



قسم الحقوق

تقدير العقوبة التأديبية للموظف في القانون الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
د. عمران عطية

إعداد الطالب :
بن خاتة نعيمة

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

د/أ. لعروسي بوعلام
د/أ. عمران عطية
د/أ. بن مسعود احمد

الموسم الجامعي 2021/2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرفان

الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا العمل المتواضع ، أتوجه بجزيل الشكر والامتنان .

إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد على انجاز هذا العمل .

وأخص بالذكر الدكتور المشرف "عمران عطية" الذي كان عوناً لي في إتمام هذا البحث ،

والى كل الأساتذة الذين قاموا بتدريسي خلال هذه الفترة .

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى السادة الأساتذة بكلية الحقوق والعلوم السياسية .

وشكراً كذلك إلى كل من مد لي يد العون .

الإهداء

أهدي ثمرة عملي هذه إلى:

كل أفراد عائلتي

كما أهدي هذا العمل

إلى كل الطلاب والأساتذة

"بكلية الحقوق والعلوم السياسية "

" جامعة زيان عاشور بالجلفة "

- أسأل الله التوفيق للجميع -

مقدمة

يعتبر التأديب ضرورة ملحة في أية دولة لما له من تأثير على النظام السياسي و الاقتصادي والاجتماعي، وتبرز فعاليته أكثر بالنظر إلى مصدر السلطة التأديبية المتمثلة في علاقة التبعية التي يخضع لها العامل لصاحب العمل من جهة و كذا لعلاقة الرئاسية التي يخضع لها الموظف المرؤوس للإدارة من جهة أخرى.

ولما كان موضوع التأديب الوظيفي يهدف إلى ردع الموظف و تقويم سلوكه غير السوي، وصولاً لحسن سير المرفق العامة بانتظام، فإن أهميته لا تقف عند حد اعتباره انتقام من الموظف، إنما وجوده أمر حتمي في طبيعة كل نظام إداري و وسيلة للإدارة لأداء رسالتها على أكمل وجه، غير أن احتمال جنوحها أمر وارد، لاسيما مع سلطتها العامة في اتخاذ القرارات التأديبية اتجاه الموظفين العموميين، لذا لا بد من ضمانات تحول دون إساءة و تجاوز هذه السلطة، خاصة مع تطور وظائف الدولة الحديثة التي سادها مذهب التدخل في مختلف الميادين، و ظهور الموظف العام كعنصر هام و أساسي فيها، الأمر الذي يحتم على المشرع توفير ضمانات تكفل له حماية حقوقه من كل تعسف أو تحكّم إداري.

لتفعيل هذه الضمانات أناط المشرع الجزائري للقاضي الإداري مهمة رقابة العقوبات التأديبية و مدى تناسبها مع الخطأ إذا ما أفرغت في شكل قرار تأديبي، و ذلك بمنح الموظف الحق في إبداء الدفاع أمام القاضي الإداري، التي تكون لصالحه، بهدف إلغاء القرار التأديبي غير المشروع دون المساس بحقه في طلب التعويض عن ما أصابه من ضرر منه.

أهمية الموضوع:

انطلاقاً مما تقدم تتجلى أهمية الموضوع، فبالرغم من قدم موضوع النظام التأديبي الوظيفي بشكل عام، إلا أنه حديث من حيث أهميته المتزايدة التي جعلت منه الهدف الأكبر الذي تتوخاه مختلف تشريعات الدول في مجال الإصلاحات الإدارية و الوظيفية التي تعمل على تكريسه.

كما يعد أهم و أبرز محاور الوظيفة العمومية إن لم نقل جوهرها الرئيسي، العمل على إرساء المبادئ العامة للقانون الإداري، حيث بدأ الفكر القضائي الإداري الحديث يسير في خطوات متقدمة ثابتة صوب التقييد الحقيقي المقرر لصالح الموظفين و يظهر ذلك من خلال تكريس المبادئ العامة للقانون الإداري والخضوع لها و من بينها مبدأ التناسب، و هو ما يمكن استقراؤه من خلال الاجتهاد الإداري في هذا المجال و في ظل التطورات التي تعرفها المجتمعات و في

كافة المناحي، فإن النظام التأديبي في الجزائر يحتاج إلى تطوير خاصة في مجال حماية حقوق الموظفين، وهذا لمواكبة هذه التحولات والتطورات وأن المجال الخصب لهذا التحول و التطور في ميدان الوظيفة العمومية يكمن في فكرة تطبيق و إرساء مبادئ القانون الإداري ومن بينها مبدأ التناسب، كما أن دراسة هذا الموضوع تأتي في الوقت الذي تشهد فيه المكتبة العربية بوجه عام و المكتبة الجزائرية بوجه خاص قلة الدراسات المتخصصة في هذا الموضوع، ولهذا فإنه يستحق الدراسة والاهتمام من طرف الباحثين في مجال القانون الإداري.

الإشكالية المطروحة:

أمام حرية الإدارة في اختيار القرار التأديبي، خاصة فيما يتعلق بتقدير الأخطاء التأديبية للموظف في ظل غياب مفهوم دقيق لها و للأفعال المكونة لهذا الخطأ، تاركا الأمر للسلطة التقديرية للإدارة فيما يتعلق بتكييفها، فإن هذا البحث يرمي إلى الإجابة عن إشكالية محورية هي

- إلى أي مدى كفاية نظام تقدير العقوبة التأديبية للموظف في تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة و أعمال مبدأ فاعلية العقوبة و بين مصلحة الموظف في ضمان حقوقه و المحافظة على وظيفته؟..

المنهج المتبع:

بغرض توضيح الموضوع اعتمدت على المنهج التحليلي والمنهج الوصفي لإجراء دراسة في جانب من جوانب قانون الوظيفة العمومية، و ذلك من خلال جمع المادة العلمية ثم ترتيب و تنظيم هذه المعلومات، والتي تتضمن في مجملها الآراء و النظريات الفقهية، ثم النصوص القانونية و الأحكام و الاجتهادات القضائية، بعد جمع المعلومات و تحليلها و استقرائها ثم إخضاعها إلى عمليتي النقد والتقويم، كما أن إتباع هذا المنهج سيكون ضروريا لتحليل موقف القانون الإداري الجزائري و مدى إعماله لمبدأ التناسب.

قسمنا هذه الدراسة إلى فصلين تطرقنا في الفصل الأول إلى ماهية العقوبة التأديبية من خلال تعريفها والتعرف على أنواعها والمبادئ التي تحكمها في مبحث أول أما في المبحث الثاني فتطرقنا إلى تعريف السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي أما الفصل الثاني من الدراسة فقد

عالجنا موضوع سلطة تقدير الإدارة في توقيع العقوبات في إطار مبدأ التناسب في مبحث أول أما في المبحث الثاني فقد تطرقنا إلى مبدأ التناسب ومدى تطبيقه في القانون الجزائري.

الفصل الأول

ماهية العقوبة التأديبية والسلطة

المختصة بتوقيع الجزاء

تمهيد:

إن ما يظهر في مختلف القوانين الوضعية بأن عدالة العقوبة هي إحدى أهم مبادئ الفقه الجنائي لذا يجب أن تتناسب العقوبة والجرم المرتكب حيث يعمل القضاة على مراعاتهم لهذا الأمر عند إصدار الأحكام.

وقبل الخوض في دراستنا لهذا الموضوع الهام كان لزاما علينا أن نتعرض لمفاهيمه اللغوية والشرعية والقانونية ومختلف أنواعه وكذا علاقته بغيره من المفاهيم المشابهة له ومن أجل ذلك قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين الأول سنتناول فيه العقوبة التأديبية والثاني سنتناول فيه السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي.

المبحث الأول: العقوبة التأديبية

سنتناول في هذا المبحث مفهوم العقوبة التأديبية وأنواعها وعليه سنقوم بتقسيم المبحث إلى مطلبين، مطلب أول يتضمن تعريف العقوبة التأديبية، ومطلب ثاني يتضمن أنواع العقوبات التأديبية والأخطاء الموجبة للجزاء.

المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية

هناك عدة تعريفات وردت للعقوبة التأديبية سواء من ناحية الفقه بشقيه اللغوي والشرعي، إضافة إلى الجانب القانوني وعليه سنتطرق إلى هذه التعريفات من خلال ما يلي:

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية

أولاً: التشريع

لقد اتبع المشرع الجزائري نهج بقية التشريعات الدول الأخرى فلم يعرف العقوبة التأديبية غير أنه قام بترتيبها وتحديدتها على سبيل الحصر، حيث بدأ بأخفها وانتهى إلى أشدها وهذا أمر منطقي تاركا للسلطة المختصة بالتأديب الحرية في أن توقع العقوبة المحددة في النص التي تراها مناسبة للخطأ المرتكب من لدن الموظف العام، وتفسر هذه الحرية بأنها سلطة تقديرية واسعة تتمتع بها الإدارة مع ملاحظة أن هذه الحرية ترد عليها قيود¹.

قام المشرع الجزائري بتحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وفي الواقع أراد غل يد سلطة التأديب في توقيع جزاء تأديبي على الموظف لم ينص عليه القانون، كما لا يجوز لها إضافة أنواع أخرى من العقوبات الغير الواردة في النص القانوني ولو برضاه، ما دام مركز هذا الأخير مستمد من القوانين، وأن العلاقة التي تربطه بالإدارة تنظيمية وقانونية، إذ لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وقد قسمها إلى درجات وبالنسبة للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية القديم أمر 66/133 فإنه كان قد قسم العقوبات التأديبية إلى درجتين بينما يختلف بالنسبة إلى مرسوم 85/59 حيث قسم العقوبات التأديبية إلى ثلاث درجات يمكن أن يعاقب بها الموظف وهذا تبعا لخطورة الأخطاء التأديبية التي ارتكبت فالمادة 124 من مرسوم 85-59 فقد نص على العقوبات المعنوية واعتبرها عقوبات من الدرجة الأولى وهي عقوبات اقل خطورة كالإنذار - سواء كان شفوي أو كتابي - ويعرف على أنه مجرد لفت نظر الموظف لما ارتكبه من مخالفات.

¹ - سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 76.

- أما التوبيخ فهو: عبارة عن لوم توجهه السلطة التأديبية لمرتكب الخطأ التأديبي وهو لا يحمل دعوة الموظف إلى سلوك أحسن بل يعد نوع من الإجراءات التأديبية تقع على الموظف مرتكب الخطأ، بالإضافة إلى عقوبة الإيقاف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام.
- أما عقوبات الدرجة الثانية: فتتمثل في الإيقاف عن العمل من أربعة أيام الثمانية أيام وكذا الشطب اسم الموظف من الجدول الخاص بالترقيات وهي عقوبة تمس مزايا الوظيفة .
- أما عقوبات الدرجة الثالثة: فتمثلت في النقل الإجباري الذي قد يكون مكاني أي نقل الموظف من مكان إلى آخر مما يترتب عليه تغيير مجال العمل والإقامة، وقد يكون النقل نوعي أي نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى.
- إضافة إلى عقوبة التنزيل، وتعني تنزيل الموظف إلى درجة أدنى من الدرجة التي كان يشغلها.

وكذا عقوبة التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات، وأخيرا عقوبة التسريح المسبق ومن غير تعويضات، ثم جاء القانون الجديد من الأمر 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي صنف العقوبات التأديبية إلى أربعة درجات وفقا لأحكام المادة 163 من الأمر أعلاه حسب جسامة الأخطاء المرتكبة وتتولى السلطة الإدارية المختصة توقيعها في حالة إقرارها على الموظف المدان، وهذا التوسع العمدي من المشرع سببه واضح، وهو تمكين سلطة التأديب أكثر من اختيار العقوبة المناسبة لسلوك الموظف الخاضع للتأديب¹.

ثانيا: التعريف الفقهي

لقد وردت عدة تعريفات للعقوبة التأديبية في الفقه، منها أن العقوبة التأديبية هي جزاء يمس الموظف العام المرتكب الخطأ تأديبي في مركزه الوظيفي دون شخصه ولا ملكه الخاص²، ولكن قد تمس العقوبة التأديبية الموظف في شخصه وهذا من الناحية المعنوية .

¹ - ربيعة بوقريط، حجية الحكم النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية بالجزائر، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 06، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2011، ص 88.

² - المستشار عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 10.

وعرفها د/ سعيد بوشعير¹: "العقوبة التأديبية تمس الموظف العام في وظيفته وذلك إما بإنقاص مزاياه المادية أو بإنهاء خدمته بصفة مؤقتة أو دائمة ونهائية"². وفي رأينا العقوبة التأديبية هي جزاء أدبي ومادي ينطوي على عنصر الإيلام المجازاة الموظف عن الأخطاء التي يرتكبها جراء تخليه عن واجباته الوظيفية أو مساسه بالانضباط أو أي مخالفة أخرى، وذلك بمناسبة تأديته لوظيفته داخل جماعة محكومة بتنظيم خاص وتقرر هذه العقوبة من قبل السلطة المختصة وفقا لإجراءات محددة مسبقا بما يتناسب والخطأ المرتكب بهدف الحفاظ على السير الحسن للمصلحة المعنية .

فالعقوبة التأديبية تقتصر على معاقبة الأفعال التي تعد مخالفة لواجبات الوظيفة العامة، فالجزاء التأديبي لا يمس بحرية الموظف أو بأملكه، ومع هذا فإن الموظف العام قد يعاقب من الناحية الجنائية والتأديبية معا³، وهو ما سوف نعرفه في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية

تعتبر العقوبة التأديبية وسيلة من الوسائل الإدارية، التي تستخدمها السلطة المختصة بناء على العلاقة التنظيمية التي يخضع لها الموظف، والتي تمنحها صلاحية لردع مرتكبي المخالفات التأديبية، فإنها تتميز بصفة الوظيفية أو المهنية بمعنى أنها لا تمس المخالف إلا في مصالحه الوظيفية، هذا لارتباطه الوثيق بالمهام المسندة إلى الموظف العام والواجبات الملقاة على كاهله حيث لا يعرف القانون التأديبي نفس العقوبات المستعملة في القانون الجنائي كالحبس والإعدام.

على الرغم أنه يوجد تقارب بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية على اعتبار أن كلاهما تستعملان وسيلة واحدة إلى تحقيق هدفهما في منع الموظف من العودة مرة أخرى إلى ارتكاب المخالفات، بالإضافة إلى اتفاقهما في جوهر المسؤولية ما بين العقوبتين وهي الضرر الواقع إذا متوفرة أركان الجريمة التي تستوجب العقوبة⁴.

¹- سعيد بوشعير، النظام التأديبي لموظفي العمومي في الجزائر طبقه للامر رقم 133، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر

1996 ، ص 93

²- المرجع نفسه، ص 93

³- سليم جديدي ، المرجع السابق، ص 76.

⁴- ربيعة بوقريط ، مرجع سابق، ص 109

إلا أن أوجه العقوبتين تظان مختلفين فنجد من ناحية أساس المسؤولية فإن أساس المسؤولية الجنائية إخلال بواجب قانوني يكفله قانون العقوبات بنص خاص أما المسؤولية التأديبية فأساسها الخطأ الوظيفي أي إخلال بواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً¹.

أما من ناحية العقوبة الجنائية محددة في حديها الأقصى والأدنى لكل جريمة والأمر خلاف لذلك بالنسبة للعقوبة التأديبية لا تعرف هذه الحدود.

إضافة إلى أن العقوبة التأديبية نجد مضمونها الحرمان من ميزة من المزايا الوظيفية خلافاً للعقوبة الجنائية التي تكون مضمونها غرامة مالية أو سالبة للحرية، أما من ناحية الشكل التي تصدر فيه العقوبة فإن العقوبة الجنائية تصدر من خلال حكم قضائي أما العقوبة التأديبية فتقرر السلطة الإدارية المختصة عن طريق قرار إداري باستثناء بعض التشريعات التي تخضع إلى المحاكم التأديبية.

إلا أن قد تصدر بعض العقوبات من طرف السلطة الإدارية بهدف اتخاذ إجراءات التنظيم الداخلي مما تراه ضرورياً لمصلحة المرفق ولو أصاب الموظف أذى من هذه الإجراءات².

أصطلح على هذا النوع من العقوبات "بالتدابير" وهي العقوبات التي تتخذ من قبل الإدارة التي يكون القصد منها فعلاً معاقبة أحد موظفيها في وضعية النظام لكنها تستخدم فيها إجراءات غير منصوص عليها أو تستخدم نصوصاً وسلطات تتمتع بها بشكل مخالف للغاية التي وضعت من أجلها تسمى من قبل الفقه والاجتهاد بالعقوبة المقنعة.

وتتقسم التدابير إلى صنفين رئيسيين هما:

1) التدابير المؤثرة على الوضع المالي للموظف العام: والمتمثلة في ما يلي:

أ- اقتطاع جزء من المرتب في حالة التغيب غير مسموح: هو جزء مالي من شأنه إنقاص مقدار ما يتقاضاه الموظف من أجر، إذا يحق للإدارة أن تعاقب أي موظف تغيباً عن العمل بدون مبرر وذلك عن طريق الخصم له من المرتب بما يتناسب مع مدة الغياب³.

ب- تعيين الموظف العام في منصب عمل معين لضرورة المصلحة: تلجأ الإدارة عادة لنقل

¹ - بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2010، ص 388

² - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري دار هومة للنشر والتوزيع، سنة 2010، ص 108

³ - جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ص 123-124

الموظف تلقائي تحت ذريعة ضرورة المصلحة أن استخدام الإدارة لهذه الوسيلة هي نيتها بإلحاق الأذى بالموظف العام مما قد يؤدي بالموظف عدم التحاقه بالمنصب باعتباره قرار تعسفا يجعله في وضعية إهمال المنصب مما يسمح للإدارة في هذه الحالة بعزله.

ج- التوقيف المؤقت: يظهر الطابع العقابي لهذا الإجراء من خلال الآثار التي تخلفها مما لها أيضا انعكاس عن حياة الموظف الإدارية والاجتماعية، فالوقف عن العمل هو منع الموظف من ممارسة أعمال وظيفية جبرا.

ولما له من أهمية هذا التدبير فقد أورد المشرع الجزائري من خلال التعليم رقم 08 المؤرخة سنة 1967 الخاصة بإجراءات توقيف الموظفين وحالات الواجبة للتوقيف والمتمثلة أساسا في الحالات التالية:

- حالة ارتكاب الموظف العام للمخالفة التأديبية.
- حالة تعارض وجود الموظف العام في منصب العمل مع حسن سير عملية التحقيق.
- حالة ارتكاب الموظف لجناية تتعارض مع احتفاظه بمنصب عمله¹.

د- التخفيض في الرتبة: التخفيض في الرتبة هو إعادة تعيين العامل في منصب عمل مصنف أسفل يحوله رتبة أقل من رتبته السابقة، إن اللجوء لهذا الإجراء لا يجوز إلا في الحدود التي رسمها القانون.

و- الإحالة على التقاعد: في هذه الحالة تنتهي الإدارة إلى إحالة الموظف للتقاعد قبل بلوغه السن القانونية إلا أن المشرع الجزائري قيد اللجوء إلى هذا النوع من الإجراء في حالة ما إذا كان الموظف قد أستوفي شروط الإحالة على التقاعد ووافقت اللجنة المتساوية الأعضاء على هذا القرار.

(2) **التدابير الاستثنائية:** وتتمثل أساسا في ما يلي:

- إرجاء جزء من العطلة السنوية أو العطلة كلها.
- تمديد فترة التريص.
- نقل الموظف لصالح المرفق العام.

¹ - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 112

▪ فصل الموظف لعدم الكفاءة المهنية.

لقد اعتمد الفقه على معيارين لتمييز ما بين التدابير الداخلية والعقوبة التأديبية وهو معيار البحث عن نية الإدارة ومعيار الأخذ بعين الاعتبار جسامة التدابير¹.

في حين ذهب الأستاذ Decorail بأن القضاء يعتمد في هذا المجال إلى جانب المعيارين السابقين ذكرهما، معيار آخر وهو البحث عن الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذها القرار².

إلا إن هذه التدابير قد تشكل خلطاً بينها وبين العقوبة التأديبية ويمكن إبراز أهم العناصر التي تؤدي إلى التفرقة بين التدابير الداخلية والجزاء التأديبي وهي ما يلي:

▪ تخضع العقوبات التأديبية بصورة حصرية، فالمبدأ المطبق في هذا المجال هو مبدأ "لا عقوبة بدون نص" في حين التدابير الإدارية غير مقيدة³.

▪ كقاعدة عامة تخضع القرارات التأديبية المتضمن العقوبة التأديبية إلى التسبب على

عكس التدابير الداخلية فإنها لا تخضع لهذه القاعدة.

▪ لا تخضع التدابير الداخلية إلى حق القضاء في إجراء رقابته عليه عكس العقوبات التأديبية.

▪ أن العقوبات التأديبية تفرض على الإدارة احترام حقوق الدفاع التي تشكل حق للموظف العام في الاطلاع على الملف التأديبي والاستعانة بمحام في حين لا تخضع التدابير الداخلية إلى هذا النوع من الإجراءات.

إن ظهور ما يعرف بالعقوبات المقنعة كستار تختفي وراءه الإدارة لتحقيق أغراضها العقابية التي يجب التصدي لها عن طريق بحث وتحري الأسباب التي تدفع الإدارة لسلوك طريق الجزاء المقنع في ذات الوقت الذي تتوافر فيه قائمة كبيرة وكافية من العقوبات التأديبية ابتداءً من عقوبة التنبيه إلى غاية العزل لمواجهة أي إخلال من جانب الموظف.

¹ - جهاد صفا، المرجع السابق، ص 138

² - لتفصيل أكثر أنظر كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 110-119

³ - جهاد صفا، المرجع السابق، ص 135

المطلب الثاني: أنواع العقوبات التأديبية و المبادئ التي تحكمها

تعدد صور العقوبات التأديبية المقرر توقيعها على الموظف عند ثبوت ارتكابه للخطأ التأديبي وتختلف بالنظر إلى طبيعة الوظيفة ومكانة شاغلها، وتندرج في سلم تصاعدي في بدايته اخف العقوبات كالإنذار أو التوبيخ وفي نهايته أشدها جسامة والمؤدية لقطع رابطة التوظيف بصفة نهائية .

الفرع الأول: أنواع العقوبات التأديبية

إن العديد من الأخطاء يمكن أن تكون موضوع عقوبة واحدة في حين وباستثناء الطابع التكميلي للعقوبة الذي يمكن أن يشتمل على الإبعاد المؤقت من الوظيفة والشطب من جدول الترقية فإنه لا يمكن المعاقبة على نفس هذه الوقائع أكثر من مرة¹، ويمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك، على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 قانون الوظيفة العمومية من الأمر 06/203. وستعرض لأربعة تقسيمات رئيسية الأنواع العقوبات في الوظيفة العمومية وفقا للتشريع الجزائري:

أولا: العقوبات الأدبية

وتعد أقل درجات العقوبة التأديبية جسامة لأنها لا تعدو أن تكون تحذيرا وقائيا تمارسه الإدارة في مواجهة موظفيها، للحيلولة دون العودة مستقبلا إلى ارتكاب المخالفة مما يعرضهم لتوقيع جزاءات اشد، وهذا ما تبناه المشرع الجزائري وقد خص العقوبات الأدبية بمفردات تندرج تحت تسميات مختلفة منها : التنبيه، الإنذار، التوبيخ. وهو ما نجده في المادة 163 من الأمر 06/03². والتي تنص: " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى 04 أربع درجات الدرجة الأولى: التنبيه - الإنذار الكتابي - التوبيخ ...".

ثانيا: العقوبات المالية

وهي تنصب على المرتب الوظيفي وما يلحق به من قطع وخصم مبالغ نقدية يتقاضاها الموظف بصفة دورية، والمشرع الجزائري هنا قد اخذ بالعقوبات المالية من خلال المادة 63 من الأمر أعلاه والتي تتخذ عدة صور:

¹ - القانون التأديبي يحترم مبدأ عدم تكرار العقوبة وهو مبدأ من المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية
² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول. ديوان المطبوعات الجامعية 2010، ص 435.

- الخصم من المرتب.
- تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.
- خفض المرتب .
- الحرمان من الترقية.
- خفض الفئة الوظيفية.
- خفض الدرجة.

ثالثا: عقوبة الوقف المؤقت عن الوظيفة

وهذا النوع من العقوبات يعد أشد جسامة مما سبق ويترتب عليه توقيف الرابطة الوظيفية لفترة مؤقتة عن العمل، فعقوبة الوقف عن العمل المؤقتة يقال لها كذلك الاستبعاد المؤقت عن الأعمال الوظيفية¹، والمشرع الجزائري في هذه العقوبة يعتبر أقل شدة من التشريعات الأخرى، حيث قيد المدة ما بين يوم إلى ثلاثة أيام أو من أربعة إلى ثمانية أيام حسب جسامة الأخطاء المرتكبة وهو ما نصت عليه المادة 163 من الأمر 06/03 في الفقرتين 2-3 كما يلي:

2-الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام.

3- الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربعة أيام (4) إلى (8) ثمانية أيام.

رابعا: عقوبة التسريح من الوظيفة

أخذ المشرع الجزائري بمصطلح التسريح وهي أشد درجات العقوبة التأديبية جسامة وأكثرها قسوة، ويترتب عليه قطع الرابطة الوظيفية وزوال ولاية الوظيفة عن الموظف، وقد وضعت هذه العقوبة لمواجهة الأخطاء الجسيمة التي تبين من خلالها عدم صلاحية الموظف للقيام بأعباء الوظيفة واستنفاد كل الوسائل والسبل الهادفة إلى تقويمه. وقد نصت على هذا المادة 163 من الأمر 06/03 في البند الأخير من الفقرة الرابعة بقولها: "4- الدرجة الرابعة:.... التسريح".

يتبين مما سبق أن تحديد المشرع الجزائري للعقوبة التأديبية وحصرها، وترتيبها حسب جسامة الخطأ المرتكب يكون قد مهد الطريق للسلطة المختصة بالتأديب عامة والفصل خاصة على توقيع العقوبة الملائمة في إطار مبدأ التناسب، وبالأخص عندما حدد المشرع بعض الاستدلالات التي

¹ - سليم جديدي، المرجع السابق، ص 81.

ينبغي على السلطة التأديبية مراعاتها وهي بصدد ممارسة وظيفتها التأديبية لتوقيع العقوبة مناسبة ما جاء في المادة 63 من مرسوم 82/302: "إن تحديد العقوبة التأديبية يتبع درجة جسامة الخطأ التأديبي المرتكب.

- ضرورة مراعاة الظروف المخففة والمشددة التي ارتكبت فيها الأخطاء التأديبية.
 - مراعاة أيضا نتائج خطئه حول وقوع الضرر الذي لحق بالهيئة المستخدمة أو بموظفيها¹.
- كما أن هدفنا من دراسة العقوبة التأديبية هو بيان إلزامية خضوعها لمبدأ التناسب ودوره عليها، والسلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تكييف الأخطاء التأديبية واختيار ما يناسبها من جزاء، بيد أن هذه السلطة ليست امتيازاً حكيمياً بل تخضع لرقابة قضائية لفحص مدى ملائمة العقوبة للخطأ وكذا مدى مراعاتها لعدم إساءة استخدام السلطة في توقيع العقوبة، وبهذا يحقق مبدأ التناسب هدفه إذا تمت الموازنة والتوفيق بين فاعلية العقوبة التي تتجه إلى تقوية سلطات الهيئة التأديبية تحقيقاً لمصلحة الجهاز الإداري وسير المرفق العام من جهة، وتوفير ضمانات وحقوق الموظف من جهة ثانية، والتي تحد من سلطات الإدارة الواسعة وبالتالي توقيع العقوبة المناسبة تحت رقابة قضائية عادلة.

الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية:

إذا كان ثبوت ارتكاب الذنب الإداري هو ما يعطي السلطة التأديبية الحق في توقيع العقوبة التأديبية فإن هذا الحق ليس مطلقاً بل تقيده جملة من المبادئ مستمدة من مبادئ القانون العامة الأساسية والمستقرة في مجال العقاب الجنائي بغرض تحقيق سيادة القانون .

أولاً: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

يعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يتقرر تشريعياً. و من ثم فهي لا تستطيع توقيع عقوبة لم ينص عليها القانون حتى وإن كانت هذه العقوبة أخف وأبسط من العقوبات المقررة قانوناً.²

¹ - الياس بن سليم، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 62

² - محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - ج الثاني المركز القومي للبحوث و الدراسات العلمية - ط 5 -

كأن يتم ولو برضاء الموظف استبدال عقوبة الفصل من الوظيفة، بعقوبة الحرمان من الإجازة السنوية المستحقة للموظف في السنة وهي عقوبة لم تكن مقررة ضمن العقوبات المحددة على سبيل الحصر والتي يكون لها أثر بسيط على الموظف إلى جانب عقوبة الفصل من الوظيفة، وبهذا فان عدم التزام الإدارة ومخالفتها لمبدأ الشرعية يجعل قرارها معيبا بعبء في محله، وإذا كان تطبيق مبدأ الشرعية يقتضي بالضرورة إلزام السلطة التأديبية بتوقيع العقوبة المنصوص عليها تشريعيا، فإن حدود هذا الالتزام يمتد أيضا إلى المدة المقررة أو مداها.

بمعنى أن لا تتجاوز عقوبة الخصم من المرتب للموظفين شاغلي وظائف الدرجات ما دون العاشرة ستون يوما في السنة، أو تزيد القيمة عن ربع المرتب شهريا، أو حرمانهم من الترقية مدة تزيد عن ثلاث سنوات.

وتأكيدا لهذا المبدأ قضت المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 03/29 المؤرخ في 1985/03/31 م بأنه "من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن القانون التأديبي شأنه شأن القانون الجنائي إنما يقوم على مبدأ لا عقوبة إلا بنص، ولهذا فإنه لا يجوز لأي سبب من الأسباب أن يعاقب من ثبت ارتكابه لجريمة تأديبية بعقوبة لم ينص عليها القانون¹.

ثانيا: مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

مقتضى هذا المبدأ لا يجوز توقيع عقوبتين أصليتين نهائيتين تابعتين لنظام قانوني واحد على نفس الخطأ المنسوب للموظف ذاته وفي نفس الفترة الزمنية المرتكب فيها الخطأ ونود أن ننبه هنا بأن هذا التحديد في مجال تطبيق المبدأ لا يطال توقيع العقوبات التبعية، أو التكميلية، وكذلك الجنائية، أو المدنية عن نفس الخطأ التأديبي لأنهم لا يتبعون نظام قانون التأديب وهذا ما أقرته المادة (155) من القانون رقم 12 لسنة 2010م بشأن تنظيم علاقة العمل بقولها²: "كل موظف يخالف أحد الواجبات أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك مع عدم لإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء".

¹ - مجلة المحكمة العليا - سنة 1986 م - العدد 3 ، - سنة 22 ق 1 ص 26.

² - عبد العزيز عبد المنعم - الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - المركز القومي للإصدارات القانونية- ط 1 - سنة 2008

هذا المبدأ يجد مبرره في تطبيق مبادئ العدالة المتعلقة بالمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تأتي معاقبة الشخص أكثر من عقوبة واحدة، وهو ما يحقق للموظف الاطمئنان والاستقرار بحيث لن يلحق به في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق و إن عوقب على ارتكابه.

واستكمالاً للبيان فإن تطبيق هذا المبدأ يتطلب توافر شروط معينة، هي وحدة المخالفة التأديبية، ووحدة النظام القانوني الذي يحكم المخالفين، ووحدة الجهة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء، واستنفاد الجزاء التأديبي للإجراءات القانونية بحيث يصبح الجزاء نهائي.

المبحث الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي

للقوف على مدلول السلطة التأديبية لا بد لنا من تحديد مفهوم هذه السلطة، ومن ثم نقوم بدراسة الأساس القانوني الذي تستند عليه هذه السلطة في توقيعها للجزاء التأديبي¹.

المطلب الأول: السلطة التأديبية و ممارستها في الجزائر

يتمتع المستخدم بصلاحيات واسعة تتمثل في سلطة الإدارة وسلطة التنظيم والتسيير والإشراف على العمل بالمؤسسة وإصدار التعليمات واللوائح والأوامر الضرورية لتحقيق الهدف الذي أنشئت أصلاً لأجلها المؤسسة.

الفرع الأول: تعريف السلطة التأديبية

السلطة التأديبية هي الجهة التي يعينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن جرائم تأديبية، و يحكم هذه السلطة مبدأ المشروعية . فلا أحد يملك توقيع تلك العقوبات إلا الجهة التي عينها المشرع، ولا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أياً من اختصاصاتها، أو أن يحل محلها أي شخص آخر إلا في الحدود التي رسمها القانون.

والسلطة التأديبية أو الجهة التأديبية التي تملك حق التأديب لا تسيّر على نفس المنوال فهي تختلف باختلاف الأنظمة القانونية، فبعض الأنظمة تعهد هذه السلطة إلى جهة الإدارة الرئيس

¹ - نوفان العقيل العجارمة ، سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة ، كلية الحقوق ، الجامعة الأردنية ، دار الثقافة، عمان ، الطبعة 2007 ، ص7.

الإداري، ومنها ما تعهد بها إلى جهة القضاء، ومنها ما تعهد بها إلى نظام مختلط بين النظامين السابقين، وهو ما يعرف بالنظام شبه القضائي.

ولقد أخذ المشرع الجزائري بكل من النظام الرئاسي و النظام القضائي فالنظام الرئاسي يقصد به إفراد الإدارة بحق تحريك الدعوى التأديبية، و التحري عند الأدلة وكذا توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المذنب دون السماح لأي هيئة بتقديم استشارتها.

أما النظام القضائي فيقوم على أساس نزع السلطة التأديبية من الإدارة و جعل سلطتها تقتصر على توجيه الاهتمام فقط و يستهدف هذا النظام في تحقيق ضمانات أكثر فاعلية للموظف¹.

فالمشرع الجزائري حاول المزج بين النظامين نظرا للأسس، و المبررات المنطقية فنيا وقانونيا محددًا لكل منها الاختصاص المخول له في مجال توقيع العقوبة التأديبية، كما أن سلطة توقيع العقوبة التأديبية الأولى، و الثانية تختلف عن التي توقع العقوبة من الدرجة الثالثة، و الرابعة.

أولاً: السلطة المختصة بالعقوبة التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية

منح المشرع الجزائري لسلطة التعيين تسليط العقوبات التأديبية الأولى و الثانية شريطة تسبب قرارها التأديبي، فلم يلزمها باستشارة أي هيئة أو التقيد برأي جهة معينة، ولقد حددها بسلطة التعيين في نص المادة 165 من الأمر 03-06 " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني "، و يرجع سبب تحميل السلطة الرئاسية لعدة دوافع منها:

- إن المسؤول المباشر يكون أكثر دراية من غيره لتقدير سلوك الموظف مرتكب الخطأ .
- هذه السلطة تحقق النظام باعتباره المسير نحو المصلحة. هذه السلطة أكثر تأهيلاً لتقدير حالات التسامح أو التشديد و تتضح أسباب ذلك و تفسيره و متابعتة للواقعة.
- تمكين السلطة من التحكم في مستخدميها و تسيير نظام الإدارة¹.

¹ - سعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 110.

كما منح المشرع سلطة التعيين، و الترقية للمسؤول المباشر دون جهة أخرى إلا إذا كان بنص صريح إمكانية مشاركة اللجنة المتساوية الأعضاء في سلطة التعيين لضمان الموضوعية في قرارات الهيئة المختصة.

ثانيا: السلطة المختصة بالعقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة

نظرا لخطورة هذا النوع من العقوبات جعل المشرع اختصاص التأديب للجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة بالمجلس التأديبي دون امتلاك السلطة الرئاسية سوى حق اقتراح العقوبة و اللجنة لها أن توافق على الاقتراح أو تقضي بتسليط العقوبة التي تراها مناسبة للذنب المقترف. ولقد جاء في نص المادة 165 من الأمر رقم 03.06 " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع ك مجلس تأديبي و التي يجب أن تبث في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى الى 45 يوما ابتداء من تاريخ إخطارها²."

الفرع الثاني: ممارسة السلطة التأديبية في الجزائر.

لقد حرص المشرع الجزائري على التدرج في العقوبات التأديبية حيث لم يسوي بينها لعلها، بل صنفها إلى درجات متفاوتة في ما بينها من حيث الشدة و التأثير على وضع الموظف.

أولا : درجات العقوبة التأديبية حسب القانون رقم 66/133

في الأمر 66/133 قام المشرع الجزائري بتحديد درجات العقاب و قسمها إلى قسمين : عقوبات من الدرجة الأولى، و عقوبات من الدرجة الثانية، وهو ما جاء في الفصل الأول من الباب السادس من المواد: 54 إلى 61، وقد جاء التقسيم كالاتي³ :

1. عقوبات الدرجة الأولى:

▪ الإنذار والتوبيخ.

2. عقوبات الدرجة الثانية :

¹ - سعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 110.

² - أمر رقم 06-03 المرجع السابق.

³ - المادة 54-61: الأمر 66/133 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الوظيفة العمومية الجزائري، العدد 46.

- الشطب من قائمة الترقية.
- التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاثة درجات.
- النقل التلقائي.
- التنزيل من الرتبة.
- العزل مع إبقاء الحق في المعاش أو بدونه.
- الإحالة إلى التقاعد التلقائي.

إضافة إلى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا يمكن أن تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية، و ذلك بصفة رئيسية أو تكميلية، مما يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية.

إن الإحالة على التقاعد تلقائيا لا تقرر إلا إذا توافرت في المعني الشروط المنصوص عليها في التشريع الخاص بالمعاشات.

أما العزل فيمكن أن ينتج عنه المنع من التوظيف في الإدارات والجماعات المحلية والمصالح والهيئات العمومية المشار إليها في المادة الأولى من هذا المرسوم.

إن حق توقيع الجزاءات من الدرجة الأولى يعود للسلطة الإدارية المختصة بالتعيين دون مشاركة أي جهة أخرى، بينما يوجب المشرع على السلطة المختصة بالتعيين بالنسبة للعقوبات الدرجة الثانية ضرورة استطلاع رأي هيئة معينة (اللجنة المتساوية الأعضاء) المنعقدة كمجلس تأديبي قبل أن تصدر الإدارة قرارها بالجزاء، كما لا يمكن للإدارة توقيع عقوبة العزل إلا بعد أخذ الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء¹.

ثانيا: العقوبات التأديبية حسب المرسوم رقم 59185

صنف المشرع العقوبات التأديبية في نص المادة 124 من المرسوم 59185 إلى (3) ثلاثة درجات هي كالاتي :

1. عقوبات الدرجة الأولى:

¹ - أحمد بوضياف : مرجع سابق، ص 107-109

- الإنذار و التوبيخ.
- الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام .

بالنظر لعدم خطورة هذه العقوبات فإن المشرع ترك للإدارة الحرية في توقيعها على الموظف المخالف مع تسببها، دونما أي رقابة عليها أو استشارة من أي جهة، بالإضافة إلى إمكانية تطبيق هذه العقوبات على العمال خلال فترتهم التجريبية.

2. عقوبات الدرجة الثانية :

- الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.
- الشطب من جدول الترقية.

والإدارة هنا أيضا ليست مقيدة برأي أي جهة أخرى عند توقيعها لهذه العقوبات كذلك إلا أنها ملزمة بتسبب مقررهما، مع إمكان الموظف الذي يتعرض لهذه العقوبات رفع قضيته إلى لجنة الموظفين خلال شهر من صدور القرار لتعطي رأيها في ذلك.

3. عقوبات الدرجة الثالثة :

- النقل الإجباري.
- التنزيل من الرتبة.
- التسريح مع إشعار مسبق و مع التعويض.
- التسريح بدون إشعار مسبق و بدون تعويض.

ونظرا لخطورة هذه العقوبات فإن السلطة التأديبية لا تملك سوى اقتراح العقوبة ويبقى على اللجنة متساوية الأعضاء الحرية أن توقع و توافق على العقوبة المقترحة أو تقضي بتسليط العقوبة التي تراها مناسبة للخطأ.

كما أن المشرع منح السلطة التي لها صلاحية التعيين الحق بالتوقيف الفوري للموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا جسيما، أو تعرض لمتابعة جزائية يمكن أن ينجر عنه تسريحه.

مع الإشارة إلى ما إذا كان الموظف يحتفظ أثناء مدة الوقف بمرتبه كاملا أو يخصم منه جزء، وهذا الجزء يجب أن لا يتجاوز النصف مع الاحتفاظ في الحالتين بمجموع المنح العائلية، و

الإيقاف هو إجراء مؤقت ليس عقوبة تأديبية لا يمكن توقيعه إلا في حالة ارتكاب خطأ جسيم أو متابعة جزائية¹.

ثالثاً: درجات العقوبة التأديبية حسب الأمر 03\06:

عاد المشرع الجزائري ليضع تقسيماً جديداً في المادة 164 من الأمر 03\06 صنف فيه العقوبات التأديبية إلى أربعة درجات حسب جسامة الأخطاء المرتكبة من الموظف، وهي كالاتي:

1. عقوبات الدرجة الأولى:

- التنبيه.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.

2. عقوبات الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.
- الشطب من قائمة التأهيل.

تجدر الإشارة إلى إمكان السلطة التي لها صلاحية التعيين توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني دون استشارة أي جهة أخرى.

3. عقوبات الدرجة الثالثة :

- التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.
- التنزيل من درجة إلى درجتين.
- النقل الإجباري

4. عقوبات الدرجة الرابعة :

- التنزيل إلى الرتبة السفلي مباشرة.

¹ - المواد 124-127، 130 : المرسوم رقم 59\85 المؤرخ في 23\03\1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي العمال المؤسسات و الإدارات العمومية

• التسريح.

أما العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة فإن توقيعها يكون من السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مسبب بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي، و التي تبث فيها خلال 45 يوم من إخطاره¹.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاء

يتطلب التأديب وجود طرفي العلاقة التأديبية وهما، السلطة المختصة بتوقيع العقوبة والموظف العام، فتنوع نظم التأديب، وهذا الاختلاف يرجع بعض أسبابه إلى مصادر تاريخية وأسباب مستمدة من ظروف البيئة والمجتمع، إلا أن للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تؤثر على صياغة قواعد التأديب، مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة والموظف محل التأديب².

والسلطة المختصة بتوقيع العقوبة، قد تكون إدارية سواء في صورة فرد رئاسي³ أو مجلس تأديبي و قد تكون قضائية⁴ أو شبه قضائية. نجد المشرع في الجزائر وبالرجوع إلى قانون الوظيفة العمومية الحالي رقم 03/06 كان صريحا و واضحا في تحديد الجهة المختصة بالتأديب 4. فهناك الحالة الغير الإلزامية للاختصاص للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (الفرع الأول) وهناك الحالة الإلزامية للاختصاص للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الحالة الاختيارية لاختصاص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء :

إذا انتهى التحقيق و تم التأكد من أنّ الأفعال التي نسبت إلى الموظف العام تشكل أخطاء تستلزم عقوبات من الدرجة الأولى أو الثانية، فيمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين 5 اتخاذ بقرار مبرر العقوبات التأديبية بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف العام الذي ثبتت بحقه الأفعال المنسوبة إليه، دون حاجتها للأخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء 1. فالأمر رقم 03/06 كان صريحا بتحديد الجهة المختصة بالتأديب في العقوبة من الدرجة الأولى أو

¹ - المواد : 163،165 : الأمر رقم 06/03، مرجع سابق

² - علي جمعة محارب، التأديب لإداري في الوظيفة العامة...، مرجع سابق، ص13

³ - المرجع ذاته ص 14

⁴ - المرجع ذاته ص 15

الثانية، و لم يشترط أخذ رأي لجنة التأديب، في حين إذا رجعنا إلى المرسوم الرئاسي رقم 85/59 فقد اسند مهمة توقيع العقوبة من الدرجة الأولى إلى السلطة المختصة بالتعيين أو السلطة المخولة، دون استشارة لجنة الموظفين مسبقاً، أما العقوبة من الدرجة الثانية فنصّ على إمكانية رفع الموظف قضيته إلى لجنة الموظفين لتعطي رأيها في حالة تعرضه لعقوبة من الدرجة الثانية، وذلك خلال الشهر الذي يلي صدور المقرر، ودون أن يكون أي إلزام¹.

الفرع الثاني : الحالة الإلزامية للاختصاص للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

بالرجوع إلى المادة 165 فقرة 02 من الأمر 03/06² فإذا تم التوصل في نهاية التحقيق إلى أن الأخطاء المنسوبة للموظف العام تشكل أفعال تستلزم عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فإن السلطة التي لها صلاحيات التعيين تتخذ هذه العقوبات التأديبية بقرار مبرر، لكن بعد أخذ الرأي ملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي. وبالرجوع إلى المرسوم رقم 59/85 في المادة 127 هو الآخر نصّ على إلزامية أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي كان يطلق عليها تسمية لجنة الموظفين و ذلك لتبرير تطبيق العقوبة من الدرجة الثالثة.

إنّ مهام هذه اللجنة محددة بموجب الأمر رقم 03/06 بحيث لها دور استشاري و كلجنة ترسيم و كلجنة تأديب 5. يجب على هذه اللجنة البث في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعون يوماً ابتداءً من تاريخ إخطارها و هي نفس المدة التي يجب أن تحترمها سلطة التعيين عند إخطارها لمجلس

التأديب كانت هذه اللجنة تجتمع خلال مدة شهر من تاريخ تبليغها و يجوز للسلطة التي لها حق التأديب تمديد المهلة إلى ثلاثة أشهر (03) بناءً على اقتراح مجلس التأديب و رأي هذه اللجنة استشاري إلا في حالة العزل هذا ما أكدته المادة (56) من الأمر 66/133 ، فلا يمكن تقرير العزل وفقاً لهذا القانون، إلا بناءً على رأي موافق من اللجنة المتساوية الأعضاء طبيعة قرارات مجلس التأديب هي قرارات إدارية ذو طبيعة إستشارية وتكون آرائها غير ملزمة. للإشارة

¹ - راجع: المادتان 125 و 126 من المرسوم رقم 85/ 59 ، السابق الذكر .

² - راجع المادة 126 فقرة واحد من المرسوم 03/06 سالف الذكر

هناك بعض الموظفين يشغلون وظائف عليا في الدولة من بينهم القضاة الذين ينتمون لإدارة المجلس الأعلى للقضاء، و هذه الأخيرة لها حق توقيع العقاب على القضاة، و القرارات التي تصدرها في المجال التأديبي ليس لها طابع قضائي بل لها طابع إداري، فهي ليست أعمال قضائية حتى و لو صدرت عن لجان أو هيئات أغفل المشرع حسم طبيعتها القانونية¹.

تتشكل اللجان المتساوية الأعضاء استنادا إلى الأمر رقم 03/06 حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك، تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات و الإدارات العمومية، و نظم هذه اللجنة عدد متساوي من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين و يكون أعضاء هذا الأخير منتخبين، والتمثيل يكون بعضوين عن كل جانب، و تتأسسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، تم اختياره من ضمن الأعضاء المعينين من قبل الإدارة، لا يجب أن يكون أعضاء مجلس التأديب لهم علاقة بالموظف أو الإدارة فيشترط في أعضاء المجلس الحياد، ولا يمكن الانتماء إلى المجلس إذا كان للمعنى علاقة بالموظف المتهم أو قرابة².

نستنتج أنّ النظام الجزائري رئاسي شبه قضائي

1. **رئاسي:** المشرع الجزائري يسمح للجهة المختصة بالتعيين بتوقيع العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية دون الجوء إلى جهة أخرى.

2. **شبه قضائي:** في العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة يجب أخذ رأي ملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، و تشكيله جماعي و أنه جهة محايدة، و هذا النظام ليس نظام مستقل للتأديب بل يضاف إلى النظام القضائي و نظام التأديب الإداري.

¹ - غناي رمضان، عن موقف (م د) من الرقابة على قرارات التأديبية الصادرة عن مجلس الأعلى للقضاء مجلة، (م د) ، عدد

رقم 06. 2005، ص / 36

² - SOUVOGEST (Frédéric) «Organisation et Relation Administrations,Revue de Droit administratif ». Dalloz, N°5, 2002 , p970.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراستنا للأحكام العامة التي تحكم النظام التأديبي رأينا، أنّ أساس المسؤولية التأديبية هو الخطأ المهني، الذي يقوم في حالة مخالفة الموظف لواجباته الوظيفية، وأن هذه الأخطاء لم تأت علي سبيل الحصر، وإنما هي علي سبيل المثال. بينما نجد الجريمة الجنائية تقوم في حالة خروج المتهم فيما نهي عنه قانون العقوبات.

العقوبات التأديبية تتميز بالمرونة وهذه الأخيرة تمكن السلطة المختصة بتوقيع العقوبة من التصدي للأفعال التي تخل بواجبات الوظيفية ومقتضياتها، ولا تفرض إلا علي فئة معينة وهم الموظفين العموميين وتمسهم في حقوقهم الوظيفية ومزاياها، ولا يجب أن يمتد أثرها إلي حياتهم أو ممتلكاتهم الشخصية، وهي تخضع لمجموعة من المبادئ التي تؤمن ضمانات جوهرية للموظف وتحميه من تعسف الإدارة، في توقيع العقاب لذلك يجب أن تكون العقوبة متفقة مع هذه المبادئ، وبالمقابل توجد العديد من الإجراءات يجب علي الإدارة أن تتبعها قبل توقيع العقوبة علي الموظف، ولقد قام المشرع بتنظيمها بشكل يسمح بتوفير الحماية المناسبة للموظف المتابع تأديبياً، نظراً لأهميتها في الدعوى التأديبية.

الفصل الثاني

مبدأ التناسب في القرار الإداري

الجزائري

تمهيد:

يعتبر التناسب فكرة أساسية من أفكار القانون الإداري و كما يمكن تحليلها إلى عناصر ثلاثة و هي القرار الصادر و الحالة الواقعية و الغاية المستهدفة فالتناسب يمكن أن ينشأ من علاقة تطابق بين وسيلة، و الهدف في نص معين والتناسب بهذا المفهوم يمكن أن يتغير تبعا للحالة الواقعية و المزايا المتوقعة و المدار الناتجة و هذه الأفكار عن التناسب يجمعها أنها مفاهيم لا يمكن إرجاعها إلى صيغة النمط الثابت فهي ليست أكثر من مجرد عنصر أو دليل قضائي، و هي تمتزج كثيرا مع فكرة الموازنة بين المنافع و الأضرار الشيء الذي سنوضحه وفق رقابة القضاء الإداري على قرارات السلطة الإدارية و عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع التي ارتكزت عليها السلطة الإدارية أساسا لقرارها و صحة تكييفها قانونا، و عدم مخالفة محل القرار للقواعد القانونية دون أن يتعدى ذلك إلى البحث في أهمية و خطورة السبب، و لذلك أستقر القضاء الإداري على اعتراف الإدارة بسلطة التقدير الملائمة بين أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها التصرف الذي تتخذه ضدها و مع ذلك فإن القضاء الإداري لم يلتزم بهذه القاعدة في كثير من الحالات تبين فيها ضرورة التزام الإدارة بمراعاة التناسب بين الوقائع المبررة لاتخاذ القرار الإداري وهذا ما جعل عمل القاضي الإداري يمتد إلى الرقابة على مدى تحقق هذا التناسب دون أن يتجاوز ما خول له القانون كقاضي مشروعية.

المبحث الأول: سلطة تقدير الإدارة في توقيع العقوبات في إطار مبدأ التناسب

إن المشرع حينما يزود الإدارة سلطة معينة، يسلك عادة أحد طريقين فهو إما أن يفرض عليها بطريقة أمرة الهدف المعين الذي يجب عليها أن تسعى إلى تحقيقه، وأن يحدد لها الأوضاع التي عليها أن تتخذها للوصول إلى هذا الهدف وصوره.

المطلب الأول: السلطة التقديرية و مبرراتها

في هذا المطلب سنحاول تعريف السلطة التقديرية في فرع أول أما في الفرع الثاني فسنستطرق إلى مبررات السلطة التقديرية:

الفرع الأول: تعريف السلطة التقديرية

لقد تعددت تعاريف السلطة التقديرية من قبل فقهاء القانون الإداري، واختلفت الظروف والتطورات التي شهدتها السلطة التقديرية، فبالرغم من هذا التباين إلا أن وجهات نظر تشترك في معنى واحد وهو حرية الإدارة في التدخل سواء من حيث الوقت أو طبيعة الإجراء الذي يتخذه حسب الواقعة.

يعرف الدكتور "حسين فريحة" في الفقه الجزائري¹، السلطة التقديرية على أنها: الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد والقضاء لتختار في حدود الصالح العام فهذا التعريف يصب في الاتجاه القائل باستبعاد الرقابة القضائية» وقت تدخلها ووسيلة التدخل على ذلك القدر من الحرية الذي تتمتع به الإدارة، أي السلطة التقديرية.

بالنسبة لهذا الاتجاه الذي قرر مفهوما سلبيا للسلطة التقديرية بحيث يرى أن هذه السلطة لا توجد إلا عند تخلف الرقابة القضائية فإنه اتجاه يؤدي في الواقع إلى الاعتقاد بأن كلا من فكرتي القضائية فإنه والسلطة التقديرية تستبعد بعد الواحدة منها الأخرى، ومعنى ذلك أن هذا الاتجاه يقر بأن تعريف كل من هاتين الفكرتين يتحدد على أساس وجود أو عدم وجود الفكرة الأخرى، وهذا يتنافى في الواقع مع التعريف العلمي السليم، الذي يجب أن يجد مضمون الفكرة في ذاتها لا بأمر للرقابة القضائية، وأن الرقابة القضائية هي ما علاقة له بالسلطة التقديرية خاصة وأن تصفح أحكام المادة الإدارية الجزائرية في هذا الخصوص² تبين أن القضاء الإداري يضع في الكثير من الأحيان حدودا للرقابة التي يباشرها على اختصاصات الإدارة، و كذلك القدر الواجب تركه من هذه

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 244

² - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، 2010، ص 190

الاختصاصات لحرية تقدير الإدارة الأمر الذي يعني عدم انضباط هذه التعريفات ومن ثم عدم إحاطتها بكافة المسائل التي عدم خضوع الإدارة لرقابة القضاء بمناسبة « تتدرج في إطار السلطة التقديرية للإدارة كما أن ممارسة اختصاصاتها¹، إنما هو نتيجة لكون هذا الاختصاص تقديريا وليس العكس، وعلى هذا الأساس يجب أن يحدد مقدما نوع الاختصاص لمعرفة ما إذا كان مقيدا فتخضع الإدارة في ممارسته للقضاء، أو تقديريا فتمارسه الإدارة دون معقب عليها من القضاء كرس القضاء الفاصل في المادة الإدارية الجزائرية فكرة السلطة التقديرية للإدارة لكنه لم يقدم تعريفا محددا لها، مكتفيا بتقديم بعض الأمثلة والنماذج عنها، من ذلك قرار الغرفة في قضية والي ولاية بشار 40/41/3553 المؤرخ في 92914 الإدارية بالمحكمة العليا² رقم ضد (ي، ب) حيث اعترف للوالي بتجريد موظف من منصب نوعي، ولم يجز لهذا الأخير متى كان من « الطعن في هذا القرار بعنوان الاعتراف للإدارة بالسلطة التقديرية ومما جاء فيه: المقرر قانونا أن تعيين مدير مؤسسة عمومية محلية يخضع للسلطة التقديرية للوالي». باعتباره منصبا نوعيا، ومتى كان كذلك يستوجب رفض الطعن لا يكفي إذن الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة أن تكون النصوص التشريعية غير محددة أو مشحونة بالثغرات أو النقائص، بل لا بد كذلك من النظم فيما إذا كان القضاء قد وضع من القواعد ما حد بها من إطلاق النصوص التشريعية والقضائية طليقة من كل قيد بحجة أنها تتمتع بسلطة تقديرية، إذ لا بد من توفر حد أدنى من القواعد التي يتعين احترامها. يمنح المشرع للإدارة السلطة التقديرية للتدخل نظرا لقدرتها على اختيار الوسائل المناسبة، واتخاذ القرارات الملائم في ظروف معينة لأنه لا يمكن في أي حال من الأحوال أن يسلم بجميع الحالات التي قد تطرأ في العمل الإداري ويرسم الحلول المناسبة لها، فالسلطة التقديرية ضرورية لحسن الإدارة وتحقيق غايتها المتعددة.³

تظهر السلطة التقديرية في الحالات التي يترك فيها المشرع للإدارة قدرا من حرية التصرف في أثناء ممارستها لصلاحياتها المقررة لها في القانون وذلك على النقيض من السلطة المقيدة التي

¹ - نويري سامية، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، ام البواقي، 2018، ص 18

² - تتمثل وقائع القضية أن السيد (ي، ب) طعن بالبطلان في قرار اتخاذه من والي ولاية بشار الذي أوقفه عن مهامه كمدير عام لمكتب الدراسات التقنية متعددة الخدمات بولاية بشار، وأسس طعنه بأنه أوفى بكل التزاماته المهنية، وأن قرار التوقيف بني على نزاع آخر بخصوص سكن وظيفي.

³ - نويري سامية، المرجع السابق، ص 35

يحدد المشرع للإدارة سلفا نوع وطبيعة التصرف الواجب إتباعه، فالسلطة التقديرية هي الحرية التي تتمتع بها الإدارة في حدود الصالح العام لتختار وقت ووسيلة تدخلها، والحالات الواقعية التي تحدث كما أن حرية الإدارة في اتخاذ قراراتها لا تعني الخروج الكلي عن مقتضيات المشروعية فالسلطة التقديرية لا تمتنع الإدارة التحرر المطلق من أحكام القانون بل هي حرية . تمارس في ظل القانون كما أن النشاط الإداري دائما هو مسير بقواعد أو مبادئ قانونية إن أساس منح الإدارة هذه الأخيرة في أداء مهامها تبرزه مقتضيات حفظ النظام العام واحتواء المستجدات وضمان استمرارية الخدمة العمومية التي من غير الإمكان أن يحتويها القانون بصورة كاملة وعلى هذا الأساس أصبحت فكرة المصلحة العامة هي المبرر الوحيد في ممارسة الإدارة سلطاتها التقديرية، بمعنى أن تكون هذه الأعمال الإدارية تتماشى وفقا لما تقتضيه وتتطلبه المصلحة العامة، مما يستلزم على الإدارة احترام الغاية التي تهدف إلى تحقيقها من خلال ممارسة مختلف النشاطات والأعمال للحفاظ على النظام العام بعيدة عن مختلف الدوافع الشخصية أو البيانية أو العرفية أو الدينية، فيقوم رجل الإداري بممارسة أعماله الإدارية باسم الإدارة.

تعد السلطة التقديرية للإدارة من أهم الامتيازات القانونية ومن أفضل التعاريف التي تكون صلاحية الإدارة التقديرية إذا كانت الجهة الإدارية صاحبة «وردت في هذا السياق هو: الاختصاص حرة في تقدير مدى ممارستها إذا توافرت الشروط التي تبرز ذلك قانونا، وبذلك تتمثل السلطة التقديرية في مكنة قانونية تخول صاحب الاختصاص حرية تقدير اختصاصه متى توافرت الشروط لذلك نستخلص أن السلطة التقديرية للإدارة هي وسيلة قانونية تهدف إلى حماية الحقوق والحريات الفردية واحترام مختلف القواعد القانونية المتعلقة بنشاطها.

الفرع الثاني: مبررات السلطة التقديرية

إذا كانت السلطة التقديرية تتيح للإدارة حرية الاختيار والتصرف، فإنها تعد بهذا الوصف جوهر الإدارة ذاتها وامتيازها أساسيا ورئيسيا من امتيازاتها، بل وسمة من السمات المميزة لها. إذ تمارس الإدارة في الواقع نشاطا إنسانيا يستعصي بطبيعته على أن يقيد تقبيدا تاما بقواعد قانونية محددة وموضوعة سلفا. من هنا يجمع الفقه على ضرورة الاعتراف بها للإدارة، ويبررون ذلك بحجج عديدة ارتأينا تصنيفها إلى مبررات عملية و أخرى فنية.

أولا: المبررات العملية

تستند السلطة التقديرية للإدارة إلى اعتبارات عملية تمنح الإدارة عدة اختيارات لمواجهة الواقع الذي لا يستطيع المشرع أن يتصوره مسبقا، ولا يمكن للقاضي معايشة ملابساته وتفاصيله¹ وحرية الإدارة التي تتمثل في سلطتها التقديرية، هي ضرورة عملية فيما يتعلق بعلاقة الإدارة بالمشرع، وفيما يتعلق بعلاقتها بالقضاء².

1- فيما يتعلق بعلاقة الإدارة بالمشرع:

إن السبب الرئيسي لقيام السلطة التقديرية يرجع إلى اعتبارين أساسيين:

أ- الاعتبار الأول:

مرده أن السلطة التقديرية للإدارة تجد أساسها وتبريرها في أن المشرع عند سنه للنصوص القانونية في شكل عام ومجرد، لا يمكن أن يحيط علما بمجمل الوقائع بما تحمله من احتمالات مختلفة وحالات متباينة وفروع وجزئيات متداخلة ومتشابكة³ ولا مناص في مثل تلك المجالات من أن يكتفي المشرع بوضع الضوابط العامة أو القيود العامة. ويترك الإدارة في نطاقها تتصرف بقدر من الحرية والتقدير، لأنها أقدر بحكم اتصالها بالواقع اليومي أن تواجه الأمور بالوسائل المناسبة والملائمة.

مثلا في مجال الضبط الإداري، من الممكن أن يحدد المشرع سلطات الإدارة والقيود الهامة، ولكنه لا يستطيع مقدما وبطريقة مسبقة أن يبين أي حالة واقعية بذاتها يمكن استعمال هذه السلطة أو تلك. كذلك في شأن الترقيات إلى الوظائف العليا، لا يستطيع المشرع مقدما أن يحدد معايير دقيقة للكفاءة والجدارة في كل الحالات، إذ هناك ضرورة عملية تدعو لإعطاء السلطة الإدارية قدرا لا بأس به من التقدير وحرية الاختيار⁴.

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 19

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، 1991، ص 33

³ - محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2000، ص 217

⁴ - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، دون تاريخ، ص 611

لذلك نجده- أي المشرع - يعترف لجهة الإدارة بقدر من الحرية، اعتباراً من أنها الأقرب ميدانياً والأكثر اتصالاً بالحياة اليومية الجارية، والأكثر علماً بالمعطيات الجديدة والمسائل غير المشمولة بالنص¹

ب- الاعتبار الثاني:

يرجع إلى الخبرة والتجارب التي تكتسبها الإدارة ووسائلها الخاصة التي تستقي منها معلوماتها، والروح العملية التي تستمدّها من إشرافها المستمر على المرافق العامة في الدولة . ولهذا السبب فإن المشرع مهما رعى الحذر والتبصر، لا يمكنه أن يحدد جميع أوجه مناسبة العمل الإداري.²

فعجز المشرع عن الإحاطة مقدماً بكل تفصيلات العمل الإداري، خاصة في الدولة المتدخلة التي غزت مختلف مجالات النشاط الخاص بما فيه من مفاجآت ومواقف غير متوقعة . جعل المشرع غالباً ما يكتفي بصياغة قواعد التشريع بشكل عام ومجرد، تاركاً مواجهة دقائق الأمور وتفصيلاتها للإدارة صاحبة الاختصاص الأول في التنفيذ . بل وحتى في حالة ما إذا وضع المشرع قواعد قانونية تفصيلية لكيفية مباشرة نشاط معين، فإن التطورات المتلاحقة والتغيرات الدائمة التي تطرأ - وهذا أمر حتمي - على هذا النشاط تباعد في الواقع كثيراً بينه وبين تلك القواعد القانونية التي وضعت لتحكمه في زمن معين أو في ظل ظروف معينة . والتي يصعب كذلك أن تعدل وتغير بشكل دائم ومستمر، لما في ذلك من تناقض مع ما يجب أن يتسم به التشريع من ثبات واستقرار . لذلك فإنه يصبح من الحتمي الاعتراف للإدارة بقسط من الحرية حتى تواجه مثل هذه التطورات أو تلك التغيرات .

أي الاعتراف لها بسلطة تقديرية تواجه بها متطلبات الموقف الجديد³، وتسد عن طريقها ما يشوب التشريع القائم من ثغرات وفجوات دون النظر لإجراءات صدور تشريع أمر . وهي إجراءات - كما نعلم - صعبة و معقدة تستغرق في الغالب وقتاً طويلاً . خاصة في الحالات

¹ - عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 ، ص 48

² - محمد بن طاهر ، المادة 07 من القانون 09-23 ، وانعكاساتها على القضاء الإداري، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992، ص 125.

³ - رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 52 ، 53

العاجلة التي تتطلب فيها المصلحة العامة ضرورة اتخاذ إجراءات سريعة للحفاظ عن أمن الدولة أو على النظام العام، أو لمواجهة أية ظروف طارئة لم تكن في الحسبان.¹ وتخلي المشرع عن تقييد الإدارة في شأن مسألة إدارية ما، لا يفيد حتما تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في الجوانب التي لم يقيدتها المشرع فيها. إذ من المتصور أن يكون مرجع عدم التقييد هو عجز المشرع من الناحية الفنية أو القانونية عن ذلك، و ليس التخلي بإرادته الحرة عن التقييد مع توافر القدرة عليه بهدف منح الإدارة السلطة التقديرية، ومثال ذلك إجراءات الضبط الإداري.²

فيما يتعلق بعلاقة الإدارة بالقضاء:

لا يستطيع القاضي - أيضا - أن يمد رقابته إلى الجانب التقديري من نشاط الإدارة لأنه مهما وضع أمامه من معلومات، ومهما قام بأبحاث وتحريات حول موضوع النزاع سيكون بعيدا عن المكان الذي تتم فيه الوقائع التي تستلزم تدخل الإدارة. كما أنه يصدر حكمه عادة بعد مضي زمن قد يمتد سنوات عديدة بعد وقوع تلك الحوادث. مما يستحيل معه أن يكون صورة مماثلة تمام المماثلة للحالة وقت وقوعها. كما تتقصه الخبرة الكافية لمواجهة الحالات التي تعرض على الإدارة. بالإضافة إلى عدم إحاطته بالوسائل التي تتخذها الإدارة لدرء هذه الحالات.³

لكل هذه الاعتبارات، يجب التتويه إلى أن سلطة الإدارة التقديرية مسألة ضرورية، لا بد من التسليم بها. إذ هي ترتبط بطبيعة الوظيفة الإدارية ويفرضها الصالح العام. ويؤكد هذا عجز المشرع عن تنظيم جزئيات وتفصيلات الأعمال الإدارية.

الخلاصة أن السلطة التقديرية هي حقيقة واقعية. وهي أمر تستلزمه مقتضيات النشاط الإداري.⁴ وذلك في وقت تواجه فيه الإدارة اليوم حركة تحول أساسية ومستمرة، شملت مختلف الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية إضافة إلى الثورة التقنية الهائلة التي يشهدها العالم المعاصر

¹ - انظر في ذلك: نذير أوهاب، . السلطة التقديرية للإدارة- دراسة مقارنة-، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، سنة 1412 هجرية، ص 41.

² - صافي عبد الله، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي، 2008 ، ص 132

³ - توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1955 ، ص 667

⁴ - سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003 ، ص 218

ثانيا:المبررات الفنية (اعتبار الكفاءة الإدارية)

تقضي مبادئ علم الإدارة بأن حسن قيام الإدارة بوظيفتها يتطلب تمتعها بقدر من السلطة التقديرية، يسمح لها باستخدام إرادتها في ممارسة اختصاصاتها وتطبيق القانون بما يتفق والواقع الذي تحتك به .إذ أن القانون مهما بلغ شموله وازدت دقته لا يقوى على الإحاطة بجزئيات لا حصر لها .كما أن تطبيق القانون على الحالات الفردية يقتضي تشغيل الفكر والتدبر .وتؤدي المبالغة في تقييد حرية الإدارة إلى جمودها وشل حركتها وتقليل فعاليتها، بل وعدم أدائها مهامها على النحو اللائق¹.

وعليه فإن الإدارة لا يمكن أن يقتصر دورها على أن تكون مجرد تابع للقانون .ومجرد آلة صماء أو أداة لتنفيذه تنفيذا حرفيا .بل يتعين منحها القدرة على الاختيار والاعتراف لها بقدر من حرية التصرف، حتى لا ت وصف بالجمود وحتى تنمو لديها ملكة الابتكار والتجديد .مما يكفل في النهاية حسن سير الم ارفق العامة بانتظام².

إن خبرة الإدارة وتجاربها المكتسبة في إدارة المشروعات العامة، نتيجة احتكاكها الدائم بالعمل وظروفه المتغيرة، يجعلها في الواقع أقدر من غيرها على تقدير مناسبة الأعمال المختلفة .وكذلك في استنباط الضوابط الإدارية الملائمة لتلك الأعمال .الأمر الذي يبرر الاعتراف لها بقدر من حرية التصرف والتقدير عند مباشرة مختلف أوجه نشاطاتها .خاصة أن معظم النصوص التشريعية لا تحدد بطريقة صريحة ومحددة وسيلة وكيفية تنفيذها، تاركة مثل هذه المسائل للإدارة صاحبة الإمكانيات الفنية والخبرة العملية في هذا المجال³.

بالتالي فإن السلطة التقديرية هي أمر لا غنى عنه للإدارة، التي أصبحت في الوقت الحاضر إدارة خدمات .حتى تتمكن من أداء ووظائفها على أكمل وجه تحقيقا للمصلحة العامة في مختلف المجالات .

فالإدارة بحكم تنظيماتها الضخمة مآلها في كل الدول إلى الحركة البطيئة الثقيلة .وإذا جاء المشرع أو القاضي ليحدد لها بدقة كل ما يمكن عمله بنصوص مقيدة دائما، فإن النتيجة ستكون

¹ - André Delaubadère, Yves gaudement traité de droit administratif, tome1, Libraire général de droit de jurisprudence, 16 Emme édition, Paris, 1999, p225.

² - Thierry Cathala, le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires, L.G.D.J, Paris, 1996, p 29 et suivantes.

³ - عدنان عمرو، مبدأ المشروعية - دراسة مقارنة - الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 ، ص 44 و ص 45

قتل روح الخلق والإبداع لدى الجهاز الإداري .وفي ذلك بلا شك ضرر بالمصلحة العامة للمواطنين، لأن الإدارة هي ذراع الدولة في البناء والتعمير وإنشاء المرافق العامة وحماية الأمن الداخلي والخارجي .وهي لا تستطيع القيام بتلك المسؤوليات بدون قدر هام من حرية التقدير وبالذات بدون أن يترك لها حق اختيار الوسائل التي ترها ملائمة لتحقيق المصالح والأهداف العامة¹.

وليس في ذلك الاعتراف أي إضرار بحقوق الأفراد و حرياتهم ، خاصة مع حرص المشرع والقضاء على عدم الاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة إلا بالقدر اللازم والضروري لتحقيق أهدافها دون أن تضر بحقوق الأفراد و حرياتهم².

وعليه فإن السلطة التقديرية هي وسيلة لإحياء روح العدالة الإنسانية في التطبيق الفردي للقاعدة القانونية .ذلك أن هذه القاعدة تقرر في الواقع نفس المبادئ والأحكام لعدد لا نهائي من الحالات الفردية المستقبلية التي لا تتطابق حتما مطابقة تامة، بل هي في الغالب تتفاوت وتختلف عن بعضها البعض بشكل أو بآخر.

وهذا التفاوت والاختلاف يظهر في كثير من الأحيان عدم ملائمة القاعدة القانونية، بل وقسوتها أحيانا في التطبيق الفردي، ولذلك فإن الإدارة تستطيع عن طريق سلطتها التقديرية أن تبعث في التطبيق الفردي للقاعدة القانونية تلك الروح الإنسانية والعدالة التي فقدتها بسبب تجر يدها وتعميمهما.

والصالح العام ذاته يقتضي أن يكون للإدارة سلطة تقديرية تواجه بها - في حالات معينة - كافة الاحتمالات المتوقعة أو غير المتوقعة .وذلك حتى لا يصاب المجتمع في مثل تلك الحالات بالشلل والارتباك .الأمر الذي لا يجدي معه أي احترام للقوانين القائمة أو التقيد بأحكامها .ولهذا فقد قيل بأن دور الإدارة لا يمكن أن يقتصر على مجرد أن تكون تابعا للقانون، بل يتعين منحها القدرة على الاختيار والاعتراف لها بقدر من حرية التصرف حتى لا توصل بالجمود، وحتى تنمو لديها ملكة الابتكار والتجديد. مما يكفل في النهاية ليس فقط حسن سير المرافق العامة وما يعود

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 612

² - محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار العربية القاهرة، 1967 ، ص 48

على المجتمع من جراء ذلك من نفع وخير، وانما أيضا النهوض والارتقاء بالمصلحة العامة للجماعة.¹

هكذا أصبحت فكرة السلطة التقديرية اليوم من أهم الأفكار الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري لدرجة أن Waline « » ربط تعريف هذا القانون بتلك الفكرة وفي ذلك يقول: " إذا كان الأمر يستلزم تعريف القانون الإداري، فإنني أقول، فلندع جانبا، الجانب الذي يتناول المؤسسات الإدارية بالتعريف، والتي يتشابه في نطاق هذا القانون مع غيره من القوانين، ولكن تعريف القانون الإداري ينصب أساسا حول دراسة السلطة التقديرية للإدارة، وما يرد عليها من قيود من أجل الحفاظ على حقوق الأفراد والموظفين العموميين".²

المطلب الثاني: رقابة الملائمة على السلطة التقديرية

ترتبط رقابة القضاء بطبيعة سلطات الإدارة فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة فإن الإدارة تخضع لرقابة المشروعية فأى خروج من جانبها عن الحدود المفروضة عليها يجعل تصرفها غير مشروع أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية فإن الإدارة تخضع لأسلوب آخر من أساليب الرقابة القضائية، وهي رقابة الملائمة.

فقد حول القانون للقضاء سلطة رقبة الإدارة في حالة استعمالها لسلطتها التقديرية من حيث مدى ملائمة، وتناسب الوسائل المستعملة مع الوقائع المادية، والقانونية التي حدثت، وهذا ضمانا لمبدأ المشروعية، وحتى لا تتعدي الإدارة، وتتعسف في استعمال سلطتها التقديرية. ومن هنا يبدو من الضروري أن تخضع سلطة الإدارة التقديرية لرقابة الملائمة وهذا ما يضطرنا إلى البحث في معنى هذه الرقابة³؟

الفرع الأول: تعريف برقابة الملائمة على السلطة التقديرية

لقد بذل الفقه أقصى جهوده في سبيل إنكار وجود رقابة قضائية على ملائمة القرارات الإدارية، وتفسير الرقابة على هذه القرارات وفقا لحدود المشروعية، ومقتضياتها بعيدا عن إطار

¹ - المرجع نفسه، ص 49 و 50

² - نبيلة عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية (الاتجاه الحديث لمجلس الدولة في مصر وفرنسا)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1110، ص 32

³ - فارس مزوزي، مبدأ رقابة الملائمة على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 4 .

الملائمة باعتبار أن الملائمة هي مسألة تتصل بالإدارة الجيدة أو الإدارة السيئة، فهي مسألة واقع تدخل في إطار الإدارة بمعناها الفني، وليس القانوني أي أنها مسألة من مسائل الإدارة الرشيدة، وليس القانون الإداري، وبالتالي تختص بها الإدارة وحدها بأن تحدد دون غيرها مدى ملائمة تصرفاتها.

وفي هذا يقول الأستاذ فالين: "أن عملية الإدارة تتمثل أساسا في الاختيار في نطاق مجموعة القرارات التي يتم اتخاذها قانونا ذلك القرار الذي يتفق أكثر من غيره مع احتياجات الصالح العام وإذا سمح القاضي لنفسه بمراعاة الإدارة في تقديرها هذا، وإلغاء القرارات التي يقدر أنها لا تخدم الصالح العام بدرجة كافية، فإنه في هذا الفرض لا يصبح قاضي إداري، وإنما رئيسا على الإدارة. هذه الاعتبارات المذكورة سابقا هي التي يعبر عنها فقهاء القانون الإداري عادة بالقول: "إن القاضي الإداري في دعوى الإلغاء يجب أن يقتصر على فحص مشروعية القرارات دون التعرض لتقدير ملائمتها"¹.

غير أن القضاء الإداري قد أورد على القاعدة السابقة استثناءات وسمح لنفسه استثناء بأن يقدر أهمية الوقائع وينظر في ملائمتها والقرار الذي أصدرته الإدارة في ظل سلطتها التقديرية، ومن هنا يمكن تعريف رقابة الملائمة: "بأنها عملية تنظر إلى مدى موافقة التصرف لمركز معين أو حالة معينة بالنظر لما يحيط هذا المركز أو هذه الحالة من اعتبارات الزمان والمكان"².
فرقابة الملائمة هي رقابة القاضي لأهمية الوقائع المكونة لركن السبب، ومدى تناسبها مع مضمون القرار الصادر، أو بمعنى آخر القاضي الإداري يراقب درجة خطورة القرار .

الفرع الثاني: أساس رقابة الملائمة على السلطة التقديرية للإدارة :

المقصود بأساس رقابة الملائمة على السلطة التقديرية للإدارة المبررات، والأسس القانونية، والفنية العملية التي دفعت القضاء الإداري إلى فرض رقابة على السلطة التقديرية للإدارة. فقد كان الرأي السائد في بادئ الأمر يرى أن القاضي لا يحق له أن يتدخل لمراقبة أعمال الإدارة التي تندرج في إطار سلطتها التقديرية وذلك انطلاقا من قاعدة أن القاضي مكلف بمراقبة المشروعية وليس بمراقبة الملائمة، وتبعاً لذلك فإن الإدارة تمارس سلطتها التقديرية دون رقابة والتي كان من

¹ - محمد حسين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ب-ط، القاهرة، 1971،

² - سامي جمال الدين، دعاوي الإدارية، منشأ المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2003، ص 108

الممكن أن يفرض عليها المشرع قيودا، وحدودا بذلك تحقيقا لمبدأ الفصل بين (السلطات فالقاضي لا يمكن له أن يتدخل ويقوم مقام المشرع .

لكن هذا الرأي تبدل وأصبحت السلطة التقديرية للإدارة تخضع للرقابة القضائية فهي ليست مطلقة، والرقابة بالنسبة إليها ليست منعدمة، فهي موجودة فيها كما هو الشأن في السلطة المقيدة، وان اختلف مداها في كل حالة.

وبذلك تكون الإدارة مقيدة حتى في مجال السلطة التقديرية بأن يكون الغرض من تصرفاتها هو تحقيق الصالح العام، فإذا انحرفت عنه كان قرارها معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة وحق للقضاء الحكم بإلغائه.

وقد استند القضاء في بسط رقابته على سلطة الإدارة التقديرية إلى أساسين هما: الغاية ومطابقة قرارات الإدارة للمبادئ القانونية العامة، ويكمن الأساس الأول فيما قرره القضاء من وجوب أن يكون القرار الإداري مطابقا للغاية التي استهدفها التشريع، فإذا استعملت الإدارة تلك الغاية في قرارها، بأن أصدرت القرار على أساس باعث آخر لا يمت لهذه الغاية بصلة، كان القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، فالقضاء قد استحدث عيب الانحراف ليكون قيذا عاما على مباشرة الإدارة لسلطتها التقديرية، ومؤداه اعتبار كل قرار يستهدف غرضا غير الذي حدده المشرع الصالح العام معيبا¹.

مما سبق يتضح أن الرقابة القضائية تشمل تقريبا جميع أعمال الإدارة سواء تلك الأعمال التي صدرت في ظل السلطة المقيدة أو الأعمال المستندة إلى السلطة التقديرية، والتي يرجع في رأينا أساس فرض رقابة الملائمة عليها إلى عمل القاضي على التضييق من السلطة التقديرية وهذا حماية لحقوق، وحرية الأفراد، وحماية للصالح العام.

المبحث الثاني: مبدأ التناسب ومدى تطبيقه في القانون الجزائري

يعتبر التناسب فكرة أساسية من أفكار القانون الإداري و كما يمكن تحليلها إلى عناصر ثلاثة وهي القرار الصادر و الحالة الواقعية و الغاية المستهدفة فالتناسب يمكن أن ينشأ من علاقة تطابق بين وسيلة، و الهدف في نص معين والتناسب بهذا المفهوم يمكن أن يتغير تبعا للحالة الواقعية و المزايا المتوقعة و المدار الناتجة وهذه الأفكار عن التناسب يجمعها أنها مفاهيم لا يمكن

¹ - علي محمود القسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 1999، ص5

إرجاعها إلى صيغة النمط الثابت فهي ليست أكثر من مجرد عنصر أو دليل قضائي، و هي تمتزج كثيرا مع فكرة الموازنة بين المنافع و الأضرار الشيء الذي سنوضحه وفق رقابة القضاء الإداري على قرارات السلطة الإدارية و عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع التي أرتكزت عليها السلطة الإدارية أساسا لقرارها و صحة تكييفها قانونا، و عدم مخالفة محل القرار للقواعد القانونية دون أن يتعدى ذلك إلى البحث في أهمية و خطورة السبب، و لذلك أستقر القضاء الإداري على اعتراف الإدارة بسلطة التقدير الملائمة بين أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها التصرف الذي تتخذه ضدها و مع ذلك فإن القضاء الإداري لم يلتزم بهذه القاعدة في كثير من الحالات تبين فيها ضرورة التزام الإدارة بمراعاة التناسب بين الوقائع المبررة لاتخاذ القرار الإداري و هذا ما جعل عمل القاضي الإداري يمتد إلى الرقابة على مدى تحقق هذا التناسب دون أن يتجاوز ما خول له القانون كقاضي مشروعية¹.

والميدان الرئيسي في القضاء الإداري يتمثل في ميدان توقيع الجزاءات على شكل قرارات التأديبية لمواجهة إسراف بعض الجهات الإدارية في ممارسة سلطتها التأديبية إذ فرض القضاء الإداري رقابته على مدى الملائمة في هذه القرارات بحيث أن ثبوت تفاوت بين درجة الخطأ الإداري و بين نوع الجزاء و عدم تناسبه يؤدي إلى عدم مشروعية القرار التأديبي و لذلك يجب على السلطة التأديبية أن تقوم بعمليتين منفصلتين فعليها أن تقوم بتشخيص الخطأ وكشفه في سلوك الموظف و عليها من جهة أخرى أن تقوم باختيار الجزاء المناسب، فإن البحث عن التناسب يبدأ عند أول فعل محرم و ينتهي باختيار الجزاء.

المطلب الأول: التعريف بفكرة التناسب في مجال التأديب

يتطرق بعض الفقهاء بتعريف التناسب ومنهم فيدال بقوله "إنه ذلك السلوك التي تلتزم الإدارة بموجبه ألا تفرض على الأفراد أو الأضرار أكثر مما تطلبه مهمة المحافظة على المصلحة العامة المنوط بها تحقيقها".

كما تطرق الدكتور عبد الغني عبد الله بقوله أنه " في المرحلة الثالثة على السبب، يجب أن يوجد التناسب أو التلاؤم بين شدة القرار و بين الوقائع المادية التي حدثت ودفعت الإدارة إلى إتخاذها"².

¹ - انفان العقيل العجاردة ، المرجع السابق ، ص. 95

² - مائة محمد نزار أبو دان ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، الطبعة الأولى، 2011 ، ص. 10،11 .

ذهب الدكتور مصطفى فهمي بتعريف التناسب بأنه "عند ما يبسط القضاء الإداري رقابته على السبب في القرار الإداري في ما يتعلق بالمرحلة الثالثة منه، فهو يتحقق مما إذا كان هناك تناسب بين السبب و الإجراء المتخذ، أي ما إذا كان هذه الوقائع كافية لتبرير القرار المتخذ". أما بعض الفقهاء ذهبوا إلى تعريف التناسب بأنه تقرير لأهمية كسب و مدى ملائمة توافق هذا السبب مع محل القرار، فالتناسب له عنصران "السبب و المحل" فهما عنصران أساسيان للملائمة في القرار الإداري. و ذهب إلى تحديد طبيعة القانونية للتناسب بأنه عملية حسابية بسطها الجريمة و مقامها العقوبة، و حصلها ملائمة القرار .

وهو ما قام به المشرع الجزائري طبقاً لأحكام المادة 163 من القانون 06/03 على أنه تتوفر السلطة التأديبية المختصة على عدد من العقوبات التأديبية المصنفة حسب جسامة الأخطاء المرتكبة، و لا يمكن أن تطبق أي عقوبة خارج تلك المنصوص عليها قانوناً و ذلك استناداً إلى المبدأ العام المنصوص عليه في القانون العقوبات الا جريمة ولا عقوبة ولا تدابير أمن إلا بقانون " ولا يمكن مثلاً في إطار توقيع العقوبة من الدرجة الثالثة على الموظف إقرار تنزيل، بأكثر من درجتى المخالفة ذلك القانون المادة 163 من القانون العقوبات الجزائري بمعنى أن السلطة الإدارية قيدت باختيار العقوبة التأديبية المناسبة طبقاً للتصنيف المعد قانوناً كما لا يمكن تطبيق عقوبتين مختلفتين لنفس الخطأ.¹

الفرع الأول: تطور مبدأ التناسب في القرار الإداري

لقد ضل مجلس الدولة يرفض رقابته لخطورة الجزاء التأديبي، وذلك حتى في عام 1978 كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض مدى نطاق رقابته على القرارات التأديبية إلى البحث عن التناسب، أو الأحرى إلى الملائمة في هذه القرارات، على أساس أن إختيار العقوبة التأديبية هو من أطلاقات السلطة التأديبية التي لا يجوز التعقيب عليها . إلا أن الفقه الفرنسي لم يقتنع بأن تصل حرية تقدير الإدارة إلى حد التفاوت الواضح في توقيع العقوبات التأديبية، مما يقلل إلى حد كبير من قمة الضمانات التأديبية و غاياتها التي كفلها المشرع و القضاء في هذا الصدد.

وكذلك في 09 جويلية 1978 رأى أنه قد آن أوان التطور في طريق تقييد السلطة التقديرية للإدارة في أهم معاقلها و هو بحال رقابته على مدى التناسب بين العقوبة التأديبية و درجة جسامة

¹ - كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص.145

أو خطورة الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام و ذلك في حكمه الشهير في قضية "ليبون" و في هذا الصدد راقب المجلس تناسب الجزاءات التأديبية مع الوقائع المسببة لها من خلال اللجوء إلى فكرة الخطأ الظاهر¹.

و هذا النصر الذي حققه مجلس الدولة في الحكم السابق تأيد بحكم لاحق أصدره المجلس في قضية "فينولاي" في حكمه الصادر في 26 جويلية 1978 وهذا الحكم يعتبر أول تطبيق إيجابي لحكم "ليبون"، و ألغى به مجلس الدولة لأول مرة الجزاء التأديبي الموقع على مدير الخدمات بغرفة الزراعة، و ذلك لعدم تناسبه و المخالفة المرتكبة .

و هكذا تعددت تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، لتؤكد المبدأ الذي أرساه حكم "ليبون" في إقرار حق المجلس في رقابته التناسب بين الخطأ و الجزاء في مجال التأديبي .

الفرع الثاني: مبدأ التناسب في القضاء الإداري:

الميدان الرئيسي لمبدأ التناسب في القضاء الإداري، يتمثل في ميدان توقيع الجزاءات في القرارات التأديبية لمواجهة إسراف بعض الجهات الإدارية في ممارسة سلطتها التأديبية و التفاوت الصارخ بينها في تقدير الجزاءات المناسبة، إذ فرض القضاء الإداري رقابته على مدى الملاءمة في هذه القرارات، بحيث أن ثبوت المفارقة الصارخة بين درجة المخالفة الإدارية و بين نوع الجزاء و مقداره و عدم تناسبهما، يؤدي إلى عدم مشروعية القرار التأديبي .

أما فيما يخص كيفية تطبيق الرقابة على التناسب، ففي مجال التأديب مثلا فإن القرار الصادر بتوقيع الجزاء يكن متناسبا عندما ينحصر في تطبيق جزاء لم يكن قاسيا، أي الجزاء يكون مرتبطا أو متطابقا مع الخطأ، و للوصول إلى ذلك فإن السلطة التأديبية تقوم بعمليتين منفصلتين متتابعتين، فعليها أولا أن تقوم بتشخيص الخطأ وكشفه في سلوك الموظف، وعليها ثانيا أن تقوم باختيار الجزاء من بين الجزاءات المقررة حيث لا يتحقق التناسب إلا وقت اختيار الجزاء. و فوق ذلك يحصل أن لا يوجد أخطاء معرفة من قبل، و عندئذ يكون التجريم ذاتيا و شخصيا، وفي هذه

¹ -حاجة عبد العالي ، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، بسكرة 2004، ص 123.

الحالة فإن البحث عن التناسب يبدأ عند أول عملية و ينتهي بإختيار الجزاء، ويمكن أن يحدث أن لا يكون هناك تحديد للجزاءات، و عندئذ فإن الأمر يقتضي إستحداث جزاء جديد.¹

المطلب الثاني: موقف الفقه من الرقابة القضائية على مبدأ التناسب ومدى تطبيقه في الجزائر

استقر القضاء الإداري على الاعتراف للإدارة بسلطة تقدير الملائمة بين أهمية الحالة والخطورة الناجمة عنها و التصرف الذي تتخذه حيالها .

ومع ذلك إن القضاء لم يلتزم هذه القاعدة في كثير من الحالات، فرأى فيها ضرورة التزام الإدارة بمراعاة التناسب بين الوقائع المبررة لاتخاذ القرار الإداري و محل هذا القرار . تأسيسا على أن مبدأ التناسب في هذه الحالات من المبادئ القانونية العامة التي يتوجب على الإدارة الالتزام بها في تصرفاتها دون حاجة إلى وجود نصوص صريحة تتضمنها، و بذلك يمتد عمل القاضي الإداري إلى الرقابة على مدى تحقق هذا التناسب، دون أن يتجاوز حدود وظيفته كقاضي مشروعية، حيث يقتصر عمله على المطابقة بين محل القرار الإداري و أحد المبادئ القانونية و هو مبدأ التناسب.²

الفرع الأول : موقف الفقه من الرقابة القضائية على مبدأ التناسب

لقد واجها القضاء الإداري بإسباغ رقابته على مدى التناسب بين الجزاء و المخالفة اعتراضا من بعض الفقه تأسيسا على أن هذا التناسب من الأمر التي تترخص الجهات التأديبية المختصة بتقديرها بدون معقب.³

فذهب هذا الاتجاه الفقهي إلى أن المحكمة الإدارية العليا لا تملك التعقيب على الحكم و القرار التأديبي، إلا إذا كان مخالفا للقانون، و بأنه لا يمكن القول بوجود عيب مخالفة القانون إلا إذا كان بصدد

ممارسة اختصاص مقيد، ولا خلاف في أن السلطة التأديبية تمارس اختصاصا تقديريا بعد اختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة في حق الموظف.¹

¹ - أمال يعيش تمام ، الرقابة على تناسب القرار الإداري و محله في دعوى الإلغاء ، مجلة المنتدى القانوني ، العدد الخامس ،

جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص 138

² أمال يعيش تمام ، المرجع السابق ، ص 137

³ - د عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، طبعة 1996 ، ص، 674

ولقد ذهب إتحاد آخر إلى أن تأييد أعمال رقابة القضاء الإداري على تناسب القرارات و الأحكام التأديبية، و أستند بعض أنصار هذا الاتجاه في ذلك إلى اعتبار الرقابة على التناسب صورة متقدمة من صور الرقابة على المشروعية، حيث أن القرار التأديبي وفقا لبعض المؤيدين لهذا الإتحاد، افتقد الملائمة على العقاب و يتسم بالمغالاة في شدته بالمقارنة مع الذنب المقترف. فإنه يخرج عن نطاق المشروعية الأمر الذي سيستوجب إخضاعه للرقابة القضائية النزول به إلى القدر الذي يتلاءم مع المشروعية.

إلا أن الباحث يجد أن مجال رقابة القضاء الإداري لمبدأ التناسب يجب أن تطبق بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الإدارية دون أن يشمل الأحكام القضائية، بالاستثناء إلى ما ذهب إليه بعض الفقهاء، و بحق من أن عيب عدم التناسب يلحق بالسلطة التقديرية و يطابق في معناه الفني لعيب إساءة استعمال السلطة أو التعسف فيها، و بأن الأحكام التأديبية التي تصدر عن المحاكم التأديبية بالاستناد لسلطتها التقديرية في تحديد الجزاء و مدى جسامته، إنما يكون بعيدا كل البعد عن مظنة التعسف أو الانحراف.

الفرع الثاني : تطبيق مبدأ التناسب في القرار الإداري الجزائري

إن مبدأ التناسب لم يستقر بعد في القضاء الإداري إلا أن هذا الأخير أخذ ببعض الأحكام ومبادئ نظرية التناسب في مجال القرارات التأديبية قذوة بالقضاء الفرنسي و المصري لقد راقب مجلس الدولة الجزائري تناسب الجزاءات التأديبية مع الوقائع، ومن أحكام القضاء الإداري في هذا الصدد ما تم الحكم به في القضية المعروضة بالمحكمة العليا " قضية (س) ضد وزير العدل و المجلس الأعلى للقضاء" .

فقد تم في هذه القضية عزل (س) من مهامه بسبب ارتكابه حسب الوزير أفعالا ماسة بمهنة القاضي وكان على القاضي الجواب على مسألة أولى تضمنتها إحدى مقتضيات القانون الأساسي للقضاء و قررت المحكمة العليا تبعا لاجتهاد قضائي سابق " بأن الطعن في تجاوز السلطة موجود حتى بدون نص و يستهدف طبقا للمبادئ العامة للقانون احترام قانونية " مبدأ المشروعية " و أنه لا يمكن للمقتضيات المقررة في المادة 99 من القانون الأساسي حرمان الطاعن من الطعن من

¹ - د عبد الغني بسيوني ، المرجع نفسه ، ص 675

أجل تجاوز السلطة المفتوح له في هذا المجال على غرار المجالات الأخرى عملا بالمبادئ العامة للقانون".¹

و بالتالي يجب أولا مراقبة مدى توفر الخطأ، أي القيام برقابة عادية، و هل تكون الإدارة باتخاذها قرار يقضي بعزل (س) قد قدرت الأفعال تقديرا معقولا يبرر هذا القرار ؟ إن جواب المحكمة العليا تمثل في إبراز عدم التناسب الجزاء النهائي مع الأخطاء المرتكبة .

كما نجد قرار المجلس الصادر في 26 جوان 1999 قد أقر وطبق مبدأ التناسب في مجال القرارات التأديبية، حيث ما جاء في تسيب هذا القرار ما يلي : "حيث يثبت من عناصر الملف أن المستأنف توبع بجريمة إنشاء محل للفسق، و أدين بعقوبة سالبة للحرية تتمثل في تسليط عليه شهرين حبسا نافذة وغرامة قدرها (2000 د.ج)".

حيث أن المستأنف يعمل في حقل التربية و التعليم و إن كان يشغل منصب مقتصد مما يفترض معه أن يكون هذا الفضاء سليما من كل سلوكيات الأخلاقية المشينة التي تلوث عالم البراءة، حيث أن العقوبة المسلطة على المستأنف تتنافى مع الواجبات المفروضة ...، ذلك أن الفعل الذي أدين به المستأنف جزائيا و هو أن الأفعال التي تمس بشرف الوظيفة قطعاً فضلا عن كونها تدل على الإخلال بالسلوك القويم الواجب التحلي به من طرف الموظف العمومي².

وترتبيا على ذلك فإن المستأنف يكون قد ارتكب خطأ مهنيا ثابتا ما يبرر تسليط عليه عقوبة تأديبية خلاف لإدعاءاته، وكذلك من جهة أخرى فإن من الثابت فقها و قضاء أن رقابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب المسلط، إلا إذا تبين له عدم تلازم الواضح بين نسبتي الخطأ و العقوبة المطبقة ضمن عقوبات الدرجة الثالثة و أن للإدارة سلطة التقديرية و الملائمة في اختيار العقوبة المناسبة من ضمن عقوبات الدرجة الثالثة وإن تدخل القاضي آنذاك يشكل تدخلا في أعمال الإدارة، ويشكل خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات وعلى ذلك فرقابة القاضي تقتصر على التحقق من صحة الوصف المعطى للخطأ التأديبي وكذا الدرجة التي يصنف فيها و كذا من حيث مدى تناسب درجة العقوبة مع درجة الخطأ المرتكب.

¹ - فريدة أبران ، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة ، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 الجزائر، 2002

² - فريدة أبران ، المرجع السابق.

خلاصة الفصل الثاني:

إن مبدأ التناسب في القرارات الإدارية يعتبر بمثابة ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرية تهم، والذي تركز فيه صفة الحماية الإيجابية لتلك الحقوق والحريات، بحيث يجب أن يترتب جزاء على مخالفة الإدارة لهذا المبدأ. هذا الجزاء يتمثل في إلغاء العمل المخالف لمبدأ المشروعية. وإعمالاً بهذا المبدأ، تغدو السيادة للقانون، ولا لأشخاص الحكم، فيسمو القانون باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة، والسلطات العامة في الدولة أياً كان دورها في وضعه وإقراره وإصداره. ولا شك أن خضوع السلطة الإدارية على وجه الخصوص للقانون، يمثل إحدى أهم نتائج مبدأ المشروعية ومقتضياته، وخصوصاً عند إصدار القرارات الإدارية التي تعد المظهر الرئيسي والأساسي لوسائل الإدارة في مباشرة جميع أوجه نشاطها. وكان من نتيجة اتساع نشاط الإدارة، قيام المشرع بمنحها امتيازات عديدة كالسلطة التقديرية، وغيرها من أجل تحقيق وظائفها بفعالية. من هنا بدت ضرورة العمل على تنظيم الرقابة المجدية والفعالة وفرضها على أعمال الإدارة خاصة قراراتها الإدارية الصادرة عن سلطتها التقديرية، ذلك لضمان عدم خروجها على أحكام، القانون المنظمة لاختصاصاتها وأعمالها، وحتى لا يكون هذا الاتساع اعتداء على حقوق الأفراد وممتلكاته.

خاتمة

بعد تعرضنا لمختلف الجوانب المتعلقة بالنظام التأديبي، يظهر تكريس المشرع وقراره لفاعلية الإدارة عن طريق سلطة إصدارها للقرار التأديبي حيث خول لهذه الأخيرة تحديد عناصر الخطأ المهني وأوصافه التي استوجب إصدار القرار ومن جهة أخرى أناط بها مهمة توقيع العقوبة تأديبية إذا ما ثبت خروجه عن مقتضى الواجب عند أداء مهامه الوظيفية.

إن المساس بالواجبات الوظيفية تجعل الموظف في وضعية تأديبية والتي تعتبر من أهم مظاهر ممارسة السلطة الإدارية لصلاحياتها، إذا بدونه لا تستطيع مواجهة الموظف عن أخطائه التي ارتكبها حال قيام العلاقة الوظيفية، فالحكمة من وضع نظام تأديبي جاءت من أجل إصلاح وتقويم السلوك الإداري والمحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيبتها لضمان سير المرفق العامة بانتظام.

لما يشكله التأديب من خطورة على نظام استقرار الإدارة، أحاط المشرع عملية اتخاذ القرارات التأديبية بإطار قانوني حيث يشكل في حد ذاته آلية لوضع حدا لتعسف الإدارة ليظهر تكريس المشرع وقراره لفاعلية الإدارة حيث خول لهذه الأخيرة تحديد عناصر الخطأ المهني وأوصافه التي استوجب إصدار القرار التأديبي ومن جهة أخرى أناط بها مهمة توقيع العقوبة تأديبية إذا ما ثبت خروجه عن مقتضى مهامه الوظيفية.

إن مبرر وأساس إصدار القرار التأديبي هو كل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف موظف أثناء أو بمناسبة تأديته لمهامه يعرض مرتكبيه للعقوبة التأديبية، ليتولى الفقه والقضاء مهمة وضع معايير للأفعال التي تشكل أخطاء مهنية في ظل غياب تحديد قانوني لها.

ولهذا فإن مبدأ التناسب هو وجه من وجوه رقابة المشروعية على عناصر القرار التأديبي المتخذة بناء على سلطتها المقيدة، فهي أقوى الضمانات القضائية، التي سمحت للموظف العام المطالبة بإلغاء العديد من القرارات التأديبية، دون المساس بحقه في طلب تعويضه عما أصابه من ضرر ويرتبط نجاح أية قاعدة قانونية في الدولة بكيفية معالجة القضاء لفحواها وتفسيرها، لهذا كان لمبدأ التناسب دورا هاما في ضمان خضوع جميع أعمال وتصرفات الإدارة العامة للقانون.

نتائج واقتراحات:

على ضوء دراستنا نستعرض النتائج التالية:

- ترك المجال الإدارة في تحديد نوع الخطأ المهني وهي بذلك لها السلطة التقديرية مما يؤثر على طبيعة المسؤولية المترتبة عنه
- الالتزام بمجموع الإجراءات التأديبية ضد الموظف من طرف الإدارة الموقعة للجزاء أكبر ضامن لحقوق الموظف من تعسف الإدارة
- التشديد والتأكيد على الالتزام بالإجراءات التأديبية من طرف السلطة موقعة العقاب ومن خلال النتائج التي أسفرت عنها دراستنا نستعرض الاقتراحات التالية:
- تحديد المعايير وضبطها بشكل دقيق من شأنه تحقيق أكثر ضمان لحقوق الموظف ضد تعرضه للعقوبة بشكل تعسفي
- مراعاة مبدأ التناسب في مختلف العقوبات المقررة ضد الموظف المرتكب لخطأ مهني.

قائمة المراجع

أولا : المصادر

النصوص التشريعية :

- الأمر 66/133 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الوظيفة العمومية الجزائري، العدد 46.
- المرسوم رقم 59\85 المؤرخ في 23\03\1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي العمال المؤسسات و الإدارات العمومية

ثانيا: المراجع

1/ الكتب:

- أمال يعيش تمام، الرقابة على تناسب القرار الإداري و محله في دعوى الإلغاء، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة .
- بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2010.
- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 1955.
- جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
- ربيعة بوقريط، حجية الحكم النهائي أمام سلطات التأديب الإدارية بالجزائر، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 06، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2011.
- سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، منشأ المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2003 .
- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003.
- سعيد بوشعير، النظام التأديبي لموظفي العمومي في الجزائر طبقه للامر رقم 133، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1996 .
- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول.ديوان المطبوعات الجامعية 2010.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، مطبعة جامعة عين شمس، 1991 .

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق 244
- عبد العزيز عبد المنعم - الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - المركز القومي للإصدارات القانونية ط - الأولى - سنة 2008 م .
- عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة.
- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، طبعة 1996 .
- عدنان عمرو، مبدأ المشروعية - دراسة مقارنة - الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 .
- علي محمود القسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 1999 .
- عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .
- غناي رمضان، عن موقف (م. د) من الرقابة على قرارات التأديبية الصادرة عن مجلس الأعلى للقضاء مجلة، (م. د)، عدد رقم 2005 .
- فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 الجزائر، 2002
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري دار هومة للنشر والتوزيع، سنة 2010 .
- ماية محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، 2011 .
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009 .
- محمد بن طاهر، المادة 07 من القانون 09-23، وانعكاساتها على القضاء الإداري، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992.
- محمد حسين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ب-ط، القاهرة، 1971 .

- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003 .
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، دون تاريخ.
- محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية 2005.
- محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - ج الثاني المركز القومي للبحوث و الدراسات العلمية - ط الخامسة - .
- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2000.
- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار العربية القاهرة، 1967.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، 2010 .
- نبيلة عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية، الاتجاه الحديث لمجلس الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، . القاهرة، 1110
- نذير أوهاب، السلطة التقديرية للإدارة -دراسة مقارنة-، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، سنة 1412 هجرية.
- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، دار الثقافة، عمان، الطبعة، 2007.

المراجع الأجنبية:

- SOUVOGEST (Frédéric) «Organisation et Relation dministrations,Revue de Droit administratif».
- Dalloz, N°5, 2002.
- Thierry Cathala, le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires, L.G.D.J, Paris, 1996.
- André Delaubadère, Yves gaudement traité de droit administratif, tome1, Libraire général de droit de jurisprudence, 16 Emme édition, Paris, 1999.

2/ الرسائل العلمية:

- الياس بن سليم، الفصل التأديبي للموظف العام في الج ا زئر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2001 .
- حاجة عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة 2004.
- حماني، الرقابة الإدارية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة وهران.
- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير منشورة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
- صافي عبد الله، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي، 2008.
- فارس مزوزي، مبدأ رقابة الملائمة على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013
- نويري سامية، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2018.

-	شكر
-	الاهداء
أ	مقدمة
6	الفصل الأول : ماهية العقوبة التأديبية والسلطة المختصة بتوقيع الجزاء
6	تمهيد
6	المبحث الأول: العقوبة التأديبية
6	المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية
6	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية
6	أولاً: التشريع
7	ثانياً: التعريف الفقهي
8	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية
12	المطلب الثاني: أنواع العقوبات التأديبية و المبادئ التي تحكمها
12	الفرع الأول: أنواع العقوبات التأديبية
12	أولاً: العقوبات الأدبية
12	ثانياً: العقوبات المالية
13	ثالثاً: عقوبة الوقف المؤقت عن الوظيفة
13	رابعاً: عقوبة التسريح من الوظيفة
14	الفرع الثاني: المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية
14	أولاً: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية
15	ثانياً: مبدأ وحدة الجزاء التأديبي
16	المبحث الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي
16	المطلب الأول: السلطة التأديبية و ممارستها في الجزائر
16	الفرع الأول: تعريف السلطة التأديبية

17	أولاً: السلطة المختصة بالعقوبة التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية
18	ثانياً: السلطة المختصة بالعقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة
18	الفرع الثاني: ممارسة السلطة التأديبية في الجزائر .
18	أولاً : درجات العقوبة التأديبية حسب القانون رقم 66/133
19	ثانياً: العقوبات التأديبية حسب المرسوم رقم 59\85
21	ثالثاً : درجات العقوبة التأديبية حسب الأمر 03\06
22	المطلب الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاء
22	الفرع الأول: الحالة الاختيارية لاختصاص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء
23	الفرع الثاني: الحالة الإلزامية للاختصاص للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء
25	خلاصة الفصل الأول
26	الفصل الثاني : مبدأ التناسب في القرار الإداري الجزائري
27	تمهيد
28	المبحث الأول:سلطة تقدير الإدارة في توقيع العقوبات في إطار مبدأ التناسب
28	المطلب الأول:السلطة التقديرية و مبرراتها
28	الفرع الأول: تعريف السلطة التقديرية
30	الفرع الثاني: مبررات السلطة التقديرية
31	أولاً :المبررات العملية
34	ثانياً:المبررات الفنية (اعتبار الكفاءة الإدارية)
36	المطلب الثاني:رقابة الملائمة على السلطة التقديرية
36	الفرع الأول: تعريف برقابة الملائمة على السلطة التقديرية
37	الفرع الثاني: أساس رقابة الملائمة على السلطة التقديرية للإدارة
38	المبحث الثاني: مبدأ التناسب ومدى تطبيقه في القانون الجزائري
39	المطلب الأول: التعريف بفكرة التناسب في مجال التأديب
40	الفرع الأول: تطور مبدأ التناسب في القرار الإداري

41	الفرع الثاني: مبدأ التناسب في القضاء الإداري:
42	المطلب الثاني: موقف الفقه من الرقابة القضائية على مبدأ التناسب ومدى تطبيقه
42	الفرع الأول: موقف الفقه من الرقابة القضائية على مبدأ التناسب
43	الفرع الثاني: تطبيق مبدأ التناسب في القرار الإداري الجزائري
45	خلاصة الفصل الثاني
47	خاتمة
50	قائمة المراجع
54	الفهرس