

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

التأديب الإداري في ضوء أحكام الاجتهاد الإداري

إعداد الطالب
فؤاد موسى

إشراف
الدكتور فوزت فرحات

٢٠٢٢-٢٠٢١

المقدمة

مما لا شك فيه ان دور الدولة في العصر الحديث قد تطور تطوراً كبيراً، فلم تعد وظائفها مقصورة على تولي مهام الأمن والقضاء، بل عمّ نشاطها مختلف الميادين لاسيما الاقتصادية منها والاجتماعية.

وقد واكب هذا التطور تزايد الأخذ بنظام الوظيفة العامة وتعاضم شأن الموظف بإعتباره المنفذ لسياسة الدولة والمسؤول عن تحقيق أهدافها. فإذا كانت المرافق العامة هي الأداة التي تقوم الدولة عن طريقها بإشباع الحاجات العامة للمجتمع، فان الموظف هو المحرك الذي من خلاله يستطيع المرفق العام ممارسة نشاطه بكفاءة وفعالية.

وقد ترتب على ذلك ان تغيرت النظرة بشكل عام الى الوظيفة والموظف معاً. فبعد ان كانت الوظيفة منحةً من الحاكم لأشخاص مختارين على أساس الولاء والمكافأة، فإنها أصبحت حقاً لكل المواطنين يتولونها تبعاً لكفاءتهم ووفق الشروط التي يحددها القانون.

وقد بدأ اهتمام الدولة الحديثة بالوظيفة العامة منذ بدايات القرن الماضي. ففي لبنان اصدرت سلطات الانتداب، عام 1925، اول نص تنظيمي لعمل الادارة العامة، حددت فيه مهمات الموظفين الحكوميين وصنفت المنتسبين الى الادارات الرسمية الى ثلاث فئات، هي موظفو الملاك والمتعاقدين والمياومين، كما حددت شروط تنسيبهم وترقيتهم. ثم كرّس الدستور اللبناني الصادر في 26 ايار 1926 حقوق الموظفين بان جاء في المادة 12 (الفقرة الثانية) منه انه "يوضع نظام خاص يضمن حقوق الموظفين في الدوائر التي ينتمون اليها".

وتطبيقاً لذلك صدر المرسوم الاشتراعي رقم 13 تاريخ 13/7/1953، ففضى هذا المرسوم بتنظيم دوائر الدولة، وشمل مع التنظيم الاداري نظاماً للموظفين ونظاماً آخر للتقاعد. وقد عابه هذا الشمول، كما ان احكامه لم تأت مناسبة مع الاوضاع الحقيقية للوظيفة العامة مما حتم استبداله بالمرسوم الاشتراعي رقم 14 تاريخ 14/7/1955 المتعلق بنظام الموظفين.

وفي منتصف عام 1959 اعطيت الحكومة سلطات واسعة بغية اصلاح الادارة وتركيزها على اسس جديدة تتلاءم مع متطلبات التنمية الحديثة، فأصدرت عدداً من المراسيم الاشتراعية، منها المرسوم رقم 112 تاريخ 12/6/1959 المعروف بنظام الموظفين المعمول به حالياً والمتضمن احكام تفصيلية تتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم.

وإذا كان الأصل ان يلتزم الموظف بتنفيذ كافة القواعد التشريعية والادارية المنظمة للوظيفة القائم بأعبائها، إلا انه قد يخالف بعضهم النظم الموضوعة عمداً أو سهواً. ومن هنا ظهرت الحاجة الماسة الى وجود نظام لمساءلة الموظف المخل بواجباته باعتبار ان المحاسبة سلاح السلطة الادارية في مواجهة ما يقوم به الموظف من افعال تشكل أخطاء، بهدف وقف السلوك غير السوي للموظف المخطئ حماية لمصلحة المرفق العام في تأمين سيره بانتظام واطراد.

ولكن يجب ان لا يفهم من ذلك ان غاية النظام التأديبي تقتصر على عقاب الموظف المخالف فقط، بل انه من المسلّم به يقيناً في الوقت الحاضر ان فلسفة العقاب قد تطورت في غالبية الانظمة القانونية، بحيث اصحبت متمثلة في سياسات التقويم والاصلاح بدلاً من التكفير والانتقام، وهي سياسات انتقلت بدورها الى نطاق القانون التأديبي للوظيفة العامة، بحيث يمكننا القول انه لم يعد ينظر الى الموظف المخطئ بوصفه عضواً فاسداً يجب بتره من المجتمع الوظيفي حماية لهذا المجتمع من أخطاره، وانما صار ينظر اليه بوصفه مريضاً يتطلب العلاج.

فالتأديب- من وجهة نظرنا- يتضمن معنى أكثر شمولاً من مجرد عقاب الموظفين، إذ انه يجب ان يستهدف إشاعة مناخ عام من الرضى بين الموظفين يدفعهم الى الاستجابة التلقائية والالتزام الذاتي بالقواعد المنظمة للوظيفة، مما يحقق نوعاً من الانضباط الداخلي لمنظومة الوظيفة ككل، فيلتزم الموظفون بقواعد السلوك المطلوبة منهم في حياتهم الوظيفية او في حياتهم الخاصة على حد سواء. فهم، في هذه الحالة، يطيعون قواعد الوظيفة رغبة في ذلك وليس رهبة من الجزاء، وهذا المناخ الايجابي سينعكس بدوره على اداء المرفق العام، كما سيكون دافعاً ذاتياً للابتكار والتطوير، وينعكس من جانب آخر على جموع المتعاملين مع الادارة من حيث تيسير قضاء مصالحهم وتنامي ثقتهم بمن يتقلّد وظائف الدولة.

ومتى تحقق ذلك فانه لن يتم الالتجاء الى توقيع الجزاءات التأديبية إلا في أضيق نطاق بحيث لا يكون ثمة بديل عنها لمواجهة بعض ضعاف النفوس وهم في هذه الحالة قلة قليلة. إلا انه في الوقت ذاته يجب ان يقترن ذلك بإيضاح الخطأ الذي وقع فيه الموظف والوقوف على دافع ارتكابه ومحاولة تلافيه مستقبلاً، كما يجب ترسيخ المضمون العلاجي للتأديب بين اوساط الموظفين بحيث تنتفي الفكرة السائدة من انه وسيلة للترهيب والتنكيل وان يحل محلها فكرة التقويم والاصلاح استهدافاً للصالح العام أولاً وأخيراً⁽¹⁾.

وترتيباً على ما تقدّم فان النظام التأديبي السليم هو ذلك الذي لا يقف عند حد توقيع العقاب على الموظف المخطئ، وانما يتعدى ذلك الى بحث الاسباب التي جعلت ارتكاب المخالفة امراً ممكناً. فقد يكون ذلك راجعاً الى سوء تنظيم المرفق العام او الى غموض وتضارب الاختصاصات الوظيفية، او الى نقص في تدريب وتأهيل الموظفين، كما ان الظروف الشخصية للموظف قد تكون عاملاً مههداً للوقوع في الخطأ. هذه الاعتبارات جميعاً بدأت تظهر في النظم التأديبية، وبدأت قائمة العقوبات تتغير: فأخففت منها عقوبات، وظهرت عقوبات جديدة، وأخذت الاعتبارات الانسانية تترك آثارها واضحة في كيفية تنفيذ العقوبات التأديبية، وفي الاجراءات السابقة على إصدار القرار التأديبي⁽²⁾.

وإذا كانت الادارة تملك سلطات واسعة من خلال عملية التأديب، إذ بذلك تحوز وسيلة من أخطر الوسائل الردعية تجاه موظفيها لما قد تحمله في ثناياها من سلطات عقابية، فانه لا بد من احاطة الموظف بمجموعة من الضمانات تمنحه الأمن والطمأنينة وتحفز همته وولائه عند القيام بالاعباء المسندة اليه تفادياً لتعسف الادارة في استعمال سلطاتها في توقيع الجزاء.

لذلك، فانه من الضروري البحث عن نقطة توازن بين امتيازات السلطة العامة الممنوحة للادارة لتأمين حسن سير المرفق العام من جهة، وتوفير ضمانات فاعلة تؤمن احترام الادارة لحقوق الموظف وتحد من استعمال الادارة لسلطة التأديب في غير الأغراض التي حددها القانون من جهة أخرى.

(1) هيثم غازي، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 622.
(2) سليمان الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 27.

من هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة بوصفه جهة ذات اختصاص انيط بها ابطال القرارات الادارية المخالفة للقانون. فالحقيقة ان عملية الرقابة القضائية هي أمر ضروري وحتمي، لانها بمكانتها ودورها في النظام الرقابي في الدولة، وبخصائصها المتميزة، يحتم وجودها وممارستها لتحقيق أهداف دولة القانون، ومنها هدف حماية الموظف العام في مواجهة السلطات الإدارية.

والملفت ان الاجتهاد الاداري لعب دوراً هاماً في ارساء قواعد الاجراءات التأديبية، فقانون الوظيفة العامة في فرنسا نشأ في أحضان مجلس الدولة من خلال تصديه للمراجعات العديدة الواردة من موظفي الإدارات العامة. فقد عمل مجلس الدولة منذ بداية القرن العشرين على وضع اسس القانون الوظيفي، بان حدد مفهوم الموظف العام وأمد لمجموع الوظيفة العامة الضمانات الواردة في النصوص المطبقة على بعض فئات عمال الإدارة او على بعض الحالات وذلك قبل تدخل المشرع عام 1946 لتقنينها ومن ثم ضمها الى الاحكام العامة للوظيفة العامة⁽¹⁾.

وقد صاغ القضاء الاداري بأحكامه نظاماً متميزاً للتأديب الوظيفي قصد تحقيق اكبر قدر ممكن من الحماية للموظف العام باعتباره الركيزة الاساسية في بناء مؤسسات الدولة وضمان استمرارية مرافقها العامة، واضعاً نصب عينه توفير الاستقرار والاطمئنان له من خلال احاطته بمجموعة من الضمانات تحمي حقوق الموظف الملاحق تأديبياً.

وإذا كانت التشريعات الوظيفية الحديثة قد ضمنت نصوصها جملة من الضمانات المقررة لصالح الموظفين العموميين، فانه لا بد من ان تخضع السلطات التأديبية لرقابة قضائية للتأكد من سلامة تطبيق القانون إذ لا يكفي النص على هذه الضمانات، دون البحث في مدى تفعيلها وتكريسها عملياً في الاجراءات التأديبية المتبعة. وفي هذا السياق، لا تقتصر سلطات القاضي على مراقبة مشروعية القرارات التأديبية فحسب، وانما تتعدى ذلك لتصل الى الرقابة على ملاءمة العقوبة المفروضة على الموظف بالتماهي مع المخالفة المرتكبة من قبله.

وإذا كان موضوع التأديب في الوظيفة العامة قد نال جانباً ملحوظاً من البحث والمناقشة، إلا ان اهمية هذه الدراسة تبرز في كونها تبحث في موقف الاجتهاد الاداري من كل قضايا التأديب الاساسية، دون ان يقتصر ذلك على سرد القضايا والقرارات القضائية الصادرة بشأنها، بل تمتد الى الجوانب القانونية والفقهية التي تستوقفنا في كل نقطة مثارة. كما ان دراسة وتحليل الاحكام المتعلقة بالاجراءات التأديبية تلعب دوراً بارزاً في توعية وإرشاد الموظف العام لحقوقه، خاصة وان التأديب أمر قد يتعرض له كل موظف اثناء مساره الوظيفي، ويمكن ان يمتد أثره الى الكثير من المزايا الوظيفية.

ومن هذا المنطلق فان هذه الدراسة تثير اشكالية اساسية تتمثل في بيان دور القضاء الاداري في حماية الموظف الخاضع للتأديب، وتندرج تحت هذه الاشكالية جملة من التساؤلات اهمها:

- ما هي حدود رقابة القاضي الاداري على قرارات التأديب؟
- ما مدى فعالية الضمانات التأديبية في حماية الموظف العام من تعسف سلطات التأديب؟
- كيف يتحقق التوازن بين مبدأ الفعالية ومبدأ الضمان في نظام التأديب؟

(1) Emmanuel Aubin, Droit de la fonction publique, 4^e édition, Gualino, Paris, 2010, p.41.

للإجابة على هذه التساؤلات، اتبعنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن، عبر دراسة وتحليل النصوص القانونية وأحكام القضاء في ضوء آراء الفقه الإداري، وأجرينا مقارنة بين أنظمة التأديب في لبنان وفرنسا ومصر لتبيان الفوارق والاختلافات فيما بينها. وقد اقتصر نطاق دراستنا على الموظفين الخاضعين للنظام الوظيفي العام دون الموظفين الخاضعين لأنظمة وقوانين خاصة كالقضاة والعسكريين، وذلك لتخصيص الدراسة وتحديدها.

وفي سبيل ذلك، قمنا بتقسيم الدراسة إلى فصلين تناولنا في أولهما موضوع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية بينما تناولنا في الفصل الثاني الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف العام.

وقد سعينا - قدر الامكان - نحو الأخذ بقدر مناسب من العرض المتوازن للموضوعات والأفكار التي عرض لها دون إسهاب ممل أو إيجاز مخل. ومن أهم الصعوبات التي واجهتنا قلة المراجع المتخصصة بهذا الموضوع وبالأخص في الفقه اللبناني، وهو الأمر الذي دفعنا بالاستعانة بأحكام الفقه المقارن، والبحث عن أحكام القضاء الإداري في كل نقطة من النقاط التي تتطلبها الدراسة من بحث وتحليل.

الفصل الأول

الرقابة القضائية على القرارات التأديبية

تعتبر الرقابة القضائية من اهم سمات دولة القانون حيث يترتب عليها حماية حقوق وحرريات الافراد بصفة عامة، وحماية الموظفين العموميين في مواجهة سلطة التأديب بصفة خاصة نظراً للخصائص والمميزات التي تتسم بها هذه الرقابة.

كما وتعدّ هذه الرقابة الوسيلة الأخيرة للموظف في مواجهة الادارة، لاسيما في حالة قصور جميع الوسائل الأخرى في تحقيق ما يصبو اليه، وذلك بممارسة حقه في الالتجاء الى مرفق القضاء للطعن في قرار الجزاء الصادر بحقه.

وقد تمّت احاطة عملية التأديب بسياج من الضمانات المختلفة في مقابل السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الادارة، حتى لا تنقلب تلك السلطة وتصبح مصدر تهديد للموظف. ومن ثم كلما اتّسع نطاق السلطة التأديبية وجب ان يتّسع نطاق الضمانات التأديبية في مواجهتها.

وأفضل هذه الضمانات هي الرقابة القضائية نظراً لما يتمتع به القضاء من حياد وموضوعية، وقدرته على توفير الحماية للموظف العام بحكم معرفته وتخصصه في قضايا النزاعات القانونية.

وتأسيساً على ذلك، سنقوم بدراسة موضوع الرقابة القضائية على قرارات التأديبية ضمن مبحثين، حيث نتناول في المبحث الأول أصول الطعن في القرارات التأديبية، ثم نعرض في المبحث الثاني لأسباب الطعن في هذه القرارات.

المبحث الأول أصول الطعن في القرارات التأديبية

تقضي دراسة موضوع الطعن القضائي تحديد الجهة المختصة بالنظر في المراجعات القضائية المقامة طعناً بالقرارات التأديبية، وكذلك بيان الشروط الواجب توافرها حتى يستطيع المرجع القضائي المختص قبول هذه المراجعات ومن ثم البحث في موضوعها، حيث اننا سنقوم بتحديد المرجع القضائي المعني بالنظر في قضايا التأديب (المطلب الأول)، وكذلك شروط قبول الطعن في قرارات التأديب (المطلب الثاني).

المطلب الأول المرجع القضائي المختص بالنظر في قضايا التأديب

قد تتولى الرقابة على اعمال الادارة المحاكم العادية فتختص بالفصل في المنازعات الإدارية والمنازعات الخاصة على السواء، وهذا هو القضاء الموحد. وقد يعهد بالرقابة على اعمال الادارة إلى قضاء متخصص يقوم بجانب القضاء العادي بالفصل في المنازعات الإدارية، وهذا هو ما يعرف بنظام القضاء المزدوج، ويعتبر لبنان وفرنسا ومصر من ابرز الامثلة على نظام القضاء المزدوج.

وبالنظر لاختلاف السلطات التأديبية في هذه الدول، فان ذلك أدى الى اختلاف القرارات الصادرة عن كل منها، بحيث نتج عن هذا الأمر اختلاف في طبيعة الرقابة القضائية. على هذا، سنتناول بيان المرجع القضائي المختص في الرقابة على القرارات التأديبية في كل من لبنان والدول المقارنة موضوع الدراسة.

الفرع الأول: المرجع القضائي المختص في لبنان

تصدر القرارات التأديبية في لبنان عن ثلاث سلطات وهي: السلطات الرئاسية، هيئة التفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب. لذلك فان قرارات الجزاء التي تصدرها هذه السلطات تكون محلاً للرقابة القضائية على النحو الآتي:

أولاً: بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطات الرئاسية:

تخضع القرارات التأديبية التي تصدر عن الجهات الرئاسية لأصول مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة باعتبارها قرارات إدارية نافذة من شأنها الحاق الضرر بالموظف المعاقب. وقد تناول الفصل الثاني من نظام مجلس شورى الدولة أصول الطعن في القرارات الإدارية عامة وهي من حيث المبدأ ذات الأصول المعمول بها بالنسبة للقرارات التأديبية.

ثانياً: بالنسبة للقرارات التي تصدرها هيئة التفتيش المركزي:

يتبين من نص المادة 19 من المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/16/12 المتعلق بإنشاء التفتيش المركزي، ان القرارات التأديبية التي تصدرها هيئة التفتيش المركزي يمكن طلب اعادة النظر بها امام الهيئة ذاتها، او طلب النقص بشأنها امام مجلس شورى الدولة. وقد استقر الاجتهاد على اعتبار هيئة التفتيش المركزي، بوصفها هيئة تأديبية، انما هي هيئة ذات صفة قضائية لان نص المادة 19 المشار إليها

أعلاه اخضع قراراتها التأديبية لطلب إعادة النظر امامها، ولطلب النقض امام مجلس شورى الدولة، وهذا يعني ان هذه القرارات، باعتبارها تخضع لأصول مراجعة خاصة بالقرارات القضائية، انما هي بدورها قرارات قضائية، الامر الذي يدل بصورة واضحة على نية المشتري الصريحة بمنح الهيئة التي تصدر قرارات من هذا النوع، الطابع القضائي ولئن كانت تقوم بصورة اساسية بوظيفة إدارية⁽¹⁾. وقد حدد المشتري ضمن الفقرة الرابعة من المادة 19 سالف الذكر، شروط مراجعة النقض بسببين هما اما داعي عدم الصلاحية او داعي مخالفة الاصول الاجرائية باستثناء ما يتعلق منها بالمهل أو مخالفة القوانين. ويُعتبر من الأصول الاجرائية الجوهرية التي يقتضي احترامها في معرض تأديب الموظفين إسناد العقوبة المتخذة إلى وقائع صحيحة وثابتة وان مخالفة ذلك يشكل أحد أسباب النقض المنصوص عليها في المادة 19 من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/115⁽²⁾.

وإذا كان النص واضحاً لجهة إعطاء الموظف حق الطعن في القرار التأديبي الصادر بحقه عن هيئة التفتيش المركزي إما عن طريق إعادة النظر به امام الهيئة ذاتها وإما عن طريق طلب نقضه امام مجلس شورى الدولة، إلا ان السؤال الذي يطرح هنا هل ان سلوك إحدى هاتين الطريقتين يحول دون امكانية سلوك الأخرى؟

يجيب مجلس شورى الدولة على هذا التساؤل بان نص المادة 19 من قانون انشاء التفتيش المركزي ذكر إعادة النظر والنقض كطريقتين يمكن لصاحب العلاقة سلوكهما وان كلمة "أو" الواردة في النص لم ترد لتخيير صاحب العلاقة بين الطريقتين بل انما هي تعني امكانية سلوكهما كليهما معاً، ذلك ان عبارة "أو" التي ترد في النصوص القانونية لا تفيد الخيار دائماً بل ترد على سبيل التعداد، ولا يمكن بدون نص تشريعي صريح، استبعاد احدي طرق المراجعة⁽³⁾.

ثالثاً: بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب (المجلس التأديبي العام سابقاً)⁽⁴⁾:

في الأساس، رفض المشتري بشكل حاسم الطعن في قرارات الهيئة العليا للتأديب امام القضاء. فقد جاء في المادة 13 من القانون رقم 54 تاريخ 1965/10/2 المتعلق بإنشاء المجلس التأديبي العام انه "لا يجوز العفو عن قرارات المجلس التأديبي العام، ولا تقبل قراراته اي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الابطال لتجاوز حد السلطة او طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل".

ولقد اعتبر مجلس شورى الدولة ان طريق المراجعة التي قصد المشتري استبعادها بشأن هذه القرارات انما هي النقض وليس الابطال لتجاوز حد السلطة، ذلك ان القرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب هي قرارات ذات صفة قضائية لانها نهائية ونافاذة بحد ذاتها ولا تمتلك السلطة الإدارية حيالها حق الابطال او التعديل او ممارسة رقابة عليها، وان مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة لا تسمع إلا بشأن القرارات الإدارية. فالمشتري قد يخطأ احياناً في التسمية بين مراجعة النقض ومراجعة الابطال فيطلق على الأولى اسم الثانية، و إذا حصل مثل هذا الالتباس فمن واجب مجلس شورى الدولة ان يصحح أو يفسر الخطأ الذي وقع فيه المشتري عند وصفه طرق المراجعة التي استبعادها او فتحها امام المتقاضين، وان يعطي بالتالي المراجعة وصفها الحقيقي⁽⁵⁾.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 696 تاريخ 1998/7/1، قطار/الدولة، م.ق.أ، العدد 13، المجلد الثاني لعام 1999، ص 612.
(2) م.ش.ل، قرار رقم 310 تاريخ 1997/3/12، العرجة/الدولة، م.ق.إ، العدد 12، المجلد الاول لعام 1998، ص 325.
(3) م.ش.ل، قرار رقم 157 تاريخ 2001/1/25، الخازن/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الاول لعام 2004، ص 252.
(4) عدلت تسمية المجلس التأديبي العام واصبحت الهيئة العليا للتأديب بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 11 تاريخ 1985/3/23.
(5) م.ش.ل، قرار رقم 403 تاريخ 1999/3/23، شليطا/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الثاني لعام 2003، ص 393.

وهذا التفسير تويده ايضاً مناقشات المجلس النيابي بشأن المادة 13 من القانون رقم 1965/54 التي تبين بوضوح ان المشترع قصد حرمان الموظف كلياً من حق اللجوء إلى القضاء للطعن بالقرارات التي يتخذها المجلس التأديبي بحقه⁽¹⁾.

غير ان حظر الطعن الذي يسري على قرارات الهيئة العليا للتأديب، انما هو قاصر على حالة التزام هذه الهيئة على تطبيق القانون ضمن نطاقها أي في حدود اختصاصها المحدد من جانب المشترع. أما إذا تعدت الهيئة هذا النطاق فان صلاحية مجلس شورى تعود فتسري من جديد على القرارات الصادرة عنها لترتيب الآثار على هذا الخروج. وهذا يعني انه إذا تطرقت الهيئة العليا للتأديب إلى امور لم تحل عليها أصولاً أو تعدت بقرارها نطاق الاحالة، هذا الامر يجعل قرارها خارجاً عن نطاق تطبيق القانون، باعتبار ان تجاهل نطاق تطبيق القانون يحصل إذا طبق القانون على عمل او على حالة او على فئة غير خاضعة له او هي خارج نطاقه في الزمان والمكان. وفي هذه الحالة، تكون الهيئة العليا للتأديب غير مختصة بصورة مطلقة وعندها يعود لمجلس شورى الدولة بوصفه المرجع القضائي المنوط به مراقبة صحة الأعمال الإدارية والقرارات القضائية الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية، أمر النظر بقانونية قرارات هذه الهيئة لعدم الصلاحية المطلقة. فلا مجال عندها لتطبيق المادة 13 من القانون رقم 1965/54 لجهة عدم قبول الطعن في قرارات الهيئة العليا للتأديب على النحو المذكور أعلاه، لاسيما ان القضاء يسعى دوماً إلى التقليل من أهمية النصوص التي تحظر تقديم المراجعات القضائية باعتبارها تتضمن احكاماً استثنائية يجب تطبيقها بصورة حصرية وضيقة⁽²⁾.

وإزاء الانتقادات التي وجهت الى المشرع لحرمانه الموظف من حق التقاضي المكفول بموجب الدستور وتحقيقاً لمقتضيات العدالة، صدر القانون رقم 227 تاريخ 2000/5/31 الذي قام بتعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة و منها المادة 64 التي أصبحت تنص على انه "خلافاً لأي نص آخر، ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين". وهذا يعني ان قرارات الهيئة العليا للتأديب باتت منذ صدور هذا القانون خاضعة للطعن امام مجلس شورى الدولة عن طريق النقض اسوة ببقية القرارات التي تصدر عن هيئات ادارية ذات طابع قضائي. وقد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك حيث أعطى أحكام القانون المذكور مفعولاً رجعيّاً يشمل كل المراجعات التي قدّمت قبل تاريخ صدوره والتي لم تقترن بحكم نهائي مبرم، بما فيها الأحكام التي هي موضوع طلب إعادة محاكمة⁽³⁾.

وبذلك تكون جميع القرارات التأديبية الصادرة من مراجع إدارية او قضائية قابلة للمراجعة أمام مجلس شورى الدولة، ليتوفر للموظف ضمانات تعد من اهم واقوى الضمانات في المجال التأديبي ألا وهي ضمانات الرقابة القضائية على القرارات التأديبية.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 208 تاريخ 1998/12/29، السمروط/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الاول لعام 2003، ص 197.
(2) م.ش.ل، قرار رقم 45 تاريخ 1995/11/9، حمد/الدولة، م.ق.إ، العدد 10، المجلد الاول لعام 1997، ص 66.
(3) القانون رقم 428 الصادر بتاريخ 2002/6/6 المتعلق بتعديل المادة 64 المشار اليها.

الفرع الثاني: المرجع القضائي المختص في القانون المقارن:

أولاً: القضاء المختص بالرقابة على القرارات التأديبية في فرنسا

يقدم الطعن بقرار فرض العقوبة المسلكية امام المحكمة الإدارية التي يقع في نطاقها مقر عمل الموظف المعاقب. و إذا كان الجزاء هو النقل الحكمي فان الاختصاص يعود إلى المحكمة التي يقع في دائرتها مكان العمل الجديد للموظف المنقول. وفي حال كانت العقوبة الاحالة الحكيمة على التقاعد او العزل من الوظيفة فيتحدد الاختصاص بأخر محل إداري للموظف⁽¹⁾.

غير انه فيما يتعلق بالموظفين المعيّنين بمرسوم، فهؤلاء يختص مجلس الدولة وحده بالنظر في الطعون المقدمة منهم. كما يختص مجلس الدولة بالنظر في العقوبات المفروضة على الموظفين الذين يعملون في الخارج و عوقبوا تأديبياً بواسطة السلطة الفرنسية الموجودة هناك. اما إذا عوقب الموظف المقيم في الخارج بواسطة السلطة الإدارية التي يقع مقرها في فرنسا، فان الاختصاص يكون للمحكمة الإدارية التي يتواجد ضمن نطاقها هذا المقر⁽²⁾. ويختص مجلس الدولة باعتباره محكمة نقض، بالنظر في المراجعات المقدمة طعناً بالقرارات التأديبية الصادرة عن الهيئات ذات الطابع القضائي، كما هو الحال بالمجلس الاعلى لتأديب اعضاء هيئة التدريس⁽³⁾ ومجلس القضاء الاعلى فيما خص تأديب القضاة العدليين⁽⁴⁾.

ثانياً: القضاء المختص بالرقابة على القرارات التأديبية في مصر

تصدر القرارات التأديبية في مصر اما عن الجهات الإدارية او عن المحاكم التأديبية. فيجوز الطعن في الاولى امام المحكمة التأديبية المختصة تبعاً للمستوى الذي ينتمي اليه الموظف وذلك وفقاً لما ورد في المادة 15 من القانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بتنظيم مجلس الدولة والتي تنص على انه "تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب الغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية او بالتعويض عن هذه القرارات".

أما بالنسبة للقرارات التي تصدر عن المحاكم التأديبية، تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون على قرارات هذا المحاكم سواء تلك الصادرة منها ابتداء او باعتبارها جهة طعن⁽⁵⁾. فاختصاص المحاكم التأديبية تشمل البت بالطعون المتعلقة بإبطال القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية كما ان هذه المحاكم تختص ايضاً بالنظر في دعاوى التأديب التي تقام مباشرة امامها بناءً على ادعاء النيابة العامة الإدارية.

(1) C.E. 10/5/1972, Dufond, Rec. p.351.

(2) Serge Salon, Jean-Charles Savignac, Fonction publique, Dalloz, Paris, 1976, p.232.

(3) C.E. 20/6/1913, Téry, Rec. p.736.

(3) C.E. 12/7/1969, L'Etang, Rec. p.388.

(5) تشكّل المحاكم التأديبية جزءاً من القسم القضائي لمجلس الدولة المصري حيث تنبأ المحكمة الادارية العليا قمة مراتب هذا القسم.

المطلب الثاني شروط قبول الطعن بالقرارات التأديبية

يقصد بشروط قبول الطعن تلك الشروط التي ينبغي توافرها حتى تكون المراجعة مقبولة امام القضاء. فإذا كان الطعن مفتقراً لأي من هذه الشروط قضت المحكمة برده دون التطرق إلى البحث في موضوعه، حتى ولو كان الطعن موجّه فعلاً ضد قرار اداري مخالف لقواعد المشروعية. ومن المقرر انه لأجل قبول الطعن القضائي يجب ان يكون لمقدم الطعن مصلحة من تقديمه، وان يقدم الطعن في المهل المقررة قانوناً، كما انه لا بد من ان تتوافر في القرار المطعون فيه شروطاً معينة تحت طائلة رد الدعوى شكلاً.

الفرع الأول: شرط المصلحة والمهلة

أولاً: المصلحة

من المبادئ المستقرة في مجال التقاضي ألا دعوى بغير مصلحة. فبغيا المصلحة ينعدم مبرر تقديم الدعوى بالنسبة للمدعي. وقد نصت المادة 106 من نظام مجلس شورى الدولة في لبنان على انه "لا يقبل طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا فمن يثبت ان له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في ابطال القرار المطعون فيه".

فينبغي إذًا، من جهة، ان تكون للطاعن مصلحة شخصية في ابطال القرار المطعون فيه. وتقوم هذه المصلحة في تواجد المدعي في مركز قانوني يؤثر فيه القرار المذكور تأثيراً مباشراً. ويجب من جهة ثانية، ان تكون مصلحة الطاعن مصلحة مباشرة ومحقة، اي قائمة وحالة في ابطال القرار غير المشروع؛ وتتوافر لديه هذه المصلحة عندما يؤثر هذا القرار في مركزه تأثيراً اكيراً وواضحاً وليس فقط محتملاً. ويشترط أخيراً، ان تكون للطاعن مصلحة مشروعة، اي مبنية على مركز قانوني له قد مسّ به القرار المطعون فيه⁽¹⁾.

ومن البديهي القول ان للموظف مصلحة في الطعن في القرارات التأديبية الصادرة بحقه لان من شأنها المس بالمزايا والحقوق التي يتمتع بها الموظف وذلك بصرف النظر عن مدى جسامه الجزاء الموقع عليه. ولا يغير من ذلك ان يكون الجزاء التأديبي قد تمّ تنفيذه على الموظف فعلاً باعتبار ان ابطال القرار المطعون فيه يترتب عليه إزالة الجزاء مع ما نتج عنه من آثار بمفعول رجعي.

والأصل في الطعن، انه يقدم من الموظف المعاقب او من وكيله القانوني دون ان يكون للغير هذا الحق لانتفاء مصلحته في ذلك⁽²⁾. فلا يجوز للجمعيات او للنقابات الطعن مباشرة في قرار فرض عقوبة تأديبية على موظف ينتمي إليها، لان دعاوى الجمعيات والنقابات لا تقبل إلا حماية للمصالح الجماعية التي تتولاها هذه الهيئات وليس المصالح الفردية للمنتسبين إليها، ولا شك ان الجزاء التأديبي والطعن فيه يتعلقان بمصلحة الموظف الذي وقع عليه فقط دون بقية الموظفين⁽³⁾. غير ان ذلك لا يمنع هذه الهيئات - متى أقام الموظف الطعن - من التدخل في المحاكمة لدعم مطالبه دون ان تضيف مطالب جديدة إلى موضوع الطعن الاصيل⁽⁴⁾، علماً ان التدخل في الطعن لا يولي هذه الهيئات الحق في ان تستأنف القرار الصادر بداية⁽⁵⁾.

(1) إدوار عيد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مطبعة البيان، بيروت، 1975، ص 31.

(2) C.E. 17/5/2006, Bellanger, AJDA 2006, p.1513.

(3) C.E. 13/1/1950, Union Générale des Fédérations des Fonctionnaires, Rec. p.26.

(4) C.E. 27/5/1964, Choulet et syndicat national des chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics, Rec. p.302.

(5) C.E. 4/1/1964, Paillou et syndicat national autonome des secrétaires généraux de France, Rec. p.4.

ثانياً: مهل الطعن في القرارات التأديبية

أ- مهلة الطعن في القانون اللبناني

حدّدت المادة 112 من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني مهلة الطعن في القضايا التأديبية- سواء عبر مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة او عبر مراجعة النقص- بثلاثين يوماً تلي تبليغ الموظف القرار التأديبي. وهذه المهلة هي من الانتظام العام، فيجوز من ثم اثاره الدفع المتعلق بها في جميع مراحل الدعوة، ولمجلس شوري الدولة ان يثيره من تلقاء ذاته اذا لم تثره جهة الادارة وان يقرر بالتالي رد المراجعة لتقديمها بعد انقضاء المهلة القانونية المحددة لها⁽¹⁾. ويلاحظ انه يمكن الشذوذ على هذه المهلة بنصوص تشريعية خاصة على النحو الذي جاء مثلاً في نص المادة الوحيدة من القانون رقم 373 تاريخ 12/8/1994 التي اخضعت مراسيم انتهاء الخدمة الصادرة بحق الموظفين والمستخدمين بالاستناد إلى احكام القانونين رقم 93/199 و رقم 93/200 تاريخ 27/2/1993- أي القوانين المتعلقة فيما يسمى بالتطهير الإداري- للطعن امام القضاء المختص خلال مهلة شهرين، على ان الاحكام المشار اليها لا تطبق إلا على القضايا العالقة او على المراجعات المقدّمة قبل صدور القانون رقم 94/373، أما المراجعات المقامة بعد صدوره فانها تخضع لمهلة الطعن العادية المنصوص عنها في القضايا التأديبية⁽²⁾.

وإذا كانت مهلة الطعن في القرار التأديبي لا تبدأ الا من تاريخ تبليغ هذا القرار، فان اجتهاد مجلس شوري الدولة استقر على اعتبار ان التبليغ لا يكون قانونياً إلا إذا تم وفقاً للأصول التي تفرض تسليم صورة عن القرار المطعون فيه إلى صاحب العلاقة الذي يؤخذ توقيعه على استلامها بحيث يكون هذا التبليغ كاملاً يسمح لصاحب العلاقة بالاطلاع على طبيعة القرار المبلغ والمرجع الذي اصدره. و من ثم فان افهام قرار المجلس التأديبي بحضور المستدعي وأخذ توقيعه عليه او على المحضر ليس بالتبليغ المقصود قانوناً. كما ان تنفيذ القرار التأديبي بحق الموظف إذا لم يبلغ منه لا يعتبر انطلاقةً لمهلة الطعن⁽³⁾.

ويعتبر مجلس شوري الدولة ان "القواعد العامة في اصول المحاكمات الإدارية بشأن تعداد مهل المراجعة تعتبر جميع المهل حرّة (francs délais) أي ان اليوم الذي يكون بدءاً للمهلة واليوم الذي تنتهي فيه المهلة لا يدخلان في حسابها ولا يشذ عن هذه القاعدة إلا عندما ينص القانون على ذلك. وبما انه ورد في المادة 112 من نظام مجلس شوري الدولة ان مهلة الطعن التأديبي هي 30 يوماً تلي تبليغ صاحب العلاقة القرار التأديبي، فذلك يعني خلافاً للقاعدة العامة التي تطبق المهلة الحرة، انه يجب تقديم طلب الابطال او النقص ضمن الثلاثين يوماً وقبل انقضائها لا بعد انقضاء الثلاثين يوماً، فيكون اليوم الثلاثين داخلاً في حساب المهلة بمعنى ان اليوم الذي جرى فيه التبليغ وحده لا يدخل في حساب المهلة"⁽⁴⁾.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 104 تاريخ 2001/1/18، الحداد/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الاول لعام 2004، ص 220.
(2) م.ش.ل، قرار رقم 43 تاريخ 1995/11/9، الشلفون/الدولة، م.ق.إ، العدد العاشر، المجلد الاول لعام 1997، ص 62.
(3) م.ش.ل، قرار رقم 809 تاريخ 1997/7/7، ثابت/الدولة، م.ق.إ، العدد 12، المجلد الثاني لعام 1998، ص 648؛ م.ش.ل، قرار رقم 454 تاريخ 1999/4/20، حيدر/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الثاني لعام 2003، ص 458.
(4) م.ش.ل، قرار رقم 83 تاريخ 1998/11/4، شلهوب/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الأول لعام 2003، ص 93؛ م.ش.ل، قرار رقم 631 تاريخ 1999/6/24، فرسوخ/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الثاني لعام 2003، ص 691.

ب- مهلة الطعن في الانظمة المقارنة

1- في النظام الفرنسي

ان مهلة الطعن في القرارات التأديبية في فرنسا، هي ذات المهلة المحددة للطعن في سائر القرارات الإدارية عامة. وعليه يكون لصاحب الشأن ان يطعن في قرار العقوبة التأديبية خلال مهلة شهرين من تاريخ تبليغه القرار المذكور. ويكون للادارة ان تثبت حصول واقعة التبليغ بكافة الوسائل المتوفرة لديها⁽¹⁾.

ويترتب على انقضاء المهلة دون ان يتقدم صاحب العلاقة بالمراجعة أمام القضاء، فقدان حقه بالطعن في القرار المشكو منه وفي سائر القرارات الصادرة من بعده تأكيداً له⁽²⁾. وهذا الامر يشكل بالواقع حلاً منطقياً لان القول بغير ذلك سيفضي حتماً الى الغاء العمل بقواعد المهل القانونية في مجال المنازعات القضائية، إذ يكفي عندها إنشاء عمل يؤكد تصرفاً سابقاً، من ثم الطعن فيه، كوسيلة احتيالية للالتفاف على انقضاء مهلة المراجعة القضائية، ومعنى ذلك إجازة الطعن في القرار الاول بعد انصرام المهلة القانونية⁽³⁾. فالقرارات التأكيدية تدخل ضمن فئة القرارات الكاشفة التي لا تحدث تغييراً في المراكز القانونية، وينحصر دورها في تقرير او تأكيد مركز قانوني قائم من قبل، وهي بهذه الصفة لا تقبل الطعن لتجاوز حد السلطة⁽⁴⁾.

ووفقاً للقاعدة العامة، فان مهلة الطعن القضائي قد تطول في حال تقدم الموظف المعني ضمن هذه المهلة بمراجعة استرحامية او تسلسلية إلى جهة الادارة، فتسري مهلة جديد من تاريخ الرد على هذه المراجعة صراحة او ضمناً بمرور مهلة شهرين على تقديم المراجعة بحيث يفسر سكوت الادارة على انه قراراً ضمناً بالرفض⁽⁵⁾.

وقد يعمد المشرع احياناً إلى اعادة احياء مهلة الطعن لأسباب توجبها ظروف معينة، من مثال ذلك ما تضمنه قانون العفو الصادر في 1953/8/6 من إباحة الطعن في قرارات صرف موظفين اتخذتها حكومة Vichy نتيجة سياسات التطهير التي مارسنها في الادارات العامة إبان الحرب العالمية الثانية⁽⁶⁾.

2- في النظام المصري

ان مهلة الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الرئاسية هي ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به⁽⁷⁾. ويعتبر الإعلان وسيلة العلم بالنسبة للقرارات الفردية ويجب يحتوي على المضمون الكامل للقرار حتى يتضح للفرد مركزه بالنسبة له.

أما بالنسبة لمهلة الطعن في الأحكام التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا، فهذه المهلة محددة بستين يوماً من تاريخ صدور الحكم⁽⁸⁾. ويلاحظ ان هذه المهلة هي ذات المهلة المقررة للطعن بالقرارات الإدارية، إلا ان بدء سريانها مختلف في كل منهما، فهو يبدأ من تاريخ النشر أو الإعلان بالنسبة للطعن بالقرارات الإدارية، بينما يبدأ سريان هذه المهلة بالنسبة للأحكام التأديبية من تاريخ صدور الحكم.

(1) C.E. 31/7/1992, Walter, Rec. p.313.

(2) C.E. 22/6/1951, Savary, Rec. p.366.

(3) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، النشاط الإداري، بدون دار نشر، 2012، ص 395.

(4) عصام إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 424.

(5) C.E. 6/1/1995, Assemblée territoriale de la Polynésie, Rec. p.10.

(6) C.E. 1/4/1955, Michelier, Rec. p.197.

(7) المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري ذي الرقم 47 لسنة 1976.

(8) المادة 44 من قانون مجلس الدولة المصري.

الفرع الثاني: الشروط الخاصة بالقرار التأديبي

يشترط لقبول الطعن في القرارات الإدارية عامة، ان تكون مراجعة الابطال موجّهة ضد قرار اداري من شأنه المساس بمركز المدعي ويلحق ضرراً بحقوقه ومصالحه. فإذا كانت الاعمال الصادرة من الادارة لا تؤثر بطبيعتها في المركز القانوني للمدعي، فانها لا تصح لان تكون محلاً للمراجعة القضائية⁽¹⁾. كما ان الضرر هو شرط أساسي لقبول مراجعة الابطال، فإذا انتفى انتفت معه المصلحة في الإدعاء. وقد أكدت المادة 105 من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني على هذا المبدأ إذ نصّت على انه "لا يمكن تقديم طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة الا ضد قرارات ادارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها الحاق الضرر".

وعلى هذا الاساس، لا يمكن الطعن إلا في القرارات التأديبية النهائية، أي تلك التي تقضي بفرض العقوبة على الموظف وحدها. ومن مقتضيات ذلك ان الاعمال التمهيديّة والتحضيرية لهذه القرارات لا يمكن الطعن فيها على حدة لانها ليست من عداد القرارات النافذة والضارة ولا يمكن فصلها عن القرار النهائي القاضي بفرض الجزاء على الموظف المعني⁽²⁾. وفي ذلك اعتبر مجلس الدولة الفرنسي انه لا يمكن الطعن في قرار الإحالة على المجلس التأديبي لانه لا يشكل عملاً إدارياً نافذاً من شأنه ان يلحق ضرراً بالموظف صاحب العلاقة بل هو مجرد عمل تحضيرى لا يمكن فصله عن القرار التأديبي النهائي⁽³⁾. غير انه استثناء على ما تقدم، يمكن في حالات خاصة الطعن في قرار الاحالة على مجلس التأديب إذا كان مشوباً بعيب خاص به يؤلف عملاً منفصلاً، كصدور هذا القرار عن سلطة غير صالحة أو اتخاذه خلافاً للأصول الجوهرية والقوانين المرعية الالزامية. ففي هذه الحالات، يصبح قرار الاحالة قابلاً للطعن لانه يؤلف عملاً منفصلاً ونافاً بذاته⁽⁴⁾.

أمّا في مصر، فقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا ان قرار الاحالة لا يخرج في جوهره عن كونه إجراء من اجراءات الدعوى التأديبية، يستهدف الولوج إلى مرحلة جديدة من مراحلها، ولا يستهدف في ذاته انشاء أو تعديل المراكز القانونية لذوي الشأن، وبهذه المثابة فانه لا يرقى إلى مرتبة القرارات الإدارية النهائية التي يمكن الطعن فيها قضائياً⁽⁵⁾.

ولا يقبل الطعن ايضاً الاجراءات التي تتعلّق بالأصول الواجب مراعاتها في إطار الملاحقة التأديبية والتي تسبق صدور القرار النهائي. من مثال ذلك: الرأي الذي يبديه المجلس التأديبي في فرنسا على اعتبار ان الأخير هو مجرد هيئة استشارية لا يعود لها سلطة اتخاذ القرار التأديبي⁽⁶⁾، او القرار الذي يرفض السماح للموظف الملاحق بالاطّلاع على ملفه⁽⁷⁾. فالعيوب التي تشوب الاجراءات التأديبية لا يمكن اثارها إلا في معرض الطعن في قرار العقوبة النهائي⁽⁸⁾.

ولا يعتبر أيضاً من عداد القرارات التأديبية التدابير الداخلية التي تتخذها السلطة الإدارية في سبيل مصلحة المرفق العام وان كانت هذه التدابير قد تتشابه في مفاعيلها مع العقوبات التأديبية التي يمكن ان تفرض بحق موظفي الإدارة. ومن الامثلة عليها: تدابير النقل الوظيفي والصراف من الخدمة لعدم الكفاءة

(1) م.ش.ل، قرار رقم 99 تاريخ 2001/11/6، كرم/الدولة، م.ق.إ، العدد 17، المجلد الأول، 2005، ص 108.

(2) Jacques Mourgeon, La répression administrative, Thèse, LGDJ, Paris, 1967, p.499.

(3) C.E. 23/11/1928, Girod, Rec. p.1211.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 17 تاريخ 1997/10/9، حداد/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الاول لعام 1999، ص 20.

(5) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 49 لسنة 41 ق، جلسة 1984/12/9، مجموعة مبادئ السنة الثلاثون، ص 204.

(6) C.E. 7/4/1994, Alezrah, requête n° 101875, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(7) C.E. 19/9/1953, Caton, Rec. p.417.

(8) C.E. 5/2/1954, Pages, Rec. p.77.

الوظيفية أو إلغاء مركز وظيفي بدافع تنظيم المرفق العام. والعبرة في تحديد طبيعة هذه القرارات هي الباعث على اتخاذها، فإذا كانت الإدارة تهدف من وراءها إلى معاقبة الموظف دون مراعاة الأصول الواجب اتباعها في ذلك، عدت قراراتها بمثابة عقوبات تأديبية وتكون مستوجبة الابطال لهذا السبب. أما إذا كان الدافع على اتخاذ هذه القرارات هو تأمين سير العمل في المرافق العامة، فإنها تعتبر من التدابير الإدارية الداخلية التي لا تقبل الطعن امام القضاء⁽¹⁾.

وقد تعتمد الادارة احياناً إلى وقف الموظف احتياطياً عن العمل عندما توجه اليه تهمة خطيرة لا يجوز معها ان يستمر في مزاولة مهامه خشية من ان يؤدي وجوده في هذه الحالة إلى احداث اضطراب في سير عمل المرفق العام⁽²⁾. ان الوقف الاحتياطي لا يشكل إجراءً تأديبياً إنما هو تدبير وقائي يهدف إلى ابعاد الموظف مؤقتاً عن مهامه الوظيفية لحين البت في الملاحقة التأديبية المساقاة ضده. ولانه لا يشكل عقوبة تأديبية، فان الوقف الاحتياطي يقرر من السلطة الإدارية المختصة دون التقيد بأي أصول أو صيغ معينة كإعلام الموظف بهذا الاجراء مسبقاً او تعليل القرار طالما ان القانون لم يفرض ذلك صراحة⁽³⁾. وعلى الرغم من ذلك فان الاجتهاد يعتبر قرار الوقف الاحتياطي من القرارات الإدارية النافذة التي تلحق ضرراً بالمخاطبين بها، ويكون بالتالي قابلاً للطعن قضائياً بصورة مستقلة عن قرار الجزاء المحتمل صدوره⁽⁴⁾. كما انه من حق الموظف المعني ان يطالب الادارة بالتعويض عليه عن أي ضرر يسببه له هذا القرار في حال ثبوت عدم مشروعيته⁽⁵⁾.

(1) Robert Catherine, Le fonctionnaire français, Editions Sirey, 1973, p.168.

(2) E. Aubin, op. cit, p.418.

(3) C.E. 7/11/1986, Edwige, Rec. p.592; C.E. 22/9/1993, Sergène, Rec. p.851.

(4) C.E. 24/6/1977, Deleuse, Rec. p.294.

(5) C.E.26/6/1959, Reinhart, Rec. p.397.

المبحث الثاني أسباب الطعن في القرارات التأديبية

يقصد بأسباب الطعن، مختلف العيوب التي تصيب القرار التأديبي فتجعله غير مشروع، وتكون سبباً لطلب ابطاله. فالرقابة القضائية على القرارات التأديبية لا تختلف عن رقابة القضاء على القرارات الإدارية بشكل عام، بحيث تركز هذه الرقابة على مدى مشروعية القرار الصادر عن السلطة التأديبية. وعليه فإنه ينبغي على الجهة القضائية المختصة، ان تتأكد من ان القرار التأديبي صدر عن مختص به، في الشكل والاجراءات التي يقررها القانون، قاصداً تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي خصصه القانون لإصداره. كما يقتضي ان يبنى هذا القرار على أسباب تبرره، وان يرد على محل ممكن وقائم ومشروع. فإذا خالف القرار التأديبي كل هذه الضوابط التي تسيير في كنفها القرارات الإدارية، كان عرضة للإبطال القضائي بما يستتبعه ذلك من إعدام له بالنسبة للكافة⁽¹⁾.

وإذا كان الأصل ان تقتصر رقابة القضاء على مشروعية القرارات الإدارية دون التعرض لبحث مدى ملاءمتها، إلا ان القضاء الإداري خرج عن هذه القاعدة بحيث أصبح يمارس رقابته على مدى التناسب بين العقوبة الموقعة وبين الأسباب التي اوجبتها.

وعلى هذا الأساس سوف نتناول في المطلب الأول أوجه عدم مشروعية القرار التأديبي ثم يخصص مطلب ثان لدراسة الرقابة على تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ المرتكب.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 244 تاريخ 2003/1/16، شاهين/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الاول لعام 2007، ص 508.

المطلب الأول أوجه عدم مشروعية القرار التأديبي

لما كان من المتفق عليه فقهاً وقضاءً ان القرار الإداري يقوم على عدة أركان أو عناصر هي: الاختصاص، الشكل والجراءات، السبب، المحل والغاية، فتكون أشكال عدم المشروعية العيوب التي تصيب هذه الأركان وتجعل القرار الإداري قابلاً للإبطال.

وتأسيساً على ما تقدم فإنه يمكن تصنيف اسباب الإبطال في فئتين هما:

- فئة الاسباب المستندة إلى عدم المشروعية الخارجية للقرار وتشمل عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات.
- وفئة الاسباب المستندة إلى عدم المشروعية الداخلية للقرار وتشمل عيب السبب و عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية للقرار التأديبي

تنصب رقابة القاضي الإداري على المشروعية الخارجية للقرار التأديبي، من خلال رقابته لركن الاختصاص الذي يوجب ضرورة اصدار القرار التأديبي من السلطة المختصة قانوناً بالتأديب، وركن الشكل والجراءات التي يتعيّن على سلطة التأديب إتباعها في اصدارها للقرار التأديبي.

أولاً: عيب عدم الاختصاص

ان عيب عدم الاختصاص هو عدم الأهلية القانونية لسلطة إدارية لاتخاذ قرار معيّن أو لمباشرة تدبير إداري لا يدخل في نطاق صلاحياتها واختصاصها بل في اختصاص سلطة أخرى⁽¹⁾.

فالقرار الإداري عموماً، والقرار التأديبي على وجه الخصوص يجب ان يصدر من الجهة التي منحها القانون صلاحية اصداره. ويمتاز عيب عدم الاختصاص بانه الوحيد المتعلق بالانتظام العام، ويترتب على ذلك ان القاضي بإمكانه التصدي لهذا العيب من تلقاء نفسه ولو لم يثره رافع الدعوى، كما انه ليس بإمكان الادارة ان تتفق على تعديل قواعد الاختصاص ولا يجوز تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص بإجراء لاحق من الجهة المختصة بإصداره⁽²⁾.

وتختلف الجهة المختصة بالتأديب تبعاً للنظام المتبع في الدولة، غير انه مهما تعددت صور النظم التأديبية فإنها لا تخرج عن أحد انظمة ثلاثة هي: الرئاسي وشبه القضائي والقضائي.

فبمقتضى النظام الرئاسي تنفرد السلطة الرئاسية بصلاحيه فرض العقوبات التأديبية كافة على الموظفين العموميين دون ان تشاركها في ذلك أي جهة خارجة عنها.

اما في النظام شبه القضائي تبقى السلطة الرئاسية مختصة بتوقيع كافة انواع العقوبات التأديبية على موظفيها، غير انها تنقيد باستطلاع رأي هيئات جماعية، سواء كان هذا الرأي ملزماً لها أو استشارياً وفي

(1) عصام مبارك، ملحم نجم، أصول المحاكمات الإدارية، التنازع الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2020، ص 412.

(2) C.E. 13/5/1959, Pieux, Rec. p.299.

حالات أخرى يوكل المشتري اختصاص توقيع العقوبات التأديبية الى مجالس تأديبية يغلب فيها الطابع الإداري⁽¹⁾.

بينما في النظام القضائي تضطلع جهة قضائية مستقلة بسلطة النظر في الأفعال المنسوبة إلى الموظف وتوقيع العقوبة المناسبة عليه.

ان اختلاف انظمة التأديب وفقاً للنحو السالف لا يعني إطلاقاً ان الدولة تتبنى في تشريعاتها صورة واحدة من هذه الانظمة، فالواقع يشير الى ان النظام التأديبي المتبع في دولة ما قد يجمع بين أكثر من صورة، وهذا هو الحال في البلدان موضوع الدراسة وفقاً لما سوف يصر إلى بيانه تباعاً.

١) السلطة التأديبية في لبنان

ينعقد اختصاص تأديب الموظفين في لبنان إلى جهات ثلاثة: السلطة الإدارية التسلسلية، التفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب.

أ- السلطة الإدارية التسلسلية

حددت المادة 56 من نظام الموظفين العموميين (المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112) المراجع الإدارية المختصة بفرض العقوبات التأديبية على الموظفين⁽²⁾. ويعود لكل من هذه المراجع ان يقترح على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة اشد بعد ان يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته، على ان لا يتم في هذه الحالة توقيع أكثر من عقوبة واحدة على الموظف بسبب المخالفة ذاتها. ويلاحظ ان صلاحية السلطة الإدارية في فرض العقوبات التأديبية قد اقتصرت على عقوبات الدرجة الاولى دون ان تشمل عقوبات الدرجة الثانية.

ويؤكد مجلس شوري الدولة على عدم جواز التوسع في تفسير النصوص المتعلقة بالقضايا التأديبية، فالصلاحية المعطاة لمختلف السلطات في هذا المجال محدّدة بصورة واضحة ولا يستطيع أي مرجع ان يتعدى صلاحياته أو ان يتجاهلها⁽³⁾. كما ان المراجع التي يعود لها توقيع الجزاءات التأديبية محدّدة بصورة حصرية وكل ملاحقة تأديبية من سلطة غير صالحة تكون مشوبة بعيب جوهري، فضلاً عن انه لا يمكن تفويض الصلاحية التأديبية إلا في حال وجود نص صريح يسمح بذلك ووفق الشروط المحددة وإلا اعتبرت الاجراءات المتخذة باطلّة لصدورها عن مرجع غير صالح⁽⁴⁾.

ويحرص مجلس شوري الدولة على التأكيد بان لا يجوز للرئيس التسلسلي في ادارة معيّنة ان يفرض العقوبة المحددة قانوناً إلا على مرؤوسيه من الإدارة المذكورة. وفي حال غياب أو عدم وضوح النص القانوني الذي يرفع بالتفصيل أصول ممارسة السلطة التسلسلية عندما تضم الوحدة الإدارية موظفين من ذات الفئة أو الرتبة، فانه يقتضي العودة إلى المبادئ العامة التي ترعى التنظيم الإداري والتي تقوم على تقسيم الوظائف العامة إلى فئات ورتب، وتشتت لممارسة السلطة الرئاسية ان يكون الرئيس في وظيفة أعلى من وظيفة المرؤوس⁽⁵⁾.

(1) محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص 342.
(2) ان السلطات الادارية التي يعود اليها فرض العقوبات محددة كالآتي: رئيس الدائرة، المدير، رئيس المصلحة، القائمقام، المدير العام والمحافظ (كما يحق للوزير ان يفرض العقوبات بناء على اقتراح المدير العام او رئيس ادارة التفتيش المركزي).
(3) م.ش.ل، قرار رقم 626 تاريخ 1999/6/24، الحجار/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الثاني لعام 2003، ص 688؛ م.ش.ل، قرار رقم 214 تاريخ 2000/2/22، كنعان/الدولة، م.ق.إ، العدد 15، المجلد الثاني لعام 2003، ص 387.
(4) م.ش.ل، قرار رقم 17 تاريخ 1997/10/9، حداد/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الاول لعام 1999، ص 20.
(5) م.ش.ل، قرار رقم 83 تاريخ 2002/11/7، خياط ورفيقاتها/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الاول لعام 2007، ص 181.

وتقتضي الإشارة إلى ان سلطة الوصاية لا تتمتع بأي صلاحية لممارسة سلطة التأديب تجاه موظفي المؤسسات العامة الخاضعة لوصايتها. فهذه المؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتخضع فقط للنصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بها، وبالتالي فان المرجع المختص لإجراء الملاحقة التأديبية وفرض العقوبات على المستخدمين العاملين فيها، هو الذي يعينه القانون دون سواه⁽¹⁾.

ب- سلطة التفتيش المركزي

بموجب احكام المادة 12 من قانون انشاء التفتيش المركزي (المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12) تتولى ادارة التفتيش المركزي مهام مراقبة وتفتيش الادارات والمؤسسات العامة والبلديات، والموظفين التابعين لهذه الجهات فيما يتعلق بكيفية ادائهم لواجباتهم الوظيفية. وانسجاماً مع هذه الصلاحيات الممنوحة إلى التفتيش المركزي، منح القانون مراجع معينة في هذه الإدارة سلطات التأديب⁽²⁾.

ويعود لهيئة التفتيش المركزي ان تفرض على الموظفين من غير الفئة الاولى، جميع العقوبات من الدرجتين الاولى والثانية المنصوص عليها في المادة 55 من نظام الموظفين، باستثناء العقوبات التالية: انزال الدرجة، انزال الرتبة، الصرف من الخدمة والعزل. اما موظفو الفئة الاولى، فلا يحق لهيئة التفتيش المركزي ان تفرض عليهم سوى عقوبات الدرجة الاولى. وللهيئة المذكورة، بعد فرض العقوبة المقترضة، ان تقرر احالة الموظف المرتكب على الهيئة العليا للتأديب وامام ديوان المحاسبة، ولها ان تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائياً.

وتتألف هيئة التفتيش المركزي من:

- 1- رئيس ادارة التفتيش المركزي، رئيساً.
- 2- رئيس ادارة الابحاث والتوجيه، عضواً.
- 3- أقدم المفتشين العامين رتبة، عضواً.

ويقوم مجلس شوري الدولة بمراقبة جانب تشكيل الهيئة في معرض النظر بالطعن في القرار الصادر عنها، وهو يعتبر بان "النصوص المتعلقة بتأليف الهيئات التأديبية يجب ان تراعى حرفياً وبصورة مطلقة، لما في اشتراط المشترع لكيفية تأليفها من ضمانات أساسية للتقاضي تتصل بالانتظام العام على القاضي ان يثيرها ولو لم يدل بها الفرقاء باعتبارها من المبادئ العليا التي ينص عليها صراحة حرصاً على الضمانة القانونية لحقوق الموظف وصيانتها. ويكون مصير القرارات التي تصدر عن هيئات قضائية جماعية منعقدة بصورة غير اصولية، البطلان وانعدام وجودها لعلة عدم المشروعية الجسيمة"⁽³⁾.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 44 تاريخ 1995/11/9، ليون/الدولة، م.ق.إ، العدد 10، المجلد الاول لعام 1997، ص 63.
(2) للمفتش العام ان يفرض على جميع الموظفين من الفئة الثانية فما دون، في المخالفات المشهودة او في عرقلة اعمال التفتيش، عقوبات من الدرجة الاولى ضمن اطار محدد. وللمفتش للأسباب ذاتها، ان يفرض على جميع الموظفين من الفئة الثالثة فما دون، عقوبات من الدرجة الاولى وفقاً للإطار الذي حدده المرسوم المذكور.
(3) م.ش.ل، قرار رقم 724 تاريخ 2004/6/29، ضاهر/الدولة، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الثاني لعام 2008، ص 1394؛ م.ش.ل قرار رقم 36 تاريخ 2004/10/19، صغير/الدولة، م.ق.إ، العدد 21، المجلد الاول لعام 2009، ص 73

ج- الهيئة العليا للتأديب

تتبع الهيئة العليا للتأديب رئاسة مجلس الوزراء وتشمل سلطتها تأديب جميع فئات الموظفين في الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات، حيث يحق للهيئة ان تنزل بهم جميع العقوبات الواردة في القوانين الخاصة بهم. وإذا كان المشتري قد اعطى الرئيس التسلسلي حق فرض عقوبات الدرجة الاولى فقط، وخوّل هيئة التفتيش المركزي فرض جميع العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية باستثناء تلك التي يترتب عليها آثاراً جسيمة، إلا انه أجاز للهيئة العليا للتأديب توقيع كافة العقوبات التأديبية مهما بلغت درجة خطورتها، وذلك نظراً لما توفره من ضمانات أساسية للمحال عليها، باعتبارها هيئة إدارية ذات طابع قضائي، تتألف من اعضاء متفرغين للنظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يحال الموظف عليها بسببها⁽¹⁾. مع الإشارة إلى ان صلاحيات الهيئة لا تشمل تأديب القضاة ورجال القوى المسلحة وايضاً هيئة مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي، الذين يخضعون لسلطة مجالس تأديبية خاصة بهم وذلك بالنظر لطبيعة عملهم⁽²⁾.

٢) السلطة التأديبية في فرنسا

بمقتضى احكام المادة 19 من النظام العام للموظفين⁽³⁾ تعود سلطة التأديب إلى الجهة المخولة سلطة التعيين تمارسها تجاه الموظفين الخاضعين لأوامرها. وقد كرس الاجتهاد الفرنسي هذه القاعدة منذ زمن بعيد قبل النص عليها في القوانين الوظيفية المتعاقبة، معتبراً ان السلطة التأديبية هي أحد فروع السلطة التسلسلية⁽⁴⁾، أي انها تمارس من جانب السلطة المولجة بالتعيين⁽⁵⁾. وكما يوضح الاجتهاد، فان السلطة المذكورة تملك صلاحية التأديب "تلقائياً" ما لم يخصّها القانون صراحة بجهة أخرى⁽⁶⁾.

وعليه، يكون مرجعاً صالحاً لانزال العقوبات التأديبية على الموظفين، كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزير المختص، على اعتبار انهم يملكون سلطة التعيين حكماً أو بالتفويض. كما يكون مرجعاً صالحاً لهذه الغاية، كل من تفوض اليه من جانب المراجع المشار اليها، سلطة التعيين وفقاً للأصول⁽⁷⁾.

فالمادة 67 من القانون رقم 84-16 تاريخ 1984/1/11 الذي يرفع احكام الوظيفة العامة في الدولة⁽⁸⁾، توضح بان تفويض سلطة التعيين يستتبعه تفويض سلطة التأديب، ومع ذلك يمكن تفويض سلطة التعيين وحدها دون سلطة التأديب. كما بالإمكان تفويض سلطة التأديب دون سلطة التعيين فيما يتعلق بعقوبات المجموعتين الأولى والثانية، كذلك فان التفويض قد يكون قاصراً على سلطة التعيين دون سلطة التأديب فيما خص عقوبات المجموعتين الثالثة والرابعة.

وتملك سلطة التأديب توقيع الجزاءات الخفيفة كالتنبيه والتأديب دون ان تكون ملزمة في ذلك باستشارة هيئة معينة مسبقاً، اما بالنسبة لباقي الجزاءات فلا يجوز توقيعها إلا بعد استطلاع رأي هيئة

(1) المادة الاولى من القانون رقم 315 تاريخ 1994/3/24 المتعلق بتعديل القانون رقم 1965/54 فيما خص تأليف الهيئة العليا للتأديب.

(2) المادة 13 من القانون رقم 54 تاريخ 1965/10/2 المتعلق بإنشاء المجلس التأديبي العام.

(3) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

(4) C.E. 24/5/1912, Come, Rec. p.620.

(5) C.E. 1/5/1929, Roman, Rec. p.442.

(6) C.E. 26/7/1985, Joly, Rec. p.244.

(7) C.E. 12/12/1969, André, Rec. p.575.

(8) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

يطلق عليها تسمية اللجنة الإدارية المشتركة (la commission administrative paritaire) التي تتعقد في شكل مجلس تأديبي⁽¹⁾.

وتتألف هذه اللجنة من عدد متساو من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، يقابلهم عدد مماثل من الأعضاء الإحتياطيين الذين يحلون محل الاصيلين عند الإقتضاء⁽²⁾. ولا يجوز ان يضم تشكيل اللجنة أي موظف تابع للمتهم أو موظف ادنى منه رتبة⁽³⁾.

تتم الاحالة على اللجنة الإدارية المشتركة بوصفها مجلس تأديب من قبل السلطة الصالحة للتعيين، وذلك بموجب تقرير بالموضوع تعرض فيه الافعال المنسوبة إلى الموظف والظروف التي حصلت فيها. ولا يشترط ان يتضمن التقرير أي مقترحات بالعقوبات المنوي توقيعها⁽⁴⁾.

وتتسم الاجراءات أمام مجلس التأديب بالعلنية والوجاهية اسوة بالاجراءات المعمول بها أمام القضاء. فيعود للموظف الملاحق ان يبدي ملاحظاته وكذلك الاستعانة بالشهود، كما بإمكانه توكيل محام للدفاع عنه⁽⁵⁾. ولا تعتبر جلسات المجلس قانونية إلا بحضور ثلاثة أرباع الاعضاء على الأقل بحيث يجري احتساب الحاضرين منهم دون اعتبار للجهة التي يمثلونها⁽⁶⁾.

ويتعين على المجلس ان يبدي رأيه في القضية خلال مهلة شهر من تاريخ إحالة الملف إليه، ويجوز تمديد المهلة شهر آخر في حال قرر المجلس إجراء تحقيق. والرأي الذي ينتهي إليه المجلس لا يعدو من كونه مجرد توصية لا تلزم جهة الادارة. فالمشترع الفرنسي لم يعقد لرأي مجلس التأديب صفة الالزام، وبالتالي فان السلطة الإدارية لا تكون ملزمة قانوناً باتباع هذا الرأي؛ فيأمكن الجهة المختصة بالتأديب ان تفرض عقوبة مغايرة عن تلك التي اقترحها المجلس، كما باستطاعتها ان تقرر معاقبة الموظف المعني حتى ولو كان اقتراح مجلس التأديب قضى بعدم معاقبته⁽⁷⁾. وفي كل الاحوال، يجب ان يكون الرأي الصادر عن مجلس التأديب معللاً، وإذا اتخذت سلطة التأديب قراراً مغايراً لما اقترحه المجلس، فعليها عندئذ اعلامه بالأسباب التي دعتها إلى اتخاذ قرارها.

وإذا كانت تلك هي القواعد المتبعة في تأديب الموظفين في النظام الفرنسي، إلا ان السلطة التأديبية لا تعود دوماً إلى الجهة المخولة بالتعيين، فهي تختص بتوقيع العقوبات التأديبية طالما ان القانون لم يحدد جهة أخرى. فاختصاص التأديب يمكن ان يسند إلى جهات أخرى بالنسبة لبعض الفئات من الموظفين كالقضاة واشخاص الهيئات التعليمية الذين يجري تأديبهم أمام مجالس تأديبية نظراً لخصائص ووظائفهم⁽⁸⁾.

والأصل انه يعود للسلطة الإدارية المعنية امر تحريك الملاحقة التأديبية، إذ ان ممارسة الاختصاص التأديبي يدخل في مجال سلطتها التقديرية⁽⁹⁾. وعليه، لا يجوز لأي جهة كانت ان تلزم الإدارة بمساءلة موظفيها عن الاخطاء التي تصدر عنهم. وقد واجه المشترع الفرنسي حالة تقاعس الإدارة في هذا المجال،

(1) اللجان الادارية المشتركة هي عبارة عن هيئات وظيفية تنشأ في كافة الإدارات العامة وتختص بشكل أساسي في إبداء الآراء الاستشارية في كافة المسائل التي تعني شؤون الموظفين (كالتثبيت، الترقية والتأديب).

(2) Décret n° 82-451 du 21 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires.

(3) C.E. 25/3/1960, Gamiette, Rec. p.227.

(4) CAA Lyon, 10/7/1996, Tong-Viet, Rec. p.982.

(5) André de Laubadère, Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 5, La fonction publique, 12^e édition, LGDJ, Paris, 2000, p.203.

(6) C.E. 22/12/1976, Cantobion, Rec. p.569.

(7) S. Salon, J-C. Savignac, op. cit, 1976, p.230.

(8) Alain Plantey, La fonction publique, Traité général, 2^e édition, Litec, Paris, 2001, p.455.

(9) C.E. 4/8/1916, Gauthier, Rec. p.365; C.E. 10/7/1995, Laplace, Rec. p.302.

بان خول وسيط الجمهورية (Médiateur de la République) إمكانية مباشرة الاجراءات التأديبية تلقائياً⁽¹⁾. وفي العام 2011 انتقلت صلاحيات وسيط الجمهورية الى المدافع عن الحقوق (Défenseur des droits) بحيث اجاز المشتري له مراجعة السلطة الادارية المختصة بشأن الافعال التي من وجهة نظره تبرر فرض عقوبة مسلكية على مرتكبيها⁽²⁾.

٣) السلطة التأديبية في مصر

- حددت المادة 82 من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 الجهات التي يكون لها الاختصاص في توقيع العقوبات التأديبية لما يلي:
- 1- لشاغلي الوظائف العليا (وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح) وكذلك الرؤساء المباشرين سلطة توقيع الجزاءات التأديبية كل في حدود اختصاصاته وفقاً للمقدار المحدد.
 - 2- للسلطة المختصة (الوزير- المحافظ- رئيس مجلس الادارة) سلطة توقيع العقوبات بضوابط معينة، كما لها دور رقابي بشأن مراقبة كل من شاغلي الوظائف العليا والرؤساء المباشرين عند استخدامهم لسلطاتهم في توقيع الجزاء التأديبي وذلك عبر حفظ التحقيق او الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء او تعديله.
 - 3- تختص المحاكم التأديبية أيضاً بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في نظام العاملين المدنيين بالدولة باعتبارها سلطة محايدة فيها الضمانات والحماية بالنسبة للموظف ومن ثم لا يجوز ان يحدها أي قيد في تحديد العقوبات المقررة قانوناً.

وتطبق الاحكام الواردة أعلاه على الغالبية العظمى من موظفي الدولة، ولكن المشتري استثنى من نطاق هذه الاحكام شاغلي بعض الوظائف التي تنظمها قوانين خاصة رغبة منه في تأكيد استقلال العاملين بهذه الوظائف وزيادة في الضمانات الممنوحة إليهم بان نقل سلطة التأديب من يد الرؤساء الإداريين وجعلها من اختصاص مجالس تأديبية تشكل في الغالب من كبار العاملين في ذات الجهة التي ينتسب اليها الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية⁽³⁾.

ثانياً: عيب مخالفة قواعد الشكل والجراءات

لا يكون القرار التأديبي صحيحاً إلا إذا اتخذ طبقاً لقواعد الشكل والجراءات المقررة لإصداره. فإذا تجاهلت السلطة المولجة بالتأديب الشكليات والجراءات التي يوجبها القانون عند اصدارها القرار التأديبي، لحق هذا الاخير عيباً في مشروعيته الخارجية مما يجعله قابلاً للبطالان.

ويخلط بعض الفقه بين مصطلحي الشكل والجراءات إلا ان مفهومها مختلف تماماً. فعيب الشكل يتعلق بالمظهر الخارجي للقرار أي بالصورة التي تفرغ فيها السلطة التأديبية ارادتها تجاه الموظف محل المساءلة التأديبية، أما عيب الجراءات فيتناول الاخلال الواقع في المعاملات والاصول الواجب اتباعها تمهيداً لإصدار القرار⁽⁴⁾.

(1) Olivier Dord, Droit de la fonction publique, PUF, Paris, 2007, p.262.

(2) Article 29 de la loi organique n° 2011-333 de 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits: "le Défenseur des droits peut saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction".

(3) من هؤلاء: اعضاء هيئة التدريس في الجامعات، اعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، اعضاء النيابة الادارية، ضباط الشرطة، العاملين بالمحاكم والنيابات...

(4) René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 12^e édition, Montchrestien, Paris, 1998, p.954.

وتكتسي قواعد الشكل والاجراءات اهمية خاصة في مجال العمل الاداري، ذلك ان اتّباع هذه القواعد يحقق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء. فتقيّد الإدارة بهذه القواعد يدفعها الى إتخاذ قراراتها بتروّ بعد دراسة وافية للقضية المطروحة، وفي ذلك تحقيق للمصلحة العامة. ومن ناحية أخرى يحقق هذا الأمر، بنفس الوقت، مصلحة الأفراد لتشكيل هذه القواعد ضماناً لهم مقابل ما تتمتع به الإدارة إزاءهم من امتيازات. ولكن يجب ان لا نستنتج من ذلك ان كل مخالفة لتلك القواعد تؤدي إلى إبطال القرار لتجاوز حد السلطة، فالقضاء لم يشأ ان يرتّب البطلان لأي مخالفة في الشكليات والاجراءات بصرف النظر عن درجة أهميتها، وذلك لان المبالغة في التمسك في تطبيقها تؤدي إلى عكس الهدف الذي جعلت من أجله وتتنافى مع المصلحة العامة ومصالح الأفراد على السواء. لذلك يفرّق القضاء الإداري بين الشكليات والاجراءات الجوهرية التي يستتبع إغفالها بطلان القرار الإداري، والشكليات والاجراءات الثانوية التي لا يترتب على مخالفتها البطلان⁽¹⁾.

وقد اعتبرت اجراءات وشكليات جوهرية تلك التي يكون لها تأثير على القرار المراد اتخاذه بمعنى ان الاخلال بها يؤثر على مضمون القرار الصادر مما يشكل عيباً يستوجب إبطال هذا القرار لتجاوز حد السلطة. وأيضاً تكون جوهرية الشكليات والاجراءات المتعلقة بقاعدة قانونية اساسية متصلة بالانتظام العام وبالمبادئ العليا التي كرّستها الدساتير، أو التي نص عليها القانون الوضعي صراحة، أو على آثارها والتي من شأنها في حال عدم مراعاتها المس بحقوق المتقاضين وتصرفاتهم القانونية على نحو يمس الأصول الجوهرية والمقومات الأساسية، بحيث يؤثر اغفالها في القرار النهائي المطعون فيه وينتهك الضمانات المقررة للأفراد ويؤدي إلى بطلانه⁽²⁾.

وعلى العكس من ذلك، إذ لم يؤدي تجاهل هذه الشكليات والاجراءات إلى أي تأثير على مضمون القرار المتخذ أو لم يسلب من الأفراد ما كرّسته لهم القوانين والانظمة من ضمانات وحقوق، عدّ القرار الإداري الصادر على هذا النحو سليماً غير مستوجب الإبطال⁽³⁾.

وفي مطلق الاحوال، ان القول بجوهرية الشكليات والاجراءات أو عدم جوهريتها متروك لتقدير القاضي على ضوء معطيات القضية المطروحة امامه. ومن مراجعة الاجتهاد الصادر بالموضوع نستطيع ان نستخلص القواعد التالية:

1- في الاصل، لا يتوجب على السلطة الإدارية ان تصدر قراراتها معلّلة⁽⁴⁾. غير انه استثناء من هذا المبدأ، يصبح تعليل القرار الإداري واجباً إذا فرضه نص تشريعي أو تنظيمي⁽⁵⁾. ويلاحظ ان المشترع قد سحب مبدأ التعليل إلى القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب، استثناءً من الاصل العام المشار إليه، حيث اشترط في معظم القوانين الوظيفية ان يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية معللاً. وعليه، عندما يكون التعليل إلزامياً فإنه يشكل دائماً صيغة جوهرية يترتب على عدم مراعاتها الإبطال⁽⁶⁾. والتعليل يكون دائماً واجباً بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن هيئات جماعية (مثل هيئة التفتيش المركزي) كونها هيئات ادارية ذات صفة قضائية⁽⁷⁾، وان تعليل هذه القرارات يشكل قاعدة عامة في مجال الاجراءات التأديبية لا يحتاج تطبيقها إلى نص بذلك⁽⁸⁾.

(1) C.E. 29/3/1933, blanc, Rec. p.369.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 749 تاريخ 2004/7/8، إزملي والصوفي/الدولة، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الثاني لعام 2008، ص 1437.

(3) Charles Debbasch, Jean-Claude Ricci, Contentieux administratif, 7^e édition, Dalloz, Paris, 2001, p.795.

(4) C.E. 5/4/1946, Roussel, Rec. p. 105; C.E. 16/12/1955, Bourokba, Rec. p.590.

(5) C.E. 7/2/1951, Laidet, Rec. p.76.

(6) C.E. 7/7/1978, Cevapic, Rec. p.718.

(7) م.ش.ل، قرار رقم 331 تاريخ 2009/3/24، راشد/الدولة، م.ق.إ، العدد 25، عام 2018، ص 238.

(8) C.E. 5/12/1924, Legillon, Rec. p.985; C.E. 1/3/1925, Platon, Rec. p.270.

- 2- قد ينص القانون على انه لا يجوز للسلطة التأديبية ان تتخذ قرارها إلا بعد ان تستطلع مقدماً رأياً استشارياً من جانب هيئة معينة، ففي هذه الحالة يعتبر طلب الرأي من الإجراءات الجوهرية ويشكل العيب الذي يشوبه عيباً جوهرياً يؤدي إلى الإبطال⁽¹⁾. وكما مر معنا، فانه لا يجوز لسلطة التأديب في فرنسا ان تفرض الجزاءات الهامة قبل مراجعة اللجنة الإدارية المشتركة التي تتعقد بوصفها مجلساً تأديبياً بيدي رأياً استشارياً في القضية المطروحة عليه، وان هذا الإجراء يشكل ضماناً جوهرياً للموظف المعني لا يمكن تجاهلها وإلا كان البطلان مصير القرار القاضي بفرض العقوبة التأديبية⁽²⁾.
- 3- إذا كان يمكن للجهة الإدارية العليا ان تمارس سلطتها التأديبية على موظف مرؤوس لها بمعنى التسلسل الإداري، فانه لا يسعها التوسع في الصلاحيات المعطاة لها لأجل فرضها وينبغي عليها مراعاة الأصول المفروضة في القانون لان عدم مراعاتها يؤدي إلى إبطال القرار التأديبي لعله تجاوز حد السلطة. فالمادة 56 فقرتها الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 تنص على انه "يحق للمدير العام والمحافظ ان يفرض عقوبة التانيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام وذلك بناءً على اقتراح خطي من الرئيس المباشر". ويتحصّل من ذلك ان الجهة المختصة بتوقيع العقاب لا تنحصر بالمدير العام او المحافظ وحدهما، وان الرئيس التسلسلي المباشر هو شريك كامل في ذلك، وبالتالي ان اتخاذ قرار العقوبة دون الرجوع إلى اقتراح الجهة المعنية قانوناً يشكل إخلالاً بالمعاملات والصيغ الجوهرية ويجعل قرار العقوبة واقعاً في غير محله القانوني ومستوجباً للإبطال⁽³⁾.
- 4- يتوجب على كل سلطة ادارية كانت ام قضائية، منحها القانون صلاحية فرض عقوبات تأديبية، ان تحيط الموظف علماً بما ينسب إليه من أفعال وتصرفات خاطئة وان تطلعه على المستندات والادلة الموجودة في حوزتها والتي من شأنها إدانته، وذلك قبل ان تنزل الجزاء به كي يتمكن من بيان أقواله والدفاع عن نفسه. والاجتهاد يعتبر الإجراءات المتضمنة مواجهة الموظف بالتهم المسندة اليه والدفاع عن نفسه من المعاملات الجوهرية لتعلقها بمبادئ العدالة بحيث يؤدي عدم احترامها إلى ابطال القرار التأديبي⁽⁴⁾.

يبدو واضحاً مما تقدّم، ان الاجتهاد يرتّب بطلان القرار التأديبي في كل مرة يلحق بالشكليات والاجراءات المتّبعة عيباً جسيماً لدرجة ان تجنبه كان يمكن ان يؤثر في القرار ويغيّر من جوهره. وقد ساير المشرع الفرنسي هذا الاتجاه بحيث تضمنت المادة 70 من القانون الصادر بتاريخ 2011/5/17 ما مفاده انه عندما تقوم السلطة الإدارية قبل إصدارها لقرارها باستطلاع رأي احدى الهيئات، وحدها المخالفات الاجرائية التي من شأنها ان تؤثر في منحى القرار المتخذ، تشكل سبباً للاعتراض على هذا القرار⁽⁵⁾.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 626 تاريخ 2005/7/13، شمس/الدولة، م.ق.إ، العدد 21، المجلد الثاني لعام 2009، ص 1160.
(2) C.E. 3/7/1981, Jacquens, Rec. p.295.
(3) م.ش.ل، قرار رقم 43 تاريخ 2002/10/22، المتني/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الاول لعام 2007، ص 96؛ م.ش.ل، قرار رقم 53 تاريخ 2002/10/24، الرفاعي/الدولة، ذات المرجع المذكور، ص 128.
(4) يراجع بهذا الخصوص:
- م.ش.ل، قرار رقم 479 تاريخ 2002/5/7، عبيد/الدولة، م.ق.إ، العدد 17، المجلد الثاني لعام 2005، ص 739.
- المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 9851 لسنة 32 ق، جلسة 1989/1/4، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 29، ص 449.
-C.E. 18/1/1981, Chamoin, Rec. p.52
(5) Article 70 de la loi n° 2011-525 de 17 mai 2011 relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit: "lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision".

وعلى هذا الأساس، لا يشكل عدم تلاوة تقرير السلطة الإدارية أمام المجلس التأديبي عيباً جوهرياً يبطل الإجراءات المتبعة طالما ثبت ان المحال قد اطلع على هذا التقرير وفقاً للأصول⁽¹⁾. وعلى العكس من ذلك، فان ابلاغ الموظف قبل أسبوع واحد بموعد انعقاد مجلس التأديب يشكل عيباً يرتب بطلان القرار التأديبي الصادر لان القانون فرض ان يتم التبليغ قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ حصول الجلسة وان التقيد بهذه المهلة يشكل ضماناً هامة للمحال تهدف إلى منحه متسعاً من الوقت كي يتمكن من الاطلاع على ملف القضية وتهيئة دفاعه⁽²⁾.

وفي مطلق الاحوال، إذا قضي بإبطال القرار التأديبي لعلّة شكلية أو إجرائية، ليس ما يمنع من العودة إلى توقيع الجزاء مع اتباع الشكليات والاجراءات الصحيحة استناداً إلى ذات الأسباب التي بررت فرض العقوبة الأولى، دون ان يشكل ذلك إخلالاً بحجية القضية المحكوم بها⁽³⁾.

ويطرح التساؤل حول ما إذا كان يحق للإدارة تصحيح العيب، بعد صدور قرار الجزاء، عن طريق إتمام الشكليات والاجراءات الناقصة أو المعيبة على نحو سليم. والرأي الراجح هو عدم جواز هذا التصحيح نظراً لما يترتب عليه من أثر رجعي وهو ما لا يقرّه القضاء الإداري⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية للقرار التأديبي

تشمل عيوب المشروعية الداخلية للقرار التأديبي عيب السبب وعيب مخالفة القانون وأيضاً عيب الانحراف في استعمال السلطة، حيث تركز رقابة القاضي الإداري من خلال هذه العيوب بالتحقق من العناصر الموضوعية المكونة للقرار والمتمثلة في السبب والمحل والغاية، وهذا ما سيتم بيانه تباعاً في هذا الفرع.

أولاً: العيب المتصل بسبب القرار التأديبي

يقصد بسبب القرار الإداري، الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخّل الإدارة لإصداره، أيّ الحالة القانونية أو الظروف المادية المبرّرة لاتخاذ القرار الإداري⁽⁵⁾. والقرار التأديبي كسائر القرارات الإدارية يجب ان يقوم على سبب يبرره، فلا تتدخل الادارة لتوقيع الجزاء إلا إذا قامت حالة واقعية تبرر هذا التدخل. وسبب القرار التأديبي بوجه عام هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته او إتيانه عملاً من الاعمال المحظورة، فكل موظف "يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو يخرج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفته انما يرتكب ذنباً إدارياً هو سبب القرار الذي يسوغ تأديبه⁽⁶⁾". أما إذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف، ولم يقع منه أي اخلال بواجبات

(1) C.E. 12/2/2014, requête n° 352878, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(2) C.E. 24/7/2019, requête n° 416818, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(3) CAA Nantes, 30/12/1997, requête n° 95NT01124, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/> : "Considérant que l'annulation pour vice de forme de la mesure de révocation ne faisait pas obstacle à ce que l'autorité disciplinaire- engageât à nouveau dans des conditions régulières, une procédure de révocation reposant sur les mêmes motifs que ceux qui avaient été initialement retenus; que, par suite, le moyen tiré de ce que la deuxième décision de révocation méconnaît l'autorité de la chose jugée doit être écarté".

(4) C.E. 17/2/1933, Bargone, Rec. p.207.

(5) عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص 546.
(6) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 1498 لسنة 37 ق، جلسة 1992/7/25، الموسوعة الادارية الحديثة، الجزء 29، ص 537.

وظيفته او خروج على مقتضياتها، فلا يكون هناك ثمة مخالفة مسلكية وبالتالي لا محل للجزاء التأديبي لفقدان القرار في هذه الحالة لركن من أركانه وهو ركن السبب.

وتبعاً لذلك فإنه يتعيّن على القاضي الإداري في معرض رقابته لمشروعية القرار التأديبي ان يتحقق من صحة الوقائع التي استند إليها القرار المطعون فيه ومن ثم اعطاء هذه الوقائع الوصف القانوني لمعرفة ما إذا كان الموظف ارتكب مخالفة مسلكية يؤخذ عليها⁽¹⁾. فإذا تبين ان العمل المنسوب اليه غير ثابت من جهة الوقائع أو إذا كان الوصف القانوني المعطى لهذا العمل غير صحيح، يكون القرار التأديبي مشوباً بعيب جوهري ويتوجب بالتالي الحكم ببطلانه⁽²⁾.

وعلى ذلك يمكن القول انه يشترط في القرار التأديبي ان يقوم على اسباب واقعية حقيقية، وان تكون هذه الاسباب صحيحة قانوناً بحيث تتناول رقابة القضاء الوجود المادي للوقائع وأيضاً التكيف القانوني الذي خلعتة السلطة التأديبية على هذه الوقائع، وذلك على نحو فصله فيما يلي.

(1) الرقابة على الوجود المادي للوقائع

يبطل القرار التأديبي إذا ثبت ان الجهة المولجة بالتأديب قد استندت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة أو غير موجودة، ويستوي في ذلك ان تكون هذه الجهة حسنة النية، أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدّعيها، أم كانت تعلم بعدم توافرها، ففي الحالتين يقع القرار باطلاً لفقدان سبب وجوده.

وكانت رقابة القضاء الإداري في الماضي محصورة في الجانب القانوني للنزاع ولم تتناول مسائل الوقائع باعتبارها من الامور التي تملك الإدارة في صدها سلطة تقديرية تامة⁽³⁾. ولكن لم يلبث مجلس الدولة الفرنسي ان وسّع نطاق رقابته لتشمل صحة الوقائع من الناحية المادية وكان ذلك في قراره الصادر بتاريخ 1916/1/14 في قضية Camino حيث أبطل المجلس العقوبة المفروضة على رئيس بلدية بعد ان تبين له عدم صحة المآخذ المنسوبة إليه⁽⁴⁾.

ومنذ ذلك الحين لم ينصرف مجلس الدولة عن تأكيد حقه في إجراء هذه الرقابة وابطال القرارات المشوبة بعيب في اسبابها الواقعية. فالقرار التأديبي لا يكون مشروعاً إلا إذا استند إلى وقائع قائمة وصحيحة، فمجرد تخلف هذه الوقائع أو عدم صحتها يفقد القرار التأديبي أساسه القانوني، مما يؤدي إلى إبطاله⁽⁵⁾.

وقد حذا مجلس شوري الدولة اللبناني حذو نظيره الفرنسي في هذا الصدد، فراضاً رقابته على صحة الوقائع المادية التي تستند اليها الادارة في اصدار قراراتها، وقاضياً بإبطال هذه القرارات في حال ارتكازها على اسباب غير صحيحة من الناحية المادية.

والملفت ان القضاء الإداري في لبنان لم يبسط رقابته على الوجود المادي للوقائع فيما خص القضايا التأديبية إلا في تاريخ متأخر نسبياً يرجع إلى العام 1962، اما قبل ذلك فقد ظل يرفض اجراء هذه الرقابة

(1) م.ش.ل، قرار رقم 51 تاريخ 2002/10/24، فواز/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الاول لعام 2007، ص 124.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 208 تاريخ 2001/3/8، ابوشرف/بلدية بشامون، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الاول لعام 2004، ص 332.

(3) Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12^e édition, Dalloz, Paris, 1999, p.180.

(4) C.E. 14/1/1916, Camino, Rec. p.15.

(5) C.E. 5/5/1922, Granlux, Rec. p.392; C.E. 7/3/1947, Chaminade, Rec. p.9; C.E.4/6/1947, Frémicourt, Rec. p.245; C.E. 13/12/1968, Gomard, Rec. p.652.

تجنباً للخوض في المسائل التقديرية معتبراً ان البحث في الوقائع وتقدير اهميتها من عناصر الملاءمة التي تستقل السلطات التأديبية في تقديرها بعيداً عن رقابة القضاء⁽¹⁾.

وشكّل القرار رقم 62 تاريخ 1962/1/19 نقطة تحول في موقف مجلس شوري الدولة إذ أقر القضاء الإداري اللبناني لنفسه، ولأول مرة، الحق في رقابة صحة الوقائع التي تدعيها الإدارة كسند لقراراتها التأديبية. وفي تفاصيل القضية، ان مجلس شوري الدولة قضى بإبطال قرار تأديبي تضمن صرف موظفة من الخدمة لعدم كفاءتها الوظيفية ولارتكابها ذنباً هاماً في عملها، بعد ان تبين له من مراجعة ملفها الشخصي انه يشتمل على مشروحات تدحض الأسباب التي استند إليها قرار الصرف هذا⁽²⁾.

ولا يزال مجلس شوري الدولة سائراً على النهج ذاته وهو يؤكد باستمرار على صلاحيته في التحقق من الوجود المادي للوقائع. فإذا كان لا يحق للقاضي الإداري مبدئياً تقدير ملاءمة التدبير المطعون فيه عن طريق الابطال لتجاوز حد السلطة غير انه على القاضي في معرض رقبته مشروعية التدبير المشكو منه ان يثبت من مادية او صحة الوقائع التي بررت هذا التدبير، وذلك في جميع الأحوال حتى إذا كانت الإدارة معفاة من تعليل قراراتها وفي معرض ممارستها سلطتها الإستئنابية، لانه إذا كانت الإدارة حرة في اتخاذ التدبير الذي تراه مناسباً لمواجهة ظروف واقعية معينة إلا انه يجب عند ممارسة تلك السلطة ان يركز قرارها على وقائع صحيحة وثابتة⁽³⁾.

ويعود لمجلس شوري الدولة ان يعمل رقبته على الوقائع وان كان ينظر في القضية بوصفه مرجعاً تمييزياً⁽⁴⁾، فاجتهاد المجلس في هذا الصدد ينسجم مع ما ذهب اليه الاجتهاد الفرنسي الذي يعتبر ان القضاء الإداري لا يتردد في نقض القرار المطعون فيه إذا ما تبين له من أوراق الملف ان الوقائع التي استند إليها هذا القرار لم تكن صحيحة⁽⁵⁾.

أما في مصر، وعلى خلاف الامر في كل من فرنسا ولبنان، فان القضاء الإداري قد دأب منذ نشأته على مراقبة الوجود المادي للوقائع في كافة القرارات الإدارية بما فيها التأديبية، معتبراً ذلك من مقتضيات رقبته القانونية على القرارات المطعون فيها⁽⁶⁾.

ولا بد لنا في هذا السياق من توضيح مسألة دقيقة تتعلق بحجّة الأحكام الصادرة عن المحاكم الجزائية بفعل ملاحقة الموظف جزائياً بالموضوع ذاته، ومدى تقيد القاضي الإداري بما تقرره هذه الاحكام.

فقد يشكّل الفعل الذي يأتيه الموظف مخالفتين جزائية وتأديبية في ذات الوقت. ففي هذه الحالة بإمكان القاضي الإداري ان يفصل في النزاع التأديبي بمعزل عما قد تؤول اليه الملاحقة الجزائية، اذ انه ليس ثمة التزام بضرورة انتظار ما تسفر عنه الملاحقة الجزائية كي يتم البتّ في الطعن المقدم لان الاصل هو استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجزائية لاختلاف نطاق كل من المسؤوليتين وأهدافهما⁽⁷⁾.

(1) Chafik Moallem, Le régime disciplinaire de la fonction publique au Liban, Publications de l'Université Libanaise, Beyrouth, 1974, p. 265.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 62 تاريخ 1962/1/19، م.إ. 1962، ص 56.

(3) م.ش.ل، قرار رقم 240 تاريخ 1998/2/4، زغيب/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الأول لعام 1999، ص 273؛ م.ش.ل، قرار رقم 106 تاريخ 2001/1/18، الدفعة/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الأول لعام 2004، ص 221.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 489 تاريخ 2003/5/8، عمار/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الثاني لعام 2007، ص 941.

(5) C.E. 7/7/1978, Massip, Rec. p.301; C.E.18/6/1993, Haddad, AJDA 1993, p.572.

(6) محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم 250 لسنة 1 ق، جلسة 1948/2/24، مجموعة مبادئ السنة الثانية، ص 378؛ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 159 لسنة 1 ق، جلسة 1955/11/15، مجموعة مبادئ السنة الأولى، ص 43.

(7) يراجع بهذا الخصوص:

فالمخالفة التأديبية تتمثل في خروج الموظف على واجباته الوظيفية مما يوجب معاقبته ضماناً لحسن سير العمل في الإدارة العامة، بينما الجريمة الجزائية تتمثل بأفعال يعاقب عليها القانون الجزائي ويكون من شأنها المساس بأمن المجتمع واستقراره.

وإذا كان الاستقلال الذي توحى به الاحكام السابقة يفهم منه انعدام أي تأثير للحكم الجزائي على الملاحقة التأديبية، فان ذلك يكون فهماً خاطئاً، لان هناك حالات تكون فيها للحكم الجزائي حجّيته في مواجهة الإدارة والقضاء الإداري. فالأحكام الجزائية لها حجّة فيما فصلت فيه من وقائع وكان فصلها فيها ضرورياً، وهذا يعني ان الإثبات أو النفي للوجود المادي للوقائع كما يستظهره الحكم الجزائي، يقيد الإدارة وايضاً القاضي الإداري الذي لا يستطيع ابدأً انكار هذا الواقع أو تجاهله⁽¹⁾. وهو ما أوضحه مجلس شوري الدولة اللبناني بقوله: "ان للحكم الجزائي مفعول على الكافة فيما يتعلق بالوقائع التي اثبتتها ونسبة هذه الوقائع إلى المدعي عليه، ولا يحق للقاضي الإداري ان يقرر خلافاً لما قرره القضاء الجزائي بشأن حصول أو عدم حصول الوقائع التي قضى الحكم الجزائي بانها حصلت أو بانها لم تحصل"⁽²⁾.

أما إذا لم يتناول الحكم الجزائي الوقائع والأفعال الجرمية المنسوبة إلى المدعي عليه لا نفيًا ولا إثباتاً، فلا تأثير لهذا الحكم على المراجعة التأديبية لان القاضي الإداري لا يرتبط بما تقرر هذه الاحكام سوى لناحية الوقائع التي تمّ الفصل فيها⁽³⁾.

وعلى هذا الأساس، فان احكام الادانة الجزائية تفرض نفسها أمام القضاء الإداري إذ تعني الإدانة ان الوقائع التي نسبت إلى الموظف المتهم قائمة وثابتة بشكل قاطع، ومن ثم لا يجوز للقاضي الإداري ان يتحقق من حصولها وانما يتعين عليه ان يتقيد بما قضى به الحكم الجزائي بهذا الخصوص والذي شكّل عنواناً للحقيقة. وإذا كانت تلك الحجّية على إطلاقها في حالة الحكم بالإدانة، فانها عكس ذلك في حالة الحكم بالبراءة، إذ تحوز أحكام البراءة تلك الحجّية أمام القضاء الإداري متى كان سندها انتفاء الوجود المادي للوقائع، ففي هذه الحالة لا يجوز معاودة البحث في ثبوت هذه الوقائع احتراماً لحجّية الحكم الجزائي الذي نفى وجودها⁽⁴⁾.

أما إذا كان الحكم الجزائي قد قضى بالبراءة بسبب الشك، فانه يبقى للقاضي الإداري سلطة التحقق من حصول الوقائع التي شكلت اساساً مشتركاً للملاحقتين الجزائية والتأديبية، باعتبار ان "هذا الشك سيظل قائماً تجاه القاضي الإداري الذي لا يمكنه هو أيضاً الحكم إلا بناء على اليقين"⁽⁵⁾.

وعلى العموم إذا كان الحكم الجزائي يفرض نفسه على القاضي الإداري وعلى سلطة التأديب فيما يؤكد من وقائع أو ينفىها، إلا ان تطبيق هذه القاعدة قد يعترضها إشكالات عدة مردها صدور القرار التأديبي قبل صدور الحكم الجزائي الذي قضى بعكس ما انتهى اليه القرار التأديبي لناحية إثبات أو انكار الوقائع المنسوبة إلى الموظف. فهنا يستلزمنا التمييز بين حالتين:

• **الحالة الأولى:** حينما يصدر القرار التأديبي ابتداءً بالبراءة استناداً إلى عدم ثبوت الوقائع من الناحية المادية، ثم يؤكد الحكم الجزائي بعد ذلك وجودها المادي، هنا لا مانع من العودة إلى المساءلة التأديبية

= م.ش.ل، قرار رقم 665 تاريخ 1999/7/5، حداد/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الثاني لعام 2003، ص 730.
- C.E. 21/7/1995, Capel, Rec. p.637.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 781 تاريخ 1995/6/7، راشد/الدولة، م.ق.إ، العدد 9، المجلد الثاني لعام 1996، ص 595.
(2) م.ش.ل، قرار رقم 242 تاريخ 2007/12/13، سلامة/الدولة، م.ق.إ، العدد 24، 2016، ص 363.
(3) م.ش.ل، قرار رقم 407 تاريخ 2003/4/1، الخازن/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الثاني لعام 2007، ص 738.
(4) م.ش.ل، قرار رقم 568 تاريخ 2005/6/20، المراد/الدولة، م.ق.إ، العدد 21، المجلد الثاني لعام 2009، ص 1076.
(5) م.ش.ل، قرار رقم 94 تاريخ 2002/11/11، مشيك/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الاول لعام 2007، ص 206.

استناداً إلى ان الواقعة التي أكد الحكم الجزائي وجودها تعد قرينة لا تقبل اثبات العكس، كما ان العودة إلى التأديب لا تعني إزدواجاً في العقاب، ما دام الفرض ان الموظف لم يعاقب في المرة الأولى⁽¹⁾.

● **الحالة الثانية:** حينما يستبق القرار التأديبي الصادر بالإدانة الحكم الجزائي الذي ينفي الوجود المادي للوقائع، في مثل هذه الحالة يبرز احتمالان:

-الأول: كون القرار التأديبي لم يصبح "نهائياً" بعد لعدم انقضاء مهلة الطعن، عندها بإمكان صاحب الشأن مراجعة القضاء لطلب إبطال هذا القرار⁽²⁾.

-الثاني: كون القرار التأديبي قد أصبح "نهائياً" لانصرام المهلة القانونية للمراجعة بشأنه، في هذه الحال استقر الاجتهاد على المبادئ التالية⁽³⁾:

1- عدم إمكانية فتح مهلة المراجعة القضائية من جديد⁽⁴⁾. والحل ذاته هو المعتمد أيضاً إذا سبق ورفض الطعن من القاضي الإداري قبل صدور الحكم الجزائي⁽⁵⁾.

2- إذا استند القرار التأديبي حصراً إلى وقائع قضى القاضي الجزائي لاحقاً بعدم صحتها، عندها من حق الموظف ان يطلب إعادة النظر في وضعه وعلى الإدارة ان تستجيب لطلبه تحت طائلة الطعن في قرار الرفض الصادر عنها⁽⁶⁾.

3- إذا كان قرار فرض العقوبة لم يستند فقط إلى الوقائع التي اعتبرها الحكم الجزائي غير صحيحة بل إلى وقائع وأفعال أخرى، فان هذا القرار لا يكون عندئذ مجرداً من أي سند قانوني على اعتبار ان نفي صحة بعض الوقائع التي قام عليها الجزاء يشكل ظرفاً جديداً من شأنه ان يدفع بالإدارة إلى إعادة النظر في وضعية الموظف، لتقرر بالنتيجة الإبقاء على العقوبة او الرجوع عنها⁽⁷⁾.

أما في حال قيام القاضي الإداري بتأكيد مشروعية قرار تأديبي انكر القاضي الجزائي لاحقاً وجود الأفعال التي بررت إتخاذها، فانه لا يجوز لصاحب الشأن ان يطعن مجدداً في قرار العقوبة لسبق الفصل في المراجعة القضائية⁽⁸⁾. إلا ان صدور الحكم الجزائي يرتب موجباً على الإدارة في إعادة النظر بوضع صاحب العلاقة طالما ان الأفعال المنسوبة اليه لم تثبت جزائياً. ويذهب جانب من الفقه المصري إلى وجوب معالجة هذا الوضع بتعديل تشريعي يجيز التماس إعادة النظر في الحكم التأديبي حتى تعيد السلطة التي اصدرته النظر في حكمها واضعة في الاعتبار ما جاء بالحكم الجزائي اللاحق عليه⁽⁹⁾.

ويطرح التساؤل هنا حول مدى حق الموظف في الحصول على تعويض: فانه طالما ان سبب فرض العقوبة أو أحد الأسباب الأساسية لفرضها بات مرتكزاً على وقائع غير صحيحة بفعل صدور الحكم الجزائي، فانه لا مجال إلا للقول بان هذه العقوبة هي فاقدة للمشروعية. ولكنها على الرغم من ذلك تبقى

(1) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 290.

(2) C.E. 25/6/1952, Moizant, Rec. p.332.

(3) René Chapus, Droit administratif général, Tome 2, 15^e édition, Montchrestien, Paris, 2001, p.334.

(4) C.E. 7/2/1958, Ferrandez, Rec. p.84; C.E. 17/7/1966, Goudinoux, Rec. p.469.

(5) C.E. 3/5/1963, Alaux, Rec. p.261.

(6) Arrêt Ferrandez, précité.

(7) يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، الموظف العام، بدون دار نشر، 2004، ص 230.

(8) يلاحظ هنا ان مجلس الدولة الفرنسي سمح في وقت سابق للقاضي الإداري بمراجعة القرار الصادر عنه ومن ثم اعلان بطلان العقوبة المتخذة احتراماً لحجية الحكم الجزائي، إلا ان هذا الحل لم يستمر طويلاً، يراجع بهذا الخصوص:

C.E. 5/12/1945, Richard, Rec. p.462.

(9) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 276؛ عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 292.

محصنة من الإبطال بسبب انصرام المهلة القانونية للطعن فيها، بيد ان الإدارة تبقى مسؤولة تجاه الموظف بالتعويض عليه عن الضرر الذي لحق به من جراء هذه العقوبة⁽¹⁾.

والمخالفة التأديبية كحال الجريمة الجزائية لا تقوم إلا بتوافر الركن المادي فيها، وهو يأخذ صورة تصرف خاطئ يؤاخذ عليه الموظف ويستوي في ذلك ان يكون هذا التصرف قد وقع من الموظف بصورة إيجابية بان أتى عملاً محظوراً عليه، أو ان يتخذ سلوكاً سلبياً يتمثل بالامتناع عن أداء واجب⁽²⁾. ولعله من الضروري ان نورد فيما يلي أهم ما استقرت عليه احكام القضاء الإداري وآراء الفقهاء بهذا الخصوص:

– يتعين ان يكون للتصرف الذي اتاه الموظف مظهراً مادياً ملموساً، ومن ثم فان مجرد التفكير في ارتكاب المخالفة لا يعد ذنباً يستوجب المؤاخذة، فالقانون لا يعاقب على النوايا والافكار طالما لم تخرج إلى حيّز الوجود الفعلي⁽³⁾. وتأسيساً على ما تقدم فان الموظف لا يسأل عن افكاره ومعتقداته طالما انه لم يسعى إلى نشرها وتطبيقها في محيط وظيفته. وفي هذا الاتجاه قضى مجلس الدولة الفرنسي بان المعتقد الديني لإحدى المدرسات لا يشكل بمفرده سبباً مقبولاً لمعاقبته بحجة انها لم تلتزم بالحياد التدريسي المفروض عليها⁽⁴⁾. وبدوره قام مجلس شورى الدولة اللبناني بإبطال قرار يقضي بمعاقبة موظف بسبب اعتناقه مبادئ احد الأحزاب "الأمر الذي يدخل ضمن نطاق حرية الرأي التي حماها الدستور"⁽⁵⁾.

– يجب ان يتمثل الركن المادي للمخالفة التأديبية في فعل محدد، أما الاتهامات العامة لا تصلح أساساً لمسؤولية الموظف المسلكية⁽⁶⁾. وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي برفضه الاعتراف بمشروعية العقوبة المستندة إلى سوء تصرفات الموظف في مجموعها دون تحديد لوقائع معينة⁽⁷⁾ أو إلى مجمل سلوكه سواء أكان هذا السلوك مهنيّاً أو أخلاقياً⁽⁸⁾. وتقرير وقوع الفعل المكوّن للركن المادي للمخالفة التأديبية متروك لتقدير جهة الادارة، ويخضع تقديرها في هذا الشأن لرقابة القضاء، حيث يكون بوسع القاضي الإداري ان يبطل قرار الجزاء إذا ما ثبت لديه عدم وقوع هذا الفعل على وجه اليقين.

– ان مسؤولية الموظف التأديبية تتحدد استناداً الى ما ارتكبه من أفعال يؤاخذ عليها⁽⁹⁾. وهذا يعني انه يقع باطلاً كل جزاء يوقع على غير من اقترف الخطأ التأديبي بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة، ما دام لم يصدر منه أي نشاط يعد مساهمة في وقوع المخالفة التأديبية. ويكون من نتيجة ذلك ان المسؤولية عن فعل الغير لا يعمل بها في المجال التأديبي، فالموظف يتحمل شخصياً تبعه العمل الذي يقوم به ولو كان هذا العمل خاضعاً لرقابة الرئيس التسلسلي⁽¹⁰⁾. كذلك يرفض الاجتهاد الإداري تطبيق مبدأ المسؤولية الجماعية في المجال التأديبي إذ ان المسؤولية التأديبية هي شخصية، فيتعين

(1) R. Chapus, Droit administratif général, Tome 2, op. cit, p.335.

(2) Serge Salon, Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, Thèse, LGDJ, Paris, 1969, p.100.

(3) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 642 لسنة 3 ق، جلسة 1958/6/21، مجموعة مبادئ السنة الثالثة، ص 1431.

(4) C.E. 28/4/1938, Weiss, Rec. p.379.

(5) م.ش.ل، قرار رقم 76 تاريخ 1972/7/14، بلوط/الدولة، م.إ. 1972، ص 215.

(6) Francis Delpérée, L'elaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, Thèse, LGDJ, Paris, 1969, p.74.

(7) C.E. 9/11/1945, Bérard, Rec. p.226; C.E. 8/3/1946, Dridi, Rec. p.416.

(8) C.E. 25/11/1932, Lanchy, Rec. p.1001; C.E. 23/3/1947, Dziri, Rec. p.219.

(9) C.E. 6/7/1960, Préfet de police, Rec. p.449.

(10) م.ش.ل، قرار رقم 427 تاريخ 2001/4/3، الشمالي ورفيقه/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الثاني لعام 2004، ص 594.

لإدانة الموظف ان يثبت انه قد شارك بارتكاب الفعل الذي يشكل المخالفة المسلكية⁽¹⁾. وعلى هذا الاساس، لا يجوز لأحدهم التذرع بمبدأ المساواة في الملاحقة التأديبية متى اختلفت عقوبته عن الآخرين، لان المساواة التي يفترضها المبدأ المذكور تكون في تطبيق القانون تطبيقاً سليماً ولا يمكن التمسك بها لمخالفة القانون. فضلاً عن ان وضع أي من المتهمين قد يختلف عن وضع غيره، فالفرد يتحمل مسؤولية تصرفاته الشخصية بمعزل عما ارتكبه غيره من أفعال⁽²⁾.

– يعتبر مجلس الدولة الفرنسي انه إذا استندت السلطة التأديبية في اتخاذ قرارها إلى عدة اسباب وكان بعضها خاطئاً، فان القاضي لا يبطل القرار لهذه العلة، بل يتمتع عن الإبطال إذا تبين ان الأسباب التي ثبت صحتها كافية لتبرير اتخاذ القرار⁽³⁾. وهو ما يؤكد عليه الاجتهاد المصري أيضاً بقضائه انه "لا يستلزم لمشروعية قرار الجزاء ثبوت كل الوقائع التي يستند عليها، وانما يقع صحيحاً ويعتبر قائماً على السبب المبرر له قانوناً، حتى ولو انتفت بعض هذه الوقائع، ما دامت الوقائع الاخرى تحمله"⁽⁴⁾. ويبدو ان الاجتهاد اللبناني قد اتخذ موقفاً مغايراً معتبراً انه "في حال فرض عقوبة تأديبية مبنية على عدة اسباب واحد منها على الأقل غير صحيح، أو لم يكن من شأنه ان يؤدي إلى فرض العقوبة فان مجلس شوري الدولة يعتبر في هذه الحالة ان العقوبة تفتقر إلى اساس قانوني ويبطل القرار المطعون فيه"⁽⁵⁾.

٢) الرقابة على التكيف القانوني للوقائع

ان رقابة القاضي الإداري لا تقف عند حدّ التثبت من صحة الوقائع المادية التي يستند اليها القرار التأديبي المطعون فيه بل تتعدى ذلك إلى التكيف القانوني لهذه الوقائع. ذلك انه لا يكفي ان تكون الوقائع المسندة إلى الموظف صحيحة، بل يجب أيضاً ان تكون بطبيعتها من الوقائع التي يجوز للسلطة التأديبية الاستناد اليها قانوناً في اتخاذ قرارها⁽⁶⁾.

فمن المقرر انه لا يجوز فرض عقوبة تأديبية إلا من أجل فعل يتصف بالخطأ، فإذا طعن بقرار العقوبة تعيّن على القاضي ان يتحقق عما إذا كانت الافعال التي أتاها الموظف تعد خطأ مسلكياً يبرر معاقبته أو مجرد سلوك عادي لا ينطوي عليه التأديب⁽⁷⁾.

وقد شرع مجلس الدولة الفرنسي في إرساء أسس هذه الرقابة ابتداء من العام 1914 بمناسبة فصله في قضية Gomel الشهيرة⁽⁸⁾، ثم توالى القرارات القضائية الآخذة بهذه الرقابة لتشمل مجال التأديب في الوظيفة العامة⁽⁹⁾. ولم يتوان القضاء الإداري اللبناني هو الآخر في إعمال هذه الرقابة معتبراً انه "على القاضي في معرض مراقبته شرعية العمل المشكو منه ان يتحقق قبل كل شيء من صحة الوقائع التي استند اليها القرار المعترض عليه ومن ثم اعطاء هذه الوقائع الوصف القانوني لمعرفة ما إذا كان الموظف ارتكب

(1) Frédéric Laurie, La faute disciplinaire dans la fonction publique, Tome 2, Presses Universitaires D`Aix-Marseille, 2002, P. 438.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 423 تاريخ 2009/5/19، الكردي/الدولة، م.ق.إ، العدد 25، 2018، ص 334.

(3) C.E. 21/2/1969, Kopacki, Rec. p.112; C.E. 6/5/1996, Rubio, Rec. p.148.

(4) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 21 لسنة 10 ق، جلسة 1965/5/24، مجموعة مبادئ السنة الرابعة عشر، ص 722.

(5) م.ش.ل، قرار رقم 396 تاريخ 2001/3/29، الحاج/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الثاني لعام 2004، ص 566.

(6) م.ش.ل، قرار رقم 277 تاريخ 2000/4/11، رزق/الدولة، م.ق.إ، العدد 15، المجلد الثاني لعام 2003، ص 535.

(7) C.E. 10/2/1950, Thouvenel, Rec. p.94; C.E. 8/3/1968, Plenel, Rec. p.168.

(8) C.E. 4/4/1914, Gomel, Rec. p.488.

(9) C.E. 15/3/1950, Dubois, Rec. p.794; C.E. 13/3/1953, Teissier, Rec. p.133.

مخالفة مسلكية يؤاخذ عليها"⁽¹⁾. ولا يختلف موقف القضاء الإداري المصري عن موقف نظيره الفرنسي واللبناني، فهو يمارس باستمرار رقابته على عملية التكييف القانوني للوقائع في مجال النزاعات التأديبية. فإذا نسبت الإدارة إلى موظف أموراً معينة وعاقبته على أساسها، فإنه لا يكفي أن تكون تلك الوقائع صحيحة، بل يجب أن تكون مكونة للجريمة التأديبية التي تستوجب توقيع العقاب⁽²⁾.

والجدير بالإشارة أن التشريعات الوظيفية في الانظمة المقارنة لم تتضمن تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية كما لم ترد الأفعال المكونة لهذه المخالفة على سبيل الحصر، ومن ثم فإن السلطة التأديبية تتمتع بسلطة تقدير واسعة في اسباغ وصف المخالفة على الفعل المنسوب إلى الموظف⁽³⁾. ولعل ذلك ابرز ما يميّز المخالفات التأديبية عن الجرائم الجزائية، فمبدأ لا جريمة بدون نص (sine lege nullum crimen) غير معمول به في النظام التأديبي، وإذا كان المشترع قد اقتصر على بيان بعض الواجبات الوظيفية التي يشكّل الخروج عليها خطأ يستلزم العقاب، فإن عدم وجود نص مانع لفعل معين، لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح، وإنما يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى في أي عمل يقع من الموظف خطأ مسلكياً إذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات الوظيفة العامة.

وفي مطلق الأحوال فإن التحديد الذي تجرّبه الإدارة للمخالفات المسلكية، يبقى خاضعاً لرقابة القاضي الإداري الذي يبطل القرار التأديبي متى وجد أن الإدارة قد أخطأت في عملية التكييف القانوني للوقائع المنسوبة إلى الموظف⁽⁴⁾. وبمراجعة آراء الفقهاء واجتهاد المحاكم نجد أن المخالفات التأديبية قد جرى تحديدها في ضوء الضوابط التالية:

- 1- المعيار الذي يؤخذ به لقياس الخطأ التأديبي ليس معياراً شخصياً يتركز في سلوك الشخص مرتكب الخطأ وإنما هو معيار موضوعي يقوم على أساس سلوك الشخص العادي. فإذا كان المعيار الشخصي عادلاً لأنه ينظر إلى الشخص ذاته، إلا أنه لا يحقق استقرار الأوضاع، فيتغير من موظف لآخر، لذلك من الأفضل الأخذ بالمعيار الموضوعي وأن كان هذا المعيار يستبعد الظروف الشخصية للموظف، إلا أنه يعتد بالظروف الخارجية العامة كالزمان والمكان والفئة التي ينتمي إليها الموظف المذنب⁽⁵⁾.
- 2- لا تقوم مسؤولية الموظف التأديبي لمجرد اتيانه الفعل الخاطيء وإنما يلزم أن يكون تصرفه نابعاً عن ارادة حرة، ومن ثم فلا مسؤولية على الموظف إذا كان فاقد الاختيار وقت ارتكاب الفعل⁽⁶⁾. فإذا تعرض الموظف لإكراه أثر على ارادته، فمن الطبيعي ألا يسأل عن مخالفة ارتكبها تحت تأثيره⁽⁷⁾. كذلك فإن الموظف الذي يرتكب الخطأ تحت سلطان القوة القاهرة، لا يجوز محاسبته عليه شرط أن يتعلق الأمر بحادث خارج عن ارادة الشخص، لا يمكن دفعه وتوقع حدوثه⁽⁸⁾. ومثال ذلك حالة الحرب التي تحول دون وصول الموظف إلى مركز عمله⁽⁹⁾، أو حالة إصابته بمرض مفاجئ يمنعه من تنفيذ المهام الموكلة إليه⁽¹⁰⁾.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 84 تاريخ 1998/11/4، فواز/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الأول لعام 2003، ص 95؛ و بذات الاتجاه: م.ش.ل، قرار رقم 78 تاريخ 2008/10/30، عكرة/الدولة، م.ق.إ، العدد 25، عام 2018، ص 23.

(2) محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم 194 لسنة 8 ق، جلسة 1955/10/19، مجموعة مبادئ السنة الثامنة، ص 7؛ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 470 لسنة 10 ق، جلسة 1965/6/12، مجموعة مبادئ السنة العاشرة، ص 1622.

(3) Roger Grégoire, la fonction publique, Dalloz, Paris, 2005, p.298.

(4) Raymond Odent, Contentieux administratif, Fascicule IV, Université de Paris, 1965-1966, p. 1340.

(5) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 86.

(6) F. Delpérée, op. cit, p.78.

(7) C.E. 11/2/1949, Hubert, Rec. p.73.

(8) A. Plantey, op. cit, p.450.

(9) C.E. 16/5/1947, Préfet de police, Pec. p.204.

(10) م.ش.ل، قرار رقم 731 تاريخ 1995/5/22، قزي/الدولة، م.ق.إ، العدد 9، المجلد الثاني لعام 1996، ص 560.

3- لا يعاقب الموظف إذا كان فاقد الإدراك لإصابته بجنون أو عاهة عقلية. فالأمراض العقلية تعد مانعاً من المسؤولية إذا كانت معاصرة لارتكاب الواقعة وترتب عليها فقدان الشعور والوعي⁽¹⁾. ولا يدخل في ذلك بدهاء فقدان الإدراك نتيجة شرب الكحول لأن الموظف يكون عندئذ قد ساهم بنفسه في فقدان وعيه وعليه تحمل نتائج أفعاله⁽²⁾. أما بخصوص الوضع الصحي للموظف، فإنه لا يشكل مبرراً لرفع المسؤولية عنه ما دام ذلك لا يؤثر على قدراته العقلية⁽³⁾، والاجتهاد يعتبر في هذا السياق، ان تقييم القاضي الجزائي لحالة الموظف العقلية لا يلزم سلطة التأديب التي تستقل في تقدير وضع صاحب الشأن⁽⁴⁾. كما انه باستطاعة هذه السلطة ان تباشر اجراءات التأديب دون عرض الموظف المعني على طبيب مختص⁽⁵⁾.

4- إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف ممارسة لحق مشروع كالطعن في قرارات الرؤساء عن طريق التقدم بمراجعات ادارية أو قضائية، لا يكون مثل هذا الفعل خطأ تأديبياً شريطة ان لا يتخذ هذا الحق وسيلة للتشهير أو التطاول على الغير والإساءة إليهم⁽⁶⁾. ثم ان مجلس الدولة الفرنسي، رفض التسليم بقانونية الجزاء إذا ارتكب الموظف المخالفة بسبب قيامه بواجب اسمى من واجبات الوظيفة، كهجر العمل للمشاركة في الدفاع عن الوطن وقتال الأعداء⁽⁷⁾. ولا يسأل الموظف ايضاً إذا ثبت ان ارتكاب المخالفة كانت تنفيذاً لأوامر الرؤساء، ففي هذا الحالة تقع المسؤولية على مصدر الأمر وحده باعتبار ان الموظف ملزم بإطاعة الرؤساء بحيث يشكل الاخلال بهذا الواجب مخالفة يعاقب عليها⁽⁸⁾.

ومتى انتقت اسباب الاعفاء من المسؤولية عوقب الموظف عن المخالفة التي ارتكبتها، فإذا تعمّد ارتكاب الفعل المخطئ كانت المخالفة قصدية اما إذا انصرفت ارادته إلى إتيان النشاط دون تحقيق النتيجة الواقعة كانت المخالفة غير قصدية⁽⁹⁾. ويستوي بعد ذلك ان تكون هذه المخالفة نتيجة القيام بعمل مادي، كالتهجم على الرؤساء، أم نتيجة القيام بتصرف قانوني، كالتوقيع على معاملة خلافاً للأصول. كما يستوي ان تتخذ المخالفة شكلاً إيجابياً، كالمشاركة في إضراب محظور، أم شكلاً سلبياً، كالامتناع عن تنفيذ أوامر الرئيس. ولا يشترط في جميع الأحوال ان يترتب على المخالفة ضرر ما، فالضرر ليس ركناً من أركان المسؤولية التأديبية، وان كان محل اعتبار عند توقيع العقاب⁽¹⁰⁾.

والأصل ان الأخطاء التأديبية ترتكب اثناء أداء العمل الوظيفي أو بسببه، وذلك بمخالفة ما تفرضه من واجبات وما تنهي عنه من محظورات. وقد ترد هذه الواجبات والمحظورات في نصوص صريحة او قد تملحها طبيعة العمل الوظيفي ذاته. فمن ناحية هناك واجبات إيجابية وسلبية صريحة يتعين على الموظف الالتزام بها، فإذا خرج عليها كان مخالفاً⁽¹¹⁾. وقد وردت هذه الواجبات في مجالات متفرقة، منها

(1) C.E. 8/11/1961, Rivals, Rec. p.1077; C.E. 2/7/1980, Pruvot, Rec. p.297.

(2) C.E. 22/6/1962, Pimounet, Rec. p.1004; C.E. 15/10/1971, Buscail, Rec. p.613.

(3) C.E. 15/6/1955, Laborde, Rec. p.320; C.E. 30/3/1977, Bazerque, Rec. p.879.

(4) C.E. 29/4/1960, Lepron, Rec. p.284.

(5) C.E. 8/6/1966, Fayout, Rec. p.1010.

(6) R. Chapus, Droit administratif général, Tome 2, op. cit, p.336.

(7) C.E. 16/5/1950, Faure, Rec. p.291.

(8) C.E. 10/4/1959, Villeneuve, Rec. p.228.

(9) F. Delpérée, op. cit, p.78.

(10) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 81.

(11) م.ش.ل، قرار رقم 96 تاريخ 2002/11/11، خليفة/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الاول لعام 2007، ص 211.

ما تضمنته قوانين الوظيفة العامة من تحديد لما يجب على الموظف أدائه وما يتعين عليه تجنبه، ومنها ما ورد في قوانين أخرى⁽¹⁾.

كما ان للوظيفة من ناحية اخرى مقتضيات لا تعلنها القوانين والانظمة، وهي مقتضيات يجب على الموظف مراعاتها باعتبارها لصيقة بالوظيفة، فعليه دائماً التزام الحياد في عمله، وان أي خرق لهذا المبدأ يشكل مخالفة مسلكية تستوجب المساءلة ولو لم يرد نص بها⁽²⁾.

وهكذا فان الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة يتعذر جمعها لتعددتها وتباين موضوعاتها بحيث يعود للجهات الإدارية سلطة وصف الفعل الذي ينسب إلى الموظف وردّه إلى الاخلال بالواجبات الوظيفية ام لا، ومن ثم لا يمكن حصر المخالفات التأديبية مقدماً على خلاف ما يجري في مجال قانون العقوبات⁽³⁾.

ولا تقتصر مسؤولية الموظف على ما يرتكبه من أفعال في نطاق الوظيفة العامة، بل تمتد هذه المسؤولية كذلك لتشمل الأفعال التي يرتكبها خارج نطاق عمله بوصفه فرداً من الناس، إذ ان الموظف مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها، ولا يجوز ان يصدر منه ما يمكن ان يعتبر مناقضاً للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له، حتى إذا حصل ذلك عدّ تصرفه مخالفة مسلكية تستلزم العقاب.

وتطبيقاً لذلك، اعتبر مجلس الدولة ان ضابط الشرطة الذي كان يقود سيارته الخاصة في حالة من السكر الشديد خارج أوقات الخدمة، فتسبب بحادث سير، انما ارتكب خطأ مسلكياً يستوجب عقوبة تأديبية⁽⁴⁾. والحل ذاته تقرر بالنسبة إلى موظف الذي، على اثر مشاجرة بينه وبين احد جيرانه في السكن، اطلق عياراً نارياً على هذا الأخير، الأمر الذي يلحق ضرراً معنوياً كبيراً في سمعة ادارته ويمسّ مكانتها⁽⁵⁾. كذلك فان افراط موظف بالشرب وظهوره امام الناس بحالة سكر بين، يشكل ذنباً هاماً يبرر معاقبته⁽⁶⁾. وذهب مجلس الدولة أيضاً إلى ان معاشره موظف لأشخاص سوء، من شأنه ان يؤثر سلباً على ثقة الناس بهذا الموظف وبالإدارة التي ينتمي إليها، مما يستوجب معاقبته مسلكياً⁽⁷⁾.

ومع كل ما تقدّم فانه يبقى ان نشير إلى عدد من الإيضاحات التي يمكن إيجازها بالتالي

أ- ان تقدير الطابع الخاطئ للأفعال المنسوبة إلى الموظف، يجب ان يتم في بعض الحالات، بالنظر إلى رتبة الموظف وإلى طبيعة عمله⁽⁸⁾. فالاجتهاد مستقر على ان توصيف الأفعال المرتكبة، باعتبارها مخالفات مسلكية، يجب ان يحصل في ضوء المنصب الذي يشغله الموظف والمهام المسندة إليه⁽⁹⁾.

ب- لا يجوز للسلطة التأديبية ان تخلط بين التصرف الخاطئ وبين عدم الكفاءة المهنية، فالتأديب يفترض الخروج عن واجبات الوظيفة بينما عدم الكفاءة المهنية لا تشكل بحد ذاتها خطأ من شأنه معاقبة

(1) اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني ان مخالفة احكام المادة 30 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة تشكّل خطأ مسلكياً يستوجب الجزاء، يراجع بهذا الخصوص: م.ش.ل، قرار رقم 433 تاريخ 2001/4/3، نجم/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الثاني لعام 2004، ص 609.

(2) C.E. 3/5/1950, Jamet, Rec. p.274; C.E. 8/11/1985, Rudent, Rec. p.316.

(3) Jean-Francois Lachaume, La fonction publique, Dalloz, Paris, 1992, p.79.

(4) C.E. 5/12/1980, Bluteau, Rec. p.777.

(5) C.E. 24/6/1988, Chamand, Rec. p.258.

(6) C.E. 4/6/1951, Demolin, Rec. p.227.

(7) C.E. 6/4/1951, Athiel, Rec. p.758.

(8) F. Delpérée. op. cit, p.190; S. Salon, op. cit, p.80.

(9) C.E. 22/6/1949, Féry, Rec. p.298; C.E. 6/4/1951, Athiel, Rec. p.758.

الموظف ما دام انه لا يمكن ان يعزى اليه مخالفة معينة⁽¹⁾. فقد جاء في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي ان سوء تنظيم العمل من قبل الموظف المسؤول لا يبرر العقوبة المفروضة عليه إذا كان مرده عدم كفاءة مهنية وليس خطأ وظيفياً⁽²⁾. كذلك فان عدم قدرة معلّمة على ضبط التلاميذ أثناء حصة تعليمية لا يشكّل مخالفة مسلكية بل يدل على عدم تمتع هذه المعلّمة بالمؤهلات والمهارات اللازمة، وعليه فان الجزاء التأديبي المقرر يقع باطلاً⁽³⁾.

ت- ان حجية القضية المحكوم بها الناجمة عن الأحكام الجزائية والمتعلقة بالوصف القانوني للأفعال المنسوبة إلى الموظف، لا تقتيد الإدارة والقاضي الإداري، خلافاً لما هي عليه الحال بالنسبة لوجود الأفعال التي تثبتتها هذه الاحكام، ذلك ان السلطات التأديبية في تقديرها للمخالفات المسلكية تلتزم ضوابط الوظيفة العامة، بما تتضمنه من حقوق وواجبات دون غيرها، وبالتالي ليس لسلطة التأديب ان تقتيد بضوابط قانون العقوبات، فإذا قضى القاضي الجزائي بتبرئة الموظف الملاحق امامه، لان الأفعال المنسوبة إليه لا تشكل جرماً جزائياً، فان ذلك لا يمنع الإدارة من فرض عقوبة تأديبية على هذا الموظف إذا تبين لها ان الافعال ذاتها تشكل خطأ مسلكياً⁽⁴⁾. وبالمقابل إذا اعتبر القاضي الجزائي ان الافعال المنسوبة إلى الموظف تؤلف جرماً جزائياً، فانه لا يجوز للإدارة ان تستنتج حكماً، وبدون تمحيص، انها تشكل مخالفة تأديبية⁽⁵⁾.

ث- من شأن العفو عن المخالفة التأديبية ان يزيل عن الفعل المرتكب صفة الخطأ فتمحى المخالفة من اساسها، ويعتبر الموظف وكأنه لم يرتكب اي ذنب يستوجب الجزاء⁽⁶⁾. وعلى هذا الأساس، فان العقوبة التأديبية المفروضة استناداً إلى أفعال شملها العفو تعتبر باطلة⁽⁷⁾، ويتوجب على القاضي اثاره هذا البطلان تلقائياً لارتباط احكام العفو بالانتظام العام⁽⁸⁾. والاصل ان العفو يصيب التوصيف القانوني للأفعال المرتكبة فقط، بمعنى انه لا يجوز للإدارة ان تستند إلى الافعال المعفو عنها من أجل معاقبة الموظف⁽⁹⁾، إلا ان هذه الافعال تبقى قائمة بذاتها ويجوز للإدارة ان تستند إلى وجودها لاتخاذ تدبير آخر لا يكون له طابع التأديب⁽¹⁰⁾.

(1) F. Delpérée, op. cit, p.73.

(2) C.E. 28/2/1962, Léandri, Rec. p.269.

(3) C.E. 25/3/1988, Rymdzionek, requête n° 84889 <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(4) يراجع بهذا الخصوص:

- م.ش.ل، قرار رقم 809 تاريخ 1997/7/7، ثابت/الدولة، م.ق.إ، العدد 12، المجلد الثاني لعام 1998، ص 648.

- C.E. 19/11/1955, Dupoux, Rec. p. 552; C.E. 11/5/1956, Chomat, Rec. p.200.

(5) C.E. 6/5/1996, Rubio, Rec. p.148.

(6) S. Salon, op. cit, p.274; F. Laurie, op. cit, p.457.

(7) C.E. 22/1/1960, Rey, Rec. p.50.

(8) A. Plantey, op. cit, p.484.

(9) R. Odent, op. cit, p.1350.

(10) R. Chapus, Droit administratif général, Tome 2, op. cit, p.344.

ثانياً: العيب المتصل بمحل القرار التأديبي (عيب مخالفة القانون)

محل القرار الإداري بوجه عام، هو الأثر القانوني الذي يحدثه أو يسببه أو يلحقه القرار الإداري على التنظيم القانوني القائم وذلك بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه. فالقرار التأديبي بعزل موظف يكون موضوعه إنهاء العلاقة القانونية التي تربط الموظف بجهة الإدارة⁽¹⁾. ويطلق على عيب المحل أيضاً عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق وذلك لأن أي عيب يشوب القرار الإداري إنما يعتبر مخالفة للقانون بالمعنى الواسع إذ أن القانون هو الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة أركان القرار الإداري. ولا يقتصر هذا العيب على مخالفة النصوص التشريعية أو التنظيمية الصريحة، بل يشمل، بجانب هذه النصوص، جميع المصادر التي تنشأ عنها قواعد قانونية، لذلك أثر البعض أن يطلق على هذا العيب "مخالفة القاعدة القانونية"، وهو تعبير يظهر بوضوح المعنى المقصود من العيب المذكور⁽²⁾.

وإذا كان محلّ القرار التأديبي هو الجزاء الموقّع على الموظف، فإن هذا الجزاء محكوم بمبادئ أساسية تؤمّن للموظف ضمانات جوهرية مقابل ما تتمتع به الإدارة من سلطات واسعة في توقيع العقاب، فإذا خرجت الإدارة على هذه المبادئ يكون القرار التأديبي مشوباً بعيب في محله مما يؤدي إلى بطلانه. وعليه سوف نبحث في المبادئ التي يقوم عليها الجزاء التأديبي على النحو الآتي:

أ) مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يقصد بهذا المبدأ أن العقوبة التي توقعها السلطة التأديبية، أي كانت هذه السلطة، يجب أن تكون من عداد العقوبات التي نص عليها القانون حصراً⁽³⁾. وهذا يعني أن هذه السلطة لا تملك حق فرض جزاء من عندياتها مهما كان هذا الجزاء متلاءماً مع المخالفة المرتكبة وحتى لو تم ذلك برضى الموظف وموافقتة، لأن مركز الموظف تنظيمي مستمد من القانون مباشرة، فلا يجوز الاتفاق على عكسه⁽⁴⁾.

فإذا كانت السلطة التأديبية تتمتع، فيما خص تحديد الأخطاء المسلكية، باختصاص تقديري، فإنها على العكس من ذلك، مقيدة بالنص بشكل صارم فيما يتعلق بفرض العقوبات المسلكية. وهذا يعني أنه يتوجب على السلطة التأديبية احترام الحصر التشريعي للعقوبات المسلكية، الأمر الذي لا يجوز لها معه توقيع جزاء لم يورده المشترع عملاً بالمبدأ السالف ذكره. وهو ما يؤكد عليه مجلس شورى الدولة اللبناني بقوله: "إن العقوبات التأديبية منصوص عليها بصورة حصرية في نظام الموظفين وليس باستطاعة السلطة فرض عقوبات تأديبية أخرى عملاً بقاعدة لا عقوبة بدون نص"⁽⁵⁾.

وفي فرنسا قضى مجلس الدولة هناك بأنه يتعين اعتبار جميع الإجراءات التأديبية غير مشروعة في حال كونها غير منصوص عليها ضمن قائمة العقوبات التأديبية الواردة في القانون⁽⁶⁾، كما حظر المجلس فرض أي عقوبة غير منصوص عليها في السلم التدريجي للعقوبات الواردة في النظام العام للموظفين⁽⁷⁾.

(1) محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 103.

(2) ادوار عيد، مرجع سابق، ص 190.

(3) R. Catherine, op. cit, p.168; A. Plantey, op. cit, p.471.

(4) يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص 247.

(5) م.ش.ل، قرار رقم 493 تاريخ 1997/4/22، الخوري/الدولة، م.ق.إ، العدد 12، المجلد الثاني لعام 1998، ص 43؛ وبذات الإتجاه: م.ش.ل، قرار رقم 10 تاريخ 2002/10/7، فخري/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الأول لعام 2007، ص 25.

(6) C.E. 26/10/1951, Delamotie, Rec. p.724.

(7) C.E. 12/6/1942, Belpomme, Rec. p.645; C.E. 13/10/1965, Brisson, Rec. p.972.

وبدورها ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى وجوب تقيّد جهة التأديب المختصة بمبدأ شرعية العقوبة، وذلك بمناسبة طعن اقامه أحد أعضاء هيئة التدريس في قرار تأديبي صادر بحقه لتضمنه عقوبة لا تتدرج في عداد العقوبات المقررة قانوناً مما يصمها بعدم المشروعية ويجعل ذلك القرار حرياً بالإبطال⁽¹⁾.

وإذا كان مبدأ الشرعية في النظام الجزائي يشمل الجريمة والعقوبة معاً، إلا ان هذا المبدأ لا يجد مداه الكامل في التأديب لاقتصاره على العقوبات دون الجرائم حيث يستحيل رصد عقوبة محددة لكل جريمة بذاتها لعدم إمكان حصر المخالفات التأديبية. وقد غنى عن ذلك تدرج العقوبات المسلكية التي اوردها المشترع في صورة حصرية مجملة، بحيث تستطيع السلطة التأديبية ان تنتقي منها ما يتناسب مع جسامة الذنب المرتكب مع خضوعها في ذلك لرقابة القضاء وذلك على نحو ما سوف نرى لاحقاً.

وبهذا المعنى يقول مجلس شورى الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2007/1/18 : "وبما ان مبدأ لا عقوبة بدون نص في التنازع التأديبي مفاده انه لا يمكن للمرجع التأديبي فرض عقوبة بحق الموظف الملاحق إلا من بين تلك المحددة في سلم العقوبات المنصوص عليها، وبما ان المبدأ المذكور يقتصر على شرعية العقوبات في الحقل التأديبي، ولا يمتد إلى شرعية الجرائم كما هو الحال في القانون الجزائي، حيث ينبغي ان يكون الفعل المعاقب عليه منصوصاً في القانون ومصنفاً على انه جرم تقابله عقوبة محددة"⁽²⁾.

ويستتبع حصر العقوبات المسلكية التزام سلطة التأديب بالحدود المقررة للجزاءات من حيث نوعها ومقدارها ومدتها، فلا يجوز إضافة جزاءات غير واردة في القانون⁽³⁾. ومن تطبيقات القضاء الإداري لقاعدة وجوب التقيّد بحدود العقوبات التأديبية، رفض مجلس الدولة الفرنسي التسليم بشرعية عقوبة انزال الرتبة إذا كان من مقتضى تطبيقها وضع الموظف المعني خارج الجسم الوظيفي الذي ينتمي إليه على اعتبار ان مثل هذا الإجراء غير منصوص عليه في قائمة العقوبات⁽⁴⁾.

كما يترتب على مبدأ شرعية العقوبات التأديبية نتيجة هامة، وهي أعمال التفسير الضيق فيما يتصل بتفسير وتطبيق العقوبات المسلكية وبالتالي فلا مجال للتوسع في الصلاحيات المعطاة للسلطة المختصة من اجل فرضها حرصاً على ضمان الحريات والحقوق الفردية للموظفين⁽⁵⁾. وقد قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بأن "السلطة التأديبية غير مخولة بابتداع عقوبة جديدة ولو عن طريق القياس على عقوبات حددها القانون على سبيل الحصر لا المثال"⁽⁶⁾. ولا يتحقق ذلك في حال كانت العقوبة المتخذة لا تختلف في مضمونها عن العقوبة المنصوص عليها، كما لو قضى القرار التأديبي بتأخير تدرج الموظف المعني لمدة ستة شهر بينما القانون المطبّق قد تضمن عبارة "تأخير الزيادة الدورية ستة أشهر على الأكثر"، فالتباين

(1) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 8386 لسنة 44 ق، جلسة 2001/4/15، مجموعة مبادئ السنة السادسة والاربعون، ص 1429.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 230 تاريخ 2007/1/18، الحاج/الدولة، م.ق.إ، العدد 23، المجلد الاول لعام 2012، ص 525.

(3) J. Mourgeon, op. cit, p.116.

(4) C.E. 18/10/1995, requête n° 120349, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>: "qu'ainsi la décision attaquée de rétrogradation de M.X... ayant eu pour effet de l'évincer du corps auquel il appartenait, a constitué une sanction qui, n'étant pas prévue à l'échelle légale des peines, était entachée d'excès de pouvoir".

(5) م.ش.ل، قرار رقم 210 تاريخ 1968/12/16، ط.ع/الدولة، م.إ. 1969، ص 93.

(6) م.ش.ل، قرار رقم 43 تاريخ 2002/10/22، المتني/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الاول لعام 2007، ص 96.

الحاصل هنا بين النص وما قضي به هو لغوي لا يطل المضمون، ومن ثم لا مبرر لإبطال القرار التأديبي⁽¹⁾.

يمكننا ان نستخلص مما تقدم انه يمتنع على جهات التأديب الإتيان بعقوبات غير واردة في القانون. ولذا، عمدت التشريعات في الدول التي نحن بصدد دراستها إلى تحديد سلم للجزاءات التأديبية المختلفة التي يمكن فرضها على الموظفين، ولا يمكن بالمطلق فرض غيرها تحت طائلة البطلان، وان الدفع بهذا البطلان يتعلق بالانتظام العام وبالتالي يقتضي إثارته عفواً وان لم يدل به احد الفرقاء في الدعوى⁽²⁾.

(ب) مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

يعني مبدأ وحدة الجزاء التأديبي عدم جواز معاقبة الموظف بأكثر من عقوبة واحدة عن المخالفة المرتكبة، وبعبارة أخرى لا يجوز ان يكون الموظف محلاً لإجراءين تأديبيين بسبب ذات الخطأ⁽³⁾. وهذا الامر من البديهيات التي تقتضيها اعتبارات العدالة والمصلحة الاجتماعية لان منطوق الأمور يحتم عدم مجازاة المخطئ مجدداً على افعال كانت سبباً لعقابه في المرة الأولى⁽⁴⁾. كما يجد هذا المبدأ مبرره ايضاً في ضرورة احترام نهائية العقوبة التي صدرت بحق الموظف عن فعل سبق وارتكبه، وان القول بغير ذلك سيشكل مساساً بحجية تلك العقوبة سواء كانت السلطة الصادرة عنها إدارية أم قضائية⁽⁵⁾.

ويعتبر اجتهاد القضاء الإداري ان مبدأ وحدة الجزاء التأديبي هو من المبادئ العامة للقانون، وعلى السلطة التأديبية بالتالي الالتزام به دون الحاجة لأي نص⁽⁶⁾. وتأسيساً على ذلك يذهب مجلس شورى الدولة اللبناني إلى أن هذه القاعدة هي "تكريس لمبدأ عام مطبق في الميدان التأديبي كما في الميدان الجزائي مفاده ان عقوبة واحدة يمكن انزالها بسبب فعل او خطأ واحد. وهذا المبدأ يدخل في فئة المبادئ العامة القانونية التي لا يجوز استبعادها الا بموجب نص قانوني صريح"⁽⁷⁾.

ولم يغفل بعض التشريعات الوظيفية الأخذ بهذا المبدأ صراحة لما يشكله من ضمانة هامة للموظف محل المساءلة التأديبية، من ذلك مثلاً التشريع اللبناني الذي نصّ في المادة 59 (الفقرة الثامنة) من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 على انه "لا يجوز ان تفرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها ولم تكن العقوبة الثانية صادرة عن مجلس التأديب او عن رئيس اعلى، وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الاولى". والملاحظ ان المادة 56 من المرسوم الاشتراعي ذاته اعطت الحق لكل مرجع من المراجع التي يتبع لها الموظف بعد ان يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته، ان يقترح على المرجع الذي يعطوه اتخاذ عقوبة اشد. وهذا يعني انه لولا الحظر الوارد في المادة 59 لكان بالإمكان تصور فرض اكثر من عقوبة واحدة عن الخطأ المسلكي الواحد، فأنت المادة 59 لتزيل هذه الفرضية وتؤكد على حظر تعدد العقوبات التأديبية عن ذات الفعل⁽⁸⁾.

أما بالنسبة للتشريعين الفرنسي والمصري، فلا يتضمنان نصوصاً وضعية مشابهة، غير ان المبدأ المذكور مكرّس بقوة من قبل القضاء الإداري في كل من البلدين كما هو الحال عليه في لبنان.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 76 تاريخ 2008/10/30، ابي خليل/الدولة، م.ق.إ، العدد 25، عام 2018، ص 19.

(2) C.E. 24/11/1982, Ministre des Transports, Rec. p.720.

(3) A. Plantey, op. cit, p.471.

(4) F. Delpérée, op. cit, p.113.

(5) J. Mourgeon, op. cit, p.301.

(6) C.E. 23/4/1958, Commune de Petit-Quevilly, AJDA 1958, p.383.

(7) م.ش.ل، قرار رقم 416 تاريخ 2006/4/19، كرم/الدولة، م.ق.إ، العدد 22، المجلد الثاني لعام 2011، ص 777.

(8) C. Moallem, op. cit, p.260.

ففي فرنسا استقر مجلس الدولة على عدم جواز معاقبة الموظف بأكثر من عقوبة تأديبية عن المخالفة المرتكبة ولو كانت العقوبات المفروضة عليه من ضمن تلك الواردة في القانون⁽¹⁾. وفي مصر فقد دأب الاجتهاد في احكامه العديدة على الأخذ بهذا المبدأ، ومن احكام المحكمة الإدارية العليا بهذا الشأن ما قرره من انه " إذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عليه عن السلوك ذاته، ما دام هو عين الجريمة التأديبية"⁽²⁾.

وبدوره قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بان: "القانون وان كان لا يجيز ان يتحمل الموظف عقوبتين من اجل مخالفة واحدة غير انه ليس ما يمنع من فرض هاتين العقوبتين عن هينتين مختلفتين بشرط ان تنفذ العقوبة الأشد بحق الموظف موضوع العقوبة، وحيث انه يقتضي، والحالة ما ذكر، تنفيذ العقوبة الأشد، وعلى المستدعي ان يقدم طلباً بذلك إلى الإدارة التابع لها، وفي حال عدم التقيد بهذه القاعدة القانونية، يصبح من حقه الطعن بذلك"⁽³⁾.

وإذا كان الاجتهاد الإداري قد جرى على قاعدة عدم جواز تعدد الجزاء باعتبارها من المبادئ القانونية العامة، إلا ان تطبيق هذا المبدأ يستلزم توافر عدد من الشروط نشير إليها فيما يلي:

- 1- يشترط لإعمال هذا المبدأ ان يكون النظام القانوني الذي ينتمي إليه العقوبات المتخذة واحداً، فإذا اختلفت أوصاف الفعل المرتكب نتيجة تعدد النظم التي يخضع لها، عندها لا نكون في نطاق التعدد العقابي المحظور تأديبياً⁽⁴⁾. وعلى هذا الاساس، لا يشكل اخلالاً بالمبدأ المذكور معاقبة جندي عملاً بالنظام العسكري ومن ثم مجازاته استناداً إلى نظام الوظيفة العامة⁽⁵⁾. وانطلاقاً من استقلالية الملاحقة التأديبية عن الملاحقة الجزائية، فان الفعل ذاته يمكن ان يكون محلاً لعقوبة تأديبية وأخرى جزائية دون ان يعد ذلك خرقاً لمبدأ وحدة الجزاء التأديبي⁽⁶⁾. وقد نص القانون اللبناني على هذه القاعدة بموجب احكام المادة 54 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 حيث جاء فيها: "لا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء امام المحاكم المدنية او الجزائية المختصة".
- 2- ليس ثمة ما يمنع الادارة المختصة ان تتخذ بحق الموظف المعاقب تدابير أخرى لا تعتبر في ذاتها عقوبات تأديبية، إذا ما رأت ان مصلحة المرفق العام تقتضي ذلك. فلا يعتبر تعدداً في الجزاء الملاحظات التي تبديها سلطات التأديب لتلافي وقوع أخطاء مماثلة مستقبلاً. ومن ذلك اقتراح نقل الموظف إلى عمل آخر، أو ألا يعهد إليه بعمل معين إذا ما ثبت ان الظروف المحيطة بهذا النوع من العمل قد تدفعه إلى ارتكاب المحذور⁽⁷⁾. ومن ذلك أيضاً تنبيه الموظف المخطئ إلى خطورة العودة إلى ارتكاب المخالفة التي عوقب من أجلها⁽⁸⁾.

(1) C.E. 11/7/1939, Lauvergeon, Rec. p.469; C.E. 15/7/1955, Chrestia-Blanchine, Rec. p.446; C.E. 2/11/1957, Bertault, Rec. p.575; C.E. 24/6/1960, Trollet, Rec. p. 423; C.E. 20/6/1993, Ausina, Rec. p.188.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 686 لسنة 3 ق، جلسة 1957/12/14، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 8، ص 439.

(3) م.ش.ل، قرار رقم 255 تاريخ 1971/10/14، الخطيب/الدولة، م.إ. 1972، ص 47.

(4) R. Odent, op. cit, p.1358, J. Mourgeon, op. cit, p.302; F. Delpérée, op. cit, p.114.

(5) C.E. 23/5/1928, Schauf, Rec. p.665.

(6) C.E. 16/6/1944, Hervé, Rec. p.173; C.E. 9/3/1951, Hay, Rec. p.150; C.E. 2/10/1963, Boussard-Billier, Rec. p.470.

(7) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 394.

(8) C.E. 19/4/1907, Hylis, Rec. p.350; C.E. 17/2/1989, Garcin, Rec. p.59.

3- لا يعد من قبيل تعدد العقوبات التأديبية، ان يعاقب الموظف عن المخالفة الواحدة بعقوبة اصلية وأخرى تبعية. فالعقوبة الاصلية هي التي يكون هدفها المباشر العقاب حيث توقع استقلاً دون تعليق توقيعها على عقوبة أخرى، اما العقوبة التبعية فانها لا تستهدف مباشرة العقاب وانما تأتي تبعاً للحكم بعقوبة أصلية أو تكملة لها. ومن ثم لا تعارض مع المبدأ المذكور ان توقع السلطة التأديبية المختصة بالإضافة إلى العقوبة الأساسية عقوبة أخرى ملحقه بها نص عليها القانون صراحة⁽¹⁾.

4- ذهب مجلس الدولة الفرنسي الي تقييد قاعدة عدم تعدد العقوبات، بحصرها بالنسبة إلى سلطة تأديبية واحدة، بمعنى انه إذا مارست سلطة معينة اختصاصها التأديبي عن وقائع ما فانه يتعدّر عليها ان تعود وتمارس هذا الاختصاص مرة أخرى عن الوقائع ذاتها⁽²⁾. وبخلاف ذلك لا يعد خرقاً للقاعدة المشار اليها إذا كان الموظف تابعاً لأكثر من جهة ادارية حيث يحق لكل من هذه الجهات معاقبته عما ارتكبه من مخالفات إذا كان هذا من ضمن اختصاصها. ويتحقق هذا الوضع في حالة انتداب الموظف إلى وظيفة أخرى بحيث يعود تأديبه إلى إدارته الأصلية وإلى الإدارة التي انتدب إليها⁽³⁾. ويطبّق الحكم ذاته إذا عوقب الموظف من قبل السلطة المختصة ثم قامت السلطة التي تعلوها بتوقيع جزاء آخر اقر المشترك لها صلاحية توقيعها⁽⁴⁾.

ج) مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي

يفهم بهذا المبدأ ان الجزاء لا يرتب أثره إلا من تاريخ توقيعه، ولا يجوز إطلاقاً ان ينسحب هذا الاثر إلى تاريخ سابق، وليس ذلك إلا تطبيقاً لما تقضي به المبادئ القانونية العامة من عدم رجعية القرارات الإدارية⁽⁵⁾. فلا يجوز إذا ان يرتد أثر العقوبة المسلكية إلى تاريخ المخالفة مهما بلغت جسامتها او حداثة ارتكابها، تحت طائلة ابطال القرار القاضي بفرضها⁽⁶⁾.

ويطبّق هذا المبدأ حتى في الحالات التي يتم فيها ابطال القرار التأديبي لعلّة شكلية، فلا يجوز عند العودة إلى اتخاذ قرار جديد على الوجه الصحيح، اعطاء هذا القرار اثرأ رجعيأ يعود إلى تاريخ توقيع العقوبة الباطلة⁽⁷⁾.

ويأخذ مجلس الدولة الفرنسي بمبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي في العديد من قراراته، فقد قضى بان القرارات التأديبية لا تنتج اثارها إلا من تاريخ تبليغها إلى ذوي الشأن ولا يجوز ان ينسحب اثرها إلى ما قبل ذلك تحت طائلة البطلان⁽⁸⁾.

وبدوره فان مجلس شوري الدولة اللبناني يرفض التسليم بمشروعية الجزاء التأديبي متى انطوى على مخالفة لأحكام المبدأ المذكور، فقد جاء مثلاً:

(1) C.E. 25/2/1948, Fondeville, Rec. p.93; C.E. 5/12/1951, Vavasseur, Rec. p.571.

(2) F. Delpérée, op. cit, p.114.

(3) C.E. 16/7/1947, Ben Hadj, Rec. p.319; C.E. 8/6/1962, Frischmann, Rec. p.382.

(4) C.E. 16/1/1935, Van Thuong, Rec. p.54; C.E. 4/5/1962, Lacombe, Rec. p.300.

(5) A. Plantey, op. cit, p.471.

(6) C.E. 20/7/1951, Ducommun, Rec. p.422.

(7) C.E. 6/6/1952, Pourcher, Rec. p.297.

(2) C.E. 22/11/1924, Jouzier, Rec. p.955; C.E. 25/6/1954, Olivier, Rec. p.386; C.E. 8/6/1990, Rondeau, requête n° 76541, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>: "Considérant, toutefois, que la décision attaquée ne pouvait prendre effet à une date antérieure à celle de sa notification".

"حيث ان القرار 165 تاريخ 2 نيسان 1955 قضى بتأخير ترقية المستدعي لمدة سنة اعتباراً من 7 كانون الثاني 1955، أي انه أعطي مفعولاً رجعيّاً لتاريخ سابق يعود إلى ما يقارب الثلاثة أشهر، وحيث ان الادارة تبرر هذا المفعول الرجعي بأنه يجب ان يعود إلى تاريخ المخالفة التي من أجلها انزلت العقوبة، وحيث ان هذا التدبير مخالف للمبادئ القانونية العامة التي تقضي بعدم رجعية العقوبات التأديبية إلى تاريخ المخالفة"⁽¹⁾.

ولا يختلف موقف القضاء الإداري المصري عمّا تقدّم، فالأصل في نفاذ القرارات التأديبية ان يقرن بتاريخ صدورها، بحيث تسري بالنسبة إلى المستقبل عملاً بمبدأ عدم الرجعية. غير انه يستثنى من اعمال هذا المبدأ حالة وجود نص قانوني يسمح برجعية القرار التأديبي الذي يتخذ تطبيقاً له. ومن ذلك ما تضمنته المادة 83 من القانون رقم 47 لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين في الدولة المصرية من ان الموظف الذي يكون موقوفاً عن العمل ثم يجازى بعقوبة الفصل تنتهي خدمته من تاريخ وقفه⁽²⁾.

ويرتبط مبدأ عدم رجعية الجزاء بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية، فالجزاء الذي لا يتقرر إلا بعد ارتكاب المخالفة لا يجوز تطبيقه عليها لانه لم يكن قائماً وقت ارتكابها ولان توقيعه يؤدي إلى سريانه بأثر رجعي⁽³⁾.

وفي هذا السياق لا بد من طرح مسألة دقيقة تتعلق بمدى امكانية تطبيق نص تشريعي أصبح نافذاً بعد ارتكاب المخالفة، وتضمن عقاباً تأديبياً أصحح بالنسبة للمتهم، فهل يطبق هذا النص أم يبقى النص السابق ساري المفعول على المخالفات التي ارتكبت في ظله؟

يرى جانبٌ من الفقه الفرنسي ان مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي لا يشمل الاستثناء المقرر في القانون الجزائي حول رجعية القانون الأصحح للمتهم⁽⁴⁾، وان كان القضاء الفرنسي لم يستبعد صراحة تطبيق هذا الاستثناء إلا في مجال المخالفات المتعلقة بالنظام الاقتصادي حيث يعاقب المتهم بالعقوبة المقررة وقت وقوع الفعل المخالف حتى لو كان العقاب المعمول به وقت الحكم أكثر مراعاة له او لم يعد قائماً⁽⁵⁾.

أما القضاء اللبناني فنجده يأخذ بقاعدة القانون الأصحح للمتهم في المجال التأديبي مؤسساً قضاءه على المبادئ المنصوص عنها في قانون العقوبات (كل قانون يعدل شروط التجريم او حق الملاحقة يطبق على الجرائم السابقة له إذا كان أكثر مراعاة للمتهم)⁽⁶⁾.

أما بالنسبة للقضاء المصري فان المتتبع لأحكامه يجده يطبق أيضاً مبدأ القانون الأصحح للمتهم في مجال المساءلة التأديبية. ففي حكمها الصادر بتاريخ 1989/3/4 قضت المحكمة الإدارية العليا انه "لا يجوز كقاعدة عامة توقيع عقوبة تأديبية على العامل إلا العقوبة المقررة والنافذة وقت وقوع الفعل التأديبي الذي

(1) م.ش.ل، قرار رقم 1738 تاريخ 1967/11/24، شدياق/الدولة، م.إ. 1968، ص 40.

(2) محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص 356.

(3) J. Mourgeon, op. cit, p.482.

(4) J. Mourgeon, op. cit, p.118: "mais cette règle principale ne comporte pas en droit administratif l'exception constituée en droit pénal par la règle secondaire et jurisprudentielle de la rétroactivité de la loi pénale plus douce".

(5) C.E. 11/7/1952, Société Brousse, Rec. p.373; C.E. 4/12/1953, Sarra, p.529.

(6) م.ش.ل، قرار رقم 11 تاريخ 1961/12/10، م.ج/الدولة، م.إ. 1961، ص 52؛ ويراجع ايضاً: المواد 3، 4 و10 من قانون العقوبات اللبناني الصادر بتاريخ 1943/3/1.

يجازى من أجله وذلك ما لم يكن العقاب التأديبي قد تعدل بصورة أصلح إعمالاً للمبدأ المقرر في مجال العقاب الجنائي⁽¹⁾.

ثالثاً: العيب المتصل بغاية القرار التأديبي (الانحراف بالسلطة)

ان المقصود بهذا العيب استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون⁽²⁾.

فالقرار الإداري هنا يصدر من جهة مختصة وطبقاً لقواعد الشكل والاجراءات المقررة له، غير ان الجهة المذكورة تستعمل سلطتها في اصداره لتحقيق غرض غير معترف لها به. من هنا فان الرقابة على هذا العيب تشكل مهمة شاقة وعسيرة، لانه يتعين على القاضي ان يتحرى عن نوايا ومقاصد مصدر القرار وان يجري تقديره بشأنها⁽³⁾. ولهذا السبب فانه يندر القبول بعيب الانحراف في استعمال السلطة كسبب لتقديم مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة، إذ يبقى السبب المبني على هذا الانحراف سبباً ثانوياً أو إحتياطياً لإبطال القرار الإداري، لا يجري النظر فيه إلا عند عدم التمسك بأسباب أخرى للإبطال، أو عدم ثبوت هذه الأسباب⁽⁴⁾.

وتأسيساً على ما تقدّم، فانه يتعين لصحة القرار التأديبي ان يكون هدف العقوبة التي ينطوي عليها تحقيق النظام والانضباط في المرفق العام. ومن ثم فلا يجوز للإدارة ان تنحرف بسلطتها التأديبية متخذة من العقاب وسيلة للتنكيل بالموظف والانتقام منه والا عدّ قرارها باطلاً لكونه مشوباً بعيب في غايته. وقد ذهب مجلس شورى الدولة اللبناني في هذا الشأن إلى انه "عندما تستعمل السلطة الإدارية ما أعطيت من صلاحيات وامتيازات في غايات لا تمت إلى المصلحة العامة وتسخر في سبيل تحقيق غايات خاصة، تكون السلطة الإدارية قد حورت السلطة الممنوحة لها وأساءت استعمالها وتصرفت بما تملك من سلطات لتحقيق غاية غير الغاية التي منحت لها هذه السلطة من أجل تحقيقها، ولا يمكن تبرير ذلك بما تتمتع به الإدارة من سلطة استثنائية، لان السلطة الاستثنائية تمارس ضمن دائرة القانون وليس خروجاً عليها، فليس مؤداها ان تتحاز بها الإدارة لغرض غير مشروع"⁽⁵⁾.

وبناءً على ذلك إذا استهدفت جهة الإدارة غاية معينة تجانب المصلحة العامة وتبعد عنها، كان قرارها معيباً بالانحراف في استعمال السلطة ومعرضاً بالتالي للإبطال. ويتخذ هذا العيب صوراً عديدة في القرارات التأديبية، كما لو استخدمت سلطة التأديب بقصد تحقيق مصلحة شخصية أو مصلحة الغير، أو جرى استعمال هذه السلطة بقصد الانتقام أو لغرض سياسي. ويعتبر قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية MAUGRAS الصادر بتاريخ 1900/11/16 أول تطبيق لبطلان قرار تأديبي لعله الانحراف بالسلطة. فقد اوقف رئيس بلدية شرطي عن العمل لانه حرر محضر ضبط بحق خانة وجدها مفتوحة بعد الوقت المحدد، ولما كان هذا المحضر قانونياً تبين لمجلس الدولة ان السبب الحقيقي لمعاقبة هذا الشرطي يعود إلى ان الحانة مخصصة لاجتماع انصار رئيس البلدية السياسيين، ف قضى مجلس الدولة بإبطال قرار العقوبة⁽⁶⁾.

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1682 لسنة 31 ق، جلسة 1989/3/4، الموسوعة الادارية الحديثة، الجزء 29، ص 352.

(2) عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص 579.

(3) A. de Laubadère, Y. Gaudemet, Traité de droit administrative, Tome 1, Droit administratif général, 16^e édition, LGDJ, Paris, 2001, p.495.

(4) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 2012، ص 673.

(5) م.ش.ل، قرار رقم 139 تاريخ 2007/11/14، لحدود/الدولة، م.ق.إ، العدد 24، 2016، ص 209.

(6) C.E. 16/11/1900, Maugras, Rec. p.617.

وإلى جانب هذه الصور للانحراف باستعمال السلطة التأديبية، هناك صور أخرى أطلق عليها انحراف الإجراءات (détournement de procédure) أو تحويل الأصول وفقاً لاصطلاح مجلس شورى الدولة اللبناني، وهي تتحقق عندما تلجأ الإدارة إلى استخدام إجراءات لا يجوز لها استعمالها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه، أي أنها تعتمد إلى استعمال إجراء إداري محل إجراء آخر كان يجب عليها اتباعه في سبيل الوصول إلى هدفها⁽¹⁾.

ويجد الانحراف بالإجراءات تطبيقاً واسعاً في مجال التأديب، فالإدارة قد تلجأ في بعض الأحيان، وتجنباً منها الخوض في الإجراءات التي تنطوي عليها عملية التأديب وما تفرضه من قيود والالتزامات، إلى اتباع إجراءات أخرى تنسم بالسهولة والسرعة، تهدف من ورائها إلى معاقبة الموظف دون أن تقم نفسها في تعقيدات الأصول التأديبية، فتحقق ما تصبو إليه عبر استعمالها لإجراءات قررها القانون في مجال آخر ولهذه مختلف. ويطلق على التدابير المتخذة نتيجة هذه الإجراءات تعبير العقوبات التأديبية المقنعة (les sanctions disciplinaires déguisées) لأن الإدارة تقوم بتوقيع عقوبات على موظفيها بشكل خفي عن طريق اتخاذ تدبير عادي لا يحمل في ظاهره معنى العقاب لكنه يحقق لها نتيجة موازية لتلك التي تحققها العقوبات التأديبية.

وتفترض هذه العقوبات، على حد تعبير Genevois، توافر عنصران: عنصر شخصي يتمثل بنية الإدارة في معاقبة الموظف عن ذنب اسند إليه، وعنصر موضوعي يتعلّق بطبيعة التدبير المتخذ، إذ لا بد من أن يمس هذا التدبير الوضع الوظيفي للشخص المعني به شأنه شأن العقوبات التأديبية الصريحة⁽²⁾.

ونعرض فيما يلي لأهم مجالات تطبيق العقوبات المقنعة كما وردت في احكام الاجتهاد الإداري:

1- النقل الوظيفي

من المسلم به قانوناً، أن للإدارة سلطة نقل الموظفين الموضوعين تحت تصرفها، لأسباب ترتبط بمصلحة المرفق العام، ولقد احاطت التشريعات هذا الاجراء بمجموعة من الضوابط، ينبغي على الجهة الإدارية مراعاتها والالتزام بها ضماناً لحقوق الموظف محل النقل. فعلاً بأحكام المادة 43 من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112، يتم النقل من وظيفة إلى أخرى ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، ويجب أن يكون مبنياً على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وأن يصدر به قرار معلل⁽³⁾. فإذا عمدت السلطة الإدارية إلى نقل الموظف خلافاً للأصول المقررة في ذلك، فإن قرارها يكون مستوجباً الإبطال لغيب في الاجراءات، فضلاً عن أن هذه السلطة قد تصدر قرارها بنية الاقتصار من الموظف عبر اقصائه عن منصبه، ومن ثم فإن هذا التدبير يقع باطلاً أيضاً لانطوائه على جزاء مقنّع.

ويذهب مجلس شورى الدولة اللبناني إلى أن القيود الموضوعية لنقل الموظفين "تخرج عن نطاق التدابير الداخلية التي لا تقبل الطعن وتجعله خاضعاً لرقابة القضاء الإداري لجهة مدى مطابقته الشروط المحددة واحترام هذه الشروط. وبما أن هذه القيود هي الضمانات التي تؤدي إلى استقرار العمل الإداري وتمنع النقل الكيفي الذي يخفي نقلاً تأديبياً أو الذي يتخذ بدافع الانتقام وهي قيود توجب بيان اسباب النقل وتجعل التدبير الغير متوفرة فيه هذه الشروط مستوجب الإبطال"⁽⁴⁾.

(1) Jean-Marie Auby et Roland Drago, Traité de contentieux administratif, Tome deuxième, 3^e édition, LGDJ, Paris, 1984, p.420.

(2) Bruno Genevois, conclusion sous C.E. 9/7/1978, Spire, Rev. Adm. 1978, p.631.

(3) ينظر على سبيل المقارنة المادة 60 من نظام الوظيفة العامة في فرنسا التي اوجبت مراجعة اللجنة الادارية المشتركة قبل اتخاذ اي تدبير نقل.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 791 تاريخ 1996/6/25، فيصل/الدولة، م.ق.إ، العدد 10، المجلد الثاني لعام 1997، ص 727.

وبدوره تصدّى مجلس الدولة الفرنسي لهذا النوع من العقوبات في العديد من قراراته، قاضياً بإبطال تدابير النقل المتخذة لغايات عقابية دون اتباع الاصول والاجراءات التأديبية المنصوص عليها⁽¹⁾. ويذهب المجلس إلى ان قرارات النقل تتسم دائماً بطابعاً عقابياً مستتراً متى أفضت إلى انتقاص في المزايا الوظيفية للشخص المعني بها، وإذا كان يستدل من طبيعة الافعال المنسوبة إلى الموظف ان نية الإدارة قد اتجهت إلى معاقبته⁽²⁾.

كذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى إبطال قرار نقل عندما استشفت من ملايسات اصداره ان الإدارة قد اتخذت منه وسيلة لعقاب الموظف، حيث ان النقل تم إلى جهة تزخر بالعملة الزائدة، وان قرار النقل واكبه ادعاء جهة عمله بان الموظف المنقول تعدى بالضرب على أحد زملائه⁽³⁾.

2- الغاء الوظيفة سورياً

من المبادئ الاساسية التي تحكم عمل المرافق العامة، هي قابليتها للتطور تبعاً لمتطلبات الصالح العام. وقد يترتب على ذلك دمج بعض الوظائف او الغائها مما يستتبع معها صرف شاغليها إذا توفرت الشروط القانونية لذلك. بيد ان هذا لا يعني ان تستغل الإدارة تلك السلطة الممنوحة لها للتخلص من موظفيها لأسباب زجرية، حتى إذا فعلت ذلك عدّ تصرفها جزءاً مقنّعاً.

وتظهر النية العقابية للإدارة معلنة وصريحة، عند إعادة إحياء الوظيفة الملغاة وإسناد أمرها إلى موظف آخر، لاسيما إذا تزامن الغاء الوظيفة مع خطأ ارتكبه الموظف المستغنى عن خدماته. فإذا كانت الإدارة تبتغي مصلحة المرفق العام باستبعادها للموظف الذي ترى انه غير صالح للاستمرار في عمله، ألا انه كان يتعين عليها اللجوء إلى الوسائل المقررة قانوناً لهذا الغرض، ومن ثم فان تعمدتها الغاء الوظيفة بهدف صرف من يعمل فيها، يمثل انحرافاً بالإجراءات، ويكون تصرفها حري بالإبطال.

وقد أعمل الاجتهاد هذا المبدأ في العديد من قراراته، معتبراً قرار فصل الموظف بسبب إلغاء الوظيفة لاعتبارات شخصية، بانه ينطوي على فصل تأديبي مقنّع⁽⁴⁾. ومن أوائل قرارات مجلس الدولة الفرنسي بالموضوع، ما صدر عنه بتاريخ 1923/7/27 في قضية Boulard حيث أبطل قرار صرف حارس قروي من عمله نتيجة الغاء الوظيفة التي يشغلها، لان السلطة الإدارية أرادت من قرارها عزل الموظف بشكل مقنّع⁽⁵⁾.

(1) C.E. 13/7/1961, Sebaoum, Rec. p.514; C.E. 4/4/1962, Mauberna, Rec. p.248.

(2) C.E. 28/11/2014, requête n°363365, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>: “Considérant, qu’une mutation d’office revêt le caractère d’une mesure disciplinaire déguisée lorsque, tout à la fois, il en résulte une dégradation de la situation professionnelle de l’agent concerné et que la nature des faits qui ont justifié la mesure et l’intention poursuivie par l’administration révèlent une volonté de sanctionner cet agent”.

(3) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 606 لسنة 42 ق، جلسة 1995/4/22، اشار اليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسئولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 134.

(4) C.E. 24/1/1969, Commune de Bournan, Rec. p.56; C.E. 10/3/1972, Ruellan, Rec. p.200.

(5) C.E. 27/7/1923, Boualrd, Rec. p.623: “Considérant qu’il résulte de l’instruction que le conseil municipal de Saint-Denis, en supprimant un des trois emplois de garde champêtre et le maire, en prononçant le licenciement du sieur Boulard, ont enetendu, sous une forme déguisée, prononcer la révocation de cet agent”.

كما أكد مجلس الدولة على ذات الحكم في قضية Rigot حيث قضى بإبطال قرار اتخذه المجلس البلدي بإلغاء احدى الوظائف التي كانت تشغلها المستدعية بذريعة تخفيض النفقات البلدية، في حين اتضح انه كان يقصد من وراءه تسريح الموظفة لأغراض مسلكية⁽¹⁾.

وهذا ما كرّسه الاجتهاد المصري أيضاً، فقد تواترت أحكامه على ان فصل الموظف نتيجة لإلغاء الوظيفة مشروط بان يكون هذا الالغاء حقيقياً وفي حدود مقتضيات الصالح العام "فإذا ما تجاوزت الإدارة هذا الحد، كان قرارها منطوياً على الانحراف، مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة"⁽²⁾.

3- الاعفاء من مهام الوظيفة

قد يولي المشرع الجهة الإدارية سلطة اعفاء بعض الموظفين من مهامهم لأسباب تخضع لتقدير هذه الجهة، الا ان هذه السلطة الاستثنائية الممنوحة للإدارة، ليست سلطة تعسفية اذ ان حق ممارستها "يتمثل في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في ضوء الظروف والاسباب التي تفرضها المصلحة العامة ومن اجل حسن تنظيم وسير المرفق العام"⁽³⁾.

وقد تسنى للقضاء اللبناني أعمال رقابته بهذا الخصوص في مناسبات عدة عمدت فيها الإدارة إلى اعفاء موظفين كبار من مناصبهم ومن ثم وضعهم بتصرف رئيس مجلس الوزراء، وقد جاء في احد قرارات مجلس شوري الدولة الصادرة بالموضوع: "ان السلطة الاستثنائية الممنوحة للإدارة بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 3169 تاريخ 1972/4/29 المعدل بالقانون الرقم 40 تاريخ 1986/6/14 بإعفاء موظفي الفئة الاولى من مهامهم الاساسية، ليست سلطة كيفية او تعسفية... ويبقى للقضاء الحق في مراقبة استعمال هذه السلطة وصحة الاسباب القانونية والمادية التي يمكن ان يبنى عليها التدبير المتخذ... وبما انه إذا كان يعود للسلطة الاجرائية، استناداً إلى احكام القانون، وضع بعض الموظفين بتصرف رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، بهدف إجراء إصلاح اداري أو لضمان حسن سير العمل في الإدارات العامة، فان استعمال هذه السلطة في ما يخرج عن هذا الهدف كان يكون سبباً لتحقيق مصلحة خاصة أو شخصية، يفقد هذا العمل مشروعيته، لان السلطة أو الوسيلة التي استعملتها الإدارة لم تتجه إلى تحقيق الهدف الذي وضعه القانون، فتكون قد استعملت وسيلة مشروعة للوصول إلى غرض غير مشروع"⁽⁴⁾.

وبالمقابل قد ينص القانون صراحة على اسباب الاعفاء من الوظيفة، عندها يتعذر على الإدارة ممارسة تقديرها لتقرير الاعفاء. فالسلطة الاستثنائية، خاصة في القرارات ذات الطابع التأديبي، تنتفي عندما تحدد القوانين والانظمة الاسباب التي يتوجب على الإدارة احترامها عند ممارستها الصلاحية التي اولاها اياها القانون⁽⁵⁾. وتطبيقاً لذلك قضى مجلس شوري الدولة بإبطال قرار وزير التربية والتعليم العالي المتضمن اعفاء المستدعية من ادارة احدى المدارس الرسمية لعدم استناده إلى الاسباب المحددة قانوناً لإعفاء مديري المدارس الرسمية من مهامهم اذ انه "لا يمكن الاعتداد بضرورات المصلحة العامة بشكل مطلق لتبرير اتخاذ قرار، له طابع مسلكي أو تأديبي، في حق الموظف، خاصة عندما يحدد القانون أو النظام الاسباب التي يفترض ان المصلحة العامة تستوجب توفرها لاتخاذ مثل هذا القرار"⁽⁶⁾.

(1) C.E. 28/4/1978, Rigot, RDP 1979, p.289.

(2) المحكمة الادارية العليا، الحكم الصادر في 1959/12/5، مجموعة مبادئ السنة الخامسة، ص 79، أشار إليه: سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 351.

(3) م.ش.ل. قرار رقم 79 تاريخ 2007/10/30، مكي/الدولة، م.ق.إ، العدد 24، عام 2016، ص 136.

(4) م.ش.ل. قرار رقم 762 تاريخ 2004/7/13، الشويري/الدولة، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الثاني لعام 2008، ص 1469؛ م.ش.ل. قرار رقم 479 تاريخ 2002/5/7، عبيد/الدولة، م.ق.إ، العدد 17، المجلد الثاني لعام 2005، ص 739.

(5) م.ش.ل. قرار رقم 58 تاريخ 1998/10/29، بليل/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الأول لعام 2003، ص 39.

(6) م.ش.ل. قرار رقم 505 تاريخ 2009/6/22، كرم/الدولة، م.ق.إ، العدد 25، عام 2018، ص 397.

4- تسريح الموظف لعدم الكفاءة المهنية

الواضح من هذا الاجراء انه شرّح من اجل مصلحة المرفق العام، باعتباره وسيلة قانونية لانهاء العلاقة الوظيفية بين الادارة والموظف الذي ثبت عدم كفاءته في اداء واجباته الوظيفية، ونظراً لخطورة هذا الاجراء قيّد المشتري الفرنسي سلطة الادارة قبل اتخاذه باتّباع الاصول المعتمدة في القضايا التأديبية⁽¹⁾. أما المشتري اللبناني فقد تناول هذا الاجراء في المادة 71 من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 بحيث تقضي المادة المشار اليها بان يتنوّت مجلس الخدمة المدنية من كفاءة الموظفين وذلك إما عن طريق امتحانات تنظّمها إدارة الموظفين، وإما عن طريق تحقيق شخصي تقوم به لجنة تشكل خصيصاً لهذا الغرض. فإذا ثبت بنتيجة ذلك، ان الموظف المعني لا يملك المعارف الاساسية التي لا بدّ منها للقيام بوظيفته قياماً حسناً، صرف من الخدمة او احيل على التقاعد بقرار من السلطة التي لها حق التعيين، وذلك بناءً على انتهاء مجلس الخدمة المدنية.

وبالرغم من ان السلطة الإدارية هي صاحبة الحق في تقدير عدم كفاءة الموظف ومدى تأثيره على حسن سير العمل بالمرفق، إلا انها مقيدة بالقدر اللازم لضمان هذا الهدف دون ان يكون لها سلطة استعمال هذا الاجراء تحقيقاً لأهداف أخرى غير مشروعة. وتجنباً لذلك، اعلم القاضي الإداري رقابته على هذا الاجراء كي لا يتخذ وسيلة لتوقيع جزاءات بصورة مستترة. وعلى هذا، يعتبر مجلس الدولة الفرنسي ان قرار صرف الموظف من الخدمة لعدم كفاءته لا يكون مشروعاً إلا إذا كان مستنداً إلى عدم أهليته وصلاحيته لممارسة المهام الموكلة إليه⁽²⁾. فلا يجوز ان يتم الصرف لعدم الكفاءة الوظيفية استناداً إلى وقائع وأفعال تشكل أخطاء مسلكية كحالة تسريح شرطي "لعدم كفاءته المهنية" اقدم على تهديد زميل له بسلاحه⁽³⁾، أو استخدام هذا الإجراء لمعاقبة موظف شارك في إضراب محظور⁽⁴⁾.

وفي ضوء ما تقدم من أمثلة عن العقوبات المقنّنة فانه ينبغي عدم الخلط بينها وبين التدابير الداخلية (les mesures d'ordre intérieur) التي تصدر عن الادارة بقصد تنظيم سير العمل في المرافق العامة، ومن ثم فهي لا تهدف إلى معاقبة الموظف وان تشابهت بمضمونها واثارها مع العقوبات التأديبية⁽⁵⁾. وقد بذل القضاء الإداري جهداً موفّقاً للكشف عن الغاية الحقيقية من وراء اصدار هذه التدابير وإذا ما كانت قد صدرت بنية معاقبة الموظف او بقصد تحقيق منفعة المرفق العام.

فقضى مجلس الدولة الفرنسي بانه لا تعتبر تأديبية القرارات التي تصدر بإعادة تنظيم الوظائف في المرفق إذا لم تؤدي إلى تداعيات سلبية على الوضع الوظيفي للعاملين فيه⁽⁶⁾. ولا تعتبر عقوبة أيضاً الملاحظات التي توجه إلى الموظف، إذ هي إجراءات داخلية غير قابلة للطعن⁽⁷⁾. كما ان نقل الموظف بناءً على طلبه او برضاه لا يعتبر جزاء مقنّناً⁽⁸⁾. كذلك قضى بان حرمان الموظف من راتبه خلال فترة

(1) Article 70 de la loi n° 84-16 du 11/1/1984: "Le licenciement pour insuffisance professionnelle est prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire".

(2) C.E. 31/5/1968, Duperré, Rec. p.346.

(3) TA Marseille, 7/7/1977, Bracht, Rec. p.603.

(4) C.E. 9/11/1951, Duchesne, Rec. p.523.

(5) Y. Gaudemet, Droit administratif, 21^e édition, LGDJ, Paris, 2015, p.424.

(6) C.E. 22/3/1929, Gros, Rec. p.371; C.E. 29/10/1930, Orsatti, Rec. p.366.

(7) C.E. 6/5/1953, Thomasset, Rec. p.206.

(8) C.E. 24/5/1940, Boireau, Rec. p.186.

انقطاعه عن العمل بصورة غير قانونية لا يشكل عقوبة، بل هو اجراء عادي اتخذته الادارة تطبيقاً لقاعدة لا أجر بدون عمل⁽¹⁾.

أما الاجتهاد اللبناني فقد اعتبر ان تغيير عمل الموظف لا يشكل تدبيراً زجرياً "ذلك ان الموظف هو في وضع نظامي يجعل تبديل وظيفة المستدعي من وظيفة سكرتيرة رئيس بعثة إلى وظيفة محررة عائد لسلطة الادارة وحدها وذلك ضمن مقتضيات مصلحة المرفق والمصلحة العامة دون ان يكون للموظف حقاً مكتسباً بالاحتفاظ بمركز معين"⁽²⁾.

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بان النقل من وظيفة إلى أخرى هو "من الملاءمات المتروكة لتقدير الادارة بما لا معقب عليها في هذا الشأن ما دام لا يفوت به الدور في الترقية بالأقدمية وما دام قد خلا من إساءة استعمال السلطة وليس للمطعون ضده ان يتحدى بان اعادته إلى وظيفته الأولى وهي وظيفة حاجب فيه حساس بكرامته أو انه ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة"⁽³⁾.

واضح إذا ان ليس كل تدبير تتخذه الادارة ويصيب مصالح الموظف، يشكل بحد ذاته، عقاباً. فالمشرّع قد حوّل الادارة حق اتخاذ الاجراءات اللازمة التي تقتضيها ظروف العمل في المرفق العام لضمان سيره بانتظام واطّراد. وتبقى الاجراءات المتخذة في هذا الشأن متسمة بالطابع الإداري الصرف طالما لم تستهدف شخص الموظف بنية زجرية⁽⁴⁾. الا ان ذلك لا يمنع من ان بعض التدابير التي توصف بانها إدارية او غير تأديبية يمكن ان تخضع في بعض عناصرها للقانون التأديبي، لان بعض القواعد المعتبرة قواعد خاصة بالحقل التأديبي يمكن ان تمتد لكي تشمل بالتطبيق تدابير مجردة عن الطابع التأديبي مما جعل الفقه⁽⁵⁾ والاجتهاد⁽⁶⁾ يعترفان بوجود فئة جديدة من التدابير التي تقع بين التدابير التأديبية والتدابير التسلسلية.

وعلى العموم، فانه يعود للقاضي الإداري التحري عن النية الحقيقية للإدارة، بغية تحديد الوصف القانوني للتدبير المشكو منه بانه تدبير اداري متخذ لتأمين حسن سير المرفق العام، ام انه تدبير زجري يستهدف الموظف بشخصه ويعتبر بالتالي عقوبة تأديبية مقنعة⁽⁷⁾.

والأصل انه يقع على عاتق المستدعي اثبات دعواه باستهداف الإدارة هدفاً بعيداً عن مصلحة المرفق العام، ويتقيّد الاثبات مبدئياً بما يتضمنه ملف القضية من أوراق ومستندات⁽⁸⁾. إلا ان الاجتهاد الإداري عاد ووسّع من دائرة الاثبات على نحو يعتبر فيه كافة وسائل الإثبات مقبولة أمام القضاء الإداري طالما كانت مبنية على قرائن جدية من شأنها اثاره الشك حول نية الادارة ومقصدها من اصدار القرار المطعون فيه⁽⁹⁾. وعلى هذا الأساس قد يركز القاضي لوصف التدبير المتخذ إلى النص الذي استند اليه

(1) C.E. 3/11/1948, Rocchi, Rec. p.626.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 211 تاريخ 2004/12/30، شحاتة/الدولة، م.ق.إ، العدد 21، المجلد الاول لعام 2009، ص 319.
(3) المحكمة الإدارية العليا، الحكم الصادر في 1959/12/14، مجموعة مبادئ السنة الرابعة عشرة، ص160، اشار اليه: محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص323.

(4) R. Odent, op. cit, p.1356.

(5) Jean-Louis de Corail, La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique, AJDA 1967, p.26.

(6) م.ش.ل، قرار رقم 96 تاريخ 2003/11/3، عيسى/بلدية حومين التحتا، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الاول لعام 2008، ص 180؛ م.ش.ل، قرار رقم 100 تاريخ 2003/11/3، فرحا/الجامعة اللبنانية والدولة، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الاول لعام 2008، ص 196.

(7) م.ش.ل، قرار رقم 67 تاريخ 2001/10/23، عبدالله/الدولة، م.ق.إ، العدد 17، المجلد الاول لعام 2005، ص 25.
(8) م.ش.ل، قرار رقم 267 تاريخ 1999/4/4، عبد الساتر/الدولة، م.ق.إ، العدد 15، المجلد الثاني لعام 2003، ص 508.

(9) A. de Laubadère, Y.Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 1, Droit administratif général, op. cit, p.498.

هذا التدبير لمعرفة العناصر التي بإمكانها ان تفيده عن نية الإدارة⁽¹⁾. كما قد يسترشد القاضي بالظروف المحيطة بصدور القرار لتكوين قناعته، فنرى مجلس شورى الدولة اللبناني في بعض القضايا قد تجاهل الأخذ بادعاءات الحكومة وتقاريرها الرسمية الداعمة لمزاعمها حول الطابع الإداري لقرارات صدرت عنها وتضمنت اعفاء موظفين رفيعي الشأن من مهامهم الرسمية، معتمداً بالمقابل على تصريحات إعلامية لأحد المسؤولين في الحكومة تبيّن النية الزجرية من وراء اصدار هذه القرارات⁽²⁾.

وفي ضوء ما تقدّم، نستطيع القول بان الكشف عن النية الحقيقية للإدارة هو مسألة شديدة التعقيد والصعوبة، يتطلب الثاني والاستفاضة في دراسة كافة جوانب القضية المطروحة وما يحيط بها من ظروف وملابسات بحيث يترتب على وصف التدبير المنازع بشأنه تحديد الاصول والقواعد الواجبة التطبيق بخصوصه⁽³⁾. ويكون من البديهي الجزم بان التدابير التي تنطوي على جزاءات مقتّعة لا يمكن إلا ان يتقرر عدم مشروعيتها اما لانها مشوبة بعيب في الاجراءات، وإما لانها تؤشر انحرافاً في استعمال السلطة وتحديداً تحويراً بالأصول، وإما لان هذه التدابير ليست في عداد العقوبات التي اوردها القانون⁽⁴⁾.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 107 تاريخ 2001/1/18، الفخري/الجامعة اللبنانية، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الاول لعام 2004، ص 223.

(2) قرار مجلس شورى الدولة رقم 67 تاريخ 2001/10/23 وايضاً القرار رقم 484 تاريخ 2002/5/8، اشير اليهما سابقاً.

(3) C.E. 26/6/1964, Coron, Rec. p.363.

(4) C.E. 4/2/1994, Ferrand, requête n° 98233, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>: “Considérant que cette mesure qui a comporté une réduction des attributions de l’intéressé et une modification de sa situation a constitué une sanction disciplinaire déguisée qui n’étant pas au nombre des sanctions énumérées par l’article 89 de la loi susvisée de 26 janvier 1984, seules susceptibles d’être infligées à un agent municipal, est entachée d’illégalité”.

المطلب الثاني رقابة التناسب في القرار التأديبي

متى كان من المستقر عليه في النظام التأديبي عدم الأخذ بمبدأ الشرعية على ذات النحو المعمول به في النظام الجزائي، وعدم الربط التشريعي بين المخالفات التأديبية وبين العقوبات المقررة لها، الامر الذي كان من توابعه تمتع جهة التأديب بسلطة تقديرية واسعة عند ممارستها لاختصاصها سواء في نطاق تحديد الفعل المكوّن للمخالفة او في نطاق اختيار الجزاء المناسب لها من بين الجزاءات المنصوص عليها قانوناً.

والأصل ان رقابة القاضي في المجال التأديبي تقف عند حد التحقق من صحة الوجود المادي للوقائع وصحة تكيفها القانوني دون ان تتناول تقدير مدى تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ المرتكب، على اساس ان اختيار العقوبة هو من قضايا الملاءمة المتروك أمرها للسلطة الإدارية المختصة، و لا يسوّغ للقاضي الإداري بسط رقابته عليها⁽¹⁾.

وتكمن مثالية العقوبة التأديبية في تناسبها مع المخالفة المرتكبة دون تشدد في الانتقاء أو التساهل فيه، بيد ان الواقع العملي يكشف عن عدم دقة اختيار السلطات التأديبية، في كثير من الحالات، للعقوبات المتناسبة مع الأخطاء التي يرتكبها الموظفون.

إزاء ما تقدم كان لا بد للاجتهاد الإداري من ان يتخلى عن الطابع المطلق لموقفه الرفض من مراقبة التناسب في القرارات التأديبية، وان يسير نحو فرض رقابته على اختيار الادارة للجزاءات التأديبية على النحو الذي سنراه.

ان دراسة موضوع الرقابة القضائية على التناسب في المجال التأديبي، تتطلب التعرف على ماهية هذا المبدأ (الفرع الأول)، ثم تتبع التطور الاجتهادي بهذا الخصوص في انظمة الدول المقارنة (الفرع الثاني).

(1) C.E. 15/2/1963, Leray, Rec. p.97.

الفرع الأول: ماهية مبدأ التناسب

من المعلوم ان الجزاء التأديبي ليس غاية في ذاته بل هو وسيلة يراد بها فرض النظام والانضباط في المرفق العام، ولكي يتحقق ذلك يتعين ان يكون الجزاء الموقَّع متناسباً مع المخالفة المرتكبة، والا تحوّل الاجراء التأديبي إلى اداة تستخدمها الإدارة للإضرار بمصالح الموظفين. وعليه سوف نخصص هذا الفرع لمحاولة ضبط مفهوم التناسب، وكذلك لاستعراض النقاش الفقهي الذي دار حول هذا المبدأ.

أولاً: مفهوم مبدأ التناسب

التناسب في مجال القرارات الإدارية هو تحقيق التوافق بين سبب القرار وموضوعه، او هو اشتراط علاقة تطابق بين الوقائع الثابتة والاجراء المتخذ بشأنها. و يمكن ان ينشأ التناسب من توافق الوسائل المستخدمة من جانب الإدارة مع الهدف الذي تسعى الى تحقيقه⁽¹⁾. وبذلك يبدو التناسب كمبدأ اعتدال في ممارسة السلطة، يوجب الجهة الإدارية على احترام حقوق الاشخاص وعدم تقييدها الا بالقدر الضروري في سبيل المصلحة العامة⁽²⁾.

أما في مجال التأديب، فان التناسب يعني اختيار الجزاء الذي يتوافق ويتكافأ مع أهمية المخالفة التي بعثت على فرضه، بحيث لا يكون التدخل بالجزاء إلا بالقدر اللازم لمواجهة الخطأ المرتكب. وعليه، فإنه يتعين على السلطة التأديبية المختصة ان تراعي، وهي بصدد انتقاء الجزاء، ان يكون متناسباً مع قدر المخالفة من حيث الخطورة والجسامة او من حيث انها لا تعدو ان تكون سوى مخالفة بسيطة تستأهل قدراً بسيطاً من العقاب.

وغني عن القول، ان السلطة التأديبية وهي تعمل في تقدير الجزاء المناسب للمخالفة المنسوبة إلى الموظف مقيّدة بان لا يكون المشترع قد خص خطأً معيناً بجزاء محدد اذ انه في مثل هذه الحالة يتعين على هذه السلطة انزال ذات الجزاء المنصوص عليه قانوناً وعلى ذات النهج المعمول به في قانون العقوبات، حيث تنحسر عنها السلطة التقديرية من ناحية تكييف الفعل المتهم به الموظف ومن ناحية تحديد الجزاء المقابل له. وفي هذا السياق، يرى Salon ان الارتباط الكامل بين الأخطاء والعقوبات لا يمكن ان يتوافر إلا في حال تحقق شرطين اساسيين: فمن جهة يجب ان تحدد الأخطاء المسلكية على سبيل الحصر وان تصنّف لفئات وفقاً لدرجة جسامتها، ومن جهة اخرى يقتضي ان يخفض عدد العقوبات التي تطبق عليها⁽³⁾. وإذا كان عدد من البلدان قد توصل إلى تقنين المخالفات التأديبية (كإيطاليا والأرجنتين)، إلا ان العدد الأكبر منها لم يقد بتحديد الأخطاء المسلكية، لذلك نجد ان الجهة الإدارية المختصة هي التي تختار الجزاء المناسب للذنب المقترف بدون رقابة عليها من قبل القضاء الإداري، طالما ان اختيارها لم يشوبه تعسف أو مغالاة وفقاً لما سيجري بيانه لاحقاً.

(1) Guy Braibant, Le principe de la proportionnalité, Mélanges offerts à Marcel Waline, Tome II, LGDJ, Paris, 1974, p.298.

(2) Michel Fromont, Le principe de proportionnalité, AJDA 1995, p.165.

(3) S. Salon, op. cit, p.111.

ثانياً: موقف الفقه من الرقابة على التناسب

انقسم الفقه بين مؤيد ومعارض للرقابة على التناسب في المجال التأديبي، فمنهم من يعارض تدخل القاضي الإداري في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، ومنهم من يؤيد هذا النوع من الرقابة باعتبارها ضماناً هاماً للموظف الخاضع للتأديب.

أ- الاتجاه المعارض للرقابة على التناسب

يبرر الفقه المعارض موقفه من الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب من منطلق ان هذه الرقابة تتعارض وتتناقض مع السلطة التقديرية للإدارة. فلا يجوز للقاضي الإداري ان يتصدى لفحص مدى تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة إذ ان دوره يقتصر على رقابة مشروعية اعمال الادارة دون ان يكون له مكنة التحقق من مدى ملاءمتها، والقول بعكس ذلك يعني خروج القاضي من نطاق وظيفته القضائية و حلوله محل الإدارة في ممارسة نشاطها⁽¹⁾.

ويذهب البعض في تبرير موقفه الراض لهذه الرقابة، إلى ان سلطة الادارة في اختيار العقوبات التأديبية من قبيل السلطة التقديرية التي لا يجوز للقضاء رقابتها الا في حدود فكرة الانحراف في استعمال السلطة، اي إذا استهدفت الادارة ان تحقق بسلطتها التأديبية غاية أخرى غير الغاية المقصودة من التأديب. ويقول الدكتور سليمان الطماوي في ذلك "ان المحكمة الإدارية العليا لا تملك التعقيب على حكم او قرار تأديبي الا إذا كان مخالفاً للقانون. فهل يعتبر الغلو- وهو التعبير الذي يستعمله القضاء المصري للدلالة على عدم التناسب- نوعاً من مخالفة القانون؟ ان المسلم به اننا لا نكون امام عيب مخالفة القانون إلا اذا كنا بصدد ممارسة اختصاص مقيد. والمسلم به بلا خلاف، ان كلاً من السلطة الإدارية والمحكمة التأديبية تمارس اختصاصاً تقديرياً عند اختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة في حق الموظف. والعيب الملازم لاستعمال السلطة التقديرية، هو إساءة استعمال السلطة او الانحراف بها. فلا رقابة على ممارسة الاختصاص التقديري إلا إذا ثبت هذا العيب"⁽²⁾.

استناداً إلى الحجج المتقدمة، نخلص إلى ان الاتجاه التقليدي للفقه يرى ان رقابة القضاء الإداري على قرارات السلطة التأديبية تقف عند حد التحقق من الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني، دون ان يتعدى ذلك إلى البحث في اهمية وخطورة السبب وتقدير مدى التناسب بينه وبين الاجراء المتخذ. فالسلطة الإدارية هي الاقدر على تقييم خطورة الأفعال الصادرة عن الموظفين ومدى تأثيرها على سير عمل المرفق العام، وان المبالغة في تقييد السلطة التقديرية، يقتل لدى الإدارة روح المبادرة والابتكار لمواجهة متطلبات النشاط الإداري. وبهذا المعنى يجب ان تكون الادارة اثناء ممارستها للسلطة التقديرية بمنأى عن كل رقابة قضائية، طالما انها لم تنحرف في نشاطها عن الهدف الذي وضعه القانون والمتمثل بتحقيق مصلحة المرفق العام، تلك المصلحة التي تسمح للإدارة بان تختار العقوبة التأديبية التي تراها الانسب من بين العقوبات المقررة⁽³⁾. ومن ثم، فانه إزاء سكوت المشتري عن تحديد العقوبات المقابلة لكل مخالفة، لا يستطيع القاضي ان يراقب مدى تناسب الجزاء الموقع مع المخالفة المرتكبة لان ذلك يكون من اختصاص السلطة التأديبية⁽⁴⁾.

(1) J-M. Auby et R. Drago, op. cit, p.407.

(2) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 729.

(3) F. Laurie, op. cit, p.579.

(4) Marcel Waline, Étendue et limites du contrôle du juge administrative sur les actes de l'administration, EDCE 1956, p.31.

ت- الاتجاه المؤيد للرقابة على التناسب

يرى بعض من انصار هذا الاتجاه ان الرقابة على التناسب تقتضيها اعتبارات العدالة وان القاضي يقع عليه واجباً بالتدخل متى وجد عدم تناسب بين خطورة الوقائع الثابتة والاجراء المتخذ على اساسها، بحيث تكون هذه الرقابة وسيلة للحد من اساءة استخدام السلطة التقديرية التي تتمتع بها الادارة⁽¹⁾.

ويذهب البعض في تأييده لرقابة التناسب إلى ان المشرع حين تدرج في النص على الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين، لم يهدف بذلك إلى ان تنفرد السلطات التأديبية بتوقيع الجزاء دونما رقابة عليها من جانب القضاء، وانما قصد بهذا التدرج ان يقاس الجزاء بما يثبت من مخالفات، أي ان يكون هناك تناسق بين التهمة والعقاب، فإذا تبين ان القرار التأديبي مبني على عدم الملاءمة الظاهرة فانه يقع مخالفاً للقانون متعين الإبطال⁽²⁾.

ويرى جانب من الفقه ان عدم تناسب العقوبة المختارة مع الخطأ المقترف يشكل مخالفة للقانون في روحه ومعناه، باعتبار ان المشرع وقد نص على عدد من الجزاءات وليس على جزء واحد، انما قصد إلى ان تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب صدقاً المخالفة المرتكبة، مما يتعين معه تدخل القضاء وانزال الجزاء إلى الحد المتلاءم مع جسامة الذنب الذي يثبت في حق الموظف⁽³⁾.

وبذلك يظهر لنا ان الرقابة القضائية على التناسب في مجال التأديب ليس من شأنها ان تنال من سلطة الادارة التقديرية في اختيار الجزاء، بقدر ما تؤدي إلى عقلنتها كلما حادت عن المنطق بشكل واضح، وذلك بإقامة توازن معقول بين حرية الادارة في انتقاء نوع ومقدار العقوبة، وبين توفير ضمانات في نفس الوقت للموظف المعاقب، بحيث لا يكون عرضة لعقوبة غير متناسبة مع ما ارتكبه من خطأ، الشيء الذي يناقض المصلحة العامة ويمس العدالة.

الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري من الرقابة على التناسب

الاصل ان تقدير الجزاء التأديبي هو ما تستقل به الجهة التي جعل لها القانون الاختصاص بتوقيعه، ولا يملك القاضي التدخل في هذا التقدير باعتبار ان المخالفات التأديبية غير محددة ولا مقررة بنص، ولذلك يقع العقاب على أعمال تقدر الجهة التأديبية انها تستحق الجزاء، وتقدر تبعاً لذلك مقدار الجزاء في حدود العقوبات الواردة في القانون. بيد ان تلك القاعدة لم يكتب لها الدوام، لان القضاء الإداري اتجه لاحقاً لفرض رقابته على مدى التناسب بين المخالفة المرتكبة والعقوبة التأديبية، وقد مر ذلك الاتجاه بمراحل عدة في الانظمة موضوع الدراسة، وهو ما سنعرضه تباعاً.

أولاً: رقابة التناسب في احكام القضاء الإداري الفرنسي

اتجه مجلس الدولة منذ نشأته الى رفض مد نطاق رقابته لتشمل بحث التناسب في القرارات التأديبية باعتبار ان اختيار العقوبة التأديبية من الامور التي تملك جهة التأديب حيالها سلطة تقديرية مطلقة، ولا يخضع هذا الاختيار لرقابة القضاء متى كان الجزاء الموقع يندرج في عداد العقوبات المنصوص عليها.

(1) Bernard Pacteau, note sous C.E. 1/10/1976, Soucasse, D. 1977, p. 554

(2) فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الثانية، مطابع دار الكتب العربي، القاهرة، 1960-1961، ص 600.

(3) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 283.

وتبعاً لذلك فقد اقتصر دور مجلس الدولة - آنذاك - على مجرد التحقق من الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى الموظف وصحة تكييفها القانوني، دون ان تمتد تلك الرقابة لتشمل تقدير مدى جسامة الخطأ المرتكب مع الجزاء الموقع على الموظف على أساس ان القاضي الإداري لا يراقب ملاءمة القرارات الإدارية⁽¹⁾.

وهو ما أكده مجلس الدولة بشكل قاطع في قضية Camino حيث انتهى إلى ان القضاء الإداري لا يملك تقدير ملاءمة التدابير المطعون فيها امامه، فله من جهة ان يتحقق من مادية الوقائع التي بررت اتخاذ هذه التدابير، وله من جهة أخرى في حال ثبوت الوقائع المذكورة ان يبحث ما إذا كان من شأنها قانوناً ان تبرر تطبيق العقوبات الواردة في النص.

“Considérant que si le Conseil d’Etat ne peut apprécier l’opportunité des mesures qui lui sont déférées par la voie du recours pour excès de pouvoir, il lui appartient, d’une part, de vérifier la matérialité des faits qui ont motivé ces mesures, et, d’autre part, dans le cas où lesdits faits sont établis, de rechercher s’ils pouvaient légalement motiver l’application des sanctions prévues par la disposition précitée”⁽²⁾.

وقد استقرت قرارات مجلس الدولة على ان تقدير خطورة الجزاءات التأديبية من المسائل التي لا يمكن إثارتها عن طريق الطعن القضائي⁽³⁾، فالقاضي الإداري لا يراقب مدى توافق الجزاء الموقع مع اهمية المخالفة المرتكبة إذ للسلطة الإدارية مطلق الحرية في اختيار العقوبة المناسبة طالما وردت في عداد العقوبات التي نص عليها القانون⁽⁴⁾.

وكان من نتائج ذلك، تعرّض موقف مجلس الدولة المتقدم لنقد فقهي الذي رأى عدم جواز افلات الجهة التأديبية من الرقابة القضائية في اختيارها للجزاء منعاً لسوء استخدام سلطتها وحماية لحقوق الموظف الخاضع للتأديب⁽⁵⁾، الأمر الذي دفع المجلس اخيراً للتخلي عن قضائه التقليدي وفرض رقابته على التناسب في المجال التأديبي متى لحق باختيار العقوبة التأديبية غلط ساطع او ظاهر في التقدير (erreur manifeste d’appréciation). وقد اطلق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ وكرّسه في القرار الصادر عنه بتاريخ 1978/6/9 في قضية Lebon التي تتلخص وقائعها في ان أحد أعضاء الهيئة التعليمية في اكااديمية Toulouse عمد إلى القيام بحركات مشينة أمام الطالبات، فأصدر رئيس الاكاديمية قراراً بإحالة حكماً على التقاعد، وقد اعتبر مجلس الدولة لأول مرة بان الأفعال المنافية للأخلاق التي أتاها المدرس تبرر العقوبة التي انزلت بحقه، وان هذه العقوبة غير مشوبة بغلط ظاهر في التقدير.

(1) M. Waline, Droit administratif, 9^e édition, Sirey, Paris, 1963, p.477.

(2) C.E. 14/1/1916, Camino, Rec. p.15.

(3) C.E. 12/5/1911, Berges, Rec. p.578: “L’appréciation des peines disciplinaires n’est pas de nature à faire l’objet d’un débat par la voie contentieuse”; C.E. 1/10/1976, Soucasse, Rec. p.386: “Le degré de gravité de la sanction, compte tenu des faits reprochés, ne saurait être discuté par la voie contentieuse”.

(4) C.E. 16/7/1946, Ben Hadi, Rec. p.319; C.E.18/1/1950, Arfi, Rec. p.34: “Il n’appartient pas au Conseil d’Etat statuant au contentieux d’apprécier si l’importance de la sanction prise par l’autorité administrative est en rapport avec les faits qui l’ont provoquée”.

(5) E. Aubin, op. cit, p.435; J. Mourgeon, note sous C.E. 22/11/1967, Dlle Chevreau, D. 1969, p.52.

“Considérant que les faits, dont la matérialité est établie par les pièces du dossier, étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire; qu’en prononçant, à raison de ces faits, le recteur s’est livré à une appréciation qui n’est pas entachée d’erreur manifeste”⁽¹⁾.

وقد أدى قرار Lebon إلى أحداث تغيير في اسس الرقابة القضائية على القرارات التأديبية، فلم يعد يكتفي مجلس الدولة ان تقف رقابته عند حد التكييف القانوني للوقائع، بل مد هذه الرقابة لتتناول عملية اختيار العقوبة نفسها، بحيث إذا خرج تقدير الإدارة في القضية عن حدود المعقول، وقع الجزاء التأديبي باطلاً⁽²⁾. ويرى الدكتور فوزت فرحات ان هذا القرار تتجسد من خلاله رقابة تناسبية جزئية، إذ انه لا يعير أي اهتمام حقيقي لبعض الأخطاء البسيطة التي ترتكبها الإدارة، لانه يعتبرها أخطاءً في التقدير ناجمة عن سلطتها الإستثنائية أكثر منها أخطاءً حقيقية فاضحة، لكن الفرق الوحيد بينها وبين الرقابة الدنيا يتمثل في ميدان تطبيقها الذي لا يتعلّق بالوصف القانوني للدوافع المادية، بل بتناسب موضوع العمل مع دوافعه المادية⁽³⁾.

وهكذا شكّلت نظرية الغلط الظاهر الاداة الفنية لمباشرة القضاء الإداري رقابته على التناسب في مجال التأديب، والتي ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي لمواجهة حالات الاختلال الواضح في التقدير الذي تمارسه الإدارة في مختلف مجالات نشاطها الإداري⁽⁴⁾. فإذا كان من الجائز للإدارة ان تخطئ في ممارسة سلطتها التقديرية، فانه من غير الجائز ان يكون هذا الخطأ ظاهراً ينم عن سوء تقدير فادح، الأمر الذي تأباه مبادئ العدالة مما لا يمكن معه للقاضي التغاضي عنه او تجاهله. وهذا يعني ان القاضي الإداري لا يراقب في الحقيقة التناسب وانما التباين ومدى بلوغه حداً غير معقول يجعل تقدير الإدارة مشوباً بخلل شديد. وبعبارة أخرى، فان القاضي لا يلزم بتوافر تناسب دقيق بين المخالفة المرتكبة والعقوبة الموقعة وانما "يحاسب" على خطأ الإدارة في التقدير متى بلغ درجة غير عادية يفضي إلى تفاوت صارخ بين أسباب القرار التأديبي ومحلّه⁽⁵⁾.

وقد تبني مجلس الدولة هذا الاتجاه في قراراته اللاحقة، ويعتبر القرار الصادر بتاريخ 1978/7/26 في قضية Vinolay اول تطبيق ايجابي لنظرية الغلط الظاهر بمعنى ان مجلس الدولة أبطل الجزاء الموقع على المستدعي بعزله من وظيفته لعدم تناسبه بشكل واضح مع الأخطاء المنسوبة اليه والمتمثلة في الشدة والصرامة في معاملته لمروؤوسيه.

“si les manquements aux règles d’une bonne administration qui lui sont imputés étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire, ils ne pouvaient légalement fonder, sans erreur manifeste d’appréciation, une mesure de révocation qui constitue la plus sévère des sanctions figurant à l’échelle des peines du statut applicable au requérant”⁽⁶⁾.

(1) C.E. 9/6/1978, Lebon, Rec. p.245.

(2) J-M. Auby, note sous C.E. 9/6/1978, Lebon, RDP 1979, p.233

(3) فوزت فرحات، مرجع سابق، ص 693.

(4) R. Chapus, Droit administratif général, Tome 1, op. cit, p.978.

(5) Jean-Pierre Henry, Une nouvelle fonction pour l’erreur manifeste, Le contrôle du respect de l’obligation de diligence, AJDA 1979, p. 20.

(6) C.E. 26/7/1978, Vinolay, Rec. p.315.

وفي قضية Boury-Nauron قضى مجلس الدولة بإبطال عقوبة العزل من الوظيفة تأسيساً على ان هذه العقوبة تشكل أقصى عقوبة في قائمة العقوبات التأديبية، ولا تتناسب مع المخالفة المرتكبة والتي تتمثل في الإهمال والتأخير في إيصال الردود على المراسلات الرسمية⁽¹⁾.

كما اعتبر مجلس الدولة في قضية Kiener، ان إقدام شرطي على سرقة بعض السلع من احد المتاجر التجارية لا يشكل سبباً كافياً لصرفه من الخدمة على اعتبار ان الشرطي المذكور لم يستغل صفته الرسمية ولم يسجل عليه في السابق أي مخالفات⁽²⁾. كذلك اعتبر مشوباً بالغلط الساطع في التقدير عزل شرطي قام بسرقة حجارة من ورشة بناء نظراً لقيمتها المتدنية ولان المخالفة وقعت خارج أوقات خدمته⁽³⁾. وعلى العكس، اعتبر مثلاً، غير مشوب بالغلط الساطع، صرف شرطي من الخدمة لإقدامه على سرقة سترة بخسة الثمن بالرغم من انه كان حسن الصيت والمسلك⁽⁴⁾. وأيضاً، لم تعتبر مشوبة بالغلط الساطع عقوبة العزل المفروضة على شرطي أقدم على تعاطي مواد مخدرة، ابتاعها من اشخاص رفض الافصاح عن هويتهم⁽⁵⁾.

والملاحظ من الأمثلة المقدمة، انه لا يوجد معيار ثابت وموحد للغلط الساطع، فتقدير وجود ام عدم وجود مثل هذا الغلط رهن بظروف ومعطيات كل قضية على حدة، وهذا التقدير يملكه القاضي الإداري في ضوء ما يقع بين يديه من مستندات، مع أخذه بعين الاعتبار "الطبيعة الخاصة" للوظيفة التي يشغلها الموظف ونوع الخدمة التي يؤمّنها المرفق التابع له⁽⁶⁾. كما ان الرقابة القضائية في هذا الشأن لا تقتصر فقط على حالات تشدد السلطة التأديبية في اختيار العقوبات التي توقعها على موظفيها⁽⁷⁾ بل تشمل أيضاً الصورة العكسية والتي تتساهل فيها هذه السلطة في انتقاء عقوبة مخففة لا تتناسب مع ما اتسمت به المخالفة المرتكبة من جسامه⁽⁸⁾. وفي كلتي الحالتين، فان الاجتهاد مستقر على ان تقدير جسامه الجزاء التأديبي هو من اختصاص قضاة الاساس، ولا يعود لمجلس الدولة بوصفه مرجعاً تمييزياً ان ينظر في هذا التقدير⁽⁹⁾. ويكون من البديهي القول، ان لا مجال لإعمال الرقابة القضائية على الغلط الساطع، عندما يتبين ان العقوبة الموقعة كانت الوحيدة الممكن انزالها بالموظف باعتبار ان القانون لم ينص على سواها. ففي مثل هذه الحالة، تقتصر رقابة القاضي على التأكد من صحة الوقائع وصحة وصفها القانوني فقط، ولكن في كل مرة تتوافر أمام الادارة امكانية الاختيار بين اجراءين أو أكثر، فان القاضي الإداري يعود ليفرض رقابته على تقدير الإدارة⁽¹⁰⁾.

(1) C.E. 7/11/1979, Boury-Nauron, Rec. p.781.

(2) C.E. 25/5/1990, Kiener, Rec. p.846.

(3) C.E. 21/7/1995, Mangot, Rec. p.874.

(4) C.E. 27/9/1991, Félix, Rec. p.1022.

(5) C.E. 21/7/1995, Capel, AJDA 1996, p.83.

(6) R. Chapus, Droit administratif général, Tome 2, op. cit, p.341.

(7) C.E. 1/12/1978, Dame Cachelièvre, Rec. p.483; C.E. 22/11/1985, Doucet, Rec. p.331.

(8) C.E. 20/12/1985, Centre hospitalier Auban-Moët d'Épernay, Rec. p.389; C.E. 29/4/1987, Jay, Rec. p.197.

(9) C.E. 11/1/1993, Bezelgues, requête n°117249, <https://conseil-etat.fr/arianeweb/>: "Considérant, enfin, que l'appréciation de la gravité de la sanction à infliger à M.Bezelgues en fonction de la gravité des faits qui lui étaient reprochés relève de l'appréciation souveraine du juge du fond"; C.E. 14/1/2005, M.X, requête n° 254109, <https://conseil-etat.fr/arianeweb/>: "que toutefois, l'appréciation portée par les juges du fond sur ce point est souveraine et échappe au contrôle du juge de cassation".

(10) C.E. 2/6/1995, Bourse, Rec. p.873.

ومع تكريس مجلس الدولة لنظرية الغلط الساطع، أصبحت رقابة القضاء الإداري في مجال التأديب تمارس على درجتين: فالقاضي يتحقق من وجود الخطأ الذي من شأنه قانوناً ان يبرر الجزاء بمعنى ان رقبته في هذا الإطار تكون عادية (contrôle normal) فإذا تبين له ان الأفعال المرتكبة لا تشكل خطأ مسلكياً، قضى بإبطال قرار الجزاء. وبالعكس ذلك، فان رقابة القاضي على اختيار الجزاء تكون محدودة (contrôle restreint) لان هذا الامر يندرج في إطار السلطة التقديرية لجهة التأديب المختصة بحيث لا يمكن محاسبتها إلا في حال ارتكابها لغلط ساطع في التقدير⁽¹⁾.

وقد استقر الاجتهاد الفرنسي على هذا الحكم لفترة تزيد على ثلاثة عقود، بعدها ارتأى مجلس الدولة ان الاوان قد حان أخيراً ليفرض رقبته كاملة على سلطة الادارة في اختيار العقوبة المناسبة للذنب المقترف، وقد تحقق ذلك بمقتضى قراره الصادر بتاريخ 2013/11/13 في قضية Dahan حيث اعتبر المجلس انه "يعود للقاضي الإداري، أثناء النظر في مراجعة الابطال المقامة طعنًا بقرار تأديبي، ان يتحقق عما إذا كانت الافعال المنسوبة إلى الموظف تشكل خطأ يبرر فرض العقوبة المسلكية وإذا كانت العقوبة الموقعة متناسبة مع جسامة هذا الخطأ".

“Considérant qu’il appartient au juge de l’excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de rechercher si les faits reprochés à un agent public ayant fait l’objet d’une sanction disciplinaire constituent des fautes de nature à justifier une sanction et si la sanction retenue est proportionnée à la gravité de ces fautes”⁽²⁾.

ويبدو التحول الاجتهادي واضحاً في ان مجلس الدولة لم يستخدم عبارة "الغلط الظاهر" لتبرير رقبته على اختيار الإدارة للجزاء التأديبي، بل أصبح يبحث في مدى توافق العقوبة المقررة مع المخالفة المرتكبة دونما حاجة إلى ان يكون هناك اختلال واضح في التقدير. فالقاضي الإداري بات يعاقب على غياب التناسب بصرامة حتى ولو كان بسيطاً وغير مشوب بتباين شديد يخرج تقدير الإدارة عن حدود المعقول.

وتتلخص وقائع قضية Dahan في ان سفير فرنسا لدى مجلس أوروبا أدين بالتحرش جنسياً بالموظفات العاملات معه في البعثة الفرنسية، فضلاً عن قيامه بتوجيه إهانات جارحة لاحد مرؤوسيه مما استدعى فرض عقوبة مسلكية بحقه تمثلت بإحالة حكماً على التقاعد، فتقدم السفير بمراجعة قضائية أمام مجلس الدولة طعنًا بقرار العقوبة، فتقرر رد المراجعة لان الافعال المنسوبة إلى المستدعي من شأنها المساس بكرامة الوظيفة التي يشغلها، ومن ثم فهي تبرر قانوناً معاقبته تأديبياً، اضافة الى ان العقوبة التي اتخذتها السلطة التأديبية اتت متناسبة مع جسامة هذه الافعال.

والحقيقة ان موقف مجلس الدولة في هذه القضية لم يأت مفاجئاً بل على العكس من ذلك تماماً كان منتظراً نتيجة التحولات القضائية التي حصلت في أكثر من ميدان. فقد طبق المجلس الدستوري الفرنسي رقابة التناسب على القوانين العقابية باحثاً عن نقطة توازن بين ما تقرره من جزاءات وما يقابلها من مخالفات، واستناداً لذلك قرر انه: "بمراعاة ما تنص عليه المادة 8 من إعلان حقوق الانسان والمواطن،

(1) Jean-Marie Aubry, Jean-Bernard Aubry, Didier Jean-Pierre, Antony Taillefait, Droit de la fonction publique, 6^e édition, Dalloz, Paris, 2009, p.439; R. Chapus, Droit administratif général, Tom 1, op. cit, p.982.

(2) C.E. 13/11/2013, Dahan, AJDA 2013, Rec. p.2432.

من ان القانون يجب الا يقرر من العقوبات الا ما كان ضرورياً بشكل قاطع، فان هذه المبدأ لا يتعلق بالعقوبات الصادرة عن المحاكم القضائية فحسب، وانما يشمل أيضاً كل تدبير له طبيعة جزية، حتى ولو عهد المشرع بسلطة اتخاذه إلى جهة غير قضائية⁽¹⁾. كما ان متطلبات الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان دفعت بالمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان إلى تكريس الرقابة على التناسب في القرارات التأديبية الصادرة بحق الموظفين العموميين في الدول الموقعة على هذه الاتفاقية⁽²⁾. وكان مجلس الدولة قد باشر بداية فرض رقابته على سلطة الجهات التأديبية في اختيار العقوبات المسلكية في مجالات خارجة عن إطار الوظيفة العامة. فطبق هذه الرقابة اولاً على العقوبات الصادرة بحق أعضاء النقابات المهنية⁽³⁾، ثم تبع ذلك في الجزاءات الموقعة على القضاة العدليين⁽⁴⁾، ولم تكن سوى مسألة وقت قبل ان تطال تلك الرقابة ما يتخذ بحق اشخاص الوظيفة العامة من تدابير عقابية⁽⁵⁾.

وعلى العموم، تواتر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على السير على ذات النهج الذي تقرر في قضية Dahan، مما يدفعنا إلى القول ان هذا القرار شكل علامة فارقة في مجال تطور الرقابة القضائية على قرارات التأديب، فاتحاً المجال لرقابة شاملة على اختيار الادارة للعقوبة المسلكية تتجاوز مجرد التحقق من عدم وجود غلط ظاهر في التقدير.

ففي قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2018/10/25 أبطل المجلس عقوبة قضت بوقف موظف بريد عن عمله بصورة مؤقتة بسبب دخوله إلى منشآت تابعة لشركة البريد الفرنسية بدون ترخيص، حيث تبين له ان هذه العقوبة انت غير متناسبة مع الافعال التي تأكدت بحق هذا الموظف⁽⁶⁾.

وفي قراره الصادر بتاريخ 2020/9/9 اعتبر مجلس الدولة ان ادانة حارس حديقة عامة جزائياً لحيازته اسلحة حربية غير مرخصة يشكل سبباً كافياً لصرفه من وظيفته وان جسامه الفعل المنسوب اليه يببر قانوناً اتخاذ مثل هذه العقوبة⁽⁷⁾.

وفي قضية أخرى، أيدّ مجلس الدولة القرار الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية في مرسليليا الذي قضى بصحة عقوبة التوقيف عن العمل الصادرة بحق موظفة بسبب غيابها المتكرر عن مركز عملها بدون عذر شرعي اضافة إلى اهمالها القيام بواجباتها الوظيفية، الامر الذي من شأنه ان يببر قساوة الجزاء الموقع عليها⁽⁸⁾.

(1) C.C: décision n° 87-237 du 30 décembre 1987, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

(2) CEDH, 19/4/2007, Vilho Eskelinen et autres c./Finlande, n° 63235/00, <https://www.echr.coe.int/>.

(3) C.E. 22/6/2007, Arfi, requête n° 272650, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(4) C.E. 27/5/2009, Hontang, requête n° 310493, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(5) L'arrêt Dahan, précité.

(6) C.E. 25/10/2018, requête n° 413590, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(7) C.E. 9/9/2020, requête n° 422493, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/> : "Enfin, en jugeant, que la sanction de la révocation prononcé par le maire de La Ciotat ne revêtait pas un caractère disproportionné eu égard à la gravité particulière de la faute (détention non autorisée des armes) la cour administrative d'appel... n'a pas commis d'erreur de droit".

(8) C.E. 28/12/2020, requête n° 427491, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/> : "qu'eu égard à la gravité des faits reprochés à l'intéressé et à l'ensemble des circonstances de l'espèce... la cour s'est livrée à une appréciation des faits qui ne saurait être regardée comme conduisant au maintien d'une sanction hors de proportion avec les fautes commises".

ويؤكد مجلس الدولة على ان تقدير وجود التناسب يعود لسلطة قضاة الأساس ولا يمكن لقاضي النقض ان يبحث في هذه المسألة ما لم يكن قضاة الأساس قد توصلوا إلى ان اختيار الإدارة للعقوبة المقررة اتي غير متناسب مع الاخطاء المقترفة.

“L’appréciation du caractère proportionné de la sanction au regard de la gravité des fautes commises relève, pour sa part, de l’appréciation des juges du fond et n’est susceptible d’être remise en cause par le juge de cassation que dans le cas où la solution qu’ils ont retenue quant au choix, par l’administrartion, de la sanction est hors de proportion avec les fautes commises”⁽¹⁾.

ومن جماع ما تقدّم، فانه يتضح بجلاء ان السلطات التأديبية أصبحت ملزمة بإجراء عملية الملاءمة وتحديد التناسب بين خطورة الذنب المسلكي وجسامة العقوبة الموقعة وذلك بشكل دقيق، فالقاضي الإداري لم يعد يبحث فقط في وجود عدم تناسب بارز ليقضي ببطلان العقوبة التأديبية بل أصبح يتثبت ايضاً من تناسبها مع الافعال المرتكبة، مما يشكل خطوة اضافية في سبيل تعزيز ضمانات الموظفين ضد تعسف الادارة في اختيارها للجزاءات التأديبية.

ثانياً: رقابة التناسب في القضاء المقارن

بعد ان استعرضنا مراحل تطور رقابة مجلس الدولة الفرنسي على التناسب في مجال التأديب، سنحاول فيما يأتي تتبع تطور هذه الرقابة في كل من النظام القضائي اللبناني والنظام القضائي المصري.

(أ) موقف القضاء الإداري اللبناني

استقر الاجتهاد اللبناني بداية على ان تقدير ملاءمة العقوبة التأديبية لا يدخل في اختصاص مجلس شورى الدولة عملاً بالأحكام الصريحة الواردة في نظامه، وان صلاحيته محصورة في مراقبة صحة الوقائع والوصف المعطى لها فقط⁽²⁾. وهذا يعني انه يعود للسلطة التأديبية المختصة تقدير درجة العقوبة ومدى تناسبها مع جسامة المخالفة المرتكبة بدون ان يخضع تقديرها لرقابة القضاء الإداري.

إلا ان مجلس شورى الدولة تخلى عن موقفه السابق واعتبر في قراره الصادر بتاريخ 1979/10/15، انه يعود له تقدير ملاءمة العقوبة التأديبية في حال الخطأ الساطع، إذ جاء في هذا القرار: "بمقتضى المادة 104 من المرسوم الاشتراعي 1959/119 والمادة 113 من النظام الحالي لمجلس الشورى، لا يحق لمجلس الشورى في القضايا التأديبية ان ينظر في ملاءمة العقوبة التأديبية، لان تقدير اهمية العقوبة بالنسبة إلى الأعمال المخالفة يكون ممارسة للحق الاستثنائي المعطى للسلطات التأديبية، ادارية كانت ام قضائية، غير ان ذلك لا يحول من منع مجلس الشورى من مراقبة تقدير ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع. وان مراقبة مجلس الشورى تقدير ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع تمكنه فقط، دون ان يحل محل السلطة التأديبية لفرض العقوبة، من ابطال العقوبة المشكو منها في حال وجود تباين أو

(1) C.E. 29/3/2019, requête n° 412543, <https://conseil-etat.fr/arianeweb/> ; C.E. 2/12/2020, requête n° 426826, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/> .

(2) م.ش.ل، قرار رقم 358 تاريخ 1961/3/20، م.إ. 1961، ص 149؛ م.ش.ل، قرار رقم 306 تاريخ 1962/9/13، م.إ. 1962، ص 183؛ م.ش.ل، قرار رقم 80 تاريخ 1970/5/29، م.إ. 1970، ص 154.

عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية مثلاً وبين غلطة طفيفة ارتكبها الموظف دون ان تؤدي مراقبة القاضي إلى فرض تناسب دقيق بين العقوبة المنزلة والغلطة المرتكبة⁽¹⁾.

فالأصل ان القاضي الإداري عندما يمارس رقابته المحدودة على العمل المتخذ في إطار السلطة الاستثنائية للإدارة كالقرارات التأديبية تكون صلاحياته محصورة، فإذا لم يتبين له من هذه القرارات وجود وقائع مادية مغلوطة أو خطأ في القانون أو تحويل للسلطة لا يمكنه إبطال القرار المطعون فيه الا عند وجود خطأ ساطع في التقدير، أي عند وجود تفاوت فاضح بين الأفعال المرتكبة والعقوبة المتخذة بشأنها⁽²⁾، ذلك ان هذا الخطأ الشاذ يجعل منطوق القرار المستند اليه خارجاً عن حدود المنطق والتفكير السليم⁽³⁾.

وقد استقر قضاء مجلس شوري الدولة على هذا الاتجاه، وهو ما يزال يردد حتى يومنا هذا العبارات ذاتها التي وردت في قراره الاول بهذا الخصوص⁽⁴⁾.

ب) موقف القضاء الإداري المصري

جرت محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها على ان اختيار العقوبة الملائمة للذنب المقترف هو من اطلاقات السلطة التأديبية التي لا تخضع فيها لرقابة القضاء⁽⁵⁾.

وحين انشئت المحكمة الإدارية العليا في العام 1955 تبنت ما انتهت اليه محكمة القضاء الإداري من عدم امتداد رقابتها لبحث مدى التناسب بين العقوبات التأديبية والمخالفات المرتكبة، باعتبار ان للسلطة التأديبية حرية تقدير الجزاء الذي يناسب المخالفة في حدود النصاب القانوني المقرر، ولا تخضع هذه الحرية لرقابة القضاء⁽⁶⁾.

بيد ان إصراف بعض الجهات التأديبية في تقدير جسامة الأخطاء المرتكبة، دفع بالمحكمة الإدارية العليا إلى العدول عن موقفها السابق وإلى أعمال رقابتها على التناسب في المجال التأديبي. وقد بزغ ذلك الاتجاه الجديد في قضاء المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر في 1961/11/11 والذي صاغت فيه لأول مرة نظريتها الشهيرة بشأن الغلو، وجاء في الحكم: "ولئن كانت للسلطات التأديبية، ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء، وبغير تعقيب عليها في ذلك، إلا ان مناط مشروعية هذه السلطات شأنها في ذلك شأن أية سلطة تقديرية أخرى، ألا يشوب استعمالها

-
- (1) م.ش.ل، قرار رقم 288 تاريخ 1979/10/15، حداد/الدولة، اجتهاد القضاء الاداري في لبنان، ج 1، 1981، ص 7.
 - (2) م.ش.ل، قرار رقم 244 تاريخ 2003/1/16، شاهين/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الاول لعام 2007، ص 508.
 - (3) ادوار عيد، مرجع سابق، ص 334.
 - (4) نذكر على سبيل المثال: قرار رقم 781 تاريخ 1995/6/7، راشد/الدولة، م.ق.إ، العدد 9، المجلد الثاني لعام 1996، ص 595؛ قرار رقم 41 تاريخ 1995/11/9، صهيوني/الدولة، م.ق.إ، العدد 10، المجلد الاول لعام 1997، ص 58؛ قرار رقم 454 تاريخ 1999/4/20، حيدر/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الثاني لعام 2003، ص 458؛ قرار رقم 157 تاريخ 2001/1/25، الخازن/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الاول لعام 2004، ص 252؛ قرار رقم 157 تاريخ 2001/11/27، ابو الزور/الدولة، م.ق.إ، العدد 17، المجلد الاول لعام 2005، ص 201؛ قرار رقم 420 تاريخ 2008/2/28، نادر/الدولة، م.ق.إ، العدد 24، 2016، ص 542.
 - (5) محكمة القضاء الإداري: الطعن رقم 183 لسنة 1 ق، جلسة 1948/3/3، مجموعة مبادئ السنة الثانية، ص 423؛ الطعن رقم 561 لسنة 2 ق، جلسة 1949/3/1، مجموعة مبادئ السنة الثالثة، ص 421.
 - (6) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم 1468 لسنة 2 ق، جلسة 1956/12/8، مجموعة مبادئ السنة الثانية، ص 177؛ الطعن رقم 1723 لسنة 2 ق، جلسة 1958/1/25، مجموعة مبادئ السنة الثالثة، ص 635؛ الطعن رقم 580 لسنة 3 ق، جلسة 1959/6/6، مجموعة مبادئ السنة الرابعة، ص 1386.

غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره...⁽¹⁾.

وقد سار الاجتهاد المصري على هذا القضاء وأصبح تطبيق المحكمة الإدارية العليا لرقابة التناسب على قرارات التأديب تطبيقاً مطّرداً نجده في أحكامها اللاحقة⁽²⁾.

(1) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 563 لسنة 7ق، جلسة 1961/11/11، مجموعة مبادئ السنة السابعة، ص 27.
(2) ينظر على سبيل المثال الاحكام الصادرة في الطعون ارقام: 415 لسنة 25 ق، جلسة 1984/2/7، مجموعة مبادئ السنة التاسعة والعشرون، ص 613؛ 1548 لسنة 32 ق، جلسة 1988/6/25، مجموعة مبادئ السنة الثانية والثلاثون، ص 1787؛ 454 لسنة 38 ق، جلسة 1996/2/24، مجموعة مبادئ السنة الواحدة والاربعون، ص 615.

الفصل الثاني الضمانات التأديبية للموظف العام

ان موضوع التأديب يعد من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة على اعتبار ان العقوبة التأديبية في حال تقريرها، قد تنطوي على العديد من الآثار السلبية التي من شأنها المساس بالاستقرار النفسي والمالي والوظيفي للموظف العام.

وإذا كان الجزاء التأديبي هو وسيلة الجهة الادارية لاصلاح الموظف المخطئ، فان احتمال جنوح هذه الجهة هو أمر وارد، لا سيما وانها تحوز في اتخاذ سلطات واسعة. لذلك لا بد من ان تتوفر ثمة قدر من الضمانات الجوهرية لحماية الموظف من انحرافات سلطة التأديب وتعسفها. وعلى هذا الأساس تحظى الضمانات التأديبية بأهمية كبيرة في نطاق التشريعات الوظيفية لان العدالة لا يمكن ان تتحقق ما لم يوفر المشتري قدرأ كافيأ من الضمانات لمصلحة الموظف في كل مراحل المساءلة المسلكية. فإذا كان تحقيق الصالح العام للوظيفة العامة يقوم بالاساس على حسن اداء الموظف لوظيفته وهو ما يعبر عنه بفعالية الادارة، بيد ان ذلك لا يعني إطلاق سلطات جهة الادارة في انزال العقاب على موظفيها مهدرة في سبيل ذلك اي ضمانات مقرررة لحمايتهم. ومن ثم فانه يكون من الواجب الاتجاه نحو الموازنة بين فاعلية الادارة و ضمانات الموظفين من اجل الوصول الى نظام وظيفي أمثل يحقق مصلحة الطرفين.

وقد قام القضاء الاداري من جانبه بلعب دور طليعي في تقرير وتكريس عدد من الضمانات مستعيناً بالضمانات المعمول بها في الأصول الجزائية بهدف توفير أكبر قدر ممكن من الحماية للموظف العام.

استناداً إلى ما تقدم، سيخصص هذا الفصل من دراستنا للبحث في موضوع الضمانات التأديبية من خلال مبحثين، يتناول المبحث الأول الضمانات السابقة والمعاصرة لاصدار القرار التأديبي، بينما يتناول المبحث الثاني الضمانات اللاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية.

المبحث الأول الضمانات السابقة والمعاصرة لاصدار القرار التأديبي

مهما تنوّعت النظم التأديبية، لا بد من توافر مجموعة من الضمانات في المرحلة السابقة لتوقيع الجزاء، وهي مرحلة التحقيق، وكذلك في مرحلة توقيع الجزاء، الذي قد يتم من خلال المحاكم التأديبية، أو مجالس التأديب أو من السلطات الرئاسية.

ويمكن النظر الى هذه الضمانات من زاوية الموظف ومن زاوية سلطة التأديب والقرار الذي تصدره، فالضمانات التي يتعين توفيرها للموظفين هي المواجهة وحق الدفاع، والضمانات التي ينبغي توافرها في السلطة التأديبية وفي قرار الجزاء ذاته هي ضمانة الحيطة وتعليل القرار التأديبي.

وعليه، نقسم هذا المبحث الى مطلبين، الأول يتناول مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة اليه وتأمين حق الدفاع له بينما يتناول الثاني حياض سلطة التأديب وتعليل القرار الصادر عنها.

المطلب الأول مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وتأمين حق الدفاع

لا بد لكي يكون حق الدفاع مؤمناً بشكل قانوني وافٍ، من مواجهة الموظف بكل تفاصيل ودقائق ما هو منسوب اليه من اخطاء واطلاعه على كافة مستندات القضية. ولقد كرس التشريع والاجتهاد هذا الحق للموظف المتهم، سواء في مرحلة التحقيق معه، ام في مرحلة محاكمته، وفي جميع الأحوال قبل فرض العقوبة التأديبية عليه من قبل السلطة المختصة، وذلك على نحو ما سوف نوجزه في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه:

من أهم الضمانات التي يجب كفالتها في كل اجراء تأديبي، هي احاطة الموظف علماً بالافعال المنسوبة إليه، وذلك تمكيناً له من ابداء دفاعه بصورة تسمح له بدرء الإتهام عنه.

ان دراسة ضمانة المواجهة تتطلب تحديد مفهومها، ثم التعرف على إجراءاتها.

أولاً: مفهوم المواجهة

تعني المواجهة بصفة عامة تمكين من تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما من شأنه التأثير في مركزه القانوني، ان يحاط به علماً حتى يستطيع اعداد دفاعه او على الاقل تقديم وجهة نظره.⁽¹⁾

وفي نطاق المساءلة التأديبية يقصد بالمواجهة إعلام الموظف بحقيقة التهم المسندة اليه وإطلاعه على مختلف الادلة التي تشير الى ارتكابه المخالفة حتى يتمكن من الادلاء بأوجه دفاعه.

ويتبين مدى ارتباط قاعدة المواجهة بحق الدفاع اذا ان الفائدة المرجوة منها هي تمكين الموظف من تهيئة دفاعه بحيث يكون على بيّنة من جميع الافعال المنسوبة اليه ومن الادلة التي تثبت وقوعها كي يتسنى له الرد عليها ومناقشتها.⁽²⁾ فلا يغني عن المواجهة مجرد القول بان المخالفة ثابتة ثبوتاً مادياً لا

(1) Guy Isaac, La procédure administrative non contentieuse, Thèse, LGDJ, Paris, 1968, p.386.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 206 تاريخ 2001/2/8، نجيم/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الثاني لعام 2004، ص 327.

شبهة فيه، ذلك ان الحكم على ثبوت المخالفة وانتفائها مرده الى ما يسفر عنه التحقيق الذي يعتبر توجيه التهمة وسؤال المخالف عنها، أحد عناصره الجوهرية.

وقد حرص الاجتهاد على تأكيد مدى أهمية هذه القاعدة، معتبراً اياها من الضمانات الاساسية التي لا بد من توفيرها للموظف حتى بدون نص.⁽¹⁾

وقد تبنى تأصيل قاعدة المواجهة اتجاهاً، اولهما ربط المواجهة بالاجراء الذي له طابع عقابي. اما في غير حالات العقاب، فلا تتأكد المواجهة إلا بنص إذ ان النشاط العقابي هو الاساس الحقيقي لضمانة المواجهة.⁽²⁾

اما الإتجاه الثاني فقد توسع في اساس فكرة المواجهة، وارجعها الى مبدأ سماع الطرف الآخر "audi alteram partem" وبذلك لم يقصر نطاق المواجهة على الاجراءات العقابية، بل تشمل لديه كل اجراء ينطوي على آثار خطيرة تمس المصلحة المادية والادبية للأفراد.⁽³⁾

وفي جميع الأحوال حتى تؤدي المواجهة دورها كضمانة تأديبية لا غنى عنها، فانه يتعين ان يتحقق فيها ضابطان نستعرضهما كالتالي:

أ- ان تكون المواجهة على النحو الذي يستشعر معه الموظف ان الادارة بصدده مؤاخذته: يجب ان يواجه الموظف بالاتهام وادلته بصورة يستدل منها اتجاه نية الادارة لعقابه حال ثبوته في حقه، لان من شان ذلك ان يجعل الموظف ينشط في الدفاع عن نفسه. فتوجيه سؤال عام للموظف لا يحمل معنى الاتهام من شأنه الايحاء له بانه غير متهم وان الغاية من هذا السؤال هي مجرد الاستيضاح منه عن موضوع معين. وقد ابطال مجلس شورى الدولة اللبناني قراراً قضى بفرض عقوبة مسلكية على احدى الموظفين كونه لم يراعي الاصول الجوهرية المتعلقة بالمواجهة، فالافتاء بتوجيه سؤال لها لا يغني عن استجوابها ومواجهتها صراحة بالمخالفة المنسوبة اليها لاسيما ان الادارة لم تعطي في حينه اي نتائج قانونية لهذا السؤال.⁽⁴⁾

وهو ما ذهبت اليه أيضاً المحكمة الادارية العليا بقولها انه "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه وسماع اقواله وتحقيق دفاعه، وعلّة ذلك وجوب احاطة العامل علماً بما هو منسوب اليه، ولا يكفي هذا المقام مجرد القاء اسئلة حول وقائع معينة، بل ينبغي مواجهته بالاتهامات المنسوبة اليه ليكون على بينة منها فيعد دفاعه على اساسها"⁽⁵⁾.

ب- ان تشمل المواجهة جميع الاخطاء المنسوبة الى الموظف: لا تكون المواجهة مجدبة ما لم تتناول كافة الاخطاء المنسوبة الى الموظف ارتكابها دون تحديدها بأخطاء معينة. ومن ثم فان إغفال ذكر اي من الاتهامات يجعل قرار الجزاء معيباً وقابلاً للبطلان ما لم تكن هذه التهمة غير جوهرية او غير مؤثرة في صدور القرار على النحو الذي صدر عليه.⁽⁶⁾

والأصل انه يتعين على الهيئات التأديبية التقيد بالاتهامات الواردة بقرار الإحالة إليها، حيث لا يجوز لها إدانة المحال إليها عن اتهامات لم ترد بهذا القرار، لانه لم يواجه بتلك الاتهامات، وبالتالي لم يتمكن

(1) C.E. 26/10/1945, Aramu, Rec. p.213.

(2) R.Odent, Les droits de la défense, EDCE 1953, p.61.

(3) G.Isaac, op. cit, p.396.

(4) م.ش.ل.قرار رقم 703 تاريخ 1998/7/1، رعد/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الثاني لعام 1999، ص 616.

(5) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 780 لسنة 28 ق، جلسة 1986/12/27، مجموعة مبادئ السنة الثانية والثلاثون، ص 517.

(6) C.E. 6/11/1946, Dumensil, Rec. p.256; C.E. 19/11/1954, Teton, Rec. p.827.

من الدفاع عن نفسه. بيد انه إذا ظهرت وقائع جديدة من شأنها ان تدين الموظف ولم تكن السلطة الإدارية قد أشارت إليها في تقرير الإحالة، فيكون من واجب الهيئة التأديبية مواجهة المتهم بها، مع مذحه أجلاً لتقديم دفاعه إزاءها، وإلا بطلت إجراءات المحاكمة لما في ذلك من إخلال بضمانة المواجهة.⁽¹⁾

وقد سار المشرع اللبناني على هذه القاعدة معتبراً بمقتضى أحكام المادة الثانية من القانون رقم 201 تاريخ 2000/5/26 (تعديل بعض الاحكام المتعلقة بالهيئة العليا للتأديب و تحديد صلاحياتها) أنه إذا تبين أثناء المحاكمة ان الموظف المحال أمام الهيئة العليا للتأديب قد ارتكب مخالفة أخرى لم تذكر في مرسوم أو قرار الإحالة، فللهيئة ان تطلب عندئذ من التفتيش المركزي إجراء التحقيق اللازم في القضية أو التوسع فيه، وذلك احتراماً لقاعدة المواجهة وتمكيناً للموظف من ممارسة حق الدفاع بشكل فعال.

ثانياً: إجراءات المواجهة

إذا كانت المواجهة تعني تمكين الموظف المتهم من الاحاطة علماً بما هو منسوب اليه من اعمال وتصرفات خاطئة، والادلة التي تثبت وقوع هذه الاعمال ونسبتها اليه حتى يستطيع الدفاع عن نفسه، فان ذلك لن يتحقق عملياً ما لم يتم اعلام الموظف بالتهم المسندة اليه، وكذلك تمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي.

أ- اعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه

من الضمانات الاساسية للموظف المتهم، إخطاره بالتهم المسندة اليه، وذلك لان هذه الضمانة تتيح للموظف تقدير خطورة موقفه والعمل على اعداد دفاعه فيما يتعلق بموضوع الاتهام الموجه اليه. فسلطة التأديب ملزمة بمواجهة الموظف بما ينسب إليه من تصرفات خاطئة بشكل واضح ودقيق دون ان يكتنفه اي لبس او غموض، بحيث يترتب على إغفال هذا الإجراء بطلان قرار الجزاء الصادر لإخلال هذه السلطة بحق الموظف في الدفاع عن نفسه وإهدار مبادئ العدالة التي تتطلب اعلامه بكافة الأفعال المنسوبة إليه.

والجدير بالملاحظة ان جانباً من الفقه⁽²⁾ والإجتهد⁽³⁾ قد أخذ بنظرية العلم الأكيد (connaissance acquise) في هذا المجال، بمعنى ان إجراءات المحاكمة تكون صحيحة حتى ولو لم يخطر الموظف بما نسب إليه من مأخذ، طالما ان طبيعة هذه المآخذ وظروف القضية تحتم عليه ان يعلم بالتهم المساقة ضده. إلا اننا لا نتفق مع أصحاب هذا الإتجاه، إذ انه لا يمكن التعويل دائماً على فطنة الموظف، ويبقى الإجراء الانسب هو إخطار الموظف صراحة بالمآخذ المنسوبة إليه.

ونظراً لارتباط هذه الضمانة بحق الدفاع، فقد حرصت اغلب التشريعات على تنظيم جوانب من موضوع اعلام الموظف بالتهم الموجهة اليه.

ففي لبنان جاء في المادة 13 من المرسوم رقم 2862 تاريخ 1959/12/16 المتعلق بأصول التفتيش انه "إذا تضمن تقرير التفتيش اقتراحاً بمؤاخذة أحد الموظفين، وجب على المفتش العام ان يبلغ هذا الموظف التقرير أو خلاصة عنه لبيان دفاعه...".

(1) C.E. 30/9/1983, Barré, Rec. p.394.

(2) G. Isaac, op. cit, p.403.

(3) C.E. 23/1/1948, Navet, Rec. p.30; C.E 16/5/1950, Contancin, Rec. p.291.

كما ان المادة 22 من المرسوم رقم 7236 تاريخ 1967/5/8 المتعلق بنظام الهيئة العليا للتأديب تناولت الأصول الواجب اتباعها في تبليغ الموظف المحال مما يؤكد الحرص على احترام هذا المبدأ.

وفي مصر فان المادة 32 من القانون رقم 117 لسنة 1958 المتعلق بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية توجب ان "يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف... وتتولى سكرتارية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة...".

وقد أعاد القانون رقم 47 لسنة 1972 (قانون مجلس الدولة) النص على ذات المبدأ إذ جاء في المادة 34 منه "يقوم قلم كتاب المحكمة بإبلاغ ذوي الشأن بقرار الإحالة..."، كما ان المادة 79 من القانون رقم 47 لسنة 1987 (نظام العاملون المدنيون) توجب عدم جواز توقيع العقاب على العامل إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وبطبيعة الحال فان ذلك يقتضي ان يعلم بالتهمة المنسوبة إليه.

أما في فرنسا، فان المادة الرابعة من المرسوم رقم 84-961 تاريخ 1984/10/25 الخاص بأصول الإجراءات التأديبية المتعلقة بموظفي الدولة⁽¹⁾ توجب على رئيس المجلس التأديبي إسداء الموظف الملاحق قبل مهلة خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ انعقاد الجلسة بواسطة خطاب موصى عليه مع اشعار بالإستلام وذلك كي يتسنى له اعداد دفاعه. وعليه فان التقيد بمهلة الـ 15 يوماً هو إجراء جوهري يترتب على اغفاله بطلان العقوبة التأديبية التي تتخذ خلافاً لها⁽²⁾.

ومع ان معظم التشريعات تنص على وجوب هذا الإعلام، إلا ان صمت المشرع عن ذكر نص بهذا الخصوص لا يعني إهداره، لان إبلاغ الموظف بما ينسب إليه يعتبر امراً ضرورياً حتى مع غياب النص. فطبقاً للمبادئ العامة للقانون لا يمكن توقيع أي عقوبة دون اعلام صاحب الشأن بالإتهامات الموجهة إليه، وانه يجب اخطاره مسبقاً بهذه الإتهامات⁽³⁾.

وبدوره شدد الإجتهد على اهمية هذه الضمانة معتبراً ان السلطة التأديبية لا يمكنها ان تتخذ قرارها إلا استناداً إلى الوقائع والأفعال التي احيط الموظف علماً بها⁽⁴⁾. فقضى مجلس الدولة الفرنسي بضرورة ابلاغ الموظف بكل الأخطاء والتهمة المنسوبة إليه وان اغفال ذكر أي ذنب يعيب قرار العقوبة ويجعله قابلاً للإبطال ما لم يكن هذا الذنب غير مؤثر في إدانة المتهم⁽⁵⁾.

ويؤكد مجلس شورى الدولة اللبناني على تلازم هذه الضمانة وحق الدفاع بالقول "ان حق الدفاع يعني وجوب إبلاغ الموظف الملاحق تأديبياً ملفه المتضمن كافة العناصر التي تمكنه من الوقوف على حقيقة ما هو منسوب إليه ويترتب على الإدارة اطلاعه على كل مأخذ..."⁽⁶⁾.

ولما كان الهدف من إبلاغ الموظف هو تمكينه من معرفة ماهية المخالفات المتهم بإرتكابها، فان مجلس الدولة الفرنسي يشترط ان يمنح الموظف أجلاً كافياً للإطلاع عليها قبل البدء بإجراءات التأديب، محدداً هذه المدة في عدد من قراراته بـ 48 ساعة على الأقل⁽⁷⁾.

(1) Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

(2) C.E. 1/3/1996, Reynes, Rec. p.988.

(3) C.E. 22/5/1946, Meillon, Rec. p.352.

(4) C.E. 13/3/1981, Ordre des avocats de Paris et autres, Rec. p.135; C.E 29/5/1985, Bertrand, Rec. p.164.

(5) C.E. 20/2/1953, Forest, Rec. p.83.

(6) م.ش.ل، قرار رقم 18 تاريخ 2003/10/6، بندلي/الدولة م.ق.إ، العدد 20، المجلد الأول لعام 2008، ص 33.

(7) C.E. 21/6/1933, Le Groud, Rec. p.663; C.E 4/5/1959, Jugean Rec. p.287.

كما ان اعلام الموظف بما ينسب إليه لا يقتصر فقط على المخالفات الجسيمة بل يشمل كافة المخالفات والتي يكون من شأنها ان تدفع إلى مساءلته مسلكياً حتى تلك التي لا تقتضي مراجعة المجلس التأديبي بشأنها والتي قد ينتج عنها عقوبتي التنبيه والتأنيب⁽¹⁾.

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني على هذه القاعدة معتبراً في قراره الصادر بتاريخ 1998/5/14 انه "يتوجب على كل سلطة قضائية او إدارية، منحها القانون صلاحية بفرض عقوبات تأديبية، ان تبليغ الموظف قبل ان تتخذ بحقه عقوبة من شأنها الحاق الضرر به التقارير أو المعلومات او المستندات الموجودة بحوزتها والتي بنظرها تدينه كي يتمكن هذا الموظف من بيان اقواله والدفاع عن نفسه"⁽²⁾. وقد قام مجلس شورى الدولة بإبطال القرار المتضمن معاقبة المستدعي على الرغم من ادلاء الإدارة بان واجب ابلاغ الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه غير منصوص عليه فيما يتعلق بعقوبات الدرجة الاولى.

من ناحية أخرى، ان تبليغ الموظف انذارات عدة حول المآخذ المنسوبة إليه يدل على اطلاعه الصريح على التهم الموجهة إليه وبالتالي لا يمكن التدرغ بعدم احترام الإدارة لإجراءات المواجهة⁽³⁾. أما إذا لم يتبين لمجلس الشورى من الملف المودع لديه قيام الإدارة بإبلاغ المستدعي للمخالفات المنسوبة إليه فان هذا السبب يكون بحد ذاته كافياً لإبطال القرار المطعون فيه دونما التطرق لبحث سائر الاسباب الأخرى على اعتبار "ان الإجراءات المتضمنة إبلاغ الموظف قبل ادانته المعلومات المتوافرة لدى السلطة المختصة من الأصول الجوهرية لتعلقها بالمبادئ العامة التي يؤدي عدم احترامها إلى ابطال القرار التأديبي"⁽⁴⁾.

ب - حق الموظف في الإطلاع على الملف التأديبي

يمثل الإطلاع على الملف التأديبي ضماناً جوهرياً للمتهم، إذ لا يكفي مجرد إعلامه بالتهم المنسوبة إليه بل لا بد من افساح المجال امامه للإطلاع على الملف التأديبي بما يحتوي من أوراق ومستندات تتعلق بهذه التهم، تمكيناً له من اعداد دفاعه بشكل فعال وسليم⁽⁵⁾.

ويعتبر حق الإطلاع على الملف التأديبي من اقدم الضمانات الممنوحة للموظف في القانون الفرنسي، فقد تقرر بموجب نص المادة 65 من القانون الصادر بتاريخ 1905/4/22 إعطاء الحق لكل الموظفين في الاطلاع شخصياً وسرياً على كافة الأوراق والمستندات التي يتألف منها ملفهم قبل اتخاذ اي اجراء تأديبي ضدهم.

“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 les autres documents composant leur dossier, soit avant d’être l’objet d’une mesure

(1) C.E. 17/6/1988, Labrosse, Rec. p.244.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 524 تاريخ 1998/5/14، أعا/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الثاني لعام 1999، ص 501.

(3) م.ش.ل، قرار رقم 211 تاريخ 2004/12/30، شحاته/الدولة م.ق.إ، العدد 21، المجلد الأول لعام 2009، ص 319.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 411 تاريخ 2000/6/20، ناصيف/الدولة م.ق.إ، العدد 15، المجلد الثاني لعام 2003، ص 720.

(5) C.E. 4/1/1954, Bertheley, Rec. p.891; C.E. 15/7/1957, Corvizy, Rec. p.493.

disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté"⁽¹⁾.

ونظراً لأهمية هذه الضمانة فقد تم إقرارها في كافة القوانين الوظيفية المتعاقبة، آخرها كان القانون الحالي للوظيفة العامة رقم 8-634 تاريخ 13/7/1983 الذي أكد في المادة 19 منه على حق الموظف الذي تتخذ في مواجهته إجراءات تأديبية بالإطلاع الكامل على ملفه الشخصي، وعلى كافة الوثائق والمستندات الملحقة به.

“Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procedure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexés...”.

وهو ما أكد عليه أيضاً المرسوم رقم 84-961 تاريخ 25/10/1984 في مادته الأولى التي نصت على ذات الأحكام الواردة في المادة 19 المشار إليها.

وإذا كان المشتري الفرنسي قد حرص على تكريس حق الموظف في الإطلاع على ملفه التأديبي، على نحو ما رأيناه، فإن الإجتهد حرص بدوره على تبيان أهمية هذا الحق، معتبراً إياه من الضمانات الأساسية الممنوحة للموظف الملاحق تأديبياً⁽²⁾. ومن هذا المنطلق تعتبر هذه الضمانة التعبير الفعلي لمبدأ احترام حق الدفاع⁽³⁾. فإطلاع الموظف المتهم على ملفه قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي ضده يعتبر إجراء طبيعياً، لكفالة حق الدفاع، إذ يجب ان يعلم الموظف بالإتهامات الموجهة إليه ليتمكن من تحضير دفاعه. ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي ان تعطيل هذا الإجراء لأي سبب من الأسباب يعد خرقاً للحقوق المقررة للموظف، وبالتالي يكون الجزاء التأديبي باطلاً لعدم مراعاة ضمانة اساسية من ضمانات التأديب⁽⁴⁾. وهذا البطلان يتقرر حتى لو تبين ان اغفال هذه القاعدة لم يكن له تأثير على فحوى القرار التأديبي المتخذ، وحتى أيضاً إذا كان الموظف على علم كامل بما ينسب إليه⁽⁵⁾. غير ان مجلس الدولة لم يذهب إلى حد اعتبار هذه الضمانة متعلقة بالانتظام العام وبالتالي يكون على الموظف المعني ان يدلي بعدم احترامها دون ان يتم اثاره ذلك عفواً من قبل القاضي الناظر في النزاع⁽⁶⁾.

وضمانة الإطلاع على الملف نجدها متأصلة كذلك في التشريع اللبناني كما تشير إلى ذلك المادة 59 من المرسوم الإشتراعي 112 تاريخ 12/6/1959 التي كرست حق الموظف في الإطلاع على كامل الأوراق ذات الصلة بموضوع مؤاخذه أمام الهيئة العليا للتأديب. وتوافقاً مع أحكام هذه المادة، تنص المادة 25 من المرسوم رقم 7236 تاريخ 8/5/1967 على انه "يحق للموظف ان يطلع على ملف القضية الموجود لدى المجلس وان يستنسخ منه ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه...".

وقد عمد مجلس شوري الدولة اللبناني الى إظهار مدى ارتباط حق الموظف في الإطلاع على ملفه بحق الدفاع عن النفس بقوله "ان حق الدفاع يضيف على أصول التحقيق طابع الوجيهة، ويترتب عليه

(1) Article 65 de la loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905.

(2) E. Aubin, op. cit, p.420.

(3) R.Chapus, Droit administrative général, Tome 2, op. cit, p.351.

(4) C.E 24/10/1964, d'Oriano, Rec. p.480.

(5) R.Chapus, Droit administrative général, Tome 2, op. cit, p.352.

(6) C.E. 23/4/1965, Ducroux, p.231.

إبلاغ الموظف عن كل مأخذ منسوب إليه بعد التحقيق وإطلاعه على كافة المستندات التي تدينه أو تخلص إلى اقتراح بمؤاخذته والرامية إلى توقيع العقوبة بحقه⁽¹⁾.

أما في مصر فإن قانون العاملين المدنيين بالدولة لم ينص صراحة على هذا الحق غير ان ذلك لا يشكل نفيًا أو اهداراً له لان الإطلاع على الملف يعتبر ضماناً جوهرياً في المساءلة التأديبية، لذلك فإنه يجب على السلطة التأديبية تمكين الموظف من ممارسة هذا الحق ولو لم يوجد نص بذلك، لانه يعد من المبادئ العامة في القانون⁽²⁾.

وعلى العموم، فإن الإحاطة الوافية لموضوع الاطلاع على الملف التأديبي تحتم علينا تحديد الأشخاص المعنيين بهذه الضمانة، ثم استعراض الحالات التي يستثنى فيها تطبيقها، وأخيراً التعرف على اجراءات هذه الضمانة وشروطها.

1- بالنسبة للأشخاص المعنيين بهذه الضمانة

في الأصل يستفيد من هذه الضمانة كل الأشخاص الذين يساهمون في إدارة مرافق الدولة العامة ويشغلون وظائف إدارية، فلا يقتصر تطبيقها على الموظفين الدائمين فحسب⁽³⁾، بل تشمل أيضاً مختلف العاملين في الإدارات العامة كالمتعاقدين⁽⁴⁾، والعمال المؤقتين⁽⁵⁾، والمتمرنين⁽⁶⁾ وبصفة عامة كافة الأشخاص الذين تربطهم بالمرفق العام رابطة ادارية⁽⁷⁾.

ولعل البارز في هذا السياق ما تضمنه قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 2000/7/5 في قضية Mermet من ان ضمانة الإطلاع على الملف هي من المبادئ القانونية العامة التي يقتضي احترامها حتى ولو وجد نص صريح يحل الإدارة من موجب التقيد بأحكام هذه الضمانة وان ورود مثل هذا النص في انظمة طائفة معينة من الموظفين كالمحافظين مثلاً لا يكون من شأنه الغاء المبدأ القانوني العام المتعلق بحق الدفاع.

“Considérant que le décret du 29 juillet 1964 modifié fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, maintenu en vigueur par l’effet de l’article 93 de la loi précitée (loi du 11/1/1984 portant, dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l’Etat), enonce qu’en ce qui concerne les préfets, il est dérogé aux dispositions du statut general relatives à l’exercice du pouvoir disciplinaire y compris en celles de ces dispositions qui sont relatives à la communication du dossier,... considérant que les dispositons du décret

(1) م.ش.ل، قرار رقم 222 تاريخ 2007/12/11، أبو علي/الدولة م.ق.إ، العدد 20، المجلد الثاني لعام 2008، ص 322.

(2) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 269.

(3) C.E. 3/7/1935, Pételin, Rec. p.759.

(4) C.E. 24/2/1975, Dulieu, Rec. p.152.

(5) C.E. 2/6/1965, Raffali, Rec. p.330.

(6) C.E. 29/10/1943, Département de la Seine, Rec. p.375.

(7) A. de Laubadère, Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 5, La fonction publique, op. cit, p.205.

susmentionné ne saurait avoir pour objet ou pour effet de déroger, en ce qui concerne les préfets, au principe général du droit de la défense.»⁽¹⁾

2- الحالات التي يستثنى فيها تطبيق هذه الضمانة

- أ- لقد استقر الإجتهد على القول بأنه لا وجوب لتطبيق هذه الضمانة في ظل وجود ظروف استثنائية أو في حالة العجلة القصوى التي تشكل ظرفاً استثنائياً⁽²⁾. ففي قضية Heyriès⁽³⁾ اعتبر مجلس الدولة الفرنسي انه يمكن لرئيس الجمهورية ان يصدر مرسوماً بتعليق العمل بأحكام المادة 65 من قانون 1905/4/22 ويكون القرار القاضي بفصل السيد Heyriès من وظيفته دون مراعاة حقه في الإطلاع على ملفه استناداً إلى هذا المرسوم واقعاً في محله القانوني على اعتبار انه من شأن تطبيق المادة 65 خلال فترة الحرب منع فرض الإجراءات التأديبية وعرقلة سير العمل في المرافق الوطنية، ويكون على رئيس الجمهورية في ظل هذه الظروف، ان يتخذ بنفسه الإجراءات التي لا غنى عنها لتأمين استمرار العمل في المرافق العامة الموضوعة تحت تصرفه وفقاً لأحكام المادة 3 من دستور الجمهورية الثالثة الصادر في العام 1875.
- ويبقى للقاضي تقدير وجود هذه الظروف من عدمها فإذا تبين له عدم وجود مثل هذه الظروف التي تبرر للإدارة الخروج عن قواعد المشروعية، فانه يبطل التدابير المتخذة خلافاً للقانون⁽⁴⁾.
- ب- لا يعمل بهذه الضمانة في حال وجود نصوص قانونية خاصة تحرر الإدارة من هذا الموجب⁽⁵⁾. ومثال ذلك القانون الصادر بتاريخ 1948/9/28 الخاص برجال الشرطة في فرنسا، الذي يقضي بحرمان هؤلاء من الضمانات التأديبية في حال لجوئهم إلى الإضراب أو العصيان الجماعي.
- ت- لا مجال لتوفير هذه الضمانة أيضاً في الحالة التي يصرف فيها الموظف من وظيفته بواقع ادانته جزائياً⁽⁶⁾ او في حالة انقطاعه عن وظيفته دون عذر مشروع، ذلك انه من نتائج هذا الانقطاع ان الموظف يقطع كل صلة له بالإدارة وينشئ لنفسه مركزاً فعلياً خارج إطار النظام الوظيفي⁽⁷⁾.
- ث- لا يجوز للموظف بسبب تصرفاته ان يحول دون ممارسة الإجراءات التأديبية بحقه، فالقرار التأديبي يكون صحيحاً في حال صدوره دون مراعاة لهذه الضمانة إذا كان الموظف قد دعي إلى الإطلاع على ملفه غير انه تمنع أو تجاهل ذلك⁽⁸⁾.

(1) C.E. 5/7/2000, Mermet, requête n° 200622, <https://conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(2) R. Chapus, Droit administratif général, Tome 2, op. cit, p.353.

(3) C.E. 28/6/1918, Heyriès, Rec. p.651.

(4) C.E. 23/10/1964, d'Oriano, Rec. p.486.

(5) C.E. 10/3/1972, Santamaria, Rec. p.207.

(6) C.E. 22/10/1982, Jacques, cité par R. Chapus, Droit administratif général, Tome 2, op. cit, p.353.

(7) C.E. 21/4/1950, Gicquel, Rec. p.225; C.E 17/5/1940, Commune de Ralizane, Rec. p.169.

(8) C.E. 14/11/1941, Leroux, Rec. p.182.

3- إجراءات وشروط الإطلاع على الملف

يحرص المشتري الفرنسي على ضرورة ان تقوم الإدارة باعلام الموظف ذو العلاقة بحقه في الاطلاع على ملفه عند ملاحظته مسلكياً⁽¹⁾. غير ان الادارة لا تكون ملزمة قانوناً بوضع هذا الملف تحت تصرفه ما لم يقدم هذا الأخير طلباً صريحاً لهذه الغاية على اعتبار ان الإطلاع على الملف لا يتم بصورة تلقائي⁽²⁾. أما القانون اللبناني فلا يتضمن أي نص يتحدث عن هذا الحق ولا يلزم الإدارة صراحة بوجوب إعلام الموظف به.

وفي جميع الأحوال نرى ان الإجتهد مبالاً إلى حث الإدارة على إخطار الموظف بحقه في الإطلاع على ملفه في ظل غياب أي نص يوجب عليها القيام بذلك. ويتحقق القاضي من حصول هذا الإخطار على ضوء ظروف ومعطيات كل قضية على حدة، فيعتبر مثلاً ان الموظف قد أحيط علماً إذا سأله الإدارة عن أخطاء منسوبة إليه وأجرت التحقيق معه بشأنها⁽³⁾، أو إذا دعت الإدارة إلى تقديم استقالته⁽⁴⁾. وكذلك هي الحال إذا تبلى الموظف قراراً بوقفه عن العمل إحتياطياً⁽⁵⁾ أو إذا تلقى تنبيهاً على تصرفاته⁽⁶⁾. ويرى Chapus انه يفترض على القضاء الإداري ان يتبنى موقفاً واضحاً يدعو فيه الإدارة إلى ضرورة اعلامها صراحة الموظف المعني بحقه في الإطلاع على ملفه وذلك في جميع الحالات⁽⁷⁾.

وإذا كان النص لم يحدد أي صورة أو صيغة من أجل الإطلاع على الملف، بحيث يتوقف ذلك على الظروف الخاصة بالموظف من ناحية، وعلى طبيعة المخالفات المنسوبة إليه من ناحية أخرى، فانه لا بد من ان يتوفر في هذا الإطلاع عدد من الشروط حتى يحصل صحيحاً:

أ- الإطلاع على الملف يجب ان يكون كاملاً أي ان يشمل كافة الأوراق والمستندات ذات الصلة بالمسألة التأديبية⁽⁸⁾. من جهة أخرى لا يجوز للموظف الإحتجاج بعدم الإطلاع على بعض محتويات الملف إذا كانت لا تمت بأي صلة للمخالفات المنسوبة إليه⁽⁹⁾ أو إذا تبين بان المستندات المحتج على عدم الإطلاع عليها، لم يكن لها أي تأثير على مجريات القضية⁽¹⁰⁾.

ففي قرار حديث لمجلس الدولة الفرنسي صدر بتاريخ 2020/2/28، اعتبر بموجبه ان المستندات المتعلقة بالإجراءات التنظيمية للمحاكمة التأديبية، كأوراق الدعاوات، ليس لها أي تأثير على مسار المحاكمة، وبالتالي فان عدم الإطلاع عليها لا يشكل أي اغفال لحقوق المستدعي⁽¹¹⁾.

كما انه إذا أوجب القانون على الإدارة تنظيم ملفات العاملين لديها على نحو معين، فان عدم ترقيم وتسجيل المستندات التي تتضمنها هذه الملفات ليس له أي تأثير على قانونية المحاكمة التأديبية⁽¹²⁾. كما ان تضمين هذه الملفات للأراء والمعتقدات السياسية والدينية لأصحاب العلاقة خلافاً لما تنفق

(1) F. Laurie, op. cit, p.621.

(2) S. Salon, J-C. Savignac, op. cit, p.226.

(3) C.E 28/7/1952, Hugué, Rec. p.414.

(4) C.E 5/6/1959, Dufay, Rec. p.345.

(5) C.E 24/7/1946, Rossignol, Rec. p.210.

(6) C.E 18/1/1933, Vauterin, Rec. p.67.

(7) R. Chapus, Droit administratif général, Tome 2, op. cit, p.354.

(8) C.E 9/1/1963, Broca, AJDA 1963, p.373.

(9) C.E. 30/9/1983, Barré, Rec. p.394; C.E 15/4/1959, Faucon, Rec. p.235.

(10) C.E. 15/11/1991, Catoire, Rec. p.1016.

(11) C.E. 28/2/2020, requête n° 428711, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(12) C.E. 13/7/1963, Quesnel, Rec. p.461.

عليه القوانين الوظيفية في فرنسا لا يؤدي إلى بطلان القرارات التأديبية طالما ان الإشارة إلى هذه الآراء لم يكن لها أي تأثير على القرارات المتخذة⁽¹⁾.

ب- الإطلاع يجب ان يحصل بصورة شخصية وسرية بمعنى ان يقتصر على الموظف نفسه دون تمكين أي شخص آخر من عملية الإطلاع، كما انه لا يجوز للموظف ان يستنسخ المستندات الموجودة في الملف، لان ذلك قد يؤدي إلى إفشاء سريتها⁽²⁾. هذا من حيث المبدأ، غير ان التطور التشريعي في فرنسا سمح للموظف بان يستعين بمن يراه مناسباً للإطلاع على ملف القضية⁽³⁾. ومن ثم، يكون لمحمي الموظف المعني حق الإطلاع على المستندات والوثائق الموجودة في الملف. فإباحة ذلك قد يكون مجدداً لتحصير دفاع الموظف، على اعتبار ان المحامي يتمتع بخبرة واسعة في هذا المجال، إضافة إلى إلمامه بالكثير من دقائق المسائل التقنية التي تخفى عن الموظف، الأمر الذي قد يسهل من مهمة إعداد دفاعه. وحتى يكون الإطلاع على الملف مجدداً، لا بد من ان يتواجد الموظف في حالة جسدية وذهنية سليمة تمكنه من الاستفادة من هذا الإطلاع. فلا يكون الأمر كذلك في حال إصابة الموظف بأمراض عصبية او نفسية أو في حال فقدانه الوعي⁽⁴⁾.

أما في لبنان، لا يتضمن المشترع أي نص صريح يسمح للغير بالإطلاع على ملف الموظف ويبقى الأمر خاضعاً لتقدير القضاء على نحو ما بيّنه مجلس شورى الدولة من "ان السماح بالإطلاع على الملف وما يتضمنه من مأخذ لغير الشخص المعني بالملاحقة غير واجب ولا يلزم الإدارة أو الهيئة التي تتولى الملاحقة الا إذا نص القانون على ذلك صراحة الأمر غير المتوافر في أحكام قانون التفتيش المركزي وفي قانون أصول التفتيش وإذا كان الإجتهد يسمح في بعض الحالات لصاحب العلاقة الإستعانة بمحام للإطلاع على ملف موكله رغم عدم وجود نص بذلك فان زوج المستدعية ليس من الأشخاص الممثلين لها قانوناً"⁽⁵⁾.

من جهة أخرى ان الطابع السري للإطلاع يمنع على الموظف كما اشرنا، ان يستنسخ صوراً عن الأوراق الموجودة في الملف⁽⁶⁾. غير انه تحت تأثير القانون رقم 78-753 تاريخ 17/7/1978 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور والذي كرّس صراحة الحق لكل الأشخاص الذين يرغبون بذلك، ان يطلعوا على كل المستندات الإدارية الاسمية المتعلقة بهم شخصياً، اقر الإجتهد حق الموظف بالإستحصال على نسخ من الوثائق والمستندات التي يتكون منها ملفه التأديبي⁽⁷⁾. وإذا كان المشترع قد ألزم الإدارة بإخطار الموظف بحقه في الإطلاع على ملفه التأديبي فان مجلس الدولة الفرنسي اعتبر في قراره الصادر بتاريخ 2015/4/2، ان الإدارة غير ملزمة بإعلام الموظف حول إمكانية استحصاله على صور من المستندات المرفقة بملفه لان القانون لا يشير إلى ذلك.

“si le droit à la communication du dossier comporte pour l’agent intéressé celui d’en prendre copie, ces dispositions n’imposent pas à l’administration d’informer l’agent de son droit à prendre copie de son dossier”⁽⁸⁾.

(1) C.E. 8/6/1962, Frischmann, Rec. p.382.

(2) R. Chapus, Droit administratif général, Tome 2, op. cit, p.355.

(3) L’article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et l’article 1 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984.

(4) C.E. 18/12/1936, Hurlaux, Rec. p.1126.

(5) م.ش.ل، قرار بندلي/الدولة، اشير إليه سابقاً.

(6) C.E. 16/1/1942, Cherchali, Rec. p.1942.

(7) C.E. 27/1/1982, Mme Pelletier, Rec. p.36.

(8) C.E. 2/4/2015, commune de Villecerf, requête n° 370242, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

والجدير بالإشارة ان المشتري اللبناني قد سبق نظيره الفرنسي في تكريس حق الموظف في الحصول على نسخ مما يتضمنه ملفه من مستندات ووثائق. فنظام الموظفين الصادر في العام 1959 يسمح للموظف ان يستنسخ ما يراه من الأوراق لازماً للدفاع عن نفسه (المادة 59). كما ان نظام المجلس التأديبي العام الذي صدر في العام 1967 تضمن ذات الأحكام التي وردت بهذا الخصوص في نظام الموظفين (المادة 25).

ت- يقتضي ان يمنح الموظف وقتاً كافياً للاطلاع على ملفه حتى يتسنى له دراسته واعداد دفاعه بشكل فعال⁽¹⁾. وقد درج القضاء الإداري على تحديد هذه المهلة بحسب ظروف كل قضية ومعطياتها أخذاً بعين الاعتبار حجم الملف وكثرة المآخذ وتشعبها. فالمهلة التي تعتبر قصيرة في قضية معينة، قد تكون كافية في قضية أخرى، غير انه في جميع الأحوال لا يجوز ان يصدر قرار الجزاء في اليوم ذاته الذي جرى فيه الاطلاع على الملف⁽²⁾.

أما عن مكان الإطلاع على الملف، فانه يتم ذلك كأصل عام في مقر الإدارة، غير ان مجلس الدولة يسمح للموظف المقيم في الخارج والذي منعت الظروف من التواجد في ادارته، ان يطلع على ملفه في القنصلية الموجودة في محل إقامته⁽³⁾.

ويبقى ان نشير ختاماً إلى ان رفض الإدارة اطلاع الموظف على ملفه لا يشكل بحد ذاته قراراً نافذاً قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري، ذلك ان تصرف الإدارة في هذا النطاق يكون متزامناً مع القرار النهائي بفرض العقوبة ولا يمكن فصله عنه، وعلى هذا الأساس فانه لا يمكن إثارة موضوع الرفض أو التعرض للعيوب التي شابته عملية الإطلاع إلا في معرض الطعن في قرار العقوبة المتخذ⁽⁴⁾. وفي اي حال، يعتبر الاجتهاد عامة ان السبب المتعلق بعدم احترام الإدارة لقاعدة حق اطلاع الموظف على ملفه، لا يتعلق بالانتظام العام، ولا يمكن بالتالي الادلاء به خارج المهلة القانونية او اثارته عفواً من جانب القاضي في معرض النظر بالطعن المقدم⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: ممارسة حق الدفاع

الدفاع حق طبيعي معترف به لكل متهم، فهو يتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة، لذلك نجد ان معظم الدول تحرص على النص عليه صراحة في دساتيرها، إلا ان اغفاله لا يعني عدم الاعتداد به وذلك لانه حق طبيعي ليس بحاجة الى تدوين. وقد حرصت معظم القوانين الوظيفية على كفالة الوسائل اللازمة لممارسة ذلك الحق، كما تواترت احكام القضاء الإداري على تأكيد هذا الحق باعتباره من المبادئ الاساسية التي تقوم عليها كافة انواع المحاكمات الجزائية والمدنية والتأديبية.

ان دراسة حق الدفاع تتطلب التعرف على مفهوم ضمانات حق الدفاع، ثم مقتضيات حق الدفاع، وأخيراً حدود ممارسة هذا الحق.

(1) C.E. 20/1/1956, Nègre, Rec. p.24; C.E 27/3/1963, Corbin, Rec. p.215.

(2) C.E 2/2/1966, Torrès, Rec. p.70.

(3) C.E 16/3/1962, Audebeau, Rec. p.177.

(4) C.E 10/1/1947, Gomot, Rec. p.14; C.E. 29/7/1953, Caton, Rec. p.417.

(5) A.de Laubadèdre, Y.Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 5, La fonction publique, op. cit, p.204.

أولاً: مفهوم حق الدفاع

يعدّ حق الدفاع من الأصول الجوهرية التي يقتضي مراعاتها في معرض تأديب الموظفين إذ يتعيّن على الإدارة قبل ان تتخذ بحق أي شخص موظفاً كان ام لا تدبيراً ما له طابع العقوبة ومخصصاً لمعاقبة تصرف محدد ان تؤمن له حق الدفاع لبيان أقواله والتمكّن من دحض الأفعال المنسوبة إليه⁽¹⁾. فحتى يقوم القرار التأديبي على أسس قانونية سليمة، يتوجّب على السلطة التأديبية ان تستمع إلى اقوال الموظف وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه وذلك لتوفير الإطمئنان لهذا الموظف. فممارسة حق الدفاع تشكل وسيلة ضرورية لمواجهة الاتهام ذلك ان الأخير إذا لم يقابله دفاع كان في واقع أمره إدانة مفروغ منها، ومن ثم لا بد من توفير فرصة للموظف للرد على ما ينسب إليه من اتهامات إحقاقاً لمبادئ العدالة والانصاف.

وإذا كان التشريع قد حرص على تكريس قاعدة تمكين الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه قبل تعرضه لأي جزاء تأديبي⁽²⁾، فان الإجتهد حرص بدوره على تأكيد هذه القاعدة، معتبراً اياها من الضمانات الاساسية التي لا بد من توفيرها للموظف حتى بدون نص. ففي العام 1945، أشار مجلس الدولة الفرنسي صراحة إلى وجود مجموعة من المبادئ القانونية التي يقتضي تطبيقها حتى في غياب النص وانه طبقاً لهذه المبادئ لا يمكن توقيع أي جزاء دون تمكين صاحب الشأن من تقديم دفاعه. "qu'il résulte...des principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte, qu'une sanction ne peut à ce titre être prononcée légalement sans que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter utilement sa défense"⁽³⁾.

وهو ما أكد عليه مجلس شورى الدولة اللبناني معتبراً ان حق الدفاع عن النفس هو "مبدأ عام قانوني" يتوجب على الإدارة ان تحترمه في معرض تأديب الموظفين قبل انزال العقوبات بحقهم⁽⁴⁾. ولقد ذهب الاجتهاد اللبناني الى ابعده من ذلك، فاعتبر ان حق الدفاع يتعلق بالانتظام العام، وبالتالي يتوجب على القاضي الاداري إثارته عفواً عند الإقتضاء⁽⁵⁾.

والجدير بالملاحظة ان المجلس الدستوري الفرنسي يضي على حق الدفاع قيمة دستورية بإعتباره احد المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية⁽⁶⁾. ولا يقتصر نطاق هذه المبادئ على المواضيع الجزائية فحسب، بل يمتد ليشمل التدابير المتخذة بمواجهة الأفراد في المواضيع المدنية والإدارية أيضاً⁽⁷⁾. والملفت في هذا الصدد ان الدستور الفرنسي لسنة 1958 لم يتضمن النص على حق الدفاع على اعتبار ان ذلك قد تم التطرق إليه ضمن إعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر في العام 1789 وبالتالي لا ضرورة لإعادة النص عليه في الدستور طالما تضمنه الإعلان المذكور.

ولا يمكن الحديث عن تمكين الموظف من ممارسة حق الدفاع بمعزل عن توافر ضمانات أخرى. فسلامة الدفاع تحتمّ مواجهة الموظف بالمخالفة المسندة إليه واطلاعه على جملة المستندات والأدلة التي

(1) م.ش.ل، قرار رقم 262 تاريخ 2000/3/30، فياض/الدولة م.ق.إ، العدد 15، المجلد الثاني لعام 2003، ص 482.

(2) ينظر: في لبنان المادة 59 من المرسوم الاشتراعي 1959/112، وفي فرنسا المادة 3 من المرسوم رقم 84-961 تاريخ 1984/10/25، وفي مصر المادة 79 من القانون 47 لسنة 1978.

(3) C.E. 26/10/1945, Aramu, Rec. p.213.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 696 تاريخ 1998/7/1، قطار/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الثاني لعام 1999، ص 612.

(5) م.ش.ل، قرار رقم 295 تاريخ 2000/4/19، شيا/بلدية صوفر، م.ق.إ، العدد 15، المجلد الثاني لعام 2003، ص 575.

(6) C.C: décision n° 76-70 DC du 2/12/1976, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

(7) R. Chapus, Droit administrative général, Tome 1, op. cit, p.49.

تشير إلى ارتكابه لهذه المخالفة⁽¹⁾. وإذا كنا نسلم بالتكامل بين حق الدفاع وضمانة المواجهة بحيث يؤدي الإخلال بهذه الضمانة أو الانتقاص منها إلى تعقيد مهمة الموظف في الدفاع عن نفسه، إلا أننا نعتقد أن هذا التكامل لا يعني شمول إحدى الضمانتين للأخرى، إذ إن لكل منهما دور مختلف، فمعرفة المتهم بالتهمة شيء وتمكينه من الرد عليها شيء آخر. فمن الممكن تعريف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وعدم تمكينه من ابداء دفاعه بفاعلية كان ترفض سلطة التأديب ضم مستند أساسي إلى ملف القضية، أو ترفض تحقيق واقعة أو سماع شاهد مؤثر. وعلى هذا فإن كل من ضمانة المواجهة وحق الدفاع لهما معنى مختلف، وإن كان الإقرار المبكر بحق الدفاع والعمومية في تحديد معناه أهله لأن يكون هو الضمانة الأساسية التي ترد إليها باقي الضمانات⁽²⁾.

وإزاء كل ما تقدم فإنه يكون من البديهي القول بأن حق الدفاع يأتي على قمة كافة الضمانات المكفولة للموظف العام، وهو مبدأ مستقر عليه في مختلف الأنظمة التأديبية الرئاسية منها، وشبه القضائية، وكذلك القضائية بحيث يكون الأثر المترتب على إغفاله، بطلان الجزاء الصادر عن السلطة التأديبية⁽³⁾.

ثانياً: مقتضيات ممارسة حق الدفاع

إن تقرير حق الدفاع ليس غاية في حد ذاته، وإنما يشكل ضمانة هامة تمنح للموظف لإتاحة الفرصة أمامه للرد على التهم المنسوبة إليه؛ حيث يتعين - كأصل عام - تمكينه من ابداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة، فحق الدفاع لا معنى له إذا لم يترك للمتهم حرية اختيار الأسلوب الذي يراه الأجدى في سبيل ذلك، فالعبرة ليست بتقرير الحق وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق.

من هنا يمكن القول بأن الحد الأدنى لممارسة حق الدفاع هو السماح للموظف المتهم بتقديم ملاحظاته حول القضية الملاحق بشأنها. ففي فرنسا، يمكن للموظف أن يقدم أمام المجلس التأديبي هذه الملاحظات بطريقة خطية أو شفوية وهذا ما تنص عليه المادة الثالثة من المرسوم رقم 84-961 لسنة 1984 كما أن المادة الخامسة منه تخول الموظف أو من يعاونه، التدخل في أي مرحلة من مراحل الإجراءات الجارية أمام المجلس، من أجل ابداء ملاحظات شفوية.

وفي مصر، ينص قانون مجلس الدولة الحالي على أن للموظف المحال إلى المحكمة التأديبية أن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة.

ومع أن ظاهر هذه النصوص قد يولد الانطباع بأن على المتهم أن يقتصر في دفاعه على إحدى الطريقتين دون الأخرى إلا أنه نرى بإمكانية ابداء الدفاع شفاهة وكتابة في ذات الوقت، كتدعيم الدفاع الشفهي بمذكرات خطية تتضمن اسانيد الدفاع، طالما أن القانون لا يحظر ذلك صراحة. وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي معتبراً أنه بإمكان الموظف أن يبدي ملاحظات شفوية لتلخيص ما تضمنته ملاحظاته الخطية أو حتى للتوسع فيما يبديه من حجج⁽⁴⁾.

وإذا كان نظام الموظفين العموميين في لبنان ونظام الهيئة العليا للتأديب لم يتطرقا إلى هذا الموضوع اطلاقاً، فإنه لا مانع يحول دون إتاحة الفرصة للموظف بالدفاع عن نفسه وفقاً للطريقة التي يراها مناسبة، لما يحققه ذلك من زيادة في الضمانات الممنوحة له. مع التنبيه إلى ما ورد في المادة 13 من

(1) م.ش.ل، قرار رقم 262 تاريخ 2000/3/30، فياض/الدولة، م.ق.إ، العدد 15، المجلد الثاني لعام 2003، ص 482.

(2) محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 373.

(3) J-F. Lachaume, op. cit, p.81.

(4) C.E. 12/2/2014, requête n° 352878, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

المرسوم رقم 1959/2862 (تنظيم التفتيش المركزي) بانه في حال تضمن تقرير التفتيش اقتراحاً بمؤاخذه أحد الموظفين، وجب على المفتش العام ان يبلغ هذا الموظف التقرير لبيان دفاعه الخطي بحيث تكون الكتابة الوسيلة الوحيدة المسموحة للرد على ما ورد في التقرير.

وما دامت كفالة حق الدفاع هي ضمانه قصد بها صالح المتهم فان بوسعه الصمت والإمتناع عن الإدلاء بأي أقوال، إذا قدر ان مصلحته في الدفاع تقتضي ذلك، دون ان يقيم هذا الصمت قرينة ضده ودون ان يعد صمته بمثابة اعتراف ضمني بإرتكاب المخالفة محل المساءلة التأديبية⁽¹⁾ بيد انه إذا كان المتهم لا يجبر على ابداء دفاعه والرد على التهم المنسوبة إليه، فلا يجوز ان يتخذ من موقفه السلبي وسيلة يحول بها بين السلطة التأديبية وبين توقيع الجزاء عليه.

وتأكيداً لذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى انه "إذا مُكّن المتهم من الدفاع عن نفسه وامتنع عن أداء أقواله ودفاعه، فانه يكون قد فوتّ على نفسه هذا الحق، وبذلك يمكن مساءلته تأديبياً دون الحاجة إلى هذا الدفاع الذي لا يمكن إجباره على إبدائه"⁽²⁾. فسكوت الموظف لا يشكل بذاته مخالفة إدارية مستوجبة للمسؤولية وتساؤل معاقبة الموظف عليها.

وخلاصة القول ان صمت المتهم أمام السلطات التأديبية وان كان يعد حقاً له⁽³⁾ إلا ان اللجوء إليه في غير موضعه قد يؤدي إلى نتائج تضر بمصلحة المتهم نفسه، إذ قد يفسر من قبل السلطات التأديبية ضمناً بعجزه عن الدفاع لإفتقاره إلى الأدلة والحجج وهذا ينعكس طبعاً على القرار الصادر بفرض الجزاء التأديبي⁽⁴⁾.

وإذا كان من غير المسموح إكراه الموظف المتهم على الإدلاء بأقواله، فانه قد تقرر أيضاً عدم مسؤوليته عما يدلي به من أقوال غير صحيحة في معرض الدفاع عن نفسه. غير ان إباحة الكذب في المجال التأديبي ليست مطلقة، إذ يشترط لتلك الإباحة توافر ضابطين أولهما ان يكون الكذب من مقتضيات حق الدفاع، وثانيهما ان يكون المتهم حسن النية بحيث لا يتحقق ذلك إذا ما قصد المتهم الصاق التهمة المنسوبة إليه لغيره، في حين انه على يقين من براءته منها⁽⁵⁾.

وانطلاقاً من ان العبرة من تقرير حق الدفاع ليست في مجرد النص عليه بل بتحديد الوسائل التي تكفل فاعليته واثباته ثماره المرجوة، فقد حرص المشترع في كافة القوانين المنظمة للوظيفة العامة وكذلك الإجتهد على كفالة الوسائل اللازمة لممارسة ذلك الحق حيث أكد، إضافة إلى الضمانات التي اوردناها أعلاه، على حق الموظف في استجوابه والتحقيق معه، كذلك حقه في الإستشهاد بالشهود وأيضاً إمكانية استعانتة بمحام مع الأخذ ببرائته حتى تثبت ادانته، وهو ما سنعرضه فيما يلي:

أ- استجواب المتهم

يقصد بالإستجواب، المناقشة التفصيلية للمتهم في الأدلة القائمة على نسبة التهمة إليه. وهو بهذه المثابة وسيلة تمكّن المتهم من الدفاع عن نفسه وتفنيد الأدلة القائمة ضده. وبذلك يختلف عن السؤال الذي يقتصر على مجرد اثبات اقوال المتهم بعد احاطته علماً بالتهمة المنسوبة إليه، دون مناقشتها وتفنيدها.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 203.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 119، لسنة 30 ق، جلسة 1988/6/25، الموسوعة الادارية الحديثة، الجزء 29، ص 475.

(3) اقر المشترع الفرنسي حق المتهم في الصمت لأول مرة بمقتضى قانون صادر في العام 2000:

Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la presumption d'innocence et les droits des victimes.

(4) S. Salon, op. cit, p.220.

(5) محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 281.

وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي بتقريره عدم مشروعية الإجراءات المتبعة في حال عدم تمكين الموظف الملاحق مسلكياً من مناقشة الأفعال المسندة إليه⁽¹⁾. وعلى هذا سار القضاء الإداري في لبنان، مؤكداً عدم جواز اتخاذ أي تدبير مسلكي بحق الموظف قبل بيان أقواله كي يتسنى له دحض التهم الموجهة إليه⁽²⁾. فحق الدفاع لا يكون مؤمناً ما لم يتبين ان الإجراءات المتعلقة بالتحقيق قد استكملت قانوناً بان يكون الموظف الملاحق مسلكياً قد استجوب بشأن المخالفات المتهم بإرتكابها واطلع على التقارير الواردة بخصوصها⁽³⁾ وهو ما تذهب إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر بتعبيرها ان "القاعدة التي لا استثناء لها هي انه لا يجوز توقيع جزاء تأديبي دون ان يسبقه تحقيق أو استجواب"⁽⁴⁾. وقد جرى قضاؤها على ابطال الجزاءات المفروضة على الموظفين بالدولة قبل سماع أقوالهم لتفويتها ضمانة جوهرية من الضمانات المقررة لهؤلاء⁽⁵⁾.

وكي تتحقق الغاية من الإستجواب، يجب على المحقق ان يحيط المتهم بالتهمة المسندة إليه بدقة، وسؤاله عنها بعبارات واضحة وصریحة بحيث يتمكن المتهم من فهمها والإجابة عليها. فكل مخالفة تأديبية هي خروج على واجب وظيفي لا بد وان يكون محدد الأبعاد من حيث المكان والزمان والأشخاص، وذلك التحديد يجب ان يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكن المتهم من الدفاع عن نفسه، وإلا كان الإتهام مطاطاً يتعذر على المتهم تفنيده مما يشكل إخلالاً بحق الدفاع⁽⁶⁾.

والأصل ان يكون التحقيق مع الموظف كتابة ما لم يتضمن المشتري استثناء على هذه القاعدة، كما فعلت المادة 79 من نظام العاملين المدنيين بالدولة في مصر والتي سمحت بإجراء التحقيق شفاهة بالنسبة لعقوبتي الانذار والخصم من الاجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، على ان يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء. وهذا الإستثناء مقرر لاعتبارات حسن سير المرفق العام التي تقضي مواجهة بعض المخالفات البسيطة بما يحقق المساءلة السريعة دون الإخلال بالقاعدة المتمثلة بعدم جواز توقيع الجزاء دون ان يكون مستنداً إلى تحقيق أو استجواب.

ولقد استقر اجتهاد مجلس شوري الدولة اللبناني على انه: "حتى في حال انتفاء النص القانوني على اتخاذ إجراءات معينة في التحقيق والاستجواب، فان ذلك لا يعني ان الأمر يجري بهذا الخصوص بغير أصول او ضوابط بل يجب على الإدارة استلهاً هذه الضوابط وتقديرها في قاعدة أساسية وتحقيق الضمانات القانونية وتوفير الإطمئنان لذوي الشأن ويجب ان يتمكن الفرد من الدفاع عن نفسه بشأن التهم الموجهة إليه وفقاً للأصول والمبادئ العامة. فالتحقيق يجب ان تكون له مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته وضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف ومواجهته وسؤاله وتمكينه من الدفاع عن نفسه بما هو مؤخذ عليه ومناقشته حتى اثبات الوقائع او عدم كفاية الدليل عليها، فإذا تخلف التحقيق عن هذه المقومات فلا يمكن وصفه بأي تحقيق"⁽⁷⁾.

(1) C.E. 17/10/1958, Boulo, Rec. p.488.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 103 تاريخ 2001/1/18، الدولة/شديد ورفاقه، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الأول لعام 2004، ص 215؛ م.ش.ل، قرار رقم 724 تاريخ 2004/6/29، ضاهر/الدولة، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الثاني لعام 2008، ص 1394.

(3) م.ش.ل، قرار رقم 206 تاريخ 2001/1/8، نجيم/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الأول لعام 2004، ص 327.

(4) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3285 لسنة 33 ق، جلسة 1989/5/13، مجموعة مبادئ السنة الرابعة والثلاثون، ص 973.

(5) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 278 لسنة 34 ق، جلسة 1989/6/24، مجموعة مبادئ السنة الرابعة والثلاثون، ص 1195.

(6) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 813 لسنة 34 ق، جلسة 1989/12/9، مجموعة مبادئ السنة الخامسة والثلاثون، ص 429.

(7) م.ش.ل، قرار رقم 105 تاريخ 2003/11/6، شرمند/الدولة، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الأول لعام 2008، ص 213.

وقد اوجبت المادة الثامنة من المرسوم رقم 1959/2862 على المفتش تنظيم محضر استجواب الموظف المعني وتلاوته عليه إضافة إلى الطلب منه بتوقيعه. ويترتب على مخالفة ذلك بطلان القرار الذي آل إليه التحقيق لمخالفته الأصول الجوهرية المنصوص عليها. فالتحقيق الذي يجريه المفتش عبر الهاتف مثلاً، لا يمكن الإعتداد به ولا يترتب مسؤولية الموظف في حال تمنعه عن الإجابة على الأسئلة المطروحة عليه هاتفياً⁽¹⁾.

ولا بد من إعطاء الموظف الوقت الكافي لإعداد دفاعه وبيان ملاحظاته بشأن التهم المنسوبة إليه⁽²⁾، فإذا لم يحدد القانون هذه المهلة يقوم القاضي بتقدير مدى كفايتها طبقاً لظروف ومعطيات القضية المطروحة⁽³⁾. وفي ذلك يقول مجلس شورى الدولة اللبناني انه "يقتضي منح الموظف الملاحق تأديبياً مهلة كافية ومعقولة لإعداد دفاعه، وهذه المهلة تختلف باختلاف نوعية واهمية التدابير المتخذة وما يتطلبه الدفاع عن النفس من جهد معقول وطبيعي"⁽⁴⁾.

ومن الطبيعي ان يكون نتيجة الاستجواب المتقدم ان يعترف الموظف بالتهمة المنسوبة اليه او ان ينكرها. وتأكيداً على أهمية الاعتراف كوسيلة للإثبات، قضى مجلس شورى الدولة اللبناني بان إقرار المتهم بالأسباب الواقعية المنسوبة إليه يعتبر سبباً كافياً لإدانته خصوصاً وان هذا المبدأ كرسه المشترك في المادة 13 من المرسوم رقم 1959/2862 عندما فرض ابلاغ الموظف المتهم التقرير الذي يعده المفتش أو خلاصته كلما تضمن اقتراحاً بمؤاخذته وذلك من أجل بيان دفاعه، ولا يعفى المفتش من هذا الموجب إلا في حال إقرار الموظف بما اسند إليه أو في حال صدور وثيقة عنه تدينه⁽⁵⁾.

ب- الحق بالإستشهاد بالشهود

من مقتضيات الدفاع الأساسية ان يسمح للموظف بالاستعانة بشهود دفاع لتأييد ما يبيده من ردود على الأفعال المنسوبة إليه، إذ من شأن تلك الشهادات ان تعزز موقف الموظف في القضية لما تتمتع به من قيمة كإحدى وسائل الإثبات المعتمدة في المجال التأديبي. ونظراً لأهمية الشهادة، نجد النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة في كل من فرنسا ومصر قد أكدت على هذا الحق. فالمادة الثالثة من المرسوم رقم 84-961 المؤرخ في 1984/10/25 (أصول المحاكمات التأديبية لموظفي الدولة في فرنسا) تجيز للموظف المتهم ان يستشهد بالشهود. كما ان المادة 81 من القانون رقم 47 لسنة 1978 (نظام العاملين المدنيين بالدولة المصرية) كرّست حق الموظف في ان يجري سماع شهوده. اما في لبنان فان المادة 27 من المرسوم رقم 7236 الصادر في 1967/5/8 (نظام الهيئة العليا للتأديب) تنص صراحة على حق الموظف المحال إلى الهيئة العليا للتأديب "ان يقدم إلى الهيئة المذكرات والمستندات التي يراها مناسبة وأسماء شهود الدفاع مباشرة او بواسطة من يتولى الدفاع عنه...".

وهكذا تكون كل التشريعات المار ذكرها مجمعة على كفالة هذا الحق باعتباره من مقتضيات حق الدفاع الواجبة الاحترام.

كما ان أحكام القضاء الإداري أكدت هي الأخرى على حق الموظف بالاستشهاد بالشهود، باعتبارها تدخل في نطاق اعداد الموظف لدفاعه⁽⁶⁾. ويكون من حق الإدارة ايضاً تسمية شهود الإثبات

(1) م.ش.ل، قرار رقم 14 تاريخ 2002/10/8، الدولة/فرشوخ، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الأول لعام 2007، ص 270.

(2) C.E.21/5/1933, Forges, Rec. p.591.

(3) C.E. 21/1/1955, Muller, Rec. p.41; C.E. 7/5/1975, Lejeune, Rec. p.282.

(4) م.ش.ل، قرار بندلي/الدولة السالف الذكر.

(5) م.ش.ل، قرار رقم 432 تاريخ 2001/4/3، العضم/الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الثاني لعام 2004، ص 606.

(6) C.E. 30/11/1949, Saint-thibault, Rec. p.516.

الذين ترد شهاداتهم على وقائع يستدل منها على ارتكاب المخالفة المسلكية من الموظف المتهم⁽¹⁾. وفي جميع الأحوال يتم الاستماع إلى الشهود بحضور الموظف المتهم⁽²⁾، وفي حال تعذر على الشاهد الحضور فإنه يجوز ان يقدم شهادته إلى السلطة المختصة بواسطة كتاب خطي يتلى على الموظف المتهم⁽³⁾. ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي ان الإجراءات التأديبية تكون قانونية حتى ولو رفضت الإدارة استدعاء الشهود الذين يطلبهم الموظف، عند غياب أي نص قانوني يفرض عليها الإستماع إلى الشهود⁽⁴⁾. إلا انه في حالة إدانة الموظف في ظل عدم وجود اي دليل او قرينة على ارتكابه ما نسب اليه، "فان عدم الإستماع الى الشهود الذين ذكرهم يعد مخالفاً للأصول الجوهرية ولحقوق الدفاع التي ينبغي مراعاتها في كافة مراحل المحاكمة"⁽⁵⁾.

والسلطة التأديبية تتمتع بحرية تامة في تقدير أقوال الشهود في مجال الإثبات، والأخذ بها أو تجاهلها وفقاً لما ترتئيه، إذ ان لها حرية تكوين قناعاتها من أي عنصر من عناصر القضية ما دامت قد توصلت إلى النتيجة التي انتهت إليها من وقائع صحيحة أعطتها الوصف القانوني السليم. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا انه: "متى ثبت ان المحكمة التأديبية قد استخلصت النتيجة التي انتهت إليها استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً وكتفتها تكييفاً سليماً، وكانت هذه النتيجة تبرر اقتناعها الذي بنت عليه قضائها، ذلك ان لها الحرية في تكوين عقيدتها من أي عنصر من عناصر الدعوى ولها في سبيل ذلك ان تأخذ بما تظمنن إليه من أقوال الشهود وان تطرح ما عداه مما لا تظمنن إليه..."⁽⁶⁾.

ج- الإستعانة بمحام

يعتبر حق المتهم في الإستعانة بمحام يتولى الدفاع عنه إحدى الضمانات الجوهرية المقررة له في مجال المساءلة التأديبية، تأسيساً على ان ذلك الحق يمثل امتداداً طبيعياً لحقه في الدفاع عن نفسه ضد ما هو منسوب إليه من مأخذ بالوسيلة التي يراها مناسبة. ومما لا شك فيه ان تمكين الموظف من توكيل محام للدفاع عنه، يشكل ضماناً لسلامة الإجراءات التأديبية المتبعة ويحول دون استخدام الوسائل غير الجائزة مع الموظف، فضلاً عما يوفره تواجد المحامي من هدوء واستقرار نفسي لدى المتهم، ومساعدته على الاتزان في إعطاء إجاباته.

وقد نصت معظم القوانين والانظمة الوظيفية على حق الموظف المتهم بان يستعين بمحام، فالمادة 59 من نظام الموظفين العموميين في لبنان والمادة 25 من نظام الهيئة العليا للتأديب أجازتا للموظف ان يستعين بمحام واحد اثناء مثوله امام الهيئة أو ان يستعين بموظف واحد من رتبته.

كما ان المادة 29 من القانون المصري رقم 117 لسنة 1958 (إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية) تتضمن حق الموظف ان يحضر بنفسه او مع محاميه جميع إجراءات التحقيق.

أما في فرنسا، فقد كان الموظف محروماً من هذا الحق لفترة زمنية طويلة إلى ان صدر كل من المرسوم رقم 406-54 تاريخ 1954/4/10 والقانون رقم 71-1130 تاريخ 1971/12/31 اللذين منحا بموجبهما الحق للمحامين في مباشرة مهنتهم امام القضاء والهيئات التأديبية دون الحاجة إلى نص في هذا

(1) C.E. 26/2/1982, Bailler, Rec. p.89

(2) C.E. 2/6/1954, Peyreton, Rec. p.325

(3) C.E. 27/5/1955, Deleuze, Rec. p.296

(4) C.E. 30/9/1983, Barré, Rec. p.394

(5) م.ش.ل، قرار رقم 221 تاريخ 2007/12/11، العبد/الدولة، م.ق.إ، العدد 24، عام 2016، ص 318.

(6) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 4419 لسنة 35 ق، جلسة 1990/6/16، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 29، ص 794.

الصدق⁽¹⁾. إلا ان مجلس الدولة الفرنسي كان يضع على ممارسة هذا الحق قيدين، أولهما الا تكون الاستعانة بمحام متعارضة مع مصلحة الجهة الإدارية ذاتها، أما الآخر الا يكون ذلك مستبعداً صراحة وفقاً للنظام الأساسي للمرفق⁽²⁾. ومع صدور قانون الوظيفة العامة في العام 1983 ونظام الإجراءات التأديبية في العام 1984 أصبح حق الموظف بالاستعانة بمحام مكرساً صراحة بموجب النصوص الوظيفية دون تعليق ممارسة هذا الحق على أي شرط. مع الإشارة إلى ان المشتزع اعطى الموظف حرية اختيار من يدافع عنه دون حصر ذلك بالمحامين فقط.

ومتى كان للموظف الحق في الاستعانة بمحام، فان من مقتضى ذلك تمكينه من أداء دوره كاملاً وتذليل كافة العقبات التي تحول بينه وبين هذا الدور. فيكون له الحق في الإطلاع على ملف القضية وتقديم أوجه دفاعه عن موكله ومناقشة كافة الأدلة بالنياحة عنه⁽³⁾. وقد اوجب مجلس الدولة الفرنسي الإدارة ابلاغ الموظف بإمكانية استعانتته بمحام للدفاع عنه⁽⁴⁾، فإذا حصل ذلك وتغيب المحامي عن حضور الجلسة المنعقدة امام المجلس التأديبي دون عذر مشروع، فلا يكون من شأن هذا الغياب ان يؤثر على قانونية الإجراءات المتبعة⁽⁵⁾.

د- قرينة البراءة

تفرض قرينة البراءة معاملة الموظف المتهم بوصفه شخصاً بريئاً حتى ثبوت ادانته. وبالتالي فانه يتعين اثبات ارتكاب الموظف الأفعال المنسوبة إليه على وجه التأكيد ولا يكفي مجرد الشك ذلك ان تقرير الإدانة لا بد من ان يبنى على أدلة دامغة وقاطعة من شأنها ان تدين المتهم وهو ما لا يكفي في شأنه مجرد ادعاء لا يدعمه أي دليل. فالإدانة التي تقوم على ادلة مشكوك في صحتها لا يمكن ان تشكل أساساً لمعاقبة الموظف.

وإذا كانت القاعدة في نطاق المسؤولية التأديبية ان الأصل في الموظف البراءة، يكون على من يدعي عكس هذه القاعدة اثبات صحة ادعائه وتقديم الأدلة اللازمة عليه، وبالتالي يقع على الإدارة عبء اثبات الإدانة، فإذا تقاعست او قصرت في ذلك قضي بإبطال قرار الجزاء الصادر عنها. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا ان "عبء الإثبات في المنازعات الإدارية والتأديبية يقع على عاتق جهة الإدارة باعتبار ان أوراق التحقيق والقرار الصادر بالجزاء يكون في حوزتها هي، وتكون ملزمة واقعاً وقانوناً بتقديم هذه المستندات"⁽⁶⁾. وإذا لم يفرض القاضي على الإدارة إبراز جميع المستندات التي من شأنها ان تثبت قناعته والأسباب الواقعية والقانونية لقرارها، غير انه يلزمها إثبات حقيقة الوقائع أو على الأقل تقديم بدء الإثبات. فإذا تقاعست عن ذلك، يستخلص القاضي قرينة على عدم صحة القرار التأديبي ويقضي ببطالته⁽⁷⁾.

(1) Décret n° 54-406 du 10 avril 1954 portant règlement d'administration publique sur l'exercice de la profession d'avocat et la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

(2) C.E. 4/5/1962, Lacombe, Rec. p.300; C.E. 8/11/1963, Lacour, Rec. p.532.

(3) C.E. 30/10/1959, Marcoulet, Rec. p.568; C.E. 24/4/1964, Bebel, Rec. p.928.

(4) C.E. 17/6/1988, Labrosse, Rec. p.244.

(5) CAA Marseille, 4/11/2019, requête n° 17MA03802, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(6) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 571 لسنة 28 ق، جلسة 1986/2/11، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 29، ص 778.

(7) م.ش.ل، قرار رقم 454 تاريخ 1999/4/20، حيدر/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الثاني لعام 2004، ص 1458؛ وبذات

الإتجاه: م.ش.ل، القرار رقم 208 تاريخ 2001/2/8، أبو شرف/بلدية بشامون، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الأول لعام 2004، ص

ويذهب مجلس شورى الدولة اللبناني في هذا الشأن الى ان "قاعدة قرينة البراءة المطبقة في أصول المحاكمات الجزائية والتي بموجبها يقع عبء الاثبات على عاتق السلطة الجزائية التي تتولى الاتهام تطبق في الأصول الإدارية الجزائية او العقابية، حيث يكون على السلطة الإدارية ان تستجمع عناصر الاثبات اللازمة لاسناد قرارها. وبما ان هذه القاعدة توجب على السلطة التأديبية إذا ان تتحمل عبء الاثبات وتقدم للقاضي الإداري عبر الملف الإداري والتعليل المعطى للقرار المطعون فيه عناصر الاثبات التي تشكل أساساً لهذا القرار. وبما انه فضلاً عن ذلك فان قرينة البراءة تحظر على السلطة التأديبية ان تنسب مأخذاً معيناً إلى صاحب العلاقة في حال الشك، ذلك ان العقوبة التأديبية لا يمكن فرضها الا بالاستناد إلى أخطاء مسلكية ثابتة بشكل تام ولا يكفي الاستناد إلى مجرد القناعات"⁽¹⁾.

وتأسيساً على ما تقدّم فان القاضي الإداري يقوم -عند الطعن بقرار الجزاء- بالبحث فيما إذا كان ما نسب للموظف المتهم من أخطاء مسلكية ثابت بشكل كاف لمعاقبته حتى إذا تبين له عدم كفاية الأدلة الواردة بحقه وارتكاز قرار الجزاء إلى مجرد استنتاجات فانه يقضي بإبطاله⁽²⁾.

وقد سبق ورأينا في موضع سابق من هذه الدراسة، ان الحكم الصادر في الدعوى الجزائية يلزم السلطة التأديبية فيما انتهى اليه من ادانة المتهم، حيث يجوز ذلك الحكم حجية القضية المقضية امام السلطة التأديبية. اما اذا قضى الحكم الجزائي ببراءة الموظف مما نسب اليه من جرم، فلا تأثير لهذا الحكم على جواز مساءلته مسلكياً عن ذات الفعل، وذلك لإختلاف طبيعة الجريمة الجزائية عن المخالفة التأديبية، إضافة لإختلاف الغاية من الجزاء في المجالين الجزائي والتأديبي. فالحكم القاضي بالبراءة لا يقيد السلطة التأديبية إلا اذا كان مبناه انعدام الوجود المادي للوقائع التي شكلت اساساً لملاحقة الموظف مسلكياً. ويكون للموظف ان يطلب ابطال العقوبة التأديبية التي صدرت بحقه إذا كان صدورها مستنداً على ذات الفعل الذي قضى جزائياً بانتفاء وجوده⁽³⁾. أما إذا قضى بالبراءة بسبب الشك، فان ذلك لا يحول دون المساءلة التأديبية، لان مثل هذا الشك وان كان لا يكفي للإدانة الجزائية الا انه يكفي للمساءلة التأديبية. وتطبيقاً لذلك قضى مجلس شورى الدولة اللبناني انه "عندما يقضي الحكم الجزائي بالتبرئة وينفي نفياً قاطعاً الوقائع المنسوبة إلى المستدعي يصبح هذا الحكم الجزائي ملزماً للقاضي الإداري وللإدارة لجهة ما أثبتته من وقائع، غير انه إذا صدر الحكم الجزائي نفياً حصول واقعة ما للشك، فان هذا الشك يظل قائماً تجاه القاضي الإداري ايضاً، مما يجعل الحكم الجزائي غير متمتع بقوة القضية المحكمة لا تجاه القضاء الإداري و لا تجاه الإدارة"⁽⁴⁾.

وعملاً بمبدأ استقلالية الملاحقة الجزائية عن الملاحقة التأديبية والذي يترتب عنه إمكانية ملاحقة الموظف مسلكياً عن الأفعال الملاحق ايضاً بسببها جزائياً، فانه يجوز للجهة الإدارية- كقاعدة عامة- التصرف في المسؤولية التأديبية دون انتظار صدور الحكم الجزائي في الواقعة ذاتها⁽⁵⁾. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 2020/3/25 انه في حال ملاحقة الموظف مسلكياً وجزائياً عن الفعل عينه، لا تكون السلطة المولجة بالتأديب قد اخلت بمبدأ قرينة البراءة التي يتمتع بها الموظف المتهم، في حال توقيعها الجزاء عليه دون انتظار فصل المحاكم الجزائية بالقضية بصورة نهائية⁽⁶⁾.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 413 تاريخ 2005/4/7، فاخوري/الدولة، م.ق.إ، العدد 21، المجلد الثاني لعام 2009، ص 696.
(2) م.ش.ل، قرار رقم 388 تاريخ 2008/2/13، الفغالي/الدولة، م.ق.إ، العدد 24، 2016، ص 514؛ وبذات الاتجاه: المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3175 لسنة 42 ق، جلسة 1997/5/31، مجموعة مبادئ السنة الثانية والأربعون، ص 1169.
(3) C.E, 25/6/1952, Moizant, Rec. p.332.
(4) م.ش.ل قرار رقم 175 تاريخ 2004/12/9، داود/الدولة، م.ق.إ، العدد 21، المجلد الأول لعام 2009، ص 253.
(5) C.E. 28/1/1994, L'Hermitte, Rec. p.44.
(6) C.E. 25/3/2020, requête n° 431240, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>: "la procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes

هـ حدود ممارسة حق الدفاع

حرية حق الدفاع لا تعني ان ممارسته تتم دون ضوابط أو قيود، بل على العكس من ذلك هناك العديد من القواعد التي ينبغي احترامها والعمل بموجبها، حتى إذا جرى الخروج عنها عدّ قرار الجزاء صحيحاً غير مشوباً بعيب الإخلال بحق الدفاع.

فلا وجوب لتوفير هذه الضمانة، إذا كان الموظف قد أخرج نفسه بتجاوزاته الخاطئة خارج نطاق تطبيق القوانين والانظمة المعمول بها، كما هو الحال بالنسبة للموظفين الذين يدخلون في اضراب عن الوظيفة، مما يفسح المجال للسلطة الإدارية بان توقع عليهم الجزاء فوراً دون مراعاة لحقوق الدفاع⁽¹⁾. والجدير ذكره في هذا السياق، ان مجلس الدولة الفرنسي كان يعتبر الاضراب عملاً غير مشروع، يحرم المشتركين فيه من الاستفادة من كافة الضمانات المقررة للمساءلة التأديبية⁽²⁾. واستمر الامر كذلك حتى صدور دستور لجمهورية الرابعة في العام 1946 الذي كرست مقدمته حق الموظفين في اللجوء إلى الاضراب، ثم تبع ذلك صدور القانون رقم 63-777 تاريخ 1963/7/31 الذي نظم أصول ممارسة الاضراب في المرافق العامة. وتأسيساً على ذلك اقر الاجتهاد الفرنسي بمشروعية الاضراب وبالتالي عدم جواز فرض العقوبات المسلكية على الموظفين المضربين خلافاً للقانون، ما لم يسمح لهم بالدفاع عن انفسهم حتى ولو اتخذ الاضراب طابعاً سياسياً⁽³⁾.

كذلك فان الامتناع العمدي عن التمتع بضمانة حق الدفاع تجعل صاحب الشأن يفقد حقه في الاحتجاج بذلك⁽⁴⁾، ويطبق ذات الحكم عند تجاهل المتهم ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه على الرغم من تنبيهه إلى ممارسة حقوقه⁽⁵⁾.

كما قد يسقط حق الموظف في الاستفادة من ضمانة الدفاع في حال تخليه عن منصبه دون عذر مشروع، ذلك ان من نتائج هذا التصرف ان الموظف يقطع بإرادته كل صلة له مع الإدارة، ولا يحق له لاحقاً ان يطعن في التدبير المتخذ ضده بذريعة عدم مراعاة حقوق الدفاع المقررة له⁽⁶⁾. ويعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني ان الغياب عن الوظيفة مدة معينة بلا عذر مشروع يستوجب حكماً اعتبار الموظف مستقياً تطبيقاً لنص المادة 65 من نظام الموظفين، ولا لزوم بالتالي بتوفير ضمانة حق الدفاع، إذ بعد نهاية المدة يظهر الدليل في رغبة الموظف في الانفصال عن الوظيفة⁽⁷⁾. أما في فرنسا فالوضع مغاير نظراً لعدم وجود نص صريح مماثل لنص المادة 65، فالاجتهاد يفرض على الإدارة اتباع إجراءات معينة قبل اتخاذها قراراً بانتهاء خدمة الموظف المتغيب عن عمله. ففي قراره الصادر بتاريخ 2018/12/7 اعتبر مجلس الدولة انه يتوجب على الإدارة قبل ان تتخذ قراراً بشطب موظف متغيب من الملاك، ان تقوم بإخطاره مسبقاً بموجب كتاب خطي، بالالتحاق بوظيفته خلال فترة محددة وان تحيطه علماً بالتدبير

= faits que sont engagées parallèlement les deux procédures, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions répressives aient définitivement statué."

- (1) م.ش.ل، قرار رقم 206 تاريخ 1970/5/27، غصوب/الدولة، م.إ. 1971، ص 68.
- (2) C.E. 6/8/1910, Amabric et autres, Rec. p.720; C.E. 22/10/1937, Minaire, Rec. p.843
- (3) C.E. 8/2/1952, Pagneux, Rec. p.93; C.E. 1/2/1963, Audibert, Rec. p.66.
- (4) C.E. 21/3/1934, Marteau, Rec. p.385.
- (5) C.E. 22/1/1975, Brunel, Rec. p.49.
- (6) C.E. 10/5/1972, Dufond, Rec. p.351; C.E. 30/1/1991, Camier, Rec. p.1025.
- (7) م.ش.ل، قرار رقم 685 تاريخ 1996/6/5، فرحات/الدولة، م.ق.إ، العدد 10، المجلد الثاني لعام 1997، ص 671.

المنوي اتخاذه بحقه في حال تمتعه عن ذلك. عندها فقط يكون باستطاعة الإدارة ان تتخذ التدبير المناسب دون اتباع الأصول التأديبية مسبقاً⁽¹⁾.

وبعيداً عن سلوك الموظف، هناك اسباباً خارجة عن ارادته قد تحرمه من ضمانات الدفاع كتواجد ظروف استثنائية يترتب عليها استبدال قواعد المشروعية العادية بقواعد مشروعية استثنائية تكون لازمة لمواجهة هذه الظروف، فإذا صدر قرار الجزاء دون مراعاة لحق الدفاع فانه يكون سليماً رغم ذلك. ولعل المثال الأبرز لهذه الظروف هو حالة الحرب، فقد عمدت الحكومة الفرنسية خلال فترة الحرب العالمية الأولى والثانية إلى إصدار العديد من المراسيم تم من خلالها تعطيل الضمانات المقررة لتأديب الموظفين، وافر مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية هذه المراسيم إذ اعتبرها ضرورية لتأمين استمرارية المرافق العامة والحفاظ على النظام العام بسبب الظروف التي كانت تمر بها البلاد⁽²⁾.

أما في حال عدم ثبوت توافر مثل هذه الظروف فان القاضي الإداري يحكم بإبطال الإجراءات المتخذة خلافاً لقواعد المشروعية، وعلى هذا الأساس اعتبر مجلس الدولة الفرنسي ان تذرع رئيس الجمهورية بالظروف الاستثنائية الناجمة عن الاحداث في الجزائر، وقيامه بتسريح عسكريين دون توفير الضمانات التأديبية المقررة لهم، انما هو تذرع في غير محله نظراً لعدم وجود ظروف تستدعي مثل تلك التدابير، وعليه ابطال المجلس الإجراءات المتخذة بحق هؤلاء لعدم مشروعيتها⁽³⁾.

(1) C.E. 7/12/2018, requête n° 412905, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>: "Une mesure de radiation de cadres pour abandon de poste ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent concerné a, préalablement à cette decision, été mis en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans un délai approprié qu'il appartient à l'administration de fixer. Une telle mise en demeure doit prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'intéressé, l'informant du risque qu'il court d'une radiation de cadres sans procédure disciplinaire préalable"

(2) M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, op. cit, p.193.

(3) Arrêt d'Oriano, précité.

المطلب الثاني الحياد وتعليل قرار الجزاء

يعتبر الحياد من اهم الضمانات في مجال التأديب، فمن المبادئ المتعارف عليها ألا تكون جهة الإدارة خصماً وحكماً في ذات النزاع، فالمواجهة العادلة تقتضي ألا يبدي الخصوم اوجه دفاعهم فقط، بل يتعيّن ألا تبدى تلك الاراء في الفراغ، بحيث يتعيّن على الجهة القائمة بالتأديب ان تتحلى بالحياد و عدم التحيز.

وبدوره فان تعليل القرار التأديبي يشكل ضمانة جوهرية للموظف المعاقب، إذ انه يضع بين يديه، ما انتهت اليه السلطة التأديبية، وبذلك يتبين للموظف ما إذا كانت المخالفات التي فرض العقاب على اساسها، قد تمت مواجهته بها، ومدى أخذ سلطة التأديب بأوجه دفاعه، والتزامها بالأصول القانونية في فرض الجزاء.

وتأسيساً على ذلك، سوف يخصص هذا المطلب لدراسة ضمانة الحياد (فرع أول) وكذلك ضمانة تعليل قرار الجزاء (فرع ثاني).

الفرع الأول: ضمانة الحياد في التأديب

مما لا شك فيه انه لا جدوى من اعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وسماع اوجه دفاعه ما لم تتصف السلطة المولجة بالتأديب بالحياد والاستقلالية في ممارستها لمهمتها. فتوافر ضمانة الحياد من شأنها ان تنزع هواجس الخوف من نفس المحال للتأديب وطمأنته إلى عدالة وتجرد الفرد او الهيئة التي تحاكمه وتجاهل تلك الضمانة يؤدي بالتبعية إلى عدم جدوى تطبيق باقي الضمانات التأديبية فما دام المختص بالتأديب غير محايد، فان قراره بلا شك لن يكون عادلاً مهما توافر لصاحب الشأن من ضمانات تحول دون ذلك⁽¹⁾.

ان دراسة ضمانة الحياد تتطلب التعرف على مفهومها (أولاً) ثم تناول وسائل كفالة هذه الضمانة (ثانياً).

أولاً: مفهوم ضمانة الحياد

يقصد بالحياد، تجرد وانصاف من يباشر سلطة او اختصاصاً في مجال التأديب، أيأ كانت هذه السلطة او ذلك الإختصاص. وهناك قاعدة مستقرة في الضمير الانساني لا تحتاج إلى نص يقرها اذ تملئها العدالة المثلى، وهي ان من يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد استمع أو تكلم أو كتب، حتى يصدر الحكم بصورة مجردة من كل تأثير أو ميل وإلا كان معيوباً ومستوجباً للإبطال⁽²⁾.

وبذلك يكون الحياد من المبادئ الاساسية في المحاكمات التأديبية، حيث يتحقق بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية او موضوعية او وظيفية من شأنها التشكيك في حياده وإستقلاليته، وكذلك بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين وظيفتي الاتهام والحكم، وذلك حتى لا يكون الشخص الواحد خصماً وحكماً في ذات الوقت الأمر الذي لن يمكنه من الوصول للحقيقة المجردة في ظل تأثره بالاتهامات التي كاله للمتهم وقدمه على أساسها للمحاكمة⁽³⁾. وهو ما أكدته المحكمة الإدارية

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 196.

(2) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 275.

(3) محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 395.

العليا في مصر بقضائها انه "من بين الضمانات الجوهرية للمتهم جيدة الهيئة التي تتولى محاكمة العامل، ومن مقتضى هذا الأصل في المحاكمات التأديبية ان من سبق له ابداء رأيه في الاتهام يتمتع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها ضماناً لحيدة القاضي او عضو مجلس التأديب، وان من يجلس بمجلس القضاء يجب الا يكون قد استمع او كتب او تكلم في موضوع المخالفة المنظورة، حتى تصفو نفسه من كل ما يمكن ان يستشف منه رأيه في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره في زعزعة ثقته فيه أو يقضي على اطمئناؤه"⁽¹⁾.

والحقيقة ان أعمال هذه القاعة يرتبط بالنظام التأديبي المتبع، ففي النظام الرئاسي يكون من الصعب تأمين ضمانات الحياد باعتبار ان التحقيق يجري عادة من قبل أحد الموظفين الإداريين التابعين للرئيس التسلسلي الذي يملك صلاحية توقيع الجزاء، أو قد يقوم هذا الأخير بالتحقيق بنفسه. ويبدو هذا الأمر واضحاً أيضاً في التأديب الذي يجريه التفتيش المركزي في لبنان، وذلك انه قد يصادف في أحيان عدة ان يشترك المفتش ذاته الذي أجرى التحقيق مع الموظف المتهم، في هيئة التفتيش المركزي التي تتولى توقيع العقوبة، مما يعني ان المفتش المذكور قد جمع صفتي الخصم والحكم في ان، الأمر الذي يشكل اخلاً خطيراً في مبدأ الحياد ويؤدي إلى التشكيك في عدالة القرار المتخذ⁽²⁾.

وعلى العكس من ذلك، فان مبدأ الحياد يكون مؤمناً بالنسبة إلى المحاكمات التي تجريها الهيئة العليا للتأديب، إذ تقوم بالتحقيق السلطة الإدارية المختصة أو إدارة التفتيش المركزي. وفي حال تبين بنتيجة هذا التحقيق ان الموظف مذنب فعلاً ويستأهل توقيع عقوبة مسلكية عليه تفوق في جسامتها الحدّ المسموح بفرضه من الجهة القائمة بالتحقيق، عندها تحال القضية إلى الهيئة العليا للتأديب التي تتولى الفصل فيها⁽³⁾.

أما بالنسبة للأنظمة التأديبية شبه القضائية فهي تمثل أسلوباً أكثر فعالية في تطبيق مبدأ حياد الهيئات التأديبية، حيث تشارك في صناعة قرار الجزاء مجالس خاصة لا يتضمن تشكيلها من حيث المبدأ من سبق له القيام بأي عمل من أعمال التحقيق أو الاتهام. وهذا ما يؤكد مجلس الدولة الفرنسي بتقريره عدم امكان الرئيس الإداري الذي وجه التهمة إلى الموظف وتولى التحقيق معه ان يكون في عداد ممن تتألف منهم هيئة المجلس التأديبي⁽⁴⁾، وذلك على الرغم من الدور الاستشاري الذي تضطلع به المجالس التأديبية في فرنسا بحيث تعود سلطة فرض العقوبة المسلكية كما مر معنا إلى الجهة المنوطة بها سلطة التعيين.

وبحسب Mourgeon، فانه يتعيّن لضمان حياد مجالس التأديب ان تتأمن مجموعة من الشروط الأساسية وهي⁽⁵⁾:

- ألا يضم المجلس من تتوافر لديه مصلحة أو غاية شخصية في القضية المطروحة، أو من سبق وأبدى رأيه فيها.
- ان يؤمّن ثبات تشكيل الهيئة الناظرة في القضية من تاريخ انعقادها لحين صدور القرار عنها، بمعنى ألا يطرأ تعديل على أشخاص الأعضاء تجنّباً لإثارة الشكّ والريبة في حياد الهيئة.
- ان يتمكّن المحال من ممارسة حقّ الردّ تجاه رئيس وأعضاء المجلس، وهذا بالطبع يستدعي وجود نصّ صريح يجيز له ذلك.

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3920 لسنة 38 ق، جلسة 1996/10/5، مجموعة مبادئ السنة الثانية والاربعون، ص 5.

(2) يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص 449.

(3) ينظر المادة 56 من المرسوم الإشتراعي رقم 1959/112 والمادة 19 من المرسوم الإشتراعي رقم 1959/115.

(4) C.E. 29/4/1949, Bourdeaux, Rec. p.188.

(5) J. Mourgeon, op. cit, p. 450.

ويعتقد Laurie ان النظام التأديبي المعمول به في فرنسا لا يضمن الحياد التام للموظف المحال، كون سلطة توقيع العقاب تبقى بيد الرئيس الإداري وان مجالس التأديب مجردة من أي سلطة تقريرية بهذا الخصوص⁽¹⁾. غير اننا لا نميل إلى هذا الرأي على إطلاقه، إذ من النادر عملياً ان تعتمد السلطة الإدارية إلى مخالفة الآراء الصادرة عن مجالس التأديب نظراً للوزن الأدبي والمعنوي الذي تتمتع به في ظلّ التمثيل النقابي للموظفين داخلها، إضافة إلى سعي الإدارة لكي تأتي قراراتها التأديبية متوافقة مع أحكام القانون لعلمها ان القضية كانت موضع دراسة أمام مجالس متخصصة.

وعلى العموم، ابدى مجلس الدولة الفرنسي مرونة في تقديره لخرق قاعدة الحياد، فهو يعترف بسلامة الإجراءات التأديبية ولو كان الرئيس التسلسلي للموظف المحال مشتركاً في عضوية المجلس التأديبي إذا تبين ان هذا الأخير قد اظهر تجرداً وحياداً اكيدين في ممارسته لوظيفته التأديبية⁽²⁾. فتواجد الرئيس الإداري للموظف المتهم في هيئة المجلس التأديبي لا يشكل بحد ذاته عيباً يبطل الاجراءات المتبعة ولو كان هذا الرئيس على اطلاع مسبق بمعطيات القضية بحكم منصبه الإداري طالما انه لم يبدي عداً شخصياً تجاه المحال⁽³⁾.

وفي قراره الصادر بتاريخ 2019/10/16 اعتبر مجلس الدولة انه يمكن للرئيس التسلسلي للموظف المحال على المجلس التأديبي ان يتراأس هذا المجلس بالرغم من ان الملاحقة كانت قد تمت بمبادرة منه إذا لم يتخذ موقفاً من شأنه ان يشكك في حياده او إذا لم يظهر عداً معيناً تجاه الموظف المحال.

“La circonstance que Mme C. directrice générale de l’administration ait engagé les poursuites disciplinaires à l’encontre de M.B ne faisait pas obstacle à ce qu’elle pût régulièrement présider le conseil de discipline, dès lors qu’il ne ressort pas des pièces du dossier qu’elle aurait, dans la conduite des débats, manqué à l’impartialité requise ou manifesté une animosité particulière à l’égard de l’intéressé”⁽⁴⁾.

ولكن، على العكس مما تقدم، لا يجوز ان يشترك في عضوية المجالس التأديبية من سبق وابدى رأيه علانية في الموظف المتهم⁽⁵⁾، أو من أظهر عداوة تجاهه⁽⁶⁾، وكل شخص تتوافر لديه مصلحة ما في القضية المطروحة⁽⁷⁾.

ومن مراجعة قرارات مجلس الدولة الفرنسي، يتبين ان الاعتبارات التي تؤثر في حياد عضو مجلس التأديب تنطوي تحت عدة صور. فقد تتوفر أسباب شخصية لدى عضو مجلس التأديب تؤثر في موقفه، من ذلك ان يكون هو نفسه قيد الملاحقة التأديبية⁽⁸⁾ أو ان يكون شريكاً للموظف المتهم في الفعل المنسوب إليه⁽⁹⁾. كما ان الوضع الوظيفي لهذا العضو قد يكون عاملاً مؤثراً في حياده. فلا يجوز ان

(1) F. Laurie, op. cit, p. 641.

(2) C.E. 20/6/1958, Louis, Rec. p.368; C.E, 5/6/1967, Cerveaux, Rec. p.833.

(3) C.E. 28/9/1994, Bechouche, Rec. p.1013.

(4) C.E. 16/10/2019, requête n° 422339, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(5) C.E. 18/2/1949, Viet, Rec. p.84; C.E, 19/1/1951, Facchinetti, Rec. p.33.

(6) C.E. 28/4/1961, Franié, Rec. p.1077.

(7) C.E. 19/2/1969, Ministre des Affaires étrangères, cité par A. Plantey, op. cit, p.466.

(8) C.E. 9/7/1956, Gouverneur général de l’Algérie, Rec. p.315.

(9) C.E. 4/12/1957, Dampénon, Rec. p.942.

يشترك في عضوية مجلس التأديب من كان في وضع تنافسي مع الموظف، لذلك من غير الجائز ان يكون عضو مجلس التأديب أدنى درجة من الموظف المتهم⁽¹⁾ أو ان يكون تابعاً له وفقاً للتسلسل الرئاسي⁽²⁾.

كما اعتبر مجلس الدولة ان حضور جلسات المجلس التأديب من جانب موظف ليس عضواً فيه، يشكل عيباً في الإجراءات التأديبية يترتب عليه عدم مشروعية القرار الذي يتخذه هذا المجلس⁽³⁾. وهذا العيب يكون محققاً ليس فقط في حال مشاركة هذا الموظف في مداوات المجلس والتصويت على القرار المتخذ⁽⁴⁾ وانما ايضاً إذا أدى تواجده إلى التأثير على هيئة المجلس، سواء كان ذلك من خلال الآراء التي يبديها⁽⁵⁾ أو بفعل منصبه الوظيفي الرفيع⁽⁶⁾. وكذلك يكون الحال، عند حضور محام غير وكيل الموظف المحال جلسات المجلس وتولييه المرافعة فيها⁽⁷⁾.

وإذا كان النظام التأديبي شبه القضائي يمثل خطوة في التقليل من العيوب التي يمكن ان تترتب على جمع وظيفتي الاتهام والحكم الموجودة في النظام الرئاسي، فان ضمانه الحياد لا تجد مداها الكامل إلا في النظام التأديبي القضائي حيث تتولى التأديب محاكم مستقلة تماماً عن الإدارة ويكون تشكيلها قضائياً بحتاً وتسري على أعضائها أحكام الرد وعدم الصلاحية على النحو الذي سوف نبينه لاحقاً. وقد اتجه المشترع المصري إلى تبني هذا النظام فيما خص تأديب بعض فئات الموظفين، والحق المحاكم التأديبية بتشكيل مجلس الدولة⁽⁸⁾.

ثانياً: وسائل كفالة ضمانه الحياد

ان العدالة لا يمكن ان تتحقق إلا بضمان حياد من يفصل في المسألة التأديبية، فأعضاء الهيئات التأديبية يجب ان يكونوا بعيدون عن التأثير بالمصالح والعواطف الشخصية، فإذا أصبح أي عضو في موقف لا بد ان يتأثر فيه بهذه المصالح والعواطف، فسينعدم حياده بين الخصوم، وبالتالي لا تتحقق العدالة إلا بإبعاد هذا العضو عن النظر في القضية المطروحة. وعلى هذا الأساس تكون الوسيلة المباشرة لكفالة ضمانه الحياد هي ممارسة حق الرد. فإذا كان لدى الموظف المتهم أسباباً تشكك في حياد أحد أعضاء الهيئة التي تحاكمه، فان له الحق ان يطلب رد ذلك العضو هذا بالنسبة للمجالس والمحاكم التأديبية.

إلا ان التساؤل الذي قد يطرح في هذا الصدد هو هل تنطبق قواعد الرد في التأديب الرئاسي، وإذا كان الجواب بالنفي فما هي وسيلة كفالة ضمانه الحياد في هذه الحالة؟

من البديهي القول ان ممارسة حق الرد لا تكون إلا بالنسبة لأعضاء الهيئات التأديبية، وهذا يعني ان حق الرد لا يعمل به في نظام التأديب الرئاسي حيث يكون للرئيس الإداري وحده سلطة توقيع الجزاءات التأديبية. واتجه بعض الفقه في فرنسا إلى ان وسيلة ضمانه الحياد في التأديب الرئاسي تكمن في فكرة الانحراف في استعمال السلطة. ومن المجالات التي يمكن ان تطبق فيها هذه الفكرة، تلك الحالات التي يكون فيها الباعث على القرار هو العداء الشخصي او السياسي او المحاباة⁽⁹⁾.

(1) C.E. 16/12/1955, Stora, Rec. p.595; C.E. 9/7/1956, Delestre, Rec. p.315.

(2) C.E. 25/3/1960, Gamiette, Rec. p.227.

(3) C.E. 13/1/1988, Centre hospitalier de Châteaubriant, Rec. p.5.

(4) C.E. 30/5/1994, Coulon, Rec. p.1014.

(5) C.E. 23/6/1993, Bennouar, Rec. p.852.

(6) C.E. 13/1/1988, Colliou, Rec. p.5.

(7) C.E. 26/2/1988, Chaminas, Rec. p.86.

(8) القانون رقم 117 لسنة 1958 (إعادة تنظيم النيابة الإدارية) والقانون رقم 47 لسنة 1972 (قانون مجلس الدولة).

(9) G. Isaac, op. cit, p.420.

وعلى العموم تحرص العديد من التشريعات على النص على هذه الضمانة وتنظيم جوانب متعددة منها، من ذلك مثلاً في لبنان ما تنص عليه المادة 40 من المرسوم رقم 1967/7236 المتعلق بنظام الهيئة العليا للتأديب. فقد تناولت هذه المادة الحالات التي تشكل أساساً لطلب رد رئيس الهيئة أو العضو عن النظر في القضية، وهي التالية:

- إذا كان له أو لزوجته مصلحة في القضية.
- إذا سبق ان كان ممثلاً قانونياً للموظف.
- إذا كان خطيباً للموظفة المحالة.
- إذا سبق له ان أجرى تحقيقاً او تفتيشاً في المخالفة موضوع القضية.
- إذا وجد بينه وبين الموظف عداوة موصوفة.
- إذا كان بينه وبين الموظف قرابة أو مصاهرة لغاية الدرجة الرابعة.
- إذا وجد بينه وبين الموظف أو أحد أقاربه أو مصاهريه لغاية الدرجة الرابعة دعوى مدنية أو جزائية.

ان هذه الحالات قد وردت على سبيل المثال لا الحصر، بدليل ان المادة 42 من المرسوم ذاته تنص على انه "يجوز طلب التنحية في الحالات غير المذكورة في المادة السابقة"، ويكون واجباً على كل من رئيس الهيئة أو أعضائها ان يطلبوا تنحيتهن إذا توافرت أي من الحالات المذكورة او حتى غيرها متى استشعر احد هؤلاء الحرج من نظر القضية لأي سبب كان رغم عدم وجود النص، وذلك لان هذه القاعدة من المسلمات.

وعلى هذا المنوال سار المشترع المصري حيث نصت المادة 26 من القانون رقم 117 لسنة 1958 على انه "في حال وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها عليه التنحي عن نظر الدعوى وللموظف المحال إلى المحاكمة الحق في طلب تنحيته".

وبالرجوع إلى قانون المرافعات نجده ينص على حالات يكون فيها القاضي غير صالح لنظر الدعوى ولو لم يرده أحد من الخصوم، وعليه ان يتنحى من تلقاء نفسه ولو اتفق الخصوم على غير ذلك. وهناك حالات أخرى ترك فيها الامر لتقدير الخصوم ان شاءوا ردوا القاضي عن نظر الدعوى، وان لم يطلبوا رده جاز له ان ينظرها ويحكم فيها⁽¹⁾.

وبالرغم من ان حق الرد مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الحياد، فان مجلس الدولة الفرنسي يؤكد على عدم جواز ممارسة هذا الحق في حال عدم وجود نص صريح يجيز ذلك⁽²⁾. وبمراجعة النظام التأديبي لموظفي الدولة (المرسوم رقم 84-961 تاريخ 1984/10/25) يتبين خلوه من أي نص يسمح للموظف المتهم في ممارسة حق الرد بالنسبة إلى رئيس وأعضاء مجلس التأديب. وبدوره لا يتضمن النظام التأديبي للموظفين الإقليميين (المرسوم رقم 89-677 تاريخ 1989/9/18) ما يشير صراحة إلى إمكانية ممارسة حق الرد، وبالتالي فان تجاهل مجلس التأديب البت في طلب رد احد أعضائه لا يكون له تأثيراً على قانونية الإجراءات المتبعة⁽³⁾.

(1) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 278.

(2) C.E. 4/5/1928, Dobler, Rec. p.558; C.E. 6/5/1955, Esch Chadley, Rec. p.238.

(3) C.E. 8/11/1995, requête n° 116452, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

ولكن، بالنسبة للعاملين في الوظيفة العامة الاستشفائية، نجد ان النظام التأديبي الخاص بهم (المرسوم رقم 89-822 تاريخ 1989/11/7) نص صراحة على حقهم في طلب رد أعضاء المجلس التأديبي وذلك خلافاً للأصل العام المعمول به في النظام الوظيفي الفرنسي.

“Le fonctionnaire poursuivi peut récuser l’un des membres du conseil de discipline, et le même droit appartient à l’autorité ayant le pouvoir disciplinaire”⁽¹⁾.

وقد قرر مجلس الدولة انه في حال عدم تطرق المشتري لمسألة رد أعضاء مجلس التأديب، لا تكون الإدارة ملزمة باخطار الموظف المحال بأسماء الأعضاء الذين تتألف منهم هيئة المجلس⁽²⁾ ولا ان تشمل قرارها التأديبي بأسماء هؤلاء⁽³⁾. أما إذا نص القانون على حق الرد، ففي هذه الحالة يجب ان يخطر الموظف بأسماء أعضاء مجلس التأديب كي يتمكن من ممارسة حقه هذا، تحت طائلة ابطال القرار القاضي بتوقيع الجزاء عليه⁽⁴⁾.

وبالمقابل هناك مبدأ عام مسلّم به فقهاً واجتهاداً، ولا يحتاج إلى نص يقرره، انه يتعين على كل قاض او أي شخص اولاه القانون صلاحية بت نزع ما، ان يتنحى من تلقاء نفسه عن النظر في القضية المطروحة امامه إذا رأى انه يتعدّر عليه الحكم في القضية بغير ميل او انحياز. وهذا ما أكد عليه مجلس شوري الدولة اللبناني بقوله انه "يتوجب على كل قاض وفق موجب أخلاقي ان يتنحى من تلقاء نفسه عن النظر في قضية موضوع دعوى امامه إذا اعتبر ضميراً ان ليس له كل الاستقلال أو التجرد والواقعية الكاملة للحكم في الدعوى المذكورة"⁽⁵⁾. وهذا ما استقر عليه ايضاً قضاء مجلس الدولة الفرنسي معتبراً انه عملاً بالمبادئ العامة التي تحكم عمل القاضي، يتوجب على كل شخص يجلس في هيئة حاكمة- حتى ولو كانت تأديبية- ان يحكم بتجرد واستقلال بعيداً عن أي توجيهات قد تصدر من أي سلطة كانت.

“Considérant qu’en vertu des principes généraux applicables à la fonction de juger, toute personne appelée à siéger dans une juridiction, y compris disciplinaire, doit se prononcer en toute indépendance et sans recevoir quelque instruction de la part de quelque autorité que ce soit”⁽⁶⁾.

وبالتالي فان أي أسباب يرجح معها العجز عن الفصل في القضية بموضوعية، تحتم على عضو الهيئة التأديبية ان يعتذر عن النظر فيها، وهذا الأمر تفرضه مبادئ العدالة، وهو أصل عام مقرر في كافة المحاكمات وذلك حتى يطمئن المتهم إلى عدالة الهيئة التي تحاكمه ومن عدم تأثر أعضائها بإعتبارات شتى خلافاً لما يمليه الضمير والواجب الاخلاقي. وعلى هذا الأساس اعتبر مجلس الدولة الفرنسي انه لا يجوز للمرجع الذي أتخذ القرار المنازع بشأنه ان يكون عضواً في الهيئة التي تنتظر في هذا النزاع، بل عليه ان يتنحى من تلقاء نفسه من عضويتها⁽⁷⁾. كما قضى مجلس شوري الدولة اللبناني في أحد قراراته

(1) Article 4 du décret n° 89-822 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière.

(2) C.E. 9/3/1938, Huguet, Rec. p.251.

(3) C.E. 29/10/1941, Bernard, Rec. p.180.

(4) C.E. 8/10/1958, Guérin, Rec. p.474.

(5) م.ش.ل، قرار رقم 27 تاريخ 1995/10/28، عيود/الدولة، م.ق.إ، العدد 10، المجلد الأول لعام 1997، ص 42.

(6) C.E. 6/2/2012, requête n° 352063, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(7) C.E. 2/3/1973, Arbousset, Rec. p.190.

بانه كان على رئيس هيئة التفتيش المركزي ان يتنحى من تلقاء نفسه وذلك بعد المواقف التي اتخذها تجاه المستدعي في القضية واستدل منها عدم استقلاليته وتجرده للنظر فيها⁽¹⁾.

خلاصة القول، ان ضمانه حياد الجهة التأديبية، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالعقوبة التي توقع على الموظف محل المساءلة التأديبية، ذلك ان الالتزام بالحياد سيؤدي إلى عدالة الجزاء التأديبي إذا وجدت مبرراته، أو قد يقضي ببراءة الموظف في حال عدم إدانته بما ينسب إليه. على انه إذا أصاب الحياد أي عارض من العوارض التي من شأنها التأثير في نزاهة سلطة التأديب، لحق بإجراءات المحاكمة عيباً يرتب بطلان القرار الصادر بنتيجتها. ونظراً لأهمية هذه الضمانة فان مجلس الدولة الفرنسي كرسها مبدأ قانونياً عاماً يتوجب مراعاته بدون نص⁽²⁾.

الفرع الثاني: تعليل القرار التأديبي

يعتبر تعليل القرار التأديبي من الضمانات الهامة في مجال المساءلة التأديبية، إذ من شأنه طمأننة الموظف إلى عدالة الجزاء الذي فرض بحقه من خلال إطلاعه على الأسباب التي أملت فرض العقوبة عليه وبالتالي يتحقق إعمال رقابة الموظف على صحة القرار التأديبي مما قد يحمله على الاقتناع بقرار الجزاء، ويساعد في تحقيق الغاية منه.

ومن جهة ثانية، فان التزام السلطة التأديبية بتعليل قرارها، من شأنه إعمال الرقابة الذاتية لهذه السلطة من خلال تربيثها وعدم التسرع بإصدار القرار، ومن ثم دراسة القضية بعناية وإمعان الأمر الذي يساعد على إصدار القرارات التأديبية متفكدة وحكم القانون، غير مشوبة بما يعرضها للبطلان⁽³⁾.

بالإضافة إلى أهمية التعليل للموظف والإدارة، فانه يعتبر أيضاً وسيلة هامة لتمكين القضاء من ممارسة رقابته على صحة قرار الجزاء، من خلال فحص الأسباب التي أوردتها سلطة التأديب سنداً لقرارها، بحيث يؤدي غياب التعليل إلى جعل مهمة القاضي عسيرة في هذا الصدد.

ان دراسة ضمانه التعليل، تتطلب تحديد مفهومها واساسها القانوني (أولاً) ثم تناول مستلزمات صحة التعليل (ثانياً).

أولاً: مفهوم التعليل واساسه القانوني

يقصد بالتعليل إفصاح السلطة الإدارية عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر إتخاذها للقرار الصادر عنها. فالتعليل إذا هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار، ومن ثم فهو يندرج في إطار المشروعية الخارجية للقرار الإداري⁽⁴⁾.

وما تجدر الإشارة إليه، ان هناك اختلاف بين تعليل القرار التأديبي (أو تسببيه)⁽⁵⁾ وبين وجود سبب له، فالقرار التأديبي اسوة بغيره من القرارات الإدارية، لا بد ان يكون له سبباً يبرره، وسبب القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال الممنوعة عليه، فإذا انعدم المأخذ على سلوك الموظف فلا يكون ثمة مخالفة مسلكية، وبالتالي لا محل للجزاء لفقدان القرار لركن من أركانه

(1) م.ش.ل، قرار عيدو/الدولة السالف الذكر.

(2) F. Laurie, op. cit, p. 639.

(3) G. Isaac, op. cit, p.547.

(4) R. Chapus, Droit administrative général, Tome 1, op. cit, p.1043.

(5) يستخدم القضاء والفقهاء المصريين مصطلح "التسبيب" كمرادف للتعليل.

وهو السبب⁽¹⁾. أما تعليل القرار التأديبي فيعني ان يتضمن صلب القرار بياناً بالأسباب التي استوجبت توقيع العقاب بحق الموظف.

وإذا كان التعليل من المبادئ الأساسية للنظام القضائي، إذ يتوجب ان تتضمن الأحكام الأسباب التي بنيت عليها، فان الامر مغاير بالنسبة للنظام الإداري، على اعتبار ان الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها إلا إذا وجد نص قانوني يقضي به⁽²⁾.

ونظراً لأهمية التأديب فقد اوجبت معظم التشريعات الوظيفية تعليل القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب، استثناء من الأصل العام والذي يعفي جهات الإدارة من تعليل قراراته⁽³⁾.

وعلى هذا الأساس، تدخل المشترع الفرنسي منذ وقت مبكر لحمل السلطة الإدارية على تعليل قراراتها التأديبية نظراً إلى خطورة هذه القرارات واتسامها بالطابع العقابي وتأثيرها على الوضع الوظيفي والمعنوي للموظف المعاقب. لذلك نجد ان قانون الموظفين الصادر في العام 1946 إشتراط تعليل القرار الصادر بتوقيع عقوبتي التنبيه والتأنيب فقط دون ان ينص على باقي العقوبات الأخرى والتي هي أخطر واشد، ذلك ان هذه العقوبات كانت تخضع لإجراء جوهري متمثل في استطلاع رأي مجلس التأديب⁽⁴⁾.

أما النظام العام للموظفين الذي صدر في العام 1959⁽⁵⁾، فأوجب ان يكون القرار التأديبي معللاً لكنه تضمن استثناءات عدة، مقتصرراً موجب التعليل على القرارات التي تخص فئة محددة من الموظفين⁽⁶⁾.

غير انه مع صدور القانون رقم 587 لسنة 1979 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية وتحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور، أصبح لزاماً على الإدارة تعليل كافة القرارات التي تمس أو ضاع الافراد المعنيين بها او التي تصدر في غير صالحهم ومنها تلك التي تفرض عليهم عقوبة ما⁽⁷⁾. وهذا يعني ان القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الإدارية المختصة مشمولة حكماً بهذا النص وتكون مستوجبة التعليل تحت طائلة ابطالها. وهو أكد عليه مجدداً القانون رقم 84-634 لسنة 1983 بوجوب ان يكون رأي مجلس التأديب والقرار الصادر بالعقوبة معللين.

أما في لبنان، فان المادة 59 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 تقضي بان يتخذ المجلس التأديبي العام قرارات معللة بأكثرية الأصوات. كما ان المادة 36 من المرسوم رقم 7236 لسنة 1967، تنص على انه "يجب ان تكون قرارات المجلس معللة وتوقع هذه القرارات من الرئيس والعضوين والموظف المكلف بتنظيم محاضر الجلسات". اما بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي، فيجب ان تكون دائماً معللة، على اعتبار ان القرارات التي تصدرها الهيئة ضمن اختصاصها

(1) م.ش.ل، قرار رقم 425 تاريخ 2001/4/3، ضاهر/ الدولة، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الثاني لعام 2004، ص 59.
(2) C.E.24/5/1974, Diot, Rec. p.307; C.E.7/7/1978, Cevapic, Rec. p.718: "considérant que les décisions des autorités administratives n'ont pas, en règle générale, à être motivées... la motivation n'est obligatoire, qu'autant qu'elle est expressément prévue par un texte".

(3) J-M. Auby et R. Drago, op. cit, p.306.

(4) Loi n° 46-2294 du 19/10/1946 relative au statut général des fonctionnaires.

(5) Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

(6) عملاً بأحكام هذا النظام اعتبر مجلس الدولة ان موجب تعليل القرارات التأديبية لا يطبق على أعضاء الهيئة التعليمية ولا على الموظفين الإقليميين:

- C.E.13/7/1967, Ministre de l'Education national/Puy, Rec. p.331.

- C.E.10/2/1978, Rischmann, Rec. p.685.

(7) Loi n° 79-587 du 11 Juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

التأديبي هي ذات طابع قضائي وتعليل مثل تلك القرارات لا يحتاج إلى نص يفرضه عملاً بالقاعدة العامة التي تسري على جميع الأحكام⁽¹⁾.

ويلاحظ ان القانون اللبناني خلا من أي نص يلزم السلطات الإدارية الرئاسية بتعليل قراراتها القاضية بانزال العقوبات بحق مرؤوسيه وبرأيها يجب ان لا يشكل هذا النقص التشريعي مبرراً لتجاهل الإدارة موجب التعليل وذلك ضماناً لعدم تعسفها في استعمال سلطتها التأديبية إذ يشكل التعليل قيداً يحمل الإدارة على توخي الدقة والموضوعية في القرارات التي تصدرها متى علمت ان المبررات التي ستبني عليها الجزاء ستكون عرضة لإطلاع الموظف المعني وكذلك محلاً لرقابة القضاء.

وبدوره أوجب المشتري المصري أيضاً تعليل القرارات التأديبية في كافة القوانين الوظيفية، كما اعتنق ذات المبدأ بالنسبة للأحكام التأديبية حيث تنص المادة 28 من القانون رقم 117 لسنة 1958 على ان تصدر "الأحكام مسببة ويوقعها الرئيس والأعضاء الذين اصدروها". وهذا ما أخذ به أيضاً قانون مجلس الدولة الصادر في العام 1972. وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على ان "التسبب ليس متطلباً فقط لصحة الحكم التأديبي، بل متطلب أيضاً لصحة القرار التأديبي الصادر من مجلس التأديب، إذ يغدو من غير المقبول تقييد المحاكم بتسبب أحكامها في حين تتحلل تلك المجالس من هذا القيد"⁽²⁾.

خلاصة القول انه إذا كانت القاعدة الأساسية عموماً هي تضمين الأحكام الأسباب التي بني عليها الحكم، فان أعمال هذه القاعدة بالنسبة للقرارات الصادرة في مجال التأديب يعتبر استثناء من اصل قاعدة عامة في مجال العمل الإداري تعفي الإدارة من تعليل قراراتها⁽³⁾. فالإلتزام بضمانة التعليل في مجال المساءلة التأديبية يشكل حداً أدنى من الضمانات الواجب توافره في كل محاكمة تأديبية، والذي تمليه العدالة المجردة وضمير الانصاف، ومرد هذا الإلتزام ان قرار التأديب ينطوي على عقوبة، لذلك فانه يجب تعليله بما يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها. وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تعليله إلا إذا نص القانون على ذلك، فان القرار التأديبي على النقيض من ذلك، هو قرار ذو صفة قضائية إذ يفصل في موضوع يختص به القضاء اصلاً مما يوجب تعليله وفقاً للأصول العامة المقررة في التجريم والعقاب⁽⁴⁾.

ثانياً: مستلزمات صحة التعليل

لكي يحقق التعليل غايته، يجب ان يشتمل القرار التأديبي على الوقائع التي من أجلها فرض الجزاء، وهذه الوقائع تتمثل في المخالفات التي ارتكبتها الموظف واستوجبت مساءلته عنها. وإذا كان لسلطة التأديب ان تستند الى وصف عام في تكييف المخالفة المسلكية كأن تقرر ان الموظف قد خرج على ما يفرضه عليه الواجب الوظيفي، إلا انه يتعين عليها ان تذكر وتحدد الافعال التي قام الموظف بارتكابها واعتبرت خطأً تأديبياً، ولذلك فالالتهامات العامة أو المبهمة لا يمكن اعتبارها اسباباً مقبولة لتبرير الجزاء المفروض عليه. فالإكتفاء مثلاً بإسناد القرار إلى سلوك الموظف العام، لتبرير فصله من الوظيفة لا يشكل تعليلاً كافياً كون القرار لم يتضمن تفصيلاً بالوقائع التي يستدل منها ان هذا الموظف قد اضر بسمعة ونزاهة الوظيفة.

(1) م.ش.ل، قرار رقم 17 تاريخ 2003/10/6، صادق/الدولة، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الأول لعام 2008، ص 28.
(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3972 لسنة 43 ق، جلسة 2001/7/5، مجموعة مبادئ السنة السادسة والأربعون، ص 2415.
(3) م.ش.ل، قرار رقم 267 تاريخ 1999/4/4، عبد الساتر/الدولة، م.ق.إ، العدد 15، المجلد الثاني لعام 2003، ص 508.
(4) محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص 288.

“Considérant que la décision attaquée prononçant la revocation de M. se borne à mentionner le motif que le comportement de M. est de nature à porter dangereusement atteinte à la notoriété et à l’intégrité de la fonction publique, sans apporter aucune précision sur les faits reprochés à l’intéressé... la décision attaquée ne précise pas les griefs retenus par l’autorité disciplinaire à l’encontre de l’intéressé et ne comporte pas la motivation exigée par la loi”⁽¹⁾.

وعلى هذا الاتجاه سار مجلس شورى الدولة اللبناني معتبراً ان ما ورد في قرار الجزاء من ان العقوبة فرضت بعد الأخذ بعين الاعتبار مخالفات أخرى مرتكبة من قبل المستدعي دون ان يبين ماهية هذه المخالفات، لا يشكل فقط نقصاً في التعليل بل فقداناً كاملاً له⁽²⁾.

كما يقتضي لصحة التعليل ان تكون الوقائع التي وردت في متن القرار ثابتة بشكل قاطع ومدعومة بالأدلة والبراهين، فإذا استند القرار إلى مجرد شكوك وشبهات تحوم حول صاحب العلاقة فإنه يكون مستوجباً للإبطال⁽³⁾. ويذهب مجلس شورى الدولة اللبناني إلى اعتبار ان سلطة الإدارة الاستثنائية، خاصة في القرارات ذات الطابع التأديبي، تنتفي عندما تحدد القوانين والانظمة الأسباب التي يتوجب على الإدارة احترامها عند ممارستها الصلاحية التي أولاها إياها القانون، وهذه السلطة تتحول إلى سلطة مقيدة عندما تغل الإدارة قرارها وتبرز الأسباب التي حملتها على اتخاذه، بحيث يصبح هذا القرار خاضعاً لرقابة القضاء لجهة التثبت من صحة الأسباب الواردة فيه وقيامها كوقائع ثابتة⁽⁴⁾.

ولا بد من ان يرد في القرار التأديبي تحديداً للزمان الذي ارتكبت فيه المخالفة. ان اغفال ذكر هذا التاريخ من شأنه ان يثير الغموض حول الواقعة، كما ان تاريخ حصول الواقعة هو ايضاً مهم لاحتساب مدة التقادم وسقوط الحق في الملاحقة التأديبية. فقانون العاملين المدنيين بالدولة المصرية نص على سقوط الدعوى التأديبية بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة بينما لم تتضمن النصوص القانونية للوظيفة العامة الفرنسية ما يشير إلى سقوط الملاحقة التأديبية بالتقادم⁽⁵⁾.

غير انه في موقف متميز اعتبرت المحكمة الإدارية في Nice بموجب قرارها الصادر بتاريخ 2012/2/15، ان الملاحقة التأديبية يجب ان تحصل خلال مهلة معقولة من تاريخ علم الجهة الإدارية بوقوع المخالفات التي تستوجب العقاب، ويعود للقاضي تقدير هذه المهلة وفقاً لظروف ومعطيات القضية المطروحة أمامه.

“Si aucun texte n’enferme dans un délai déterminé l’exercice de l’action disciplinaire, il appartient cependant à cette autorité, de respecter un délai raisonnable entre le moment où elle a connaissance de faits commis par son agent,

(1) C.E. 30/1/1995, requête n° 128323, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(2) م.ش.ل، قرار صادق/الدولة السالف الذكر.

(3) م.ش.ل، قرار رقم 407 تاريخ 2003/4/1، الخازن/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الثاني لعام 2007، ص 738.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 58 تاريخ 1998/10/29، بلبل/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الأول لعام 2003، ص 39.

(5) C.E. 27/4/1955, Deleuze, Rec. p.296: “Aucun texte n’enferme dans un délai déterminé l’exercice de l’action disciplinaire”.

susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire, et le moment où elle décide de lui infliger une telle sanction»⁽¹⁾.

أما في لبنان، لا تسقط الملاحقة التأديبية بمضي مدة زمنية عليها، لعدم وجود نص يفرض ذلك، فالموظف اللبناني يبقى عرضة للمساءلة طوال مدة بقائه في الوظيفة ومهما طال الزمن على ارتكابه للأفعال المنسوبة إليه.

من ناحية أخرى، ان تحديد مكان حصول الواقعة قد يكون ذي أهمية بالنسبة للقرار التأديبي في بعض الحالات، خصوصاً بالنسبة للمخالفات التي تقع في أماكن خارج نطاق الإدارة، إذ سبق وأوضحنا ان مجال المساءلة المسلكية لا يقتصر فقط على الاخلال بواجبات الوظيفة أو ارتكاب المخالفات داخل نطاق العمل، وانما يمتد ليشمل تصرفات الموظف خارج الإدارة فيما لو سلك سلوكاً معيباً يؤدي إلى المساس بكرامة و اخلاقيات الوظيفة. فالموظف ملزم حتى في حياته الخاصة ان يتبع سلوكاً يتفق مع ما تفرضه عليه الوظيفة من التزامات وموجبات، وألا يأتي في تصرفاته خارج عمله ما يؤثر على وظيفته أو على نظرة الافراد إليه مع ما يؤدي إليه ذلك من إخلال بثقة الافراد في الوظيفة العامة وبمن يقومون على تدبير شؤونهم.

وإذا كان القضاء لا يتطلب بالضرورة ذكر كل التفاصيل المرتبطة بالقضية، إلا انه يشترط ان تكون الوقائع الواردة في القرار كافية بحيث يتمكن صاحب الشأن من معرفة المآخذ المنسوبة إليه بدقة، كوجوب تضمين القرار تاريخ ومكان حصول المخالفة والظروف التي وقعت فيها وإلا كانت العقوبة غير مشروعة ومستوجبة الابطال⁽²⁾.

كما لا يجوز ان تكون أسباب القرار مجملة ومقتضبة بصورة لا يستدل منها على جدية تمحيص السلطة التأديبية للقضية المطروحة أمامها. غير انه على النقيض من ذلك، لا يشكل الإسهاب في التعليل تشويهاً للوقائع طالما كان يستند إلى وقائع ثابتة وافعال محققة⁽³⁾. كذلك إذا قام القرار على عدة أسباب فانه لا يلزم لسلامة الجزاء صحة جميع الأسباب التي تم إيرادها وانما يكفي ثبوت احدها او بعضها إذا كانت كافية لحمل القرار وهذا يعني ان كل ما عدا ذلك من أسباب غير لازمة أو غير مشروعة لا تأثير لها على صحة العقوبة المتخذة، طالما ان السبب الوحيد المتبقي أو الأسباب الأخرى المتبقية تبرر العقوبة بشكل كاف⁽⁴⁾.

ومن الضروري أيضاً ان يتناول التعليل- بالإضافة الى الاسباب الواقعية- الأسباب القانونية التي يستند إليها القرار حتى يمكن معرفة إذا ما كانت الإدارة قد طبقت النص القانوني تطبيقاً صحيحاً⁽⁵⁾. فاققتصار التعليل على ذكر الوقائع بمفردها لا يكفي بل لا بد ان يشتمل أيضاً على الاعتبارات القانونية الذي شكل تصرف الموظف خروجاً عنها الامر الذي يبرر عقابه. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا انه "يتعين ان تصدر أحكام المحاكم التأديبية مسببة على نحو كاف وغير مجهل بالنسبة لوقائع الاتهام

(1) TA Nice, 15/2/2012, requête n° 1101571, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(2) CAA Marseille, 3/4/2018, requête n° 16MA03775, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(3) م.ش.ل، قرار رقم 387 تاريخ 2005/4/5، نجم/الدولة، م.ق.إ، العدد 21، المجلد الثاني لعام 2009، ص 634.

(4) C.E. 26/10/1994, Ravel, Rec. p.1013.

(5) C.E.16/10/2019, requête, n° 425226, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

ومدى ثبوتها وتكييفها القانوني كجريمة تأديبية على نحو يكفل للعامل مباشرة حقه في الدفاع من خلال تقدير موقفه في ضوء الأسباب المعلنة⁽¹⁾.

وإذا كان الإجتهد الإداري يستلزم ان يتضمن تعليل القرار التأديبي الإعتبارات الواقعية والقانونية التي استند إليها، إلا انه لا يكفي في هذا الشأن ترديد نصوص القانون او سرد الوقائع دون تحديد واضح وقاطع لما اعتمده السلطة التأديبية من وقائع وما استندت إليه من نصوص لتبني عليها قرارها⁽²⁾.

وهذا ما ذهب إليه مجلس شورى الدولة اللبناني بتأكيده ان التعليل يعني "بيان الاسباب الواقعية والقانونية التي تعتمدها الهيئة متخذة القرار تبريراً للنتيجة التي تتوصل إليها ليتمكن المرجع القضائي المختص من اجراء رقابته، وليس الاكتفاء فقط بالإشارة الى بعض الوقائع والنصوص القانونية التي تطبق في القضية"⁽³⁾.

وإذا أبدى الموظف دفاعاً بخصوص التهمة المنسوبة إليه، فيجب على السلطة التأديبية ان تستمع لأوجه دفاعه وتمحصها استظهاراً للحقيقة. ويجب ان يشتمل تعليلها رداً على هذا الدفاع، فإذا تجاهلت سلطة التأديب في قرارها الرد على دفاع صاحب الشأن أو كان الرد قاصراً يكون من الممكن إبطال القرار لأي من هذين السببين. وتماشياً مع ذلك، اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني "انه عندما ترفض الهيئة مصدره القرار التأديبي استدعاء الشهود بالرغم من إصرار المحال على المحاكمة التأديبية ولا تغل ردها الطلب الأيل إلى ذلك، بحيث لا يتمكن مجلس شورى الدولة من الوقوف على سبب الرد وملاءمته، فان القرار يكون مشوباً بمخالفة القانون وعدم مراعاة الصيغ الجوهرية وفاقداً الأساس القانوني"⁽⁴⁾.

بيد ان اشتراط تعليل القرار التأديبي على النحو المتقدم لا يعني التزام الهيئة التأديبية بالرد على دفاع الموظف في كافة تفاصيله، إذ يكفي في هذا المقام ان تبرز الهيئة اجمال الحجج التي استندت إليها في إتخاذ قرارها عارضة ضمنها الأسباب التي قام عليها دفاع المتهم. فليس هناك ما يلزم الجهة النازرة بالقضية ان تناقش كل الأسباب او الدفوعات المدلى بها طالما انها توصلت إلى قناعة بان أحدها كاف لتصدر قرارها على النحو الذي صدر عليه وطالما ان القرار بهذا الشأن كان معللاً تعليلاً كافياً⁽⁵⁾.

ولكي يؤدي التعليل الغرض المنوط به يجب ان يكون واضحاً بدرجة كافية، بعيداً عن الغموض والإبهام، بما يمكّن من فهمه ومد رقابة القضاء عليه. ويعتبر الاجتهاد الفرنسي ان ذلك يكون محققاً عندما يتمكن الموظف المتهم من معرفة أسباب توقيع الجزاء عليه بمجرد قراءته للقرار التأديبي. وهذا يعني من حيث المبدأ ان يتضمن القرار التأديبي أسبابه في صلبه، بحيث يتمكن من يطلع على هذا التعليل ان يستخلص مبررات العقاب المفروض عليه⁽⁶⁾.

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1669 لسنة 32 ق، جلسة 1989/6/24، اشار اليه: ممدوح الطنطاوي، مرجع سابق، ص 465.

(2) C.E. 25/4/1947, Meurillon, Rec. p. 163; C.E. 19/11/1948, Nactaux, Rec. p. 593.

(3) م.ش.ل، قرار رقم 562 تاريخ 1998/5/26، الدولة/وقف الكنيسة المارونية، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الثاني لعام 1999، ص 522.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 221 تاريخ 2007/12/11، العبد/الدولة، م.ق.إ، العدد 24، عام 2016، ص 318.

(5) م.ش.ل، قرار رقم 590 تاريخ 2001/7/5، الدولة/شمعون، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الثاني لعام 2004، ص 878.

(6) C.E. 31/3/2017, requête, n° 393627, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>; C.E. 6/3/1949, Tromp, Rec. p.202.

وبحسب مجلس الدولة الفرنسي أيضاً، ان إرادة المشتري لا تكون قد احترمت عندما لا يتضمن قرار الجزاء بذاته أي سبب، بحيث يكتفي بالإحالة مثلاً إلى رأي هيئة استشارية⁽¹⁾. ولكن استثناءً على هذه القاعدة، يكون التعليل بالإحالة إلى الأسباب الواردة في مستند آخر، مقبولاً شرط ان يرفق بالقرار التأديبي المستند المشار إليه كاملاً⁽²⁾.

ونضيف أخيراً ان صحة القرار التأديبي فيما يتعلق بتعليله تقتضي الا تنطوي الاسباب التي اوردها في صلبه على تناقض مع النتيجة التي انتهى إليها، لذلك فان التعليل يجب ان يكون على نحو يرتبط معه القرار المتخذ بالاسباب الواضحة التي يقوم عليها هذا القرار. ولذلك يعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني ان اهمية التعليل لا تقتصر على التعرف على الأسباب التي بني عليها القرار بل تشمل- فضلاً عما تقدم- التحقق من التجانس المنطقي بين القرار واسبابه بحيث إذا وقع القرار في تناقض ظاهر بين هذه الأسباب والحل الذي أعطاه، فانه يعدو مخالفاً للقانون مما يعيبه ويجعله حرياً بالإبطال⁽³⁾.

(1) C.E. 17/11/1982, Kairenga, Rec. p.385: “que la volonté du législateur n’est pas respectée lorsque la décision prononçant la sanction ne comporte par elle-même, aucun motif et se borne à se référer à l’avis, même conforme, d’un organisme purement consultatif”.

(2) C.E. 27/4/1994, Moreau, cité par R. Chapus, Droit administratif général, Tome 2, op. cit, p.342.
(3) م.ش.ل. قرار رقم 679 تاريخ 2004/6/7، عبد الله/الدولة، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الثاني لعام 2008، ص 1245.

المبحث الثاني الضمانات التأديبية اللاحقة على توقيع الجزاء

إذا لم يقتنع الموظف بالجزاء التأديبي الصادر بحقه، يكون بوسعه ان يطعن فيه إدارياً أو قضائياً انطلاقاً من حقيقة ان الجزاء التأديبي ما هو من حيث المبدأ سوى قرار إداري صادر عن إحدى السلطات الشاغلة للإختصاص التأديبي، ومن ثم فقد تعيّن ان يخضع اسوة بغيره من قرارات الإدارة لإمكانية المراجعة بشأنه إدارياً أو قضائياً.

وبناءً على ذلك، سيتم التطرق الى هذه الضمانة من خلال تناول المراجعة الادارية (المطلب الأول) وكذلك المراجعة القضائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول المراجعة الإدارية للقرارات التأديبية

من المسلم به ان للموظف المعاقب تأديبياً ان يتقدم بمراجعة إدارية إعتراضاً على العقوبة المفروضة عليه بهدف حمل الإدارة على اعادة النظر بقرار الجزاء الصادر عنها. وبذلك تعتبر المراجعة الإدارية وسيلة من وسائل تحريك عملية الرقابة الإدارية الذاتية، كما انها تشكل الملاذ الأخير الذي يلجأ إليه الموظف للتخلص من العقوبة الصادرة بحقه قبل اللجوء إلى القضاء. فتقديم المراجعات امام جهة الإدارة يمثل فرصة لها لإصلاح أخطائها بنفسها عن طريق تعديل او الغاء او استرداد القرارات الصادرة عنها مما يزيد من ثقة الافراد بالسلطة العامة، كما انه "يفسح المجال للتسوية الودية للمنازعات لؤد الخصومة في مهدها، تخفيفاً لأعباء المحاكم، وإبعاداً للآثار السلبية الناجمة عن الخصومة القضائية بين الإدارة والعاملين لديها"⁽¹⁾.

والأصل ان المراجعة الإدارية هي اختيارية حيث يترك تقديمها إلى رغبة الموظف متى أراد مثلما له عدم تقديمها واللجوء مباشرة إلى الطعن امام القضاء المختص دون ان يكون ملزماً بمراجعة الإدارة أولاً.

“Considérant qu’aux termes de l’article 84 de la loi du 9 janvier 1986, Les fonctionnaires qui ont fait l’objet d’une sanction des deuxième, troisième et quatrième groupes peuvent introduire un recours auprès du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière; que ces dispositions n’ont eu ni pour objet ni pour effet d’imposer aux agents sanctionnés de saisir le conseil supérieur de la fonction publique hospitalière préalablement à tout recours devant la juridiction administrative”⁽²⁾.

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 107.

(2) C.E. 12/7/1993, Centre hospitalier de Nemous, requête n° 110234, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

بيد ان بعض التشريعات توجب تقديم هذه المراجعة قبل الطعن بقرار الجزاء امام القضاء بمعنى ان المراجعة الإدارية المسبقة هي شرطاً أساسياً لقبول المراجعة القضائية. فالمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري تقضي صراحة بعدم جواز قبول الطعن بالقرارات الصادرة عن السلطات التأديبية إلا بعد التظلم منها إدارياً امام جهة الإدارة، مع الاشارة هنا إلى ان مجرد التقدم بالتظلم غير كاف بذاته لاقامة الدعوى، حيث يتعين منح الإدارة فرصة لفحص التظلم والرد عليه صراحة بالرفض او ضمناً بعدم الرد خلال المهلة القانونية⁽¹⁾.

والجدير بالذكر، ان طبيعة المراجعة الإدارية تختلف عن المراجعة القضائية، وهي تخضع لنظام قانوني مستقل. ولا تشكل بالتالي مانعاً لتقديم المراجعة القضائية إذ لا تعد بمثابة الطريق الموازي او المراجعة الموازية التي تحول دون قبول دعوى الابطال لتجاوز حد السلطة. فيجوز للموظف من ثم تقديم المراجعتين معاً او بالتعاقب عند توافر شروط كل منهما. وإذا تم تقديم المراجعة القضائية أولاً فلا يمتنع على السلطة الإدارية النظر في المراجعة التي ترفع إليها بعد ذلك واتخاذ القرار المناسب بشأنها، حتى إذا اصدرت قراراً باسترداد قرار الجزاء المطعون فيه اصبحت المراجعة القضائية بدون موضوع. أما إذا صدر القرار القضائي أولاً فيجوز للسلطة الإدارية اصدار قرار لاحق في المراجعة المرفوعة إليها شرط الا يتعارض مع القضية المحكمة الناشئة عن القرار القضائي المذكور⁽²⁾.

وللاحاطة بموضوع المراجعات الإدارية بشكل مفصل، سوف نتناول في فرع اول صور وشكل المراجعة الإدارية ثم نتبعه في فرع ثان بشروط ونتائج هذه المراجعة.

الفرع الاول: صور وشكل المراجعة الإدارية

أولاً: صور المراجعة الإدارية

تنقسم المراجعة الإدارية من حيث السلطة المختصة بتلقيها إلى مراجعة استرحامية ومراجعة تسلسلية. فالمراجعة الاسترحامية (recours gracieux) هي تلك المقدمة إلى السلطة الإدارية ذاتها التي صدر عنها القرار التأديبي المشكو منه. اما إذا رفعت المراجعة إلى السلطة الرئاسية للمرجع الإداري متخذ القرار، عندها تسمى بالمراجعة التسلسلية (recours hiérarchique)⁽³⁾.

والحقيقة ان سلوك سبيل المراجعة الاسترحامية لن يأتي نفعاً في أغلب الحالات، لعدم توافر صفة الحياد واجتماع صفتي الخصم والحكم بمن يتلقى هذه المراجعة كما انه ينذر اعتراف السلطة الإدارية مصدره الجزاء التأديبي بخطئها، الامر الذي يضعف القيمة العملية لهذه المراجعة كثيراً. بينما قد تكون المراجعة التسلسلية أكثر فاعلية مقارنة مع المراجعة الاسترحامية، على اعتبار ان متلقي هذه المراجعة يكون المرجع الرئاسي لمصدر القرار مما يضيف عليه من حيث المبدأ طابع الحياد والموضوعية، وان كانت هذه المراجعة هي الأخرى لا تخلو من هدر للضمانات المقررة للموظف والتي تتجسد خصوصاً في مجاملة الجهة الرئاسية لمروءسيها مما يضعف العدالة الإدارية والتي يتوجب على القائم بالوظيفة العامة ان يتحلى بها.

وقد تجيز بعض التشريعات الإعتراض على قرارات التأديب أمام هيئات ادارية يكون من شأنها ان تحقق للموظفين بعض الضمانات التي لا تتوافر في المراجعات الاسترحامية وكذلك التسلسلية وهي تعكس

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 110.

(2) ادوار عيد، القضاء الإداري، الجزء الاول، مطبعة باخوس وشرتوني، بيروت، 1974، ص 24.

(3) J-M. Auby, J-B. Auby, D. Jean-Pierre, A. Taillefait, op. cit, p.437; G. Isaac, op. cit, p.622.

رغبة المشتري في استدراك عيوب المراجعات السابقة عن طريق مشاركة هذه الهيئات السلطة التأديبية في صناعة قرار الجزاء، نظراً للطبيعة الجماعية في تشكيل هذه الهيئات والتي تأخذ بعين الاعتبار مصلحة الإدارة والموظف معاً، دون ان يستأثر طرفاً على حساب الآخر⁽¹⁾.

وفي جميع الأحوال مهما اختلفت صور المراجعة الإدارية، فإنها تعتبر حقاً لكل فرد متضرر من قرار اداري بحيث ان أعمالها لا يحتاج إلى نص يقرها ما لم يستبعدا المشتري صراحة⁽²⁾.

ثانياً: شكل المراجعة الإدارية ومضمونها

ليس هناك شكلاً محددًا استوجب القانون ا فراغ المراجعة الإدارية فيه. فيجوز ان ترد بعريضة أو ببرقية أو بانذار أو بأي صيغة أخرى، شرط ان تحتوي على مطالب محددة، أما إذا جاءت عامة ولم تشمل على مطالب ولا على نقد للقرار المتخذ فلا تعتبر بمثابة المراجعة الإدارية⁽³⁾. إذ انه يتعين ان يكون واضحاً من صياغة عبارات المراجعة اعتراض الموظف على القرار التأديبي الصادر بحقه.

كما يتعين ان تنصب المراجعة على قرار محدد بذاته، وان كان لا يشترط فيها الإشارة إلى رقم القرار وتاريخ صدوره، حيث يكفي لكي تعمل المراجعة أثرها تضمينها بالقدر الكافي مختلف البيانات التي تشير إلى القرار المشكو منه وتبيان موقف الشاكي تجاهه. لذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى انه "لا يعد تظلاً كل طلب للإدارة نو عبارات عامة لا يشير إلى طعن او اعتراض على قرار محدد"⁽⁴⁾.

ولا يشترط ان تستند المراجعة الإدارية الى اسباب تتعلق بمشروعية قرار الجزاء بل بإمكان الموظف المعني ان يتعرض في مراجعته لمسألة الملاءمة⁽⁵⁾ وفي كل الاحوال ينبغي ان تكون المراجعة الإدارية واضحة ومعبرة عن هدف الموظف، بحيث يتسنى للإدارة ان تستقي منها عناصر المنازعة على الوجه الذي يمكنها من فحصها والبت فيها.

وإذا لم تكن للمراجعة شكلاً معيناً، فإن اتصال علم الإدارة بها أمراً لازماً لانتاج مفاعيلها وان لم يشترط المشرع لذلك وسيلة محددة، فيمكن ان يتحقق ذلك بتسليم المراجعة مباشرة من صاحب الشأن للإدارة وحصوله منها على ما يفيد استلامها لها أو بموجب خطاب موصى عليه بإشعار بالوصول أو بأي وسيلة أخرى تحقق الغرض المنشود. وقد استقر الاجتهاد الاداري على اعتبار ان عبء إثبات التقدم بمراجعة ادارية يقع على عاتق الموظف المعني. ومن ثم ينبغي على الأخير ان يقيم الدليل على ما يفيد انه تقدم بمراجعة إلى الجهة الإدارية بحيث تكون كافة وسائل الاثبات متاحة له في سبيل ذلك⁽⁶⁾.

(1) في فرنسا يجيز القانون للموظف ان يطعن ادارياً بالعقوبة المفروضة عليه امام المجلس الاعلى للوظيفة العامة والذي يتكون من اعضاء يتوزعون بشكل متساو بين ممثلي الحكومة وممثلي الهيئات النقابية للموظفين، بحيث يشكل وجود هؤلاء ضماناً هامة لصاحب الشأن بالنظر إلى استقلاليتهم وعدم خضوعهم للسلطة الادارية. يراجع بهذا الخصوص:

O. Dord, op. cit, p.282.

(2) C.E. 20/4/1956, Ecole professionnelle de dessin, Rec. p.163.

(3) عصام مبارك، ملحم نجم، مرجع سابق، ص 228.

(4) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3111 لسنة 32 ق، جلسة 1993/12/18، الموسوعة الادارية الحديثة، الجزء 46، ص 846.

(5) A.de Laubadère, Y.Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 1, Droit administratif général, op. cit, p.577.

(6) ينظر:

م.ش.ل، قرار رقم 276 تاريخ 1999/1/21، العرب/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الاول لعام 2003، ص 258.

C.E. 5/11/1982, Roturier, Rec. p.84

الفرع الثاني: شروط ونتائج المراجعة الإدارية

أولاً: شروط المراجعة الإدارية

تخضع المراجعة الإدارية للعديد من الاحكام والقواعد التي تنظمها، بالتالي لا بد من ان تتوفر عدة شروط لقيام المراجعة الإدارية مرتبة لأثارها.

فيتعين بداية ان يتقدم بالمراجعة من صدر ضده القرار التأديبي أصالة أو بالوكالة⁽¹⁾، ويجب ان ترفع المراجعة إلى الجهة مصدرة القرار أو إلى السلطة الرئاسية لها، وذلك لضمان كونها جديّة حيث تملك هاتين السلطتين وحدهما أمر البت بها⁽²⁾، الأمر الذي يؤدي لو تم التقدم به لغيرهما إلى التسويف والرغبة في المماطلة بإطالة أمد الطعن دون ان يحقق ذلك المصلحة المبتغاة من تقديمها.

من ثم يجب ان تكون المراجعة الإدارية منصبة على قرار نهائي بفرض العقوبة التأديبية، وبالتالي لا يمكن قبولها اذا لم تتحقق هذه الصفة في القرار المعترض عليه.

كما يشترط في المراجعة ان ترد بعد صدور قرار الجزاء، إذ لا يتصور التقدّم بمراجعة إدارية قبل ذلك، طالما ان الحكمة التي توخاها المشتري من إجازتها تتمثل في مطالبة الإدارة بإعادة النظر في القرار الذي أصدرته. ومن ثم فان اي اجراء يتخذه الموظف قبل صدور القرار المشكو منه لا يمكن ان يعتبر مراجعة إدارية لانه لا يمكن مخاصمة عملاً ادارياً قبل حصوله، فالعبرة إذا هي بالمراجعة التي يقدمها صاحب الشأن بعد صدور القرار المشكو منه وليس بالطلب الذي يسبق القرار. وبذلك، تختلف المراجعة عن مذكرة ربط النزاع التي تكون سابقة على اتخاذ الإدارة لقرارها الصريح أو الضمني، بقصد إستدراج الإدارة لكي تتخذ موقفاً محدداً بشأن الطلب المقدم من قبل صاحب العلاقة. وهذا ما أكده مجلس شورى الدولة اللبناني بقضائه ان "العريضة الإسترحامية هي التي تقدم بعد ربط النزاع وبعد صدور قرار بالرفض إلى السلطة ذاتها مصدرة هذا القرار لحملها على إعادة النظر بقرارها فلا يمكن إذن ان تقدم عريضة إسترحامية قبل ربط النزاع وقبل صدور القرار بالرفض"⁽³⁾.

ولما كان الهدف من تقديم المراجعة الإدارية هو منح الإدارة الفرصة لتصويب ما شاب قرارها من عيوب، فانه إذا امتنع عليها إعادة النظر في القرار التأديبي لاستنفاد صلاحيتها بشأنه بمجرد اصدارها له او لعدم وجود سلطة اعلى تملك حق الرقابة على الجهة الادارية التي اصدرته، تصبح عندها هذه المراجعة دون قيمة ولا يكون هناك من فائدة للإعتراض على قرار بات محصناً.

ويقتضي أخيراً ان تقدم المراجعة إلى السلطة الإدارية خلال مهلة الطعن القضائي، ويكون من شأن ذلك قطع ميعاد المراجعة القضائية بحيث تسقط المدة التي جرى فيها القرار قبل التقدم بالمراجعة الإدارية عند احتساب مواعيد الطعن القضائي، وتبدأ مهلة جديدة بالسريان يتم احتسابها من تاريخ البت في المراجعة صراحة أو من تاريخ القرار الضمني الصادر بشأنها⁽⁴⁾.

(1) C.E. 10/7/1996, Cachalou-Trochmé, Rec. p.997.

(2) C.E. 30/11/1939, Arrighi, Rec. p.574.

(3) م.ش.ل، قرار رقم 611 تاريخ 1962/10/24، م.إ. 1963، ص 20.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 75 تاريخ 2003/10/20، باهو/الدولة، م.ق.إ، العدد 20، المجلد الاول لعام 2008، ص 127.

فالأصل انه، وباستثناء الحالات التي تفرض فيها النصوص القانونية أو التنظيمية أصولاً معينة، كل قرار اداري وخلال المهلة المحددة للمراجعة القضائية بشأنه، يمكن ان يكون موضوع مراجعة إدارية قاطعة لتلك المهلة، أكانت موجهة الى السلطة التي اصدرته أم الى السلطة التي تعلوها.

“Considérant que, sauf le cas où les dispositions législatives ou règlement ont organisé des procédures particulières, tout décision administrative peut faire l’objet dans le délai imparti pour l’introduction d’un recours contentieux, d’un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours dudit délai”⁽¹⁾.

وقد ذهب مجلس شورى الدولة اللبناني إلى ان أثر انقطاع المهلة الناتج عن المراجعة الإدارية يشمل ايضاً المهل الاخرى الخاصة ببعض المراجعات القضائية كتلك المتعلقة بالطعون المقدمة ضد القرارات التأديبية، والتي بحسب المادة 112 من نظام شورى الدولة، يجب تقديم الطعن بشأنها في مهلة ثلاثين يوماً تلي تبليغ هذه القرارات، وبالتالي فان هذه المهلة تنقطع بتقديم مراجعة إدارية إلى السلطة التي اصدرت القرار او إلى السلطة التي تعلوها شرط ان تكون المراجعة الاسترحامية أو المراجعة التسلسلية قد قدمت ضمن مهلة المراجعة القضائية أي خلال مهلة الثلاثين يوماً المشار إليها⁽²⁾. ففي حال حصول ذلك، تعطى الإدارة مهلة شهرين جديدين للجواب على المراجعة الإدارية المقدمة، ويكون للموظف مهلة ثلاثين يوماً لتقديم مراجعته القضائية امام مجلس شورى الدولة عند صدور قرار الرفض الضمني أم إبلاغه قرار الرفض الصريح⁽³⁾. أما إذ قدمت المراجعة الإدارية بعد انقضاء مهلة المراجعة القضائية فلا يكون من شأنها إحياء هذه المهلة⁽⁴⁾، حتى ولو اقدمت الإدارة على درس القضية إذا انها قد تصدر بنتيجة ذلك إما قراراً برفض المراجعة مما يشكل تأكيداً للقرار المشكوك منه ولا تقبل المراجعة القضائية بشأنه لانقضاء مهلة الطعن به أو قد تصدر قراراً بقبول المراجعة دون ان يفسح ذلك المجال لصاحب الشأن للطعن بالقرار السابق المنبرم⁽⁵⁾.

ونشير أخيراً في السياق عينه إلى ان مهلة المراجعة القضائية لا تنقطع الا بمراجعة إدارية واحدة⁽⁶⁾، فإذا قدمت مراجعة إدارية ثانية لا يكون من شأنها قطع مهلة الطعن القضائي مجدداً، بل تستمر هذه في السريان حتى اكتمالها⁽⁷⁾. ولعل الغاية من ذلك هي منع اطالة مهلة المراجعة القضائية إلى أمد غير محدود حرصاً على استقرار قرارات الإدارة وعدم جعلها عرضة للطعن لأجل طويل مما يؤثر سلباً على انتظام عمل المرفق العام، ولا يجوز للأفراء كافة ان يتفقوا على ما يخالف القواعد المتعلقة بالمهل لتعلقها بالانتظام العام بحيث يتوجب على القاضي إثارتها عفواً ولو لم يطلب ذلك أحد الخصوم في الدعوى⁽⁸⁾.

(1) C.E. 3/12/2004, requête n° 260786, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 523 تاريخ 1998/5/14، أعا/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الثاني لعام 1999، ص 501.

(3) م.ش.ل، قرار رقم 134 تاريخ 1997/12/4، الرفاعي/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الأول لعام 1999، ص 180.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 223 تاريخ 2001/12/11، عطية ورفاقه/الدولة، م.ق.إ، العدد 17، المجلد الأول لعام 2005.

(5) م.ش.ل، قرار رقم 355 تاريخ 2005/3/15، شحادة/الدولة، م.ق.إ، العدد 21، المجلد الأول لعام 2009، ص 554.

(6) م.ش.ل، قرار رقم 359 تاريخ 2002/2/19، دباخ/بلدية بيروت، م.ق.إ، العدد 17، المجلد الأول لعام 2005، ص 468.

(7) C.E. 4/4/1952, Gerbaud, Rec. p.211.

(8) م.ش.ل، قرار رقم 404 تاريخ 1999/3/23، الحداد/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الثاني لعام 2003، ص 395.

ثانياً: نتائج المراجعة الإدارية

الأصل ان تعتمد الإدارة إلى الرد على المراجعة المقدمة من الموظف صراحة سواء برفضها او بقبولها إذ ان ذلك غالباً ما يكون دليلاً على الشفافية التي تتمتع بها الإدارة في التعاطي مع العاملين لديها. غير انه في الكثير من الحالات تتجاهل الإدارة الرد على المراجعة بحيث يعتبر سكوتها قراراً ضمناً بالرفض. ولكنه قضي مع ذلك انه على السلطة الرئاسية ان تنتظر في المراجعات التسلسلية التي ترفع إليها طعناً بإعمال مرسوميها وإلا اعتبرت قد أغفلت ممارسة اختصاصها⁽¹⁾. ولا يترتب على رفض المراجعة، سواء صراحة ام ضمناً، حرمان صاحب الشأن من حقه في الطعن القضائي بشرط ان يقدم هذا الطعن في المواعيد ووفقاً للإجراءات المقررة قانوناً. ومرد ذلك كما رأينا ان المراجعة الإدارية تقوم إلى جانب المراجعة القضائية وان التجاء الموظف المعاقب إلى إحدى الطريقتين لا يحول دون التجائه إلى الطريقة الأخرى.

في المقابل قد تعتمد السلطة المختصة بتلقي المراجعة الإدارية إلى تعديل العقوبة المقررة بحق الموظف المدان إلا ان هذا التعديل يجب ان يكون بالتخفيف لا بالتشديد إعمالاً بمبدأ "لا يضار الطاعن بطعنه"⁽²⁾، ما لم تكن العقوبة الاشد مفروضة بالاستناد إلى وقائع وافعال غير مشمولة بالعقوبة الاولى المشكو منها⁽³⁾.

ويعود للسلطة الإدارية ايضاً ان ترجع عن قرار الجزاء الصادر بحق الموظف الشاكي بحيث يؤدي ذلك إلى اعتبار ان العقوبة لم تفرض اطلاقاً. غير ان القضاء الإداري يميز بين نوعين من القرارات التأديبية في هذا الإطار. الأولى تتعلق بالقرارات التي لم يتولد عنها حقوقاً للآخرين، ويكون للإدارة ان تستردها في أي وقت تشاء وعلى السواء لعدم ملاءمتها أو لعدم مشروعيتها.

“Considérant que la décision n’avait créé aucun droit au profit des tiers, que le ministre pouvait donc légalement revenir sur cette décision même pour des motifs de pure opportunité et aussi bien de sa propre initiative que sur recours gracieux de l’intéressé⁽⁴⁾”.

أما الثانية فهي القرارات التأديبية التي رتبت حقوقاً للغير، وهذه لا يجوز استردادها إلا ضمن مهلة الطعن القضائي، شرط ان تكون غير مشروعة. أما إذا كانت هذه القرارات سليمة، فانه يتعذر على الإدارة ان ترجع عنها⁽⁵⁾.

في سياق آخر، يمكن للسلطة الرئاسية في معرض فصلها بمراجعة تسلسلية مقدّمة إليها إعتراضاً على قرار تأديبي صادر عن سلطة مروسة منها، ان تحل سبباً جديداً بديلاً عن السبب الذي استندت إليه الجهة مصدرة القرار، من أجل تأكيد القرار موضوع المراجعة.

(1) C.E. 30/6/1950, Quéralt, Rec. p.413; C.E. 19/11/1971, Bruguière, Rec. p.692.

(2) C.E. 23/7/1974, Gay, p.441; C.E. 16/5/1984, Moreteau, Rec. p.108.

(3) C.E. 4/5/1949, Maunier, Rec. p.196; C.E. 26/5/1950, Dirat, Rec. p.322.

(4) C.E. 22/4/1959, Secrétaire d’Etat à la santé publique c/Béraud et autres, Rec. p.255.

(5) يراجع بهذا الخصوص:

- م.ش.ل، قرار رقم 75 تاريخ 2001/10/29، غانم/الدولة، م.ق.إ، العدد 17، المجلد الاول لعام 2015، ص 48.

- C.E. 6/2/1948, Mollet et Salvan, Rec. p.62.

“qu’il appartenait au ministre dans l’exercice de son pouvoir hiérarchique, de rechercher si une sanction n’était pas justifiée par un motif autre que celui, qui servait la base à la décision qui lui était déferée, que tel est le cas en l’espèce... que le ministre pouvait légalement en substituant un nouveau motif au motif illégal maintenir la sanction infligée”⁽¹⁾.

ولعله يكون ضرورياً أن نشير إلى أن المراجعات الإدارية لا تقدم إلا طعناً في القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الرئاسية. أما القرارات التي تصدر عن المجالس التأديبية، فلا يمكن الطعن بها إلا أمام الجهات التي عينها القانون صراحة، باعتبار أن هذه القرارات هي شبيهة بالأحكام القضائية، إذ بإصدار قرار الجزاء تستنفذ هذه المجالس صلاحيتها، ويمتنع عليها إسترداده أو الرجوع عنه، وإن جاز الطعن فيه أمام هيئة أخرى، أما القرارات التأديبية الصادرة عن الجهات الرئاسية فهي تصدر بغير وجوب اتباع الأوضاع والإجراءات التي تتميز بها المحاكمات القضائية. ولهذا لا تستنفذ السلطة التي أصدرتها صلاحيتها بإصدارها، بل تملك إستردادها أو الرجوع عنها عند الطعن فيها.

(1) C.E. 23/4/1965, Ducroux, Rec. p.231.

المطلب الثاني المراجعة القضائية

يعتبر حق التقاضي من الحقوق الأساسية التي تعترف بها الدساتير للأفراد بصفة عامة. ويعتبر حق الطعن القضائي في قرارات التأديب من أهم الضمانات المقررة لمصلحة الموظف المعاقب، ذلك ان القضاء بما يتصف به من حيده ونزاهة ومعرفة قانونية من شأنه ان ينظر نظرة فاحصة عادلة الى قرار الجزاء التأديبي، ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجده عيوب قد تلحق بقرار الجزاء.

ان رقابة القضاء الإداري على القرار المطعون فيه تشمل جميع اوجه المشروعية الخارجية المتصلة بعيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة الاصول والشكليات الجوهرية. كما ان هذه الرقابة تتناول ايضاً اوجه المشروعية الداخلية للقرار التأديبي المتمثلة بصحة الاسباب التي يقوم عليها القرار اضافة إلى التأكد فيما إذا كان مشوباً بعيب مخالفة القانون أو بعيب الانحراف في استعمال السلطة. كما ان رقابة القاضي الإداري تشمل مدى تناسب الجزاء المقرر مع المخالفة المرتكبة. وقد سبق وتناولنا هذا الموضوع في الفصل الأول من هذه الدراسة لذلك سوف نخصص هذا المطلب للبحث في الآثار المترتبة على إبطال القرارات التأديبية غير المشروعة (فرع أول) وكذلك البحث في التعويض عن الأضرار التي سببتها هذه القرارات (فرع ثاني).

الفرع الأول: إبطال العقوبة التأديبية

يترتب على إبطال القرار المتضمن العقوبة التأديبية، اعتبار الجزاء وكأنه لم يوقع. وهذا الأمر يستتبع العودة بالحالة وكان القرار المبطل لم يصدر قط وبالتالي لم يكن له أي وجود قانوني، ومن ثم يقتضي الأمر اهدار كل اثر للقرار المذكور من وقت صدوره⁽¹⁾. وغني عن البيان ان هذا الإبطال لا يقتصر على الجزاء ذاته فحسب، بل يشمل الآثار الناجمة عنه، كالعقوبات التبعية التي تزول بزوال الجزاء الأصلي، دون ان يمتد الى قرارات أخرى لا تعدّ من الآثار القانونية التي انتجها القرار المعلن بطلانه.

ويتمتع القرار القضائي بالبطلان بالحجية المطلقة تجاه كافة باعتباره يقوم على مخالفة قرار اداري، ومن ثم متى قضي بإبطاله، فانه يتعين ان يمتد اثر ذلك البطلان للكافة، فلا يستقيم ان يكون ذلك القرار باطلاً بالنسبة لمن كان طرفاً في مراجعة الابطال مع سريانه في حق غيرهم بالرغم مما علق به من عدم مشروعيته⁽²⁾. فالقرار المقضي بإبطاله يكون معدوماً وكأنه لم يكن، ولكل ذي مصلحة ولو لم يكن طرفاً في المنازعة ان يتمسك به، باعتبار ان حجية قرار الإبطال تتعلق بالانتظام العام ويكون على القاضي ان يثيرها من تلقاء ذاته دونما طلب من أطراف الدعوى⁽³⁾. والبطلان قد يكون كلياً او جزئياً بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع اجزاء القرار، وهذا هو الإبطال الكامل، وقد يقتصر البطلان على جزء منه دون الآخر، وهذا هو الابطال الجزئي بحيث تبقى أجزاء القرار التي لم يطالها البطلان منتجة لآثارها القانونية كاملة⁽⁴⁾.

(1) C.E. 3/1/1958, Dejean, Rec. p.3.

(2) C. Debbash, J-C. Ricci, op. cit, p.827.

(3) C.E. 22/3/1961, Simonet, Rec. p.211.

(4) م.ش.ل، قرار رقم 738 تاريخ 1999/7/29، سركيس/الدولة، م.ق.إ، العدد 14، المجلد الثاني لعام 2003، ص 792.

والجدير بالملاحظة ان ابطال القرار التأديبي، لا يمنع بكل الأحوال السلطات التأديبية، من اعادة مساءلة الموظف تأديبياً، وانما يتحدد ذلك وفقاً لسبب ابطال القرار التأديبي. فإذا كان سبب البطلان يعود لعيب في الشكل او في الاجراءات، فانه بإمكان سلطة التأديب ان تصدر قراراً جديداً بمعاقبة الموظف بعد مراعاة القواعد الشكلية والاجرائية التي اغفلتها سابقاً⁽¹⁾، وذلك ان ابطال القرار لعيب في الشكليات أو الاجراءات لا يعطي المستفيد من هذا الإبطال سوى الحق في اعادة درس وضعه طبقاً لشكليات واجراءات صحيحة، ويعود للإدارة ان تقرر فرض ذات العقوبة بالاستناد إلى المآخذ ذاتها عينها او إلى مآخذ أخرى، بعد ان تتبع في ذلك قواعد الشكل والاجراءات المقررة قانوناً دون ان يكون للإجراء المتخذ اي مفعول رجعي⁽²⁾. أما في حال ابطال القرار التأديبي لسبب موضوعي، كعدم ارتكاب الموظف للخطأ المنسوب إليه، أو ان ما نسب إليه بفرض وقوعه لا يشكل مخالفة مسلكية، ففي هذه الحالات وأمثالها تطوى صفحة التأديب نهائياً، ولا يجوز إعادة مساءلة الموظف لذات المخالفة امام اي جهة تأديبية أخرى.

ومن الآثار المترتبة على الحكم بإبطال القرار التأديبي انه يتعين على جهة الإدارة ان تعيد الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الذي قضى بإبطاله وبالتالي يقع عليها واجب اتخاذ جميع الاجراءات الكفيلة بتنفيذ مضمون الحكم ووضع نتائجه القانونية موضع التطبيق العملي، فانطلاقاً من القواعد العامة المتعلقة بقرار الإبطال، على الإدارة ان تقوم بترتيب جميع النتائج الذي يحتمها زوال القرار الذي ابطال بأثر رجعي، وذلك ان الإبطال المقضي به من شأنه ليس فقط ازالة قرار الجزاء المطعون فيه بل أيضاً جميع القرارات اللاحقة التي تمس، انطلاقاً من القرار المذكور او النتائج الناشئة عنه، مركز المستدعي⁽³⁾. ولعل من ادق الموضوعات التي تثيرها قرارات البطلان في المجال الإداري، هي الآثار المترتبة على تقرير القضاء الإداري إبطال القرارات التأديبية الصادرة بانتهاء خدمة الموظفين، فإذا كان من مؤدى ذلك اعتبار القرار الذي جرى ابطاله كانه لم يصدر ابتداءً، إلا ان تطبيق ذلك من الناحية العملية تعثره العديد من الصعوبات إذ ان الأوضاع الوظيفية تكون عرضة للعديد من المتغيرات خلال الفترة الزمنية الممتدة ما بين انتهاء خدمة الموظف وبين إعادته لوظيفته انفاذاً لقرار البطلان، خاصة ان تلك القرارات تقتصر في معظمها على ابطال التدبير الصادر عن الإدارة وما يترتب عليه من آثار، دون ان تنطرق إلى بيان تلك الآثار وتفصيلاتها. وعليه فان الآثار المترتبة على ابطال العقوبة التأديبية قد تكون متاحة فقط من الناحية النظرية دون امكانية تحقيق كامل مفاعيلها على ارض الواقع، والتي تتمثل في حق الموظف في العودة إلى الوظيفة، وكذلك حقه في اعادة تكوين وضعه الوظيفي.

أولاً: الحق في العودة إلى الوظيفة (La réintégration)

يترتب على القضاء بابطال القرار التأديبي الصادر بانتهاء خدمة الموظف أحقيته في العودة إلى الوظيفة التي كان يشغلها عند توقيع الجزاء بحقه وذلك نزولاً على حجية قرار الابطال، بحيث يعتبر الموظف كانه لم يصرف أصلاً من الوظيفة⁽⁴⁾. وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها ان "حكم الإلغاء من شأنه اعدام القرار الملغى بأثر رجعي منذ صدوره واعتباره كان لم يكن، فإذا ما تعلق الامر بقرار انتهاء خدمة موظف قضى بإلغائه فان موجب هذا الالغاء ومؤداه اعتبار الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة وكانها لم تنفصم في أية لحظة واعتبار مدة خدمة الموظف متصلة لم يتخللها أي انقطاع

(1) C.E. 29/10/1986, Bonneau, AJDA 1984, p.284.

(2) C.E. 27/5/1977, Loscos, Rec. p.248.

(3) ادوار عيد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 374.

(4) C.E. 5/1/1979, Ripoll, Rec. p.5.

وان الوظيفة التي يشغلها لم تشغر في أي وقت"⁽¹⁾. فبمجرد بطلان قرار السلطة التأديبية، يتوجب على الإدارة ان تعتمد إلى إعادة الموظف المفصول إلى الخدمة ولو لم يتضمن قرار الابطال ما يشير إلى ذلك صراحة، ودونما حاجة إلى انتظار تقديم طلب من صاحب الشأن بهذا الخصوص⁽²⁾، إذ ان قرار إعادة إلى الخدمة لا يعدو كونه استخلاصاً وتحقيقاً للنتائج القانونية الناجمة عن هذا الإبطال⁽³⁾.

غير ان الإدارة لا تكون ملزمة بإعادة الموظف المسرح الى السلك الوظيفي وذلك في فرضيتين اثنتين. اولهما عندما يلحق بقرار انهاء الخدمة عيباً في مشروعياته الخارجية، كصدوره عن سلطة غير مختصة او خلافاً للإجراءات التي ترعى صدور القرارات التأديبية، فيكون من حق الإدارة عندئذ، ان تتخذ قراراً جديداً باقصاء الموظف عن وظيفته مع مراعاة قواعد الاختصاص والأصول المفروضة قانوناً⁽⁴⁾، بل في وسع الإدارة ان تعتمد الى فرض عقوبة أشد من تلك التي جرى ابطالها.

أما الفرضية الثانية فتشمل الحالات التي تنتهي معها خدمة الموظف خلال فترة إبعاده عن الوظيفة. من ذلك بلوغ صاحب الشأن سن الاحالة إلى التقاعد⁽⁵⁾ أو فقدانه لقدرته الصحية⁽⁶⁾ وأيضاً إذا تعلق الامر بوظيفة تخضع لتقدير السلطة الإدارية "AD Nutum"⁽⁷⁾، وكذلك هي الحال بالنسبة للأشخاص المتعاقدين مع الإدارة والذين انتهت فترة تعاقدهم دون ان يوليهم ذلك الحق في تمديد العقود التي تربطهم مع الإدارة. "Considérant que si l'annulation d'une mesure d'éviction d'un agent contractuel implique nécessairement à titre de mesure d'exécution la réintégration de ce dernier dans ses précédentes fonctions, elle ne permet cependant pas au juge administratif d'ordonner que soit prolongée la validité dudit contrat au-delà de celle dont les parties à ce contrat étaient contractuellement convenues"⁽⁸⁾.

والأصل ان تعتمد الإدارة إلى اعادة الموظف إلى الوظيفة ذاتها التي كان يشغلها قبل انهاء خدمته مع الحفاظ على الرتبة والدرجة اللتين كانتا تستحقان له دون ان ينالهما تخفيض وإلا كان ذلك التفاقاً على قرار الابطال. وإذا كانت جهة الإدارة لا تملك الحق في ان تنتقص من الوضع الوظيفي للموظف عند تنفيذها للقرار القضائي الصادر في هذه الحالة، فان هذا القرار من جانب آخر، لا يعطي هذا الموظف حقوقاً وامتيازات لم يكن يتمتع بها في السابق مقارنةً مع بقية زملائه⁽⁹⁾.

بيد ان الادارة قد تواجه صعوبات عدة في سبيل إعادة الموظف إلى وظيفته السابقة لا سيما في حال قيامها بتعيين موظف آخر مكانه بسبب الشغور الذي حصل مع تنفيذ قرار الجزاء. وفي هذه الحالة يتعين على الإدارة ان تتخذ ما يفرضه تنفيذ قرار الإبطال من اجراءات تكون كفيلةً باعطائه مفاعيله

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 3258 لسنة 37 ق، جلسة 1993/8/3، الموسوعة الادارية الحديثة، الجزء السادس والاربعون، ص 945.

(2) A. Laubadère, Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, Tome 5, La fonction publique, op. cit, p.213

(3) C.E. 13/3/1959, Nègre, Rec. p.179.

(4) C.E. 21/4/1967, Département de la mayenne, Rec. p. 173;

وفي ذات الإتجاه: م.ش.ل، قرار رقم 17 تاريخ 1997/10/9، حداد/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الاول لعام 1999، ص 20.

(5) C.E. 29/2/1956, Gouy, Rec. p.95.

(6) C.E. 16/11/1960, Peyrat, Rec. p.625.

(7) C.E. 25/5/1968, Missa, Rec. p.333.

(8) C.E. 15/3/2000, Allais, requête, n° 189042, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(9) A. Plantey, op. cit, p.726.

كاملة، وهو ما لا يتأتى إلا بإخلاء الوظيفة من شاغلها، ولو ترتب على ذلك استرداد قرار تعيين من حل محل الموظف المستفيد من قرار الابطال⁽¹⁾. وهو الحل الذي كان يأخذ به مجلس الدولة الفرنسي حيث اعتبر ان ابطال عقوبة الفصل من الخدمة يستتبع اعادة الموظف المفصول إلى وظيفته الاصلية بمفعول رجعي⁽²⁾، مع ما يفرض ذلك من استرداد قرار تعيين الخلف ولو لم يطعن في هذا القرار لتجاوز حد السلطة⁽³⁾.

وقد وجد القضاء الإداري الفرنسي ان أعمال المبدأ المتقدم على اطلاقه يرتب آثاراً قاسية سواء بالنسبة الى الموظف المعين في الوظيفة التي شغرت، او لاعتبارات مرتبطة باستقرار العمل داخل الإدارة، فما كان من مجلس الدولة الا ان قام بتلطيف حدة هذا المبدأ فاسحاً المجال لامكانية اعادة الموظف المفصول إلى وظيفة مماثلة (emploi identique) لتلك التي كان يشغلها من قبل⁽⁴⁾. وإذا تعذر ذلك فيمكن تعيينه في وظيفة موازية او مساوية لها (emploi équivalent)⁽⁵⁾. ويعود للقاضي تقدير المنصب الذي عين فيه صاحب الشأن والتحقق من مدى مطابقته للمنصب الذي كان يشغله سابقاً، مستنداً في ذلك إلى عوامل مختلفة كعدد ساعات العمل والاجازات المخول الاستفادة منها وايضاً طبيعة المهام المكلف بها⁽⁶⁾.

ولكن، واستثناء من هذا المبدأ، هناك حالات معينة لا يمكن ان تكون فيها الاعادة إلا إلى الوظيفة ذاتها التي كان يشغلها الموظف قبل انتهاء خدمته، وهذه الحالات هي التالية:

- إذا كان الموظف الذي انهيت خدمته، من الموظفين غير القابلين للنقل (inamovibles)⁽⁷⁾.
- عدم شغور اي وظيفة مماثلة او موازية لتلك التي فصل منها الموظف⁽⁸⁾.
- إذا تعلق الامر بوظيفة فريدة غير ملحوظ مثلها في الملاك (emploi unique)⁽⁹⁾.

ولا يتم تطبيق الاستثناء المتقدم إلا في اضيق الحدود، فبوجه عام لا يوجد ما يفرض ان تكون عودة الموظف إلى ذات الوظيفة التي شغلها قبل صرفه⁽¹⁰⁾، بيد انه إذا لم تتوفر أي وظيفة مشابهة لها فانه يقتضي اعادته إلى وظيفته السابقة، ولو تطلب ذلك سحب قرار تعيين من حل محله⁽¹¹⁾، باعتبار ان قرار الابطال يكون سارياً في مواجهة الكافة، على ان يحصل ذلك في مدة زمنية معقولة تلي صدور هذا القرار⁽¹²⁾.

(1) C.E. 27/5/1949, Véron-Réville, Rec. p.246.

(2) C.E. 6/6/1952, Pourcher, Rec. p.297.

(3) C.E. 20/1/1939, Hollender, Rec. p.20.

(4) C.E. 3/1/1958, Dejeau, Rec. p.3; C.E. 16/10/1959, Guille, Rec. p.516; C.E. 25/6/1976, Gaillard, Rec. p.981.

(5) C.E. 10/1/1969, Jarry, Rec. p.872.

(6) C.E. 31/5/1995, Rodriguez, Rec. p. 223.

(7) C.E. 26/10/1960, Corvisy, Rec. p.1044.

(8) C.E. 10/11/1967, Ministre de l'éducation nationale c/Rabdeau, Rec. p.424.

(9) C.E. 1/12/1961, Bréart de Boisanger, Rec. p.676.

(10) C.E. 11/1/1985, Lebras, cité par E.Aubin, op. cit, p.247.

(11) C.E. 10/5/1959, Métivier, Rec. p.303.

(12) C.E. 15/7/1955, Renteux, Rec. p.446; C.E. 23/5/1969, Gout, Rec. p.269.

ثانياً: اعادة تكوين الوضع الوظيفي (Reconstitution de la carrière)

طالما انه بنتيجة إبطال القرار القاضي بانتهاء خدمة الموظف يُعتبر الأخير وكأنه لم يتوقف أبداً عن القيام فعلياً بمهام وظيفته، فانه من واجب الإدارة إذا ان تستخلص من الابطال نتائجها القانونية وان تبادر بهذا الخصوص الى إعادة تكوين الوضع الوظيفي للموظف اعتباراً من تاريخ صرفه من الوظيفة⁽¹⁾.

وهذا يعني، انه يجب على الإدارة ان تأخذ بعين الإعتبار، عند تسوية الوضع الوظيفي، سائر الحقوق التي كان الموظف ليستفيد منها لولا انتهاء خدمته على النحو المعيوب المشار اليه. فالوضع الوظيفي الذي يترتب على الإدارة إعادة تكوينه في هذه الحالة، هو ذلك الوضع القائم لغاية صدور قرار إعادة الموظف الى الخدمة، لان تسوية الوضع الوظيفي تحصل بمفعول رجعي فتطال جميع الأوضاع التي الحق التدبير المعيوب مساساً بها.⁽²⁾

وقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي بقراره في قضية Rodière القواعد الأساسية بشأن إعادة ترتيب الحياة الوظيفية مؤداها ان لكل موظف كان محل تدبير اداري تم إبطاله، الحق في ان يتواجد في الوضع الوظيفي الذي كان يفترض ان يكون عليه فيما لو لم يتخذ ذلك التدبير بحقه⁽³⁾.

وعلى هذا الأساس، لم يكتف القضاء الإداري بمجرد ازالة اثار القرار المعطل بطلانه، وانما أوجب الإدارة بضرورة إعادة بناء المركز الوظيفي لمن مسه القرار بما يترتب على ذلك من حق للموظف في استرجاع المزايا الوظيفية التي كان لا بد وان ينالها لولا صدور هذا القرار⁽⁴⁾.

وعليه، فانه يقع لزاماً على جهة الإدارة ان تكفل للموظف حظوظه في الترقيات التي حرم منها نتيجة صرفه غير القانوني⁽⁵⁾. وإذا كان الامر لا يثير قدراً من الصعوبة في حال الترقيات بالأقدمية، إذ انها تحصل وفقاً للقواعد المقررة في حينه⁽⁶⁾، فان الامر يختلف بالنسبة للترقيات بالاختيار بإعتبار ان الموظف لا يؤدي- خلال فترة الاقضاء- عملاً يمكن تقييمه للوقوف على كفاءته واهليته للترقي. وللتغلب على هذه الصعوبات اتجه القضاء إلى تقييم الوضع الوظيفي لصاحب الشأن ومن ثم تقدير مدى جدية فرصه للترقية مقارنة مع زملائه الذين استفادوا منها⁽⁷⁾.

أما فيما خص الترقيات الحاصلة بطريقة المباراة، فقد اقر مجلس الدولة الفرنسي للموظف المعني الحق في الترقية متى كانت احتمالات نجاحه في الاختبارات التي اجريت مرتفعة⁽⁸⁾، بعد ان كان يرفض ذلك لمدة طويلة بسبب الصعوبات العملية التي ستترتب على زعزعة المراكز القانونية للموظفين الذين تمت ترقيتهم وفقاً لترتيب نتيجة المباراة⁽⁹⁾.

(1) يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص 747.

(2) م.ش.ل، قرار رقم 72 تاريخ 1997/11/3، الحلاني/الدولة، م.ق.إ، العدد 13، المجلد الاول لعام 1999، ص 101.

(3) C.E. 26/12/1925, Rodière, Rec. p.1065.

(4) C.E. 13/2/1959, Fernaud, Rec. p.112; C.E. 15/2/1963, Audiffren, Rec. p.98

(5) M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Devolvé, op. cit, p.265.

(6) L'arrêt Rodière, précité; C.E. 21/5/2008, Saint-Loupt, AJDA 2008, p.1735.

(7) C.E. 13/3/1963, Mignot, Rec. p.164; C.E. 10/7/1970, Bastard, Rec. p.494.

(8) C.E. 13/7/1956, Barbier, Rec. p.338.

(9) C.E. 18/1/1950, Arfi, Rec. p.34.

وفي جميع الأحوال فإنه يقتضي ان تتخذ تدابير إعادة ترتيب الحياة الوظيفية في ضوء الانظمة المعمول بها في التاريخ الذي كان من المفترض ان تتم فيه، كما لو ان المسيرة الوظيفية للشخص المعني لم تتوقف أساساً⁽¹⁾. وهذا يعني، انه يتعين على الإدارة ان تعيد تكوين وضع الموظف اعتباراً من تاريخ فرض العقوبة بحقه، مع تطبيق النصوص المتعاقبة منذ ذلك التاريخ. وإذا كانت المباشرة بإجراءات تسوية الوضع الوظيفي تتطلب وجوباً قيام الإدارة باستشارة احدى اللجان الإدارية، فإنه يتم استشارة اللجنة المختصة بتشكيلها الحالي- خلافاً للمبدأ المتقدم- في حال طرأ تغيير في اشخاص الاعضاء بعد توقيع الجزاء التأديبي المشكو منه.

“Lorsque la reconstitution de carrière est soumise à l’avis d’un organisme consultatif de caractère permanent dont les membres ont changé, il appartient à l’administration de saisir de l’affaire l’organisme consultatif qui au, moment où il y a lieu de procéder à l’examen de la situation est compétent pour se prononcer”⁽²⁾.

كما انه إذا جرى تعديل في القواعد المتعلقة بتشكيل هذه اللجان، فإن الإدارة تكون مخولة بمراجعة اللجنة المعنية بهيئتها الحالية شريطة ان تؤمن للموظف ذات الضمانات المقررة له في السابق. “Dans le cas où les règles de composition de l’organisme consultatif initialement saisi ont été modifiées, il appartient également à l’administration de saisir l’organisme consultatif dans sa nouvelle composition si celle-ci présente des garanties équivalentes pour les intéressés”⁽³⁾.

وقد ينتج عن إعادة تكوين الوضع الوظيفي تداعيات عدة من شأنها المساس بحقوق ومصالح موظفين آخرين. لذلك فإن القضاء الإداري يسعى جاهداً إلى محاولة التوفيق بين احترام حجية القضية المحكوم بها وبين الحفاظ على حقوق الغير المكتسبة⁽⁴⁾. وهو يدفع باتجاه حمل الإدارة على إعادة النظر في اوضاع كل من قد يتأثر من الواقع الجديد الناجم عن تسوية الوضع الوظيفي لمن صدر لمصلحته قرار الإبطال⁽⁵⁾. ومن ثم فإن الإدارة تكون ملزمة بالتعويض للغير عن الأضرار التي لحقت بهم من هذا الإجراء⁽⁶⁾.

وعلى الإدارة ان تعيد تكوين وضع الموظف في جميع الأحوال، حتى ولو كان قرار انتهاء الخدمة معيوباً في مشروعيته الخارجية فقط وكانت نية الإدارة تتجه إلى معاقبة الموظف مجدداً بقرار آخر يصدر بعد استدراك العيوب التي شابته القرار السابق، ذلك ان العقوبة المنوي توقيعها تكون نافذة منذ تقريرها دون ان ترتد مفاعيلها إلى الماضي⁽⁷⁾.

(1) C.E. 11/7/1958, Fontaine, Rec. p.433.

(2) C.E. 14/2/1997, Colonna, Rec. p.38.

(3) C.E. 15/10/2008, Lochet, requête n° 316971, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

(4) C.E. 3/12/1954, Caussidéry, Rec. p.640.

(5) C.E. 26/1/1934, Glon, Rec. p.134; C.E. 4/2/1955, Marcotte, Rec. p.70.

(6) C.E. 29/7/1932, Association des fonctionnaires de la Marine, Rec. p.825.

(7) S. Salon, op. cit, p.269.

والجدير بالذكر أخيراً، ان الفترة الزمنية التي انقطع فيها الموظف عن ممارسة عمله نتيجة لصرفه غير القانوني من الخدمة، تبقى داخلية في عداد سنوات الخدمة الفعلية ومن ثم يجري احتسابها من اجل تحديد تعويض الصرف أو المعاش التقاعدي عند نهاية الخدمة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: موجب التعويض

متى قضي بإبطال قرار الجزاء، فان الإدارة تكون ملزمة بالتعويض عن الاضرار التي ولّدها هذا القرار عملاً بالمبادئ التي ترتب مسؤولية السلطة العامة عن أعمالها غير المشروعة⁽²⁾.

فمراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة قد لا تعد بحد ذاتها ضماناً كافية في مواجهة الآثار المترتبة على القرارات التأديبية غير المشروعة. فقد ينتج عن تنفيذ الجزاء بعض الآثار القاسية، وهذه لا يكفي لإزالتها مجرد ابطال ما قرره سلطة التأديب، بل لا بد من تعويض الموظف عن الاضرار التي لحقت به من جراء القرار التأديبي غير المشروع.

ويقتضي لقيام هذه المسؤولية، وفقاً لما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 2020/6/10، وجود خطأ من جانب الإدارة بان يكون قرار الجزاء مخالف لقواعد المشروعية، وان يلحق بالموظف المعني ضرر مباشر من هذا القرار، وان تقوم رابطة سببية بين الجزاء وبين الضرر الواقع مع الأخذ بعين الاعتبار اهمية الاخطاء المنسوبة إلى الموظف وأهمية الأسباب التي أدت إلى عدم المشروعية. “En vertu des principes généraux qui régissent la responsabilité de la puissance publique, un agent public irrégulièrement évincé a droit à la réparation intégrale du préjudice qu’il a effectivement subi du fait de la mesure illégalement prise à son encontre. Sont ainsi indemnisables les préjudices de toute nature avec lesquels l’illégalité commise présente, compte tenu de l’importance respective de cette illégalité et des fautes relevées à l’encontre de l’intéressé, un lien direct de causalité”⁽³⁾.

وهذا يعني ان السلطة الإدارية تسأل بالتعويض عن صرف أحد موظفيها من الخدمة خلافاً للقانون، إذ لا شك في ان الشخص المعني قد لحقه ضرر خلال الفترة الممتدة من تاريخ صرفه ولغاية تسوية وضعه، فيكون من الاهمية ان نبحث في الأساس القانوني لموجب التعويض وكذلك في كيفية تقدير التعويض المستحق.

(1) C.E. 20/5/1960, Hennequin, Rec. p.350; C.E. 9/11/1994, Bensimon, Rec. p.1020;

ويذات المعنى: م.ش.ل، قرار رقم 209 تاريخ 2001/2/8، شعلان/بلدية بيروت، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الاول لعام 2004، ص 335.

(2) J.Mourgeon, op. cit, p.519.

(3) C.E. 10/6/2020, requête n° 423228, <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/>.

أولاً: الأساس القانوني للتعويض

اتجه مجلس الدولة الفرنسي بداية الى تقرير حق الموظف في الحصول على كامل الرواتب التي حرم منها نتيجة صرفه من الخدمة خلافاً للقانون، و ذلك عملاً بالمفعول الرجعي لحكم البطلان حيث يعتبر الموظف المفصول وكأنه لم ينقطع عن وظيفته إطلاقاً⁽¹⁾. فالموظف الذي أبطل قرار فصله يعد كما لو كان مستمراً بوظيفته خلال الفترة الممتدة من تاريخ صدور قرار الفصل ولغاية تاريخ عودته إلى الوظيفة، ومن ثم يستحق راتبه عن هذه الفترة والقول عكس ذلك يخالف مضمون قرار الابطال و ما ينتجه من اثار .

بيد ان مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذا الاتجاه في العام 1933، حيث اعتبر بموجب قراره الشهير الصادر في قضية Deberles ان الموظف المفصول من وظيفته بصورة مخالفة للقانون لا يستحق رواتبه إنما تعويضاً يساوي الضرر الذي لحق به من جراء قرار الفصل هذا، لان ابطال قرار الفصل لا يلغي واقعاً حقيقياً وهو الانقطاع الفعلي عن العمل⁽²⁾، وبالتالي فان استحقاق الراتب معلق على شرط الممارسة الفعلية للعمل ولا يرتبط بالصفة الوظيفية للشخص وحدها⁽³⁾.

فعلى حد قول مفوض الحكومة Parodi، ان تحديد الحقوق المالية للموظف بما يوازي الراتب الذي حرم منه إنما يقوم "على قدر مبالغ فيه من استخلاص منطقي بحيث يقوم أساساً على وهم"⁽⁴⁾، فالأصل في الراتب انه مقابل عمل فعلي، فإذا كان قد حيل بين الموظف وبين ادائه لذلك العمل قرار بانتهاء خدمته قضي بعدم مشروعيته، فان الموظف- في هذه الحالة- ينشأ له مجرد الحق في التعويض وليس راتباً عن عمل لم يقم به⁽⁵⁾.

وقد أخذ مجلس شورى الدولة اللبناني بهذا المبدأ مؤكداً على عدم جواز الموظف في تقاضي راتبه إلا عن الخدمات الفعلية التي يؤديها، إذ القاعدة التي تطبق بهذا الشأن هي ان "لا اجر بدون عمل"⁽⁶⁾. بالإضافة إلى ان المادة 16 من نظام الموظفين العموميين تنص صراحة على انه "لا يجوز لأحد ان يتقاضى راتب وظيفة ما لم يكن معيناً بصورة قانونية فيها وقائماً فعلياً بمهامها"، لذلك لا يحق للموظف ان يطالب بكامل الرواتب التي كان سوف يتقاضاها فيما لو مارس مهام الوظيفة فعلاً، وانما يستحق تعويضاً تقدره الإدارة في ضوء الظروف التي رافقت انقطاعه عن الخدمة والضرر الفعلي الذي لحق به من جراء ذلك⁽⁷⁾.

(1) C. Debbasch, J- C. Ricci, op. cit, p.827.

(2) C.E. 7/4/1933, Deberles, Rec. p.439.

(3) E. Aubin, op. cit, p.248

(4) M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Devolvé, op. cit, p.296: "l'ancien système faisait une part tout à fait excessive... à une déduction purement logique, initialement fondée sur une fiction."

(5) م.ش.ل، قرار رقم 191 تاريخ 2001/2/1، فرحات/بلدية الغبيري، م.ق.إ، العدد 16، المجلد الاول لعام 2004، ص 294؛ وبذات الاتجاه: المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 2214 لسنة 40 ق، جلسة 2001/3/18، مجموعة مبادئ السنة السادسة والاربعون، ص 1065.

(6) م.ش.ل، قرار رقم 196 تاريخ 1988/12/8، فرح/مجلس تنفيذ المشاريع الانشائية، م.ق.إ، العدد 5، 1990-1991، ص 347.

(7) م.ش.ل، قرار رقم 528 تاريخ 2003/5/29، القشوع/الدولة، م.ق.إ، العدد 19، المجلد الثاني لعام 2007، ص 1024.

ثانياً: تقدير التعويض

لتقدير مبلغ التعويض فإنه يجب مراعاة القاعدة المتمثلة في تعويض المتضرر عما لحقه من خسارة وما فاتته من كسب. ومن ثم فإن الموظف يستحق التعويض على حسب الضرر الذي لحقه من جراء قرار الجزاء الصادر بحقه.

هذا وقد استقرت احكام القضاء الإداري على عدم استحقاق التعويض في حالة عدم توافر الضرر⁽¹⁾. فالتعويض يدور مع الضرر وجوداً وهدماً، ويقدر بمقداره ولا يجاوزه حتى لا يثري المتضرر على حساب المتسبب في الضرر دون وجه حق.

والقاضي هو الذي يحدد مقدار التعويض، أخذاً بالحسبان عدة عناصر لتقييم الضرر الذي اصاب الموظف، والتي يمكن إجمالها في:

- الضرر الذي تحمّله الموظف فعلاً، فيمكن زيادة التعويض إذا كان الجزاء غير المشروع ترتب عليه حرمانه من فرص الترقية⁽²⁾ أو مس بسمعته⁽³⁾، أو الحق اضطراباً في حالته النفسية⁽⁴⁾ والمعيشية⁽⁵⁾.
- الخسارة في دخل الموظف، فيستند في تقديرها إلى الراتب الصافي الذي كان مستحقاً للموظف بعد حسم الضرائب المتوجبة عليه⁽⁶⁾. ويخفف المبلغ إذا وجد الموظف المصروف عملاً جديداً درّ عليه مداخيل معينة⁽⁷⁾.
- ان ملحقات الراتب لا تستحق حكماً للموظف إذا كان مناط استحقاقها الممارسة الفعلية للوظيفة على اعتبار ان الموظف لم يقيم بأي عمل خلال فترة إنقطاعه عن وظيفته. أما بالنسبة للملحقات اللصيقة بالراتب فهي مستحقة للموظف كونها مقررة لشاغل الوظيفة ولا ترتبط بأداء أي عمل، ومن ثم فإن الموظف يتقاضاها كاملة كما لو لم يصدر القرار المعلن بطلانه⁽⁸⁾.

ويلاحظ ان تحديد الأضرار الواقعة فعلياً على الموظف، لا يكفي بمفرده لتقدير قيمة التعويض الواجب دفعه له نتيجة صرفه غير المشروع من الخدمة إذ يقتضي الاخذ بعين الاعتبار الاخطاء المرتكبة من جهة الإدارة في هذا المجال وكذلك تلك التي ارتكبتها الموظف من جهة أخرى. فالتعويض يكون مقداره أكبر وأهم، إذا أبطل قرار انتهاء الخدمة لعيب في الاساس عنه في حالة الابطال لعيب في الشكل⁽⁹⁾. ويذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى حد جعل مقدار التعويض مساوياً للراتب بكامله متى بلغ خطأ الإدارة درجة كبيرة من الجسامه⁽¹⁰⁾. بالمقابل فإن ارتكاب الموظف لخطأ ما، يبرر انقاص قيمة التعويض المستحق⁽¹¹⁾ أو حتى حرمانه منه نهائياً⁽¹²⁾. ويجد ذلك تبريره في ان ابطال القرار التأديبي لوجود عيب

(1) C.E. 22/6/1945, Barbarroux, Rec. p.129.

(2) C.E.16/10/1959, Guille, Rec. p.561.

(3) C.E. 22/10/1965, Aimond, Rec. p.976.

(4) C.E. 22/10/1975, Panis, Rec. p.1120.

(5) C.E. 15/7/1960, Pédoussat, Rec. p.480.

(6) C.E. 29/3/1957, Aublant, Rec. p.227.

(7) C.E. 28/10/1949, Cochenet, Rec. p.446.

(8) C.E. 7/11/1969, Vidal, Rec. p.481; C.E. 13/11/1988, Louchard, Rec. p.880.

(9) يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص 756.

(10) C.E. 28/7/1952, lienart, Rec. p.423.

(11) C.E. 29/3/1957, Lévêque, Rec. p.226; C.E. 6/12/1961, Repaux, Rec. p.682.

(12) C.E. 9/1/1959, Dumas, Rec. p.31; C.E. 16/6/1986, Krier, Rec. p.166.

شكلي غير مؤثر في موضوع القرار، لا يصلح بحد ذاته للحكم بالتعويض، لان القرار كان سيصدر، في كافة الأحوال، على ذات النحو الذي صدر عليه بافتراض مراعاة سلطة التأديب للقاعدة الشكلية التي تم مخالفتها والتي كانت سبباً للإبطال. فإذا كان كل وجه من وجوه عدم المشروعية يكفي بذاته للقضاء بالإبطال، إلا انه - في الوقت عينه - قد لا يكون مبرراً للقضاء بالتعويض، انطلاقاً من ان تقرير التعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإبطال⁽¹⁾. ومتى كان ذلك فلا محل للتعويض عن قرار أبطل لعبه شكلي، ما دامت التهمة ثابتة في حق الموظف وتبرر قانوناً توقيع الجزاء عليه⁽²⁾.

(1) S. Salon, J-C. Savignac, op. cit, p.234.

(2) C.E. 9/12/1970, Commune de Neuilly-Plaisance, Rec. p.738; C.E. 27/2/1981, Yaffi, Rec. p.118.

الخاتمة

من خلال دراسة التأديب في ظل أحكام الاجتهاد الإداري، تبين لنا مرونة الإجراءات التأديبية وقابليتها للتطور وهذه الميزة اقل ما يقال عنها انها حصيله اجتهادات قضائية لعبت دوراً كبيراً في إرساء ركائزها. وقد صاغ القضاء الإداري بأحكامه نظاماً قانونياً للإجراءات التأديبية، جسّد من خلاله ذاتيتها التي ربما تكون خليطاً لقواعد شتى ولكن هذا لا ينفي حقيقة تمايزها وما تتصف به من استقلالية.

ان موضوع التأديب في الوظيفة العامة اصبح يكتسب ابعاداً جديدة ويرتاد أفقاً غير معهودة من قبل، على اساس ان الرابطة التي تقوم بين جهة الادارة وموظفيها لم تعد مسوعاً لتوقيع الجزاءات دون التقيد بأصول وضوابط محددة، بهدف تحقيق الطمانينة للموظف وكفالة مساءلة تأديبية عادلة عبر مختلف مراحلها.

لذلك من الأهمية البالغة ضبط النظام التأديبي قانوناً بما يتلاءم ويحقق التوازن بين حق الادارة في تأمين السير الحسن للمرافق العامة وبين حماية حقوق الموظف العام وصيانة مصالحه عبر منحه الضمانات الكافية لمواجهة ما تتمتع به جهات التأديب من سلطات واسعة. وللوصول الى هذا التوازن المنشود فانه يتعين تبني حل شامل يحيط بكافة مراحل العملية التأديبية، ابتداء بالتحقيق التأديبي ومروراً بمرحلة توقيع الجزاء وانتهاء بالطعن في قرارات التأديب.

ونحن نرى ان تحقيق هذا التوازن لن يتم على الوجه المنشود إلا من خلال المزج بين المعيارين الشخصي والموضوعي في التأديب، وذلك بمراعاة ظروف العمل والموظفين وتلك المحيطة بالمخالفة المرتكبة، وتوقيع العقاب في خلال فترة زمنية معقولة، وعدم انزال العقاب على المخطئ إلا بالقدر اللازم لتقويمه وبما يتناسب مع المخالفة المرتكبة⁽¹⁾.

فعالية التأديب لا تتوقف على تحديد السلطة المختصة بتوقيع الجزاء او العقوبات التي يمكن فرضها، بل تعتمد بالاساس على الكيفية التي يتم بها استخدام سلطة التأديب وكفاءة المنوط به ممارستها، وهو ما لا يتأتى إلا بالفهم العميق لرسالة التأديب وطبيعته وغاياته. فيجب ان تضع السلطة التأديبية في اعتبارها ان حسن قيامها بوظيفتها يقوم على الإيمان التام بان من مقتضيات تحقيق الصالح العام في المجال الوظيفي، ان يتم معاقبة الموظف المرتكب في إطار من قواعد العدالة المجردة مما يثبت قواعد الامان والاستقرار في اوساط الوظيفة العامة.

وفي سبيل الوصول الى تحقيق النتائج المرجوة من العملية التأديبية إرتأينا ان نقدّم عدد من التوصيات والمقترحات التي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- ضرورة حصر المخالفات التأديبية والربط بينها وبين العقوبات المقابلة لها كما هو الأمر في الميدان الجزائي. فحسن السياسة التأديبية يقتضي تقنين الواجبات الوظيفية التي يتعين مراعاتها وعدم الاخلال بها، مع تحديد الجزاء المقرر لكل مخالفة إذ ان في ذلك خير ضمان لعدم إسراف السلطة التأديبية في العقاب ولاطلاع الموظفين وتبصيرهم بالافعال المحظورة فتكون لديهم الفرصة لتجنبها. كما ان عدم تقنين المخالفات التأديبية أمر سيترتب عليه التضارب في

(1) هيثم غازي، مرجع سابق، ص 625.

مدى اعتبار الفعل المرتكب مكوّناً لخطأ مسلكي من عدمه، وكذلك تقدير درجة جسامة المخالفة وإختلاف العقوبة المستحقة في تلك الحالات، وذلك تبعاً لإختلاف وجهة نظر السلطة التأديبية في كل حالة.

2- اعتماد تشريع تأديبي مستقل في لبنان، على غرار الحال في فرنسا، إذ ان الواقع يشير الى تبعثر الاجراءات التأديبية بين العديد من التشريعات، كقانون الوظيفة العامة، وقانون الهيئة العليا للتأديب، وقانون انشاء التفتيش المركزي.

3- تفعيل الرقابة القضائية على قرارات التأديب عبر تمكين القاضي اللبناني من توجيه الاوامر الى جهة الادارة في حال تعنتها في تنفيذ الاحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة، خاصة عندما يتعلق الامر بتسوية الوضع الوظيفي للموظف المعاقب، الامر الذي يعزز ثقته في عدالة القضاء ويبعث فيه روح الاطمئنان⁽¹⁾.

4- التقليل من عيوب أنظمة التأديب الرئاسية لممارسة الوظيفة التأديبية عبر انشاء هيئات مستقلة للتحقيق إذ ان تصدي السلطة الرئاسية لممارسة الوظيفة التأديبية بكافة عناصرها من اجراءات تحقيق واتهام وتوقيع العقاب، يلقي بظلال كثيفة من الريبة والشك على حيديتها، ويتعارض مع الشعور العام بالعدالة لوقوفها موقف الخصم والحكم في ان واحد ضد الموظف المثارة مسؤوليته التأديبية.

5- بدء العمل بالمحاكم الإدارية في وذلك لضرورة سرعة البت في المنازعات المتعلقة بتأديب الموظفين تفادياً من اللجوء الى مجلس شورى الدولة مباشرة وما يعرفه هذا الأخير من كثرة القضايا المعروضة عليه.

6- توعية السلطات التأديبية- خاصة الرئاسية منها- برسالة التأديب الحقيقية وأهدافها حتى لا يتحول الى استبداد وتعسف في مواجهة الموظفين.

7- عدم التراخي في اتخاذ الإجراءات التأديبية حيال المخالفين، إذ ان ذلك يحقق الردع العام والمنع الخاص، فضلاً عن اشاعة جو من الاستقرار الوظيفي.

(1) اقر المشرع الفرنسي بموجب القانون الصادر في 1995/2/28 للقاضي الاداري سلطة توجيه الاوامر الى الادارة لضمان تنفيذ الاحكام الصادرة عنه.

8- زيادة الاهتمام بالتدريب الوظيفي الدوري ووضع نظام للحوافز باعتباره احد أفضل السبل لتقويم وتصحيح السلوكيات غير المرغوب فيها، وحث الموظفين وتحفيزهم على زيادة الانتاج، خاصةً وان الجزاء بوجه عام يكون ذو تأثير مؤقت كما انه يولد مشاعر الخوف لدى الموظفين مما يقضي على قدراتهم الإبداعية في العمل.

9- عقد ندوات وإجتماعات بهدف تحليل أهم المخالفات التأديبية وأكثرها شيوعاً، إضافةً الى دراسة العوامل الإجتماعية المؤدية الى ارتكاب هذه المخالفات والعمل على وضع حلول ل

لائحة المراجع

أولاً: باللغة العربية

أ- الكتب:

- 1- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2009.
- 2- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
- 3- الخوري، يوسف سعد الله، الوظيفة العامة في التشريع والإجتهاد -الكتاب الثاني- الموظف العام، بدون دار نشر، 2004.
- 4- الطماوي، سليمان محمد، القضاء الاداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
- 5- طنطاوي، ممدوح، الدعوى التأديبية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003.
- 6- العطار، فؤاد، رقابة القضاء لاعمال الادارة، الطبعة الثانية، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، 1961-1960.
- 7- عيد، ادوار، القضاء الاداري، الجزء الاول، مطبعة باخوس وشرتوني، بيروت، 1974.
- 8- عيد، ادوار، القضاء الاداري، الجزء الثاني، مطبعة البيان، بيروت، 1975.
- 9- عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الاداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
- 10- غازي، هيثم، مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
- 11- فرحات، فوزت، القانون الإداري العام، الجزء الاول، النشاط الإداري، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 2012.
- 12- فرحات، فوزت، القانون الاداري العام، الجزء الثاني، مراقبة العمل الاداري، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 2012.
- 13- القيسي، محي الدين، القانون الاداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- 14- مبارك عصام، نجم ملحم، أصول المحاكمات الادارية، التنازع الاداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2020.
- 15- ياقوت، محمد ماجد، أصول التحقيق الاداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000.

ب- الاطروحات الجامعية:

- 1- إسماعيل، عصام، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 2- الملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.

ج- المجموعات والدوريات:

- 1- اجتهاد القضاء الاداري في لبنان، مجموعة صادرة عن مجلس شورى الدولة عام 1981 (3 أجزاء).
- 2- المجموعة الادارية للإجتهد والتشريع، صادرة عن المحامي جوزيف الشدياق.
- 3- مجلة القضاء الاداري في لبنان، تصدر عن مجلس شورى الدولة.
- 4- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري، تصدر عن المكتب الفني بمجلس الدولة المصري.
- 5- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا، تصدر عن المكتب الفني بمجلس الدولة المصري.
- 6- الموسوعة الادارية الحديثة، مبادئ المحكمة الادارية العليا فتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة، صادرة عن الاستاذين حسن الفكهاني ونعيم عطية.

ثانياً: باللغة الفرنسية

A-Les ouvrages:

- 1- Aubin, Emmanuel, Droit de la fonction publique, 4^e édition, Gualino, Paris, 2010.
- 2- Auby Jean-Marie, Auby Jean-Bernard, Didier Jean-Pierre, Antony Taillefait, Droit de la fonction publique, 6^e édition, Dalloz, Paris, 2009.
- 3- Auby Jean-Marie, Drago Roland, traité de contentieux administratif, Tome deuxième, 3^e édition, LGDJ, Paris, 1984.
- 4- Catherine Robert, Le fonctionnaire français, Sirey, 1973.
- 5- Chapus René, Droit administratif général, Tome1, 12^e édition, Montchrestien, Paris, 1998.
- 6- Chapus René, Droit administratif général, Tome 2, 15^e édition, Montchrestien, Paris, 2001.
- 7- Debbasch Charles, Ricci Jean-Claude, Contentieux administratif, 7^e édition, Dalloz, Paris, 2001.

- 8- De Laubadère André, Gaudemet Yves, Traité de droit administratif général, 16^e édition, LGDJ, Paris, 2001.
- 9- De Laubadère André, Gaudemet Yves, Traité de droit administratif, Tome 5, La fonction publique, 12^e édition, LGDJ, Paris, 2000.
- 10- Gaudemet Yves, Droit administratif, 21^e édition, LGDJ, Paris, 2015.
- 11- Grégoire Roger, la fonction publique, Dalloz, Paris, 2005.
- 12- Lachaume Jean-François, La fonction publique, Dalloz, Paris, 1992.
- 13- Laurie Frédéric, La faute disciplinaire dans la fonction publique, Tome 2, Presses Universitaires D'Aix-Marseille, 2002.
- 14- Long Morceau, Weil Prosper, Braibant Guy, Delvolvé Pierre, Genevois Bruno, Les grands arrêtes de la jurisprudence administrative, 12^e édition, Dalloz, Paris, 1999.
- 15- Moallem Chafik, Le régime disciplinaire de la fonction publique au Liban, Publications de L'Université Libanaise, Beyrouth, 1974.
- 16- Odent Raymond, Contentieux administratif, Fascicule 4, Université De Paris, 1965-1966.
- 17- Plantey Alain, La fonction publique, Traité Général, 2^e édition, Litec, Paris, 2001.
- 18- Salon Serge, Savignac Jean-Charles, Fonction publique, Dalloz, Paris, 1976.
- 19- Waline Marcel, Droit administratif, 9^e édition, Sirey, Paris, 1963.

B- Les thèses:

- 1- Delpérée Francis, L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, LGDJ, Paris, 1969.
- 2- Isaac Guy, La procédure administrative contentieuse, LGDJ, Paris, 1968.
- 3- Mourgeon Jacques, La répression administrative, LGDJ, Paris, 1967.
- 4- Salon Serge, Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, LGDJ, Paris, 1969.

C- Les articles, notes et conclusions:

- Articles:

- 1- Braibant Guy, Le principe de la proportionnalité, Mélanges offerts à Marcel Waline, Tom 2, LGDJ, 1974, p.p.297-306.
- 2- De Corail Jean-Louis, La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique, AJDA 1967, p.p.3-27.
- 3- Fromont Michel, Le principe de la proportionnalité, AJDA 1995, p.p.156-166.
- 4- Henry Jean-Pierre, une nouvelle fonction pour l'erreur manifeste- le contrôle du respect de l'obligation de diligence, AJDA 1979, p.p.17-26.
- 5- Odent Raymond, Les droits de la défense, EDCE 1953, p.p.55-65.
- 6- Waline Marcel, Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration, EDCE 1956, p.p.25-33.

- Notes de jurisprudence:

- 1- Auby Jean-Marie, note sous C.E. 9/6/1978, Lebon, RDP 1979, p.227.
- 2- Mourgeon Jacques, note sous C.E. 22/11/1967, Chevreau, D. 1969, p.52.
- 3- Pacteau Bernard, note sous C.E. 1/10/1976, Soucasse, D. 1977, p.552.

- Conclusions:

- 1- Genevois Bruno, conclusion sur C.E. 9/7/1978, Spire, Rev. Adm.1978, p.631.

D- Périodiques et recueils:

- 1- Actualité juridique-Droit administratif.
- 2- Etudes et documents (revue du Conseil d'Etat).
- 3- Recueil Dalloz.
- 4- Recueil des décisions du Conseil d'Etat (Recueil Lebon).
- 5- Revue administrative.
- 6- Revue de droit public et de la science politique.

E- Sites internet:

- 1- <https://www.conseil-constitutionnel.fr> (site officiel du Conseil Constitutionnel français).
- 2- <https://www.conseil-etat.fr> (site officiel du Conseil d'État Français).
- 3- <https://www.echr.coe.int> (site officiel de la cour européenne des droits de l'homme).

دليل المصطلحات الملخصة:

م.إ: المجموعة الادارية للإجتهد والتشريع.
م.ش.ل: مجلس شورى الدولة اللبناني.
م.ق.إ: مجلة القضاء الاداري في لبنان.

AJDA: Actualité Juridique, Droit administratif.

CAA: Cour administrative d'appel.

C.C: Conseil constitutionnel.

C.E: Conseil d'Etat.

D: Recueil Dalloz.

EDCE: Etudes et documents du Conseil d'Etat.

cit: ouvrage cité. Op.

Rec: Recueil Lebon.

Adm: Revue administrative. Rev.

RDP: Revue de droit public et de la science politique.

TA: Tribunal administratif.

LGDJ: Librairie générale de droit et de Jurisprudence.

فهرس الموضوعات

الصفحة	
1	المقدمة
5	الفصل الأول: الرقابة القضائية على القرارات التأديبية
6	المبحث الأول: أصول الطعن في القرارات التأديبية
6	المطلب الأول: المرجع القضائي المختص بالنظر في قضايا التأديب
6	الفرع الأول: المرجع القضائي المختص في لبنان
9	الفرع الثاني: المرجع القضائي المختص بالتأديب في الفقه المقارن:
10	المطلب الثاني: شروط قبول الطعن بالقرارات التأديبية
10	الفرع الأول: شرطا المصلحة والمهلة
13	الفرع الثاني: الشروط الخاصة بالقرار التأديبي
15	المبحث الثاني: أسباب الطعن في القرارات التأديبية
16	المطلب الأول: أوجه عدم مشروعية القرار التأديبي
16	الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية للقرار التأديبي
24	الفرع الثاني: عيوب المشروعية الداخلية للقرار التأديبي
48	المطلب الثاني: رقابة التناسب في القرار التأديبي
49	الفرع الأول: ماهية مبدأ التناسب
51	الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري من الرقابة على التناسب
60	الفصل الثاني: الضمانات التأديبية للموظف العام
61	المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة لتوقيع العقاب
61	المطلب الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه وتأمين حق الدفاع
61	الفرع الأول: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه
71	الفرع الثاني: ممارسة حق الدفاع
82	المطلب الثاني: الحياد وتعليل قرار الجزاء
82	الفرع الأول: ضمانات الحياد في التأديب
88	الفرع الثاني: تعليل القرار التأديبي
95	المبحث الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة على توقيع الجزاء
95	المطلب الأول: المراجعة الإدارية للقرارات التأديبية
96	الفرع الأول: صور وشكل المراجعة الإدارية
98	الفرع الثاني: شروط ونتائج المراجعة الإدارية
102	المطلب الثاني: المراجعة القضائية
102	الفرع الأول: ابطال العقوبة التأديبية
108	الفرع الثاني: موجب التعويض
112	الخاتمة
115	لائحة المراجع
120	دليل المصطلحات الملخصة
121	فهرس الموضوعات

