المجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع

ان هذه المقالة الحقوقية منسوخة ومنشورة على هذا الموقع الالكتروني بعد استحصال الجامعة اللبنانية على موافقة خاصة صادرة عن المحامي الاستاذ اندره جوزف الشدياق مدير تحرير "المجموعة الادارية للاجتهاد والتشريع" لصاحبها ومؤسسها المرحوم المحامي جوزف زين الشدياق

المجموعة الادارية ١٩٦٥

دور الاجتهاد الاداري في الحد من مبدأ استقلال الدعوى التأديبية عن دعوى الحق العام

بقلم المحامي جوزيف الشدياق

– نصت المادة ١٤ من نظام الموظفين – المرسوم الاشتراعي ١١٢ الصادر بتاريخ ١٢–٦–٥٩ – على واجبات الموظف العامة كما حظرت عليه احكام المادة ١٥ منه ، امر القيام باي عمل تمنعه القوانين والانظمة النافذة . وفيما يعتبر المشترع من جهة في نص المادة ٥٤ من النظام ذاته « الموظف مسؤولا من الوجهة المسلكية ومعرضاً للعقوبات التأديبية اذا اخل عن قصد او عن اهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والانظمة ولاسيما بالواجبات المنصوص عليها في المادتين ١٤ و ١٥ من المرسوم الاشتراعي ١١٢–١٩٥٩ » ، معلناً صراحة بان « لا تحول ملاحقة الموظف التأديبية دون ملاحقته عند الاقتضاء امام المحاكم المدنية او الجزائية المختصة » ، جاء ليؤكد من جهة اخرى ، وفي نص المادة ٦١ فقرتها الخامسة ، بعد تحديده للاصول التي يحال في ضوئها الموظف على القضاء عندما يتبين ان الاعمال المنسوبة اليه تشكل جرماً يعاقب عليه في قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة ، « ان دعوى الحق العام مستقلة عن الدعوى التأديبية ولا تحول اقامة دعوى الحق العام دون اقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها » .

لكن ، وان استقلت دعوى الحق العام عن الدعوى التأديبية في النص القانوني ، وكان يقتضي بالتالي الفصل بالدعوى التأديبية بمعزل عما تؤول اليه الملاحقة الجزائية ، غير ان ما انطوت عليه احكام قانون العقوبات من نصوص خاصة بالجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ووصفها لبعض الاعمال التي يحظر على الموظف امر القيام بها بموجب نظام الموظفين بانها تشكل اعمالا جرمية ايضاً ، وما عينه الاجتهاد الاداري من ضابطة حول الاثر القانوني الذي يحدثه في بعض الحالات الحكم الجزائي في موضوع الاعمال المنسوبة الى الموظف والتي تكون هدفاً للادانة التأديبية ايضاً ، ما يحمل على الاعتقاد بان ذلك الاستقلال ليس بالاستقلال التام الناجز .

فبعد ان عرّف المشترع في قانون العقوبات وفي باب الجرائم الواقعة على الادارة العامة ، الموظف المقصود في هذا الباب « بانه كل موظف عام في السلك الاداري او القضائي ، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية او العسكرية او فرد من افرادها ، وكل عامل او مستخدم في الدولة او في ادارة عامة » ، عين العقوبات التي تنزل « بالراشي » و « بصارف النفوذ » من الموظفين و « بالمختلس ومستثمر الوظيفة » و « بالمعتدي على الحرية » و بمن « يسيء استعمال السلطة ويخل بواجبات الوظيفة » (المواد ٣٥١ وما يليها) . فالموظف مثلا الذي « يلتمس او يقبل توصية ما او يلتمس او يقبل مباشرة او بالواسطة بسبب الوظيفة التي يشغلها هدايا او اكراميات او منحاً من أي نوع كانت » يخل بواجب من واجبات الوظيفة المنصوص عليها في المادة ١٥ فقرتها السابعة من نظام الموظفين ويتعرض للملاحقة التأديبية اذ هو مسؤول من الناحية المسلكية ، كما يتعرض ايضاً ومن اجل العمل ذاته للعقاب المنصوص عليه في المادة ٣٥١ من قانون العقوبات وقد جاء فيها بان « كل موظف وكل شخص ندب الى خدمة عامة سواء بالانتخاب او بالتعيين وكل امرىء كلف بمهمة رسمية كالحكم والخبير والسنديك والتمس او قبل لنفسه او لغيره هدية او وعدا او اي منفعة اخرى ليقوم بعمل شرعي من اعمال وظيفته ، عوقب بالحبس من ثلاثة اشهر الى ثلاث سنوات وبغرامة اقلها ضعفا قيمة ما اخذ او قبل به » .

وما يحدث من جمع بين الملاحقة التأديبية والجزائية في موضوع الرشوة مثلا كما تبين فيما سبق يمكن ان يحدث لغير ذلك من الاعمال المخلة بواجبات الوظيفة . فعلى سبيل المثال ايضاً نلاحظ ان على الموظف ان يخضع لرئيسه المباشر وينفذ اوامره وتعليماته في الشروط التي عينها نظام الموظفين (المادة ١٤ من المرسوم الاشتراعي ١١٢) والا اعتبر مسؤولا من الوجهة المسلكية ، وامكن اعتباره مسؤولا ايضاً جزائياً من اجل العمل ذاته في اخلاله بواجبات الوظيفة ، بحيث جاء في المادة ٣٧٣ من قانون العقوبات انه « اذا ارتكب الموظف دون سبب مشروع اهمالا في القيام بوظيفته او لم ينفذ الاوامر القانونية الصادرة اليه عن رئيسه عوقب بالغرامة من عشر ليرات الى مئة ليرة . واذا نجم عن هذا الفعل ضرر بمصالح الدولة عوقب المجرم بالحبس من شهر الى سنة » .

ولئن جاز الجمع بين الملاحقة التأديبية والملاحقة الجزائية وان كان ذلك من لدن سلطات مختلفة في الحالات التي ينص عليها القانون ، وكان مبدأ استقلال الملاحقة التأديبية عن الملاحقة الجزائية هو السائد ، فهل من اثر محي لحكم من القضاء الجزائي على تدبير او قرار اداري قضى بالادانة التأديبية وغدا مبرماً نتيجة ملاحقة تأديبية جرت لذات الاعمال التي كانت هدفاً للملاحقة الجزائية ؟

وبعبارة اخرى هل يفتح حكم البراءة الصادر عن القضاء الجزائي بعد صدور القرار التأديبي القاضي بالعقوبة المسلكية او القرار الاداري المسند اليه ، باب المراجعة من جديد طعناً باحد هذين القرارين حتى بعد ابرامه ؟

وهل تعتبر الادارة مسؤولة عن العقوبة المسلكية او القرار الاداري المسند اليها اذا ما قضى الحكم الجزائي في موضوع العمل ذاته الذي كان هدفاً للملاحقة التأديبية بالتبرئة منه ؟

لا ريب في ان الحكم الجزائي المعلن للبراءة لا يفتح باب المراجعة من جديد بسبب تجاوز حد السلطة (١) طعناً بقرار اداري مثبت لعقوبة تأديبية وغدا مبرماً ، اما لانقضاء مدة الطعن به (٢) واما نتيجة منازعة قضائية ادارية جرت في موضوعه . ان في ذلك حماية للاوضاع القانونية وضمانة لاستقرارها ، وحاجزاً يحول بين الادارة وبين محاولتها ، تحت ستار التبدل الحاصل في الظروف الواقعية او القانونية المس بحقوق مكتسبة اتصلت بالغير . ان قيام ظروف جديدة واقعية كانت ام قانونية لا يؤثر في مهلة المراجعة شيئاً ضد القرارات الادارية الفردية ، حتى ولئن كانت تلك الظروف الجديدة لتكشف عن عدم شرعية تلك القرارات حتى وان انشأت مصلحة جديدة في الادعاء ما كانت قائمة قبل انقضاء مدة الطعن بها .

وعلى ذلك لا يفتح قرار القضاء الاداري القاضي بابطال نظام اداري مشوب بعيب تجاوز لحد السلطة باب المراجعة من جديد ضد القرارات الفردية المتخذة على اساسه والتي غدت مبرمة وان اعاد في مفعوله الرجعي اعلان الابطال الى تاريخ صدور هذا النظام (٣) .

بيد ان الحرص على حماية الاوضاع القانونية واستقرارها وعلى تطبيق مبدأ استقلال دعوى الحق العام عن الدعوى التأديبية انسحب

---

(١) - Conseil d'Etat Français Arrêt Vincent 16 Juillet 1937 Rec. Leb. p. 696
Conseil d'Etat Français Arrêt Ferrandez 7 fév. 1958 Rec. Leb. p. 84
Conseil d'Etat Français Arrêt Alaux 3 mai 1963 Rec. Leb. p. 262

«que si, par un jujement en date du 23 mai 1960 et passé en force de chose jugée, le Tribunal de grande instance de la Seine a estimé qu'aucune infraction à la législation économique ne pouvait être relevée à la charge de l'entreprise à laquelle le sieur Alaux collaborait et a en conséquence relaxé ce dernier des fins de la poursuite engagée contre lui, cette circonstance n'est pas de nature à rouvrir au profit de l'intéressé le délai du recours contentieux et à lui permettre de déférer à nouveau au juge de l'excès de pouvoir le décret prononçant sa révocation ; qu'ainsi les conclusions susvisées ne sont pas recevables» *in Arrêt Alaux précité.*

(٢) – قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٧٠٢ م.م. على الدولة تاريخ ٢٩-١٠-١٩٦٢ هذه المجموعة الادارية ١٩٦٣ صفحة ٧٥ وفيه :
„ ان ملاحقة الموظف التأديبية مستقلة عن الملاحقة الجزائية اذ أن هناك اعمالا لا تشكل جرماً جزائياً انما تشكل مخالفة مسلكية . ولا تسمع مراجعة الموظف الذي بموجبها يطعن بقرار صرفه من الخدمة المبني على أسباب تأديبية إلا ضمن المدة القانونية للطعن بقرار الصرف . وحكم القضاء الجزائي بالبراءة ليس من شأنه احياء مهلة المراجعة المنصرمة „ .

(٣)- Conseil d'Etat Français Arrêt Quériaud 1er Avril 1960 Rec. Leb. p. 245

الى الحيلولة دون افساح المجال امام احياء مهلة مراجعات الطعن بالقرارات الادارية المبرمة التي ترتكز على عقوبة تأديبية والى عدم سماعها فحسب بعد صدور الحكم الجزائي . ولذا – وبفعل اجتهاد القضاء الاداري وصنعه الذي حاول جاداً مفلحاً التوفيق بين مبدأ سلامة القرارات الادارية التي تأبى كل منازعة جديدة بشأنها بعد انقضاء مدة الطعن بها او صدور قرار قضائي مبرم في موضوعها ، وبين استحالة التنكر كلياً لاثر الاحكام الجزائية وما تحدثه من مفاعيل – بدت مراجعات طلب الاعادة الى الوظيفة بعد قرار الصرف منها المسند الى عقوبة تأديبية بالعزل ، اثر قيام حكم جزائي بالبراءة مسموعة . ومثل هذه المراجعات لا تتصل بموضوعها بموضوع قبول مراجعة الطعن بقرار الصرف من جديد ولا تفتح باب المنازعة حوله مجدداً انما ، وهي ترمي الى اعادة النظر في امر الاعادة الى الخدمة في ضوء الحكم الجزائي الجديد المعلن للبراءة ، ترتكز على اساس جديد . واذ هي ترتد الى الاساس لا الى الشكل ، وفيما موضوعها يختلف عن موضوع مراجعات الابطال ، استقر الاجتهاد الاداري الحديث على سماعها . فالظرف القانوني الجديد الذي يحدثه الحكم الجزائي القاضي بالبراءة وان كان لا يفتح مهلة مراجعة الطعن عن طريق الابطال من جديد بقرار الصرف غير انه يرتب على الادارة موجب اعادة النظر في امر الاعادة الى الوظيفة على ضوء ما انطوى عليه الحكم الجزائي من حيثيات .

ومراجعة طلب الاعادة الى الوظيفة كانت معلقة في قبولها في نظر الاجتهاد الاداري وقبل عام ١٩٦٣ على توفر شرطين هامين : ان تكون العقوبة التأديبية مرتكزة مباشرة على حكم جزائي في الاصل قضي فيما بعد بابطال التعقبات التي قضى بها ، وان تفرض فقط بالاستناد اليه دون الالتفات الى اي سبب آخر . وذلك يعني انه اذا ما انزلت عقوبة تأديبية بصرف موظف من الخدمة بالاستناد الى حكم جزائي فحسب وقضي فيما بعد بابطال التعقبات الجزائية التي قضى بها هذا الحكم ، حق لهذا الموظف طلب اعادته الى الوظيفة منذ تاريخ صدور الحكم بابطال التعقبات . ويكون الامر على عكس ذلك ، اذا ما فرضت العقوبة التأديبية قبل صدور اي حكم جزائي بالادانة وكانت غير مسندة اليه . عند ذلك ما كان الحكم الجزائي المعلن للبراءة واللاحق للقرار التأديبي لينشىء اي موجب يلزم الادارة بالبحث بطلب اعادة الموظف الى الوظيفة حتى وان اثبت عدم صحة مادية الوقائع التي كانت اساساً للعقوبة التأديبية (٤) .

وقد كان في ذلك تكريس لمبدأ استقلال الملاحقة التأديبية عن الملاحقة الجزائية الكامل وتحديد لدقائق تطبيقه حتى خرج مجلس شورى الدولة الفرنسي في محاولة للحد منه في قرار له حديث (٥) اعلن فيه « بانه وان قضى الحكم الجزائي بعدم صحة سبب من الاسباب التي ارتكزت اليها العقوبة التأديبية والتي كانت اساساً لقرار عزل الموظف من الخدمة وكان هذا الحكم الجزائي بالتالي لا يولي هذا الموظف اي حق بالاعادة الى الوظيفة **لكن هذا الحكم القضائي يرتب على الادارة موجب اعادة النظر في وضع ذلك الموظف لمعرفة ما اذا كان بالامكان اعادته الى الوظيفة ام لا بالنظر الى الواقع الجديد الذي احدثه ذلك الحكم القضائي (٦) .**

ومجلس شورى الدولة الفرنسي في خطوته الجريئة هذه وقراره هذا ذهب الى ابعد من ذلك اذ اعلن الادارة مسؤولة عن قرارها التأديبي بعزل الموظف من الخدمة اذا ما جاء حكم جزائي ليقضي بان احد الاسباب غير الزائدة الذي كان ركيزة له لم يكن ثابتاً ، معتبراً

---

(٤) - Conseil d'Etat Français. Arrêt Vincent 16 juillet 1937 Rec. Leb. p. 696
Conseil d'Etat Français Arrêt Bodet 4 nov. 1953 Rec. Leb. p. 467
Conseil d'Etat Français. Arrêt Ferrandez 7 fév. 1958 Rec. Leb. p. 84

(٥) - Conseil d'Etat Français. Arrêt Alaux 3 mai 1963 Rec. Leb. p. 265.
Act. Juridique Dr. Adm. 1963 p. 368

(٦) - «Sur les conclusions du Sieur Alaux tendant à l'annulation de la décision implicite du ministre des Finances et des Affaires économiques en tant que la dite décision comporte rejet de sa demande de réintégration.

- Cons. que si le sieur Alaux dont la révocation n'a pas été prononcée seulement pour le motif reconnu inexact par le jugement précité du tribunal de grande instance de la Seine, ne tenait de ce jugement aucun droit à obtenir sa réintégration l'intervention de cette décision de justice entraînait cependant pour l'administration l'obligation de procéder à un nouvel examen de la situation de l'intéressé en vue de rechercher si compte tenu du fait nouveau que constituait la dite décision le sieur Alaux pouvait ou non être rétabli dans ses fonctions.»

Arrêt Alaux précité.

في ذلك ان تدبيرها بالعزل هو مشوب بعيب مخالفة القانون ويشكل خطأ يلزمها بالتعويض (٧) .

وفيما القاضي الاداري يرى ، حفاظاً على استقرار الاوضاع القانونية ، ان الحكم الجزائي وهو يشكل ظرفاً قانونياً جديداً ، ان لم يكن ليفتح باب مراجعة الابطال من جديد طعناً بقرار غدا مبرماً لكنه يرتب موجباً على الادارة في امر اعادة النظر بالوضع الناجم عن قرار تأديبي لم تثبت صحة الوقائع المسند اليها من خلال حكم جزائي قضائي ، وان استقلت الملاحقة التأديبية عن الملاحقة الجزائية في الاصل غير ان ما يحدثه الحكم الجزائي من اثر على ما تنتهي اليه الملاحقة التأديبية في موجب اعادة النظر وفي ترتب المسؤولية والتعويض، ما يوحي بالحد من هذا الاستقلال في دافع احترام الاحكام الجزائية وضناً بروح العدل والانصاف ، وقد يبدو مجحفاً حقاً ان يقفل امام موظف باب اعادة النظر في امر اعادته الى وظيفة صرف منها لعلة ثبت عدم صحتها من لدن القاضي الجزائي بحجة ان علة اخرى ادين من اجلها لم تكن لوحدها كافية لانزال عقوبة الصرف بحقه .

المحامي جوزف الشدياق

---

(٧) – Sur les conclusions à fin d'indemnités :

Cons. d'autre part qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'à la suite du jugement susvisé du Tribunal de grande instance de la Seine, l'un des motifs non surabondants retenus pour prononcer la révocation du sieur Alaux devait être regardé comme non établi ; que ladite mesure se trouve de ce fait entachée d'illégalité et constitue ainsi une faute à engager la responsabilité de l'Etat.

Arrêt Alaux précité.