

## العقوبات المقننة ورقابة قضاء الموظفين

أ. م. د. سعد محمد سعيد العنبيكي  
الجامعة الإسلامية في الديوانية – كلية القانون  
saadmohamed.alanbagi@gmail.com

تاريخ الاستلام: ٢٠٢١ / ٢ / ١ م  
تاريخ قبول النشر: ٢٠٢١ / ٣ / ٩ م

### المستخلص

تعد العقوبات الانضباطية إحدى وسائل الضبط الإداري، التي تعتمد إليها التشريعات الإدارية، ويصاحب ذلك ضرورة احترامها من طرف الإدارة عند إيقاع العقوبة المنصوص عليها في القانون، وقد تنحرف الإدارة في استخدام سلطتها بإيقاع عقوبات على موظفيها دون أن يكون لها سند في القانون من خلال اتخاذ إجراءات إدارية ضد الموظف دون توجيه اتهام معين وهي تستبطن معاقبته دون التصريح بذلك، وهذا النمط من العقوبات يؤثر على الموظف في مستقبله الوظيفي ويُشكل عقوبة مقننة خارج نطاق العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة وبالتالي يخضع لرقابة قضاء إداري أمام محكمة قضاء الموظفين العراقية.

تناول هذا البحث موضوع العقوبات الوظيفية الانضباطية المشروعة ثم العقوبات الوظيفية المقننة التي تفرض على الموظف العام مسترشدين في ذلك بالأحكام الصادرة من القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين العراقية. وقد خرج بعدد من النتائج والتوصيات التي يمكن القول بأنها خلاصة ما كان يهدف إليه البحث، وهي تضمين قوانين الانضباط الخاص بالموظفين نصًا قانونيًا صريحًا يقضي بعدم جواز فرض العقوبات الوظيفية المقننة على الموظف العام مما قد يقلل من لجوء الرؤساء الإداريين إلى فرض مثل هذه العقوبات.

كذلك إلزام السُلطات الإدارية بإجراء التحقيقات الأصولية مع الموظف في كل الأحوال التي يدعي فيها بارتكاب مخالفة وظيفية وعدم استثناء أي حالة منه تحت أي مبرر كان سيما وأن مشرعنا العراقي قد فسخ مثل هذا المجال في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م، في المادة (١٠- فقرة ٤)، فاتخاذ الإجراءات التحقيقية الأصولية مع الموظف في كل حالة يخالف بها واجباته الوظيفية قد يقلل أيضاً من فروض العقوبات المقنعة بحقه سيما وإن فرض هذه الأخيرة يكون غالباً دون اتخاذ الإجراءات التحقيقية الأصولية مع الموظف.

فضلاً عن وجوب ملاحظة القاضي في إطار رقابته، وجود عقوبة مقنعة من عدمه في الدعوى المنظورة أمامه في الاستعانة بعناصر معينة إلى جانب ما ذكرناه سابقاً في الاستنتاجات وهي أولاً وجود خطأ ارتكبه الموظف إذ لا وجود لعقوبة مقنعة مع انتفاء المسلك الخاطيء للموظف وثانياً هل تم اتخاذ إجراءات تحقيقية في المخالفة المنسوبة للموظف إذ تلجأ الإدارة إلى فرض العقوبات المقنعة بدون اتخاذ هذا الإجراء في أغلب الأحوال، وثالثاً هل إن الإجراء المطعون فيه كعقوبة مقنعة قد استهدف المصلحة العامة أم معاقبة الموظف فقط.

#### الكلمات المفتاحية:

السلطة التأديبية، اللجنة الإدارية المشتركة، العقوبات المقنعة غير القانونية، مسح العقوبات التأديبية، مراجعة قانونية العقوبات.



## Abstract

Disciplinary penalties are one of the means of administrative control, which administrative legislation relies on, and this is accompanied by the need to respect them by the administration when inflicting the punishment stipulated in the law. The administration may deviate in the use of its authority by imposing penalties on its employees without having a basis in the law by taking measures Administrative against the employee without a specific accusation, and it covers his punishment without authorizing it. This type of punishment affects the employee in his future career and constitutes a disguised punishment outside the scope of the penalties stipulated in the State Employees Discipline Law and thus subject to the supervision of an administrative judiciary before the Iraqi Employees Judiciary Court.

This research dealt with the subject of legitimate disciplinary job penalties and then disguised job penalties imposed on the public employee, guided by the rulings issued by the administrative judiciary and the Iraqi Employees Judiciary Court.

He came out with a number of results and recommendations that can be said to be the summary of what the research aimed at, which is the inclusion of employee discipline laws with an explicit legal text stating that it is not permissible to impose disguised job penalties on the public employee, which may reduce the resort to administrative heads to impose such penalties.

As well as obligating the administrative authorities to conduct fundamental investigations with the employee in all cases in which he is alleged to have committed an occupational violation and not to exclude any case from it under any justification, especially since our Iraqi legislator has allowed such a field in the enforceable Law of Discipline of State and Public Sector Employees No. 14 of 1991, in Article (10 - Paragraph 4), taking fundamental investigative measures with the employee in every case in which he violates his job duties may also reduce the imposition of disguised penalties against him, especially since imposing the latter is often without taking the necessary investigation measures with the employee.

In addition to the fact that the judge must note, within the framework of his supervision, the existence of a convincing penalty or not in the case before him in the use of certain elements in addition to what we mentioned previously in the conclusions, which is, first, the presence of a mistake committed by the employee, as there is no convincing penalty with the absence of the employee's wrong behavior, and secondly, whether measures have been taken An investigation into the violation attributed to the employee, as the administration resorts to imposing disguised penalties without taking this action in most cases, and thirdly, whether



the contested action as a disguised punishment targeted the public interest or only punished the employee.

**Key words:**

**Disciplinary Power, Joint Administrative Committee, Illegal Disguised Sanctions, Disciplinary Sanctions Effacement, The Audit of the legality of Sanctions.**

**مقدمة**

لذا دأب المُشرع في البلدان المختلفة على ترتيب جزاءات معينة على الموظف في حال إخلال بواجباته الوظيفية ومن هنا جاءت تسمية عقوبة انضباطية، وسُلطة إيقاع العقوبة الانضباطية هي ركن لنظام انضباطي، الهدف منه محاسبة الموظف في حال إخلاله بواجباته الوظيفية الموكلة إليه.

ويعد العراق من السابقين في الدول العربية في وضع تشريع لانضباط موظفي الدولة يحدد واجباتهم والعقوبات التي يُمكن إيقاعها عليهم في حالة المخالفة.

فقد صدر في عام ١٩٢٩م قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٤١ لسنة ١٩٢٩م في تنظيم محاسبة الموظف وانضباطه في تلك الفترة وأنشأ في نفس القانون هيئة شبه قضائية تختص بنظر الطعون الموجهة ضد قرارات العقوبات الانضباطية سمّاها (مجلس

تعتمد الإدارة في أنشطتها على عددٍ كبيرٍ من الموظفين، حيث إن الإدارة (المرفق) شخص معنوي يحتاج إلى من يعمل باسمه ولحسابه ويقوم موظفو المرفق العام أو المتدربين فيه أو العمال - بأعمالٍ كثيرةٍ تتوزع لأعمالٍ ماديةٍ لا يُقصد بها تحقيق أثر قانوني، ومنها أعمال قانونية نتيجة نية وقصد من اتخذها إلى إحداث آثار قانونية وهي تغيير في المراكز القانونية.

وعلى هذا الأساس فإن الموظف العام هو الذي يُمارس امتيازات السُلطة العامة الممنوحة للإدارة، وهو قد يهمل في أداء واجبات منوطة به، وقد يستخدم السُلطة الممنوحة له لأغراض لا تمت للمصلحة العامة بصلة، وقد يتعمد إحداث ضرر .. إلخ.

وإخلال الموظف بواجباته يخل بسير المرفق العام بانتظام واستمرار ..



ويشكل عقوبة مقنعة خارج نطاق العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة وبالتالي يخضع لرقابة قضاء إداري أمام محكمة قضاء الموظفين العراقية ..

### منهج البحث

تناول في هذا البحث موضوع العقوبات الوظيفية الانضباطية المشروعة ثم العقوبات الوظيفية المقنعة التي تفرض على الموظف العام مسترشدين في ذلك بالأحكام الصادرة من القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين العراقية.

### خطة البحث

انطلاقاً من دراسة مقارنة تم تقسيم الموضوع إلى تمهيد وثلاث مباحث:

مبحث أول: العقوبات الانضباطية في فرنسا باعتبارها دكتوراه في القانون من جامعة Cean فرنسا.

والمبحث الثاني: العقوبات الانضباطية في العراق.

ومبحث ثالث: مفهوم العقوبة المقنعة ورقابة القضاء على مثل هذه العقوبات.

الانضباط العام) وكانت لدى هذا المجلس صلاحيات مهمة في الرقابة على مشروعية العقوبة الانضباطية وعلى ملائمتها مع جسامه الفعل المرتكب من طرف الموظف. ثم ألغى هذا القانون وصدر قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ م والذي ألغى بدوره وصدر قانون انضباط موظفي الدولة وانقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ م المُعدّل بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٨ م.

### أهمية البحث

إن هذه الدراسة تركز على العقوبات الانضباطية في الوظيفة العامة بضرورة شرعيتها وضرورة احترامها من طرف الإدارة عند إيقاع العقوبة المنصوص عليها في القانون، وقد تنحرف الإدارة في استخدام سلطتها بإيقاع عقوبات على موظفيها دون أن يكون لها سند في القانون من خلال اتخاذ إجراءات إدارية ضد الموظف دون توجيه اتهام معين وهي تستبطن معاقبته دون التصريح بذلك.

هذا النمط من العقوبات على الموظف يؤثر في مستقبله الوظيفي

Le pouvoir **السُّلطة الانضباطية**  
Disciplinaire

السُّلطة الانضباطية تعود إلى الهيئة التي تمتلك سُلطة التعيين (الباب I المادة ١٩) والتي تمارسها بعد (مشورة - CAP- Commission administrative paritaire - اللجنة الإدارية المشتركة) (الباب I المادة ٦٧)، وهذا يعني سُلطة تقديرية: الإدارة ليس عليها التزامن بمتابعة الموظف بالرغم من علمها بأنه ارتكب خطأ.

وتطبق إذن الفرصة بالملاحقة<sup>(١)</sup> مثل القانون الجزائري.

التشريعات الجزائية تكون أكثر استقلالاً من اللوائح بالنسبة إلى العقوبات الانضباطية في الوظيفة العامة.

في حين أن القاعدة تُفهم بالشكل التالي:

عمل واحد، لا يُمكن أن يجر إلى انطلاق إجراءات في المتابعة لهذا العمل ولكن فقط في حُضن نفس التشريع، إذا نفس العمل يُمكن أن يُعتمد في تشريعين مختلفين (جزائي وانضباطي).

تمهيد

Préliminaire

نظام - تأديب La discipline

الأصول الانضباطية هدفها معاقبة تقصير (متعمد - Délibéré) للموظفين العموميين في وظائفهم (الباب I المادة ١٨ وما يتبعها) عن وفقاً لقانون (الأديبات - La déontologie) الصادر في ٢٠١٦/٤/٢٠م التقصير أي كان في التزاماته ويكون في الواقع قابل لأن يتسبب في استعمال المسئولية الانضباطية للموظف العام، من غير مساس في هذه الحالة بالعقوبات المنصوص عليها في القانون الجزائري.

ويجب أن نفرّق بين التدابير المُتخذة لفائدة المرفق، عن تلك التي هدفها انضباطي<sup>(١)</sup> الموظف الملاحق انضباطياً من طرف الإدارة يستفيد من ضمانات الإجراءات الانضباطية من حيث المبدأ مع مساهمة مجلس الانضباط، وأيضاً من طرق الطعن الإدارية والقضائية.



العناصر التي اعتمدها القاضي الجزائي<sup>(٤)</sup>. والسُّلطة المخولة بالتعيين يُمكنها أن تقرر بعد رأي مجلس التأديب، وتعلن قرارها بالعقوبة والأسباب .. وتخويل سُلطة التعيين بتقلد سُلطة التأديب. وأيضاً سُلطة التعيين يُمكن أن تفوض مستقلة بسُّلطة التأديب.

### مبحث أول

#### العقوبات الانضباطية ( Les sanctions disciplinaire ) للموظفين في الوظيفة العمومية للدولة الفرنسية:

تعريفها - الخطأ - مجموعات العقوبات - الطعون:

موظف على الملاك، متدرب، متعاقد مع الوظيفة العامة للدولة ممكن أن يكون موضوعاً لإجراءات انضباطية وعقوبات، إذا ارتكب خطأ مهني أو إنه لا يحترم الالتزامات التشريعية أو الأنظمة المقررة لهيكلية وظيفته ..

(السُّلطة الانضباطية - le pouvoir disciplinaire) - تمارس من طرف هيئة متقلدة لسُّلطة التعيين (بعد استشارة وإبداء رأي de La commission administrative paritaire - اللجنة

(التبرئة - L'acquittement) أو (إعفاء من التهمة - La relax) في التشريع الجزائي، ولا يفرض على الإدارة أو على القاضي الإداري. وبتناسق «إذا وُجدت إدانة جزائية لشخص ما، سيكون هناك عدد من عناصر يجب أخذها بالحساب في تطبيق النصوص القانونية من طرق مدعي الجمهورية، أي إدانة لا تحرم مدعي الجمهورية المعني من سُلطته التقديرية ( deson pouvoir d'appréciation) ولا تضعه في حالة اختصاص مقيّد competence lieé)<sup>(٥)</sup>».

فقط وحدها الوقائع المادية التي أخذ بها القاضي الجزائي تفرض نفسها. ولهذا في بعض الحالات الإدارة تفضل انتضار الحلول المعطاة من طرف القاضي الجزائي قبل اتخاذ عقوبة. وتقع على عاتق الإدارة حينها في اختيار العقوبة التي تتخذها. آخذة بالحساب ليس فقط طبيعة وخطورة الفعل الجدير بالعقاب ولكن أيضاً مجموع حالة الموظف المتهم في تاريخ إيقاع العقوبة آخذين بالحساب



- الإدارية المتعادلة التمثيل)) وتكون في مقر المجلس الانضباطي ...
- ٢٩٠ و ٣٠٠ حول حقوق والتزامات الموظفين.
٣. القانون رقم ١٦-٨٤ في ١١ janvier-١٩٨٤ المواد ٦٦ و ٦٧ المتعلقة بالنصوص القانونية فيما يخص الوظيفة العامة للدولة.
٤. المرسوم ٩٦١-٨٤ في ٢٥-October-١٩٨٤ بالنسبة إلى الإجراءات الانضباطية فيما يتعلق بموظفي الدولة.
٥. المرسوم ٨٦-٨٣ في ١٧ janvier-١٩٨٦ المواد ٤٣ و ٤٤ - بالنسبة للنصوص العامة المطبقة على الموظفين المتعاقدين مع الدولة المأخوذة لأجل تطبيق المادة ٧ من القانون رقم ١٦-٨٤ في ١١ janvier ١٩٨٤ المتعلقة بالنصوص القانونية فيما يخص الوظيفة العامة للدولة.
٦. الرسالة الدورية - letter circulaire 1078DH/8D في ٢٦ JUNE ١٩٨٦ بالنسبة إلى تسجيل العقوبات الانضباطية في ملف الموظف ..
٧. مرسوم ٨٧٤-٩٤ في ٧-October-١٩٩٤ المادة ١٠ و ١١ - تسييت
- الإدارة العامة عليها التزام بإعلام الموظف بكل حقوقه ويأخذ علمًا بالملف الإداري وأن يطلب مساعدة واحد أو عدة مدافعين حسب اختياره - سواء ممثل النقابة أو محامي، خلال كل وقت الإجراءات ...
- في حالة عدم احترام النصوص القانونية فإن الموظف يُمكنه أن يحصل على إلغاء الإجراءات الانضباطية والعقوبة أمام المحكمة الإدارية.

### مطلب أول

#### النصوص التشريعية

#### Dispositions legislatives

- أهم النصوص التشريعية أو التنظيمية التي توضح العقوبات الانضباطية لموظفي الوظيفة العامة للدولة الفرنسية.
١. القانون رقم ٥٨٧-٧٩ في ١١-juillet-١٩٧٩ فيما يتعلق بتسييت القرار الإداري في حالة العقوبات الانضباطية.
٢. القانون رقم ٦٣٤-٨٣ في ١٣-juillet-١٩٨٣ المواد ١٩ et



الوقت الذي تكون فيه الوقائع المغلوطة قد حدثت ..

٢. حكم arrêt رقم No: ٠٥٩١١ من مجلس الدولة الفرنسي في ٦ juin ١٩٧٨ يوضح بأن القاضي الإداري في دعوى تجاوز السلطة لا يستطيع ممارسة فقط رقابة محدودة على درجة شدة العقوبة التأديبية المعاقب بها الموظف.

٣. حكم (No arrêt : ٥٨١٥٢) من مجلس الدولة الفرنسي في ٢٩ Janvier ١٩٨٨ أشار إلى أن الإيقاف بشكل مؤقت لموظف لا يعتبر عقوبة انضباطية وإنما تدبير إداري متخذ بعنوان تحفظي لفائدة الدائرة - قرار الإيقاف لم يكن مسبباً. فالموظف لا يجب عليه إلزاماً أن يطلع على ملفه. والمجلس التأديبي لا يمكن أن يستشار.

٤. حكم (No arrêt : ٨١٨١٥) من مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٧ juin ١٩٨٨ أشار بأن الإدارة يجب عليها إلزامياً في حالة إجراءات انضباطية إعلام الموظف بإمكانية

النصوص القانونية المشتركة المطبقة على المتمرنين لدى الدولة ومؤسساتها العامة .

٨. جواب وزير التوظيف العمومي المنشورة بالجريدة الرسمية لمجلس الشيوخ الفرنسي في ١١ Février ٢٠١١ يوضح فيه بأن الموظف المحال أمام مجلس انضباط له الحق باستعادة مصاريف تنقله ..

٩. القانون رقم س ٤٨٣-٢٠١٦- في ٢٠ Avril ٢٠١٦ المواد ٣٦ إلى ٣٩ بالنسبة إلى واجبات وحقوق والتزامات الموظفين على تأكيد تحديث الضمانات الانضباطية للوظيفة العمومية.

### مطلب ثاني

### قرارات قضائية

Les decisions de la jurisprudence  
١. حكم arret الرقم No: ٦٥٦٩٧ من مجلس الدولة في ٨ Juin ١٩٦٦ أشار إلى الحالة العقلية لأحد الموظفين يُمكن أن تعفيه من مسؤوليته الانضباطية في التزام التدابير والتي تعمل حاجز في أن ينظر إليه مثل مسئول عن أعماله في



- أن يساعده واحد أو عدة مدافعين (محامين) وحسب اختياره حتى لو كانت العقوبة المتوقعة أو المعلنة تكون (التنبيه - l'avertissement) أو (اللوم le blâme).
٥. قرار NC 01 No: ٠٠١٥١ من المحكمة الإدارية للاستئناف في (نانسي - Nancy) في ١٦ Juin ٢٠٠٥ - أشار بأن عدم الكفاءة المهنية لا يكون سبباً لعقوبة انضباطية.
٦. قرار Décision رقم No: ٠٢٢٦٧03BX من المحكمة الإدارية للاستئناف في (بور دو - Bordeaux) في ٢٠ Juin ٢٠٠٦ يوضح بأن موظف الوظيفة العمومي الذي عوقب (بتردد - exclusion) مؤقت من الوظيفة ينتج لهذا الموظف حرمانه من راتبه المرتبط بعمله. والموظف لا يمكن له الإدعاء خلال هذه (فترة العقوبة)، بدخل تعويضي من إعانات العاطلين عن العمل ..
٧. قرار Décision رقم No: ٠٢٣٠٨07BX من المحكمة الإدارية للاستئناف في (بور دو - Bordeaux) في ٩ Octobre ٢٠٠٨ يؤكد إلغاء العقوبة «العزل - révocation» لموظف بسبب عدم (التناسب - disproportionne) بين خطورة الخطأ المرتكب والعقوبة الإدارية.
٨. حكم من مجلس الدولة الفرنسي arrêt رقم No: ٣١٣٥٨٨ في ٢٧ Juillet ٢٠٠٩، اعتبر أن الفعل المرتكب من موظف عمومي يعطي محلاً لدعوى جنائية (جزائية) وأيضاً إلى متابعة انضباطية، فالإدارة يمكن أن تقرر في الدعوى الانضباطية بدون انتظار لتتائج الإجراءات الجنائية.
٩. قرار Décision رقم No: ٠٠٣١٥11LY من المحكمة الإدارية للاستئناف في (ليون - Lyon) بتاريخ ٢٦ Avril ٢٠١١ يوضح أن قرار فرض عقوبة على موظف يجب أن يوضح عناصر القانون والواقع.
١٠. قرار Décision رقم No: ٠٢٢٢٤11MA من المحكمة الإدارية للاستئناف في (بور دو - Bordeaux) في ١٦ Juin ٢٠٠٥ - أشار بأن عدم الكفاءة المهنية لا يكون سبباً لعقوبة انضباطية.
٦. قرار Décision رقم No: ٠٢٢٦٧03BX من المحكمة الإدارية للاستئناف في (بور دو - Bordeaux) في ٢٠ Juin ٢٠٠٦ يوضح بأن موظف الوظيفة العمومي الذي عوقب (بتردد - exclusion) مؤقت من الوظيفة ينتج لهذا الموظف حرمانه من راتبه المرتبط بعمله. والموظف لا يمكن له الإدعاء خلال هذه (فترة العقوبة)، بدخل تعويضي من إعانات العاطلين عن العمل ..
٧. قرار Décision رقم No: ٠٢٣٠٨07BX من المحكمة الإدارية للاستئناف في (بور دو - Bordeaux) في ٩ Octobre ٢٠٠٨ يؤكد إلغاء العقوبة «العزل - révocation» لموظف بسبب عدم (التناسب - disproportionne) بين خطورة الخطأ المرتكب والعقوبة الإدارية.



هذا الموظف طيلة مدة الإجازة المرضية ...

١٣. الأجل (مدة) حق التقادم ثلاث سنوات Le délais de prescription de 3 ans القانون رقم ٤٨٣-٢٠١٦ في ٢٠

Avril - نيسان ٢٠١٦ - المواد من ٣٦ إلى ٣٩ - بالنسبة إلى (واجبات - déontologie) و(حقوق - droits) و(التزامات - obligation) الموظفين والذي عدل العديد من النصوص على ضمانات الانضباط لموظفي الوظيفة العامة.

وهكذا لا تتخذ أي إجراءات انضباطية، ولا يمكن أن تبدأ (أبعد - au delà) من ثلاث سنوات تحتسب من يوم العلم الفعلي للإدارة «بحقيقة وطبيعة وأهمية الفعل المستحق للعقاب».

في حالة المتابعة الجنائية التي تمارس بحق الموظف، فإن مدة الثلاث سنوات تتوقف حتى القرار النهائي (حفظ بدون تحقيق calssment sans suite) (عدم وجود وجه لإقامة الدعوى - lieu - de non) (التهرئة - d'acquittment) (إعفاء من

الإدارية للاستئناف في (بورديو - Bordeaux) في ١٠ Avril ٢٠١٢ أشار إلى أن تغيير موظف مخطئ يمكن أن يماثل عقوبة انضباطية (مقنعة - déguisée).

١١. قرار Décision رقم No: ١2NC ١٢٧٥٠١٢٧٥ من المحكمة الإدارية للاستئناف في (نانسي - Nancy) في ٢ Mai ٢٠١٣ أشار بأن الموظف العمومي لا يمكن معاقبته مرتين لأجل نفس الخطأ، وهكذا فإن تغيير نقل موظف لا يمكن أن يرافقه عقوبة (تنزيل درجة - Rétrogradation) مع خفض مرتبه الشهري.

١٢. (حكم - arrêt) رقم No: 15MA ٢٨١٨٠٢٨١٨ من المحكمة الإدارية للاستئناف في (مرسيليا - Marseille) في ٢٤ Juin ٢٠١٦ أشار إلى أن وضع أحد الموظفين في إجازة مرضية ليستفيد من نظام تعويضي متعلق بالمرض، فهو يعمل إذن حاجز على تنفيذ العقوبة الانضباطية الصادرة بحق

### مطلب رابع الخطأ الانضباطي

لا يوجد تعريف قانوني للخطأ  
المُرتكب من طرف موظف عام فرنسا،  
والذي يكون قابلاً لعقوبة تأديبية.

وهكذا يعود إلى الإدارة تقدير  
خطورة الخطأ المرتكب من طرف  
الموظف واقتراح عقوبة (مناسبة -  
approprié) و(متناسبة -  
proportionnée) مع الفعل الخاطيء  
المرتكب من الموظف.

فقط وحدها الإدارة العامة تمتلك  
السُّلطة الانضباطية تحت رقابة  
القاضي الإداري لأجل أن يقيّم إذا كان  
الفعل خاطيء، والمنسوب إلى  
الموظف، يشكل خطأ مهني ذو طبيعة  
تثبت بدء تنفيذ إجراءات لعقوبة  
انضباطية.

### فرع أول

#### إيقاف أولي (متقدم) للموظف

La suspension préalable du  
fonctionnaire

انطلاق المتابعة الانضباطية تظهر  
بواسطة إيقاف أولي للموظف العام إذا  
كان هذا الموظف مرتكباً لخطأً خطير.  
ويصدر بدون شكلية معينة ( CE.  
M.Sergene 1993. 22sept) الإيقاف

التهمة - Relaxe) أو (إدانة - de  
(condamnation).

بمضي هذه المدة وعدا حالة أن  
تكون إجراءات انضباطية أخرى قد  
بدأت ضد الموظف قبل نهاية هذا  
الأجل - فإن القضية لا يمكن الإشارة  
إليها في إطار إجراءات انضباطية.

### مطلب ثالث

#### السُّلطة الانضباطية

السُّلطة الانضباطية تعود إلى  
السُّلطة التي سمّاها المُشرع والمتقلدة  
لسُّلطة التعيين<sup>(٥)</sup> بعد أخذ رأي CAP  
(Commission administrative  
paritaire) اللجنة الإدارية التعادلية  
التمثيل والتي مقرها مجلس الانضباط.  
هذه السُّلطة يُمكنها أن تقرر،  
وبعد موافقة (مجلس الانضباط -  
conseil de discipline) أن تصدر  
قرارها بالعقوبة وأسباب ذلك.

غير أن الإدارة يجب أن تسبب  
من حيث الواقع والقانون العقوبات  
الانضباطية المتخذة بحق الموظف.



موظف إجازة مرضية يُمكن أن يكون موضوعاً لتدابير الإيقاف المتقدم (No 31 Mars 2017, CE, 2017-1093883).

الموظف المرتكب (الخطأ الخطير) أن يتقدم بنفس الوقت بدعوى (استعجال - إيقاف - suspension -) unréféré ودعوى «تجاوز السُلطة - recours pour excès de pouvoir ضد هذا القرار الإداري<sup>(١)</sup> موظف في إجازة مرضية يُمكن أن يكون موضوعاً لتدابير الإيقاف<sup>(٢)</sup> أيضاً ..

### فرع ثاني

#### العقوبات الانضباطية القانونية للموظف على الملاك

Les sanctions disciplinaire légale des agents titulaires  
المادة ٦٦ من القانون ١٦-٨٤  
La loi الصادر في ١١ Janvier كانون ثاني ١٩٨٤ - أن الهيكل العام تضمن جدول قانوني للعقوبات والذي تم تعديله بتوازن بواسطة القانون الصادر في ٦/١٦/٢٠١٩ /ب/٦ La loi du 6 août ٢٠١٩ في تغيير الوظيفة العامة<sup>(٣)</sup>.

هذا الجدول سمح للسُلطة المخولة بإيقاع العقوبة والتي يظهر الأكثر تطابقاً لأجل ردع الخطأ

المبدئي للموظف لمدة أقصاها ٤ أشهر «CE. Sect. 19 nov. ١٩٩٣».

ومنذ قانون ٢٠١٦/٤/٢٠ حول (أدييات - la déontologie) إذا الموظف الملاحق يكون موضوعاً لمتابعة جزائية لا يعترض على أي إجراء، ويعاد إلى وظيفته أربعة أشهر بعد تدابير الإيقاف، ويُمكنه أيضاً أن ينقل بشكل مؤقت إلى وظيفةٍ أخرى إذا لم يعاد إلى وظيفته الأصلية « SG, titre 1<sup>er</sup> art 30 modifie - الباب الأول المادة ٣٠ معدلة» السُلطة التنظيمية توضح كيفية بـ (أمر إجماعي وإعادة الموظف الى وظيفته بعد القافه - D. 24 août 2016 - No 1155 - ٢٠١٦).

الإيقاف المتقدم تم تشيئه لضرورة تجنب تشويه وظيفة المرفق بحضور موظف مرتكب (لخطأ خطير de fautes graves) ويُمكن أيضاً للموظف المعني أن يبدأ بتحضير دفاعه خلال هذه المدة من الإبعاد عن المرفق العام. مجلس الدولة الفرنسي أكد قانونية هذا الإيقاف.

المرتكب من الموظف المدني أو العسكري أو العامل في القطاع العام. قانون الانضباط جاء لمعاقبة التقصير من طرف الموظف لالتزاماته الموجودة قبلاً والظاهرة في الهيكل العام أو في نص متعلق في أدبيات المرفق العام الذي يمارس الموظف عمله فيه، وبإتباع إجراءات تقدم ضمانات تحمي الموظف، القانون الصادر في ٢٠ Avril ٢٠١٦ والذي فرض على السُلطة الإدارية التزامات المعاقبة بسرعة.

عقوبة التنبيه لا تُسجل في ملف الموظف .. أما التوبيخ وعقوبة الطرد فإنها تُسجل في ملف الموظف وهي تُمسح تلقائياً إذا لم يكن هناك أي عقوبة جديدة خلال ثلاث سنوات التي تعقب العقوبة.

### المجموعة الثانية

١. شطب من جدول الترقية<sup>(٤)</sup> ويُمكن أن يكون عقوبة تكميلية لإحدى عقوبات المجموعتان الثانية والثالثة.

٢. تنزيل درجة إلى الدرجة الأقل مباشرةً في الجدول الخاص بالموظف وهذا في (تعديل صادر في قانون la loi du 6 août 2019)<sup>(١٠)</sup>.

٣. الطرد المؤقت من الوظيفة لمدة بين ٤ إلى ١٥ يوم حد أعلى وهذا (في تعديل قانون صادر - La loi du 6 août 2019)<sup>(١١)</sup>.

٤. النقل المفروض: هذه العقوبة لم يُشار إليها في الوظيفة العامة في المستشفيات. FPT<sup>(١٢)</sup>

### المجموعة الثالثة

١. تخفيض الرتبة.<sup>(١٣)</sup>

من حيث المبدأ، الموظف لا يُمكن أن يعاقب مرتين على صعيد انضباطي لأجل نفس الفعل الخاطيء .. العقوبات الانضباطية موزعة على أربع مجموعات (المادة ٦٦ من الهيكل العام)

### المجموعة الأولى

- التنبيه L'avertissement

- اللوم (التوبيخ) Le blâme

- الطرد المؤقت من الوظيفة

لمدة قصوى ثلاث أيام L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours



### فرع ثالث

#### العقوبات الانضباطية للموظف المتدرب

١. التنبيه
  ٢. اللوم (التوبيخ)
  ٣. طرد مؤقت، مع إنقاص الأجر عند الطرد من راتب الإضافة العائلية خلال مدة شهرين على الأكثر.
  ٤. نقله من الوظيفة
  ٥. طرد نهائي من الخدمة
- فيما يعلن طرد نهائي لأحد الموظفين المتدربين والذي له صفة موظف على الملاك الدائم في وظيفة أخرى (إطار وظيفي) أو موظف عادي ينهى عمل الموظف المعني المتدرب بدون ضرر بالتدابير الانضباطية التي يُمكن أن تتخذ بحقه وفقاً للجسم الوظيفي الذي يكون فيه الموظف سواء إطار أو موظف عادي.<sup>(١٢)</sup>

### فرع رابع

#### عقوبات انضباطية لموظف متعاقد في القانون

##### العام

- عقوبات انضباطية القابلة للتطبيق على الموظفين المتعاقدين تكون:
١. التنبيه
  ٢. اللوم (التوبيخ)

٢. طرد مؤقت من الوظيفة لمدة من ١٦ يوم إلى سنتين.<sup>(١٤)</sup>

#### المجموعة الرابعة

١. الإحالة على المعاش المفروضة.<sup>(١٥)</sup>

٢. العزل – La révocation

الطرد المؤقت من الوظيفة الذي يحرمه من كل راتبه، يُمكن أن يتجانس مع وقف كلي أو جزئي، وهذا ليس له أثر، في حالة الطرد المؤقت من الوظيفة المجموعة الثالثة، يُمكن أن نجعل المدة لهذا الطرد على الأقل شهر واحد.

فإذا عوقب انضباطياً من المجموعة الثانية أو الثالثة خلال مدة خمس سنوات بعد إيقاع عقوبة الطرد المؤقت فإن هذا يلغي الوقف الجزئي أو الكلي.

بالمقابل، إذا لم توجه للموظف المعني عقوبة انضباطية من غير التنبيه أو اللوم خلال خمس سنوات، فإن الموظف المعني يُعفى نهائياً من إتمام الجزء المتبقي من العقوبة التي استفاد من وقف جزئي لها.

### مطلب سادس

#### مسح العقوبات الانضباطية

#### L'effacement des sanctions disciplinaires

كل ذكر في الملف لعقوبة اللوم (التوبيخ) الواقعة على الموظف تُمسح من الملف بعد مرور ثلاث سنوات إذا لم توجه إليه أي عقوبة أخرى خلال هذه الفترة ...

الموظف الذي وقعت عليه عقوبة انضباطية من غير التنبيه أو اللوم ولكن لم يطرد من الإطار الوظيفي، يُمكنه بعد مضي (عشرة سنوات) في الخدمة الفعلية احتساباً من تاريخ فرض العقوبة الانضباطية، أن يقدم طلباً إلى الوزير الذي يتبع إليه الموظف طالباً بمسح كل أثر للعقوبة المعلنة وأن لا يبقى لها أثر في الملف. إذاً بوساطة تصرفاته العامة، المعني أعطى كل الارتياح (حُسن التصرف) منذ العقوبة التي كان موضوعها، فإنه يكون له الحق بالتقدم بطلبه.

الوزير ينظر في طلبه معززاً برأي مجلس الانضباط.

٣. الطرد المؤقت لموظف مع حرمانه من الأجر لمدة كبرى أمدها ست أشهر، بالنسبة لموظف متعاقد لمدة محدودة. والطرده مع حرمان من الأجر لمدة سنة بالنسبة لموظف متعاقد لمدة غير محدودة.

٤. فصل (تسريح) إشعار وبدون تعويض لهذا الفصل (التسريح).

### مطلب خامس

#### الطعن أمام محكمة القضاء الإداري

Les recours devānt le tribunal administrative

الموظف المعاقب له أيضاً إمكانية استخدام إجراءات المنازعات وأن يدعي أمام المحاكم الإدارية خلال مدة (شهرين) ابتداءً من تاريخ تبليغه بقرار العقوبة ويطلب إلغاؤها باحثاً عن احترام الإجراءات الانضباطية ..

العقوبات المقننة تكون غير مشروعة.

- Les sanction déguisées sont illégales.



فهي لا تمس الموظف في شخصه أو حريته أو أمواله الخاصة بل تقع على مزايا الوظيفة فتحرمه البعض منها، وتُقسَّم العقوبات الانضباطية إلى قسمين، عقوبات معنوية تهدف إلى تحذير الموظف وتنبهه ويُطلب منه أن ينهج نهجاً قويمًا في سلوكه المستقبلي مثل التنبيه واللوم، وعقوبات مادية تهدف إلى حرمان الموظف من المزايا المقررة في القوانين أو حتى الحرمان من الوظيفة ذاتها.<sup>(١٧)</sup>

لقد أخذ المشرِّع العراقي بمبدأ شرعية العقوبة الانضباطية فأورد حصراً العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف في المادة (٨) من القانون النافذ على أن تفرض من موظف له صلاحية بفرضها أي أن يكون الموظف تابع له وخلاف ذلك تعد العقوبة باطلة حيث قرر مجلس شورى الدولة في قراره للهيئة التمييزية رقم (١٧٩) / انضباط / تمييز / ٢٠٠٩م) بأن (يعد قرار المفتش العام بفرض عقوبة الإنذار بحق الموظف ليس على ملاك مكتبه باطلاً لمخالفته لقواعد الاختصاص) كما لا يجوز

والملف الإداري للموظف يكون حينها بتشكيل وضع جديد تحت رقابة المجلس الانضباطي.<sup>(١٧)</sup>

### المبحث الثاني

#### العقوبات الانضباطية في الوظيفة العامة العراقية

ستتطرق في هذا المبحث إلى ثلاث مطالب في مطلب أول سنتحدث عن العقوبة الانضباطية، وفي مطلب ثاني عن إجراءات التحقيق، وفي مطلب ثالث سنتحدث عن الدعوى الانضباطية أمام محكمة قضاء الموظفين وكالآتي:

#### المطلب الأول

##### العقوبات الانضباطية

ينصرف مفهوم العقوبات التأديبية إلى الجزاءات التي توقع على الموظف بقصد تأديبه بسبب ارتكابه مخالفة تأديبية<sup>(١٨)</sup>، ستتطرق في هذا المطلب إلى أنواع العقوبات أولاً ومن ثمَّ سنوضح السُّلطة المختصة بفرض العقوبة ثانياً وكالآتي:

#### الفرع الأول

##### أنواع العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف العقوبة الانضباطية

هي عقوبة تُفرض على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة العامة،

فرض عقوبتين على فعلٍ واحدٍ وإن تجزأ<sup>(٢٠)</sup>، وأنواع العقوبات هي:

أولاً: لفت النظر: ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها فيجب أن تكون مكتوبة ومسببة، مع ضرورة الطلب من الموظف بوجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي، أما عن تأخير الترفيع فهي تأخير ترفيع الموظف ونيله الزيادة سنة واحدة، ومن هذا يُلاحظ أن التوبيخ يتفق مع الإنذار من الناحية الشكلية في أنه خطاب، إلا أنه يختلف عنه في الصياغة فهو أشد لهجة من خطاب الإنذار ويختلف كذلك من حيث الأثر.<sup>(٢١)</sup>

ثانياً: الإنذار: ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً. ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر.<sup>(٢٢)</sup>

ثالثاً: قطع الراتب: ويكون بحسم القسط اليومي لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمرٍ تحريريٍّ تُذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظف ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة ووفقاً لما يلي:

١. خمسة أشهر في حال قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

٢. أما إذا عوقب الموظف بعقوبة قطع الراتب لمدة تتجاوز الخمسة أيام فإن ترفيعه وزيادته تتأخر بمقدار شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب.<sup>(٢٣)</sup>



٢. مدة بقاءه بالسجن إذا حُكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخللة بالشرف، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه وتعتبر مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدة سحب اليد.<sup>(٢٧)</sup>

ثامناً: العزل: ويكون بتنحية

الموظف عن الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام، وذلك بقرار مُسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية:

١. إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة يضر بالمصلحة العامة.

٢. إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية.

٣. إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعل يستوجب الفصل مرة أخرى.<sup>(٢٨)</sup>

هذا وقد نص القانون، على أن تسري مدد التأخير في الترفيع أو الزيادة التي تترتب على العقوبات المذكورة، من تاريخ استحقاق الموظف الترفيع

تعليمات تأخذ بنظام الدرجة المالية والترفع تنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها ويُعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية.<sup>(٢٩)</sup>

سابعاً: الفصل: ويكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه وعلى النحو الآتي:

١. مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات إذا عوقب الموظف باثنين من العقوبات التالية أو بإحداها لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى فعلاً يستوجب معاقبته بإحداها وهي:

أ. التوبيخ.

ب. إنقاص الراتب.

ج. تنزيل الدرجة.



أي عقوبة من العقوبات الواردة في القانون على أي موظف عند إتيانه عملاً يخالف أحكام القانون، عدا الموظفين الذين يشغلون وظيفة مدير عام فما فوق فليس له إلا أن يفرض عليهم إحدى عقوبات (لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب).<sup>(٢٩)</sup>

ثالثاً: رئيس الدائرة: هو الموظف الذي ترتبط دائرته بوزارة، وهو وكيل الوزارة والمحافظ والمدير العام، وأي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبة المنصوص عليها في القانون ولرئيس الدائرة أو الموظف المخول فرض أي من العقوبات على الموظف المخالف وهي (لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام، التوبيخ) وإذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد مما هو مُشار إليه أعلاه فعلى رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها إلى الوزير للبت فيها.<sup>(٣٠)</sup>

رابعاً: رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية: يفترض أن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يعدان الرئيس الأعلى للجهة التي

أو الزيادة، أما إذا عوقب الموظف بأكثر من عقوبة واحدة خلال الدرجة الوظيفية الواحدة، فتطبق بحقه العقوبة الأشد فيما يتعلق بتأخير الترفيع وفق ما سبق بيانه.<sup>(٢٩)</sup>

### المطلب الثاني

#### السُّلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية

يُقصد بهذه السُّلطة الجهة التي عينها القانون لفرض العقوبات المقررة قانوناً على الموظفين الذين ثبتت مسؤوليتهم عن المخالفات الانضباطية<sup>(٣٠)</sup>، ويمكن بيان الجهات المختصة بفرض العقوبة كالآتي:

أولاً: الوزير: وله أن يفرض أي عقوبة من العقوبات المذكور سابقاً والتي نص عليها القانون في المادة (٨) منه، على أي موظف من موظفي وزارته عن إتيانهم عملاً يخالف أحكام هذا القانون عدا الموظفين الذين يشغلون وظيفة مدير عام فما فوق فليس له إلا أن يفرض عليهم إحدى عقوبات (لفت النظر أو الإنذار أو قطع الراتب) ويكون قراره باتاً.

ثانياً: رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة: ويعتبر بمثابة الوزير بالنسبة لموظفي دائرته، بحيث له أن يفرض



فوق، باستثناء موظفي رئاسة الجمهورية حيث يكون لرئيس الجمهورية صلاحية فرض ما يشاء من عقوبات حسب سلطته التقديرية مع مراعاة أن تكون بناء على إجراء تحقيق إداري وفقاً لنص الفقرة (أولاً) من المادة (١٠) من القانون المذكور<sup>(٣٤)</sup>، أو بدون إجراء تحقيق من خلال الاستجواب المباشر للموظف وفقاً للفقرة (رابعاً) من المادة (١٠) منه وأن الصلاحية لمجلس الوزراء لم تكن مطلقة بل هي مقيدة بأن تكون بناء على توصيات لجنة التحقيق يصادق عليها الوزير المختص، وأن تكون العقوبة الموصى بها أشد من العقوبات التي تقع ضمن صلاحية الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والتي تتمثل في (لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب) ومن ثم لا يتأتى لمجلس الوزراء فرض العقوبات على من يشغل منصب مدير فما أعلى دون مراعاة ما سلف.<sup>(٣٥)</sup>

### مطلب ثالث

#### مشروعية العقوبة الانضباطية كمبدأ

يقوم مبدأ مشروعية العقوبة من بين العقوبات الانضباطية التي حددها

يترأسها ويمارسان ذات الصلاحيات المقررة للوزير المختص بالنسبة لدائرتيهما وعلى الموظفين التابعين لهما وعلى النحو الذي سلف بيانه. بيد أن قانون انضباط موظفي الدولة النافذ منح رئيس الجمهورية أو من يخوله صلاحية فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) منه وبشكل مطلق، في حين لم يمنح رئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية وجعله مقيداً بما يملكه الوزير المختص من صلاحية انضباط. نلاحظ أن القانون أطلق صلاحية رئيس الجمهورية بفرض العقوبات كافة في حين قيدها تقييداً غريباً بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء خوله بالعقوبات الأشد وهي (إنقاص الراتب وتنزيل الدرجة والفصل والعزل) ومنعه من فرض العقوبات اليسيرة التي هي (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب والتوبيخ).<sup>(٣٦)</sup>

خامساً: مجلس الوزراء: لمجلس الوزراء صلاحية النظر في العقوبات التي يقترحها الوزير، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والتي تتعلق بموظفين يشغلون درجة مدير فما



**مبحث ثالث****مفهوم العقوبة المقنعة**

يرتكز مبدأ شرعية العقوبة الانضباطية على أساس اختيار عقوبة محددة من بين العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة لعام ١٩٩١م. لذلك يجب أن نبين طبيعة القرار المتعلق بالعقوبة التي تفرضها الإدارة على الموظف العام وفهم طبيعة ومضمون العقوبة المقنعة والمقارنة بين العقوبة المقنعة والعقوبة التأديبية العادية.

**مطلب أول****مفهوم العقوبة التأديبية المقنعة**

بعض النزاعات تنشأ بين الإدارة والموظف لديها وتتخذ الإدارة عقوبات انضباطية بحق الموظف في حالة ارتكابه خطأ.

ولكن قسمًا من هذه النزاعات يتعلق بعقوبات لا وجود لها في القانون أو تستخدم نصوص وُسلطات تتمتع بها بشكل مخالفٍ للغاية التي وضعت من أجلها هذه النصوص والسلطات.

هذه العملية تدعى من طرف الفقه والقضاء المختص بالعقوبة المقنعة حيث أن الظروف السياسية

المُشرِّع في القانون. وفقًا لأحكام (المادة ٨) و(المادة ١١) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م العراقي وقد نصت (المادة ١٠) من القانون على تشكيل لجنة تحقيقية تتوالى هذه اللجنة التحقيق تحرييرًا مع الموظف المخالف المُحال عليها. وترفع توصياتها إما بغلق التحقيق أو بفرض (إحدى) العقوبات المنصوص عليها في القانون حيث نصت المادة ٢٠ من قانون انضباط موظفي الدولة على «لا يجوز فرض أكثر من عقوبةٍ بموجب هذا القانون عن فعل واحد».

كما أنه يتوجب على اللجنة التحقيقية الامتناع عن التوصية بفرض عقوبات إضافية على الموظف، من التي لا يجيز القانون فرضها على الموظف عند مخالفته، وتدلل على انحراف الإدارة في استخدام صلاحياتها لغير الأهداف التي قصد القانون تحقيقها. وقد نصت المادة ١٩ - ثانيًا من الدستور العراقي على ما يلي: لا جريمة ولا عقوبة إلا بنصٍ (...).



عنصر ابتداء مؤسس على (جسامة، lã  
في التعريف «لنقل المفروض - Le  
«قصدي أو عمدي - intentionnel»  
لا يمكن أن نصفه بأنه انضباطي لأنه لا  
يقصد به معاقبة خطأ انضباطي ..  
ولكن بقصد معاقبة سلوك  
الموظف، بالمقابل القصد الانضباطي  
الذي ميّز التدبير الانضباطي، يمكن أن  
نقول عليه «نية القصاص أو العقاب -  
l'intention répressive»<sup>(٣٦)</sup>.

أولاً: البحث عن نية الإدارة: Chercher  
l'intention de l'administration  
إن الفقه والقضاء مستقران على  
اعتبار التدابير الإدارية المستهدفة  
لشخص الموظف بنية زجرية، تعتبر  
عقوبة تأديبية مقنعة.

إن القضاء هو الذي يقوم بالبحث  
عن النية الحقيقية للإدارة بغية تحديد  
الوصف القانوني للتدبير المتخذ بحق  
الموظف والمشكوك منه لبيان إذا كان  
تدبير إداري متخذ لحسن سير المرفق  
العام أو إنه تدبير زجري يستهدف

تؤدي إلى تشريع وإقرار قوانين تسمح  
للإدارة بفصل موظفين من الخدمة  
فيستغل ذلك بعض رؤساء الدوائر  
التسلسليين إلى تفسير هذه القوانين  
بشكل واسع وذلك باستخدامها  
لمعاقبة بعض الموظفين دون إتباع  
الإجراءات الانضباطية الصحيحة وفق  
القانون، لهذا يعتبر عقوبة مقنعة.<sup>(٣٦)</sup>

### فرع أول

#### كشف وجود عقوبة مقنعة

#### Découvrir une sanction déguisée

يبحث القضاء عن آثار التدبير  
وهو وجود مساس في الوضعية المهنية  
للموظف ويعتبر القضاء أنه يوجد  
مبدئياً نوعان النقل والإعفاء من مهام  
الوظيفة الأساسية. النقل الانضباطي  
الصراف الخاضع للأصول الانضباطية  
من حيث الالتزام بالضمانات القانونية  
وإتباع إجراءات الصحيحة. أو النقل  
الإداري لمصلحة المرفق إن تحديد  
النقل أو الإعفاء مبني على مقياس عدم  
جسامة التدبير وعلى وجود مقياس  
آخر هو عنصر النية.

(الأحكام القضائية حددت أو  
عرّفت النقل المفروض في الوظيفة



الموظف بشخصه ويعتبر عقوبة تأديبية مقننة.<sup>(٢٨)</sup> وقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا المصرية العقاب المقنع بالقول «لا يلزم لكسي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة، وإلا لكان جزاءً تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي أمن تبين المحكمة من ظروف الأحوال وملاساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك فانحرفت بسُلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر».<sup>(٢٩)</sup>

كان الفقه الفرنسي مستقراً على إخضاع هذه التدابير للضمانات الأساسية المتصلة بإطلاع الموظف على ما يُنسب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه لأن حق الدفاع له علوية دستورية<sup>(٤١)</sup> وتقديم كل مال لدى الموظف من وثائق في الدفع. حيث في حالة سكون النص يوجد ضمانات كحد أدنى تنطلق من مبدأ المقابلة (إدعاء ودفع) أي حق الدفاع والقضاء يلزم باحترام في كل الأحوال التدابير ذات صيغة عقابية أو تدابير متخذة بالاعتبار الشخصي المعين في كل الأحوال. العقوبات الإدارية تطبق بدايةً على الإلزام بإعلام الموظف المعني بالخطأ الذي ارتكبه. هذه النقطة تُترجم في قاعدة إطلاع المعني على ملف الدعوى.<sup>(٤٢)</sup>

#### رقابة القضاء على العقوبة المقننة:

إذا كانت التدابير الانضباطية تميز عن التدابير التسلسلية بواسطة الرقابة التي يُمارسها القاضي على الأسباب، هذه الاعتراضات ليست مُطلقة، في اختصاص أحكام قضائية بأن بعض التدابير تصوف بأنها غير انضباطية،

**ثانياً: جسامة التدبير** Lāgravité de mesure يستبطن الإجراء الذي اتخذته الإدارة نية معاقبة الموظف دون التصريح بذلك. مثل نقل أو إعفاء الموظف من وظيفته الأصلية. أو إلغاء الوظيفة.<sup>(٤٠)</sup>

#### ثالثاً: طبيعة القرار المتعلق بالعقوبة المقننة:

لجوء السُلطة الإدارية إلى فرض عقوبة مقننة تحت ستار قرار له الصفة الإدارية لا ينزع عنه هذه الصفة وإن



إلى مجلس الدولة بموجب (القانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧م قانون مجلس الدولة) وفك ارتباط مجلس الدولة بوزارة العدل وأصبح هيئة قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية وضمن استقلال القضاء الإداري تنفيذاً لأحكام المادة ١٠١ من الدستور ويضم مجلس الدولة (المحكمة الإدارية العليا ومحاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين) ويفصل في القضايا المعروضة عليه بصورة حيادية ومستقلة.

وقد جاء في المادة ٧ - تاسعاً:

أ. من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣م قانون التعديل الخامس: ما يلي - تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية:

١. النظر في الدعاوي التي يُقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها.

وتعطي محلاً للرقابة على صعيد الأسباب التي تُشبه تلك التي يصادفها في ميدان انضباطي.<sup>(٤٣)</sup>

إن معرفة ما إذا كان القرار المطعون فيه هو عمل تآديبي يحتوي بالواقع على عقوبة تأديبية أو إنه تدبير إداري صادر عن السلطة التسلسلية المختصة هو أمر يعود وصفه للقاضي وذلك بتطبيق الأصول والقواعد العائدة لكل نوع من هذه الأعمال.<sup>(٤٤)</sup>

الأحكام القضائية تعاقب، العقوبات المقنعة، والغير الملائمة للضمانات القانونية المفروضة على الإدارة في المواد الانضباطية، مجلس الدولة الفرنسي لا يتوقف حرفياً على التدابير المتخذة من طرف الإدارة، ولكن يُعيدها إلى الوصف الحقيقي، لأجل معاقبة غياب الضمانات الانضباطية.<sup>(٤٥)</sup>

رابعاً: الجهة المختصة في الرقابة القضائية على

العقوبات الانضباطية في العراق:<sup>(٤٦)</sup>

استناداً إلى القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣م قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩م والذي عدّلت تسميته



خامساً: قرارات قضائية صادرة من القضاء العراقي المختص:

#### المبدأ القانوني

١. في القضية المرقمة ١/١ / انضباط / تمييز / ٢٠١٠ بتاريخ ٢٧ / ١ / ٢٠١٠م إذا تسلم الموظف راتبه فيكون قد علم بتنزيل راتبه وتبدأ مدة الاعتراض البالغة ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه الراتب.
٢. القضية المرقمة ٧ / انضباط / تمييز / ٢٠١٠م بتاريخ ٢٧ / ١ / ٢٠١٠م أن نفاذ القانون لا يوقف إلا بنص يمثاله.
٣. القضية المرقمة ٦١ / انضباط / تمييز / ٢٠١٠م بتاريخ ٢٤ / ٢ / ٢٠١٠م، إن قرارات الإقصاء من الوظيفة العامة بسبب إجراءات اجتثاث البعث لا تعد فصلاً من الوظيفة وبالتالي يستحق الموظف رواتب الإجازات المتراكمة عند طلبه الإحالة إلى التقاعد.
٤. القضية المرقمة ١٣٦ / انضباط / تمييز / ٢٠١٠م بتاريخ ٧ / ٤ / ٢٠١٠م، العقوبة يقتضي أن

٢. النظر في الدعاوي التي يُقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١م.
- ب. لا تُسمع الدعاوي المقامة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند بعد مضي (٣٠) ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه. إذا كان داخل العراق و(٦٠) ستون يوماً إذا كان خارجه ..
- ج. يجوز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بقرار محكمة قضاء الموظفين الصادرة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذا البند خلال ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ أو اعتبارها مُبلّغة.
- د. يكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً.



ضرراً مادياً به فيما يتعلق بتكاليف الذهاب والإياب والسكن ومصاريف العيش وضرراً معنوياً بالابتعاد عن عائلته وحيث إن النقل هو سلطة تقديرية للإدارة إلا أن تلك السلطة غير مُطلقة وتخضع لرقابة القضاء وحيث إن (المدعى عليه المميز) قد تجاوز حدود سلطته التقديرية وحيث إن محكمة قضاء الموظفين تصدّت لهذا الأمر بالإلغاء. لذا قرر تصديق حكم محكمة قضاء الموظفين.

٧. القضية المرقمة ٤٨٧/ قضاء موظفين - تمييز / ٢٠١٣م، إن نقل الموظفة من محافظة إلى أخرى بعد معاقبتها بعقوبة انضباطية هو عقوبة مقلنة ..

حيث إن النقل حصل في صورة العقوبة المقلنة وإنه واقع من محافظة بغداد إلى محافظة ميسان وهي غير المحافظة التي تسكن فيها المدعية مما يلحق أضراراً جسيمةً بالمدعية. وحيث إن المقتضى القانوني أن يكون جزاء المخالفة الانضباطية هو العقوبة الانضباطية والتي يتعين أن تكون

تناسب مع جسامة الفعل المُرتكب ومسئولية الموظف المباشرة من المخالفة.

٥. القضية المرقمة ٥٥٣/ انضباط / ٢٠١٠م / محل انضباط / ٣٣٣ / مدينة / ٢٠١٠م، إن نقل طيب اختصاص من بغداد إلى محافظة ذي قار بعيداً عن أفراد عائلته وكون زوجته تعمل في بغداد يؤيد إلى الإضرار به مادياً ومعنوياً وبذلك يخرج عن السلطة التقديرية للإدارة ولا يحقق المصلحة العامة التي يفترض تواجدها في الأمر الإداري المذكور ويجعل من عملية النقل عقوبة مقلنة.

٦. القضية المرقمة ٣٤٥/ قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٣م بتاريخ ٢٨ / ١١ / ٢٠١٣م، لا يجوز نقل الموظف من محافظة إلى محافظة أخرى إذا ترتب على النقل ضرراً بالموظف (قرار - حيث إن المدعي (المميز عليه) يسكن وعائلته محافظة بغداد وحيث إن نقله إلى محافظة ميسان قد ألحق



وأقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية قضاء أرست أسسه محكمة القضاء الإداري<sup>(٤٨)</sup> «حيث أوردت قرارات النقل التي يختص القضاء الإداري بالنظر فيها على خلاف الأصل وبرت هذا الاختصاص بقولها (ومرد الاختصاص في شأن هذه القرارات يرجع إلى ما يعيها سواء لمخالفتها نص المادة ٤٧ من قانون التوظيف العمومي المصري أو لصدورها مشوبة بالانحراف بالسُّلطة وتكذب وجه المصلحة العامة بإعطاء أسباب ظاهرية للنقل، لكنها تخفي في الواقع هدف غير مشروع)» لهذا لا بد أن يثبت للمحكمة أن الملابس التي أحاطت بقرار النقل المكاني أو النوعي تكشف بصراحة ووضوح عن الهدف العقابي وراء النقل... ومن القرائن في هذا الشأن:

أولاً: أن يصاحب قرار النقل المكاني قرار تأديبي أوقعته الإدارة على الموظف بسبب خطأ أسند إليه، فإذا ثبت للمحكمة براءة الموظف من الخطأ الذي عوقب من أجله، فإنها تلغي قرار النقل بالتبعية وفي حكم

متناسبة مع الفعل الذي يقترفه الموظف وما يتحقق عنه من نتيجة. وحيث إن دائرة المدعية فرضت العقوبة الانضباطية التي تراها تناسب الفعل الذي ارتكبه المدعية وتقابله وأن الموظفة قد اقتنعت بهذه العقوبة ولم تطعن بها فلا يجوز أن تتخذ العقوبة غير صورة العقوبات الانضباطية التي حددها القانون، ذلك أن القانون حدد العقوبات الانضباطية وترك للإدارة حرية تحديد الفعل الذي يُقابل العقوبة. لذا يكون قرار الإدارة بنقل الموظفة غير صحيح.<sup>(٤٧)</sup>

### فرع ثاني

#### ما يعتبر عقوبة مقننة

#### أولاً: النقل المكاني أو النوعي:

الأصل المقرر هو حرية الإدارة في الاستفادة من خدمات موظفيها في المكان الذي تريده والعمل الذي تعينه، لأن واجب الموظف هو في أداء وظيفته كما تحددها السلطات التدريجية.

ولكن القضاء الإداري، جرى على أن قرارات النقل المكاني أو النوعي تدخل في اختصاصه إذا ما أرادت الإدارة تضمينها عقوبة مقننة.



لا النقل من وظيفة فنية إلى أخرى كتابية ولو في درجتها: «استقر قضاء محكمة القضاء الإداري على أن النقل من وظيفة فنية إلى أخرى كتابية ولو في نفس الدرجة يعد نقلاً نوعياً ينطوي على تنزيل في الوظيفة وينطوي على جزاء تأديبي مقرر مما لا يجوز توقيعه إلا بقرار من السلطة التأديبية المختصة»<sup>(٥٢)</sup>.

رابعاً: النقل من وظيفة أعلى إلى وظيفة أدنى في التدرج الرئاسي.<sup>(٥٣)</sup>

خامساً: نقل الموظف من مجال مفتوح إلى مجال مقفول:

حكم محكمة الإدارية العليا «الثابت أن ظروف الحال وملاساته تقطع بأن نقل المدعي مديراً للمجلة الأزهر كان مشوباً بسوء استعمال السلطة أو انحرف عن الغاية الطبيعية التي توخاها القانون من النقل إلى غاية أخرى تنكب بها الجادة، وذلك بقصد إبعاده عن سلك المعاهد وحرمانه من مزاياه والترقي في درجاته إلى مكان ينقل عليه في هذا كله، بل كان هذا النقل تحايلاً للتهرب من مقتضى القضاء الذي أنصفه»<sup>(٥٤)</sup>.

صادر من محكمة القضاء الإداري المصري (إن قرار نقل المدعية من ناظرة المنتزه الابتدائية إلى وكيله بنها الابتدائية، لم يكن بحسب ظروفه وملاساته نقلاً مكانياً، بل كان متوشحاً بالجزاء، أينضح بالسخط على المدعية لنفس السبب الذي جوزيت من أجله بخصم من المرتب، فهو في نظر مصدره استكمال لعقوبة تأديبية متى كان ذلك النقل على هذه الصورة لا يكون ولا سند له من المادة ٨٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م التي عدت العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين.<sup>(٥٥)</sup>

ثانياً: أن يتكشف من ظروف القرار، أنه صدر بدون أي سبب للمصلحة العامة يدعوا إليه، وأنه كان لمجرد التفشي والانتقام من الموظف.<sup>(٥٦)</sup>

ثالثاً: النقل من الكادر الإداري إلى الكادر الكتابي: «إن قضاء هذه المحكمة استقر على أنه لا يجوز النقل من الكادر الإداري إلى الكادر الكتابي إلا تنفيذاً لجزاء تأديبي»<sup>(٥٧)</sup>.

نقطة ثانية: التظاهر بإلغاء الوظيفة:  
نوجز ما تم التوصل إليه من نتائج وتوصيات في هذا الشأن وكما يأتي:

### أولاً: الاستنتاجات

١. إن العقوبة المقننة هي ذلك الإجراء الإداري المؤلم الذي تتخذه الإدارة لمعاقبة الموظف المخطئ والإضرار به دون التصريح بذلك ودون إتباع الإجراءات والوسائل التي نص عليها القانون في هذا الشأن انحرافاً منها في استخدام السلطة ومجافاة للمصلحة العامة.

٢. إن العقوبة المقننة تقوم على عنصرين أولهما عنصر موضوعي يتمثل في الإجراء الإداري المتخذ من قبل الإدارة والذي يتبعده فيه عن تحقيق الغاية المرجوة منه وهي المصلحة العامة وتستخدمه بدلاً عن ذلك كعقوبة للموظف، أما العنصر الثاني فهو عنصر شخصي يتمثل في اتجاه نية من اتخذ الإجراء الإداري الضار بالموظف إلى معاقبته عما صدر منه في مخالفة لواجبات وظيفته فلا نكون إما عقوبة مقننة إلا مع وجود

الوظيفة المُلغاة لم تلغ حقيقة أو تمت إعادتها بمجرد أن الموظف قد أقصي، وهذا يدل على وجود عقوبة مقننة.<sup>(٥٥)</sup>

أما إذا كان الإلغاء فعلياً ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة ويكون الإلغاء فعلي ونهائي فلا يعتبر عقوبة تأديبية مقننة.<sup>(٥٦)</sup>

نقطة ثالثة: الإغفاء من مهام الوظيفة:

إنه تدبير يرمي إلى إبعاد الموظف عن مركزه وبالتالي إغفائه من صلاحياته دون إلحاق الضرر المادي به بحيث يستمر في تقاضي رواتبه. وهو نوع من العقوبة، تفرض على موظفي الفئة الأولى. بإبعادهم عن ممارسة وظائفهم الأساسية وذلك دون اللجوء إلى محاكمتهم تأديبياً والاستماع إلى دفاعهم.

### الخاتمة

يُمكننا في نهاية هذا البحث في موضوع العقوبات التأديبية المقننة التي تفرض على الموظف العام أن



الإداري في أنها تتخذ من خلاله أو متلبسة به أي بالإجراء الإداري ولكن تسيء الإدارة استخدامه لغير ما شرع أو خصص له وهو تحقيق المصلحة العامة حيث تستخدمه الإدارة هنا كعقوبة خفية للموظف كما أن العقوبة المقننة لا يمكن اتخاذها إلا عند صدور خطأ من الموظف الذي اتخذت الإدارة بحقه الإجراء الإداري في حين أن هذا الأخير لا تتخذه الإدارة إلا لتحقيق المصلحة العامة وليس كعقوبة للموظف سواء كان ذلك بمناسبة صدور الخطأ من الموظف أو انعدامه على وفق مقتضيات المصلحة العامة التي تُملي عليها اتخاذها.

٥. إن الاختصاص القضائي بنظر الدعاوي المتعلقة بالعقوبات المقننة في مصر ينعقد لمحاكم القضاء الإداري أو المحاكم العادية بالنسبة لموظفي القطاع العام وذلك لأن العقوبات المقننة في الحقيقة قرارات إدارية متعلقة بإجراءات إدارية داخلية كقرارات

مسلك خاطئ أو مخالفة وظيفية صدرت عن موظف.

٣. إن العقوبات المقننة تتعدد وتنوع في صورها مع تعدد وتنوع الإجراءات الإدارية التي تستطيع الإدارة اتخاذها ضمن صلاحياتها القانونية والتي تنحرف فيها عن المصلحة العامة ومن أبرزها شيوعاً وتطبيقاً للعقوبة المقننة هو النقل المكاني أو النوعي والندب والوقف الاحتياطي (سحب اليد) وغيرها من صور العقوبات المقننة.

٤. تتميز العقوبات الوظيفية المقننة عن العقوبات الصريحة أو الشرعية في كون الأولى لم ينص عليها القانون على سبيل الحصر ولم يعترف بها كعقوبات صريحة يُمكن إيقاعها بحق الموظف المخاطئ ومن ثمَّ تستطيع الإدارة من خلالها (العقوبة المقننة) التخلص من جميع الضمانات والإجراءات القانونية التي أوجبها القانون عند فرض العقوبات الصريحة، كذلك تتميز العقوبة المقننة عن الإجراء

استخدام السلطة سواء بالابتعاد عن تحقيق المصلحة العامة أو بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف التي قصدتها وأرادها المشرع والتي من أوضح صورها الانحراف في الإجراءات الإدارية، وهنا يجب على القاضي التمهيد والبحث عن النية الحقيقية لمصدر الإجراء الإداري المطعون فيه كعقوبة مقنعة وهي عنصر نفسي داخلي قد يصعب على القاضي إثباته ولذلك على هذا الأخير الاستعانة بوسائل وعوامل متعددة لإثبات هذا النوع من الانحراف حيث يمكنه مثلاً الإطلاع على ملف القضية ونص القرار والأسباب التي أوردتها الإدارة لقرارها وكذلك المراسلات والمناقشات التي رافقت اتخاذ القرار والإطلاع على ملف الموظف وسيرته الذاتية حتى يستجلي من كل الظروف والملابسات التي اكتفت صدور القرار ما إذا كانت الإدارة قد اتخذت الإجراءات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة أو لمعاونة

النقل والندب أو غيرها وهي لا تمثل جزاءات قانونية كما صرح بها المشرع المصري لتكون من اختصاص المحاكم التأديبية باستثناء حالة ماذا صاحب فرض العقوبة المقنعة فرض عقوبة صريحة إلى جانبها فهنا تستطيع المحاكم التأديبية أن تنظر في العقوبة المقنعة بمناسبة نظرها في أصل الدعوى وهي العقوبة الصريحة، ولا توجد مثل هذه المشكلة في العراق حيث حالياً محكمة قضاء الموظفين هي الجهة القضائية الوحيدة التي تحتكر النظر في الدعاوى المتعلقة بشئون الموظفين في العراق ومن ثمّ ينعقد لها الاختصاص بنظر دعاوي مثل هذه العقوبات.

٦. إن رقابة القاضي الإداري على العقوبات المقنعة تنصب أساساً على ركن الغاية حيث يكون القرار الإداري المتضمن لعقوبة مقنعة سليماً من الناحية الخارجية في كافة أركانه ولكن يشوبه عيب داخلي هو عيب الانحراف في

٢. إلزام السُّلطات الإدارية بإجراء ملازمًا للسلطة التقديرية للإدارة وهذا ما استقر عليه مجلس الانضباط العام في العراق بشأن هذا النوع من القرارات الإدارية حيث يعدها نوعًا من أنواع الخروج عن الحدود القانونية للسلطة التقديرية للإدارة فيتدخل القاضي هنا ليراقب مدى انصياع الإدارة لتحقيق المصلحة العامة عند ممارستها لهذه السلطة وثم يحكم بالإلغاء إذا وجد أن الإدارة قد تجاوزت حدودها باتخاذ الإجراءات الإدارية المُعدة لتحقيق المصلحة العامة كعقوبة مستترة دون إتباع الإجراءات القانونية الصحيحة في هذا الشأن.

### ثانيًا: التوصيات

١. تضمين قوانين الانضباط الخاص بالموظفين نصًا قانونيًا صريحًا يقضي بعدم جواز فرض العقوبات الوظيفية المقنعة على الموظف العام مما قد يقلل من لجوء الرؤساء الإداريين إلى فرض مثل هذه العقوبات.

٣. على القاضي أن يلاحظ في إطار رقابته لوجود عقوبة مقنعة من عدمه في الدعوى المنظورة أمامه الاستعانة بعناصر معينة إلى جانب ما ذكرناه سابقًا في الاستنتاجات وهي أولاً وجود خطأ ارتكبه الموظف إذ لا وجود لعقوبة مقنعة مع انتفاء المسلك الخاطئ



للموظف وثائياً هل تم اتخاذ إجراءات تحقيقية في المخالفة المنسوبة للموظف إذ تلجأ الإدارة إلى فرض العقوبات المقنعة بدون اتخاذ هذا الإجراء في أغلب الأحوال، وثالثاً هل إن الإجراء المطعون فيه كعقوبة مقنعة قد استهدف المصلحة العامة أم معاقبة الموظف فقط.



<sup>1</sup> Ce 27 Avril 2012, No 327732, M. Jacques A.

<sup>2</sup> Ce 21 Mai 1955. delenze.

frédéric Colin: droit dela fonction publique p182 cours integral. ed – gualino, 2019/2020.

Emmanuel Aubin: l'essentiel du droit de lafonction publique, p.151, ed Gualino, 2019/2020.

<sup>3</sup> CE, 10 Juillet 1995 commun de Hyères –les- plamiers.

<sup>4</sup> CE, 27 Juillet 2009, min. educ. Nat. c/m bollonnois.

<sup>5</sup> Alain plantey: traité pratique de la fonction publique يقول (المطول العملي للتوظيف العمومي)

ما يلي:

((le pouvoir disciplinaire est un des pranches du pouvoir hierarchique: li appartient normâlement à l'antorité hierachique. À celle quiest investie du pouvoir de nomination . السلطة الانضباطية هي أحد فروع السلطة الرئاسية التدريجية والمتقلدة لسلطة التعيين)). الكتاب

الأول ص ٣١٤ الصادر في ١٩٦٣ م.

Emmannuel Aubin: droit dela fonetion publique, 2019/2020 p. 15.

<sup>6</sup> CE 2 Mars 1972, commune d'asnières – sur – oise.

<sup>7</sup> CE, 31 Mars 2017, No 388109.

Frédéric Coli: droit de la fonction publique, 2019/2020 p. 182.

<sup>8</sup> Frédéric Colin: droit de la fonction publique, ed – 2020, p. 186, cit.

<sup>9</sup> La radiation du tableau d'avancement.

<sup>10</sup> L'âbâissement d'échlon âl'échlon immédiâtement inferior âcelui afferent âl'échlon détenu pâ l'agent «modification effectuée pâ la loi du 6 août 2019».

<sup>11</sup> Exclusion temporaire des fonctions pour une durée maximale de 4 à 15 Jour (SG, titre II, ârt. 66 modifié le 6 août 2019).

<sup>12</sup> Le dé placement d'office (nonmemtionné dans la fonction publique hospitalière. Aussi – dans lafonction publique territoriale).

<sup>13</sup> Le déplâcement d'office (nonmemtionné dans la fonction publique) hospitalière. Aussi – dans lafonction publique territoriale.

<sup>14</sup>) La rétrogrâdâtion au grade immédiatement inferior et a'l'échlon corres pondant à un indice égal.

<sup>15</sup> l'exclusion temporâire de fonctions pour une durée de 16 jours â deux âns.

<sup>16</sup> Lorsque l'exclusion definitive est prononce à l'encontre d'un fonctionnaire stagiare que ala qualité de fonctionnaire titulaire dâns un autre corps, (cadre d'emplois) ouemplois, ilest mis fin âu détachement de l'intéressé sans prejudice des mesures disciplinâires qui pourraient être prises à son encontre dans son corps, (cadre d'emplois ouemploi d'origine).

<sup>17</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr>.



- Frédéric Colin: drorit de la fonction publique, cit, p. 186, et Gualino, 2020.
18. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ص ١٧٥.
19. فارس شهيد فهد الجبوري، الموظف والوظيفة، ط ١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ص ٤٢.
20. المصدر نفسه، ص ٤٣/٤٤.
21. م/٨ أولاً من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م النافذ وتعديلاته.
22. م/٨ ثانياً من القانون المذكور أعلاه.
23. د. علي محمد بدير د. عصام الخزرجي ود. مهدي السلال: مبادئ و احكام القانون الإداري، ص ٣٥٧.
24. د. يوسف إلياس، المرجع العملي في شرح قانون الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد.
25. د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص ٣٥٦.
26. فارس رشيد فهد الجبوري، مرجع سابق، ص ٤٥.
27. م/٨ سابعاً من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م النافذ وتعديلاته.
28. م/٨ ثامناً من قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م النافذ وتعديلاته.
29. م/٩ من القانون المذكور أعلاه.
30. د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص ٣٥٨.
31. المصدر نفسه، ص ٣٥٩/٣٥٨.
32. د. علي محمد بدير وآخرون، مصدر سابق، ص ٣٥٩.
33. د. عثمان سلمان غيلان العبودي، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م، الطبعة الثانية، ٢٠١٢م، ص ٢٥٥.
34. قانون انضباط موظفي الدولة العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م النافذ وتعديلاته.
35. د. عثمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ٢٥٥/٢٥٦.
- 1 Revue administrat 1969, p.167.
- 36 J.L.Corail: la distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique. A.J.D.A1967. P.21-22.
- محمد ماجد ياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة. منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦م، ص ٥٨١.
- 37 CE. Le bourhis, 26 Nov. 1930, rec, p975.
- singer, le decisions constitutives de sanctions disciplinaires, rev, adm, 1973, p.66<sup>5</sup>.
- 38 محمد ماجد ياقوت - مصدر سابق ص ٥٨٣.
39. د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤م، ص ١٩٥.
- 40 المحكمة الإدارية العليا المصرية حكم صادر في ٢٣ حزيران سنة ١٩٥٦م، س ١ ص ٩٢٤، منشور في د. سليمان الطماوي: قضاء التأديب، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، ١٩٧٩م ص ٣٢٠.

- ( د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٤م، ص ١٩٥. <sup>41</sup>
- Chapus (R.): Droit. Adm. Gén. 1999. T.2 No 355 et L, 05. <sup>42</sup>
- Bertand (G.): Régime disciplinaire, jurisclesseur, adm, fasc. 183 No 26 et 27. <sup>43</sup>
- J.L.Corail, précité, p. 25. <sup>44</sup>
- Odent: contentieux administrative, éd 1980-1981 p.2142. <sup>45</sup>
- Auby (j.16). et drago (R.): traité de contentieux administrative, 3e éd 1984, T II -N- 1350. <sup>46</sup>
- Bertrand: régime disciplinaire. Juris – class. Adm. Fâsc. 138-110. <sup>47</sup>
- <sup>48</sup> جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٢٨٣ تاريخ ٢٩/٧/٢٠١٣م.
- <sup>49</sup> جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٤٥٦ بتاريخ ٧/٨/٢٠١٧م منشور في القانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧م قانون مجلس الدولة.
- <sup>٥٠</sup> قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠١٠م – مطبعة الوقف المدنية – بغداد.
- <sup>٥١</sup> – قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠١٣م.
- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة العراقي لعام ٢٠١٤م.
- <sup>٥٢</sup> محكمة القضاء الإداري المصري حكمها الصادر في ١٣ يناير كانون ثاني سنة ١٩٦٢م (السنة ٧ ص ٢٤٣) منشور في كتاب قضاء التأديب الدكتور سليمان الطماوي، طبع دار الفكر العربي، ١٩٧٩م، ص ٣٢٢.
- <sup>53</sup> محكمة القضاء الإداري حكمها الصادر في ٢٠ كانونا أول سنة ١٩٥٤م السنة ٩ ص ١٥١.
- <sup>54</sup> محكمة قضاء إداري في ١٦ نيسان سنة ١٩٥٣م السنة ٧ ص ٩٢٣.
- <sup>55</sup> محكمة قضاء إداري في أول –كانون أول- سنة ١٩٥٥م في القضية المرقمة ١٤٢٥ للسنة ٨ قضائية على أساس أن الكادر الإداري أعلى وأكثر مزايا من الكادر الكتابي.
- <sup>56</sup> قضاء إداري في ١٧/١١/١٩٥٥م سنة قضائية ١٠ ص ٣٣.
- <sup>57</sup> حكم محكمة القضاء الإداري في ١٢/١٢/١٩٥١م، السنة القضائية ٦، ١٤٢م، وأيضاً حكم آخر في ٢/٣/١٩٥٤م، سنة قضائية ٨ ص ٨١٦.
- <sup>58</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ٢١/٣/١٩٥٩م، سنة قضائية ٨ ص ٩٤٤م، أحكام منشورة في كتاب سليمان الطماوي – قضاء التأديب، سبق ذكره ص ٣٥٢.
- <sup>59</sup> CE. 28 Avril. Dlle rigot, R.D.P 1979, p.289, 23 Mars 1979 le Gall, RDP 1979, p. 1503.
- <sup>60</sup> CE. 5 Octobre 1977, blasco. Reg. No 95918.
- CE. One de lanse. Bertrand, 9 Decembre 1904.



## المصادر

### العربية

١. د. أحمد محمود جمعة : منازعات التأديبي الاستثمارية ، منشأة المصارف بدون سنة طبع .
٢. د. اشرف عبد الفتاح ابو الجمد : موقف قاضي الالغاء من سلطة الادارة في تسبيب القرارات الادارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ٢٠٠٥ .
٣. د. حمدي علي عمر : سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر للإدارة ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ٢٠٠٣ .
٤. د. رمضان محمد بطيخ : المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام ، القاهرة دار النهضة العربية ١٩٩٩ .
٥. د. سامي جمال الدين : المنازعات الادارية ، القاهرة منشأة المعارف الاساسية ١٩٨٤ .
٦. د. سلطان الشاوي : علم التحقيق الجنائي ، ط١ بغداد مطبعة العاني ١٩٧٠ .
٧. د. سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري وقضاء التأديب ، الكتاب الثاني ط٢ ، دار الفكر العربي ١٩٧٩ .
٨. د. شاب توما منصور : القانون الاداري ، ط١ ، القاهرة ، بدون سنة .
٩. شفيق عبد المجيد الحديثي : النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق ط١ ، بغداد بدون سنة نشر ، بدون دار نشر .
١٠. د. طعمه الجرف : رقابة القضاء الاعمال الادارة العامة ، قضاء والالغاء .
١١. د. عادل جابر الجوفي : القاهرة دار النهضة العربية ١٩٨٤ ن الفساد الاداري وتطبيقات في العراق مكتبة دار المغرب ، ٢٠٠٩ .
١٢. د. طارق فتح الله : القضاء الاداري - دعوى الالغاء ، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٨ .
١٣. د. عبد العظيم عبد السلام : تأديب الموظف العام في محرج ، ط١ القاهرة دار النهضة العربية ٢٠٠٠ .
١٤. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : ضمانات التأديب في التحقيق الاداري والمحكمة التأديبية من القاهرة ، دار النهضة العربية ٢٠٠٣ .



- ١٥.د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الاداري ، ط٣ منشأة المصارف الاسكندرية  
٢٠٠٦ .
- ١٦.د. عبد الفتاح عبد الحليم : الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دار النهضة العربية ن  
القاهرة ١٩٧٩ .
- ١٧.د. عبدالقادر الشيخلي : القانون التأديبي وعلاقة بالقانون الاداري والجنائي ط١، عمان  
دار الفرقان ، ١٩٨٣ .
- ١٨.د. عصمت عبدالله الشيخ : الاحالة الى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي القاهرة دار  
النهضة العربية ٢٠٠٣ .
- ١٩.علي خليل ابراهيم : جريمة الموظف الخاضعة للتأديب في القانون العراقي ، لندن ، دار  
الوسط للدراسات والنشر ١٩٨٥ .
- ٢٠.د. عثمان سلمان العبودي : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم  
١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل ط٢ ، ٢٠١٢ .
- ٢١.علي جمعة محارب : التأديب الاداري في الوظيفة العامة ، دار الثقافة ، عمان ٢٠٠٤ .
- ٢٢.د. عماد صبري عطوه : الضمانات القانونية امام المحكمة التأديبية دار النشر النهضة العربية  
القاهرة بدون سنة طبع .
- ٢٣.د. غازي فيصل : شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام مطبعة بغداد  
٢٠٠١ .
- ٢٤.محمد ماجد ياقوت : شرح القانون التأديبي للوظيفية العامة منشأة المعارف ، الاسكندرية  
٢٠٠٦ .
- ٢٥.د. ماجد راغب الحلو : القضاء الاداري ٢٠٠٤ منشأة المعارف الإسكندرية
- ٢٦.د. وسام صبار العاني : القضاء الاداري ، كلية القانون جامعة بغداد مكتبة السورية  
٢٠٠٣ .
- ٢٧.د. نصر الدين سعدي : تعدد السلطات التأديبية واثارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة  
٢٠٠٩ .

٢٨. د. نواف كنعان العجارمة : النظام التأديبي في الوظيفة العامة ، دار النداء للنشر والتوزيع عمان ٢٠٠٨ .

### الرسائل الجامعية

١. جاسم كاظم كباشي : سحب اليد الوقف الاحتياطي عن العمل في الوظيفة العامة في التشريع العراقي والمقارن رسالة ماجستير مقدمة الى كلية قانون جامعة بغداد ١٩٩٢ .
٢. حنان محمد مطلق : الرقابة القضائية على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية : رسالة ماجستير مقدمة الى كلية قانون بغداد ١٩٩٤ .
٣. خالد رشيد الدليمي : الانحراف في استعمال السلطة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ١٩٩٨ .
٤. خالد محمد مصطفى المولى : السلطة المختصة في فرض العقوبات الانضباطية على الموظف العام في العراق اطروحة مقدمة الى كلية قانون جامعة الموصل ٢٠٠١ .
٥. عدنان عاجل عبيد : ضمانات الموظف السابقة لغرض العقوبة التأديبية رسالة ماجستير مقدمة الى كلية حقوق جامعة النهرين ٢٠٠٢ .
٦. علي جمعة محارب : التأديب في الوظيفة العامة ط ١ ، دكتوراه ، جامعة عين الشمس ١٩٨٦ .
٧. غازي فيصل مهدي : النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة في العراق اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد ١٩٩٢ .
٨. فيرام فاطمة فيصل : الموظف العمومي ومبدأ مبادئ الادارة في الجزائر رسالة ماجستير قسم فرع الادارة المالية الجزائر ٢٠٠٤ .
٩. ماجد نجم عيدان : النظام القانوني لدعوى الالغاء في العراق دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية حقوق جامعة النهرين .
١٠. مهدي حمدي الزهيري : اثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في انتهاء علاقته الوظيفية اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد ١٩٨٩ .



## القوانين

١. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .
٢. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الواقعي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .
٣. الاحكام القضائية
٤. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠ .
٥. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ .
٦. قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٤ .

## □ المصادر الاجنبية

1. BIBLIOGRAPHIE du Droit de la Fonction publique
2. AUBIN (E.), Master ; La fonction publique territoriale, 5e éd., 2012, Gualino éditeur.
3. AUBIN (E.), La déontologie dans la fonction publique, 2018, Gualino.
4. AUBIN (E.), L'essentiel du droit de la fonction publique, 12e éd., 2018, Gualino éditeur.
5. AUBIN (E.), L'essentiel du droit de la fonction publique, 13e éd., 2019-2020, Gualino éditeur.
6. AUBIN (E.), Master Le Droit de la fonction publique, 6e éd., 2015, Gualino éditeur.
7. AUBY (J.-M), AUBY (J.-B), JEAN-PIERRE (D.), TAILLEFAIT (A.), Droit de la fonction publique, 8e éd., 2018, Dalloz, coll. Précis Dalloz.
8. BANDET (P.) et al., Les obligations des fonctionnaires des trois fonctions publiques, 2004, Berger-Levrault.
9. BONNOTTE (C.), DEFFIGIER (C.), SAUVIAT (A.) [et al.], Dictionnaire de la fonction publique d'Etat et territoriale : dictionnaire pratique, sous la direction de Pauliat (H.), Ed. du Moniteur, 2018.
10. BOURBON (P.), Le nouveau droit des fonctions publiques, 2018, LexisNexis.
11. Boyer (B.), Les femmes et la haute fonction publique, 2013, LGDJ-Lextenso, coll. "Systèmes-Droit".
12. CHAPUS (R.), Droit administratif général, T. II, 15e éd., 2001, Montchrestien.
13. COLIN (F.), Droit public, 4e éd., 2018, Gualino éditeur, coll. "Concours".
14. COLIN (F.), Droit de la Fonction publique, 6e éd., 2019-2020, Gualino.
15. COLIN (F.), Gestion des ressources humaines dans la fonction publique : catégories A+, A et B, Gualino éditeur, 3e éd., 2019-2020.
16. COLIN (F.), L'essentiel pour accéder à la fonction publique en France, 2004, Gualino éditeur, coll. Carrés Rouge.



17. DEBBASCH (D.) et COIN (F.), Administration publique, 6e éd., 2004, Economica.
18. DGCL, 25 ans de fonction publique territoriale, 2010, La Documentation française.
19. DILA, La fonction publique, quelles évolutions?, 2015, La documentation française.
20. DION (F.), L'emploi public : organisation, statuts, gestion, 2014, Berger-Levrault.
21. DORD (O.), Droit de la fonction publique, 3e éd., 2017, PUF, coll. Thémis droit.
22. FAUROUX (R.), SPITZ (B.), Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique, 2001, R. Laffont.
23. FREYDER (A.), La fonction publique : chronique d'une révolution silencieuse, 2013, LGDJ-Lextenso.
24. JEAN-PIERRE (D.), Code général de la fonction publique, 3e éd., 2009, Litec.
25. LACHAUME (J.-F) et VIROT-LANDAIS (A.), La fonction publique, 4e éd., 2017, Dalloz.
26. MARCHAIS (L.), Conduire une procédure disciplinaire dans la fonction publique, 2013, Studyrama.
27. MAURY (S.), La GRH dans la fonction publique, 3e éd., 2018, La Documentation française.
28. MELLERAY (F.), Droit de la fonction publique, 4e éd., 2016, Economica.
29. PIESER (G.), Droit de la fonction publique, 21e éd., 2012, Dalloz, coll. "Mémentos".
30. PLANTEY (A.), PLANTEY (M.-C.), La fonction publique, 2012, LexisNexis.
31. ROUBAN (L.), La fonction publique en débat, 2014, La Documentation française.
32. ROUBAN (L.), Quel avenir pour la fonction publique ?, 2017, La Documentation française.
33. SALON (S.) et SAVIGNAC (J.-Ch.), Code de la fonction publique, 18e éd., 2019, Dalloz.
34. SILICANI (J.-L.), Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, 2008, Ministère du Budget.
35. THOMAS-TUAL (B.), Droit de la fonction publique, 2015, Larcier.
36. VIGOUROUX (C.), Déontologie des fonctions publiques, 2012, Dalloz.
37. ZARCA (A.), L'égalité dans la fonction publique, 2014, Bruylant.
38. ZARCA (J.-C.), Fonction publique, 2018-2019, Gualino éditeur, coll. En poche.
39. Revues
40. Actualité juridique, Droit Administratif (AJDA)
41. Actualité juridique, Fonction Publique (AJFP)
42. Cahiers de la fonction publique et de l'Administration (Cah. FP)



43. Droit administratif (Dr. adm.)
44. Juris Classeur, Semaine Juridique, Administratif et Collectivités territoriales (JCPA)
45. Revue du Droit Public (RDP)
46. Revue Française d'Administration Publique (RFAP)
47. Revue Française de Droit Administratif (RFDA)
48. Revue de la Recherche Juridique (RRJ)
49. Sites Internet
50. [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr) : ministère de la fonction publique
51. <https://www.place-emploi-public.gouv.fr/> : publicité des emplois vacants
52. [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) : Conseil d'Etat
53. [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) : Cour des comptes et chambres régionales des comptes
54. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) : législation, jurisprudence
55. [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) : nombreux rapports officiels en ligne
56. [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) : lois, travaux préparatoires, travaux des commissions
57. [www.senat.fr](http://www.senat.fr) : lois, travaux préparatoires, travaux des commissions
58. [www.fonction-publique.gouv.fr/score](http://www.fonction-publique.gouv.fr/score) : site "SCORE" des concours et recrutements de l'Etat.

