حدود الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب

مقدمة من
الباحث في الدكتوراه
علي محمد محسن العفاسي

المقدمة

" الأصل أن تقف رقابة القضاء الإداري على قرارات السلطة الإدارية عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها هذه السلطة أساسا لقرارها، وصحة التكييف القانوني لهذه الوقائع وعدم مخالفة محل القرار للقواعد القانونية، دون أن يتعدى ذلك إلى البحث في أهمية أو خطورة السبب وتقدير مدى التناسب بينه وبين الإجراء المتخذ على أساسه أي محل هذا القرار الإداري ومضمونه" .[١]

إن للإدارة سلطة تقديرية واسعة في وزن قيمة الأسباب وتناسبها مع الإجراء المتخذ بحيث تقتصر سلطة القاضي في الرقابة على التحقق من صحة الأسباب من الناحية المادية، وكذلك صحة تكييفها القانوني، ولا تتعداه إلى مراجعة الإدارة في تقديرها لأهمية وخطورة السبب، ومدى التناسب بينه وبين الإجراء المتخذ، باعتبار أن هذا التقدير هو أحد عناصر ملاءمة القرار الإداري التي تترخص الإدارة في تقديرها، لأن القاضي لو فعل ذلك يكون قد نصب نفسه رئيسا أعلى لجهة الإدارة، لأن دور القاضي في دعوى الإلغاء يجب أن يقتصر على فحص شرعية القرار الإداري، دون أن يتعدى ذلك إلى الملائمة، على أن تؤخذ الشرعية بمعناها الواسع لتشمل جميع القواعد القانونية، حيث يندرج في هذا الاصطلاح القواعد التي تتضمنها الأحكام القضائية.[٢]

ألا أن القضاء الإداري الحديث طبق في كل من فرنسا ومصر الرقابة القضائية على مدى تناسب محل القرار الإداري مع سببه، ولقد اعتبرت هذه الرقابة استثناءا على الأصل الذي التزم به القاضي الإداري باعتباره قاضي مشروعية، لأن رقابة القاضي الإداري تقف عند التحقق من الوجود المادي للوقائع وصحة التكييف القانون لها، دون تقدير خطورة السبب أو البحث في التناسب بينه وبين محل القرار الإداري، والذي اعتبر من صميم عمل رجل الإدارة. [٣]

ويعتبر مبدأ التناسب من المبادئ الرئيسية في القانون الإداري، إذ يعرف التناسب في مجال القرارات الإدارية بأنه تحقيق التوافق بين سبب القرار ومحله، حيث يستقل القضاء بكامل الصلاحيات في إعادة التقدير الكامل الذي أجرته الإدارة، إن رقابة التناسب تشكل

---

١ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م ، ص ٢٥٨.

٢ خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠١٢م، ص ٦٦٦.

٣ أحمد أحمد الموافي، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص ٥٢.

الرقابة القصوى من طرف القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة إذ بموجبها يضمحل كل مجال أو هامش لحرية الإدارة في إبداء رؤيتها واتخاذها لإجراء معين.

فالتناسب الذي يراقبه القاضي في هذه الحالة هو التناسب الكامل إذ لا يقتصر على الحالات التي يكون الإخلال فيها بهذا التناسب أو على قدر كبير من الأهمية، ففي مجال التأديب مثلا فإن القرار الصادر بتوقيع عقوبة تأديبية يجب أن يكون متناسبا مع الخطأ.[١]

وفي ذلك أتناول حدود الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب، وذلك في مبحثين، المبحث الأول وأعرض فيه اتجاهات الفقه من قضاء التناسب في التأديب وذلك في ثلاث مطالب، المطلب الأول يتضمن الاتجاه الرافض لرقابة التناسب، والمطلب الثاني يتضمن الاتجاه المؤيد لرقابة التناسب، والمطلب الثالث أخصصه لاتجاه الفقه في الكويت .

وفي المبحث الثاني أبين فيه الرقابة القضائية على جوانب التقدير في القرار التأديبي وذلك من خلال مطلبين، المطلب الأول وفيه جوانب التقدير في القرار الإداري، وذلك في فرعين، الفرع الأول يتضمن عنصر السبب في القرار التأديبي، والفرع الثاني وفيه عنصر المحل في القرار التأديبي، والمطلب الثاني وأطرح فيه مدى قيام الرقابة القضائية على عنصري السبب والمحل في القرار التأديبي وذلك في ثلاثة فروع، الفرع الأول وفيه الرقابة على صحة الوقائع وتكييفها القانوني، والفرع الثاني وفيه موقف القضاء المقارن من الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع، والفرع الثالث وفيه موقف القضاء الكويتي .

١ محمد خليفي، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٦م ، ص ٢٠٣.

المبحث الأول
اتجاهات الفقه من قضاء التناسب في التأديب

تمهيد وتقسيم :

يعد مجال الوظيفة العامة من المجالات التي كثرت فيه المنازعات الإدارية، ويعود ذلك أساسا إلى عدم وجود قواعد قانونية شاملة تحدد طبيعة هذه المنازعات وخصائصها، بالإضافة إلى غياب نصوص قانونية تحدد المخالفات التأديبية بصفة حصرية، وما يقابلها من عقوبات تأديبية.

ويضاف إلى ذلك ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في تقرير هذه الجزاءات، وما يلاحظ في الواقع العملي هو كثرت القضايا التي عرضت على القضاء، وذلك بسبب عدم احترام الإدارة للقانون، وإصدارها لقرارات تمس بحقوق ومصالح الأفراد في كثير من الأحيان، هذا وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري يعتبر قضاء حاميا للحريات، وهو ما تطلب منه أن تكون له شجاعة للحد من تعسف الإدارة، على أن الفقه قد اختلف في تقرير حدود هذه الرقابة:

فمنهم من أيد هذا النوع من الرقابة، وأعتبرها ضرورية حيث اعترف للقضاء بحقه في رقابة الملائمة، التي تعتبر جزء من الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري في إطار رقابته القصوى لعيب السبب، مؤكدا على أنها أمرا عاديا، طالما أن ذلك يعد جزء من المشروعية، ولا يخرج على القاعدة التي تقضي بأن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية، وليس قاضي ملاءمة، فالملائمة هنا لا تعدو أن تكون جزء من المشروعية.[١]

وفي الطرف الآخر يوجد جانب من الفقه قد أنكر هذه الرقابة، واعتبارها من ضروب الاختصاص التقديري للإدارة، التي لا تخضع لرقابة القضاء.

لأنها تعتبر(السلطة التقديرية) المسلك الوحيد الذي يمكنها من الاضطلاع بمهامها ووظائفها على أكمل وجه، وهم يشبهون الإدارة من غير السلطة التقديرية كالجسد بلا روح.

ومما ساعد على بروز هذا الاختلاف الفقهي هو سكوت معظم التشريعات عن إمكانية قيام القضاء في القيام برقابة مدى ملاءمة العقوبة للخطأ المرتكب عن الموظف.

ويبدو من المناسب التطرق لهذين الاتجاهين كل على حدة، وذلك من خلال عرض مختلف الآراء الفقهية المعارضة لهذه الرقابة، ويليها عرض للآراء المؤيدة لهذه الرقابة.

---

١ قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه- دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٢م، ص١٦٣، ١٦٤.

وفي هذا المبحث أعرض اتجاهات الفقه من قضاء التناسب في التأديب وذلك في ثلاث مطالب، المطلب الأول يتضمن الاتجاه الرافض لرقابة التناسب، والمطلب الثاني يتضمن الاتجاه المؤيد لرقابة التناسب، والمطلب الثالث أخصصه لاتجاه الفقه في الكويت .

المطلب الأول

الاتجاه الرافض لرقابة التناسب

يرفض هذا الاتجاه من الفقه لرقابة التناسب نظرا لكونها تتعارض مع الاعتبارات التي تقوم عليها رقابة القضاء على أعمال الإدارة، بما فيها السلطة التقديرية للإدارة التي تشكل الشرايين الذي تتنفس منه السلطة الإدارية، ومبدأ الفصل بين السلطات الذي تكرسه الدساتير

فكل سلطة تضطلع باختصاصات معينة، لا يجوز لها تجاوزها، على أن فاعلية الإدارة تقتضي منها التدخل لمواجهة أي خلل يعترض، أو يمس سيرها العادي، إن الحجج التي استعملها هذا الفريق من الفقه هي نفسها التي وظفها ورددها الفقه المؤيد لهذه الرقابة، علما أن الأسبقية الزمنية في ظهور هذين الاتجاهين كانت للفقه المعارض لهذه الرقابة، وقد كان السبب في تقدم الاتجاه المؤيد هو أن هذه الرقابة أصبحت أمرا واقعا.لقد دأب أنصار هذا الاتجاه على صياغة موقف معارض لهذه الرقابة على اعتبارها من الملاءمات المتروكة للإدارة، كما أنها في حالة وجودها، فإنها لا تتأسس إلا على أساس عيب تجاوز السلطة. [١]

أولا: رقابة التناسب هي من الملائمات المتروكة للإدارة، يتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي (WALINE) إذ يرى بأنه:" لا رقابة على التصرفات التي تجريها السلطات الإدارية في المجال التقديري، وأن كل ما على الإدارة من واجبات وهي تمارس اختصاصاته التقديرية، أن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال، وأن تتحلى في ذلك بروح موضوعية.

وهو ما يولد انطباعا بأنه يجب ترك المجال التقديري للإدارة دون رقابة قضائية، وبما أن التناسب بعنصريه هو أحد تصرفات الإدارة في مجالها التقديري، فإنه يجب أن لا يكون مشمولا بالرقابة القضائية.[٢]

---

١ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق ، ص١٦٣، ١٦٤.

٢ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق ، ص١٦٥.

ويضيف أنصار هذا الاتجاه أن عملية الإدارة تتمثل أساسا في اختيار نطاق مجموعة من القرارات التي يمكن اتخاذها قانونا، القرار الذي يتفق أكثر من غيره مع احتياجات الصالح العام، وإذا ما سمح القاضي لنفسه بمراجعة الإدارة في تقديرها هذا، وإلغاء القرارات التي يقدر أنها لا تخدم الصالح العام بدرجة كافية، فإنه في هذا الغرض لا يصبح قاضيا، وإنما رئيسا أعلى للإدارة.[١]

فالإدارة يجب أن تستقل بتقدير ملاءمة قرارها، ومن أهم عناصر هذه الملائمة، إلى جانب تقدير وجوب التدخل، أو الامتناع، واختيار وقت التدخل، يوجد تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب. [٢]

وهذا كله يدل على أنه يجب ترك المجال التقديري للإدارة دون رقابة قضائية، وأن كل ما على الإدارة من واجبات وهي بصدد عملها التقديري، أن تضع نفسها في أفضل الظروف، وتجري تصرفاتها بموضوعية، ولا تتعدى العقوبة، ومناسبتها لما ارتكب من جرائم، لأن ذلك من خصوصيات الإدارة التي تستقل بها. [٣]

ومن هنا، فإنه لا يجوز الأخذ بهذا النوع من الرقابة وتعميمها كقاعدة عامة، لأن دعوى الإلغاء تدور حول فحص مدى سلامة القرار الإداري المطعون فيه من الناحية القانونية، ولا يجوز للقاضي الإداري كقاعدة عامة أن يعقب على نشاط الإدارة الحر، أو التقديري التي تزن وحدها مدى ملاءمتها، ولا تخضع فيه لأية قواعد ويفلت من رقابة القضاء([٤]) فالنشاط الذي تتمتع فيه الإدارة بسلطة تقديرية، تنفرد الإدارة وحدها أيضا بتقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة بعض جوانب هذا النشاط.

ثانيا: رقابة التناسب لا يمكن أن تكون إلا على أساس عيب تجاوز السلطة، إن القاضي الإداري حين يلغي القرار الإداري التأديبي الصادر من الجهة الإدارية، إذا تضمن جزاء مسرفا في الشدة أو ممعنا في الرأفة(متى رأى القاضي الإداري أن الجزاء التأديبي بحالته ليس فيه خير على حسن سير المرافق العامة)، فإنه لا يلغيه على أساس عدم التناسب، وإنما على أساس عيب من عيوب تجاوز السلطة، والمعيار هنا موضوعي وهو: عدم تحقق المصلحة العامة من وراء القرار.[٥]

---

١ محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٩١م، ص ٧٠.

٢ محمد حسين عبد العال، المرجع نفسه، ص ٧٠.

٣ سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨م، ص ٥٨، ٥٩.

٤ داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ١١١.

٥ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق ، ص١٦٩.

" فعيب مخالفة القانون لا يكون إلا بصدد اختصاص مقيد، والواضح أن الإدارة حين تقرر جزاء معينا، تكون بصدد اختصاص تقديري؛ والعيب المقترن بهذا الاختصاص هو الانحراف في استعمال السلطة، ولا يجوز أن ينسب لمحكمة هذا العيب " .[١]

أو بالأحرى فإن عدم التناسب بين الجزاء التأديبي، والمخالفة التأديبية يرتبط بعيب الغاية، ولا يمكن اعتباره عيبا من عيوب مخالفة القانون، لكن القرار صادر في نطاق السلطة التقديرية وليس المقيدة.[٢]

فالإدارة تكون هي الأقدر على وزن خطورة الجرائم الإدارية، وهو ما يتطلب من القضاء أن يقف عند حدود المشروعية دون الملائمة. [٣]

فمدى ملاءمة أو مناسبة العقوبة الموقعة بالنظر إلى الذنب أو الجرم الثابت في حق الموظف، يندرج في نطاق السلطة التقديرية لسلطة التأديب، بحيث لا يمكن محاسبتها على الخطأ في التقدير، إلا في نطاق عيب الانحراف بالسلطة، أو إساءة استعمال السلطة، وهي تسميات يستخدمها الفقه والقضاء للدلالة على عيب عدم المشروعية الملازم للسلطة التقديرية.[٤]

فالتناسب بين العقوبة التأديبية والخطأ الوظيفي، لم يتحول بعد- كما تصوره البعض- إلى مبدأ قانوني ملزم للإدارة، عليها أن تتقيد به عند اتخاذها لقراراتها في مجال سلطتها التقديرية.

وخلاصة هذا الجانب من الفقه، أن مد القضاء الإداري رقابته على أحد جوانب الملائمة في القرار التأديبي، فيه تعارض مع مضمون السلطة التقديرية، التي تقوم في جوهرها على الإطلاق وتأبى التقييد، وأن الرقابة المعترف بها تقتصر على الحدود الخارجية للسلطة التقديرية (المتمثلة في تلك الظروف التي تم من خلالها التقدير)، ولا يمكن أن تمتد إلى الحدود الداخلية، وهو (التقدير في حد ذاته)، الذي هو من خصوصيات الإدارة، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، فإن فرض القضاء الإداري لرقابته على التناسب فيه ظلم وتعد صارخ على اختصاصات السلطة الإدارية، وهو ما يشكل إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات.

---

١ محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاصف، ١٩٧٤م، ص ٢٢٧، ٢٢٨.

٢ محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول، ١٩٦٣م، ص ٩١.

٣ ملكية صروخ ، سلطات التأديب في الوظيفة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٤م، ص ٣٤٠.

٤ سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨م. ، ص ٦٩٤، ٦٩٥.

ومن جهة ثالثة، فإن هذه الرقابة من شأنها أن تؤدي إلى إضعاف سلطة الإدارة إزاء موظفيها، وإهدار فاعليتها في مجال التأديب، هذه الفاعلية التي يتوجب تغليبها ووضعها في المقام الأول، وذلك كفالة لحسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد.

ويظهر جليا من خلال هذه الآراء الفقهية حسم الأمر لصالح السلطة الإدارية ذلك أن تقدير الأخطاء، وتحديد العقوبات التأديبية المناسبة لها هو من صميم اختصاص سلطة التأديب وحده، وليس للقضاء سلطة إلغائها.

وعليه فإن القاضي الإداري ليس له إلا مراقبة التكييف القانوني للأخطاء المرتكبة من طرف الموظف، ومراقبة مدى ملاءمتها للعقوبات المتخذة من طرف السلطة التأديبية، وهو ما يعني ضمنياً أن القاضي الإداري لا يمكنه إلغاء القرارات، باعتباره الوحيد المؤهل لمعرفة طبيعة العمل الذي ينجزه المرفق العام.[١]

ويؤكد الباحث على أهمية وجود رقابة قضائية على تناسب العقوبة المقررة من جانب الإدارة مع الخطأ المقترف من جانب الموظف وذلك تحقيقا لرغبة المشرع الكويتي في تحقيق العدالة، وكذلك فإن هذا التناسب من شأنه أن يمنع انحرافات السلطة الإدارية في تعاملها مع أخطاء الموظف .

١ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق ، ص١٨٢.

المطلب الثاني
الاتجاه المؤيد لرقابة التناسب

إن بروز فكرة التناسب باعتبارها ضمانة هامة من الضمانات المقررة للموظف العام أثناء مساءلته تأديبيا، أدى بكثير من الفقه إلى تأييد هذه الرقابة، واعتبارها من المستلزمات الضرورية لقيام وتحقيق مبدأ المشروعية الذي يتطلب احترام القانون بمعناه الواسع.

فهذه الرقابة تتصل بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري، حيث تقوم على اعتبارات وعناصر موضوعية لا شخصية، ولقد قدم الفقه في سبيل ذلك مجموعة من الحجج والأسانيد التي تبرر موقفهم، لعل أبرزها هي اعتباره مبدأ من المبادئ العامة للقانون التي يجب على القاضي الإداري احترامها والسهر على كفالة تطبيقها باعتبارها جزء لا يتجزأ من مبدأ المشروعية، وكل ذلك بقصد وضع ضوابط وقيود على سلطة الإدارة التقديرية في تقرير الجزاء التأديبي، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، أشار هؤلاء الفقهاء إلى مبدأ الضمان كركيزة أساسية للنهوض بالدولة القانونية، إذ أن صورة الدولة تظهر من خلال مدى احترامها واعترافها بحقوق وحريات الإنسان. [١]

" لقد اتفق جانب كبير من الفقه على تأييد هذه الرقابة، وبرروا ذلك بأن هذه الرقابة إنما تتصل بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري، فلقد اعتادت النظم القانونية الخاصة بالوظيفة على أن تضع ضوابط وقيود على سطوة السلطة الإدارية في استخدامها لسلطتها التأديبية، ولاسيما إذا ما تعلق الأمر بالفصل، باعتباره أقصى جزاء، إذ لا يمكن توقيعه إلا إذا اتبعت إجراءات معينة، وذلك كفالة لبعض الضمانات الإجرائية للموظف". [٢]

فرقابة التناسب لدى جانب من الفقه المؤيد تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار التأديبي، في حين لدى الطرف الآخر أنها تمثل الغاية من تدرج العقوبة.

أولا: رقابة التناسب تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار التأديبي، إن غالبية الفقهاء قد تطلبوا ضرورة توافر هذه الخاصية– أي التناسب– للسبب، حتى يكون سببا مبررا للقرار الصادر، وإن عرفت تحت تعبيرات وتسميات مختلفة[٣]، ففي مصر تتضح خاصية التناسب

---

١ طارق البشري، نظام التأديب بين العقاب الجنائي والمسؤولية المدنية، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد ٢٩، لسنة ٢٠٠٢ م، ص ٣٤، ٣٥.

٢ طارق البشري، نظام التأديب بين العقاب الجنائي والمسؤولية المدنية، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد ٢٩، لسنة ٢٠٠٢ م، ص ٣٤، ٣٥.

٣ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص١٨٥.

فيما عرف" بقضاء الغلو" و" نظرية الغلو"؛ وفي فرنسا عرفت بنظرية" الخطأ الظاهر" أو" الخطأ البين" أو " الغلط البين". [١]

وهي التي قررت كوسيلة لعلاج ما كشف عنه التطبيق العملي للرقابة القضائية على أعمال الإدارة من مثالب، وما ترتب على قصر هذه الرقابة على جوانب المشروعية دون الملائمة من نتائج صارخة وغير مقبولة بالنسبة للقرارات التي تتمتع الإدارة في إصدارها واختيار مضمونها بسلطة تقديرية.

فالعدالة تقتضي عدم قبول عدم التناسب الواضح بين الجزاء الإداري الموقع والمخالفة المرتكبة، والتي ينتج عنها غلط في تقدير العقوبة وخطورة الجزاء فالقاضي الذي يملك تحديد سلطة الإدارة في التجريم في المسائل الإدارية، له الحرية أيضا في التعقيب على الأوصاف التعسفية للجزاءات الإدارية.[٢]

على أن القضاء الإداري أقدر على أن يقوم بتوسيع رقابته لوضع حد جديد لممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية في المجالات التأديبية.

" إن هذه الرقابة ما هي في الحقيقة إلا وسيلة لتجنب التعسف الذي ينشأ عن استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية في كثير من الأحيان، ولذلك يقوم القاضي الإداري من خلالها بالبحث عن علاج لما تمثله من قصور، كشف عنه التطبيق العملي للرقابة القضائية على أعمال الإدارة من مآخذ، وما ترتب على قصر هذه الرقابة على جوانب المشروعية دون الملائمة من نتائج صارخة وغير مقبولة بالنسبة للقرارات التي تتمتع الإدارة في إصدارها واختيار مضمونها بسلطة تقديرية.

وبهذا يسوغ القول بأن الرقابة القضائية على الملائمة، إنما تجد مكانها الطبيعي في إطار الرقابة على الأسباب، فالأسباب التي يقوم عليها القرار هي التي تحدد مدى ملاءمته، كما أنها تمثل المجال الرئيسي الذي تبدو فيه حرية التقدير بالنسبة للقرار الإداري ".[٣]

ولا تثور فكرة السلطة التقديرية للإدارة أو حريتها في تقدير الملائمة في إصدار القرار الإداري إلا بالنسبة لعنصري السبب والمحل، فهذان العنصران تتجسد فيهما عناصر التقدير، بمعنى أن الإدارة تملك بعض الحرية تجاه كل القرارات الصادرة منها مع أهمية تسبيب القرار الإداري وأن لا يكون المحل مخالف للقانون أي مشروعية القرار الإداري

١ مجدي دسوقي محمود حسين، المبادئ العامة للقانون والمشروعية الداخلية للقرار، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص ٣٤٢.

٢ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص١٨٦.

٣ ثروت عبد العال أحمد، إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، دار النهضة العربية، ١٩٩٣م، ص ٤٩.

الصادر من الإدارة، فالقاضي الإداري ليس ممنوعاً من فحص كافة جوانب القرار الإداري، أو أي منها على وجه الخصوص.[١]

ثانيا: رقابة التناسب تمثل الغاية من التدرج في سرد العقوبة، إن تدرج المشرع في سرده للعقوبات التأديبية، يكشف بجلاء عن قصده في أن يقاس الجزاء بقدر الخطأ، وأنه استهدف من خلال هذا التدرج إنزال العقاب، وتحقيق الملائمة بين الجزاء والجرم الذي ثبت في حق الموظف.

ولما كان ذلك، وكانت بعض الجزاءات التأديبية الصادرة عن الجهات التأديبية قد تجاوزت هذه الحدود، وتبنت عدم الملائمة بين الجزاء والمخالفة، فإن القضاء الإداري في بدايته، وعلى الرغم من أنه كان يرفض رقابة التناسب بين الجريمة والعقوبة، باعتبار أن ذلك من الملائمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها، فإنه قد دهش من عدم التناسب الظاهر بين الجزاءات والمخالفات الموقعة بخصوصها، ووجد أنه من الصعوبة بمكان القول بشرعية العقوبة لمجرد تقيد الإدارة بالتعداد التشريعي للعقاب، ولذلك تدخل القضاء الإداري وأورد على السلطة التقديرية للإدارة في تقدير الجزاء قيدا هاما، وهو عدم الغلو في تقدير الجزاء.[٢]

" فالغاية من تدرج العقوبات التأديبية تدل على قصد المشرع في أن يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ، وبناء على ذلك باشر القضاء الإداري رقابته على ملاءمة العقوبات للذنب الإداري([٣])، وهو ما جعل من رقابة ملاءمة الجزاء التأديبي رقابة على كيفية ممارسة السلطة، كونها رقابة مشروعية تتصدى لأوجه القصور في سبب القرار التأديبي، وهو ما يدخل في عيب مخالفة القانون، إذا ما تبين أن قرار السلطة التأديبية كان مبنيا على عدم الملاءمة الظاهرة بين التهمة والعقاب" .[٤]

فالمشرع بتعداده للجزاءات التأديبية، إنما قصد أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب صدقا وعدلا المخالفة التأديبية المرتكبة[٥]، وإن كان هناك عدم ربط بين العقوبات

---

١ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق ، ص١٩٤.

٢ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص١٩٥.

٣ زهوة عبد الوهاب حمود ، التأديب في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، جامعة الإسكندرية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧، ص ٢١٢.

٤ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص١٩٥.

٥ محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاصف، ١٩٧٤م. ص ٢١٩.

التأديبية والمخالفات التأديبية، إلا أنه يمكن تحقيق الرابطة الوثيقة بينهما إذا توافر شرطان أساسيان هما[١]:

١- أن يتم التغلب على إشكالية تحديد الأخطاء التأديبية على سبيل الحصر، وهو أمر شاع لدى الفقه، من عدم إمكانية حصرها أو تحديدها، مع أنه أمر يمكن القيام به، إذا ما تم تقسيم هذه الأخطاء في بادئ الأمر إلى طوائف عامة مختلفة، بالنظر إلى ما تنطوي عليه من اختلاف في درجة الجسامة، أو نظرا لطبيعتها المميزة، وهو ما يصطلح عليه بعملية ترتيب ووصف الجزاءات التأديبية .

وهو الأمر الذي تسعى إليه مختلف التشريعات الوظيفية من خلال تقسيم ثلاثي للأخطاء التأديبية وفقا لدرجة جسامتها إلى أخطاء بسيطة وأخرى متوسطة وثالثة شديدة الجسامة، وذلك في إطار التقسيم الثنائي العام للأخطاء التأديبية إلى واجبات يتعين على الموظف القيام بها، ومحظورات يجب أن يبتعد عن إتيانها، على أن يخصص لكل طائفة من تلك الواجبات أو المحظورات نوعا معينا من الجزاءات التأديبية التي توقع بالنسبة لها دون غيرها.

٢- يجب العمل بقدر الإمكان على تخفيض التعداد الحصري للجزاءات التأديبية الواردة في قوانين الوظيفة، وأن يتم تقسيمها إلى درجات تصاعدية أو تنازلية بالنظر إلى درجة جسامة ونوعية الأخطاء التأديبية، سواء تم ذلك عن طريق التخلص من الجزاءات التأديبية التي لا نصيب لها من حيث التطبيق العملي أو لم يتم التخلص منها .[٢]

وعلى ذلك يرى الباحث أهمية حصر المخالفات الإدارية التي يمكن أن يقوم الموظف بها، والتي تستحق التأديب ومحاسبته عليها، ومن ثم يكون للقضاء الإداري رقابة عليها، وذلك لأن من شأن حصر هذه المخالفات يمكن تجاوز الإدارة في أثناء توقيع الجزاءات من ناحية، ومن ناحية أخرى يحصر اختصاصات القضاء في الرقابة على تناسب هذه المخالفات مع العقوبات المقررة عليها .

---

١ مصطفى عفيفي، بدرية جاسر، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢م ، ص١٥٥ .

٢ قوسم حاج غوثي، المرجع السابق ، ص١٩٥، ١٩٦.

المطلب الثالث

اتجاه الفقه في دولة الكويت

" يرى الفقه في دولة الكويت أن مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية يقيم توازناً هاماً بين أمرين هما المخالفة من جهة، والعقوبة التي تواجه تلك المخالفة من جهة أخرى، فلابد من أن تسعى السلطة التأديبية إلى مراعاة نوع وجسامة المخالفة، حينما تقوم باختيار أحد الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف حال ارتكابه لتلك المخالفة، فالسلطة التأديبية ملزمة بأن تختار العقوبة التي تتناسب مع المخالفة فلا تعمد إلى الغلو والمبالغة، على النحو الذي يلمس من قرارها نوع من الانحراف في استعمال السلطة، فيجب أن تقف السلطة التأديبية عند هذا المبدأ كثيرا عند عزمها على إيقاع عقوبة تأديبية معينة للنظر فيما إذا كانت العقوبة المراد تطبيقها متناسبة مع المخالفة أم لا، ولاشك أن عنصر الردع المتحقق من توقيع العقوبة يعتبر من العناصر الهامة الضابطة لمبدأ التناسب، على أنه لا يمكن أن تحصر السلطة التأديبية في دائرة ضيقة، بحيث أنها لا تكون قادرة على إعمال سلطتها التقديرية في شأن العقوبة المناسبة المراد توقيعها على الموظف في هذا الشأن، هذا ويجب مراعاة مبدأ المساواة في شأن العقوبات التي تنزلها السلطة التأديبية في حق أحد الموظفين عندما يعرض عليها موضوع موظف أخر يقع في المخالفة ذاتها بحيث يكون متساويا في جميع الظروف مع ذلك الموظف، فلا يصح البتة أن تكون هناك سلطة تقديرية غير منضبطة في أعمال مبدأ التناسب من أجل التفرقة في معاملة الموظفين، هذا ويعتبر مبدأ التناسب بين العقوبة والجريمة التأديبية من المبادئ الهامة والعادلة التي لاقت تأييدا واسعا من القضاء باعتباره الجهة الملائمة لبحث مدى ملائمة العقوبة للمخالفة".[١]

ويرى الباحث أن الغلو في توقيع الجزاء التأديبي من جانب الإدارة بما لا يتوافق مع مبدأ التناسب بين المخالفة التي يقوم بها الموظف وبين الجزاء الموقع من جانب الإدارة هو ما يدخل في نطاق انحراف السلطة الإدارية بسلطتها أثناء توقيع الجزاء على الموظف، والذي يعطي الحق للموظف أن يتظلم من القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة في حقه، مطالبا إلغاء هذه العقوبة لتجاوزها جسامة الخطأ الذي قام به وللسلطة القضائية اختصاص في نظر هذا الأمر بما يستوجب تصحيح ما قالت به الإدارة من قرارات في مواجهة هذا الموظف .

---

١ محمد عبد المحسن المقاطع ، أحمد حمد الفارسي ، القانون الإداري الكويتي ، الجزء الأول ، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر ، الكويت ، الطبعة الثالثة ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٩٣، ٢٩٤.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على جوانب التقدير في القرار التأديبي

تمهيد وتقسيم : .

تتفاوت الرقابة القضائية ضيقا واتساعا على العناصر المكونة للقرار التأديبي بحسب جوانب التقدير، والتقييد الذي يصاحب تلك العناصر، ذلك أن هناك عناصر في القرار التأديبي تكاد تنعدم فيها جوانب التقدير، كالاختصاص، والشكل، والغرض بينما هناك عناصر أخرى في القرار التأديبي تتجلى فيها تمام جوانب التقدير كعنصر السبب، والمحل.

وفي هذا المبحث أبين فيه الرقابة القضائية على جوانب التقدير في القرار التأديبي وذلك من خلال مطلبين، المطلب الأول وفيه جوانب التقدير في القرار الإداري، وذلك في فرعين، الفرع الأول يتضمن عنصر السبب في القرار التأديبي، والفرع الثاني وفيه عنصر المحل في القرار التأديبي، والمطلب الثاني وأطرح فيه مدى قيام الرقابة القضائية على عنصري السبب والمحل في القرار التأديبي وذلك في ثلاثة فروع، الفرع الأول وفيه الرقابة على صحة الوقائع وتكييفها القانوني، والفرع الثاني وفيه موقف القضاء المقارن من الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع، والفرع الثالث وفيه موقف القضاء الكويتي .

المطلب الأول

جوانب التقدير في القرار التأديبي

يجسد عنصري السبب والمحل أهم جوانب التقدير الإداري في القرار التأديبي، وتتمحور حولهما الرقابة القضائية عموما، ورقابة التناسب على وجه الخصوص باعتبارهما يشكلان طرفي المعادلة في عملية التناسب، ولعل في إبراز طبيعة هذين العنصرين ما يوضح الدور الذي يلعبه كلاهما في التقدير الإداري[١] الأمر الذي يتطلب تناول كل عنصر منهما في فرع مستقل على النحو التالي .

الفرع الأول

عنصر السبب في القرار التأديبي

يتحتم أن يكون لكل شيء يجري حدوثه في الكون سبب، باعتبار أن ذلك من البديهيات المنطقية التي لا يتصور في شأنها جدال، ولذلك بات من المسلمات أن لكل تصرف قانوني سبب يقوم عليه، والقرار الإداري بحسبانه تصرفا قانونيا يتعين أن يكون له سبب يبرره سواء من حيث الواقع أو القانون.[٢]

فنظرا للأهمية التي يحتلها عيب السبب في القرار الإداري، وهذا رغم ظهوره متأخرا على أوجه الإلغاء الأخرى إلا أن الفقه الإداري حاول تقديم تعريفات مختلفة له كما بين الفقه أيضا الشروط الواجب توافرها في هذا السبب، والتي يؤدي تخلفها إلى عيب السبب.[٣]

وجرت سنة فقهاء القانون العام المصري على تعريف السبب بأنه" الحالة الواقعية أو القانونية- البعيدة عن رجل الإدارة والمستقلة عن إرادته- التي تؤدي إلى تدخل الإدارة فيتصدر القرار الإداري".[٤]

فباعتبار السبب أحد أركان القرار الإداري، والذي يمثل ركن أساسي في القرار الإداري عرف على أنه الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدة ومستقلة عن ذهنية وعقلية وإرادة شخص السلطة الإدارية التي تحركه، وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين لمجابهة هذا الأمر أو هذه الواقعة.

---

١ خالد سالم الجهيني ، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب ، دراسة مقارنة في القانون العربي والمقارن ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٩، ص٣١٠.

٢ صفاء فتيتي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، مذكرة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٤م، ص ٤٨.

٣ محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ١٣٣.

٤ د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م، ص٣٣١.

ولا يختلف عنصر السبب في القرار التأديبي عنه في القرار الإداري بصفة عامة، ولا يختلف عنصر السبب في القرار التأديبي عنه في القرار الإداري بصفة عامة، ولهذا يمكن القول بأن عنصر السبب في القرار التأديبي يتمثل في ثبوت وقوع فعل مادي محدد سلبي أو إيجابي– من الموظف ينطبق عليه وصف الجريمة التأديبية، ويكون بالتالي مبررا للسلطة التأديبية في توقيع العقوبة، وتتواتر أحكام القضاء الإداري في مصر على تعريف السبب في القرار الإداري بقولها:" إن القرار التأديبي كأي قرار إداري أخر، يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء، ولا يكون ثمة سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل.

ويعد عنصر السبب على هذا النحو المقدمة الضرورية للقرار التأديبي أو هو المبرر الذي يدفع لاتخاذه، والأساس الذي يقوم عليه، ومن ثم ما يلحقه من عيب يؤدي إلى بطلان القرار.[١]

ولذلك يرى الباحث أنه من الأهمية أن يكون القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة مصحوبا بتسبيب له وذلك لأن السبب هو الذي تم الارتكاز إليه من جانب الإدارة أثناء صدور القرار الإداري في مواجهة الموظف فإذا صح هذا السبب والتسبيب المبني عليه صح القرار الإداري، وإذا كان خطأ استوجب تصحيحه من جانب القضاء الإداري في إطار الرقابة القضائية على أعمال الإدارة .

الفرع الثاني

عنصر المحل في القرار التأديبي

" ركن المحل يقصد به موضوع القرار الإداري وهو يمثل الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري الصادر من جهة الإدارة، ويكون له أثر في تقرير حقوق أو إلزام بواجبات للمخاطبين به بشكل عام ".[٢]

والأثر القانوني الذي يرتبه عنصر المحل في القرار الإداري، يكون إما بإنشاء مركز قانوني معين، أو تعديله، أو إلغائه، وهذا هو ما يميز عنصر المحل في القرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً، عن محل العمل المادي الذي يكون دائما نتيجة مادية واقعية، كما أن الأثر الذي يحدثه القرار سواء بالإنشاء، أو التعديل، أو الإلغاء، إنما يوجد دائما في منطوقه،

١ صفاء فتيتي، المرجع السابق، ص٤٩.

٢ د. إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق ، ص ٣٢٦.

وبالتالي فإن الرقابة على عنصر المحل في القرار الإداري تنصب على منطوقه، خلافا للرقابة على عنصر السبب التي تسلط حيثياته ومبرراته وليس منطوقة.

ويعرف عنصر المحل في القرار الإداري بأنه " المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة، أو تعديلها، أو إلغائها.[١]

وترتيباً على ذلك فالقرار الصادر بفصل موظف يشكل عنصر المحل فيه قطع أو إنهاء علاقة العمل التي تربط بين الإدارة وهذا الموظف، ومن ثم فإن عنصر المحل في القرار الإداري والعمل القانوني بصفة عامة يمكن تميزه بسهولة لأنه يكون مادة القرار وموضوعه،([٢]) ولصحة عنصر المحل في القرار يتعين أن يتوافر فيه شرطان:

أولا: أن يكون هذا المحل ممكناً، بمعنى ألا يكون الأثر المطلوب ترتيبه على صدور القرار مستحيلا، سواء من الناحية القانونية أو الواقعية، كما إذا صدر قرار تأديبي بمعاقبة موظف كان قد توفاه الله، فإن هذا القرار يكون باطلا لوروده على محل غير ممكن، بل ومستحيل وهو ما ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام لأنه لم يصادف محل أصلا.

ثانيا: أن يكون هذا المحل مشروعاً، أي أن يكون هذا المحل من الجائز أن يترتب الأثر القانوني الذي تولد عن القرار في ظل القواعد القانونية المعمول بها وقت صدوره، فإذا صدر قرار تأديبي بمعاقبة موظف بتأخير أقدميته في الفئة أو الدرجة التي يشغلها، كان هذا القرار معيبا في محله، مما لا يجوز ترتيبه قانوناً ما دام المشرع لم يورده من بين قائمة العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على موظفي الدولة.

ويطلق على عيب عدم المشروعية الذي يلازم عنصر المحل في القرار الإداري، عيب مخالفة القانون، وذلك لتخصيص العيب الذي ينصب على عنصر المحل، وتمييزه عن سائر العيوب التي تصيب العناصر الأخرى للقرار إذ أن العيوب التي تلحق تلك العناصر، يمكن اعتبارها أيضا من قبيل مخالفة القانون بالمعنى الواسع لأن القانون هو الذي يحدد تلك العناصر.[٣]

ويتعين أن يرتكز عنصر المحل في القرار الإداري على قواعد القانون عموما، أيا كان مصدرها، مكتوبة أو غير مكتوبة التي تلتزم السلطة الإدارية بالعمل على مقتضاها،

---

١ صفاء فتيتي، المرجع السابق ، ص٥٠.

٢ خالد سالم الجهيني ، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب ، دراسة مقارنة في القانون العربي والمقارن ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٩، ص ٣١٨، ٣١٩.

٣ صفاء فتيتي، المرجع السابق ، ص٥١.

والنزول على أحكامها فيما تقوم به من نشاط في مختلف الميادين، مع مراعاة التدرج فيما بينها.[١]

وتجدر الإشارة إلى أن هناك فارقاً دقيقاً بين عنصر المحل، وعنصر الغرض في القرار الإداري، مما يجعل ثمة صعوبة في التمييز بينهما ذلك أن الأخر الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه في عنصر المحل، ليس هو النتيجة النهائية التي يهدف مصدر القرار إلى تحقيقها من وراء اتخاذه القرار، إذ أن النتيجة تشكل غاية القرار أو عنصر الغرض فيه، فالقرار التأديبي الصادر بحق أحد الموظفين، يترتب أثراً قانونياً مباشراً هو توقيع عقوبة على هذا الموظف، أما النتيجة النهائية لهذا القرار فهي ضمان حسن سير المرفق العام، وبذلك يمكن القول بأن الآثار القانونية التي تترتب مباشرة على القرار، هي عنصر المحل فيه بينما نجد الأهداف النهائية للقرار وغايته البعيدة في عنصر الغرض، وبهذا فإن الفارق بين عنصر المحل، والغرض يتمثل في التمييز المحسوس بين النتيجة الفورية للقرار، وبين نتيجته النهائية، أي غايته، وبعبارة أخرى فإن المحل هو النتيجة القانونية القريبة، بينما الغرض هو النتيجة الاجتماعية المراد بلوغها في النهاية من القرار.[٢]

المطلب الثاني

مدى قيام الرقابة القضائية على عنصري السبب والمحل في القرار التأديبي

" تتمثل هذه الرقابة على محل القرار الإداري وسببه، وبمعنى آخر يراقب القاضي الإداري أو جهة التأديب مدى تناسب العقوبة التأديبية التي وقعتها الإدارة على الموظف مع خطورة وأهمية الوقائع والجرائم المنسوبة له، وقد ثار خلاف بين الفقهاء حول طبيعة الرقابة على أهمية وخطورة السبب وهل تعد رقابة ملائمة أم رقابة مشروعة والراجح أن القاضي يراقب في هذه الحالة الملائمة ولكنها تصبح وفقاً لأحكام القضاء عنصرا من عناصر المشروعية، أي أن السلطة الإدارية تتحول في هذا الشأن من سلطة تقديرية إلى سلطة مقيدة ".[٣]

ولا شك أن القضاء يستطيع استناداً إلى روح التشريع وقواعد العدالة تقييد سلطة الإدارة في ناحية من نواحي نشاطها، وعلى الإدارة أن تلتزم باحترام القيود التي قدرها القضاء غير أن هذه السلطة الممنوحة للقضاء الإداري مقيدة بقيد هام وهو أن يكون عدم التناسب

١ خالد سالم الجهيني، المرجع السابق، ص ٣٢٠، ٣٢١.

٢ صفاء فتيتي، المرجع السابق ، ص٥٢.

٣ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق ، صـ ٣٢٥، د. علي عوض حسن، الفصل التأديبي في قانون العمل، دراسة مقارنة، دار الثقافة، القاهرة، ١٩٤٥، صـ ١٦٨، ١٦٩، د. وهيب عياد، د. محمد محمد بدران.

ظاهراً حتى يمكن للقضاء الإداري أن يتقدم إلى هذا المدى في رقابته لسبب القرار حيث أنه لا يقوم بهذه الرقابة إلا إذا بلغ عدم التناسب حدا من الفداحة إلى الدرجة التي تخرجه من نطاق الملائمات التقديرية، ولا تملك الإدارة التعقيب لاندراج التناسب في هذه الحالة بين عناصر المشروعية المستدعية لتعقيب القضاء.

" وبالنظر لعدم تحديد الجرائم التأديبية على سبيل الحصر، وإيرادها في شكل توجيه عام من المشرع للأخطاء التأديبية، وعدم الربط كذلك بين هذه الجرائم، والجزاءات التأديبية المقابلة لها كأصل عام، في القانون التأديبي للوظيفة العامة، يقوم القضاء الإداري من خلال رقابته على عنصري السبب، والمحل في القرار التأديبي للتحقق مما إذا كان هناك جريمة تأديبية من عدمه، سواء من الناحية المادية، أو من الناحية القانونية فضلا عما إذا كانت العقوبة الموقعة تتوافق نوعاً، ومقداراً مع جسامة وخطورة الجريمة المرتكبة أم لا ". [١]

الفرع الأول

الرقابة على صحة الوقائع وتكييفها القانوني

يقوم عنصر السبب في القرار التأديبي على ثبوت وقوع فعل مادي محدد، سلبيا كان أم إيجابيا، يمكن أن يشكل جريمة تأديبية في نظر القانون، وهو ما يجعل رقابة القضاء الإداري على عنصر السبب في القرار التأديبي تنصب بداية على صحة الوجود المادي للوقائع المكونة لذلك الفعل، فإذا ما تحقق ثبوت صحة هذه الوقائع ماديا، انتقل القضاء للرقابة على التكييف القانوني الذي أسبغته السلطة التأديبية على تلك الوقائع للتأكد مما إذا كان هذا التكييف سليما من عدمه[٢]، ونعرض فيما يلي لهاتين الرقابيتين كل على حده :

أولا: الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع تسمى هذه الرقابة بالرقابة الدنيا، وتتمثل في الرقابة على الوجود المادي للوقائع التي تكون ركن السبب في الجزاء للتحقق من مدى قيام الوقائع ومدى سلامتها، ذلك أن عدم صحة الوقائع ينطوي على مخالفة للقانون، فالثابت أن الخطأ في فهم الوقائع قد يؤدي إلى الخطأ في تطبيق القانون.

" إن معاينة الوقائع المادية هي أول مرحلة يمكن الحديث عنها في عملية إنشاء القرار الإداري، فعندما تكون الأسباب واقعية فإن الإدارة لا تتحرك في إصدار عمل قانوني ما إلا على أساس وجود الواقعة المفترض قيامها في هذا العمل، أو ما يمكن أن يثيره، إلا أن تحقق هذه الواقعة لا تجبر الإدارة في كل الحالات على بدء عملية إنشاء القرار، لأن

١ صفاء فتيتي، المرجع السابق ،ص٥٣

٢ صفاء فتيتي، المرجع السابق ، ص٥٣ .

هناك حالات كثيرة تتصرف فيها الإدارة بحرية، وبالتالي لها السلطة التقديرية في التدخل أو عدم التدخل" .[١]

وعلى ذلك فيجب التحقق ابتداء من الوجود المادي للوقائع التي يستند إليها القرار فإذا انعدم الوجود المادي للوقائع فقد القرار مبررات وجوده وعندئذ يستطيع القاضي أن يبسط رقابته على هذه المسألة، كما لو عوقب موظف على زعم أنه ارتكب جريمة تأديبية لا وجود لها في الواقع، لأن قرار فرض الجزاء يقوم على سبب لا وجود له من الناحية المادية.[٢]

ويعترف القضاء الإداري بسلطة الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع فهو يعمل رقابته على هذا الجانب ليتأكد من صحة الوقائع المبررة للقرار الإداري المتخذ فإذا ثبت أن الإدارة قد استندت في قرارها إلى الوقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإن القرار يلغى.

فهنا لا يكفي لكي يكون مبدأ المشروعية محترما أن تكون الوقائع التي استندت على أساسها الإدارة في إصدارها للقرار الإداري، يمكن تبريره من الناحية القانونية بل يجب إثبات صحة تلك الوقائع وإلا كانت تلك القرارات عديمة الشرعية، وعرضه للإلغاء لكونها مشوبة بعيب السبب. [٣]

وقد طبق القضاء الإداري المصري هذا المعنى في أحكامه ومنها حكمه الذي انتهى إلى أنه"...متى كان الثابت من الأوراق أن الرأي الذي انتهى إليه التحقيق والذي بني عليه قرار الجزاء استند إلى وقائع ثبت عدم صحتها، فإن هذا القرار يكون قد بني على غير أساس".[٤]

وفي نفس الاتجاه ذهبت إلى أنه:" إذا كانت إدانة المدعي قد انتزعت انتزاعا من أصول لا تحتملها أو من مقدمات لا تؤدي إلى تلك النتيجة فقد الحكم أساسه القانوني وجاء بالتالي مخالفا للقانون".[٥]

وقد انتهج القضاء الإداري نفس النهج في حكم ثالث والذي ذهب على" إن رقابة محكمة القضاء الإداري على القرارات الإدارية تتجه إلى بحث صحة وجود وسلامة الأسباب

---

١ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١ ، ص ٦.

٢ إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م، ص٣٣٦.

٣ صفاء فتيتي، المرجع السابق ،ص٥٤ .

٤ محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٥٥/١٢/٢٨ قضية رقم ٢٥٨٦ لسنة ٧ في مجموعة السنة العاشرة صـ ٨٩٥.

٥ محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٥٢/١/١٦ قضية رقم ٢٥٨٨ لسنة ٥ في مجموعة السنة السابعة صـ ٣٨٩٦

التي أقيمت عليها هذه القرارات فإذا استبان لها أن هذه الأسباب غير صحيحة واقعيا كان القرار معيبا حقيقا بالإلغاء".[١]

وكذلك اعتبار عدم ارتكاب الموظف لفعل يبرر معاقبته من المسائل التي تنبسط عليها رقابة القضاء الإداري إذا كان استعمال الإدارية لسلطتها في العقاب التأديبي قائما على سبب لا وجود له[٢]، فقد قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها:" إذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا محل لجزاء تأديبي لفقدان القرار في هذه الحالة لركن من أركانه وللمحكمة تقدير ذلك في حدود رقابتها القانونية".[٣]

فالرقابة القضائية على صحة الوجود المادي للوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري بوجه عام، الحلقة الأولى للرقابة على عنصر السبب، ودون الخوض في المراحل التاريخية التي مرت بها هذه الرقابة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فإن هذه الصورة من الرقابة قد أضحت الآن من المسلمات في الفقه والقضاء الإداريين العربي، والمقارن على السواء، وهي تتجسد باختصار في بحث القضاء الإداري عما إذا كانت الوقائع التي اتخذتها الإدارة أساسا لقرارها قد حدثت فعلا أم لا، أي ما إذا كان لها وجود مادي من عدمه.

" ويعتبر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Kamina " من أشهر الأمثلة التقليدية على هذا النوع من الرقابة على عنصر السبب، وتتلخص وقائعها في صدور قرار بعزل الدكتور" كامينو" من وظيفته كعمدة، لما نسب إليه أنه لم يراع الوقار اللازم لموكب جنائزي كان يشارك فيه، حيث أخذ عليه أنه أدخل التابوت من ثغرة في حائط المقبرة، ثم أمر بحفر حفرة غير كافية للقبر يزعم احتقاره للمتوفى، وقد ألغي المجلس قرار العزل المبني على سبب غير صحيح من الناحية المادية.

ويحرص القضاء الإداري العربي على التحقق من صحة الوجود المادي للوقائع التي ينبني عليها القرار التأديبي، عن طريق رقابته على عنصر السبب في حلقتها الأولى، ومن قبيل ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري بمصر بإلغاء العقوبة التأديبية التي وقعت على موظف لاتهامه بحصول عجز في عهدته من الخشب، بعد أن ثبت أن ذلك راجع إلى

١ محكمة القضاء الإداري بجلسة ١٩٥٥/١١/١٥م قضية رقم ٣٩٨٦ لسنة ٧ ق مجموعة السنة العاشرة، ص ٢٤٣٣.

٢ د. إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق ، ص٣٣٦.

٣ حكمها في ٢٥ يناير ١٩٥٨ السنة الثالثة ص٦٣٥.

تهشم الأخشاب وتفتتها نتيجة سقوط سقف المعسكر عليها، مما يجعل ما عوقب من أجله- وهو العجز في العهدة- غير قائم على أساس من الصحة".[١]

وهكذا يعتبر انعدام المأخذ على السلوك الإداري للموظف، الذي لم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها، فلا يمثل ذلك جريمة تأديبية، ولا محل بالتالي للعقوبة لانتفاء الوجود المادي للوقائع المبررة لذلك، وبهذه المثابة فإن الرقابة التي يباشرها القضاء الإداري على صحة الوجود المادي للوقائع تنصرف في مضمونها إلى التحقق مما يلي:

١- أن الوقائع المتخذة أساسا للقرار ثابتة الوجود المادي، وقائمة من الناحية الفعلية ي تاريخ وقوعها.

٢- أن تكون هذه الوقائع محددة، غير مبهمة ولا غامضة إذ أن القرار الذي يرتكز على وقائع غير محددة، مرسلة أو عامة، يعد قراراً مجهلاً لا سبب له.

٣- أن تكون تلك الوقائع جدية غير منتحلة، ولا صورية، وثابتة ثبوتا يقينا لا ظنيا.[٢]

وعلى هذا الأساس يتحقق القضاء الإداري مما إذا كانت الوقائع المعاقب من أجلها الموظف تأديبيا، قد حدثت بالفعل من عدمه على النحو المتقدم فإذا ما فرغ من ذلك، فإنه يفرض ثبوت هذه الوقائع، وصحة وجودها ماديا، يمضي قدما إلى الحلقة التالية من الرقابة على عنصر السبب في القرار التأديبي، وذلك ببسط رقابته على سلامة التكييف القانوني الذي خلعته السلطة التأديبية على تلك الوقائع، للتحقق مما إذا كانت تشكل قانونا جريمة تأديبية من عدمه.[٣]

وللقضاء دور هام وأساسي في مجال الحد من تصرفات الإدارة في تقدير الوقائع من الناحية المادية، ولهذا فإن القرار يصبح معرضاً للإلغاء كلما ثبت أن الإدارة استندت في تبريرها على وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية أو سيئة النية وهذا يعد أول قيد يحد به القاضي الإداري من سلطة تقديره الإدارة.

وتمثل الرقابة على الوجود المادي للوقائع أهمية كبيرة للحكم على مشروعية القرار، فرقابة القاضي في هذه الحالة، تكون في مستوى الحد الأدنى من الرقابة القضائية، والتي تمكنه من إلغاء القرار الإداري نتيجة الخطأ في تحديد الوقائع المادية؛ في حين تمثل الرقابة على التكييف القانوني المرحلة الثانية من عملية الرقابة، لأنها تفترض حتما أن يسبقها رقابة

١ صفاء فتيتي، المرجع السابق ، ،ص٥٤.

٢ خليفة سالم الجهمي، المرجع السابق، ص ٢٢٧، ٢٢٨.

٣ صفاء فتيتي، المرجع السابق ، ،ص٥٤.

الوجود المادي للوقائع، فهي تمثل درجة المستوى العادي أو الطبيعي من مستويات الرقابة التي تخضع له كافة القرارات الإدارية، حيث يتسنى للقضاء الإداري في حال مخالفة الإدارة الوصف القانوني الصحيح للوقائع، الحكم بإلغاء القرار الإداري. [١]

إن تقدير أهمية الرقابة على الوقائع تتأثر بحسب طبيعة الظروف والملابسات المحيطة بالواقعة، سوء من حيث أهميتها أو خطورتها، لأن الواقعة الواحدة تحتمل درجات متفاوتة من خلال تقديرها، ولذلك فإن تقدير أهمية الواقعة لا يكون بالنظر إليها في وصفها العام، وإنما يكون بالتصدي لها بحسب الحالة التي تكون فيها، إذن فهو تقدير خاص لكل واقعة. [٢]

ثانيا: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

قد يحدد القانون سمات الوقائع التي يمكن للإدارة أن تتصرف بموجبها، ففي مثل هذه الحالة، لا يكفي- لكي يوصف القرار المتخذ من قبل الإدارة بأنه مشروع – مجرد الوجود المادي لتلك الوقائع، بل يجب أن يتوافر إضافة إلى ذلك أن تقوم الإدارة بتكييف الوقائع وتقديرها على النحو الذي يتطلبه القانون، فقد يجيز قانون ما فرض قيود على ملاك العقارات لأغراض تتعلق بصيانة الآثار وحمايتها، ومن تلك القيود الامتناع عن منح ترخيص بالبناء، فإذا تبين أن تكييف الإدارة لماهية" الآثار" كان غير صحيح فإن قرارها بالامتناع عن منح الترخيص يكون غير قائم على سبب. [٣]

تتمثل هذه الرقابة في قيام مجلس الدولة إلى جانب التحقق من الوجود المادي للوقائع المسندة إلى الموظف، بمراقبة تكييف الإدارة لهذه الوقائع في كل حالة وهل توافرت لها فعلا صفة الخطأ الوظيفي الذي يبرر توقيع الجزاء التأديبي أم أن الإدارة قد أخطأت في إسباغ الوصف القانوني السليم للواقعة؟.

ولم يقف مجلس الدولة الفرنسي عند العتبة الأولى للرقابة على الوجود المادي للوقائع، التي استندت الإدارة في إصدار قراراتها بل تقدم نحو الخطوة التالية وهي بفرض رقابته على التكييف القانوني لتلك الواقعة. [٤]

---

١ محمد خليفي، المرجع السابق، ص ١٥٧، ١٥٨.

٢ السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، السنة الخامسة، القاهرة، ١٩٦٣م، ص ١٠٦.

٣ د. إبراهيم طه الفياض، المرجع السابق، ص٣٣٧.

٤ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص ١٣١.

وذلك بعد أن يتحقق القاضي من قيام الواقعة المادية التي على أساسها بني عليها القرار فإنه ينتقل إلى مراجعة ما أتت به الإدارة من وصف قانوني، فعندما يصرح المشرع وصف لحالة معينة أو لواقعة مادية محددة، فإن تطبيق هذا الوصف على الوقائع التي تصادف الإدارة وتستلزم تدخلها بقراراتها الإدارية يطلق عليه مصطلح" التكييف القانوني للوقائع" فالمقصود من عملية التكييف هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية بحيث يمكن أن يعمل القرار المتخذ عليها باعتباره دافعا مشروعا لاتخاذه.[١]

حيث أنه تقتضي من عملية التكيف من القائم بها الإدارة أو القاضي الإداري مثل: أن يسعى أو للتواصل بتخصيص وإعطاء القاعدة القانونية التي تتسم بالعمومية والتجريد أكثر تحديدا، وأقل عمومية ثم يحاول بعد ذلك أن يرفع الواقعة الفردية إلى مستوى نص القانون بتجريدها عن طريق إغفال كل الجوانب عديمة الجدوي القول على إبراز الصفات التي تميز الواقعة من الناحية القانونية.[٢]

مما يؤدي إلى خطأ قانوني في التكيف الصحيح للوقائع أو خطأ السلطات الإدارية في إسناد الوقائع الثابتة إلى مجموعة القواعد القانونية، والتنظيمية التي تحكمها، وكذلك الخطأ في عملية تفسير هذه الوقائع القانونية والتنظيمية بخصوص الوقائع القائمة، والثابتة، وكذلك الخطأ في عملية تعميم، وتجريد الوقائع حتى تدخل في النظام القانوني الذي يحكمها، وبيان التطابق بين الواقعة المادية أو القانونية القائمة، والثابتة بمعنى قد تقع الإدارة في خطأ التكيف القانوني، وذلك بإسناد تلك الواقعة القانونية، أو مادية فتصبح غير مؤسسة، وغير مستنبطة من أسس صحيحة، ومشروعة، ولذلك فإن السلطات الإدارية وقعت في خطأ قانوني كما يمكن أن يتحقق هذا العيب عندما تخطئ الإدارة في تكيف السبب الحقيقي الذي أساسه تم إصدار هذا القرار الإداري، مثال: كخطأ الإدارة في تكييف الخطأ المهني فيكون في الدرجة الأولى فتفرض الإدارة على الموظف مرتكب الخطأ عقوبة من الدرجة الثالثة.[٣]

إن عملية التكييف التي تقوم به السلطة الإدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري، من أجل أن يتأكد من صحة ومشروعية عنصر السبب في القرار الإداري، باعتباره من أهم العناصر الموضوعية، حيث يقوم القاضي بإعادة العملية التي قام بها رجل الإدارة وهو في

١ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م، ص ٥٣٩.

٢ صفاء فتيتي، المرجع السابق ،،ص٥٦.

٣ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار هومة للنشر الحلبي الحقوقية، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ٢٠٨.

ذلك ينطلق من القاعدة القانونية ليتوصل في النهاية إلى طبيعة الواقعة، ويتساءل عن العلاقة بين الواقعة والتدبير المتخذ، بعد أن يكون قد بحث في الصحة المادية للواقعة.[١]

إذا ما توافرت أمام القاضي الوقائع المادية التي بني عليها القرار، انتقل بعد ذلك إلى التحقق من أن هذه الوقائع هي التي جعلها القانون سببا في إصدار هذا القرار، وذلك بقصد تحقيق أكبر قدر ممكن من الضمان والفاعلية للأفراد لحماية حقوقهم وحرياتهم، ويكون بهذه الرقابة قد وضع قيدا آخر بجانب رقابة الوجود المادي للوقائع للحد من السلطة التقديرية للإدارة.[٢]

ويمكن القول أن القاضي يبحث في هذه العملية عما إذا كانت الإدارة قد استنفدت في طبيعة الواقعة أساسا جديا وحجة كاملة لصالح الموقف الذي اتخذته، وعما إذا كانت الحلول التي أعطيت غير متعارضة مع القواعد القانونية.

فالقاضي الإداري يراقب الوصف القانوني للوقائع التي استندت عليها الإدارة في إصدار قرارها، فإن اتضح له أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني لهذه الوقائع، يقضي بإلغاء القرار الإداري مباشرة لوجود عيب السبب، وبذلك يكون القضاء الإداري قد أضاف قيدا آخر للحد من السلطة التقديرية للإدارة في عملية تكييفها القانوني.

إن دور القاضي في الرقابة على التكييف القانوني لا يقتصر على ظاهر النصوص القانونية بل يتوسع في الدوافع المعنوية لرجل الإدارة في إصدار قراره، وذلك من خلال البحث في تناسب وتطابق الوصف القانوني مع الوقائع المبني عليها القرار.[٣]

الفرع الثاني

موقف القضاء المقارن من الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع

أولا: موقف القضاء الفرنسي، على خلاف القضاء الإداري المصري، لم يقتحم القضاء الفرنسي مجال الملائمة إلا في حالات استثنائية، فقد كان المجال الذي راقب فيه مجلس الدولة الفرنسي الملائمة، هو قرارات الضبط الصادرة من السلطات المحلية، وبالتالي فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يقترب من الملائمة على القرارات الإدارية إلا بقدر ضئيل جدا، حينما اتخذ وسيلة لرقابته في هذا المجال من خلال قضائه في رقابة الخطأ البين، أو الخطأ الظاهر في تقدير الخطأ الذي يشوب تقدير الإدارة للوقائع في دعوى الإلغاء.

---

١ محمد خليفي، المرجع السابق ، ص١٦٦.

٢ محمد فريد سليمان الزهري، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٨٩م، ص ١٥٩.

٣ محمد خليفي، المرجع السابق ، ص١٦٧.

غير أن نطاق الخطأ الظاهر سرعان ما امتد تدريجيا إلى مجالات أخرى، مثل القرارات الصادرة في نطاق المسائل العلمية والفنية، وفي مجال تراخيص أعمال البناء وهندسة وتنظيم المدن.

" وقد بلغت نظرية الغلو ختام تطورها بدخولها في مجال لم يتوقعه الفقه، وهو مجال التناسب بين الجزاءات أو الأخطاء التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، وذلك بحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٩٧٨/٦/٩م في قضية (ليبون)، إذ أن المجلس قد أقر للمرة الأولى رقابة القاضي لتجاوز السلطة بسبب تقدير الجزاء الذي توقعه السلطة التأديبية على الموظف الذي يرتكب الخطأ التأديبي، نظرا لعدم وجود نص يقتضي برقابة الملائمة أي التناسب بين الخطأ والجزاء يمكن توقيعه على مرتكب الخطأ التأديبي" .[١]

" ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي راقب فيها العقوبة التأديبية الموقعة من قبل جهة الإدارة بالنسبة للإفراط في العقوبة حكمه في قضية M–Mboury neuron في ١٩٧٩/١١/١٧ والذي ذهب فيه إلى إلغاء عقوبة العزل من الخدمة حيث وجد أن هذه العقوبة تشكل أقصى عقوبة في قائمة العقوبات التأديبية ولا تتناسب مع الخطأ المرتكب والمتمثل في الإهمال والتأخر في إيصال الردود على المكاتبات الرسمية".

وفي حكم آخر في قضية Vinolay قرر المجلس" إلغاء عقوبة العزل من الخدمة لأنه وجدها غير متناسبة مع الأخطاء المنسوبة للموظف والمتمثلة في القسوة والشدة في معاملة مرؤوسيه"، وكان المدعي قد طلب في دعواه التي رفعها أمام محكمة" pau" الإدارية إلغاء قرار فصله وتعريضه عن الفصل، إلا أن المحكمة الإدارية رفضت الإلغاء والتعويض على أساس أن القضاء الإداري يراقب تقدير تناسب جسامة الجرم المرتكب وعلاقته بدرجة الجزاء الموقع، واستئناف الحكم يسمح لمجلس الدولة أن يتصدى لرقابة جسامه الخطأ وعلاقته بالجزاء الموقع وذهب المجلس في هذا الحكم إلى أن الجزاء الذي عوقب به Vinolay غير متناسب في علاقته بالوقائع المؤاخذ عليها والتي تفتقد صفة الخطأ".

وفي حكم ثالث" قضت المحكمة الإدارية بمرسيليا بتاريخ ١٩٨٧/١٢/١٧ بإلغاء قرار وزير الدفاع الصادر في ١٩٨٦/١٢/٢ بشطب وعزل بعض الجنود من وظائفهم، وذلك لما شاب هذا القرار من خطأ بين أو ظاهر في استعمال السلطة المخولة لمصدر القرار".

---

١ د. عبدالله رمضان بنيني، الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، يونيو ٢٠١٥م، ص١٧٦.

وفي حكم رابع في قضية M.BZELGUES " انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء العقوبة الموقعة على المذكور وهي الشطب من قائمة المحامين نظرا لارتكابه مخالفات وظيفية بناء على طعن مقدم من M.BZELGUES في العقوبة المذكورة باعتبارها مبالغة في الشدة بالنسبة لبعض الممتلكات ترتب عليها استيلاء الموظف المذكور على ممتلكات يعتقد أنها من حقه، فقضت المحكمة الإدارية بإلغاء العقوبة لعدم تناسبها مع الذنب المرتكب".[١]

وفي اتجاه آخر" ألغي مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر من وزير المالية بعزل المستخدم M.skarsk وضياع حقه في المعاش، ولم يحدد في هذا سبب واضح أو ظاهر لهذا القرار مما جعل هذا القرار مشوبا بالخطأ الظاهر".

وفي نطاق أخير لرقابة مجلس الدولة الفرنسي على العقوبة التأديبية الموقعة من جهة الإدارة قيامه بإلغاء عقوبة موقعة على الكاتب Rene Benjamin بمنعه من عقد اجتماع في مدينة Nevers وقرر المجلس" أن على المحافظ أن يوفق بين ممارسة سلطاته وبين احترام إقامة الاجتماعات واعتبر القاضي أن احتمال وقوع الاضطرابات المزعومة من الحاكم لا يمثل أي درجة من الخطورة، لو لم يمنع المؤتمر وحافظ الحاكم على النظام عن طريق إجراءات البوليس الواجب اتخاذها".

ومن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي بالنسبة للرقابة على العقوبات التأديبية من قبل جهة الإدارة من زاوية التفريط في العقوبة حكمه الذي" ألغي فيه قضاء محكمة ليون الإدارية بإلغاء اللوم الموقع على الموظف" Benhane " والصادر من وزير الداخلية لكون الموظف يستحق فعلا هذه العقوبة واعتبرت قضاء المحكمة الإدارية مشوبا بالخطأ الظاهر".

وفي حكم آخر" ألغي مجلس الدولة عقوبة تأديبية موقعة على أحد السائقين العاملين بالبلدية، حيث ثبت من التحقيقات أن السائق كان يقود السيارة تحت تأثير المشروبات الكحولية، وهو سلوك ينطوي على جريمة تأديبية جسيمة تستحق عقوبة أشد من تلك التي وقعتها السلطة التأديبية لكونها تتسم بالتساهل المفرط واللين المبالغ فيه والذي لا يتناسب مع جسامة الجرم المرتكب".[٢]

ثانيا: موقف القضاء المصري، لقد اعتمد القضاء الإداري المصري على فرض رقابته من أجل التأكد من سلامة التكييف القانوني، وفي ذلك مست عدة نواحي من القرارات

١ د. عبدالله رمضان بنيني، المرجع السابق ، ص ١٧٢.

٢ د. عبدالله رمضان بنيني، المرجع السابق ، ص ١٧٢.

الإدارية، وفي مختلف المجالات المتعددة كالوظيفة العامة من حيث الترقية، والتأديب، والاستقالة، والإحالة إلى المعاش، وغيرها.[١]

وبدأ مجلس الدولة المصري في مد رقابته على ملاءمة القرارات التأديبية في عام ١٩٥٢، إلا أن هذه الرقابة قد وقفت عند حد التحقيق من قيام الوقائع المكونة لركن السبب، وما إذا كانت تلك الوقائع بشكل مخالفات للواجبات الوظيفية من عدمه، دون أن تقوم بفحص مدى تناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة، على أساس أن هذا المجال كان محجوزا لسلطة الإدارة التقديرية، باعتباره من ملائمات الإدارة غير خاضعة لرقابة القضاء، إلى أن تطور قضاء مجلس الدولة الذي انتهى إلى الأخذ بفكرة القدر الأدنى للرقابة، وما تتطلبه من ضرورة قيام المجلس دائما حتى في حالة ثبوت الاختصاص التقديري للإدارة بالتحقيق من أن قرارها قد صدر مستندا إلى سبب وجود ماديا، وصحيح قانونا.[٢]

وقد استقر القضاء الإداري في مصر ومن بعده المحاكم التأديبية على مراقبة التكييف القانوني للأفعال المنسوبة إلى الموظف للتحقق من صحة التكييف وذلك ببحث ما إذا كانت هذه الأفعال تعد مخالفة تأديبية تستوجب مجازاة الموظف أم لا تستوجب ذلك، وقد طبق مجلس الدولة هذه المراقبة في أحكامه ومنها حكمه الذي ذهب فيه إلى أن" القرار الإداري يجب أن يسند إلى حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخل جهة الإدارة وللقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام هذه الوقائع وسلامة تكييفها القانوني".[٣]

وتأكيدا لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا أن:" الرقابة الإدارية على تصرف الإدارة ليست حقيقة على قدر واحد بالنسبة لجميع التصرفات الإدارية بحسب المجال الذي ينصرف فيه، ومدى ما تتمتع به من حرية تقدير التصرف، وهي تضيف حقيقة في مجال السلطة التقديرية حيث لا يلزم القانون الإدارة بنص يحد من سلطتها أو يقيد من حريتها في التصرف أو التقدير، إلا أن هذا لا يعني أبدا أنها سلطة مطلقة، وأن الرقابة القضائية تكون منعدمة، بل إن الرقابة القضائية موجودة دائما على جميع التصرفات الإدارية، لا تختلف في طبيعتها وإن تفاوتت فقط في مداها، وهي تتمثل في هذا المجال التقديري في التحقيق من أن التصرف محل الطعن يستند إلى سبب موجود ماديا وصحيح قانونا، وأنه مستهدفا الصالح العام، ففي تلك المرحلة وقفت الرقابة القضائية عند حد رقابة الوجود المادي للوقائع وصحة

---

١ صفاء فتيتي، المرجع السابق ،ص ٥٧.

٢ د. عبدالله رمضان بنيني، المرجع السابق ، ص ١٧٢.

٣ محكمة القضاء الإداري جلسة ٢٨ /١٩٦١/٣م قضية رقم ٢٧٦ لسنة ١١ في مجموعة السنة الخامسة عشر، صـ ٢٤٣.

تكييفها القانوني، ولم تمتد إلى أهمية وخطورة السبب باعتبار أن ذلك من الملائمات المتروكة للإدارة.[١]

وفي حكم آخر ذهبت محكمة القضاء الإداري أنه:" إذا كانت التهمة المنسوبة للموظف قد كيفت على أنها اختلاس، فكان ينبغي ألا يحوط بهذه التهمة وبهذا الوصف شك في توافر نية الاختلاس لدى الموظف فإذا قامت الشكوك حقيقة فلا يمكن تكييف التهمة على أنها اختلاس، ولكن تكيف على أنها إهمال فقط".[٢]

ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية من" أن للقضاء الإداري أن يراقب صحة قيام الوقائع التي تكون ركن السبب وصحة تكييفها القانوني".[٣]

كما سلكت المحكمة الإدارية العليا نفس النهج في أحكامها بالنسبة لدورها في الرقابة على التكييف القانوني للوقائع ومن ذلك حكمها الذي انتهى إلى أن" قيام أحد الأطباء البيطريين بالتأمين على الماشية يوم عطلة المولد النبوي الشريف لا يكون جريمة تأديبية إذ ليس فيه مخالفة لواجبات وظيفته، وهو إن دل على شيء فإنما يدل على حرص الطاعن وغيرته على العمل".[٤]

وما يمكن ملاحظته من خلال تطور الغلو في الجزاء التأديبي في مصر، ومنذ أن أنشأ مجلس الدولة المصري نظرية الغلو بموجب حكمه الشهير الصادر في ١٩٦١/١١/١١م والذي سبق نظيره مجلس الدولة الفرنسي في مد رقابته على التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية المرتكبة، إن مدى الرقابة يكون قد وصل إلى أقصى ما وصلت إليه الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية مستهدفا بذلك التوسع الرقابي إلى توفير أكبر قدر ممكن من حماية الأفراد من تحكم جهة الإدارة نتيجة لاستغلالها سلطتها التقديرية ما هي إلا وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، وليست ذريعة للاعتداء على حقوق وحريات الأفراد.

وإذا كان القضاء الحديث لمجلس الدولة المصري باستقراره على ترسيخ رقابة الغلو بعد تحولا عن النظرية القديمة لدور القاضي الإداري في الرقابة القضائية على تصرفات جهة الإدارة التي كانت محدودة، فإن الأمر يستلزم تدخل المشرع في أن يدرج الغلو كعيب مستقل ضمن العيوب التي تكون مبررة لإلغاء القرار التأديبي أو الحكم المشوب بالغلو حتى يتاح

---

١ د. عبدالله رمضان بنيني، المرجع السابق ، ص ١٧٢.

٢ محكمة القضاء الإداري جلسة ١٩٦١/٦/٥م قضية رقم ٢٧٧ لسنة ١١ في مجموعة السنة الخامسة عشر، صـ ٤٣١.

٣ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٤ أبريل ١٩٥٦ السنة الأولى، ص ٦٨٧.

٤ المحكمة الإدارية العليا جلسة ١٩٧١/٣/٢٧ في القضية رقم ٢٧٠ لسنة ١٥ في مجموعة السنة السادسة عشر قاعدة رقم ١٧١ ص١٨٣.

للقاضي تطبيق نظرية الغلو غير قاصر على البحث فقط في مدى مخالفة القرار التأديبي للقانون من عدمه، أو مدى توافر عيب الانحراف بالسلطة من عدمه، فقد يتوافر الغلو أو يتحقق دون أن يشوب الحكم أو القرار التأديبي مخالفة للقانون، أو أن يشوب القرار التأديبي عيب إساءة استعمال جهة الإدارة لسلطتها، وأيضا حتى يمكن مد رقابة الغلو على الأحكام التأديبية دون اقتصار الطعن على الحكم بسبب مخالفة القانون فقط، إذ أنه لا يتصور أن المحكمة تسيء استعمال سلطتها.[١]

الفرع الثالث

موقف القضاء الكويتي

من المقرر ولأن كان نشاط القضاء الإداري في وزنه للقرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية فلا يتجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها فيها إلا أن له الحق في بحث الوقائع التي بني عليها القرار الإداري بقصد التحقق من مخالفته أو عدم مخالفته للقانون وحقه في ذلك لا يقف عند حد التحقق من الوقائع المادية التي أسس عليها القرار الإداري بل يمتد إلى تقدير هذه الوقائع إذا ارتبطت بالقانون باعتبارها من العناصر التي يقوم عليها القرار الإداري وللمحكمة في حدود رقابتها للقرار أن تقدر تلك العناصر التقدير الصحيح وأن تسمى الأمور بأسمائها الحقيقة دون التقيد بحرفية الألفاظ التي يجري بها التعبير إذ العبرة في التكييف القانوني إنما تكون بفحوى القرار الإداري ومعناه لا بصفته ومبناه.[٢]

وجاء في حكم لمحكمة التمييز الكويتية إن الطاعنة تنعي بالسبب الرابع على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وفي بيان ذلك تقول أن الحكم المطعون فيه قد أقام قضاءه على ما انتهى إليه من أن القرارات المطعون فيها قد تضمنت ترقية من صدرت بشأنهم من موظفيها حالة أن هذه القرارات هي مجرد قرارات تنظيمية صدرت في نطاق التنظيم الجديد للهيكل الوظيفي للمؤسسة بتسمية مديرين للإدارات والمكاتب المستحدثة بها دون أن يصاحب هذه التسميات درجات وظيفية أو مزايا مالية أو أدبية، ولما كان الحكم المطعن فيه وخلافا لهذا النظر قد ذهب إلى اعتبارها قرارات بترقية المسميين فيها ورتب على

---

١ د. عبدالله رمضان بنيني، المرجع السابق ، ص١٧٦.

٢ ناصر معلا، المستشار. جمال الجلاوي، موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاما، أحكام التمييز من ١٩٨٢-٢٠١٥م، في ١٨ جزء والتعليق عليها، الكتاب الثاني، الجزء الثالث، الكويت، طبعة ٢٠١٥م، ص ٢٦٢.

ذلك قضاءه بإلغائها فإنه فيما قضي به من ذلك يكون معيبا بمخالفة القانون بما يستوجب تمييزه. [١]

وحيث إن هذا النعي في غير محله ذلك أنه ولئن كان نشاط القضاء الإداري في وزنه للقرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية فلا يتجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها فيها إلا أن له الحق في بحث الوقائع التي بني عليها القرار الإداري بقصد التحقق في مطابقته أو عدم مطابقته للقانون وحقه في ذلك لا يقف عند حد التحقيق من الوقائع المادية التي أسس عليها القرار بل يمتد إلى تقدير هذه الوقائع إذا ارتبطت بالقانون باعتبارها من العناصر التي يقوم عليها القرار الإداري للمحكمة في حدود رقابتها للقرار أن تقدر تلك العناصر التقدير الصحيح وأن تسمى الأمور بأسمائها الحقيقية دون التقيد بحرفية الألفاظ التي يجري بها التعبير إذ العبرة في التكييف القانوني إنما تكون بفحوى القرار الإداري ومعناه لا بصيغته ومبناه- لما كان ذلك وكان الحكم الابتدائي المؤيد لأسبابه بالحكم المطعون فيه قد بسط رقابته على القرارات المطعون فيه اعتبار أنها تتضمن ترقيات لموظفي المؤسسة على قوله ومن حيث أن هذه القرارات المطعون عليها وأن تضمنت تعيين هؤلاء الموظفين المذكورين بها إلا أنها تضمنت في حقيقتها ترقيتهم إلى الوظائف المسندة إليهم(مدير إدارة) ذلك أنهم جميعا كانوا يعملون قبل صدور هذه القرارات في المؤسسة المدعى عليها في وظائف أدنى ولم يصدر قرار بإنهاء خدمتهم منها فالعبرة بالمضمون الحقيقي يصاحبها منح درجات مالية فإن الحكم المطعون فيه يكون قد أصاب صحيح القانون فيما قضي به ويكون النعي عليه بهذا السبب على غير أساس. [٢]

ومن المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه وإن كانت جهة الإدارة حرة في وزن مناسبات القرار الإداري وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها بغير معقب عليها فيها إلا أن للقضاء الحق في بحث الوقائع التي بني عليها القرار الإداري بقصد التحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون. [٣]

ومن المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه وإن كانت جهة الإدارة حرة في وزن مناسبات القرار الإداري وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها بغير معقب عليها فيها، إلا أن للقضاء الإداري الحق في بحث الوقائع التي بني عليها القرار

١ الطعون أرقام ١٠٣، ١٠٤، ١٠٥ لسنة ١٩٨٦ تجاري جلسة ١٩٨٧/٢/١٨م.

٢ الطعون أرقام ١٠٣، ١٠٤، ١٠٥ لسنة ١٩٨٦ تجاري جلسة ١٩٨٧/٢/١٨م.

٣ ناصر معلا، المستشار. جمال الجلاوي، المرجع السابق ، ص ٢٧١.

الإداري بقصد التحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، ورقابة القضاء لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول ثابتة في الأوراق تنتجها ماديا وقانونيا وأن تظل هذه الأصول قائمة حتى صدور القرار أم لا فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو زالت قبل إصدار القرار أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديا لا يؤدي إلى النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب ووقع مخالفا للقانون، أما إذا كانت النتيجة المستخلصة استخلاصا سائغا من أصول قائمة تنتجها ماديا وقانونا فإن القرار يكون قائما على سببه ومطابقا للقانون.

لما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد خالف هذا النظر، واعتبر أن مجرد خضوع الطاعن لبرنامج تسوية التسهيلات الائتمانية الصعبة بسبب عدم قيامه بسداد ما عليه من ديون للبنوك يعد امتناعا عن الدفع بحجبه عن الترشيح لعضوية مجلس إدارة البنك طيلة حياته ودون أن يعني الحكم بما تمسك به الطاعن من دلالة إبرامه عقدي تسوية لمديونيته وأنه وقت صدور القرار محل الطعن كان قد سدد تلك المديونية فإن الحكم يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وشابه القصور المبطل مما يعيبه بما يوجب تمييزه.[١]

أن نشاط القضاء الإداري في وزنه للقرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية، فلا يتجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها طالما كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار الإداري مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا.[٢]

وجاء في حكم محكمة التمييز الكويتية وحيث إن الطاعن ينعي على الحكم المطعون فيه الفساد في الاستدلال، وفي بيان ذلك يقول أن الحكم انتهى إلى رفض طلب التعويض المبدي منه على سند من انتفاء ركن الخطأ، في حين أن خطأ المطعون ضدها ثابت في حقها عندما رفضت العذر الطبي مما أصابه بأضرار اعتباره راسبا وحرمانه من أداء الامتحانات مما يعب الحكم ويستوجب تمييزه.

وحيث إن هذا النعي مردود، ذلك أنه من المقرر – في قضاء هذه المحكمة– نشاط القضاء الإداري في وزنه للقرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها في

١ الطعن رقم ٥١٧ لسنة ٢٠٠١ إداري جلسة ٢٠٠٢/٦/٢٤م.

٢ ناصر معلا، المستشار. جمال الجلاوي، المرجع السابق ، ص ٢٧٣.

نطاق الرقابة القانونية، فلا يتجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك من يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها طالما كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار الإداري مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونيا، وأن استخلاص الخطأ الموجب للمسئولية وعلاقة السببية بينه وبين الضرر هو من الأمور الواقعية التي تدخل في سلطة قاضي الموضوع ما دام استخلاصه سائغا مستندا إلى ما له أصله في الأوراق، ولما كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد خلص إلى نفي الخطأ في جانب جهة الإدارة بإصدارها القرار محل النزاع وذلك على سند من أن مفاد المادة (٢٦) من لائحة نظام المقررات الصادرة بقرار من وزير التربية والرئيس الأعلى للجامعة رقم ٣١ لسنة ١٩٨٦ يؤكد السلطة التقديرية لجهة الإدارة المتمثلة في أستاذ المقرر ورئيس القسم المختص وعميد الكلية في تقدير مدى جدية العذر وكفايته كعذر قاهر يمنع الطالب من أداء الامتحان ورتب عليه اعتبار ما ارتأته الجامعة من عدم قبول عذر الطاعن وعده غائبا عن الامتحان هو أمر مرده إلى تقديرها ولا مخالفة فيه للقانون ولا يرتب بالتالي مسئولية الجامعة عما لحق الطاعن من ضرر نتيجة ذلك، وهي أسباب سائغة لا مخالفة فيها للقانون وتسند إلى ما هو ثابت في الأوراق، ومن ثم فإن النعي عليه بهذا السبب يكون على غير أساس، ولما تقدم يتعين رفض الطعن.[١]

١ الطعن رقم ٣٥٣ لسنة ٢٠٠٢إداري جلسة ٢٠٠٣/٢/٢٤.

الخاتمة

من خلال ما سبق يتبين لنا أهمية الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب بمعنى تناسب الجزاء التأديبي الذي تقوم به الإدارة في إطار سلطتها التأديبية مع الخطأ التأديبي الذي يقوم به الموظف، وهذه الرقابة وبدون شك كلما كانت لها فعالية فأن ذلك يضمن تحقيق التناسب ويمنع انحراف الإدارة أثناء إصدارها قرارات في مواجهة الموظف، وبالتالي فمن الأهمية ألا يكون هناك قيود أو حدود تؤثر على فاعلية هذه الرقابة بما يساهم في تحقيق الهدف من وجودها .

كما أن التناسب في مجال التأديب والرقابة القضائية عليه، يعمل على عدم انحراف السلطة الإدارية في توقيع الجزاءات التأديبية بما يفوق حجم الخطأ الصادر من الموظف، وهذا بدوره يساهم في تحقيق العدالة، وهذا الأمر هو مطلب مهم فتحقيق العدالة الجزائية في مجال الإدارة له أهمية كبيرة وانعكاسات جيدة على مستوى العمل التنظيمي داخل الإدارة .

التوصيات :

- أهمية تفعيل دور الرقابة القضائية فهي شكل من أشكال الرقابة على أعمال الإدارة، بما يكفل تحقيق التناسب في مجال التأديب .
- وجود إخضاع الإدارة للمساءلة عن الأخطاء الإدارية في مجال التأديب وإلغاء القرارات التأديبية غير المناسبة .
- تعويض الموظف عن الضرر الذي أصابه نتيجة عدم التناسب بين العقوبة التأديبية الخاطئة والخطأ المقترف من جانبه .

قائمة المراجع : .

(١) د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م.

(٢) أحمد أحمد الموافي، بعض ملامح الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م.

(٣) ثروت عبد العال أحمد، حدود رقابة المشروعية والملاءمة في قضاء الدستورية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م.

(٤) خالد سالم الجهيني، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دراسة مقارنة في القانون العربي والمقارن، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ٢٠٠٩.

(٥) خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ٢٠١٢م.

(٦) زهوة عبد الوهاب حمود، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

(٧) داود الباز، أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠٠٤م.

(٨) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م.

(٩) السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، السنة الخامسة، القاهرة، ١٩٦٣م.

(١٠) صفاء فتيتي، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية، مذكرة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٤م.

(١١) طارق البشري، نظام التأديب بين العقاب الجنائي والمسؤولية المدنية، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد ٢٩، لسنة ٢٠٠٢ م.

(١٢) سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨م.

(١٣) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.

(١٤) د. عبدالله رمضان بنيني، الغلو في الجزاء التأديبي وأثره على القرار الإداري، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد السادس، يونيو ٢٠١٥م.

(١٥) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، صـ ٣٢٥، د. علي عوض حسن، الفصل التأديبي في قانون العمل، دراسة مقارنة، دار الثقافة، القاهرة، ١٩٤٥.

(١٦) قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه- دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٢م.

(١٧) مجدي دسوقي محمود حسين، المبادئ العامة للقانون والمشروعية الداخلية للقرار، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

(١٨) محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

(١٩) محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧١ .

(٢٠) محمد خليفي، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٦م.

(٢١) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار هومة للنشر الحلبي الحقوقية، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.

(٢٢) د محمد عبد المحسن المقاطع، أحمد حمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، الكويت، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٨ .

(٢٣) محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاصف، ١٩٧٤م.

(٢٤) محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الخامسة، العدد الأول، ١٩٦٣م.

(٢٥) محمد فريد سليمان الزهري، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ١٩٨٩م.

(٢٦) محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاصف، ١٩٧٤م.

مصطفى عفيفي، بدرية جاسر، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢م.

(٢٧) ملكية صروخ، سلطات التأديب في الوظيفة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٤م.

(٢٨) ناصر معلا، المستشار. جمال الجلاوي، موسوعة مبادئ القضاء الإداري الكويتي في ثلاثة وثلاثين عاما، أحكام التمييز من ١٩٨٢– ٢٠١٥م، في ١٨ جزء والتعليق عليها، الكتاب الثاني، الجزء الثالث، الكويت، طبعة ٢٠١٥م.