

الجامعة اللبنانية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية  
العمادة

## ظاهرة التأديب المقنّع للموظف العام

رسالة اعدت لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

إعداد: رندا كاج

### لجنة المناقشة

رئيساً

البرفسور برهان الدين الخطيب

قارئاً

الدكتور

عضواً

الدكتور

2024

Mal nommer les choses c'est ajouter du malheur au Monde.

"Albert Camus"

إن تسمية الأمور بغير أوصافها الحقيقية، وبشكل خاطئ، يؤدي إلى زيادة  
التعاسة في هذا العالم!

## مقدمة

يخضع الموظفون العموميون للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظائف العامة، وتطبق عليهم جميعهم الأحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة دون أن يكون لهم أي حق مكتسب في الاستفادة من الأحكام السابقة.

وقد حدّد نظام الموظفين، قانون الموظفين، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 12 - 6 - 1959 الأصول والشروط القانونية المتعلقة بالموظفين العموميين سواء لجهة التعيين أو النقل والترفيغ والتدرج والترقية. ونص على واجبات الموظف العام الإيجابية والسلبية في المادتين 14 و 15 منه، بمعنى أنه حدّد الواجبات التي يجب على الموظف القيام بها وتلك المحظرة عليه.

كما حدد شروط استحقاق الراتب وقطعه أو حرمان الموظف منه، والتعويضات والمخصصات والمساعدات والإجازات التي يستفيد منها الموظف العام.

وورد في قانون الموظفين الحالات القانونية للموظف كالوكالة والاستيداع والانتداب والوضع المؤقت خارج الملاك.

وبعد أن كان الوضع بالتصرف ممنوعاً في المادة 49 من نظام الموظفين، جاء القانون الصادر بالمرسوم رقم 3169/72 المعدّل وأجازه على موظفي الفئة الأولى ضمن شروط محددة ومن أجل حسن سير المرفق العام.

وأشار نظام الموظفين إلى الحالات التي تنتهي فيها خدمة الموظف سواء بصورة قانونية كبلوغ السن القانونية أو كعقوبة تأديبية كالعزل.

أما لجهة التأديب فقد حدّد القانون العقوبات التأديبية التي يحق للسلطة المختصة إنزالها بالموظف عند ارتكابه مخالفة مسلكية أو خطأ مسلكياً مخالفاً بواجبات الوظيفة العامة.

فالإدارة لها سلطة تقديرية أو استئنافية في تقدير جسامة المخالفة واختيار العقوبة المناسبة أو الملائمة لها ولكن لا يحق لها ابتداء عقوبة جديدة غير واردة ضمن العقوبات التي حددها قانون الموظفين التي أوردتها ضمن تقسيمين: عقوبات الدرجة الأولى وعقوبات الدرجة الثانية.

## 1- الأهداف

إن القانون لم يحدد بصورة واضحة المخالفات المسلكية ولكنه حدّد أنواع العقوبات وذلك على عكس ما هو الحال في القضايا الجزائية إذ نص قانون العقوبات على أنواع الجرائم بالتحديد وما يقابلها من عقوبات جزائية وذلك تطبيقاً لمبدأ "شرعية الجرائم والعقوبات".

فقد تحدّث قانون العقوبات عن جريمة الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ، فالجريمة محددة والعقوبة أيضاً.

وبما أنه في النظام التأديبي للوظيفة العامة تتمتع الإدارة بسلطة استنسابية في تقدير المخالفة المرتكبة من قبل الموظف وبالتالي اختيار العقوبة المناسبة للخطأ، ولكن قد تقوم الإدارة بإيقاع عقوبة شديدة لا تتناسب مع الخطأ المسلكي الذي ارتكبه الموظف أو قد تقوم باتخاذ تدبير إداري ظاهره المصلحة العامة وباطنه مصلحة شخصية.

وبما أن السلطة الاستنسابية للإدارة ليست بسلطة تعسفية أو كيفية ولا يحق للإدارة تحوير سلطتها أو تحوير الغاية من التدبير الإداري، لذا فإن مجلس شورى الدولة يتولى مهام الرقابة على مشروعية التدابير أو القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة لتصحيح مسار الانحراف وإعادة الأمور إلى الطريق الصحيح.

وقد تبين من خلال قرارات إدارية عديدة جنوح السلطة الإدارية عن غاية المصلحة العامة وقيامها باتخاذ تدابير إدارية تنطوي على نية زجرية بحق الموظف وهو ما اصطلح على تسميته في الاجتهاد الإداري "بالعقوبة التأديبية المقنّعة". فهي ليست قرارات تأديبية وليست قرارات إدارية بحتة وإنما هي فئة جديدة من القرارات.

وهذه التدابير أو القرارات حرمت الموظفين أصحاب العلاقة من مبدأ الوجاهية وحقهم بالاطلاع على المخالفات المنسوبة إليهم، وبالتالي منعتهم من الدفاع عن أنفسهم وحق الدفاع هو حق أساسي في التقاضي. لذلك عمد مجلس شورى الدولة إلى إبطال العديد من هذه القرارات التي تحمل في طياتها عقوبة تأديبية مقنّعة عندما يتأكد من أنها اتخذت من أجل مصلحة شخصية وليس من أجل الصالح العام.

إن ظاهرة **التأديب المقنّع** انتشرت وبدأت تتوسع، فالوضع بالتصرف استعمل كوسيلة تأديبية وبالتالي عقوبة تأديبية مقنّعة مع إن القانون الصادر بالمرسوم رقم

3169/72 نص عليه كتدبير إداري لتنظيم سير المرفق العام.

ونقل الموظف، وهو ليس بعقوبة، استعملته الإدارة لغاية تأديبية فلم تعتمد إلى تعليل قرار النقل في كثير من الأحيان مخالفة بذلك معاملة جوهرية إلزامية الأمر الذي جعل مجلس شورى الدولة يقضي بأنه عقوبة تأديبية مقنعة.

وحالة إنهاء الوضع المؤقت خارج الملاك استخدمتها الإدارة نوعًا من التأديب المقنّع وحتى الإجازات الإدارية السنوية أصبحت تعطى بصورة قسرية ودون طلب من الموظف بهدف إقصائه عن العمل لفترة محددة ولغاية تأديبية مقنعة أيضًا.

وتجدر الإشارة إلى أن الإجازات الإدارية نص عليها القانون كحق للموظف من أجل الحصول على قسط من الراحة كي يعود لاحقًا مفعمًا بالنشاط والإنتاجية. كما أن الإجازة الإدارية حق من حقوق الإنسان التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وما تؤمنه من حق الراحة للموظف.

وأيضًا، نجد بأن بعض القرارات تضرّ بكرامة الموظف وسمعته وهي مهينة له ولعائلته كحالات الوضع بالتصرف التي استعملت لغاية تأديبية أو كيدية، وهذا يخالف ما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه يجب المحافظة على الكرامة البشرية وأن لا تكون العقوبة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة.

## 2- أهمية البحث

من هنا نجد بأن التأديب المقنّع الذي يطال الموظف العام، تحت غطاء المصلحة العامة، بات سيفًا مصلنًا بيد الإدارة على كل موظف تريد إقصاءه عن الوظيفة دون اتخاذ الإجراءات والضمانات التي يمنحها له القانون. وقد يكون الموظف قد ارتكب فعلاً أخطاءً مسلكية تستوجب محاسبته عليها إلا أنه لا يحق للإدارة أن تعتمد إلى التأديب المقنّع والحوؤل دون تمكينه من حق الدفاع عن نفسه.

## 3- الإشكالية

لذلك فقد وجدنا بأنه من المفيد معالجة ظاهرة التأديب المقنّع وتبيان أسبابها وشتى مظاهرها وأشكالها وآثارها السلبية على الموظف لجهة حرمانه من الضمانات الأساسية للدفاع عن نفسه والتسبب بالضررين المادي والمعنوي له، وكيفية رقابة مجلس شورى الدولة على مثل هذه القرارات التي تستلزم منه التحري عن نية الإدارة في الزجر والعقاب.

انطلاقاً من ذلك تطرح إشكالية مدى إمكانية التمييز بين القرارات الادارية المتخذة من أجل الصالح العام والقرارات الادارية التي تنطوي على نية زجرية. هذه الإشكالية تطرح الأسئلة التالية:

1- ما هي الضمانة الفعلية لتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة؟

2- هل يحق لمجلس شورى الدولة إلزام الادارة بالتنفيذ؟

3- وهل يحق المطالبة بالتعويض في حال تقاعس الادارة عن تنفيذ الحكم

القضائي المبرم؟

#### 4- المنهج المعتمد

اعتمدنا في دراستنا على منهجين هما الوصفي والتحليلي فهما من أبرز مناهج البحث العلمي المستخدمة في الدراسات العلمية، وهما يساهمان في التعرف إلى ظاهرة الدراسة، ووضعها في إطارها الصحيح، وتفسير جميع الظروف المحيطة بها، ليصار إلى التوصل إلى نتائج الدراسة التي تتعلق بالبحث، ووضع الحلول التي تتمثل في التوصيات والمقترحات التي يتوصل إليها الباحث لإنهاء الإشكاليات التي تتضمنها مقدمة البحث.

لقد سعيت جاهدة من أجل إتمام هذه الدراسة عن موضوع التأديب المقنّع أن أحصل على أهم الاجتهادات القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة التي تقيد موضوع البحث وتغنيه، بالإضافة إلى المراجع القانونية من كتب ومقالات ورسائل وأطروحات وغيرها التي سيتم ذكرها بالتفصيل لاحقاً.

#### 5- الصعوبات

بدأت رحلة إعداد هذا البحث عام 2016 ولكن بسبب صعوبات شخصية وعائلية وبسبب الوضع الاقتصادي والصحي خلال جائحة كورونا، توقفت عن متابعة هذا البحث. ولكن إصراري بمتابعة تحصيلي العلمي دفعني لتحدي ذاتي مرةً أخرى والمتابعة ولو بعد تقاعدي من الوظيفة العامة.

#### 6- خطة البحث

وسوف أقسم البحث إلى فصلين وكل فصل الى مبحثين وكل مبحث إلى مطلبين وكل مطلب إلى فرعين، وسنتناول في الفصل الأول النظام القانوني للتأديب في

الوظيفة العامة.

أما الفصل الثاني فسنتناول فيه رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار الإداري وخاصة التي تنطوي على نية زجرية.

## الفصل الأول

### النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة

يخضع الموظف العام للتأديب عند ارتكابه مخالفة مسلكية. ويحصل هذا التأديب وفقا لما هو محدد حصرا في القانون. فلا يحق للإدارة فرض عقوبة تأديبية غير منصوص عليها في القانون. إلا ان الإدارة قد تعتمد الى اتباع تدبير إداري بحق الموظف بنية زجرية كنقل الموظف مثلا من دون تبرير فإن هذا ما يعرف بالتأديب المقنع. فما هو التأديب بشكل عام؟ وما هو التأديب المقنع بشكل خاص؟

انطلاقاً من ذلك سنتناول في مبحثين ماهية التأديب في مبحث أول وماهية التأديب المقنع في مبحث ثاني.

#### المبحث الأول : ماهية التأديب

يقتضي لتأديب الموظف العام ارتكابه مخالفة مسلكية يعاقب عليها القانون كإخلال الموظف بواجبات وظيفته ومخالفة التقيد بدوام العمل أو عدم التقيد بالتسلسل الإداري أو التسبب بفقدان إحدى المعاملات الإدارية. فما هو مفهوم التأديب ؟ وكيف يمكن تعريفه؟ وما هي المبادئ التي تستند إليها الإدارة لفرض العقوبات التأديبية؟ لذلك سوف نتناول مفهوم التأديب في المطلب الأول والعقوبات التأديبية في المطلب الثاني.

#### المطلب الأول : مفهوم التأديب

إن معرفة مفهوم التأديب تقتضي بأن نعرفه أولاً في فرع أول ثم نبين مبادئ التأديب المتنوعة

التي تركز عليها العقوبات التأديبية في فرع ثان.

## الفرع الأول: تعريف التأديب

قبل تناول تعريف التأديب لا بدّ لنا من تحديد الموظف العام الذي تطاله العقوبة التأديبية، من هنا سنتناول تعريف الموظف العام في لبنان وفرنسا على سبيل المثال وليس الحصرًا.

لا يوجد تعريف "للموظف العام" في الأنظمة الوظيفية العربية منها والأجنبية، حيث إن لكل دولة نظامًا خاصًا بموظفيها والعاملين لديها.

وقبل التطرق إلى تعريف الموظف العام، لا بد لنا من أن نشير بأن التسميات التي تطلق على الموظف العام تختلف من دولة إلى أخرى. ففي العالم العربي، فيما يستخدم كل من لبنان والعراق

والسعودية وقطر والأردن والمغرب والكويت والإمارات<sup>1</sup> وغيرها من الدول تسمية (الموظفين)، فإن مصر<sup>2</sup> تطلق على هؤلاء تسمية (العاملين)، أما تونس فتستعمل تسمية (موظف أو عون إداري)، كما نجد تسميات أخرى كالمستخدمين والأجراء وغيرها وجميعها تطلق على العاملين في الإدارة.

إذًا من هو الموظف العام الذي يمكن أن يطلق عليه هذه التسمية بصورة فعلية؟ لا بد لنا أن نستعرض شروط تسمية الموظف العام في فرنسا أولاً ثم نحددها في النظام الوظيفي اللبناني.

### أولاً-تعريف الموظف العام في فرنسا

يجمع المؤلفون الفرنسيون على عدم وجود تعريف محدد للموظف العام في التشريع الفرنسي، فقانون الموظفين (المادة الأولى) الفرنسي لعام 1959 نص على ما يأتي:

<sup>1</sup> - فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنشورات الحقوقية صادر، ط 4، 2008، ص 35.

<sup>2</sup> - قانون العاملين بالدولة (نشر في الجريدة الرسمية (مصر) العدد 29 تابع (ب) في 20 - 7 - 1978 رقم 47 تاريخ 18/يوليه/1978 ولائحته التنفيذية وفقاً لآخر التعديلات، دار العربي، طبعة 2015.



"ينطبق النظام الحالي على الأشخاص المعيّنين في وظيفة دائمة والحائزين على رتبة من مراتب الإدارات المركزية والمؤسسات العامة للدولة والمرافق الخارجية التابعة لها.

### ثانياً-تعريف الموظف العام في لبنان

لا نجد في نظام الموظفين اللبناني تعريفًا محددًا للموظف العام وإنما نص في مادته الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 112/59 على تقسيم الموظفين إلى موظفين دائمين ومؤقتين:

فالموظف الدائم هو من ولي عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في أحد الملاكات التي يحددها القانون، سواء خضع لشرعة التقاعد أم لم يخضع.

أما الموظف المؤقت فهو "من ولي وظيفة أنشئت لمدة معينة أو لعمل عارض".  
واعتبر النظام اللبناني أجيراً كل شخص في خدمة الدولة لا ينتسب إلى أحد هذين النوعين.

أما المتعاقد فيتم التعاقد معه لمدة محددة ولعمل معين وفي نطاق حاجات الإدارة. ويتعاقد معه الوزير ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة.

ويمكن حصر الموظف العام بنوعين:

الموظف الدائم.

الموظف المؤقت.

يخضع الموظف الدائم لأحكام نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112/59 ويشترط فيه أن يشغل بصورة قانونية وظيفة دائمة ملحوظة في أحد الملاكات المحددة في القانون، وأن يساهم بصورة مستمرة في تنفيذ أعمال مرفق عام تديره الدولة بصورة مباشرة، ويتقاضى الموظف الدائم عن عمله راتباً شهرياً محددًا في القانون. كما يتقاضى في نهاية خدمته معاشاً تقاعدياً، أو تعويض صرف من الخدمة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - إذا كانت خدماته تفوق العشرين سنة، حق له أن يختار بين المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف. أما إذا كانت خدماته، تقل عن العشرين سنة، فيتقاضى عنها تعويض الصرف، دون أن يكون له الحق

فالموظف العام بالمعنى الضيق لهذه الكلمة يجب أن:

- يعين بصورة قانونية.
  - أن تكون الوظيفة دائمة.
  - أن تكون الوظيفة محدثة بموجب قانون وملحوظة في أحد الملاكات الدائمة للدولة.
  - أن يكون للوظيفة اعتماد خاص ملحوظ في الموازنة العامة.
  - أن يتقاضى الموظف لقاء عمله راتبًا محددًا في القانون.
- وكل شخص تتوفر فيه هذه الشروط مجتمعة، يعتبر موظفًا عامًا ويطبق عليه أحكام نظام الموظفين رقم 59/112.

أما الموظف المؤقت فهو يشغل بصورة قانونية وظيفه مؤقتة تحدث بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويخضع لأحكام خاصة بها منصوص عليها في نظام الموظفين وفي المرسوم المحدث لملاكه المؤقت، وهو يساهم في تنفيذ أعمال مرفق عام تديره الدولة بصورة مباشرة ويتقاضى في نهاية عمله تعويض صرف من الخدمة ولا يحق له بمعاش تقاعدي.

أما المتعاقد والأجير فهما كالموظفين العامين من عمال الإدارة ( agents publics) الذين يساهمون في تنفيذ مرفق عام تديره الدولة مباشرة، لكنهما لا يعتبران موظفين عامين بالمفهوم الضيق للكلمة.

ويخضع المتعاقد لأحكام العقد الموقع بينه وبين الوزير المختص، في حين يخضع الأجير لنظام الأجراء العام الذي تضعه الدولة، ويتضمن الأحكام العامة التي يخضع لها جميع الأجراء العاملين في إدارات الدولة، كما يخضع أيضًا لنظام خاص تضعه كل وزارة أو إدارة ويطبق على أجراءاتها دون سواهم، على ألا يتعارض هذا النظام الخاص مع نظام الأجراء العام.

ويتقاضى الأجير والمتعاقد، كالموظف المؤقت، تعويض صرف من الخدمة في نهاية عمله، ولا يحق لأي منهما الاستفادة من المعاش التقاعدي.

---

بالمعاش التقاعدي.

وهل ثمة أشخاص آخريين يمكن تسميتهم بالموظف العام؟

وكيف عرف قانون العقوبات اللبناني الموظف العام؟

ثمة اشخاص آخريين تنطبق عليهم تسمية "الموظف العام" بالمعنى الواسع للكلمة، وليس بالمعنى الضيق.

فالمختار تمت تسميته بـ الموظف في المادة 350 المعدلة من قانون العقوبات اللبناني<sup>1</sup>.

وبعد أن استعرضنا من هو الموظف العام يقتضي علينا أن نعرّف "التأديب" الذي يطال هذا الموظف.

فالتأديب هو إيقاع عقوبة تأديبية أو مسلكية على الموظف العام عند ارتكابه مخالفة مسلكية أي عند إخلاله بواجباته المسلكية.

والتأديب أو العقوبة التأديبية هي التدابير التي تتخذها الإدارة بحق الموظف عندما يرتكب خطأ ما.

ولكن بعض النزاعات التي تنشأ بين الإدارة والموظف تتعلق بعقوبات لا أساس لها، أي بتدبير متخذ من قبل الإدارة التي تنوي فعلاً معاقبة أحد موظفيها في وضعه النظامي لكنها تستخدم إجراءات غير منصوص عليها أو تستخدم نصوصاً وسلطات تتمتع بها بشكل مخالف للغاية التي وضعت من أجلها هذه النصوص والسلطات. فهذه العملية تسمى من قبل الفقه والاجتهاد بالعقوبة المقنّعة<sup>2</sup>.

وإن الغاية الأساسية من التأديب هي ردع الموظف وتأمين سير المرفق العام. والتأديب يتم وفق أصول وإجراءات تضمن للموظف محاكمة عادلة وشفافة أمام الهيئة التأديبية المختصة. ويقتضي احترامها وتطبيقها عند فرض تلك العقوبات.

وإن الغلوّ في العقوبة يتعارض مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب، لان

---

<sup>1</sup> - نص المادة 350 قانون العقوبات معدلة وفقاً للمرسوم الاشتراعي رقم 112 ت 16 - 9 - 1983: "يعد موظفًا بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات والجيش والقضاء وكل عامل أو مستخدم في الدولة وكل شخص عين أو انتخب لأداء خدمة عامة ببدل أو بغير بدل".

<sup>2</sup> - جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط2009، ص124.

العقوبة ليست غاية بحد ذاتها بل يقصد منها تقويم سلوك الموظف<sup>1</sup>.

وهذه العقوبات محددة حصراً في القانون ولا يمكن للإدارة معاقبة الموظف بعقوبات أخرى غير واردة في القانون. ولفرض العقوبة التأديبية يقتضي تطبيق المبادئ الأساسية في التأديب المتعلقة بشرعية العقوبة، وعدم مرور الزمن على المخالفة المسلكية، عدم ازدواجية العقوبة، عدم رجعية القرارات التأديبية، مبدأ قضائية العقوبة، مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة المسلكية، التفسير الحصري للنص القانوني، مبدأ عدم تفويض السلطة التأديبية، ومبدأ احترام الكرامة البشرية. وهذه المبادئ سوف نتطرق إليها تباعاً.

### الفرع الثاني: مبادئ التأديب

من أجل فرض العقوبة التأديبية يتوجب على الإدارة أو الجهة المخولة صلاحية التأديب التقيد ببعض المبادئ القانونية العامة واحترامها وأهمها مبدأ شرعية العقوبة وعدم ازدواجيتها أو تعددها والتناسب بين العقوبة والخطأ المسلكي المرتكب من قبل الموظف وغيرها من المبادئ التي يقتضي مراعاتها عند فرض العقوبة.، فما هي مضامين هذه المبادئ؟ وكيف عالج الاجتهاد الإداري المسألة عند مخالفة مبدأ من هذه المبادئ الأساسية؟

#### أولاً- مبدأ شرعية العقوبة

إن النظام التأديبي يعتمد على "مبدأ لا عقوبة بدون نص" وذلك على خلاف ما هو الحال في النظام الجزائي حيث يطبق مبدأ "شرعية الجرائم والعقوبات".

ويعني مبدأ شرعية العقوبة بأنه لا يمكن فرض العقوبة إلا من قبل السلطة المختصة التي أولها القانون صلاحية التأديب وأن تكون العقوبة واردة ضمن العقوبات التي نص عليها القانون. ولا يمكن للسلطة المختصة فرض عقوبة جديدة أو اعتماد القياس.

L'administration ne peut prononcer de sanctions autres que celles prévues par les textes législatifs et réglementaires. Une sanction non prévue par la loi est illégale et qualifiée de "sanction

<sup>1</sup> - تغريد النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه في القانون العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2013 ص 369.

disciplinaire déguisée<sup>1</sup>".

إن النظام التأديبي في لبنان حدد العقوبات التأديبية حصراً ولكنه لم يحدد المخالفات المسلكية بصورة حصرية، في حين أنه نجد بعض التشريعات الأخرى حصرت المخالفات المسلكية كالتشريعين الإيطالي والألماني<sup>2</sup> أسوة بالتشريع الجنائي. فهذا الاتجاه الحديث في حصر المخالفات والعقوبات التأديبية يمكن أن يضمن للموظف عدالة أكثر مما يحول دون تعسف الإدارة وإساءة استعمال سلطتها الاستثنائية.

ولكن تجدر الإشارة بأنه من الصعب فعلياً حصر المخالفات التأديبية وتحديدها نظراً لتشعب الأعمال الإدارية وتنوعها وبالتالي استحالة حصرها بعدد محدد.

يقضي "مبدأ شرعية العقوبة" بأن تكون العقوبة التي أنزلت بالموظف المخالف مدرجة ضمن العقوبات المحددة حصراً في نظام الموظفين اللبناني والمصنفة ضمن درجتين<sup>3</sup>. ولا يحق للإدارة ابتداء عقوبة جديدة أو استعمال القياس في العقوبات ولو كانت العقوبة بسيطة.

### ثانياً- مبدأ لا مرور زمن على المخالفات التأديبية

إن المخالفة المسلكية لا يطبق عليها مرور الزمن فلا يمكن للموظف تقديم استقالته من أجل التهرب من العقوبة؛ فالملاحقة تستمر حتى بعد تركه الوظيفة. وفي هذا نصت الفقرة العاشرة من المادة 59 من نظام الموظفين: "لا تأثير للاستقالة على ملاحقة الموظف تأديبياً". في حين نجد بأن مرور الزمن يطبق فيما يتعلق بالملاحقة الجزائية.

فقد ورد في قرار لمجلس شورى الدولة<sup>4</sup> بأن "انقضاء مدة الثلاثين سنة على

<sup>1</sup> Unsa-crbfc.eu (26-5-2024).

<sup>2</sup> فوزي حبش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، مرجع سابق، ص 271.

<sup>3</sup> - هذا المبدأ منصوص عليه في المادة 8 من الدستور اللبناني التي تنص على أنه "... لا يمكن تحديد جرم أو تعيين عقوبة إلا بمقتضى القانون"، والمادة 6 من قانون العقوبات اللبناني التي تنص على أنه "لا يقضى بأي عقوبة لم ينص القانون عليها حين اقتراف الجرم... (م.إ. رقم 340/1943 وتعديلاته) والمادة 55 من نظام الموظفين .

<sup>4</sup> - شورى رقم 379 ت 13 - 2 - 2008 ج. س الدولة، موقع مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة

المخالفة التي ارتكبها الموظف لا تحول دون ممارسة هيئة التفتيش المركزي صلاحيتها في الرقابة والتفتيش وفرض العقوبة المناسبة، لأن مرور الزمن لا يسري على المخالفات التأديبية".

إن الملاحقة التأديبية لا تسقط بمرور الزمن على عكس الجرم الجزائي الذي يسقط بمرور الزمن (حسب طبيعة الجرم الجزائي، جنحة أم جناية)، بل يبقى للإدارة حق الملاحقة التأديبية وحتى بعد انتهاء مدة خدمة الموظف.

### ثالثاً- مبدأ عدم ازدواجية العقوبة التأديبية

نصت المادة 59 من نظام الموظفين في فقرتها الثامنة على أنه "لا يجوز أن تفرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها ما لم تكن العقوبة الثانية صادرة عن مجلس التأديب أو عن رئيس أعلى، وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الأولى". يتبين من خلال هذه المادة بأنه لا يحق للمرجع ذاته فرض عقوبة مرتين على المخالفة الواحدة على الموظف نفسه.

ويجوز للمرجع الأعلى أن يفرض عقوبة ولكن في هذه الحال تلغى العقوبة الأولى بمعنى آخر بأنه لا يجوز في مطلق الأحوال إيقاع عقوبتين تأديبيتين عن المخالفة نفسها. فلا يجوز مثلاً فرض عقوبة حسم الراتب وتأخير التدرج في نفس الوقت عن مخالفة واحدة.

كما كرّس هذا المبدأ أيضاً قانون إنشاء التفتيش المركزي وتعديلاته في المادة 19 الفقرة السادسة منه وجاء فيها: "عندما تفرض على المخالف نفسه، في القضية ذاتها عدة عقوبات تأديبية من مراجع مختلفة، تطبق في هذه الحالة، خلافاً لأي نص آخر العقوبة الأشد"<sup>1</sup>.

إلا أنه لا شيء يحول دون فرض عقوبتين الأولى تأديبية والثانية جزائية على الموظف المخالف كعاقبة الموظف مسلكياً عن إهمال الواجب الوظيفي وعن هدر المال العام وملاحقته جزائياً أيضاً.

وقد أشار بلانتي إلى إمكانية فرض العقوبة المسلكية والجزائية وعدم إمكانية

---

اللبنانية (في 7 - 4 - 2016)، تاريخ الدخول 2023/12/2.

<sup>1</sup> - م. إ رقم 115/59 إنشاء التفتيش المركزي

تراكم العقوبات المسلكية عن الخطأ الواحد:

les peines disciplinaires et pénales peuvent se cumuler ,mais non  
"plusieurs sanctions disciplinaires pour le même fait."<sup>1</sup>

كما أن المادة 56 الفقرة الأخيرة من نظام الموظفين تنص على أنه "يحق لكل مرجع من المراجع المذكورة في الفقرات الثلاث الأولى من هذه المادة بعد أن يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في صلاحيته أن يقترح على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة أشد".

ولكن تطبق عقوبة واحدة، فالمبادئ العامة تمنع فرض عقوبتين على موظف ما لذات المخالفة وإذا تضمن القرار التأديبي عقوبتين عن ذات المخالفة كان مستوجباً الإبطال لمخالفته القانون.<sup>2</sup>

فلا يجوز أن يكون الموظف محلاً لإجرائين أو دعويين تأديبيتين بسبب نفس الخطأ، طالما استنفدت السلطة التأديبية اختصاصها بمعاينة الموظف عن الخطأ المرتكب، إذ لا يجوز لها أن تعيد استخدام هذه السلطة مرة أخرى بالنسبة لنفس الخطأ.<sup>3</sup>

أما الاجتهاد الفرنسي<sup>4</sup> فبعد أن أكد مبدأ عدم فرض عقوبتين عن المخالفة الواحدة أورد بعض الحالات التي لا تتعارض معه معتبراً ما يلي:  
أن مبدأ "Non bis in idem" لا يقف حائلاً أمام إمكانية الإدارة بتوقيف معاش الموظف التقاعدي بالإضافة إلى عقوبة الطرد Révocation لأن حرمان الموظف من معاشه التقاعدي يشكل تدبيراً مستقلاً عن العقوبات التأديبية.

---

<sup>1</sup> – Plantey ,la Fonction Publique ,tome 1, page.309

<sup>2</sup> – ش رقم 5 ت 1978 - 1 - 12 ق/الدولة ق. م. ش 78 جزء 1.

<sup>3</sup> – Serge Salon, Delinquance et repression disciplinaire dans la fonction publique, Paris 1969, p.107

<sup>4</sup> – C.E 17 mai ,1991 mascarel Quot jurid 25 sept 1991 n 117 p.9

"وبما أن هذا المنع هو تكريس<sup>1</sup> لمبدأ عام مطبق في الميدان التأديبي كما في الميدان الجزائي مفاده بأن عقوبة واحدة فقط يمكن إنزالها بسبب فعل أو خطأ واحد. وهذا المبدأ يدخل في فئة المبادئ العامة القانونية التي لا يجوز استبعادها إلا بموجب نص قانوني صريح".

R .Chapus ;Dr .adm .G .Tome II N:391 °

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

La jurisprudence range le principe au nombre \*des principes généraux du droit .C'est à dire qu'il ne peut être tenu en échec que par une disposition législative expresse...

#### رابعا - مبدأ عدم رجعية القرارات التأديبية

وهذا يعني بأنه لا يجوز تطبيق العقوبة بمفعول رجعي، فلا يعود مفعولها إلى تاريخ المخالفة بل إلى تاريخ الإدانة فعلاً وثبوت المخالفة. وإذا قضت العقوبة التأديبية مثلاً بحسم راتب الموظف لمدة معينة، فإن الحسم يحسب على أساس راتب الموظف بتاريخ صدور العقوبة وليس تاريخ المخالفة التي استوجبت إصدار العقوبة، لأن الموظف يكون متهماً ويبقى بريئاً إلى أن تثبت التهمة الموجهة إليه.

إن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومنها القرارات التأديبية التي تفرض عقوبة des principes generaux de droit "un" التي أوجدها الاجتهاد الإداري وأنزلها منزلة القانون

وقد أقر الاجتهاد هذا المبدأ وهو من المبادئ العامة المستقرة. فقد ورد في القرار رقم 624/2005<sup>2</sup> "...وبما أنه خلافاً لما تدلي به المستدعي ضدها فإن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية هو مبدأ من المبادئ العامة المستقرة في القانون الإداري".

<sup>1</sup> - ش رقم 416 ت 2006/4/19، م. ق. إ عدد 22، مجلد 2، ص 775.

<sup>2</sup> - ش رقم 624 ت 2005 - 7 - 13 المعاون و. ي/الدولة، م.م.ق الجامعة اللبنانية، ت الدخول 2024-5-23



وقضى مجلس شورى الدولة في نفس القرار أعلاه بإبطال القرار الصادر عن المدير العام لقوى الأمن الداخلي والقاضي برفض تجديد عقد تطوع وذلك لمخالفته مبدأ "عدم رجعية القرارات الإدارية".

وورد في القرار اعلاه: "وبما أن القرار المطعون فيه يكون بذلك قد أعطى للأحكام الجديدة التي أدخلت على التعليمات رقم 238/1968 مفعولاً رجعيًا، ويكون بالتالي قد خالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية مما يستوجب إبطاله.

#### **خامسًا - مبدأ شخصية العقوبة**

بمعنى أن العقوبة تقتصر على شخص الموظف الذي ارتكب المخالفة المسلكية ولا تتعداه إلى أحد

من أفراد عائلته. إلا أن بعض العقوبات قد تؤدي إلى الإضرار بعائلة الموظف والتأثير على مركزهم وسمعتهم في المجتمع فهي آثار غير مباشرة إلا أنه يبقى أن من يتحمل العقوبة هو الموظف "فلا تزر وازرة وزر أخرى".

#### **سادسًا - مبدأ قضائية العقوبة**

إن هذا المبدأ غير مطبق في النظام التأديبي بالشكل الكامل لأن التأديب يصدر عن السلطة الإدارية المختصة كما يصدر عن هيئة تأديبية قضائية نص عليها القانون أو الأنظمة المرعية. أن قرارات الهيئة لها طابع قضائي باعتبارها قرارات نهائية ونافذة بحد ذاتها، فلا حاجة لإصدار قرار أم مرسوم لنفاذها، وتنفذ فورًا، فالسلطة الإدارية يمكنها فرض العقوبات التأديبية كالحسم أو تأخير التدرج، ويمكنها أن تفرضها بموجب قرار إداري.

في حين أن العقوبة الجزائية يتم فرضها من قبل القضاء فقط، كما أن التعويض وهو جزاء مدني يمكن الاتفاق عليه بين محدث الضرر والمتضرر.

#### **سابعًا - مبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة المسلكية**

ويعني هذا المبدأ أنه يجب أن تتلاءم العقوبة مع الخطأ المسلكي المرتكب من الموظف فلا يمكن فرض عقوبة شديدة على خطأ بسيط وأن العدالة تقضي بفرض العقوبة العادلة والمعاملة غير المتحيزة للموظفين.

إن الغاية الأساسية من التأديب هي ردع الموظف أو إصلاحه وتأمين سير

المرفق العام. وعليه فإن الهدف من العقوبة تحقيق هذه الغاية وهذا الأمر يختلف من موظف إلى آخر ومن حالة إلى أخرى. فقد تؤثر أخف العقوبات وهي التأنيب بموظف وكرامته لأنه لم يرتكب من قبل خطأ مسلكياً، أكثر مما تؤثر عقوبة حسم الراتب أو تأخير التدرج في سلوك موظف آخر.

ولذا فإن الرئيس التسلسلي للموظف يختار العقوبة المناسبة للفعل أو المخالفة المرتكبة وفقاً للظروف ولمعرفته بسلوك الموظف ومسلكه. أما بالنسبة إلى الهيئة العليا للتأديب فهي تعتمد إلى فرض نفس العقوبة على موظفين اثنين ارتكبا نفس المخالفة المسلكية وذلك لعدم معرفتها مسبقاً بسلوك الموظفين وحرصاً منها على مبدأ المساواة والعدالة.

وعند ثبوت "الخطأ الساطع" من قبل الإدارة يلجأ مجلس شورى الدولة إلى إبطال القرار ففي قرار للمجلس ورد الآتي<sup>1</sup>:

"وبما أن مجلس شورى الدولة في مراقبته لشرعية التدابير الإدارية وتحققه من مادية وصحة الوقائع يعطي هذه الوقائع وصفها القانوني لتقدير جسامة الخطأ وملاءمة العقوبة المفروضة والتأكد من وجود تناسب بين الخطأ المرتكب وهذه العقوبة وإلا كان القرار مشوباً بالخطأ الساطع"

ويطبق مجلس الدولة في مصر ذات المبادئ بالنسبة للقرارات التأديبية الخاصة بالموظفين العموميين. فإذا كان الجزاء الذي وقعته الإدارة يتسم بالغلو والشدة التي لا تتناسب مطلقاً مع المخالفة التي حدثت من الموظف فهو يلغي القرار الجزائي<sup>2</sup>.

**ثامناً - التفسير الحصري للنص الذي يفرض العقوبة التأديبية.**

لا يمكن التوسع في تفسير النصوص في القضايا التأديبية وفي هذا الموضوع قضى مجلس شورى الدولة "بأن نطاق التأديب ك نطاق العقوبات الجزائية لا تفسر

<sup>1</sup> - ش 205 ت 8 - 2 - 2001 إ. غ/الدولة - الهيئة العليا للتأديب، م. م. ق - الجامعة اللبنانية، (غير منشور)

<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص

أحكامه بتوسع لتعلقه بالحرية الشخصية والشرف والكرامة الإنسانية وحق الدفاع<sup>1</sup>. وفي قرار آخر "وبما أنه في مطلق الأحوال، لا يجوز في القضايا التأديبية تفسير النص تفسيرًا واسعًا"<sup>2</sup>.

#### تاسعًا - مبدأ عدم تفويض السلطة التأديبية

إن العقوبات التأديبية لا يمكن إن تفرض على الموظف إلا من قبل المرجع المختص. فلا يمكن تفويض صلاحية التأديب ما لم ينص القانون على خلاف ذلك<sup>3</sup>، فمثلاً عندما يفوض الوزير صلاحياته إلى المدير العام فإن هذا التفويض لا يشمل حق توقيع العقوبات التأديبية المعطاة للوزير.

فلا يمكن تفويض السلطة التأديبية إلا بنص خاص وصريح وفي قرار لمجلس شورى الدولة قضى بأن "النص الذي يولي المدير العام إمكانية تفويض بعض صلاحياته للمدير يجب قصره على الصلاحيات الإدارية دون الاختصاصات التأديبية"<sup>4</sup>.

#### عاشراً - احترام الكرامة البشرية

إن المواثيق الدولية تؤكد على ضرورة الابتعاد عن العقوبات المنافية للكرامة الإنسانية. فالمادة الخامسة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن هيئة الأمم المتحدة في سنة 1948 تحظر توقيع مثل هذه العقوبات، فقد نصت على أنه "لا يجوز إخضاع شخص للتعذيب أو العقوبات أو معاملة قاسية أو غير إنسانية أو مهينة".

فينبغي إذاً أن تكون العقوبة إنسانية، لا تؤدي إلى الإساءة إلى كرامة الموظف المحكوم عليه، وبالتالي يقتضي اختيار العقوبات الملائمة.

وبعد أن استعرضنا المبادئ الأساسية التي يجب العمل بها في قضايا التأديب يقتضي علينا التطرق الى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون، وهي

<sup>1</sup> - ش 1001 ت 1965 - 6 - 8 أ. م/المجلس الأعلى للجمارك م. إ 1965 ص 207.

<sup>2</sup> - ش رقم 626 ت 1999 - 6 - 24 ف. ح/الدولة - م. ق. إ 2003 عدد 14 ص 688.

<sup>3</sup> - محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، 2007 صفحة 356.

<sup>4</sup> - ش رقم 242 ت 1969 - 7 - 12 المجموعة الإدارية، صادر ناشرون 1970، ص 56.

المحددة حصراً في المادة 55 من نظام الموظفين المرسوم الاشتراعي رقم 59/112.

### المطلب الثاني : تحديد العقوبات التأديبية

نص نظام الموظفين<sup>1</sup> في المادة 54 على أن الموظف يعتبر مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل عن قصد أو إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما الواجبات المنصوص عليها في المادتين 14 و15 من نظام الموظفين.

كما أنه لا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة.

يتبين من خلال نص المادة 54 المذكورة بأن العقوبة التأديبية لا تفرض ولا تتوجب إلا إذا ارتكب الموظف مخالفة مسلكية أو خطأ مسلكياً. فما هي المخالفة المسلكية التي تستوجب المساءلة؟ وهل أن القانون حددها بصورة حصرية كما فعل بالنسبة إلى أنواع العقوبات التأديبية؟ وما هي أنواع العقوبات؟ ومن هي السلطة المختصة بفرض العقوبة التأديبية؟

لذلك سنتناول المخالفة المسلكية في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسوف نتناول فيه أنواع العقوبات التأديبية.

### الفرع الأول: المخالفة المسلكية

يعتبر الموظف مسؤولاً مسلكياً عن تصرفاته وأدائه لوظيفته ويتعرض للعقوبات التأديبية التي نص عليها القانون إذا أخل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه المادتين 14 و15 من نظام الموظفين رقم 112/59. فكيف يمكن وصف المخالفة المسلكية وإثباتها؟ وما هو مفهومها؟

### أولاً: وصف المخالفة المسلكية وإثباتها

تنوعت التسميات التي تطلق على المخالفة المسلكية فأحياناً تسمى بـ "الخطأ المسلكي" أو "الخطأ التأديبي" وفي بعض الدول العربية تستعمل عبارة "الذنب الإداري".

<sup>1</sup> - مرسوم اشتراعي رقم 112 تاريخ 1959 - 12 - 6 نظام الموظفين، ج.ر. عدد 27، تاريخ النشر 1959-6-16، ص 508-550.

ومن التعريفات للمخالفة التأديبية هي أنها "سلوك إيجابي أو سلبي يصدر من الموظف العام ويشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها"<sup>1</sup>.

فلا يوجد تعريف محدد في القانون للمخالفة السلوكية. كما أن الملاحقة التأديبية تختلف عن الملاحقة الجزائية والمدنية. فالملاحقة التأديبية محكومة بنظام الموظفين رقم 112/59 أما الملاحقة الجزائية فتطبق عليها أحكام قانون العقوبات من المادة 351 إلى 377، والملاحقة المدنية المتعلقة بالتعويض عن الضرر تطبق عليها أحكام قانون الموجبات والعقود.

إن الأخطاء السلوكية التي يمكن أن يرتكبها الموظف التي تؤدي إلى فرض إحدى العقوبات (المادة 55) غير محددة حصراً في القانون وبالتالي متروكة لتقدير الإدارة الاستثنائي<sup>2</sup>.

وفي الواقع لا يوجد تحديد أو تعريف قانوني صريح لمفهوم الخطأ السلوكي ولا تعداد لهذه الأخطاء، وذلك في كل من القانون اللبناني والفرنسي<sup>3</sup>.

"Il n'y a pas de détermination, ni d'énumération légale des fautes disciplinaires", Plantey, Alain, P 448 n. 910<sup>0</sup>

لذلك يعود وصف تصرف ما بأنه خطأ مسلكي للسلطة التأديبية المختصة وهي تتمتع بهذا المجال بسلطة تقدير تخضع لرقابة القضاء الإداري في حال تقديم مراجعة طعن بذلك.

"ويتمتع الرئيس التسلسلي بصلاحيات واسعة في تقدير الخطأ ومدى جسامته وما إذا كان يستوجب فرض عقوبة تأديبية على الموظف أم لا..."<sup>4</sup>.

وإن مخالفة الموظف لأوامر رئيسته أو عدم تنفيذه لها تعتبر بمثابة مخالفة

<sup>1</sup> - عمار عباس الحسيني، التجريم والعقاب في النظام التأديبي، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015، ط1، ص 62

<sup>2</sup> - ش 517 ت 20 - 12 - 1977 - العدل 1979 ص 37.

<sup>3</sup> - زياد شبيب - دراسة: الملاحقة التأديبية والملاحقة الجزائية (تاريخ الدراسة 2012)، (ص 3)، من الإنترنت 2019

<sup>4</sup> - ش رقم 781 ت 7 - 6 - 1995 ج. ر/الدولة، م. ق. إ 1996 ص 595.

مسلكية، والتأخر عن الدوام أو شطب قيد بشكل مخالف للأصول يعتبر مخالفة مسلكية (شورى رقم 2012/340).

ولا يمكن فرض عقوبة تأديبية إذا لم يتم ثبوت حصول المخالفة المسلكية أو الخطأ المسلكي.

وفي هذا الموضوع قضى مجلس شورى الدولة:

"وبما أنه إذا كان العمل المنسوب إلى الموظف غير ثابت<sup>1</sup> من جهة الوقائع أو إذا كان الوصف القانوني المعطى له مخالف للقانون أي إذا كان هذا العمل لا يشكل خطأ فيكون القرار التأديبي مشوباً بعيب جوهري إذ لا يمكن إصداره بالاستناد إلى وقائع غير صحيحة أو إنزال عقوبة من أجل عمل لا يصفه القانون بأنه مخالفة ويكون القرار التأديبي المشكو منه في هذه الحال قد اتخذ لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة التأديبية حق اتخاذها". وقضى القرار بإبطال القرار الصادر عن رئيس بلدية بشامون وإعلان حق المستدعية بإعادتها إلى الخدمة مع كافة النتائج القانونية المترتبة لعدم ثبوت المخالفة وهي انقطاعها عن العمل بشكل غير قانوني.

#### ثانياً: مفهوم المخالفة المسلكية:

إن المشرع لم يحدد المخالفة المسلكية ولكنه نص على الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها وعلى تلك المحظّر عليه القيام بها. فقد حددت المادتين 14 و 15 من نظام الموظفين المرسوم الاشتراعي رقم 59/112 الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها سواء كانت واجبات إيجابية أم سلبية، بمعنى ما يجب عليه الالتزام به وما يجب الامتناع عنه.

أ- **الواجبات الإيجابية:** نصت المادة 14 من نظام الموظفين بأنه على الموظف أن:

يستوفي في عمله المصلحة العامة دون سواها، ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، دون تجاوز أو مخالفة أو إهمال.

أن يخضع لرئيسه المباشر وينفذ أوامره وتعليماته إلا إذا كانت هذه الأوامر

<sup>1</sup> - ش رقم 208 ت 8 - 2 - 2001، ب. أش/بلدية بشامون م. ق. إ، 2004، 3 عدد 16، مجلد 1، ص 332.

والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة وواضحة، وفي هذه الحالة، على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الحاصلة ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا إذا أخذها الرئيس خطياً، وله أن يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي.

أن يتحمّل شخصياً مسؤولية الأوامر والتعليمات التي يعطيها مرؤوسيه.

أن ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقة وإخلاص ضمن اختصاصه.

أن يتخلى كلياً، في حال انتمائه إلى الأحزاب<sup>1</sup> أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات السياسية أو الطائفية ذات الطابع السياسي عن أية مهمة أو أية مسؤولية في هذه الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات.

يتبين لنا من خلال ماورد في المادة 14 المذكورة بأن المشرع لم يحدّد أنواع المخالفات المسلكية بل ذكر عبارات "إهمال"، "يستوحي المصلحة العامة"، "يخضع لرئيسه المباشر"، "ينجز المعاملات"، "يلفت نظر رئيسه"، "يتحمّل شخصياً مسؤولية"...

كل هذه العبارات لا تتضمن تحديد ماهية المخالفة المسلكية التي تستوجب معاقبة الموظف مسلكياً. فإن المشرع ترك الأمر في تقدير وجود المخالفة المسلكية إلى الإدارة وهذا يعني إلى سلطتها التقديرية.

ولكن هنا تكمن الخطورة، فقد تلجأ الإدارة لسبب ما، بتقدير بأن الموظف المتأخر عن دوامه يستوجب إنزال عقوبة به ومرة أخرى تتساهل في أمر موظف آخر ولا تقضي بوجود مخالفة مسلكية.

كما أن عدم وجود نص محدّد بالمخالفات المسلكية يقابله ترك تقدير العقوبة المستوجبة للمخالفة إلى الإدارة المختصة.

ففي القضايا المسلكية أي التأديبية يطبق مبدأ "شرعية العقوبات"، في حين أنه في الملاحقة الجزائية يطبق مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات".

بمعنى أنه في الملاحقة الجزائية إذا كان الجرم غير منصوص عليه بصورة صريحة في القانون فإنه لا يمكن فرض عقوبة، في حين أنه في الملاحقة التأديبية إن

<sup>1</sup> - فقرة مضافة بالقانون رقم 144 ت 1992 - 5 - 6 ج. ر 20 - ت 1992 - 5 - 14.

تقدير المخالفة المسلكية متروك لسلطة الإدارة ولم يحددها المشرع كما هي الحال في قانون العقوبات.

فما هي الأعمال المحظر على الموظف القيام بها أي ما يسمى بالواجبات السلبية؟

#### ب- الواجبات السلبية للموظف: (الأعمال المحظرة على الموظف)

نصت المادة 15 من نظام الموظفين<sup>1</sup> على أنه يحظر على الموظف أن يقوم بأي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة ولا سيّما:

أن يلقي أو ينشر دون إذن خطي من رئيس إدارته خطابًا أو مقالات أو تصريحات أو مؤلفات في أي شأن كان.

أن ينضم إلى المنظمات أو النقابات المهنية.

أن يضرب عن العمل أو يحرض غيره على الإضراب.

أن يمارس أية مهنة تجارية<sup>2</sup> أو صناعية أو أية مهنة أو حرفة مأجورة أخرى فيما عدا التدريس في أحد معاهد التعليم العالي أو إحدى مدارس التعليم الثانوي ضمن شروط تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وفي ما عدا سائر الحالات الأخرى التي تنص عليها صراحة القوانين الخاصة، أو أن يكون عضوًا في مجلس إدارة شركة مغفلة أو شركة توصية مساهمة، أو أن تكون له مصلحة مادية مباشرة أو بواسطة الغير في مؤسسة خاضعة لرقابته أو لرقابة الإدارة التي ينتمي إليها.

أن يجمع بين وظيفته والوظائف الانتخابية النيابية والبلدية والاختيارية كما هو مبين في القوانين الخاصة بهذه الوظائف<sup>3</sup>.

أن يقوم بأي عمل مأجور يحطّ من كرامة الوظيفة أو يكون له علاقة بها.

أن يلتبس أو يقبل توصية ما، أو أن يلتبس أو يقبل مباشرة أو بالواسطة، بسبب

<sup>1</sup> - المعدلة بالقانون رقم 144 ت 1992 - 5 - 6 - ج. ر 20 - ت 1992 - 5 - 14.

<sup>2</sup> - كما تعدلت بقانون 6 - 3 - 1964.

<sup>3</sup> - رندا كاج، التمانع الوظيفي بين الوظيفة العامة والوظائف الانتخابية، مجلة العدل نقابة المحامين، 2014، عدد 4، ص 1839.



الوظيفة التي يشغلها، هدايا أو إكراميات أو منحًا من أي نوع كانت.  
أن يبوح بالمعلومات الرسمية التي اطلع عليها أثناء قيامه بوظيفته، حتى بعد انتهاء مدة خدمته إلا إذا رخصت له وزارته خطيًا بذلك.  
أن ينظم العرائض الجماعية المتعلقة بالوظيفة أو أن يشترك في تنظيمها مهما كانت الأسباب والدوافع<sup>1</sup>.

يتبين من خلال ما ورد في المادة 15 المذكورة أعلاه بأن الموظف عليه أن يتمتع عن بعض الأعمال المحظرة عليه أثناء مدة خدمته وحتى بعد انتهاء الخدمة.  
إلا أنه يقتضي الإشارة بأن للموظف الحق بحرية التعبير المنصوص عنها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواثيق الدولية وفي الدستور اللبناني طالما كانت هذه الحرية تمارس ضمن إطار النظام العام والآداب العامة.  
وعليه أن يحافظ على كرامة الوظيفة وأخلاقياتها سواءً كان في الخدمة أم خارجها.

وبالنسبة إلى الجمع بين الوظائف فقد وردت بعض الاستثناءات التي نص عليها القانون صراحة. إذ يستثنى الأستاذ الجامعي من التمانع بين التعليم ووظيفة انتخابية<sup>2</sup>، وذلك بنص قانوني صريح ورد في القانون رقم 2008/25، فلا مجال للاجتهاد في معرض النص القانوني الصريح.

إن الأعمال المحظرة على الموظف تضيق وتتسع بحسب ما يطرأ من تطورات على المفاهيم المتعلقة بحقوق الإنسان وحياته الأساسية التي يحميها له الدستور والإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي وقع عليه لبنان وكرسه في مقدمة دستوره.

فالدستور وهو القانون الأعلى، يسمو على سائر القوانين، وعلى نظام الموظفين. فعند تعارض قانون ما مع مضمون الدستور فإن هذا الأخير هو الذي يطبق لأنه يأتي في قمة التسلسل الهرمي القانوني الذي اعتمده الفقيه النمساوي "كلسن".

<sup>1</sup> - فقرة مضافة بقانون 6-3-1964.

<sup>2</sup> - المادة 10 من القانون رقم 2008/25 - 2008/10/8 الانتخابات النيابية. الغي القانون 2008/25 بموجب القانون 2017/44 ونصت المادة 15 منه على حالة التمانع، ق44 ت 2017/6/17 ج.ر. عدد27، ت 2017/6/17

## الفرع الثاني: أنواع العقوبات التأديبية:

يُطبَّق في قضايا التأديب، كما ذكرنا سابقاً، "مبدأ شرعية العقوبة" بمعنى أنه لا يحق للمرجع المختص ابتداع عقوبة غير مذكورة في سلم العقوبات التي حددها نظام الموظفين.

ولهذا عمد مجلس شورى الدولة إلى إبطال القرارات المتضمنة "عقوبات تأديبية مقنّعة" لأنها عقوبات ابتدعتها الإدارة وهي غير منصوص عليها في القانون ولا تتسم بالمشروعية.

إن المشرع حدد العقوبات التأديبية وصنّفها ضمن فئتين أو درجتين فالدرجة الثانية عقوباتها أشد من عقوبات الدرجة الأولى. وترك للإدارة سلطة اختيار العقوبة بما يتلاءم مع المخالفة المسلكية المرتكبة. إلا أن سلطة الإدارة باختيار العقوبة ليست سلطة تعسفية فيجب أن تختار العقوبة التي تُناسب الخطأ المسلكي المرتكب فلا يجوز فرض عقوبة من الدرجة الثانية على مخالفة مسلكية بسيطة عبارة عن التأخر في الدوام مثلاً.

لذا، فإن القاضي الإداري يعمد دائماً إلى ممارسة رقابته على ذلك وخاصة عند ارتكاب الإدارة خطأً ساطعاً في تقدير العقوبة أو ثبوت انحرافها في استعمال سلطتها الاستثنائية أو التقديرية. وهذا ما سنتطرق إليه تفصيلاً في الفصل الثاني من موضوع رسالتنا هذه.

أما لجهة العقوبات التي حددها القانون فقد تم حصرها ضمن درجتين وهي<sup>1</sup>:

### أولاً: عقوبات الدرجة الأولى:

1 - التأنيب

2 - حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر.

3 - تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر.

### ثانياً: عقوبات الدرجة الثانية:

<sup>1</sup> - م. ش. د 291 ت 18 - 4 - 2000 إ. ف/الدولة - هيئه التفتيش المركزي م. ق. إ، 2003، عدد 15، مجلد 2، ص 566.38 ت 16 - 12 - 82).

- 1 - تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر.
- 2 - التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.
- 3 - إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها.
- 4 - إنزال الرتبة.
- 5 - إنهاء الخدمة.
- 6 - العزل.

ومن الملاحظ بأن عقوبات الدرجة الاولى أخف عبئاً من عقوبات الدرجة الثانية، وهي تتراوح بين عقوبة معنوية "كالتأنيب" وعقوبة مادية تطال الراتب "كالحسم" أما تأخير التدرج فإنه يؤثر على احتساب معاش التقاعد.

وعقوبات الدرجة الثانية أشد وطأةً على الموظف لأنها تؤثر على الوضع المادي للموظف وعلى مركزه في الوظيفة. وأشدّ تلك العقوبات هي عقوبة العزل وهي بمثابة "إعدام وظيفي" حيث لا يقتصر الأمر على قطع صلة الموظف بوظيفته وحسب، وإنما يفقد كذلك الاستفادة من جميع مستحقاته المادية، من تعويض صرف أو معاش تقاعده، ولا يفقد حقه في استرجاع المحسومات التقاعدية إلا إذا قرر مجلس التأديب ذلك في قرار العزل<sup>1</sup>. كما لا يجوز إعادة الموظف المعزول إلى الخدمة في أية وظيفة دائمة أو مؤقتة من وظائف الإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات. وتعد عقوبة العزل من أقسى العقوبات لأن آثارها مستقبلية فهي تطال بانعكاساتها المادية جميع من هم في عهدة الموظف من أفراد أسرته وتطال الموظف المعزول في مستقبل حياته. لذا فإن على المجلس التأديبي عند ممارسته لسلطة اختيار العقوبة المناسبة للخطأ المسلكي المرتكب من الموظف دون تجاوز لحدود سلطته أو إساءة استعمالها، وعليه اختيار عقوبة منصوص عليها في القانون.

**المرجع المختص الذي يعود له فرض العقوبات المسلكية:**

---

<sup>1</sup> - مادة 73 مرسوم اشتراعي رقم 112 ت 12 - 6 - 59 نظام الموظفين، ج.ر. 27، ت 16-6-1959، ص 508-550

حددت المادة 56 من نظام الموظفين<sup>1</sup> المراجع المختصة التي يعود إليها حق فرض العقوبات التأديبية على الشكل التالي:

- رئيس الدائرة: ويحق له أن يفرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام.

- المدير ورئيس المصلحة والقائمقام: يحق لهم أن يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة أيام بناءً على اقتراح الرئيس المباشر للموظف.

- المدير العام والمحافظ: ويحق لهما أن يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام وذلك بناءً على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظف.

ويلاحظ بأن "الاقتراح الخطي" من قبل الرئيس المباشر لفرض العقوبة هو إجراء ضروري وإلا يكون القرار معيوباً وقابلاً للإبطال لتجاوز حد السلطة.

الوزير: يحق له، بناءً على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي، أن يفرض على الموظف أية عقوبة من الدرجة الأولى على أن العقوبة الثالثة منها (وهي تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر)، لا تفرض إلا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة.

مجلس التأديب: يحق له فرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية كما يحق له أن يفرض أية عقوبة من الدرجة الأولى فيما إذا تبين له أن الموظف لا يستحق عقوبة أشد<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى الصلاحية المعطاة لكل من المراجع المذكورة أعلاه يحق لكل من رئيس الدائرة، المدير، رئيس المصلحة، القائمقام، المدير العام والمحافظ، بعد اتخاذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيتهم، أن يقترحوا على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة أشد.

ويقتضي هنا التقيد "بالتسلسل الإداري" فلا يمكن للمرجع المختص الذي اتخذ

<sup>1</sup> - مرسوم اشتراعي رقم 112 ت 12 - 6 - 59 نظام الموظفين.

<sup>2</sup> - مادة 56، مرسوم اشتراعي رقم 112 ت 12 - 6 - 59 نظام الموظفين.

عقوبة بحق الموظف المخالف أن يتجاوز الرئيس الذي يعلوه فيقترح تشديد العقوبة على رئيس رئيسه!

وتجدر الإشارة هنا بأن اتخاذ المرجع الأعلى قرارًا بتشديد العقوبة يؤدي، تلقائيًا، إلى إلغاء قرار العقوبة الأولى، لأنه لا يصح تراكم العقوبات، وإنما يكتفى بالعقوبة الأشد.

وإذا كان يحق للمرجع المختص فرض عقوبة أشد فإن هذا الأمر يجب أن يحصل وفقًا للأصول التي نص عليها القانون.

فالمادة 59 من نظام الموظفين في البند 8 منها، أقرت بأنه يمكن لمجلس التأديب أو الرئيس الأعلى فرض عقوبة أشد على الموظف على أن تلغى في هذه الحالة العقوبة الأولى.

فإن إنزال عقوبة ثانية من قبل هيئة التفتيش المركزي. وليس من قبل الهيئة العليا للتأديب أو رئيس أعلى للموظف يشمل مخالفة للقانون ويكون القرار مستوجب النقض.

"وبما أنه لم يكن بإمكان هيئة التفتيش المركزي، إذا رأته<sup>1</sup> بأن المستدعي يستحق عقوبة أشد مما كان قد أنزل به سوى أن تحيله أمام الهيئة العليا للتأديب التي أجازت بها المادة 59 المذكورة فرض عقوبة ثانية بحق الموظف على أن تلغى العقوبة الأولى". ففي هذا القرار إن المرجع الذي يعلو المدير العام هو الوزير وليس هيئة التفتيش.

"وبما أنه إزاء ذلك فإن القرار المطعون فيه يكون، في شقه المتعلق بإنزال عقوبة التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة شهر واحد بحق المستدعي، مخالفًا للقانون ومستوجبًا النقض"

بعد ان حددنا مبادئ التأديب العام وأنواع العقوبات التأديبية التي حددها حصرًا القانون كما أوردناه ضمن فئتين من العقوبات. والمبدأ بأنه لا عقوبة بدون نص، فلا يمكن للإدارة إيقاع عقوبة تأديبية على الموظف لم ينص عليها القانون.

إلا أن المشرع لم يحدد بصورة حصرية أنواع المخالفات المسلكية وهذا ما يؤدي إلى انحراف السلطة أحيانًا في استعمال سلطتها الاستنسابية في تقدير المخالفة المسلكية

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 416، ت 2006/4/19، م.ق.إ، عدد 22، مجلد2، ص775

التي تستوجب المساءلة.

فقد تلجأ الإدارة إلى اتخاذ تدابير إدارية تحمل في طياتها نيةً زجرية فيكون التدبير ظاهره للمصلحة العامة وباطنه للتأديب الموظف، وهذا ما يدرج تحت مسمى التأديب المقنّع.

وهنا لا بدّ من أن نشير بأن التدابير المتعلقة بنقل الموظف أو انتدابه أو وضعه خارج الملاك إنما هي حالات قانونية أو تدابير قانونية نص عليها المشرع بحيث يمكن للإدارة ممارستها وفقاً للنص القانوني وهي ليست عقوبات تأديبية وإنما هي تدابير إدارية. كما أن الوضع بالتصرف الذي نص عليه المرسوم رقم 72\3169 المعدّل وضع من أجل تسيير المرفق العام. ولكن الإدارة في كثير من الأحيان استعملت هذه التدابير بنيةً زجرية، وهذا ما أطلق عليه القضاء الإداري تسمية "العقوبة التأديبية المقنّعة".

فما هو التأديب المقنّع وما هو مفهومه؟ ولماذا تلجأ إليه الإدارة؟ وكيف واجه القاضي الإداري هذه التدابير وتصدّى لها ضمن رقابته القضائية؟ وما هي أصول الطعن أمام القضاء الإداري؟ وما هي الضمانة لتنفيذ أحكامه؟

لذلك سوف نتناول ماهية التأديب المقنّع في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فنخصصه للطعن أمام مجلس شورى الدولة وضمان تنفيذ أحكامه.

## المبحث الثاني: ماهية التأديب المقنّع

يخضع الموظف العام للمساءلة التأديبية أو المسلكية عند ارتكابه مخالفة مسلكية أو مخالفته لأحكام القانون. فالتأديب هو الجزاء لإهمال واجبات الوظيفة العامة. أما التأديب المقنّع فهو تدبير ابتدعه الإدارة وتصدّى له القضاء الإداري. ولذلك سنعمد إلى تحديد مفهوم التأديب المقنّع في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني سنتناول أسباب التأديب المقنّع وآثاره.

## المطلب الأول: مفهوم التأديب المقنّع

إن إضفاء صبغة تأديبية على قرارات إدارية من شأنها أن تؤدي إلى انتهاك حقوق الموظف العام وضماناته الأساسية التي منحها له المشرع للدفاع عن نفسه عند توجيه أحد التهم ضده بمخالفات مسلكية، فيحق له الاطلاع على التهمة بشكل واضح

لكي يتسنى له الدفاع عن نفسه.

إن مبدأ الوجاهية وحق الدفاع ومبدأ المساواة وتأمين المحاكمة العادلة والشفافية نصت عليها المواثيق الدولية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948، كما أن الدستور اللبناني نص عليها.

والمشرع اللبناني وحرصاً منه على حقوق الموظف في محاكمة عادلة وعدم انتهاك حقوقه أو التجني عليه حدد العقوبات التأديبية بصورة حصرية في نظام الموظفين رقم 59/112، وبالتالي فإنه لا يمكن معاقبة الموظف بعقوبة لم يرد ذكرها في هذه اللائحة وهي لائحة حصرية وليست على سبيل المثال.

وقد تصدّى القضاء الإداري اللبناني للقرارات الإدارية التي تحمل في طياتها عقوبة تأديبية مقنّعة، واعتبرها بأنها تنتهك الضمانات الأساسية المكفولة للموظف فيما يتعلق بمبدأ الوجاهة وحق الدفاع وبالتالي الحق في محاكمة شفافة وعادلة، وقد أبطل هذه الأنواع من القرارات لعدم قانونيتها.

فلا توجد في لائحة العقوبات المحددة حصراً في نظام الموظفين رقم 59/112 عقوبة باسم "العقوبة التأديبية المقنّعة"!

فكيف وردت هذه التسمية؟ فهي عقوبة وليست بعقوبة!! تدبير إداري وليس تدبيراً إدارياً محضاً!

كيف استطاع مجلس شورى الدولة التحقق من وجودها؟ وما هي الصفة الحقيقية التي أعطاهها مجلس شورى الدولة لهذا النوع من القرارات التي تنطوي على طابع الزجر والمعاقبة؟

ولماذا تلجأ الإدارة إلى اتخاذ مثل هذه القرارات مع أنها يحق لها اختيار عقوبة واضحة وثابتة من ضمن لائحة العقوبات المحددة حصراً في القانون في حال ثبوت ارتكاب الموظف المخالفة المسلكية؟

لذلك سوف نتناول مظاهر العقوبة التأديبية وتعريفها في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني ظاهرة الوضع بالتصرف كوسيلة تأديبية بشكل خاص.

### الفرع الأول: مظاهر التأديب المقنّع بشكل عام

العقوبة التأديبية المقنّعة هي إجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجّه إليه

اتهامًا معيّنًا. وإن اللجوء إلى العقوبة التأديبية المقنّعة قد يكون أشدّ ألمًا وضررًا بالموظف من العقوبة العادية لأنه يؤدي إلى انتهاك كرامته البشرية التي حفظها له الدستور والإعلان العالمي لحقوق الإنسان بسبب حرمانه من حق الدفاع عن نفسه.

وقد أصبحت العقوبة التأديبية المقنّعة "الظاهرة" وبدأت تزداد فتلجأ إليها الإدارة إما من أجل الإسراع في العقاب أو لأسباب انتقامية أو شخصية أو سياسية أو لأسباب أخرى بعيدة عن المصلحة العامة.

فقد تنوعت هذه التدابير أو القرارات التي تحمل نية "عقوبة تأديبية مقنّعة" وانحرفت السلطة عن مسار المصلحة العامة التي يجب أن تأخذها دائمًا بعين الاعتبار!

وهنا يبرز دور مجلس شورى الدولة الأساسي في مراقبته القضائية على "مشروعية القرار الإداري" بإبطال القرارات ذات الطابع التأديبي المقنع بسبب عدم مشروعيتها وانتهاكها الضمانات الأساسية.

فما هي مظاهر العقوبة التأديبية المقنّعة وأشكالها؟

**أولاً: استعمال النقل وسيلة تأديبية:**

إن النقل بحدّ ذاته لا يشكّل عقوبة تأديبية للموظف، فهو غير منصوص عليه في المادة 55 من نظام الموظفين<sup>1</sup> التي حدّدت حصراً العقوبات التأديبية والتي أشرنا إليها سابقاً. فإن النقل هو تدبير إداري تتخذه الإدارة من أجل تسيير المرفق العام ويجب أن يكون معلّلاً.

فقد نصّت المادة 43 من نظام الموظفين وفي الفقرة الثانية، فيها: "يجب أن يكون النقل مبنياً على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وأن يصدر به قرار معلّل". كما نصّت المادة ذاتها على وجوب التقيد بإجراءات معيّنة في قرار النقل، واستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. والنقل على نوعين: نقل وظيفي ونقل جغرافي. (من فئة إلى فئة... أو من مكان إلى مكان).

كما يمكن أن يكون النقل من الإدارة وليس بناءً على طلب صاحب العلاقة أي الموظف، ويتم ذلك أيضاً من أجل المصلحة العامة.

<sup>1</sup> - مرسوم اشتراعي رقم 112 ت 12 - 6 - 1959، نظام الموظفين.



وبالمقابل يجب أن يكون النقل معللاً من قبل الإدارة، فيجب أن يذكر في مضمون قرار النقل الأسباب الداعية إليه سواءً كانت أسباباً شخصية أي بناءً على طلب من الموظف أو أسباباً عامة من أجل تنظيم سير المرفق العام<sup>1</sup>.

وبالتالي إن فقدان التعليل يجعل قرار النقل باطلاً لذا فإن مجلس شورى الدولة عمد في قرارات عديدة له بإبطال القرارات الفاقدة للتعليل معتبراً إياها بأنها تنطوي على عقوبة تأديبية مقنّعة لعدم استيفاء النقل لشروطه القانونية.

فإن الإدارة تلجأ إلى وسيلة النقل في بعض الأحيان لمعاقبة أحد موظفيها. وبما أن النقل بحد ذاته هو تدبير إداري وليس قراراً تأديبياً فإن انضواءه على نية الزجر يجعله بمثابة عقوبة تأديبية مقنّعة تؤدي إلى انتهاك الضمانات الأساسية للموظف المتعلقة بمبدأ الوجاهية والدفاع. فكيف عالج القضاء الإداري أي مجلس شورى الدولة هذه المسائل التي تضمنت نقلاً تأديبياً، في اجتهاداته؟

قضى مجلس شورى الدولة<sup>2</sup> بأن مرسوم نقل الموظف من الأمن العام إلى وزارة الدفاع فيه عيب تحوير السلطة. وقد استندت المحكمة إلى وقائع ثابتة لإبطاله، وإن قرار النقل يتضمن عقوبة مقنّعة ولم يتم بسبب المصلحة العامة كما أنه لم يتم تبرير أو تعليل سبب النقل، لذا اعتبر بأنه لا توجد مخالفة للأصول الجوهرية في التحقيق والحكم في القرار المطلوب إعادة المحاكمة لأجله، وردّ طلب إعادة المحاكمة لعدم توافر الشروط المنصوص عليها في المادة 98 من نظام مجلس شورى الدولة.

وقد أبطل مجلس شورى الدولة القرار الإداري القاضي بنقل موظف من فئة إلى فئة أدنى نظراً لثبوت انتفاء المصلحة العامة ولأن النقل انطوى على نية التأديب (قرار رقم 2014/124).

وبالمقابل، ردّ مجلس شورى الدولة الطعن بقرار نقل موظف بعد تحقّقه من أن النقل من وظيفة إلى أخرى ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة قد صدر وفقاً للأصول القانونية المنصوص عنها في المادة 43 المذكورة أعلاه، لا سيما لناحية مراعاته

<sup>1</sup> - مادة 43 نظام الموظفين م. إ رقم 112 - ت 12 - 6 - 1959.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 718 ت 5 - 5 - 2010 الدولة/ع. س (مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية)، تاريخ الدخول 2023/10/14.

لمسألة التعليل<sup>1</sup>، وبالتالي فإن النقل لا يخفي عقوبة تأديبية.

وفي الاجتهاد الفرنسي، قضى مجلس الدولة بأن النقل المبرر والحاصل من أجل المصلحة العامة واقع في محله القانوني وردّ الطعن المقدم أمامه.

" 4.Considérant ... que la mesure a été prise<sup>2</sup> dans l'intérêt du service ,en vue de mettre fin à des difficultés relationnelles entre Mme B ...et plusieurs de ses collègues;

.5.Considérant ,en premier lieu ,que ce changement d'affectation , qui ne présente pas le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée et dont il n'est ni démontré ni même soutenu qu'il traduirait une discrimination ,n'a entraîné pour Mme B ... ni diminution de ses responsabilités ni perte de rémunération ;qu'en second lieu ,il est intervenu au sein de la même commune et sans que soit porté atteinte aux droits statutaires ou aux droits et libertés fondamentaux de la requérante ;que ,par suite ,et alors même que cette mesure de changement d'affectation a été prise pour des motifs tenant au comportement de celle - ci ,elle présente le caractère d'une mesure d'ordre interieur ,qui ne fait pas grief et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour exès de pouvoir."... ;

وقضى مجلس شورى الدولة بأنه لا يكفي بأن يتضمن قرار النقل بأنه اتخذ لاعتبارات مستمدة من صالح الخدمة، بل "يقتضي أن يأتي القرار معللاً"، كما أوجبه المادة 43 من قانون الموظفين، لأن تعليل القرار الإداري، عندما يفرضه نص قانوني صريح يعتبر من الإجراءات الجوهرية ومنها الضمانات المقررة للموظف في إطار ممارسة حق الدفاع"، واعتبر المجلس بأن قرار النقل يخفي عقوبة تأديبية وأنه اتخذ

---

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 391 ت 4 - 4 - 2006، ل. ك/الدولة (مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية)، تاريخ الدخول 2022/12/14.

<sup>2</sup> - Conseil d'Etat No 25 ,372624 septembre ,2015 Légifrance.

لغاية غير التي خوّل القانون السلطة الحق في اتخاذها"<sup>1</sup>.

### ثانيًا: استعمال الانتداب وسيلة تأديبية

وفي هذا الموضوع قضى مجلس شورى الدولة بإبطال القرار الصادر عن رئيس مجلس الإدارة المدير العام لمؤسسة كهرباء لبنان (الذي تضمن وقف انتداب الموظف المستدعي للعمل في مؤسسة كهرباء لبنان وإعادة إلحاقه بكهرباء قاديشا وتوجيه تنبيه خطي له لعدم مراعاته أسباب اللياقة في التخاطب والتعاطي مع رؤسائه).

وقد استند القاضي الإداري لوصف التدبير إذا ما كان يشكل عملاً تأديبيًا أم إداريًا إلى النص الذي استند إليه القرار المطعون فيه لمعرفة العناصر التي بإمكانها أن تنيره على نية صاحب التدبير.

"disciplinaire et mesure hiérarchique dans la fonction droit de la fonction publique A .J . J .L .de Corail :la distinction entre mesure (1)J . DA .1967 p.3 .

وبما أنه يتبين من إحدى حيثيات القرار المطعون فيه أن الأخير اتخذ بناءً على تقرير المراقبة العامة تاريخ 2004/1/28 حول تصرف المستدعي وعدم مراعاته أساليب اللياقة في التخاطب والتعاطي مع رؤسائه.

وبما أن المستدعي يدلي بأنه تعرض للتهجم من قبل رئيسه المباشر ومن ثم إلى التهديد علانية باتخاذ أشدّ الإجراءات بحقه بغية إلحاق الضرر الكبير به بما في ذلك نقله من مكان عمله".

"وبما أنه في ضوء امتناع المستدعي ضدها<sup>3</sup> عن تبليغ القرارات الإعدادية الصادرة عن هذا المجلس، بعدما تبليغت استحضار المراجعة....، تعتبر إداءات المستدعي

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 145 ت 11 - 11 - 2014، أ. ح/الدولة (مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية)، تاريخ الدخول 2022/12/14.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 220 ت 2006/1/30، م. ق. إ، 2011، عدد 22، مجلد 1 ص 439 إ. ف/مؤسسة كهرباء لبنان.

<sup>3</sup> - م. ش. د رقم 220 ت 2006/1/30، إ. ف/مؤسسة كهرباء لبنان، م. ق. إ - 2011، عدد 22، مجلد 1، ص 439.

صحيحة، ويعتبر القرار المطعون فيه بالتالي قرارًا يخفي عقوبة تأديبية من دون مراعاة حق الدفاع، ويقتضي إبطاله لهذا السبب".

### ثالثاً: استعمال إنهاء الخدمة وسيلة تأديبية:

أبطل مجلس شورى الدولة المرسوم المتضمن إنهاء خدمة رئيس مجلس الإدارة في مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية بعدما تحقق من أن نية الإدارة كانت تنطوي على نية زجرية وفقاً للتصريحات الحاصلة من قبل الإدارة والإصلاح الإداري واعتبر المجلس بأن المرسوم المطعون فيه مستوجباً للإبطال بسبب عدم مراعاة حق الدفاع<sup>1</sup>.

وجاء في القرار "بما أن العلم والاجتهاد مستقران على اعتبار التدابير الإدارية التي تستهدف شخص الموظف بنية زجرية

mesure prise en considération de la personne du fonctionnaire  
avec intention répressive

### هي بمثابة عقوبة تأديبية مقنّعة Sanction déguisée

ويجب أن تخضع لحد أدنى من الضمانات الأساسية يستمد من مبدأي الوجاهية وحق الدفاع، وأولهما إطلاع الموظف على المآخذ المنسوبة إليه وتمكينه من ممارسة حقوق الدفاع.

(قرار هذا المجلس الرقم 6 تاريخ 16/10/1991 ل/الدولة) - وقرار مجلس القضايا الرقم 301 تاريخ 23/3/1994 م/الدولة، الجامعة اللبنانية).

### رابعاً: انقطاع الموظف عن الخدمة وإنهاء خدمته باعتباره مستقيلاً من الخدمة:

فهو يتضمن نوعاً من العقوبة لأنه يؤدي إلى حرمان الموظف من تعويض الصرف أو المعاش التقاعدي. فقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة<sup>2</sup>:

"وبما أن إنهاء خدمة الموظف باعتباره مستقيلاً من الخدمة لا يعتبر من الطرق

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 652 ت 11 - 7 - 2002، م. ف/الدولة، م. ق. إ، 2005 - عدد 17، مجلد 2، ص 1096.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 757 ت 5 - 6 - 1995 ك. ن/الدولة، م. ق. إ، 1996، عدد 9، مجلد 2، ص 589.

العادية لإنهاء الخدمة، بل هو تدبير يتضمن نوعاً من العقوبة لأنه يؤدي إلى حرمان الموظف من تعويض الصرف أو المعاش التقاعدي. وقد وصفه مجلس الشورى الفرنسي بأنه يخفي عزلاً حقيقياً.

ولذلك يجب توجيه إنذار للموظف المنقطع عن الخدمة وتنبيهه إلى الإجراءات التي يمكن أن تتخذ بحقه لإلزامه بتحديد موقفه النهائي قبل اعتباره مستقياً من الخدمة".

وإن عقوبة العزل هي من أشد العقوبات التي يمكن أن تنزل أو تتخذ بحق الموظف نظراً لما يتبعها من آثار سلبية عليه وحرمانه من حقوق أساسية له كتعويض الصرف أو المعاش التقاعدي اللذين يضمنان له حياته بعد انتهاء خدمته وحياة عائلته أيضاً.

#### خامساً: استعمال إنهاء وضع الموظف خارج الملاك وسيلة تأديبية:

أبطل مجلس شورى الدولة المرسوم المتضمن إنهاء وضع أستاذ جامعي خارج ملاك الجامعة اللبنانية، بسبب عدم مراعاة حق الدفاع ولانطوائه على عقوبة تأديبية مقنّعة فقد ورد في قراره: "وبما أنه، وإن يكن التدبير المتخذ باختصار مدة وضع<sup>1</sup> الموظف خارج الملاك عملاً بالمادة 51 من قانون الموظفين في ظاهره قراراً إدارياً فإنه يبقى في الإمكان وصفه بأنه يخفي قراراً تأديبياً، إذا اتخذ بنية زجرية:

Il en est de même ... pour les mesures qui mettent fin à une position de détachement ... Il appartient alors au juge de donner à la mesure sa véritable nature juridique en se fondant sur une analyse des données de l'espèce."

"J .L .Corail ,la distinction entre mesure disciplinaire et mesure hierarchique dans le droit de la fonction publique ,A .J .D .A ,1967 .P . P 3 .ets."

#### سادساً: استعمال الإجازة الإدارية وسيلة تأديبية:

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 484 ت 8 - 5 - 2002، م. أع/الدولة، م. ق. إ، 2005 - عدد 17، مجلد 2، ص 756.

إن الإجازة الإدارية هي حق من حقوق الموظف نص عليها القانون والغاية منها منح الموظف فترة راحة واستجمام تتيح له استعادة نشاطه وتجديده. وقد نصت عليها المادة 35 من نظام الموظفين تحت عنوان "الإجازات الإدارية".

وإذا كانت الإجازة الإدارية أعطيت للموظف بهدف الاستفادة من الراحة والاستجمام،

وإذا كانت الموائيق الدولية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان تنص على الحق بالإجازة والراحة،

فكيف يمكن للإدارة أن تفرض على الموظف إجازة إدارية ودون طلب منه! وهو ما يسمى "بالإجازة القسرية". وفي هذا السياق قضى مجلس شورى الدولة بأن فرض الاستفادة من الإجازة الإدارية على الموظف هو بمثابة تدبير تأديبي، مما يؤدي إلى إبطال قرار الإدارة بسبب تجاوز حد السلطة.

كما أن المستدعي لم يتنازل عن مراجعته<sup>1</sup>.

نجد في هذا القرار بأن مجلس شورى الدولة اعتبر أن فرض الإجازة هو بمثابة "إجازة قسرية" وهي تتنافى مع الغاية من الإجازة التي تهدف إلى الراحة والاستجمام. وإن انقضاء مهلة الإجازة وعودة الموظف إلى عمله لا يؤثر على حقه بالطعن لأنه لم يتنازل عن حقه كما أن الإدارة لم تسحب قرارها المطعون به.

نلاحظ بأن مجلس شورى الدولة يؤكد في قراراته على حق الموظف بالاستفادة من إجازاته الإدارية وفقاً لما نص عليه القانون وأنه لا يجوز للإدارة أن تتعسف في هذا الحق فكيف إذا قامت الإدارة بإلزام الموظف "بالإجازة قسرية" ودون طلب منه فإن هذا الأمر مخالف للقانون ما يعرّض قراراتها إلى الإبطال أمام مجلس شورى الدولة بسبب تجاوز حد السلطة.

**الفرع الثاني: ظاهرة الوضع بالتصرف أو الوضع تحت التصرف واستعماله وسيلة تأديبية مقننة:**

لقد توالى القرارات الإدارية بالوضع بالتصرف وأصبحت "دارجة" ويعرّف المرجع القانوني السيد

<sup>1</sup> - م. ش. د 404 ت 8 - 3 - 95، ب. ج/الدولة، م. ق. إ، عدد 9، 1996، مجلد 2، ص 370.

إدمون نعيم عبارة "موضوع بالتصرف" بأنها تعني ان الموظف لا يزال في الإدارة من دون مركز ويتقاضى راتبه بانتظار قرار السلطة بنقله إلى مركز آخر أو إحالته إلى المجلس التأديبي إذا كان قد ارتكب ذنبًا. ويشير نعيم إلى ان القانون يمنع الإدارة من الإقالة الاعتبائية، وذلك بحصر إقالة الموظفين بقرار من المجلس التأديبي، موضحًا ان إقالة موظف من دون قرار من هذا المجلس تتيح له مقاضاة الدولة والحصول على تعويضات. وتجنبًا لهذه التعقيدات، أو لأسباب تتعلق بالوضع السياسي، عمدت الحكومات المتعاقبة إلى وضع الموظفين بالتصرف عند كل تغيير في السلطة<sup>1</sup>

فما هو الوضع بالتصرف؟ هل هو عقوبة تأديبية *Sanction disciplinaire* نص عليها قانون الموظفين ضمن العقوبات التي حددها حصرًا في المادة 55 أم هو تدبير إداري يحق للإدارة اتخاذه من أجل تسيير المرفق العام! مما لا شك فيه بأن الوضع بالتصرف لم يرد النص عليه كعقوبة تأديبية من بين العقوبات الواردة في نظام الموظفين رقم 59/112. كما أن القانون نص على حالات قانونية معينة للموظف كالانتداب<sup>2</sup> والاستيداع والوكالة والوضع المؤقت خارج الملاك ولم ينص قانون الموظفين على حالة الوضع بالتصرف.

إن المشرع بموجب القانون رقم 86/40 الصادر بتاريخ 14 - 6 - 86 ألغى نص المادتين الثالثة والرابعة من مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 3169 تاريخ 72/4/29 (تعديل بعض أحكام نظام الموظفين)، بحيث أجاز إعفاء الموظف من الفئة الأولى من مهام وظيفته (بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء)، ليقوم بإحدى المهام المحددة (في المادة 3 الجديدة)، وتعتبر وظيفته في هذه الحالة شاغرة:

ومن الحالات الثلاثة التي حددتها المادة 3 حالة الوضع تحت تصرف الوزير التابع له أو رئيس مجلس الوزراء أو أي من سائر الوزراء.

فهل تقيّد الإدارة بالشروط المفروضة لاتخاذ تدبير الوضع بالتصرف؟ أم أنها حوّرت الغاية التي هدف إليها المشرّع؟

<sup>1</sup> - جريدة الشرق الأوسط، تاريخ الدخول 12-11-1-2015.

<sup>2</sup> - مادة 49 مرسوم اشتراعي رقم 112 ت 12 - 6 - 59 نظام الموظفين.

نصّت المادة 49 من نظام الموظفين على الحالات القانونية التي يمكن أن يوجد فيها الموظف، فجاء فيها: "فيما عدا حالات الأصالة والوكالة والانتداب لا تعتبر قانونية أيّة حالة أخرى للموظفين العاملين كالوضع تحت تصرف وزير أو إدارة ما باستثناء الحالات الأخرى التي نصّ عليها القانون".

إن هذه المادة منعت حالة الوضع بالتصرف إلا أنها عادت وأوردت " باستثناء الحالات الأخرى التي نصّ عليها القانون". فعند وجود نصّ صريح بإمكانية وضع الموظف بالتصرف لا يمكن القول بعدم مشروعية قرار الإدارة إذا ما مارست عملها ضمن الأصول القانونية.

لذا فإن مجلس شورى الدولة يُبطل قرار الوضع بالتصرف إذا لم يكن مستندًا إلى أساس قانوني صحيح أي إلى نص قانوني واضح وصريح يجيز ذلك.

أما مسألة وضع الموظف من الفئة الأولى بالتصرف فهذه المسألة ورد فيها نص قانوني صريح بحيث سمح للإدارة إعفاء الموظف من الفئة الأولى من مهام وظيفته "والوضع تحت تصرف الوزير التابع له أو رئيس وسائر الوزراء لمدة سنتين" (فقرة ج من المادة 3 من القانون المنفذ بمرسوم رقم 3169 وتعديلاته ت 29 - 4 - 1972)<sup>1</sup>.

وجاء القانون 40 الصادر بتاريخ 14 - 6 - 86 وعدل القانون المنفذ بمرسوم رقم 72/3169، وقد حدّد المشرّع الشروط القانونية لإمكانية الإعفاء من المهام والوضع بالتصرف. ولم يشر القانون إلى أن هذا التدبير هو بمثابة عقوبة تفرض على الموظف من الفئة الأولى.

إلا أن هذا القانون استعمل كأداة زجرية من قبل الإدارة لإقصاء من لا تراه مناسبًا في وظيفته أو لأية أسباب أخرى سواء كانت للإصلاح الإداري أم لغايات شخصية فقد أصدرت الإدارة قرارات عديدة بوضع موظفين من الفئة الأولى (مدراء عامين) بهدف الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد مستعملة وسيلة الوضع بالتصرف كأداة زجرية وعقوبة تأديبية مع أن المشرّع لم ينص على هذه الصفة الزجرية لحالة الوضع بالتصرف. فتكون الإدارة انتهكت أهم الضمانات التي يؤمنها النظام التأديبي للموظفين

<sup>1</sup> - منشور في ج. ر عدد 38 ت 11 - 5 - 1972، وتعديل بموجب القانون رقم 40 ت 14 - 6 - 86 (ج. ر عدد 40 ت 2 - 10 - 86).



ألا وهي مبدأ الوجاهية وحق الدفاع، وأساءات استعمال سلطتها.

وقد أبطل مجلس شورى الدولة عدة قرارات تتعلق بإعفاء موظفي الفئة الأولى من مهامهم الأساسية ووضعهم بالتصرف لأن التدابير التي اتخذت بحقهم تخفي نية الإدارة بمعاقتهم وإغفال تلك القرارات الضمانات الأساسية التي يجب مراعاتها وهي حق الدفاع الذي تم إغفاله.

### ومن هذه القرارات:

دعوى السيد محمد عبيد، ففي تاريخ 15-1-1999 صدر المرسوم رقم 119 بإعفاء السيد محمد عبيد من وظيفته كمدير عام لوزارة الإعلام ووضعه بالتصرف رئيس مجلس الوزراء وإنهاء خدمته كمفوض حكومة لدى تلفزيون لبنان، فتقدم المدير العام محمد عبيد إلى مجلس شورى الدولة طالبًا بإبطال هذا المرسوم، فصدر عن المجلس الحكم رقم 479 تاريخ 7-5-2002 قضى بإجابة طلبه وأبطال المرسوم رقم 119\99. فتقدمت الدولة بطلب إعادة المحاكمة. فصدر عن المجلس القرار رقم 258 تاريخ 12-1-2004 الذي رد طلب إعادة المحاكمة لعدم توفر أسبابه. وبهذا أصبح قرار إبطال المرسوم نهائيًا وغير قابل للطعن. ويحوز قوة القضية المحكوم بها. فأصبح من الواجب على الإدارة تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة الحائز على قوة القضية المقضية، خاصة وأن الوضع بالتصرف يوازي في خطورته قرار الإحالة على التقاعد، لأن الموضوع بالتصرف ينتظر مرور الأيام التي ستوصله إلى بلوغ السن القانوني للإحالة الحقيقية على التقاعد<sup>1</sup>.

جاء في قرار لمجلس شورى الدولة<sup>2</sup>: "إن السلطة الاستثنائية الممنوحة للإدارة بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم الرقم 3169 تاريخ 29/4/1972 المعدل بالقانون الرقم 40 تاريخ 14/6/1986 بإعفاء موظفي الفئة الأولى من مهامهم الأساسية، ليست سلطة كيفية أو تعسفية، فإن حق الإدارة في ممارستها يتمثل في تقدير ملاءمة اتخاذ التدابير في ضوء الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة ومن أجل حسن تنظيم وسير المرفق العام، ويبقى للقضاء الحق في مراقبة

<sup>1</sup> - عصام اسماعيل، كيف نلزم الإدارة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات [www.beirut.center.net](http://www.beirut.center.net) (2019)

<sup>2</sup> - م. ش. د، رقم 479 ت 7 - 5 - 2002، م. ع/الدولة، 2005، م. ق. إ، مجلد 2، ص 739.

استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يُبنى عليها التدبير المتخذ.

- إنه يعود للقضاء التحري عن النية الحقيقية للإدارة بغية تحديد الوصف القانوني للتدبير المشكو منه بأنه مجرد تدبير إداري متخذ لتأمين حسن سير المرفق العام، أم أنه تدبير زجري يستهدف الموظف بشخصه ويعتبر عقوبة تأديبية مقنعة.

- إن المرسوم المطعون فيه جاء ضمن التدابير التي اتخذت بحق بعض موظفي الفئة الأولى التي وصفت بالإصلاح الإداري، والتي بُنيت على تقارير الهيئات الرقابية ولا سيما مجلس الخدمة المدينة - والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة حول أوضاع القيادات الإدارية في الدولة

- إن المرسوم المطعون فيه يعتبر، والحال هذه، من التدابير المبنية على اعتبارات ذاتية للشخص موضوع التدابير، والتي يجب أن يراعى فيها حق الدفاع، مما يقتضي معه إبطال المرسوم المطعون فيه بسبب عدم مراعاته مبدأ حق الدفاع<sup>1</sup>.

وأما دافع مجلس شورى الدولة نحو "إهدار قانون الوضع بالتصرف وتجريده من قيمته، فهو رغبته في إعلاء مبدأ المشروعية، لذلك نجده يتخذ وبدون تردد الموقف الجازم في تقليص مدى النص عندما يتعارض مع المبادئ العامة للقانون<sup>2</sup>.

وأكد مجلس شورى الدولة بأن هذه التدابير التي تحمل في طبيعتها نية زجرية وبالتالي عقوبة تأديبية مقنعة، كحالة الوضع بالتصرف واستعماله كعقوبة "هي فئة جديدة من التدابير التي تقع بين التدابير التأديبية والتدابير الإدارية التسلسلية"<sup>3</sup>.

وفي موضوع الوضع بالتصرف أيضًا وتضمنه عقوبة مقنعة:

- (قرار مجلس شورى الدولة رقم 67 23 - 10 - 2001، ر.ع/الدولة)

- (م. ش. د. رقم 479 ت 7 - 5 - 2002 م.ع/الدولة، م. ق. إ، 2005،

مجلد، 2 ص 739)

<sup>1</sup> - دعوى م. ع/الدولة. (سبق ذكره).

<sup>2</sup> - عصام اسماعيل، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - م. ش. د رقم 483 ت 8 - 5 - 2002، خ. ب م/الدولة، م. ق. إ، 2005، مجلد 2، ص 751.

وبالمقابل فإن الإدارة قد تلجأ إلى تنظيم دوائرها ولا يكون إجراءاتها مخالفاً للقانون. فعندما تقوم الإدارة بإعادة تنظيم لدوائرها، يعين رئيس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الخدمة المدنية ورئيس إدارة التفتيش المركزي لجنة أو لجاناً تتولى القيام بدراسات في داخل الوحدة الإدارية وتتناول هذه الدراسة المهام الموكولة إلى الوحدة الإدارية وعدد الموظفين اللازمين للقيام بهذه المهام وكفاءاتهم العلمية والمسلكية بغية تحديد الوظائف الفائضة. ثم تضع الإدارة المختصة مع هيئة التفتيش المركزي جدولاً بعدد من الموظفين يعادل عدد الوظائف الفائضة.

فالإدارة يحق لها إعادة تنظيم دوائرها ولكن عندما تصدر قرارات مخالفة للقانون فيحق لها الرجوع عن قرارها المخالف أيضاً ضمن مهلة محددة.

وفي قرار لمجلس شورى الدولة قضى بأن التدبير المتخذ من قبل الإدارة بهدف إعادة تنظيم دوائرها لا يتضمن عقوبة مقنّعة.

وقد جاء في القرار: "إن وضع المستدعي بتصرف المديرية العامة لتعاونية موظفي الدولة هو فعلياً إلحاق من وزارة إلى مؤسسة عامة إدارية وهذا الإلحاق هو من الحالات التي لم ينص عليها القانون والتي تحظرها المادة 49<sup>1</sup> من نظام الموظفين، والتي لا يترتب عليها أية حقوق مكتسبة ويمكن الرجوع عنها في أي وقت.

وبما أنه وسنذاً لكل ما تقدم يكون القرار المطعون فيه<sup>2</sup> واقعاً في موقعه القانوني الصحيح.

وبما أنه لا يتبين أن القرار المطعون فيه يخفي عقوبة تأديبية لأنه يندرج في إطار أعمال تنظيم الإدارة لدوائرها فضلاً عن عدم وجود أية حقوق مكتسبة تخول المستدعي البقاء في المركز الملحق به"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 49 من نظام الموظفين م. إ. ر رقم 112 ت 12 - 6 - 1959: "فيما عدا حالات الأمانة والوكالة والانتداب لا تعتبر قانونية أية حالة أخرى للموظفين العاملين كالوضع تحت تصرف وزير أو إدارة ما باستثناء الحالات الأخرى التي نص عليها القانون".

<sup>2</sup> - المتضمن إعادته إلى إدارته الأساسية في وزارة التربية الوطنية.

<sup>3</sup> - م. ش. د رقم 519 ت 14 - 6 - 2006 ع. ع/تعاونية موظفي الدولة م. ق. إ، 2011، عدد 22، مجلد 2، ص 995.

ويتبين من خلال هذا القرار بأن "الإلحاق" هو حالة غير قانونية لأنها لم ترد في المادة 49 من نظام الموظفين ويحق للإدارة الرجوع عن قرارها المخالف خلال مهلة دون ترتب أية حقوق مكتسبة. وإن القرار لا يخفى عقوبة مقنّعة لأنه اتخذ من أجل تنظيم الإدارة لدوائرها وذلك وفقاً للأصول القانونية.

خلاصة القول إن الوضع بالتصرف لغير الغاية التي أرادها المشرع وانحرفت الإدارة عن استعمال سلطتها في تطبيق هذا التدبير، فما هي الأسباب الحقيقية لاستعمال التأديب المقنّع؟ وما هي آثار هذا النوع من التأديب؟

### **المطلب الثاني: أسباب التأديب المقنّع وآثاره**

إذا رجعنا إلى العقوبات التأديبية المقنّعة التي تلجأ إليها الإدارة لوجدنا أن الأسباب والمبررات التي تدعو إلى اللجوء إليها كثيرة.

ويكون القضاء الإداري المرجع المختص للفصل فيما إذا كانت الأسباب التي دعت الإدارة إلى اتخاذها صحيحة أم لا؟ وفيما إذا كان ثمة انحراف في السلطة أو إساءة استعمالها وإذا كان القرار الإداري يحمل في طياته عقوبة مقنّعة، وبالتالي يعتبر في هذه الحالة غير مشروع.

"فالعقوبات المقنّعة" هي ابتكار الإدارة وصنعها، وكشف عنها القضاء وأطلق عليها هذه التسمية وكان ذلك من جراء الطعون المقدمة إليه من الموظفين الذين طالتهم هذه القرارات الإدارية المشوبة بعيب يؤدي إلى إبطالها.

وإن بعض القرارات التي تلجأ إليها الإدارة تكون مبرراتها وأسبابها صحيحة، إلا أن الإدارة لم تتبع الإجراءات التي حددها القانون ولذلك فهي تدخل في زمرة العقوبات المقنّعة. لذلك سنتناول في هذا المطلب أسباب التأديب المقنّع في فرع أول وآثاره في فرع ثان.

### **الفرع الأول: أسباب التأديب المقنّع**

تنوعت أسباب التأديب المقنّع فمنها ما يعود لأسباب ذاتية شخصية وكيدية نظراً لسوء العلاقة بين الرئيس والمرؤوس ومنها ما يتعلق بالفساد والإصلاح الإداري، أو بدافع التشفي والانتقام أو رغبة الإدارة في عدم تطبيق الإجراءات التأديبية الروتينية

المعقدة التي تستغرق وقتاً.

### أولاً: أسباب شخصية أو ذاتية

يمكن أن تؤدي سوء العلاقة بين الرئيس والمروّوس إلى اتخاذ هذه التدابير الإدارية المطوية على نية زجرية.

واعتبر مجلس شورى الدولة بأن القرار المطعون فيه، الذي ينطوي على عقوبة تأديبية، اتخذ بسبب استناده إلى تقرير المراقبة العامة حول تصرف المستدعي وعدم مراعاته أساليب اللياقة في التخاطب والتعاطي مع رؤسائه.

فورد في قراره<sup>1</sup>: "وبما أنه يتبين من إحدى حيثيات القرار المطعون فيه أن الأخير اتخذ بناءً على تقرير المراقبة العامة تاريخ 2004/1/28 حول تصرف المستدعي وعدم مراعاته أساليب اللياقة في التخاطب والتعاطي مع رؤسائه.

وبما أن المستدعي يدلي بأنه تعرّض للتهجم من قبل رئيسه المباشر ومن ثمّ إلى التهديد علانية باتخاذ أشد الإجراءات بحقه بغية إلحاق الضرر الكبير به بما في ذلك نقله من مكان عمله.

وبما أنه في ضوء امتناع المستدعي ضدها عن تبليغ القرارات الإعدادية...، تعتبر إدلاءات المستدعي صحيحة، ويعتبر القرار المطعون فيه بالتالي قراراً يخفي عقوبة تأديبية من دون مراعاة حق الدفاع، ويقتضي إبطاله لهذا السبب".

يتضح بأن أسباب التدبير المتخذ بحق المستدعي (وهو وقف انتدابه) قد اتخذ بسبب سوء العلاقة بين الرئيس المباشر ومروّوسه، وإساءة التخاطب والتعامل بين الطرفين.

- أبطل مجلس شورى الدولة قرار إنهاء المستدعي من مهام وظيفته الأساسية كمدير عام لمصلحة سكك الحديد والنقل المشترك، ووضعه بتصرف وزير النقل لمدة سنتين.

وقد اعتبر بأن هذا التدبير يقع في تحديده بين التدبير التسلسلي والتدبير التأديبي وأن له صيغة تأديبية فيخضع بالتالي لمعاملات تأديبية أساسية وجوهرية وهي الاطلاع

---

<sup>1</sup> - م.ش.د رقم 220 ت 30 - 1 - 2006، إ.إ/مؤسسة كهرباء لبنان م.ق.إ، 2011، عدد 22، مجلد 1، ص 439.

المسبق للموظف على الملف ليتمكن من الدفاع عن نفسه وتقديم كل ما لديه من دفعات ووثائق.

- وجاء في القرار: "وبما أنه ثابت من أقوال الفريقين أن المرسوم المطعون فيه لم يسبقه أي تحقيق مع المستدعي الذي لم يتبلّغ أي مأخذ من المآخذ التي من شأنها أن تبرر إعفائه من مهام وظيفته.

وبما أن وضع المستدعي بتصرف الوزير دون أي مبرر أو سبب قانوني يؤدي إلى اعتبار أن هذا القرار اتخذ بالنظر لشخصه مما يستتبع وجوب اطلاعه على هذه الأسباب والمبررات سيما وأن هذا المفهوم لعقوبة غير تأديبية أصبح شرطاً أساسياً لتطبيق مبدأ حق الدفاع في الوظيفة العامة.

وبما أن معاقبة تصرف موظف يفترض وجود تحقيق اطلع عليه وتمكن من ممارسة حق الدفاع إزاءه سيما وأن حق التقدير في ممارسة السلطة الاستثنائية لإعفاء موظف من مهام وظيفته ليس مطلقاً أو تعسفياً بل يبقى خاضعاً لرقابة القضاء لمعرفة ما إذا كانت المعاملات الجوهرية قد طبقت قبل اتخاذ التدبير المشكوك منه".

وبما أن المرسوم المطعون فيه بعدم مراعاة حق الدفاع يكون مستوجباً الإبطال لهذا السبب"<sup>1</sup>.

وقد قضى مجلس شورى الدولة في قرار له بهذا الموضوع بإبطال القرارات المطعون فيها المتعلقة بنقل الموظف وإنهاء تكليفه نظراً لاحتوائها على عقوبة تأديبية مقنّعة ولا اتخاذها لغاية غير تلك التي خولها القانون للسلطة الإدارية<sup>2</sup>.

ومن المؤكد أن بعض تصرفات الإدارة (كنقل الموظف)، لا تعتبر بحسب الأصل عقوبة مقنّعة إلا أن هذا لا يمنع من اعتبارها عقوبات تأديبية مقنّعة إذا ما أساءت الإدارة استعمال سلطتها بخصوصها.

يمكن أن يكون التأديب المقنّع لأسباب تتعلق بالانتقام والتشفي، فقد جاء في

---

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 36 ت 17 - 10 - 1996 إ. ش/الدولة، م. ق. إ، 1998، عدد 12، مجلد 1، ص 60.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 145 ت 11 - 11 - 2014، مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية، (غير منشور)

## قرار لمجلس شورى الدولة:

- "وبما أن اجتهاد هذا المجلس مستقرّ على اعتبار أن القيود القانونية الموضوعة للنقل ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة تخرج عن نطاق التدابير الداخلية، وتجعل النقل خاضعاً لرقابة القضاء الإداري. وهذه القيود تمنع النقل الكيفي الذي يخفي تأديباً أو الذي يتخذ بقصد الانتقام مما يجعل التدبير مستوجباً للإبطال وإن استشارة مجلس الخدمة المدنية تعتبر من الأصول الجوهرية ومعاملة أساسية وضرورية تلزم الوزير باستطلاع رأي ذلك المجلس تحت طائلة إبطال قراره"<sup>1</sup>.

- غاية التشفي والانتقام: اعتبر مجلس شورى الدولة أن قرار النقل المطعون فيه هو نقل إداري ولا يخفي نقلاً تأديبياً ولم يتخذ بدافع الانتقام أو التشفي فورد في القرار: "وبما أن القرار المتخذ لا يعتبر من هذه الزاوية نقلاً تأديبياً بل نقلاً إدارياً مستمداً من صالح الخدمة وبالتالي واقعاً في موقعه القانوني، كما أنه ليس ما يثبت في الملف أن الإدارة قد اتخذت هذا القرار بدافع التشفي والانتقام"<sup>2</sup>.

ولكن وعلى الرغم من أن القرار لا يخفي نقلاً تأديبياً إلا أن مجلس شورى الدولة عاد وأبطله نظراً لإغفاله مسألة التعليل وهي معاملة جوهرية فرضها القانون بموجب المادة 43 من نظام الموظفين ولا يجوز للإدارة تخطئها والتغافل عنها في مسألة النقل.

### ثانياً: الأسباب المتعلقة بالإصلاح الإداري ومكافحة الفساد:

إن عدة قرارات صادرة عن الإدارة انطوت على نية زجرية، وكانت بهدف الإصلاح الإداري وقد برز ذلك في قرارات عديدة تم الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة الذي اعتبرها مخالفة لحق الدفاع وأبطلها، "وبما أن التصريحات... التي نقلتها وسائل الإعلام... وقد استند قرار مجلس الوزراء المتخذ في 99/1/7 الذي بُني عليه المرسوم المطعون فيه إلى تقريره الذي أعده بعد استطلاع رأي الجهات الرقابية المختصة ولا سيما مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة، لا

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 635 ت 24 - 6 - 1999 ع. ق/الدولة، م. ق. إ، 2003، عدد 14، مجلد 2 ص 699.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 391 ت 4 - 4 - 2006، مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية، 22-

سيّما وأن المستدعي ضدها لم تبرز أي توضيح أو نفي لصحة هذه التصريحات وقد نقل وزير الإعلام عن رئيس مجلس الوزراء...<sup>1</sup>.

- وفي قرار آخر لمجلس شورى الدولة: "وبما أن المرسوم المطعون فيه جاء في سياق التدابير التي اتخذتها الحكومة تنفيذاً لبيانها الوزاري عن "إشاعة أجواء الحرب على الفساد والهدر والحرص على انتهاج سياسات تكّرس عزم الحكومة على استئصال هذه الآفة من الحياة العامة"، والتي شرحها كل من رئيس مجلس الوزراء ووزير الإصلاح الإداري في تصريحهم إلى وسائل الإعلام... " هذا القرار يعالج مسألة إنهاء وضع المستدعي خارج الملاك كعقوبة تأديبية"<sup>2</sup>.

"... فضلاً عن أن المرسوم قد جاء ضمن التدابير التي أعطيت تسمية: إعفاءات وتدابير إصلاح إداري تحت شعار وضع حد للفساد وهدر الأموال وملاحقة بعض الموظفين، الأمر الذي يعتبر ماساً بشخص المستدعي وسمعته"<sup>3</sup>.

إن أسباب التأديب المقنع هنا واضحة تماماً وهي بهدف مكافحة الفساد وهدر المال العام أي بنية الإصلاح الإداري، فإن القرار المطعون فيه يتضمن إنهاء مهام المستدعي ووضعه بتصرف مجلس الوزراء وهو ينطوي على عقوبة تأديبية للأسباب التي ذكرناها أعلاه.

وأيضاً قرار مجلس شورى الدولة رقم 2002/479 المتضمن إعفاء المستدعي من مهام وظيفته كمدير عام للإعلام ووضعه بتصرف رئيس مجلس الوزراء، وإنهاء خدمته كمفوض للحكومة لدى تلفزيون لبنان، فإن السبب أيضاً هو الإصلاح الإداري وهي "تدابير بُنيت على تقارير الهيئات الرقابية حول أوضاع القيادات الإدارية في الدولة"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 652 ت 11 - 7 - 2002، م. ف/الدولة، م. ق. إ، 2005، عدد 17 مجلد 2، 1096.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 484 ت 8 - 5 - 2002 م. أ/ع/الدولة، م. ق. إ، 2005، عدد 17، مجلد 2، ص 756.

<sup>3</sup> - م. ش. د رقم 67 ت 23 - 10 - 2001 ر. ع/الدولة، م. ق. إ، 2005، عدد 17، مجلد 1، ص 25.

<sup>4</sup> - م. ش. د رقم 479 ت 7-5-2002 م. ع/الدولة، م. ق. إ، 2005، عدد 17، مجلد 2، ص 739.



### ثالثاً: رغبة الإدارة في عدم تطبيق الإجراءات التأديبية الروتينية المعقدة:

في هذه الحالة يكون الموظف قد ارتكب بالفعل خطأً مسكلياً إدارياً يستوجب مساءلته تأديبياً ولكن الإجراءات المعقدة للتأديب تجعل الإدارة تتخذ الإجراءات السريعة التي تراها حلاً لهذا الخطأ، وقد يكون هدف الإدارة تحقيق المصلحة العامة إلا أن الأسلوب الذي اتبعته غير صحيح.

فالإدارة قد تلجأ في بعض الأحيان، وتجنباً منها الخوض بالإجراءات والتفصيلات التي يضعها المشرع غالباً من أجل فرض العقوبة التأديبية، إلى اتخاذ إجراءات تتسم بالسهولة والسرعة وتكون من ضمن صلاحياتها المقررة قانوناً، تهدف من ورائها إبعاد الموظف المخطيء دون أن تقحم نفسها في الأصول والإجراءات التأديبية فتحقق ما تصبو إليه ومن دون أن تتقيد بحقوق الدفاع أو ضمانات التأديب الأخرى<sup>1</sup>.

فالموظف الذي اعتاد على ارتكاب المخالفات التأديبية وقامت الإدارة بمعاقبته أكثر من مرة واستمر في ارتكاب المخالفات، فقد تقوم الإدارة بنقله إلى جهة أخرى أو إلى وظيفة أخرى أدنى من وظيفته بسبب تلك المخالفات ولكن هذا الإجراء لا يحل المشكلة وعلى الإدارة تطبيق الإجراءات التي نص عليها القانون فلا تقوم هي أيضاً بتدابير مخالفة للقانون لتعالج خطأً إدارياً ارتكبه الموظف.

وجاء في قرار لمجلس شوري الدولة: "وبما أن العقوبة المقنّعة التي فرضت على المستدعي. لا يمكن إلا أن تكون غير شرعية لأنها ناجمة عن تحوير في السلطة، متمثل في رغبة الإدارة بالتنصّل من اتباع الأصول المتعلقة بالقضايا التأديبية"<sup>2</sup>.

لقد تناولنا بعض المظاهر والأشكال للعقوبة التأديبية المقنّعة التي تؤثر سلباً على الموظف، فما هي آثار التأديب المقنّع؟

### الفرع الثاني: آثار التأديب المقنّع:

إن لجوء الإدارة إلى تدابير تأديبية مقنّعة يؤدي إلى انتهاك الضمانات الأساسية

<sup>1</sup> تغريد النعيمي، مبدأ المشروعية في النظام التأديبي للوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط2013، ص 327

<sup>2</sup> م. ش. د رقم 718 ت 5 - 8 - 2010، الدولة/ع. س، م.م.ق - الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-5-22

الممنوحة للموظف العام المتعلقة بمبدأ الوجاهية وحق الدفاع ووجوب تعليل القرار الإداري عندما ينص القانون على ذلك.

وإذا لم ينص القانون على إلزامية التعليل، فإن القرار يجب أن يستند إلى أسباب جديدة.

كما يؤدي القرار المتخذ بنية زجرية إلى أضرار مادية أو معنوية على حدٍ سواء، إذ إنه من شأن القرار الإداري المقنّع الإساءة إلى سمعة وكرامة الموظف والتأثير على مركزه القانوني والوظيفي والاجتماعي وقد عرّف قانون الموجبات والعقود الضرر المعنوي أو الأدبي كما عرّفه الاجتهاد، فما هو الضرر المادي والضرر المعنوي الذي يصيب الموظف من جزاء العقوبة التأديبية المقنّعة؟ وما هي الضمانات التي منحها المشرّع للموظف العام؟

#### أولاً- الضرر المادي والمعنوي.

##### أ- الضرر المادي

إن الضرر المادي يتعلق بمصالح مالية داخلية في الذمة المالية للمتضرر فينتقص منها أو يعدمها، كما يمسّ بالممتلكات فيعطبها أو يتلفها.

وفي حال كان الضرر يمسّ بسلامة الإنسان في حياته أو جسده فيعتبر إيذاءً للشخص المعتدى عليه.

فالضرر المادي يشكل تعدّيًا على حق من حقوق الإنسان في سلامة نفسه أو ممتلكاته.

وفيما يتعلق بالوظيفة العامة ومسألة تأديب الموظف وفرض عقوبة تأديبية عليه عند مخالفته الأصول القانونية وثبوت المخالفة المسلكية فإنّ صرف الموظف من الخدمة مثلاً أو اعتباره مستقياً بسبب غيابه دون مبرر لأكثر من 15 سنة يؤدي إلى توقيف راتبه وصرفه وإذا كان الصرف مستنداً إلى أساس غير صحيح فإنّ الموظف يكون قد أصيب بضرر مادي يتمثّل بفقدان الراتب. إضافةً إلى المسّ بسمعته والتسبب بضرر معنوي له.

وفيما يتعلق بمسؤولية الدولة عند حدوث ضرر ناجم عن تنفيذ أشغال عامة مثلاً، تسبب بإصابة أشخاص، فإنّ الدولة ملزمة بالتعويض عن الضرر ودفع النفقات

اللازمة للعلاج أو دفع التعويض في حال التسبب بوفاة أحدهم.

فالضرر المادي يقع إما على سلامة الأشخاص أو على ممتلكاتهم كقيام الدولة بشقّ طريق أدت إلى حرمان شخص من الانتفاع من عقاره.

وفي جميع الأحوال إن التعويض عن الضرر يكون إما عن الضرر المادي أو الضرر المعنوي أو الألم النفسي وقد يكون التعويض عن الضررين معاً. ففي حالات الوضع تحت التصرف لموظف من الفئة الأولى أدت قرارات الوضع تحت التصرف إلى التسبب بضرر مادي متمثّل بإعفاء من المهام والوظيفة، وإلى ضرر معنوي أدرّ على سمعة الشخص الموضوع بالتصرف، ففي بعض القرارات أقرّ مجلس شورى الدولة بوجود ضرر مادي ومعنوي في مسألة الوضع بالتصرف وإخفاء عقوبة تأديبية مقنّعة ووجوب التعويض عن الضرر).

وبالفعل فإن المادة 134 من قانون الموجبات والعقود، وكذلك المادة 263 منه، اعتبرتا أنه يعتد بالضرر المعنوي كما يعتد بالضرر المادي، وأضافت المادة 263 شرط أن يكون تقدير قيمته بالنقود ممكناً على وجه معقول.

#### ب-الضرر المعنوي:

يمكن تعريف الضرر المعنوي بأنه الأذى الذي يلحق بغير ماديات الإنسان فيمسّ بمشاعره أو بإحساسه أو بعاطفته أو بنفسه أو بمكانته العائلية أو المهنية أو الاجتماعية محدثاً الألم النفسي أو الشعور بالانتقاص من قدره.

فالضرر المعنوي هو، إما الألم *la douleur* الناجم من المساس بالمشاعر أو بالمكانة من جرّاء عمل غير محقّ يأتيه الفاعل، أو الاضطراب الذي يحدثه في كيان الإنسان ومكانته مما يؤثر على سمعته وحياته

وقد ورد في قرار لمجلس شورى الدولة يتعلق بإنهاء خدمة رئيس المجلس التنفيذي للمكتب الوطني للأدوية ووضعه بالتصرف، والتدبير بمثابة عقوبة تأديبية مقنّعة،: "... ممّا ألحق الأذى بشخص المستدعي وسمعته من جرّاء هذا التدبير"<sup>1</sup>.

فإن الوضع بالتصرف بعد إنهاء الخدمة أضرّ بسمعة الشخص الموضوع

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 201 ت 27 - 12 - 2004، ق. ح/الدولة، م.م.ق -الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-5-22

بالتصرّف والسمعة هي من الضرر المعنوي المتجسّد بالألم النفسي وليس المادي. وقضى مجلس شورى الدولة في قراره المذكور أعلاه بإبطال المرسوم المطعون فيه المتضمن إنهاء خدمة المستدعي وذلك بسبب عدم مراعاته حق الدفاع.

### ثانيًا: التعويض عن الضرر المادي والمعنوي:

إن المطالبة بالتعويض عن الضرر المادي أو المعنوي تقتضي حصول الضرر فعليًا. وقضى مجلس شورى الدولة بأن قرار نقل الموظف من وظيفته لم يلحق به أي ضرر مادي أو معنوي لذا ردّ طلب التعويض، وجاء في القرار:

"وبما أنه لجهة طلب المستدعي التعويض عليه عما لحقه من ضرر مادي ومعنوي من جرّاء القرار المطعون فيه، فإن هذا المجلس لا يرى ما يبرّر التعويض على المستدعي ذلك أنه لم يتبين حصول ضرر يستدعي التعويض عنه وفقًا لقواعد السلطة العامة. فضلًا عن أنه في جميع الأحوال أن طلب التعويض المذكور لم يجر تحديد قيمته ليصار إلى استيفاء الرسوم القانونية المترتبة عنه وهو بذلك لا يستجمع شروطه القانونية ليصار إلى بحثه والبتّ به"<sup>1</sup>.

ففي هذا القرار أقرّ المجلس بأن نقل الموظف يخفي عقوبة تأديبية مقنّعة sanction déguisée وأنه أغفل حق الدفاع، وهو من الانتظام العام وقضى بإبطال القرار جزئيًا في ما يتعلق بنقل المستدعي من مركز عمله، إلا أنه ردّ طلب التعويض عن العطل والضرر لعدم توافر شروطه القانونية.

- ردّ مجلس شورى الدولة طلب التعويض لعدم ثبوت الضرر:

"وبما أنه فيما يتعلق بالتعويض الذي يطالب به المستدعي<sup>2</sup> فإن عدم شرعية القرار الإداري ولو أنها أساس المسؤولية ومصدرها إلا أن ذلك لا يعني أن تعوّض الإدارة في كل مرة إلا إذا كان الضرر المدّعى به محققًا وثابتًا وأكيدًا ومباشرًا وخاصًا. وبما أن عناصر الضرر غير متوفرة سيّما لجهة كون الضرر ثابتًا وأكيدًا.

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 135 ت 5 - 12 - 2007، م. إ/الدولة، م.م.ق. - الجامعة اللبنانية، 22-5-2024

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 465 ت 29 - 3 - 95، إ. ح/بلدية ذوق مكاييل، م. ق. إ، 1996، مجلد 2، ص 419.

### ثالثاً: ضمانات الموظف العام في الوظيفة العامة وتوجب عدم انتهاكها:

يستفيد الموظف العام من ضمانات تحمي له حقوقه وعدم إلحاق الضرر به وهذه الضمانات متنوّعة فهي تشريعية أو قضائية أو إدارية.

#### أ- الضمانات التشريعية:

تبرز الحماية التشريعية من خلال اكتساب نظام الوظيفة العامة صفة تشريعية بحيث أنه يحق للإدارة أو لأية جهة أخرى غير السلطة التشريعية إجراء أي تعديل على هذا النظام.

وقد حرص الدستور اللبناني على تكريس هذا المبدأ القاضي بإعطاء الصفة التشريعية لشؤون الموظفين لأن جميع حقوقهم وواجباتهم تكرس بقانون، فجاء في المادة 12 من الدستور اللبناني<sup>1</sup>: "يوضع نظام خاص يضمن حقوق الموظفين في الدوائر التي ينتمون إليها وبأن لكل لبناني الحق في تولّي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون".

#### ب- الضمانات القضائية:

يحق للموظف مراجعة القضاء، مجلس شورى الدولة، مطالباً بإبطال قرار أو عمل غير قانوني أدى إلى إلحاق الضرر به.

أو بطلب التعويض عليه عن القدر الذي أصابه لعدم قانونية العمل أو تعسف الإدارة، وفي لبنان يختص مجلس شورى الدولة بالنظر في قضايا الموظفين ولا يجوز حرمان الموظف من حق التقاضي وهو حق دستوري نص عليه الدستور اللبناني.

#### ج- الضمانات الإدارية أو الحماية الإدارية:

وهي الضمانات التي توفرها الإدارة نفسها للموظفين العاملين لديها وتكرس هذه الحماية بموجب نصوص قانونية، منها:

التظلم والمراجعة الاسترجاعية، ومراجعة أجهزة إدارية متخصصة كالتفتيش

---

<sup>1</sup> - الدستور اللبناني تاريخ 23-5-1926، ج.ر. عدد 1984، تاريخ النشر 25-6-1926، ص 1-6 (المعدّل بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 21-9-1990)

المركزي بالإضافة إلى مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها في حالة ارتكاب الموظف الخطأ الجسيم.

بالإضافة إلى الحماية والضمانات التي أشرنا إليها ثمة مبادئ قانونية أساسية يجب تطبيقها واحترامها عندما تقوم الإدارة بفرض عقوبة تأديبية على الموظف العام كمبدأ الوجاهية وحق الدفاع وموجب تعليل قرارات الإدارة عندما يفرض عليها القانون ذلك وأخذ رأي جهة معينة قبل اتخاذ القرار الإداري. وهذه المبادئ وردت في العديد من قرارات مجلس شورى الدولة وقد أكد المجلس على ضرورة عدم مخالفتها في معرض رقابته القضائية وأبطل القرارات المخالفة لها.

#### رابعاً: الضمانات المتعلقة بتعليل قرارات الإدارة:

تعليل القرار الإداري هو عملية إسناد القرار إلى أسباب ووقائع صحيحة وهو ما يعرف بتسبيب القرارات الإدارية<sup>1</sup>. وقد يشترط القانون تسبيب بعض القرارات الإدارية أي أن الإجراء الإداري يجب أن "يصدر به قرار معلل". وإذا كان هذا الإجراء، أي التسبيب ضرورياً وإلزامياً، يؤدي إهماله إلى بطلان القرار الإداري لعيب في الشكل.

أما القرارات التي لم ينص القانون على موجب تسبيبها وتعليلها فمن المفروض أن تهدف في جميع الأحوال إلى توخّي المصلحة العامة، وأن تستند إلى وقائع ثابتة تبرّرها.

فقد أوجبت المادة 43 من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 59/112 على أن يتم نقل الموظف بناءً على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وأن يصدر به قرار معلل، لذا فإن مجلس شورى الدولة عندما يثبت له بأن قرار النقل المطعون فيه أمامه لم يتم تعليله، والمفروض بموجب نص قانوني صريح، من قبل الإدارة، يعمد إلى إبطاله لعدم مراعاته معاملة جوهرية فرضها القانون.

وجاء في قرار للمجلس<sup>2</sup>: "وبما أنه من خلال الاطلاع على بناءات القرار المطعون فيه والمتعلق بنقل المستدعي من وظيفة إلى أخرى ضمن السلك الواحد

<sup>1</sup> - علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان، واجبات وحقوق، المجلد الأول، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - 1999، ص 712.

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 391 ت 4 - 4 - 2006، ل. ك/الدولة، م. ق. إ، 2011، م 2، ص 732.

والإدارة الواحدة يتبين أنه صدر وفقاً للأصول القانونية المنصوص عنها بالمادة 43 المذكورة أعلاه، لا سيما لناحية مراعاته لمسألة التعليل".

وفي قرار آخر لمجلس شورى الدولة<sup>1</sup>: "... إن اجتهاد هذا المجلس مستقرّ على أنه لا يكفي أن تتضمن بناءات قرار النقل أنه اتخذ لاعتبارات مستمدة من صالح الخدمة، بل يقتضي أن يأتي القرار معللاً، كما أوجبه المادة 43 من قانون الموظفين، لأن تعليل القرار الإداري، عندما يفرضه نص قانوني صريح يعتبر من الإجراءات الجوهرية ومنها الضمانات المقررة للموظف في إطار ممارسة حق الدفاع".

ففي هذا القرار أكد المجلس على أن التعليل هو من الإجراءات الجوهرية التي فرضها القانون بنص صريح ويجب التقيد بها.

ونحن نرى بأن تعليل القرارات هي من أنفع ضمانات الموظفين ويجب أن يكون التعليل واضحاً وصريحاً للتمكن من رقابة صحته. فالتعليل هو ضابط لتصرفات الإدارة ويحد من صلاحيات الإدارة التعسفية فهو يظهر الدوافع الخفية الكامنة وراء اتخاذ هكذا تدبير. ويظهر أيضاً إذا كان القرار قد اتخذ في غير محله ويظهر مقدار تحقيق أهدافه.

#### خامساً: وجوب اتباع الإجراءات الجوهرية:

إن القيود المفروضة على الإدارة في حالات نقل الموظف هي من الضمانات التي تؤدي إلى استقرار العمل الإداري وتمنع النقل الكيفي الذي يخفي تأديباً والذي يتخذ بداعي الانتقام وهي قيود توجب بيان أسباب النقل وتجعل التدبير غير المتوافرة فيه هذه الشروط مستوجباً للإبطال<sup>2</sup>.

لذا فإن إغفال إجراء جوهري كإغفال استشارة مجلس الخدمة المدنية، يؤدي إلى إبطال قرار النقل.

وبالإضافة إلى الحماية والضمانات التي أشرنا إليها ثمة مبادئ أساسية يجب تطبيقها واحترامها عندما تقوم الإدارة بفرض عقوبة تأديبية على الموظف العام كمبدأ

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 145 ت 11 - 11 - 2014، م.م.ق- الجامعة اللبنانية، (غير منشور).

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 791 ت 25 - 6 - 1996، أ. ف/الدولة، م. ق. إ، 1997، عدد 10، م 2، ص 727.

الوجاهية وحق الدفاع وأصول التحقيق والتفتيش. فكيف يمكن تطبيق هذه المبادئ واحترامها؟ وكيف تصدى مجلس شورى الدولة للقرارات المخالفة لهذه المبادئ؟ هذا ما سنراه في الجزء المتعلق برقابة مجلس شورى الدولة في الفصل الثاني.



## الفصل الثاني

### رقابة مجلس شورى الدولة القضائية على قرارات التأديب المقنّع

اتخذت بعض الظواهر التي تتعلق بالموظفين العموميين في لبنان كالوضع بالتصرف لموظفي الفئة الأولى أو الإجازات القسرية أو النقل الكيدي بدون تعليل وغيرها اهتمام الباحثين. فتسارعت أحكام مجلس شورى الدولة لمعالجة هذه الظواهر انطلاقاً من تحديد الوصف القانوني لها، بحيث بات لدى القضاء الإداري فئة جديدة من الأعمال الصادرة عن السلطة الإدارية تقع بين العمل الإداري والعمل التأديبي هي فئة الأعمال التأديبية المقنّعة التي اعتبرها القضاء غير مشروعة لمخالفتها لمبدأ الوجاهية وحق الدفاع وتعليل القرارات. فكيف يمارس القاضي الإداري رقابته على تلك الأعمال؟

#### المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري.

يراقب القاضي الإداري مشروعية القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية ويتحقق من عدم مخالفته للقانون، كما يتحقق من مدى تطبيق الإدارة لسلطتها ويعمد إلى إبطال القرارات الإدارية عندما يثبت له انحراف السلطة عن ممارسة عملها الإداري. لذلك سنتناول في هذا المبحث رقابة القاضي على مشروعية القرار الإداري في مطلب أول ونخصص المطلب الثاني لرقابة القاضي لجهة انحراف السلطة وصلاحيته في الحلول محل الإدارة.

#### المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار الإداري:

حدّدت المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة<sup>1</sup> الأسباب التي تؤدي إلى إبطال العمل الإداري التي تُبنى عليها مراجعة الإبطال وهي أربعة: عدم الصلاحية، مخالفة المعاملات الجوهرية، مخالفة القانون وتحويل السلطة.

يرتبط السببان الأوليان بمشروعية القرار الإداري الخارجية وهما يتعلّقان بمسألة الانتظام العام (أي للقاضي أن يثيرهما من تلقاء نفسه). أما مخالفة القانون وتحويل السلطة فهما سببان يرتبطان بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري.

<sup>1</sup> - قانون منفذ بمرسوم رقم 10434 ت 14-6-1975 نظام مجلس شورى الدولة، ج.ر عدد 49، ت 19-6-1975،

والقاضي الإداري عادةً يراقب مشروعية القرار الإداري بالتدرّج فينظر أولاً بمسألة الصلاحية وتم مسألة مخالفة معاملة جوهرية.

إلا أنه في حالات أخرى يفضّل القاضي الإداري إبطال القرار بالاستناد على مخالفة القانون بمخالفة فادحة، والسبب في ذلك يعود إلى تعلق عدم الصلاحية ومخالفة الإجراءات الجوهرية بالمشروعية الخارجية للقرار<sup>1</sup>، فالإدارة يمكنها في هذه الحالة أن تتخذ قرارًا جديدًا تحترم فيه قواعد الصلاحية والإجراءات الجوهرية رغم إبطال قرارها السابق، فيكون عندها القرار الجديد مشروعًا، لذلك وتلافياً لاتخاذ الإدارة مثل هذا القرار الجديد يعمد القاضي الإداري إلى إبطال القرار بالاستناد إلى مخالفته للقانون بصورة فادحة.

وإن مخالفة القانون تتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري أي أن الإدارة لا يمكنها بعد إبطال القرار أن تتخذ قرارًا جديدًا.

فالقاضي الإداري يراقب ما يشوب العمل الإداري من مخالفات شكلية (رقابة خارجية) كما يمارس رقابته الداخلية التي تشتمل على رقابة الخطأ القانوني والواقعي (خطأ في سرد الوقائع) وانحراف السلطة والخطأ الساطع في التقدير.

وقد تعزّزت هذه الرقابة عندما بدأ القاضي الإداري يراقب تكييف الوقائع، أي مدى الملاءمة بين الوقائع المدلى بها والإجراء المتخذ. فبدأ يمارس رقابة "حد أقصى" عبر معاقبته عدم التناسب بين العمل الإداري المتّخذ والعمل موضوع الإجراء لا سيّما في موضوع التقييد على الحريات العامة، (قرار "بنجامين" الفرنسي الشهير: 19 أيار (مايو)، 1933).

وفي مسألة التدابير التأديبية يراقب القاضي الإداري مدى التناسب بين الخطأ المسلكي المرتكب وبين العقوبة المفروضة على الموظف.

وفي قرار لمجلس شوري الدولة اعتبر القاضي الإداري اللبناني أن المرسوم الذي وضع أحد موظفي الفئة الأولى بتصرف رئيس مجلس الوزراء هو مخالف لأحد المبادئ

---

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 556 ت 13 - 7 - 94، ر. ف/الدولة - وزارة الثقافة والتعليم العالي - الجامعة اللبنانية م. ق. إ، 1995، عدد 8 - 21، ص 575.

القانونية العامة، مبدأ حق الدفاع وأيضًا بسبب انحراف السلطة<sup>1</sup>.

وهل يمارس القضاء الإداري رقابته على التدابير الداخلية المتعلقة بنقل الموظفين؟

إن النقل المخالف للقانون الذي يُغفل إجراءً جوهريًا نص عليه القانون يخرج عن نطاق التدابير الداخلية التي لا تقبل الطعن أمام القضاء الإداري، مما يعني خضوع هذا النقل لرقابة مجلس شورى الدولة لجهة مطابقته للشروط المحددة واحترام هذه الشروط.

لذا فإن مجلس شورى الدولة أبطل قرار النقل الذي أغفل استشارة مجلس الخدمة المدنية، وهي من الأصول الجوهرية ومعاملة أساسية وملزمة<sup>2</sup>.

### الفرع الأول: أسباب إبطال القرار الإداري

أولاً: - إبطال القرار الإداري بسبب عدم صلاحية المرجع الإداري:

إذا تبين للقاضي الإداري، أن القرار الإداري المطعون فيه أمامه صادر عن مرجع غير مختص يعمد إلى إبطاله نظرًا لعيب عدم الصلاحية أو مخالفة قاعدة الاختصاص.

ويمكن أن يكون عدم الصلاحية إيجابيًا أو سلبيًا. ويكون عدم الاختصاص إيجابيًا عندما يتخذ مرجع إداري قرارًا يخرج عن اختصاصه. ويكون عدم الاختصاص سلبيًا إذا أعلن المرجع المختص خطأ عدم اختصاصه أي إذا رفض اتخاذ قرار إداري يدخل في اختصاصه بحجة عدم صلاحيته ويمكن أن يكون تجاوز الصلاحية أو عيب عدم الصلاحية مكانيًا أو زمنيًا. فتتخصر مثلًا صلاحية محافظ لبنان الشمالي ضمن نطاق محافظة لبنان الشمالي وخارج هذا النطاق يكون قد تجاوز صلاحيته المكانيّة، وهنا تكون المخالفة جسيمة وتؤدي إلى اعتبار قراره عديم الوجود وليس فقط معيب بعيب تجاوز حد السلطة.

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 479 ت 7 - 5 - 2002، م. ع/الدولة، م. ق. إ، 2005، م 2، ص 739.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 791 ت 25 - 6 - 1996، أ. ف/الدولة، م. ق. إ، 1997، عدد 10، مجلد 2، ص 727.

أما تجاوز الصلاحية الزمانية فتظهر حين يتخذ مرجع إداري قراراً قبل أن يتم تعيينه بصورة رسمية أو بعد إنهاء مدة وظيفته (هذا مع العلم أن القرارات التي يتخذها الموظف بعد بلوغه سن التقاعد تعتبر غير موجودة أي لا يحتاج مجلس شورى الدولة إلى إبطالها).

وفي مسائل التأديب لا يجوز تأديب الموظف ومعاقبته إلا من قبل الجهة المخولة بذلك التي نصّ عليها القانون. فإذا صدر القرار التأديبي عن مرجع غير مختصّ فإن مجلس شورى الدولة يعمد إلى إبطاله لعيب عدم الصلاحية وتجاوز حد السلطة. وهنا يخطر هذا السؤال هل يمكن تفويض صلاحية التأديب؟ ثمة تمييز بين تفويض التوقيع وتفويض الصلاحية، ويتحقق تفويض التوقيع حين يفوض مرجع إداري أعلى أو الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه توقيع عدد من المعاملات، المبدأ لا تفويض بدون نص قانوني يتيح ذلك، وتفويض الصلاحية يعني نقل الصلاحية من المفوض إلى المفوض إليه ويحتاج إلى نص قانوني وتفسّر هذه النصوص القانونية التي تجيز تفويض الصلاحية بصورة ضيقة، فإذا أجاز القانون تفويض الصلاحية الإدارية من قبل الوزير للمدير العام فإن ذلك لا يشمل الصلاحية التأديبية<sup>1</sup>.

إن تفويض الصلاحية التأديبية يحتاج إلى نص يتناوله بالتحديد، إن مسألة الاختصاص من الانتظام العام، والمحكمة تثيرها عفواً وبالتالي لا يجوز اتفاق الأفراد على مخالفتها، كما يمكن لأحد فريقين النزاع إثارتها في مختلف مراحل الدعوى<sup>2</sup>.

### ثانياً: إبطال القرار الإداري بسبب مخالفة المعاملات الجوهرية:

تعتبر المعاملات الجوهرية من الإجراءات الشكلية الأساسية والإجراءات الشكلية هي الإجراءات التي تسبق اتخاذ العمل الإداري أو المتعلقة بشكله. وتعتبر من الإجراءات الجوهرية الدراسات والاستشارات والمقترحات وجميع الأعمال التي تمهّد لاتخاذ القرار الإداري وتكون هذه الإجراءات جوهرية عندما ينصّ عليها القانون.

ومن الإجراءات الجوهرية التي ينصّ عليها القانون مثلاً:

<sup>1</sup> - خالد خضر الخير، المبادئ العامة في القضاء الإداري، ط 2014، ص 124.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 54 ت 1984 بنك/ط/الدولة، م. ق. إ، 1985، عدد 1، ص 34.

وجوب أخذ الرأي الإلزامي لمجلس شورى الدولة قبل اتخاذ أي نص تنظيمي عام، ويجب أخذ الرأي الاستشاري الإلزامي لمجلس شورى الدولة قبل اتخاذ المراسيم الاشتراعية كما جاء في المادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة<sup>1</sup>. فقضى مجلس شورى الدولة بإبطال مرسوم اشتراعي بسبب مخالفة أحكام المادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة لصدوره دون استشارة مجلس شورى الدولة<sup>2</sup> أي بسبب إغفاله معاملة جوهرية إلزامية نص عليها القانون.

قضى مجلس شورى الدولة بإبطال مرسوم صرف مدير عام الضمان الاجتماعي من الخدمة بسبب إخفائه عقوبة تأديبية مقنّعة ولأنه خالف معاملة جوهرية وهي موجب الحصول على موافقة مجلس إدارة الصندوق: "... مما يستوجب بالتالي إبطال المرسوم المطعون فيه بسبب إغفاله هذه المعاملة الجوهرية"<sup>3</sup>.

وإن إغفال استشارة مجلس الخدمة المدنية<sup>4</sup> عندما ينص عليها القانون، يؤدي إلى إبطال القرار الإداري لاتخاذ شكل مخالف للأصول القانونية. فقد فرضت المادة 43 من نظام الموظفين رقم 59/112 استشارة مجلس الخدمة المدنية قبل إجراء نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى. كما أن نقل الموظف يجب أن يكون معللاً من قبل الإدارة وإن إغفال التعليل، المستوجب قانوناً، يؤدي إلى إبطال قرار النقل لإغفاله معاملة جوهرية كما ويفترض في النقل أن يكون من أجل المصلحة العامة.

وفي اجتهاد لمجلس شورى الدولة:

"وبما أن التعليل عندما يوجبه نص قانوني صريح يعتبر مع الإجراءات الجوهرية والمقومات الأساسية للقرار لتعلقها بالضمانات المقررة للموظف في إطار حق الدفاع

<sup>1</sup> - مادة 57 ق. م. م رقم 75\10434 سبق ذكره.

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 201 ت 10 - 4 - 85 خ/الدولة، م. ق. إ، عدد 2، 1986 ص 19.

<sup>3</sup> - م. ش. د. رقم 295 ت 4 - 2 - 2003، ع. ح/الدولة - الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي م. ق. إ، 2007، عدد 19، مجلد 1، ص 579.

<sup>4</sup> - إن مجلس الخدمة المدنية هيئة متخصصة مهمته إدارة شؤون الموظفين، ويتولى وضع السياسات الوظيفية واقتراح التشريعات وتحديد النظام والإجراءات التي تحكم وتنظم علاقة الموظفين بالدولة وتحدد مسؤولياتهم وحقوقهم وواجباتهم وسائر شؤونهم الذاتية.

المعطى له وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء. وإن التعليل المطلوب في الحالة الحاضرة في ذكر المآخذ والمخالفات الواقعية والقانونية التي تؤدي ثبوتها إلى قرار النقل"<sup>1</sup>.

ومن الإجراءات الجوهرية هي احترام حق الدفاع، أي اطلاع الموظف على المآخذ المنسوبة إليه ليتمكن من تقديم دفاعه.

فإن مبدأ الوجاهية وحق الدفاع من الضمانات الأساسية للموظف ولا يجوز حرمانه منها. وقد طبّق مجلس شورى الدولة هذه القاعدة حتى في الحالات التي لم ينصّ القانون على تطبيقها أي في حالة سكوت النص، وخاصة في القرارات الإدارية التي تضمنت تدابيراً زجرية مقنّعة كالوضع تحت التصرف ونقل الموظف لغاية تأديبية وإنهاء مدة الوضع خارج الملاك كتدبر تأديبي وذلك حفاظاً على حقوق الموظف ومنع الإدارة من تجاوز حدّ سلطتها.

وحرصاً على ضمان حق الدفاع يقتضي إجراء التحقيق مع الموظف قبل إصدار عقوبة بحقه وإبلاغه الوقائع والمستندات وإلا يعدّ إغفال ذلك إخلالاً بحق الدفاع.

وفي هذا الموضوع قضى مجلس شورى الدولة بإبطال القرار التأديبي، بفرض عقوبة التأنيب، المخالف لأصول التحقيق والوجاهية وبالتالي مخالفة حق الدفاع. "وبما أنه لم يتبين من حيثيات القرار المطعون فيه أنه مستند<sup>2</sup> إلى إجراء تحقيق مسبق مع المستدعي وإبلاغه المستندات والوقائع التي برّرت اتخاذ عقوبة التأنيب بحقه. كما أبطل المجلس القرار التأديبي الذي استهدف الموظف بعقوبة مقنّعة تأديبية لعدم مراعاة مبدأ الوجاهية وحق الدفاع<sup>3</sup> (وإنهاء الخدمة). وردّ الطعن بقرار صرف من الخدمة لأخطاء مسلكية، بعد التحقق من تبليغ المخالفة المنسوبة إلى الموظف وعدم مخالفة

---

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 531 ت 12 - 7 - 94، هـ. د/الدولة، م. ق. إ، 1995، عدد 2 - مجلد 2، ص 554.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 663 ت 6 - 7 - 2015، ب. هـ/الدولة، مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية.

<sup>3</sup> - م. ش. د 652 ت 11 - 7 - 2002، م. ف/الدولة، م. ق. إ، 2005، م 2، ص 1096.

## مبدأ حق الدفاع<sup>1</sup>.

وقد أبطل مجلس شورى الدولة القرار الصادر عن مدير عام وزارة الاتصالات والمتضمن عقوبة حسم الراتب لمدة ثلاثة أيام تأديبيًا لانتهاكه الأصول الإجرائية الجوهرية وخرقه حق الدفاع لعدم صحة التحقيق وعدم قانونيته. وبما أن الإدلاء بمخالفة القرار المطعون فيه للأصول الجوهرية، واقع في محله القانوني الصحيح<sup>2</sup>.

وفي قرار آخر لمجلس شورى الدولة اعتبر بأن عدم إبلاغ الموظف المخالفة المنسوبة إليها يشكل مخالفة لمبدأ الوجاهية ويخل بحق الدفاع ويكون القرار بصرفها من الخدمة مستندًا إلى أساس غير صحيح ومستوجب الإبطال<sup>3</sup> (بالإضافة إلى إغفاله أخذ موافقة الأمين العام لوزارة الخارجية والمغتربين في لبنان).

وأبطل المجلس القرار الإداري الذي استهدف الموظف بعقوبة تأديبية دون مراعاة مبدأ الوجاهية وحق الدفاع، لأن السلطة الاستثنائية الممنوحة للإدارة، بموجب المادة 5 من قانون إنشاء مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية ليست سلطة مطلقة كيفية أو تعسفية لأن حق الإدارة في ممارسة سلطتها يتمثل في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في ضوء الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة من أجل حسن تنظيم وسير المرفق العام ويحق للقضاء مراقبة استعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يُبنى عليها التدبير الإداري وتحديد الوصف القانوني لهذا التدبير<sup>4</sup>.

وجاء في قرار للمجلس بأن القرار المطعون فيه المتضمن عقوبة التأنيب مخالف لحق الدفاع لعدم إجراء تحقيق مع الموظف وبالتالي عدم تأمين حق الدفاع له: "وبما

---

<sup>1</sup> - م. ش. د 211 ت 30 - 12 - 2004، م.م.ق - الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 22-5-2024

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 293 ت 20 - 1 - 2014، و. ع/الدولة - وزارة الاتصالات مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية (غير منشور).

<sup>3</sup> - م. ش. د رقم 669 ت 8 - 7 - 2010، أ. م/الدولة، م.م.ق - الجامعة اللبنانية، (غير منشور)

<sup>4</sup> - م. ش. د رقم 652 ت 11 - 7 - 2002، م. ف/الدولة، م.م.ق - الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 22-5-2024

أنه لا يتبين من اللائحة التي<sup>1</sup> أبرزتها المستدعى ضدها في... والملف الإداري... أنه جرى أيّ تحقيق مع المستدعية بشأن المخالفات المنسوبة إليها تأمينًا لحق الدفاع العائد لها.

عندما يبطل مجلس شورى الدولة التدبير المشكو منه لعلّة شكلية كإغفال إجراءات الواجهة والدفاع وعدم اطلاع الموظف على المآخذ المنسوبة إليه فليس ما يمنع إصلاح العلة واتخاذ القرار من جديد أم إجراء المحاكمة من جديد وهذا ما ورد بالتحديد في قرار لمجلس شورى الدولة:

"وبما أن الإدارة لم تدحض أقوال الجهة المستدعية<sup>2</sup> من أنها لم تمكّنها من الاطلاع على الملف والدفاع عن نفسها قبل اتخاذ المرسوم المطعون فيه.

وبما أنه كما بيّنه هذا المجلس في غير قرار سابق صادر عنه عندما يبطل مجلس شورى الدولة التدبير المشكو منه لعلّة شكلية فليس ما يمنع إصلاح العلة واتخاذ القرار من جديد أم إجراء المحاكمة من جديد على شكل متوافق مع أحكام القانون والمبادئ العامة

"وبما أنه يقتضي معرفة ما إذا كان المرسوم المطعون فيه<sup>3</sup> (وهو تدبير إداري) - يطبق بشأنه الأصول والقواعد المتعلقة بالتدابير التأديبية لا سيّما حق الدفاع.

وبما أنه على فرض من أن التدبير المطعون فيه لا يشكل عقوبة تأديبية فإن مثل تلك التدابير التي توصف بأنها إدارية أو غير تأديبية يمكن أن تخضع للقانون التأديبي وذلك في ما يتعلق ببعض عناصرها إذ... يوجد وفق العلم والاجتهاد فئة جديدة من التدابير التي تقع بين التدابير التأديبية والتدابير الإدارية أو التسلسلية"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 267 ت 21 - 1 - 2016، م. م/بلدية زهر الصوان، مركز المعلوماتية القانونية/الجامعة اللبنانية.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 556 ت 13 - 7 - 1994، ر. ف/الدولة وزارة الثقافة والتعليم العالي - الجامعة اللبنانية، م. ق. إ 1995، عدد 8 - م 2 - ص 575.

<sup>3</sup> - مرسوم رقم 14440 \ 1993، (اعتبار الجهة المستدعية مستقلة من الخدمة لانقطاعها عن العمل دون إجازة قانونية).

<sup>4</sup> - م. ش. د. رقم 556 ت 13 - 7 - 94، ر. ف/الدولة - وزارة الثقافة والتعليم العالي - الجامعة



ويطبق مبدأ الوجاهية وتأمين حق الدفاع في المحاكمات أمام القضاء وحتى أيضاً أمام قضاء العجلة. وإن تطبيق الإجراءات المرعية أمام قضاء العجلة لا يتعارض واحترام القواعد الأساسية خاصة منها تلك المتمثلة بمبدأي وجاهية المحاكمة وحق الدفاع.

وجاء في قرار لمجلس شوري الدولة<sup>1</sup>: "وبما أن قاضي العجلة بوسعه أن يقصّر المهل من يوم إلى يوم ومن ساعة إلى ساعة دون أن يحول ذلك دون إبلاغ الخصوم لوائح ومستندات بعضهم من بعض وكل اعتراض استئناف يقدمونه". وبما أن القول خلاف ذلك يتعارض ومبدأ تفسير النصوص الاستثنائية كما ويتعارض مع أحكام الدستور (المادة/20/التي تكرس حق الدفاع وضمانة المتقاضين) والمبادئ العامة.

ولكن هل يمكن للإدارة في بعض الحالات عدم التقيد باحترام حق الدفاع؟

لا تكون الإدارة ملزمة بحق الدفاع عند فقدان الموظف أحد شروط التوظيف كارتكابه مثلاً جرم شيك بدون مؤونة (جنحة شائنة)، فلا ضرورة لاحترام الإجراءات التأديبية ومنها حق الدفاع. وقد ردّ مجلس شوري الدولة طلب إعادة المحاكمة المتعلق بهذا الموضوع لعدم مخالفة الأصول الجوهرية<sup>2</sup> المنصوص عليها في المادة 98 من نظام مجلس شوري الدولة، فيما يتعلق بالتحقيق والحكم. فلا تعتبر الإدارة في هذه الحالة بأنها خالفت الإجراءات الجوهرية في التأديب المتعلقة بحق الدفاع بسبب فقدان أحد شروط التوظيف للموظف. وهنا يمكننا أن نضيف في مسألة الوجاهية والتبليغ بأن القاضي الإداري غير ملزم بتطبيق مبدأ الوجاهية في حالة انتفاء موضوع الدعوى. وإن انتفاء الموضوع هو من الانتظام العام ويحق للقاضي إثارته عفوًا.

**ثالثاً: - إبطال القرار الإداري بسبب مخالفة القانون:**

يبطل القضاء الإداري القرار الإداري المخالف للقانون، إلا أن عيب مخالفة

---

اللبنانية، م. ق. إ، 1995، عدد 8، م 2، ص 575.

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 170 ت 4 - 1 - 2006، ك. ق/مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية، م. ق. إ، 2011، م 1، ص 347.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 36 ت 11 - 10 - 2012، إ. خ/الدولة، م.م.ق - الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-5-23

القانون<sup>1</sup> لا يتعلّق بالانتظام العام، فالقاضي لا يملك إثارة هذا العيب عفواً.

وتظهر حالات مخالفة القانون في موضوع القرار الإداري مثلاً عندما تقوم الإدارة بفرض عقوبة على الموظف لا ينص عليها قانون الوظيفة العامة الذي حدد العقوبات بصورة حصرية، فلا تستطيع الإدارة أن تنقل الموظف من وظيفته لإلحاقه بوظيفة أخرى بدون طلب منه، وبدون مراعاة المصلحة العامة. وقد أبطل مجلس شورى الدولة القرارات الإدارية التي ثبت فيها معاقبة الموظف بعقوبة غير منصوص عليها في القانون كما أبطل القرارات التي تنتقل الموظف، بنيةً زجرية، وليس من أجل الصالح العام، واعتبرها بأنها قرارات مخالفة للقانون.

وإذا امتنعت الإدارة عن إعطاء الموظف إجازته الإدارية التي هي حق من حقوقه أو إذا امتنع رئيس البلدية عن إعطاء رخصة بناء مستوفية الشروط القانونية فتكون الإدارة قد خالفت القانون وتكون قراراتها مستوجبة الإبطال. (وقد أوردت العديد من الاجتهادات القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة عندما تناولت مسألة مظاهر التأديب المقنّع).

وقد تكون مخالفة القانون واقعة على الأسباب الواقعية للقرار: وتظهر هذه المخالفة عندما تكون الواقعة التي يركز عليها القرار غير صحيحة. مثال: فرض عقوبة على موظف بسبب ارتكابه لمخالفة، في حين يثبت للقضاء الإداري أن الموظف لم يرتكب هذه المخالفة على الإطلاق، أي عدم صحة الواقعة.

وجاء في قرار لمجلس شورى الدولة<sup>2</sup>: "إن القرار الضمني بالرفض المبني على واقعة مادية مغلوطة يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون ومستوجباً للإبطال".

إن عبء إثبات عدم صحة الواقعة المادية أو خطأ الإدارة في الوصف القانوني يقع على عاتق المستدعي المتضرر من قرار الإدارة. وإن تقدير الواقعة يعود للإدارة ولا تخضع لرقابة القاضي الإداري.

فالقاضي الإداري يمتنع عن رقابة مدى ملاءمة القرار الإداري عملاً بمبدأ عدم

<sup>1</sup> - إن رقابة مجلس شورى الدولة على عيب مخالفة القانون تتعلّق بالرقابة الداخلية على مشروعية القرار الإداري وليس على المشروعية الخارجية الشكلية.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 268 ت 27 - 5 - 93، أ/الدولة، م. ق. إ، عدد 7، 1993، ص 340.

جواز تدخل القضاء الإداري في شؤون الإدارة لأن هذه الأخيرة تملك سلطة استئنابية. إلا أن سلطتها الاستئنابية لا تعني أن تتحوّل إلى سلطة تعسفية أو كيفية فالقاضي الإداري يراقب أو يتأكد من أن الإدارة قد درست بالفعل هذه الحالة التي مارست فيها سلطتها الاستئنابية ويبطل العمل الإداري عند وجود خطأ ساطع بين التدبير الإداري والمخالفة الحاصلة. فكيف يقوم القاضي الإداري بالرقابة على السلطة الاستئنابية؟ وما المقصود بالسلطة الاستئنابية؟

### الفرع الثاني: الرقابة على السلطة الاستئنابية أو التقديرية

إن ممارسة الإدارة لسلطتها الاستئنابية لا يحول دون رقابة القاضي على صحة الواقعة، وعلى التكييف الذي أعطته الإدارة للواقعة. ففي المجال التأديبي مثلاً وإن كان لا يحق للقاضي رقابة مدى تناسب العقوبة مع المخالفة، إلا أن القاضي الإداري يراقب التناسب بين العقوبة والمخالفة المرتكبة من الموظف حين يكون التناسب شاسعاً أي في حالة الخطأ الساطع.

#### أولاً: مفهوم السلطة الاستئنابية

إن السلطة الاستئنابية *pouvoir discrétionnaire* تعني بأن الإدارة تجاه وقائع معينة تكون حرة في اتخاذ قرار ما أو في الامتناع عن اتخاذه، أو اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

وإن مبدأ المشروعية والسلطة الاستئنابية يتعايشان *Coexistent* فالمسألة في السلطة الاستئنابية ليست الاختيار بين قرار مشروع وقرار غير مشروع بل الاختيار بين قرارين مشروعين<sup>1</sup>.

فالسلطة الاستئنابية ليست خروجاً عن مبدأ المشروعية أو تقييداً *une limited n'est pas*

والسلطة الاستئنابية ليست سلطة تعسفية أو تحكيمية وهذه الأخيرة تتحقق عندما تصدر الإدارة قراراتها بدون أن تحترم القانون وبدون مراعاة المصلحة العامة أو عندما تستهدف قرارات الإدارة الكرامة الشخصية (كحالة الوضع بالتصرف والإضرار بسمعة الأشخاص الموضوعين بالتصرف).

<sup>1</sup> - محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 2007، ص 158.

ولا يمكن من خلال ممارسة الإدارة لسلطتها الاستثنائية الخروج عن الغاية أو الهدف من القرار الإداري إذ يتوجب على الإدارة أن تتوخى المصلحة العامة فإذا انحرفت عن هذه الغاية اتّسم عملها بعيب انحراف السلطة أو الانحراف عن الغاية والهدف وتعرض قرارها للإبطال أمام مجلس شورى الدولة.

تلتزم الإدارة بمبدأ المشروعية في قراراتها وتصرفاتها حماية للأفراد في حرياتهم وحقوقهم.. ولكن الإدارة تتمتع بقدر من حرية التصرف بمقدار ما تتطلبه الظروف وطبيعة الأعمال ومن أجل حسن تسيير المرافق العامة. لذلك أعطيت الإدارة السلطة الاستثنائية أو التقديرية أي حرية التقدير بما تتطلبه المصلحة العامة.

فالسطة التقديرية أو الاستثنائية هي، في حقيقة الأمر، أن يتاح للإدارة الانتقاء بين خيارين أو أكثر، في مسألة من المسائل، وهي كلها متوافقة مع مبدأ المشروعية.

ففي ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية فإنها لا تتجاوز مبدأ المشروعية وإنما يترك لها التقدير وفقاً للظروف المحيطة بالمسألة المتعلقة باتخاذ القرار المناسب.

ولكن تبقى الملاءمة *opportunité* هي مهمة أيضاً لأن السلطة التقديرية ليست خياراً بين قرارين أحدهما شرعي، والآخر غير شرعي، وإنما هي خيار بين قرارين شرعيين أو أكثر<sup>1</sup>.

ومثال على السلطة الاستثنائية كأن تقوم الإدارة باتخاذ قرار يتضمن عقوبة أو الاكتفاء بلفت نظر إلى الموظف الذي ارتكب مخالفة إدارية. وإذا اتخذت قراراً بالعقوبة، فلها أن تحدد درجة العقوبة (تأنيب - حسم راتب...).

وهي تختلف عن السلطة المقيدة إذ يتوجب على الإدارة مثلاً إذا تقدم صاحب العلاقة بطلب رخصة بناء، أن تمنحه الرخصة في حال توافرت شروطها.

فالسطة الاستثنائية للإدارة ليست سلطة كيفية ويجب ممارستها ضمن حدود القانون إذ لا يمكن للسلطة الاستثنائية تجاوز حدود القانون وإلا كان العمل الإداري معرضاً للإبطال.

وتتمثل هذه الحدود التي يجب على الإدارة عدم تجاوزها في عدة نقاط...

---

<sup>1</sup> - عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص 322.

كالاتي<sup>1</sup> :

1 - توافق الإجراء الإداري مع الغاية التي حددها القانون لتحقيق الصالح العام.  
وإذا يعتبر القرار المتخذ لغير هذه الغاية كأنه لم يكن وباطلاً بسبب الانحراف في استعمال السلطة.

2 - ضرورة توافق العمل الإداري مع أحكام القانون.

3 - وجوب استناد القرار على وقائع ثابتة.

4 - وجوب اتباع الإجراءات الشكلية الصحيحة.

5 - التقيد بقاعدة الاختصاص.

فالغاية من العمل الإداري تحقيق النفع العام والسلطة الاستثنائية لا تتعارض مع مبدأ المشروعية وتبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

إن السلطة الاستثنائية الممنوحة للإدارة، بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 3169 تاريخ 1972/4/29 المعدل بالقانون رقم 40 تاريخ 1986/6/14 بإعفاء موظفي الفئة الأولى من مهامهم الأساسية، ليست سلطة كيفية أو تعسفية، وإن حق الإدارة في ممارستها يتمثل في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في ضوء الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة ومن أجل حسن تنظيم وسير المرفق العام.

وفي قرار للمحكمة الإدارية العليا في العراق نص على أن " نقل الموظف من مكان لآخر سلطة تقديرية تمارسها الإدارة لمقتضيات المصلحة العامة دون تعسف أو انحراف"<sup>2</sup>

إلا أن السلطة التقديرية ليست سلطة مطلقة وإنما تخضع لرقابة القضاء الإداري لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في إساءة استعمال السلطة.

ويبقى للقضاء الحق في مراقبة استعمال هذه السلطة لجهة صحة الأسباب

---

<sup>1</sup> - علي مرهج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان - واجبات وحقوق، م 1، منشورات الحلبي الحقوقية، 1999، ص 710.

<sup>2</sup> - إيناس حبيب، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية السلبية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، الجامعة الإسلامية، 2023، صفحة 77.

القانونية والمادية التي يمكن أن يُبنى عليها التدبير المتخذ. فالتدبير يجب أن يتخذ من أجل المصلحة العامة وتنظيم سير المرفق العام وليس من أجل غايات أخرى شخصية أو انتقامية أو عقابية!

وقد اعتبر مجلس شورى الدولة بأن الوضع بالتصرف وإن كان يحمل طابعاً تأديبياً إلا أنه ليس بالطابع التأديبي الصرف لذا اعتبر هذه التدابير بالإعفاء من الوظيفة الأساسية والوضع بالتصرف فئة جديدة تقع بين التدبير الإداري التسلسلي والتدبير التأديبي لانطوائه على تدبير تأديبي مقنّع.

### ثانياً: رقابة القاضي على صحة الوقائع التي استند إليها التدبير الإداري:

في قضية السفير إ. غ/الدولة، اعتبر مجلس شورى الدولة بأن الوقائع المادية التي استند إليها القرار المتضمن إنهاء خدمته، غير ثابتة على وجه أكيد وأن الإدارة قد ارتكبت خطأ ساطعاً في تقديرها للخطأ وفرض العقوبة وأقرّ بعدم وجود تناسب بين العقوبة والخطأ المنسوب إلى الموظف على فرض ثبوته.

وجاء في القرار:

"وبما أن إحالة السفير المستدعي إلى الهيئة العليا للتأديب<sup>1</sup> وإصدار الهيئة لقرارها المطعون فيه قد تمّ بالفعل قبل اكتمال التدقيق في حساب مهمته بدليل اختلاف الأرقام والبنود في التصفيات المتلاحقة والصادرة بعد إنهاء خدماته...

وبما أن المستدعي أُحيل فعلاً إلى ديوان المحاسبة، في حينه للنظر في المخالفات المالية المنسوبة إليه.

وبما أن ديوان المحاسبة لم يصدر حتى تاريخه أي قرار يثبت انشغال ذمّة السفير المستدعي المالية علمًا أنه في هذه الحالة أي في حالة انشغال الذمّة وهذا الانشغال غير ثابت حتى الآن فللديوان أن يطلب استرداد المبلغ مع التغريم إذا لم تثبت سوء نية المخالف وهذه ليست عقوبة تأديبية.

وبما أن هذا المجلس اعتبر في أكثر من قرار سابق له أنه إذا كانت الإدارة حرة في اتخاذ التدبير الذي تراه مناسباً لمواجهة ظروف واقعية معينة إلا أنه يجب عند

---

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 205 ت 8 - 2 - 2001، إ. غ/الدولة - الهيئة العليا للتأديب م. ق. إ، 2004، عدد 16، م 1 - ص 320.

ممارستها لهذه السلطة أن يرتكز قرارها على وقائع ثابتة وصحيحة.

وبما أن مجلس شورى الدولة في مراقبته لشرعية التدابير الإدارية وتحققه من مادية وصحة الوقائع يعطي هذه الوقائع وصفها القانوني لتقدير جسامة الخطأ وملاءمة العقوبة المفروضة والتأكد من وجود تناسب بين الخطأ المرتكب وهذه العقوبة وإلا كان القرار مشوبًا بالخطأ الساطع.

وبما أن هذا المبدأ يطبّق في جميع الحالات وذلك أيًا كان المرجع الذي أقرّ العقوبة.

وبما أن عقوبة إنهاء الخدمة المفروضة على المستدعي لا تعتبر متناسبة مع المآخذ المنسوبة إليه والتي، على فرض ثبوتها، كانت تستوجب عقوبة أخف من تلك التي انتهى إليها القرار المطعون فيه.

وبما أن القرار المطعون فيه يكون بالتالي مستوجب النقض وفقًا لما تقدّم".

**ثالثًا: رقابة القاضي الإداري على التناسب بين العقوبة والخطأ المسلكي في حالة الخطأ الساطع:**

لا يحق لمجلس شورى الدولة في القضايا التأديبية أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة<sup>1</sup>، لأن تقدير العقوبة بالنسبة إلى الأعمال المخالفة تكون بممارسة الحق الاستثنائي المعطى للسلطات التأديبية إدارية كانت أم قضائية.

غير أن ذلك لا يحول دون أن يراقب مجلس شورى الدولة ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع (Erreur manifeste).

فمنذ ربع قرن تقريبًا اعتبر مجلس شورى الدولة أنه يعود له مراقبة تقدير ملاءمة العقوبة التأديبية في حال كان هنالك خطأ ساطع في التقدير<sup>2</sup>

فعدم التناسب "الساطع" أي الشاسع هو الذي يحدّم ممارسة الرقابة من قبل مجلس شورى الدولة بحيث إذا توافرت حالة الخطأ الساطع يُنقض القرار، لأنه لا يمكن فرض

---

<sup>1</sup> - مادة 113 قانون منفذ بالمرسوم رقم 10434 ت 14 - 6 - 75 نظام مجلس شورى الدولة.  
<sup>2</sup> كارين دغيدي، القضاء الإداري ورقابة التناسب في القرارات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط2019، ص 346 والمرجع الذي أشارت إليه (يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الجزء السادس، الكتاب الثاني، ص 235)

عقوبة شديدة sanction grave على غلطة طفيفة (faute légère).

فينظر المجلس في مدى ملاءمة العقوبة للخطأ المرتكب حالة "الخطأ الساطع" من قبل الإدارة، وهو لا يحل محل الإدارة، ودون أن تؤدي هذه الرقابة إلى فرض تناسب دقيق (stricte proportionnalité) بين العقوبة المنزلة والغلطة المرتكبة<sup>1</sup>.

واعتبر مجلس شورى الدولة في قرار له بأن القرار المطعون فيه الصادر عن هيئة التفتيش المركزي المتضمن عقوبة تأخير التدرج لمدة ستة أشهر، "مشوبًا بخطأ ساطع في التقدير"<sup>2</sup> إذ يوجد تباين أو عدم تناسب (Diproportion) بين الخطأ المرتكب وبين العقوبة التي فرضت على المستدعي.

C .E 26 ,juillet 1978 sieur Vinolay ,concl Hagelstenn A .J .D .A ,  
,1978p.576

Considérant que ,si les manquements aux règles d'une bonne administration qui lui sont ainsi imputés étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire ,ils ne pourraient légalement fonder ,sans erreur manifeste d'appréciation ,une mesure de revocation qui constitue la plus sévère des sanctions figurant à l'échelle des peines da statut.

واعتبر مجلس شورى الدولة بأن ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع تمكنه فقط من إبطال العقوبة المشكو منها في حال وجود تباين أو عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية وبين غلطة لا تستوجب إلا إنزال عقوبة في الدرجة الأولى.

وذلك دون أن يحل محل السلطة التأديبية لفرض العقوبة.

ودون أن تؤدي مراقبة القاضي إلى تناسب دقيق بين العقوبة المنزلة والخطأ المرتكب.

وبالمقابل، وفي قرار آخر وجد المجلس بأن القرار المتضمن عقوبة التسريح من

---

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 578 ت 13 - 7 - 2006 ، خ. خ/الدولة، م. ق. إ، 2011، عدد 22، م 2، ص 1101.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 291 ت 18 - 4 - 2000 ، إ. ف/الدولة، هيئة التفتيش المركزي، م. ق. إ، 2003، عدد 15، م 2، ص 566.



الخدمة بالنظر للمخالفات المتكررة للمستدعي والتي تجاوز معدّل عقوباتها الستين يوماً تكون قد استندت إلى أساس قانوني صحيح يبرّرها ولا تشكل خطأ ساطعاً في تحديد العقوبة التأديبية بالتناسب مع الخطأ الذي ارتكبه المستدعي<sup>1</sup>. فالقاضي يتحقق من وجود الخطأ الساطع ويبطل القرار المتضمن ذلك دون أن يحل محلّ الإدارة.

## **المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري على عمل الإدارة بسبب تحويل السلطة وصلاحيّة الحلّ محلّها**

ذكرنا بأن رقابة القاضي على مشروعية القرار الإداري تتمثل في الرقابة على الاختصاص ومراقبة تصنيف الإجراءات الجوهرية وعلى عيب مخالفة القانون ورقابته على تحويل السلطة وإساءة استعمالها. وإن رقابته لجهة تحويل السلطة تتمثل في اكتشاف نوايا الإدارة والهدف الذي سعت إليه السلطة في إصدار قرارها وانحرافها عن الغاية الممنوحة لها. لذلك سوف نعالج صلاحية القاضي الإداري بسبب تحوي السلطة في فرع أول والحلول محل الإدارة في فرع ثان.

### **الفرع الأول: صلاحية القاضي الإداري بسبب تحويل السلطة أو انحرافها**

الانحراف في استعمال السلطة هو من حالات عدم المشروعية التي تبرر الطعن بالقرار الإداري عن طريق مراجعة الإبطال، ويقصد به مباشرة رجل الإدارة لسلطته لتحقيق غرض مغاير للغرض الذي تقررت هذه السلطة من أجله<sup>2</sup>.

فالقرار الإداري هنا يكون صادر عن مرجع مختص ويحترم الإجراءات الجوهرية ولا يخالف القانون إلا أنه يخالف الهدف أو الغاية الذي يهدف إليه المرجع من إصدار هذا القرار فالهدف الحقيقي هو غير الهدف الذي يعلنه في القرار (كأن ينقل موظف بهدف المصلحة العامة وتكون الغاية معاقبة الموظف وهنا القرار يخفي عقوبة تأديبية مقنّعة). فتتخذ الإدارة وبارادتها الواعية قرارها فتكون بذلك قد انحرفت عن الغاية وأساءت استعمال سلطتها.

Une sanction est dite "deguisee" lorsque l autorite

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 268 ت 12 - 1 - 2015، ر. ز/الدولة، م.م.ق - الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-5-23

<sup>2</sup> - جهاد صفا، المرجع السابق، ص 79.

administrative pretend assurer la bonne organisation du service en prenant a l'encontre d'un agent decision individuelle qui constitue en realite une sanction pour son destinataire<sup>1</sup>.

وتظهر صعوبة إثبات عيب الانحراف أكثر من عيوب القرار الإداري الأخرى باعتباره أشد العيوب خفاءً وبالنظر إلى طبيعة هذا العيب المتعلق بالقصد الشخصي لمصدر القرار وأغراضه، فهذا الأمر يستلزم معرفة نية صاحب القرار. فهذا الإثبات صعب جدًا لأنه يتعلق بالنوايا العائدة للقرار المطعون فيه مما يعني أن التحليل في هذا الأمر هو ذو طابع نفسي (psychologique)<sup>2</sup>.

فكيف يراقب القاضي الإداري صحة القرار الإداري المتخذ في هذه الحالة؟ فإن رقابة القاضي هنا تنصب على النوايا وهي رقابة ذاتية وتختلف عن رقابة القاضي الإداري على السبب والوقائع وهي رقابة موضوعية.

إن الإدارة تستهدف في نشاطها المصلحة العامة، فيتحقق القاضي الإداري من تحقيق هذه المصلحة.

وفيما يتعلق بتحويل السلطة فإن القاضي الإداري يفضل أن يبطل القرار بالاستناد على عيب آخر فيه (كمخالفة الإجراءات الجوهرية ومخالفة القانون) كي لا يدخل في متاهات إثبات النوايا من إصدار القرار الإداري.

وهناك عدة تعاريف للانحراف الإداري تناولها فقهاء القانون الإداري، فيقول العلامة "Georges Vedel" " إن الانحراف بالسلطة يرتكز بالنسبة لجهاز إداري عندما يمارس هذا الجهاز سلطاته لهدف مغاير للهدف الذي منحت السلطة لأجله"<sup>3</sup>

" le détournement de pouvoir consiste dans l'utilisation par une autorité administrative de ses pouvoirs en vue d'un but autre

<sup>1</sup> Olivier Dord, Droit de la fonction publique, edi 2007, page 317, n 524.

<sup>2</sup> - جهاد صفا، المرجع السابق، ص 80.

<sup>3</sup> - برهان الخطيب، الانحراف الإداري في لبنان أسبابه ووسائل علاجه، رسالة ماجستير 1998-

1999، المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر، ص 10

que celui pour lequel ils lui on tete congeres<sup>1</sup>

وعيب انحراف السلطة "عيب الغاية" هو استعمال الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير الغاية التي يحددها القانون.<sup>2</sup>

ويعتبر Andre De Laubadere أنه " يوجد انحراف في السلطة عندما يتخذ قرار ولهف مغاير للهدف الذي يمكن أن يكون له. وبالتالي تكون السلطة انحرفت عن هدفها الشرعي والعمل(القرار) يكون غير قانوني بداعي هدفه".<sup>3</sup>

ويقول الدكتور الطماوي: إن تعبير detournement de pouvoir في اللغة الفرنسية، يكشف بدرجة كبيرة عن معناه القانوني. فكلمة detournement بمفردها تفيد معنى تغيير الاتجاه، والتعبير كله "detournement de pouvoir" يفيد أن نشاطاً معيناً، كان من الواجب أن يصل إلى هدف معين، ووجهة محددة، فحاد عنها، لسبب أو لآخر. وهذا هو التعريف الإجمالي لعيب الانحراف في لغة القانون.<sup>4</sup>

أما الفقه الفرنسي فقد عرفه بأنه استعمال الإدارة لسلطتها بشكل متعمد من أجل تحقيق هدف يختلف عن الهدف الذي منحت من أجله الإدارة هذه السلطة، وقد سار الفقه المصري على الطريق نفسه إذ عرفه بأنه، "أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له القانون".<sup>5</sup>

يقع انحراف السلطة عندما تتصرف الإدارة بهدف مختلف عن الهدف الذي رسمه لها القانون، وقد ظهر هذا المبدأ للمرة الأولى في قرار فرنسي قديم هو قرار/"ليبيا"/les bats 25 شباط (فبراير) 1864: في هذا القرار قرر مجلس شورى الدولة أن المحافظ لم يهدف إلى المصلحة العامة (قرار متعلق بتنظيم المرائب قرب محطة القطارات) إذ

---

<sup>1</sup> Vedel Georges, droit administratif, 2, presses universitaires de France 1961, p; 331

<sup>2</sup> - سلمان داود كريم، النظام القانوني للطعن في القرار الإداري السلبي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، الجامعة الإسلامية، 2023، ص 166.

<sup>3</sup> برهان الخطيب، الانحراف الإداري في لبنان أسبابه ووسائل علاجه، مرجع سابق، ص 10

<sup>4</sup> سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف الإداري" دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة، ط 2 ، 1966، ص 75

<sup>5</sup> سلمان داود كريم، المرجع السابق، ص 166 والمراجع التي أشار إليها في متن الأطروحة.

أن قراره اتخذ من أجل تنفيذ عقد لا من أجل الحفاظ على المصلحة العامة<sup>1</sup>.

نكون أمام انحراف سلطة عندما يكون هدف الإدارة البحث عن مصلحة شخصية أو بهدف الانتقام (مجلس شورى فرنسي، 23 تموز (يوليو) 1909، فابريغ/Fabrègue/، سيراي، 1911، صفحة 121)، أو لأسباب سياسية، أو عندما يكون هدف الإدارة مصلحة عامة ولكن ليس تلك التي خولها إيّاها القانون: من مثل استخدام الصلاحيات المخولة للسلطة الإدارية في موضوع المحلات المضرة ولكن بهدف مالي محض أو لجوء الحكومة للسلطة التنظيمية لإعاقه تنفيذ قرار قضائي<sup>2</sup>.

وبما أنه من الصعب التثبّت من وقوع انحراف السلطة فإن مجلس شورى الدولة يعتمد إلى إحقاق الحق مستنداً إلى سبب آخر حيث يستند إلى غياب حق الدفاع. وفي قرارات أخرى يعتمد المجلس أو يتحقق من انحراف السلطة من خلال عدم تحقيق المصلحة العامة والسعي وراء منفعة خاصة<sup>3</sup>.

ومن الضمانات التي أقرّها المشرّع لحماية حقوق الموظف من الانتهاك هي توجيه إنذار له قبل اتخاذ الإجراء باعتباره مستقيلاً وإنهاء خدمته.

فقد اعتبر مجلس شورى الدولة بأن عدم توجيه أي إنذار شخصي من الإدارة إلى الموظف، قبل اعتباره مستقيلاً، يشكل تحويراً للأصول وإساءة لاستعمال السلطة<sup>4</sup>.

وقد أبطل مجلس شورى الدولة العديد من القرارات الصادرة خلافاً للغاية المخصّصة لها ولسبب انحراف السلطة ليس فقط في النزاعات التأديبية بل في مسائل عديدة ومنها قضايا الاستملاك.

---

<sup>1</sup> - جورج سعد، تعليق على قرار مجلس شورى الدولة بإبطال مرسوم إعفاء مدير عام، (القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة رقم 479 ت 7 - 5 - 2002، م. ع/الدولة)، مجلة الحياة النيابية، أيلول، 2002، ص 83.

<sup>2</sup> - جورج سعد، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - القرار المتعلق "بالمهندس إ. ح على بلدية ذوق مكاييل (م. ش. د. رقم... ت 29 - 3 - 1995، م. ق. إ، 1996، مجلد 2، ص 419).

<sup>4</sup> - م. ش. د رقم 757 ت 5 - 6 - 1995، ك. ن/الدولة، م. ق. إ، 1996، عدد 9، م 2، ص 589.

وفي قرار لمجلس شورى الدولة أبطل الاستملاك الحاصل خلافاً للأصول القانونية ولوجود عيب تحوير السلطة لأنه تم استملاك عقارات وفقاً لأصول الإشغال المؤقت وليس بحسب أصول الاستملاك، فقد تم إنشاء مطمر نفايات دائم تحت ستار الإشغال المؤقت مما عرّض الملكية الفردية للضرر، وفي هذا تعدي على الملكية الفردية التي تعدّ من الحريات العامة التي يحميها الدستور والمواثيق الدولية<sup>1</sup>.

وإن مجلس شورى الدولة يمارس الرقابة الدنيا على أعمال الإدارة في إطار ممارستها لسلطتها الاستثنائية ولا تمتد رقابته إلى الملاءمة إلا في حالة الخطأ الساطع: وهذا ما جاء في قرار للمجلس:

"وبما أنه يعود لسلطة الإدارة الاستثنائية أمر تقدير اللجوء إلى طريقة اختيار الملازمين من بين رتباء الضابطة الجمركية بنسبة لا تتعدى الـ 20%. وبما أن هذا المجلس يمارس ما يُعرف بالرقابة الدنيا أو الحصرية على أعمال الإدارة في إطار ممارستها لسلطتها الاستثنائية، وبما أن مراقبة المجلس لمشروعية القرار المتخذ في ظلّ السلطة الاستثنائية لا تمتد إلى مراقبة ملاءمته إلا في حالة الخطأ الساطع في التقدير، وبما أن الإدارة الجمركية لم ترتكب أي خطأ في التقدير..."<sup>2</sup>.

ردّ مجلس شورى الدولة الطعن بقرار الصرف من الخدمة بعدما ثبت له، وهو ذو طابع تأديبي مقنّع، بعدم كفاءة الموظف وارتكاب المخالفة المسلكية وتبليغه إيّاهاً بإنذاره.

فلم يثبت ارتكاب الإدارة لخطأ ساطع والعقوبة ملائمة للمخالفات المنسوبة إلى الموظف<sup>3</sup>.

وفي قرار آخر: اعتبر المجلس بأن فرض عقوبة شديدة على الموظف يوقفه عن

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 276 ت 20 - 2 - 2001، ج. خ/الدولة، م. ق. إ، 2004، عدد 16، م2، ص 401.

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 155 ت 10 - 12 - 2015، م. ي - م. ز/الدولة، م.م.ق-الجامعة اللبنانية، (غير منشور)

<sup>3</sup> - م. ش. د رقم 211 ت 30 - 12 - 2004، م. ش/الدولة، م.م.ق-الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-5-23

العمل بدون راتب لمدة ستة أشهر بسبب المآخذ المنسوبة إليه (إهمال واجبات الوظيفة - عرقلة أعمال التفتيش)، هي غير متناسبة مع المخالفات المنسوبة إليه وتنطوي على خطأ ساطع في التقدير الأمر الذي يستوجب إبطالها<sup>1</sup>.

وردّ المجلس طلب إعادة المحاكمة لعدم توافر مخالفة الأصول الجوهرية في التحقيق والحكم استنادًا إلى المادة 98 من نظام مجلس شورى الدولة، ولأن القرار موضوع طلب الإعادة قد استند إلى وقائع ثابتة للقول بأن النية الحقيقية للإدارة من التدبير المتخذ بحق الموظف هي إبعاده عن مركزه دون مبرر وبنية زجرية أي أنه يخفي عقوبة تأديبية مقنّعة، وجاء في القرار: "وبما أنه يتبين أيضًا أن المجلس قد استند إلى هذه الوقائع الثابتة بالذات للقول بأن النية الحقيقية للإدارة المتجلية في اتخاذ التدابير المتتالية الأنفة الذكر، ومن ضمنها المرسوم المطعون فيه، هي إبعاد المستدعي وزملائه عن مراكزهم في المديرية العامة للأمن العام من دون أن يكون هنالك أسباب تبرّر ذلك، وللتأكيد على أن هذا المرسوم لم يتخذ تلبية لحاجات المرفق العام بل اتخذ بنية زجرية أضفت عليه طابع العقوبة المقنّعة الصادرة من دون مراعاة حق الدفاع، وعبر استخدام الأصول المتعلقة بنقل الموظفين التي تختلف تمامًا عن الأصول المتعلقة بالقضايا التأديبية.

وبما أن اعتماد المجلس وجهة نظر معيّنة عند تقديره للوقائع الثابتة في الملف، خلافًا لمصلحة ووجهة نظر أحد الفرقاء، ليس من شأنه أن يؤلف مخالفة للأصول الجوهرية في الحكم، ذلك أنه يعود للقاضي وحده أن يعطي الوصف القانوني الصحيح للوقائع الثابتة المدلى بها، وهذا ما استقر عليه الاجتهاد.

وبما أنه يتبين من مجمل ما تقدم أن المجلس لم يستند إلى استنتاجات افتراضية لا أساس ولا صحة لها، بل إلى مجموعة وقائع ثابتة قام بتفسيرها وتكييفها واستخلاص النتائج القانونية منها وفقًا لما يتمتع به من سلطة تقديرية، فإنه يقتضي بالتالي رد ما تدلي به المستدعية لهذه الجهة..."<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 244 ت 16 - 1 - 2003، ع. ش/الدولة، م.م.ق-الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 23-5-2024

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 718 ت 5 - 8 - 2010، الدولة/ع. س، م.م.ق-الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 23-5-2024

عيب تحوير السلطة أو انحراف السلطة هو عيب داخلي للقرار الصادر عن السلطة الإدارية وليس من العيوب الشكلية الخارجية.

ورد في قرار لمجلس شورى الدولة: "وبما أن عيب تحوير الأصول ليس من عداد العيوب الشكلية أو الخارجية التي يمكن أن تشوب الأعمال الإدارية، فهو عيب من العيوب الداخلية، وبالأخص عيب في تحوير السلطة أو خطأ في القانون.

وبما أن العقوبة المقدّعة التي فرضت على المستدعي في المراجعة الأساسية (أي المطلوب إعادة المحاكمة بوجهه) لا يمكن إلا أن تكون غير شرعية لأنها ناجمة عن تحوير في السلطة، متمثّل في رغبة الإدارة بالتنصّل من اتّباع الأصول المتعلقة بالقضايا التأديبية، وذلك بغضّ النظر عن العيب الآخر الذي يشوبها، وهو اتخاذها من دون مراعاة حق الدفاع"<sup>1</sup>..

وقد عرّفت المحكمة الإدارية العليا في مصر العقوبة المقدّعة بقولها: " لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنّع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة حصراً في القانون، وإلا كان جزاءً تأديبياً صريحاً، وإنما يكفي ان تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف ولكن بغير الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر"<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: صلاحية القاضي الإداري في الحل محل الإدارة:

إن مبدأ فصل السلطات يقضي بأن لكل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية استقلاليتها في ممارسة مهامها ولكن هذا لا يعني عدم التعاون فيما بينهم.

وإن مبدأ فصل السلطات يتطلب بأنه لا يحق للقاضي الإداري توجيه الأوامر إلى الإدارة أو الحل محلها وذلك عملاً بهذا المبدأ الذي نص عليه الدستور اللبناني.

فإن مهمة القاضي الإداري رقابة مشروعية القرار الإداري وتطبيق القانون والمبادئ العامة للقانون من حق الدفاع ومبدأ الوجاهية ومبدأ المساواة وغيرها من المبادئ التي يطبقها القضاء

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 718 نفس القرار.

<sup>2</sup> - جهاد صفا، المرجع السابق، ص 128 والمرجع الذي اشار اليه (سليمان الطماوي في كتابه قضاء التأديب).

الإداري في معرض رقابته لقرارات السلطة الإدارية وذلك لمنعها من الانحراف في سلطتها ولعدم تحويل الغاية التي منحت من أجلها تلك السلطة.

فالقاضي إذا تبين له عدم مشروعية القرار المتخذ يعمد إلى إبطاله فهو يعلن الأوضاع القانونية ولكن هل يحق له إعطاء الأوامر إلى الإدارة أو الحلول محلها في ممارسة أعمالها؟

لا يحق للقاضي الإداري توجيه الأوامر إلى الإدارة أو الحلول محلها وذلك عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور اللبناني.

ولكن الرقابة على مشروعية الأعمال الإدارية تستلزم التعاون بين القضاء والإدارة على احترام هذه المشروعية بحيث يتمكن القاضي من إرشاد الإدارة نحو السبيل الواجب سلوكه لتأمين مبدأ احترام المشروعية.

وثمة بدائل أقرها المشرع اللبناني لفرض الأوامر على الإدارة، في مسألة سلطة القضاء في فرض غرامة إكراهية على الإدارة عن كل يوم تأخير لتنفيذ قراره القضائي المبرم وفقاً لما نصت عليه المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة. كما أن القاضي الإداري يتخذ قراره بوقف التنفيذ، عند وجود الضرر، أو اتخاذ التدابير الضرورية في قضاء العجلة، أو إلزام الإدارة برفع الضرر تحت طائلة التعويض... وهو يحيل مثلاً على الإدارة للعمل بما يقتضي القانون، من أجل تسوية وضع وظيفي.

فالقضاء الإداري يقضي ولكنه لا "يدير" وهو لا يتدخل في شؤون الإدارة ولا يرسم لها الاتجاه العام في مزاولة نشاطها، ولا يستطيع أن يحل محلها. وإن الحكم القضائي الصادر عن مجلس شورى الدولة يقتصر على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى، والتي يبيت فيها، ولا يحق لمجلس شورى الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج في هذه الأوضاع النتائج القانونية التي يترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من تعهدات وهذا ما نصت عليه المادة 91 من نظام مجلس شورى الدولة<sup>1</sup>.

وإن مبدأ حظر توجيه أوامر من قبل القاضي الإداري تجاه الإدارة يقصد به أن القاضي الإداري لجهة الإدارة لا يملك حق تكليف الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عنه أو

<sup>1</sup> - قانون منفذ بالمرسوم رقم 10434 ت 14 - 6 - 1975 نظام مجلس شورى الدولة.



الحلول محلها في عمل أو إجراء من جوهر اختصاصها<sup>1</sup>،

وإن إعطاء بعض التوجيهات إلى الإدارة أو النصائح لا يشكّل تدخلاً في عمل الإدارة. فهو مثلاً يقضي بإبطال قرار الترقية وأحقّيتها للمستدعي ويحيل الملف إلى الإدارة لتسوية الأوضاع ولكنه لا يجبرها أو لا يقوم محلّها باتخاذ التدابير اللازمة. ويتبين أيضاً أصول رقابة القاضي الإداري على العمل الإداري وحرصه على تطبيق مبدأ فصل السلطات عندما يقضي بأن القرار الإداري "عديم الوجود" بسبب "اغتصاب السلطة" لوجود تعدي على صلاحية سلطة بصورة مطلقة، (كأن تقوم الحكومة بتعديل نص قانوني تشريعي، فيقضي القاضي الإداري أو يعلن "بانعدام القرار" ويكون هذا القرار كأنه لم يكن.

تجدر الإشارة بأنه عندما يبطل القاضي الإداري القرار الإداري لعدم مشروعيته، ومخالفته للقواعد القانونية فهو يحكم بإبطاله جزئياً أو كلياً، دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو تقرير نتائج مالية بسبب عدم مشروعيته، ولا يمكنه الحل محل الإدارة في اتخاذ قرار بدل القرار الذي أبطله كما لا يستطيع أن يأمر الإدارة باتخاذ قرار مغاير للقرار الباطل، فهو عند إبطاله القرار يحيل المستدعي إلى الإدارة المعنية<sup>2</sup>.

أما عندما ينقض المجلس الحكم فإن عليه إعادة الملف إلى المحكمة أو إلى الهيئة التي أصدرت الحكم المنقوض والتي يكونها لها الحق بإعادة البحث مجدداً في الشك والأساس مع إذعانها لقرار النقض (المادة 120 من نظام مجلس شوري الدولة)، فمثلاً عندما يطعن بالنقض ضد قرار الهيئة العليا للتأديب ويتثبت المجلس من عدم استخلاص الهيئة، في الوقائع المعروضة، نتائجها القانونية الصحيحة فإنه ينقض الحكم ويعيد الملف إلى الهيئة التي عليها الإذعان لقرار النقض وإعادة البحث مجدداً في القضية (مجلس شوري الدولة قرار رقم 2000/205 - 2001 تاريخ 8 - 2 - 2001 إ. غ/الدولة - الهيئة العليا للتأديب).

وأكد مجلس شوري الدولة في اجتهاداته عدم سلطته في أن يحلّ محل الإدارة، وجاء في قرار له: "وبما أنه لا يعود لهذا المجلس عند النظر في مراجعة النقض بشأن

<sup>1</sup> - إيناس حبيب، مرجع سابق، ص 231.

<sup>2</sup> - محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص 251.

القرارات التأديبية أن يحل محل الإدارة في استنتاج النتائج القانونية المترتبة على القرار القضائي بنقض القرار المطعون فيه<sup>1</sup>.

وفي قرار آخر لمجلس شورى الدولة قضى المجلس بأنه "لجهة ما يدلي به المستدعي في إلزام المستدعي ضدها (الدولة) بضم الخدمات لا يقع موقعه القانوني استناداً لنص المادة 91 من نظام مجلس شورى الدولة إذ يقتصر القرار الصادر عن هذا المجلس على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع المراجعة التي يبت فيها ولا يحق له أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه مقررات<sup>2</sup>".

فيؤكد المجلس دائماً على أنه يعلن الأوضاع القانونية دون أن يحل محل الإدارة. ولكن هل ثمة استثناء على مبدأ عدم جواز توجيه أوامر إلى الإدارة من قبل القاضي الإداري؟

يمكن لمجلس شورى الدولة الفرنسي بموجب قانون 8 شباط 1995 أن يوجه أمراً إلى الإدارة بشأن تنفيذ حكمه، فعلى سبيل المثال عندما تصرف الإدارة موظفاً لديها ويبطل المجلس قرار صرفه فإنه يوجه لها أمراً بإعادة الموظف إلى الخدمة<sup>3</sup>.

وإن هذا التطور في التشريع الفرنسي شكل استثناء على المبدأ الذي يحظر توجيه الأوامر إلى الإدارة والذي كرسه القانون في لبنان في المادة 91 من نظام مجلس شورى الدولة رقم 75\10434 وأكدته الاجتهاد.

وبالمقابل، نجد بأن مجلس شورى الدولة في لبنان خالف هذا الحظر المذكور في قرار صادر عنه حيث قضى في فقرته الحكمية بإلزام المستدعي ضدها بإعادة تكوين وضع المستدعي الوظيفي على ضوء ما جاء في متنه مع جميع المفاعيل المترتبة على

---

<sup>1</sup> - ش رقم 388 ت 13 - 2 - 2008، إ. ف - وزارة الداخلية، م.م.ق-الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-5-23

<sup>2</sup> - ش رقم 138 تاريخ 4-12-1979 دعوى س.و/ الدولة، مركز المعلوماتية القانونية -الجامعة اللبنانية، (غير منشور).

<sup>3</sup> - جهاد صفا، مرجع سابق، 32

ذلك<sup>1</sup>.

وفي قضايا العجلة لا يسع التذرع بمبدأ فصل السلطات أو بأحكام المادة 91 من نظام مجلس شورى الدولة، لأن اتخاذ تدبير احتياطي ضروري ومفيد، في حالة العجلة، يتجسد في إطار القرار القضائي، بممارسة سلطة توجيه الأوامر. ففي حالة العجلة يمكن توجيه الأوامر من أجل الوقاية من الضرر وحفظ الحقوق ومنع الأضرار.

بحيث يأمر القاضي الإداري الإدارة أو الشخص المعني بالقيام بعمل أو بالامتناع عنه<sup>2</sup>، وإن أحكام الفقرة الثانية من المادة 66 من نظام مجلس شورى الدولة تتضمن استثناءً لمبدأ عدم جواز توجيه أوامر للإدارة من قبل القضاء الإداري، تبرره حالة العجلة وضرورة اتخاذ التدبير المستعجل لمنع الضرر.

- ولكن ما هو مفعول القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة القاضي بإبطال القرار المشكو منه؟

إن إبطال القرار المطعون فيه المتعلق أو الذي يمسّ وضع الموظف الوظيفي مثلاً يجعله كأنه لم يكن<sup>3</sup>.

فالإدارة ملزمة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة التي تتمتع بقوة القضية المحكمة وإذا تجاوزت تنفيذ الحكم ضمن المهلة المعقولة، حسب ظروف القضية، يمكن للمتضرر أن يطالب بدفع غرامة إكراهية لعدم تنفيذ الحكم القضائي المبرم.

وإن الحكم القضائي يتمتع بقوة القضية المحكمة بحيث لا يمكن التقدّم بمراجعة أخرى بذات الموضوع الذي قضى به الحكم وبتّ به.

### المبحث الثاني: الطعن أمام مجلس شورى الدولة وضمن تنفيذ أحكامه

من الضمانات التي تستحق للموظف هي حقه بالمراجعة القضائية ضد القرار

<sup>1</sup> - جهاد صفا، مرجع نفسه، ص 32 (والقرار الذي اشار اليه تاريخ 17-10-1996، مجلة القضاء الإداري، 1998، ص 58)

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 643 ت 22 - 6 - 2015، أ. ح ورفاقه/الدولة - وزارة الداخلية والبلديات - بلدية بعبدا - اللويزة، م.م.ق-الجامعة اللبنانية، (غير منشور).

<sup>3</sup> - م. ش. د. رقم 757 ت 5 - 6 - 95، ك. ن/الدولة، 1996، عدد 9، م 2، ص 589.

الصادر بحقه الذي مس بأحد حقوقه. فكيف يتم الطعن أمام مجلس شورى الدولة وهو المرجع القضائي لتقديم هذه الدعاوى؟

### **المطلب الأول: الطعن أمام مجلس شورى الدولة**

إن الادعاء أمام مجلس شورى الدولة ليس متاحًا لعامة الشعب فيقتضي لتقديم الدعوى أن تتوفر في المستدعي الصفة والمصلحة في الادعاء. كما أن ثمة هناك أصول مطبقة في الإثبات يقتضي اتباعها.

وللقاضي دور أساسي في وصف المراجعة كما أن مهلة الطعن تختلف في ما إذا كانت المراجعة ضد قرار إداري أو قرار تأديبي.

لذلك سنتناول أصول الإثبات والصفة والمصلحة في الادعاء في فرع أول ودور القاضي في وصف المراجعة ومهلة الطعن في فرع ثان.

### **الفرع الأول: في الإثبات والصفة**

سنتناول أولاً في هذا الفرع الإثبات أمام القضاء الإداري، وثانياً صفة ومصلحة الادعاء.

#### **أولاً: - في الإثبات، وسائل الإثبات وقاعدة قرينة البراءة:**

- تطبيق قاعدة قرينة البراءة: *La présomption d'innocente*

تطبق قاعدة قرينة البراءة المطبقة في أصول المحاكمات الجزائية، والتي بموجبها يقع عبء الإثبات على عاتق السلطة الجزائية التي تتولى الاتهام، في الأصول الإدارية الجزئية أو العقابية، وتطبق في الملاحقة التأديبية ويتوجب إذًا على السلطة التأديبية أن تتحمل عبء الإثبات وتقدم للقاضي الإداري عبر الملف الإداري والتعليل المعطى للقرار المطعون فيه عناصر الإثبات التي تشكل أساسًا لهذا القرار<sup>1</sup>.

كما أن قرينة البراءة تحظر على السلطة التأديبية أن تنسب مأخذًا معينًا إلى صاحب العلاقة في حال الشك، ذلك "إن العقوبة التأديبية لا يمكن فرضها إلا بالاستناد إلى أخطاء مسلكية ثابتة بشكل تام ولا يكفي الاستناد إلى مجرد القناعات" (نفس القرار).

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 388، سبق ذكره، (انظر صفحة 82).

يتحقّق القاضي الإداري من صحة الوقائع ووجود الخطأ المسلكي بصورة ثابتة بشكل كاف لإنزال العقوبة التأديبية بحق الموظف فإذا لم تكن الوقائع ثابتة بأدلة كافية بل إلى مجرد استنتاجات وأقوال غير ثابتة، فيكون القرار الإداري غير صحيح.

وجاء في قرار لمجلس شورى الدولة:

وبما أن إدانة المستدعي تكون في ضوء ما تقدم غير مستندة إلى وقائع ثابتة بأدلة كافية، بل إلى مجرد استنتاجات وأقوال غير ثابتة، وبما أن القرار المطعون فيه باستناده إلى اعتبار المستدعي أقدم مع الباقيين على تسهيل وتمرير معاملات مشبوهة لسماسة مستغلّين وظيفتهم للمنفعة والإفادة الشخصية، يكون واقعاً في غير موقعه القانوني السليم لاستناده إلى وقائع غير ثابتة، ومستوجباً النقض لهذا السبب<sup>1</sup>.

ونوضح هنا في هذا القرار المشار إليه أعلاه بأنه ورد عبارة "مستوجباً النقض" وليس "إبطال" لأن الطعن ضد قرار تأديبي وليس ضد قرار إداري.

ولا يمكن فرض عقوبة في حالة الشك لأنه يجب أن تكون الأخطاء المسلكية ثابتة بشكل تام ولا يكفي الاستناد إلى مجرد القناعات. "وبما أنه إزاء عدم وجود إثبات كافٍ حول ما نُسب إلى<sup>2</sup> المستدعي كان ينبغي على الهيئة الناظرة بالاعتراض أن تتوصل إلى تبرئة المستدعي لعدم كفاية الأدلة بحقه.

وبما أنه وبغض النظر عن تكوين الفعل المنسوب إلى المستدعي جرم الرشوة أو محاولة الرشوة وفق المفهوم الجزائي فإن إدانة المستدعي أو تبرئته تبقى مستقلة عن الوصف المذكور بسبب استقلال الملاحقة التأديبية عن الملاحقة الجزائية من جهة، وبسبب عدم ارتقاء ما نسب إلى المستدعي إلى درجة اعتباره خطأً مسلكياً يستوجب إنزال العقوبة عليه بموجب القرار المطعون فيه.

وبما أنه لا يتبين من ملف المراجعة ثبوت المخالفة المنسوبة إلى المستدعي والتي استندت فيها السلطة التأديبية إلى ما أدلى به زميل المستدعي من دون تأييد هذا الادعاء بأي وسيلة أخرى، مما ينفي ثبوت صحة المخالفة المنسوبة إلى المستدعي.

وبما أن القرار المطعون فيه يكون بالتالي مستوجباً الإبطال لعدم استناده إلى

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 2008/388، قرار سبق ذكره. (انظر صفحة 82)

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 446 ت 4 - 5 - 2006، ب. غ/الدولة، م. ق. إ، 2011، مجلد 2، ص 843.

واقعة ثابتة".

وجاء في القرار نفسه (2006/446):

"Georges Dellis :Droit pénal et droit administratif ,LG DJ n :489 En outre ,la présomption d'innocence interdit normalement à l'autorité repressive de retenir une charge à l'encontre de la personne en cas de doute"... ,

"المتهم بريء حتى تثبت إدانته" هذه القاعدة تطبق أيضًا في المحاكمات التأديبية وإن عبء الإثبات يقع على السلطة التأديبية فيجب إثبات المخالفة المسلكية التي ارتكبتها الموظف لكي تقوم الإدارة بمعاقبته وعند عدم الاستناد إلى أفعال ثابتة تبرر المعاقبة يقضي مجلس شورى الدولة بإبطال القرار التأديبي وذلك عملاً بقاعدة قرينة البراءة في الأصول الإدارية الجزرية. لذا قضى مجلس شورى الدولة بنقض القرار التأديبي الصادر عن هيئة التفتيش المركزي المتضمن تأخير التدرج لمدة شهر تأديبًا لعدم استناده إلى أفعال ثابتة بشكل كافٍ يبرر المعاقبة التأديبية. وجاء في القرار:

"وبما أن اعتبار القانون المدير العام مسؤولاً عن تنفيذ القوانين والأنظمة<sup>1</sup> من قبل الموظفين التابعين له لا يُعني مطلقاً عن وجوب إثبات تقصيره في توجيههم ومراقبتهم وهذا ما لم يتبين حصوله من خلال أوراق الملف.

وبما أن قاعدة قرينة البراءة المطبقة في أصول المحاكمات الجزائية والتي بموجبها يقع عبء الإثبات على عاتق السلطة الجزائية التي تتولّى الاتهام تطبق في الأصول الإدارية الجزرية أو العقابية، حيث يكون على السلطة الإدارية أن تستجمع عناصر الإثبات اللازمة لإسناد قرارها.

... إن العقوبة التأديبية لا يمكن فرضها إلا بالاستناد إلى أخطاء مسلكية ثابتة

بشكل تام ولا يكفي الاستناد إلى مجرد القناعات"

وقد يكتفي المجلس بنقض الحكم دون إعادة الملف إلى الهيئة التي أصدرته وذلك

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 148 ت 15 - 12 - 2005، ع. ز/الدولة، م. ق. إ، 2011، ص 298.

عندما ينقض الحكم لعدم صلاحية الهيئة التي أصدرته<sup>1</sup>.

إن العلم والاجتهاد مستقران على أن كل وسائل الإثبات تعتبر مقبولة أمام القضاء الإداري طالما كانت مبنية على قرائن جديّة<sup>2</sup>

### ثانياً: صفة ومصحة الادعاء:

نصت المادة 106 من نظام مجلس شوري الدولة: "لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في إبطال القرار المطعون فيه"<sup>3</sup>.

وحول هذا الموضوع قضى مجلس شوري الدولة بقبول الدعوى لتوافر مصلحة المستدعي: "إن مصلحة المستدعي الشخصية والمباشرة والمشروعة وبالتالي صفته في إبطال قرار إعادته إلى إدارته الأساسية متحققة، وذلك من خلال اعتباره بأن له الحق في البقاء في الوظيفة المنتدب إليها وبالتالي فإن ضرراً شخصياً أصابه وبغض النظر عن السبب الذي يدلى به وهو حرصه على المصلحة العامة وعلى أموال الخزينة"<sup>4</sup>.

ويؤكد مجلس شوري الدولة بأن مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة ليست مراجعة شعبية ويقتضي توافر المصلحة المشروعة والشخصية والمباشرة وأن يكون القرار الإداري المطلوب إبطاله قد مسّ بوضع قانوني وتسبب بضرر للأشخاص.

وهذا ما أكده المجلس في قراره رقم 238 تاريخ 12 - 1 - 2016 ((غير منشور) م. م. ق - الجامعة اللبنانية)، وقرر المجلس بأن صفة الأشخاص المستدعين لا توليهم المصلحة المباشرة لتقديم المراجعة وفقاً لما تنص عليه المادة 106 من نظام المجلس ورد المراجعة شكلاً لعدم توافر الصفة والمصلحة.

<sup>1</sup> - محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 2007، ص 326.

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 67 ت 23 - 10 - 2001، ر. ع/الدولة، م. ق. إ 2005، م 1، ص 25.

<sup>3</sup> - مادة 106 نظام مجلس شوري الدولة م. ق. م رقم 10434 ت 14 - 6 - 75.

<sup>4</sup> - م. ش. د رقم 519 ت 14-6-2006/ع/تعاونية موظفي الدولة، م. ق. إ، 2011، عدد 22، مجلد 2، ص 995.

جاء في المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة<sup>1</sup> (المعدّلة):

"خلافًا لأي نص آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين".

وقد أبطل القانون الجديد الفقرات المخالفة للدستور وللمبادئ ذات القيمة الدستورية (وذلك بموجب قرار المجلس الدستوري تاريخ 27 - 6 - 2000) ومن هذه المبادئ بالطبع حق الطعن أمام مجلس شورى الدولة.

وهنا يقتضي التساؤل هل يمكن الطعن بقرارات الهيئة العليا للتأديب أمام مجلس شورى الدولة؟

إن من أبرز التعديلات التي تضمنها القانون رقم 2000/227، (الذي عدّل نظام مجلس شورى الدولة)، تلك التي تتعلق بالمادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة المذكورة أعلاه، وهي حق المجلس بالفصل في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

إن حق التقاضي يتمتع بقيمة دستورية، وقد قضى المجلس الدستوري<sup>2</sup> بأن حقّ الطعن بالنقض أو التمييز ضد قرارات الهيئة الإدارية ذات الصفة القضائية ومنها المجالس التأديبية يعتبر حقًا دستوريًا من الانتظام العام<sup>3</sup>.

وفي قرار لمجلس شورى الدولة (دعوى السفير إ. غ رقم 205<sup>4</sup> ت 8 - 6 - 2001)، قضى المجلس بنقض القرار الصادر عن الهيئة العليا للتأديب رقم 99/19 المتضمن إنزال عقوبة إنهاء الخدمة بحق السفير إ. غ، وبالتالي ممارسة المجلس لصلاحيته.

وتقدّمت الدولة بمراجعة تطلب إعادة المحاكمة متذرّعةً كسبب أوّل بعدم صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر بطلب نقض قرار الهيئة العليا للتأديب إلا أنّ المجلس ردّ

<sup>1</sup> - معدّلة بالقانون رقم 227 ت 31 - 5 - 2000 المنشور في ج. ر، 24، ت 2 - 6 - 2000.

<sup>2</sup> - قرار المجلس الدستوري رقم 5 ت 27 - 6 - 2000.

<sup>3</sup> - م. ش. د. مجلس القضايا، رقم 17 ت 9 - 10 - 97، م. ق. إ، 1999، عدد 13، ص 20.

<sup>4</sup> - م. ش. د رقم 71 ت 25 - 10 - 2001، إ. غ/الدولة، م.م.ق-الجامعة اللبنانية، تاريخ



طلب إعادة المحاكمة لعدم استناده على أساس صحيح ولأن حق التقاضي هو حق دستوري<sup>1</sup>.

إلا أن رقابة مجلس شورى الدولة وقوله في القرار رقم 2001/71 المتعلق بإعادة المحاكمة، بأن إبطال نصّ تشريعي ينسحب على نصوص مماثلة كان مثاراً للتعليق عليه.

فقد جاء في قرار المجلس المذكور أعلاه، "إن إبطال المجلس الدستوري لنصّ تشريعي لا يؤدي فقط إلى بطلان هذا النص، بل ينسحب على كل نص مماثل أو قاعدة قانونية مشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها، سواء كانت متزامنة مع قرار المجلس أو سابقة له، وذلك لتعارضها مع أحكام الدستور أو مع مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية، لأن هذه القاعدة تكون خرجت من الانتظام العام القانوني بصفة نهائية

وقد ورد في التعليق على القرار رقم 2001/71،<sup>2</sup>: "فإن ما يزعم هنا هو الإطلاق والتعميم الواردين في العبارة المشار إليها أعلاه.

فهذا الإطلاق يتضمن قدرًا من الخطورة، إذ قد يختلف التقييم من حالة لأخرى، خصوصًا في مدى التطابق والتماثل بين النص المحكوم بعدم دستوريته من المجلس الدستوري وبين نصّ آخر يراه مجلس الشورى مطابقًا أو مشابهًا. ما يعتبر متماثلًا أو غير متماثل لا يحكمه معيار واضح، وإذا ترك الأمر لتقدير القضاء الإداري ليطبق ما يراه مماثلًا أم لا فإن هذا الأمر قد يؤدي إلى التناقض في التقدير بين قاضٍ وآخر، فالمسألة تصبح محض شخصية طالما لا يحكمه معيار منضبط".

ويعارض كاتب التعليق<sup>3</sup> أن يُعطي مجلس شورى الدولة أو القضاء العدلي لنفسه الحق في تقدير أن نصًا تشريعيًا يعتبر مماثلًا أو مشابهًا لنص آخر سبق وقضى المجلس الدستوري بإبطاله، مع تأكيده بالمقابل على أن حق الطعن بالتمييز هو من

---

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 71 ت 25 - 10 - 2001، الدولة/السفير إ. غ مجلة الحياة النيابية، مجلد 41، كانون الأول ديسمبر 2001.

<sup>2</sup> - فوزت فرحات، تعليق على قرار مجلس شورى الدولة رقم 71 ت 25 - 10 - 2001، مجلة الحياة النيابية، مجلد 42، آذار 2002، ص 102

<sup>3</sup> - فوزت فرحات، مرجع سابق، ص 102

المبادئ ذات القيمة الدستورية.

إلا أن القاضي الإداري له دور أساسي في وصف المراجعة لأن ذلك ينعكس على تحديد المهلة المطبقة للطعن. فكيف يتم ذلك؟

### الفرع الثاني: دور القاضي الإداري في وصف المراجعة ومهلة المراجعة

يتحقق القاضي الإداري من المراجعة المقدمة أمامه ويعطيها الوصف القانوني بغض النظر عن الوصف الذي ورد من المستدعي، لأن وصف المراجعة في ما إذا كان العمل تأديبياً أو إدارياً ينعكس على تحديد المهلة المطبقة لقبول الطعن هل هي مهلة الشهرين أم الثلاثين يوماً؟

#### أولاً: وصف المراجعة

يعود للقاضي الإداري وصف التدبير المطعون فيه، ما إذا كان عملاً تأديبياً أم إدارياً.

وهذا ما جاء في قرار لمجلس شورى الدولة<sup>1</sup>: "وبما أنه يقتضي معرفة ما إذا كان المرسوم المطعون فيه هو تدبير تأديبي (Mesure disciplinaire) يحتوي بالواقع على عقوبة تأديبية أم أنه تدبير إداري. صرف صادر عن السلطة التسلسلية. (Mesure hiérarchique) وبما أن هذا الأمر يعود وصفه للقاضي وذلك لتطبيق الأصول والقواعد العائدة لكل نوع من هذه التدابير.

وبما أن القاضي يركز لوصف تدبير ما، ما إذا كان عملاً تأديبياً أم إدارياً، على البحث عن نية الإدارة من خلال النصوص القانونية التي استند إليها القرار... أو المعطيات الواقعية، كما أنه يركز على جسامه التدبير...

وبما أن البحث عن السبب الذي أدى إلى اتخاذ القرار المطعون فيه يتعلق بالمعطيات الواقعية للقضية أم بالسبب القانوني بمعنى أن القاضي يتحرى عن الهدف الذي من أجله أنشئ التدبير المشكو منه...

وبما أن الاجتهاد يتمسك حينئذٍ بإبراز السبب الذي يظهر له حاسماً والذي يجزّ الوصف".

ففي هذا القرار خلص القاضي إلى أن القرار المطعون فيه وهو إنهاء خدمة

<sup>1</sup> - م.ش.د. رقم 449 ت 27-6-1994، م.خ/الدولة، م.ق.إ، 1995، عدد8، مجلد2، ص488.

المستدعي، كان لسبب معاقبته على أخطاء تأديبية وتصرفات مسلكية وليس لمتطلبات المرفق العام، كما أدلت الدولة.

وجاء أيضًا في القرار نفسه: "وبما أنه يتبين جليًا من النصوص القانونية المار ذكرها ومن المناقشات في مجلس النواب أن السبب الحاسم لتدبير إنهاء الخدمة هو معاقبة الموظف فيوجد والحال هذه تدبير تأديبي مقنّع déguisé موصوف بعنصر ذاتي أو شخصي"<sup>1</sup>.

إن القاضي الإداري وصف القرار بأنه تدبير تأديبي مقنّع، واعتبر المراجعة من المراجعات التأديبية التي تطبق عليها الأصول الموجزة المنصوص عنها في المادة 102 و103 من نظام مجلس شورى الدولة ومهلة الطعن هنا هي مهلة النقض المحددة بـ 30 يومًا وليس المهلة العادية (أي شهران المنصوص عنها في المادة 69 من نظام المجلس)، ويقتضي هنا أن نشير بأنه في قراراته الأخرى التي قضى فيها المجلس بوجود عقوبة مقنّعة، اعتبر أن التدبير إداري زجري وهو فئة من القرارات الجديدة التي تقع بين التدبير الإداري والتدبير التأديبي ولكن أبقى خضوعها للمهلة العادية المحددة بشهرين وفقًا للمادة 69 من نظام المجلس.

وقد وصف القاضي الإداري في دعوى السيد محمد عبيد/الدولة بأنها تتضمن عقوبة مقنّعة ولكنه اعتبر بأن القرار قرارًا إداريًا فقد جاء في القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة: "بما أن العلم والاجتهاد مستقران على اعتبار التدابير الإدارية التي تستهدف شخص الموظف بنية زجرية.

mesures prises en considération de la personne du fonctionnaire avec intention répressive déguisée.

وعلى هذا الأساس يجب أن تُحاط بالضمانات القانونية المفروضة على الإدارة في الحقل التأديبي ولا يتوقف القاضي عند حرفية التدبير المتخذ من الإدارة أو الوصف الذي تعطيه للتدبير الذي يتخذه إنَّما يعود إليه أن يعطيه الوصف الصحيح وصولاً إلى إبطال التدبير الإداري الذي ينطوي على عقوبة تأديبية غابت عنه

<sup>1</sup> - م.ش.د. رقم 449 ت 27-6-1994، مرجع سابق، ص 488.

الضمانات التأديبية"<sup>1</sup>.

ويتحقق القاضي الإداري من النية الجزية في القرار الإداري المتخذ ويحق له إعطاء الوصف الصحيح. وقد جاء في قرار لمجلس شوري الدولة (رقم 2002/484): "وبما أنه، وإن يكن التدبير المتخذ باختصار مدة وضع الموظف خارج الملاك عملاً بالمادة 51 من قانون الموظفين في ظاهره قرارًا إداريًا، فإنه يبقى في الإمكان وصفه بأنه يخفي قرارًا تأديبيًا، إذا اتخذ بنية جزية:

"Il en est de même ...pour les mesures qui mettent fin alors a une position de détachement...Il appartient alors au juge de donner à la mesure sa véritable nature juridique en se fondant sur une analyse des données de l'espece."

J .L .Corail ,la distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique ,A .J .D .A ,1967 .p . p 3 .ets.

وبما أن المرسوم المطعون فيه جاء في سياق التدابير التي اتخذتها الحكومة تنفيذًا لبيانها الوزاري عن "إشاعة أجواء الحرب على الفساد والهدر".  
وبما أن العلم والاجتهاد مستقران على اعتبار التدابير الإدارية التي تستهدف شخص الموظف بنية جزية

mesure prise en considération de la personne du fonctionnaire  
avec intention répressive

هي بمثابة عقوبة تأديبية مقنّعة sanction déguisée ويجب أن تخضع لحدّ أدنى من الضمانات الأساسية...".

وجاء في القرار أيضًا "وبما أنه يعود للقضاء التحري عن النية الحقيقية للإدارة، بغية تحديد الوصف القانوني للتدبير المتخذ بأنه مجرد تدبير إداري متخذ لتأمين حسن سير المرفق العام، أم أنه تدبير جزري يستهدف الموظف بشخصه ويعتبر عقوبة تأديبية مقنّعة".

<sup>1</sup> - م.ش.د. 479 ت 7-5-2002، م.ع/الدولة، م.ق.إ.، 2005، مجلد 2 ص 739

وفي موضوع نقل موظف قضى مجلس شورى الدولة بعدم ثبوت النية التأديبية لقرار النقل: "وبما أن المستدعي لم يثبت أن القرار المطعون فيه قد اتخذ لغاية تجانب المصلحة العامة، أو أن نية الإدارة اتجهت إلى فرض عقوبة تأديبية على المستدعي من دون اتباع الإجراءات والأصول القانونية.

وبما أن القرار المتخذ لا يعتبر من هذه الزاوية نقلًا تأديبيًا بل نقلًا إداريًا مستمداً من صالح الخدمة وبالتالي واقعاً في موقعه القانوني، كما أنه ليس ما يثبت في الملف أن الإدارة قد اتخذت هذا القرار بدافع التشفي والانتقام"<sup>1</sup>.

فإن المنطق المطلق قد يؤدي إلى انتزاع المحاكم حق رقابة دستورية القوانين المعقود لواءها للمجلس الدستوري وحدّه. (المادة 2/18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري الصادر عام 1993).

إن القاضي يركز لوصف تدبير بأنه عمل تأديبي أم إداري إلى النص الذي استند إليه القرار المطعون فيه لمعرفة العناصر التي بإمكانها أن تنيره عن نية صاحب التدبير<sup>2</sup>، وإن مهلة المراجعة تختلف لجهة ما إذا كان القرار إداري أم تأديبي، فما هي مهلة الطعن ضد القرارات التي انطوت على نية زجرية والتي وصفها القضاء الإداري بالعقوبات التأديبية المقنعة؟

### ثانياً: مهلة الطعن أمام مجلس شورى الدولة:

إن مهلة الطعن بالقرارات الإدارية هي شهران وفقاً لما تنص عليه المادة 69 من نظام مجلس شورى الدولة<sup>3</sup>. أما في القرارات التأديبية فيقدم الموظف صاحب العلاقة طلب الإبطال أو النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبليغه القرار التأديبي وفقاً لما تنص عليه المادة 112 من نظام المجلس.

فإذا كان القرار المطعون فيه تدبيراً إدارياً تطبق عليه مهلة الشهران المنصوص عنها في المادة 69 من نظام المجلس، أما إذا كان تأديبياً فتطبق عليه مهلة الثلاثين

<sup>1</sup> - م. ش. د، رقم 391 ت 4-4-2006، ل. ك/الدولة، م. ق. إ، 2011، م 2، ص 732.

<sup>2</sup> - م. ش. د، رقم 167 ت 17-01-2023، ف. غ. /الدولة، مركز المعلوماتية القانونية (غير منشور)

<sup>3</sup> - نظام مجلس شورى الدولة، قانون منفذ بمرسوم رقم 10434 ت 14 - 6 - 1975.

يوم، ولكن ما هي المهلة للطعن بالقرارات الإدارية الجزرية أيّ التي تخفي عقوبة تأديبية مقنّعة كحالة الوضع بالتصرف ونقل الموظف بنية الجزر، فهل تطبق عليها المهلة العادية، وهي شهران، أم مهلة النقض وهي 30 يوم؟

إن القرارات التي تتضمّن نية جزرية، وتخفي عقوبة مقنّعة، اعتبرها مجلس شورى الدولة بأنها فئة جديدة من القرارات التي تقع ما بين التدابير التأديبية والتدابير الإدارية أو التسلسلية! ولكنه أبقى هذه القرارات خاضعة لمهلة الطعن العادية أي شهرين باعتبارها قرارات إدارية ولا تخضع لمهلة النقض المحددة بثلاثين يوماً للقرارات التأديبية<sup>2</sup>. ومن جهة أخرى أقر مجلس شورى الدولة بأن هذه القرارات تتضمن طابعاً جزرياً ويجب أن تتوافر فيها، وبالحد الأدنى، الضمانات الأساسية الممنوحة للموظف عند تأديبه وخاصة في ما يتعلق بمبدأ الوجاهية وحق الدفاع وتعليل قرارات الإدارة<sup>1</sup>.

وقضى مجلس شورى الدولة بأن القرار الإداري الذي ينطوي على نية جزرية أي يخفي عقوبة تأديبية ليس من القرارات الإدارية الصرف وبالتالي تبقى مهلة الطعن هي العادية وليست مهلة الثلاثين يوم المتعلقة بنقض قرار تأديبي.

ومما جاء في القرار: "... لأن المرسوم المطعون فيه، باتفاق الفريقين، ووفق الوصف القانوني الصحيح ليس من القرارات التأديبية الصرف التي تخضع لتقديم المراجعة بشأنها لمهلة الثلاثين يوماً.

ذلك أن لجوء السلطة الإدارية إلى فرض عقوبة مقنّعة تحت ستار قرار له الصفة الإدارية لا ينزع عنه هذه الصفة، وإن كان الاجتهاد الفرنسي واللبناني مستقرين على إخضاع هذه التدابير للضمانات الأساسية المتعلقة بحق الدفاع الذي يتمتّع بقيمة دستورية.

وبما أن هذه القرارات تبقى خاضعة لمهلة الطعن العادية في القرارات الإدارية<sup>2</sup>. وفي نفس المعنى: (قرار رقم 6 ت 16 - 10 - 1991 هـ.ل/الدولة، - م. ق. إ، عدد 6 ص 146).

<sup>1</sup> - م.ش.د. رقم 556 تاريخ 13-7-1994، ر.ف.الدولة- وزارة الثقافة والتعليم العالي، م.ق.إ، 1995، عدد 8 - م 2، ص 575 .

<sup>2</sup> - م.ش.د، رقم 67 ت 23 - 10 - 2001، ر. ع/الدولة، م. ق. إ، 2005، مجلد 2، ص 25.

- (م. ش. د رقم 66 ت 23 - 10 - 2001، س.خ/الدولة).

- (م. ش. د رقم 211 ت 30 - 12 - 2004، م.ش/الدولة م. م. ق -  
الجامعة اللبنانية).

- (م. ش. د رقم 479 ت 7 - 5 - 2002، م.ع/الدولة).

#### \* سريان المهلة:

تسري مهلة المراجعة بشأن القرار الذي يتضمن تدبيراً تأديبياً مقنعاً من تاريخ التبليغ وليس من تاريخ التنفيذ<sup>1</sup>.  
- المهلة من الانتظام العام.

إن مهلة المراجعة أمام مجلس شوري الدولة، تتعلق بالانتظام العام وجاء في قرار للمجلس: "وبما أن قضايا المهل تتعلق بالانتظام العام وعلى القاضي إثارتها عفواً. وبما أنه يقتضي والحال هذه ردّ المراجعة لتقديمها بعد انقضاء المهلة القانونية"<sup>2</sup>.

#### المطلب الثاني: ضمان تنفيذ أحكام مجلس شوري الدولة المرتبطة بقرارات التأديب المقنع

إن القرارات القضائية المبرمة الصادرة عن مجلس شوري الدولة ملزمة للإدارة ولا يمكنها التنصل من تنفيذ هذه القرارات لأنها تتمتع بقوة القضية المحكمة التي لا يجوز للإدارة مخالفتها. فما هي الضمانة لتنفيذ أحكام مجلس شوري الدولة؟ وخاصة تلك المتعلقة بالقرارات التي تخفي عقوبة تأديبية مقنعة والتي قضى المجلس بإبطالها لعدم مشروعيتها؟

#### الفرع الأول: قوة القضية المحكمة للقرارات القضائية المبرمة الصادرة عن مجلس شوري الدولة:

تعني قوة القضية المحكمة أو المحكوم بها أو المقضية، بأن القرار الصادر عن المحكمة أصبح

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 135 ت 5 - 12 - 2007، م. إ/الدولة، م.م.ف-الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-5-23

<sup>2</sup> - م.ش.د. رقم 449 ت 27-6-1994، م.خ/الدولة م.ق.إ، 1995، عدد 8، مجلد 2 ص 488.

نهائياً وغير قابل لأي طريق من طرق الطعن وأصبح واجب التنفيذ. وقد شدد القضاء على وجوب تنفيذ أحكامه المبرمة ففي دعوى السيد كمال عرب أطلق مجلس شورى الدولة صرخة قاسية بوجه كل من يحاول التعدي على قوة القضية المحكمة سواء من جهة القضاء أم من جهة الإدارة، ومما جاء في القرار: " أنه يستحيل بصورة مبدئية ومطلقة إدخال أي تعديل أو تصحيح أو تفسير على القرارات القضائية المبرمة... وبما أن قوة القضية المحكمة تربو على قوة القانون ذاته فيه عنوان الحقيقة مهما وجه إليها من انتقادات وطعون. ويتحتم على كل قاض، مهما كانت مرتبته في السلك القضائي أن يدافع عن قوة القضية المحكمة التي هي السند الأساسي للنظام القانوني. وإلا سيكون موضوع الخلاف سلطان مجلس شورى الدولة وكرامته. وهي المحكمة الإدارية العليا المناط بها مراقبة شرعية الأعمال الإدارية والحفاظ على الحريات العامة والخاصة التي كفلها الدستور وحدد نطاقها القانون". وبذلك لا يسع الدولة بعد صدور الحكم القضائي المبرم عن المجلس أن تناقش مضمونه بل عليها الانصياع إلى ما ألزمها القضاء به بدون تردد أو مماطلة.

إن القرارات المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تكتسب قوة القضية المحكمة التي ترتبط بالفقرة الحكيمة للقرار وبالحيثيات الملازمة لها. وكذلك القرارات الصادرة عن ديوان المحاسبة، الذي يعتبر محكمة للتأديب حالياً، في إطار رقابته المؤخرة على الموظفين هي قرارات قضائية تصدر باسم الشعب اللبناني وتكتسب قوة القضية المحكوم بها لجهة المسؤولية المالية للموظف.

أما في الأحكام الجزائية فإن هذه الأحكام تسري على الكافة فلها قوة القضية المحكمة ضمن نطاق ما قضت به تجاه العموم، فلا يمكن للقاضي الإداري أن يقرر خلافاً لما قرره القضاء الجزائي بشأن وجود أو عدم وجود الوقائع التي قضى الحكم الجزائي بنفيها أو حصولها.

وقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة: "وبما أن الأحكام القضائية، بطبيعتها<sup>1</sup>، تكتسب منذ صدورها حجية القضية المقضي بها وعند إبرامها، كونها لم تعد قابلة لأية مراجعة أو طعن لانصرام المهلة المحددة لذلك، تكتسب هذه الأحكام قوة القضية المحكمة (force de la chose jugée).

"Les décisions juridictionnelles ,ont dès qu'elles interviennent

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 432 ت 26 - 4 - 2006، إ. غ/الدولة، م. ق. إ، 2011، م 2، ص 808.



l'autorité de la chose jugée ,l'expiration des délais de recours contentieuse les font passer en force jugée "Odent :contentieuse Administratif P.851 .

وإن القرار النهائي المبرم الصادر عن مجلس شوري الدولة يتمتع بقوة القضية المقضية فلا يمكن إعادة النظر بما سبق وحكم به<sup>1</sup>.

إذًا فالأحكام المبرمة التي تتمتع بقوة القضية المحكمة لا يمكن للإدارة مخالفتها أو عدم تنفيذها دون وجود سبب يبرر عدم التنفيذ. وجاء في قرار لمجلس شوري الدولة<sup>2</sup> "وبما أن هذا القرار الصادر عن مجلس الوزراء لم يستند إلى أيّ سبب شرعي يبرر عدم التنفيذ وقد جاء مخالفًا لقوة القضية المحكمة الناشئة عن الأحكام المبرمة الصادرة عن هذا المجلس"

واعتبر مجلس شوري الدولة بأنه لا توجد مخالفة لقوة القضية المقضية في قرار نقل موظف لأن الإدارة لا تخالف قوة القرار القضائي عندما تقوم بإصدار قرار إداري تستطيع من خلاله تصحيح ما تقتضيه من أوضاع يتناولها ومراعاة جميع النتائج القانونية الناشئة عنه. وقد اعتبر مجلس شوري الدولة بأنه عندما يتم إبطال القرار الإداري لعلّة متعلّقة بعدم المشروعية الخارجية للقرار، أي لعدم مراعاته لمعاملة جوهرية، فليس ما يمنع الإدارة أن تصدر قرارًا جديدًا وفي الموضوع نفسه على شكل يتوافق مع أحكام القانون<sup>3</sup>، وفي هذه المراجعة عادت الإدارة وأصدرت قرارًا بنقل الموظف وفقًا للأصول المنصوص عنها في المادة 43 من نظام الموظفين لا سيّما لناحية مراعاته لمسألة التعليل التي تعدّ من الإجراءات الجوهرية الإلزامية التي تتعلّق بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري.

وإن مجلس شوري الدولة لا يمكنه أن يصدر أمرًا إلى الإدارة بالتنفيذ وإنما يبقى أنه يحق للمتضرر من عدم تنفيذ الحكم القضائي وذلك وفقًا لما تنص عليه المادة 93

<sup>1</sup> - م. ش. د رقم 360 ت 27 - 3 - 2006، ش. خ/الدولة، م. ق. إ، 2011، م 2، ص 656.

<sup>2</sup> - ش. رقم 252 ت 2 - 1 - 2014، أ. ع ورفاقه/الدولة-مجلس الإنماء والإعمار، م.ق-الجامعة اللبنانية، (24-5-26)

<sup>3</sup> - م. ش. د، رقم 391 ت 4 - 4 - 2006، ل. ك/الدولة، م. ق. إ، 2001، م 2، ص 732.

من نظام مجلس شورى الدولة، المطالبة بغرامة إكراهية في حال توافرت الشروط المطلوبة<sup>1</sup>.

ويؤكد المجلس على عدم اتخاذ تدبير يجعله يحل محل الإدارة دون صدور نص قانوني يجيز ذلك، فجاء في قرار له: "... ولا يمكنه أن يلزم الإدارة بإجراء عمل معين وبالتالي لا مجال لإجابة المستدعي بإصدار قرار بإدخاله في الملاك الدائم وضمّ خدماته دون صدور نص قانوني يجيز ذلك كون هذا الأمر من شأنه أن يؤول إلى الحل محل الإدارة واتخاذ قرار لم يستكمل في الواقع شروطه"<sup>2</sup>.

إن امتناع الأفراد عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة الصادرة ضدهم لا يثير أي إشكال، إذ أن القانون قد أجاز التنفيذ الجبري بوجه هؤلاء وفقاً للقواعد المنصوص عليها في أصول المحاكمات المدنية، ويمكن للإدارة عند الاقتضاء استخدام القوة المسلحة في سبيل تنفيذ الأحكام. أما التنفيذ الجبري بوجه الإدارة فلا يصح إذ إنها تعتبر "مدينًا شريفاً" يقوم بتنفيذ التزاماته بصورة طبيعية بدون تهرب أو سوء نية<sup>3</sup> كما أن المادة 860 من قانون أصول المحاكمات المدنية قد حظرت إلقاء الحجز على أموال الدولة وسائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العامة.

ولكن في ظل غياب طرق التنفيذ العادية بوجه الإدارة، لا يكون على المحكوم له سوى انتظار التنفيذ التلقائي من الإدارة. وماذا لو تقاعست الإدارة عن التنفيذ! أو رفضت التنفيذ؟ أو تأخرت لمدة طويلة؟ فكيف تلزم الإدارة بالتنفيذ؟ ومن مظاهر الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة عدم إعادة الموظف إلى الخدمة بعد إبطال قرار صرفه أو عدم دفع التعويض المحكوم به.

وتجدر الإشارة بأنه لتنفيذ الحكم يقتضي تبليغ نسخة عن الحكم ولكن هل أن تبليغ نسخة عن الحكم كاف لإلزام الإدارة بالتنفيذ؟ بعض الاجتهاد الفرنسي يعتبر بأن تبليغ الحكم كاف لفرض موجب التنفيذ على الإدارة<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 584 ت 20 - 6 - 2002، م. خ/الدولة، م. ق. إ، 2005، مجلد 2، ص 948.

<sup>2</sup> - م. ش. د رقم 40 ت 11 - 10 - 2001، أ. ب/الدولة، م. ق. إ، 2005، م 1، ص 14.

<sup>3</sup> - جهاد صفا، مرجع سابق، ص 37

<sup>4</sup> - مرجع ذاته، ص 11.

إلا أن مجلس شورى الدولة اللبناني، متبنيًا رأي الفقيه<sup>1</sup> chapus

وإن إبلاغ صورة صالحة للتنفيذ عن القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة إلى الإدارة المختصة لا يكفي بحد ذاته أن يفرض على الإدارة التنفيذ إذ أن الاستفادة من قوة القضية المحكمة له مصلحة أن يأخذ المبادرة وأن يطلب من الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ، فإن هذا العمل من شأنه أن يؤدي إلى إظهار الطابع المخطيء لامتناع الإدارة عن التنفيذ والخطأ الذي يقع على عاتقها، ففي حال وجود طلب للتنفيذ لم يعد باستطاعة الإدارة أن تدلي بأن الاستفادة من القرار القضائي لم يبال بنتائج الحكم وما يترتب على ذلك من إجراءات وحقوق. وهذا الرأي موافق للبعض الآخر من الاجتهاد الفرنسي<sup>2</sup>.

إن المشرع حرصًا منه على تنفيذ الحكم القضائي المبرم الصادر عن مجلس شورى الدولة واستدراكًا لعدم قيام الإدارة بتنفيذ الحكم والتقاعس عن مهامها، فرض الغرامة الإكراهية في هذه الحالة وذلك في المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة. وبهذه الوسيلة أعطى المتضرر الحق في تنفيذ الحكم القضائي لمصلحته وعند الامتناع له الحق بالمطالبة بالغرامة الإكراهية التي أقرها المشرع.

ولكن حتى إن هذه الغرامة الإكراهية قد تعتمد الإدارة إلى التنصل من دفعها وخاصة أنه لا يمكن الحجز على أملاك الدولة وهنا قد تواجه صاحب الحق مشكلة في تحصيل حقوقه.

إن لقوة القضية المحكمة للحكم القضائي المبرم مفعول إلزامي بتنفيذ الحكم، فما هي الغرامة الإكراهية التي نص عليها المشرع في المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة كضمانة لتنفيذ الحكم؟ وما هي شروطها؟ وهل يمكن المطالبة بالتعويض عن الضرر في حالات معينة؟

### الفرع الثاني: الغرامة الإكراهية

الغرامة الإكراهية هي الغرامة التي يتوجب على الإدارة دفعها إلى المتضرر من جزاء عدم تنفيذ حكم قضائي أبرم يتمتع بقوة القضية المقضية.

<sup>1</sup> المرجع نفسه ص 12

<sup>2</sup> René Chapus, Droit du contentieux administrative, N 927

فعندما يصدر مجلس شورى الدولة حكمه النهائي المبرم كإعادة الموظف، الذي صدر بحقه قرارًا يتضمن عقوبة تأديبية مقنعة، إلى وظيفته بعد إبطال القرار المطعون فيه، فإن الإدارة ملزمة بتنفيذ القرار القضائي الذي يتمتع بقوة القضية المقضية، وأن امتناعها عن تنفيذ الحكم يعرضها لدفع غرامة إكراهية نصت عليها المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة.

فإن الغرامة الإكراهية هي بمثابة غرامة لها طابع العقاب عند تمتع الدولة عن تنفيذ الأحكام القضائية المبرمة. ولكن هل تلتزم الإدارة بدفع الغرامة الإكراهية فعلاً عندما يصدر مجلس شورى الدولة قراره بالإلزامها بدفعها؟ وكيف يمكن إلزام الإدارة بدفع الغرامة الإكراهية ولا يمكن الحجز على أملاك الدولة العامة لضمان التنفيذ؟ لذلك يقتضي تحديد طبيعة الغرامة الإكراهية وكيفية تحديد مقدارها. وشروط توجبها وتقديمها ومتى يمكن للإدارة عدم دفعها وما هي مهلة طلب الغرامة الإكراهية؟ وهل يمكن التنازل أو الرجوع عن طلب الغرامة الإكراهية؟

#### أولاً: طبيعة الغرامة الإكراهية:

إن الغرامة الإكراهية لها طابع العقوبة والإكراه بسبب خرق الإدارة لقوة القضية المحكوم فيها، وليس لها طابع التعويض عن الضرر ولا يمكن أن تكون سبباً للإثراء ويعود تقديرها لمجلس شورى الدولة وهي تسري من تاريخ الحكم فيها.

فلمجلس حق تقدير قيمة الغرامة الإكراهية من جزاء مسؤولية الإدارة عن التأخير في تنفيذ حكم قضائي مبرم صادر عنه. فالغرامة يتم تقديرها بحسب حجم الضرر ويبقى تقدير ذلك عائداً للمجلس. وقضى مجلس شورى الدولة في دعوى تتعلق بتحويل الراتب بإلزام مجلس الإنماء والإعمار المستدعى ضده بغرامة إكراهية قدرها مليون ليرة لبنانية تدفع شهرياً لكل من المستدعين.<sup>1</sup>

ويؤكد المجلس على أن هذه الغرامة لها طابع العقوبة كجزاء لعدم تنفيذ الحكم القضائي المبرم الصادر عنه، وهذا ما يظهر من خلال الاجتهادات الصادرة عنه وإصراره على أنها ليست بمثابة تعويض عن الضرر وأنها لا يمكن أن تكون سبباً

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 252 ت 2-1-2014، سبق ذكره.

للإثراء.

وجاء في قرار للمجلس:

"وبما أن الغرامة لها طابع العقوبة والإكراه، بسبب عدم امتثال الإدارة لقوة القضية المحكوم بها وتمنعها عن تنفيذ قرار قضائي ملزم، أو تأخرها في تنفيذه، بهدف إلزامها بالتنفيذ، وليس لها طابع التعويض عن الضرر، ولا يمكن بالتالي، أن تكون سبباً للإثراء، ويعود للقاضي أمر تحديد قيمتها في ضوء معطيات القضية، وهي نظراً لطبيعتها القانونية هذه، فهي تسري من تاريخ الحكم بها"<sup>1</sup>

يؤكد هذا القرار على طبيعة الغرامة الإكراهية وأنها بمثابة عقوبة عن عدم تنفيذ الإدارة لحكم قضائي له قوة القضية المحكوم بها.

كما أن الغرامة تتميز عن التعويض عن الضرر، وتسري من تاريخ الحكم بها وتبقى مستحقة للمتضرر إلى حين قيام الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي الذي امتنعت عن تنفيذه. وهذا يعني إذا قامت الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي يتوقف دفع الغرامة الإكراهية، فلا يعود ثمة مبرر لها.

#### ثانياً: شروط توجب الغرامة الإكراهية:

يقتضي لتوجب الغرامة الإكراهية وإمكانية المطالبة بها توافر الشروط الآتية:

أ- امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي له قوة القضية المحكوم بها: إن أحكام مجلس شورى الدولة النهائية المبرمة تتمتع بقوة القضية المحكمة ويقتضي تنفيذها ولا يحق للإدارة التقاعس أو الامتناع عن التنفيذ دون مبرر مشروع، وفي حال امتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم دون مبرر مشروع تفرض على الإدارة دفع الغرامة الإكراهية للمتضرر وفقاً لأحكام المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة بعد توافر الشروط المفروضة.

وقد أصدر مجلس شورى الدولة قراراً بإبطال قرار صرف موظفة من البلدية تعسفاً، ويعتبر القرار كأنه لم يكن، ولكن البلدية امتنعت عن تنفيذ قرار المجلس مما أدى إلى اعتبار شروط الغرامة الإكراهية متوافرة وفقاً لأحكام المادة 93 من نظام

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 339، ت 6-3-2003، ن.س/الدولة، م.م.ق-الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 4-

المجلس وتلزم البلدية بدفعها<sup>1</sup>.

نصت المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة (قانون منقذ بمرسوم رقم 75/10434) على ما يلي: "أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيّد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام. على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ دون سبب يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم".

يتبين من خلال هذه المادة بأن الإدارة ملزمة بتنفيذ الحكم القضائي من خلال اعتماد عبارة "على الشخص المعنوي" ويجب أن تنفذ ضمن "مهلة معقولة" و"تحت طائلة المسؤولية". جميع هذه العبارات تدلّ على إلزامية التنفيذ ولا يحق للإدارة أن تمتنع عن ذلك. إلا أن الغرامة الإكراهية لعدم التنفيذ ليست حكمية إذ يتوجب على المتضرر المطالبة بها. فقد ورد في المادة المذكورة أعلاه "يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية" ..

#### ب - انقضاء المهلة المعقولة للتنفيذ:

إن طلب الغرامة الإكراهية يتم بسبب عدم تنفيذ الإدارة لحكم قضائي يتمتع بقوة القضية المحكوم بها وذلك ضمن مهلة معقولة، وفقاً لما نصت عليه المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة.

إلا أن هذه المادة لم تحدد مدة هذه "المهلة المعقولة" لتنفيذ الحكم. ويرى البعض أنه يجب ألا تتجاوز الثلاثة أو الأربعة أشهر إلا في حالات الصعوبات الاستثنائية<sup>2</sup>. وحدّد القضاء الإداري هذه "المهلة المعقولة" لتنفيذ الحكم. وقد حدّد القضاء الإداري هذه المهلة في الأحكام الصادرة عنه. فاعتبر أن مرور عشر سنوات مثلاً على عدم التنفيذ هو حتماً مهلة غير معقولة. ولا يبرّر عدم قيام الإدارة بتنفيذ الحكم، لعدم وجود أيّة استحالة.

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 261 ت 1 - 19 - 2012، ص. ز/بلدية كفر سلوان، م.م.ق- الجامعة اللبنانية، (غير منشور)

<sup>2</sup> - جهاد صفا، مرجع سابق، ص 13.

وجاء في القرار<sup>1</sup>: "وبما أنه يتّضح جلياً أن المستدعي ضدها لم تسع بالفعل إلى تنفيذ مضمون قرار مجلس شورى الدولة الرقم 36، بالرغم من مرور أكثر من عشر سنوات على إيداع صورة صالحة للتنفيذ لدى الإدارة المختصة، كما أن استحالة تنفيذ القرار المذكور أعلاه، المتذرّع به، لا يستقيم قانوناً وفقاً لما تقدّم، فيكون عدم التنفيذ، والحالة هذه، غير مبرّر". (والقرار أبطل الوضع بالتصرف).

والمقصود بالمستدعي ضدها، في هذا القرار، حتمًا الدولة التي امتنعت عن تنفيذ الحكم القضائي لأكثر من عشر سنوات.

إن عدم ثبوت سبب يبرّر التأخير في تنفيذ الحكم المبرم الذي يتمتع بقوة القضية المحكمة، وانقضاء المهلة المعقولة يؤدي إلى توجّب دفع الغرامة الإكراهية وتكون شروط المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة متوافرة.

وإن استحالة تنفيذ الحكم القضائي تشكل سبباً لرفض طلب الغرامة الإكراهية، ففي حالة الإحالة على التقاعد يصبح من المستحيل تنفيذ المرسوم الذي تمّ إبطاله والمتضمن الإغفاء من منصب مدير عام إذ يتعدّد تنفيذ الحكم القضائي المتمتع بقوة القضية المقضية بسبب الإحالة على التقاعد وتكون بالتالي المطالبة بالغرامة الإكراهية عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم مردودة<sup>2</sup>.

أما إذا كان ثمة مانع يحول دون تنفيذ الحكم القضائي وبعد زوال المانع قامت الإدارة بتنفيذ قرار مجلس شورى الدولة فلا تكون شروط توافر الغرامة الإكراهية متحققة ويردّ الطلب، وذلك لعدم ثبوت تقاعس الإدارة ولعدم مخالفتها قوة القضية المحكمة. وهذا ما تبين لمجلس شورى الدولة بأن الإدارة لم تتقاعس عن تنفيذ الحكم الصادر عنه القاضي بالحقاق المستدعي بوظيفته، ولكنها تأخرت عن التنفيذ لسبب مشروع وبعد زوال المانع قامت بتنفيذ الحكم<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 537 ت 15 - 4 - 2008، إ. ش/الدولة، م.م.ق- الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-6-4

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 296 ت 20-1-2015، ن. ن/الدولة، م.م.ق- الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-6-4

<sup>3</sup> - م. ش. د رقم 317 ت 26-2-2013، م. ع/الدولة، م.م.ق- الجامعة اللبنانية، (غير منشور)

### ج- تقديم طلب الغرامة الإكراهية بمراجعة مستقلة:

لا يمكن طلب الغرامة الإكراهية في معرض الدفاع المقدم في مراجعة إعادة المحاكمة بل يجب تقديمه بمراجعة مستقلة.

وهذا ما جاء في قرار لمجلس شوري الدولة<sup>1</sup>: "وبما أنه يُردّ أيضًا طلب المطلوب لإعادة بوجهه بالحكم له بغرامة إكراهية سنديًا لأحكام المادة 93 من نظام مجلس شوري الدولة، وذلك تبعًا لتمنّع وزارة المالية عن تنفيذ مضمون الحكم الصادر عن مجلس شوري الدولة... لأنه لا يجوز تقديم مثل هذا الطلب في معرض الدفاع المقدم في مراجعة إعادة المحاكمة، ولأن تقديمه بمراجعة مستقلة يفترض أيضًا إتمام إجراءات شكلية فرضها الاجتهاد، وهي غير متوافرة في الحالة المعروضة".

### ثالثًا: الرجوع أو التنازل عن طلب الغرامة الإكراهية:

يحق للمتضرر من عدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر لمصلحته طلب الغرامة الإكراهية عند توافر شروطها كما ذكرنا سابقًا كما يحق له التراجع عن طلبه ويتنازل عن حقه بالغرامة الإكراهية، ويعود للقاضي التحقق من صحة التنازل عن هذا المطلب وصدوره عن المتضرر.

وجاء في قرار لمجلس شوري الدولة يتعلق بالرجوع أو تنازل المستدعي عن مراجعته بشأن الغرامة الإكراهية: "وبما أنه لا يشترط لقبول الرجوع عن المراجعة أن يتم أمام المحكمة المختصة، بل يمكن للقاضي حتى بدون الإدلاء به من أحد الخصوم، أن يستنتج من أيّ مستند يبيّن بصورة واضحة رجوعًا عن الدعوى أو تنازلًا عن الحق، ويكون صادرًا عن الشخص المؤهل بذلك بصورة ثابتة تبيّن نيّة الرجوع، كحال الرجوع عن المراجعة أمام الكاتب العدل باعتباره مأمورًا رسميًا يصدر سندات رسمية وفق أحكام المادة 143/أ. م. م. وما يليها.

وبما أن رجوع المستدعية عن المراجعة المبرز من المستدعي بوجهها يعتبر نافذًا ومنتجًا لمفاعيله ويستوجب تدوينه"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 332 ت 5 - 2 - 2015، الدولة/ن. س، م. م. ق- الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 2024-6-4

<sup>2</sup> - م. ش. د. رقم 352 ت 23-2-2015، شركة خ وس للمقاولات والتجارة/بلدية قنابة- برمانا،



رابعًا: طلب التعويض عن الضرر عند استحالة تنفيذ الحكم القضائي:

إن توجب الغرامة الإكراهية يرتبط بإمكانية تنفيذ الحكم القضائي فإذا كان الحكم يستحيل التنفيذ فلا موجب لفرض الغرامة الإكراهية كأن يُحال الموظف على التقاعد فلا يمكن عندها تنفيذ الحكم بالغرامة الإكراهية لعدم إمكانية إعادته إلى الوظيفة بسبب التقاعد. ولكن يحق للمتضرر المطالبة بالتعويض عن الضرر<sup>1</sup>.

---

م.م.ق-الجامعة اللبنانية، تاريخ الدخول 4-6-2024

<sup>1</sup> - م. ش. د. رقم 630 ت 17-6-2008، خ. ب م/الدولة، م.م.ق-الجامعة اللبنانية، تاريخ

الدخول 4-6-2024

## خاتمة

لقد تناولنا في دراستنا "ظاهرة التأديب المقنّع" النظام القانوني للتأديب بشكل عام في الفصل الأول والتأديب المقنّع بشكل خاص في الفصل الثاني. ففي الفصل الأول عرّفنا التأديب والموظف العام الذي تقع عليه العقوبة التأديبية، وذكرنا مبادئ التأديب التي يتوجب على الإدارة، عند اتخاذها التدابير التأديبية، احترامها وتطبيقها ، وأهمها: مبدأ شرعية العقوبة وعدم ازدواجية العقوبة وعدم رجعية القرار التأديبي ومبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة المسلكية والتفسير الحصري لنص العقوبة وعدم تفويض السلطة، بالإضافة إلى عدم مرور الزمن على المخالفة المسلكية.

وحددنا كيفية وصف المخالفة المسلكية لأن القانون لم يعمد إلى تحديدها بصورة حصرية كما فعل بالنسبة إلى العقوبات، إذ ورد نص في القانون وبشكل حصري عدد فيه العقوبات فلا يمكن للإدارة اختيار عقوبة من خارج لائحة العقوبات المدرجة ضمن فئتين، الأولى تتضمن العقوبات الخفيفة كالتأنيب أما العقوبات الدرجة الثانية فهي العقوبات المشددة ومنها الصرف من الخدمة وعقوبة العزل وهي أقصى العقوبات التأديبية لأنها تؤدي إلى حرمان الموظف من تعويض الصرف أو من المعاش التقاعدي.

ومن ثم تطرقنا إلى التأديب المقنّع، ماهيته، مظاهره، كالنقل الكيدي والإجازة القسرية، وظاهرة الوضع بالتصرف أو تحت التصرف الذي استعمل كوسيلة تأديبية وأصبح إجراء "دارجًا" على الرغم من أن القانون نص عليه كتدبير إداري يستعمل من أجل تسيير المرفق العام لا من أجل التشفي والانتقام.

وشرحنا في دعوى السيد محمد عبيد تفصيل موضوع الوضع بالتصرف عندما استعملت الإدارة هذا التدبير بنية زجرية مقنّعة، فأصبح هذا التدبير "الوضع بالتصرف" سيفًا مصلنًا على موظفي الفئة الأولى تستعمله الإدارة في غير محله القانوني.

أما لماذا لجأت الإدارة إلى اتخاذ هذه التدابير الإدارية التي حملت في طياتها نية الزجر، فالأسباب كثيرة ومتشعبة، ومنها أسباب شخصية بدافع التشفي والانتقام، أو تحت ذريعة الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد، أو رغبة الإدارة بالتهرب من الإجراءات التأديبية الروتينية ولاختصار الوقت. وهذه التدابير اعتبرها القضاء الإداري مخالفة

للقانون، فقد أساءت السلطة في استعمال صلاحيتها الممنوحة لها في القانون وانحرفت عن الغاية المخصصة لها ألا وهي المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

ولا يخفى ما أحدثته هذه القرارات المقنّعة من آثار سلبية على الموظف فقد حرّمته من الضمانات الممنوحة له للدفاع عن نفسه وسببت له الضرر المادي والمعنوي على السواء، إذ يحق له الطعن بها أمام القضاء الإداري، فهذه التدابير الإدارية ذات النية الجزرية أطلق عليها القضاء الإداري تسمية "العقوبة المقنّعة" واعتبرها مخالفة للقانون ولمبدأ المشروعية وكان لها بالمرصاد.

أما في الفصل الثاني فقد تحدثنا عن رقابة مجلس شورى الدولة على قرارات التأديب المقنّع، وصلاحية القاضي الإداري في ممارسة رقابته على مشروعية القرار الإداري، فأبطل القرار المطعون فيه تارة بسبب عدم صلاحية المرجع الإداري وتارة بسبب مخالفة المعاملات الجوهرية الإلزامية كإغفال استشارة مجلس الخدمة المدنية أو مخالفة أصول التحقيق والتفتيش ومخالفة حق الدفاع وتارة لمخالفة القانون وتحويل السلطة.

فقد مارس القاضي الإداري رقابته على السلطة الاستثنائية أو التقديرية الممنوحة للإدارة لأن هذه السلطة ليست سلطة كيفية أو تعسفية وأبطل القرارات الصادرة عنها عندما تبين له وجود تحويل لهذه السلطة والانحراف عن الغاية المتوخاة من القرار.

كما أن القاضي وإن كان لا يحق له التدخل في أعمال الإدارة إلا أنه يمارس رقابته على التناسب بين العقوبة والخطأ المسلكي في حال ثبت له وجود "خطأ ساطع" في التقدير، كفرض عقوبة كبيرة كالعزل مثلا على مخالفة مسلكية بسيطة كالتأخير في الدوام. كما انه في حالات معينة لا يسع التذرع بمبدأ فصل السلطات، ففي قضايا العجلة يمكن اتخاذ تدبير احتياطي ضروري ومفيد فيمكنه توجيه الأوامر إلى الإدارة من أجل الوقاية من الضرر وحفظ الحقوق ومنع الأضرار.

وتطبق في الإثبات قرينة البراءة، وتكون جميع وسائل الإثبات مقبولة أمام القضاء الإداري متى كانت مبنية على قرائن جدية ويقتضي لكل من يتوجه بالدعوى أن تتوفر لديه الصفة والمصلحة بالادعاء.

ويعود للقاضي وصف المراجعة من أجل معرفة ما إذا كان القرار المطعون فيه إداريًا أم تأديبيًا، وقد اعتبر مجلس شورى الدولة بأن قرارات العقوبة المقنّعة هي فئة

جديدة من القرارات التي تقع بين التدبير الإداري والتدبير التأديبي وأبقى مهلة الطعن ضدها المهلة العادية أي مهلة الشهرين المنصوص عليها في المادة 69 من نظام مجلس شورى الدولة وليس المهلة الواردة في المادة 112 منه والمحددة بثلاثين يوم للطعن بالقرارات التأديبية.

وبمجرد صدور القرار القضائي النهائي عن المجلس يكون له قوة القضية المحكمة وبالتالي يكون لزاماً على الإدارة تنفيذه ولا يحق لها الامتناع عن التنفيذ أو التأخر لمدة طويلة دون سبب مشروع، ولضمان تنفيذ الأحكام القضائية المبرمة التي تتمتع بقوة القضية المحكمة، نص المشرع على حق المتضرر بالمطالبة بالغرامة الإكراهية وهي جزاء لعدم التنفيذ يقدرها المجلس عن كل يوم تأخير.

ومما شرحناه أعلاه، نستنتج ما يلي،

### الاستنتاجات:

- العقوبة التأديبية المقنّعة هي تدبير إداري اتخذ بنية زجرية، وهي مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة لأنها من ابتداء الإدارة، فهي ليست واردة ضمن العقوبات المحددة حصراً في القانون.
- إن نظام الموظفين حدد العقوبات المطبقة وأدرجها ضمن فئتين، الفئة الأولى هي العقوبات الخفيفة والفئة الثانية تشمل العقوبات المشددة وأقصاها شدة عقوبة العزل. فلا يحق للإدارة معاقبة الموظف عن خطئه المسلكي إلا من ضمن سلم العقوبات المذكور حصراً في القانون. إلا أن المشرع لم يحدد المخالفة المسلكية بشكل حصري (كما فعل بالنسبة إلى العقوبات الجزائية)، وترك هذا الأمر لتقدير الإدارة وسلطتها الاستثنائية.
- إن قرارات العقوبة المقنّعة هي فئة جديدة من التدابير التي تقع ما بين التدبير الإداري والتدبير التأديبي، وقد أبقى مجلس شورى الدولة تطبيق مهلة الطعن العادية ضدهم أمام القضاء الإداري وهي مهلة الشهرين المنصوص عليها في المادة 69 من نظام مجلس شورى الدولة وليست مهلة الثلاثين يوم (للنقض) الواردة في المادة 112 من نظام المجلس.
- إن القرارات المنطوية على نية زجرية لم تحترم ضمانات الموظف لجهة إبلاغه المخالفة المنسوبة إليه، واحترام حق الدفاع ومبدأ الوجاهية وأصول التفتيش

والتحقيق.

- إن الإدارة في إصدارها لقرارات تخفي في باطنها عقوبة تأديبية أساءت استعمال سلطتها الاستثنائية وانحرفت عن الغاية الممنوحة لها وهي المصلحة العامة.
- إن السلطة الاستثنائية للإدارة التي تخولها تقدير المخالفة وفرض العقوبة المناسبة جعلها تنحرف في كثير من الأحيان مما أدى إلى عدم التناسب أو الملاءمة بين ما ارتكبه الموظف من خطأ مسلكي وما فرضته السلطة المختصة من عقوبة تأديبية عليه.
- إن الرقابة القضائية لمجلس شورى الدولة تشمل الرقابة على مشروعية الأعمال والقرارات الصادرة عن الإدارة ومراقبته عدم مخالفة القانون والإجراءات الجوهرية أو تحويل السلطة وإساءة استعمالها، كما تمتد رقابته لتشمل الرقابة على التناسب بين العقوبة والخطأ المرتكب وتكون رقابته هنا في حال ثبوت "خطأ ساطع" في التقدير. وهذه الرقابة هي ضمانة مهمة لحقوق الأفراد والموظف بشكل خاص وحررياتهم وممارستهم أعمالهم بما يضمن شرعية وسيادة القانون.
- إن مجلس شورى الدولة لا يحق له التدخل في عمل الإدارة والحلول محلها عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، إلا في حالات محددة (كقضايا العجلة)، وإن رقابة القضاء الإداري على التناسب بين الخطأ المسلكي والعقوبة التأديبية تتحقق فقط في حالة "الخطأ الساطع" في التقدير، أي عندما يكون عدم التناسب شاسعاً (مثال: فرض عقوبة العزل المشددة على مخالفة بسيطة تتعلق بدوام العمل).
- إن القرار النهائي الصادر عن مجلس شورى الدولة يتمتع بقوة القضية المحكمة وإن تنفيذ الحكم المبرم أمر واجب على الإدارة لا يمكنها التنصل منه، فلا يمكنها الامتناع عن التنفيذ إلا في الحالات المحددة في القانون أو كاستحالة التنفيذ، (مثال إحالة الموظف على التقاعد تجعل الحكم القضائي القاضي بإعادته إلى وظيفته مستحيلاً)
- يحق للمتضرر من عدم تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته المطالبة بغرامة إكراهية تحتسب عن كل يوم تأخير.
- إن الغرامة الإكراهية ليست تعويضاً عن الضرر وإنما لها طابع الإكراه من أجل

حث الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي، فهي ضمانة نص عليها المشرع لحماية حقوق المتضرر.

إن العقوبة المقدّعة أحدثت للمتضرر ضرراً مادياً ومعنوياً على السواء، فإذا كان من الممكن إزالة آثار الضرر المادي إلا أن الضرر المعنوي والنفسي يبقى مستمراً ويصعب محوه.

خلاصة القول إن القاضي الإداري والرقابة القضائية التي يمارسها مجلس شورى الدولة على أعمال الإدارة يكفلان في الدولة مبدأ احترام سيادة القانون.

فإن ما تتمتع به الإدارة من سلطات وامتيازات كثيرة منحها لها المشرع، ممكن أن تؤدي في الكثير من الأحيان إلى تجاوز الإدارة لسلطتها وصلاحياتها وارتكاب أخطاء عندما تصدر مثلاً قرارات لا تستند إلى أي أساس قانوني، أو تنتهك مبادئ قانونية هي ضمانة للأفراد وللموظفين.

لذا، برزت أهمية تنظيم رقابة قضائية على أعمال الإدارة لكي تحدّ وتمنع التسبب بأضرار للأفراد نتيجة لقراراتها الإدارية، فالقضاء الإداري يحقق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة التي يجب أن تمارسها الإدارة لتسيير المرفق العام، وبين حقوق الأفراد وحياتهم.

ومن هذا المنطلق نقترح ما يلي:

### توصيات:

1. ضرورة تعديل نظام الموظفين الصادر عام 1959 والتشريعات المتعلقة بالموظف العام بما يتلاءم مع الظروف المستجدة
2. التشديد على احترام الضمانات الأساسية للموظف من حق الدفاع ومبدأ الوجاهية والمساواة بما يحفظ له كرامته وحقوقه.
3. مراعاة الأصول القانونية في التفتيش والتحقيق مع الموظف بما يضمن عدم المساس بكرامته لأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته.
4. حصر المخالفات المسلكية كما هو الحال بالنسبة إلى العقوبات الجزائية وذلك منعاً لانحراف السلطة وإساءة استعمالها. لذلك قد يكون من المستحسن إجراء تحديد شامل للمخالفات التأديبية، التي لم يجر النص عليها في القانون، من

أجل حصر تجاوزات السلطة وانحرافها عن الغاية التي من أجلها منحها المشرع السلطة الاستثنائية في تقدير التدابير لأجل المصلحة العامة، واحترام الضمانات الأساسية للموظف المتعلقة بحق الاطلاع على ملف الأوراق والتحقيق ومعرفة المخالفة المنسوبة إليه لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه.

5. التشدد على تنفيذ الأحكام القضائية المبرمة التي تتمتع بقوة القضي المحكمة وإلزام الإدارة احترامها وتطبيقها.

6. نشر ثقافة القانون وسيادته، والقضاء الإداري هو الملجأ الأمين لضمان حقوق الأفراد وحرّياتهم لنزاهته وحياده وهذا ما كرّسته جميع الدساتير.

7. احترام الكرامة الإنسانية بشكل عام وكرامة الموظف بشكل خاص أمر أساسي فيجب الحفاظ عليها وعدم المساس بها.

**وختاماً،** إن الضرر المعنوي الذي يصيب الكرامة والسمعة أشدّ ألمًا من الضرر المادي. وهذا ما تبين لنا من القرارات التي انطوت على نية زجرية ووصفها القضاء الإداري بقرارات العقوبة التأديبية المقنّعة وقضى بعدم مشروعيتها وأبطلها.

ولا يخفى ما يحدثه الضرر المعنوي في النفس من مرارة واكتئاب وشعور بالغبن وعدم العدالة مما يؤدي في بعض الأحيان إلى وفاة الموظف قهراً من جراء حزنه لأن تلك القرارات تهدم سمعة وكرامة الموظف. وخاصة قرارات الوضع بالتصرف التي أصابت فئة من الموظفين وأثرت عليهم مباشرة وعلى عائلتهم ومستقبل أولادهم بصورة غير مباشرة.

فإذا كان الضرر المادي يمكن ازالته بالتعويض، فهل يمكن محو آثار الضرر

**المعنوي؟**

## المراجع والمصادر

### 1-الكتب:

- أيوب علي مرهج، الوظيفة العامة في لبنان، واجبات وحقوق، منشورات الحلبي الحقوقية ط 1998.
- حبيش فوزي، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنشورات الحقوقية صادر - 2008.
- الخطيب برهان، الانحراف الإداري أسبابه ووسائل علاجه،
- الخير خالد خضر، المبادئ العامة في القضاء الإداري، ط 2014.
- دغيدي كارين، القضاء الإداري ورقابة التناسب في القرارات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2019.
- صفا جهاد، أبحاث في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2009
- فرحات فوزت، القانون الإداري العام، جزء 1، ط 2012.
- قطيش عبد اللطيف، نظام الموظفين نصًا وتطبيقًا، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 2013.
- قطيش عبد اللطيف، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 2013.
- القيسي محي الدين، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 2007
- النعيمي تغريد، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2013

### 2 - دراسات ومقالات

- اسماعيل عصام، كيف نلزم الإدارة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة، بحث منشور على الانترنت. [www.beirut.center.net](http://www.beirut.center.net) (2019)
- سعد جورج، تعليق على قرار مجلس شورى الدولة 2002/479، مجلة الحياة



النيابية، أيلول 2002.

- شبيب زياد، دراسة قانونية - الملاحقة التأديبية والملاحقة الجزائية (تاريخ الدراسة 2012) (من الإنترنت). 2019.
- فرحات فوزت، تعليق على قرار مجلس شورى الدولة رقم 71 ت 25 - 10 - 2001، مجلة الحياة النيابية، آذار 2002.
- كاج رندا، التمانع الوظيفي بين الوظيفة العامة والوظائف الانتخابية، مجلة العدل، 2014.

### 3 - أطروحات

- حبيب إيناس، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية السلبية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، الجامعة الإسلامية، 2023.
- كريم سلمان داود، النظام القانوني للطعن في القرار الإداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، الجامعة الإسلامية، 2023.

### 4 - اجتهادات مجلس شورى الدولة اللبناني:

- 167 ت 17-1-2023
- 267 ت 21 - 1 - 2016
- 268 ت 12 - 1 - 2015
- 332 ت 5 - 2 - 2015
- 352 ت 23 - 2 - 2015
- 643 ت 22 - 6 - 2015
- 663 ت 6 - 7 - 2015
- 296 ت 1 - 10 - 2015
- 155 ت 10 - 12 - 2015

- 252 ت 2014-1-2
- 293 ت 2014 - 1 - 20
- 145 ت 2014 - 11 - 11
- 317 ت 2013 - 26 - 2
- 36 ت 2012-10-11
- 261 ت 2012 - 19 - 1
- 669 ت 2010 - 7 - 8
- 718 ت 2010 - 8 - 5
- 379 ت 2008 - 2 - 13
- 388 ت 2008 - 2 - 13
- 537 ت 2008 - 4 - 15
- 630 ت 2008-6-17
- 135 ت 2007 - 12 - 5
- 170 ت 2006 - 1 - 4
- 220 ت 2006 - 1 - 30
- 360 ت 2006 - 3 - 27
- 391 ت 2006 - 4 - 4
- 416 ت 2006 - 4 - 19
- 432 ت 2006-4-26
- 446 ت 2006 - 5 - 4
- 503 ت 2006 - 6 - 6
- 519 ت 2006 - 6 - 14
- 578 ت 2006 - 7 - 13

2005 - 7 - 13 ت 624 -  
2005 - 12 - 15 ت 148 -  
2004-12-27 ت 201 -  
2004 - 12 - 30 ت 211 -  
2003 - 1 - 16 ت 244 -  
2003 - 2 - 4 ت 295 -  
2003 - 3 - 6 ت 339 -  
2002 - 5 - 7 ت 479 -  
2002 - 5 - 8 ت 483 -  
2002 - 5 - 8 ت 484 -  
2002 - 6 - 20 ت 584 -  
2002 - 7 - 11 ت 652 -  
2001. - 2 - 8 ت 205 -  
2001 - 2 - 8 ت 208 -  
2001 - 2 - 20 ت 276 -  
2001 - 10 - 11 ت 40 -  
2001 - 10 - 23 ت 67 -  
2001 - 10 - 25 ت 71 -  
2000 - 4 - 18 ت 291 -  
1999 - 6 - 24 ت 626 -  
1999 - 6 - 24 ت 635 -  
1997 - 10 - 9 ت 17 -  
1996 - 6 - 25 ت 791 -

- 36 ت 17 - 10 - 1996
- 404 ت 8 - 3 - 1995
- 465 ت 29 - 3 - 1995
- 757 ت 5 - 6 - 1995
- 781 ت 7-6-1995
- 449 ت 27 - 6 - 1994
- 531 ت 12 - 7 - 1994
- 556 ت 13 - 7 - 1994
- 268 ت 27 - 5 - 1993
- 54 ت 1984
- 201 ت 10 - 4 - 1985
- 138 ت 4-12-1979
- 5 ت 12 - 1 - 1978
- 517 ت 20 - 12 - 1977.
- 242 ت 12 - 7 - 1969
- 1001 ت 8 - 6 - 1965

## **5 - نصوص قانونية:**

- الدستور اللبناني ت 23 - 5 - 1926 المعدل.
- نظام الموظفين اللبناني المرسوم الاشتراعي رقم 112 ت 12 - 6 - 1959.
- قانون العقوبات اللبناني م. إ. 34 ت 1943.
- إنشاء التفتيش المركزي المرسوم الاشتراعي رقم 59/115.

- قانون منفذ بمرسوم 3169 ت 29 - 4 - 1972 المعدل بالقانون 86/40.
- قانون الموجبات والعقود 1932.
- نظام مجلس شورى الدولة قانون منفذ بالمرسوم رقم 10434 ت 14 - 6 - 75.
- قانون رقم 25 ت 8 - 10 - 2008 الانتخابات النيابية (الغى القانون 2008/25 بموجب القانون 17/44-6-2017).
- قانون العاملين المدني بالدولة (مصر) رقم 47 ت 18 يوليو 1978 - دار العربي ط 2015.

## **6 - الدوريات والمجلات**

- مجلة القضاء الإداري.
- مجلة العدل.
- مجلة الحياة النيابية

## **7 - مواقع إلكترونية**

- موقع مركز المعلوماتية القانونية - الجامعة اللبنانية.
- موقع Légifrance.
- موقع الشرق
- جريدة الشرق الأوسط

[www.beirut.center.net](http://www.beirut.center.net)

## **8 المراجع الأجنبية**

- plantey ,la fonction puplique ,tome1
- R .chapus ;Dr .adm .G .tome II
- Rene chapus, Droit du contentieux administrative N 927

- Goerges Vedel, Droit administrative, 2, pressés universitaires de France 1961, p : 331
- Olivier Dord. Droit de la fonction publique, édi 2007
- Serg Solon. Délivance et répression disciplinaire dans la fonction publique,  
Paris 1969, p. 107
- Légifrance (2019)
- Unsa-crbfc.eu (26-5-2024)

## الفهرس

1	مقدمة
5	الفصل الأول النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة
5	المبحث الأول : ماهية التأديب
5	المطلب الأول : مفهوم التأديب
6	الفرع الأول: تعريف التأديب
10	الفرع الثاني: مبادئ التأديب
18	المطلب الثاني : تحديد العقوبات التأديبية
18	الفرع الأول: المخالفة المسلكية
24	الفرع الثاني: أنواع العقوبات التأديبية:
28	المبحث الثاني: ماهية التأديب المقنن
28	المطلب الأول: مفهوم التأديب المقنن
30	الفرع الأول: مظاهر التأديب المقنن بشكل عام
36	الفرع الثاني: ظاهرة الوضع بالتصرف أو الوضع تحت التصرف واستعماله وسيلة تأديبية مقننة:
42	المطلب الثاني: أسباب التأديب المقنن وأثاره
42	الفرع الأول: أسباب التأديب المقنن
47	الفرع الثاني: آثار التأديب المقنن:
55	الفصل الثاني رقابة مجلس شورى الدولة القضائية على قرارات التأديب المقنن
55	المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري
55	المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار الإداري:
57	الفرع الأول: أسباب إبطال القرار الإداري
65	الفرع الثاني: الرقابة على السلطة الاستثنائية أو التقديرية
71	المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري على عمل الإدارة بسبب تحوير السلطة وصلاحيات الحلول محلها
71	الفرع الأول: صلاحية القاضي الإداري بسبب تحوير السلطة أو انحرافها"
77	الفرع الثاني: صلاحية القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة:
81	المبحث الثاني: الطعن أمام مجلس شورى الدولة وضمنان تنفيذ أحكامه
82	المطلب الأول: الطعن أمام مجلس شورى الدولة
82	الفرع الأول: في الاثبات والصفة
88	الفرع الثاني: دور القاضي الإداري في وصف المراجعة ومهلة المراجعة
93	المطلب الثاني: ضمنان تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة المرتبطة بقرارات التأديب المقنن
93	الفرع الأول: قوة القضية المحكمة للقرارات القضائية المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة:
97	الفرع الثاني: الغرامة الإكراهية

104	..... خاتمة
106	..... الاستنتاجات:
108	..... توصيات:
110	..... المراجع والمصادر
110	..... 1-الكتب:
110	..... 2 - دراسات ومقالات
111	..... 3 - أطروحات
111	..... 4 - اجتهادات مجلس شورى الدولة اللبناني:
114	..... 5 - نصوص قانونية:
115	..... 6 - الدوريات والمجلات
115	..... 7 - مواقع إلكترونية
115	..... 8 المراجع الأجنبية
117	..... الفهرس