

الضوابط الاجرائية لاختيار الجزاء التأديبي

دراسة مقارنة في الفقه والقضاء الادارى المصرى والفرنسى

د . عبد المقصود توفيق احمد محمد

مدرس القانون

بالمعهد العالى للعلوم الادارية (بأوسيم)

مقدمة

تحتل الضمانات الاجرائية مكاناً هاماً فى نطاق القوانين العقابية فالعدالة فى كل صورها القضائية والاجتماعية والادارية لا يمكن أن تتحقق ما لم يوفر التشريع الاجرائي قدراً كافياً من الضمانات للمتهم فى كل مراحل التأديب ولا سيما مرحلة التحقيق وبمقدار توافر هذا القدر من الضمانات يكون حكمنا سليماً على مستوى أية حضارة من الحضارات المتدثرة أو المعاصرة وموضعها الصحيح من الإزدهار أو الإنهيار.

ومن هنا فإن الضمانات ليست إلا ضوءاً ينير الإجراءات التأديبية ويزيل عتمتها وسلاحاً للموظف لمقاومة إنحرافات السلطة التأديبية وتعسفها وسياجأ يجد من تطرف سلطة الإدارة فى إتخاذ الجزاء ونتيجة لذلك فإن إحاطة الموظف بضمانات تأديبية قبل توقيع العقوبة أو أثنائها أو بعدها أصبح من الأمور المستقر عليها فقها وفضاء على اعتبار أنها من الأسس التي تقتضيها المبادئ القانونية العامة وتمليها قواعد العدالة والإنصاف دون حاجة إلى نص يقررها.

فليس هناك أفضل فى العمل على إصلاح الإدارة الحكومية من تأمين الموظفين على حقوقهم وتوفير الضمانات لهم فإذا عرف كل موظف حقه وأطمأن على مستقبله أمنت الدولة بذلك عثرات الطريق الطويل الشاق الذي تسير فيه لتؤدي واجباتها نحو المواطنين.

ونظراً لتعدد صور الأمن والحماية المقررة للموظف العام فإننا سنقدم فى هذا البحث ضمانات تأديب الموظف العام أثناء مرحلة توقيع الجزاء وأساس هذه الضمانات هو أن تحترم قواعد القانون الاجرائية فى كافة مراحل التأديب ولا سيما مرحلة توقيع الجزاء

لا يكفي في رأينا لصحة الجزاء التأديبي أن تكون السلطة التأديبية مختصة بحسب ، بل أن هناك بعض الضوابط الإجرائية يتعين أن تلتزم بها السلطة عند اختيار الجزاء ومن أبرز تلك الضوابط المعقولة في اختيار الجزاء وحظر تعدد الجزاءات التأديبية عن مخالفة واحدة

أهمية اختيار موضوع البحث

نظراً لما تحظى به مرحلة توقيع واختيار الجزاء من أهمية كبيرة في مجال تأديب الموظف العام بالنسبة لتحديد مصير الموظف الخاضع لها فقد كان من المنطقي إخضاعها لضوابط وحدود تضمن سلامتها بل ومشروعيتها وملاءمتها إذ من المحتمل أن يترتب على تلك الإجراءات وما تخوله من سلطات للمعنيين فيها من آثار أشد جسامة على المستقبل الوظيفي للموظف المعنى بها

لذلك فقد جعلنا موضوع بحثنا هو ضمانات التأديب في مرحلة توقيع الجزاء التأديبي نظراً لما تمثله هذه الضمانات من أهمية في مجال تأديب الموظف العام

خطة البحث

وفي ضوء ذلك فإن دراستنا في هذا الموضوع سوف نتناولها وفقاً لخطة الدراسة التالية :

مبحث أول : وتتناول فيه المعقولة في اختيار الجزاء التأديبي.

مبحث ثاني : حظر تعدد الجزاءات التأديبية

خاتمة : وتتناول فيها تقييم الضوابط الاجرائية لاختيار الجزاء التأديبي في

ظل

قانون الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ٢٠١٦.

المبحث الأول

المعقولية في اختيار الجزاء

إن الأصل في العقوبة هو معقوليتها فلا يكون التدخل بها إلا بقدر لزومها نأياً بها أن تكون إيلاماً غير مبرر يؤكد قسوتها في غير ضرورة ، ولا يجوز بالتالي أن تناق بمداهها أو طرائق تنفيذها - القيم التي ارتضتها الأمم المتحضرة مؤكدة بها إرتقاء حسها تعبيراً عن تضجها. على طريق تقدمها واستواء فهمها لمعايير الحق والعدالة التي لا يصادم تطبيقها ما يراه أوساط الناس تقيماً خلقياً واعياً لمختلف الظروف ذات الصلة بالجريمة^(١).

والمعقولية في إختيار الجزاء أو التناسب ذو طبيعة مزدوجة فهو من ناحية منظور الشروط التي يجب أن تتوافر لمشروعية الجزاء فهو شرط إجرائي ، باعتبار أن الإدارة لا بد أن تتقيد به ضمن باقي شروط إختيار الجزاء ، حتى يكون قرارها صحيحاً ، ولكن بالنظر إليه من حيث ذاتية الخاصة فهو أساساً ضمانة موضوعية ، لذلك يصلح ضمانة إجرائية ويصلح أن يكون ضمانة موضوعية بإعتباره يدخل في مضمون الجزاء المختار ، إلا أننا سوف نتاوله كأحد الضوابط الإجرائية لإختيار الجزاء :

١ - حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢ لسنة ١٥ قد جلسة ٤ - ١ - ١٩٩٧ والمنوه عنه في مؤلف المستشار الدكتور / محمد ماهر أبو العينين - وجزئ أحكام المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا من عام ١٩٧١ - حتى ١ - ١٠ - ٢٠٠٢ - ملحق كتاب الدفع أمام قاضي القانون العام - ص ٩٣ .

وانظر كذلك حكمها في القضية رقم ١٥٢ لسنة ١٨ ق دستورية جلسة ٦ / ٦ / ١٩٩٨ - والمنشور في مجلة هيئة قضايا الدولة العدد الرابع - لسنة ١٩٩٨ ص ٧٥ .

فإذا كان المشرع يلزم دستورياً بالتناسب وهو يختار الجزاء فإن الإدارة من جهة أخرى لا تتقيد بالجزاء فحسب ، وإنما تلزم أيضاً بالألا تتخذه إلا حين تقع المخالفة المبررة له وفقاً لنص القانون^(٢) .

وهذا يفترض عليها إلتزاماً بالمعقولية أيضاً ، ولكن في نطاق آخر هو تقدير الوقائع التي تجيز لها تنفيذ الجزاء . تلك المعقولية تقتضي أن تبذل قبل إتخاذها عناية كافية في التقدير حتى لا تزال في التقدير^(٣) .

(1) CAAL yon. 21 mai. 2002. AJDA. 2002. P.762.

(2) CHAPUS (R) , Droit administrative general, T I, Montchrestien, 2001, 15 ed. p.340.

(٣) هذا السلطة فالرقابة ليست وارادة على حرية التقدير بل على كيفية التقدير.

فالسطة التقديرية ليست مطلقة ، بل ترد عليها قيود أولها الهدف منها في كل مجال وظيفي ، ثم رقابة تحقيق هذا الهدف أو هذا الغرض أمام القضاء ويكشف الملاحظات أو الظروف التي أحاطت بالتطبيق عند ممارسة وتكمن أهمية المعقولية في اختيار الجزاء في أن فلسفة العقاب التأديبي تطورت كثيراً عن السابق ، فالموظف المذنب لم يعد ينظر إليه كمجرم يجب بتره من المجتمع الوظيفي ، وإنما أصبح ينظر إليه كشخص بحاجة إلى التقويم والإصلاح .

وعلى ضوء ذلك إتجهت فلسفة العقاب إستعمال العديد من الوسائل التي من شأنها تهذيب الموظف وإصلاحه بل والعوف عنه إذا كان ذلك في مصلحة المرفق^(١).

وترتيباً على ذلك فإن الإدارة يجب أن تأخذ في اعتبارها كافة الظروف التي وقعت فيها المخالفة التي ارتكبها الموظف ، حتى يأتي تقديرها في النهاية معقولا ومتناسبا مع خطأ الموظف . فسلوك الموظف يجب أن يجسد خطورة معينة تستاهل مواجهته تأديبياً^(٢).

وتأسيساً على ما تقدم تقول المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد " أن الطاعن لا يتسم بالوحشية والقسوة ، وأن ما ارتكبه من فعل أدى إلى إدانته جنائياً كان وليد الأحداث والظروف المصاحبة وهو ما ينفي عن الطاعن النفس غير سوية التي تستوجب البتر من المجتمع الوظيفي ، وإنما يحتاج إلى تهذيب وإصلاح حتى لا يعود لارتكاب ثمة مخالفات ، ومن ثم فإن الجزاء المطعون عليه وقد قضي بفصل الطاعن دون أن يأخذ في تقديره الإعتبارات السابقة يكون مشوه بالغلو^(٣) .

ومبدأ المعقولية في الحقيقة يعتبر من أبرز المبادئ التي يقوم عليها القرار الإداري ففي بعض الدول كالولايات المتحدة الأميركية فإن مبدأ المعقولية المستند إلى القواعد المرعية من المبادئ التي يجب أن يقوم عليها القرار الإداري فلكي يكون القرار الصادر من سلطة إدارية صحيحاً وملزماً يجب أن يكون معقولا والا إعتبرته المحكمة غير مستوية لمبدأ القواعد المرعية ويتضمن إساءة لإستعمال السلطة التقديرية .

(١) د. زكي النجار - الوجيز في تأديب العاملين - الهيئة المصرية للكتاب - ١٩٨٦ - ص ٢٢٤ .
على خطأ شطناوي - الرقابة القضائية على الظروف الخارجية لإصدار القرار الإداري - مجلة الحقوق - جامعة الكويت - العدد الثالث - السنة ٢٥ - سبتمبر ٢٠٠١ ص ٣٣٧ .

(٢) CA. NANCY , 26.09.2002, centre hospitalier Louis-Pasteur c/Mlle X... (inedit), n97Nc01157. Delmas. (m) - et autre. Punir sans guger = Dela repression administrative. Au droit administrative. penal. Economica 1992. p.56.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١٧١١ لسنة - ق - جلسة ١٩٩٥ - ١٢ - ١٩ - الموسوعة الإدارية الحديثة - د - نعيم عطية - حسن الفكاهي - الدار العربية للموسوعات - ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ .

فالقانون في حد ذاته قد يكون عادلاً وجرماً ومع ذلك يقوم الجهاز الإداري بتطبيقه بطريقة خاطئة أو مشوية بنوع من التحيز أو بطريقة شيطانية كما يقول القضاء مما ينتج عنه عملاً تمييزياً مجحفاً بين أشخاص في ظروف متشابهة وفي هذا إنكار للمساواة في العدالة^(١).

وبعد هذا العرض المتقدم نرى أن تقدير الجزاء لا يخضع لأهواء سلطة التأديب يتقيد عند تقديره بمراعاة التدرج في العقاب^(٢)، وجسامة المخالفة وخطورتها والظروف والملابسات التي وقعت في ظلها^(٣)، فالغلاة في الجزاء والإرتكان إلى الشطط يذهب بالغاية التي إستهدفها المشرع من تقرير الجزاءات التأديبية وتصاعدها من أقل الجزاءات وهو جزاء الإنذار إلى أقصى جزاء وهو العزل من الوظيفة^(٤).

وتطبيقاً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول « أن مجازاة الطاعنة بالفصل من الخدمة عن المخالفات الثابتة في حقها وهي لا تتجاوز مخالفة مواعيد الحضور والانصراف وعدم مراعاة الدقة والكياسة في أداء العمل ما يمثل قمة الإفراط في الجزاء والغلو فيه »^(٥).

كما أكد القضاء الإداري للجماعة الأوربية في رقابته على المؤسسات الأوربية التأديبية أن الجزاء الذي تتخذه هذه المؤسسات ضد أحد رعايا دولة من دول الجماعة الأوربية المقيم على أرضها ، يجب أن لا يكون مشوباً بخط ظاهر في تقديره أي لا تكون هناك مغالاة وعدم تناسب ظاهر بينه وبين المخالفة التأديبية^(٦).

وعلى هذا النحو فإن القضاء المتقدم يقوم أساساً على العدالة الإنسانية بدرجة أولى ، فأخضاع السلطات التأديبية في تقديرها للجزاء لرقابة قضائية واسعة أمر هام وضروري ، حتى لا تتجنى تلك السلطات إلى المبالغة في توقيع الجزاء^(٧) . وهو ما يترتب عليه إلحاق الضرر الفادح بالموظف العام .

(١) أنظر د.د السيد خليل هيكل - القرار الإداري الأمريكي - مجلة العلوم الإدارية - السنة ١٦ - العدد الأول - أبريل ١٩٧٤ - د. عبد الفتاح عبد البر - النظريات القضائية وأوجه الطعن - دار النهضة العربية - ١٩٩٧ - ص ٩٢ .

(٢) Trotabás (L) et Isoart (P), droit public, paris, L.G.D.J. 1998, p.317

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٠٤٠ لسنة ٢٩ ق - جلسة ١٩٩٧/٥/٢٧ - المستشار جلال الأدهم - ص ٢٥ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا - جلسة ٢٠٠٠ - ١٢ - ٣ - الطعن رقم ٢٣١٨ لسنة ٤٤ ق - المستشار جلال الأدهم - التأديب في ضوء محكمتي الطعن - ٢٠٠١ - المرجع السابق ص ٢٥ .

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٣٧ لسنة ٤١ ق - جلسة ٢٤ - ٦ - ١٩٩٦ - ونفس المبدأ في حكمها بالطعن رقم ٢٩٢٥ لسنة ٣٥ ق - جلسة ٠٨ - ٢ - ١٩٩٢ - موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام ١٩٩٠ - ١٩٩٩ - الجزء الثاني - مرجع سابق - ص ٢٩ .

(6) RITLENG, Le jugecommunitaire de la le egaliteetpouvoir discretionnaire des institutions communautaire, A.J.D.A.NO 1999.20-9-1999. P.640

(7) CEDH. 26. Sept. 1995, Diennet C/France, A.G.A., Guin. 2001, p. 516.

DE LAUBDER(A) VENZIA(J-C) et GAUDEMET(Y), droit Administratif, paris. 15edition, L.G.D.J.1995.P.327.

على أن الالتزام بالمعقولية برأينا لا يعني عدم الجنوح بالشدّة مع الموظف المخطئ وإنما يعني الملازمة بين المخالفة وبين الجزاء الموقّع عنها على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشتملة لأبعادها^(١) فإذا كانت الواقعة المنسوبة للموظف بعد تحديدها ، وبيان ظروفها ومدى نسبتها للمتهم ، ليست بهذه الدرجة من الجسامّة فإن المحكمة تلغي الجزاء لعدم تناسبه مع المخالفة . أما إذا تبين العكس على ضوء التحديد الدقيق للمخالفة فإن جسامّة الأخطاء المرتكبة تبرر إتخاذ الجزاء الإداري ، ولا وجه للقول بعد التناسب بين المخالفة والجزاء .

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية في تونس « أنه من خلال التحقيق في الدعوى فقد تجل بوضوح أن العارض (الموظف) برهن منذ إنتابه على تقاعس مشين في القيام بأعباء وظيفته من ذلك إهماله الإقامة بمكان عمله ، وتعدد الغيابات (الغياب) بدون تبرر وجنوحه أخيراً إلى التحيل (التحايل) وتلك أفعال تمس بشرف الوظيفة قطعاً ، فضلاً عن كونها تدل على إخلال بالسلوك القويم الواجب التحلي به من طرف الموظف العمومي ، وحيث أن جسامّة الأخطاء المقترفة من قبل المدعي تبرر إتخاذ الإدارة لقرارها المخدوش فيه بوضع حد لتربصه (فصله) وفي هذا المجال فإن الإدارة تتمتع أصالة بسلطة تقديرية ما لم يثبت أنه إنحرفت بتلك السلطة أو أساءت استعمالها^(٢) .

ونشير أخيراً إلى أن تلك الرقابة التي مارسها القضاء قد يكون لها صدى تشريعي في بعض التشريعات كالمادة ٢٤ من نظام التأديب السعودي والتي جاءت متوافقة مع المادة ٢٠٢ من قانون الخدمة العماني والتي نصت على أنه « يراعى عند توقيع العقوبة التأديبية أن يكون إختيارها مناسباً مع مستوى المخالفة ، ودرجة جسامتها ، مع الأخذ في الإعتبار السوابق والظروف المخففة للمخالفة »^(٣) .

وبالرغم من ذلك فإن هذا المبدأ في نطاق التأديب هو أساساً كان ثمرة للجهود القضائية في حماية الموظف العام . لا سيما في ظل إمتناع المشرع أو تراخيه عن تحديد المخالفات التأديبية ، وفي ظل غياب العلاقة المنظمة بين المخالفة والجزاء . لذا فإننا سوف نتناول نشأة وتطور هذا المبدأ في أحكام القضاء الإداري وذلك على النحو التالي :

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٤٨٥ ، ٢٤٨٦ ، ٢٥٦٦ لسنة ٤٠ ق جلسة ٢٨ / ٢٠٠١/١ - المستشار جلال الأدمع - المرجع السابق - ص ٢٥ .

(٢) قضية - عدد ٤٠٧ - جلسة ١٤ - أبريل - ١٩٨١ - مجموعة أحكام المحكمة الإدارية في تونس لعام ١٩٨١ - ص ٩٩ .

(٣) انظر في القانون العماني . د. موسى بن جعفر - تطور القانون الإداري العماني - المطابع الذهبية - ١٩٩٧ . سليمان بن سعيد الرحيبي . الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٢ .

المطلب الأول

موقف مجلس الدولة الفرنسي من الرقابة على إختيار الجزاء التأديبي

اتجه مجلس الدولة الفرنسي منذ قيامه بالرقابة على الوقائع إلى الإمتناع عن رقابة خطورة الجزاء التأديبي ومدى تناسبه مع المخالفة التأديبية ، وقد إستمر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على هذا النحو فترة طويلة^(١) .

على أن مجلس الدولة الفرنسي ومنذ أواخر السبعينات قام بإعادة النظر في قضائه السابق بعد أن شعر بقسوة وفداحة بعض الجزاءات التأديبية ، وعدم تناسبها مع الأفعال المنسوبة إلى الموظفين . لذا سوف نتناول الموضوع على النحو التالي :

أولاً : الإتجاه القديم لقضاء مجلس الدولة الفرنسي :

رفض مجلس الدولة الفرنسي وحتى عام ١٩٧٨ ممارسة الرقابة على تقدير الوقائع وتناسبها مع القرار الصادر بشأنها فهو يرفض تقديرها إذا كان الجزاء مجحفاً بحق الموظف حتى لو كان ذلك الجزاء هو الفصل لخطأ بسيط^(٢) .

فتقدير العقوبة التأديبية وفقاً لمجلس الدولة الفرنسي ليس من طبيعته أن يكون محلاً للمناقشة بطريق الطعن القضائي ، على أساس أن إختيار العقوبة التأديبية هو من إطلاقات السلطة التأديبية التي لا يجوز التعقيب عليها^(٣) ، فليس للقاضي أن يقدر خطورة الجزاء المتخذ بالنسبة للمخالفات المرتكبة^(٤) .

ويبرر الفقه الفرنسي هذا الإمتناع بالقول أن عملية الإدارة تتمثل أساساً في الإختيار في نطاق مجموعة القرارات التي يمكن إتخاذها قانوناً ذلك القرار الذي يتفق أكثر من غيره من إحتياجات الصالح العام ، وإذا سمح القاضي لنفسه بمراجعة الإدارة في تقديرها هذا وإلغاء القرارات التي يقدر أنها لا تخدم الصالح العام بدرجة كافية فإنه في هذا الفرض لا يصبح قاضياً وإنما رئيساً أعلى للإدارة^(٥) .

(1) DE FORGES (G).M, Droit de la fonction publique, PRESSES UNIVERST AIRES DE FRANCE, paris; 1997,p, 192

(2) C.E, 22 nov 1967, demoiselle chevreau, dalloz 1969, p. 51.

(3) C.E. 1963 -2 -15. Dame Lerary .Rec.p. 57

(4) C.E, 1976 -10 -1, soucasse. P .386 .AJ 1977 .p. 390.

(5) WALINE, Traite de droit administrative, Sirey .1957 .p.26.

وقد ذهب البعض في ظل استمرار مجلس الدولة في الإمتناع عن ممارسة أقل رقابة على عملية التناسب بين الخطأ والجزاء التأديبي ، إلى التساؤل عما إذا كان مبدأ التناسب يوجد في القضاء الفرنسي خارج حالة خطورة الجزاء أو أنه إستبعد صراحة^(١).

وقد إنتقد الفقه الفرنسي الغالب مسلك مجلس الدولة الفرنسي في هذا الجانب خصوصاً في ظل التفاوت الصارخ في توقيع العقوبات التأديبية مما يقلل إلى حد كبير من قيمة الضمانات التأديبية التي كفلها المشرع والقضاء^(٢)، فأى خطأ يرتكبه الموظف يعطي للإدارة حرية التقدير في توقيع عقوبة خفيفة كالإنذار والتوبيخ أو عقوبة مفرطة في الشدة كالفصل من الخدمة .

ولا شك أن هذا القضاء إضافة إلى أنه ترك تعسف الإدارة دون عقاب ، فإنه أدى أيضاً إلى تخلف النظام التأديبي في القانون الإداري عن غيره من الأنظمة التأديبية الأخرى ، ولذا كان غريباً أن يستمر مجلس الدولة الفرنسي على موقفه الرافض من الرقابة على جسامه العقوبات التأديبية ، بحجة إنها تكون العنصر الهام في السلطة التقديرية للإدارة في حين أنه بسط رقابته الواسعة المدى على هذه السلطة التي تتمتع بها الإدارة في المجالات الإدارية الأخرى مستخدماً نظرية الخطأ الظاهر في التقدير^(٣).

إلا أنه يمكن القول بأن مجلس الدولة الفرنسي قد مارس نوعاً من رقابة الملازمة في الحالات التي يقوم فيها الجزاء على أسباب عديدة ، وذلك بإعترافه بقيام سبب زائد^(٤) وأرفض مناقشة صحة السبب الثاني المقدم من الإدارة لتبرير عزل الموظف^(٥).

... فإذا كان المجلس قد سار على رفض إلغاء القرار الإداري في حالة كون أحد الأسباب التي بني عليها باطلة ، لأن جهة الإدارة بإمكانها إعادة إصدار القرار دون الإستناد على السبب الباطل ، فإن تطبيق هذا المبدأ على القرارات التأديبية لا بد وأن يؤدي

(1) Frank Modern Lextension du con tro jurisdictionnel a la corporatif autedisiplinair dans le droit de la fonction publique Administrative 1978, p. 636.

(2) GuéPrabant, le principe de proportionnalité, melanagswaline, 1974, p. 297.

MOURGEON (J) la repression administrative, paris .L. G. D. J. 1967. P. 311.

(٣) د. عادل الطبطباني - مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والخاطئة الوظيفية - بحث منشور في مجلة الحقوق - جامعة الكويت - ١٩٨٢ والوجيز في قانون الخدمة المدنية - المرجع السابق - ص ٤١٢.

(4) C.E. 24 fev. 1933 quinton Rec . p.85.

(5) C.A 5 juillet 1939. Pyjo I, Rec .p. 450.

إلى ضرورة الملاءمة بين العقوبة والأفعال المنسوبة إلى الموظف طالما قد تبين أن بعض ما نسب إليه لم يكن صحيحاً^(١).

إلا أن تلك الرقابة في تقديرنا هي رقابة ضعيفة جداً ولا تفي بالغرض ، لذا نتفق مع الرأي القائل أن مجلس الدولة الفرنسي لم يكن يمارس رقابة ملائمة حقيقية على القرار التأديبي في تلك المرحلة^(٢).

ثانياً ، الإتجاه الحديث لقضاء مجلس الدولة الفرنسي :

إزاء ما وجه إلى مجلس الدولة الفرنسي من نقد بسبب إمتناعه عن رقابة ملائمة القرارات التأديبية رغم ما تشكله تلك الرقابة من ضمانات حقيقية للموظف . فإن مجلس الدولة الفرنسي قد تراجع عن قضائه السابق ، إعتباراً من حكم ليبون الصادر في عام ١٩٧٨ ، هذا الحكم الذي يعتبر نقطة التحول في رقابة مجلس الدولة على التناسب في القرارات التأديبية . ليبدأ بها منذ ذلك التاريخ صفحة جديدة مودعاً بها قضاءه السابق والذي إستمر عليه فترة طويلة .

وتتلخص وقائع قضية ليبون في قيام أحد المدرسين والذي يعمل في أكاديمية تولوز ، بتوجيه بعض الحركات المخلة بالحياء مع تلميذاته بالفصل الأمر الذي جعل رئيس أكاديمية تولوز يصدر قراراً بإحاليته إلى المعاش ، وذلك بعد إجراء التحقيق معه ، والذي أثبت الوقائع وقد طعن ليبون في هذا القرار أمام مجلس الدولة والذي رفض الطعن ، وإعتبر أن الفعل الذي أتاه المدعو ليبون يشكل خطأ يبرر توقيع العقوبة التأديبية عليه ، وأن تقدير الإدارة لم يكن مشوباً بأي خطأ ظاهر في التقدير^(٣).

ومن الأحكام التي تلت حكم ليبون وياشر فيها مجلس الدولة الفرنسي رقابة التناسب الحكم الصادر في قضية MIM boury neuron والتي كانت تعمل سكرتيرة في إحدى الإدارات الحكومية وتقرر عزلها من الوظيفة ، بحجة إهمالها وتأخيرها في إيصال الردود على المكالمات الرسمية ، إلا أن مجلس الدولة ألغى القرار لعدم التناسب

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢١ فبراير ١٩٦٩ - ١٢ يناير ١٩٦٨ متوه منهما في مؤلف د . عادل الطبطيني - المرجع السابق

(2) Serge(s), jean-charles Savignac, la fonction publique . paris, sirey 1985, p .

(3) C.E. 9juin 1978, lebon, Rec. p. 245.

(٤) كان حكم ليبون محلاً لتعليقات كثيرة للفقهاء الفرنسيين ، فيقول البعض أن حكم ليبون أضاف إلى الوسائل التقليدية للرقابة على شرعية الجزاءات التأديبية وسيلة الغلط البين في التقدير . وذلك لتجنب التسمات الظاهرة للإدارة . وجاء إستجابة لتداعيات فقهية عديدة بضرورة إحداث فزعة للجزاءات التأديبية المفترطة لعدم تناسبها مع الأخطاء المرتكبة . ويذهب هذا الرأي إلى القول إلى أن الحركة القضائية التي ظهرت منذ عشرين عاماً وقادت إلى إنقاص مجال السلطة التقديرية للإدارة ومناهضة القرارات التمسقية وغير الملائمة (-)

بين المخالفة والجزاء^(١)، وقد استمرت رقابته على التناسب في القرار التأديبي إلى يومنا الحالي^(٢).

ومن الأحكام الجديدة في هذا الصدد ما قضي به مجلس الدولة الفرنسي من إلغاء قرار الفصل، والذي تم توقيعه على إحدى الموظفين حيث ذهب المجلس إلى أن المخالفة المنسوبة إلى الموظفة لا تستأهل جزاء الفصل من الخدمة وأن تقدير الإدارة مشوب بخطأ ظاهر في التقدير^(٣).

كما قضى المجلس بإلغاء جزاء الفصل والذي تم توقيعه على ممرضتين بسبب إتهامهما بالتعصب الجنسي ضد بعض المرضى، حيث قرر المجلس أن المخالفة المنسوبة إليهما لا تستأهل جزاء الفصل من الخدمة^(٤).

وفي تعليقه على تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد يقول المستشار Braibant أن هذه الرقابة القضائية التي بدأ يمارسها مجلس الدولة الفرنسي على الإدارة العاملة، هدفها أن ترض قدر أقل من المنطق، وحسن التقدير على جال الإدارة العامة، فإذا كان في وسعهم أن يختاروا، فليس معنى ذلك أن يضلوا ما يشاءون^(٥).

(١) (*) بواسطة نظرية الغلط البين جعلت الإبقاء على القضاء القديم لسلطة التأديب أمراً شاذاً وجاء حكم ليبون ليحدث تغييراً شاملاً في هذا القضاء وليفتح أبواباً جديدة للرقابة القضائية.

وقد ذهب مفوض الحكومة في تقريره المقدم بشأن قضية ليبون إلى أن الانتصار الذي تحقق بحكم ليبون يجعله مؤدياً إلى تغيير شامل في الرقابة الأدنى على جسامه الجزاءات التأديبية، وأكد على ضرورة الحاجة المتزايدة لإدخال الرقابة الأدنى على جسامه الجزاءات التأديبية ليس فقط لأن القضاء القديم خاطر في أن يترك من غير عقاب التعميمات الحقيقية لرجال الإدارة وليس فقط لأن يظهر أن رقابة الغلط البين اتجهت من الآن فصاعداً نحو تعميمها على كل الفروض الأخرى للسلطة التقديرية ولكن أيضاً لأن القانون الإداري سار يهبط في علاقته بأنظمة التأديب الأخرى.

ويتجه stephaneriales إلى أن حكم ليبون يعتبر تقريراً للنصر النهائي لرقابة الغلط البين والتي نودي بها منذ وقت طويل كما أن قيام القاضي الإداري بشخص تخالف الغلط البين في تطابق تناسب الجزاء التأديبي مع الخطأ المرتكب يمثل أهمية متزايدة للضمانات المفيدة للموظفين العاملين على امتداد السنوات اللاحقة لحكم dell chevereau.

انظر د. محمود سلامة جبر - التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء - مجلة هيئة قضايا الدولة - العدد الثالث السنة ٢٥ - سبتمبر ١٩٩١.

C.E.7-11-1979 mmboury neuron Rec . p. 1449.

(٢) من الأحكام الهامة في هذا الجانب حكم securvinoly والذي جاء بعد حكم ليبون بأسابيع والذي عزز الرقابة التي مارسها مجلس الدولة في حكم ليبون وقد ألقى مجلس الدولة الفرنسي بهذا الحكم الجزاء التأديبي الموقع على أحد الدراء بوزارة الزراعة والذي كان نسب إليه الإهمال في أداء واجبات وظيفته - انظر ٢١٥. Vinolay .Rec.p.١٩٧٨Juillet.٣٦.C.E

وانظر كذلك الأحكام التالية،

C.E. 22.11.1985. Doucet. P33 l. d 1986. P.14.

C.E.1-10, 1990, Kiener , AJ 1990. P. 740.

C.E.29-4-1988, cuaz .Rec .p. 176.

(3) C.E.15 mars. 1999. MimeD . Rec .p . 65

(4) C.E.20.NOV. 2003 .Centre hospitalier Gera. AJDA . 21 Avril 2003 .p.806.

(٥) نقلاً عن الدكتور سليمان الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - مطبعة جامعة عين شمس - ١٩٩١ - ص ٨٢ .

المطلب الثاني

موقف مجلس الدولة المصري من الرقابة على إختيار الجزاء التأديبي

مرت الرقابة على إختيار الجزاء التأديبي فى مصر بمراحل متعددة تعكس مدى تطور القضاء الإداري المصري فى نظرته إلى هذا المبدأ الهام . فلم يمارس مجلس الدولة المصري فى بداية نشأته أي رقابة تذكر على إختيار القرارات التأديبية إلى أن إستقر على إخضاعها لرقابته فى فترات لاحقة ، وهو ما سوف نعالجه على النحو التالي :

أولاً : مسلك محكمة القضاء الإداري

لم تمارس محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها أية رقابة على التناسب فى القرارات التأديبية واكتفت بالرقابة على صحة الوقائع من الناحية المادية والقانونية دون أن تمتد رقابتها إلى تقدير تناسب الجزاء مع المخالفة التي إقتربها الموظف .

وقد كان إتجاه المحكمة ينبع من أن تقدير ملائمة القرارات التأديبية هو من إطلاقات الإدارة ، وفي إطار السلطة الممنوحة لها قانوناً وهو ما يتضح من إستعراض أحكامها فى تلك الفترة فقد قررت « أنه ليس لهذه المحكمة أن تعقب على مقدار الجزاء التأديبي الموقع ما دام يدخل فى الحدود القانونية المقررة إذ أن تناسب الجزاء مع موضوع التأديب أو عدم تناسبه مما تترخص الجهة التأديبية فى تقديره »^(١) .

وقضت فى حكم آخر بأنه " لا تعقيب على لجنة التأديب من محكمة انقضاء الإداري فى تقديرها الموضوعي للوقائع وما يناسبها من عقوبات تأديبية فى حدود السلطة المخولة لها قانوناً ما دام لم يثبت أن قرارها قد إنتطوى على عيب سوء إستعمال السلطة أو تجاوزها."^(٢)

(١) حكم محكمة القضاء الإداري فى القضية رقم ٢٥٨ لسنة ٢ ق ١٤/١٢/١٩٤٨ ، مجموعة السنة ٢ من ١٧٠

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري - فى القضية رقم ٣٣١ جلسة ٢٧-١-١٩٤٨ مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري منذ سنة ١٩٤٧ إلى ١٩٦١ - إعداد - المستشار / أحمد سمير أبو شادي ص ٢٧٧

فقد قضت المحكمة أن « القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالعمد والمشايخ قد نص على أن للمدير أن يجازي العمدة أو الشيخ بالإندثار أو الغرامة التي لا تتجاوز مائتي قرش كما نص على الجزاءات التي يجوز للجنة الشياخات أن توقعها على العمدة أو الشيخ وهي الإندثار أو الغرامة التي لا تتجاوز أربعين جنيهًا أو الفصل من الوظيفة . وهذا التدرج فى الجزاء الإداري الذي يجوز توقيعه بمعرفة المدير أو لجنة الشياخات يدل على أن المشرع قصد أن يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ ولا يمكن أن يقصد المشرع إلى إعطاء اللجنة سلطة فصل العمدة مهما تكن التهمة الموجهة إليه أو مهما يكون الخطأ الذي وقع فيه فإذا دلت الظروف التي أحاطت بالمدعى . على أن الخطأ المنسوب إليه (التأخير فى الإبلاغ عن حادث سرقة) والثابت فى حقه لم يكن يبرر فصله من وظيفته لعدم الملائمة الظاهرة فى القرار المطعون فيه مما يجعله مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة .

حكم محكمة القضاء الإداري فى القضية رقم ٥٣٦ لسنة ٤ فى ٦-٦-١٩٥١ مجموعة أحكام السنة الخامسة ص ١٠٩٦ - واستمرت المحكمة على قضائها السابق بالنسبة لتلك الطوائف فقضت بأن قرار فصل العمدة بسبب مهاترة متبادلة بينه وبين معاون البوتيس قد وقع مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة لعدم الملائمة الظاهرة فيه بين الخطأ والجزاء .
محكمة القضاء الإداري - فى رقم ٧٤٢ فى ٢٢-٢-١٩٥٢ مجموعة أحكام السنة السابعة ص ٧١٧ ب ٤٢٥ -

ولم تستمر محكمة القضاء الإداري طويلاً في منهجها السابق ، وإنما استثنت بعض الطوائف من تلك القاعدة بعد أن شعرت بقسوة الجزاءات التأديبية الموقعة عليها ، وأصبحت تراجع الإدارة في تقديرها بمدى التناسب بين الجزاء ، والذنب الإداريين وتلغي القرار التأديبي الموقع على الطوائف المذكورة إذا شابه عدم تناسب بين المخالفة والجزاء^(١).

إلا أننا نرى أنه لم يكن المقصود من الرقابة التي مارستها محكمة القضاء الإداري عقوبة الفصل على اعتبار أن المحكمة لم تتطرق في أحكامها إلا لتلك الطوائف فقط دون بقية الطوائف الأخرى فلو كان المقصود من رقابة الملاءمة الرقابة على عقوبة الفصل لكانت المحكمة مدت رقابتها إلى كافة الطوائف وبم تقتصر على القرارات التأديبية المتعلقة بالطوائف المذكورة . ونحن نعتقد أن من ضمن الأسباب التي أدت رقابة القضاء للملائمة للقرارات التأديبية الخاصة بالطوائف المذكورة بالإضافة إلى الأسباب التي تم ذكرها أسباب أخرى ألا وهي أن المحكمة أرادت في الواقع أن تدرج في رقابتها بخصوص قضاء الملاءمة بحيث تمر تلك الرقابة بمراحل متطورة وتقتصر رقابتها على طوائف محدودة في البداية ثم تتطور تلك الرقابة لتشمل كافة الطوائف ، وإن المحكمة لم تشأ أن تفرض رقابتها مباشرة على كافة القرارات التأديبية بالنسبة لجميع الطوائف باعتبار أن تلك الرقابة جديدة تماماً وغريبة على القضاء لدرجة أن القضاء الإداري الفرنسي لم يكن يعرفها آن ذاك بالنسبة للقرارات التأديبية ، ويستدل على ذلك أن تلك الرقابة كانت نواة لمراحل تم تطبيق الرقابة فيها على كافة القرارات التأديبية ودون إقتصار على طائفة معينة وهو ما سنتطرق له في رقابة المحكمة الإدارية العليا .

(١) ويرى البعض أن تفسير ذلك التحول بالنسبة لتلك الطوائف السابقة مرده إلى أن الجهات الإدارية كانت تمنع بالقسوة وتسرف في الجزاءات التأديبية بالنسبة لهذه الطوائف بالذات . ومرد هذا الإسراف والقسوة المفرطة بالنسبة لهؤلاء أن الحكومات في مصر كانت حزبية في تلك الحقبة فكان كل حزب يتولى الحكم يحاول أن ينال من العمد والمشايخ والطلبة المناوئين له والمشايخين لخصومه لا سيما وأن هذه الطوائف الثلاث كانت تعتبر من أعمدة الحزبية في ذلك الحين .

المستشار - عبد الوهاب البنداري - الطعن في العقوبات التأديبية - المرجع السابق ص ٣٧٢ .

إلا أن المحكمة لم تمتد نطاق تلك الرقابة إلى غير تلك الطوائف ، ويتقديروا أن الجانب الإنساني المحض كان له دور كبير في تقرير ذلك الاستثناء باعتبار أن تلك الطوائف كانت تشكل عصب الحياة السياسية والخصاص الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية الصادرة بحقها جعلها مسرحة لتوقيع الجزاءات المتطرفة وهو ما جعل المحكمة لا تستطيع أن تقف حيال تلك القرارات موقف المتفرج ، وإنما تدخلت لم رقابتها على التناسب بين الخطأ والجزاء التأديبي فكان هناك خللاً واضحاً في ممارسة السلطة التأديبية لدورها وهو ما نلمسه بوضوح من متابعة تلك القرارات التأديبية والتي تجاوزت بها السلطة التأديبية جوهر التأديب وغايته . إلا أن البعض من الفقه يرى أنه لا يوجد سبباً منطقياً يوجب هذا التمييز وأن المسألة لا تعدو أن تكون أمورا موضوعية محضة فقنوية الفصل لاعتبارها من أشد أنواع العقوبات بما تتضمنه من إنهاء صلة المواطن بالمرطق فمن الطبيعي أن يتطلب الشرع والقضاء في مثل هذه الأمور ضمانات أشد وأخطاء على درجة أكبر من الجسامه . د. محمد مرغني خيري - نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - ١٩٧٢ - ص ٢١٨ .

وقد اقتصر رقابة المحكمة في هذا الشأن على تلك الطوائف دون غيرها فإمتنعت عن ممارسة رقابة الملاعة على بقية الطوائف ، حتى لو إتسمت قرارات الجزاء الموقعة عليها بالقسوة :

ثانياً؛ مسلك المحكمة الإدارية العليا :

ذهبت المحكمة الإدارية العليا بعد إنشائها إلى تأييد المنهج السابق لمحكمة القضاء الإداري . وامتنعت عن رقابة التناسب في كافة القرارات الإدارية ومن بينها القرارات التأديبية . ولم يستمر قضاء المحكمة الإدارية طويلاً في هذا الشأن ، فسرعان ما ثبتت أن بسطت رقابتها على سلطة تقدير الجزاء^(١) .

ولا شك أن هذا الإتجاه الذي سارت عليه المحكمة الإدارية بإخضاع السلطات التأديبية في تقديرها للجزاء لرقابة القضاء ، والذي يراقب تقديرها ويلغى الجزاء إذا ما شابه غلو في توقيع العقوبة يمثل ضماناً هامة للموظف تقيه من تحكم السلطة التأديبية في مصيره الوظيفي .

وأما ما حققته تلك الرقابة القضائية من ضمانات ، يدعو بعض الشراح إلى أعمال هذه الرقابة بالنسبة إلى كل القرارات الإدارية ، دون قصرها على القرارات التأديبية إذ ليس شك في أن سائر القرارات الإدارية مثلها كمثل القرارات التأديبية تمس بوجه عام مصالح المواطنين أفراداً كانوا أم موظفين ، بل أن منها ما يمس مصالح تفوق أثراً وخطراً على المصالح التي تهددها القرارات التأديبية ومع ذلك لم يتجه القضاء الإداري إلى رقابة ملائمة هذه القرارات^(٢) .

(١) جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا والتي استهلت به رقابة التناسب أنه ، ولئن كانت للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب وما يناسبه من جزاء وبغير تعقيب عليها في ذلك ، إلا أن نطاق مشروعية هذه السلطات شأنها في ذلك شأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم الملاعة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاعة الظاهرة مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب والهدف الذي توخاه القانون من التأديب بوجه عام تأمين إنتظام المرافق العامة ولا يتأتى هذا التأمين إذا انحوى الجزاء على مراقبة صارخة ، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة المعنفة في الشدة والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى إساهتهم بأداء واجباتهم طمعا في هذه الشفقة المفرطة باللين فكل من طرفي النقيض لا يؤمن إنتظام سير المرافق العامة وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي يرمى إليه القانون من التأديب . وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء مشوباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم تخضع لرقابة المحكمة ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا يتناسب مع نوع الجزاء ومقداره وغنى عن البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع لرقابة المحكمة .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١١/١١/١٩٦١ - في الدعوى رقم ٥٦٣ السنة السابعة القضائية - المجموعة ص ٢٧ .

د. د السيد إبراهيم - الرقابة على ملائمة القرارات التأديبية - مجلة العلوم الإدارية - العدد الثاني - السنة الخامسة - ص ٢٦٣

وعلى الرغم من وجهة الرأي السابق ، نرى أن رقابة التناسب هي إستثناء على الأصل وبالتالي يجب قصرها في أضيق نطاق ممكن . فطبيعة قرارات الضبط الإداري ، والقرارات التأديبية تحتم اللجوء إلى تلك الرقابة ، فالقضاء الإداري وجد نفسه مضطراً لإعمال تلك الرقابة بدليل ترده سواء في فرنسا أو مصر لإعمال تلك الرقابة ، فهو لم يكن يرغب في الأساس بتقييد السلطات الإدارية رغبة في إعطائها مزيد من الحرية والتصرف ، إلا أنه في نفس الوقت لم يعد يستطيع الاستمرار في الإمتناع عن الرقابة في ظل الخلل الواضح في ممارسة السلطة التأديبية لدورها في تقدير أهمية التوائع ومدى تناسبها مع الجزاء المتخذ وجنوحاً إلى الإمعان في القسوة عند توقيع الجزاءات التأديبية .

وقد أطررت قضاء المحكمة على الأخذ بمذهب التناسب ، وأحكامها في ذلك غزيرة منها ما قررتة من أن الفصل من الخدمة جزاء يتضمن إنهاء للمستقبل الوظيفي وهو جزاء مشوب بعيب القلو في تقدير الجزاء بالنظر إلى حجم المخالفة المنسوبة إلى الطاعن^(١) ، ومنها ما قررتة من أن حجم الذنوب الإدارية الثابتة في حق الطاعن وإن مست أمانيته ونزاهته إلا أن جزاء الفصل من الخدمة ينطوي على غلو استعمال سلطة العقاب يستوجب الإلغاء والإكتفاء بمجازاة الطاعن بالإحالة إلى المعاش^(٢) وكذلك ما قررتة - من أن الإنقطاع لمدة طويلا وإن كان من الخالفات الجسيمة إلا أنه لا يصل إلى حد توقيع جزاء الفصل من الخدمة - الفصل من الخدمة يمثل أقصى درجات الجزاءات التأديبية - وجوب التحرز الشديد عن توقيعه^(٣) . كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن « تقرير الجزاء يتعين أن يراعى فيه التناسب بين جسامه الجرائم التأديبية في ذاتها وبين الظروف الموضوعية التي حدثت فيها بما يحقق الهدف والغاية من العقاب »^(٤) .

وتعتبر عقوبة الفصل هي الميدان الرئيسي لتطبيق التناسب نظراً للأثار المترتبة عليها ، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا أن جزاء الفصل من الخدمة لا يلجأ إليه

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩٠١ لسنة ٣٧ في جلسة ١٩٩٤/١/٢٢ - والنموذ عليه في موسوعة القضاء الإداري في مجلس الدولة - المستشار / حمدي ياسين عكاشه - المرجع السابق ص ١٦١٨ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٢١ لسنة ٢٩ جلسة ١٩٩٤/٧/١٦ - المرجع السابق ص ١٦٦٩ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥٩٧٨ لسنة ٤٥ - ق - ع - جلسة ٢١ / ١٢ / ٢٠٠٠ والنشر في مجلة هيئة قضايا الدولة - العدد الأول سنة ٤٥ - يناير - مارس - ٢٠٠١ ص ١٦٨ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٠٧٢ لسنة ٤٠ قضائية - جلسة ٢١ / ٣ / ١٩٩٨ - المستشار / ماهر أبو العنين - المرجع السابق ص ٢٢٩ .

إلا إذا كانت المخالفة خطيرة وإذا كانت حالة المخالف لا ينتظر تحسنها ومينوس منها ولا يرجى إصلاحها^(١).

على أنه إذا كانت المحكمة الإدارية العليا قد استهلت رقابتها على الغلو بقرارات الفصل من الخدمة ، إلا أنها لم تقصر قضاء الغلو على تلك النوعية من الجزاءات وهو ما يتضح من أحكامها التي أعملت فيها الرقابة على قرارات تأديبية غير قرارات الفصل من الخدمة . فقد قضت المحكمة أنه وبمراعاة أضرار الطعن فيما وقع فيه من خطأ ، فإن الحكم بمجازاته بخصم شهر من أجره ، يمثل غلواً في الجزاء يصم الحكم الطعين بعيب مخالفة القانون ، مما يوجب القضاء بإلغائه وبمجازاة الطاعن بالجزاء المناسب والذي تقدره المحكمة بخصم عشرة أيام من مرتبه^(٢).

كما أن رقابة المحكمة لم تقتصر فقط على إلغاء العقوبات الجسيمة بل أنها شددت العقوبة في أحوال كثيرة رأت أن الجزاء قد تساهل مع خطورة الذنب الإداري ، ونتيجة لذلك فقد قضت بتشديد العقوبة من عقوبة خفض الراتب بمقدار عشرة جنيهات شهرياً إلى عقوبة الفصل في أحد الدعاوي^(٣).

ونظراً لما حققته قضاء التناسب من ضمانات هامة للموظف محل المساءلة التأديبية فقد نهجت العديد من المحاكم منحه مجلس الدولة المصري في هذا المجال فقد قام ديوان المظالم السعودي (كمحكمة قضاء إداري) بالرقابة على الملائمة بين السبب والقرار في إطار القرارات الخاصة بالتأديب حيث جاء في إحدى قراراته « وعلى هدي الأصول والمبادئ العامة التي تحكم شئون الوظيفة العامة بصفة عامة وفي مجال التأديب بصفة خاصة من ضرورة تناسب مقدار الجزاء مع درجة وخطورة الذنب الإداري إذ يجب أن يكون الجزاء عادلاً بأن يخلو من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استعمال الرأفة لأن كلاً الأمرين ركوب متن الشطط في القسوة والإمعان في الرأفة ليس منها خير على حسن سير المرافق العامة ويجافيان المصلحة العامة »^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٧٧ لسنة ٢٨ - جلسة ١٧/١٧/١٩٩٢ - الموسوعة الإدارية الحديثة - ١٩٩٩ / ٢٠٠٠ مرجع سابق - ص ٧٧

(٢) الطعن رقم ٤٢٨٨ - لسنة ٢٩ جلسة ١١/٥/١٩٩٦ - الموسوعة الإدارية الحديثة - المرجع السابق ص ٨٠٢
(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٤٠٤ ، ١٤٠٣ - لسنة ٢٧ - ق - جلسة ١٦/٩/١٩٩٨ د . ماهر أبو العزيم - المرجع السابق ص ٢٢٩

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨١١ - جلسة ١١/٢/١٩٧٢ المجموعة من ١٧ ق ص ٤١٤ وانتظر كذلك الطعن رقم ٥١٢ لسنة ٢١ ق في جلسة ١٧/٤/١٩٧٦ - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً - ١٩٦٥ - ١٩٨٠ - ص ٢٢٩ وما بعدها .

(٤) القرار رقم ١٢٢ - ت - س - لعام ١٤٠٧ في القضية رقم ٢٤ - ٢ - ق لعام ١٤٠٦ منود عنه بمؤلف د . فهد بن محمد الدغيشر - رقابة القضاء على قرارات الإدارة ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم - دار النهضة العربية - ١٩٩٢ - ص ٢٢٢ .

المبحث الثاني

حظر تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة

إذا كانت السلطة التأديبية ملزمة بمراعاة العقولية عند تقدير الجزاء ، فإنها ملزمة أيضاً بحظر تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة ، إلا صار هذا خرقاً لمبدأ التناسب^(١) ، لذا سوف نتناول في هذا المبحث حظر تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة حيث سنتناول في المطلب الأول أهمية هذا المبدأ ، ثم نتناول في المطلب الثاني ضوابط هذا المبدأ وذلك على النحو التالي :-

المطلب الأول

أهمية مبدأ حظر تعدد الجزاءات التأديبية عن المخالفة الواحدة

يعتبر مبدأ عدم ازدواج الجزاء من المبادئ الأساسية في النظام التأديبي ، وهو مبدأ مأخوذ من النظام العقابي الذي يحظر العقاب على فعل واحد أكثر من مرة^(٢) .

وعلى هذا النحو فإن قاعدة عدم جواز العقاب على ذات الفعل مرتين تطبق في المجال التأديبي بنفس الصورة المعمول بها في المجال الجنائي^(٣) ، ومرد ذلك أنه يحكم التجريم والعقاب في مجال التأديب كغيره من المجالات العقابية كما هو مستقر فقها وقضاء مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات المنصوص عليه في الدستور^(٤) .

ويتأسس الإلتزام بعدم تعدد الجزاءات التأديبية عن مخالفة واحدة على أصل مؤداه إمتناع عقاب الموظف عن فعل أكثر من مرة . وهو أصل يستقر على حكمة بالغة ، ذلك أن الجزاء تتحقق غايته بمجرد إنزاله على المخالف ، فيكون به قد نال عقاباً وفاقاً ، فإن عوقب مرة أخرى عن ذات الفعل فإن هذا يعد إفراطاً في العقاب ليس له ما يبرره وخرقاً للتناسب لا يسوغ له^(٥)

ويشكل حظر ازدواج العقوبة ضماناً تأديبية هامة للموظف ، على إعتبار أنه طالما استنفدت السلطة التأديبية إختصاصها بمعاقبة الموظف عن المخالفة التأديبية ، فلا

(١) النظر ،

J. pralus. Cumulet non - cumul des sanctions en droit disciplinaire.

D. 1993. Chron. P. 135.

(2) AUPY (J.M) et AUPY (J.P), DROIT de la fonction publique , DALLOZ, 1997, p. 245.

(٣) د. خالد عبد الفتاح - موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - الطبعة الأولى - ١٩٩٤ - ص ١٧٦

(4) Planty (A) : Traitepratique de la fonction publique, litec , Paris, 1991, p. 402.

(٥) د. محمد باهى أبو يونس - المرجع السابق - ص ١٢١ .

يجوز لها استخدام هذه السلطة مرة أخرى لنفس المخالفة ، لأن مؤدى ذلك الإعتداء على مبدأ نهائية العقوبة التأديبية وحجيتها ، وهو من المبادئ المستقرة فى نطاق التأديب ، وكافة المجالات العقابية .

ولا شك أن تكرار الجزاء عن الفعل الواحد أمر يؤذى العدالة لما فيه من إنتهاك لأبسط المبادئ التى تحكم المسؤولية العقابية ، ولا غرو إذا اكتشفنا أن العديد من النصوص والاتفاقيات الدولية تنص على عدم جواز تعدد الجزاءات عن الفعل الواحد فالمادة ١٤ - ٧ من المعهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية تنص على أنه لا يجوز محاكمة أحد أو معاقبته مرة ثانية عن جريمة سبق أن صدر بشأنها حكم نهائى . وتأكد هذا المعنى فى المادة ٤-٨ فى الإتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان وكذلك فى التعديل الخامس للدستور الأمريكى ، والذى نص على أنه لا يجوز تعرض أى شخص لخطر العقاب مرتين عن الجريمة نفسها ، وتؤكد أيضا فى البروتوكول السابع للإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. (١) .

وتأسيساً على أهمية هذا المبدأ قضت المحكمة الدستورية فى مصر بدستورسته فهى تقول أن « مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد ، من المبادئ التى رددتها النظم القانونية على اختلافها ، ويعتبر جزءاً من الحقوق الأساسية التى تضمنتها الإتفاقيات الدولية لكل إنسان ، ويحل إهداره بالحرية الشخصية التى يعتبر صونها من العدوان ضماناً جوهرياً لأدمية الفرد ولحقه فى الحياة . ذلك أن الجريمة الواحدة لا تزر وزرين ، وبإستيفاء من ارتكبتها للعقوبة المقررة لها ، وهى عقوبة لا يرضها المشرع جزافاً ، وإنما يفرده لكل جريمة العقوبة التى يرتئىها مناسبة لها فإن الحق فى القصاص يكون قد بلغ غاية الأمر فيه .. وقد جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن خضوع الدولة للقانون محدد على ضوء مفهوم ديمقراطى مؤداه ألا تخل التشريعات بالحقوق التى يعتبر التسليم بها فى الدول الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية ، وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وكرامته وشخصيته المتكاملة ويتدرج تحتها طائفة من الحقوق وتعتبر وثيقة الصلة بالحرية الشخصية التى كفلها الدستور فى مادته الحادية والأربعين وإعتبرها من الحقوق الطبيعية التى لا تمس ومن بينها ألا تكون الخصومة .. أو متضمنة معاقبة الشخص أكثر من مرة عن فعل واحد (٢) .

(١) د. أحمد فتحى سرور الحماية الدستورية للحقوق والحريات - دار الشروق - ٢٠٠٠ - ص ٧٢٥ .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا - جلسة ٢ يناير ١٩٩٢ - القضية رقم ٣ لسنة ١٠ قضائية - مجموعة المحكمة الدستورية العليا - الجزء الخامس - المجلد الثانى - ص ١٠٢ .

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن حظر إذدواج العقوبات التأديبية من المبادئ العامة للقانون والتي تطبق حتى في حالة عدم وجود النص الذي يقرها (١)

وقد استقرت أحكام القضاء على هذا المبدأ الهام في نطاق المسائلة التأديبية فتقرر المحكمة الإدارية العليا « أنه من المبادئ المقررة في قضاء هذه المحكمة أنه بصدور القرار التأديبي تكون السلطة التأديبية الرئاسية قد استنفذت سلطاتها التقديرية في تقدير الذنب الإداري والجزاء الملزم لها ، ولا يسوغ لتلك السلطة أو سلطة تأديبية أخرى توقيع الجزاء التأديبي عن ذات المخالفة التأديبية لذات العامل الذي سبق مجازاته ، لأن العلة تتحقق بمجرد توقيع الجزاء التأديبي صحيحاً قانوناً على العامل ، إذ بذلك تصل المسؤولية التأديبية للعاملين إلى غايتها القانونية ، ولا يجوز بعد ذلك مباشرة السلطة التأديبية على ذات العامل لذات الفعل الذي جوزي عنه ، حيث ترتبط ولاية التأديب وجوداً وهدماً مع الغاية المستهدفة منه ، وهي مجازاة العامل عما يثبت إسناده قبله من جرائم تأديبية تحقيقاً للإنضباط الإداري ، ومن ثم فإن تكرار مجازاة العمل تأديبياً عن ذات المخالفة التأديبية فضلاً عن إنعدام سنده القانوني يعد مخالفاً للنظام العام الجزائري لإهداره لسيادة القانون (٢)

المطلب الثاني

ضوابط حظر إذدواج الجزاءات التأديبية

إن مناط الإزدواج العقابي أو الجزائي هو أن يوقع على المخالف عن المخالفات المنسوبة إليه والثابتة في حقه ، جزاءين من الجزاءات الصريحة المحددة صراحة في القانون ، وكما وردت في القانون الواجب

التطبيق على المخالف (٣) ، وبالرغم من الوضوح النسبي لتلك القاعدة ، إلا أن هذا المبدأ يحتاج إلى بعض الضوابط والتي سوف نعالجها كالآتي :

أولاً ، يقتصر هذا المبدأ على تعدد الجزاءات التأديبية فحسب ، ذلك أن الموظف العام قد يكون عرضه لنوع آخر من المسؤولية هو المسؤولية الجنائية والأصل المستقر عليه أن العقاب التأديبي عن فعل سبق توقيع عقوبة جنائية عليه لا يتناقض مع

(١) C.E. 23/4/1958, Che de petit quevilly . A.J.D.A 1958, 11, 383.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٥٩ لسنة ٤٢ ق - جلسة ٢٨ - ١١ - ١٩٩٨ - والنود عنه في مؤلف المستشار / جلال الأذغم - المرجع السابق من ٢٠

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٢٥٥ لسنة ٣٦ ق - جلسة ٤ / ٢ / ١٩٩٢ - موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام ١٩٩٠ / ١٩٩٩ - الجزء الثاني إعداد د. خالد عبد الفتاح - طبعة ١٩٩٩ - ص ٢٢ .

مبدأ العقاب عن فعل مرتين، وذلك لأن لكل من العقابين مجاله المتميز وهدفه الخاص^(١). فإذا كانت غاية العقوبة الجنائية رد العدوان الواقع على مصلحة اجتماعية قانوناً، فإن غاية العقوبة التأديبية الذود عن قدسية ومصصلحة الوظيفة أو العمل المهني^(٢). وإباحة الجمع بين الجزاء التأديبي والجزاء الجنائي، يعود لأن كل منهما ينتمي إلى نظام قانوني مغاير للآخر فلا يجوز الجمع بين الجزاءين إذا كلاهما إدارياً بحتاً أو جنائياً محضاً^(٣)، فمبدأ حظر الجمع بين جزاءين يتحدد نطاق إعماله بالجزاءات التي تندرج تحت نظام قانوني واحد^(٤).

وتأسيساً على ذلك قضى « بأنه لا وجه للتحدي بأن مساءلة الطاعن تأديبياً مع عقابه عن ذات الأفعال جنائياً تتضمن معاقبة له عن الفعل الواحد مرتين، فذلك مردود بأن الجريمة التأديبية تختلف في طبيعتها ومقوماتها عن الجريمة الجنائية فقد يكون الفعل ذنباً إدارياً ولا يعتبر في ذات الوقت جرماً جنائياً إذ مرد الأمر في الجريمة التأديبية وقوامها هو الإخلال بواجبات الوظيفة وقد يكون الفعل جريمة جنائية وتأديبية وفي هذه الحالة فإن الحكم على الموظف بعقوبة جنائية لا يمنع من مسألته تأديبياً عما ينطوي عليه هذا الفعل من مخالفة إدارية، ولا يعتبر ازدواجاً في العقاب لاختلاف قوام كل من الجريمة وتعاير من الجزاء في كل منهما فالجزاء التأديبي يقرر لحماية الوظيفة العامة أما العقاب الجنائي فهو قصاص من المجرم لحماية المجتمع^(٥)».

ثانياً : من المقرر أنه يجوز توقيع أكثر من عقوبة عن الجريمة المستمرة دون أن يعتبر ذلك تكراراً للعقوبة. بمعنى أنه إذا عوقب الموظف بعقوبة معينة عن جريمة معينة ثم استمر بعد توقيع هذه العقوبة في ارتكاب الجريمة ومقارنتها فإنه يعتبر مرتكباً لجريمة جديدة تالية للعقوبة الموقعة عليه. ومن ثم تجوز مجازاته بعقوبة جديدة عن هذه الجريمة اللاحقة وهذا المبدأ مقرر في المجال التأديبي كما هو مقرر في المجال الجنائي^(٦).

(١) د. محمد عبد المنعم - قوة الحكم الجنائي وأثره في المنازعات الإدارية - رسالة دكتوراه - حقوق الإسكندرية - ١٩٨٧ - ص ٢٨١.

(٢) د. مليكة الصاروخ - المرجع السابق ص ٧٧.

(٣) C.C. 17-1-1989. R.F.D. Ad. 1989. P. 215.

(٤) C.E.; 5-7-1968. LeRolle. Rec. p. 420.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٩٠١ لسنة ٤٢ ق - عليا - جلسة ١٧ / ١ / ١٩٩٨ - والنموه عنه في مؤلف د. خالد عبد

الفتاح - المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في التأديب من عام ١٩٩٠ / ١٩٩٩ - الجزء الثاني - الطبعة الأولى - ١٩٩٩ -

ص ٢٠٦.

(٦) د. عبد الوهاب البنداري - العقوبة التأديبية - المرجع السابق - ص ٥٢.

وتطبيقاً لذلك قضى أنه « ومن حيث أنه عن المخالفة الأولى بعدم تنفيذ قرار..
فذلك ثابت في إقراره - ولا يغير من ذلك القول بسبق مجازاته بخضم يومين من راتبه
فإن ذلك مردود عليه - بأن تلك المخالفة من المخالفات المستمرة باستمرار متجدداً وليس
هناك ما يحول قانوناً دون معاقبة المتهم عن الفعل المستمر مرتين إذا كان الإستمرا
حاصلاً بعد توقيع الجزاء الأول باعتباره مخالفة تأديبية جديدة » (١).

ثالثاً : لا يعتبر من قبيل التعدد المحذور إقتران العقوبة التأديبية بأخرى
تكميلية أو تبعية ، على اعتبار أن المشرع هو الذي أباح هذا الإستثناء ، نظراً لأن
العقوبة التبعية أو التكميلية لا تستهدف العقاب مباشرة .

ومن الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة ٦٨ من نظام الخدمة المدنية الكويتي
من حظر ترقية الموظف محل الجزاء التأديبي فهي تنص على أنه « لا يجوز النظر
في ترقية موظف وقعت عليه إحدى العقوبات التأديبية إلا بعد إنقضاء الفترات
المحددة قرين كل منها » .

رابعاً : لا تكون السلطة التأديبية قد خالفت مبدأ حظر ازدواج

العقوبة التأديبية عندما يتم إلغاء الجزاء التأديبي لعيب في الشكل أو الإجراءات
وتقوم السلطة التأديبية بإعادة مساءلة الموظف على اعتبار أن الحكم لم يتعرض
لضمون الجزاء ولم يبحث في مشروعيته من حيث وقوع المخالفة (٢) .

خامساً : إذا انقطع الموظف عن عمله فلا يستحق أجراً عن مدة إنقطاعه ولا يعتبر
الحرمان من الأجر عقوبة تأديبية ، وبالتالي يجوز الجمع بينه وبين مسألتة تأديبياً
ذلك أن الحرمان من الأجر سببه عدم أداء العمل والمساءلة التأديبية سببها إخلاله
بسير المرفق (٣) .

سادساً : إن تعدد الجزاءات المحذور قانوناً يكون بالنسبة للنظام التأديبي الواحد
أما إذا اختلفت الأنظمة التي يخضع لها الموظف فإن التعدد جائز في مثل هذه الحالة .

وتطبيقاً لذلك قضى « أن الطاعن وهو يشغل وظيفة طبيب بأحد مستشفيات
جامعة القاهرة ثبت في حقه ارتكاب واقعة الغش أثناء إمتحان الماجستير في الجراحة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٠٥٨ لسنة ٢٨ ق - جلسة ١٩٩٥ / ٧ / ١ - والنوّه عنها في قواعد المسؤولية التأديبية في
ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا المستشار / سمير يوسف النهي - دار الكتب القانونية - ٢٠٠٢ - ص ٢٠

(٢) C.E. 4/10/1974, Dane Beysson, Rec. p. 8.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥١٩ لسنة ٢٦ ق - جلسة ١٩٨٥ / ١١ / ١٢ - والنوّه عنه المستشار / جلال الأدهم - المرجع
السابق من ٢٢

العامه ، ولا شك أن هذه الواقعة تنعكس على وظيفته كطبيب إذ أنه يتعين أن يتخلق الموظف بالخلق القويم والأمانة في أداء العمل وخاصة في مجال الطب ، وبالتالي فلا يمكن وصف ما أسند إلى الطاعن بأنه مخالفة طلابية إذ أن الأصل أن الغش يفسد كل شيء وأن هذه المخالفة بذاتها تتنافى مع الخلق القويم الأمانة في أداء المهنة وبالتالي فإن للجهة الإدارية أن تحاكمه تأديبياً بوصفه أحد طلبة الماجستير الذين قارفوا الغش في الإمتحان ولها أن تؤاخذة تأديبياً في مجال الوظيفة العامة بإعتباره طبيباً بأحد مستشفياتها^(١).

سابعاً : ليس ثمة ما يمنع السلطة التأديبية من أن تقرن الجزاء التأديبي ، بإجراءات أو ملاحظات أو توجيهات ، ما دامت لا تعتبر في ذاتها عقوبة تأديبية صريحة أو مقنعة ، وما دامت تستهدف المصلحة العامة أو مصلحة المرفق^(٢).

فالجزاء التأديبي قد يكشف الأخطاء التي وقعت في المرفق لذا فإن السلطة التأديبية قد ترى معالجة الأخطاء التي أدت إلى هذه النتيجة وقد تكون هذه المعالجة بإقتراح نقل الموظف أو التوصية بعدم ممارسته عملاً من الأعمال المعينة .

وعلى هذا الأساس قضى بأن « القرار الصادر من الجهة الإدارية بإبعاد المدعى من الأعمال المالية والعهد لا يعد من حيث التكيف القانوني الصحيح من قبيل الجزاءات التأديبية التي وردت في القانون على سبيل الحصر »^(٣).

كما قضى بأن « القرار المطعون فيه قد تضمن توصية بعدم انتداب المدعى وزميله لأعمال الإمتحانات لما ثبت في حقهم من إهمال مراقبة الامتحان وقد استجابت الوزارة لهذه التوصية لقيامها على ما يبررها ، فإن الإجراء وإن كان قد إقترن بتوقيع الجزاء عن المخالفة المذكورة إلا أنه لا يعد استطراداً أو استكمالاً لقرار ، وإنما هو محض قرار تنظيمي مارسته الجهة الإدارية بمالها من سلطة تقديرية في تنظيم أعمال مراقبة الإمتحانات واختيار من يصلحون لها من العاملين بها واسبعاد من كان في حقهم سبب يجعلهم غير أهل لها^(٤) .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٢٨٩ لسنة ٢٢ ق - جلسة ٢٢ / ١ / ١٩٩٥ - والمتود ص ٥٥٥ د. محمد ماهر أبو العينين - التأديب

في الوظيفة العامة - مرجع سابق - ص ٢٦٢ .

(٢) المستشار / عبد الوهاب البنداري - المرجع السابق - ص ٥٧٢ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٢٤٧ لسنة ٢٨ ق - جلسة ٧ / ٧ / ١٩٨٦ - سيادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا - المرجع

السابق ص ٣٦٢ .

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٦٤٢ لسنة ٢٠ ق - جلسة ٥ / ٢ / ١٩٧٥ موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة

الإدارية العليا في ١٥ عام - مرجع سابق - ص ٢٩٦٧ .

كما قضت المحكمة الإدارية العليا فى حكم آخر بعدم إعتبار قرار النقل عقوبة تأديبية تتعارض مع حظر ازدواج العقوبة التأديبية عندما يتقرر لمصلحة المرفق العام فهى تقر أنه " ولا حجة فيما يذهب إليه الطاعن من أنه قد وقع عليه ، جزاءين من جانب جهة الإدارة بسبب ارتكابه ما نسب إليه ويتمثل الجزاء الثانى فى قرار نقله المشار إليه فى تقرير الطعن ... وذلك لأن النقل بذاته لا يعد جزاء ولا يمكن حمل على أنه جزاء إلا إذا لا يسته من الظروف وقامت عليه شواهد تحمله على هذا المحمل وهذه وتلك لم تتحقق فى الحالة المماثلة " (١).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٩٨٠ لسنة ٤١ ق - جلسة ١٩٩٩/٥/٨ - مشار إليه دؤ ناصر الشامسى - مرجع سابق - ص ٣٣١.

الخاتمة

أولاً : ملخص لأهم الأفكار

تناولنا في بحثنا هذا موضوع الضوابط الاجرائية لاختيار الجزاء التأديبي وقمنا بتقسيم هذا الموضوع الى ثلاث مباحث على النحو التالي :-

المبحث الأول وتناولنا فيه المعقولية في اختيار الجزاء التأديبي

والمبحث الثاني وتناولنا فيه حظر تعدد الجزاءات التأديبية على المخالفة الواحدة

ولقد قمنا بتدعيم هذه الموضوعات عند تناولنا لها بأراء الفقهاء وموقف المشرع منها وكذلك باتجاه أحكام محاكم مجلس الدولة والتي أرسيت العديد من المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي وحاولنا بقدر الإمكان عرض وجهة نظرنا

ثانياً : النتائج

من واقع دراستنا لموضوع البحث إستخلصنا مجموعة من النتائج الهامة نوجزها فيما يلي :

نظراً لتعدد صور الأمن والحماية المقررة للموظف العام فإننا تناولنا في هذا البحث ضمانات تأديب الموظف العام أثناء مرحلة توقيع الجزاء وأساس هذه الضمانات هو أن تحترم قواعد القانون الإجرائية في كافة مراحل التأديب ولا سيما مرحلة توقيع الجزاء

لا يكفي في رأينا لصحة الجزاء التأديبي أن تكون السلطة التأديبية مختصة فحسب ، بل أن هناك بعض الضوابط الإجرائية يتعين أن تلتزم بها السلطة عند اختيار الجزاء ومن أبرز تلك الضوابط المعقولية في اختيار الجزاء وحظر تعدد الجزاءات التأديبية عن مخالفة واحدة وتسبب الجزاء كضمانة معاصرة للجزاء التأديبي

تضمن قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ نصا يوجب تسبب الجزاء التأديبي وهونص المادة ٥٩ والتي نصت على انه (لا يجوز توقيع اى جزاء على الموظف الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع اقواله وتحقيق دفاعه ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبيا)

كما نصت المادة ١٦٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ على أنه (لا يجوز معاقبة الموظف تأديبياً عن ذات الفعل أكثر من مرة)

ومن وجهة نظرنا فإن هذه النصوص وحدها غير كافية لوضع ضوابط صارمة على الإدارة حال مخالفتها تسبب قراراتها الصادرة بالجزاء أو قيامها بتوقيع جزاء لا يتناسب الباقه مع المخالفة التي ارتكبها الموظف

ثالثاً : أهم التوصيات

ضرورة إجراء بعض التعديلات على قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٦ لتلافي أوجه النقد الموجه إليه خاصة المواد الخاصة بتأديب الموظف العام نظراً لما تمثله من أهمية بالغة على الموظف العام وتاريخه الوظيفي .

المادة الأولى من مواد الإصدار

المادة ٥٩، ٦٣، ١٥٠ .

٢) بعد أن تم الجمع بين سلطتي التحقيق والجزاء بالنسبة لهيئة النيابة الإدارية فإنه أصبح لازماً على هذا الجهاز تدريب كوادره تدريباً لائقاً حتى يتسنى لهم ممارسة هذه الصلاحيات وهم على دراية كاملة بمقتضيات التحقيق الإداري وكيف يتسنى وضع الجزاء المناسب لكل مخالفة وفقاً لأحكام القانون (التناسب بين المخالفة والجزاء)

الملاحظات والتوصيات العامة

يجب على جهة الإدارة ان تأخذ في اعتبارها كافة الظروف التي وقعت فيها المخالفة التي ارتكبها الموظف وذلك حتى يأتي تقديرها حين توقيع الجزاء متناسباً مع الخطأ

ضرورة وضع ضوابط صارمة تلتزم بها الإدارة عند قيامها بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة نظراً لما يمثله هذا الجزاء من خطورة بالغة ليس على الموظف العام فحسب بل على أسرته أيضاً

السلطة التقديرية لجهة الادارة في اختيار وتوقيع الجزاء التأديبي ليست مطلقه بل هي سلطة مقيدة بقيد هام يسمى التناسب او ما اصطلح على تسميته قضائيا بالغلو في توقيع الجزاء

كما أنه ليس فقط بالتشريع الفعال يمكن تحقيق الضمانات وانما بالإضافة إلى ذلك يجب توفير المناخ الديمقراطي بين الرؤساء والمرؤوسين وأشاعة أجواء الثقة المتبادلة والابتعاد عن كل ما من شأنه تآزم العلاقات بينهم كإسراف بعض الرؤساء في إحالة الموظفين إلى التحقيق لأسباب تافهة لا تستدعي مثل هذا الأمر.

لا شك أن كفاءة المساواة في الضمانات التأديبية لكافة طوائف الموظفين العموميين في الدولة هو أمر ضروري ودون تفرقه في هذا الجانب وخاصة بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا فالموظف مهما صغر حجمه هو بحاجة ماسة إلى الضمانات وفي كافة مراحل الإجراءات التأديبية.

يجب مراجعة جميع النصوص الخاصة بالضوابط الاجرائية في اختيار الجزاء التأديبي سواء ما تعلق منها بعنصر او ضمانة المعقولية في اختيار الجزاء او ما يتعلق منها بحظر تعدد الجزاءات التأديبية

قائمة المراجع

أولاً :- المراجع الغربية

المؤلف	المراجع
د/ احمد جامد البدرى	الضمانات الدستورية للمتهم فى مرحلة المحاكمة - رسالة دكتوراه - جامعة طنطا 2002
د/ احمد سيد عوضين	الرقابة الذاتية للإدارة العامة على اعمالها - رسالة دكتوراه - حقوق القاهرة ١٩٨٩
د/ احمد الكبيسى	- ضمانات المتهم قبل واثناء المحاكمة - رسالة دكتوراه - حقوق القاهرة ١٩٨١
د/ ثروة محجوب	- التحقيق الإدارى ودور النيابة الادارية فيه - رسالة دكتوراه - حقوق عين شمس ١٩٩٤
د/ جودت الملط	- المسؤولية التأديبية للموظف العام - رسالة دكتوراه - جامعة القاهرة ١٩٦٧
د/ عبدالعزیز عبدالمنعم خليفة	- الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الإدارى - رسالة دكتوراه - جامعة المنوفية ٢٠٠٠
د/ عناد رضوان محمود	- فصل الموظف العام - رسالة دكتوراه - حقوق القاهرة ١٩٩٤
د/ محمد فريد سليمان	- الرقابة على التناسب فى القرار الإدارى - رسالة دكتوراه - حقوق المنصورة ١٩٨٩
د/ محمد ميرغنى خيرى	- نظرية التعسف فى استعمال الحقوق الادارية - رسالة دكتوراه - حقوق عين شمس ١٩٧٢

ثانياً :- الرسائل العلمية

المراجع والدوريات الفرنسية ثالثاً :-

Andre Pouille : Jean Roche . Libertespubliques

et droits de l home . DALLOZ.2002

AUBY(J.M). AUBY(B).Droit de la fonction publique . DALLOZ 1996

Y . GAUOMET : Traite de droit administrative Tome 5 -- La Fonctionpublique –
LGDJ – 11e-ed. 1998

AUBY (A.M) : Note sous C.E .:17 Mail 1985 MmeMeñneret. D. 1985

Al saidi Mohamed . ladiseipline des fonctionnairesenirak. Theses
.paris .1955 .p . 90.

**Procedural controls to choose the disciplinary
penalty Comparative Study in jurisprudence and
Administrative**

Judiciary of Egypt and France

Dr. Abdelmaksud Tawfik ahmed

The first topic: Reasonableness in the selection of disciplinary punishment

The second topic : Prohibition of multiple disciplinary sanctions

Conclusion:

In this research, we concluded the following recommendations:

The discretionary authority of the administrative in selecting and signing the penalty is not an absolute authority, but a restricted authority to measure proportionality or non-exaggeration

That not only effective legislation can be achieved guarantees in the selection of disciplinary punishment , but in addition must provide a democratic climate between presidents and the elderly and the establishment of a climate of mutual trust between them.

Key words

- 1 / Procedural controls
- 2 / disciplinary penalty Comparative
- 3 / jurisprudence and Administrative Judiciary of Egypt and France
- 4 / Conclusion
- 5 / recommendations