



الجامعة اللبنانية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

ضمانات التأديب في الوظيفة العامة

رسالة مقدمة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

إعداد

فلورانس محسن

لجنة المناقشة

د. فوزت فرحات  
د. عصام إسماعيل  
د. أنطونيوس أبوكسم  
الأستاذ المشرف  
أستاذ  
أستاذ مساعد  
رئيساً

العام الجامعي ٢٠١٦-٢٠١٧

## شكر وإهداء

أُتقّم بجزيل الشكر والإمتنان إلى حضرة الأستاذ المشرف الدكتور فوزت فرحات لما قدّمه لي من نصائح وإرشادات لإتمام هذا البحث بطريقة علمية.

كما أهدى ثمرة جهدي إلى أمي وأبي وزوجي لدعمهم الدائم لي في مسيرتي العلمية والمهنية وأهديه إلى ابنتي لورين التي علمتني معنى العطاء بلا حدود.

## هيكاية البحث:

الباب الأول: الضمانات السابقة لتوقيع العقوبة التأديبية

الفصل الأول: الضمانات العامة في مجال التأديب

الفصل الثاني: الضمانات أثناء مرحلتي التحقيق والمحاكمة

الباب الثاني: الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية

الفصل الأول: الجهة المختصة بالنظر في الطعن القضائي وشروطه

الفصل الثاني: أسباب الطعن في العقوبة التأديبية

المقدمة:

يقول أرسطو أن وظيفة الدولة تنحصر في تنظيم الناحية الإنسانية وتأمين الحاجات الأساسية إلى جانب تحقيق السعادة للفرد. فالدولة ليست غاية بحد ذاتها، بل وسيلة لرخاء شعبها. فهو مصدر السلطات، ومانح الشرعية، والحكام لا يملكون السلطة بل هي ملك الشعب وحده وهم يمارسونها بموجب وكالة مفترضة من المواطنين، وغني عن البيان أنه كلما كبرت السلطة تعاظمت المسؤولية.

بناءً على ما سلف، تتضح مكانة الموظف العام لا سيما في ترسيم الإطار الذي يحيط جوانب العلاقة الحتمية بين المواطن من جهة والسلطة من جهة أخرى. فهو المنفذ لسياسة الدولة، والواجهة التي يتعامل من خلالها المواطن معها. ولقياس درجة تحضر الدول، حري بنا أن نتلمس طبيعة العلاقة بين المواطن والموظف العام. ففي الدول الديمقراطية، نجد لها علاقة رئيس ومرؤوس على اعتبار أن الموظف يؤدي خدمة للمواطن، في حين أننا نجد في الدول الأقل تحضراً أن هذه العلاقة تنقلب رأساً على عقب.

وإذا كان الأصل أن يلتزم الموظف العام بتنفيذ كافة القواعد التشريعية والإدارية المنظمة للوظيفة الموكلة إليه، إلا أنه قد يخالف بعضهم النظام الموضوع للوظيفة عمداً أو سهواً، فينحرف عن الطريق القويم ليقع في بعض الأخطاء المسلكية أو الوظيفية. ومن هنا ظهرت الحاجة الماسة إلى وجود نظام لتأديب الموظفين ليس فقط لتحقيق المصلحة العامة وحسن سير العمل بالجهاز الإداري، إنما أيضاً للحفاظ على مصلحة الموظف والحد من تعسف ومزاجية السلطة التأديبية.

ولما كان العقاب والثواب يشكلان جناحي الإدارة التي تطير بهما، فقد اتفقت معظم التشريعات، وإن اختلفت في تحديد السلطة التأديبية واختصاصاتها تبعاً لما تراه محققاً لغاياتها، على تدعيم السلطات التأديبية، مع تقرير ضمانات جوهرية للموظفين يترتب على عدم احترامها بطلان الجزاء الموقع.

وبالفعل، فإنه لضمان سلامة الحكم أو القرار التأديبي وعدم إلغاء القضاء له فإنه يتعين أن يكون مستنداً إلى إجراءات مشروعة من الناحية القانونية. ونرمي من وراء التمسك بمشروعية الإجراءات التأديبي تحقيق هدفين: إعلاء كلمة القانون من جهة، وتحقيق التوازن بين كافة المصالح المتقابلة لأطراف المسؤولية التأديبية من جهة أخرى، خصوصاً وأن احترام مبدأ المشروعية كما نعرف هو ضرورة لا جدال فيها، لكن أعماله في المجال التأديبي هو أولى بالرعاية حيث توجب تطبيقه في هذا المجال إعتبارات عملية وإنسانية.

وقد تعمدنا أن نطلق على هذه الرسالة عنوان " ضمانات التأديب في الوظيفة العامة". فمن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن مصطلح "ضمانة" يفوق مرتبة مصطلح "الحق" إذ أنه يستوجب لتحققه توافر شرطين مجتمعين: أولاً، وجود الحقّ المكّرس بقاعدة قانونية عادلة تراعي الدستور والمواثيق الدولية. وثانياً، القدرة على تطبيق هذه القاعدة أي فعالية الحقّ. بمعنى آخر، يصبح بالإمكان تعريف مصطلح الضمانة بأنه القدرة على ممارسة الحقّ. وغني عن الذكر أن وجود خلل في أي منهما يفرغ الأخرى من مضمونها.

وكذلك، تكمن أهمية هذه الرسالة في كونها جمعت، صنّفت وشرحت بالتفصيل الضمانات المكّسة للموظف العام إستناداً إلى معيار التسلسل الزمني أي بحسب ورودها بالتتابع اعتباراً من تاريخ وقوع المخالفة التأديبية لحين صدور قرار أو حكم بشأنها عن مجلس شوري الدولة. فكما هو معلوم، هناك صعوبة، إن لم تكن إستحالة، أن يكون الموظف على دراية بالضمانات والحقوق المكّسة له في إطار مواجهة التدابير التأديبية المتخذة بحقّه لعدة أسباب: أولاً، بسبب تعدد هذه الضمانات تبعاً لتعدد مصادرها. وثانياً، كونها متناثرة هنا وهناك ومنصوص عنها في كل من الدستور والقوانين الجزائرية والمرسوم الإشتراعي رقم ١١٢-٥٩ (نظام الموظفين) والمراسيم الإشتراعية القاضيّة بإنشاء الهيئات الرقابية والتأديبية كالتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب... دون أن ننسى طبعاً المبادئ العامة للقانون التي أرساها مجلس شوري الدولة. وبالتالي، أردنا من هذه الرسالة أن تكون في الوقت عينه دليلاً عملياً يعين الموظفين على التعرف بسهولة على حقوقهم وضماناتهم، ومرجعاً يساعد الراغبين بدراسة موضوع الوظيفة العامة.

يهدف هذا البحث موضوع دراستنا إلى إبراز الضمانات التي يتمتع بها الموظف في مواجهة الإدارة، كما يهدف إلى الكشف عن مواطن الخلل ومكامن النقص التي تعترى هذه الضمانات ويتضمن بعض الإقتراحات التي ارتأينا أنها ستكون مفيدة لسدّ بعض الثغرات التشريعية. وتجدر الملاحظة أنه على الرغم من كون هذه الضمانات حاضرة في نصوص القوانين إلا أنها غائبة، في أغلب الأحيان، عن نفوس الرؤساء الذين يطوّعون سلطتهم التأديبية لخدمة مصالحهم الشخصية ويحيدون عن الهدف الأساس الذي من أجله وجد نظام التأديب.

وإذا كان موضوع الرسالة قد استأثر جانباً لا بأس به من الدراسات والمناقشات في لبنان، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الدراسة التي أعدّها الدكتور يوسف سعدالله الخوري تحت عنوان "الوظيفة العامة في التشريع والإجتهد"، وتلك التي أعدّها الدكتور فوزي حبيش المعنونة "الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين"، إلا أنني آثرت خوض غمار هذا الموضوع الشيق والشائك لعلّة أن معظم هذه

الدراسات قد تطرقت للضمانات التأديبية بشكل عابر وموجز، وعلى اعتبار أنها تشكّل حيزاً صغيراً من موضوع أكثر اتساعاً هو الوظيفة العامة، فحاولت لَمّ الشمل عليّ أوفق بأن أضع مرجعاً متكاملأً متواضعاً بين يدي الموظفين الذين يجهلون أو يتجاهلون، وينسون أو يتناسون ما لهم من حقوق وضمّانات إما جذعاً أو كسلاً، عمداً أو سهواً.

- إزاء كل ما تقدم، نأمل أن تحوي هذه الرسالة الإجابات الشافية والكافية عن الإشكاليات التالية:
- ماهية الضمانات المكّسة للموظفين في مواجهة التدابير التأديبية المتخذة بحقهم وما مدى كفايتها.
  - مكامن النقص والخلل التي تعتري القوانين ذات الصلة مع موضوع الرسالة.
  - مدى توافق الممارسة العملية في مجال التأديب مع النصوص القانونية إن كان في حرفيتها أو روحيتها.

## الباب الأول

### الضمانات السابقة لتوقيع العقوبة التأديبية

الموظف العام هو في الدرجة الأولى مواطن وفرد من أفراد المجتمع له حقوق وعليه واجبات. تأسيساً على ما سبق، يتمتع الموظف بضمانات أسوةً بغيره من المواطنين. بعض هذه الضمانات ذات قيمة دستورية كمبدأ شرعية العقوبة، حق التقاضي... أما البعض الآخر، فمنصوص عنه في العديد من القوانين التي تناولت حقوق الموظفين في مجال التأديب في كافة مراحل التحقيق والمحاكمة وحتى بعد صدور القرار أو الحكم التأديبي، ومنها قانون أصول المحاكمات الجزائية والمرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ نظام الموظفين والمرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥ القاضي بإنشاء التفتيش المركزي ومرسوم تنظيم الهيئة العليا للتأديب رقم ٦٧/٧٢٣٦ وغيرها من القوانين والأنظمة المرعية الإجراء...

أضف إلى ذلك، أسس القضاء نظرية المبادئ العامة للقانون وهي مجموعة من القواعد المستقرة في ضمير الجماعة وتتماهى مع مبادئ العدل والإنصاف وهي ملزمة للإدارة ويترتب على مخالفتها عدم مشروعية قراراتها. من بين هذه المبادئ المتصلة بضمانات التأديب مبدأ حق الدفاع ومبدأ عدم جواز رجعية القرارات الإدارية وحق الموظف في الإطلاع على ملفه...

وبالتالي، ونظراً لتعدد الضمانات المقررة للموظف كنتيجة طبيعية لتعدد مصادرها، سنعمد خلال هذا القسم إلى تقسيم هذه الضمانات وفقاً لمعيار التسلسل الزمني من جهة أولى، والإنطلاق من الضمانات العامة في مجال التأديب إلى الإجراءات والضمانات الخاصة من جهة أخرى، على أن نبحت في فصل أول الضمانات العامة في مجال التأديب، وفي فصل ثانٍ الضمانات أثناء مرحلتي التحقيق والمحاكمة.

## الفصل الأول

### الضمانات العامة في مجال التأديب

نرمي بعبارة الضمانات العامة التأديبية تلك المتعلقة بذات العقوبة وجوهرها، أي بالعقوبة بحد ذاتها وبحدود المشروعية التي يتعذر على الإدارة تجاوزها.

### الفرع الأول: المبادئ العامة المتعلقة بالعقوبة التأديبية

سنعرض في ما يلي المبادئ التالية: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية (مبحث أول)، مبدأ وحدة العقوبة التأديبية (مبحث ثاني)، مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية (مبحث ثالث)، مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة (مبحث رابع)، ومبدأ تعليل القرار والحكم التأديبي (مبحث خامس).

### المبحث الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

ظهر هذا المبدأ تنويجاً لكفاح إنساني طويل ضد استبداد الحكّام وتعسف القضاة، وإقراره كان ثمرة لجهود رجال المدرسة التقليدية وعلى رأسهم الفقيه الإيطالي بيكاريا.<sup>1</sup>

بعد ذلك انتقلت المطالبة به إلى رعايا الثورة الفرنسية التي اندلعت في أرجاء فرنسا بمبادئها وأفكارها عن الحرية والمساواة والعدل عام ١٧٨٩ والتي امتد أثرها إلى معظم دول العالم. ومؤدى هذا القول أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وهو ما رددته المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان. والجدير بالذكر، أن الفقه الفرنسي عندما تعرّض لهذه المادة، فإنه دائماً ما كان يفسرها على أنها تعني أمرين، الأول، أن السلطة التشريعية وحدها هي المنوط بها تحديد ما يعدّ من الأفعال من قبيل الجرائم الجنائية وهي التي تضع أو تقرر العقاب المناسب لأي من هذه الجرائم دون سواها من السلطات الحاكمة. والثاني، هو أن السلطة القضائية هي التي تقوم بتطبيق العقوبات التي سبقت وأن قامت بتقنينها السلطة التشريعية. وهذين الأمرين يعتبران في ذات الوقت من أهم الضمانات بالنسبة للموظف ضد عسف وجور السلطات الحاكمة والإدارية بشكل خاص.<sup>2</sup>

إذاً يعتبر هذا المبدأ دستورياً بامتياز إذ نصّت عليه أغلبية دساتير العالم ومنها الدستور اللبناني في المادة الثامنة منه والتي جاء فيها ما يلي: "الحرية الشخصية مصونة وفي حمى القانون، ولا يمكن أن يقبض على أحد أو يحبس أو يوقف إلاّ وفاقاً لأحكام القانون، ولا يمكن تحديد جرم أو تعيين عقوبة إلاّ بمقتضى القانون".

هذا هو مبدأ "لا عقوبة دون نص"، ومفاده أن الإدارة لا تستطيع أن تفرض عقوبة غير منصوص عليها في القانون. فعلى الرغم من كونها تملك سلطة استثنائية لناحية تقدير ما إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى الموظف تشكل خطأً مسلكياً أم لا كما سنرى لاحقاً، إلا أن سلطتها مقيدة لناحية إلزامها باختيار إحدى العقوبات المنصوص عنها في القانون وضمن الصلاحيات المعطاة لها.

وقد كرّس مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ، معتبراً أنه لا يحقّ للإدارة أن تفرض عقوبة غير منصوص عليها:

<sup>1</sup> فتوح عبدالله الشاذلي، أساسيات علم الإجرام والعقاب، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان ٢٠٠٩، ص ٣٨١.  
<sup>2</sup> بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، القاهرة ٢٠١٢، ص ٥٧

« Nulla poena sine lege : il n'y a pas de sanction sans texte, et l'autorité administrative ne peut infliger que les sanctions prévues au statut »<sup>1</sup>

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن المادة ٥٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩-١١٢ تشكل الإسقاط الواقعي والترجمة الحرفية لمبدأ لا عقوبة دون نصّ، أي أنها تمثل المصالحة بين المبدأ النظري المجرد والقاعدة التطبيقية العملية. أمّا العقوبات التي يتعرض لها الموظف والتي وردت بشكل حصري في المادة السابق ذكرها فهي على درجتين:

عقوبات الدرجة الأولى:

١- التأنيب.

٢- حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر.

٣- تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر.

عقوبات الدرجة الثانية:

١- تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر.

٢- التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.

٣- إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها.

٤- إنزال الرتبة.

٥- إنهاء الخدمة.

٦- العزل.

نستخلص من هذه المادة أن نظام الموظفين قد حدّد بشكلٍ صريحٍ العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف وحصرها ضمن درجتين معتمداً التصعيد في العقوبات، أي بدءاً بالعقوبة المعنوية (التأنيب)، تليها العقوبة المالية التي تبدأ بحسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً ووصولاً إلى العزل. وبالتالي فإن كل عقوبة توفّق على الموظف كحرمانه من الإجازة الإدارية أو نقله أو المساس بحريته أو بأمواله الخاصة تعتبر باطلة ما لم يرد عليها نص صريح في القوانين والأنظمة المرعية الإجراء<sup>٢</sup>.

وقد قضي في هذا الإطار "بأن القرار الذي يفرض عقوبة إنزال الفئة يعتبر مخالفاً للقانون بإنزال عقوبة لا نصّ فيها، كالقرار الذي أنزل المستدعي من الفئة الثانية إلى الفئة الثالثة في حين أن المادة ٥٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ ( نظام الموظفين ) تقتصر في الفقرة الرابعة من عقوبات الدرجات الثانية على عقوبة إنزال الرتبة أو الدرجة"<sup>٣</sup>.

<sup>1</sup>C.E Delamotie, 26-10-1951, rec p 724, Alain Plantey, Traité général de la fonction publique, 2ème édition, Litec, Paris, 2001, p 471

<sup>٢</sup> فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩١، ص ٣٢١  
<sup>٣</sup> شوري لبنان، قرار رقم ١٨٦١ تاريخ ١٩٦٥/١٢/٢٣ مجلة القضاء الإداري ١٩٦٦ ص ٢٣

كما قضي بأنه " لا يصح أن يكون النقل وسيلة لا ينبغي منها سوى معاقبة الموظف".<sup>١</sup>  
وما يبرر مبدأ الشرعية في العصر الحديث هو مبدأ الفصل بين السلطات وحماية الأفراد من  
تعسف السلطة التنفيذية وافتئاتها على الحريات العامة.<sup>٢</sup> فمبدأ الشرعية يعد سياجاً مهماً لحقوق الموظفين  
ووظماناتهم، ويجد هذا المبدأ أساسه المنطقي في الحدّ من التّحكم الذي تمارسه السلطة التأديبية، كما يجد  
مبرره السياسي في تأمين الحقوق التي يكفلها قانون الوظيفة العامة، وذلك بتحديد الإطار الخاص بحقّ  
الدولة في التدخل عن طريق العقوبات التأديبية المحددة من الناحيتين الشكلية والموضوعية، فيجد  
الموظف طمأنينة في الإبتعاد عن المخالفات درءاً للعقوبة وما ترتبه من آثار نفسية ومالية واجتماعية.<sup>٣</sup>  
واستطراداً، من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن هذا المبدأ مجتزأ من المبدأ الجزائي القاضي بأن لا  
عقوبة دون جريمة ولا جريمة دون نص. غير أنه في مضمار التأديب، إن الأخطاء المسلكية التي يمكن  
أن يرتكبها الموظف والتي تؤدي إلى فرض إحدى العقوبات (المادة ٥٥) غير محددة حصراً في القانون  
وبالتالي فهي متروكة لتقدير الإدارة الاستثنائي.<sup>٤</sup>

فما هو مفهوم المخالفة؟

### مطلب أول: مفهوم المخالفة التأديبية

في الحقيقة، ليس هنالك من تعريف قانوني لمفهوم الخطأ المسلكي ولا تعداد لهذه الأخطاء، وذلك  
في كل من القانونين اللبناني والفرنسي.

«Absence de définition légale de la faute disciplinaire»<sup>5</sup>.

«Il n'y a pas de détermination, ni d'énumération légales des fautes disciplinaires»<sup>6</sup>.

وعلى الرغم من وجود بعض النصوص الخاصة التي تصف بعض التصرفات بالمخالفات  
التأديبية، لكن العبارات التي تتضمنها عادةً ما تأتي عامة وغير محدّدة، كالإخلال بواجبات الوظيفة  
وارتكاب عمل يمسّ الشرف أو الكرامة أو الأدب... وهذه النصوص تبقى بالتالي قابلة للتفسير من قبل  
السلطة التأديبية المختصة لتقدير ما يؤلف خطأً مسلكياً من الأفعال المنسوبة إلى الموظف الملاحق،  
وذلك تحت رقابة القضاء الإداري.<sup>٧</sup>

<sup>١</sup> قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم ٦٠/انضباط/تميز/٢٠٠٩ بتاريخ ٣٠-٣-٢٠٠٩، أشار إليه د. مازن راضي، موسوعة القضاء  
الإداري، الموسوعة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦، ص ٢٨٤

<sup>٢</sup> عبد القادر الشخلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، عمان، دار الفكر العربي، ١٩٨٣ ص ٢٦٤، أشار إليه د. مازن راضي، المرجع نفسه  
ص ٢٨٣

<sup>٣</sup> شورى لبنان، تاريخ ٢٠/١٢/١٩٧٧، مجلة القضاء الإداري ١٩٧٩ ص ٣٧.

<sup>5</sup> Bertrand, Christine, régime disciplinaire, juris-class, Fascn 183, 1995 p 3.

<sup>6</sup> Alain plantey, op cit, p 448.

<sup>٧</sup> زياد شبيب، ورقة عمل "العلاقة بين القانون الجزائي والقانون الإداري، الملاحقة الجزائية والملاحقة التأديبية"، تاريخ ١٠-١٢-٢٠١٢، منشور  
عبر الموقع التالي: [www.carjj.org](http://www.carjj.org) تمّ الإطلاع عليها تاريخ ١٨-٢-٢٠١٦، الساعة ١١:٠٠ am

وكذلك، يعتبر مخالفة تأديبية كل إخلال بواجبات الوظيفة العامة أو مقتضياتها قد ترتكب من قبل الموظف العام القائم عليها مخالفاً بذلك القواعد القانونية واللوائح التنظيمية والتعليمات الخاصة بسير العمل الإداري.<sup>1</sup>

وقد جاء في المادة ٢٩ من القانون الفرنسي رقم ٨٣-٦٣٤ تاريخ ١٣ تموز ١٩٨٣ أن كل خطأ يرتكب من قبل الموظف أثناء تأدية مهامه أو في معرض القيام بها تعرضه لعقوبة مسلكية دون أن يكون هناك تحديد أو تعداد للأفعال التي تشكل خطأ مسلكياً.

" Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire".

وقد نصّت المادة ٥٤ من المرسوم الإشتراعي ١١٢-٥٩ على أنه: " يعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخلّ عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولاسيما بالواجبات المنصوص عليها في المادتين ١٤ و ١٥ من هذا المرسوم الإشتراعي . ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة."

فتحديد المخالفات التأديبية والأعمال المحظورة يكون دائماً على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، بمعنى أن قائمة الأعمال المحظورة التي أوردها نظام الموظفين في المادة ١٥ لا تشمل جميع هذه الأعمال التي من المفترض أن يحاسب عنها الموظف، وهذه الصعوبة في الحصر لا يمكن التغلب عليها، ولا يمكن أن تتطابق مع منطق قانون العقوبات في هذا المجال بسبب الخلاف الجوهرى بينهما، ذلك أن منطق الجريمة الجنائية يختلف عن منطق المخالفة أو الجريمة التأديبية، فالأولى تقوم على مبدأ أن كل ما لا يجزّمه القانون فلا عقاب عليه أما الثانية، وبالنسبة للموظف العام فإن الجانب الكبير من تصرفاته يقوم بما تمليه عليه الظروف.<sup>٢</sup>

وقد ورد في ذات المعنى أن النظام التأديبي يتميز بواقع غياب التحديد القانوني للأخطاء المسلكية. ولكنه بالمقابل، يحدّد حصراً العقوبات المطبّقة بحقها بموجب نصوص.

"... Le régime des fautes disciplinaires se singularise par l'absence de leur détermination légale. à l'inverse, les sanctions qui peuvent en découler sont limitativement déterminées par les textes."<sup>3</sup>

يستفاد إذاً من هذه النصوص الفضاضة والملتبسة في تأويلها وتفسيرها، أن وصف تصرف ما بأنه خطأ مسلكي يعود للسلطة التأديبية المختصة وهي تتمتع بهذا المجال بسلطة تقدير واسعة. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على هذا المبدأ حيث جاء في أحد قراراته أن السلّطة التقديرية العائدة للإدارة تتّسع في مجال تقدير الخطأ وفرض العقوبة شرط أن تكون الأخيرة منصوص عنها في الأنظمة.

<sup>1</sup> بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص ٢٦

<sup>٢</sup> علي مرهج ايوب، النظام التأديبي العام، ضمانات حقوق وتدابير رادعة، منشورات صادر، بيروت، طبعة أولى، ٢٠٠١، ص ٦٦.

<sup>3</sup> Tabrizi ben salah, droit de la fonction publique, 2 édition 2003, armand colin, p248

« Très vaste est l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, c'est-à-dire du chef du service où se trouve l'agent, qu'il s'agit de la faute ou de la sanction, à condition que celle-ci soit prévue au statut ».<sup>1</sup>

وسنورد بعض الأمثلة التي اعتبرها الإجتهد مخالفة تأديبية:

أولاً: ثبوت قيام الموظف بالجمع بين العمل الوظيفي الحكومي والعمل في شركة مساهمة.<sup>٢</sup>  
ثانياً: عدم قيام الموظف "المسؤول عن تحرير الورق الذي يحتاج إلى النسخ بالآلة الكاتبة، بمراجعة أصل المحرر المطبوع ومدى مطابقته للأصل، وإقراره بعدم توخيهِ الدقة في ذلك".<sup>٣</sup>  
ثالثاً: التحدث بصوت عالٍ مع الرئيس الإداري بما يؤدي إلى زيادة حدّة النقاش بالشكل الذي يؤدي إلى تدخل الآخرين.<sup>٤</sup>

واستطراداً، لا بدّ من الحديث في هذه الفقرة عن العقوبة المقتّعة كوسيلة يعتمدها الرؤساء للالتفاف على مبدأ شرعية العقوبة.

فالعقوبة المقتّعة ليست سوى تدبير إداري ذي طابع تأديبي تهدف من خلاله الإدارة إلى معاقبة موظف، مخالفةً وهاربةً من الأصول الواجب اتباعها، أو فرض هذا التدبير الإداري بنية زجرية أو محاولة استبعاد هذه الأصول بغية عدم إعطاء التدبير الطابع التأديبي، لما يترتب على ذلك من نتائج قانونية.<sup>٥</sup>  
ومخالفة الإدارة لمبدأ شرعية العقوبة يجعل تصرفها باطلاً ومنطوياً على عقوبة مقتّعة، ولا يمنع بطلان العقوبة غير الواردة في القانون، رضاء الموظف بها، لأن هذا الأمر يعدّ من النظام العام ومن ثم لا يجوز الاتفاق على خلافه.<sup>٦</sup>

وتتجلى أبرز صور العقاب التأديبي المقتّع في الآتي:

أولاً، قيام الإدارة بتوقيع إحدى العقوبات على الموظف المخالف ولكن دون أن تكون هذه العقوبة واردة في القانون، وهذه أبرز صور مخالفة مبدأ الشرعية.

ثانياً، قيام الإدارة بتوقيع عقوبة منصوص عليها لكن لتحقيق أهداف غير التي شرّح من أجلها ذلك.

ثالثاً، إمتناع الإدارة عن اتخاذ أحد الإجراءات الملزمة قانوناً باتخاذها.<sup>٧</sup>

وقد اعتبر العلامة "Chapus" أن العقوبات المقتّعة غير شرعية إمّا بسبب الإنحراف في

السّلطة، أو لعييب في الإجراءات المطبّقة، أو بسبب عدم لحظها ضمن السلم القانوني للعقوبات.

« Bien entendu, les sanctions déguisées ne peuvent qu'être illégales, soit en raison du détournement de pouvoir dont elles procèdent, soit à cause du vice

<sup>1</sup>C.E Le roy, 21-6-1972, rec, p462, alain plantey, op cit, p452

<sup>٢</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ١٩٩٥-١٢-٣٠، الموسوعة اإدارية الحديثة، ص ٥٦٢، نقلاً عن د عمار الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٧٤

<sup>٣</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ١٩٩٠-٦-٢، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ١٤٥، نقلاً عن د عمار الحسيني، مرجع سابق، ص ٧٤

<sup>٤</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، ١٩٩٦-٩-٢٠ ان الموسوعة الإدارية الحديثة ص ٥٢٠ نقلاً عن عمار الحسيني، مرجع نفسه، ص ٧٥  
زيد شبيب، مرجع سابق

<sup>٥</sup> عمار عباس الحسيني، التجريم والعقاب في النظام التأديبي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٧٩.

<sup>٧</sup> مصطفى محمود عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، القاهرة ١٩٧٦، ص ١٢٣

de procédure qui les entache, soit parce que la mesure prise n'est pas au nombre des sanctions légalement prononçables».<sup>1</sup>

نستنتج أن مبدأ الشرعية غير مطبق بشكل كامل في إطار التأديب، ذلك كون تحديد المخالفات يتم بشكل استتسابي من قبل الإدارة. وعلى الرغم من هذه الإستتسابية وما يمكن أن يستتبع ذلك من تقليص لضمائم الموظف، إلا أننا نؤيد هذا الواقع الذي تفرضه استحالة ضبط العقوبات في لائحة كونها تختلف من إدارة إلى إدارة وتتغير بفعل التطور التكنولوجي والثقافي والمهني.

وهنا نعول على حكمة الإدارة في الموازنة ما بين جسامه الفعل المرتكب وآثاره وبين مقدار العقوبة المقررة على أساسه. وفي كل الأحوال، يبقى لمجلس شورى الدولة صلاحية مراقبة ما يشكل خطأ ساطعاً في التقدير، مما يعيد التوازن بين صعوبة تقنين المخالفات وخطورة الإستتسابية المطلقة للإدارة في فرض العقوبات.

### المبحث الثاني: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية

هو مبدأ عام مصدره القانون الجزائي وتفرضه مقتضيات العدالة والإنصاف، وهو يدعم مبدأ لا يقل أهمية يتمثل بمبدأ استقرار الأوضاع القانونية للموظفين، وهو يعني عدم جواز فرض أكثر من عقوبة واحدة عن الفعل الواحد.

ويجد هذا المبدأ سنداً في تبريرات عديدة نذكر منها اعتبارات المنطق ومقتضيات العدالة واحترام النظام العام العقابي وحقوق المتهم ولحجية العقوبة التأديبية المفروضة، ولا يخفى على أحد أخيراً الفائدة المعنوية لهذا المبدأ على الموظف.<sup>2</sup>

وقد كرس الإجتهد الفرنسي هذه الضمانة بشكل صريح حيث جاء أنه لا يجوز، من حيث المبدأ، أن يفرض أكثر من عقوبة واحدة عن الخطأ الواحد.

“ En principe, une même faute ne peut être punie par deux ou plusieurs sanctions qui se cumuleraient ».<sup>3</sup>

وقد وضع الإجتهد هذا المبدأ في خانة المبادئ العامة للقانون، معتبراً أنه كما في القانون الجزائي يجب أن يحترم مبدأ " non bis in idem " في إطار التأديب.

" Une seule sanction peut être prononcée en raison d'une faute déterminée. Comme en matière pénale, le principe " non bis in idem " s'applique en matière disciplinaire.

La jurisprudence range le principe au nombre des principes généraux du droit ».<sup>4</sup>

ومن الملاحظ، أن المشرع اللبناني قد سار على خطى التشريع والإجتهد الفرنسيين في تطبيق هذا المبدأ المعروف بعبارة " non bis in idem " أي عدم جواز فرض أكثر من عقوبة عن نفس التهمة،

<sup>1</sup>René chapus, droit administratif général, montchrestien, paris, tome 2,1995 p302

<sup>2</sup>عمار عباس الحسيني، مرجع سابق، ص ١٩٥

<sup>3</sup>Raymond odent, op cit, p 680

<sup>4</sup>René chapus, op cit, p 295

مكرساً إيّاه في العديد من النصوص القانونية، حيث جاء في المادة ٥٩ بند ٨ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ (نظام الموظفين) ما حرفيّته:

"لا يجوز أن تفرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها ما لم تكن العقوبة صادرة عن مجلس التأديب أو عن رئيس أعلى وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الأولى".

وقد أكد مجلس شورى الدولة على أن المنع المذكور في المادة ٥٩ من نظام الموظفين هو تكريس لمبدأ عام مطبّق في الميدان التأديبي كما في الميدان الجزائي مفاده بأن عقوبة واحدة فقط يمكن إنزالها بسبب فعل أو خطأ واحد. وهذا المبدأ يدخل في فئة المبادئ العامة القانونية التي لا يجوز استبعادها إلا بموجب نص قانوني صريح.<sup>١</sup>

كما كرّس هذا المبدأ أيضاً المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥ وتعديلاته (قانون إنشاء التفتيش المركزي) في المادة ١٩ منه الفقرة السادسة التي جاء فيها ما يلي:

"عندما تفرض على المخالف نفسه، في القضية ذاتها عدة عقوبات تأديبية من مراجع مختلفة، تطبّق في هذه الحالة، خلافاً لأي نص آخر العقوبة الأشد".

وهنا نلاحظ وجود تناقض في الأنظمة اللبنانية، فنظام الموظفين يدعو لتطبيق عقوبة الرئيس الأعلى أو الهيئة العليا للتأديب، أمّا نظام التفتيش المركزي فيدعو لتطبيق العقوبة الأشد. وعلى هذا الأساس، إذا صدرت العقوبة الأشد من قبل الرئيس المباشر للموظف تطبق حتى لو كانت العقوبة الأخرى صادرة عن الهيئة العليا للتأديب أو الرئيس الأعلى في حال لم يرتأوا تشديد العقوبة.

وقد أبدى مجلس الخدمة المدنية الرأي في موضوع العقوبة الأشد بكتابه رقم ١٦٦١ تاريخ ١٦-١١-٢٠٠٧ الموجّه إلى وزارة الصحة معتبراً أنه:

"لما كانت المادة ١٩ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ (إنشاء التفتيش المركزي) تنص على ما يلي:

" وللهيئة بعد فرض العقوبات المقنّضة، أن تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص... عندما تفرض على المخالف نفسه في القضية ذاتها، عدّة عقوبات تأديبية من مراجع مختلفة، تطبّق في هذه الحالة خلافاً لأي نص آخر العقوبة الأشد".

ولما كان توقف السيد... عن العمل وعدم دفع رواتبه ناتجاً عن تنفيذ العقوبة التي فرضتها هيئة التفتيش المركزي...

وبما أنه وسنّداً لأحكام المادة ٥٩ من نظام الموظفين، لا يجوز أن تفرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها ما لم تكن العقوبة صادرة عن مجلس التأديب أو عن رئيس أعلى وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الأولى...

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٤١٦ تاريخ ١٩-٤-٢٠٠٦ لويس كرم-الدولة، م.ق.ا ٢٠١١ ص ٧٧٥

ولمّا كان قد تمّ تنفيذ العقوبة الأولى وأدّت بالتالي مفاعيلها القانونية وذلك في مرحلة سابقة لصدور العقوبة الثانية... ولما كان يستحيل والحالة هذه إلغاء مفاعيل العقوبة الأولى...

لذلك رأت هيئة مجلس الخدمة المدنية أن إعمال المادة ١٩ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥ والمادة ٥٩ من نظام الموظفين يؤتي أثره في إلغاء العقوبة الأولى لجهة شطبها من الملف الشخصي لصاحب العلاقة، وإعادة تكوين وضعه النظامي بإلغاء تأخير تدرجه ستة أشهر ، وتطبيق العقوبة الثانية بإنزال الدرجة التي فرضتها بحقّ الهيئة العليا للتأديب".<sup>١</sup>

وبالعودة إلى الإجتهد الفرنسي، تجدر الإشارة إلى أنه لم ينفِ إمكانية أن تترافق العقوبة التأديبية مع مجموعة من التدابير (تخفيض التقييم أو العلامات: توقيف جزء من الراتب، نقل الموظف) دون أن تتعارض مع المبدأ السابق ذكره.<sup>٢</sup>

«Des mesures d'ordre peuvent accompagner une sanction (abaissement de la notation; retenue sur le salaire; mutation), sans que le principe soit enfreint»<sup>٣</sup>.

وورد بذات المعنى أنه يمكن إضافة عقوبة تأديبية على إحدى العقوبات التي يعتبرها الإجتهد أنها تشكل تدبيراً داخلياً؛ وعليه، يمكن أن تترافق بشكل قانوني عقوبة توقيف القلعة المنفذة من قبل ضابط مع عقوبة الإحالة على التقاعد.

« Une sanction disciplinaire peut aussi venir s'ajouter à une de ces punitions considérées par la jurisprudence comme constituant de simples mesures d'ordre intérieur : ainsi un officier peut légalement se voir infliger des arrêts de forteresse se cumulant avec une mise à la retraite d'office ».<sup>٤</sup>

وحسناً فعل مجلس الدولة الفرنسي تدعيماً للمصلحة العامة ولا يشكّل هذا التدبير الإضافي المترافق مع العقوبة الأصلية افتاتاً على حقوق الموظف، فعلى الرغم من كونه مرتبط بالذنب المرتكب إلا أن هذا التدبير لا يتماهى مع العقوبة التأديبية المقنّعة، ونقطة الاختلاف بينهما أنه في الحالة الأولى استفاد الموظف من الضمانات المقررة له في القانون عند توقيع الجزاء عليه، بينما حرم منها في الحالة الثانية، فهذا الإجراء هو أثر مترتب على العقوبة وليس عقوبة بحد ذاته .

صحيح أن الذنب المرتكب قد ينتج عنه في الواقع توقيع جزاءين أو عقوبتين، الأول صريح تفرضه السلطة الصالحة للتأديب من بين سلّم العقوبات المحدّدة في النصوص القانونية، وآخر مقنّع يتخذ غالباً صورة نقل أو ندب. من حيث المبدأ العام، وبما أن تدبير النقل، على سبيل المثال، يخرج عن عداد الجزاءات المنصوص عليها، فيكون بذلك مشوباً بعيب الانحراف في السلطة أو عدم المشروعية الآنف ذكرهما في متن البحث، على أساس أنه صدر بنتيجة تحقيق مجرى مع الموظف أو نتيجة مخالفات

<sup>١</sup> pm، تمّ الاطلاع عليه بتاريخ ٧-٨-٢٠١٦، الساعة ٩:٠٠ www.Csb.gov.lb

<sup>٢</sup> زياد شبيب، مرجع سابق.

<sup>٣</sup> C.E. Boucekine 25-2-1955, rec.p121; Alain plantey, opcit, p471

<sup>٤</sup> Raymond odent, op cit, p 680

منسوبة إليه، فيعتبر قراراً إدارياً يهدف ضمناً إلى تأديب الموظف وهو ما اتفق على تسميته جزءاً مقتعاً، ولكن في هذه الحالة نميل إلى الاعتقاد بأن هذا التدبير الإضافي قانوني ويستمد مشروعيته من مبدأ عام أسمى هو تحقيق المصلحة العامة وهو الأصل الذي تفرعت منه باقي المبادئ المتعلقة بالمرفق العام. فمن غير المتصور أن يبقى موظف ثبت هدره للمال العام في مركز يخوّله أن يهدره مجدداً. وأمام هذا الواقع الذي تكرر بالممارسة، حريّ بالتشريع أن يركب ركب الإدارة ليضيف إلى لائحة العقوبات خيار النقل التأديبي وغيره من الخيارات... وخير مثال في هذا المجال، قانون تنظيم قوى الأمن الداخلي رقم ١٧/١٩٩٠ الذي ينص في المادة ١١٨ منه على عقوبة النقل التأديبي مع إمكانية الجمع بين أكثر من عقوبة في أحوال محددة.

كذلك فعلت المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث جاء في إحدى قراراتها ما يلي:

"إن العقوبات والجزاءات المقررة بقانون الطيران المدني لا تخرج عن كونها تدابير إجرائية خولها المشرع لسلطات الطيران المدني في مجال اختصاصها بالإشراف على مرفق الطيران... هذه التدابير لا تخلّ بحق مؤسسة مصر للطيران في تأديب العاملين بها إذا كان ما فرط منهم يكون في ذات الوقت خروجاً على واجبات الوظيفة في نظام العاملين بالقطاع العام... فإعمال التدابير لا يعد ازدواجاً للعقوبة التأديبية."<sup>١</sup>

والجدير ذكره أن المشرع اللبناني أجاز إمكانية أن ينص قرار الإحالة إلى المجلس التأديبي على توقيف الموظف عن العمل وقطع نصف راتبه دون أن يتم وصف هذا التدبير بالعقوبة التأديبية التي من شأنها إلحاق الضرر، بل مجرد تدبير إداري احترازي متخذ لحسن سير المرافق العامة.<sup>٢</sup>

**ولكن ما هو حكم الخطأ التأديبي المستمر؟** كأن يستمر الموظف في إخلاله بواجباته الوظيفية على الرغم من توقيع عقوبة بحقه.

إذا كان المبدأ يعني عدم توقيع جزائين عن الواقعة الواحدة، فهذا لا يعني عدم جواز توقيع جزاء تأديبي عن كل مخالفة تأديبية نسبتها السلطات التأديبية إلى ذات الموظف لسابقة مجازاته تأديبياً ولو كانت من جنس المخالفة التي سبق مساءلة الموظف عنها ومجازاته تأديبياً حتى ولو جمعت بينهما عناصر التماثل والتشابه في طبيعة المخالفة، طالما أن الواقعة المشكّلة للمخالفة الجديدة تغاير ذات الواقعة التي سبق مساءلته ومجازته عنها تأديبياً.<sup>٣</sup>

فدون شك، إن مبدأ عدم توقيع أكثر من عقوبة من أجل فعل واحد لا محلّ له في معرض الخطأ التأديبي المستمر، والخط الفاصل هو تاريخ توقيع العقوبة، فلإدارة أن تفرض عقوبة واحدة عن الأفعال

<sup>١</sup> عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، ص ٢٧٦، أشار إليه مازن راضي، مرجع سابق، ص ٢٩٠  
<sup>٢</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام، بيروت، ٢٠١٢، ص ٣٦٧  
<sup>٣</sup> مازن راضي، مرجع سابق، ص ٢٨٨

السابقة لهذا التاريخ والتي تشكّل فعلاً واحداً<sup>1</sup>، أمّا بعدها فيحقّ للإدارة أن تفرض عقوبة جديدة بحقّ الموظف المخالف، لا بل من واجبها أن تشدّد العقوبة بحقّه كونه لم يرتدع.

ويؤيد هذا الرأي حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في ١٤/١٢/١٩٥٧ والوارد به " إن استمرار الموظف في إهماله أو في الإخلال بواجبات وظيفته على الرغم من توقيع جزاء عليه عن هذا الإهمال أو الإخلال بالواجب في تاريخ أسبق إنما هو مخالفة تأديبية جديدة يجوز مجازاته عنها مرة أخرى دون التحدي بسبق توقيع الجزاء الأول متى كان هذا الجزاء عن إهماله في واجبات وظيفته حتى تاريخ سابق على ذلك، .... والإستمرار المقصود في هذه الحالة هو الحاصل بعد توقيع الجزاء الأول لا قبل ذلك..."

من ناحية أخرى، قد ينشأ عن الفعل الواحد خطأ مسلكي وجريمة جزائية، كجريمة اختلاس المال العام، في هذه الحالة، اجتمع القانون والفقهاء والإجتهد على جواز الجمع بين العقوبتين الجزائية والتأديبية، وهذا نتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين الدعويين.

وهذا ما أكّده الإجتهد الفرنسي حيث ورد أن الملاحظات التأديبية مستقلة تماماً عن الملاحظات الجزائية. وبالتالي، فإن الفعل الواحد، الذي يشكّل في الوقت عينه خطأ مسلكياً وجريمة جزائية، يمكن أن يؤدي إلى فرض عقوبة مسلكية وعقوبة جزائية بشكل تراكمي.

« Les poursuites disciplinaires étaient complètement indépendantes d'éventuelles poursuites pénales. Un même fait, qui constitue à la fois une faute disciplinaire et une infraction pénale, peut donner lieu à une sanction disciplinaire et à une condamnation pénale qui se cumulent ».<sup>2</sup>

فالجريمة الجزائية تتمثل في الخروج على أمن المجتمع واستقراره وسلامته، بينما تتمثل المخالفة التأديبية بمخالفة الموظف لواجباته الوظيفية.<sup>3</sup>

وقد ورد في المادة ٦١ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ نظام الموظفين أن دعوى الحق العام مستقلة عن الدعوى التأديبية، ولا تحول إقامة دعوى الحق العام دون إقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها .

وهناك أعمالاً لا تشكّل جرماً جزائياً بل فقط مخالفة مسلكية، من هنا تستقل ملاحقة الموظف تأديبياً عن ملاحقته جزائياً. إلا أن استقلال الملاحظتين لا يحول دون وجوب احترام قوة القضية المحكمة بالنسبة إلى صحة أو عدم صحة الوقائع فقط.

فمن الطبيعي إذاً القول بأن معاقبة الموظف بعقوبة جنائية وعقوبة تأديبية عن فعل واحد ليس فيه خرق للمبدأ المذكور وذلك لاختلاف جنس العقوبتين التأديبية والجنائية ولتباين أركان الجريمتين الجنائية

<sup>1</sup> نجيب حسني، شرح قانون العقوبات " النظرية العامة للجريمة و النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي"، دار النهضة العربية، ٢٠١٢.  
<sup>2</sup> Raymond odent, Op cit, p680

<sup>3</sup> فوزت فرحات، مرجع سابق، ص ٣٧٠

والتأديبية وعناصرهما، كمعاقبة الموظف المرتكب لجريمة الاختلاس بعقوبة الفصل نتيجة للتحقيق الإداري ومعاقبته بالسجن من قبل القضاء نتيجة لمحاكمته عن التهمة ذاتها.<sup>1</sup>

" Les peines disciplinaire et pénale peuvent se cumuler, mais non plusieurs sanctions disciplinaires pour le même fait".<sup>2</sup>

أي أنه بالإمكان تراكم العقوبات المسلكية والجزائية، ولكن لا يجوز فرض أكثر من عقوبة مسلكية عن الخطأ الواحد.

وتأييداً لما سبق، جاء في قرارات لمجلس شوري الدولة ما يلي:

" للحكم الجزائي مفعول تجاه الكافة في ما يتعلق بالوقائع التي يثبتها ولا يجوز للإدارة أو للقاضي الإداري أن يقرر خلافاً لما قضت به المحكمة الجزائية بشأن وجود أو عدم وجود الوقائع".<sup>3</sup>

و" إن الإجتهد مستقر على اعتبار أن الأحكام الجزائية المبرمة تسري على الكافة وتتمتع بقوة القضية المحكمة تجاه القاضي الإداري، ضمن نطاق ما قضت به من إدانة عند ثبوت العناصر والأفعال الجرمية ولا يمكن للقاضي الإداري أن يقدر خلافاً لما قضت به المحكمة الجزائية".<sup>4</sup>

" أما في ما يتعلق بالقرارات الصادرة عن قضاة التحقيق أو النيابة فإنها لا تتمتع بأية قوة تجاه الإدارة والقضاء الإداري والمدني".<sup>5</sup>

" لا تسمع مراجعة الموظف التي بموجبها يطعن بقرار صرفه من الخدمة، المبني على أسباب تأديبية إلا ضمن المدة القانونية للطعن بقرار الصرف، وليس من شأن الحكم الجزائي بالبراءة إحياء مهلة المراجعة المنصرمة".<sup>6</sup>

### المبحث الثالث: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية

من المبادئ العامة المستقرة في التشريع والإجتهد والفقهاء، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية حتى التأديبية منها، فيجب أن تطبق بأثر مباشر، أي بعد تبليغها في حال كان القرار فردي، أو بعد نشرها إذا كان القرار تنظيمي.

<sup>1</sup> أعمار الحسيني، مرجع سابق، ص ١٩٤

<sup>2</sup> C.E Bony, 16-4-1936, rec p 881, plantey, op cit, p447

<sup>3</sup> شوري لبنان، ٢٧ تشرين الأول ١٩٦٠، بلدية بيروت-قويومجيان، م.ق.إ. ١٩٦٠ ص ٢٢٠. ٧ حزيران ١٩٩٥ راشد، م.ق.إ. ١٩٩٦ م ٢ ص ٥٩٥

<sup>4</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٥٢٠ تاريخ ١٤-٦-٢٠٠٦ هيام سمهون-الدولة، م.ق.إ. ٢٠١١ م ٢ ص ٩٩٧

<sup>5</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٤٣٣ تاريخ ٢٧-٦-١٩٧٨، عثمان-الدولة، م.ق.إ. ١٩٧٨ نقلاً عن فوزت فرحات، القانون الإداري العام، ص ٣٧٢

<sup>6</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٧٠٢ تاريخ ٢٩-١٠-١٩٦٢، م.م-الدولة، م.ق.إ. ١٩٦٣ ص ٧٥

وقد كرس الاجتهاد في فرنسا هذه القاعدة معتبراً أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يطبق أيضاً في القضايا التأديبية، وبالتالي، فإن العقوبة لا تنتج أثرها القانوني إلا اعتباراً من تاريخ تبليغ صاحب العلاقة بها، حتى في حالة الخطأ الفادح أو الذي لم يمض على ارتكابه سوى وقت قصير.

“ Le principe qui interdit aux décisions administratives d’être rétroactives s’applique en matière disciplinaire : une sanction ne peut pas prendre légalement effet avant la date à laquelle elle est notifiée à l’intéressé ».<sup>1</sup>  
« Le principe de non- rétroactivité trouve aussi son application en matière disciplinaire : l’autorité administrative ne saurait infliger une sanction rétroactive, même si la faute est grave et récente »<sup>2</sup>.

ويعتبر مبدأ عدم الرجعية أكثر اتساعاً في العقوبات التأديبية، ففضلاً عن عدم إنتاج قرار العقوبة التأديبية لآثاره إلا من وقت صدوره وعدم امتداد آثاره إلى الماضي، لا بدّ أن تكون هذه العقوبة واردة ضمن العقوبات التي يجوز لسلطة التأديب توقيعها وأن تكون منصوصاً عليها وقت ارتكاب المخالفة.<sup>3</sup> ويبرر هذا المبدأ اعتبارات قانونية ومنطقية، فلما كانت القرارات الإدارية لا تتعدى كونها أداة لتنفيذ القوانين المتضمنة نصوص تكفل صراحة هذا المبدأ، ولما كانت أدنى منها مرتبة في القيمة، فلا يمكن أن يكون لها ما ليس للقوانين.

أضف إلى ذلك، إن مقتضيات العدالة والإنصاف ومبدأ استقرار الأوضاع القانونية للموظفين تفرض جميعها ضرورة احترام مبدأ عدم رجعية القرارات التأديبية تغليبا لمنطق عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد إلا في بعض الحالات الإستثنائية التي تخرج عن إطار دراستنا ولا مجال لبحثها، ومنها حالة صدور قانون ينص صراحةً على الأثر الرجعي لنفاذه وفقاً للضوابط الدستورية وجاءت القرارات الإدارية تنفيذاً لمقتضاه.

وقد قضي في هذا المجال بأنه:

" لايجوز قانوناً للتدبير الإداري النافذ الذي يتسم بصفة العقوبة أن يشمل حالات سابقة دون قيام نص قانوني صريح لجهة مفعوله الرجعي ولناحية شموله تلك الحالات، وإذا قضى القرار التأديبي بما يخالف قاعدة عدم رجعية القوانين والأنظمة فيكون مستوجب الإبطال".

وبالمعنى ذاته: " عملاً بالمبادئ القانونية العامة، ليس للأعمال الإدارية من مفعول رجعي، وإن

مخالفة هذه المبادئ تعرض العمل الإداري للإبطال".<sup>٥</sup>

<sup>1</sup>Raymond odent, op cit, p 682

<sup>2</sup>C.E Ducommun, 20-7-1951, rec p422, alain plantey, op cit, p 471

<sup>3</sup>مصطفى عفيفي وبدرية الجاسر، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٧٨، أشار إليه د. مازن راضي،

مرجع سابق، ص ٢٨٧

<sup>٤</sup>شورى لبنان، قرار رقم ١٦١ تاريخ ١٩٦٣/١/٢٩، الزين/الدولة، مجلة القضاء الإداري ١٩٦٣، أشار إليه زيد شبيب، مرجع سابق

<sup>٥</sup>شورى لبنان، قرار ١٩٦٤/٨٥٤، المجموعة الإدارية، السنة الثامنة، ص ٢٣٥، أشار إليه فوزي حبيش، القانون الإداري العام، المؤسسة الحديثة

للكتاب، ٢٠١١، ص ٢٨٧

وأيضاً: " وبما أنه وفقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، والذي يعتبر من المبادئ العامة في القانون الإداري، فإن العناصر التي ترتب تطبيق هذه الأحكام يجب أن تتحقق بعد نفاذها حفاظاً على استقرار الأوضاع القانونية، أي أن الإنذار والإحالة أمام المجلس التأديبي يجب أن يتما بعد نفاذ الأحكام الجديدة، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه باستناده إلى الإنذار الموجه للمستدعي قد أعطى للأحكام الجديدة التي أدخلت على التعليمات مفعولاً رجعياً. وبما أنه إذا كان الموظف يخضع لوضع نظامي بحيث تطبق عليه جميع الأحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة، دون أن يكون له أي حق مكتسب في الاستفادة من الأحكام السابقة، فإن ذلك يجب أن لا يتنافى مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية للموظفين، بحيث لا تطبق هذه القرارات إلا على الوقائع والأفعال اللاحقة لنفاذها، حفاظاً على استقرار الأوضاع الإدارية".<sup>١</sup>

كما قضي أيضاً:

" إن قرار تأخير الترقية لا يمكن أن يُعطي مفعولاً رجعياً وتبرير الإدارة له بأنه يجب أن يعود إلى تاريخ المخالفة التي من أجلها أنزلت العقوبة هو تبرير مخالف للمبادئ القانونية العامة التي تقتضي بعدم رجعية العقوبات التأديبية إلى تاريخ المخالفة".<sup>٢</sup>

إلا أنه استثناءً لهذا المبدأ، يطبق العقاب الجديد على الأعمال السابقة له إذا كان أكثر مراعاة لحالة فاعلها وهذا الاستثناء هو من ضمن المبادئ القانونية العامة التي ترعى النظام الجزائي<sup>٣</sup>. وقد جاء في قرار لمجلس شوري الدولة في هذا الصدد ما يلي: "إن كل قانون يعدل شروط التجريم، أو حتى الملاحقة يطبق على الجرائم السابقة إذا كان أكثر مراعاة للمتهم وهذا المبدأ يجري تطبيقه في قضايا تأديب الموظفين وفقاً لما ذهب إليه هذا المجلس".<sup>٤</sup>

كما يوجد استثناءات أخرى تسمح بتجاوز هذا المبدأ منها حالة استرداد القرار من قبل الإدارة، أو النص الصريح من قبل المشرع على جواز إعطاء مفعول رجعي للعمل الإداري، أو عندما يهدف القرار الإداري إلى إعلان النتائج القانونية الناتجة عن إبطال القضاء لعمل إداري بسبب تجاوز حد السلطة، فينسحب مفعول الإبطال إلى تاريخ صدور القرار، فإبطال قرار صرف موظف من الخدمة، يحتّم على الإدارة إعادة تكوين وضع هذا الموظف منذ تاريخ قرار صرفه...<sup>٥</sup>

من مجمل ما سبق بيانه وعلى هدى أحكام مجلس شوري الدولة الآنف ذكرها، نخلص إلى تفسير مبدأ عدم رجعية القرارات التأديبية بشقين:

أولاً، بكون السلطة التأديبية رئاسية كانت أو قضائية ملزمة بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً وقت وقوع الخطأ أو الذنب موضوع العقوبة، ولا يحقّ لها تطبيق أي عقوبة تأديبية أقرت في تاريخ لاحق

<sup>١</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٤٩٧ تاريخ ١-٦-٢٠٠٦ مروان مراد-الدولة، م.ق.إ ٢٠١١ م ٢ ص ٩٦٤  
<sup>٢</sup> شوري لبنان، قرار رقم ١٧٣٨ تاريخ ١١/٢٤/١٩٦٧. أبش / الدولة، م.ق.إ ١٩٦٨ ص ٤٠.

<sup>٣</sup> زياد شبيب، مرجع سابق

<sup>٤</sup> شوري لبنان، قرار رقم ١١ تاريخ ١٠/١٠/١٩٦١ م/ج/الدولة، مجلة القضاء اداري ١٩٦١ ص ٥٢.

<sup>٥</sup> فوزي حبيش، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٢٨٨

لتاريخ وقوع الجريمة التأديبية، ما لم تكن العقوبة أصلح للموظف المتهم، أو كانت حالته الوظيفية قد تغيرت عند الحكم على نحو يستحيل معه توقيع العقوبة النافذة قانوناً وقت وقوع الجريمة التأديبية، وذلك استثناءً من مبدأ "عدم رجعية القوانين"، وهو ما نصّت عليه المادة ١٠ من قانون العقوبات اللبناني حيث ورد "أن كل قانون جديد يعدل طريقة تنفيذ إحدى العقوبات بأن يغير ماهيتها لا يطبق على الأفعال المفترقة قبل نفاذه ما لم يكن أكثر مراعاة للمدعى عليه أو المحكوم عليه".

وثانياً، بعدم رجعية العقوبة، بمعنى أنه يترتب أثر العقوبة من تاريخ صدور الحكم أو القرار التأديبي ولا ينسحب إلى تاريخ سابق عليه كتاريخ ارتكاب الذنب مثلاً، ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك.

### المبحث الرابع: مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة

يعتبر هذا المبدأ من الضمانات الهامة للموظف كونه يمنع الإدارة من الغلو أو المبالغة في اللجوء لحقها في التأديب أو الشطط في تهاونها مع الذنب المرتكب مما يجعل العقوبة تحيد عن الغاية التي وجدت من أجلها.

وقد أثار هذا المبدأ الكثير من الجدل حول مدى تمتع السلطة التأديبية بحق تقدير تناسب المخالفة المرتكبة مع العقوبة خاصة في ظل غياب النص الذي يفرض على السلطة التأديبية عقوبة معينة للفعل المحدد وفي ظل امتناع مجلس شوري الدولة سابقاً عن النظر في تناسب العقوبة.

« Traditionnellement, le juge administratif se refusait à contrôler si l'autorité compétente avait, en infligeant une sanction disciplinaire, respecté une certaine proportion avec la gravité de la faute reprochée à l'intéressé ».<sup>1</sup>

إلا أن القضاء الإداري تخلّى عن مساره القديم وبات يراقب تناسب العقوبة المفروضة مع الذنب المرتكب وبات يبطل القرارات التأديبية في حال تبين له وجود خطأ ساطع في التقدير أو انحراف في استعمال السلطة.

« En principe, l'appréciation de la gravité de la faute par l'autorité hiérarchique est discrétionnaire, sauf détournement de pouvoir ou erreur manifeste d'appréciation ».<sup>2</sup>

### فما هو مفهوم هذا الخطأ الساطع في التقدير؟

يعتبر مفهوماً جديداً للرقابة على الوقائع وصحة وصفها، وهو يشبه مراقبة الملاءمة ويعرف بقاعدة "الخطأ الساطع في التقدير"، حيث يتحرى عمّا إذا كان تقدير الإدارة للوقائع مشوباً بخطأ ظاهر وفادح تسهل معرفته. إذ يحقّ للإدارة أن تمارس سلطاتها الاستثنائية ولا يجوز لأحد منازعتها في ذلك، ولكنه غير مسموح لها أن ترتكب حماقات أو تجاوزات أدبية غير مقبولة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Raymond odent, op cit, p682

<sup>2</sup>Alain plantey, op cit, p452

<sup>3</sup>يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٢١٦-٢١٨

وقد تركز مفهوم الخطأ الساطع في التقدير للمرة الأولى بقرار ٩ حزيران ١٩٧٨ الذي أجاز لقاضي الإبطال مراقبة تناسب العقوبة مع الخطأ المقترف.

“ C'est par un arrêt de section du 9 juin 1978 que pour la première fois le conseil d'état a admis la possibilité pour le juge de l'excès de pouvoir de censurer la disproportion de la sanction par rapport à la faute imputée à l'agent.

، «'... Ainsi consacré le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation...»

وسار مجلس شورى الدولة في لبنان على خطى زميله، مقراً بحقه في ممارسة رقابته على مدى تناسب العقوبة مع المخالفة في حال وجود خطأ ساطع في التقدير، حيث جاء في إحدى قراراته الآتي:

"... بمقتضى المادة ١٠٤ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢-٥٩ والمادة ١١٣ من النظام الحالي لمجلس شورى الدولة، لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملائمة العقوبة التأديبية. لأن تقدير أهمية العقوبة بالنسبة إلى الأعمال المخالفة يكون ممارسة للحق الاستثنائي المعطى للسلطات التأديبية، إدارية كانت أم قضائية، غير أن ذلك لا يحول من منع مجلس الشورى من مراقبة تقدير ملائمة العقوبة في حال الخطأ الساطع. وإن مراقبة مجلس الشورى تقدير ملائمة العقوبة في حال الخطأ الساطع تمكنه فقط دون أن يحل محل السلطة التأديبية لفرض العقوبة، من إبطال العقوبة المشكو منها في حال وجود تباين أو عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية مثلاً وبين غلطة طفيفة ارتكبها الموظف دون أن تؤدي مراقبة القاضي إلى فرض تناسب دقيق بين العقوبة المنزلة والغلطة المرتكبة."<sup>٢</sup>

ونحن بدورنا نؤيد هذا المسار لمجلس شورى الدولة. فمن أجل حسن سير المرفق العام، ترك المشرّع للإدارة حرية فرض العقوبة المناسبة في معرض المخالفات الإدارية المرتكبة من قبل الموظف العام من بين لائحة العقوبات المقررة قانوناً، كما أنه لم يحدد كما فعل في القانون الجزائي مخالفات مقابل العقوبات، كذلك استقرت أحكام القضاء على جعل الإدارة المرجع الصالح لتكليف الواقعة بما يجعلها من الأخطاء الإدارية المستوجبة للعقوبة ومنحها الحق في تقدير خطورة الذنب وتوقيع الجزاء المناسب له، إلا إذا اتسم هذا القرار التأديبي بعدم الملائمة الظاهرة أو شكّل خطأ ساطعاً في التقدير. فلا إفراط في القسوة ولا تفريط بالمصلحة العامة. فالمغالاة والتهاون وجهان لعملة واحدة هي سوء الإدارة.

كذلك، يجب أن نسعى دائماً إلى تحقيق المصالحة بين المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام من جهة وحقوق الموظف ومبادئ العدالة من جهة أخرى. وعند فرض عقوبة تأديبية، يجب على الرؤساء أن يأخذوا بعين الاعتبار عدد من المعايير، نذكر منها: نوع الجريمة وحجم الأضرار والظروف

<sup>1</sup>Raymond odent,op cit, p 683

<sup>٢</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٢٨٨، تاريخ ١٥-١٠-١٩٧٢، حداد-الدولة، م.ق.إ. ١٩٨١، ص ٦

الشخصية للموظف بالإضافة إلى سيرته الذاتية وملفه الشخصي، وعلى هذا الأساس يجب أن تتقيد الإدارة بهذه المعايير كي تأتي العقوبة بعيدة عن التعسف والمغالاة.<sup>١</sup>

ويمكن بالتالي تلخيص هذه المعايير ضمن معيارين اثنين هما المعايير الموضوعية والمعايير الشخصية. فالأولى تعني المعايير المتعلقة بنوع المخالفة التأديبية المرتكبة وخطورتها وحجم الأضرار التي سببتها المخالفة. أما الثانية فتعني تلك المتعلقة بشخص الموظف بدءاً من ماضيه وسيرته الوظيفية والعقوبات التي سبق وأن عوقب بها إلى حين الظروف الشخصية التي رافقت ارتكاب المخالفة.<sup>٢</sup>

كذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر بحكمها الصادر في ١٦/٢/١٩٩٣ على مراقبة تناسب العقوبة وقد جاء فيه " ... استقر قضاء هذه المحكمة على أنه إذا كان للسلطة التأديبية ومنها المحاكم التأديبية، سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أية سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري، وبين نوع الجزاء ومقداره. ففي هذه الصورة تتعارض نتائج الملائمة مع الهدف الذي يغياه القانون من التأديب وهو تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين، فكل من طرفي النقيضين لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو، فيخرج التقدير عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وإنما هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره... وأن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية في الصورة المذكورة مما يخضع أيضاً لرقابة هذه المحكمة...".

فلا يجوز إذاً التشدد في العقوبة " كعاقبة الموظف المتغيب عن العمل خمسة أيام بعقوبة الفصل".<sup>٣</sup>

كذلك لا يجوز التهاون في العقوبة، وقد قضي بأن "قيام المجلس بتخفيض عقوبة تنزيل الدرجة المطعون بها إلى عقوبة لفت النظر والمفروضة على الطاعن وهو مؤذن أحد المراقدين الشريفة، أمر لا ينسجم ومكانة من يقوم بهذا العمل الذي يفترض أن يكون مثلاً للأمانة والالتزام وهو عكس ما توصلت

<sup>١</sup> عمار الحسيني، مرجع سابق، ص ٢٠١

<sup>٢</sup> عمار الحسيني، مرجع نفسه، ص ١٦٢-١٦٣

<sup>٣</sup> قرار مجلس الإنضباط العام بالرقم ٤١١-٢٠٠٦ في ٩-١١-٢٠٠٦ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٦ ص ٣٤٠-٣٤١ نقلاً عن د عمار الحسيني، مرجع نفسه، ص ١٦٣

إليه اللجنة التحقيقية... تقرر نقض الحكم وإعادة الدعوى إلى مجلس الانضباط العام لتشديد العقوبة التي خفّضها المجلس بحقّ المدعي".<sup>١</sup>  
وفي ذات المعنى:

" لدى التدقيق والمداولة من الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة... تبين أن مجلس الإنضباط العام خفّض العقوبة من الفصل إلى التوبيخ مما جعل العقوبة المفروضة بحقّ المميز لا تنسجم مع جسامه الفعل المرتكب منه وأن وقوع الصلح بين المعترض وبين الموظف المعتدى عليه لا يعد سبباً لتخفيف العقوبة، ذلك أن الغاية من فرض العقوبات هي لضمان سير المرافق العامة والنظام الموظف بالقانون..."<sup>٢</sup>  
فالمخالفات المسلكية المتشابهة يجب أن تنال مبدئياً عقوبات تأديبية متشابهة، وهذا المبدأ يضمن المعاملة العادلة وغير المتحيزة بالنسبة إلى كافة الموظفين.<sup>٣</sup>  
وقضى أيضاً " أن لفت النظر عقوبة انضباطية تفرض على الموظف في حال مخالفته الواجبات الوظيفية وأن العقوبة تتناسب وحجم المخالفة المرتكبة من المدعي".<sup>٤</sup>  
وبالرغم من غياب النص القانوني الصريح الذي يفرض على الإدارة احترام مبدأ التناسب إلا أن مجلس شورى الدولة يبقى الساهر على حماية هذا المبدأ.

### المبحث الخامس: مبدأ تعليل القرار والحكم التأديبي

يعدّ التعليل من أهم الضمانات القانونية للموظفين الذين يصدر بحقهم عقوبات تأديبية، فيجب أن يقوم القرار على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث أثر قانوني، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل.<sup>٥</sup>  
ويقصد بالتعليل إيراد الحجج الواقعية والقانونية التي يبني عليها القرار أو الحكم التأديبي والمنتجة له، كبيان ما يقوم عليه استدعاء الدعوى، والواقعة وبيان ملابسات الدعوى، ودحض الدفوع التي أوردها الخصم وبيان الأسباب التي حملت السّلطة التأديبية للأخذ بهذا المنحى، وذكر المادة القانونية التي تحكم الواقعة.<sup>٦</sup>

إذاً يجب أن يكون القرار التأديبي متضمناً للوقائع، والذنب المرتكب والأدلة التي تدين المتهم وأن يكون القرار مستنداً إلى هذه الأدلة السابق مناقشتها والمستمدة من أوراق الدعوى التأديبية. وهو واجب على السّلطة التأديبية تطبيقاً لقاعدة قرينة البراءة: "...على السّلطة الإدارية أن تستجمع عناصر الإثبات

<sup>١</sup>شورى العراق، رقم ٢٦٨-٢٨٢، انضباط تمييز-٢٠٠٨ قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨ ص ٤٩٤-٤٩٥ نقلاً عن عمار الحسيني، مرجع سابق ص ١٦٣

<sup>٢</sup>قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٦٢٩/انضباط/تمييز/٢٠١٢ تاريخ ٦-١٢-٢٠١٢، أشار إليه مازن راضي، مرجع سابق، ص ٣٠٠-٣٠١

<sup>٣</sup>فوزي حبيش، مرجع سابق، ص ٣٢٣

<sup>٤</sup>قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة المرقم ٣٢٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٩ بتاريخ ١٧-١٠-٢٠٠٩ أشار إليه د. مازن راضي، مرجع سابق، ص ٢٩٦

<sup>٥</sup>د. مازن راضي، مرجع نفسه، ص ٣٢١

<sup>٦</sup>ضامن حسين العبيدي، ص ٢٣٧، أشار إليه د. مازن راضي، مرجع نفسه، ص ٣٢١

اللازمة لإسناد قرارها. إن قاعدة قرينة البراءة توجب على السلّطة التأديبية أن تتحمل عبء الإثبات وتقدم للقاضي الإداري عبر الملف الإداري والتعليل المعطى للقرار المطعون فيه عناصر الإثبات التي تشكل أساساً لهذا القرار...<sup>1</sup>

وتبرز أهمية هذه الضمانة في كونها تمنع السلّطة التأديبية من التعسف والمغالاة عند إصدارها قراراً تأديبياً وذلك من خلال حث الإدارة على دراسة قرارها جيداً، كما تسمح للقضاء بأن يمارس رقابته على القرارات الإدارية التأديبية للحكم بمشروعيتها وتناسبها مع الخطأ المقترف.

بالإضافة إلى ذلك، فهو يحقق المصلحة الشخصية للموظف من حيث أنه يبرر له عدالة العقوبة التي فرضت عليه من خلال إطلاعه على الأسباب الواقعية والقانونية التي أملت فرض هذه العقوبة ليقرر في ضوءها موقفه من القرار تمهيداً للإعتراض عليه.<sup>2</sup>

وفي إطار دراستنا لمبدأ إلزامية التعليل، لا بدّ من التفريق بين ما إذا كان قرار العقوبة صادراً عن السلّطة الإدارية أم عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية. أولاً، بالنسبة للقرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية (مثل الهيئة العليا للتأديب وهيئة التفتيش المركزي)، لا تحتاج المسألة إلى الكثير من الشرح إذ يجب أن تكون دائماً معللة حتى أمام سكوت النصّ، لأنها قرارات ذات طابع قضائي صادرة عن هيئات إدارية ذات صفة قضائية. وهذا ما سار عليه الإجتهد الذي أوجب ضرورة تعليل القرارات القضائية.

« Si la décision est juridictionnelle, elle doit être motivée ».<sup>3</sup>

إلا أنه ولتأكيد المؤكّد، عمد المشرّع اللبناني إلى تكريس هذا المبدأ بنصوص قانونية صريحة. فنصت المادة ٣٦ من نظام المجلس التأديبي العام (الهيئة العليا للتأديب) على أنه يجب أن تكون قرارات المجلس معللة، وتوقع هذه القرارات من الرئيس والعضوين والموظف المكلف بتنظيم محاضر الجلسات. كما نصّت على ذلك أيضاً المادة ٥٩ من نظام الموظفين فقرة ٩ من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ "يتخذ المجلس قرارات معللة بأكثرية الأصوات".

إلا أن التساؤل يدور حول إلزامية التعليل في القرارات الصادرة عن السلّطة الإدارية. فهل الإدارة ملزمة في تعليل قراراتها؟

من حيث المبدأ، إن الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها الإدارية حتى التأديبية منها إلا إذا نصّ القانون على خلاف ذلك بموجب نص صريح.

هذا وقد بقيت الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها في فرنسا إلى حين صدور القانون رقم ٧٩ - ٥٨٧ تاريخ ١١ تموز ١٩٧٩ الذي فرض في أولى مواده موجب تعليل القرارات التأديبية تحت طائلة إبطالها:

<sup>1</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٤٤٦، تاريخ ٤-٥-٢٠٠٦، بيار غنطوس-الدولة، م.ق.إ. ٢٠١١، ص ٨٤٣  
<sup>2</sup>يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهد، الكتاب الثاني، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٤٧٢

<sup>3</sup>Raymond odent, op cit, p678

“Si la décision est administrative, elle n’avait pas, sauf texte contraire à être motivée... l’intervention de la loi du 11 juillet 1979 va cependant modifier profondément les obligations de l’administration, puisqu’en son article 1<sup>er</sup> elle prévoit que doivent notamment être motivées les décisions administratives qui infligent une sanction ».<sup>1</sup>

في الواقع، لا يوجد أي نصّ قانوني مماثل في لبنان يفرض على السلطة الإدارية تعليل قرارها حتى في حال التأديب. فلا نجد في المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩-١١٢ الذي يحدد الجهات المخولة فرض العقوبة التأديبية " المدير العام، المدير، رئيس المصلحة... " ما يلزم هؤلاء الأشخاص بالتعليل. إلا أنه إذا كان القانون لا يفرض على الإدارة تعليل قراراتها بشكل صريح، فإن ذلك لا يعفيها من إسناد هذه القرارات إلى أسباب جدية، لأن السلطة الإدارية لا تملك أن تتصرف بحرية مطلقة كالأشخاص الذين يتصرفون على هواهم ووفق نزواتهم.

“Lorsque la loi n’exige pas qu’une décision soit motivée, cela ne signifie pas que la décision n’a pas besoin d’être précédée de considérants ou d’attendus exprimant ses motifs, les rendant publics ou les faisant au moins connaitre à l’intéressé ».<sup>2</sup>

برأينا، وأمام سكوت النص الذي من شأنه أن يفرض على الرئيس الإداري تعليل قراره التأديبي، وبالمقاييس مع القوانين التي ترعى أصول التأديب لدى المجالس التأديبية مثل نظام الهيئة العليا للتأديب، وكون تعليل القرار يبنى عليه للطعن أمام القضاء، وتماشياً مع الغاية التي وجد من أجلها نظام التأديب وهي الإصلاح، ووفقاً لما استقر عليه الفقه والاجتهاد، وبالموازاة مع ما درجت عليه العادة في الإدارات، وكون التعليل من مقتضيات العدالة والإنصاف، ولاتصاله الوثيق مع حقّ الدفاع، نرى بالزامية التعليل. إزاء ما تقدم، نهيب بالمشرع أن يكرّس هذا المبدأ في المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩-١١٢ لسدّ الفراغ، وعدم منح الإدارة أي حجة للتهرب من تعليل قراراتها حمايةً للموظف.

واستطراداً، فالقرارات التأديبية الصادرة عن السلطة التأديبية الإدارية هي أولى بالتعليل وذلك لضمان استناد مثل هذه القرارات على أسباب قانونية وواقعية سليمة تبرّر فرض العقوبة، ولضمان عدم تعسف السلطة التأديبية الإدارية في قراراتها الفردية الأحادية الجانب.<sup>3</sup>

وفي ما يلي عرض موجز لأبرز القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة في هذا الخصوص: اعتبر مجلس شورى الدولة أن إغفال التعليل يؤدي إلى تعطيل الرقابة القضائية: " إن إغفال الأسباب الواقعية للإجراء التأديبي المتخذ بحقّ المستدعي يعتبر تعطيلاً للرقابة القضائية التي يمارسها هذا المجلس... لأنه لا يمكن القاضي من ممارسة مهمته في الرقابة".<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Raymond odent, op cit, p 678

<sup>2</sup>Marcel waline, C.E, 24 mai 1954, R.D.P.1954 P 509, ٢٨٥، مرجع سابق، ص

<sup>3</sup>يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، مرجع سابق، ص ٤٧٠

<sup>4</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٥، تاريخ ١٠-١٠-٢٠٠٦، زهير طرابلسي-الدولة، م.ق. ٢٠١٢، ص ١٢

كما جاء بأنه حتى يكون التعليل صحيحاً، يجب أن يشتمل القرار على بيان الأسباب وعلى حل جميع المسائل المطروحة على بساط البحث وعلى الأسباب الملائمة لكل جواب يتضمنه القرار. ويعتبر الإجتهد التعليل معاملة جوهرية في القضايا التأديبية<sup>١</sup>، فإذا لم يستدع مجلس التأديب الشهود وإذا رفض دعوتهم بالرغم من إصرار المحال على المحاكمة وهو لم يعلل رده بحيث لم يتمكن مجلس شوري الدولة من الوقوف على سبب الرد وملائمته فإن قراره مشوب لذلك بمخالفة القانون وعدم مراعاة الصيغ الجوهرية والفاقد الأساس القانوني وبالتالي يكون مستوجب الإبطال<sup>٢</sup>.

وقضي أيضاً: "إن التعليل في القرارات القضائية الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي يجب أن يكون على درجة من التفصيل والوضوح، وأن يتضمن ذكراً للوقائع المادية والأحوال الفردية العائدة للموظف المعني أي بسطاً للأسباب الواقعية الدافعة والموجهة التي قادت هذه الهيئة إلى التكييف القانوني الذي خلصت إليه والإجراء المتخذ بحق الموظف موضوع المسألة... إن فقدان التعليل في القرار المطعون فيه يجعل القرار مشوباً بعييب في صيغة جوهرية يفضي إلى نقضه"<sup>٣</sup>.

وعلى هذا الأساس لا يكون القرار التأديبي معطلاً إذا ورد النص كالتالي "إن الموظف خرج على مقتضى الواجب الوظيفي..."<sup>٤</sup>

ولم يتوان مجلس شوري الدولة عن إبطال قراراً لعدم استناده إلى واقعة محددة بل لسلك الموظف الشائن بشكل عام ولم يتضمن واقعة معينة ومحددة بذاتها.<sup>٥</sup>

بالإضافة إلى ذلك، أكد إجتهد مجلس شوري الدولة أنه وبالرغم من اعتبار التعليل من الأصول الجوهرية، إلا أن انعدام التعليل وحده يؤدي إلى الإخلال بالأصول الجوهرية إذ يجب التفريق بين الإنعدام والنقص في التعليل.<sup>٦</sup>

إذاً نخلص إلى القول أنه سواء بوجود نص قانوني أم لا، بات تعليل القرار التأديبي لازماً صوناً لحقوق الموظف وتسهيلاً لعمل القاضي.

## الفرع الثاني: المبادئ العامة المتعلقة بالجهة المولجة إصدار العقوبة والجهة المفروض

### عليها العقوبة

سنبحث في هذا الفرع مبدأ حصرية المراجع المخولة فرض العقوبة التأديبية (مبحث أول)، مبدأ عدو جواز تفويض السلطة التأديبية (مبحث ثان)، مبدأ شخصية العقوبة التأديبية (مبحث ثالث)، و مبدأ اقتراح الرئيس المباشر (مبحث رابع).

<sup>١</sup>شوري لبنان، قرار رقم ١٨٦١، تاريخ ٦٥/١٢/٢٣، م.ق. ١٩٦٦، ص ٢٣.  
<sup>٢</sup>شوري لبنان، قرار رقم ١٣٢٤، تاريخ ٦٧/٨/١٠، م.ق. ١٩٦٧، ص ٢١٥؛ ش.ل. قرار رقم ١١٦٧، تاريخ ٦٧/٦/٣٠، مجلة المحامي ١٩٦٧، ص ٤٩.  
<sup>٣</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٥، تاريخ ١٠-١٠-٢٠٠٦، زهير طرابلسي-الدولة، م.ق. ٢٠١٢، ص ١٢  
<sup>٤</sup> سليمان الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، ص ٧٩٦  
<sup>٥</sup>شوري لبنان، ١٥ تشرين الأول ١٩٦٢، م.ق. ١٩٦٢، أشار إليه يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهد، مرجع سابق، ص ٤٧٦  
<sup>٦</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٣٥٣ تاريخ ١٤-٣-٢٠٠٧، الدولة-نزبه شمعون، م.ق. ٢٠١٢، ص ٨٢٦

## المبحث الأول: مبدأ حصريّة المراجع المخولة فرض العقوبة التأديبية

من المبادئ العامة أن العقوبة لا تفرض بحقّ موظف مخالف إلاّ من قبل سلطة صاحبة صلاحية، أي محددة حصراً في القوانين والأنظمة.

“ L'autorité ou les autorités compétentes pour exercer le pouvoir disciplinaire, c'est-à-dire pour engager les poursuites et pour se prononcer à l'issue de la procédure sont celles que les textes désignent ».<sup>1</sup>

وقد تختلف هذه السّلطة من بلد إلى آخر، فنّميز بين من يعتمد النظام الرئاسي، ومن يعتمد النظام المؤلف من هيئات إدارية ذات صفة قضائية، كذلك هناك من يعتمد النظام القضائي لتأديب الموظفين. أمّا في لبنان فتتعدد الجهات المخولة فرض العقوبة التأديبية، إذ يعتمد لبنان الأنظمة الثلاث أي الرئاسي (السّلطة الإدارية)، شبه القضائي (الهيئة العليا للتأديب والتفتيش المركزي) والقضائي (ديوان المحاسبة). وقد ساد الاعتقاد لفترة طويلة أن السّلطة الإدارية هي السّلطة الوحيدة المخولة فرض العقوبات كونها الأقرب إلى أداء الموظف. وعلى حدّ تعبير بلانتي، التأديب هو أحد مظاهر السّلطة الرئاسية على الموظف، ومن الطبيعي أن تعود هذه الصلاحية للسلطات التسلسلية أي للجهة التي يعود لها حقّ التعيين.

"Le pouvoir disciplinaire est une des branches du pouvoir hiérarchique, il appartient normalement à l'autorité hiérarchique, c'est à dire celle qui est investie du pouvoir de nomination... le pouvoir hiérarchique reste le ressort essentiel de l'activité administrative..."<sup>2</sup>

إلا أنه وضماناً لحقوق الموظف من تعسّف السّلطة الإدارية ومن سلطتها الإستثنائية، أنشأت محاكم وهيئات إدارية ذات صفة قضائية مستقلة عن السّلطة الإدارية وأُنيطت بها أيضاً مسؤولية تأديب الموظفين، إلا أن هذه المحاكم والهيئات لم تحرم السّلطة الرئاسية نهائياً من إمكانية فرض العقوبات، بل منحت الأخيرة صلاحية فرض عقوبات الدرجة الأولى، ومنحت المحاكم والهيئات صلاحية فرض عقوبات الدرجة الأولى كما عقوبات الدرجة الثانية الأشد على الموظف من أجل ضمان حقوق الأخير.

في الخلاصة، وبالرغم من أن السّلطة الرئاسية تشكّل أساس السّلطة التأديبية، إلا أن الواقع يشير إلى سلب السّلطة الرئاسية حقّها في فرض العقوبات الشديدة والعهد بها إلى المجالس التأديبية أو للمحاكم القضائية. وهكذا باتت السّلطة التأديبية موزعة بين السّلطة الرئاسية وجهات قضائية خاصة بالتأديب وبات الأساس القانوني للسّلطة التأديبية هو التشريع ذاته وهو السبب الذي يكسب التأديب الصفة الشرعية، فما يفرض على سلطة التأديب من قيود وما تخضع له الجزاءات التأديبية من ضوابط والرقابة

<sup>1</sup>Raymond odent, op cit, p677

<sup>2</sup>Alain Plantey, op cit, p416-453

التي يتيحها النظام القانوني بالنسبة لكافة عناصر النظام التأديبي تصدق في إضفاء الصفة الشرعية على أساس النظام التأديبي.<sup>١</sup>

وفي ما يلي سنعرض في المطلب الأول رقابة السلّطة الإدارية، وفي المطلب الثاني رقابة الأجهزة المختصة.

### المطلب الأول: رقابة السلّطة الإدارية

"تخضع هذه السلّطة للنظام الرئاسي الذي يقرر أن الذين يقدرّون الأخطاء التأديبية، ويقررون لها العقوبات، فإنما هم الرؤساء التسلسليون في السّلم الإداري، ذلك أن سلطة توقيع العقوبة في ظل هذا النظام هي من إختصاص السلطات الرئاسية التي يحقّ لها فرض أية عقوبة من الدرجة الأولى في نطاق صلاحياتها، ويحقّ لها أن تقترح على المرجع الأعلى اتخاذ عقوبة أشد ولكن هذا الاقتراح لا يقيدها ولا يلزمها في شيء، والاجتهاد يميل للحدّ من سلطة الرئيس التسلسلي تخوفاً من التّحكم والطغيان، ولكن دور هذا الرئيس هو فاصل لأن المشرع قيّد الرئيس الأعلى بإجراء جوهري هو اقتراح الرئيس المباشر للموظف الذي يبقى له حقّ المبادرة."<sup>٢</sup>

من ناحية أخرى، حدّدت المادة ٥٦ من الفصل الثاني عشر من المرسوم الإشتراعي ١١٢-٥٩ المراجع التي يعود لها حقّ فرض العقوبات المسلكية، حيث نصّت على ما حرفيته:

- ١- يحقّ لرئيس الدائرة أن يفرض عقوبة التّأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام.
- ٢- يحقّ للمدير ورئيس المصلحة والقائمقام أن يفرضوا عقوبة التّأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة أيام بناءً على اقتراح الرئيس المباشر للموظف.
- ٣- يحقّ للمدير العام والمحافظ أن يفرضوا عقوبة التّأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام وذلك بناءً على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظف.
- ٤- يحقّ للوزير بناءً على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي أن يفرض على الموظف أية عقوبة من الدرجة الأولى على أن العقوبة الثالثة منها لا تفرض إلا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة.
- ٥- يحقّ لمجلس التأديب فرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية كما يحقّ له أن يفرض أية عقوبة من الدرجة الأولى فيما إذا تبين له أن الموظف لا يستحقّ عقوبة أشد.
- ٦- يحقّ لكل مرجع من المراجع المذكورة في الفقرات الثلاث الأولى من هذه المادة، بعد أن يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته، أن يقترح على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة أشد."

<sup>١</sup> تغريد النعيمي، مرجع سابق، ص ١١٢-١١٣  
<sup>٢</sup> علي مرهج أيوب، مرجع سابق، ص ٣٤١

نستخلص من هذه المادة أنه قد جرى توزيع صلاحية فرض العقوبات بين رئيس الدائرة ورئيس المصلحة والمدير والقائمقام والمدير العام والمحافظ والوزير... وكل منهم يتمتع بإمكانية فرض عقوبات محددة تبدأ بثلاثة أيام مع رئيس الدائرة وتتزايد وفق التراتبية في السلم الوظيفي كما هو مبين في المادة. ما يعني أن العقوبات الجدية، ونعني بالجدية تلك التي تؤثر تأثيراً كبيراً على الوضع الوظيفي للموظف، تنحصر بمجالس التأديب ما يشكل ضماناً أوسع للموظف. وبالتالي لا يحق لأي موظف لم يرد ذكره صراحةً في النص أن يفرض عقوبة تأديبية. فعلى سبيل المثال يعتبر رئيس القسم موظفاً من الفئة الثالثة، وهي الفئة المماثلة لفئة رئيس الدائرة، إلا أن القانون لم يلحظ رئيس القسم ضمن الموظفين المخولين فرض العقوبات التأديبية، وبناءً عليه أي قرار تأديبي يصدر عنه يستوجب الإبطال.

ولتكريس مبدأ حصرية المراجع المخولة فرض العقوبة التأديبية، استقر إجتهد مجلس شورى الدولة على اعتبار أن التفويض غير جائز في الاختصاصات التأديبية وهذا ما سنتطرق إليه لاحقاً بشكل مستقل.

بالرغم من أهمية رقابة السلطة الإدارية كونها الأقرب إلى مراقبة حسن أداء الموظف بشكل مستمر، إلا أن هذه الرقابة لا تؤمن ضماناً للموظف إذ قد تتم بداعي الكيدية والانتقام، خاصةً وأنها تفرض من شخص واحد وليس هيئة. من أجل ذلك، مُنحت أجهزة مختصة صلاحية فرض عقوبة تأديبية بحق الموظف المخالف لتحقيق هدفين: الأول هو التأكد من تحقيق المصلحة العامة في حال إخلال الإدارة بالقيام بواجباتها، أما الهدف الثاني فهو تحقيق ضمان أكبر للموظف، وهو ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني.

### المطلب الثاني: رقابة الأجهزة المختصة

كما سبق وأشرنا، حُرمت الإدارة من الكثير من صلاحياتها التأديبية لصالح بعض الأجهزة الرقابية التي باتت تتمتع بصلاحيات واسعة لفرض جميع أنواع العقوبات من التأنيب حتى العزل.

أما الأجهزة المختصة بتأديب الموظفين فهي التالية:

### الفقرة الأولى: التفتيش المركزي

صدر في العام ١٩٥٩ المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ الذي يرمي إنشاء التفتيش المركزي، وبالرغم من وجود نظام التفتيش المركزي قبل هذا العام إلا أنه كان مليئاً بالعيوب حيث أنه كان موزعاً على مصالح تفتيش تتبع كل واحدة منه وزارة معينة وكان المفتش مرتبطاً بالوزير إلى أن تم جمع كل المفتشيات في جهاز واحد يتبع مباشرة رئاسة مجلس الوزراء.

تعتبر هيئة التفتيش المركزي هيئة إدارية ذات صفة قضائية وتتألف هيئتها من رئيس التفتيش المركزي رئيساً، والمفتش العام المالي عضواً، والمفتش العام التربوي عضواً. وتشمل مهام التفتيش

المركزي المتمثلة بالرقابة والتفتيش جميع الإدارات العامة والبلديات والموظفين التابعين لهذه الجهات فيما يتعلق بكيفية القيام بالمهام والواجبات المنوطة بهم، وبالتزامن مع هذه الصلاحيات التي يتمتع بها التفتيش المركزي منح المرسوم أعلاه مراجع معينة في هذه الهيئة سلطة التأديب.<sup>١</sup>

للمفتش العام على سبيل المثال أن يفرض على جميع الموظفين من الفئة الثانية فما دون، في المخالفات المشهودة أو في عرقلة أعمال التفتيش، وفي حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، إحدى العقوبتين الأولى والثانية من الدرجة الأولى.

وللمفتش عند الاقتضاء، للأسباب ذاتها، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح، أن يفرض إحدى العقوبتين المذكورتين على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون.<sup>٢</sup>

في حين تنحصر صلاحيات الهيئة حسب المادة ١٩ فيما يخص موظفو الفئة الأولى، بعقوبات الدرجة الأولى فقط، فهي تملك الحق بأن تفرض على الموظفين الدائمين من غير الفئة الأولى جميع العقوبات التأديبية من الدرجتين الأولى والثانية باستثناء عقوبات إنزال الدرجة وإنزال الرتبة والصرف من الخدمة والعزل. وقد حدد القانون السبل التي يكون للهيئة أن تسلكها بعد فرض العقوبة التأديبية المقتضاة وهي، إحالة الموظف على المجلس التأديبي وإحالته أمام ديوان المحاسبة، كذلك أن تطلب من المدعي العام ملاحقته جزائياً وفي كل الأحوال فإنه لا يتوجب في هذه الإحالة أو الملاحقة أخذ موافقة السلطة الإدارية.<sup>٣</sup>

يتبين لنا بعد العرض الموجز للتفتيش المركزي، أنه ليس جهة أنشئت للتأديب فقط على غرار الهيئة العليا للتأديب التي سنتولى دراستها لاحقاً، بل أن الإختصاص التأديبي الذي يمارسه هو واحد من بين اختصاصات عديدة يتولاها.

### الفقرة الثانية: ديوان المحاسبة

يعتبر ديوان المحاسبة من الأجهزة التي يلحظها الدستور في إطار الأحكام الخاصة بمالية الدولة، إذ نصّت المادة ٨٧ من الدستور اللبناني ١٩٢٦ على أن:

" حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة".

وبالرغم من النص الصريح على إنشاء ديوان المحاسبة إلا أنه لم ير النور إلا سنة ١٩٥١ بموجب قانون المحاسبة العمومية، إلا أن القانون المعمول به حالياً هو قانون تنظيم الديوان الصادر في ١٦-٩-١٩٨٣.<sup>٤</sup>

<sup>١</sup> تغريد نعيمي، مرجع سابق، ص ٣٩١

<sup>٢</sup> المادة ١٦ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥-٥٩ إنشاء التفتيش المركزي

<sup>٣</sup> تغريد نعيمي، مرجع نفسه، ص ٣٩٤

<sup>٤</sup> طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٦٩٢

وقد نصّت المادة الأولى من قانون تنظيم الديوان على أن:

" ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وذلك:

- بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.
- بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.
- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها "

أمّا المادة الثالثة منه فنصّت على أنه: " يتألف الديوان من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات. ويلحق به موظفون إداريون وتكون لديه نيابة عامة مستقلة."

والجدير ذكره أنه يخضع لسلطة ديوان المحاسبة عدّة جهات وقد نصت عليها صراحة المادة ٢٥ وهم " إدارات الدّولة، البلديات، المؤسسات العامة سواء أخضعت للدولة أم للبلديات، المؤسسات والجمعيات والهيئات و الشركات التي للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها وكذلك هيئات المراقبة التي تمثل الدّولة في المؤسسات التي تشرف عليها."

بالإضافة إلى ذلك، عدّدت المادة ٦٠ من قانون تنظيم الديوان المخالفات التي يمكن أن يلاحق الديوان بشأنها، ومنها: عقد نفقة خلافاً لأحكام القانون أو دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات، أو دون موافقة ديوان المحاسبة المسبقة، أو إساءة قيد إحدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات، أو ارتكاب خطأ أو تقصير أو إهمال من شأنه إلحاق الضرر بالأموال العمومية، أو مخالفة النصوص المتعلقة بإدارة الأموال العمومية.

وينصّ نظام الديوان على أنه على المراجع الإدارية المختصة إبلاغ المدعي العام لدى الديوان المخالفات المالية، كما على إدارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام لدى الديوان نسخاً عن تقارير التفتيش المركزي لكي يدقق فيها ويرسلها مع ملاحظاته إلى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الإدارية أو القضائية بحق الموظفين المسؤولين. وللمدعي العام أن يطلب إلى النيابة العامة أن تلاحق جزائياً الموظفين الذين ارتكبوا جرائم من شأنها إلحاق الضرر بالأموال العمومية. والملاحقة هنا تتم من دون إجازة من السلّطة الإدارية على أن تحاط الإدارة المعنية والتفتيش المركزي بالأمر وذلك خلافاً للمادة ٦١ من قانون الموظفين التي تنصّ على عدم جواز ملاحقة الموظفين في الجرائم الناتجة عن الوظيفة إلاّ بناءً على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها.

### الفقرة الثالثة: الهيئة العليا للتأديب

تم تشكيل المجلس التأديبي العام سنة ١٩٦٥ وقد أوكل إليه مهمة النظر بالمخالفات التي يرتكبها الموظف ومحاكمته فيما لو أثبتت التهم الموجهة ضده. إلا أنه تم تعديل المادة ١٣ من المرسوم ٦٥-٥٤ ووضع حداً لمجلس التأديب الثلاثي وأوجد مكانه مجلساً واحداً سمي الهيئة العليا للتأديب، تشمل

صلاحياتها جميع العاملين في الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على أنواعهم وأجراء ومتعاملين، إلا أنه ورد استثناء لبعض الفئات من الموظفين الذين يخضعون لمجالس خاصة، كالقضاة وأعضاء الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية ورجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام ... وتتم إحالة الموظف المخالف بقرار أو مرسوم من قبل السلطة التي لها حقّ التعيين أو من قبل هيئة التفتيش المركزي.

تعتبر الهيئة العليا للتأديب السلطة العليا لفرض العقوبات المسلكية إذ يحقّ لها أن تفرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية كما يحقّ لها أن تفرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الأولى فيما إذا تبين لها أن الموظف لا يستحقّ عقوبة أشد.

وتتألف حسب المادة ١٣ من المرسوم الإشتراعي ٦٥-٥٤ من رئيس وعضوين يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ومن عضوين احتياطيين غير متفرغين لإكمال عضوية الهيئة في حال مرض أو تغيب أو تنحى أحد أعضائها. وعلى النحو الذي نلحظه في مجلس شورى الدولة، فإن للهيئة مفوض حكومة يتولاه مفتش عام من ملاك التفتيش المركزي.

أمّا من حيث طبيعة الهيئة العليا للتأديب، فهي وإن كانت تشبه المحاكم التأديبية، إلا أنها مع ذلك تعتبر هيئة إدارية ذات صفة قضائية، وعلى هذا الأساس يمكن مراقبة قراراتها من قبل مجلس شورى الدولة ضماناً لاحترامها للمشروعية وللمبادئ العامة للقانون، أمّا الواقع فمغاير تماماً، إذ أن مسألة قابلية الطعن بقرارات الهيئة العليا للتأديب لم تثبت لدى الإجتهد، وهذا ما سنناقشه لاحقاً.<sup>١</sup>

ويعتبر إنشاء الهيئة العليا للتأديب من أبرز الضمانات التي أوجدها المشرّع نظراً لطبيعة تشكيلها، ولأصول المحاكمة أمامها وللصلاحيات المعطاة لها، إذ أنها تملك حقّ فرض أي عقوبة من العقوبات المنصوص عنها في قانون الموظفين حيث ورد في المادة ٥٥ منه على أنه لمجلس التأديب أن يفرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية، كما يحقّ له أن يفرض أية عقوبة من الدرجة الأولى في ما إذا تبين له أن الموظف لا يستحقّ عقوبة أشد.

### المبحث الثاني: مبدأ عدم جواز تفويض السلطة التأديبية

يعتبر التفويض طريقة يتم بموجبها منح سلطة إدارية مرؤوسة من قبل سلطة إدارية أخرى رئيسة لها تسلسلياً حقّ التصرف باسمها في حالة أو في مجموعة حالات معينة.<sup>٢</sup> لقد حدّد القانون شروطاً معينة لكي يكون القرار الإداري منتجاً لمفاعيله حيث يجب أن يتوفر فيه الإختصاص والسبب والشكل والغاية. والقرار التأديبي هو بطبيعة الحال قرار إداري ويجب أن يحتوي على الأركان عينها.

<sup>١</sup> فوزت فرحات، مرجع سابق، ص ٣٦٦

<sup>٢</sup> يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٣٦٧

في ما يتعلق بركن الإختصاص فهو يعني الصلاحية القانونية التي تمنح لهيئة أو لموظف لمباشرة عمل من الأعمال القانونية.<sup>1</sup> والقاعدة المستقرة في مجال الإختصاص هي شخصية الاختصاص، بحيث ينبغي أن يمارسه الموظف المختص ولا يجوز له تفويض غيره إلا في حال ورود نصّ بذلك.<sup>2</sup> فالتفويض إذاً جائز في الأعمال الإدارية إلا أن العقوبات التأديبية لا يمكن أن توقع على الموظف المخالف إلا من قبل المرجع الصالح لتوقيعها. وقد أقرّ الإجتهد الفرنسي هذا المبدأ وسار القضاء الإداري اللبناني في نفس الإتجاه.<sup>3</sup>

فمخالفة قواعد الإختصاص تجعل من القرار التأديبي معيباً بعبء الإختصاص ومن ثمّ يكون باطلاً وحرماً بالإلغاء لتعلقه بالنظام العام.<sup>4</sup>

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه يتعين على من يكلف بإجراء التحقيق أن يقوم به بنفسه وأنه لا يجوز أن يكلف غيره بإجرائه، وإلا كان تكليفاً من غير مختص، مما يؤثر في التحقيق ويؤدي إلى بطلانه باعتباره يمثل ضماناً جوهرية.<sup>5</sup>

كذلك قضت بأنه لا يجوز التفويض في توقيع الجزاء إلا إذا كان القانون يسمح بذلك، وإن عدم وجود نصّ قانوني يسمح بالتفويض في توقيع الجزاء يجعل من القرار التأديبي الصادر باطلاً مما يستوجب إلغائه، لأنه صدر من غير مختص.<sup>6</sup>

وبالمعنى ذاته ورد أنه من حيث المبدأ لا يجوز تفويض السّطة التأديبية إلا في حال وجود نصّ خاص أو ظروف إستثنائية .

“ En principe, le pouvoir disciplinaire ne se délègue pas sauf texte spécial ou circonstances exceptionnelles ».<sup>7</sup>

ورود أيضاً:

“ Le conseil d'état juge que la compétence répressive ne peut être déléguée que lorsque la délégation est expressément autorisée par le texte conférant la compétence, et conformément aux conditions qu'il précise faute de quoi la répression est annulable ”.<sup>8</sup>

وهذا يعني أن مجلس الدّولة (الفرنسي) يرى أن صلاحية التأديب لا يمكن تفويضها إلا في حال وجود نص صريح يجيز ذلك، ووفقاً للشروط التي يحددها، وإلا كانت الملاحقة التأديبية بحكم الملغاة.

<sup>1</sup> ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، بغداد ٢٠١٢، ص ٣١٥

<sup>٢</sup> أعمار الحسيني، مرجع سابق، ص ٢٠٦

<sup>٣</sup> فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، مرجع سابق، ص ٣٢٤

<sup>٤</sup> عثمان سلمان العبودي، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، بغداد ٢٠١٠ ص ٣٢٤

<sup>٥</sup> حكم رقم ١٠٤٢ لسنة ١٩٩٤-١١-١٣ في ٣٩ في ١٩٩٤-١١-١٣ مجموعة مبادئ السنة الأربعون ص ٤٧٣، أشار إليه أعمار الحسيني، التجريم والعقاب في

النظام التأديبي ص ٢٠٨

<sup>٦</sup> حكم رقم ١٢٨٦ لسنة ٤٠ في ٢٧-٦-١٩٩٩ أشار إليه محمد ماهر أبو العينين، الدفوع التأديبية، القاهرة، ص ٢٩٠

<sup>7</sup> Alain plantey, op cit, p 453

<sup>8</sup> Jacques.Mourgeon, la repression administrative, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1967 p

وقد سار إجتهد مجلس شورى الدولة في لبنان في نفس الاتجاه معتبراً أنه "لا مكان للتفويض في نطاق الإختصاصات التأديبية إلا بموجب نص تشريعي صريح. إن النص الذي يولي المدير العام إمكانية تفويض بعض صلاحياته للمدير، يجب قصره على الصلاحيات الإدارية دون الإختصاصات التأديبية".<sup>١</sup>

وبالمعنى ذاته: " إن تفويض السلطة من الرئيس للمرؤوس غير جائز في نطاق الإختصاصات التأديبية إلا بموجب نص تشريعي أمر، وفي المقابل فإن ترك الرئيس المباشر الأمر للرئيس التسلسلي الأعلى في اتخاذ ما يراه مناسباً بشأن العقوبة هو من قبيل التفويض غير الجائز أيضاً، مما يجعل القرار المطعون فيه مشوباً بعيب تجاوز حد السلطة لمخالفته الأصول الجوهرية التي يفرضها القانون".<sup>٢</sup>

وبرأينا حسناً فعل المشرع ونؤيد ما سار عليه الإجتهد، فالمراد من فكرة التفويض هو تسهيل وتسريع إنجاز الأعمال الإدارية تحقيقاً للمصلحة العامة وبغية تخفيف العبء عن المفوض. أمّا فكرة التأديب فتختلف كل الاختلاف، على اعتبار أنها تهدف إلى تدعيم الإنضباط وتقوية السلطة الرئاسية والحفاظ على التراتبية والهرمية. فالسلطة التأديبية تعتبر أساس النظام التأديبي في الوظيفة العامة، لذلك نجد أن سلطتها مقيدة لهذه الناحية ولا يوجد في القانون اللبناني أي نص يترك لها سلطة تقديرية في تفويضها أو التنازل عنها. فغير منطقي، أن يقوم المدير العام على سبيل المثال المسؤول عن محاسبة رؤساء المصالح التابعين له، بتفويض صلاحية تأديبهم لهم، فهل يقومون بمحاسبة أنفسهم؟

### المبحث الثالث: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

يقصد بهذا المبدأ أنه لا يمكن تقرير مسؤولية شخص إلا عن خطأ ارتكبه بنفسه، وأن تتوافر بين خطأ هذا وبين الضرر المتحقق رابطة السببية، فلا تجوز المساءلة في المجال العقابي إلا في مواجهة شخص المتهم الذي تطالب الإدارة بإنزال العقاب عليه وأن لا ينصرف أثر العقوبة إلا إليه.<sup>٣</sup> إلا أن هذا المبدأ ليس معمولاً به على إطلاقه، بل يرد عليه بعض الاستثناءات:

### المطلب الأول: مسؤولية الرئيس عن الأوامر التي يصدرها إلى مرؤوسيه

المبدأ أن كل موظف مسؤول عن التصرفات التي يأتيها وأن يحاسب عن أي ضرر ينتج عنها. والسؤال الذي يطرح في هذا السياق هو عن مسؤولية الموظف الذي يتلقى الأوامر التي يصدرها رئيسه وتكون مخالفة للقوانين، فهل يتوجب على الموظف في هذه الحالة التقيد بالأوامر وتنفيذها؟ وفي حال الإيجاب هل تترتب مسؤوليته؟

لقد راعى نظام الموظفين رقم ١١٢ - ٥٩ هذه الحالة في المادة ١٤ منه مورداً بشكل صريح الخطوات التي يتوجب على الموظف القيام بها في مثل هذه الحالة وهي:

<sup>١</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٢٤٢ تاريخ ٢١-٧-١٩٦٩، المجموعة الإدارية ١٩٧٠، ص ٥٦، أشار إليه فوزي حبيش، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٢٩٢

<sup>٢</sup> شورى لبنان، قرار رقم ١٢، تاريخ ١١-١٠-٢٠٠٦، عصمت عويضة-الدولة، م.ق. ٢٠١٢، ص ٢٤

<sup>٣</sup> مازن راضي، مرجع سابق، ص ٢٨٥

- يتوجب على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى هذه المخالفة.
  - وينفذ الأوامر إذا أکدها رئيسه المباشر.
  - للموظف أن يرسل نسخاً عن المراسلات التي جرت مع رئيسه المباشر إلى إدارة التفتيش المركزي.
- وبالتالي يتبين لنا ان المشرع رفع المسؤولية عن الموظف الذي ينفذ أوامر رئيسه المخالفة للقانون بعد أن يلفت نظره خطياً إلى المخالفة وبعد أن يؤكد عليها الرئيس مرة ثانية.

### المطلب الثاني: مسؤولية الرئيس عن أخطاء مرؤوسيه

حيث أن الإشراف هو أهم اختصاصات السلطة الرئاسية والتي تجسد الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي.<sup>١</sup>

وبما أن الرئيس يتولى وفقاً لأحكام القانون مهمة الإشراف على أعمال الموظفين التابعين له، فنترتب إذاً تلقائياً مسؤوليته في حال تبين أن الأخطاء المقترفة من قبل مرؤوسيه نتجت عن تقصيره في الإشراف عليهم.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر ضمن هذا الإطار بما يلي:

" إن مسؤولية الرئيس الإداري مستمدة من مسؤولية مرؤوسيه وإذا كانت المخالفة التي وقعت في دائرة عمله هي مخالفة مالية فإن هذا الوصف لا يتجزأ بينه وبين مرؤوسيه فإهمال الرئيس الإداري في الإشراف على مرؤوسيه ومتابعة أعمالهم مما أدى إلى وقوع مخالفات مالية يعد في ذاته مخالفة مالية تستوجب على الجهة الإدارية إحالة التحقيق بشأنها إلى النيابة الإدارية".<sup>٢</sup>

إلا أن هذه المسألة ليست مطلقة حسب ما جاء في قرار لمجلس شوري الدولة في قرار المهندس أنطوان عون-الدولة الذي نصّ على:

" بما أنه يتبين من مضمون القرار المطعون فيه أن هيئة التفتيش المركزي فرضت عقوبة تأخير التدرج على المستدعي عون لعدم مراقبته أداء الموظف إ.أ. ( رئيس أشغال صيانة المراكز الدولية في وزارة الإتصالات) من خلال قراءة الملفات التي تظهر جميع الأعمال والأوامر التي يقوم بها هذا الموظف...

وبما أن إجراء أعمال التوقيت اليومية على عمل الموظفين والنظر بتطابقها مع الإجراءات المتبعة هي عملية صعبة وتتطلب الكثير من الوقت والإمكانيات الغير متوفرة.

وبما أن الأخطاء المنسوبة إلى المستدعي والمتمثلة بعدم إجراء رقابته على أعمال موظفي السنترالات وذلك من خلال إهماله الإطلاع على الملفات التي تحال أسبوعياً وما نتج عن هذا الإهمال

<sup>١</sup> فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، مرجع سابق، ص ١٠٤  
<sup>٢</sup> طعن رقم ٥٢٧٣ لسنة ٤٢ ق.ع جلسة ١٧-١٢-٢٠٠٠ سنة المكتب الفني "٤٦ الجزء الأول" ص ٣٢٥، أشار إليه مازن راضي، مرجع سابق، ص ٢٨٦

من ارتكاب الموظف إ.أ. لخطأ تمثل في محو ملفات الفوترة لا تتناسب مع حجم العقوبة المتخذة، وذلك بالنظر إلى صعوبة التدقيق في الكم الهائل من المعاملات التي ترد يومياً...

مما يستوجب نقض قرار هيئة التفتيش المركزي.<sup>١</sup>

إذاً يتبين لنا أن مساءلة الرئيس عن أخطاء مرؤوسيه ليست مطلقة، بل تقاس حسب ظروف كل قضية، وحسب الإمكانيات التكنولوجية والبشرية المعطاة إلى الرئيس لممارسة دوره الإشرافي والرقابي.

### المبحث الرابع: مبدأ اقتراح الرئيس المباشر

من الجدير بالذكر أن فرض العقوبة على الموظف لا يمكن أن يتم إلا بناءً على اقتراح رئيسته المباشر بهدف تقوية ضمانات الموظف، وهذا ما أكدت عليه المادة ٥٦ من نظام الموظفين في فقرتها الأخيرة إذ نصت على أنه "يحق لكل مرجع من المراجع المذكورة في الفقرات الثلاث الأولى من هذه المادة، بعد أن يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته، أن يقترح على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة أشد".

وقد ورد في قرار لمجلس شوري الدولة توضيحاً كافياً ووافياً لحسنات هذا الإجراء الجوهري: "... إن الرئيس التسلسلي المباشر هو شريك كامل في توقيع العقاب، وإن المشرع ربط سلطة التأديب التي يملكها المحافظ أو المدير العام باقتراح إيجابي ومسبق للعقوبة صادر عن الرئيس الإداري المباشر للموظف، بمعنى أن أي تدبير تأديبي يتخذه المحافظ أو المدير العام مشروط بإجراء تمهيدي يعتبر من الأصول والمراسم الجهرية بوصفها من الضمانات المؤدية لحماية حقوق الموظف، موضوع وفق ضوابط وأصول معينة من باب حسن الدراية الكفيلة لمنع الانتقام والتعسف في استعمال السلطة العقابية، وباعتبار أن الرئيس التسلسلي الأعلى لا يكون عليمًا بصورة كافية عن سلوك الموظف وليس على مسافة قريبة منه، في حين أن الرئيس التسلسلي المباشر هو الأجدر بتقدير الخطأ والملاءمة بوصفه أكثر التصاقاً وتحسناً بمعاناة مرؤوسيه، دون أن ينال هذا الحق من سلطة الرئيس الأعلى الذي له حق تشديد العقوبة المقترحة أو خفضها أو عدم توقيعها رغم وجود اقتراح بشأنها".<sup>٢</sup>

وجاء في المعنى ذاته:

" إن رئيس المصلحة هو حسب التسلسل الإداري الرئيس المباشر لرؤساء الدوائر والرئيس غير المباشر لمرؤوسي رؤساء الدوائر، له أن يمارس السلطة التأديبية المباشرة على رؤساء الدوائر والسلطة التأديبية على مرؤوسي هؤلاء بناءً على اقتراحهم".<sup>٣</sup>

والسؤال الذي يطرح في إطار هذا المبدأ هو التالي، هل يجب أن يقترح المدير العام العقوبة التي يفرضها الوزير أم يمكن للأخير فرض عقوبة بناءً على اقتراح الرئيس المباشر للموظف المعاقب؟

<sup>١</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٥٩٤، تاريخ ٢٢-٦-٢٠١٠، المهندس أنطوان عون-الدولة

<sup>٢</sup> شوري لبنان، قرار رقم ١٢، تاريخ ١١-١٠-٢٠٠٦، عصمت عويضة-الدولة، م.ق.إ. ٢٠١٢، ص ٢٤

<sup>٣</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٣٦، تاريخ ٢٤-١-١٩٧٣، أشارت إليه تغريد نعيمة، مرجع سابق، ص ٣٩١

لقد أجاز مجلس شورى الدولة في قرار صدر عنه في قضية إيفون سليمان - وزارة الإتصالات عن هذا التساؤل. ففي وقائع القضية أنه تقدمت المستدعية وهي رئيس دائرة بمراجعة تطلب فيها إبطال القرار الصادر عن وزير الإتصالات الذي فرض عقوبة حسم الراتب لمدة ثلاثة أيام لوجود عيب في الإجراءات الجوهرية، إذ تفرض المادة ٥٦ من نظام الموظفين أن يكون الرئيس المباشر للموظف قد اتخذ العقوبة الداخلة ضمن صلاحياته عندها يمكن للمرجع الأعلى أن يقترح فرض العقوبة الأشد.

وقد جاء قرار مجلس شورى الدولة مؤيداً لطلبات المستدعية معتبراً " أن الجهة المختصة بتوقيع العقاب لا تنحصر بالوزير وحده، وان المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي شريك كامل في ذلك، لأن المشرع ربط سلطة التأديب التي يملكها الوزير باقتراح إيجابي خطي ومسبق للعقوبة صادر عن المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي، بمعنى أن أي تدبير تأديبي يتخذه الوزير مشروط بإجراء تمهيدي صادر وفقاً للأصول عن المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي ويعتبر من الصيغ الجوهرية، بوصفه من الضمانات المقررة لحماية حقوق الموظف للحؤول دون الإنتقام والتعسف في استعمال السلطة التأديبية... وبما أنه ثابت من مضمون القرار أن وزير الإتصالات قد اتخذ العقوبة بناء على اقتراح مدير الإستثمار بالتكليف وليس بناء على اقتراح مدير عام الإستثمار والصيانة أو رئيس إدارة التفتيش المركزي، وهو بالتالي مستوجباً للإبطال".<sup>١</sup>

وحسناً فعل مجلس شورى الدولة بفرضه على الوزير إحترام أصول اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي لتوفير حماية وضمانة للموظف، لأنه ولئن كان الوزير هو الرئيس الأعلى في الإدارة إلا أنه يبقى غير ملم بأحوال الموظفين وبعيداً عنهم، على عكس المدير العام الذي يتواصل معهم يومياً، كذلك رئيس إدارة التفتيش المركزي الذي تسند إليه مهمة متابعة أحوال الموظفين ومدى قيامهم بجواباتهم.

<sup>١</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٣٥٣ تاريخ ٣-١-٢٠١٦، إيفون سليمان- الدولة

## الفصل الثاني:

### الضمانات أثناء مرحلتي التحقيق والمحاكمة

من البديهي أن تمر الملاحقة التأديبية بمرحلتين هما مرحلة التحقيق ومرحلة المحاكمة، فالأولى تهدف إلى التثبت من حصول المخالفة من قبل الموظف، أما الثانية فتعلن بنتيجتها براءته أو إدانته. ولا بدّ لأي سلطة تأديبية عندما تقرر ملاحقة الموظف المخالف وتوقيع عقوبة بحقه، من أن تتبّع الأصول المقررة لها في القانون في جميع مراحل الملاحقة.

فالتحقيق هو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، والتثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، والهدف منه هو الوصول للحقيقة في التهمة الموجهة إلى الموظف، وجمع المعلومات عنها من كافة العناصر المتصلة بها إذ لا يكون القرار التأديبي سليماً إلا إذا قام على أساس معلومات صحيحة، لذا فإن قوانين الخدمة المدنية المختلفة لا تجيز توقيع أية عقوبة على الموظف إلا بعد التحقيق معه<sup>١</sup>.

وكما يهدف إلى تيسير الوسائل إلى سلطة التأديب بقصد الكشف عن الحقيقية والوصول إلى وجه الحق، فهو يهدف أيضاً إلى تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف موضوع المساءلة التأديبية، حتى يأخذ للأمر عدته، ويتأهب للدفاع عن نفسه ودرء ما يوجّه إليه<sup>٢</sup>.

---

<sup>١</sup> حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٦٦١ لسنة ١٩٦٥.  
<sup>٢</sup> المحكمة الإدارية العليا في مصر، ١١ شباط ١٩٦١، أشار إليه يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، مرجع سابق، ص ٣١٧

أمّا المحاكمة فهي المرحلة الثانية والأخيرة حيث تفرض العقوبة على الموظف بعد أن تكون قد وضحت الصورة وظهرت معالم القضية، وبالرغم من ذلك، كرّس المشرع ضمانات واسعة للموظف في هذه المرحلة لا تقل أهمية عن تلك المخصصة له في مرحلة التحقيق. وفي متن هذا الفصل، سنقسم الضمانات الممنوحة للموظف المخالف إلى ضمانات شكلية وضمّانات موضوعية. نقصد بالأولى تلك التي لا تتعلق بموضوع المخالفة وبالثانية تلك التي تصب مباشرة في موضوع المخالفة وتتصل بشكل خاص بحقّ الدفاع.

### الفرع الأول: الضمانات الشكلية في مرحلة التحقيق

سنعرض في المبحث الأول موضوع تحريك الملاحقة التأديبية والإحالة إلى التحقيق، ثم سننتظر في المبحث الثاني إلى الجهة المولجة إجراء التحقيق، وفي المبحث الثالث إلى كتابة التحقيق، على أن نفرّد المبحث الرابع لبحث ضمانات سرية التحقيق.

### المبحث الأول: تحريك الملاحقة التأديبية والإحالة إلى التحقيق

يعتبر التحقيق مرحلة أساسية وخطيرة في مسار المساءلة التأديبية، فعلى الرغم من كونه مرحلة تمهيدية تسبق توقيع العقوبة ولا يحمل أية قوة تنفيذية، إلا أن أهميته تكمن في البحث عن الحقيقة وجلائها وتبرئة الموظف في حال كانت التهمة الموجهة إليه مجرد كيد لتشويه سمعته، فهو وسيلة للوصول إلى الحقيقة.

من حيث المبدأ، يعتبر التحقيق بحد ذاته ضمانات رئيسية لحقوق الموظف تحول دون توقيع عقوبة بحقه اعتبارياً ودون دليل يدينه، غير أن الواقع مغاير، " فبالرغم من خطورة وأهمية هذه المرحلة بالنسبة إلى الموظف والإدارة معاً، فإن الكثير من قواعد غير مكرّسة بنصوص تشريعية أو تنظيمية صريحة، أو هي منصوص عليها إلا أنها تفتقد الوضوح، لذا تدخّل القاضي الإداري لسدّ الفراغ مستنداً إلى المبادئ العامة من جهة ومسترشداً بأصول المحاكمات المدنية والجزائية من جهة أخرى".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص ٣١٧

"فلا يمكن فرض العقوبة التأديبية إلا بالإستناد إلى أخطاء مسلكية ثابتة بشكل تام ولا يكفي الاستناد إلى مجرد قناعات".<sup>١</sup>

لذلك تعتبر الإحالة إلى التحقيق وسيلة إجرائية مقصود بها البدء في التحقيق مع الموظف لوجود احتمال قوي بارتكابه مخالفة تأديبية.<sup>٢</sup>

وبالرغم من تشابه قرار الإحالة والقرار الإداري في ما يتعلق بالإختصاص والغاية والسبب والشكل إلا أن مجلس شورى الدولة اعتبره من الأعمال التمهيدية التي لا يمكن الطعن بها أمامه. إلا أن بعض الفقه ذهب إلى اعتبار أن قرار الإحالة يعد قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن به استقلاً.<sup>٣</sup> أما من حيث التطبيق فالنوعان تتضاعف، فنجد أن عملية الإحالة إلى التحقيق والتحقيق بحدّ ذاته يستخدمان لتخويف وترهيب الموظف والإنترقام منه، بل أكثر من ذلك، مجرد تلويع الرئيس بإحالة الموظف إلى التحقيق كافية بحدّ ذاتها لإرعابه، لا سيّما في ظل تمتع الرئيس الإداري بنفوذ وسلطة استثنائية لإجراء التحقيق. في الحقيقة، المشكلة لا تكمن في النظام بحدّ ذاته أو بالقوانين بل بسوء استعمالها وتحويلها عن الغاية التي وضعت من أجلها.

لرأب هذا الصدع وإصلاح الخلل، خاصة أنه قد تصاحب مرحلة التحقيق إشاعات وغباب تؤثر على سمعة الموظف، لا بدّ من وضع ضوابط لهذا الإجراء بحيث لا تتم الإحالة إلى التحقيق ما لم ينسب إلى الموظف خطأً محدداً وشبه مؤكد، وغير مستند إلى شائعات.

أما في لبنان، فقد استقر إجتهد مجلس شورى الدولة على "أن إجراء التحقيقات هو من الأعمال الممهدة لاتخاذ التدابير التأديبية ويدخل ضمن السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التسلسلية".<sup>٤</sup> وبالتالي لا يمكن الطعن بقرار الإحالة على اعتبار أنه قرار تمهيدي لا يؤثر على الوضع الوظيفي للموظف، وهو ما سيتم بحثه بإسهاب في القسم الثاني من هذه الرسالة.

من الناحية التطبيقية، يعود أمر تحريك الملاحقة التأديبية ما لم يكن هنالك نص صريح مخالف إلى السلطات الإدارية التي ينتمي إليها الموظفون المخالفون، سواء كان فرض العقوبة التأديبية من اختصاصها هي، أم من إختصاص السلطة التسلسلية الأعلى منها، أم من إختصاص مجلس تأديب أو محكمة تأديبية.<sup>٥</sup>

وفي هذا الإطار، نشير إلى أن الإدارة تتمتع بسلطة استثنائية واسعة لتحريك الملاحقة التأديبية من عدمها، حتى لو ثبت لها على وجه قاطع وجود خطأ مسلكي ونسبته إلى موظف معين دون رقابة من القضاء عملاً بمبدأ ملائمة الملاحقة "l'opportunité des poursuites"، وهذا ليس بالمستغرب، فالإدارة هي المؤتمنة بالدرجة الأولى على المصلحة العامة، وهي أدري بشعابها، وتعرف ما خفي، وتقدر

<sup>١</sup> شورى لبنان، قرار رقم ١٤٨، تاريخ ١٥-١٢-٢٠٠٥، علي زراقط-الدولة، م.ق.، ٢٠١١، ص ٢٩٨

<sup>٢</sup> عثمان سلمان العبودي، مرجع سابق، ٢٠١٠

<sup>٣</sup> عبد الفتاح الحسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار المهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ١٤٦-١٤٧

<sup>٤</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٥٠، تاريخ ١٣-١٠-٢٠٠٥، جوزيف طرييه-الدولة، م.ق.، ٢٠١١، ص ٨٨

<sup>٥</sup> يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، مرجع سابق، ص ٣٠٦

الجدوى من العقاب أو من عدمه في ضوء كل حالة على حدة استناداً إلى الملف الشخصي وإضبارة كل موظف مع الأخذ بالحسبان الإعتبارات الشخصية والاجتماعية والعائلية والاقتصادية والصحية.... وبالمعنى ذاته:

“ Il appartient à l'autorité compétente d'apprécier s'il convient de poursuivre ou non, et elle peut être incitée à s'abstenir, en dehors même du cas de doute quant à la réalité de la faute disciplinaire, en considérant par exemple les bons antécédents de l'agent, sa situation de famille, son état de santé... »<sup>1</sup>

وبعد الإطلاع على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء والمقارنة فيما بينها، لا سيما نظام الموظفين رقم ٥٩/١١٢ وإنشاء التفتيش المركزي رقم ٥٩/١١٥ والقوانين ذات الصلة، نخلص إلى القول بأن أمر تحريك الملاحقة التأديبية يعود حصراً إمّا للرئيس المباشر أو الرئيس التسلسلي وإمّا لهيئة التفتيش المركزي ضمن إطار الصلاحيات المنوطة بها وفي معرض ما تقوم به من تفتيشات وتحقيقات، في حين أن الهيئة العليا للتأديب لا تضع يدها على الملفات التأديبية ولا يثبت اختصاصها إلا بموجب مرسوم أو قرار إحالة من السلطة التي لها حقّ التعيين، أو بقرار من هيئة التفتيش المركزي وفقاً للمادة ٥٨ من نظام الموظفين التي تنص على التالي:

" يحال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم أو بقرار من السلطة التي لها حقّ التعيين ويحال أيضاً بقرار من هيئة التفتيش المركزي".

وبالنتيجة لا تملك الهيئة صلاحية تحريك الملاحقة التأديبية من تلقاء نفسها باستثناء حالة إستثنائية تدخل في إطار توسيع صلاحيات الهيئة العليا للتأديب للتعرض لوقائع (مخالفات مسلكية) أو متهمين لم يرد ذكرهم في قرار الإحالة، حيث نصت المادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ المعدلة بموجب القانون رقم ٢٠٠٠/٢٠١ تاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٠ على ما يلي:

"إذا تبين أثناء المحاكمة أن الموظف أو المستخدم أو المتعاقد أو الأجير أو المتعامل المحال أمام الهيئة قد ارتكب مخالفة أخرى لم تذكر في مرسوم أو قرار الإحالة أو أن لسواه من العاملين في إحدى الإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو المصالح المستقلة أو البلديات علاقة في المخالفة موضوع الإحالة ولم يحل على الهيئة بسببها، أو أن هناك مخالفة أخرى اقترفت من أحد هؤلاء العاملين ولم يرد ذكرها في الإحالة. فللهيئة أن تطلب إلى التفتيش المركزي إجراء التحقيق اللازم في القضية أو التوسع فيه وإيداعها النتيجة. وتنتظر الهيئة في القضية وتبّت بها ضمن نطاق سلطتها".

أمّا بالنسبة لكيفية الإحالة، فتختلف بحسب المرجع الذي أحالها. بما يتعلق بالإحالة الحاصلة من قبل السلطة الإدارية المختصة، فتتم بعد قيامها بالتحقيق مع الموظف، حيث يرفع المحقق تقريره إلى رئيسه التسلسلي، وإذا تبين لهذا الأخير أن الفعل ثابت على الموظف وهو على قدر من الخطورة ويستدعي

<sup>1</sup>Renè chapus, op cit, p300

عقوبة أشد من تلك التي تدخل ضمن صلاحياته أو صلاحيات رئيسه التسلسلي، يستكمل عندها الإجراءات اللازمة لإحالة الموظف إلى الهيئة العليا للتأديب بعد توفير الضمانات اللازمة له. أما بالنسبة للإحالة التي تتم من قبل التفتيش المركزي، فبعد الانتهاء من التحقيق من قبل المفتش، ينظم الأخير تقريراً إلى رئيس إدارة التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام مقترحاً العقوبة المناسبة، ثم يعرض رئيس إدارة التفتيش المركزي التقرير على هيئة التفتيش المركزي لتفرض العقوبة الملائمة باستثناء إنزال الدرجة وإنزال الرتبة والصرف والعزل التي تخرج عن صلاحياتها. وبعد فرض العقوبة يمكن للهيئة أن تحيل الموظف المسؤول إلى الهيئة العليا للتأديب بقرار مباشر منها ودون وجوب أخذ موافقة السلطة الإدارية.<sup>١</sup> بعد إجراء الإحالة، يبلغ قرار الإحالة إلى الهيئة العليا للتأديب ومفوض الحكومة لديها والإدارات المختصة التابع لها الموظف والتي يتوجب عليها أن تنظم ملفاً للقضية موضوع الإحالة وتودعه مفوض الحكومة مرفقاً بتصريح بأنه لم يعد لديها أية وثيقة أخرى تتعلق بالقضية، وبخلاصة الملف الشخصي للموظف، وبالوثيقة المتعلقة باختيار مقام.<sup>٢</sup>

فإذاً تعتبر صلاحية الإحالة إلى التحقيق ضماناً بارزة للموظف، فإذا ما أُحيل هذا الأخير إلى التحقيق من قبل سلطة غير مختصة بإحالاته إليه فإن هذا يؤدي إلى بطلان التحقيق، وينسحب هذا البطلان إلى القرار الصادر بتوقيع الجزاء كأثر لهذا التحقيق، حيث أن ما بني على باطل فهو باطل.<sup>٣</sup>

### المبحث الثاني: الجهة المولجة إجراء التحقيق

إن الجهة التي تتولى التحقيق مع الموظف المخالف هي تلك التي يحددها القانون صراحةً لهذه الغاية. فليس كل مرجع إداري صالحاً لإجراء التحقيق، بل ذلك يقتصر حصراً على المراجع التي ينعقد لها هذا الإختصاص في الأحكام التشريعية والتنظيمية المرعية، علماً بأن أي مخالفة لهذه الأحكام تجعل التدبير التأديبي صادراً عن مرجع غير مختص مما يستدعي إبطاله لعله عدم الصلاحية المتعلقة بالانتظام العام.<sup>٤</sup>

في لبنان، تتعدد الجهات التي تتولى عملية التحقيق تبعاً لتعدد السلطات التي تفرض العقوبة وهي تنقسم إلى السلطة الرئاسية والهيئات التأديبية المتمثلة بالهيئة العليا للتأديب والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة. وتجدر الإشارة إلى أن الصلاحية المعطاة للسلطة الإدارية المختصة لإجراء التحقيق مع الموظف المخالف تعتبر حقاً أصيلاً تمارسه بصورة تلقائية، وتتبع من مسؤوليتها عن ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وضمن قيام الموظفين لواجباتهم.

أما بالنسبة إلى التحقيقات التي تجريها الهيئات التأديبية، فلا يمكن لها أن تسلب السلطة الرئاسية حقها الأصلي في إجراء هذه العملية وفق ما جاء في التقارير السنوية للتفتيش المركزي:

<sup>١</sup> يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهد، مرجع سابق، ص ٣٧٩-٣٨٠  
<sup>٢</sup> مرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ٨-٥-١٩٦٧ نظام المجلس التأديبي العام للموظفين (الهيئة العليا للتأديب)

<sup>٣</sup> د. مازن راضي، مرجع سابق، ص ٣٠٦

<sup>٤</sup> يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص ٣١٩

" إن التفتيش المركزي في الأساس ووفقاً للأنظمة الراهنة التي ترعاه، كمال (يكمّل) الرقابة التسلسلية الداخلية المنوطة بالرؤساء، وليس للحلول محلها على الإطلاق".<sup>١</sup>

وكذلك ورد أنه: "... مع أن مهمة الرقابة والتحقيق هي في الأساس من أعمال السلّطة التسلسلية قبل أن تكون من أعمال التفتيش المركزي".<sup>٢</sup>

ونلاحظ أن أصول التحقيق المتبعة لدى كل مرجع من المراجع المختصة ليست واحدة، وهي تتدرج من حيث مقدار الضمانات التي تمنحها للموظف المحال أمامها، وقد عمد المشرّع إلى الموازنة بين هذه الضمانات والحقوق من جهة وصلاحيّة توقيع العقوبة وجسامتها وخطورة الذنب المرتكب من جهة أخرى. فالضمانات التي منحها المشرّع للموظف في مواجهة سلطة التأديب الرئاسية تكاد لا تذكر، بل أن المشرّع لم يأت على ذكر أي ضمانات باستثناء الإعتراض، في حين أنه بالمقابل أحاط التحقيق المجري أمام الهيئة العليا للتأديب بالعديد من الضمانات مما جعلها تشبه إلى حد كبير الأصول المتبعة في المحاكمات الجزائية.

وبرأينا حسناً فعل المشرّع، فعلى الرغم من بعض الملاحظات التي سنوردها لاحقاً، فهو بمنحه الرئيس الإداري سلطة فرض عقوبة مباشرة بحق مرؤوسيه يكون قد أعطاه القدرة على فرض النظام تحقيقاً للمصلحة العامة، وبحصر صلاحيته ببعض العقوبات البسيطة التي لا تؤلم، يكون قد أعطى بالمقابل المرؤوس ضمانات هامة تمنع مغالاة الرئيس. أضف إلى ذلك، لعب مجلس شورى الدولة دوراً كبيراً في سدّ الفراغ التشريعي بمنحه الموظف بعض الضمانات العامة التي أعطاها منزلة القانون وهي ما تعرف بالمبادئ العامة للقانون كحقّ الدفاع وتعليل القرار التأديبي وغيرها حتى أثناء التحقيق الذي يجريه الرئيس المباشر.

أمّا من ناحية إجراءات التحقيق الذي تقوم به الجهات الإدارية، فقد تناولتها المادة السابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩ المتعلق بتنظيم الإدارات العامة حول كيفية إجراء التحقيق من قبل الجهات الإدارية، عندما حددت مهام المدير العام الذي يتولى إدارة الدوائر التابعة له وتنسيق الأعمال فيما بينها ومراقبة تنفيذها، كذلك مراقبة سير العمل بتفتيش الدوائر والموظفين واتخاذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين وإصلاح الأخطاء واتخاذ التدابير التي تؤول إلى تلافيتها، والبقاء على اتصال مباشر مع إدارة التفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش وله أن يكلف التفتيش المركزي إجراء التفتيش في الدوائر التابعة له بالإضافة إلى ما يقوم به شخصياً من أعمال التفتيش.

أمّا المادة الثامنة من المرسوم ذاته، فحددت صلاحيات كل من المدير ورئيس المصلحة ورئيس الدائرة في ما خصّ أعمال التحقيق، إذ يتوجب عليهم إدارة الأعمال في الأقسام التابعة لهم والسهر على حسن قيام الموظفين بالمهام الموكلة إليهم ومراقبة وتفتيش الدوائر.

<sup>١</sup> التقرير الحادي عشر لرئيس هيئة التفتيش المركزي عن أعمال التفتيش ١٩٧٣-١٩٧٤، المنشور في الجريدة الرسمية، ملحق العدد ٢٥، تاريخ ١٩٧٥

<sup>٢</sup> تقرير رئيس التفتيش المركزي عن أعمال التفتيش المركزي لعام ٢٠٠٠، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٣٤، تاريخ ٢٠٠٠

أما من الناحية التطبيقية، فيجري التحقيق على الشكل التالي: عندما يرتكب الموظف مخالفة مسلكية، يقوم الرئيس التسلسلي المباشر إما شخصياً وإما بواسطة رئيسه المباشر الأعلى منه، أو بواسطة انتداب أو تكليف موظف من نفس رتبة الموظف المخالف على الأقل بالتحقيق مع الموظف المتهم. ولأجل هذا ينتقل المحقق إلى الإدارة التي ينتمي إليها الموظف المتهم ويتصل برئيس هذا الموظف المباشر معرّفاً عن نفسه ومبيناً صفته، ومن ثم يطلب حضور الموظف المطلوب ويستمع إلى أقواله بعد أن يحيطه علماً بالمخالفات المنسوبة إليه وينظم بذلك محضر يتلوه في النهاية، ويوقعه كلاهما مع الكاتب في حال وجوده. وبالطريقة ذاتها يستمع إلى الشهود وينظم محضراً ويضع بالنتيجة تقريراً يرفعه مع اقتراحاته إلى المراجع الإدارية المختصة أو يتخذ هو القرار إذا كان المرجع المختص قانوناً بهذا الشأن. أما بالنسبة إلى التحقيق المجري من قبل التفتيش المركزي، فتطبق فيه الأصول نفسها من قبل المفتش الذي عليه أن يتصل بالرئيس المباشر للموظف وأن يعرف عن نفسه، ثم يستدعي الموظف ويواجهه بما هو منسوب إليه، ويستمع إلى أقواله ويسجلها في محضر موقع من قبله، ويستمع إلى الشهود ويطلع على المستندات، ويستطيع أن يوقف الموظف المتهم.<sup>1</sup>

وقد استقر إجتهد مجلس شوري الدولة على أنه حتى في حال انتفاء النص القانوني على اتخاذ إجراءات تحقيق معينة، أو النص فقط على إعطاء المفتش جميع الصلاحيات اللازمة وحق الاستجواب والإستماع إلى الأفراد كما هو الأمر في المادة ٥ وما يليها من المرسوم رقم ٢٨٦٢ تاريخ ١٩٥٩ المتعلق بأصول التفتيش، فإن ذلك لا يعني أن حرية المفتش مطلقة أو أن الأمر يجري بهذا الخصوص بغير أصول أو ضوابط، بل يجب على هذه الإدارة استلهاً هذه الضوابط وتقديرها في قاعدة أساسية وتحقيق الضمانات القانونية وتوفير الاطمئنان لذوي الشأن ويجب أن يتمكن الفرد من الدفاع عن نفسه بشأن التهم الموجهة إليه بعد التحقيق معه وفقاً للأصول والقوانين والمبادئ العامة، فالتحقيق يجب أن تكون له مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف ومواجهته وسؤاله وتمكينه من الدفاع عن نفسه بما هو مؤاخذ عليه ومناقشته، حتى إثبات الوقائع أو عدم كفاية الدليل عليها وسماع من يجب سماعه من شهود وغير ذلك من مقتضيات الدفاع فإذا تخلف التحقيق عن هذه المقومات فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق.<sup>2</sup>

### المبحث الثالث: كتابة التحقيق

تعتبر كتابة التحقيق معاملة جوهرية تضمن للموظف حقوقه، و تمكنه في حال حصول مخالفات في التحقيق من المطالبة بإلغائها استناداً إلى أن الكتابة تشكل إثباتاً قوياً على ما تمّ فعلاً أثناء هذه المرحلة.

<sup>1</sup> يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، مرجع سابق، ص ٣٢٢  
<sup>2</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٥٧٨ تاريخ ١٣-٧-٢٠٠٦، خليل الخوري-الدولة، م.ق.ا. ٢٠١١، ص ١١٠١

فكما أن التحقيق يُعدُّ وسيلة للإثبات فهو أيضاً وسيلة للدفاع، لذا لا يجوز تبعاً لذلك أن تطغى فكرة الإثبات على اعتبارات الدفاع، كما يتوجب أن يكون التحقيق الذي تجريه الإدارة مع الموظف كتابياً، وذلك كي يتمكن الموظف من تسجيل كل ما يتصل بشأنه من المخالفات المنسوبة إليه، وحتى تكون أيضاً تحت تصرف الجهات المختصة بالفصل في الموضوع محل التحقيق<sup>١</sup>.

فالتحقيق الكتابي يضمن عدم ضياع معالم الظروف والملابسات التي يجري التحقيق في ظلها، كما أنها تكون حجة للموظف أو عليه، أي أن الكتابة تكون أكثر انضباطاً وأدق تعبيراً وأيسر مراجعةً وأكبر تأكيداً في مجال التحقيق<sup>٢</sup>.

كذلك تبدو أهمية الكتابة في تلك الصفة الرسمية للحفاظ على إجراءات التحقيق من التشويه، إضافة إلى كونها حجة للموظف أو عليه، فضلاً عن كونها الكتابة التي تسير لمهمة القاضي في بسط رقابته على مشروعية ما اتخذ من إجراءات إذا ما طعن أمامه في قرار الجزاء<sup>٣</sup>. حيث أنه بعد أن يتم تدوين إجراءات التحقيق، ينتهت القاضي من صحة الإجراءات التي اتبعتها جهات التحقيق والسلطات الانضباطية ومدى التزامها بالنصوص القانونية في هذا الشأن<sup>٤</sup>.

في لبنان، وبالرغم من عدم وجود نص صريح في المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩، فقد درجت العادة على ما يلي، عندما يرتكب الموظف ذنباً يقوم الرئيس التسلسلي إما شخصياً وإما بواسطة انتداب أو تكليف شخص آخر من رتبة الموظف على الأقل بالتحقيق معه، فيحيطه علماً بالمخالفة المنسوبة إليه، وينظم محضراً بذلك يوقعه معه بالإضافة إلى الكاتب في حال وجوده.

وكذلك يستنتج من أصول المحاكمة أمام الهيئة العليا للتأديب أن التحقيق يجب أن يكون تحريراً رغم أن المرسوم ٧٢٣٦ الخاص بنظام الهيئة العليا للتأديب لم يتضمن نصاً صريحاً وواضحاً على وجوب كتابة التحقيق.

ولبلورة أهمية الكتابة في التحقيق، نسترشد بقانون تنظيم قوى الامن الداخلي رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٠/٩/٦، الذي ينص في المادة ١٢٠ منه على أن كل عقوبة يجب أن تكون موضوع معاملة خطية وأن تتضمن تصريحاً خطياً من صاحب العلاقة حول الذنب المنسوب إليه. وهذا يدل على أنه حتى في مرفق عام أمني ومسلح حيث يعتبر الانضباط والمناقبية من الركائز والثوابت، فإن الضمانات الممنوحة للعناصر في مجال التأديب هي أكثر وضوحاً من الضمانات المقررة للموظفين والمنصوص عنها بشكل ملتبس في المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢.

<sup>١</sup> وفاء عبد الفتاح النعيمي، الحقوق السياسية للموظف العام في العراق و مدى تمتعه بها، اطروحة دكتوراه، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٠٦.  
<sup>٢</sup> محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة أعمال الإدارة في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد كلية الحقوق، ١٩٨٦، ص ٢٠٩. أشارت إليه وفاء نعيمة، ص ٢٠٦.

<sup>٣</sup> عمار الحسيني، مرجع سابق، ص ٣٠١.  
<sup>٤</sup> مازن راضي، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

وبالرغم من أهمية التحقيق الكتابي، إلا أننا نجد أن بعض التشريعات أجازت أن يكون التحقيق شفهيًا، كقانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، غير أنه قصر إجراء هذا التحقيق على الحالات المراد منها توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء.

كذلك أجاز المشرع العراقي فرض أي من عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب مباشرة بعد استجواب الموظف المخالف شفاهاً، وهي عقوبات لا تتصّف بالجسامة، وبالتالي يمكن للوزير أو رئيس الدائرة فرضها شفاهاً.<sup>١</sup>

ولكن على الرغم من بساطة العقوبات والتذرع بحجّة تسهيل إجراء التحقيق وكسب الوقت، إلا أن مجرد التفكير بإجراء التحقيق شفهيًا، قد يمسّ بضمانات الموظفين، لذا فمن الأحوط فرض كتابة التحقيق صوتاً للإثباتات والأدلة التي من شأنها حماية الموظف.

وعلى الرغم من كون الكتابة في التحقيق من الإجراءات الشكلية، إلا أنها ضمانات ذات مكانة في الإثبات وتكفل أن لا يكون التحقيق شكلياً، ونحن في هذا الإطار ندعو المشرع اللبناني إلى تعديل نظام الموظفين بأن يضاف إليه بشكل واضح لا لبس فيه وجوب أن يكون التحقيق موضوع معاملة خطية وفقاً لأصول محددة لاسيما التحقيق الذي يجريه الرئيس المباشر.

### المبحث الرابع: سرية التحقيق

من بين الضمانات التي كرّسها المشرع أيضاً ضمانات سرية التحقيق، وتهدف ابتداءً للمحافظة على سلامة التحقيق، وثانياً للحفاظ على سمعة الموظف وعدم التشهير به.

وقد ورد في الفقرة الأولى من المادة ١٧ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ القاضي بإنشاء التفتيش المركزي أن:

" المفتشين ملزمين بالمحافظة على سرية التحقيق. ولا يجوز لهم أن يطلعوا على سيره ونتائجه إلاّ الوزراء المختصين، ورئيس إدارة التفتيش المركزي، ورئيس مجلس الخدمة المدنية، ورئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بقضايا مالية."

نلاحظ أن التحقيق في القضايا التأديبية قد سار على خطى التحقيق في الأصول الجزائية لاسيما قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٣٢٨ تاريخ ٢٠١١/٨/٢ حيث ورد في المادة ٤٢ ما مفاده أن الضابط العدلي يلتزم في جميع الإجراءات التي يقوم بها بالسرية التامة. وكذلك نصت المادة ٥٣ من ذات القانون ما حرفيته: "يبقى التحقيق سرياً ما لم تحل الدعوى على قضاء الحكم."

أمّا الأسباب التي تبرّر الحفاظ على سرية التحقيق فهي:

أولاً: الحفاظ على كرامة الموظف، لأن من شأن إطلاع الغير أن يخل بهيبته وكرامته.

<sup>١</sup>مازن راضي، مرجع سابق، ص ٣١٩

ثانياً: الحفاظ على سرية المعلومات التي قد يشكل الكشف عنها إجهاضاً لنتائج التحقيق.  
ثالثاً: إن غاية التحقيق هي كشف الحقيقة، وليس مجالاً للإطلاع عليه من قبل الغير.  
رابعاً: تتجلى أهمية السرية في النأي عن ضغط الرأي العام لا سيما في المخالفات التي يكون لها صدًى جماهيرياً وإعلامياً.<sup>١</sup>

### الفرع الثاني: الضمانات الموضوعية في مرحلتي التحقيق والمحاكمة

لا ريب أن ضمانتي الحياد والدفاع يشكلان وجهين لعملة واحدة هي العدالة. ويستحيل فصل الضمانتين عن بعضهما، فغياب إحداهما تفرغ الأخرى من مضمونها وتصبح بلا قيمة أو موضوع. فالدفاع في معرض محكمة متحيزة سبق أن اتخذت قرارها لا ينفع، وكيف لمحكمة وإن كانت نزيهة وعادلة أن تحكم بحق متهم حرم حقه في الدفاع.

إن ضمانتي الحياد والدفاع يجب أن يتوافرا في كل مرحلة من مراحل الملاحقة التأديبية، في التحقيق كما في الحكم، فما بني على باطل فهو باطل. وفي دراستنا، سنعمد إلى شرح وتقنييد كل ضمانات على حدة وفي كل مرحلة بالاستقلال عن الأخرى استناداً إلى النصوص الدستورية والقانونية والأنظمة المرعية الإجراء، وعلى هدى أحكام مجلس شورى الدولة اللبناني ومجلس الدولة الفرنسي، ومسترشدين بالمبادئ العامة للقانون... وحريراً بنا أن نشير إلى أن الصعوبة تكمن في كون لبنان قد اعتمد أكثر من نظام لتأديب الموظفين، فنميز بين النظام الرئاسي والهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية التي خص كل منها بأصول خاصة. وبإدنى ذي بدء لا بدّ من شرح مبدأ الحياد.

### المبحث الأول: حياد جهتي التحقيق والحكم

يعتبر تأمين حياد الجهة المخولة إجراء التحقيق وتوقيع العقوبة بحق الموظف من البديهيات التي تساهم في حماية الموظف وتأمين الطمأنينة له، فمخالفة مبدأ الحياد تفرغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومن معناها الحقيقي.

وقد كرّست الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان هذا المبدأ في مادتها السادسة التي جاء فيها:  
" لكل شخص... الحق في مرافعة علنية عادلة خلال مدة معقولة أمام محكمة مستقلة غير منحازة مشكلة طبقاً للقانون".

<sup>١</sup> أعمار الحسيني، مرجع سابق، ص ١٤٦

كما ورد في المادة العاشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ما يضمن هذا المبدأ:  
" لكل إنسان الحقّ على قدم المساواة التامة مع الآخرين، في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة  
..."

لقد تعددت الآراء حول وضع مفهوم محدد للحياد، فمنهم من يرى أن ضمان حياد التحقيق  
والمحاكمة يقضي بعدم جواز أن تجتمع سلطة التحقيق والحكم بيد شخص واحد، وأنه يكفي لتحقيق ذلك  
ألا يشترك الموظف الذي أجرى التحقيق في إجراءات المحاكمة. غير أن هناك الكثير ممن انتقدوا هذا  
الرأي كون هذا المفهوم لا يعدو إلا أن يكون وجهاً من أوجه الحياد المتعددة، ومنها استبعاد المحقق أو  
عضو مجلس التأديب الذي يؤثر وضعه الوظيفي أو الشخصي على حياده. أمّا الرأي الآخر ومنه الفقه  
الفرنسي، فاعتبر أن الحياد من حقوق الدفاع كون القواعد التي تتعلق بتكوين الهيئات الاستشارية بما  
يحقق الحياد هي جزء من ضمانات الدفاع. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن العيب في تكوين هذه  
الهيئات له أثره على الدفاع الذي يكون بلا فائدة حين يمارس أمام هذه الجهات.<sup>1</sup>  
في المقلب الآخر، لم يسلم الفقه بهذا الرأي، إذ رأى بعض المعارضين بأن ما قضى به مجلس  
الدولة الفرنسي ليس إلا تعبيراً عن تكامل ضمانات الحياد وحقوق الدفاع باعتبار أن قيمة كل منها  
مرتبطة بوجود الأخرى.<sup>2</sup>

برأينا، إن الحياد سواء أكان في التحقيق أم في المحاكمة يعني ببساطة أن لا يميل الشخص عند  
نظره في القضية إلى طرف معين أي أن لا يفقد موضوعيته وتجرده. واستطراداً، فإن الفصل بين سلطة  
التحقيق والحكم يعتبر من الأساسات التي يقوم عليها مبدأ الحياد.  
فالحياد هو من ضمانات تأديب الموظف العام ويتعلق هذا المبدأ بشكل عام في تنظيم قواعد  
الإختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والإتهام وسلطة توقيع الجزاء، وعدم صلاحية من تحيط  
به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تشكك في حياده وتجرده ومن ثم يجوز طلب رده إذا كان  
عضواً في مجلس تأديب أو محكمة تأديبية أو الطعن في القرار بعد صدوره للانحراف في استعمال  
السلطة بالنسبة للرئيس الإداري.<sup>3</sup>

من مجمل ما سبق وروده، يمكننا القول أن حياد المحقق يتحقق بتوافر عدة شروط مجتمعة تؤدي  
إلى عدم انحراف سلطة التحقيق عن مسارها الصحيح، وهي:

- الفصل بين سلطة الإحالة إلى التحقيق وبين سلطة التحقيق
- الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الإتهام
- الفصل بين سلطة الإتهام والجهة المختصة بنظر الطعن

<sup>1</sup> محمد ماهر ابو العينين، التأديب في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٩، ص ١٣٥.  
<sup>2</sup> نعيم عطية، قواعد إجراءات التأديب في الوظيفة العامة، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٤٤.  
<sup>3</sup> عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٤٥، أشار إليه مازن  
راضي، مرجع سابق، ص ٣٢٤

- تجرد ونزاهة وموضوعية المحقق
  - عدم وجود مصلحة أو علاقة تربط المحقق بالمحال إلى التحقيق سلباً أو إيجاباً
  - عدم وجود منفعة شخصية للمحقق في القضية الناظر فيها
  - عدم وجود تصورات مسبقة لدى المحقق من شأنها التأثير على حياده
- وقد كرس مجلس شورى الدولة في العديد من قراراته هذا المبدأ:
- "إن حياد السلطنة التي تفرض العقاب مبدأً أساسياً وجوهرياً في المحاكمات التأديبية وذلك حتى يطمئن الموظف إلى عدالة وعدم انحياز من يحاكمه. فقد تتوفر ظروف وأسباب يعتقد معها عدم إمكانية الحكم في الدعوى دون ميل أو تأثير، فتقتضي عدم صلاحية عضو الهيئة التأديبية للنظر في الدعوى حيث يجب عليه التنحي عن النظر بها".<sup>١</sup>
- وبذات المعنى:<sup>٢</sup>

"يعتبر مبدأ الحياد من المبادئ الأساسية الجوهرية الواجب مراعاتها في المحاكمات التأديبية. وهذا يعني وجوب ضمان حياد من يحكم أو من يشترك في الحكم في الدعوى التأديبية حتى يتوفر للموظف المتهم والمحال إلى المجلس التأديبي الإطمئنان إلى عدالة وتجرد الهيئة الحاكمة".

كما جاء في قرار آخر:

"إن ثمة مخالفة للأصول الجوهرية تتمثل في عدم التزام رئيس التفتيش المركزي بالحياد والموضوعية في كتابه إلى المستدعي بتاريخ ١٠-٨-٢٠٠٠ لإبلاغه المآخذ المنسوبة إليه، باستعمال عبارات: تضليل التحقيق، الطرق ملتوية، والسرعة في عرض الملف على هيئة التفتيش المركزي لاتخاذ القرار بتاريخ ٢٥-١٠-٢٠٠٠، أي بعد يوم واحد فقط من تاريخ وضع مطالعة رئيس التفتيش المركزي".<sup>٣</sup>

تجدر الإشارة إلى أن مبدأ فصل سلطة التحقيق عن سلطة الحكم تختلف في ما إذا كان نظام التأديب المطبق نظام رئاسي أم شبه قضائي أم قضائي. ففي إنكلترا والولايات المتحدة الأميركية، حيث يطبق النظام التأديبي الرئاسي يصعب تحقيق الفصل بين التحقيق والإتهام لأن السلطنة الرئاسية وحدها لها حق توقيع العقوبات وإجراء التحقيق".<sup>٤</sup>

فضمانة الحياد إذاً لا تجد تطبيقاً فعلياً في ظل نظام التأديب الرئاسي الذي لا يعرف التفرقة بين سلطة الإتهام والإدانة، فالإدارة هي التي تتهم وهي التي تعاقب.

وفي هذا السياق، أي في إطار أحقية الرئيس الإداري بإجراء التحقيق وتوقيع الجزاء، اعتبر رأي من الفقه أنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والإتهام وتوقيع الجزاء لما في ذلك من جمع بين سلطة الإتهام والإدانة، وإخلال بمبدأ الحياد، إلا أن عيب عدم الصلاحية عيب شخصي لا يمتد

<sup>١</sup> محمد جودت الملاط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٦٧ ص ٢٧٥.

<sup>٢</sup> يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، مرجع سابق، ص ٤٤٢.

<sup>٣</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٣١٩، تاريخ ٢٨-٢-٢٠٠٧، السفير ميشال ابو خاطر-الدولة، م.ق. | ٢٠١٢، ص ٧٣٢

<sup>٤</sup> محمد ماهر ابو العنين، مرجع سابق، ص ١٠٧.

إلى الجهة الإدارية التي يرأسها، لذلك ينبغي في هذه الحالة على الرئيس الإداري أن يمهد بإحدى السلطتين لغيره.<sup>١</sup>

أما الرأي الآخر فاعتبر أنه لا مانع أن يقوم الرئيس الإداري بالتحقيق وتوقيع الجزاء استناداً إلى أن التأديب يمارس عن طريق جهة إدارية وليس عملاً قضائياً، ومع ذلك فإن مقتضيات الملائمة خاصة في الظروف العادية، تستدعي أن يتولى التحقيق شخص آخر، غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق، لأن ذلك قد يكون مدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية، وتحصيماً للرئيس الإداري من التأثير باعتبار معينة، تكونت لديه أثناء التحقيق، وقبل أن تكتمل كافة مقوماته من ناحية أخرى، فالأمر إذاً يتعلق بالملائمة لا بالمشروعية.<sup>٢</sup>

أما نحن فنؤيد الرأي الثاني، إذ لا يمكن انتزاع هذا الحق من الرئيس المباشر والمراقب لأداء الموظف بشكل يومي، والضمانة في هذه الحال تعتمد كل الاعتماد على ضمير وأخلاقيات الرئيس، الذي يجب أن يضع المصلحة العامة في اعتباره قبل اتخاذ أي عقوبة.

في لبنان، غالباً ما يقوم الرئيس الإداري بتوقيع العقوبة مباشرة بحق المرؤوس عند ضبطه لمخالفة ما، بعد أن يقوم باستجواب سطحي يقتزن غالباً باعتراف المرؤوس وذلك في بعض المخالفات البسيطة التي لا تستوجب عقوبة جسيمة ولا تستدعي التوسع في التحقيق، كالتأخر عن الحضور إلى العمل... أما في المخالفات الجسيمة التي تستوجب توسعاً في التحقيق وفرض عقوبة تتجاوز صلاحيته، فترفع إلى الرئيس التسلسلي مع اقتراح تشديد العقوبة حتى إذا ما وصلت إلى السلطة التي يحق لها تعيين الموظف المرتكب أو إلى النقطة المركزي وكان الذنب المرتكب يستوجب عقوبة أشد، عندها يمكن الإحالة بموجب مرسوم أو قرار إلى الهيئة العليا للتأديب لإجراء المقتضى.

أما في ما يتعلق بنظام التأديب شبه القضائي فنلاحظ إمكانية أوسع لتأمين مبدأ الحياد. فالنظام التأديبي شبه القضائي لا يسمح بأن يتضمن تشكيل مجالس التأديب من سبق له القيام بأي عمل من أعمال التحقيق أو الإتهام، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء، عندما يتولى الرئيس الإداري رئاسة مجلس التأديب مع أن من اختصاصه توجيه الإتهام إلى الموظف وإحالته إلى المحاكمة التأديبية بشرط أن لا يكون قد سبق له إبداء الرأي في المخالفة موضوع التحقيق. أما في نظام التأديب القضائي، فيتم التأديب من خلال محاكم متخصصة، تتمتع باستقلال تام من جهة الإدارة، ويكون تشكيلها قضائياً بحتاً، وتسري على أعضائها أحكام الرد وعدم الصلاحية تأكيداً لاحترام مبدأ الحياد.<sup>٣</sup>

وللتوسع في مبدأ الحياد في النظام التأديبي شبه القضائي سنلقي الضوء على تأليف الهيئة العليا للتأديب .

<sup>١</sup> سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ١٤٠.

<sup>٢</sup> خميس السيد اسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، مصر، ١٩٩٨، ص ٢١١

<sup>٣</sup> سليمان الطماوي، مرجع نفسه، ص ١٤٣.

نصّت المادة ١٣ من القانون رقم ١٩٦٥-٥٤ على أنه تتألف الهيئة العليا للتأديب من رئيس وعضوين متفرغين يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ومن عضوين احتياطيين غير متفرغين لإكمال عضوية الهيئة في حال غياب أحد أعضائها. وبعد المذاكرة تتخذ الهيئة بالإجماع أو بالأكثرية قراراً معللاً وهذا من شأنه تأمين أوسع لمبدأ الحياد نظراً لعدم حصر صدور الحكم من قبل شخص واحد. أما أصول المحاكمة أمامها، فتراعي مبدأ الحياد نظراً لكون التحقيق يرسل إليها من قبل الجهة الإدارية المختصة أو إدارة التفتيش المركزي وهذا ما يطبق مبدأ فصل سلطة الإتهام عن سلطة الحكم. ويمكن الاستنتاج مما سبق بأن تحقيق ضمانات الحياد وخاصة في ما يتعلق بتوزيع الاختصاصات، تجد مجالها في الأنظمة القضائية من خلال المحاكم التأديبية وشبه القضائية من خلال مجالس التأديب، أما تطبيقها في مجال النظام الرئاسي، فهو أمر غير ممكن لأن جهة التحقيق تتبع عادةً الرئيس الإداري المختص بإيقاع الجزاء، كما لا يوجد فصل واضح بين سلطة التحقيق وسلطة إيقاع الجزاء، ولذلك نجد أن الرئيس الإداري قد يلجأ أحياناً إلى التحقيق مع الموظف بنفسه، ومن ثم يقوم بتوقيع الجزاء عليه، لذلك فهو يجمع بين سلطة التحقيق وسلطة إيقاع الجزاء.<sup>١</sup>

يتبين لنا إذاً أن نظام التأديب القضائي وشبه القضائي هما الأضمن للموظف كونهما يحققان مبدأ الحياد بخلاف النظام التأديبي الرئاسي. " فضمانة الحياد شبه مستحيلة في النظام الرئاسي لأن أعضاء اللجان التحقيقية هم من بين الموظفين الإداريين الذين يرتبطون تسلسلاً بالرئيس الإداري الذي يوقع العقوبة. ويبدو هذا الأمر واضحاً في النظام التأديبي اللبناني إذ لا يمكن الكلام عن ضمانات الحياد في النظام الرئاسي وحتى في النظام شبه القضائي كالتفتيش الذي يجريه التفتيش المركزي، ذلك أنه قد تصادف في أحيان عدة أن يشترك المفتش ذاته، الذي أجرى التحقيق مع الموظف وأعدّ التقرير بشأنه، في هيئة التفتيش المركزي التي تقوم بالتحقيق في المخالفات المنسوبة للموظف تمهيداً لفرض العقوبة عليه، وبذلك تجتمع صفتي الخصم والحكم في الوقت ذاته. ومن اللافت أن قانون إنشاء إدارة التفتيش المركزي، لا يحتوي أي نص يجيز للموظف طلب رد عضو التفتيش المركزي أو أن يفرض على الأخير التنحي.<sup>٢</sup>

صحيح أن السيناريو المطروح في الفقرة السابقة نادر الحدوث كون هيئة التفتيش المركزي كما هو معلوم تتألف من رئيس إدارة التفتيش المركزي، رئيس إدارة الأبحاث والتوجيه وأقدم المفتشين العاملين وبالتالي من الصعب تصوّر أن يشترك المفتش العام أو المفتش القائم بالتحقيق في هذه الهيئة إلا أنه ليس مستحيلاً. لذلك نهيب بالمشرّع إضافة نص صريح يبدد كل لغط ممكن حصوله على غرار المادة ٥٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية حيث نصت على أنه لا يحق للنائب العام الذي ادّعى في قضية ما أن يتولى التحقيق أو الحكم فيها.

<sup>١</sup> خميس السيد اسماعيل، مرجع سابق، ص ٢١٨.  
<sup>٢</sup> تغريد النعيمي، مرجع سابق، ص ٤٢٧، وتغريد قدوري ص ٢٩٤، نقلاً عن وفاء نعيمي، ص ٢١٣

وقد جاء في التقرير السنوي لأعمال التفتيش المركزي العام ما يؤكد على التزام التفتيش بمبدأ الحياد، " عهد القانون بالعمل التفتيشي إلى جهازين مستقلين، جهاز التحقيق ويتكون من مفتشين يتولون تفتيش الإدارات العامة والتحقيق مع الموظفين في المخالفات المسلكية المرتكبة ويقترحون التدابير الواجب اتخاذها لضبط العمل، وجهاز التقرير ويتألف من هيئة خاصة تنظر في التقارير وتصدر العقوبات الواجب فرضها على الموظفين المخالفين. وبذلك يمارس التفتيش المركزي صلاحياته على مرحلتين مستقلتين:

أولى تضبط المخالفات وتحقق فيها وتقدم الإقتراحات في شأنها. وثانية تقرر التدبير التوجيهي أو التأديبي الملائم مما يؤمن للموظف الضمانات الكافية، على شكل ضمانات العدالة التي توفرها السلطات القضائية".<sup>1</sup>

وبالرغم من عدم وجود نص صريح في قانون التفتيش المركزي، إلا أن الإجتهد اللبناني حاول ضمان مبدأ الحياد في تأديب الموظفين، فقد جاء في قرار لمجلس شوري الدولة ما يلي:

" تعتبر هيئة التفتيش عند النظر في المخالفات المنسوبة إلى الموظفين هيئة إدارية ذات صفة قضائية وتطبق على رئيسها وأعضائها أصول التنحي المطبقة على القضاة الإداريين.

على القاضي الإداري موجب أخلاقي بأن يتنحي من تلقاء نفسه عن النظر في قضية ما عندما يعتبر في وجدانه، أنه لا يتمتع بالاستقلال والموضوعية المطلقة.

يترتب على ما تقدم اعتبار تشكيل هيئة التفتيش المركزي عند إصدارها القرار المطعون فيه، مخالفاً للأصول الجوهرية مما يقتضي معه اعتبار القرار المطعون فيه صادراً عن سلطة غير صالحة ومستوجباً للإبطال".<sup>2</sup>

وقد اعتبر مجلس شوري الدولة أن اشتراك قائد الجيش في تأليف المجلس التأديبي يؤدي إلى جمع سلطة الملاحقة التأديبية وسلطة الحكم وهو أمر ينتافي مع المبادئ القانونية العامة التي تقضي باستقلال كل من السلطتين إحداهما عن الأخرى.<sup>3</sup>

كذلك اعتبر مجلس شوري الدولة أنه إذا كان على رئيس هيئة التفتيش المركزي أن يتنحي من تلقاء نفسه وذلك بعد المواقف التي اتخذها تجاه المستدعي في القضية كعدم الموافقة على رأي هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل والطلب باستطلاع رأي الديوان لأنه يتعارض ورأيه والطلب إلى وزارة الزراعة إحالة القضية على التفتيش المركزي، وبعد نقله إلى رئاسة التفتيش المركزي أصدر، فور تسلمه مركزه، أمر مهمة التحقيق في القضية وترؤسه بعد ذلك الهيئة التأديبية التي أصدرت القرار المطعون فيه

<sup>1</sup> التقرير السنوي عن أعمال التفتيش المركزي للعام ٢٠٠٨، منشور على الموقع الإلكتروني [www.cib.gov.lb](http://www.cib.gov.lb)، تم الإطلاع عليه تاريخ الثلاثاء، ١٢ تموز ٢٠١٦ الساعة ١:٣٥ am

<sup>2</sup> شوري لبنان، قرار رقم ١٠، تاريخ ١١-١٠-٢٠٠٦، عامر منصور-الدولة، م.ق.إ. ٢٠١٢، ص ١٩

<sup>3</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٢٥٨، تاريخ ٣-١١-١٩٥٩، ع.غ-الدولة، م.ق.إ. ١٩٦٠، ص ٢٧

لأنه لم يكن له كل الواقعية والإستقلال إذ اتخذ من خلال تصرفاته بعض المواقف التي تظهر عدم تجرده للنظر في تلك الدعوى.<sup>١</sup>

أما في ما يتعلق بالمبدأ الثاني من مبادئ الحياد وهو التنحي، في حال حصل شك حول موضوعية ونزاهة عضو الهيئة التأديبية، فطلبه يعتبر وسيلة منحت للموظف لتحقيق ضمانة الحياد. ونلاحظ أن معظم الأنظمة قد نصّت صراحة على الحالات التي تسمح بتنحية عضو الهيئة التأديبية. ففي لبنان نصّت المادة ٤٠ من نظام الهيئة العليا للتأديب على الحالات التي تستدعي التنحي، فجاء في النص ما يلي:

"تشكل الحالات التالية أساساً لطلب تنحية رئيس المجلس أو العضو أو مفوض الحكومة عن النظر في القضية:

إذا كان له أو لزوجته مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في القضية. إذا كان بينه أو بين الموظف قرابة أو مصاهرة من عمود النسب أو من الحاشية لغاية الدرجة الرابعة، ولو بعد انحلال الزواج الذي نتجت عنه المصاهرة.

إذا كان خطيباً لموظفة محالة على المجلس التأديبي

إذا سبق أن كان ممثلاً قانونياً للموظف

إذا سبق أن أجرى تحقيقاً أو تفتيشاً في المخالفة التي اقترنت بالإحالة على المجلس

إذا وجد بينه وبين الموظف عداوة موصوفة

إذا وجد بينه وبين الموظف أو أحد أقاربه أو مصاهريه لغاية الدرجة الرابعة دعوى مدنية أو جزائية في خلال السنوات الخمس السابقة".

إن الحالات الواردة في هذه المادة وردت على سبيل المثال لا الحصر، بدليل أن النظام ذاته ينص في المادة ٤٢ منه أنه "يجوز طلب التنحية في الحالات غير المذكورة في المادة السابقة، كما ألزم كلاً من رئيس المجلس أو العضو أو مفوض الحكومة أن يطلب تنحيته خطياً إذا توافرت إحدى الحالات السابق ذكرها في المادة ٤١ منه". ويجوز لكل من هؤلاء أن يطلب تنحيته أيضاً في غير الأحوال السابقة، متى استشعر الحرج من نظر القضية لأي سبب كان رغم عدم النص، وذلك لأن هذه القاعدة من المسلمات<sup>٢</sup>.

وقد جاء في المادة ٤٣ منه، أن طلب التنحية يجب أن يقدم خطياً إلى الهيئة العليا للتأديب التي تنتظر في الأمر، دون أن يشترك فيها الرئيس أو العضو المقصود، ثم تصدر الهيئة قراراً معللاً إما بقبول الطلب أو برفضه.

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٢٧، تاريخ ١٨-١٠-١٩٩٥، ثابت عيود-الدولة، م.ق.ل. ١٩٩٧، ص ٤٢.  
<sup>٢</sup>أحمد ابو الوفا، أصول المحاكمات المدنية اللبناني، ١٩٨١، ص ١٠٠ و ١٠١.

أما توقيت تقديم طلب التنحية فيجب أن يكون قبل بدء المحكمة حسب ما جاء في نص المادة ٤٤ وإلا يستوجب رفضه، أما إذا كان سبب التنحية لم يقع ولم يعلم به إلا بعد بدء المحاكمة فيكون الطلب مقبولاً على وجه الإستثناء في خلال ثمانية أيام من تاريخ وقوع السبب أو العلم به. وفي هذه الحال توقف المحاكمة إلى أن يفصل في طلب الرد.

### المبحث الثاني: حقّ الدفاع

من المتفق عليه علماً واجتهاداً أن لكل شخص، توجه إليه تهمة معينة من قبل سلطة عامة معينة، قد تؤدي إلى اتخاذ تدبير زجري بحقه له صفة العقوبة، أن يتدرّع بحقه في الإفادة من مبدأ حقّ الدفاع عن النفس، أيّاً يكن الوضع القانوني لهذا الشخص تجاه الإدارة. ذلك أنه يتوجب على كل سلطة منحها القانون صلاحية فرض تدابير زجرية أو عقوبات تأديبية، أن تبلغ صاحب العلاقة مسبقاً، وقبل اتخاذ التدبير أو العقوبة بحقه، أو ما من شأنه إلحاق الضرر به، التقارير أو المعلومات التي بحوزتها، والتي بنظرها تدينه، كي يتمكن من بيان أقواله والدفاع عن نفسه، وإلا فإنها تكون قد تجاوزت حد سلطتها، وعرضت قرارها للإبطال.<sup>١</sup>

فحقّ الدفاع يعني مجموعة من الأنشطة التي يباشرها المتهم أو الملاحق تأديبياً بنفسه أو بواسطة محاميه لتأكيد وجهة نظره بشأن الإتهام الموجه ضده، وهو بتعبير آخر الإمكانيات المتاحة للموظف لعرض طلباته وأسانيدها والردّ على طلبات خصمه وتقنيدها إثباتاً لحقّ أو نفياً لتهمة على نحو يمكن من بلوغ الحقيقة. فهو حق لا يستهدف المصلحة الشخصية فحسب، إنما يستهدف مصلحة المجتمع المتمثلة في كشف الحقيقة وضمان إيقاع العقاب بحقّ الفاعل وضمان استمرار المرافق العامة بانتظام.<sup>٢</sup>

ولقد كرّست أغلبية دساتير العالم هذا الحقّ كما ونصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حيث ورد في المادة ١١ منه ما يلي:

" كل شخص متهم بجريمة يعتبر بريئاً إلى أن تثبت إدانته قانوناً بمحاكمة علنية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عنه".

كذلك كرّست الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ١٩٥٠ هذا المبدأ بشكل تفصيلي حيث جاء ما

يلي:

" لكل شخص يتهم في جريمة الحقوق الآتية كحد أدنى:

- إخطاره فوراً وبلغة يفهمها وبالتفصيل بطبيعة الإتهام الموجه ضده وسببه.
- منحه الوقت الكافي والتسهيلات المناسبة لإعداد دفاعه.
- تقديم دفاعه بنفسه، أو بمساعدة محامٍ يختاره هو، وإذا لم تكن لديه إمكانيات كافية لدفع تكاليف هذه المساعدة القانونية، يجب توفيرها له مجاناً كلما تطلبت العدالة ذلك.

<sup>١</sup> علي مرهج ايوب، مرجع سابق، ص ٥٥٠

<sup>٢</sup> عمار الحسيني، مرجع سابق، ص ٢٩٠

- توجيه الأسئلة إلى شهود الإثبات، وتمكينه من استدعاء شهود نفي وتوجيه الأسئلة إليهم في ظل ذات القواعد كشهود الإثبات."

من ناحية أخرى، يتعلق حقّ الدفاع بالإننتظام العام بحيث يثيره القاضي عفواً في حال عدم إدلاء الموظف به ويجب مراعاته في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة<sup>١</sup>، وقد ورد في هذا الصدد ما يلي: "إن معاقبة أي موظف يفترض وجود تحقيق اطلع عليه وتمكّن من ممارسة حقّ الدفاع عن مخالفات نسبت إليه بموجب هذا التحقيق. وإن حقّ الدفاع هو من الأصول الجوهرية التي يجب تطبيقها والأخذ بها في قضايا التأديب قبل فرض أي عقوبة بحقّ الموظف، وهو من الإننتظام العام بحيث يثيره القاضي عفواً في حال عدم إدلاء الموظف به"<sup>٢</sup>.

وقضي: "إن حقّ الدفاع يجب مراعاته في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وليس في مرحلة دون الأخرى"<sup>٣</sup>.

أيضاً: " إن حقّ الدفاع مبدأ من المبادئ القانونية العامة الذي يتوجب على الإدارة أن تحترمه وتطبقه بشكل كامل قبل إصدار أي قرار تأديبي، مهما كان نوعه ومهما كانت السلطة التي صدر عنها، وإن مراعاة حقّ الدفاع تعتبر كذلك من الأصول الجوهرية الواجبة الإلتباع في القرارات التأديبية، إدارية كانت أم قضائية والتي يترتب على الإخلال بها إبطال القرار أو نقضه."<sup>٤</sup>

نستخلص مما سبق، أن مبدأ حقّ الدفاع يعتبر المبدأ الأساسي في كل المنازعات التأديبية وأي إخلال في هذا الحقّ يشكل مخالفة للأصول الجوهرية ما يؤدي إلى إبطال أو نقض القرار الذي أخلّ بهذا الحقّ.

ويهمنا القول أن الإعتراف بحقّ الدفاع والإقرار به ليس غاية في حد ذاته، وإنما يشكل وسيلة وضمانة تمنح للموظف لإتاحة الفرصة أمامه للرد على التهم المنسوبة إليه حيث يتعين كأصل عام تمكينه من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة، وأن يكفل له مبدأ الحرية في إبداء هذا الدفاع، وأن يسمح له بالإستعانة بمحامٍ وإتاحة المجال لسماع أقوال من يتقدم بهم كشهود مع مراعاة الشروط والقواعد المنصوص عليها بهذا الخصوص. فالعبرة ليست بتقرير الحقّ بل بالوسائل التي تكفل فاعليته، ومن امتلك حقاً له من باب أولى أن يستعمله. أما أبرز مقتضيات أو مظاهر حقّ الدفاع فهي:

### المطلب الأول: ضمانة مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه

تعني هذه الضمانة إحاطة الموظف المتهم علماً بالتهمة الموجهة إليه وبكل تفاصيلها، سواء أكان تاريخ ارتكابها أو الأدلة التي بحوزتها، وذلك كي يتمكن الموظف من تحضير دفاعه لدرء التهمة عنه في ما لو كان بريئاً.

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ١٥٢، تاريخ ٩٣/١٢/٢، قنطار/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ١٤٨؛ بذات المعنى: ش.ل. قرار رقم ٢٩٥، تاريخ ٢٠٠٠/٤/١٩، غلب شيا/بلدية صوفر، م.ق.إ. ٢٠٠٣، ص ٥٧٥.

<sup>٢</sup>شورى لبنان، قرار رقم ١٠٥، تاريخ ٢٠٠٣/١١/٦، فاطمة مهى شرمند-الدولة، غير منشور، أشار إليه زياد شبيب، مرجع سابق

<sup>٣</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٤٥٠-٩-٢٠٠٦، الملازم أول هنري جدعون-الدولة، م.ق.إ. ٢٠١١، ص ٨٥٥

<sup>٤</sup>شورى لبنان قرار رقم ٤٣٧، تاريخ ٢٠٠٦-٤-٢٧، خليل يوسف-الدولة، م.ق.إ. ٢٠١١، ص ٨٢٨

"من حيث المبدأ، ليس على الإدارة أن تطلع الأفراد على ما تنوي اتخاذه من مقررات تتعلق بهم، ذلك أن القول بعكس ذلك، أي بوجوب إطلاع هؤلاء مسبقاً على كل قرار تنوي الإدارة اتخاذه، نكون قد حكمنا على النشاط المرفقي بالشلل شبه التام باعتبار أن مجمل هذا النشاط يركز على إيلاء الإدارة سلطة أو امتياز اتخاذ تدابير من طرف واحد، بمشيتها المنفردة، وفق ما تقتضيه المصلحة العامة المؤتمنة على تحقيقها والحفاظ عليها.

غير أنه لا يجوز، من جهة أخرى، الأخذ بهذا المبدأ على إطلاقه لأنه يشكل عندئذ افتئاتاً على الحريات العامة وبالتالي على حقوق الأفراد. لذا تبدو دائرة المبدأ المشار إليه أعلاه أكثر تقلصاً خصوصاً بالنسبة للتدابير الفردية حيث تتسع دائرة إلزام الإدارة بإبلاغ أصحاب العلاقة بالتدابير المنوي اتخاذها تأميناً لمبدأ قانوني أساسي وجوهري ألا وهو حقّ الدفاع عن النفس.<sup>1</sup>

أكثر من ذلك، تعتبر ضمانات مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه حجر الأساس ومن المبادئ المستقرة في نظام التأديب، فلا يمكن فرض عقوبة على الموظف المتهم إلا بعد معرفته بالتهمة المنسوبة إليه ومنحه بالتالي حقّ الدفاع عن نفسه ودحض هذه التهمة.

والجدير ذكره، أن مجلس شوري الدولة قد سار في هذا الإتجاه، وقد قضي:

" إن حقّ الدفاع يقوم على استجواب صاحب العلاقة في ما يتعلق بالمآخذ المنسوبة إليه وإعطائه الحقّ في إمكانية تبريرها أو نفيها.<sup>2</sup>

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ حيث جاء في إحدى قراراته أن الطابع الوجاهي للدعوى التأديبية يمنع، خاصة السلطة صاحبة الصلاحية أو أعضاء الهيئة التأديبية، أن تبقي بحوزتها عناصر تقدير (إثبات) لم يطلع عليها صاحب العلاقة. وكذلك، تكون الدعوى التأديبية غير نظامية إذا جمعت الإدارة شهادات بعد انعقاد المجلس التأديبي ودون حضور صاحب العلاقة مع عدم إطلاعه عليها.

" Le caractère contradictoire de la procédure disciplinaire interdit, en particulier à l'autorité compétente ou à des membres du conseil de discipline, de détenir des éléments d'appréciation que l'intéressé n'aurait pas été mis à même de connaître.

Ainsi, la procédure est irrégulière si une administration recueille des témoignages après la réunion du conseil de discipline et hors de la présence de l'intéressé sans les lui communiquer."<sup>3</sup>

لذلك نرى أن جميع الأنظمة قد أجمعت على ضرورة تأمين هذه الضمانة للموظف، فمنها من نصّ على هذا المبدأ بشكل صريح ومنها من لم ينصّ عليها صراحة، إلا أنه كرّسها بالتطبيق معتبراً أنها من مقتضيات حقّ الدفاع تحت طائلة اعتبار القرار التأديبي الصادر بحقّ الموظف باطلاً لمخالفته معاملة

<sup>1</sup> يوسف سعدالله الخوري، القرار الإداري الفردي النافذ وحقّ الدفاع عن النفس، مقالة حقوقية منشورة في م.ق.إ. عدد ٢، ١٩٨٦ ص ١٠-١١.

<sup>2</sup> شوري لبنان قرار رقم ٤٣٧، تاريخ ٢٧-٤-٢٠٠٦، خليل يوسف الدولة، م.ق.إ. ٢٠١١، ص ٨٢٨

<sup>3</sup> C.E, 9mai 1962, ministre de la sante publique - fresnais, rec, p311, Raymond Odent, op cit, p 675

جوهرية، فتتجلى أهمية هذه الضمانة إذاً في كونها تشكل مقدمة طبيعية وضرورية لممارسة حقّ الدفاع. ذلك أن منح الحقّ دون القدرة على استعماله يفرغه من مضمونه.

### فما مدى التلازم بين مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه وحقّ الدفاع؟

إن مواجهة المتّهم بالمخالفات المنسوبة إليه تعني أن تطلعه الجهة المختصة على المخالفات التي تظن أنه قام بها، وإعلامه بالاثباتات والأدلة التي تدعم ظنّها، بهدف عدم مفاجئته بالإجراء العقابي التي تكون الإدارة بصدد توجيهه إليه.

أمّا حقّ الدفاع فيأتي بصورة تلقائية ومتلازمة بعد مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، فالنتيجة التي أرادها المشرّع من فرض مواجهة المتهم بالمخالفات المنسوبة إليه تكمن في النهاية في تمكينه من ممارسة حقّه الطبيعي بالدفاع عن نفسه، وتمكينه من جمع الأدلة التي تدحض التهم المنسوبة إليه.

وعلى هذا الأساس جاء في قرار لمجلس شورى الدولة ما يلي:

" إن حقّ الدفاع يعني وجوب إبلاغ الموظف الملاحق تأديبياً ملفه المتضمن كافة العناصر التي تمكنه من الوقوف على حقيقة ما هو منسوب إليه ويترتب على الإدارة إطلاعه على كل مأخذ وعلى المستندات التي تدنيه أو تنتظم اقتراحاً بمؤاخذته، بحيث يتمكن من الدفاع عن نفسه، بصورة مفيدة لبيان أقواله والتمكن من دحض الأفعال المنسوبة إليه. وذلك بمنح صاحب العلاقة مهلة كافية ومعقولة تسبق اتخاذ القرار. وإن هذه المهلة تختلف باختلاف نوعية وأهمية التدابير المتخذة وما يتطلبه الدفاع عن النفس من جهد معقول وطبيعي."<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: حقّ الموظف في الإطلاع على الملف

لا يكفي إعلام الموظف بالمخالفة المنسوبة لتمكينه من إعداد دفاعه وتقديم ما عسا أن يكون مبرراً لما أتاه أو ينفي الإتهام عنه، بل لا بدّ من إتاحة الفرصة له للاطلاع على الملف التأديبي بكافة محتوياته من تحقيقات، و أوراق، وأدلة إثبات، وذلك حتى يتمكن من تحديد موقفه من هذا الاتهام بشكل واضح وسليم.<sup>2</sup>

وتعتبر هذه القاعدة من أقدم الضمانات الممنوحة للموظف، فهي التعبير الأسمى لمبدأ احترام حقّ الدفاع، وقد حرصت أغلب التشريعات على النص عليها ومنها التشريع الفرنسي. فقد نصّت المادة ٦٥ من القانون الصادر في ٢٢ نيسان ١٩٠٥ ما يلي:

" Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire".

<sup>1</sup> شورى لبنان، قرار رقم ١٨، تاريخ ٦-١٠-٢٠٠٣، بننلي-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٨، ص ٣٣  
<sup>2</sup> نوفان العجاردة، سلطة تأديب الموظف العام، ص ٤٢١

" La règle de la communication du dossier... elle apparait comme l'expression primordiale du principe du respect des droit de la défense".<sup>1</sup>

أي ما حرفيته:

" يحقّ لجميع الموظفين المدنيين والعسكريين، ولجميع عمال وموظفي الإدارات العامة الإطلاع بصورة شخصية وسرية على كافة الملاحظات، الأوراق، والمستندات المكونة لمفاتهم، وذلك قبل أن يصبحوا موضوع تدبير تأديبي أو قبل نقلهم من مراكزهم، أو قبل تأخيرهم من التقدم الوظيفي. إن قاعدة الإطلاع على الملف ... هي المظهر الأساسي لمبدأ احترام حقّ الدفاع."

وورد أيضاً في هذا الإطار أنه يجب إطلاع الموظف على كامل ملفه أي على جميع المستندات المتصلة بالملف التأديبي وبصورة شخصية وسرية.

" La communication du dossier doit être intégrale, c'est-à-dire porter sur toutes les pièces liées au débat disciplinaire... la communication du dossier est personnelle et confidentielle ».<sup>2</sup>

لكل موظف في الجهاز الإداري ملفان أحدهما عادي تحفظ فيه الأوراق العادية، وملف مكتوم تحفظ فيه الأوراق السرية المتعلقة بالموظف كالتقارير السرية. في الأحوال العادية يحقّ للموظف الإطلاع على ملفه العادي دون المكتوم، ولكن في حالة المساءلة التأديبية يكون من حقّ الموظف الإطلاع على ملفه المكتوم في الحدود المتعلقة بالمخالفة المنسوبة إليه.<sup>3</sup>

إذاً يمثل الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية وما يحتوي عليه من الأوراق إحدى الضمانات الجوهرية المقررة للموظف المتهم إذ لا يكفي مجرد إعلامه بالتهمة المنسوبة إليه وإحاطته علماً بها، وإنما يجب تمكينه من إبداء دفاعه بصورة كافية وهو ما لا يتأتى إلا بتمكينه من الإطلاع على ملف الدعوى التأديبية.<sup>4</sup>

بالمقابل، يخضع حقّ الموظف في الإطلاع على الملف إلى إجراءات منها تقديم الطلب، إذ يجب على الموظف أن يتقدم بطلب إلى الإدارة يعلن فيها عن رغبته في الإطلاع على ملفه، لأن هذا الإطلاع لا يتم تلقائياً إلا بطلب الموظف.<sup>5</sup>

ولا يشترط أن يكون الطلب مكتوباً، إذ يمكن أن يكون شفاهةً وإن كانت الكتابة تعدّ إجراءً لازماً لثبوت حدوثه في حال إنكار الإدارة له.<sup>6</sup>

ويقتصر هذا الحقّ على الإطلاع وقد يمتد لأخذ نسخة من الأوراق. غير أن القرار التأديبي لا يبطل إذا كان عدم الإطلاع يعود إلى الموظف، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي، بأنه لا يجوز

<sup>1</sup>René chapus, op cit, tome 2, p 305

<sup>2</sup>Alain plantey, op cit,p 460-461

<sup>3</sup>محمد السهلي، المواجهة والتحقيق، ص ٣٤

<sup>4</sup>خليفة عبد العزيز، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، ص ١٤١

<sup>5</sup>محمد السهلي، مرجع نفسه، ص ٣٥

<sup>6</sup>نوفان العجارمة، مرجع سابق، ص ٤٣٣

للموظف الطعن في القرار بحجة أن الإدارة لم تمكنه من الإطلاع على الملف، لأنه ثبت أن الإدارة أتاحت له فرصة للاطلاع لكنه رفض.<sup>1</sup>

ولم يتوان المشرع اللبناني عن تكريس هذه الضمانة في النصوص القانونية، حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة ٥٩ من نظام الموظفين ١١٢-٥٩ على أنه:

" يحقّ للموظف أن يطّلع على كامل الأوراق المتعلقة به، وأن يستنسخ منها ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه، وأن يستعين بمحامٍ واحد أو بموظف واحد من رتبته أثناء مثوله أمام المجلس".

كذلك جاء في نصّ المادة ٢٥ من نظام المجلس التأديبي العام للموظفين رقم ٧٢٣٦ تاريخ

١٩٦٧ ما يلي:

" يحقّ للموظف أن يطّلع على ملف القضية الموجود لدى المجلس وأن يستنسخ منه ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه وعليه توقيع وثيقة تعدّ لهذه الغاية تثبت إطلاعه هذا وتحفظ في الملف. وله أن يستعين للدفاع عن نفسه بمحامٍ واحد أو بموظف واحد من رتبته أثناء مثوله أمام المجلس وذلك وفقاً لأحكام الفقرة ٤ من المادة ٥٩ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩".

ونصّت المادة ١٣ من المرسوم رقم ٢٨٦٢ المتعلق بتنظيم التفتيش المركزي على أنه:

" إذا تضمن تقرير التفتيش اقتراحاً بمؤاخاة أحد الموظفين، وجب على المفتش العام أن يبلغ هذا الموظف التقرير أو خلاصة عنه لبيان دفاعه الخطي خلال أسبوع على الأقل من تاريخ التبليغ، وتخفيض هذه المهلة إلى ثلاثة أيام، يمكن تجديدها ثلاثة أخرى بقرار معطل من المفتش العام، إذا اتسم التكليف بالتحقيق أو التفتيش من قبل رئيس التفتيش المركزي بطابع الأولوية والعجلة..."

وقد سار إجتهد مجلس شورى الدولة على مسار هذه النصوص في قراراته، واعتبر أنه:

" إذا كان الإجتهد مستقراً على القول بأنه يتوجب على كل سلطة قضائية أم إدارية منحها القانون صلاحية فرض عقوبة تأديبية، أن تبلغ الموظف قبل أن تتخذ بحقه عقوبة من شأنها إلحاق الضرر به، التقارير أو المعلومات أو المستندات الموجودة بحوزتها والتي تدينه بنظرها كي يتمكن من بيان أقواله والدفاع عن نفسه، غير أن الغاية من هذا الإجراء هي السماح للموظف بالمناقشة والدفاع عن نفسه بغية دحض ما نسب إليه وإثبات عدم صحته".<sup>2</sup>

بل إن القضاء الإداري قد ذهب إلى أبعد من ذلك، وفرض على الإدارة منح مهلة كافية تفصل بين إبلاغه التهم المنسوبة إليه وإطلاعه على الملف وتحضيره للدفاع من جهة وبين إدلائه للحجج والبراهين المكوّنة لدفاعه من جهة أخرى، حيث قضي أنه:

"يعتبر حقّ الدفاع غير مؤمن عندما تكون المهلة الممنوحة للاطلاع على ملف القضية قصيرة جداً".

<sup>1</sup> سعد نواف العنزي، الضمانات الاجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٧، ص ٢٣٥  
<sup>2</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٢٣٠ تاريخ ١٨-١-٢٠٠٧، شادي الحاج- الدولة، م.ق. ٢٠١٢، ص ٥٢٤

<sup>3</sup> C.E. 3 Jnav 1968, daens, Rec 1968 p 3.

وقضي أيضاً: "إذا لم يمنح الموظف الملاحق أمام هيئة تأديبية سوى يوم واحد لتحضير دفاعه، يكون حقّ الدفاع غير مؤمّن ويكون بالتالي عمل الإدارة معيوباً لهذه الجهة ومستوجباً الإبطال." <sup>1</sup>  
وأيضاً: "إن نقل ضابط من مركز إلى آخر لا يستلزم سبق الإطلاع على الملف إذا لم يكن له صفة العقوبة التأديبية".<sup>2</sup>

وأيضاً: "عند سكوت النص يبقى هناك حد أدنى من الضمانات الأساسية يستمد من مبدأي الواجهة وحق الدفاع وهما يقضيان بإطلاع الموظف على المآخذ المنسوبة إليه وتمكينه من ممارسة حقوق الدفاع".<sup>3</sup>

وقد أيدّ الفقه في فرنسا ما سلف الإشارة إليه معتبراً أنه في حال دعي الموظف لإبراز ملاحظاته الشفهية أو الكتابية، يجب منحه الوقت الكافي الذي يتيح له تنظيم دفاعه، على أن يجري تقدير كفاية هذه المهلة إستناداً على وقائع القضية، صعوبة تنظيم الدفاع، إمكانيات الموظف... وفي كل الأحوال، لا يجوز أن تفرض العقوبة في اليوم نفسه من إطلاع الموظف على الملف.

" Lorsque le fonctionnaire est cité et appelé à présenter des observations orales ou écrites, il faut qu'il dispose d'un délai suffisant pour pouvoir préparer sa défense.

... Le délai sera apprécié selon les faits de la cause, la difficulté de la défense, les possibilités de l'agent... mais en tout cas la sanction ne saurait être prononcée le jour même de la communication du dossier »<sup>4</sup>.

### المطلب الثالث: مواجهة الشهود

من مقومات حقّ الدفاع تمكين المتهم من مواجهة الشهود سواء كانوا شهود نفي أم شهود إثبات. ويعتبر حقّ الموظف بسماع شهادة الشهود ومناقشتهم والإستشهاد بشهود الدفاع من الحقوق المعترف بها ولو لم ينصّ على هذا الحق صراحة في القوانين باعتباره من مقتضيات حقّ الدفاع الواجبة الإحترام وفقاً للمبادئ والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات .

ومع ذلك نجد معظم القوانين الوظيفية قد نصّت على هذا الحقّ صراحةً أو ضمناً من خلال إتاحة الفرصة للموظف المتّهم بارتكاب مخالفة تأديبية طلب تقديم أية بينة يراها ضرورية للدفاع عن نفسه .

وقد تركزت هذه الضمانة والتي هي من مقتضيات حقّ الدفاع في الكثير من اجتهادات مجلس

شورى الدولة، حيث ورد:

" من المفروض على السّلطة التأديبية تمحيص المستندات واستماع أقوال الشهود بحال وجودهم ومواجهة الواحد مع الآخر عند الإقتضاء وتمكين المحال على التأديب من مناقشتهم. وكل ذلك يتصل بحقّ الدفاع الذي أقرته المبادئ العامة العليا، فإن تسرّع مجلس التأديب وأعطى قراره بدون اللجوء إلى الحيطة

<sup>1</sup>C.E. 7 Mai 1975 le jeune, Rec 1975 p 282.

<sup>2</sup>C.E. 18 Janv 1974, Goman, Rec 1974 p:46

<sup>3</sup>شورى لبنان، قرار رقم ١٨ تاريخ ١٠-٦-٢٠٠٣، بندلي-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٨، ص ٣٣

<sup>4</sup>Alain plantey, op cit, p463- 467

المفروضة في التحقيق تلمساً للعدل واحتراماً لحقّ الدفاع يكون جردّ قراره من الأساس الصحيح وتجاوز حدود سلطته.

إن حرمان المستدعي من الاستماع إلى شهوده في القضية يشكّل إخلالاً بحقّ الدفاع الذي يعتبر من الأصول الإجرائية الجوهرية الواجب احترامها ويتّصل بالإنظام العام في المحاكمة التأديبية بصورة خاصة.

إن عدم مراعاة حقّ الدفاع والاستماع إلى الشهود الذي كان من شأن الاستماع إلى شهادتهم جلاء التحقيق وإثبات صحة ما نسب إلى المستدعي أو عدم صحة ذلك، من شأنه أن يعرّض القرار المطعون فيه للنقض".<sup>1</sup>

### المطلب الرابع: الإستعانة بمحام

طالما أن حقّ الدفاع يمثل الضمانة الأبرز للموظف أثناء كل مراحل الملاحقة التأديبية، فمن الطبيعي أن يكون حقّ الاستعانة بمحام من أبرز مستلزمات حقّ الدفاع.

وقد كرس المشرّع الفرنسي هذا المبدأ وحدّد دور المحامي أمام الهيئات التأديبية بالمرسوم ١٠ نيسان ١٩٥٤ الذي أعطى الحقّ بالاستعانة بمدافع أو محامٍ على سبيل المثال وألزم الإدارة بإطلاع صاحب العلاقة على تمتعه بهذا الحقّ و منعها من تعطيله دون وجود أسباب جدية. و كذلك، يحقّ للمحامي أن يقوم بمداخلة أمام أعضاء الهيئة التأديبية وأن يطلع على ملف الموظف.

“ L’assistance d’un défenseur est prévue au statut général (loi du 13-7-1983), avocat par exemple. L’autorité doit informer l’agent de cette possibilité et ne doit pas en paralyser l’exercice sans raison valable. L’avocat a le droit d’accéder au local ou siège l’organisme disciplinaire et d’y prendre la parole... et il a le droit de demander la communication du dossier du fonctionnaire ».<sup>2</sup>

واعتبر الإجتهد الفرنسي أن قرار معاقبة الموظف باطل لأن السلطة التأديبية لم تمكّن محامي المتهم من الإطلاع على ملف موكله، بحجّة أن هذا الحقّ مقرر للموظف شخصياً.<sup>3</sup>

أمّا في لبنان، وبالعودة إلى النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، لم نجد ما يشير إلى حقّ الموظف المتهم بالإستعانة بمحامٍ خلال التحقيق المجري معه من قبل الرئيس الإداري أو التسلسلي أو أمام التفتيش المركزي، إلا أن الأمر على خلاف ذلك في الأصول المتبعة أمام الهيئة العليا للتأديب، حيث نصت المادة (٥٩) من نظام الموظفين التي تتحدث عن أصول المحاكمة أمام مجالس التأديب، في فقرتها الرابعة على ما يلي:

<sup>1</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٤٨٠ تاريخ ٥-٢-٢٠٠٧، طوني رزق-الدولة، م.ق. ٢٠١٢، ص ١٠٧٧  
<sup>2</sup>C.E Marcoulet, 30-10-1959, rec p 568, alain plantey, op cit, p 467-468  
<sup>3</sup>C.E 23-3-1962, Mast, A.J.D.A, 1962, P289 أشارت إليه تغريد نعيمة، مرجع سابق ص ٤٢٣

"يحقّ للموظف أن يطلّع على كامل الأوراق المتعلقة به وأن يستنسخ منها ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه وأن يستعين بمحامٍ واحد أو بموظف واحد من رتبته أثناء مثوله أمام المجلس".

كما جاء في قرار لمجلس شوري الدولة ما يلي: "إن حرية اختيار المحامي ترتبط بحقّ الدفاع وتعتبر بالتالي من المبادئ العامة التي لا يجوز تقييدها إلا بموجب نصّ تشريعي، إن حرمان المستدعي من تعيين محامٍ من اختياره للدفاع عنه أثناء محاكمته التأديبية، يجعل من هذه المحاكمة مشوبة بمخالفة للأصول الجوهرية القائمة على وجوب احترام حقّ الدفاع للموظف المحال للمحاكمة. إن مخالفة مبدأ حقّ الدفاع تجعل من القرار الصادر بنهاية المحاكمة المشوبة بها مخالفاً للقانون ومستوجباً النقض".<sup>1</sup>

إلا أنه عند تقديم مراجعة أمام مجلس شوري الدولة، تعتبر مسألة الاستعانة بمحامٍ ليست حقاً فقط، بل واجباً على مقدّم المراجعة حسب ما جاء في المادتين ٧٢ و ٧٣ من نظام مجلس شوري الدولة، إلا أن الحالات التي تشكل إستثناءً على مبدأ إلزامية الاستعانة بمحامٍ هي:

- النزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الإدارية ( البلدية والإختيارية)
- النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين

- مراجعات القضاء الشامل عندما لا تتعدى قيمة الدعوى الألفي ليرة لبنانية

وهذا يعني أنه في إطار النزاعات التأديبية، يعفى الموظف من الإستعانة بمحامٍ. برأينا، وإن كان هذا الإستثناء ولد عن حسن نية المشرّع بتخفيف الأعباء المادية عن كاهل الموظف، إلا أننا نرى أنه لا غنى عن الإستعانة بمحامٍ أمام مجلس شوري الدولة لا سيما في ظل صعوبة الإجراءات ودقة المهل المتبعة أمامه.

فالإستعانة بمحامٍ من شأنها أن تكفل سلامة الإجراءات القانونية، فضلاً عن أن من شأن المحامي أن يهدىء من روع المتهم ويساعده على الإتزان والهدوء في إجاباته.<sup>2</sup> لذلك نقترح حرصاً على مصلحة الموظف الإستعانة بمحامٍ في النزاعات التأديبية.

### المطلب الخامس: حقّ المتهم في الصمت

إن إعطاء المتهم الفرصة لإبداء أقواله وتحقيق دفاعه والرد على التهم المنسوبة إليه يعدّ من الضمانات الهامة للموظف لما يوفره من درء التهمة الموجهة إليه وإبراز ما لديه من أعمار وأسباب من شأنها أن تعفيه من المسؤولية أو تخفّف العقوبة عنه، وبالتالي فإن امتناع الموظف عن الرد على الأسئلة بخصوص التهمة أو التهم المنسوبة إليه والتزامه الصمت من شأنه أن يحرمه من فرصة الدفاع عن نفسه.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٣٢٧ تاريخ ١-٣-٢٠٠٧، احمد البخاري-الدولة، م.ق. | ٢٠١٢، ص ٧٤٤

<sup>2</sup>وفاء النعيمي، مرجع سابق، ص ٢٠٩

<sup>3</sup>محمد ماهر أبو العنين، مرجع سابق، ص ١٣٤ .

إلا أن السؤال الذي يثور في هذا الشأن هو: هل يعتبر عدم الرد والتزام الصمت والإمتناع عن الإجابة حقاً للموظف؟ وهل يمكن مجازاته على صمته؟ وهل يمكن اعتبار الصمت قرينة إدانة؟ يرى جانب من الفقه أن حقّ الدفاع من الحقوق التي كفلها القانون لاستظهار وجه الحقّ في المخالفة المنسوبة إلى الموظف، وذلك من خلال إتاحة الفرصة للموظف للرد عليها، لذلك فإن عدم استعمال الموظف لهذا الحقّ لا ينطوي على مخالفة .

وبالتالي لا يسوغ البناء على سكوت الموظف لإدانته، فمن المبادئ الراسخة التي كرّستها القوانين الجزائية عدم إجبار المتهم على الإقرار أو تقديم دليل يدينه، وبالتالي تكريس حقّ المتهم بالسكوت وعدم الرد على الأسئلة. وقد راعى قانون أصول المحاكمات الجزائية هذه القاعدة في عدة مواضع، حيث ورد في المادة ٧٧ منه أنه على قاضي التحقيق أن يراعي مبدأ حرية إرادة المدعى عليه أثناء استجوابه وأن يتأكد من أنه يدلي بإفادته بعيداً عن كل تأثير خارجي عليه سواء أكان معنوياً أم مادياً. إذا رفض المدعى عليه الإجابة والتزم الصمت فلا يحقّ لقاضي التحقيق أن يكرهه على الكلام.

ولمّا كان مجلس شوريّ الدولة اللبناني قد اعتبر<sup>١</sup> في هذا الصدد أنه:

"تسود المحاكمة التأديبية مجمل المبادئ العامة التي تسود المحاكمة الجزائية ومنها مبدأ شفهيّة المحاكمات الذي يستلزم أن تمحص في الجلسة المستندات والأدلة ومبدأ احترام حقوق الدفاع ومبدأ الإستقصاء العفوي للأدلة المنوط بقاضي الجزاء سعياً وراء الحقيقة...". وأضاف مجلس الشوريّ أنه "إذا خالف القرار المطعون فيه هذه المبادئ العامة يكون مشوباً بمخالفة القانون وغير مرتكز على أساس قانوني صحيح وبالتالي مستوجباً الإبطال".

بالتالي، يستفاد من كل ما سبق أن السكوت، باعتباره من عناصر حقّ الدفاع، وتأسيساً على التماثل في المبادئ العامة التي ترعى المحاكمتين الجزائية والتأديبية، هو حقّ وضمّانة للموظف في معرض دفاعه ولا يمكن البناء عليه للإدانة.

بعد عرض مجمل مظاهر هذه الضمانة الجوهرية للموظف، لا بدّ من الإشارة إلى الانتهاكات الفاضحة التي تمارسها الإدارة لهذا الحقّ. وللوقوف على هذا الموضوع، نجد من الضرورة التطرق إلى قرار محمد عبيد، حيث أقدمت الإدارة عام ١٩٩٩ على وضع عدد من المدراء العامين بتصرف رئيس مجلس الوزراء دون السماح لهم بإبداء دفاعهم بحجة الإصلاح الإداري و"تطهير الإدارة".

وقد تقدم محمد عبيد بمراجعة أمام مجلس شوريّ الدولة طالب من خلالها بإبطال المرسوم رقم ١١٢ تاريخ ٢٥-١-١٩٩٩ معتبراً أن "التدبير المتخذ بحقه هو تدبير تأديبي لم تراع فيه الأصول التأديبية، ومنها إطلاعه على الملف وتمكينه من ممارسة حقّ الدفاع عن نفسه. بالمقابل اعتبرت الدولة أن ليس للمرسوم أي طابع تأديبي بل مجرد تدبير إداري متخذ لأجل حسن سير العمل، فضلاً عن أن

<sup>١</sup>شوريّ لبنان، قرار رقم ١٣٠٥، تاريخ ١٩٦٥/٧/٢٩، شكري/الدولة م.ق. ١٩٦٥، ص ٢٣٤؛ شوريّ لبنان، قرار رقم ١٦٢، تاريخ ١٩٧٥/٢/٢٥، عثمان/الدولة ص ٧٥

الإعفاء من مهام الوظيفة ليس من العقوبات التأديبية التي لا يمكن فرضها إلا إذا كانت محددة بنص عملاً بمبدأ لا عقوبة من دون نص، وأن التدبير المتخذ يستند إلى أحكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣١٦٩ تاريخ ٢٩-٤-١٩٧٢ الذي يجيز للإدارة إتخاذ مثل هذا التدبير في ما يختص بموظفي الفئة الأولى.<sup>١</sup>

وهنا تكمن الخطورة، فالإدارة وتحت شعار حسن سير العمل الإداري لجأت إلى اتخاذ عقوبة مقنعة لتحرم الموظف من الضمانات التي منحه إياها القانون أثناء تعرضه لعقوبة تأديبية. وحسناً فعل مجلس شوري الدولة عندما أبطل هذا المرسوم رافعاً راية حقّ الدفاع حتى لو اتخذ هذا الإجراء صفة الإصلاح الإداري.

وقد عقب الدكتور جورج سعد على هذا القرار معتبراً أن تمتع السلّطة الإدارية بسلطة استئنائية لا يعني حقّها بتجاوز الحدود. ففي قرار محمد عبيد، خالفت الإدارة القانون عندما حرمت المستدعي من ممارسة حقّ الدفاع، كما وكان قرارها مشوباً بانحراف السلّطة إذ اتجهت نيّة الإدارة إلى إخفاء عقوبة تأديبية وراء التدبير الإداري المتخذ. وقد اعتمد القاضي على السببين لإبطال المرسوم ولو لم يستخدم عبارة انحراف السلّطة. ففي هذا القرار نزع القاضي صفة الإجراء العادي على تدبير الوضع بالتصرف واعتبره عقوبة تأديبية، ثم وجد أن هذه العقوبة تخالف مبدأ قانونياً عاماً هو مبدأ حقّ الدفاع.<sup>٢</sup>

## الباب الثاني

### الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية

<sup>١</sup>شوري لبنان، قرار رقم ١٠٠١ / ٤٧٩، تاريخ ٥-٧-٢٠٠٢، محمد عبيد-الدولة، أشار إليه جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، مجموعة تعليقات على قرارات لمجلس الشوري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٨٧  
<sup>٢</sup>جورج سعد، مرجع سابق، ص ١٠٧-١١٣

بعد عرض مجمل الضمانات التي تسبق العقوبة التأديبية، لا بدّ من الحديث عن ضمانات أخرى كفلها الدستور والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكرّستها كل التشريعات ألا وهي حقّ مراجعة القضاء. تعدّ الضمانات القضائية من أهم الضمانات وأفضلها في حماية حقوق الموظفين، فلا توازيها ولا ترقى إليها كل الضمانات الإدارية وذلك لما يتمتع به القضاء من حياد ونزاهة، ويمكن بواسطة هذه الضمانات لجميع موظفي الدولة أن يطعنوا قضائياً بهدف إلغاء القرار الصادر ضدهم، وأخذ التعويض المناسب عن الأضرار التي لحقت بهم، كما تعدّ الضمانات القضائية الفرصة الأخيرة المتاحة أمام الموظف من أجل إلغاء القرارات الصادرة بحقه والتخلص من آثارها.<sup>1</sup>

فقد جاء في المادة الثامنة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ما يلي: " لكل شخص الحقّ في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه عن أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون".

وبالرغم من عدم تكريس هذه الضمانات بشكل واضح في الدستور اللبناني إلا أنها تعتبر حقاً دستورياً نظراً لالتزام لبنان موثيق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فهي تمكّن الموظف من مراجعة القضاء مطالباً بإلغاء العقوبة التي ألحقت الضرر به، سواء كانت صادرة عن السلطة الإدارية أو عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية.

وبالتالي إن عدم لحظ الدستور اللبناني لحقّ التقاضي لا يعني إنكاساً لحقوق الموظف، إذ جاء في المادة ١٢ من الدستور اللبناني أنه: "... سيوضع نظام خاص يضمن حقوق الموظفين في الدوائر التي ينتمون إليها".

كما جاء في المادة ٢٠ منه ما يكرّس هذا المبدأ بطريقة غير مباشرة "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها، ضمن نظام ينصّ عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة وللمتقاضين الضمانات اللازمة".

ولا يخفى على أحد أهمية هذه الضمانات وما تمثّله من طمأنينة للموظف الذي يؤمن باستقلالية القضاء المكبّل لطغيان السلطات التأديبية، فراضاً عليها رقابة تحدّ من سلطانها، وتمنعها من ظلم الموظفين.

وعلى هذا الأساس سنلقي الضوء في هذا القسم على الجهة المختصة بالنظر في الطعن القضائي وشروطه، وعلى أسباب الطعن القضائي في كل من القرار والحكم التأديبي.

## الفصل الأول:

### الجهة المختصة بالنظر في الطعن القضائي وشروطه

<sup>1</sup> عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٤٥

لقد حدّد المشرّع جهة واحدة للنظر بالطّعن القضائي في القضايا التأديبية في الوظيفة العامة تحت طائلة ردّ الطّعن لعيب عدم الصّلاحية، وهي مجلس شورى الدّولة، كذلك أحاط إمكانية تقديم المراجعة بشروط معينة سنبحثها في هذا الفصل.

### الفرع الأول: الجهة المختصة بالنظر في الطّعن القضائي

إنّ الجهة المختصة بنظر الطّعن لإلغاء العقوبة التأديبية هي مجلس شورى الدّولة، فهو ينظر من جهة بالقرارات التأديبية الصادرة عن السّلطة الرئاسية وتسمّى هذه المراجعة بمراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السّلطة، كما ينظر من جهة أخرى بالقرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية وتسمّى عندها بمراجعة النقض.

« La juridiction administrative peut être saisie de recours dirigés contre toutes les mesures disciplinaires ».<sup>1</sup>

أمّا النصوص التي تؤكّد إختصاص مجلس شورى الدّولة للنظر في نوعي المراجعات فقد رعاها المرسوم الإشتراعي رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤-٦-١٩٧٥ (نظام مجلس شورى الدّولة) في المواد التالية: نصّت المادة ٦١ على أن " ينظر مجلس شورى الدّولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين". كذلك جاء في المادة ١١٧ التي جاء فيها: "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية وإن لم ينصّ القانون على ذلك". أمّا النصّ الأهم فقد ورد في المادة ٦٤ التي جاء فيها ما يلي:

" خلافاً لأي نصّ آخر ينظر مجلس شورى الدّولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين".

وقد وردت هذه المادة بعد أن أبطل المجلس الدستوري الفقرتين الثانية والثالثة في قراره رقم ٢٠٠٠/٥ الصادر في ٢٧/٦/٢٠٠٠ لمخالفتهما الدستور حيث كانتا تتنصان على أن: "لا تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك مراجعة النقض، معتبراً أن " حقّ مراجعة القضاء هو من الحقوق الدستورية الأساسية وهو يشكل بالنسبة للقاضي في القضايا التأديبية عندما يكون محلّ مؤاخذة مسلكية، إحدى الضّمّانات التي عنتها المادة ٢٠ من الدستور. وإن كان إناطة مجلس القضاء سلطة تأديبية يشكّل ضماناً من الضّمّانات التي نصّت عليها المادة ٢٠ من الدستور، فإنّ إعطاء الحقّ للقاضي العدلي بالطّعن في القرارات التأديبية عن طريق النقض يشكل ضماناً لا غنى عنها...".

وبما أن قرارات المجلس التأديبي للقضاة العدليين هي من نوع الأحكام التي تصدر بالدرجة الأخيرة عن هيئات إدارية ذات صفة قضائية والطّعن بها أمام القضاء المختص يشكل بالنسبة للقاضي العدلي إحدى الضّمّانات التي نص عليها الدستور وحرمانه من حقّ المراجعة يتعارض إذن مع أحكام الدستور ومع المبادئ العامة الدستورية.

<sup>1</sup>Alain plantey, op cit, p481

وبما أن النص المطعون فيه بحرمان القاضي من حقّ الدفاع عن نفسه أمام المرجع القضائي المختص وإقفال باب المراجعة بوجهه يكون قد ألغى ضمانات من الضمانات التي نصّ عليها الدستور والتي تشكل للقاضي أحد أهم ميزاتهِ".<sup>١</sup>

يستفاد من النصوص التي ذكرناها ومن قرار المجلس الدستوري أن السلطات التأديبية سواء كانت إدارية أم إدارية ذات صفة قضائية أم قضائية باتت تخضع لرقابة قضائية يختص مجلس شوري الدولة بها، فالمادتين ٧٨ و ٧٩ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣ " قانون تنظيم ديوان المحاسبة" تخضعان لقرارات ديوان المحاسبة للنقض أمام مجلس شوري الدولة.

كذلك أخضعت المادة ١٩ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩ "إنشاء التفتيش المركزي" القرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي للنقض أمام مجلس شوري الدولة. وبالرغم من نص المادة ١٣ من القانون رقم ٥٤ تاريخ ١٩٦٥، بات ممكناً تقديم مراجعة نقض ضد قرارات الهيئة العليا للتأديب بعد تعديل نظام مجلس شوري الدولة عام ٢٠٠٠.

بعد هذا العرض، نستخلص أن مراجعة النقض تتعلق بالإنتظام العام وهي تؤمن وفق المبادئ العامة للقانون احترام مبدأ المشروعية وبالتالي إذا اكتفى النص بالقول بأن القرارات الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية مثل المادة ٨٧ من المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ - ٨٣ " قانون القضاء العدلي" بالنسبة لمجلس القضاء الأعلى كمجلس تأديبي للقضاة، فإنه لا يعني إطلاقاً استبعاد مراجعة النقض، بل يقتضي لذلك نص صريح، كأن يقال مثلاً لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك مراجعة النقض. على أنه لا بدّ من الإشارة أنه حتى في هذه الحالة يعتبر المجلس الدستوري أن مثل هذا النص غير دستوري ويستوجب الإبطال لأنه يحرم القاضي أو الموظف المعاقب تأديبياً بصورة نهائية مبرمة من قبل المجلس الأعلى للقضاء أو الهيئة العليا للتأديب من ضمانات دستورية أساسية.<sup>٢</sup>

إلا أنه وعلى أثر صدور القانون رقم ٣٨٩ تاريخ ٢١-١٢-٢٠٠١ المعدّل للمرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠/٨٣ تاريخ ١٦-٩-١٩٨٣ " قانون تنظيم القضاء العدلي"، تم إحداث درجتين للمحاكمة وحظر النقض أمام مجلس شوري الدولة، وقد جاء في المادة ٨٧ " لا يقبل قرار الهيئة القضائية العليا للتأديب أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك التمييز".

وقد سار إجتهد مجلس شوري الدولة على رفض قبول المراجعات التأديبية الصادرة عن الهيئة القضائية العليا للتأديب لعدم الصلاحية.

وبالرغم من أن موضوع دراستنا يتمحور حول الموظف العام، إلا أننا نجد ضرورة ملحّة لعرض هذه الإشكالية لما تمثله من انتهاكات فاضحة قام بها المشرّع ومعه مجلس شوري الدولة مخالفين المبدأ

<sup>١</sup> قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٥ الصادر في ٢٧/٦/٢٠٠٠، منشور عبر الموقع الإلكتروني [www.cc.gov.lb](http://www.cc.gov.lb)، تمّ الاطلاع عليه تاريخ الجمعة ١٨ آذار ٢٠١٦، ١٤:٠٠ am  
<sup>٢</sup>المزيد راجع يوسف سعدالله الخوري مرجع سابق، ص ١١٨

الدستوري العام " حقّ التقاضي"، ما يعني أن لا رادع أمامهم للقيام بهذه الخطوة مجدداً في مجال النصوص التي ترعى النظام التأديبي في الوظيفة العامة.

أما القرار الأبرز الذي صدر في هذا الإطار فهو قرار مجلس القضايا رقم ٦٧٢ تاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ على اعتبار أن مجلس القضايا هو أعلى هيئة قضائية في مجلس شوري الدولة وقراراته تشكل منعطفاً إجتهادياً.

وفي وقائع القرار، فقد تقدم المستدعي بمراجعة أمام مجلس شوري الدولة (مجلس القضايا) يطلب فيها نقض القرار رقم ٩ الصادر في ٢٣/١٢/٢٠٠٩ عن الهيئة القضائية العليا للتأديب القاضي بإنزال أربع درجات تأديبياً.

فردّ مجلس شوري الدولة المراجعة لعدم الصلاحية إستناداً على القانون رقم ٣٨٩ تاريخ ٢١/١٢/٢٠٠١ ومعتبراً أن قرار المجلس الدستوري تنحصر مفاعيله بالنصّ الذي كان موضع طعن أمامه، وأن المجلس أبطل الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ٦٤ من نظام مجلس شوري الدولة ولم يتطرق إلى أحكام المادة ٨٧ من المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣.

والمسألة المثارة في هذه القضية هي القوة الملزمة لقرارات المجلس الدستوري، فهل يجوز للمشرع إهمال قرار أبطل نص قانوني مخالف للدستور وإعادة تشريع نص آخر مماثل له، وهل يجوز لمجلس شوري الدولة مخالفة قوة القضية المحكوم بها والإستناد على المعيار الشكلي لإعلان عدم صلاحيته للنظر في القرارات التأديبية الصادرة عن الهيئة القضائية العليا للتأديب خاصة في ظل وجود العديد من النصوص التي كان يمكن أن يستند إليها؟

" فطبقاً للمادة ١٣٢ من قانون القضاء العدلي (المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٦-٩-١٩٨٣ وتعديلاته) " تطبق على القضاة أنظمة الموظفين في كل ما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم الإشتراعي"، ويكون مجلس القضاء الأعلى الهيئة الوحيدة المختصة للنظر في تأديب القضاة العدليين، وبما أنه أصبح نص المادة ٦٤ بعد تعديلها من قبل المجلس الدستوري" خلافاً لأي نص آخر ينظر مجلس شوري الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين".

وبما أنه عندما يمس المشرع قانوناً يتناول الحقوق والحريات الأساسية، لا يسعه أن يعدّل أو أن يلغي النصوص النافذة الضامنة لهذه الحريات والحقوق دون أن يحل محلّها نصوصاً أكثر ضماناً أو تعادلهما على الأقل فاعلية وضمّانة، وبالتالي فإنه لا يجوز للمشرع أن يضعف من الضمانات التي أقرها بموجب قوانين سابقة لجهة حقّ أو حرية أساسية سواء عن طريق إلغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها أو بإحلال ضمانات محلّها أقل قوة وفاعلية.<sup>١</sup>

<sup>١</sup>قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٥، مرجع سابق

فعندما أبطل المجلس الدستوري المادة ٦٤ يكون قد بلور اجتهاداً مستقراً في كل ما له علاقة باستقلال القضاة وضماناتهم، مما يوجب على المشرع مراعاة هذا الاجتهاد بالنسبة إلى التشريعات التي سيضعها في المستقبل.

وهكذا يتبين أن الفقرة الأخيرة من المادة ٨٧ من المرسوم الإشتراعي ٨٣/١٥٠ المعدلة بالقانون ٢٠٠١/٣٨٩ مماثلة للفقرة الثانية من المادة ٦٤ من القانون ٢٠٠٠/٢٢٧ التي قضى المجلس الدستوري بإبطالها لمخالفتها " الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية"، ويظهر بشكل جلي أن الفقرة الأخيرة من المادة ٨٧ يجب أن تكون كذلك مخالفة للدستور.<sup>١</sup>

يشكل قرار مجلس القضاة انتهاكاً فاضحاً على عدة أصعدة. فمن جهة أولى خالف المشرع قرار المجلس الدستوري وأصدر قانوناً جديداً مشابهاً للنص الذي أبطله المجلس الدستوري عام ٢٠٠٠ مع العلم أن قوة القضية المقضية لقرارات المجلس الدستوري لا تقف عند النص الذي أبطله بل تطل كل نص مماثل في المستقبل.

ومن جهة ثانية، وقف مجلس شورى الدولة إلى جانب المشرع بدلاً من معارضته، مستنداً إلى المعيار الشكلي الذي يحمي المادة ٨٣ من قانون تنظيم القضاء العدلي ومعتبراً أن أثر الإبطال يطال فقط النص الذي كان موضع طعن أمام هذا المجلس. وقد اراد مجلس شورى الدولة في هذا القرار تغيير مسار كان قد اتبعه سابقاً في قرار السفير غصن كما سنرى لاحقاً. وبالتالي أمام هذا الواقع أقفل باب المراجعة نهائياً بوجه القضاة في ما يتعلق بالنزاعات التأديبية أمام مجلس شورى الدولة.

### الفرع الثاني: شروط الطعن بالقرار والحكم التأديبي

لقبول المراجعة القضائية أمام مجلس شورى الدولة لا بدّ من توافر شروط معينة يُنظر بها في الشكل ابتداءً قبل البحث في الأساس، والشروط هي نفسها سواء كانت المراجعة المقدمة مراجعة إبطال لتجاوز حد السّلطة أم مراجعة نقض، وهي أربعة: طبيعة القرار المطعون فيه، مقدّم المراجعة، مهلة المراجعة وشكل المراجعة. وسوف نبحث في ما يلي كل شرط على حدة في أربعة مباحث.

### المبحث الأول: طبيعة القرار المطعون فيه

<sup>١</sup> للمزيد راجع طارق المجذوب، اي أثر لقرارات المجلس الدستوري أمام القضاء الإداري، دراسة نشرت في الكتاب الثانوي للمجلس الدستوري، ٢٠١٢.

نصّت المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة على أنه " لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السّلطة إلا ضدّ قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر...". وقد جاء في أحد قرارات مجلس شورى الدولة ما يلي:

"إن القرارات أو الأعمال الإدارية القابلة للطعن بطريق الإبطال لتجاوز حد السّلطة هي تلك التي لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، أي التي يمكن أن يترتب على تنفيذها نتائج قانونية ضارة، وذلك بقطع النظر عما إذا كانت تؤثر في الوضعية أو المركز القانوني لمستدعي مراجعة الإبطال المقدمة طعناً فيها بحيث تقبل بالتالي الطعن بطريق الإبطال إذا كانت قابلة بذاتها لإحداث الضرر بالنظر لكونها تنشئ وضعية قانونية أو تلغيها أو تعدلها".<sup>١</sup>

وقضى أيضاً: " إن إنقطاع الموظف عن مركز عمله الأساسي لأسباب أمنية وفي ظروف إستثنائية ومن ثم تأمين العمل في مركز آخر بناء لقرار إداري من المرجح المختص لا يعتبر تغيباً عن العمل بالمعنى المقصود... وإن مرسوم الصرف المبني على هذه الواقعة يكون مشوباً بعيب تجاوز حد السّلطة ومستوجباً للإبطال".<sup>٢</sup>

وفي إطار دراستنا من الأهمية بمكان تحديد طبيعة القرار المطعون فيه على اعتبار أنه سيترتب على ذلك عدة نتائج تتعلق بالأصول الواجب اتباعها.

".... or la question de savoir si une mesure a ou n'a pas un caractère disciplinaire est importante puisqu'elle commande la procédure à suivre et les règles de fond à observer."<sup>3</sup>

والسؤال المطروح في هذا السياق هو عن ماهية الضابط أو المعيار الذي يميّز القرار الإداري العادي عن القرار التأديبي سيما أن بعض القرارات الإدارية تخفي عقوبة مقنّعة. أولاً، بالنسبة للهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية أي التي لها الطبيعة القضائية، فإنها لا تثير أي التباس، لأن هذه الهيئات وإن كان يعود لها أن تمارس إلى جانب صلاحياتها التأديبية المحددة حصراً في القانون صلاحيات أخرى قضائية أو إدارية، فإن القرارات ذات الطبيعة القضائية التي تصدرها بحق الموظفين والتي تتناول وضعهم الوظيفي هي قرارات تأديبية صرفة خاضعة لرقابة مجلس شورى الدولة عن طريق النقض.<sup>٤</sup>

وبالتالي تكمن الإشكالية في تحديد طبيعة القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة. واستطراداً، ما هو المعيار الذي يحدّد طبيعة القرار المطعون فيه؟ هل هو قرار إداري ينطوي على عقوبة تأديبية مقنّعة أو أنه مجرد تدبير إداري عادي؟ وما هي الغاية الكامنة وراء هذا التفريق؟

في البداية، تعود هذه المهمة إلى القاضي الإداري الذي يعطي الوصف الملائم للقرار المطعون فيه وما إذا كان الفعل يشكل مخالفة تأديبية أم لا.

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٣٤٦ تاريخ ٢٠٠٧-٢٠٠٨، جمعية شركات الضمان في لبنان-الدولة وزارة الاقتصاد و التجارة، م.ق. ٢٠١٢، ص ٨٠١

<sup>٢</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٥ تاريخ ١٢-٨-١٩٨٨، غصن-الدولة نقلاً عن علي ايوب، النظام التأديبي العام، ص ٦٦٤

<sup>٣</sup>Raymond Odent, op cit, p 678

<sup>٤</sup>زيد شبيب، قابلية قرارات تأديب القضاة للمراجعة أمام مجلس شورى الدولة، م.ق. ٢٠٠٣ عدد ١٤ م ١٤ ص ٤٣

« Le juge administratif ayant la faculté de décider si tel fait constitue ou non une infraction disciplinaire ».<sup>1</sup>

وهو يرتكز لوصف التدبير على النص الذي استند إليه هذا القرار من أجل معرفة العناصر التي يمكن أن تفيد عن نية صاحب التدبير.<sup>2</sup> بمعنى آخر، إن المعيار الأساسي هو نية الإدارة، وللوصول إلى معرفة نيتها يلجأ القاضي إلى عدة مقاييس هي المعطيات الواقعية والنصوص القانونية وجسامة التدبير والتحليل القانوني.

ولمزيد من الإيضاح، سنعرض في هذا الإطار بعض القرارات لمجلس شوري الدولة:  
" إن القاضي يرتكز لوصف تدبير ما، إذا كان عملاً تأديبياً أم إدارياً، على البحث عن نية الإدارة من خلال النصوص القانونية التي استند إليها القرار المطعون فيه أو على المسلمات أو المعطيات الواقعية، كما أنه يرتكز على جسامة التدبير وفق معطيات القضية وأخيراً على مقياس جوهرية أساسي هو التحليل القانوني للأسباب التي أدت إلى اتخاذ القرار المشكو منه، علماً بأن عملية البحث عن نية الإدارة من خلال النصوص التشريعية وجسامة التدبير لا تصبح حاسمة إلا إذا أثبتت وأيدت بالمقياس الأساسي."<sup>3</sup>  
وورد أيضاً: " إن المراجعة الحاضرة هي بطبيعتها من المراجعات المتعلقة بالقضايا التأديبية عملاً بالمعطيات الواقعية وبالنصوص القانونية التي استند إليها المرسوم المطعون فيه نظراً لجسامة التدبير وللسبب الحاسم لتدبير إنهاء الخدمة."<sup>4</sup>

وجاء أيضاً شرحاً مفصلاً للطريقة المعتمدة للبحث عن نية الإدارة من خلال المقاييس السابق ذكرها:

" في ما يتعلق بالمعطيات الواقعية أي السبب الذي أدى إلى اتخاذ القرار، فينظر القاضي في القانون الذي كان الركيزة للعمل المشكو منه ليبحث عن العناصر التي من شأنها أن تظهر نية المشرع. وفي ما يتعلق بجسامة التدبير فإنه يوجد حالات لا مجال للمنازعة بشأنها مثل إنهاء الخدمة. وإن القاضي في مثل هذه الفرضية يقدر الضرر المسبب في كل حالة محددة ليستنبط الطابع التأديبي أم الإداري للتدبير المشكو منه.

إن البحث عن السبب الذي أدى إلى اتخاذ القرار المطعون فيه يتعلق بالمعطيات الواقعية للقضية أم بالسبب القانوني بمعنى أن القاضي يتحرى عن الهدف الذي من أجله أنشئ التدبير المشكو منه لاسيما بارتكازه على الطابع الأساسي الذي نظمه وذلك لتحليل النصوص التي وضعت كي يظهر الأهداف والأسباب القانونية...

لذا يوصف التدبير بأنه تدبير تأديبي إذا وضع لمعاقبة أخطاء تأديبية ويكون التدبير إداري إذا وضع لحاجة المرفق العام".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Auby et Drago, traité de contentieux administratif, 1984, tome2 n 1350

<sup>2</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٤٨٨ تاريخ ٥-٧-٢٠٠٧، اميرة حجب-الدولة والجامعة اللبنانية، م.ق.إ. ٢٠١٢، ص ١٠٩١

<sup>3</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٣٠١ تاريخ ٢٣-٣-١٩٩٤، مريم مكة-الدولة والجامعة اللبنانية، م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٣٤٣

<sup>4</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٣٥٣ تاريخ ٢٣-٥-٢٠٠٥، وديع البجاني-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣ عدد ١٥٧ ص ٦٥٧

بعد عرض المعايير التي تعطي القرار الطابع التأديبي ينبغي الإشارة إلى أنه لا يكفي أن يتّسم القرار بالطابع التأديبي لقبول الطّعن به، حيث أن المشرّع قد استبعد بشكل صريح بعض القرارات المتصلة بشكل مباشر مع موضوع التأديب من الطّعن، فما هي هذه القرارات؟

### المطلب الأول: قرار الإحالة

من حيث المبدأ لا تقبل المراجعة المقدمة ضد قرارات الإحالة إلى الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية لأنها تعتبر من القرارات التمهيدية التي لا تؤثر على الوضع الوظيفي للموظف إلا في بعض الحالات الخاصة.

كما ورد في المعنى ذاته:

« La jurisprudence déclare irrecevables les recours contre ces actes : convocation devant un conseil d'enquête, devant un conseil de réforme ».<sup>2</sup>

وقد جاء في قرار لمجلس شوري الدولة ما يلي: " إستقر إجتهد المجلس على أن قرارات الإحالة على الهيئة العليا للتأديب، وإن كانت تعتبر من الأعمال التمهيدية التي لا يقبل الطّعن فيها إلا بمعرض الطّعن في القرار النهائي، إلا أنها تعتبر في حالات خاصة، قرارات نافذة يمكن الطّعن فيها إذا كانت مشوبة بعيب خاص بها كصدورها عن سلطة غير صالحة أو اتخاذها خلافاً للأصول الجوهرية".<sup>3</sup>

وبالمعنى ذاته: "إن مجلس شوري الدولة يعتبر أن الأعمال التمهيدية كالإحالة على المجلس التأديبي تدخل في نطاق الإجراءات الداخلية المحضة، التي تتخذها السلطات الإدارية بقصد تسيير العمل العادي للمرفق على نحو يكفل أداء الخدمة العامة... ولا تقبل مبدئياً الطّعن إلا في حالات محددة إذا كانت مشوبة بعيب خاص وتؤلف عملاً منفصلاً كصدور تلك الأعمال عن مرجع غير صالح".<sup>4</sup>

وأيضاً: " إن قرار الإحالة على المجلس التأديبي العام لا يقبل الطّعن إلا من ضمن القرار الذي يصدر في الأساس من المجلس إذ أن قبول الطّعن بقرار الإحالة لوحده يؤدي إلى شل المجالس التأديبية".<sup>5</sup>

كما ورد: " إن من عداد الأعمال الإدارية أم القضائية التي لا تلحق أي ضرر ولا يمكن الطّعن فيها عن طريق الإبطال أو النقض تلك التي غايتها أن تمهد أو تهيب للقرار الذي سيتبع نتيجة الأعمال التحضيرية التي تشمل جميع قرارات التحقيق والأصول قبل اتخاذ القرار النهائي ومن بين هذه الأعمال الإدعاء أمام لجنة إدارية أو قضائية أم الإحالة أمام مجلس تحقيق أو ديوان المحاسبة".

وقضي أيضاً: "إنه على فرض أن قرار الإحالة على ديوان المحاسبة لا يشكّل قراراً قضائياً صادراً عن سلطة إدارية ذات صفة قضائية بل يشكل عملاً تمهيدياً إدارياً وأنه من المسلّم به أن تلك الأعمال

<sup>1</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٢١١ تاريخ ٣٠-١٢-٢٠٠٤، ماريا شحاته-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٩ ص ٣١٢

<sup>2</sup>Odent raymond, op cit, , p987

<sup>3</sup>شوري لبنان، قرار رقم ١٠ تاريخ ١١-١٠-٢٠٠٦ عامر منصور-الدولة م.ق.إ. ٢٠١٢ ص ١٩  
<sup>4</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٥٠٣ تاريخ ٦-٦-٢٠٠٦ العميد الطيار خليل مطر-الدولة م.ق.إ. ص ٩٧٦  
<sup>5</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٢٣٦ تاريخ ١٢-١-١٩٩٩ بطرس أمين رزق-الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٢٢٨

التمهيدية لا تقبل مبدئياً الطعن إلا من ضمن الطعن في القرار الصادر عن ديوان المحاسبة. غير أنه يمكن في حالة خاصة الطعن في التدابير والأعمال التمهيدية إذا كانت مشوبة بعيب خاص بها وتؤلف عملاً منفصلاً لصدور تلك الأعمال عن مرجع غير صالح".<sup>1</sup>

وأيضاً: " إن قرار الإحالة أمام ديوان المحاسبة وكما بيّنه هذا المجلس في أكثر من قرار سابق صادر عنه لا يؤلف مبدئياً قراراً من شأنه إلحاق الضرر".<sup>2</sup>

إلا أن قرار الإحالة يصبح قراراً إدارياً نافذاً وقابلاً للطعن كونه عملاً منفصلاً، عندما يصدر عن سلطة غير مختصة لأنها تكون قد وضعت نفسها خارج نطاق تطبيق القانون كإحالة مساعد قضائي على المجلس التأديبي من قبل هيئة التفتيش المركزي في حين أن المرجعية صاحبة الإختصاص بمقتضى القانون هي هيئة التفتيش القضائي.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: التوصيات

على غرار قرار الإحالة، لا تعتبر التوصية قراراً نافذاً من شأنه إلحاق الضرر، فهي مجرد إقتراح تتقدم به الجهة الصالحة على المرجع المختص الذي يمكنه إما قبول التوصية أو رفضها. وقد ورد في المعنى ذاته:

« Le recours n'est pas recevable contre des recommandations qui ne lient pas leurs destinataires ».<sup>4</sup>

وقد جاء في قرار لمجلس شوري الدولة في ما يتعلق بالتوصية الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي ما يلي:

" بما أن قرار التوصية المطعون فيه تضمن توصية وزارة الصحة العامة طرد أجير من الخدمة. وبما أنه لا يمكن تقديم الإبطال لتجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر. وبما أن التوصية بحد ذاتها ليست قراراً إدارياً نافذاً حتى يمكن الطعن فيها ولا تسمح بالتالي المراجعة لتجاوز حد السلطة ضدها لأنها لا تقيد مبدئياً المرجع المختص إلا إذا كان يوجد نص تشريعي يحتم عليه الأخذ بتلك التوصية".<sup>5</sup>

وكذلك: " إن التوصية التي تضمنها القرار المطعون فيه والموجهة إلى الوزارة المختصة لا تشكل بحد ذاتها قراراً إدارياً نافذاً يقبل الطعن ولا تقيد مبدئياً المرجع المختص".<sup>6</sup>

بالإضافة إلى: " أن الإقتراحات والتوصيات التي تقدمها هيئة التفتيش المركزي إلى السلطة المختصة هي ذات طابع توجيهي وإرشادي، وتندرج في إطار الأعمال التمهيدية والتحضيرية غير القابلة

<sup>1</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٢١٤ تاريخ ٢٢-٢-٢٠٠٠ نعمت كنعان-الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٣٨٧

<sup>2</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٤٨٨ تاريخ ٣١-٥-٢٠٠٦ نقولا فرقمان-الدولة م.ق.إ. ٢٠١١ ص ٩٣٩

<sup>3</sup>شوري لبنان، ٩ تشرين الثاني ١٩٩٥ م.ق.إ. ١٩٩٧ ص ٦٦ نقلاً عن يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهد، ص ٣٩١

<sup>4</sup>Auby et Drago, op cit,p170

<sup>5</sup>شوري لبنان قرار رقم ١٥٩ تاريخ ٢-١٢-١٩٩٣ الياس الحايك-الدولة وهيئة التفتيش المركزي، م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ١٥٥

<sup>6</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٦٩٨ تاريخ ١٢-٧-٢٠٠٧ جمال نعيم-الدولة م.ق.إ. ٢٠١٢ ص ١٤٧٠

للطعن أمام هذا المجلس. إن الإجتهااد مستقر على عدم قابلية التوصيات للطعن بها أمام هذا المجلس، باعتبارها تدابير إدارية تحضيرية ولا تشكل قرارات إدارية نافذة وضارة، على أن يبقى لصاحب العلاقة أن يدلّي بعدم مشروعيتها عند الطعن بالقرار النافذ عند صدوره بالاستناد إليها".<sup>١</sup>

وفي المعنى ذاته: " ... إن ما جاء في كتاب مدير التعليم الثانوي يندرج في طائفة الأعمال الإدارية التي تتضمن مجرد التوصية والإقتراح وتعتبر بالتالي من الأعمال التحضيرية التي ليس من شأنها أن تولد بذاتها آثاراً قانونية".<sup>٢</sup>

### المطلب الثالث: قرار الوقف عن العمل

أعطى المشرّع الإدارة والمراجع التأديبية المختصة الحقّ بإيقاف الموظف المتهم بارتكاب مخالفة عن العمل، وذلك بهدف الحفاظ على المصلحة العامة. وبالرغم من الضرر الذي يمكن أن يلحق بالموظف إثر صدور هذا القرار إلا أن الإجتهااد إعتبره من التدابير الإحترازية التي لا تشكل قراراً تأديبياً. وفي هذا الإطار يجدر بنا أن نفرّق بين توقيف الموظف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر كعقوبة منصوص عنها في المادة ٥٥ من نظام الموظفين من بين عقوبات الدرجة الثانية وهو بطبيعة الحال قرار تأديبي يمكن الطعن به أمام مجلس شورى الدولة، وبين تدبير التوقيف عن العمل المتخذ بحق الموظف الذي سيحال أو المحال على المجلس التأديبي من قبل السلطة الصالحة وهو أشبه بتدبير احترازي يرمي إلى حماية المصلحة العامة وهو القرار الذي لا يقبل الطعن به والمقصود في هذا المطلب وهو منصوص عنه في المادة ٥٨ من ذات النظام، حيث ورد:

"... يمكن أن ينص المرسوم أو القرار القاضي بالإحالة على مجلس التأديب على توقيف الموظف عن العمل. ويظل الموظف موقوفاً إلى أن يبيت مجلس التأديب في أمره أو يعود المرجع الذي أحاله على التأديب عن قرار الإحالة.

يحق للوزير أن يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دونها قبل إحالتهم على مجلس التأديب، لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً. فإن لم يحالوا على مجلس التأديب في نهاية هذه المدة أعيدت رواتبهم إليهم بكاملها."

وقد جاء في هذا الإطار:

" إن قرار الإيقاف عن العمل يعتبر بصورة عامة من التدابير الإدارية الإحترازية التي يتخذها الرئيس التسلسلي المختص للحفاظ على مصلحة الإدارة ولحسن سير المرفق العام بمعزل عن كل نية لتعقبه وعن كل إرادة زجرية، فلا يؤلف بحد ذاته تدبيراً تأديبياً إلا عندما يتضمن خلافاً لنص القانون التوقف عن العمل وقطع الراتب أكثر مما لحظه نظام الموظفين".<sup>٣</sup>

<sup>١</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٢٨٦ تاريخ ٢٠٠٧-٢-٢٠ سلام سعد و كامل الخطيب-الدولة-رئاسة مجلس الوزراء "التفتيش المركزي" م.ق.إ. ٢٠١٢

ص ٦٥١

<sup>٢</sup> شورى لبنان، قرار رقم ١٩، تاريخ ١٠-٧-٢٠٠٤، نوال محمد حسين يوسف-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٩، ص ٤٣

<sup>٣</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٤٣٦ تاريخ ١٩٩٤-٦-٨ جوزيف شعياجلدية بيروت، م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٤٨٤

## المطلب الرابع: الأعمال التمهيدية

يعتبر من الأعمال التمهيدية القرار الذي يكون عنصراً ضمن إجراء إتخاذ قرار آخر حيث لا يمكن معرفة ما إذا كان هذا الأخير سيصدر أو بحال صدوره ماذا سيكون مضمونه.

« Ce sont uniquement des decisions qui sont un élément de la procédure d'élaboration d'une autre décision, et qui n'ont pas d'autre effet juridique que de rendre possible l'édiction de cette décision.

En d'autres termes, elles se définissent comme étant uniquement un élément de la procédure d'élaboration d'une decision dont on ne sait pas, ou bien si elle sera prise, ou bien ce que sera exactement son contenu ».<sup>1</sup>

« La juridiction n'accueille pas les recours dirigés contre des mesures préparatoires ».<sup>2</sup>

" تشمل هذه الأعمال مختلف أعمال التحقيق والإجراءات التي تهيء لاتخاذ القرار النهائي من الإدارة. فهذه الأعمال التي تتيح للسلطة المختصة تجميع عناصر قرارها قد تلحق مساساً بمركز الفرد، ولكن القضاء يعتبر أن دورها ليس أساسياً في تحقيق هذا المساس أو الضرر وهي لا تكون بالتالي محلاً لدعوى الإبطال، ذلك ما لم يكن فصلها عن القرار النهائي واعتبارها بذاتها قرارات مضرّة بحقوق الفرد".<sup>3</sup>

وقد اعتبر من الأعمال التمهيدية التالي: " إن الإحالة الصادرة عن رئيس دائرة الموظفين وما نتج عنها من إعادة الطلب إلى المستدعي لا ترتب أية آثار قانونية على وضعية المستدعي. إذ أنها اكتفت بالتحقق والإفادة عن الوضعية الوظيفية للمستدعي دون أن تحدث نتائج أو أية حالة قانونية جديدة تكون مؤثرة على وضعيته الوظيفية..."

إن العمل الإداري المطعون فيه لا يعدو أن يكون إلا من قبيل المخابرات الداخلية التي تتضمن مجرد التحقق من وضعية معينة، وتعتبر بالتالي من الأعمال التحضيرية التي ليس من شأنها أن تولد بذاتها آثاراً قانونية، ولا تقبل بذاتها الطعن أمام هذا المجلس".<sup>4</sup>

وجاء أيضاً: " بما أن القرار المطعون فيه قد نص على الطلب إلى مجلس الخدمة المدنية النظر في إمكانية نقل المفتشين معاونين في المفتشية العامة الهندسية في التفتيش المركزي إلى إدارة أخرى تكون بحاجة إلى خدماتها..."

وبما أن القرار المطعون فيه قد اقتصر على الطلب إلى مجلس الخدمة المدنية إبداء الرأي في ما خص نقل المستدعي، وهو غير ملزم للسلطة المختصة بتعيين الموظفين أو بنقلهم. وبالتالي يقع القرار المطعون فيه في خانة الأعمال التحضيرية أو التمهيدية".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Rene chapus, droit du contentieux administratif, montchrestien, 9eme edition, 2001, p 538..//.

<sup>2</sup>Alain plantey, op cit, p 481

<sup>3</sup>إدوار عبدالقضاء الإداري، الجزء الأول، ص 118  
<sup>4</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٣٢٠ تاريخ ٣-١-٢٠٠٥، نمر ملحم-الدولة، م.ق.إ ٢٠٠٩ ص ٤٩٥  
<sup>5</sup>شورى لبنان، قرار رقم ١٧٠ تاريخ ٩-١٢-٢٠٠٤، المهندس بسام الجدوع-الدولة، م.ق.إ ٢٠٠٩ ص ٢٤٢

تعتبر جميع القرارات المشار إليها غير قابلة للطعن أمام مجلس شوري الدولة بسبب طبيعتها التي لا تلحق الضرر بالموظف. وحسناً فعل المشرع باستبعادها عن مجال الطعن لعدم تأثيرها بشكل مباشر على الوضع القانوني للموظف.

### المبحث الثاني: مقدّم المراجعة

نصّت المادة ١٠٦ من نظام مجلس شوري الدولة على أن " لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة في إبطال القرار المطعون فيه". وتتوافر المصلحة عندما يكون هناك قراراً إدارياً نافذاً وضاراً بحق الموظف، ويجب التنويه إلى أن صاحب المصلحة في قضاء الإبطال ليس من الضروري أن يكون صاحب حق وفق مسار إجتهاد مجلس شوري الدولة:

"إن العلم والإجتهاد مستقران على اعتبار أن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة لا تقبل إلا ممن يتدبر بمصلحة تخوله صفة التقاضي، ويعود للقاضي الإداري أن يقدر مدى توافر هذه المصلحة في كل قضية تعرض عليه، وهو يميل في ذلك إلى التوسع كثيراً في مفهومه لمصلحة التقاضي متوخياً في عمله على السواء مصلحة المتقاضين ومراعاة مبدأ الشرعية.

إنه ولئن كانت مراجعة الإبطال لا تعتبر مراجعة شعبية فيبقى أن المصلحة لا ترقى إلى رتبة المصلحة في دعوى القضاء الشامل، فلا يشترط لقيامها الإعتداء على حق ويكتفى بمساس القرار المطعون فيه بالمركز القانوني للمستدعي، بحيث يكون من شأن الطعن في حال قبوله وإبطال القرار المطعون فيه أن يؤدي إلى تحسين هذا المركز أو إزالة الضرر".<sup>١</sup>

بالإضافة إلى المصلحة التي تعتبر جوهرية في مراجعات الإبطال، لا بدّ أيضاً من أن يتمتع مقدّم المراجعة بالأهلية أي أن يكون الشخص طبيعياً وراشداً وعاقلاً.

والسؤال الذي يطرح في إطار تحديد المصلحة هو التالي: هل يجب على القاضي أن يتثبت من توفر صحة المصلحة لقبول المراجعة؟

لقد ميّز الإجتهد ما بين المصلحة كشرط لقبول المراجعة وثبوت الضرر للحكم في الأساس، وقد جاء في قراره ما يلي:

"إن شرط قبول المصلحة يقدر انطلاقاً من اعتبار الوقائع المدلى بها صحيحة، لأن التثبت من صحتها يدخل ضمن البحث في أساس الموضوع المطلوب، فيقتضي بالتالي أن يتم تقدير توافر شرط المصلحة لدى المستدعي، وذلك بقطع النظر عن مدى ثبوت الضرر المدلى به".<sup>٢</sup>

كما جاء في قرارات أخرى في إطار توفر المصلحة ما يلي:

<sup>١</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٢٩١، تاريخ ٢٠-٢-٢٠٠٧، جمعية شركات الضمان في لبنان-الدولة، م.ق.إ. ٢٠١٢، ص ٦٦٠  
<sup>٢</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٥١٩، تاريخ ٢١-٥-٢٠٠٧، علي ومجد الزعترى-الدولة، م.ق.إ. ٢٠١٢، ص ١١٧٧

" إن للمستدعي مصلحة وصفة كافيتين للطعن بعمل إداري، أدى إلى ترقية زملاء له دون ترقية هو، الأمر الذي يؤدي إلى تفاوت في الأوضاع القانونية والمسلكية بينه وبينهم".<sup>١</sup>

وقضى بالمعنى ذاته: " وبما أنه للموظف مصلحة شخصية في العمل على احترام القواعد التي ترعى نظامه الوظيفي وله بالتالي صفة ليطعن عن طريق الإبطال لتجاوز حد السّلطة في كل القرارات المتخذة التي تتجاهل هذه القواعد. فهو بوسعه أن يطعن أمام مجلس شوري الدولة، في القرارات التي تعنيه مباشرة كالإجراءات التأديبية المتخذة بحقه وفي رفض حق له أو منفعة طالب بها أو ترفيع تناوله. كما في وسعه أن يطعن في إجراء يمسّ به ولكن يتعلق بموظف آخر. فكل تعيين أو ترفيع لموظف يملأ مركزاً شاغراً ويخسر مرشحون آخرون فهؤلاء المرفوضون في وسعهم أن يطلبوا إبطال التعيين أو الترفيع الحاصل شرط أن يكونوا مؤهلين لملء المركز المقصود. لا بل تعتبر المصلحة متوفرة في الموظف إذا كان التعيين موضوع النزاع يخلق في المستقبل منافسة محتملة الحصول".<sup>٢</sup>

وبالتالي، وحيث أن موضوع هذه الرسالة ينحصر بالقضايا التأديبية، وحيث أن العقوبة التأديبية تؤثر حتماً على الوضع الوظيفي للموظف وتضر به، نستنتج أن المصلحة تتوافر دوماً في مثل هذه الحالات.

### المبحث الثالث: مهلة المراجعة

إن مهلة المراجعة هي من الأمور الجوهرية التي تقف عندها إمكانية قبول المراجعة أم رفضها. لذلك حدّد المشرّع مهلة لتقديم المراجعات حرصاً على استقرار الأوضاع الإدارية تحت طائلة رد المراجعة المقدمة خارج المهلة القانونية بالشكل.

وعلى هذا الأساس نصّت المادة ٦٩ من نظام مجلس شوري الدولة على الآتي:

"مهلة المراجعة شهران تبتدئ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه إلا إذا كانت من القرارات الفردية فتبتدئ المهلة من تاريخ التبليغ أو التنفيذ... لا تقبل الدعوى المقدمة بعد انقضاء المهلة".

هذا في ما يتعلق بالمراجعات غير التأديبية، أمّا بشأن المراجعات المقدمة ضد القرارات التأديبية، فقد كرّس لها نظام مجلس شوري الدولة إجراءات خاصة، وأصول موجزة نص عليها المادة ١٠٢ من نظامه وبالتالي قصر المهلة من شهرين إلى ثلاثين يوماً، فجاء في نص المادة ١١٢ ما يلي:

"في القضايا التأديبية يقدّم الموظف صاحب العلاقة طلب الإبطال أو النقص خلال ثلاثين يوماً تلي تبليغه القرار التأديبي".

<sup>١</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٣٧٧ تاريخ ١٢-٧-١٩٩٣ النقيب ميشال جعجع-الدولة، نقلاً عن علي ايوب، النظام التأديبي العام، ص ٦٨٢  
<sup>٢</sup>شوري لبنان، قرار رقم ١٦٢ تاريخ ١٥-٦-١٩٩٢ الرائد يوسف يزبك-الدولة، نقلاً عن علي ايوب، النظام التأديبي العام، ص ٦٨٢

وهذا ما يدل على أنه سواء صدر القرار التأديبي من قبل السلطة الإدارية أو من قبل الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية، فإن مهلة المراجعة هي واحدة أي ثلاثون يوماً إلا في حال وجود نص خاص مخالف.

وقد قضي في هذا الإطار " أنه خلافاً للقاعدة العامة المتعلقة بالمهلة القانونية للطعن بالقرارات الإدارية المحددة في المادة ٦٩ من نظام هذا المجلس. فإنه في الحالات التي ورد بشأنها نص صريح وخاص على مهلة خاصة كحالة القضايا التأديبية المنصوص عليها في المادة ١١٢ من نظام مجلس شورى الدولة، والمادة ١٩ فقرتها الرابعة من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢-٦-١٩٥٩ المتعلق بقانون إنشاء التفتيش المركزي، فإنه يجب إعمال النص الخاص وتقديم المراجعة ضمن هذه المهلة الخاصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ.<sup>١</sup>

وبحسب رأي الدكتور علي أيوب، حرص المشرع على تقصير المهل متوخياً استقرار الأوضاع الإدارية من جهة، والسرعة في الفصل في القضايا التأديبية، ضماناً وحماية لحقوق الموظف، وحرصاً على المصلحة العامة التي تنعكس عليها الأوضاع الإدارية.<sup>٢</sup>

برأينا، نحن لا نرى أي فائدة عملية تفيد مصلحة الموظف، لأن تقصير المهلة يضر به ويقصر عليه الوقت لمراجعة الإدارة، إلا أننا نحكم بالمقلب الآخر بأن تقصير المهلة يحقق المصلحة العامة ويدعم استقرار النظام التأديبي.

وتعتبر المهلة حسب إجتهد مجلس شورى الدولة من الانتظام العام، وهذا يعني أنه حتى لو لم يبدل الفريق الآخر برد الدعوى شكلاً لانقضاء المهلة، فينبغي على القاضي أن يثيرها من تلقاء نفسه لتعلقها بالانتظام العام: "...إن المهلة من الانتظام العام وعلى القاضي إثارتها عفواً." <sup>٣</sup>

ولكن، ماذا بشأن القرارات الإدارية ذات الطابع التأديبي ونعني بها العقوبة المقنعة؟ ما هي مهلة المراجعة سارية المفعول؟ واستطراداً، هل بالإمكان قطع مهلة المراجعة التأديبية؟ ومتى يبدأ سريان المهلة وكيف نحسبها؟ وما هي أصول التبليغ الواجب إتباعها؟

فيما يلي سنفرد أربعة مطالب للإجابة عن كل هذه الإشكاليات:

### المطلب الأول: المهلة في حال العقوبة المقنعة

في هذا الإطار تثار إشكالية المهلة في العقوبة المقنعة، فأى مهلة تسري عليها، مهلة الثلاثين يوماً كونها تخفي عقوبة تأديبية أم مهلة الشهرين كونها تشكل في النهاية قراراً إدارياً؟

إن المهلة التي تطبق على هذه العقوبة هي من دون شك مهلة الشهرين ذلك لأن الإدارة عندما أصدرت قرارها لم تصدره بشكل صريح كقرار تأديبي، بل أصدرت قراراً إدارياً عادياً يحمل في مضمونه عقوبة مخفية، وقد اتبع مجلس شورى الدولة هذا المسار معتبراً أنه:

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٣٣٨ تاريخ ٦-٣-٢٠٠٧ الدكتور عبدالمطلب الحسيني-الدولة.م.ق.، ٢٠١٢ ص ٧٧١  
<sup>٢</sup>علي أيوب، مرجع سابق، ص ٦٢٢  
<sup>٣</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٣٦٤ تاريخ ٢٠-٣-٢٠٠٧ العميد رمزي مخايل كلاب-الدولة.م.ق.، ٢٠١٢ ص ٨٤٥

"في كل حال وعند إصدار الإدارة قرارات تخفي عقوبات تأديبية، فإنه وإن كان عليها اتباع الإجراءات المنصوص عليها في القرارات التأديبية، فإن ذلك في حال حدوثه فإنه لا يمكن أن يفيد الإدارة التي حرمت صاحب العلاقة من الضمانات القانونية بأن يطبق على قرارها مهلة المراجعة المتعلقة بالقرارات التأديبية، بل تبقى مهلة الشهرين المنصوص عليها في المادة ٦٩ من نظام مجلس شورى الدولة هي الواجبة التطبيق وليست مدة الثلاثين يوماً المنصوص عليها في المادة ١١٢ من نفس النظام".<sup>١</sup> وفي المعنى ذاته: "إن لجوء السلطة الإدارية إلى فرض عقوبة مقنعة تحت ستار قرار له الصفة الإدارية لا ينزع عنه هذه الصفة وإن هذه القرارات تبقى خاضعة لمهلة الطعن العادية في القرارات الإدارية".<sup>٢</sup>

### المطلب الثاني: إمكانية قطع مهلة المراجعة التأديبية

تنص المادة ٧١ من نظام مجلس شورى الدولة على الحالات التي من شأنها قطع مهلة المراجعة وهي:

أولاً: إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة إدارية إلى السلطة نفسها أو إلى السلطة التي تعلوها.

ثانياً: إذا طلب ضمن المهلة معونة قضائية.

ثالثاً: إذا تقدم بمراجعة لدى محكمة غير صالحة.

أما ما يعنينا في دراستنا، فهي الحالة الأولى أي في حالة التقدم بمراجعة إدارية، نظراً لتناقض الإجتهد في ما إذا كانت قاطعة للمهلة أم لا في إطار المنازعات التأديبية.

ولا بدّ قبل الغوص في هذا الموضوع من تعريف موجز للمراجعة الإدارية التي هي حقّ للموظف المفروض عليه عقوبة تأديبية، وهي تعني الطلب المقدم منه إلى الإدارة بهدف حثّها على الرجوع عن قرارها. والمراجعة الإدارية هي كالمراجعة القضائية أي تأتي ضمن الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء.

وتبرز أهمية المراجعة الإدارية في أنها تؤدي إلى حل الكثير من المنازعات الإدارية بطريقة ودية في مراحلها الأولى في وقت أقصر دون حاجة للجوء إلى القضاء، وفي ذلك تحقيق عدة مصالح، كتحليل

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٥٢٧ تاريخ ٦-٢-٢٠٠٥، نمر منصور فريجة-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٩ ص ٩٨٧  
<sup>٢</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٢١١ تاريخ ٣٠-١٢-٢٠٠٤، ماريّا شحاته-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٩ ص ٣١٩

الوارد في الدعاوى إلى القضاء، وإنهاء النزاع بشكل أيسر وأسرع وبتكاليف أقل، بالإضافة إلى عدم إحراج الإدارة أمام القضاء.<sup>1</sup>

ولا بدّ من الإشارة إلى وجود نوعين من المراجعات الإدارية هما المراجعة الإستراتيجية والمراجعة التسلسلية، فالأولى تعني أن يتم تقديم المراجعة إلى السلّطة نفسها التي أصدرت القرار، أمّا الثانية فتعني تقديمها إلى المرجع الذي يعلوها.

وبنتيجة المراجعة يمكن للإدارة الرجوع عن قرارها، كما يمكن لها تجاهل المراجعة مما يسمح للمتقاضين باللجوء إلى المراجعة القضائية، إلا أنها لا يمكنها فرض عقوبة أشد عليه.

وفي ما يتعلق بإمكانية قطع المهل في القرارات التأديبية، فنلاحظ وجود تغيرات في مسار الإجتهد اللبناني.

فقد اعتبر الإجتهد في ما سبق أن المهلة لا تنقطع بالمراجعة الإدارية التسلسلية ولا بالمراجعة الإدارية الإستراتيجية. ثم اعتبر أن أثر انقطاع المهلة الناتج عن المراجعة الإدارية يشمل أيضاً المهل الخاصة ببعض المراجعات كمراجعة الإبطال ضد القرارات الإدارية التأديبية، معتبراً أنه إذا كان القرار المطعون فيه قراراً تأديبياً إدارياً، فإن المراجعة بشأنه هي مراجعة إبطال، تخضع لمهلة المراجعة المحددة بثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ ومن جهة حالات انقطاع المهلة للأحكام ذاتها المنصوص عليها في نظام مجلس شوري الدولة.<sup>2</sup>

لكن هناك اجتهاداً حديثاً لمجلس شوري الدولة يعتبر أن مهلة المراجعة التأديبية هي مهلة خاصة ولا تنقطع بتقديم مراجعة بشأنها أمام السلّطة الإدارية المختصة.<sup>3</sup>

ونحن لا نؤيد هذا المسار الجديد لمجلس شوري الدولة في ما يتعلق بعدم إمكانية قطع المهلة لسبب وجيه، وهو أننا نرى أن المراجعة الاسترجاعية أو التسلسلية يجب أن تسبق مراجعة الإبطال أمام مجلس شوري الدولة، وفي ذلك فائدة عملية. فإذا افترضنا أن الموظف المعاقب تقدم بالمراجعتين في الوقت عينه، ثم قبلت الإدارة المراجعة الإستراتيجية وأبطلت العقوبة، فما هو مصير مراجعة الإبطال، وما هو المسار الذي سنتبعه، أو لن يكون هذا هدراً للمال والوقت دون طائفة؟

بالإضافة إلى ذلك يوجد العديد من الإجتهدات التي اعتبرت أن المراجعة الإدارية قطعت مهلة الطعن بالانتخابات البلدية، فلما لا يمكن تطبيق هذه الإجتهدات على القضايا التأديبية خاصة في ظل التشابه الموجود بين النزاعات التأديبية والانتخابية في ما يتعلق بالمهل والأصول الخاصة والموجزة.

<sup>1</sup> عصام عبدالوهاب البرزنجي، مجلس شوري الدولة وميلاد القضاء الإداري في العراق، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد التاسع العددان اطلول والثاني ١٩٩٦ ص ١٦٦، أشارت إليه وفاء النعيمي، ص ٢٢١  
<sup>2</sup> شوري لبنان، ٢٦ آذار ١٩٧٠، ص.ح.-الدولة، م.ق.إ. ١٩٧١، ص ٨٣، أشار إليه يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٣١٧

<sup>3</sup> فوزت فرحات، مرجع سابق، ص ٧٣٧  
<sup>4</sup> شوري لبنان، تاريخ ٢٣-١٩٩٩-٣ أسعد الحداد-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٣٩٥ نقلاً عن فوزت فرحات، مرجع نفسه، ص ٧٣٧

وإزاء كل ما تقدم، نرى بوجوب أن يكون أثر تقديم المراجعة الإدارية قاطعاً للمهلة في القضايا التأديبية أو على الأقل يوقف سريانها.

### المطلب الثالث: بدء سريان المهلة وكيفية احتسابها

يكتسب التبليغ أهميته من منطلق أن مهلة المراجعة القضائية تبدأ من تاريخ حصوله، وقد نصّت المادة ١١٢ من نظام مجلس شورى الدولة في هذا الإطار على أنه في القضايا التأديبية يقدم طلب الإبطال، أو النقص خلال ثلاثين يوماً تلي تبليغ القرار التأديبي، وهذا يعني أن المهلة لا تبدأ إلا من تاريخ التبليغ، ولا يكتفى بالتنفيذ بحق الموظف إذا لم يبلغ، و نشير أن إجتهد مجلس شورى الدولة مستقر في هذا الإطار:

" إن تنفيذ القرار التأديبي بحق الموظف إذا لم يبلغ منه لا يعتبر إنطلاقاً لمهلة الطعن".<sup>١</sup>

أمّا في ما يتعلق بكيفية احتساب المهلة، " فالقواعد العامة في أصول المحاكمات الإدارية بشأن مهل المراجعة تعتبر جميع المهل حرة، أي أن اليوم الأول الذي يكون بدءاً للمهلة واليوم الذي تنتهي فيه المهلة لا يدخلان في حسابها ولا يشدّ عن هذه القاعدة إلا عندما ينص القانون على خلاف ذلك".<sup>٢</sup>

"Le conseil d'état a toujours considéré que les délais impartis pour saisir les juridictions administratives sauf texte contraire des délais francs".<sup>٣</sup>

إلا أنه خلافاً للقاعدة العامة التي تطبق المهل الحرة، يجب تقديم المراجعة التأديبية ضمن ثلاثين يوماً، وقبل انقضاءها لا بعد انقضاء الثلاثين يوماً، فيكون اليوم الثلاثين داخلاً في حساب المهلة أي أن اليوم الذي جرى فيه التبليغ وحده لا يدخل في حساب المهلة، ونهاية المهلة هو يوم ٣٠ واليوم التالي للثلاثين يكون خارج المهلة، ويسقط بموجبه الحق.<sup>٤</sup>

### المطلب الرابع: أصول التبليغ

إن للتبليغ أصولاً أكد عليها مجلس شورى الدولة وأي تبليغ لا يتقيد بهذه الأصول لا يعتبر تبليغاً سليماً ولا يعتد به من أجل سريان مهلة المراجعة القضائية. وقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة ما يلي:

"التبليغ الذي يجب أن يؤخذ به وفق إجتهد هذا المجلس، هو الذي يتم وفقاً للأصول وذلك بتسليم صورة عن القرار المطعون فيه إلى صاحب العلاقة ويؤخذ توقيعه على هذا الإستلام. وإن التبليغ الذي يؤدي مفعوله لجهة سريان المهلة يجب أن يكون كاملاً بحيث يتمكن صاحب العلاقة من الإطلاع على طبيعة القرار المبلغ والمرجع الذي أصدره ومضمونه بالضبط لكي يستطيع على ضوء ذلك تقدير مدى قانونيته".<sup>٥</sup>

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٤٥٤ تاريخ ٢٠-٤-١٩٩٩ حسن بهجت حيدر-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٤٥٨  
<sup>٢</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٤٤٩ تاريخ ٢٧-٦-١٩٩٤ ملحم خشان-الدولة م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٤٤٨

<sup>٣</sup>Auby et Drago, op cit, p914

<sup>٤</sup>على مرهج ايوب، مرجع سابق، ص ٦٢٥  
<sup>٥</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٥٤ تاريخ ٢١-١٠-٢٠٠٤ حنيفة حمود و رفاقها- بلدية بيروت م.ق.إ. ٢٠٠٩ ص ٨٧

أمّا عبء إثبات التبليغ فيقع حسب إجتهد مجلس شوري الدولة على عاتق الإدارة حيث جاء في أحد قراراته: " إن عبء إثبات تبليغ القرار الإداري يقع على عاتق الإدارة باعتبار أنه قرار صادر عن السلطة الإدارية وعلى هذه السلطة أن تتولى إبلاغه إلى صاحب العلاقة حسب الأصول".<sup>١</sup>

### المبحث الرابع: شكل المراجعة

لكي تقبل المراجعة المرفوعة إلى مجلس شوري الدولة يجب أن تقدم بموجب إستدعاء خطي وتودع قلم المجلس وتسجل لديه، كذلك يجب أن يتضمن الإستدعاء موضوع المراجعة وقائع ونقاط قانونية وذلك لكون مجلس شوري الدولة لا يأخذ بعين الاعتبار إلا المستندات الخطية المرفقة بالإضافة إلى بيانات تتيح التعرف إلى شخصية المستدعي والمستدعي ضده.<sup>٢</sup>

وقد ورد في نظام مجلس شوري الدولة ما يتيح التعرف إلى شكل المراجعة، ف جاء في نص المادة ٧٢ ما يلي: " ترفع مراجعات الأفراد باستدعاء يودع قلم المجلس ويجب أن يشتمل هذا الإستدعاء على ما يلي:

١- إسم المستدعي وشهرته ومهنته ومحل إقامته وعند الاقتضاء إسم المستدعي بوجهه وشهرته ومهنته ومحل إقامته.

٢- موضوع الإستدعاء وبيان الوقائع وذكر النقاط القانونية المبني عليها الإستدعاء.

٣- ذكر الأوراق المرفقة بالإستدعاء.

٤- تعيين محام ويكون توقيع المحامي على الإستدعاء أو اللائحة الجوابية بمثابة اختيار من موكله محل إقامة في مكتبه.

يوضع على الإستدعاء الطابع القانوني".

إن شمول الإستدعاء لهذه الطلبات يبدو طبيعياً، فاسم المستدعي ومحل إقامته كذلك اسم المستدعي بوجهه ومحل إقامته هو أمر ضروري لتحديد هوية الأشخاص موضوع المراجعة من جهة وللتمكن من حصول المواجهة فيما بينهم من جهة أخرى، أي لعرض الحجج من قبل المستدعي ولإعطاء المستدعي بوجهه حق الرد.

أمّا في ما يتعلق بموضوع الإستدعاء وذكر الوقائع والنقاط القانونية، فقد أكد مجلس شوري الدولة عليها تحت طائلة ردّ الإستدعاء في حال إغفالها، حيث جاء في أحد قراراته ما يلي:

"إن خلو استدعاء المراجعة من ذكر السبب القانوني أو ذكر النقاط القانونية المبينة عليها يؤدي إلى ردّ المراجعة شكلاً عملاً بأحكام المادة ٧٢ من نظام المجلس.

إن الإستدعاء يجب أن يشتمل على النقاط القانونية المبينة عليها المراجعة تحت طائلة رد المراجعة لعدم بيان السبب القانوني لأنه يستحيل بدونها على القاضي النظر بها...

<sup>١</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٢٢٠ تاريخ ٣٠-١-٢٠٠٦ إيلي أفرام- مؤسسة كهرباء لبنان م.ق.ل ٢٠١١ ص ٤٣٩ فوزت فرحات، مرجع سابق، ص ٢٧٥

إن ذكر الأسباب القانونية في استدعاء المراجعة هو من القواعد العامة الإلزامية المتعلقة بأصول المحاكمات والمفروضة بنصوص قانونية ويعتبر عدم ذكرها من العيوب التي لا يمكن تصحيحها بعد انصرام مهلة المراجعة.<sup>1</sup>

وقد سبق وشرحنا أهمية ذكر الوقائع والنقاط القانونية تحقيقاً لمبدأ التعليل مما يساهم في تعزيز رقابة القضاء على أعمال الإدارة.

أمّا في ما يتعلق بموضوع إرفاق المستندات، فأتى هذا المطلب تسهياً لعمل القاضي الإداري لدى بدء تدقيقه بالموضوع، إلا أن غياب هذه المستندات ليس من شأنها إبطال الإستدعاء. فالنواقص في المستندات يمكن تصحيحها كي لا يحرم صاحب المصلحة من حقّه.

وقد قضي في هذا المجال: "إن العيوب التي تشوب محتويات الإستدعاء أو اللوائح أو المستندات المقدمة أمام مجلس شورى الدولة تدخل في عداد النواقص الشكلية التي يمكن استكمالها لاحقاً وتصحيحها أثناء سير المحاكمة وحتى بعد انتهاء مدة تقديم المراجعة".

أمّا بالنسبة لتعيين المحامي، فالإستعانة به لتقديم مراجعة أمام مجلس شورى الدولة هو إلزامي حسب المادة ٧٢ و ٧٣ لكن لهذا المبدأ استثناءات منها النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين، وقد سبق الإشارة إلى هذا الموضوع.

بالإضافة إلى المادة ٧٢، نصت المادة ٧٣ على المستندات التي يجب أن ترفق مع الإستدعاء وهي:

١- نسخ عنه يصدّق عليها المستدعي أنها طبق الأصل ويكون عددها موازياً لعدد الخصوم في الدعوى.

٢- نسخة مصدق عليها أنها طبق الأصل عن القرار المطعون فيه أو عن الإيصال المنصوص عليه في المادة ٢٨.

٣- إفادة من القاضي أو رئيس المحكمة الناظر بالدعوى الأساسية إذا كانت المراجعة مقدمة بشأن طلب تفسير أو تقدير صحة عمل إداري.

٤- نسخة عند الإقتضاء عن القرار القاضي بمنح المستدعي المعونة القضائية.

٥- الإيصال المثبت لدفع الغرامة المنصوص عليها في المادة ١٣١.

٦- الوكالة المعطاة من المدعي إلى محاميه بالشكل القانوني.

وقد جاء في المادة ٧٦ أنه بعد أن يحدّد في الإستدعاء موضوع الطلب والاسباب القانونية التي تبرره، تعتبر لغواً الطلبات الإضافية والأسباب القانونية الجديدة التي يدلي بها المستدعي أثناء الدعوى إلا

<sup>1</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٣٦٣ تاريخ ٢٠٠٧-٢-٢٠ روبريسعد معوض-الدولة، م.ق. ٢٠١٢، ص ٨٤٣

إذا كانت مهلة المراجعة لم تنتقض بعد، على أنه يجب على المجلس أن يبت في الأسباب القانونية التي لها صفة الإنتظام العام، وإن لم يدل بها أحد.

وحسب المادة ٧٥، في حال لم يشتمل الإستدعاء على المستندات السابق ذكرها، يقوم المستشار المعاون المشرف على الدوائر الإدارية بإبلاغ المستدعي خلال أسبوع عن النقص الذي يجب أن يصلحه في مهلة خمسة عشر يوماً، وإذا انقضت هذه المهلة دون إصلاح النقص يمكن للمجلس أن يبطل الإستدعاء. وعبرة يمكن للمجلس الواردة في المادة تعني إمكانية الإبطال وليس الإبطال الحكمي، أي أن مجلس شورى الدولة يتمتع بسلطة إستنسابية ولديه خيارين إما اعتبار الإستدعاء باطلاً، وإما منح المستدعي مهلة إضافية لتصحيح النواقص.

## الفصل الثاني

### أسباب الطعن في العقوبة التأديبية

بعد أن عرضنا في الفصل الأول من هذا الباب الشروط الشكلية لقبول الطعن والجهة المختصة بالنظر في الطعون القضائية ألا وهي مجلس شورى الدولة، سنخصّص الفصل الثاني لبحث أسباب الطعن في العقوبة التأديبية، على أن نفرد الفرع الأول لشرح أسباب إبطال القرار التأديبي والفرع الثاني لبحث أسباب نقض الحكم التأديبي.

#### الفرع الأول: أسباب إبطال القرار التأديبي

نصّت المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي:

" على مجلس شورى الدولة أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

١- إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة

٢- إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة

٣- إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة

٤ - إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلّطة المختصة حقّ اتخاذها".  
وفي هذا المجال، قضى مجلس الدولة الفرنسي أن للقضاء أن يمحّص مختلف النقاط القانونية التي  
يمكن استخراجها من ملابسات وظروف كل قضية:

“ La juridiction examine les divers points de légalité qui peuvent être soulevés  
en fonction des circonstances de l’affaire ».<sup>1</sup>

وقد جاء في تعليق على هذه المادة التالي:

إن نصّ المادة ١٠٨ الذي يذكر الأسباب التي يجوز أن يطعن بها يمكن تطبيقه سواء كان  
المستدعي طعن بطريق الإبطال لتجاوز حد السلّطة أم بطريق النقض. إلا أن السبب الأخير، أي اتخاذ  
القرار لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلّطة الصالحة اتخاذها لا يمكن تطبيقه، لأن  
سلطة التأديب تكون حرّة في ممارسة اختصاصها من جديد من قبل الموظف الذي ألغيت العقوبة الموقعة  
عليه، لأن حجية الحكم في هذه الحالة لا تنصرف إلى أن الموظف بريء مما نسب إليه، كما أنه لا  
يحول دون إعادة محاكمته الإعتبار المستمد من القاعدة التي تقضي بعدم عقاب المخطيء عن ذنب  
واحد مرتين، لأن آثار هذه القاعدة يفترض أن العقوبة من قبل السلّطة المختصة قائمة ومنتجة لآثارها  
وتسمّى أيضاً بدعوى انحراف السلّطة أو إساءة استعمالها.<sup>٢</sup>

إذاً إن الموظف في مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلّطة يمكن أن يستند إلى أي سبب من  
الأسباب الواردة في المادة ١٠٨، أمّا في حال النقض فيجب العودة إلى نص المادة ١١٩ التي تنصّ  
على أن:

" مهلة التمييز شهران من تاريخ تبليغ الحكم ولا يسمع إلا إذا تقدّم به أحد الخصوم وبني على أحد  
الأسباب المبنية في الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة ١٠٨. وهذا ما سيتم عرضه لاحقاً.  
وقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة ما يلي:

" تردّ المراجعة لعدم استنادها لسبب قانوني إذا كان المستدعي لا ينسب إلى القرار المطعون فيه أي  
عيب، وفقاً لأسباب الإبطال المحددة حصراً في المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة".<sup>٣</sup>

### المبحث الأول: مخالفة المشروعية للقرار التأديبي

سنعرض في هذا المبحث أولاً الأسباب المتعلقة بالمشروعية الخارجية للقرار التأديبي ثم تلك  
المتعلقة بالمشروعية الداخلية.

### المطلب الأول: مخالفة المشروعية الخارجية للقرار التأديبي

نعني بمخالفة المشروعية الخارجية للقرار التأديبي مخالفة الإختصاص ومخالفة الأصول الجوهرية.

<sup>1</sup>C.E Ministre de l'économie, 4-5-1983, rec, p 174, alain plantey, op cit, p 481

علي مرهج أيوب، مرجع سابق، ص ٧٠٥<sup>2</sup>

<sup>3</sup>شورى لبنان، قرار رقم ١٧٨ تاريخ ١٢-٢٢-١٩٧٨ هيكمل مدور- بلدية ذوق مصبح، نقلاً عن علي مرهج أيوب، مرجع سابق، ص ٦٦١

## الفقرة الأولى: عيب عدم الإختصاص

إن عيب عدم الإختصاص يعني أن السلطة التي اتخذت القرار أو العقوبة هي سلطة غير مختصة لإصدار هذا العمل. ولعيب عدم الإختصاص مظاهر عدة، فيمكن أن يكون عدم الإختصاص موضوعياً، زمانياً، أو مكانياً.

إن عدم الإختصاص الموضوعي يتمثل بقيام الموظف بأعمال تخرج عن صلاحيته، وهذا العمل ممكن أن يكون إيجابياً كأن يقوم بعمل ليس من اختصاصه، ويمكن أن يكون سلبياً، كأن يمتنع الموظف عن القيام بعمل من صلاحيته. كذلك يمكن أن يتمثل عدم الإختصاص الموضوعي باعتداء سلطة إدارية دنيا على صلاحيات سلطة إدارية عليا أم العكس.

أمّا عدم الإختصاص المكاني فيعني أن يتخذ الموظف عملاً يخرج عن دائرة اختصاصه، فلا يجوز على سبيل المثال لمحافظ الجنوب أن يفرض عقوبة تأديبية على رئيس مصلحة في محافظة بيروت.

وأخيراً يعني الإختصاص الزماني قيام الموظف بالأعمال ولكن بعد أن يكون قد فقد وظيفته كالتقاعد أو في حال عزله وإنهاء خدمته.<sup>١</sup>

إن الجهة التي تتولى التحقيق مع الموظف المخالف وفرض العقوبة عليه هي تلك التي يحددها القانون صراحة لهذه الغاية، فليس كل مرجع إداري صالحاً للقيام بهذه الإجراءات بل يقتصر الأمر على المراجع التي ينعقد لها مثل هذا الإختصاص، وأي مخالفة لهذه الأحكام تجعل من التدبير التأديبي باطلاً لعدة عدم الصلاحية.<sup>٢</sup>

بعد تعريف عيب عدم الإختصاص وتبيان مظاهره، يتبين لنا أن القرار المتخذ والذي لا يراعي الإختصاص يكون قراراً غير مشروع، وعلى القاضي الإداري الحكم ببطلانه حتى لو لم يدلي به أحد الفرقاء، ذلك أن هذا العيب يتعلق بالإننتظام العام، وعلى القاضي إثارته عفواً.

وقد قضي في هذا المجال: " أن الإجتهد القضائي مستمر في اعتبار عيب عدم الصلاحية أو عدم الإختصاص متعلقاً بالإننتظام العام، ويقتضي بالتالي الرد عليه ولو أنه لم يرد لا في الإستدعاء ولا ضمن مهلة المراجعة القضائية وذلك عملاً بأحكام الفقرة الأخيرة من المادة ٧٦ من نظام المجلس السالف ذكرها".<sup>٣</sup>

<sup>١</sup> للمزيد راجع القانون الاداري العام، القضاء الاداري مسؤولية السلطة العامة الجزء الثاني يوسف سعدالله الخوري ٢٠٠٧ ص ١٦٩-١٧٠

<sup>٢</sup> عصام مبارك، القانون الإداري الخاص، ٢٠٠٩-٢٠١٠ ص ١٢٨

<sup>٣</sup> شورى لبنان قرار رقم ٤٦ تاريخ ١٠-١٨-٢٠٠٦ شفيق سعيد مرتضى- بلدية الغبيري. م.ق. ٢٠١٢، ص ٨١

كما جاء: " إن القرار الصادر عن مجلس تأديبي فقد صلاحياته وأقدم على ممارسة صلاحية عائدة لغيره يعتبر قراراً بحكم غير موجود قانوناً، وبالتالي باطلاً، وبدون أي مفعول، وغير خاضع لمهل الطعن من أجل إعلان عدم وجوده".<sup>١</sup>

بالرغم من بطلان القرارات التي لا تراعي الإختصاص إلا أن هناك حالات يمكن فيها القبول بعبء عدم الإختصاص وقد حددها الإجتهد حصرًا وهي حالة العجلة ونظرية الموظف الواقعي:  
" إن الفقه والإجتهد يسلمان بأن عيب عدم الإختصاص يكون مغطى بسبب حالة العجلة أو بسبب نظرية الموظف الواقعي أو الحكومة الواقعية، وهي نظرية ترتبط بالظروف الإستثنائية التي تشكل الحرب إحدى حالاتها النموذجية، ومن شأنها أن تخول سلطة غير مختصة أن تقرر محل السّطة المختصة أو أن تستمر سلطة منتهية ولايتها في ممارسة مهامها، كما من شأنها أن تضيي صفة الشرعية على قرارات صادرة عن أشخاص غريبين عن السّطة الإدارية المختصة والعاجزة عن القيام بمهامها".<sup>٢</sup>

### وهنا نتساءل، هل يعتبر تفويض الصلاحية بمثابة عدم اختصاص؟

كما سبق الإشارة إليه، إن تفويض السّطة من الرئيس إلى المرؤوس غير جائز في نطاق الإختصاصات التأديبية إلاّ بموجب نص تشريعي، كذلك يعتبر ترك الرئيس المباشر الأمر للرئيس التسلسلي الأعلى في اتخاذ ما يراه مناسباً بشأن العقوبة هو من قبيل التفويض غير الجائز أيضاً، مما يجعل القرار المطعون فيه مشوباً بعبء تجاوز السّطة لمخالفته الأصول الجوهرية التي يفرضها القانون. وقد أكد مجلس شوري الدولة في عدد من قراراته على هذه النقطة، حيث قضي بأنه " عندما يقوم القانون بتحديد السّطة صاحبة الإختصاص التأديبي فإن تفسيره يجب أن يتم حصرًا من قبل القاضي، كما أن تفويض الصلاحيات التأديبية لا يمكن أن يحصل إلا عند وجود نص صريح يسمح بذلك وضمن الشروط المحددة".<sup>٣</sup>

وقضي أيضاً: " إن الصلاحية المعطاة لمختلف السلطات في القضايا التأديبية محددة بصورة واضحة ولا يستطيع أي مرجع أن يتعدى صلاحياته أو أن يتجاهلها وتطبق النصوص المتعلقة بالصلاحية التأديبية من القاضي حصرًا وبطريقة جازمة، كما أن كل ملاحقة تأديبية من قبل سلطة غير صالحة تكون مشوبة بعبء جوهري".<sup>٤</sup>

### الفقرة الثانية: العيب في الأصول

نرمي بعبارة "العيب في الأصول" أن يصدر القرار الإداري من دون مراعاة القوانين والأنظمة، أي دون مراعاة الصيغ والأصول التي أوجبت القوانين والأنظمة الإدارة الإلتزام بها.

<sup>١</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٤١٢ تاريخ ٢٧-١٢-١٩٨٤-١٢٠٠٠ محمد الأمين-الدولة نقلاً عن علي مرهج أيوب، النظام التأديبي العام، ص ٦٦١  
<sup>٢</sup> شوري لبنان قرار رقم ٤٥٦ تاريخ ١١-٥-٢٠٠٥ فوزي سليم زين الدين- بلدية الكوافة، م.ق. ٢٠٠٩، ص ٨٠٠  
<sup>٣</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٢١٥ تاريخ ٦-١-١٩٩٤-١٩٩٤ عبدالله سليمان-الدولة م.ق. ١٩٩٥ ص ٢٢٩  
<sup>٤</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٢٦٤ تاريخ ٢٢-٢-٢٠٠٠، م.ق. ٢٠٠٣ ص ٣٨٧

إلا أن الصيغ والأصول تتوزع بين ما هو ضروري وما هو غير ضروري. فالعيب في الأصول والإجراءات الذي من شأنه إلغاء القرار التأديبي لا بدّ من أن يكون عيباً جوهرياً.

أضف إلى ذلك، تعود للقاضي الكلمة الفصل في التفريق بين ما هو جوهري وما هو غير جوهري، وقد صدرت عدة قرارات عن مجلس شورى الدولة في هذا الشأن، فقضي: "إن القانون لم يحدد في هذا الإطار الحالات التي تعتبر من الأصول الجوهرية، فهو لم يصنّف أصولاً فرض اتباعها في الحكم بأنها جوهرية أو غير جوهرية، وبالتالي عند عدم وصف القانون إجراء ما بأنه جوهري، فإن هذا الوصف يعود للقاضي".<sup>١</sup>

وأيضاً: "إن الأصول الجوهرية الواجب مراعاتها من قبل السلطات التأديبية التسلسلية هي مجموعة الضمانات التي أعطيت للموظف والتي تمليها مقتضيات العدالة والإنصاف ومن أجل حماية هذا الأخير وصور حقوقه الشخصية وجعله في مأمن من تعسف الإدارة".<sup>٢</sup>

لذلك وبحسب الدكتور يوسف سعد الله الخوري، يجب أن تنص القوانين والأنظمة بشكل صريح على الصيغ والأصول التي تؤدي إلى إبطال القرار، وعلى الإدارة في هذه الحال الإلتزام بها تحت طائلة بطلان قرارها.

ومن المؤسف عدم وجود معيار يبيّن لنا ما هي الأصول الجوهرية وغير الجوهرية، إلا أن إجتهااد مجلس شورى الدولة حاول سدّ هذه الثغرة من خلال الأحكام التي أصدرها في هذا المجال. ولإضاءة أكثر على الموضوع، سنسترشد بالقرارات التالية:

"إن القانون لم يحدد الحالات التي تعتبر من الأصول الجوهرية التي يعود للقاضي أمر وصفها".<sup>٣</sup>  
"إن الأصول الجوهرية في التحقيق والحكم هي تلك الإجراءات التي لا بدّ من اتباعها لاعتبارها من مقومات التحقيق لاتصالها بالإننتظام العام أو بالمبادئ العليا... أو التي من شأنها في حال عدم مراعاتها المس بحقوق المتقاضين أو تلك التي لو روعيت أدّت إلى تغيير النتيجة التي اقترن بها الحكم أي التأثير بنتيجة الحكم".<sup>٤</sup>

"إن القاضي الإداري وكما يراقب صحة الوقائع التي صدر على أساسها القرار المطعون فيه يراقب أيضاً مدى كفاية وسائل الاثبات التي تم اعتمادها والتي أدّت إلى النتيجة التي خلص إليها هذا القرار، وإن اعتماد هذه الوسائل متعلق كذلك بتعليل القرارات الإدارية التأديبية حيث يكون هذا التعليل واجباً".<sup>٥</sup>

يتبين لنا من هذه القرارات أن إجتهااد مجلس شورى الدولة اتجه إلى اعتبار تعليل القرارات التأديبية من الأصول الجوهرية كونها تتعلق بالضمانات المقررة للموظف في إطار تأمين حقّ الدفاع.

<sup>١</sup> شورى لبنان قرار رقم ٢١٨ تاريخ ١٥-١-٢٠٠٧ سلمان كريكور ورفاقه-الدولة م.ق.إ. ٢٠١٢ ص ٤٩٦

<sup>٢</sup> عصام مبارك، مرجع سابق ص ١٢٩

<sup>٣</sup> شورى لبنان قرار رقم ٦٦٩ تاريخ ٢٨-٦-٢٠٠٧ سامي نجم- نور المعطر - بلدية عين كسور - الدولة م.ق.إ. ٢٠١٢، ص ١٤٣٠

<sup>٤</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٢١٨ تاريخ ١٥-١-٢٠٠٧ سلمان كريكور ورفاقه-الدولة م.ق.إ. ٢٠١٢ ص ٤٩٦

<sup>٥</sup> شورى لبنان قرار ٤٨٠ تاريخ ٥-٢-٢٠٠٧ طوني رزق-الدولة م.ق.إ. ٢٠١٢، ص ١٠٧٧

ومن المعاملات الجوهرية التي استقر عليها مجلس شورى الدولة نذكر أيضاً الإخلال بحق الدفاع، استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، الإستشارات المسبقة، حياد السلطة التأديبية، إقتراح الرئيس المباشر للموظف، وعدم تبليغ الموظف قرار إحالته إلى المجلس التأديبي.

وأيضاً:

" إن تأمين حقّ الدفاع عن النفس هو من الأصول الإجرائية الجوهرية التي يجب على الإدارة أن تحترمها في معرض تأديب الموظفين والتحقيق معهم وإنزال العقوبات بهم ويترتب عليها إطلاعهم على كل المآخذ المنسوبة إليهم وعلى كل المستندات التي تدينهم أو تتضمن إقتراحاً بمؤاخذتهم".<sup>١</sup>

" إن الإجتهد مستمر على وصف ما يعتبر من الأصول الجوهرية والتي لم يحدد القانون ماهيتها، بأنها تلك الإجراءات التي لا بدّ من اتباعها باعتبارها من مقومات التحقيق والحكم أي المتعلقة بقاعدة أساسية في أصول المحاكمات لاتصالها بالانتظام العام أو بالمبادئ العليا التي كرّست مضمونها الدساتير أو التي قد ينصّ عليها القانون الوضعي صراحة أو على آثارها والتي من شأنها في حال عدم مراعاتها المسّ بحقوق المتقاضين وبضماناتهم القانونية على نحو يمسّ الأصول الجوهرية والمقومات الأساسية في الإستجواب والتفتيش والتحقيق والحكم، بحيث أن إغفالها يؤثر في القرار النهائي المطعون فيه وينتهك الضمانات المقررة للموظف ويؤدي إلى بطلانه.

إن كلمة التفتيش هي عبارة نوعية أو اصطلاح نوعي، يقصد منها التحقيق بحد ذاته الذي يدخل في عداد الأصول الجوهرية المبينة أعلاه، ويقتضي احترامه في معرض تأديب الموظفين وقبل إنزال العقوبات بحقهم ولفظها.

إن حقّ الدفاع يضي على أصول التحقيق طابع الوجاهية ويترتب عليه إبلاغ الموظف عن كل مأخذ منسوب إليه بعد التحقيق معه وإطلاعه على جميع المستندات التي تدينه أو تخلص إلى إقتراح بمؤاخذته والرامية إلى توقيع العقوبة بحقّه".

وورد بالمعنى ذاته: " إن عدم احترام الإدارة الأصول الجوهرية في المحاكمة التأديبية والتي تشكل ضمانات تأديبية منحها المشرّع للمحال يشكّل بغض النظر عن ثبوت أو عدم ثبوت التهم المنسوبة إلى المستدعي سبباً من أسباب النقض المنصوص عليها في المادة ١٠٨ فقرتها الثانية من نظام مجلس شورى الدولة تحت عنوان مخالفة الأصول الجوهرية المنصوص عنها في القانون والأنظمة. وبما أن عدم تبليغ المحال مرسوم إحالته إلى المجلس التأديبي نظراً لما يتضمنه من مأخذ منسوبة له... يشكل خرقاً لمبدأ إطلاع الموظف مسبقاً على الملف الذي يعتبر من المبادئ القانونية العامة، وبالتالي خرقاً لحقّ الدفاع".<sup>٢</sup>

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٨-٧-٢ إحصان شرارة-الدولة، نقلاً عن علي أيوب، النظام التأديبي العام، ص ٦٦٢  
<sup>٢</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٤٥٠ تاريخ ٢٠٠٦-٥-٩ الملازم أول هنري جدعون-الدولة، ق.ا. ٢٠١١ ص ٨٥٥

ويعتبر من الأصول الجوهرية أيضاً توقيع الرئيس المباشر على العقوبة، فحتى لو اتخذت العقوبة من قبل الرئيس الأعلى، فهي لا تسري إلا إذا تم توقيعها من الرئيس المباشر للموظف المعاقب، وذلك ضماناً لحقوق الأخير. وعلى هذا الأساس جاء في إحدى قرارات المجلس ما يلي:

"إن القرار الصادر عن مدير عام المالية بفرض عقوبة حسم راتب على المستدعي لم يبين على اقتراح الرئيس المباشر للمستدعي، خلافاً لأحكام الفقرة ٣ من المادة ٥٦ من نظام الموظفين، مما يشكل مخالفة للأصول الجوهرية المتعلقة بالضمانات التأديبية التي نصَّ عليها نظام الموظفين".<sup>١</sup>

وقضى: " إن عدم مشاركة التفتيش المالي في التحقيق الحاصل من قبل التفتيش التربوي والذي يبين عدداً من المخالفات المالية التي يترتب عنها نتائج مالية...يشكل مخالفة للأصول الإجرائية الجوهرية في التحقيق تؤدي إلى نقض القرار المطعون فيه".<sup>٢</sup>

إلا أنه بالرغم من تحديد الأصول الجوهرية، تتحرر الإدارة من هذا الموجب عندما يكون هناك حالة إستثنائية أي ضرورة وعجلة لاتخاذ القرار. كذلك تتحرر الإدارة من هذا الموجب في حالة الاستحالة المادية كضرورة إستشارة هيئة لم تتألف بعد أو أخيراً إذا كانت الإستحالة المادية عائدة إلى سوء نية الموظف أي عندما يقوم بالحيل والمناورات المشبوهة كإعفاء الإدارة من استشارة الهيئة في حال عرقلت الأخيرة الإجتماع.<sup>٣</sup>

يدخل عيب عدم الصلاحية وعيب مخالفة الأصول والمعاملات الجوهرية في إطار الشرعية الخارجية للعمل الإداري.

أمّا الشرعية الداخلية فتتجسد في عيب مخالفة القانون أو القضية المحكمة وعيب انحراف السّلطة، وهما ما سنتولى دراستهما في الفقرتين التاليتين.

### المطلب الثاني: مخالفة المشروعية الداخلية للقرار التأديبي

نعني بمخالفة المشروعية الداخلية للقرار التأديبي مخالفة القوانين والأنظمة وقوة القضية المقضية، وكذلك الإنحراف في استعمال السّلطة.

### الفقرة الأولى: عيب مخالفة القانون والأنظمة والقضية المحكمة

يشمل هذا العيب المتعلق بالشرعية الداخلية للعمل الإداري مخالفة كل من القواعد القانونية التي حدّدها المشرّع، والمبادئ العامة للقانون ومخالفة الأحكام القضائية التي لها قوة القضية المحكمة. ويتوجب على الإدارة مراعاة كل ما سلف كي يبقى قرارها ضمن إطار المشروعية، فإذا ما تجاوزتهم عرضت قرارها للإبطال. ويعتبر هذا العيب الأكثر ارتكاباً من قبل الإدارة.

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٤٣٧ تاريخ ٢٧-٤-٢٠٠٦ خليل يوسف-الدولة، م.ق. ١١-٢٠١١ ص ٨٢٨  
<sup>٢</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٤٨٨ تاريخ ٣١-٥-٢٠٠٦ نقولا فرقمان-الدولة، م.ق. ١١-٢٠١١ ص ٩٣٩  
<sup>٣</sup>يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق ص ١٩٠-١٩٤

« Fréquemment commise, elle est une cause importante de censure juridictionnelle ».<sup>1</sup>

"إذاً أيّاً كان مصدر القواعد القانونية سواء مكتوباً كالدستور والتشريع أو غير مكتوب كالعرف أو المبادئ العامة للقانون فتجاهل الإدارة لهذه القواعد يعتبر خروجاً على أحكام القانون".<sup>2</sup>

ويتم خرق هذه القواعد إما بصورة إيجابية عند إصدار عمل معين، أو بصورة سلبية عند الإمتناع عن القيام بعمل معين، كما يمكن أن يحصل خطأ في تفسير أو تطبيق هذا القانون. ففي ما يتعلق بخرق القانون بصورة إيجابية يعتبر باطلاً القرار أو المرسوم الذي يمنع الموظف من الإطلاع على ملفه بالرغم من منح القانون هذا الحقّ للموظف. وبالنسبة لخرق القانون بصورة سلبية، فهذا يمنع الإدارة من القيام بعمل يحظره القانون أو الإمتناع عن عمل يوجب القانون، فسلطة الإدارة الاستثنائية ليست مطلقة، بل مقيدة بأحكام القانون، فعلى سبيل المثال يتوجب على الإدارة أن تتخذ التدابير اللازمة إنفاذاً لقرارات الإبطال الصادرة عن مجلس شوري الدولة، فعليها إصدار مرسوم بإعادته إلى الخدمة بعد إبطال مرسوم صرفه مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية. أمّا الحالة الثالثة وهي تفسير القانون أو تطبيقه بصورة خاطئة فيمكن أن تكون على صعيدين قانوني ومادي. فالخطأ القانوني يتمثل في تفسير القاعدة القانونية تفسيراً خاطئاً أو تطبيقها تطبيقاً خاطئاً، أمّا الخطأ المادي فيتمثل بارتكاب خطأ من حيث وجود الوقائع ووصفها، وعلى هذا الأساس يبطل أي قرار إداري يبنى على أسباب قانونية وواقعية يثبت عدم صحتها. ومن الأمثلة التي يمكن إيرادها في مجال الخطأ في تطبيق القانون استناداً إلى أسباب غير صحيحة نذكر القرار الذي يقضي بصرف موظف من الخدمة بحجة إلغاء وظيفته بالرغم من أن هذه الوظيفة لم تلغى، والقرار القاضي برفض إعطاء موظف إجازته السنوية مع أن حقّه بها ثابت قانوناً.<sup>3</sup>

وقد جاء في قرارات لمجلس شوري الدولة ما يلي:

" إذا كان العمل المنسوب إلى الموظف غير ثابت من جهة الوقائع أو إذا كان هذا الوصف القانوني المعطى له مخالفاً للقانون أي لا يشكل خطأ مسلكياً يكون القرار التأديبي مشوباً بعيب مخالفة القانون إذ لا يمكن إسناده إلى وقائع غير صحيحة أو إلى سبب لا يبرره القانون".<sup>4</sup>

وكذلك: " لهذا المجلس مراقبة صحة الوقائع التي بررت توقيع العقوبة، وفي حال ثبوتها إعطاء وصفها القانوني وإحلاله محل الوصف المعطى في القرار المطعون فيه في حال الخطأ في التفسير والتطبيق، وذلك في معرض مراقبته عيب مخالفة القانون المنصوص عليه في البند الرابع من المادة ١٩ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥-١٩٥٩ التي نصّت على أسباب نقض قرارها وفي الفقرة الثالثة من المادة ١٠٨ من نظام مجلس شوري الدولة".<sup>5</sup>

<sup>1</sup>René chapus,op cit, p914

<sup>2</sup>عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري ومجلس شوري الدولة اللبناني، الدار الجامعية ١٩٩٩ ص ٥١٧

<sup>3</sup>يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق ص ٢٠٠-٢٠٤

<sup>4</sup>شوري لبنان، قرار رقم ١٢٩ تاريخ ١٧-١٢-١٩٩٥ فخر الدين عقل النداف-الدولة م.ق. | ١٩٩٧ ص ٢٣

<sup>5</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٥٧٨ تاريخ ١٣-٧-٢٠٠٦ خليل الحوري-الدولة م.ق. | ٢٠١١ ص ١١٠١

بالإضافة إلى: " يكون مشوباً بتجاوز حد السلّطة تدبير إنهاء خدمة الموظف المستدعي الذي يستند إلى أسباب قانونية ومادية غير ثابتة وغير صحيحة".<sup>١</sup>  
وجاء أيضاً: " إذا فرضت عقوبة تأديبية على موظف من الفئة الأولى بناءً على تحقيق أجره مفتشو التفتيش المركزي وليس رئيس هيئة التفتيش المركزي شخصياً، فإن قرار فرضها يكون معيوباً ومستوجباً النقض لمخالفته القانون لاسيما الفقرة الرابعة من المادة ١٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥-٥٩ وتعديلاته".<sup>٢</sup>

### الفقرة الثانية: الإنحراف في استعمال السلّطة

تعتبر الغاية ركن من أركان القرار الإداري، وتعني ما يسعى القرار الإداري إلى تحقيقه. ولا بد لصحة القرار من أن تكون الغاية منه تحقيق المصلحة العامة.  
فالإنحراف في استعمال السلّطة يعني أن تتخذ الإدارة قراراً لهدف مخالف للقانون وللمصلحة العامة، فقد تمارس الإدارة أحياناً صلاحياتها محترمةً الأصول الجوهرية وملتزمةً بأحكام القوانين، إنّما لغاية مخالفة لتلك التي أوجبها المشرّع كالإنتقام من الموظف أو لدواعي كيدية أو لدواعي باطنية غير معلنة.

« Telle qu'elle est illustrée par la jurisprudence, la pratique de l'annulation pour détournement de pouvoir apparaît largement comme destinée à dénoncer la mauvaise foi de l'autorité administrative qui, en connaissance de cause, a détourné de son but le pouvoir qu'elle a exercé ».<sup>3</sup>

فيكون القرار الإداري معيباً بعبء إساءة استعمال السلّطة إذا استعمل رجل الإدارة صلاحياته لتحقيق غاية غير تلك التي حددها القانون ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه لذلك يقترن هذا العيب بالسلّطة التقديرية للإدارة ولا يثار إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بحدود معينة.<sup>٤</sup>  
ومن الجدير بالذكر في هذا المجال أنه "لا يكفي في هذا الصدد أن يتحقّق نفع لأحد الأشخاص لتحقيق عيب الإنحراف فإذا كان النفع أحد النتائج المترتبة عن القرار وليس غايته فالقرار ليس معيباً بعبء الإنحراف، وتتحقّق هذه الصورة من الإنحراف في حالات عديدة كالقرار الذي يصدر ببواعث سياسية أو تحدياً لحكم قضائي أو تحايل عليه أو بدافع الإنتقام".<sup>٥</sup>  
وقد ذهب بعض الفقهاء لحد اعتبار العقوبة المقنّعة وجهاً من وجوه الإنحراف في استعمال السلّطة، لذلك يعتبر هذا العيب من العيوب التي يصعب على القاضي اكتشافها، لأنها تتعلق بنوايا الإدارة

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ١٥٥ تاريخ ١١-١١-١٩٨٦ نقلاً عن علي مرهج ايوب، النظام التأديبي العام، ص ٦٦٤  
<sup>٢</sup>شورى لبنان، ٢٠ شباط ١٩٧٨، الشدياق، م.ق، ١٩٧٨ نقلاً عن يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، ص ٣٢٥  
<sup>3</sup>Renè chapus, op cit, p 923

<sup>٤</sup>مازن راضي، مرجع سابق، ص ٤٥٧  
<sup>٥</sup>ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥، ص ٤٢٤ أشار إليه د مازن راضي، مرجع سابق، ص ٤٦٢

الباطنية، فيلجأ القاضي بداية إلى البحث عن توفر أحد الأسباب الثلاثة كونها تمكّنه من إبطال القرار بطريقة أسهل وأسرع لسهولة إثباتها.

وقد اعتبر مجلس شورى الدولة أن الإنحراف في استعمال السلطة يشكّل الوجه الأهم في القانون الإداري لنظرية التعسف في استعمال الحق وهو سبب من أسباب إبطال القرارات الإدارية المشوبة بهذا العيب، إلا أنه يبقى أحد وجوه التعسف في استعمال الحق بحيث يمكن للتعسف في استعمال السلطة أن يتخذ وجهاً آخر في القانون الإداري لا يترتب عليه الإبطال لأنه لا يؤثر في مشروعية القرار الإداري ولكنه يترتب مسؤولية الإدارة بالتعويض وهذا ما أقره الإجتهد في فرنسا حين يكون القرار الإداري المطعون فيه مشروعاً ولكنه جاء مفاجئاً وشديداً القسوة أو غير ذي فائدة ترتجى للمصلحة العامة...

وبما أنه ولئن يكن المرسوم موضوع المراجعة الحاضرة، المستند إلى المادة الثانية في القانون رقم ٢٩٥ تاريخ ٣-٤-٢٠٠١ غير مشوب بأحد عيوب المشروعية، إلا أن في إنهائه خدمة المستدعي من دون مبرر أو خطأ ينسب إليه يشكل تعسفاً من الإدارة وإساءة استعمال حقها بإنهاء خدمة المستدعي ويرتب مسؤوليتها بالتعويض".<sup>١</sup>

من جهة أخرى، هناك نوعان من الإنحراف في استعمال السلطة، تحويل السلطة وتحويل الأصول. فتحويل السلطة ممكن أن يكون تحقيقاً لمصلحة خاصة أي بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة أو أن يكون بهدف تحقيق مصلحة عامة غريبة عن المصلحة العامة التي أنيطت بالإدارة. أمّا تحويل الأصول فيكون عندما تستعمل الإدارة لتحقيق أهدافها أصولاً غير تلك التي كان يجب عليها اتباعها لتحقيق هذه الأهداف، وكلا النوعين يوجبان إبطال القرار التأديبي في حال تمكّن القاضي من اكتشافهما.<sup>٢</sup>

وقد قضى مجلس شورى الدولة أن منح الموظف إجازة إدارية براتب كامل لستين يوماً بقصد إبعاده عن وظيفته بسبب خلاف حاصل معه يشكل عقوبة تأديبية لأنه يتنافى مع الغاية التي تقضي بأن يستفيد الموظف من إجازة ليستعيد فيها نشاطه. إن استعمال الإجازة كوسيلة تأديبية لا يقرها القانون كبديل عن الملاحظات التأديبية ومن بينها الإجراءات التحضيرية كالوقف عن العمل، فضلاً عن كونه يظهر الإدارة بمظهر الضعف الذي يشجع المخالفات والتجاوزات. فإنه يشكل سابقة خطيرة تفسح المجال لاعتمادها بقصد التخلص وقتياً من موظف لإجراء أعمال لا يقرها وغير مقتنع بها.<sup>٣</sup>

كما قضى بأن إنهاء خدمة المستدعي التي قد حصلت لأسباب تتعلق بتصرفاته حيال أوامر الوزير غير الشرعية والتي هي بعيدة كل البعد عن مصلحة المرفق العام فضلاً عن أن الإدارة لم تدحض

<sup>١</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٤٧٩ تاريخ ١٧-٥-٢٠٠٥، المهندس محمود عثمان-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٩ ص ٨٤١ يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق ص ٢٤٠

<sup>٢</sup> شورى لبنان قرار رقم ٢٧ تاريخ ٢٥-١-١٩٧١ م.ق.إ. ١٩٧١ ص ١٠٧

المستندات والأقوال المتدّرع بها من قبل الجهة المستدعية، وإن القرار المطعون فيه، يكون والحالة هذه مستوجباً للإبطال لإساءة استعمال السّلطة".<sup>١</sup>

بالإضافة إلى هذا جاء في قرارات لمجلس شوري الدولة في العراق ما يلي:

"... إن أمر نقل الموظف من دائرة إلى أخرى يقع ضمن السّلطة التقديرية للإدارة لضمان سير المرفق العام إلا أن تلك السّلطة غير مطلقة وإنما مقيدة بحدود المصلحة العامة وعدم التعسف في استخدام هذا الحق، وحيث أن أمر نقل المدعي من محافظة بغداد إلى محافظة بابل بعيداً عن أهله ومنطقة سكنه يكلفه أجوراً ومصاريف مما يجعل من الأمر بمثابة عقوبة مقلّعة، الأمر الذي يستلزم إلغاءه...".<sup>٢</sup>

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها إلى اعتبار أن ظروف الحال وملابساته ترشح للإعتقاد بأن الإدارة إن فصلت المدعي إنما إنسأقت إلى ذلك بسبب إصرار العمدة على موقفه من المدعي موقفاً لم يصدر منه إلا عن ضغائن شخصية لا تمت للصالح العام بسبب، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد وقع مخالفاً للقانون".<sup>٣</sup>

### المبحث الثاني: مدى رقابة القاضي في إطار مراجعة الإبطال لتجاوز حد السّلطة

وهي تنقسم إلى رقابة على الوقائع المادية (مطلب أول)، ورقابة على صحة التكييف القانوني (مطلب ثان)، ورقابة على الملاءمة (مطلب ثالث).

#### المطلب الأول: الرقابة على الوقائع المادية

تسمّى هذه الرقابة بالرقابة الدنيا إذ يكتفي مجلس شوري الدولة بالتأكد من صحة الوقائع المادية، أي التثبت من تحققها.

وقد جاء في قرار لمجلس شوري الدولة ما يلي: "إن التحقق من مادية أو صحة الوقائع التي بررت إتخاذ التدبير المشكو منه يطبّق في جميع الأحوال حتى لو كانت الإدارة معفاة من تعليل قراراتها وفي معرض ممارسة الإدارة سلطتها الإستئناسية لأنه إذا كانت الإدارة حرّة في اتخاذ التدبير الذي تراه مناسباً لمواجهة ظروف واقعية معينة إلا أنه يجب عند ممارسة تلك السّلطة أن يتركز قرارها على وقائع صحيحة وثابتة".<sup>٤</sup>

والمقصود بصحة الوقائع حسب ما جاء في قرار لمجلس شوري الدولة أن يكون العمل المنسوب إلى الموظف ثابت، فلا مجال للشك في وقوعه من جهة، وفي كونه منسوب إلى الموظف من جهة أخرى، وبتعبير آخر أن يكون هناك رابطة بين العمل المقترف والموظف.<sup>٥</sup>

<sup>١</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٨٢ تاريخ ٢٢-٢-١٩٩٣ روجيه نعمان-الدولة نقلاً عن علي أيوب، النظام التأديبي العام، ص ٦٦٣  
<sup>٢</sup> قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة رقم ٨٢/إنضباط/تميز ٢٠١٢ تاريخ ٢٦-٤-٢٠١٢، نقلاً عن د مازن راضي، موسوعة القضاء الإداري، الموسوعة الحديثة للكتاب، ٢٠١٦، ص ٤٦٣

<sup>٣</sup> حكم محكمة القضاء الإداري في مصر، جلسة ٥/٦/١٩٥٣ ص ١٠٩٨ أشار إليه حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٥٦٧

<sup>٤</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٤٠٢ تاريخ ٧-٤-٢٠٠٥ علي حسين زعبيتر-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٩ ص ٦٧٥، وبذات المعنى شوري لبنان، قرار رقم ٤٧ تاريخ ١٨-١٠-٢٠٠٦، جورج سعادة-الدولة، م.ق.إ. ٢٠١٢ ص ٨٨  
<sup>٥</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٨٤ تاريخ ٤-١١-١٩٩٨ فواز-الدولة م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص ٩٥

كما اعتبر مجلس شورى الدولة في إحدى قراراته أن الإهمال في تدقيق الفواتير الغذائية وفي صحة التواريخ قبل إعداد معاملة الصّرف يشكل خطأ مسلكياً.<sup>١</sup>

### المطلب الثاني: الرقابة على صحة التكيف القانوني

يمارس القضاء رقابته على التكيف القانوني للوقائع، وتسمّى هذه الرقابة بالرقابة الوسطى، فيلغي القاضي قرار الإدارة إذا ما وجد أن التكيف لا ينطبق على الوقائع الواردة، حيث قضي: "... على القاضي في معرض مراقبته شرعية التدبير المشكو منه أن يتحقّق من مادية أو صحة الوقائع التي برّرت هذا التدبير، ومن ثم في حال ثبوت هذه الوقائع إعطاءها الوصف القانوني لمعرفة ما إذا كانت تبرّر قانوناً تطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون".<sup>٢</sup>

ففي إطار القضايا التأديبية، يراقب مجلس شورى الدولة صحّة الوقائع ووصفها القانوني، فيبطل قرار التأديب الذي يستند إلى وقائع غير ثابتة أو ذلك الذي يعطي الوقائع في حال ثبوتها وصفاً قانونياً خاطئاً لا يبرر العقوبة المتخذة.<sup>٣</sup>

### المطلب الثالث: الرقابة على الملائمة

أمّا المستوى الثالث، فهو الرقابة على ملائمة العقوبة، وهو ما يعرف بالرقابة القصوى، لأن مجلس شورى الدولة لا يكتفي بمراقبة صحة الوقائع وتكييفها القانوني، بل يذهب أبعد من ذلك ليراقب استنساب الإدارة أيضاً.<sup>٤</sup> وهنا يطرح التساؤل حول صحة هذه الرقابة في ظل تمتع السلّطة الإدارية بسلطة استنسابية، فهل تمارس الرقابة على الملائمة في النزاعات التأديبية بالرغم من مبدأ أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وليس قاضي ملائمة؟

لقد تمّ تحديد إختصاص مجلس شورى الدولة في مجال القضايا التأديبية في قانون إنشاء م.ش.د. بشكل واضح لا لبس فيه، حيث جاء في نصّ المادة ١١٣ ما يلي:

" لا يحقّ لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملائمة العقوبة".

فالقاضي الإداري ليس قاضي ملائمة، بل هو قاضي شرعية، وعلى هذا الأساس جاء في قرار لمجلس شورى الدولة ما يلي:

" إن تقدير ملائمة العقوبة التأديبية للخطأ المسلكي المرتكب من قبل الموظف يعود للمرجع التأديبي، ولا يعود لهذا المجلس ممارسة رقابته على هذه الملائمة إلا عندما تنطوي على عدم تناسب فاضح ما بين خطأ طفيف من جهة وعقوبة شديدة من جهة ثانية. إن إجتهد المجلس مستقر على أن رقابته في حالة

<sup>١</sup> شورى لبنان، قرار رقم ١٥٠ تاريخ ١٢-٢-١٩٩٣ أسعد مبارك الدولة م.ق. ١٩٩٥ ص ١٤٦

<sup>٢</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٥٦٨ تاريخ ٢٠-٦-٢٠٠٥ خالد المراد-الدولة، م.ق. ٢٠٠٩ ص ١٠٧٦

<sup>٣</sup> يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، مرجع سابق، ص ٢١٤

<sup>٤</sup> يوسف سعدالله الخوري، مرجع نفسه، ص ٢١٤

عدم التناسب أو الخطأ الساطع في التقدير ينبغي أن لا تؤدي إلى فرض تناسب دقيق بين العقوبة والخطأ، بحيث تفرغ السلطة الإستثنائية من مضمونها.<sup>١</sup>

كما ورد في المعنى ذاته: " إن تقدير مجلس شوري الدولة ملائمة العقوبة في حال الخطأ الساطع تمكنه فقط، دون أن يحل محل السلطة التأديبية لفرض العقوبة، من إبطال العقوبة المشكو منها في حال وجود عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية وبين غلطة لا تستوجب إلا إنزال عقوبة من الدرجة الأولى مثلاً إرتكبها الموظف دون أن تؤدي مراقبة القاضي إلى تناسب دقيق بين العقوبة المنزلة والخطأ المرتكب".<sup>٢</sup>

وطالما تملك الإدارة سلطة إستثنائية لتقدير ما إذا كان الفعل المقترف من الموظف يشكل خطأ مسلكياً أم لا، فيبقى للقاضي الإداري الصلاحية لمراقبة صحة الوقائع ومدى إنطباقها على القانون، فالسلطة الإستثنائية التي تملكها الإدارة ليست تعسفية ولا يمكنها تجاوز القانون.

"إن تقدير الخطأ المسلكي متروك للسلطة صاحبة الصلاحية التأديبية إلا أن هذا التقدير يخضع لرقابة مجلس شوري الدولة الذي يراقب الوصف الذي تعطيه هذه السلطة ويقدر فيما إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى الموظف تشكل فعلاً أخطاءً مسلكية بحسب وصفها القانوني السليم".<sup>٣</sup>

إلا أن الملائمة تعود لصلاحية مجلس شوري الدولة في حال وجود خطأ ساطع في التقدير من قبل الإدارة. فقد اعتبر المجلس أن مرسوم إنهاء خدمات موظف تبيين من مراجعة ملفه الشخصي أنه خلال حياته الوظيفية فرضت عليه عقوبة حسم الراتب لمدة ثلاثة أيام بسبب عدم إجابته على كتاب موجه إليه وتلفظه بكلمات غير لائقة يشكل خطأ ساطعاً في التقدير.<sup>٤</sup>

بالمقابل، لم يعتبر مجلس شوري الدولة أن هناك خطأ ساطع في التقدير عند إنهاء خدمات مساعد قضائي بعد أن ثبتت في التحقيق مسؤوليته عن فقدان ملف قضائي جزائي.<sup>٥</sup>

بالتالي، يتضح لنا عدم وجود معايير ثابتة وواضحة تساعد في تقدير الخطأ الساطع في التقدير، ما يعني أنه يعود للقاضي عند دراسته كل قضية على حدة تقدير ما إذا كانت العقوبة المتخذة بحق الموظف ملائمة للخطأ المقترف من قبله، بمعنى أن لا يكون في العقوبة المبرمة بحقه أي تعسف أو شفقة.

### والسؤال الذي يطرح هو عند إبطال مجلس شوري الدولة للعقوبة، فكيف تكون مفاعيله؟

من المتفق عليه أنه لا يمكن لمجلس شوري الدولة توجيه أوامر إلى الإدارة، إلا أنه عند إبطال قراراً غير مشروع فإن من شأن هذا الإبطال إزالة كل التدابير الناجمة عنه واعتباره كأنه لم يكن، أي أن الحال يكون كما كان عليه قبل إصدار القرار.

<sup>١</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٤٩٩ تاريخ ٥-٦-٢٠٠٦ ماجد العنباري-الدولة، م.ق.، ٢٠١١، ص ٩٦٩

<sup>٢</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٥٦٨ تاريخ ٢٠-٦-٢٠٠٥ خالد المراد-الدولة، م.ق.، ٢٠٠٩، ص ١٠٧٦

<sup>٣</sup>د. عصام مبارك، مرجع سابق ص ١٤٣

<sup>٤</sup>شوري لبنان قرار رقم ٤١ تاريخ ٩-١١-١٩٩٥ كلود صهيوني-الدولة، م.ق.، ١٩٩٧، ص ٥٨

<sup>٥</sup>شوري لبنان، قرار رقم ٦٢٦ تاريخ ١٠-٨-١٩٩٤، م.ق.، ١٩٩٥، ص ٥٩٠

وعلى الإدارة في هذه الحال أن تقوم بإزالة الآثار المادية للقرار التأديبي المقضي بإبطاله وذلك عن طريق قيامها بجميع الإجراءات اللازمة لإزالة مظاهر التنفيذ المادي للقرار مثل إعادة الموظف المفصول عن عمله وتمكينه من مباشرة أعمال وظيفته.<sup>1</sup> وقد ورد:

"... وبما أنه إذا كانت المادة ١١٣ من نظام مجلس شورى الدولة تنص على أنه لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاعمة العقوبة المقررة لأن تقدير العقوبة بالنسبة إلى الأعمال المخالفة تكون ممارسة الحق الإستتسابي المعطى إلى السلطات الإدارية التأديبية غير أن ذلك لا يحول دون أن يراقب مجلس شورى الدولة ملاعمة العقوبة في مجال الخطأ الساطع... وبما أن تقدير مجلس شورى الدولة ملاعمة العقوبة في حال الخطأ الساطع يمكنه فقط دون أن يحل محل السلطة التأديبية لفرض عقوبة من إبطال العقوبة المشكو منها في حال وجود تباين أو عدم تناسب بين العقوبة المفروضة من جهة والعمل المرتكب من جهة أخرى دون أن تؤدي مراقبة القاضي إلى فرض تناسب دقيق بين العقوبة المنزلة والغلطة المرتكبة".<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: أسباب نقض الحكم التأديبي

يقصد بالطعن القضائي بالحكم التأديبي الطعن بالأحكام الصادرة عن هيئات إدارية ذات صفة قضائية، فبالرغم من أن الجهة التي يقدم أمامها الطعن هي واحدة أي مجلس شورى الدولة إلا أن الإجراءات والأصول تختلفان عن تلك المتبعة في حال تقديم مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة، ونطلق على هذه المراجعة صفة "النقض".

### المبحث الأول: نقض الأحكام الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية وعن

#### ديوان المحاسبة

سندرس في هذا المبحث كيفية الطعن بالقرارات التأديبية الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي (المطلب الأول)، وعن الهيئة العليا للتأديب (المطلب الثاني) وعن ديوان المحاسبة (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: نقض الأحكام التأديبية الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي

نصت المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي: "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية وإن لم ينص القانون على ذلك". وبالتالي تعتبر القرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي أحكاماً قضائية تقبل النقض أمام مجلس شورى الدولة لا لإبطال لتجاوز حد السلطة. وعلى هذا الأساس نصت المادة ١٩ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩ المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي على ما يلي: "إن القرارات التي

<sup>1</sup> عبدالغني بسبوني عبدالله، مرجع سابق، ص ٦٢٨  
<sup>2</sup> شوري لبنان، قرار ١٢-٩-٢٠١٠ أسعد سلامة-الدولة منشور في مجلة العدل، نقابة المحامين بيروت سنة ٤٥ - ٢٠١١ ص ١٥٢ "دور مجلس شوري الدولة في رقابته على القرارات التأديبية/ التحقق من مادية او صحة الوقائع التي بررت التدابير التأديبية/ إعطاؤها الوصف القانوني

تصدرها الهيئة مباشرة يمكن طلب النقض بشأنها أمام مجلس شوري الدولة من قبل صاحب العلاقة، وذلك في خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة".

إلا أنه ما يجب ملاحظته في الإختصاص التأديبي الممنوح إلى هيئة التفتيش المركزي أنه موزع على عدة مراجع فيها وهي المفتشون، والمفتشون العموميون وهيئة التفتيش المركزي. وبهذا الخصوص تحديداً يجب التمييز بين ثلاثة أنواع من المراجعات قررها المرسوم رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩ الخاص بإنشاء التفتيش المركزي على النحو التالي: الإعتراض، إعادة النظر والنقض.<sup>١</sup>

أولاً في ما يتعلق بالإعتراض، فيحق لصاحب العلاقة الاعتراض على العقوبة المفروضة من قبل المفتش العام أو المفتش لدى هيئة التفتيش المركزي، بواسطة المفتش العام المختص في خلال خمسة أيام من تاريخ تبليغه قرار المعاقبة حسب ما جاء في المادة ١٦ من مرسوم التفتيش المركزي. أما بما يختص بإعادة النظر، فقد نصّت المادة ١٩ على إمكانية تقديم طلب إعادة النظر بشأن القرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي مباشرة وذلك في خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة، ولا يمكن طلب إعادة النظر بقرارات الهيئة إلا إذا تبين وجود خطأ مادي أو إغفال أو إذا ظهرت مستندات أو وقائع جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار.

وأخيراً النقض، أي نقض الأحكام التأديبية الصادرة بصورة نهائية عن هيئة التفتيش المركزي أمام مجلس شوري الدولة. والنقض يكون إما بداعي عدم الصلاحية وإما لمخالفة الأصول الاجرائية باستثناء ما يتعلق منها بالمهل أو مخالفة القوانين، ويجب أن يقدم ممن كان خصماً في النزاع. ومن الأمثلة التي يمكن أن نوردتها عن مسار إجتهاد مجلس الشوري في هذا المجال القرارات التالية:

"إن عدم إطلاع المستدعي على مطالعة رئيس هيئة التفتيش المركزي التي تتضمن مؤاخذته تأديبياً ليقدم دفاعه بشأنها يشكل إغفالاً لمعاملة جوهرية من أصول التحقيق التأديبي وبالتالي انتهاكاً لحقّ الدفاع الذي يعتبر أحد المبادئ العليا التي كرّسها الإجتهد والقانون الوضعي كما كرّستها الدساتير في البلدان الراقية مما يستوجب نقض القرار الصادر عن هيئة التفتيش المركزي".<sup>٢</sup>

ورود أيضاً: "بما أن النصوص القانونية المتعلقة بتأليف الهيئات التأديبية يجب أن تراعي حرفياً وبصورة مطلقة، لما في اشتراط المشرّع لكيفية تأليفها من ضمانات أساسية للتقاضي تتصل بالإنظام العام، على القاضي أن يثيرها عفواً ولو لم يدل بها الفرقاء باعتبارها من المبادئ العليا التي ينص عليها صراحة حرصاً على الضمانة القانونية لحقوق الموظف وصيانتها... وبما أن الفقه والإجتهد يجمعان على أن انعقاد هيئة قضائية جماعية بصورة غير أصولية يؤدي حكماً إلى بطلان القرارات التي تصدر عنها وانعدام وجودها بعلة عدم المشروعية الجسيمة".<sup>٣</sup>

<sup>١</sup> تغريد النعيمي، مرجع سابق، ص ٤٤٤

<sup>٢</sup> شوري لبنان قرار رقم ١١٨ تاريخ ٧-٢-١٩٨٧ احسان شرارة- الدولة. أشار إليه زياد شبيب مرجع سابق

<sup>٣</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٥٤٦ تاريخ ٥-٢٩-٢٠٠٧. نبهان أبو علي- الدولة م.ق. ٢٠١٢ ص ١٢٢٠

كذلك: " من الأسباب التي أدلى بها المستدعي هو مخالفة القرار المطعون فيه للأصول الجوهرية، بعدم إيداع التقرير المنظم من قبل المفتش المالي المدعي العام لدى ديوان المحاسبة لإبداء مطالعته كما تفرضه المادة ٢٦ من قانون تنظيم الديوان والمادة ١٨ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥-٥٩. ...وبما أن المادة ٢٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة رقم ٨٢-٨٣ نصت على ما يلي: ... وعلى إدارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام لدى الديوان نسخاً عن تقارير التفتيش المالي. يدقق المدعي العام في هذه التقارير ويرسلها مع ملاحظاته واقتراحاته إلى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الإدارية أو القضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين.

وبما أن المادة ١٨ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥-٥٩ نصت على ما يلي: ... وإذا كان التقرير يتناول قضايا مالية يبلغ نسخة عنه أيضاً إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق فيها وإعادتها له مذيلة بمطالعه واقتراحاته.

... وبما أنه لا يمكن التذرع بأن إغفال هذه المعاملة لم يكن ليؤثر على نتيجة القرار المطعون فيه لأن ذلك من شأنه السماح بتجاوز القوانين التي نظمت الأصول المشار إليها والحوول دون تحقيق الغاية المرجوة منها، وهي الإطلاع على مطالعة ديوان المحاسبة واقتراحاته قبل اتخاذ هيئة التفتيش المركزي القرار المناسب.

... يقرر المجلس نقض القرار المطعون فيه.<sup>١</sup>

بالإضافة إلى القرارات التالية:

"إن قرار الإحالة على المجلس التأديبي العام المطعون فيه اتخذ من قبل مرجع غير صالح بسبب أنه يخضع بوصفه مساعداً قضائياً للتفتيش القضائي وليس للتفتيش المركزي"<sup>٢</sup>  
" لا يكون قرار هيئة التفتيش المركزي بإحالة صاحب العلاقة إلى المجلس التأديبي والطلب إلى وزارة المالية تكليفه بإعادة مبالغ معينة من المال من القرارات القابلة للطعن أمام مجلس شوري الدولة".<sup>٣</sup>  
ومن الجدير ذكره أنه عند نقض الحكم التأديبي من قبل مجلس شوري الدولة، يعاد الملف إلى الهيئة التي أصدرت العقوبة كي تعيد النظر بقرارها على ضوء قرار مجلس الشوري، فقد جاء في المادة ١٢٠ من نظام مجلس شوري الدولة التالي: " إذا نقض مجلس شوري الدولة الحكم المطعون فيه تحتم على المحكمة التي أصدرته أن تدعن لقرار المجلس".

إلا أن الإشكالية التي تطرح هي مدى تقيد هيئة التفتيش المركزي بالحكم الصادر عن مجلس شوري الدولة الذي نقض قرارها. وللتوسع في هذا الموضوع نعرض قرار رقم ٥٦٥ وسيم ايراهيم - هيئة التفتيش المركزي (تاريخ ١٩ حزيران ٢٠١٢).

<sup>١</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٦٩٨ تاريخ ١٢-٧-٢٠٠٧ جمال النعيم-الدولة م.ق.إ. ٢٠١٢ ص ١٤٧٠  
<sup>٢</sup> شوري لبنان قرار رقم ٥١ تاريخ ١٥-٢-١٩٩٢ حداد-الدولة م.ق.إ. ١٩٩٣ ص ٢٤٢  
<sup>٣</sup> شوري لبنان، قرار رقم ٢٦ تاريخ ١٣-٣-١٩٧٢ أ.هـ-الدولة-هيئة التفتيش المركزي م.ق.إ. ١٩٧٢ ص ٢١٢

ففي وقائع هذا القرار كان قد صدر عن هيئة التفتيش المركزي القرار رقم ١٤٦ / ٢٠٠٨ الذي قضى بتأخير تدرج وسيم ابراهيم ثلاثين شهراً تأديبياً وإحالته أمام الهيئة العليا للتأديب وأمام ديوان المحاسبة. وقد تقدم المستدعي بعدها بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة أدت إلى نقض القرار المطعون فيه لجهة تأخير تدرج المستدعي.

إلا أن هيئة التفتيش المركزي لم تلتزم بمضمون الحكم وعمدت إلى تعديل قرارها في ما خص العقوبة وتخفيضها لمدة اثني عشر شهراً تأديبياً. وبالتالي أصرت على معاقبة المستدعي بالرغم من إثبات مجلس شورى الدولة أن الوقائع التي استندت إليها هيئة التفتيش المركزي غير ثابتة مخالفةً بذلك المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على أن " أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تنقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام...".

فما مصير قوة القضية المحكمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة، وكيف يمكن نقض قرار الهيئة من جديد بالرغم من المادة ١٩ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥-٥٩ التي أقرت باب المراجعة ضد القرار الصادر عن هيئة التفتيش المركزي الذي يصدر عنها بعد إعادة القضية أمامها بنتيجة قيام مجلس شورى الدولة بنقض قرارها الأول؟

بالرغم من صراحة هذه المادة، أصدر مجلس شورى الدولة قراراً بنتيجة المراجعة المقدمة أمامه أعلن بموجبه عن قابلية القرار للطعن أمامه من جديد لأن تطبيق المادة ١٩ يؤول مفاعيله في حال التزمت هيئة التفتيش المركزي بقرار مجلس شورى الدولة، كما نقض قرار الهيئة القاضي بفرض عقوبة على المستدعي لأنها نتجت عن الوقائع ذاتها التي أعلن مجلس شورى الدولة عدم صحتها. إن هذا القرار لمجلس شورى الدولة يبرز أهمية دوره على صعيد حماية حقوق الموظفين من تعسف السلطات التأديبية التي تحتمي وراء بعض النصوص لتقيّد رقابة هذا المجلس على قراراتها التأديبية حتى ولو كانت مخالفة للقانون. ونحن نشيد بمثل هذه القرارات التي تعزز ضمانات الموظفين في كل مرة يحاول تقليصها من قبل البعض.

### المطلب الثاني: نقض الأحكام التأديبية الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب

كما التفتيش المركزي، تعتبر الهيئة العليا للتأديب هيئة إدارية ذات صفة قضائية، إلا أن إمكانية الطعن بأحكامها لم تتكرس إلا بعد تعديل المادة ٦٤ من نظام مجلس شورى الدولة بموجب القانون رقم ٢٢٧ سنة ٢٠٠٠ التي تنص على أنه "خلافاً لأي نص آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين".

فقبل هذا التعديل كانت المادة ١٣ من القانون رقم ٥٤-٦٤ المتعلق بإنشاء المجلس التأديبي تقفل باب المراجعة بشأن قرارات الهيئة العليا للتأديب أمام مجلس شورى الدولة، إذ كانت تنص على ما يلي:

" لا يجوز العفو عن قرارات الهيئة العليا للتأديب، ولا تقبل قراراتها أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حد السلطة أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل".

وعلى هذا الأساس جاء في قرارات مجلس شورى الدولة الآتي: " إن قرارات المجلس التأديبي العام لها طابع قضائي لأنها نهائية ونافاذة بحد ذاتها ولا تملك السلطة الإدارية حيالها حق الإبطال أو التعديل أو ممارسة رقابة ما عليها.

وإن المراجعة أمام مجلس شورى الدولة بشأن هذه القرارات لا يمكن أن تكون إلا مراجعة نقض لأن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة لا تسمع إلا بشأن القرارات الإدارية وإن المشرع يخط أحياناً في التسمية بين مراجعة النقض ومراجعة الإبطال فيطلق على الأولى اسم الثانية وعندما يحصل الإلتباس من واجب هذا المجلس أن يصحح أو يفسر الخطأ الذي وقع فيه المشرع عند وصفه طرق المراجعة أو تلك التي استبعدها.

وإن طريق المراجعة التي قضى المشرع استبعادها بشأن قرارات المجلس التأديبي إنما هي النقض وليس الإبطال لأن مراجعة الإبطال مستبعدة أصلاً وبدون نص بشأن قرارات المجلس التأديبي العام لأنها قرارات قضائية وليست إدارية".<sup>١</sup>

وقد اعتبر البعض في ذلك الوقت أن منع الطعن يصطدم بطبيعة القرار التأديبي الصادر من المجلس التأديبي العام، فهو إما أن يكون قراراً إدارياً، ويكون هذا النص قد منع الطعن فيه بطريق الإبطال لتجاوز حد السلطة، وإما أن يكون قراراً قضائياً، ويكون المنع الوارد في هذا النص هو الطعن بطريق النقض، وعليه لا يجوز أن يكون القرار التأديبي الصادر عن هيئة المجلس التأديبي العام، والمطعون فيه، قراراً إدارياً، وقراراً قضائياً في آن واحد، وعلى هذا الأساس فإن نص المادة ١٣ منه منع الطعن في القرار التأديبي على أساس أنه قرار إداري، وهو لم يمنع الطعن فيه على أساس أنه قرار قضائي لأنه لا يجوز الجمع بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية في سلطة واحدة، لأنه يتعارض مع مبدأ فصل السلطات التي تناولها الدستور اللبناني. وعلى هذا الأساس فإن المشرع في قانون إنشاء مجلس شورى الدولة قد جوز الطعن في القضايا التأديبية عن طريق الإبطال أو النقض".<sup>٢</sup>

إذاً آثار منع الطعن بقرارات الهيئة تجاذبات عدة بين مؤيد ومعارض انتهت جزئياً في العام ٢٠٠٠ حيث بات مجلس شورى الدولة ينظر بالطعون المقدمة ضد قرارات الهيئة العليا للتأديب. إلا أن هذه التجاذبات عادت مجدداً وذلك بسبب قرار السفير الياس غصن الذي شكل مساراً جديداً في ما يتعلق بقابلية قرارات الهيئة للطعن قبل نفاذ القانون الجديد عام ٢٠٠٠.

ففي هذه القضية أصدرت الهيئة العليا للتأديب قراراً بإنهاء خدمة السفير الياس غصن عام ١٩٩٩، فتقدم الأخير بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة ضد القرار، فأصدر المجلس قراراً بإبطال قرار

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٢٠٨ تاريخ ٢٩-١٢-١٩٩٨ رياض السمروط-الدوة م.ق. ٢٠٠٣ ص ١٩٧  
<sup>٢</sup>على مرهج ايوب، مرجع سابق، ص ٦٨٩

الهيئة، ثم طعنت الأخيرة بإعادة المحاكمة في قرار مجلس الشورى المشار إليه أعلاه باعتبار أن قرار الهيئة العليا للتأديب المطعون فيه بالنقض قد صدر قبل تعديل المادة ٦٤ من نظام مجلس الشورى بالقانون ٢٠٠٠، حيث أنه صدر بتاريخ ١٩٩٩. وبالتالي فإن التعديل الذي جرى لا يسري عليها لأن القانون لا يسري بأثر رجعي.<sup>١</sup> إلا أن القرار الذي صدر عن مجلس شورى الدولة أكد أن المادة ١٣ غير قابلة للتطبيق لأن المجلس الدستوري اللبناني أكد عدم دستورية المادة ٦٤ من قانون ٢٠٠٠ التي منعت الطعن بقرارات التأديب معتبراً أن حق الطعن هو حق دستوري.<sup>٢</sup> وأن حق ممارسة النقض للقرارات الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية، هو حق يتعلق بالإنظام العام تكرر بنص تشريعي لاحق لنص المادة ١٣، هو نص المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة.<sup>٣</sup>

وقد علق الدكتور جورج سعد على هذا القرار حيث قال " يكتسب هذا القرار أهمية خاصة لأن مجلس الشورى اللبناني معروف بخضوعه لقانونه الوطني بدليل ندرة القرارات التي يمنح فيها الأولوية للمواد الدستورية أو للاتفاقيات الدولية على قوانين محلية... فالقاضي الإداري في هذا القرار يقفز فوق سيادة القانون الوطني دون أن يرتمي في أحضان إتفاقيات دولية، هو يبقى داخل الوطن لأنه يتأثر بما يعتبره البرلمان الأعلى، أي المجلس الدستوري".<sup>٤</sup>

إن الإشكالية التي أثارها قرار السفير غصن هي أنه وسع مدى الإلزام لقرارات المجلس الدستوري بحيث أن إبطال المجلس لنص تشريعي محدد يطل أيضاً كل نص قانوني مماثل. فبالرغم من أن التعديل الحاصل لم يعطي القانون مفعولاً رجعيّاً، إلا أن هذا المنحى في الإتجاه يشكل الإسقاط الواقعي للمبدأ الدستوري العام حق التقاضي، الذي ألغته المادة ١٣ .

لقد حمى قرار الياس غصن الحقوق الدستورية وكفل للموظف ضمانات واسعة تحميه من التعسف.<sup>٥</sup> وهنا نتساءل كيف يمكن لمجلس شورى الدولة تجاهل أهمية هذا القرار والانحراف إلى مسار مغاير تماماً في قرار مجلس القضايا المتعلق بقفل باب المراجعة أمام مجلس شورى الدولة في ما يتعلق بالقرارات التأديبية التي تصدرها الهيئة القضائية العليا، بالرغم من إرتكازهم على ذات النص الدستوري والقانوني الذي يمنح مجلس الشورى الصلاحية للنظر في النزاعات التأديبية.

إذاً وبالرغم من أن المسألة المثارة في كلا القرارين لا تؤثر على نظر مجلس شورى الدولة بالطعون المقدمة طعناً بقرارات الهيئة العليا للتأديب، إلا أن الإختلاف في تفسير قرار المجلس الدستوري بين توسيع مدى الإلزام المحدد لقرارات المجلس الدستوري بحيث أن إبطال المجلس لنص تشريعي لا يؤدي فقط إلى بطلانه بل ينسحب إلى كل نص مماثل كما نص قرار غصن، وبين حصر مفاعيل الإبطال

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٧١، تاريخ ٢٥-١٠-٢٠٠١، الياس غصن-الدولة، أشار إليه جورج سعد، مرجع سابق، ص٧.

<sup>٢</sup>المزيد راجع فوزت فرحات، مرجع سابق، ص ٣٦٨

<sup>٣</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٧١، تاريخ ٢٥-١٠-٢٠٠١، الياس غصن-الدولة، مرجع نفسه.

<sup>٤</sup>جورج سعد، القانون الإداري العام و المنازعات الادارية، الجزء الثالث، مجموعة تعليقات على قرارات لمجلس الشورى اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢، ص٥٨

<sup>٥</sup>طارق المجنوب، أي أثر لقرارات المجلس الدستوري امام القضاء الاداري؟، مقالة منشورة في ٣١-١-٢٠١٢ على الموقع: www.legal-agenda.com

بالنص القانوني الذي كان موضع طعن أمام المجلس الدستوري كما نص قرار مجلس القضايا يمكن أن ينسف المبدأ الدستوري العام والأسمى أي حق التقاضي.

لذا لا بدّ من إبداء تأييدنا الكامل للقرار الشجاع الذي أصدرته الغرفة الخامسة برئاسة الرئيس خالد قباني في قضية غصن معتمداً على روح النص لإنصاف المتقاضى، وإبداء معارضتنا لقرار مجلس القضايا الذي اعتمد على المعيار الشكلي لإعلان عدم صلاحيته في النظر بالنزاعات التأديبية المتعلقة بالقضاة العدليين، مع الدعوة إلى عودة اجتهادات مجلس الشورى إلى مسارها السابق في هذا الموضوع والتنبه إلى خطورة هذه الحيثية صوتاً وحمياً لحقوق الموظف وكل من يتعرض لعقوبة تأديبية.

### المطلب الثالث: نقض الأحكام التأديبية الصادرة عن ديوان المحاسبة

نصّت المادة ٧٦ من المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦-٩-١٩٨٣ لتنظيم ديوان المحاسبة على مل يلي:

" يمكن الطعن في قرارات الديوان القضائية النهائية، إما عن طريق إعادة النظر وإما عن طريق النقض". بالنسبة لطريق المراجعة الأولى أي إعادة النظر، فتتم في حال وجود خطأ أو تزوير في المعاملة، أو في حال ظهور مستند جديد من شأنه تغيير نتيجة الحكم.<sup>١</sup>

أمّا النقض فيقدم أمام مجلس شورى الدولة، باعتبار أن القرارات التي تصدرها في مجال الرقابة القضائية، تعتبر أحكاماً قضائية نهائية. وكما الهيئة العليا للتأديب والتفتيش المركزي لا يقبل نقض أحكام ديوان المحاسبة إلا بداعي عدم الصلاحية ومخالفة الأصول الجوهرية ومخالفة القانون، وذلك ضمن مهلة شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه.

وقد حددت المادة ٧٨ ديوان المحاسبة الجهات التي يحقّ لها تقديم النقض وهم: المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، ووزير المالية لصالح الخزينة والموظف المختص، والإدارة أو الهيئة ذات العلاقة. كما ورد في المادة ٧٩ أنه: "إذا نقض القرار كان على الديوان أن يتقيد بقرار مجلس شورى الدولة".

وفي نظرة سريعة على اجتهادات مجلس شورى الدولة في مجال نقض الأحكام الصادرة عن ديوان المحاسبة، نورد القرارات التالية:

"إن السبب المبني على مخالفة القضية المحكمة، وإن لم يرد صراحة في نص المادة ٧٨ من تنظيم ديوان المحاسبة كسبب من أسباب النقض ضد القرارات القضائية النهائية الصادرة عن ديوان المحاسبة، فإن إجتهااد القضاء الإداري قد استقر على إعتباره وجهاً من أوجه مخالفة القانون".<sup>٢</sup>

كما جاء: " ولئن كانت الغرامة التي يفرضها الديوان تؤلف عقوبة تتسم بالطابع الشخصي المحض وتسقط الملاحقة بالوفاة، غير أن الغرامة تهدف من خلال ردع الموظف الى الوقاية، ويصح والحال هذه

<sup>١</sup> المادة ٧٧ من مرسوم تنظيم الديوان  
<sup>٢</sup> - شوري لبنان، قرار رقم ٦٧٨، تاريخ ٢٠٠٧/٧/٣ عبد الحليم حربية / الدولة، م. ق. ٢٠١٢ ص ١٤٣٦.

فرضها على كل شخص ارتكب مخالفة للقوانين والأنظمة المالية بصرف النظر عما إذا كان الموظف المعاقب لا يزال في الخدمة أو تركها...

إن العبرة هي بالتالي لتاريخ ارتكاب المخالفة وليس لتاريخ الملاحقة، لذلك فإن رقابة ديوان المحاسبة تطبق على الموظفين الموجودين في الخدمة وعلى الذين تركوا الخدمة...  
إن النقص في التسبيب والتعليل في مطلق الأحوال لا يجعل القرار مشوباً بعيب مخالفة الأصول والصيغ الجوهرية ولا يفضي الى نقضه".<sup>١</sup>

### المبحث الثاني: مدى رقابة القاضي الإداري في إطار مراجعة نقض الأحكام التأديبية

تختلف رقابة القاضي في مراجعة النقض عن تلك المتعلقة بمراجعة الإبطال، فالقاضي في مراجعة النقض تنحصر وظيفته في نقض الحكم وإعادته إلى الجهة التي أصدرته، أما في إطار مراجعة الإبطال فالقاضي يصبح قاضي نقض وإبرام، وهذا ما أكد عليه جان باز بقوله:

" أما في ما يتعلق بمفعول مراجعة النقض، فإن المشرع لم يشأ أن يجعل من مجلس الشورى محكمة نقض وإبرام بل حصر مهمته بالنقض وأوجب عليه إعادة الملف إلى المحكمة التي أصدرت الحكم الذي نقض لتفصل الدعوى ثانية".<sup>٢</sup>

لا يملك إذاً قاضي النقض صلاحية مراقبة حسن تقدير قاضي الأساس لوجود أو عدم وجود خطأ ساطع في التقدير من جهة، ومن جهة أخرى وجود أو عدم وجود إنحراف في استعمال السلطة، إلا إذا شاب القرار التأديبي تشويه رافق تفسير مضمون مستند جوهري ما، إستند إليه قاضي الأساس في إصدار حكمه، فيستعيد عندئذ قاضي النقض صلاحيته الرقابية ويراقب صحة التقدير الفاضح ويقضي بالتالي بنقض القرار إذا كان مشوباً بهذا العيب الخطير.<sup>٣</sup>

ولم يغفل المشرع عن تكريس هذه القاعدة في نظام مجلس شورى الدولة حيث جاء في المادة ١١٨

ما يلي:

"لا ينقل التمييز الدعوى لدى مجلس شورى الدولة وإنما ينحصر حق المجلس في التثبت بأن قاضي الأساس إستخلص من الوقائع نتائجها القانونية".

وهذا يعني أن الأسباب المرتكزة على القانون هي وحدها المقبولة في طلب النقض، دون تلك المتعلقة بالوقائع، وشرط أن لا يدلى بها لأول مرة في طلب النقض، ما لم تكن تتعلق بالإنظام العام، فعندها يمكن الإدلاء بها إستثناءً لأول مرة أمام قاضي النقض، كما يمكن لهذا الأخير إثارتها عفواً عند الإقتضاء. ما يعني أن صلاحية مجلس شورى الدولة تقتصر على التحقق من قانونية القرار المطعون فيه

<sup>١</sup> - شورى لبنان، قرار رقم ٢٨٠، تاريخ ٢٠٠٧/٢/١٣، السفير سهيل شماس / الدولة م.ق. | ٢٠١٢ ص ٦٢٩.

<sup>٢</sup> جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، ١٩٧٤، ص ٣٥٢

<sup>٣</sup> يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والإجتihad، مرجع سابق، ص ٥٣٠

أو عدم الصلاحية، ومن التعليل ومحتوياته، ومن الغلط القانوني في تفسير القانون، والغلط في الوقائع على أن يراقب بالنسبة إلى هذه الوقائع صحتها أو ماديتها أي صحة وصفها القانوني وما إذا كانت تبرر العقوبة التأديبية.<sup>١</sup>

فكما في دعوى الإبطال لا يملك مجلس شورى الدولة حق تقدير ملاءمة العقوبة، " إن اجتهاد هذا المجلس إستقر على إعتبار أنه لا يحقّ لمجلس شورى الدولة مبدئياً تقدير ملاءمة التدبير المطعون فيه عن طريق النقض أو عن طريق الإبطال لتجاوز حد السّلطة ... إلا في حال الخطأ الساطع في التقدير".<sup>٢</sup>

أمّا نتيجة النقض فهي إعادة النزاع إلى الهيئة التي أصدرت القرار والإلتزام بما قرره مجلس شورى الدولة، علماً أنه عندما ينقض القرار لعله شكلية فقط، فلا مانع من إصلاحها من قبل قاضي الأساس وإعادة محاكمة الموظف وفق الأصول.<sup>٣</sup>

وهنا يستعيد قاضي الأساس كامل صلاحياته لبتّ النزاع مجدداً، فله أن يبذل أو يعدّل في قناعاته التي أبداهها في القرار المنقوض.<sup>٤</sup>

« La juridiction peut modifier les constatations et appréciations qu'elle avait faites précédemment ».

كما له أن يفرض عقوبة تأديبية مختلفة عن سابقتها سواء كانت عقوبة مماثلة أو أشد لكن بالإستناد إلى سبب قانوني آخر غير السبب الذي استند إليه في حكمه الأساسي.<sup>٥</sup>  
فالحكم المنقوض يصبح كأنه لم يكن ويستعيد قاضي الأساس كامل صلاحياته:

"إن تقدير جسامه الخطأ من قبل السّلطة المختصة هو مبدئياً إستنسائي إلا في حال تجاوز حد السّلطة أو ارتكاب الخطأ المادي والخطأ الساطع في التقدير .

إذا كانت المادة ١١٣ من نظام مجلس شورى الدولة تنص على أنه " لا يحقّ لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة" لأنّ تقدير أهمية العقوبة بالنسبة إلى الأعمال المخالفة تكون بممارسة الحقّ الإستنسائي المعطى للسلطات التأديبية، إدارية كانت أو قضائية. غير أن ذلك لا يحول دون أن يراقب مجلس شورى الدولة ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع.

إنّ تقدير مجلس شورى الدولة ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع تمكنه فقط من دون أن يحل محل السّلطة التأديبية لفرض العقوبة المشكو منها في حال وجود تباين أو عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية وبين خطأ لا يستوجب إلا إنزال عقوبة من الدرجة الأولى".<sup>٦</sup>

<sup>١</sup> يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهاد، الكتاب الثاني، ص ٥٣١  
<sup>٢</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٥٦٨، تاريخ ٢٠-٦-٢٠٠٥، خالد المراد-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٩ ص ١٠٧٦  
<sup>٣</sup> شورى لبنان، قرار ٩ تشرين الثاني ١٩٩٥ عبدالرزاق حمد-الدولة م.ق.إ. ١٩٩٧ ص ٦٦  
<sup>٤</sup> شورى فرنسا، قرار رقم ٩ pion ٩ تشرين الأول ١٩٦٤، نقلاً عن يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهاد، ص ٥٣٢  
<sup>٥</sup> شورى فرنسا، قرار Louis ٢٠ حزيران ١٩٥٨ نقلاً عن يوسف سعدالله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهاد، ص ٥٣٢  
<sup>٦</sup> شورى لبنان، قرار رقم ٣٧٩ تاريخ ٢٢-٣-٢٠٠٧ سليم النكت-الدولة م.ق.إ. ٢٠١٢ ص ٨٨٦

كما جاء: " إن رقابة هذا المجلس في مراجعة النقص تقتصر على التثبت من صحة الوقائع التي بررت توقيع العقوبة المشكو منها وفي حال ثبوتها إعطاء وصفها القانوني وإحلاله محل الوصف المعطى في القرار المطعون فيه في حال الخطأ في التفسير والتطبيق".<sup>١</sup>

كما ورد أنه عند غياب النص القانوني الصريح وعندما يكون هناك شك في نية المشرع، فإن القاضي الإداري يميل إلى تقييد الإدارة حفاظاً على الحقوق الفردية ولا سيما تلك النابعة من طبيعة الوظيفة العامة والإستقرار فيها".<sup>٢</sup>

وينبغي الإشارة أخيراً في إطار تحديد رقابة القاضي على أعمال الإدارة إلى أنه لا يمكن لمجلس شورى الدولة توجيه أوامر إلى الإدارة وإجبارها على القيام أو الإمتناع عن القيام بعمل ما وفق ما جاء في نظام هذا المجلس. وقد تركزت هذه القاعدة في اجتهادات عديدة لمجلس شورى الدولة نذكر منها الآتي: "... عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات يمتنع على مجلس شورى الدولة إلزام الإدارة بتعديل أنظمتها سواء بزيادة الحقوق أو بإنقاصها أو فرض الأوامر والتعليمات الآيلة إلى ذلك".<sup>٣</sup>

"... إذا كان باستطاعة القاضي الإداري أن يبطل أعمال الإدارة المخالفة للقانون أو أن يحكم عليها بدفع مبلغ من المال من جراء أعمالها التي تسبب أضراراً للمواطنين، غير أنه لا يسعه أن يأمرها أو أن يفرض عليها عملاً خاصاً...".<sup>٤</sup>

## الخاتمة

العلاقة بين الموظف العام والإدارة هي بطبيعتها معقدة، وتصبح أكثر تعقيداً إذا أردنا الموازنة بين المصلحة العامة من جهة وحقوق الموظف من جهة أخرى. السؤال هو كيف نصلح الأضداد ونجمع الأطراف. صحيح أن نظام التأديب يشكل جزءاً لا يتجزأ من النظام العام للوظيفة ويهدف إلى ترسيخ

<sup>١</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٢٨٠ تاريخ ١٣-٢-٢٠٠٧، السفير سهيل شملس-الدولة

<sup>٢</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٢٢١ تاريخ ١٦-١-٢٠٠٧، عبدالكريم زعبيتر ورفاقه-الدولة م.ق.إ. ٢٠١٢ ص ٥٠١

<sup>٣</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٨٤ تاريخ ٣-١١-٢٠٠٤، الإتحاد اللبناني للدليلات والمرشحات-الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٩ ص ١٢٨

<sup>٤</sup>شورى لبنان، قرار رقم ٣٦٩ تاريخ ٢٣-٣-٢٠٠٥، فارس نجيم بلدية الجديدة، م.ق.إ. ٢٠٠٩ ص ٥٩٠

سلطة الرئيس وتدعيم الإنضباط وتحقيق حسن سير المرفق العام، ولكن بالمقابل، فإن الموظف العام، باعتباره مواطناً في المقام الأول، وموظفاً في المقام الثاني، يتمتع بحقوق وضمانات وحصانات واسعة تحدّ من سلطان الإدارة وتعسّفها. بيد أنه بالمقابل الآخر، ما هو صحيح أيضاً أن الإعتراف له بالكثير من الحقوق والضمانات، خاصة في مجال التأديب، بأن تصبح شبيهة بالأصول المتبعة أمام المحاكم الجزائية هو الحكم بتعطيل الإدارة وهو أشبه بإطلاق رصاصة في قدمها فتصبح عاجزة.

فالمطلوب هو الحفاظ على النظام العام وخير الأمور أوسطها، فلا تفريط بحقوق الموظف دون رقيب أو إفراط في توقيع الجزاء دون حسيب، بالمقابل لا إسراف في التهاون أو غلو في اللين مع الموظف، فالإدارة يجب أن تكون الأمينة والمؤتمنة على النظام العام.

في سياق هذه الدراسة، إستوقفتني العديد من النقاط القانونية والملاحظات. وطرحت على نفسي حفنة من التساؤلات، فهل أنظر بعين المدافع الأعمى عن حقوق وضمانات الموظفين؟ أم حريّ بي أن أركب ركب الإدارة وأدور في فلك السلطة الرئاسية التي تشهر سلاح المصلحة العامة في كل آن وحين؟ في الواقع، إخترت إلى العدالة أن أنحاز وأن ألعب دور الحكم بامتياز، اخترت المصلحة العامة والموقع الوسط بين الموظف والإدارة، كالأمر تصلح ذات البين بين ولديها، تقسو عليهما وتقرب بينهما لما فيه من خير لهما.

### وقد انتهى بي المطاف إلى استخلاص النتائج والتوصيات التالية:

بادئ ذي بدء، ومن منظور عام، إن نظام تأديب الموظفين المعتمد في لبنان هو من الناحية النظرية نظام يثنى عليه ويستحق المديح على الرغم من بعض الملاحظات أو بالأحرى التوصيات التي سنوردها تباعاً. فهو نظام مزدوج يجمع بين النظام التأديبي الرئاسي والنظام التأديبي شبه القضائي، فوفق بين الإتجاهات المتعارضة مستمداً من كل منها خير ما فيها. كذلك لاحظنا أن الضمانات المقررة للموظفين في مجال التأديب والأصول المتبعة تختلف باختلاف سلطة التأديب، فتكون في حدودها الدنيا لدى توقيع العقوبة مباشرة من قبل الرئيس الإداري بحق الموظف وتندرج هذه الضمانات صعوداً حتى تصبح شبيهة بتلك المتبعة أمام المحاكم الجزائية عند إحالة الموظف المرتكب أمام الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية. ونحن نؤيد هذا الإتجاه في التشريع، فالمرشع حين منح الرئيس الإداري سلطة فرض عقوبة بحق مرؤوسيه يكون قد أعطاه القدرة على تدعيم سلطته الرئاسية وعلى فرض النظام تحقيقاً للمصلحة العامة، وحين حصر صلاحيته ببعض العقوبات البسيطة الغير مؤلمة، يكون قد خصّ المرؤوس بضمانة هامة تمنع مغالاة الرئيس، أضف إلى ذلك أن مجلس شورى الدولة جاء ليسد الفراغ التشريعي بمنحه الموظف بعض الضمانات التي أعطاهها منزلة القانون وهي ما تعرف بالمبادئ العامة للقانون كحقّ الدفاع وتعليل القرار التأديبي وغيرها حتى أثناء التحقيق الذي يجريه الرئيس المباشر. هذا هو التوازن الذي كنا ننشده في مستهل الخاتمة.

ثانياً، بالنسبة للعقوبة المقنّعة، فقد اتفق الفقه والإجتهد والقضاء على عدم شرعيتها كونها تحرم الموظف من الضمانات المقررة له قانوناً، وهذا لا لبس أو نقاش فيه. ومال كذلك إلى الحكم بعدم شرعية القرار الإداري المنطوي على عقوبة والمترافق مع العقوبة التأديبية الأصلية، إلا أننا نرى جواز الجمع بين التدبيرين ولا نرى تعارضاً مع مبدأي عدم جواز فرض أكثر من عقوبة عن الفعل الواحد وشرعية العقوبة، كونه على الرغم من توقيع جزاءين، الأول ظاهر وهو العقوبة الأصلية والثاني مقنّع بهيئة قرار إداري، وعادةً ما يأخذ شكل نقل تأديبي، إلا أنه في هذه الحالة يكون الموظف قد استفاد من الضمانات المقررة له، وقد ثبت ارتكابه للذنب، وبالتالي يكون هذا التدبير الإضافي شرعي، وهو يشبه إلى حد بعيد التدبير الإحترازي المعتمد في المحاكم الجزائية، كونه يستهدف المصلحة العامة، وهي الأصل الذي تفرعت منه ما خلاها من مبادئ قانونية. أضف إلى ذلك أن هذا الواقع قد تكسّر بالممارسة، وحرّي بالتشريع أن يركب ركب الإدارة لقوننته...

وفي هذا الإطار، نقترح تعديل المادة ٥٥ من نظام الموظفين بأن تضاف إليها عقوبات أخرى مع إمكانية دمجها، كعقوبة النقل التأديبي فيكون للإدارة أن تختار ما يناسبها من تدابير تأديبية تحقيقاً للمصلحة العامة، دون أن تضطر إلى الخروج، ولو ظاهرياً، عن نطاق المشروعية.

ثالثاً، بالنسبة لتعليل العقوبة، من حيث المبدأ، الإدارة غير ملزمة بتعليل القرارات الإدارية إلا إذا نصّ القانون على خلاف ذلك. إلا أن الإشكالية. أمام هذا الواقع الملتبس، وفي حضرة سكوت النص، وإن كنا نرى بالإلزامية التعليل تحت طائلة البطلان لتتلائمه مع مبدأ الدفاع وكونه يسمح للقضاء بمراقبة مشروعية القرار، فنحن نقترح إضافة نص صريح يفرض على الإدارة تعليل قراراتها التأديبية أسوةً بالقرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب.

رابعاً، نوصي بوضع ضوابط من أجل إحالة الموظف إلى التحقيق أسوةً بما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي. من حيث المبدأ، وإن كان التحقيق بحدّ ذاته ضماناً للموظف تحول دون توقيع عقوبة بحقه إعتباطياً ودون دليل يدينه، غير أن الممارسة العملية سلكت إتجاهاً مغايراً، والعبرة في التطبيق، فنجد أن عملية الإحالة إلى التحقيق بحدّ ذاتها تستخدم لترهيب الموظف والإنتقام منه. في الحقيقة، المشكلة لا تكمن في النظام بحدّ ذاته أو بالقوانين بل بسوء استعمالها وتحويلها عن الغاية التي وضعت من أجلها.

خامساً، نقترح إضافة نص يفرض أن تكون كل عقوبة موضوع معاملة خطية وأن يكون التحقيق الذي يجريه الرئيس المباشر أو التسلسلي تحريراً وسرياً أسوةً بما هو معمول به أمام هيئة التفتيش المركزي أو الهيئة العليا للتأديب حفاظاً على سلامته وسمعة الموظف.

سادساً، في ما يتعلق بمبدأ الحياد، نورد ملاحظتين. إبتداءً، عدم إمكانية تطبيق هذا المبدأ من قبل الرئيس الإداري حيث تجتمع في شخصه سلطات الإتهام والتحقيق وفرض العقوبة، وهذا أمر طبيعي في الأنظمة التأديبية الرئاسية ولا ندع لتعديله خوفاً من تعطيل العجلة الإدارية خصوصاً وأن العقوبات التي

يفرضها الرئيس الإداري هي عقوبات بسيطة. واستطراداً، لا يمكن الكلام عن ضمانات الحياد في التفتيش المركزي، ذلك أنه قد تصادف أن يشترك المفتش ذاته الذي أجرى التحقيق مع الموظف وأعدّ التقرير بشأنه، في هيئة التفتيش المركزي التي تقوم بالتحقيق في المخالفات المنسوبة للموظف تمهيداً لفرض العقوبة عليه، وبذلك تجتمع صفتي الخصم والحكم في الوقت ذاته. ومن اللافت أن قانون إنشاء التفتيش المركزي، لا يحتوي أي نص يجيز للموظف طلب رد عضو التفتيش المركزي أو أن يفرض على الأخير التنحي. بناءً عليه، نقترح إضافة نص يجيز تقديم طلب تنحي أو رد أعضاء التفتيش المركزي، مع الإشارة أن مجلس شورى الدولة سبق وأن سلك هذا المنحى.

سابعاً، بعد تمحيص النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، لم نجد ما يشير إلى حق الموظف المتهم بالإستعانة بمحامٍ خلال التحقيق المجري من قبل الرئيس الإداري أو التسلسلي أو أمام التفتيش المركزي. وإن كنا نؤيد اتجاه التشريع في حرمان الموظف من حقه في الإستعانة بمحامٍ في معرض التحقيق المجري من قبل الرئيس الإداري بغية عدم تعقيد النظام التأديبي وعرقلة عجلة الإدارة، إلا أننا نهيب بالمشرع منح الموظف هذا الحق أمام التفتيش المركزي لما له من صلاحية واسعة في فرض عقوبات جسيمة قد تؤثر على الوضع الوظيفي للموظف.

ثامناً، بعد عرض النصوص القانونية الراعية لأصول تقديم المراجعة القضائية، تظهر لنا الأهمية التي منحها الدستور والقانون لحقّ التقاضي، والتي كرّسها مجلس شورى الدولة عبر اجتهاداته التي تخطّت في أهميتها اجتهادات نظيره الفرنسي، ونخصّ هنا الدكتور خالد قباني في قرار الياس غصن الذي أحيى روح الدستور وكرّس المبدأ الدستوري بحقّ التقاضي حتى قبل تعديل القانون الذي كرّس هذا الحق الذي دفتته النصوص القانونية لسنوات عدة، منبهاً الإدارة إلى أنها ستبقى دائماً وأبداً تحت رقابة القضاء تحقيقاً لمبدأ المشروعية. إلا أن الخطورة تكمن في الميل إلى تغيير مسار الاجتهاد في ما يتعلق بصلاحية مجلس شورى الدولة للنظر في النزاعات التأديبية (المتعلقة بالقضاة العدليين والإداريين)، وهذا ما يستدعي ضرورة تدارك الوضع والعودة إلى المسار الذي يضمن حقوق المعاقب ويسهر على رقابة السلّطة التأديبية لمنع التعسف والطغيان.

والعلة الأخرى تكمن من حيث التطبيق إذ نلاحظ ميل الإدارة إلى تجاهل قرارات مجلس شورى الدولة في حال أتت مناقضة لمصلحتها، فتماطل في التنفيذ وفي أحيان كثيرة تميل إلى عدم التنفيذ إطلاقاً، وهذا ما يؤدّي إلى شلّ المجلس وتعطيل دوره. لذا نقترح إيجاد سبل جدية غير الغرامة الإكراهية، تفرض على الإدارة تنفيذ قرارات المجلس، وكما نقول دائماً تبقى العبرة في التطبيق، فعلى السلّطة التأديبية من تلقاء نفسها الخضوع لقرارات المجلس كونه ليس خصماً لها وليس طرفاً في النزاع، بل يحمي مبدأ المشروعية أينما كان.

وقبل أن أختم، يطيب لي القول أن العلاقة التي تقوم بين الأخلاق والنصوص القانونية تشبه إلى حدّ كبير تلك التي تجمع بين المشرع والقاضي. فمهما كانت النصوص القانونية متقنة الكتابة ومحكمة

الصياغة، يبقى حسن تطبيقها مرهون بالأشخاص الموكّل إليهم هذا الأمر. فالمشرّع ما هو إلا شخص يفكر ملياً محاولاً أن يتوقع الأحداث القادمة، وهذا منتهى مآله. يقول أفلاطون أن القضايا الإنسانية هي في حركة دائمة ويوجد حتماً فجوة بين عمومية القوانين وخصوصية كل حالة. هنا يأتي دور القاضي في ملأ الفراغ عبر قولبة المبادئ دون كسرهما. الغاية التي نرمي إليها من كل ما سبق، أن السلطة التأديبية هي الأساس وعليها أن تتحلّى بأرفع الأخلاق وأن تسترشد بضميرها لدى لجوئها لحقّها بل واجبها في التأديب وعليها أن تستخدمها من أجل الغاية التي وضع من أجلها، متوخيةً دائماً وأبداً المصلحة العامة. أخيراً، إنني لا أدعي لبحتي الكمال، ولكن عذري أنني بذلت فيه قصارى جهدي، فإن أصبت فذاك مرادي ورجائي وإن أخطأت فلي شرف المحاولة والتعلم.

## لائحة المراجع

### ١- المؤلفات:

#### المراجع العربية:

#### أ- المراجع العامة

- أبو الوفا (أحمد)، أصول المحاكمات المدنية اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٨١
- المجنوب (طارق)، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥
- باز (جان)، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، بيروت، لبنان، ١٩٧٤

- حسني (نجيب)، شرح قانون العقوبات، النظرية العامة للجريمة والنظرية العامة للعقوبة والتدبير الإحترازي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠١٢
- حبيش (فوزي)، القانون الإداري العام، الإبطال لتجاوز حد السلطة والأعمال الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ٢٠١١
- راضي (مازن)، موسوعة القضاء الإداري، الموسوعة الحديثة للكتاب، ٢٠١٦
- عبدالله (عبد الغني بسيوني)، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٩٩
- علاوي (ماهر)، الوسيط في القانون الإداري، بغداد، العراق، ٢٠١٢
- فرحات (فوزت)، القانون الإداري العام، بيروت، لبنان، ٢٠١٢
- مبارك (عصام)، القانون الإداري الخاص، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩-٢٠١٠
- سعد (جورج)، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، مجموعة تعليقات على قرارات لمجلس الشورى اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٢
- الخوري (يوسف سعدالله)، القانون الإداري العام، الجزء الأول والثاني، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧

### ب- المراجع الخاصة:

- أبو العينين (محمد ماهر)، التأديب في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ١٩٩٩
- أيوب (علي)، النظام التأديبي العام، ضمانات حقوق وتدابير رادعة، منشورات صادر، بيروت، لبنان، ٢٠٠١
- الخوري (يوسف سعدالله)، مجموعة القانون الإداري، الجزء السادس، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهاد، الموظف العام، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤
- الملط (محمد)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٦٧
- الطماوي (سليمان)، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٨٧
- العجرفة (نوفان)، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧
- العجيلي (لفتة)، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، إجراءاته وضمائنه وحججته، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥
- الشاذلي (فتوح)، أساسيات علم الإجرام والعقاب، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩
- الزين (بلال)، التأديب الإداري، دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي، القاهرة، مصر، ٢٠١٢
- النعيمي (تغريد)، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٣
- الحسن (عبدالفتاح)، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٦٤

- الشخيلي (عبدالقادر)، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، عمان، دار الفكر العربي، ١٩٨٣.
- الحسيني (عمار)، التجريم والعقاب في النظام التأديبي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥
- العبودي (عثمان)، شرح أحكام قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، بغداد، العراق، ٢٠١٠
- العنزي (سعد نواف)، الضمانات الاجرائية في التأديب، دار المطبوعات الجامعية ٢٠٠٧
- حبيش (فوزي)، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ١٩٩١
- خميس السيد اسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، مصر، ١٩٩٨
- عفيفي (مصطفى) ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، دراسة مقارنة، القاهرة، مصر، ١٩٧٦
- عفيفي (مصطفى) والجاسر (بدرية)، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان، القاهرة، مصر، ١٩٨٢
- عطية (نعيم)، قواعد إجراءات التأديب في الوظيفة العامة، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، مصر، ١٩٩٤
- عبد البر (عبد الفتاح عبدالحليم)، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٧٩
- محمد النجار (زكي)، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، ١٩٨٦

## المراجع الأجنبية:

### Ouvrages généraux :

- Auby et Drago, traité de contentieux administratif, Paris, 1984.
- Odent Raymond, contentieux administratif, Paris, dalloz, 2007
- René Chapus, droit administratif général, paris, Montchrestien, 9<sup>ème</sup> édition ١٩٩5

### Ouvrages spéciaux :

- Alain Plantey, traité général de la fonction publique, Paris, litec, 2<sup>ème</sup> édition, ٢٠٠١ .
- Bertrand Christine, régime disciplinaire, Paris, 1995

- Jacques Mourgeon, la répression administrative, Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967.
- Tabrizi Ben salah, droit de la fonction publique, Paris, Armand Colin 2003

### الإتفاقات والمعاهدات الدولية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تاريخ ١٠ كانون الأول ١٩٤٨.
- الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، تاريخ 4 تشرين الثاني ١٩٥٠.

### القوانين والأنظمة اللبنانية:

- الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار ١٩٢٦
- قانون رقم ٣٢٨ تاريخ ٧-٨-٢٠٠١ المعدل بالقانون رقم ٣٥٩ تاريخ ١٦-٨-٢٠٠١ قانون أصول المحاكمات الجزائية.
- المرسوم الإشتراعي رقم ٩٠ الصادر في ١٦-٩-١٩٨٣ قانون أصول المحاكمات المدنية.
- المرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ الصادر في ١٢-٦-١٩٥٩ نظام الموظفين العموميين.
- المرسوم الإشتراعي رقم ١١١ الصادر في ١٢-٦-١٩٥٩ تنظيم الإدارات العامة.
- المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ الصادر في ١٢-٦-١٩٥٩ إنشاء التفتيش المركزي.
- المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٦-٩-١٩٨٣ قانون تنظيم القضاء العدلي.
- المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ الصادر في ١٦-٩-١٩٨٣ قانون الديوان ومهامه.
- المرسوم الإشتراعي رقم ٣٤٠ الصادر في ١-٣-١٩٤٣ قانون العقوبات.
- المرسوم رقم ٧٢٣٦ الصادر في ٨-٥-١٩٦٧ نظام المجلس التأديبي العام للموظفين.
- المرسوم رقم ١٠٤٣٤ الصادر في ١٤-٦-١٩٧٥ نظام مجلس شورى الدولة.
- المرسوم رقم ٢٨٦٢ الصادر في ١٦-١٢-١٩٥٩ أصول التفتيش.

### الإجتهادات اللبنانية:

- قرار المجلس الدستوري مراجعة رقم ٥، تاريخ ٢٧ حزيران ٢٠٠٠
- شورى لبنان، قرار رقم ٤١٦، تاريخ ١٩-٤-٢٠٠٦، لويس كرم-اللولة، م.ق.إ. ٢٠١١
- شورى لبنان، قرار رقم ٥٢٠، تاريخ ١٤-٦-٢٠٠٦، هيام سمهون-اللولة، م.ق.إ. ٢٠١١
- شورى لبنان، قرار رقم ٤٣٣، تاريخ ٢٧-٦-١٩٧٨، عثمان-اللولة، م.ق.إ. ١٩٧٨
- شورى لبنان، قرار رقم ٧٠٢، تاريخ ٢٩-١٠-١٩٦٢، م-اللولة، م.ق.إ. ١٩٦٣
- شورى لبنان، قرار رقم ١٦١، تاريخ ٢٩-١-١٩٦٣، الزين-اللولة، م.ق.إ. ١٩٦٣
- شورى لبنان، قرار رقم ٤٩٧، تاريخ ١-٦-٢٠٠٦، مروان مراد-اللولة، م.ق.إ. ٢٠١١
- شورى لبنان، قرار رقم ١٧٣٨، تاريخ ٢٤-١١-١٩٦٧، ايش-اللولة، م.ق.إ. ١٩٦٨
- شورى لبنان، قرار رقم ١١، تاريخ ١٠-١-١٩٦١، م.ج.-اللولة، م.ق.إ. ١٩٦١
- شورى لبنان، قرار رقم ٥، تاريخ ١٠-١٠-٢٠٠٦، زهير طرابلسي-اللولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شورى لبنان، قرار رقم ٤٤٦، تاريخ ٤-٥-٢٠٠٦، بيار غنطوس-اللولة، م.ق.إ. ٢٠١١

- شوری لبنان، قرار رقم ٣٥٣، تاريخ ١٤-٣-٢٠٠٧، نزيه شمعون-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ١٤٨، تاريخ ١٥-١٢-٢٠٠٥، علي زرافط-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١١
- شوری لبنان، قرار رقم ٥٠، تاريخ ١٣-١٠-٢٠٠٥، جوزيف طربييه-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١١
- شوری لبنان، قرار رقم ٥٧٨، تاريخ ١٣-٧-٢٠٠٦، خليل الخوري-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١١
- شوری لبنان، قرار رقم ٣١٩، تاريخ ٢٨-٢-٢٠٠٧، ميشال أبو خاطر-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ١٠، تاريخ ١١-١٠-٢٠٠٦، عامر منصور-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٤٥٠، تاريخ ٩-٥-٢٠٠٦، هنري جدعون-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١١
- شوری لبنان، قرار رقم ٤٣٧، تاريخ ٢٧-٤-٢٠٠٦، خليل يوسف-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١١
- شوری لبنان، قرار رقم ٣٢٧، تاريخ ١-٣-٢٠٠٧، أحمد البخاري-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٥٠٤، تاريخ ١٥-٥-٢٠٠٧، ماري عازار-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٣٦٣، تاريخ ٢٠-٣-٢٠٠٧، روبير معوض-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ١٥٢، تاريخ ٢-١٢-١٩٩٣، قنطار-الذولة، م.ق.إ. ١٩٩٥
- شوری لبنان، قرار رقم ٢٣٠، تاريخ ١٨-١-٢٠٠٧، شادي الحاج-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ١٢، تاريخ ١١-١٠-٢٠٠٦، عصمت عويضة-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ١٣٠٥، تاريخ ٢٩-٧-١٩٦٥، شكري-الذولة، م.ق.إ. ١٩٦٥
- شوری لبنان، قرار رقم ١٦٢، تاريخ ٢٥-٢-١٩٧٥، عثمان-الذولة، م.ق.إ.
- شوری لبنان، قرار رقم ٣٤٦، تاريخ ٨-٣-٢٠٠٧، جمعية شركات الضمان-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٥٢٧، تاريخ ٢-٦-٢٠٠٥، نمر فريحة-الذولة، م.ق.إ. ٢٠٠٩
- شوری لبنان، قرار رقم ٥٤، تاريخ ٢١-١٠-٢٠٠٤، حنيفة حمود-بلدية بيروت، م.ق.إ. ٢٠٠٩
- شوری لبنان، قرار رقم ٤٦، تاريخ ١٨-١٠-٢٠٠٦، شفيق مرتضى-بلدية الغبيري، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٤٥٦، تاريخ ١١-٥-٢٠٠٥، فوزي زين الدين-بلدية الدكوانة، م.ق.إ. ٢٠٠٩
- شوری لبنان، قرار رقم ٦٦٩، تاريخ ٢٨-٦-٢٠٠٧، سامي نجم-البلدية-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٤٨٠، تاريخ ٢-٥-٢٠٠٧، طوني رزق-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٥١، تاريخ ١٥-٢-١٩٩٢، حداد-الذولة، م.ق.إ. ١٩٩٣
- شوری لبنان، قرار رقم ٢٩٥، تاريخ ١٩-٤-٢٠٠٠، غالب شيا-البلدية، م.ق.إ. ٢٠٠٣
- شوری لبنان، قرار رقم ١٨، تاريخ ٦-١٠-٢٠٠٣، بندلي-الذولة، م.ق.إ. ٢٠٠٨
- شوری لبنان، قرار رقم ٤٨٨، تاريخ ٧-٥-٢٠٠٧، أميرة حجب-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٣٠١، تاريخ ٢٣-٣-١٩٩٤، مريم مكة-الذولة، م.ق.إ. ١٩٩٥
- شوری لبنان، قرار رقم ٣٥٣، تاريخ ٢٣-٥-٢٠٠٠، وديع البجاني-الذولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣
- شوری لبنان، قرار رقم ٥٠٣، تاريخ ٦-٦-٢٠٠٦، خليل مطر-الذولة، م.ق.إ.
- شوری لبنان، قرار رقم ٢٣٦، تاريخ ١٢-١-١٩٩٩، بطرس أمين رزق-الذولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣
- شوری لبنان، قرار رقم ٢١٤، تاريخ ٢٢-٢-٢٠٠٠، نعمت كنعان-الذولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣
- شوری لبنان، قرار رقم ٤٨٨، تاريخ ٣١-٥-٢٠٠٦، نقولا قرقماز-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١١
- شوری لبنان، قرار رقم ١٥٩، تاريخ ٢-١٢-١٩٩٣، الياس حايك-الذولة، م.ق.إ. ١٩٩٥
- شوری لبنان، قرار رقم ٦٩٨، تاريخ ١٢-٧-٢٠٠٧، جمال نعيم-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٢٨٦، تاريخ ٢٠-٢-٢٠٠٧، سلام سعد وكامل الخطيب-الذولة، م.ق.إ. ٢٠١٢
- شوری لبنان، قرار رقم ٤٣٦، تاريخ ٨-٦-١٩٩٤، جوزيف شعيا-بلدية بيروت، م.ق.إ. ١٩٩٥
- شوری لبنان، قرار رقم ٦، تاريخ ٩-١٠-١٩٩٧، زاهي حداد-الذولة، م.ق.إ. ١٩٩٩

- شوری لبنان، قرار رقم ۳۳۸، تاریخ ۶-۳-۲۰۰۷، عبدالمطلب الحسيني-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۱۲
- شوری لبنان، قرار رقم ۳۶۴، تاریخ ۲۰-۳-۲۰۰۷، رمزي كلاب-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۱۲
- شوری لبنان، قرار رقم ۵۲۷، تاریخ ۲-۶-۲۰۰۵، نمر فريحة-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۰۹
- شوری لبنان، قرار رقم ۴۵۴، تاریخ ۲۰-۴-۱۹۹۹، حسن حيدر-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۰۳
- شوری لبنان، قرار رقم ۴۴۹، تاریخ ۲۷-۶-۱۹۹۴، ملحم خشان-الدولة، م.ق.إ. ۱۹۹۵
- شوری لبنان، قرار رقم ۲۲۰، تاریخ ۳۰-۱-۲۰۰۶، ايلي فرام- مؤسسه كهرباء لبنان، م.ق.إ. ۲۰۱۱
- شوری لبنان، قرار رقم ۲۱۵، تاریخ ۶-۱-۱۹۹۴، عبدالله سليمان-الدولة، م.ق.إ. ۱۹۹۵
- شوری لبنان، قرار رقم ۲۱۸، تاریخ ۱۵-۱-۲۰۰۷، سلمان كريكور ورفاقه-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۱۲
- شوری لبنان، قرار رقم ۶۶۹، تاریخ ۲۸-۶-۲۰۰۷، سامي نجم ونور المعطر- بلدية عين كسور، م.ق.إ. ۲۰۱۲
- شوری لبنان، قرار رقم ۱۲۹، تاریخ ۱۷-۱۲-۱۹۹۵، فخرالدين عقل النذاف-الدولة، م.ق.إ. ۱۹۹۷
- شوری لبنان، قرار رقم ۴۰۲، تاریخ ۷-۴-۲۰۰۵، علي زعيتير-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۰۹
- شوری لبنان، قرار رقم ۸۴، تاریخ ۴-۱۱-۱۹۹۸، فواز-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۰۳
- شوری لبنان، قرار رقم ۱۵۰، تاریخ ۲-۱۲-۱۹۹۳، أسعد مبارك-الدولة، م.ق.إ. ۱۹۹۵
- شوری لبنان، قرار رقم ۵۶۸، تاریخ ۲۰-۶-۲۰۰۵، خالد المراد-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۰۹
- شوری لبنان، قرار رقم ۴۹۹، تاریخ ۵-۶-۲۰۰۶، ماجد العنداري-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۱۱
- شوری لبنان، قرار رقم ۴۱، تاریخ ۹-۱۱-۱۹۹۵، كلود صهيوني-الدولة، م.ق.إ. ۱۹۹۷
- شوری لبنان، قرار رقم ۳۰۷، تاریخ ۱-۳-۲۰۰۶، رياض طه-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۱۱
- شوری لبنان، قرار رقم ۵۴۶، تاریخ ۲۹-۵-۲۰۰۷، نبهان أبو علي-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۱۲
- شوری لبنان، قرار رقم ۲۱۳، تاریخ ۶-۱-۱۹۹۴، المر-الدولة، م.ق.إ. ۱۹۷۲
- شوری لبنان، قرار رقم ۲۰۸، تاریخ ۲۹-۱۲-۱۹۹۸، رياض السمروط-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۰۳
- شوری لبنان، قرار رقم ۳۷۹، تاریخ ۲۲-۳-۲۰۰۷، سليم النكت-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۱۲
- شوری لبنان، قرار رقم ۲۲۱، تاریخ ۱۶-۱-۲۰۰۷، عبدالكريم زعيتير ورفاقه-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۱۲
- شوری لبنان، قرار رقم ۸۴، تاریخ ۳-۱۱-۲۰۰۴، الإتحاد اللبناني للمرشدات-الدولة، م.ق.إ. ۲۰۰۹
- شوری لبنان، قرار رقم ۳۶۹، تاریخ ۲۳-۳-۲۰۰۵، فارس نجيم- بلدية الجديدة، م.ق.إ. ۲۰۰۹

## الإجتهاادات العربية:

- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، ۳۰-۱۲-۱۹۹۵، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ۵۶۲، أصول التحقيق الإداري، ص ۷۴
- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، ۲-۶-۱۹۹۰، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ۱۴۵، أصول التحقيق الإداري، ص ۷۴
- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، ۲۰-۹-۱۹۹۶، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ۵۲۰، أصول التحقيق الإداري، ص ۷۵
- قرار مجلس الإنضباط العام، رقم ۴۱۱-۲۰۰۶، تاریخ ۹-۱۱-۲۰۰۶، قرارات وفتاوى مجلس شوری الدولة لعام ۲۰۰۶ ص ۳۴۱-۳۴۰
- شوری العراق، رقم ۲۸۲-۲۶۸، إنضباط تمييز ۲۰۰۸، قرارات وفتاوى مجلس شوری الدولة لعام ۲۰۰۸، ص ۴۹۴-۴۹۵
- قرار الهيئة العامة لمجلس شوری الدولة رقم ۶۲۹، إنضباط، تمييز، ۲۰۱۲، تاریخ ۶-۱۲-۲۰۱۲
- قرار الهيئة العامة لمجلس شوری الدولة رقم ۳۲۲، إنضباط، تمييز، ۲۰۰۹، تاریخ ۱۷-۱۰-۲۰۰۹
- قرار الهيئة العامة لمجلس شوری الدولة رقم ۵۱، إنضباط، تمييز، ۲۰۱۲، تاریخ ۱۲-۴-۲۰۱۲

- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٣٧ لسنة ١٣ ق ١٦-١٢-١٩٦٧، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة اfdارية العليا ١٩٦٧-١٩٦٨

## الإجتهادات الفرنسية:

- C.E, 3janv 1968, daens, Rec, 1968
- C.E, 7 mai 1975, le jeune, Rec, 1975
- C.E, 18 janv 1974, goman, Rec, 1974
- C.E, 25 fev 1955 Boucekiree, Rec, 1955

## المراجع الإلكترونية:

[www.csb.gov.lb](http://www.csb.gov.lb)  
[www.cc.gov.lb](http://www.cc.gov.lb)  
[www.cib.gov.lb](http://www.cib.gov.lb)  
[www.theses-ju.edu.jo](http://www.theses-ju.edu.jo)  
[www.carjj.org](http://www.carjj.org)  
[www.legal-agenda.com](http://www.legal-agenda.com)

## الفهرس

### الصفحات

١  
٢  
٣  
٦  
٧  
٧  
٧  
١٢

### العناوين

شكر وإهداء  
هيكلية البحث  
المقدمة  
الباب الأول: الضمانات السابقة لتوقيع العقوبة التأديبية  
الفصل الأول: الضمانات العامة في مجال التأديب  
الفرع الأول: المبادئ العامة المتعلقة بالعقوبة التأديبية  
المبحث الأول: مبدأ شرعية العقوبة التأديبية  
المبحث الثاني: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية

١٨	المبحث الثالث: مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية
٢٠	المبحث الرابع: مبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة
٢٣	المبحث الخامس: مبدأ تعليل القرار والحكم التأديبي
٢٧	الفرع الثاني: المبادئ العامة المتعلقة بالجهة المولجة إصدار العقوبة والجهة المفروض عليها العقوبة
٢٧	المبحث الأول: مبدأ حصريّة المراجع المخولة فرض العقوبة التأديبية
٣٣	المبحث الثاني: مبدأ عدم جواز تفويض السلطة التأديبية
٣٥	المبحث الثالث: مبدأ شخصية العقوبة التأديبية
٣٦	المبحث الرابع: مبدأ اقتراح الرئيس المباشر
٣٩	الفصل الثاني: الضمانات أثناء مرحلتي التحقيق والمحاكمة
٤٠	الفرع الأول: الضمانات الشكلية في مرحلة التحقيق
٤٠	المبحث الأول: تحريك الملاحقة التأديبية والإحالة إلى التحقيق
٤٣	المبحث الثاني: الجهة المولجة إجراء التحقيق
٤٥	المبحث الثالث: كتابة التحقيق
٤٧	المبحث الرابع: سرية التحقيق
٤٨	الفرع الثاني: الضمانات الموضوعية في مرحلتي التحقيق والمحاكمة
٤٨	المبحث الأول: حياد جهتي التحقيق والحكم
٥٤	المبحث الثاني: حق الدفاع
٦٦	الباب الثاني: الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية
٦٧	الفصل الأول: الجهة المختصة بالنظر في الطعن القضائي وشروطه
٦٧	الفرع الأول: الجهة المختصة بالنظر في الطعن القضائي
٧٠	الفرع الثاني: شروط الطعن بالقرار والحكم التأديبي
٧١	المبحث الأول: طبيعة القرار المطعون فيه
٧٧	المبحث الثاني: مقدم المراجعة
٧٩	المبحث الثالث: مهلة المراجعة
٨٣	المبحث الرابع: شكل المراجعة
٨٦	الفصل الثاني: أسباب الطعن في العقوبة التأديبية
٨٦	الفرع الأول: أسباب إبطال القرار التأديبي
٨٧	المبحث الأول: مخالفة المشروعية للقرار التأديبي
٩٦	المبحث الثاني: مدى رقابة القاضي الإداري في إطار مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة
٩٩	الفرع الثاني: أسباب نقض الحكم التأديبي

٩٩	المبحث الأول: نقض الأحكام الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية وعن ديوان المحاسبة
١٠٦	المبحث الثاني: مدى رقابة القاضي الإداري في إطار مراجعة نقض الأحكام التأديبية
١٠٩	الخاتمة
١١٣	المصادر والمراجع