

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة

وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط

الجامعة اللبنانية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية  
العمادة

الحماية القانونية للموظف العام في التشريع اللبناني  
(دراسة مقارنة)

رسالة اعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق  
اختصاص القانون العام

إعداد  
سهير قاسم إبراهيم

لجنة المناقشة

رئيسا

أستاذ مشرف

الدكتور محمد علي شكر

قارئا

أستاذ مساعد

الدكتور مصباح عرابي

عضوا

أستاذ مساعد

الدكتور إبراهيم زراقت

السنة

2024

## إهداء

الى امي الحبيبة أطال الله بعمرها

الى روح ابي رحمه الله الذي كان محب للعلم والثقافة

الى روح اختي الحبيبة رحمها الله التي رحلت وتركتنا باركنا

الى اولادي وزوجي سدي في هذه الحياة

**شكر وتقدير**

الى الدكتور محمد شكر

الى الدكتور مصباح عرابي

والى الدكتور ابراهيم زراقت

على جهودهم وملاحظاتهم لإتمام هذه الرسالة

## ملخص الرسالة

تتناول هذه الرسالة الحماية القانونية للموظف العام في التشريع اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 عام 1959 وتعديلاته، من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بحقوق الموظف العام وواجباته والمسؤولية المترتبة عليه، ومناقشتها ومقارنتها مع الدستور اللبناني والاتفاقيات الدولية وقانون الوظيفة العامة في فرنسا ودور المشرع اللبناني في تنظيمها.

وبمقارنة الدستور اللبناني مع بعض أحكام نظام الموظفين اللبناني، نجد ان بعض أحكام نظام الموظفين تتعارض او تتناقض مع روح الدستور، لاسيما فيما يتعلق بحق الموظف العام بممارسة حرياته الأساسية وحقه في المساواة امام القانون.

وبمقارنة الاتفاقيات الدولية وقانون الوظيفة العامة في فرنسا مع بعض أحكام نظام الموظفين اللبناني، نجد ان الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف العام عند ترتيب المسؤولية الجزائية التأديبية قد شابها بعض الثغرات مما أدى الى الانتقاص من حماية الموظف العام، لاسيما فيما يتعلق بالإجراءات القانونية المتعلقة بالنظام التأديبي، والخلاف بين الإدارة والنيابة العامة فيما إذا كانت الأفعال المنسوبة للموظف العام تتعلق بالوظيفة ام لا.

وتوصلنا في الختام الى اقتراح بعض التعديلات على بعض أحكام نظام الموظفين بما يؤمن الحماية القانونية للموظف العام من حيث حقوقه وواجباته والمسؤولية المترتبة عليه.

## Résumé de la thèse

Cette thèse porte sur la protection juridique de l'agent public dans la législation libanaise émise par le décret législatif n° 112 en 1959 et ses amendements, à travers l'analyse, la discussion et la comparaison avec la Constitution libanaise, les accords internationaux, la loi sur la fonction publique en France, et le rôle du législateur libanais dans sa protection.

En comparant la Constitution libanaise avec certaines dispositions de la loi sur la fonction publique libanaise, nous constatons que certaines dispositions de la loi sur la fonction publique contredisent l'esprit de la Constitution, notamment en ce qui concerne le droit de l'agent public d'exercer ses libertés fondamentales et son droit à l'égalité devant la loi.

En comparant les accords internationaux et le droit de la fonction publique en France avec certaines dispositions du système du personnel libanais, nous constatons que les garanties juridiques établies pour protéger l'agent public lors de l'aménagement de la responsabilité pénale disciplinaire étaient entachées de certaines lacunes, ce qui a conduit à une réduction de la protection de l'agent public, notamment en ce qui concerne les procédures juridiques liées au système disciplinaire. Il existe un désaccord entre l'administration et le ministère public sur la question de savoir si les actes attribués à l'agent public sont liés ou non à l'emploi.

En conclusion, nous en sommes venus à proposer quelques amendements à certaines dispositions de la loi sur le personnel afin d'assurer une protection juridique à l'employé public en termes de droits, de devoirs et de responsabilités.

## **Abstract**

This thesis deals with the legal protection of the public employee in the Lebanese legislation issued by Legislative Decree No. 112 in 1959 and its amendments, by analyzing the legal texts related to the rights and duties of the public employee and the responsibility resulting from him, and discussing and comparing them with the Lebanese Constitution, international agreements, the Public Service Law in France, and the role of the Lebanese legislator in regulating it.

By comparing the Lebanese Constitution with some provisions of the Lebanese Civil Servants Law, we find that some provisions of the Civil Servants Law contradict the spirit of the Constitution, especially with regard to the right of the public employee to exercise his basic freedoms and his right to equality before the law.

By comparing international agreements and the Public Service Law in France with some provisions of the Lebanese employee system, we find that the legal guarantees established to protect the public employee when arranging disciplinary criminal liability were marred by some gaps, which led to a reduction in the protection of the public employee, especially with regard to the legal procedures related to the disciplinary system. There is a disagreement between the administration and the Public Prosecution regarding whether the actions attributed to the public employee are related to the job or not.

In conclusion, we came to propose some amendments to some provisions of the employee system in a way that ensures legal protection for the public employee in terms of his rights, duties, and responsibility.

## ملخص تصميم الرسالة

قسمت الرسالة التي تحمل عنوان " الحماية القانونية للموظف العام في التشريع اللبناني (دراسة مقارنة)" الى قسمين:

القسم الأول: الحماية القانونية للموظف العام: من حيث الحقوق والواجبات، قسم الى مبحثين:

المبحث الأول: حقوق الموظف العام وواجباته في نظام الموظفين اللبناني.

والمبحث الثاني: حقوق الموظف العام الدستورية.

اما القسم الثاني: الحماية القانونية للموظف العام: من حيث المسؤولية، فقسم الى مبحثين:

المبحث الأول : الحماية القانونية للموظف العام تجاه الغير

والمبحث الثاني، الحماية القانونية للموظف العام تجاه الإدارة.

## مقدمة

من المسلم به أن الدولة باعتبارها شخص معنوي عام لا تستطيع أن تقوم بأعباء تسيير وتنظيم أجهزتها الإدارية إلا عن طريق أشخاص طبيعيين يمثلونها ويقومون بممارسة المهام الموكلة إليهم، هؤلاء الأشخاص يطلق عليهم "الموظفون العموميون"، وقد ارتبط مفهوم الوظيفة العمومية بمفهوم الدولة الحديثة خاصة مع تزايد عدد أنشطتها من أجل إشباع الحاجات العامة للأفراد.

والدولة لا تستطيع أن تحقق الرقي والاستمرارية إلا عن طريق النهوض بنظام قانوني يكفل للموظف العام مجموعة من الحقوق والواجبات تساعده على أداء وظيفته على أكمل وجه. وتتمثل هذه الحقوق عموماً في حقوق مالية مقررة أساساً للوظيفة بالنظر لطبيعتها وواجباتها في كل فئة من فئات الموظفين، حتى تكفل لهم الحياة الكريمة المتناسبة مع أهمية وظائفهم. وأهم هذه الحقوق هي الرواتب والتعويضات وما يدعمها من أنواع الترقية والعطل. وحقوق اجتماعية والتي بدورها تكتسي أهمية بالغة في الحياة المهنية للموظف العمومي وتأخذ صوراً عديدة كالحق في الاستقالة والتقاعد والاضراب والتمثيل النقابي.

في لبنان، أصدر المشرع اللبناني نظاماً للموظفين معتمداً على مبادئ وخصائص النظام المغلق، فكان المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 12/06/1959 وجميع التعديلات التي طالته، والذي جعل الوظيفة العامة كياناً قائماً بذاته، وسلماً خاصاً في المجتمع، يختلف عن سائر الوظائف والمهن، ويخضع لقانون ذي طبيعة خاصة ومختلفة عن قانون العمل وفي ذات السياق والمبادئ.

إلا أن مرحلة التنظيم في لبنان لم تصل إلى الوضع التي هي عليه الآن بشكل تلقائي، بل أخضعت لتعديلات كثيرة، فقد صدر المرسوم الاشتراعي رقم 13 تاريخ 7/1/1953 في بادئ الأمر ليرعى شؤون الموظفين في شق منه لكنه جاء غير متناسبا مع متطلبات الوظيفة العامة، فاستبدل بالمرسوم الاشتراعي رقم 14 تاريخ 7/1/1955 تحت اسم نظام الموظفين، لكن أيضاً لم يف بالغرض كما هو مطلوب، ومع الإصلاح الإداري الذي أجري سنة 1959، صدر المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 12/6/1959 المعروف بنظام الموظفين والمعمول به حالياً مع جميع التعديلات التي طرأت عليه.

أما في فرنسا، فمنذ صدور القانون المنظم للوظيفة العامة إلى صدور القانون لسنة 1983، عرفت هذه الفترة مجموعة من القوانين والمراسيم والقرارات، فقد صدر الأمر في 9 أكتوبر 1945 المتعلق بنظام

فئات من الموظفين خاصة كبار الموظفين في الإدارة المركزية، كما تم إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة. ثم صدر قانون في 19 أكتوبر 1946 ، والذي يعد بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية في فرنسا. وتبعاً لتغيير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للإدارة الفرنسية، صدرت مجموعة من القوانين والمراسيم التنظيمية لاصلاح الوظيفة العمومية وتطويرها، مثل المرسوم الصادر في 10 يوليو 1948، القاضي بإعادة ترتيب الوظائف، ثم جاء الامر الصادر في 4 يوليو 1959 والذي يعد بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية في فرنسا، ثم جاء قانون 4 يوليو 1959 مراعيًا التلاؤم مع المبادئ التي وضعها دستور 1958 فيما يتعلق بتحديد نطاق اختصاص كل من مجالي التشريع والتنظيم. وتبقى أهم القوانين المؤطرة للوظيفة العمومية تلك التي صدرت في ماي 1981، ونذكر منها: القانون المتعلق بالمقتضيات التنظيمية للوظيفة العمومية، المرسوم المتعلق بالمجلس الاعلى للوظيفة العمومية وغيرها. كل هذه التعديلات جاءت في اطار تدعيم منطق الضمان على منطق الفاعلية، وذلك بتدعيم حقوق الموظفين والتوسع فيها. (1)

وبالعودة الى نظام الموظفين اللبناني، المادة الأولى منه، والتي نصت على ان:

- 1-ينقسم الموظفون الى موظفين دائمين وموظفين مؤقتين.
- 2-الموظف الدائم L'agent permanent من ولي عملاً دائماً" في وظيفة ملحوظة في أحد الملكات التي يحددها القانون سواء خضع لشرعة التقاعد ام لم يخضع.
- 3-الموظف المؤقت L'agent temporaire من ولي وظيفة أنشئت لمدة معينة أو لعمل عارض.
- 4-يعتبر أجيراً" Le salaire كل شخص في الدولة لا ينتسب الى إحدى الفئتين المبينتين في الفقرتين الثانية والثالثة من هذه المادة.

ويلاحظ من نص المادة (الأولى) إن المشرع لم يعرف الموظف العام، وجل ما فعله هو تقسيم العاملين الى ثلاث فئات: الموظف الدائم والموظف المؤقت، والاجير. كما قسم المشرع المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 الى ثلاثة كتب أساسية: خصص الاول للموظفين الدائمين، والكتاب الثاني للموظفين المؤقتين والمتعاقدين والاجراء، اما الكتاب الثالث فقد خصص للأحكام الانتقالية والختامية المختلفة.

---

(1) عبد القادر باينه، الموظفون العمومية في المغرب، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 2002.

تم النشر على موقع cairn.info 23/12/2008

<https://doi.org/10.3917/pouv.117.0137>

وفيما يتعلق بمعيار التفريق بين الموظف العام والموظف المؤقت، قضى مجلس الشورى اللبناني بأن مثل هذا التفريق يعود للوظيفة وليس للأعمال<sup>(1)</sup>، وفي حال وجود غموض أو إشكال حول توفر أو عدم توفر صفة الموظف في العامل العمومي، يلجأ الاجتهاد الى معيار المنصب (عمل دائم) وكيفية التعيين (تعيين قانوني مشروع في ملاك دائم ينتمي الى التسلسلية الإدارية) في تحديد صفة الموظف: شرطان توافق العلم عليهما<sup>(2)</sup>، أكدهما الاجتهاد الإداري الفرنسي<sup>(3)</sup>، وردا في المادة الثانية من الباب الثاني للنظام الفرنسي الحالي للوظيفة العامة، وكرسهما اجتهاد مجلس الشورى اللبناني:

"إن العلم والاجتهاد مستقران على اعتبار أن مفهوم الوظيفة العامة لا ينحصر تحديده من خلال تسمية الموظف أو النظام الذي يخضع له الموظفون الدائمون أو من خلال تعويض عملهم، بل يتعداه الى أبعد

من هذا المعيار الشكلي ليتصل بطبيعة الوظيفة التي يقوم بها العامل العمومي (Agent public) أو الجهاز الإداري (Personnel administratif). والموظف العمومي (Fonctionnaire public) في هذا السياق ليس فقط الذي ينتمي بالضرورة الى ملاك دائم، بل هو كل من يساهم بصورة دائمة في تحقيق مرفق عام إداري تديره السلطة العامة بوسائل القانون العام عن طريق شغله لعمل دائم".<sup>(4)</sup>

ونذكر ان المتعاقد هو كل شخص يتعاقد معه الوزير، لمدة محددة، للقيام بعمل معين يتطلب معارف او مؤهلات خاصة، ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة، وفي نطاق العدد المحدد فيها.

والمتعاقد والاجير هما الموظفان العموميان من عمال الادارة (agents publics) الذين يساهمون في

---

(1) ش. ل، قرار رقم 495، تاريخ 1997/4/22، ليلي حبيب كامل/الدولة-وزارة التربية الوطنية، م. ق. إ، العدد 12، 1998، مجلد 2، ص 442

(2) PLANTY (A.), Traité pratique de la fonction publique, t.1, 3ème édition, LGDJ, Paris, 1971.

CHAPUS (R.), Droit administratif général, 8ème edi.t.2, Montchrestien-DELTA, Paris, 1995.

(3) C.E, 11/7/1975, Sieurs Gabrielle, Yarmola et Bona.

(4) ش. ل، قرار رقم 241، تاريخ 2005/1/25، محمد إبراهيم عطوي/الدولة-وزارة الداخلية، م. ق. إ، العدد 2006، 18، مجلد 2، ص 845.

مرفق عام تديره الدولة مباشرة، لكنهما لا يعتبران موظفين عامين بالمفهوم الضيق للكلمة. (1)

كما عرفت المادة (350) من قانون العقوبات اللبناني الموظف العام بانه: "يدعى موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب (الجرائم الواقعة على الإدارة العامة) كل موظف عام في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة". ونجد أيضاً ان هذه المادة لم تعرف الموظف العام بالمعنى القانوني للكلمة بل عدت من تشملهم بأحكامها من العاملين في الدولة أو في الإدارات العامة.

وفي المادة (الثانية) من نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 1959/112، أخضع المشرع الموظف العام للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العامة، وطبق عليهم جميع الأحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة، دون ان يكون لهم حق مكتسب في الاستفادة من الأحكام السابقة.

مما يعني ان دخول الموظف الى العمل ينشأ بينه وبين الدولة علاقة رضى تتم عن موافقته، غير ان جميع موجبات وحقوق الموظف في الوظيفة تخضع للقوانين والأنظمة التي يمكن للدولة ان تعدلها بمفردها دون ان يحق للموظف التذرع بحقوق مكتسبة. والصعوبة هي في التوفيق بين هذين العنصرين المتضاربين.

وبالتالي، في ظل هذا النظام (النظام الوظيفي ذات البنية المغلفة)، تعتبر الضمانة التي يستفيد منها الموظفون نتيجة حتمية للحقوق التي يتمتعون بها. والضمانة هي نوع من الحماية التي يستفيد منها الموظف للمحافظة على حقوقه وعدم الحاق الضرر به. وتكون هذه الضمانات ادارية أو قضائية أو تشريعية.

والحماية الادارية هي تلك التي توفرها الادارة نفسها للموظفين العاملين لديها، وتكرس هذه الحماية نصوص قانونية نجد معظمها في القوانين والأنظمة المنظمة للوظيف العامة، وتتمثل في نقاط عديدة أهمها:

---

(1) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي

التظلم الذي بموجبه يحق للموظف رفع شكواه الى جهة ادارية معينة للبت في ضرر ناتج عن عمل قامت به الادارة او من جراء عدم قيامها بهذا العمل، كاتخاذ قرار بترقيته بعد مدة على تاريخ استحقاقه الترقية او إهمال الادارة وبالتالي عدم اتخاذها اي قرار بهذا الشأن. وقد تكون هذه الجهة المشكو اليها الرئيس الاعلى في الادارة او اية جهة ادارية اخرى تعينها القوانين والأنظمة المنظمة للوظيفة العامة، وتكون مهمتها دراسة تظلمات الموظفين ورفع الغبن اللاحق بهم واعطاءهم حقوقهم كاملة دون اللجوء الى أطراف اخرى خارجة عن نطاق الادارة. او عن طريق مراجعة استرحاميه التي يتقدم بها الموظف الشاكي الى المرجع نفسه الذي صدر عنه العمل الذي الحق الضرر به والطلب اليه العودة عن قراره الضار. او مراجعة اجهزة ادارية متخصصة بشؤون الوظيفة والموظفين كمجلس الخدمة المدنية او التفتيش المركزي، ورفع التظلم امام هذه الاجهزة للنظر به واتخاذ القرار المناسب بشأنه.

كما اقر المشرع اللبناني في نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 1959/112، للموظف العام الحق بالحماية في مواجهة الغير عند ترتيب المسؤولية المدنية، بمعنى ان الادارة تتحمل تجاه الغير مسؤولية عمل مضر بالغير اتى به الموظف اثناء ممارسته وظيفته او بسبب ممارسته اياه، ولا يجوز للدولة ان تعود على الموظف وتطالبه بالاعطال والضرر الا إذا رأت انه ارتكب خطأ جسيماً" كان من السهل تلافيه. وأيضاً الحق بالحماية عند ترتيب المسؤولية الجزائية او ما يعرف بالحصانة الادارية. بمعنى عدم ملاحقة الموظف واحالته الى القضاء الجزائي إذا كان الجرم المنسوب اليه ناشئاً عن الوظيفة، الا بناء على موافقة الادارة التي ينتمي اليها الموظف.

وإذا كان القضاء الاداري قد قام بدور كبير في ارساء قواعد القانون الإداري، فان الدور الاكثر اهمية وخطورة يبرز في رقابته على اعمال وتصرفات الادارة والتحقق من احترام مبدأ المشروعية بواسطة الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون، والحكم بالتعويض المناسب للأفراد الذين اصابهم الضرر نتيجة لتطبيقها. كما ونقض القرارات التأديبية الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية.

في لبنان يختص مجلس شورى الدولة بقبول مراجعات الموظفين بهذا الشأن وتخضع هذه المراجعات للأصول وقواعد ومهل محددة يقتضي التقيد بها تحت طائلة رد الدعوى او المراجعة.

اما الحماية التشريعية فتبرز من خلال اكتساب نظام الوظيفة العامة صفة تشريعية بحيث انه لا يحق للإدارة او للحكومة او لأية جهة اخرى غير السلطة التشريعية اجراء اي تعديل على هذا النظام. وهذا ما

يجعل حقوق الموظفين وضماناتهم والفوائد التي يتمتعون بها، غير قابلة للتعديل أو للانقاص من قبل الإدارة، وفي ذلك حماية أكبر للموظفين وضمانة لحقوقهم المشروعة.

كما خص قانون العقوبات اللبناني الموظف العام بحماية خاصة في المادة 379 الى 389 منه. وهذه الحماية تتجسد بتشديد عقوبة الفاعل عندما يقع الفعل الجرمي على موظف عام لاسيما في حال تعرض هذا الاخير للهجوم العنيف او للضرب او حتى للتحقير والقذح والذم.

اما في فرنسا، فقد أدرجت الحماية القانونية للموظف العام في المادة (11) من قانون 13 يوليو 1983، والتي خضعت لعدة تعديلات، كقانون 20 ابريل 2016 الذي وضع عرضا أوضح لنظام الحماية القانونية من خلال إعادة كتابة المادة (11) من قانون 13 يوليو 1983، وتنظيمها وتوضيحها وتحليلها.<sup>(1)</sup>

وتجدر الإشارة الى ان مجلس الدولة الفرنسي قضى في قراره الصادر في 24 نوفمبر 1982، بانه لا يجوز للسلطة الإدارية تطبيق عقوبة غير تلك المنصوص عليها صراحة في مقتضيات تشريعية او تنظيمية، ولذلك هنالك عقوبة مقنعة تستلزم اللوم من القاضي الإداري، كتعديل الوظيفة او حتى تغييرات في المهمة المرتبطة بتخفيض المسؤولية مع ما يترتب على ذلك من عواقب تخفيض الاجر.<sup>(2)</sup>

---

(1)Nicolas Pauthé, Les récentes évolutions de la protection fonctionnelle du fonctionnaire, dans Revue FRANCAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, 2018/2, (N166), p.371 à386.

[www.Cairn.info/revue-f-d-administration-publique-2018-2-page-371.html](http://www.Cairn.info/revue-f-d-administration-publique-2018-2-page-371.html).

(2)Francois de la Michellerie, La faute disciplinaire de l'agent public dans l'ombre de la matière pénale, 1<sup>re</sup> parution 11 mars 2022, Modifié7 avril 2023.

[www.village-justice.com/articles/fautes.disciplinaire-agent-public-dans-ombre-matière-pénale,41947.html](http://www.village-justice.com/articles/fautes.disciplinaire-agent-public-dans-ombre-matière-pénale,41947.html).

## أهمية الموضوع:

تكمن أهمية هذا البحث في التعرف على الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف العام في ظل احكام نظام الموظفين اللبناني، وذلك من خلال التطرق لجميع النصوص القانونية الخاصة به وتصنيفها ومناقشتها ومقارنتها مع تشريعات دول اخرى، ومدى دور المشرع في تنظيمها. وتكمن اهمية هذا الموضوع كون مادة قانون الوظيفة العامة تعتبر من أهم مواضيع القانون الاداري.

## أسباب اختيار العنوان:

ان تعدد المهام الملقاة على كاهل الموظف العام في سبيل اشباع العديد من الحاجات العامة، ولا ينال مقابله ما يستحقه من حقوق مالية ومعنوية، يستدعي بذل الكثير من الجهد والتنظيم من اجل الوصول الى نظام قانوني يرفع عن كاهل الموظف العام عبء الازمة الاقتصادية والاجتماعية.

واختياري هذا العنوان ايضا"، جاء نظرا لتقاذف المسؤوليات بين الموظفين في تأدية واجباتهم الوظيفية تقاديا" لترتيب المسؤولية المدنية او الجزائية او التأديبية عليهم اثناء ممارستهم وظيفتهم او بمناسبة ممارستهم لها.

## الصعوبات التي واجهتها اثناء اعداد البحث

تناولت دراسات سابقة هذا الموضوع ولكن في جزء منه، كالمسؤولية الجزائية للموظف العام، وحق الموظف العام في الاجازة الادارية، والضمانات الادارية والقضائية للموظف العام وغيرها، الا اننا وجدنا صعوبة في دراسة كل الجوانب المتعلقة بالحماية القانونية للموظف العام في دراسة واحدة.

## اشكالية البحث

إذا كان الاصل ان الحقوق الممنوحة للموظف العام في نظام الموظفين اللبناني قد تم تقريرها كوسيلة تسمح له بان يحتفظ بمكانته الاجتماعية المقابلة لوظيفته وضمانا للعيش الكريم، بعيدا عن الانشغال بالاحتياجات، وذلك كي يكرس كل جهده لأداء عمله.

وإذا كان الموظف العام معرض لارتكاب اخطاء اثناء ممارسته لوظيفته او بسبب ممارسته لها، ما قد يرتب عليه مسؤولية مدنية او جزائية او تأديبية تجاه الغير المتضرر او تجاه الادارة.

فالإشكالية تتمحور في معرفة الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف العام عند ترتيب المسؤولية المدنية او الجزائية او التأديبية، ما يفرض الاجابة عن الاسئلة التالية:

1- ما هي الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف العام عند ترتيب المسؤولية المدنية؟ وما مدى تحمل الإدارة مسؤولية التعويض للغير المتضرر عن الخطأ الذي يرتكبه الموظف اثناء ممارسة وظيفته او بمناسبةها؟

2- وما هي الحصانة الادارية المقررة لحماية للموظف العام عند ترتيب المسؤولية الجزائية؟

3- وما هي الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف العام عند ترتيب المسؤولية التأديبية؟ وهل نجحت هذه الضمانات في حماية الموظف العام من تعسف الادارة وصدور قرار عادل بحقه؟

## المنهج العلمي

سوف نعتمد في معالجة بحثنا على المنهج الوصفي والتحليلي، ببيان نصوص القانون وصفاً وتحليلاً وفي أحكام القضاء الاداري في ضوء المعايير والمفاهيم الموضوعية المستقرة فقهاً، وكذلك اعتمدت الدراسة على المقارنة بين القانون اللبناني وبعض القوانين العربية والاجنبية في مجال الحماية القانونية للموظف العام، بالربط بين القواعد القانونية المنظمة للضمانات المقررة للموظف العام والفقهاء الإداري، إضافة الى التطبيق العملي المتمثل في احكام القضاء الإداري.

## آلية تقسيم الرسالة

سوف نعمل في بحثنا الذي يحمل العنوان " الحماية القانونية للموظف العام في التشريع اللبناني " الى تقسيمه الى قسمين بحيث نتناول في القسم الاول: الحماية القانونية للموظف العام: من حيث الحقوق والواجبات، وفي القسم الثاني: الحماية القانونية للموظف العام: من حيث المسؤولية.

## القسم الاول: الحماية القانونية للموظف العام: من حيث الحقوق

### والواجبات

الوظيفة العامة في لبنان هي مهنة دائمة يدخلها الموظفون ليقوا في خدمة الدولة حتى سن الاحالة على التقاعد. وخلال حياته الوظيفية يرقى الموظف ويرفع الى درجات أعلى بالأقدمية وبالكفاءة والتميز أيضا، ويتقاضى مرتبا" وحوافز ومكافآت تكفل له الحياة اللائقة. وعادة لا يترك الموظف الخدمة قبل سن التقاعد الا إذا استقال أو إذا فصل أو أقيل بقرار من مجلس التأديب لجرم او ذنب كبيرين، وهو أمر لا يحدث الا نادرا" كأصل عام.

والوظيفة العامة في لبنان هي حقا دستوريا لجميع المواطنين، يخضع الالتحاق بالوظيفة طبقا لمبدأين أساسيين هما: مبدأ المساواة من خلال عدم التمييز بين المواطنين، والمساواة في تقلد وظائف الدولة من خلال الشروط المحددة قانونا. والمبدأ الثاني مبدأ الجدارة بناء على اختيار الأفضل من الموظفين لرفع مستوى الإدارات العمومية.

وهكذا يحق لكل لبناني إذا توافرت لديه شروط التعيين العامة والخاصة، أن يشترك في المباريات الخاصة بالتعيين في الوظائف العامة.

ونص الدستور اللبناني في مقدمته على أن لبنان ملتزم موافيق الامم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان. فالحرية التي ينص عليها الدستور تشكل مبدأ عاما"، وكل عمل او تصرف او تشريع يتعارض معها يخالف روح الدستور.

فجاء قانون الموظفين يحدد حقوق الموظف العام وواجباته بطريقة موحدة كقاعدة عامة على كافة الموظفين، وهذا يعني من حيث المبدأ عدم جواز الاتفاق على خلافها مع هذا الموظف او ذاك باستثناء الموظفين الموجودين في مركز قانوني خاص بهم يختلف عن المركز العام المطبق على عموم الموظفين.

سنستعرض في المبحث الأول حقوق الموظف العام وواجباته في نظام الموظفين اللبناني، ثم سنقارنها مع حقوق الموظف العام في الدستور اللبناني (في القسم الثاني).

## المبحث الاول: حقوق الموظف العام وواجباته في نظام الموظفين اللبناني

أخذ المشرع اللبناني بنظام ترتيب الوظائف المعمول به في الدول المتقدمة، والذي يقوم على توظيف الوظائف الدائمة بحسب مسؤولياتها وواجبات أعمالها، والمؤهلات المطلوبة لشغلها وغيرها من الشروط، وما يقابلها من حقوق ومزايا مالية وغيرها

فحدد المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (نظام الموظفين اللبناني) في فصله الثالث: حقوق الموظف العام وفصلهما ضمن حقوق مالية وحقوق ذات مفاعيل مالية (المطلب الاول)، كما حدد في فصله الثاني: واجبات الموظف العام في المادتين 14 و15 منه، وفصلهما ضمن عنوانين الواجبات والمحظورات. (المطلب الثاني)

### المطلب الاول: حقوق الموظف العام المالية

سنتناول في (الفقرة الأولى) حقوق الموظف العام المالية وفي (الفقرة الثانية) حقوق الموظف العام المعنوية ذات المفاعيل المالية.

### الفقرة الاولى: حقوق الموظف العام المالية

تعتبر الحقوق المالية للموظف العام الوسيلة الوحيدة والاساسية التي تكفل له ولأسرته الحد الأدنى من الحياة الكريمة، وتبعده عن الرشوة والابتزاز. وتتمثل هذه الحقوق في: الحق في الراتب (اولاً)، والحق في التعويضات والمخصصات (ثانياً).

### أولاً الراتب (Les pensions)

حدد المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112، الحالات التي يدفع فيها للموظف الراتب كاملاً، والحالات التي يدفع فيها للموظف نصف راتب، والحالات التي يقطع فيها الراتب.

#### 1- الحالات التي يدفع فيها الراتب كاملاً

تصرف الرواتب عادة شهرياً ويحدد مقدارها على أساس درجة الوظيفة، فكل درجة ولكل فئة راتب

يحدده القانون، وهذا يعني ان الادارة لا تملك اية سلطة استثنائية في تحديد راتب كل موظف، لكن الادارة تحتفظ لنفسها في هذا المجال بدور يقوم على تحديد المكافآت او الحوافز بسلطة استثنائية او تحديد علامات قدرات الموظف لأجل الترفيع.

وتصفي الرواتب وتوابعها مشاهرة عند استحقاقها، وتحسب جميع الاشهر بلا استثناء ثلاثين يوما" اعتبارا" من اول يوم فيها، وتدفع الرواتب اول كل شهر عن العمل الفعلي خلال الشهر المنقضى للموظفين المثبتين، وتدفع في آخر الشهر للموظفين المتمرنين قبل تثبيتهم، من الفئتين الرابعة والثالثة.

وقد شدد قانون الموظفين على عدم جواز التسليف على الرواتب قبل استحقاقها، كما لا يجوز لأي كان ان يتقاضى راتبه ما لم يكن معينا" بصورة قانونية في الوظيفة وقائما" فعليا" بمهامها. واخيرا" شدد القانون على عدم جواز الجمع بين راتبين.

ويتقاضى الموظف العام راتباً شهرياً لقاء ما يقوم به ويؤديه من خدمة في وظيفته ويبقى يتقاضى هذا الراتب طوال مدة شغله الوظيفة العامة، وعند تركه الوظيفة يتقاضى معاشاً تقاعدياً او تعويض صرف.

اما تاريخ استحقاق الموظف للراتب كاملا من الخدمة الفعلية فهي على الشكل التالي:

-**الموظف الجديد:** اعتبارا من تاريخ مباشرته العمل. وإذا كان مركز عمله خارج لبنان، يستحق الراتب من تاريخ مغادرته الى مقر وظيفته، الا إذا استبقاه الوزير في لبنان لتأمين عمل معين خلال مدة لا تتجاوز الشهرين، فيستحق الراتب من تاريخ مباشرة هذا العمل.

-**الموظف المرقى:** يستحق الراتب الجديد اعتبارا" من اول الشهر الذي يلي الشهر الذي حصلت فيه الترقية.

-**الموظف المرفع:** يستحق الراتب الجديد اعتبارا" من تاريخ صدور النص القاضي بالترفيع.

-**الموظف المنقول:** يثابر الموظف المنقول الى وظيفة مقرها في غير محل اقامته تقاضي رواتبه دون انقطاع، شرط ان يتقيد بالتعليمات الخطية بشأن سفره.

-**الموظف المحكوم بتنزيل التربة او الدرجة:** يستحق الراتب الجديد اعتبارا" من تاريخ ابرام الحكم.

-**الموظف المفقود:** يستفيد اصحاب الاستحقاق المنصوص عليهم في قانون التقاعد، من رواتب الموظف

المفقود والمنقطعة اخباره بسبب الوظيفة، وذلك لغاية 2005/5/15، ما لم يبلغ هذا الموظف السن

القانونية قبل ذلك، او لغاية صدور قرار قضائي او رسمي يعتبر الموظف بحكم المتوفي. وبعد ذلك

تصفي حقوقه وفقا لما هو مفصل في موضوع التقاعد والصرف من الخدمة.

## 2- الحالات التي يستحق فيها الموظف نصف راتب:

نصت المادة (18) من قانون الموظفين اللبناني على حالتين يدفع فيهما للموظف نصف راتبه فقط وهما:  
-حالة الموظف الموقوف عن العمل، وذلك اعتباراً من اليوم الذي يلي ابلاغه المرسوم او القرار القاضي بوقفه عن العمل، او اعتباراً من تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل، إذا انقطع عن العمل قبل تبليغه المرسوم او القرار. ويدفع له النصف الذي اقتطع من راتب الموظف إذا برأه مجلس التأديب او حكم عليه بعقوبة من الدرجة الاولى على الاكثر، او عدول الادارة عن احالته الى مجلس التأديب بعد انقضاء خمسة عشر يوماً على تاريخ ايقافه عن العمل.

-حالة الموظف الموقوف عدلياً بصورة احتياطية، ولا يدفع له النصف الذي اقتطع الا إذا منعت محاكمته او برئ او حكم عليه بعقوبة غير عقوبة الحبس.  
يبقى المبلغ المدفوع قانوناً حقاً مكتسباً لمن قبضه ولا يجوز استرداده لاي سبب من الأسباب. (1)

## 3-الحالات التي يقطع فيها الراتب

حدد المرسوم الاشتراعي 1959/112 في المادة (19) المعدلة عام 1979 الحالات التي يقطع فيها راتب الموظف، وذلك على الشكل التالي:

-يقطع الراتب عن الموظف الموضوع خارج الملاك او في الاستيداع، وعن الموظف الموقوف عن العمل بحكم من مجلس التأديب او المصروف من الخدمة، او المحال على التقاعد، او المستقيل، او المعزول، وذلك منذ تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل إذا حصل ذلك قبل اجراء التبليغ.  
-يقطع الراتب عن الموظف الدبلوماسي او القنصلي العامل في الخارج، في الحالات المشار اليها اعلاه، ابتداء من تاريخ عودته الى لبنان، شرط ان يعود في مدة شهر واحد من تاريخ تبليغه المرسوم او القرار. واجاز المشرع تمديد هذه المهلة مرة واحدة بقرار من الوزير.  
-يقطع الراتب عن الموظف الذي يعتبر مستقيلاً بموجب احكام القانون، ابتداء من اليوم الذي كان يجب عليه ان يعود اليه الى وظيفته

---

(1) قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30، المادة 237، والمادة 238، تاريخ

-يقطع الراتب عن الموظف الذي يبلغ السن القانونية اعتباراً من اليوم التالي لبلوغه السن حتى ولو لم يصدر اي مرسوم او قرار يقضي بإخراجه من الخدمة.

واضيف الى هذه المادة فقرة خامسة تنص على انه يمكن للحكومة في ظروف وحالات استثنائية، يعود اليها تقديرها، ان تتخذ بعض التدابير الخاصة المتعلقة بقطع رواتب الموظفين وأجور الاجراء وتعويضات المتعاقدين، وسائر العاملين في إدارات القطاع العام، كلياً او بنسب مختلفة. وذلك بقرار يتخذ في مجلس الوزراء.

هذا وقد اضاف المشرع ايضا حالتين اخريين هما: حالة الموظف الذي يقضي مدة في السجن تنفيذاً لعقوبة قضائية، فلا يتقاضى راتبه عن هذه المدة. وحالة الموظف الذي انقطعت اخباره واختفت آثاره أثناء الخدمة.

### ثانياً: التعويضات والمخصصات

نص المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (نظام الموظفين اللبناني) في فصله (الرابع)، على تعويضات ومخصصات تلحق بالراتب الاصلي، منها يستحق دائماً ومنها يستحق في حالات معينة، وهي كالاتي:

#### 1-التعويض العائلي:

-يعطى هذا التعويض للزوج عن زوجته او زوجته المطلقة او المهجورة التي حكم لها بنفقتة. ويعطى هذا التعويض عن زوجة واحدة. ويعطى عن اولاده لغاية خمسة اولاد فقط وفقاً لما يلي:  
يعطى عن الولد الذكر إذا لم يتم الثامنة عشرة من عمره، أو إذا كان مصاباً بعبلة او عاهة تجعله عاجزاً عن العمل وتوجب اعالته، ويجب اثبات ذلك بتقرير سنوي من اللجنة الطبية، او إذا كان يتابع دراسته، وذلك حتى اكماله الخامسة والعشرون من عمره. وعن الابنة العازبة وكذلك عن الابنة الارملة او المطلقة، غير المحكوم لها بنفقة. وعن اولاده المتبنين بصورة قانونية. وعن اولاده الذين أصبحوا شرعيين. وعن اولاده المقيمين مع زوجته المهجورة او المطلقة، إذا كان يدفع لها نفقة عليهم.  
ولا يستحق هذا التعويض عن افراد العائلة الذين يتقاضون عملاً مأجوراً او مهنة حرة.

-كما يعطى هذا التعويض للزوجة عن زوجها العاجز، وعن أولادها إذا كانت تتحمل اعباء اعالتهم بسبب الترملة او عجز الزوج او عجزه عن تأدية النفقة المحكوم بها عليه او غيابه عن البلاد مع ثبوت انقطاع اخباره لمدة سنة، مع الاخذ بعين الاعتبار احكام القانون.

-كما يعطى هذا التعويض للمتقاعد عملاً" بنظام الموظفين العامين، وفي حال وفاته يستفيد اصحاب الحق من المعاش من كامل التعويض العائلي الى ان يحدث ما يفقدهم حقهم في المعاش او التعويض.

ويستحق التعويض العائلي من اليوم الاول من الشهر الذي يلي تاريخ اجراء القيد اللازم في سجل النفوس او من تاريخ وقوع الحدث الذي أنشأ حقاً" في التعويض إذا كان هذ الحدث لا يستلزم قيذا في السجل المذكور.

## 2-التعويض الخاص

تعطى فئات معينة من الموظفين في الملاك الدائم تعويضاً" خاصاً" وهو عبارة عن نسبة مئوية من اساس الراتب تحدد حسب فئة الموظف الممنوح هذا التعويض.

## 3-التعويض عن الاعمال الاضافية:

يمنح الموظفون تعويضاً" عن ساعات العمل الاضافية التي تجاوزت ساعات العمل الرسمية إذا كانت الانظمة المطبقة في دائرتهم تفرض عليهم العمل باستمرار في أوقات الدوام وخارجها. ويمنح هذا التعويض الاضافي ايضاً للموظفين إذا كلفهم الوزير او المدير العام بعمل اضافي، شرط ان يتم التكليف قبل المباشرة بالعمل، وأن يكون العمل الاضافي غير داخل في المهام الموكلة إليهم بحكم وظيفتهم، وتبلغ إدارة التفتيش المركزي صورة عن التكليف وعن شروطه وأسبابه الموجبة. وأجاز المشرع الشذوذ عن الشرط المذكور في حالات استثنائية، وذلك عندما يكون العمل ملحاً"، ويتوجب القيام به خارج اوقات الدوام الرسمي على ان يتم التكليف في هذه الحالة بناء على تقرير من المفتش المختص وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وموافقة مجلس الوزراء. ويحدد بدل التعويض عن كل ساعة اضافية بقرار من الوزير ضمن الاعتمادات المرصودة لهذه الغاية في بنود خاصة في الموازنة.

ويمكن منح الموظفين تعويضاً" شهرياً" مقطوعاً" عن أعمال إضافية يكلفون بها خارج اوقات الدوام بشرط أن يقتضي تنفيذ هذه الاعمال مدة لا تقل عن ستة أشهر، والا يزيد التعويض عن نصف الراتب، وأن يقرر بمرسوم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ضمن حدود الاعتمادات المرصودة في بنود خاصة من الموازنة. وقد حدد المرسوم رقم 3379 تاريخ 2000/7/11 نظام العمل الاضافي والمكافآت النقدية في الادارات العامة.

ويعتبر الاجتهاد ان تكليف الموظف في وظائف متعددة ضمن نطاق عمله لا يوليه حق الجمع بين راتبين كما ان تكليفه بعمل إضافي ضمن نطاق عمله أيضا لا يرتب له أي تعويض إذا كان العمل ضمن أوقات الدوام الرسمي". (1)

#### 4-تعويض الانتقال وأجور النقل

تم استحداث هذا التعويض بموجب القانون رقم 266 تاريخ 1993/10/23. وان تعويض النقل المؤقت يشكل بدلا عن نفقة تكبدها الموظف او المستخدم لقاء حضوره الى مركز العمل المحدد له.

ويتقاضى الموظفون المنتقلون الى خارج مركز عملهم بداعي الوظيفة، ويكون هذا التعويض يوميا" او شهريا" يخصص للموظف الذي يضطر بحكم وظيفته الى الانتقال بصورة متكاثرة، وقد يحدد تعويض الانتقال اليومي بثلاث التعويض اليومي الكامل للموظف الذي ينتقل من مركز عمله بداعي الوظيفة مدة تتجاوز الخمس ساعات ويستحق كامل التعويض اليومي إذا كانت ضرورات الوظيفة تستلزم تغيبه عن مركز عمله طيلة اليوم. ويمكن اعطاء الموظف سلفة على تعويض الانتقال واجور النقل التي قد تستحق له. (2)

#### 5-تعويضات مختلفة

نصت المادة (25) م المرسوم الاشتراعي رقم 1959/1112 على أنه يمكن إعطاء الموظف تعويض مسؤولية صندوق او تعويض سيارة او تعويض تمثيل او تعويض ساعات الليل او بدل اغتراب او بدل سكن او تعويضا" لتغطية نفقات تكبدها بمناسبة مهمة عامة يكلف بها، او غير ذلك من التعويضات التي ينص عليها القانون. وتحدد قيمة هذه التعويضات وشروطها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح هيئة مجلس الخدمة المدنية.

#### 6-المكافآت السنوية

نصت المادة (26) من نظام الموظفين اللبناني على انه يمكن إعطاء الموظف الذي يقوم بعمل معين يستدعي التقدير مكافأة نقدية. وهذه المكافأة النقدية تحدد بقرار من الوزير المختص ضمن الاعتمادات

---

(1) ش. ل.، 2009/12/10، الحجار، م. ق. إ.، العدد 14، 2003، م 1، ص 162.

(2) جو يوسف، " الوظيفة العامة من حيث الحقوق والواجبات والاجراءات التأديبية"، رسالة دبلوم في القانون العام، اشراف الدكتور عصام مبارك، جامعة الحكمة، بيروت، لبنان، 2009، ص 21.

المرصدة لهذه الغاية في بنود خاصة من الموازنة، على أن تحدد الاعمال التي استوجبت المكافأة. والحد الأقصى لهذه المكافآت هو خمسة وسبعون بالمئة من مجموع رواتبه الشهرية في السنة نفسها.

#### 7- المساعدات

ومنها المساعدات المرضية والتي نصت عليها المادة (29) و(30) و(31) من قانون الموظفين، وتشمل نفقات معالجة الموظف أو أحد افراد عائلته او من يكون في عهده، وكذلك مساعدة العائلة في حال وفاة الموظف نفسه، او في حالة وفاة أحد افراد عائلته.

وعلاوة على هذه المساعدات يمكن ان يمنح الموظف منحة مقطوعة لمناسبة الزواج او الولادة... الخ

#### 8- تعويض الخسائر المادية

يمنح هذا التعويض للموظف الذي يصيب أثناء قيامه بمهمة رسمية إذا كانت ناجمة عن ظروف قاهرة تعرض لها بسبب الوظيفة، كالحادث الجسدي الذي يصيب الموظف أثناء قيامه بعمله الرسمي مع اشتراط ان يكون الحادث ناجم عن قوة قاهرة لا دخل لإرادته فيها، ولم يكن بوسعه توقعه، وليس عن اهمال او خطأ منه.

### الفقرة الثانية: حقوق الموظف العام المعنوية(ذات المفاعيل المالية)

يتمتع الموظفون العموميون بحقوق ومزايا " تكون اساس لتقدمهم الوظيفي وهي: التدرج (أولاً)، والترقية (ثانياً)، والترفيه (ثالثاً)، والاجازات (رابعاً) والنقل(خامساً)

#### أولاً: الحق في التدرج

نصت المادة (32) من قانون الموظفين اللبناني على أن يكتسب بحكم القانون درجة واحدة ضمن الفئة كل موظف قضى أربعة وعشرين شهراً" في درجة واحدة او في درجة مماثلة لها، وذلك منذ تاريخ مباشرته العمل بعد تعيينه او تاريخ حصوله على زيادة في راتبه، على انه يحق للوزير بناء على اقتراح المدير العام او رئيس إدارة التفتيش المركزي أن يؤخر موعد التدرج لمدة ستة اشهر إذا ثبت أن الموظف اخل بواجباته، على انه لا يجوز اتخاذ هذا التدبير الا بعد توجيه التأييب الى الموظف مرتين متتاليتين خلال سنة، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.

ويثابر الموظف الذي بلغ القمة في فئته على الاستفادة من التدرج وفقا "لسلسلة درجات السلك الذي ينتمي اليه، وشرط أن يبقى في فئته.

وتحسب هذه الزيادة من مدة الخدمة الفعلية التي يتقاضى عنها الموظف راتبه كاملا"، وتحسب ايضا من أصل الراتب.

بالإضافة الى هذه الدرجات العادية فان هناك درجات استثنائية تمنح بقوانين خاصة ويستفيد منها الموظف مرة واحدة فقط. (1) ونذكر القانون النافذ حكما رقم 5 تاريخ 2019/4/16 (قانون إعطاء ست درجات استثنائية لطلاب شهادة الكفاءة في كلية التربية في الجامعة اللبنانية).

### ثانياً: الحق في الترقية

حددت المادة (33) من نظام الموظفين اللبناني الترقية بانها تقرب موعداً استحقاق التدرج ستة أشهر. وأوجب المشرع على كل إدارة او وزارة أن ترسل الى مجلس الخدمة المدنية قبل نهاية شهر حزيران من كل سنة لائحة بأسماء الموظفين الذين تقترح ترقيتهم شرط ان لا يتجاوز عددهم عشرة في المئة من مجموع موظفي الوزارة أو الادارة، وأن يوزع هذا العدد قدر المستطاع على مختلف الفئات بحسب النسبة المئوية، وأوجبت هذه المادة ايضا" أن ترفق بلائحة بيان عن العلامات والأسباب الموجبة للترقية التي تضعها إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية، والتي بدورها تتخذ قراراً بشأنهم قبل نهاية شهر تشرين الاول من كل سنة. وفي حال ردت هذه اللوائح من قبل إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية، فيتعين على الادارة المختصة تقديم قبل نهاية شهر تشرين الثاني اقتراحات جديدة وتضعها هيئة مجلس الخدمة المدنية لاتخاذ قراراً بشأنها، وذلك قبل نهاية شهر كانون الاول، وفي حال لم تتخذ الهيئة قراراً بشأنها خلال المدة المحددة اعتبرت الترقية نافذة.

ويعتبر الاجتهاد الاداري ان الترقية هي عمل تمارسه الادارة وفق سلطتها الاستثنائية، شرط ان تتم هذه الممارسة في إطار القوانين والانظمة المرعية الاجراء، ودونما ان تؤدي الى تحويل السلطة وتحت رقابة مجلس شوري الدولة. (2)

(1) ش. ل.، قرار رقم 91، تاريخ 92/2/26، قبع/الدواة، م. ق. إ.، 1992-1993، ص 278.

(2) ش. ل.، 9 حزيران 1997، م. ق. إ.، العدد الثالث عشر، 1999، م 1، ص 5.

## ثالثاً: الحق في الترفيع

نصت المادة (الثالثة) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (نظام الموظفين اللبناني) على أن:

"1- تقسم الوظائف الدائمة الى فئات، والفئات الى رتب، والرتب الى درجات.

2- لكل إدارة ملاك يحدد فيه عدد وظائفها الدائمة في كل فئة، ويمكن ان يتألف هذا الملاك من سلك واحد او أكثر".

خمسة تعابير تشكل البنية الداخلية للوظيفة العامة: الاجسام أو الملكات، الفئات، الرتب، الدرجات، الوظائف.

وينظم كل جسم من الاجسام الوظيفية بموجب نصوص نظامية تشكل انظمة خاصة تتعلق بأنماط تطبيق النظام العام للوظيفة العامة على هذه الاجسام. وإنشاء هذه الأجسام يستدعي صدور قرار شكلي (Formel)، ويمكن تعديل بنيتها بمراسيم في مجلس الوزراء، والمسائل المتعلقة بإنشاء وتعديل وإلغاء الاجسام، وكذلك توزيع الموظفين على هذه الاجسام، لا يمكن الطعن بها أمام القضاء الاداري، لأنها مسائل تتعلق بمبدئياً بالملاءمة، ومع ذلك يمارس القاضي رقابة ضيقة فيما يتعلق بتقدير الادارة عند لجوئها الى إنشاء جسم جديد. (1)

كما إن تنظيم الوظائف في ملاك كل إدارة عامة يتم عن طريق تصنيفها في فئات متدرجة في أهميتها ومسؤوليتها: فهناك الوظائف العليا القيادية وهي الوظائف الدائمة للفئة الاولى، وهي تشمل مديراً عاماً، ومحافظاً، وسفيراً، ومفتشاً عاماً. كما ان هناك في التدرج الأقل، وظائف الفئة الثانية: وهي أيضاً وظائف قيادية لكن تحت اشراف الوظائف العليا لأنها في مستوى أقل منها، وتشتمل بدورها على وظائف دائمة قيادية، مثل مدير، رئيس مصلحة، ومراقب أول، ومفتش، وقنصل. ثم يليها وظائف الفئة الثالثة دائمة قيادية، مثل مدير، رئيس مصلحة، ومراقب أول، ومفتش، وقنصل. ثم يليها وظائف الفئة الثالثة وهي قيادية ولكن من درجة أدنى منها، وظائف رئيس الدائرة، ورئيس القسم، ومراقب، ومفتش معاون، ومدرس ثانوي، ومهندس، ورئيس قلم. ثم تأتي بعد ذلك الفئة الرابعة وتشمل: محرراً، حاجباً، وعاملاً،

---

(1) احمد سليم سعيغان، قانون الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017، ص163.

ومباشراً" وسواها. ونشير الى ان هذه الفئات تتكون من رتبة واحدة، باستثناء الفئة الرابعة حيث تتكون وحدها من رتبتين: الرتبة الاولى والرتبة الثانية. (1)

اما الرتب والدرجات، فان نظام الموظفين اللبناني جاء صامتا" بشأن تحديد الرتبة، لكن الاجتهاد اللبناني أقر بهذا الخصوص أنه: "على الرغم من أن المشرع لم يعط تحديدا" دقيقا" للرتبة إلا أنه من المسلم به أن لهذه الأخيرة معنى او لا تعتبر بموجبه قسما او جزءا" من الفئة عندما يكون في الفئة ذاتها رتبة او أكثر ضمن السلك الواحد وتتضمن الرتبة في هذه الحالة عدة درجات." (2)

وأوجب المشرع على كل وزارة او ادارة ان تنظم جدول ترفيع وترسله الى مجلس الخدمة المدنية قبل أول تشرين الاول من كل سنة وتضمنه أسماء الموظفين الذين ترشحهم للانتقال من رتبة الى رتبة في الفئة الواحدة، او من فئة الثالثة الى الفئة الثانية، ومن الثانية الى الاولى، وترفق الجدول بالأسباب الموجبة، على أن يتخذ مجلس الخدمة المدنية قراره النهائي قبل أول كانون الثاني، والا اعتبر الترفيع نافذا" بعد انقضاء المدة المحددة. وخص المشرع المهندسين بالترفيع من رتبة الى رتبة إذا كانوا من الدرجات الثلاث الاولى وكان اسمهم مدرجا" في جدول الترفيع.

وميز مجلس شورى الدولة اللبناني في قراره رقم 2004/679 وفي قرارات أخرى بين الرتبة والدرجة بقوله: "...وبما أن الرتبة تختلف من جهة أخرى عن الدرجة إذ أن هذه الأخيرة هي زيادة دورية في الراتب ينالها الموظف آليا" كل سنتين، بمعنى أنها ترتبط بأقدمية الموظف في الوظيفة العامة أيا" كانت رتبته او الوظيفة التي يشغلها وهي لا تولي صاحبها حقا" مكتسبا" بأن يتولى وظيفة معينة حتى ولو كانت هذه الأخيرة تشترط لتوليها أن يكون الموظف بلغ درجة معينة في السلم الاداري، ولا يمكن الشذوذ عن هذا المبدأ إلا في حال وجود نص صريح مخالف لأنه عندما يستعمل القانون عبارات ذات معنى تقني، فيجب أن تؤخذ هذه العبارات بمعناها التقني المعطى لها".

---

(1) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص166.

(2) احمد سليم سعيقان، مرجع سابق، ص 162-163.

".. وبما ان القول بتطابق الدرجة والرتبة يؤدي الى نتائج قانونية غير منطقية وغير صحيحة إذ أن هناك حالات يمكن أن يكون الموظف (بفعل الاقدمية في الوظيفة) قد بلغ درجة أعلى من رئيسه دون أن يجعله ذلك أعلى منه رتبة كالقاضي في المحكمة الذي بلغ درجة أعلى من درجة رئيس محكمته او كالمفتش الذي هو أعلى درجة من رئيسه في إدارة التفتيش او في مفتشية.

ونشير الى انه لا يمكن للموظف ان يقدم مراجعته ضد الادارة امام مجلس شورى الدولة دون اسباب مبررة، فمثلا ترد المراجعة بالمطالبة بدفع الفروقات الناتجة عن المطالبة بدرجات بفعل الترقية، إذا لم يبين الموظف ما هي الاسباب القانونية التي يستند اليها في مراجعته لقوله بخطأ الادارة او بإهمالها في تطبيق القواعد القانونية، او إذا لم يبين الوقائع التي تشكل الخطأ المعزى الى الادارة او مخالفتها القانون في ترقيته.<sup>(1)</sup>

وأكد مجلس شورى الدولة اللبناني على ان الادارة: " في نطاق ممارستها سلطتها الاستثنائية فان الادارة وإن كانت تتمتع بحرية اختيار العناصر التي تعتمد عليها في قرارها إلا أنّ هذه الحرية ليست مطلقة وبالتالي فهي تبقى خاضعة لرقابة القضاء لجهة ضرورة توافق قراراتها مع القوانين والأنظمة المرعية وارتكازها على وقائع مادية وقانونية صحيحة وخلوها من الأخطاء الساطعة في التقدير".<sup>(2)</sup>

#### رابعاً: الحق في الاجازات

##### 1- الاجازات الادارية

هي التي يستحقها الموظف بعد انقضاء سنة على تعيينه، وفي كل سنة لاحقة يقضيها في الخدمة الفعلية. ان يستفيد من اجازة سنوية براتب كامل لمدة خمسة عشر يوماً. ويضاف الى هذه المدة يوم كل 5 سنوات من الخدمة الفعلية. ويستثنى من ذلك الموظفون الذين يستفيدون من العطل القضائية والمدرسية.<sup>(3)</sup>

---

(1) ش.ل.، 9 حزيران 1997، م.ق.، إ.، العدد الثاني عشر، 1998، م2، ص559.  
(2) ش.ل.، 6 تشرين الأول 1997، عاطف عبد الله ورفاقه، م.ق.، إ.، العدد الثالث عشر، 1999، م1، ص5.  
(3) عدل نص الفقرة (1) من المادة 35 بموجب المادة 83 من القانون 144 تاريخ 2019/07/31 (موازنة عام 2019).

## 2- الاجازات العائلية براتب

حددت المادة (36) من نظام الموظفين اللبناني الاجازات العائلية براتب كما يلي:  
يحق للموظف، بالإضافة الى اجازته السنوية، ان يتغيب بإذن وبراتب كامل لمدة اسبوع على الاكثر، وذلك في حالة زواجه او وفاة زوجه او أحد اصوله او فروعه او اخوته او اخواته.

## 3- الاجازات الخاصة بدون راتب

اما الاجازات بدون راتب فقد حددتها المادة (37) من نظام الموظفين كما يلي:  
يجوز منح الموظف لدواع خاصة، بناء على طلبه، اجازة بدون راتب لا تزيد على ثلاثة أشهر يمكن تمديدها ثلاثة أشهر اخرى، شرط ان لا يتجاوز مجموع الاجازات الخاصة ستة أشهر خلال خمس سنوات متواصلة.

## 4- اجازات الامومة

إضافة الى الاجازات براتب وبدون راتب، حددت المادة (38) من نظام الموظفين اللبناني اجازات الامومة كما يلي: تعطى الموظفة الحامل إجازة براتب كامل تدعى «إجازة الأمومة» لمدة أقصاها عشرة أسابيع. ولا تدخل إجازة الأمومة في حساب الإجازات الإدارية ولا في حساب الاجازات المرضية.  
وتعطى إجازة الأمومة دفعة واحدة دون تجزئة عندما تكون طالبتها على وشك الوضع.  
واشترطت المادة (38) من نظام الموظفين اللبناني على الموظف:  
- أن تتقدم بطلب خاص يتضمن تاريخ ابتداء الاجازة وتاريخ انتهائها، تاريخ الوضع التقريبي حسب تقرير الطبيب. كما انه لا يحق للموظفة التي أعطيت إجازة أمومة أن تتقدم بتقارير طبية مرضية أثناء مدة إجازة الامومة ولا يحق لها تجزئة هذه الاجازة.

## 5- الاجازات الصحية

حددت المادة (39) من نظام الموظفين اللبناني الاجازات التي يحق للموظف المتغيب لأسباب صحية الحصول عليها، وذلك وفقا لما يلي:

يحق للموظف المتغيب لأسباب صحية ان يتقاضى راتبه كاملا لمدة شهر واحد على الاكثر، على أن يعلم رئيسه فوراً بعنوانه الحالي والأسباب الداعية للتغيب، وأن يرسل اليه تقريراً طبياً" يذكر نوع المرض ويحدد مدة التغيب على وجه التقريب.

وإذا تمنع الموظف عن ارسال التقرير الطبي تعرض للعقوبات التأديبية، وحق للإدارة أن ترسل طبيباً لمعاينته على نفقته الخاصة، وتحسم النفقة من راتب الموظف. وإذا زادت مدة التغيب عن عشرة أيام، فعلى الرئيس أن يطلب من وزارة الصحة العامة انتداب طبيب لمعاينة الموظف المتغيب ووضع تقرير عنه. اما إذا تجاوز التغيب شهراً بدون انقطاع، او شهراً على مراحل عديدة في خلال ثلاثة أشهر، لا تعطى الاجازة براتب كامل الا بناء على رأي اللجنة الطبية الرسمية ولمدة اقصاها ثلاثة أشهر قابلة للتجديد، على الا يتجاوز مجموع الاجازات تسعة أشهر خلال سنة كاملة او ثمانية عشر شهراً خلال خمس سنوات متواصلة. وتتألف اللجنة الطبية المذكورة من ثلاثة أطباء في كل محافظة يعينون بقرار من وزير الصحة العامة. وتعين في القرار نفسه هيئة احتياطية من ثلاثة أطباء آخرين. للموظف إذا شاء، أن يستعين عند مثوله أمامها بطبيب يختاره. وإذا تعذر انتقاله، فان اللجنة تنتقل الى محل وجوده على نفقة الادارة.

وإذا تجاوز التغيب مدة تسعة أشهر خلال سنة او ثمانية عشر شهراً خلال خمس سنوات متواصلة، يعرض الموظف في نهاية المدة على اللجنة الطبية للنظر في أمره. فاذا كان قابلاً للشفاء في مدة سنتين، أعطي إجازة بنصف راتب لمدة سنة على الأكثر ثم أحيل على الاستيداع بدون راتب لمدة سنة اخرى ولا يعاد بعدئذ الى عمله إلا بناء على رأي اللجنة الطبية. وإذا لم يكن قابلاً للشفاء في مدة سنتين، او رأت اللجنة الطبية في غضون هذه المدة او في نهايتها انه غير قادر على استئناف عمله، صرف من الخدمة او أحيل على التقاعد وفاقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

كما يحق للموظف المقيم خارج لبنان بحكم وظيفته، او الغائب عنه غياباً قانونياً، أن يستحصل على إجازة صحية أو يطلب تمديد إجازة صحية سابقة، ضمن الشروط المشار اليها في الفقرتين 2 و4 من هذه المادة استناداً الى تقارير طبية يصدقها رئيس البعثة السياسية او القنصلية اللبنانية او تصدقها الدوائر الصحية المحلية حيث لا يوجد بعثة لبنانية.

والمرجع الذي يعود اليه حق منح الاجازات المذكورة فهو:

الوزير: تمنح الاجازات المرضية التي تجاوز مدتها شهرا"، والاجازات بدون راتب، بقرار من الوزير بناء على اقتراح المدير العام.

المدير العام: تمنح الاجازات الادارية، مهما كانت مدتها، والاجازات العائلية، واجازات الامومة والاجازات المرضية التي لا تجاوز مدتها شهرا"، بقرار من المدير العام.

ويعتبر مجلس شورى الدولة: "ان التغيب عن الوظيفة الذي يستند الى تقرير طبي مقدم وفقا" للأصول المحددة بموجب المادة (39) من قانون الموظفين يكون واقعا" في محله القانوني. وإن الشك الذي تبديه الإدارة بشأن التقرير الطبي لا يمكن التسليم به في غياب إجراء تحقيق خاص للتأكد من عدم صحة هذا التقرير". (1)

#### خامسا: الحق في النقل

**1 -النقل من سلك الى سلك:** يجوز نقل الموظف، بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية من سلك الى سلك متى توافرت فيه شروط التعيين ومنها شروط المباراة، واشترطت المادة (41) من نظام الموظفين ان يتم النقل بمرسوم او بقرار عن السلطة التي لها حق التعيين، وان تكون الوظيفة المراد نقل الموظف اليها شاغرة ومرصد لها اعتماد في الموازنة. وهنا يحتفظ الموظف المنقول بالقدم المكتسب في سلكه السابق الا إذا ادى نقله الى زيادة في راتبه درجة على الأقل.

**2-النقل من ادارة الى ادارة ضمن السلك الواحد:** اجازت المادة (42) للموظف نقله من ادارة الى ادارة ضم السلك الواحد بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، واشترطت نفس الشروط المنصوص اعلاه من المادة (41) ما عدا زيادة الراتب.

**3-النقل من ضمن السلك الواحد والادارة الواحدة بموجب المادة (5) من المرسوم رقم 58 تاريخ 1982/12/15** يتم النقل بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وذلك بموجب مرسوم لموظفي الفئة الثانية ، وبقرار من الوزير لموظفي الفئة الثالثة، وبقرار من المدير العام لموظفي الفئتين الرابعة والخامسة. ويجب ان يكون النقل مبنيا على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة وان يصدر به قرار معلل. ويستثنى من استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية نقل افراد الهيئة التعليمية الرسمية .

---

(1) ش. ل، 1999/1/28، الشجعان، م. ق. إ، العدد 14، 2003، ص 285.

## المطلب الثاني: واجبات الموظف العام الإيجابية والسلبية

نصت المادة (4) في البند رقم (1) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/111 (التنظيم الداخلي في الإدارات العامة) على أن تنظم الوزارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء تحدد عدد الدوائر والأقسام في كل منها وتعين الصلاحيات العامة وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديريات العامة والمديريات والدوائر والأقسام. ونصت هذه المادة في البند رقم (2) على أن تحدد بقرار من الوزير بعد استطلاع رأي المفتش المركزي المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف، والأصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات، والمهل الواجب إنجازها فيها، وتبلغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية.

ونص المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (نظام الموظفين اللبناني) في الفصل الثاني، على واجبات الموظف (في الفقرة الأولى)، وعلى الأعمال المحظرة عليه القيام بها. (في الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: واجبات الموظف العام الإيجابية

أبرز الموجبات التي تفرض على الموظف هي على الشكل التالي: واجب تأمين المصلحة العامة وتطبيق القوانين دون تجاوز أو مخالفة أو إهمال (أولاً)، واجب الطاعة لرئيسه المباشر (ثانياً)، واجب تحمل مسؤولية الأوامر والتعليمات (ثالثاً)، واجب إنجاز المعاملات بسرعة ودقة وإخلاص وضمن حدود اختصاصه (رابعاً) وواجب التخلي عن المسؤولية الحزبية (خامساً).

### أولاً: واجب تأمين المصلحة العامة وتطبيق القوانين والانظمة دون تجاوز أو مخالفة أو إهمال

نصت الفقرة (الأولى) من المادة (14) من نظام الموظفين اللبناني على أنه يجب على الموظف "أن يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها، ويسهر على تطبيق الانظمة والقوانين النافذة، دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال".

ويستفاد من نص هذه المادة أن الواجب الأول الملقى على عاتق الموظف هو أن يستوحي في عمله المصلحة العامة، تحت طائلة المساءلة المسلكية والتأديبية، بل والجزائية حيث أن قانون العقوبات اللبناني نص على الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة من المادة (350) وحتى المادة (378) منه.

ونشير هنا الى ان المشرع لم يتصد لتعريف المصلحة العامة، كما ان الاجتهاد لم يحاول وضع تعريف محدد لها، على الرغم من اعتماده في اصدار الكثير من قراراته على حيثيات المصلحة العامة. وقد حاول بعض فقهاء القانون العام التصدي لهذه المسألة فرأوا أن المصلحة العامة تقع في صميم الفكر السياسي والقانوني، من حيث انها غاية النشاط الاداري، وهي تتمظهر من خلال القوانين والانظمة، وبعبارة أشمل من خلال "الكتلة الشرعية" فالقانون هو التعبير عن إرادة المجتمع في تحديد المصلحة العامة. (1)

وقد أعطيت الإدارة في المادة (54) من نظام الموظفين اللبناني الحق بأن تحيل الموظف الذي يخل عن قصد او إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والانظمة النافذة، منها الإضراب عن العمل او التحريض عليه، على المجلس التأديبي العام (اي الهيئة العليا للتأديب).

كما أجاز المشرع في البند "د" من الفقرة الاولى من المادة (65) من نظام الموظفين اللبناني للإدارة اعتبار الموظف الذي يضرب عن العمل مستقيلًا وتكرس الاستقالة بمرسوم او بقرار صادر عن السلطة التي لها حق التعيين. وقد سار الاجتهاد الإداري في هذا المنحى.

ونشير الى ان للإدارة سلطة تقديرية في هذا المجال، بمعنى يعود للإدارة إما احالة الموظف المضرب على المجلس التأديبي، او اعتباره مستقيلًا، مما يشكل انتقاص من حماية حقوق الموظف.

وبالتالي، على الموظف وهو يتمرس بمهامه ان يكون متحلي بالمزايا العلمية والتقنية والاخلاقية والانضباطية التي تفرضها طبيعة عمله، وأن يعمل بوحى من التجرد والاخلاص لما فيه المصلحة العامة. وعليه ان يتصرف بموضوعية وحرصاً بما يجعله مترفعاً ومضحياً" بكل ما لديه من امكانات لتأدية الخدمة بكرامة.

### ثانياً: واجب الطاعة لرئيسه المباشر

نصت الفقرة الثانية من المادة (14) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 على هذا الموجب، كما أوجبت هذه المادة على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً" بشأن الأوامر والتعليمات التي يصدرها والتي

---

(1) عصام نعمة اسماعيل، محاضرات في مقرر الوظيفة العامة، كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية، بيروت، لبنان، عام

تكون مخالفة للقانون بصورة واضحة وصريحة. وبالتالي لا يلزم بتنفيذها إلا إذا أكدها رئيسه المباشر خطياً، على أن يرسل نسخاً عن المراسلات الى التفتيش المركزي.

ما يعني ان إخلال الموظف بهذا الموجب يشكل خطأ مسلكياً يعرض مرتكبه للمساءلة التأديبية. كما نص قانون العقوبات ايضاً في المادة (257) منه على أنه: "إذا ارتكب الموظف في الادارات أو المؤسسات العامة او البلديات، دون سبب مشروع، إهمالاً في القيام بوظيفته، أو لم ينفذ الأوامر القانونية الصادرة إليه من رئيسه، عوقب بالحبس حتى سنتين، وبالغرامة من مائتي ألف ليرة إلى مليون ليرة، او بإحدى هاتين العقوبتين".

وبالتالي، ينشأ عن السلطة التسلسلية في الوظائف واجب خضوع المرؤوس لرقابة الرئيس بمفهومه القديم والقاسي وهو يقضي بالطاعة الى حد بعيد. بينما في فرنسا عفا الزمن عن نظرية الطاعة العمياء بحيث أصبح للموظف اليوم حق رفض التعليمات والأوامر المخالفة للقانون.

الا ان طلب المحافظة على حقوق الموظفين الاداريين ضد التحكم السياسي قاد إلى تعاضم هذه

الحقوق على حساب السلطة التسلسلية. لذلك فقد عرف مبدأ الطاعة التسلسلية انتقاصات عديدة. (1)

ونشير الى قرار صادر عن مجلس شورى الدولة قضى بإبطال تعميم صادر عن التفتيش المركزي لأنه ألزم الموظف بإحالة المعاملات المتضمنة إصرار وتأكيد على تنفيذ معاملة مخالفة للقانون، حيث جاء فيه:

"بما أن التعميم المطعون فيه المتضمن إلزام المرؤوس (الموظف) أن يودع التفتيش المركزي نسخاً عن المراسلات المتبادلة في كل معاملة أو حالة تتعلق بتطبيق أحكام الفقرة (2) من المادة (14) من نظام الموظفين المبحوث فيها وذلك في مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ صدور الأمر بالتنفيذ تحت طائلة المسؤولية. في حين أن نص القانون يترك له الخيار في ذلك، هو من النصوص التنظيمية التي انشأت وأضاف قاعدة قانونية عامة لم تكن ملحوظة في أحكام الفقرة الثانية من المادة (14) من نظام الموظفين.

---

(1) موريس نخلة، "شرح قانون الموظفين"، منشورات الحلبي الحقوقية، مطبعة صادر، بيروت، لبنان، ص203

وبما أن التعميم المطعون فيه أنشأ قاعدة قانونية مخالفة لأحكام الفقرة الثانية من المادة (14) من نظام الموظفين التي لا تلزم المرؤوس (الموظف) إحالة نسخ عن هذه المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي، ويكون بالتالي باطلاً لهذه الجهة أيضاً". (1)

ولكن لكي يتمكن الموظفون ان يفيدوا الدولة بصورة واقعية يجب ان يتمتع الموظفون بحماية ضد تحكم رؤسائهم خاصة عندما يكون من شأن هذا التحكم ظلم او صرف الموظفين لغايات بعيدة عن المصلحة العامة ولكنها تمت لأهداف شخصية وسياسية وطائفية. (2)

### ثالثاً: واجب تحمل مسؤولية الأوامر والتعليمات شخصياً:

تقوم الإدارة باختيار الموظف وفقاً لمؤهلات معينة لا تتوافر في غيره من الأشخاص، لذلك عليه أن يؤدي العمل الوظيفي الموكل اليه شخصياً (en personne) طبقاً لما نص عليه قانون الموظفين. باستثناء حالات التي ينص عليها القانون فيما يتعلق بالوكالة أو الانتداب أو حالة الضرورة.

إلا أن هذه القاعدة تحتل بعض الشذوذ في مصلحة المرفق نفسه. كالتوقيع بالوكالة وبالنيابة وهي منظمة من قبل السلطة العليا. والقانون يلاحظ هذه الامكانية في حال الغياب أو مانع آخر.

ان الوضع في فرنسا شبيهاً "فيما خص اداء العمل الوظيفي شخصياً" وفقاً للشروط المحددة قانوناً،

ولكن اجتهاد مجلس شورى الدولة الفرنسي كان جريئاً "عندما سمح لزميل الموظف بتأدية العمل الموكل للأخير في الاصل، انما فقط في حالة القوة القاهرة "sauf en cas de force majeure". (3)

وبالتالي، ان الموظف ما خلا القوة القاهرة يجب عليه الالتحاق واشغال وظيفته، فاذا لم يفعل يضع نفسه في موقف غير شرعي ويمتتع عليه الاستقادة من المنافع التي يوفرها النظام للموظفين العاملين. (4)

---

(1) ش.ل، قرار رقم 2003/676-2004، الدكتور كمال ميشال عرب/الدولة-رئاسة مجلس الوزراء، وزارة الصحة، مجلة القضاء الاداري في لبنان، المجلد الثاني، العدد 20، 2008.

(2) Waline Jean, Galine Eckert, Etienne Muller, droit administratif, Dalloz, 29ème edition, (2) 2023, 322-323.

(3) C.E., 18 décembre 1953, Sieurs Fresnais, p. 568.

(4) C.E., 2 décembre 1959, dme, p. 453.

#### رابعاً: واجب انجاز المعاملات بدقة واخلاص وضمن حدود اختصاصه

على الموظف أثناء قيامه بالوظيفة أن ينجز أعماله بالسرعة الممكنة وأن يدع الإهمال جانبا " حرصاً على مصلحة الإدارة ومصلحة الجمهور وان لا يتناول أموراً يعود أمر البت بها لغيره متعدياً" على صلاحيات سلطة أخرى سواء كانت دنيا او عليا باستثناء الحالات المنصوص عليها في القانون تسهيلاً وتيسيراً" للأعمال الادارية كتفويض التوقيع وتفويض المهمة بالوكالة.

ووفقاً لأحكام المادة (7) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/111 (تنظيم الادارات العامة) يعتبر المدير العام مسؤول عن تنفيذ القوانين والانظمة من قبل الموظفين التابعين له كما انه يعتبر مسؤولاً عن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة او الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته. ويراقب سير العمل بتفتيشه الدوائر والموظفين ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين واصلاح الاخطاء واتخاذ التدابير التي تؤول الى تلافياها. وعليه يجري هذا التفتيش مرة كل ثلاثة أشهر في الدوائر المركزية، وكل ستة أشهر في المناطق.

ووفقاً لأحكام المادة (8) من المرسوم المذكور اعلاه، يمارس المدير او رئيس المصلحة او رئيس الادارة الصلاحيات التي تخوله اياها القوانين والانظمة المتعلقة بوزارته، ويسهر على حسن قيام الموظفين التابعين له بالمهام الموكلة لهم، ويسهر على حسن علاقة الموظفين بأصحاب المصالح، ويكون مسؤولاً عن اعمال الدوائر التابعة له.

#### خامساً: واجب التخلي عن المسؤولية الحزبية

أضيفت الفقرة (الخامسة) الى نص المادة (14) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 وذلك بموجب المادة (الاولى) من القانون رقم 144 تاريخ 1992/5/6 والتي تنص على أن: يتخلى (الموظف) كلياً، في حال انتمائه الى الأحزاب أو الهيئات أو المجالس أو الجمعيات السياسية او الطائفية ذات الطابع السياسي، عن أية مهمة أو أية مسؤولية في هذه الأحزاب او الهيئات او المجالس او الجمعيات".  
الا ان هذا الموجب يثير الشك حول ضمانه ان يكون الموظف بعيداً عن المواقع القيادية لتلك التجمعات الحزبية.

## الفقرة الثانية: واجبات الموظف العام السلبية او الاعمال المحظرة عليه

إذا كان يحظر على الموظف العام بوجه عام القيام باي عمل تمنعه القوانين والانظمة النافذة، فان نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 ولاسيما في المادة (1) منه المعدلة بالمرسوم رقم 15703 تاريخ 1964/3/6 وبالقانون رقم 44 تاريخ 1992/5/6، حدد بوجه خاص الاعمال المحظرة على الموظف العام القيام بها تحت طائلة المسؤولية وهي:

حظر القاء او نشر مقالات او تصريحات او مؤلفات دون اذن خطي(اولاً)، حظر الانضمام الى المنظمات او النقابات المهنية(ثانياً)، حظر الاضراب او التحريض عليه(ثالثاً)، حظر ممارسة مهنة تجارية او صناعية او اية مهنة او حرفة مأجورة ما عدا التدريس او عمل مأجور يحط من كرامة الوظيفة(رابعاً)، حظر الجمع بين الوظيفة العامة والوظائف الانتخابية(خامساً)، حظر التماس او قبول هدايا او اكراميات او منحاً(سادساً)، حظر البوح بمعلومات رسمية(سابعاً).

### أولاً: حظر النشر او التصريح بدون اذن مسبق

هي مرتبطة بواجب الطاعة للرؤساء التسلسلين والتي سبق ذكرها في المطلب الاول (واجبات الموظف العام). وهي مرتبطة بحرية الرأي والتعبير قولاً وكتابة ضمن دائرة القانون المنصوص عليها في المادتان (9) و(13) من الدستور اللبناني. وبالتالي يكون المشرع قد فرض على الموظف العام الامتناع عن قيام باي عمل من شأنه ان يلقي ظللاً من الشك حو حيادية الموظف، بل ومن باب اولى، حول ولائه تجاه المؤسسات والادارات التي يعمل فيها دون اذن خطي من رئيس ادارة الموظف. والمقصود في هذا المقام الوزير عملاً بنص المادة (66) من الدستور اللبناني.

### ثانياً: حظر الانضمام الى المنظمات او النقابات المهنية

في لبنان، جاء حظر انضمام الموظف الى منظمات او النقابات المهنية شاملاً ومطلقاً، مما يجعله تحت طائلة المساءلة التأديبية. غير ان ضغط مجريات الحياة الواقعية كانت أقوى من حرفية النص القانوني، فقد جاءت أشكال الروابط المنشأة في القطاع التعليمي، وفي القطاع الاداري، بما يعتبر بمثابة خرق لأحكام النص.

كما ان القوانين التي تنظم بعض النقابات المهنية كالمحاماة والهندسة والطب وطب الاسنان والصيدلة وغيرها تشترط لممارسة المهنة، ان يكون صاحب العلاقة مسجلا في الجدول العائد لكل منها، فانه عندما يعين في وظيفة عامة يصبح خاضعا "لقانون الموظفين وبالتالي خارجا" عن سلطة النقابة ولا يجوز لها ان تمارس عليه اية رقابة. وقد سبق للقضاء ان فصل في هذا الموضوع فقالت محكمة استئناف بيروت في قرارها رقم 804 تاريخ 1966/6/23 ان دخول المنتسب الى احدى النقابات المهنية، في الوظيفة العامة، يحرره من سلطة النقابة. (1)

### ثالثا: حظر الاضراب او التحريض عليه

حظر المشرع على الموظف الاضراب. واعتبر ان الاضراب جريمة وظيفية تعرض مرتكبها لاعتباره مستقيلا، فضلا عما يترتب على ذلك من مفاعيل سيصار الى تفصيلها لاحقا.

وعلى الصعيد الجزائي، نصت المادة (340) من قانون العقوبات اللبناني على أنه: "يستحق التجريد المدني من يربطهم بالدولة عقد عام إذا قدموا متفقين على وقف أعمالهم أو اتفقوا على وقفها أو على تقديم استقالتهم في أحوال تعرقل معها سير إحدى المصالح العامة."

رابعا: حظر ممارسة أية مهنة تجارية أو صناعية أو حرفية مأجورة ما عدا التدريس، وحظر القيام

### بأي عمل يحط من كرامة الوظيفة.

نصت الفقرة (4) من المادة (15) من نظام الموظفين اللبناني على انه يحظر على الموظف ان يمارس اية مهنة تجارية او صناعية او اية مهنة او حرفة مأجورة اخرى فيما عدا التدريس في أحد معاهد التعليم العالي او احدى مدارس التعليم الثانوي ضمن شروط تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وفيما عدا سائر الحالات التي تنص عليها صراحة القوانين الخاصة، او ان يكون عضوا في مجلس ادارة شركة مغفلة او شركة توصية مساهمة، او ان تكون له مصلحة مادية مباشرة او بواسطة الغير في مؤسسة خاضعة لرقابته او لرقابة الادارية التي ينتمي اليها.

---

(1) فوزي حبيش، مرجع سابق، ص116.

عدا سائر الحالات التي تنص عليها صراحة القوانين الخاصة، او ان يكون عضواً في مجلس ادارة شركة مغفلة او شركة توصية مساهمة، او ان تكون له مصلحة مادية مباشرة او بواسطة الغير في مؤسسة خاضعة لرقابته او لرقابة الادارية التي ينتمي اليها.

وتولى مجلس الخدمة المدنية تحديد مفهوم المهنة والحرفة المحظور ممارستها على الموظف بأنها تلك المهن التجارية والصناعية التي يتعاطاها باستمرار شخص من غير تبعية وخضوع لشخص آخر. أما المهن والحرف المأجورة فهي استمرار منظم في العمل الواحد الناتج عن ارتباط يتصف بالصفة الدائمة، ويتخذ طابع العمل الاول والرئيس الذي يعتمده الموظف كعمل أساسي له في سبيل كسب العيش.

وفي مجال آخر، اعتبر مجلس الخدمة المدنية: " ان الاعمال الأدبية والفنية والعلمية ليست من الأعمال المحظرة على الموظف طالما أنه لا يمارسها كمهنة، وبالتالي ليس ثمة ما يحول دون اشتراك الموظف في ممارسة النشاطات الفرعية غير المنتظمة والتي لا تؤثر على ممارسة الوظيفة العامة وانتظامها، وحسن سير العمل فيها، شرط عدم قيامه، أثناء ممارسة هذه الأعمال، بكل ما من شأنه أن يحط من كرامة الوظيفة." (1)

#### خامساً: حظر الجمع بين الوظيفة العامة والوظائف الانتخابية

حظرت الفقرة (5) من المادة (15) من نظام الموظفين اللبناني على الموظف: " ان يجمع بين وظيفته الانتخابية والبلدية الاختيارية كما هو مبين في القوانين الخاصة بهذه الوظائف".  
وبالفعل فقد شدد قانون الانتخابات النيابية باختلاف تقسيماته وانواعه وسنوات صدوره وقانون البلديات ايضاً على عدم الجمع.

في فرنسا، لم يختلف الوضع عما عليه الوضع في لبنان، حيث جاء في المادة (25) من نص قانون 1983/7/13، الذي يتضمن حقوق وواجبات الموظفين على إلزام الموظفين بتكريس كل نشاطهم المهني للمهام الوظيفية الموكلة إليهم.

Art 25: " Les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur action professionnel aux taches qui leur sont confiées".

(1) عصام نعمة اسماعيل، مرجع سابق، ص 38.

## سادسا: حظر التماس أو قبول التوصيات أو الإكراميات

حظر المشرع على الموظف التماس أو قبول توصية ما أو التماس أو قبول هدايا أو إكراميات أو منحا" من أي نوع كانت، بسبب الوظيفة التي يشغلها، سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو بالواسطة أي بطريقة غير مباشرة.

ونصت المادة (351) من قانون العقوبات على أنه على كل موظف، وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين... التمس أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا"، أو أي منفعة أخرى، ليقوم بعمل شرعي من أعمال وظيفته عوقب بالحبس (من 3 أشهر إلى 3 سنوات) وبالغرامة (أقلها ضعفا ما أخذ أو قبل به).

ونصت المادة (352) من القانون نفسه على أنه إذا قام شخص من الأشخاص السابق ذكرهم، وبنفس ما سبق ذكره من أعمال، ولكن ليقوم بعلم مناف لوظيفته عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة، وبغرامة لا تقل عن ثلاثة اضعاف قيمة ما أخذ أو قبل به.

كما نص قانون العقوبات اللبناني في المادة (357) منه على عقوبة صرف النفوذ، وفي المادة (361) و(362) منه على عقوبة استثمار الوظيفة.

وجاء في قرار للمجلس التأديبي العام (الهيئة العليا للتأديب) على عزل موظف ارتكب جرم السرقة، لما لهذا الجرم الشائن من انعكاس سلبي على كرامة الوظيفة وسمعتها. (1)

وجاء أيضا في قرار مجلس شورى الدولة اللبناني على أن: "... وبما أن التحقيقات الإدارية التي جرت بسبب المخالفات المنسوبة للمستدعي، تحمله المسؤولية حول واقعة تنظيمه وتوقيعه شيكات غير مبنية على معاملات مقدمة من أصحاب العلاقة وعدم قيامه بالمقارنة اليومية بين الشيكات المنظمة والمدفوعة وعدم احتفاظه بصور عنها المفروض أن تضم إلى اليومية.

وبما أن تحميل المستدعي المسؤولية حول المخالفات المسلكية المنسوبة إليه تكون واقعة في موقعها الصحيح..". (2)

---

(1) مجلس التأديبي العام، قرار صادر عام 1973، منشور في ملحق الجريدة الرسمية، العدد 73، سنة 1974، ص23.

(2) ش.ل، 1995/6/7، راشد، م. ق. إ.، العدد التاسع، 1996، م2، ص595

## سابعاً: حظر البوح بالمعلومات الرسمية

حظر المشرع اللبناني على الموظف أن يبوح بالمعلومات الرسمية التي اطلع عليها اثناء قيامه بوظيفته، حتى بعد انتهاء مدة خدمته، إلا إذا رخصت له وزارته خطياً بذلك.

كما جاء في المادة (579) من قانون العقوبات اللبناني على أنه: "من كان بحكم وضعه او وظيفته او مهنته او فنه، على علم بسر وأفشاه، دون سبب شرعي، أو استعمله لمنفعته الخاصة، او لمنفعة آخر، عوقب بالحبس سنة على الأكثر، وبغرامة لا تتجاوز الاربعمائة ألف ليرة، إذا كان الفعل من شأنه أن يسبب ضرراً ولو معنوياً".

## المبحث الثاني: الحقوق الدستورية للموظف العام

إن الدستور اللبناني على غرار ما هو معمول به في الدول الاخرى، أخذ بمبدأ المساواة وعدم التمييز أو التفرقة بين المواطنين امام حق التعيين في الوظائف العامة، بسبب الجنس او الاصل او العقيدة او الانتماء الى طبقة اجتماعية معينة. وعلى أن لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة، لا ميزة لأحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط المنصوص عليها في القانون.

وكرس الدستور اللبناني مبدأ حرية الجمعيات، حيث نصت المادة (13) منه على حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون. وقد جاء في المادة السابعة منه على أن كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم.

وقد أكدت المعاهدات والمواثيق الدولية التي انضم اليه لبنان وصادق عليها على أن لكل شخص من دون أي تمييز الحق في إنشاء النقابات او الانضمام اليها لحماية مصالحه، حيث نصت المادة (23) البند (4) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان المؤرخ في 10 كانون الاول 1948 على ان "لكل شخص الحق في إنشاء النقابات مع آخرين والانضمام اليها من أجل حماية مصالحه". كما نصت المادة (8) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافة في العام 1966 على ان :

" حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام الى النقابة اليت يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها.."

انطلاقاً من هذه النصوص، سنتناول (في المطلب الاول) حق الموظف العام بالمساواة امام القانون، وفي (المطلب الثاني) حق الموظف العام بالتعبير عن رأيه والانضمام الى المنظمات والنقابات المهنية.

### المطلب الاول: حق الموظف العام بالمساواة امام القانون

يعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ العامة التي تحكم جميع المرافق العامة بلا استثناء أياً كان نوع نشاطها، وأياً كان اسلوب او طريقة إدارتها. وتلتزم الإدارة في التقيد بهذا المبدأ الا في الحالات التي تقتضي ضرورات العمل الناجمة عن الأوضاع الخاصة التي ترعى كل إدارة. (1)

كما أعلن مجلس شوري الدولة اللبناني أن من أهم المبادئ التي تسود القانون الإداري مبدأ المساواة بين الموظفين التابعين لملاك واحد، وهو مبدأ يحول دون كل تمييز وتفریق بين موظف وآخر ما لم يكن له مبرر في الأوضاع الخاصة. (2)

وكذلك الاجتهاد الدستوري الفرنسي طرح أيضاً " مبدأ المساواة بين أعضاء الجسم الواحد: في موضوع الراتب، والترفيح، وحد السن، إلخ.

فما مدى تناقض او تعارض احكام نظام الموظفين مع هذا المبدأ الدستوري؟

سنتناول في (الفقرة الاولى) حق الموظف العام في تولي الوظائف العامة، وفي (الفقرة الثانية) حق الموظف العام في الراتب العادل.

---

(1) ش. ل، قرار رقم 291 تاريخ 1998/2/17، جوزيف ايوب/الدولة، م.ق.إ، 1999، ص 317.

(2) ش. ل، قرار رقم 136، تاريخ 1965/1/23، خليل نصولي/بلدية بيروت، م إ، 1965.

## الفقرة الاولى: الحق في تولي الوظيفة العامة

اللبنانيون جميعاً، من الناحية الادارية، متساوون في تولي الوظائف العامة، لأنهم متساوون في الواجبات والفرائض العامة. فجاء في المادة (95) منه، على الغاء قاعدة التمثيل الطائفي في الوظائف العامة، والى اعتماد الاختصاص والكفاءة، باستثناء وظائف الفئة الاولى، او ما يعادلها، ونصت على ان: " تكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين". الا ان قاعدة التمثيل الطائفي في الوظائف العامة، يطال كافة فئات الموظفين. ونذكر وظيفة حراس أحراج في وزارة الزراعة الناجحين في مباراة مجلس الخدمة المدنية والذي لم يتم تعيينهم بسبب التوازن الطائفي.

وبالتالي نحن أمام معضلة تتألف من نقطتين:

1- إما أن نقبل بنتائج المباريات التي تجري أمام مجلس الخدمة المدنية ويتم تعيين الناجحين أيًا تكن طوائفهم.

2- وإما أن نلغي اللجوء إلى المباريات ولتتمّ التعيين على أساس الحصص الطائفية .

لا يمكن اعتماد الحلّ الأول لأنه سيؤدّي بالطبع إلى عدم توازن طائفي داخل المؤسسات، والحلّ الثاني يُبعد الأكفاء ويأتي بالمحسوبين على مرجعيات كل طائفة من المتزلفين والوصوليين الطامحين. وفي كلا الحالتين يصيب الغبن أصحاب الكفاءة، فصحيح القول بأن المحاصصة ترتبط بالزعيم السياسي، لكن النظام الطائفي في لبنان جعل من كلّ زعيم سياسي زعيم على طائفته. ومن هنا برزت فكرة "الديمقراطية التوافقية" التي يتميز بها لبنان، فلا يجوز تخطي زعيم طائفة معينة ولو اتفق كلّ الباقيون على أمر ما، وهو بمثابة حقّ الفيتو في مجلس الأمن حيث تستطيع جهة واحدة تعطيل قرار ما، مهما كان حجمها .

الا ان أهم النتائج المترتبة على عدم تعيين الناجحين بسبب عدم التوازن الطائفي داخل المؤسسات هو الشغور في الوظائف العامة، الامر الذي أثار بشكل كبير على مسار الوظائف كلها في الدولة

لذا، نتمنى على المشرع اعتماد المبادئ الدستورية لاسيما مبدأ المساواة امام القانون في تولي الوظيفة اعامة، كي ينتظم عمل الادارات العامة ولتسيير المرفق العام، وبالتالي ضمان حقوق الموظفين العاميين.

## الفقرة الثانية: الحق في الراتب العادل

في 17 تشرين الأول 2019 شهد لبنان واحدة من أخطر الازمات الاقتصادية في تاريخه الحديث. هذه الازمة أدت الى انهيار شامل، أثر بشكل سلبي على كل القطاعات الحيوية، لاسيما القطاع العام. فمع ارتفاع الأسعار بقيت الرواتب ثابتة او تراجعت في قيمتها الحقيقية وأصبحت الرواتب غير كافية لتغطية الاحتياجات الأساسية مثل الغذاء والتعليم والرعاية الصحية.

فبعد انهيار العملة الوطنية، وفقدان الرواتب اكثر من 95 في المئة من قيمتها، لجأت الحكومة الى زيادات عدة للقطاع العام، غير ان كل تلك الزيادات لم تعوض اكثر من 15 في المئة من قيمة الرواتب بالمقارنة مع ما كانت عليه قبل الازمة.

### فما هي قيمة الرواتب قبل أزمة 2019؟ وكيف أصبحت حالياً؟

فبعد إقرار الحكومة زيادة على رواتب القطاع العام، بدءاً من شهر تشرين الأول 2022، أعطت الحكومة مساعدة مؤقتة تعادل 4 اضعاف الراتب الأساسي، بدءاً من شهر آيار 2023 بحد أدنى 8 ملايين ليرة. (نص المادة الأولى من المرسوم رقم 11227 تاريخ 2023/4/18 حيث جاء فيها: " مع مراعاة أحكام المادة (111) من قانون الموازنة العامة لعام 2022 (القانون النافذ حكماً رقم 10 تاريخ 2022/11/15)، يعطى العاملون في القطاع العام: الإدارات العامة بما فيها السلك القضائي والمجلس الدستوري والمؤسسات العامة... وكل من يتقاضى راتباً او اجراً" او مخصصات من الأموال العمومية، تعويض مؤقت يسدد اعتباراً من نهاية شهر آيار يحدد مقداره وفقاً لما يلي:

1- أربعة أضعاف الراتب الذي يتقاضاه موظفو الملاك في القطاع العام والمتعاقدين والاجراء لديه، على ان لا يقل هذا التعويض المؤقت عن /8.000.000 ل.ل. شهرياً. وكانت هذه الزيادة مشروطة بحضور الموظف 14 يوماً في الشهر الى عمله.

- ثم صدر المرسوم رقم 9753 تاريخ 2022/7/28 القاضي بتعديل مقدار النقل المؤقت للعاملين في القطاع العام حيث نصت المادة الأولى منه على ان: " يعدل تعويض النقل المؤقت المنصوص عليه في القانون رقم 266 تاريخ 1993/10/23 والمحدد بالمرسوم رقم 538 تاريخ 2003/10/14 المعدل بموجب المرسوم رقم 8143 تاريخ 2021/8/26 والمرسوم رقم 8741 تاريخ 2022/1/28 بحيث يصبح /95.000 ل.ل. عن كل يوم حضور فعلي".

-بعدها صدر المرسوم رقم 9754 تاريخ 2022/7/28 القاضي باعطاء تعويض إنتاجية لموظفي الإدارات العامة. وجاء في المادة الأولى منه على ان: "يعطى موظفو الإدارات العامة (موظفو الملاك-المتعاقدين - الاجراء -مقدمو الخدمات الفنية ) والعاملون في تعاونية موظفي الدولة تعويض إنتاجية يومي يحتسب وفقا لما يلي:

-150.000 ل.ل. للفئة الخامسة ومقدمي الخدمات الفنية.

-200.000 ل.ل. للفئة الرابعة

-250.000 ل.ل. للفئة الثالثة.

-300.000 ل.ل. للفئة الثانية

-350.000 ل.ل. للفئة الأولى

واشترطت للاستفادة من احكام الفقرة الأولى أعلاه الحضور ثلاثة أيام أسبوعيا على الأقل وذلك من نهار الاثنين الى نهار الخميس من كل أسبوع وفي حال حضور الموظف إضافة الى الأيام الأربعة المذكورة أعلاه يوم الجمعة عندها يحتسب تعويض الإنتاجية لهذا اليوم على أساس اليوم الخامس في الأسبوع.

-ثم جاء المرسوم رقم 13020 تاريخ 2024/2/8، والتي نصت المادة الأولى منه على انه: "1- بالإضافة الى التعويضات المنصوص عليها في القانون النافذ حكما رقم 10 تاريخ 2022/11/15 وفي البنذ الأول من المادة الأولى من المرسوم رقم 11227 تاريخ 2023/4/18، يتقاضى موظفو الملاك في الإدارات العام والمتعاقدون والاجراء ومقدمو الخدمات الفنية والمستخدمون واجراء الخدمة في المشاريع المنبثقة لدى وزارة الشؤون الاجتماعية وموظفو السلك الخارجي العاملون منذ اكثر من سنتين في الإدارة المركزية (دون المنتمي الى السلك القضائي)، تعويضا مؤقتا شهريا يوازي ضعفي الراتب الأساسي او التعويض او الاجر الشهري، وعلى الا يزيد هذا التعويض عن ثلاثين مليون ليرة لبنانية".

-ثم المرسوم رقم 14033 تاريخ 2024/9/30 والتي نصت المادة الأولى منه على انه: " مع مراعاة احكام المادة (111) من القانون النافذ حكما رقم 10 تاريخ 2022/11/15 والمرسوم رقم 11227 تاريخ 2023/4/18 والمرسوم رقم 13020 تاريخ 2024/2/28

أولا: يضاف اعتبارا" من 2024/10/1 الى التعويض المؤقت المنصوص عنه في البنود 1 و2 و3 من المادة الأولى من المرسوم رقم 12227 تاريخ 2023/4/28 تعويض مؤقت شهري يوازي ضعفي الراتب الأساسي او التعويض او الاجر الشهري او المعاش التقاعدي ولا تدخل هذه الإضافة في احتساب الحد

الادني المحدد في متن المادة الأولى المذكورة على ان تعتمد المتممات العسكرية المنصوص عليها في قرار وزير المالية رقم 1/4 تاريخ 2023/1/10.

وأصدر رئيس الحكومة تعميماً إلى كل الإدارات العامة، حمل الرقم 2024/6، ويتعلق بتحديد شروط ومعايير وأصول إعطاء تعويض المتأثرة، للذين يستوفون الحضور الرسمي الكامل.

اما الشروط والمعايير المفروضة لاعطاء الموظف العام تعويض المتأثرة فهي:

- وضع تقرير شهري من قبل المدير العام أو رئيس الوحدة المرتبطة مباشرة بالوزير، يبيّن من خلاله الحضور للشهر المنصرم، وتقييمه لسير العمل في الإدارة، ومدى انعكاس هذا التعويض على تأمين زيادة الإنتاجية في الإدارة.

-الالتزام بالحضور الرسمي الكامل ضمن الدوام المحدد في المادة 33 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21 المتعلقة بدوام العمل الرسمي، والتقيّد التام بموجبات الحضور والآليات الموضوعة له في كل إدارة وعدم جواز التغيب عن العمل إلا بموجب سند قانوني يجيزه، على أنه يمكن الاستفادة من حالات الغياب القانوني التي يستحق عنها المعني راتبه أو تعويضه الشهري أو أجره، شرط عدم تجاوز الغياب في هذه الحالات خمسة أيام في الشهر، على أن لا تقل أيام الحضور الرسمي عن 16 يوماً شهرياً (لا يُحتسب من ضمنها أيام الغياب بموجب إجازات مرضية أو إدارية أو عائلية)، ويُستثنى من ذلك حالات الأمراض السرطانية أو المستعصية، ويُحدّد المعني بالاستثناء بموجب قرار معلن يصدر عن الوزير المعني وتُبلّغ نسخة عنه إلى كل من وزارة المالية، مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي. مع الإشارة إلى أن أي غياب غير مبرر ولو ليوم واحد في الشهر، يؤدي إلى إسقاط الحق بالاستفادة من تعويض المتأثرة عن الشهر عينه.

-التثبت من حضور العاملين خلال الدوام الرسمي المحدد في المادة 33 من القانون رقم 2017/46 وفق الآلية المحددة في المادة الخامسة من المرسوم رقم 13020 تاريخ 2024/2/28 وترتيب النتائج تبعاً لذلك، لجهة استحقاق التعويض المؤقت والتعويض الآخر المبينة أسس تحديده في المادة الأولى من المرسوم المذكور، ولجهة استحقاق تعويض المتأثرة أيضاً.

وحسب التعميم، يُعطى تعويض المتأثرة شهرياً للمستفيدين منه من الاعتمادات المُرصدة لهذه الغاية في الموازنة. وتحدد قيمة التعويض للعاملين في الإدارات العامة على النحو المبين أدناه لكل فئة:

15 مليون ليرة لبنانية لموظفي الفئة الخامسة والأجراء ومقدمي الخدمات الفنية.

17 مليون ليرة لبنانية لموظفي الفئة الرابعة.

- 19 مليون ليرة لبنانية لموظفي الفئة الثالثة.
- 22 مليون ليرة لبنانية لموظفي الفئة الثانية.
- 25 مليون ليرة لبنانية لموظفي الفئة الأولى.

وجوابا على السؤال حول قيمة راتب الموظف قبل وبعد الازمة، واستنادا الى سلسلة الرتب والرواتب الصادرة بالقانون رقم 2017/46، واستنادا الى الزيادات الواردة في المراسيم المذكورة اعلاه وبشكل تقريبي:

- اذا اخذنا راتب المدير العام كان يصل قبل الازمة الى 6000 دولار، اما حاليا فأساس راتبه 700 دولار من دون بدلات المثابرة والإنتاجية التي تقدر أيضا ب 700 دولار، ليصبح مجموع راتبه 1400 دولار، -
- وموظفو الفئة الثانية كان يتقاضى 3500 دولار والآن يتقاضى نحو 1150 دولار مع بدلات النقل والمثابرة والإنتاجية،
- وموظفو الفئة الثالثة كان يتقاضى نحو 2500 دولار، والآن أساس راتبه 350 دولار مع بدلات النقل والمثابرة والإنتاجية ليصل الى 900 دولار.

لذا، وتأكيدا على حق الموظف العام في الراتب العادل، نتمنى من المشرع اللبناني العمل وفقا للبيان الصادر عن تجمع موظفي الإدارة العامة (البيان رقم 2025/2 تاريخ 2024/12/28 ) والذي دعا فيه الى الإسراع في إقرار مشروع قانون تصحيح للرواتب وإعادة قيمتها الشرائية الى ما كانت عليه قبل الازمة.

### **المطلب الثاني: الحق في التعبير عن الرأي والانضمام الى المنظمات والنقابات المهنية**

يعالج الدستور هذا الموضوع في المواد (9 و10 و13)، وينطلق من فكرة أنّ الانسان ليس كيانا "ماديا" فقط، وإنما هو أيضا "كيان معنوي وفكري، وحرية لا تتأمن بمجرد توفير الحماية لجسده، بل إن هذه الحماية يجب ان ترفق بحماية فكره وعقيدته. ويتم ذلك بالاعتراف له بحرية المعتقد، وحرية التعليم، وحرية الرأي والتعبير.

-الفقرة "ج" من مقدمة الدستور تعتبر لبنان جمهورية " تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد".

---

راجع الصفحة الرئيسية لرابطة موظفي الإدارة العامة.

-والمادة (13) من الدستور اللبناني تكفل في شقها الاول "حرية ابداء الرأي، قولاً وكتابة"، وحرية الطباعة...".

فما مدى تناقض او تعارض احكام نظام الموظفين مع هذا الحق الدستوري؟

سنتناول في (الفقرة الاولى) حق الموظف العام بالإضراب، وفي (الفقرة الثالثة) حق الموظف العام بالانتساب الى المنظمات والنقابات المهنية.

### الفقرة الاولى: حق الموظف العام بالتعبير عن رأيه

كفل الدستور اللبناني حرية الرأي والمعتقد لجميع المواطنين هذا من حيث المبدأ العام، ثم جاءت القوانين والمراسيم لتفصل وتبين فيما بعد كيفية ممارسة هذه الحرية.

وحرية التعبير تعتبر من الحريات الاساسية التي تنصدر الموثيق والوثائق الدولية حول حقوق الانسان.

وبما ان الاضراب هو شكل من أشكال التعبير عن الرأي بصورة عامة، فهو بالتالي، عنصر من عناصر الحريات العامة التي تكفلها الدساتير. ويعرفه بعضهم بأنه توقف إرادي عن العمل توصلًا الى تحقيق مطالب مهنية (أو وظيفية) وأحياناً للتعبير عن موقف سياسي أو اجتماعي.

فتعليق النشاطات المهنية professionnelles يمكن اجراؤه لغايتين: اما لمؤازرة المطالبين المهنية او لعمل سياسي. ولكن هذا الحق في غايته يبقى ممنوعاً على الموظفين لزمّن طويل بسبب مبادئ استمرارية المرافق العامة والخضوع التسلسلي.

فاذا كان من اولى واجبات الموظف خدمة المصلحة العامة وتأمين سير العمل واستمراريته، والتقيّد بالدوام والانضباط التام في عمله بكل دقة وشفافية وإخلاص ولا ينال مقابلها ما يستحق من حقوق و ضمانات وامتيازات ورواتب تحفظ له كرامته وقدرته على الاستمرار بحياة مستقرة ومقبولة اجتماعياً، هو ما يدفع الموظف غالباً للتعبير عن مطالبته بتصحيح هذا الاختلال بواسطة اللجوء إلى الإضراب الذي غالباً ما

يهدف إلى المطالبة بزيادة الرواتب و الأجور وتعديل بعض ظروف عمل الموظف وإعطائه حقه بالترقية والترقية وتحسين شروط ممارسة الوظيفة بشكل عام، بعيداً عن الضغوط السياسية والسياسيين .

### والسؤال الذي يطرح ما هي النتائج المترتبة على اضراب الموظف العام عن العمل؟

تختلف النتائج المترتبة على اضراب الموظف العام عن العمل من دولة الى اخرى. ففي حين ذهب الاردن الى منع الموظف من ترك عمله او التوقف عنه لاي سبب من الاسباب تحت طائلة احالته الى المجلس التأديبي لاتخاذ الاجراءات المناسبة بحقه، وايضا مصر ذهب الى اعتبار الموظف المضرب يستحق العقاب. اعتبر لبنان الموظف الذي يضرب عن العمل مستقيلاً من وظيفته، دونما حاجة مبدئياً الى احالته الى الهيئة العليا للتأديب ومحاكمته.

اما موضوع اضراب الموظفين في فرنسا فقد مر بمرحلتين نستعرضها باختصار:

-مرحلة ما قبل عام 1946، كان الاضراب محظوراً في التشريع والاجتهاد والفقهاء، ورفض مجلس شوري الدولة الفرنسي الاضراب رفضاً قاطعاً "refus absolu"، معتبراً ان الاستمرارية هي في جوهر المرفق العام والاضراب مناقض بصورة مباشرة لمفهوم المرفق بحد ذاته. (1)

-والمرحلة الحاضرة، اذ بعد العام 1946، أصبح الاضراب حقاً "دستورياً" مكرساً في دستور 27 تشرين الاول 1947، ومنذ هذا التاريخ اصبحت الحقوق الفردية للموظفين أكثر ضماناً.

وإثر هذا التطور، رسم قانون 31 تموز (يوليو) سنة 1963 اصول ممارسته في كل الادارات العامة، وذلك بفرض شروط أساسية وقواعد إجرائية له. وتتخلص الشروط الأساسية في نقطتين هما:

-ان يستهدف الاضراب الدفاع عن مصالح مهنية عائدة للموظفين وليست سياسية او عقائدية او دينية.

-عدم التخريب او القيام بعمليات عنف اثناء الاضراب.

اما الاجراءات فيمكن تخليصها في ثلاثة:

-يجب ان يسبق الاضراب اعلان مسبق هو بمثابة اشعار عن واحدة من المنظمات النقابية الاكثر تمثيلاً على الصعيد الوطني.

-حسم الراتب عن كل يوم إضراب، سندا" للمبدأ القائل: " لا اجر بدون عمل".

---

(1)C.E.,22 octobre 1937, Mme Minaire, p. 843

وقضى هذا القانون على انه في حال عدم الالتزام بالشروط المذكورة الاجراءات، جاز للحكومة توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين المضربين.

وبما ان الاتجاه اليوم في لبنان يسير على عكس ما سبق اذ ان الإضراب أصبح ظاهرة حقيقية في المجتمع فرضت واقعا لا سيما لتصحيح الأوضاع الاجتماعية تحت لواء العدالة الناقصة او المفتقدة. لذا، نتمنى على المشرع اللبناني تعديل أحكام المادة (15) المعدلة بموجب المادة (2) من القانون رقم 144 تاريخ 1992/5/6.

### **الفقرة الثانية: حق الموظف العام بالانتساب الى المنظمات والنقابات المهنية**

حظرت المادة (15) من نظام الموظفين اللبناني على الموظف العام ان ينضم الى المنظمات او النقابات المهنية.

مع أن نظام الموظفين في لبنان في بعض شروط التوظيف تنص على إلزامية أن يكون المرشح متنسباً إلى إحدى النقابات المعترف بها رسمياً في لبنان (منظمات مهنية كنقابة الأطباء أو نقابة المهندسين) تحت طائلة رفض طلب ترشيحه لملء إحدى الوظائف التي تتطلب هذا النوع من المهن.

اما في فرنسا، فان قانون في 19/10/1949، وقانون في 28/4/1952، أقر للموظفين بحق العمل النقابي (Le droit syndical). وتكرس هذا الحق في القانون الصادر في 19/9/1983.

وحتى الدول العربية، ففي مصر عام 1976، أقرت تشريعات لقانون النقابات العمالية على العاملين المدنيين في الحكومة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة، وعلى العاملين في القطاع العام. وفي الكويت عام 2003 سمح للموظفين العاملين في القطاع الحكومي والنفطي بحق التنظيم النقابي. وفي الأردن عام 2011 أجاز لقطاع العاملين بإنشاء نقابات والانتساب اليها.

الا ان رابطة موظفي الادارة العامة ، والتي شكلت بالاضافة الى روابط المعلمين ونقابة المعلمين في

---

(1) ساندر جيميل توما، "مسؤولية الموظف الشخصية والمسلكية"، اشراف الدكتور كاترين عبد الودود، رسالة دبلوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحكمة، بيروت، 2018.

المدارس الخاصة ما سمي بهيئة التنسيق النقابية، لعبت دوراً مميزاً في السنوات الأخيرة.

ونذكر اهم التوصيات التي صدرت عن المؤتمر النقابي الوطني، والذي عقد بدعوة من رابطة موظفي الادارة العامة في نقابة المهندسين في بيروت بمشاركة "الاتحاد الدولي للنقابات"، ومنظمة العمل الدولية، واتحادات ونقابات عمالية وتربوية وتجمعات وتيارات وروابط نقابية وتربوية واجتماعية، المجلس التنسيقي لروابط المتقاعدين، وغيرهم، حيث جاء في بعض بنوده ما يلي:

- الإصرار على حق التنظيم النقابي لموظفي القطاع العام وفقاً للدستور وللاتفاقية الدولية رقم ٨٧.
  - العمل على توحيد كل المتضررين من هذه السلطة ضمن شعار : نعم لدولة الرعاية الاجتماعية - دولة العدالة والجدارة وتكافؤ الفرص، والشفافية والمواطنة الحقة.
  - الحفاظ على الادارة العامة وعلى ديمومتها واستمرارها كونها كانت وما زالت الموحدة للبلد واللبنانيين رغم كل الظروف ، وتشكل شبكة الأمن والأمان على كافة الصعد المعيشية - الصحية - التربوية - الاجتماعية ، وهي رافعة القطاع العام الذي يشكل العمود الفقري للوطن والمواطن.
  - تصحيح وتعزيز أوضاع العاملين في القطاع العام بكافة تصنيفاتهم الوظيفية من خلال تصحيح حقيقي لرواتبهم وأجورهم بما يواكب ارتفاع سعر صرف الدولار والتضخم وارتفاع مؤشر الغلاء، وعدم المس بالنظام التقاعدي، وإعادة الحقوق المكتسبة التي هدرت من حقوق المتقاعدين، لا سيما اجتزاء ١٥% من المعاشات التقاعدية (وتعويضات الصرف) ورفض فرض ضريبة دخل على المعاشات التقاعدية استناداً لقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٩/١٣ الذي رأى ان قرار فرض هذه الضريبة غير متوافق مع الدستور.
- لذلك، نؤكد على دور النقابات وحركتها في ضمان حقوق الموظفين العاميين، ونتمنى على المشرع اللبناني تعديل احكام المادة (15) من نظام الموظفين اللبناني وفقاً للدستور والاتفاقيات الدولية.

---

راجع المؤتمر النقابي الوطني لموظفي الإدارة العامة: لرفض ربط الدولار الجمركي في مشروع الموازنة ورفع السرية المصرفية عن كل من تقاضى مالا من الدولة وإجراء إصلاح شامل بتاريخ 2022/8/31 على موقع الوكالة الوطنية

للاعلام، <https://www.nna-leb.gov.lb/ar>

## القسم الثاني: الحماية القانونية للموظف العام: من حيث المسؤولية

من المستقر عليه في الدول المتحضرة ان الدولة مسؤولة عما يصيب الافراد من اضرار بالنسبة لغالبية أعمالها غير التعاقدية، ويترتب على هذه المسؤولية تعويض الشخص المتضرر عن الاضرار التي لحقت به. وقام مجلس الدولة الفرنسي بتأسيس نظرية متكاملة بشأن مسؤولية الدولة عن أعمالها منذ أن صدر حكم روتشيلد سنة 1855، وأكدت ذلك الاتجاه محكمة التنازع الفرنسية عندما أصدرت حكم بلانكو BLANCO الشهير سنة 1873.<sup>(1)</sup>

وإذا كانت المسؤولية تقوم على ثلاثة أركان أساسية هي: الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية التي تجمع بينهما، فإن ركن الخطأ حظي بأكبر قدر من الاهتمام والبحث من جانب فقه القانون العام، كما أصدر مجلس الدولة الفرنسي غالبية الأحكام القضائية في المسؤولية بشأنه. حيث أرسى نظرية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، سواء كان هذا الخطأ قد تم ارتكابه اثناء الخدمة، او عند القيام بمهام وظيفية. بيد انه رفض تقرير مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي الذي لا علاقة له بالوظيفة.

وانتهج مجلس شورى الدولة اللبناني والمشرع اللبناني نهج مجلس الدولة الفرنسي بشأن حدود مسؤولية الإدارة عن اعمال موظفيها. والخطأ المكون ايضا لجريمة جنائية والذي كان يعتبر دائما " خطأ شخصيا"، أصبح من الممكن ان يعتبر الخطأ الجنائي من الأخطاء المرفقية.

والوظيفة ككل عمل لها قواعد وأنظمة تخضع الموظف وتضمن سير أعمالها، ولهذا السبب أعطي الموظف صلاحيات خاصة لإتمام عمله. والخطأ في استعمال هذه الصلاحيات او عدم استعمالها يرتب عليه المسؤولية ويفتح امام الرئيس او السلطات التأديبية باب العقوبات بغية رده او زجره.

لذا، سنتناول في (المبحث الاول) مسؤولية الموظف العام تجاه الغير، وفي (المبحث الثاني) مسؤولية الموظف العام تجاه الإدارة.

---

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1999، ص 696-698

## المبحث الاول: مسؤولية الموظف العام تجاه الغير

أقر المشرع للموظف الحق بالحماية عند ترتيب المسؤولية الجزائية، وأوجب على النيابة العامة الاستئنافية عدم ملاحقة الموظف جزائياً إلا بناء على موافقة الادارة التي ينتمي اليها، وذلك وفقاً للإجراءات المتبعة في هذا الشأن.

وأقر المشرع اللبناني للموظف الحق بالحماية عند ترتيب المسؤولية المدنية، وفرض على الإدارة أن تتحمل عبء التعويض عنه للغير المتضرر، وذلك وفقاً للأصول والإجراءات المتبعة في هذا الشأن.

والمسؤولية الجزائية هي التي تؤدي الى فرض عقوبة جزائية على الموظف بفعل ارتكابه جرماً جزائياً يعاقب عليه القانون.

اما المسؤولية المدنية هي التي تقتضي على الموظف واجب التعويض عن ضرر تسبب به للغير نتيجة خطأ شخصي ارتكبه اثناء الوظيفة او بمناسبةها.

سنتناول في (المطلب الاول) المسؤولية الجزائية للموظف العام، وفي (المطلب الثاني) المسؤولية المدنية للموظف العام.

## المطلب الاول: المسؤولية الجزائية للموظف العام

نص المشرع اللبناني في نظام الموظفين اللبناني على المسؤولية الجزائية للموظف العام، وقضى بإحالة الموظف امام القضاء الجزائي عند ارتكابه اعمالاً تشكل جرماً يعاقب عليه قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة.

وللتحقق من جدية الملاحقة والا يتعرض الموظف لملاحقات كيدية تهدف الى ابتزازه، فرض المشرع تعليق الملاحقة بناء على طلب الإدارة التي ينتمي اليها الموظف.

وقد يكون الفعل الواحد الذي يرتكبه الموظف له وصف الجريمة الجزائية والتأديبية في نفس الوقت. ومع الإشارة الى ان هنالك استقلالا تاما بين هاتين الجريمتين: فالأولى تتمثل في الخروج على أمن المجتمع

واستقراره وسلامته، بينما الثانية تتمثل في مخالفة الموظف لواجبات وظيفته، وهذا يعني من الناحية العملية استقلال الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية. (1)

لذا سنتناول في (الفقرة الأولى) المادة 61 من نظام الموظفين اللبناني، وفي (الفقرة الثانية) الحصانة الإدارية للموظف العام.

### الفقرة الأولى: المادة 61 من نظام الموظفين اللبناني

نصت المادة (61) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (نظام الموظفين اللبناني) على انه:

- يحال أمام القضاء الجزائي الموظف الذي يتبين أن الأعمال المنسوبة إليه تشكل جرماً يعاقب عليه قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة.

واضافت المادة (61) المذكورة اعلاه الى أنه:

- إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة لا يجوز ملاحقة الموظف جزائياً إلا بناءً على موافقة الادارة التي ينتمي اليها.

- لا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الادعاء الشخصي.

- وتتقدم النيابة العامة من المرجع المختص المحدد قانوناً بطلب يرمي لأخذ موافقته على ملاحقة الموظف مرفقاً بالملف. على المرجع المختص المحدد قانوناً أن يبت بالطلب، بقرار معلل، خلال مهلة خمسة عشر يوم عما تلي ورود الطلب الى الادارة، ويعتبر انقضاء هذه المهلة دون البت به موافقة ضمنية عليه.

- وإن قرار المرجع المختص القاضي بمنح الاذن بالملاحقة لا يقبل أي طريق من طرق الطعن.

---

(1) عصام نعمة اسماعيل، مرجع سابق، ص 82-83.

ألغي نص المادة 61 واستعيض عنها بالنص المذكور أعلاه بموجب المادة الأولى من القانون رقم 156 تاريخ 2020/05/08.

-وإذا رفض المرجع المختص المحدد قانوناً طلب النيابة العامة بإعطاء الاذن بالملاحقة، جاز للنيابة العامة في مهلة خمسة عشر يوماً من تبلغها قرار الرفض، عرض الأمر على النائب العام لدى محكمة التمييز الذي يبت به، بقرار معلل يُبلغ إلى المعنيين، ضمن مهلة مماثلة، ويعتبر انقضاء هذه المهلة دون البت بالموافقة، موافقة ضمنية على الملاحقة.

-ويبقى رئيس وعضوي كل من هيئة مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب خاضعين للأحكام القانونية الخاصة بهم.

- وان دعوى الحق العام مستقلة عن الدعوى التأديبية. ولا تحول إقامة دعوى الحق العام دون إقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها.

### فكيف نحلل هذه المادة؟

ان المشرع فرق بين حالتين: حالة الموظف الذي يرتكب جريمة ناشئة عن الوظيفة وحالة الموظف الذي يرتكب جريمة بمعزل عن الوظيفة. فتكون الحالة الاولى في حى الحصانة الادارية، ولا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الادعاء الشخصي المباشر، ولا يجوز ملاحقة الموظف الا بعد موافقة الإدارة التي يعمل فيها. اما الحالة الثانية فهي ترتدي طابعا "شخصيا" لا علاقة للوظيفة بها، ما مؤداه ان للمحاكم العدلية النظر بها بدون اذن من السلطة الادارية المختصة ويحاكم كأى شخص عادي. (1)

مع الاشارة الى ان الجرم الجزائي كان يعتبر دائما وبصورة حتمية خطأ شخصيا" باعتبار انه يفترض فيمن يرتكبه وجود نية جرمية على جانب من الخطورة. فيلاحق كبقية الافراد بغض النظر عن منصبه، (وذلك باستثناء القضاة اذ أن قانون أصول المحاكمات الجزائية قد حصر اختصاص ملاحقتهم، مهما كان نوع الجرم وعلاقته او عدمها بالوظيفة، بمحكمة التمييز، إنما بغنيتين مختلفتين حسب فئة القاضي وفقا" للمادة 344 منه وما يليها من قانون العقوبات اللبناني).

---

(1) علي مرهج أيوب، الوظيفة العام في لبنان، واجبات وحقوق، الجزء الثاني، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ص901.

الا ان هذا الاتجاه تبديل على ضوء قرار "تياز" الشهير عندما فصلت محكمة الخلافات الخطأ الشخصي عن الجرم الجزائي وميزت بينهما، وبالتالي أصبح بالإمكان اعتبار الجرم الجزائي احيانا خطأ خدمة ولم يعد خطأ شخصي الا إذا توافرت فيه الشروط العامة للخطأ الشخصي اي ان يكون حاصلًا خارج الخدمة او عن سوء نية، او ذا خطورة بالغة مميزة. وقد أخذ الاجتهاد اللبناني بهذا الاتجاه.

وكان الاجتهاد اللبناني يحصر الجرائم الناشئة عن الوظيفة بعدد محدود من الافعال معتبرا "كل عمل شخصي يأتيه الموظف ليس بجرم منبثق عن الوظيفة طالما ان هذه الاخيرة لا تفرضه وان قام به هذا الموظف اثناء ممارسته عمله الوظيفي.

اما الفقه فقد توسع في التفسير شاملا "ضمن الجرائم الناشئة عن الوظيفة كل فعل يرتبط بالوظيفة مباشرة او وفرت الوظيفة الظروف والأسباب حتى ولو تجاوز به الموظف حدود عمله وواجباته.

اما عمليا" فما زالت هذه النقطة تدرس على ضوء كل قضية ووفقا لنظرة القاضي. ونلاحظ اليوم ميلا" لدى الاجتهاد الى التفسير الموسع للجرم الجزائي، حيث اعتبرت الهيئة الاتهامية: "ان الجرم الوظيفي يشمل الفعل الذي يرتبط بالوظيفة بصلة مباشرة وتكون الوظيفة قد وفرت ظروفه وأسبابه".<sup>(1)</sup>

### الفقرة الثانية: الحصانة الإدارية للموظف العام

الموظف العام قد يقترف جرما ناشئا" عن الوظيفة عندها تتوقف الملاحقة على إجازة السلطة المختصة بغية المحافظة على مصالح الإدارات العامة، وهذا ما يعرف بالحصانة الإدارية.

ونصت المادة (8) من الدستور اللبناني الصادر عام 1926 وتعديلاته على أن: "الحرية الشخصية مكفولة وفي حمى القانون ولا يمكن القبض على أحد او حبسه إلا وفق القانون ولا يمكن تعيين جرم او تعيين عقوبة إلا وفق القانون".

---

(1)الهيئة الاتهامية في الشمال، قرار تاريخ 1980/6/12، العدل 1986، عدد 4، ص524.

الا ان المادة (13) من قانون أصول المحاكمات الجزائية نصت على انه: "مع مراعاة أحكام المادة 79 من قانون تنظيم مهنة المحاماة، وفي جميع الحالات التي تقضي فيها الملاحقة الجزائية ترخيصاً أو موافقة من أي مرجع غير قضائي، وفي حال الخلاف بين هذا المرجع وبين النيابة العامة الاستثنائية أو النيابة العامة المالية أو مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية، يكون للنائب العام لدى محكمة التمييز خلافاً لأي نص عام أو خاص، أمر البت نهائياً في هذا الموضوع".

مما يعني ان المسؤولية الجزائية والحصانة الإدارية للموظف العام المنصوص عليها في المادة (61) من نظام الموظفين اللبناني عطلت بموجب القانون رقم 328 تاريخ 2 آب 2001 وجعلت الموظف عرضة لاستدعائه الى المخافر وقصور العدل عند قيام أي شخص بالادعاء عليه بحجة تضرره من قرار اتخذه الموظف. وعند حصول خلاف بين النائب العام والإدارة، فيما إذا كانت الأفعال المنسوبة للموظف تتعلق او لا تتعلق بوظيفته، فيعود للنائب العام لدى محكمة التمييز، خلافاً لأي نص خاص او عام، امر البت نهائياً بهذا الموضوع.

وانطلاقاً من فكرة ارتباط الحصانة الادارية بالجرم الناشئ عن الوظيفة يطرح السؤال التالي: هل ان الموافقة المسبقة هي شرط اساسي للملاحقة؟

اعتبرت محكمة التمييز في هذا المجال ان المادة (61) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (نظام الموظفين اللبناني)، لم تنص على ابطال الملاحقة في حال الحصول على موافقة لاحقة من قبل الادارة. ما يفرض تطبيق احكام المادة (59) من قانون اصول المحاكمات المدنية، والتي اعتبرت ان البطان يزول بتصحيح لاحق للإجراء.

مما يستوجب تعديل نص المادة (61) لجهة النص صراحة في حالة عدم وجود اذن مسبق بالملاحقة.

ونشير أخيراً الى ان الجرم الجزائي (Infraction penale) يتميز عن الخطأ المسلكي، ويتداخل معه في آن معاً. وبالتالي يوجد بين الحكم الجزائي والاحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة نماذج معينة من العلاقات، يترتب عنها آثار معينة نوردتها بالآتي:

## -أثر الحكم الجزائي على الاحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة في مراجعة الابطال

ان الحكم الصادر عن قضاء الابطال، يتمتع بمفعول مطلق تجاه كافة Effet ERGA OMNES بحيث يلتزم الجميع به لأنه يرتبط بمبدأ الشرعية، ولا يتعلق بحقوق شخصية، ولكي يكون هناك من رابط بين القرار الاداري المطعون فيه أمام قضاء الابطال، وبين الحكم الجزائي لا بد وأن يتناول القرار الاداري موضوعاً صدر بشأنه حكم جزائي مبرم، متمتعاً بقوة القضية، بحيث يكون له أثر على القاضي الاداري الناظر بمراجعة الابطال. (1)

## -أثر الحكم الجزائي على الاحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة في مراجعة القضاء الشامل-بالنسبة لتحديد نسبة المسؤولية:

إن المبدأ الذي ارساه القضاء الإداري في مراجعات القضاء الشامل المتعلق بتوزيع المسؤولية بين الافراد والإدارة هو أمر يقده دون ان يتأثر بما قرره القضاء الجزائي في هذا المجال. ولكن القاضي الإداري هنا ينطلق من الوقائع المثبتة من قبل القضاء الجزائي فيلتزم بها ويقدر على أساسها نسبة توزيع المسؤولية. اما فيما يتعلق بتقدير التعويض، فيمكن لمجلس شورة الدولة من غير ان يناقض ما حكمت له المحكمة الجزائية أن يقدر التعويض الذي يحسن تحميله للإدارة من جراء عمل موظفيها مع العلم ان الحكم الجزائي مفعولاً على الكافة فيما يتعلق بالوقائع التي أثبتتها وبنسبة هذه الوقائع الى المدعى عليه". (2)

## -أثر الحكم الجزائي على الاحكام الصادرة عن القضاء التأديبي.

بمقتضى الفقرة (5) من المادة (61) من نظام الموظفين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 59/112: "تعتبر دعوى الحق العام مستقلة عن الدعوى التأديبية، ولا تحول إقامة دعوى الحق العام دون إقامة الدعوى التأديبية والسير بها والحكم فيها". ويتبين من هذا النص أن التدابير التي تقترن بها الملاحقات الجزائية والتأديبية، تؤدي النتائج المحددة لكل منها في القانون، بمعزل عن الأخرى.

(1) انطوان سعد، "أثر الحكم الجزائي على الدعوى الادارية"، مجلة القانون العام، العدد 1، سنة 2014.

(2) ش. ل.، قرار رقم 266 تاريخ 1960/10/27، م إ، 1960، ص 220.

وكذلك نصت المادة (54) من المرسوم ذاته على أنه: " لا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو المحاكم الجزائية المختصة".

وهنا نعطي ملاحظتين: الأولى ان الدعوى المسلكية في المبدأ، لا تتوقف إن تحركت الدعوى العامة. والثانية ان الدعوى المسلكية يمكن ان تنتهي بعقوبة تأديبية، بالرغم من وقف التعقبات أو الحكم بعدم المسؤولية نتيجة للدعوى العامة، ولكن المراجع التأديبية قد تتوقف ريثما تنتهي الملاحقة الجزائية إن كان عليها ان تتأكد من وقائع معينة، وهي تحترم القضية المحكوم بها جزائياً لجهة ثبوت أو عدم ثبوت الفعل المادي.

ونشير هنا الى نص المادة (46) فقرة (1) من قانون العقوبات اللبناني والتي تنص على أن: " التجريد المدني يوجب حكماً: العزل والإقصاء عن جميع الوظائف والخدمات العامة والحرمان من أي معاش تجريه الدولة....". والمادة (65) من قانون العقوبات اللبناني على أن: " كل محكوم عليه بالجيبس او بالإقامة الجبرية في قضايا الجرح، يحرم طوال تنفيذ عقوبته من ممارسة حقوقه المدنية الآتية: الحق في تولي الوظائف والخدمات العامة..".

### المطلب الثاني: المسؤولية المدنية للموظف العام

عندما يتضرر شخص ما من خطأ ارتكبه أحد موظفي الإدارة تتاح له إمكانيتان:

- إما أن يدعي بمسؤولية الموظف أمام المحاكم العدلية، عندما يتعلق الأمر بخطأ شخصي.  
- أو أن يدعي بمسؤولية الإدارة التي يتبع لها هذا الموظف، وذلك أمام القضاء الإداري عندما يتعلق الأمر بخطأ مرفقي.

سنتناول في (الفقرة الأولى) المادة 62 من نظام الموظفين اللبناني، وفي (الفقرة الثانية) مبدأ الجمع بين خطأ الإدارة وخطأ الموظف العام.

## الفقرة الاولى: المادة 62 من نظام الموظفين اللبناني

نصت المادة (62) من نظام الموظفين اللبناني، على المسؤولية المدنية للموظف العام كما يلي:  
"إذا أتى الموظف عملاً مضراً بالغير أثناء ممارسته الوظيفة أو بسبب ممارسته أياها كانت الدولة مسؤولة تجاه الغير عن عمل الموظف..".

يستفاد من نص هذه المادة، ان الخطأ هو العنصر الاساسي الذي تبنى عليه هذه المسؤولية، وان المشرع فرق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي. واعتبر انه في حالة الخطأ المرفقي تكون السلطة العامة هي المسؤولة مما يستتبع عدم مسؤولية الموظف، لان خطأه يكون في هذه الحالة غير قابل للفصل عن الوظيفة. وتكون صلاحية بت النزاع عائدة الى القضاء الاداري. اما في حالة الخطأ الشخصي فيكون الموظف مسؤولاً مدنياً بالتعويض عن أي ضرر يتسبب به للغير او للإدارة نتيجة هذا الخطأ، وتكون صلاحية بت النزاع عائدة الى القضاء العدلي إذ ان المحاكم العدلية هي التي تقدر هذه المسؤولية وفقاً للقواعد والاصول المنصوص عليها في القانون المدني.

واضافت المادة (62) من المرسوم رقم 1959/112 (نظام الموظفين) الى انه:

"... وللدولة في حال الحكم عليها، بالعتل والضرر أن تعود على الموظف إذا تراءى لها أنه ارتكب خطأ جسيماً" كان من السهل تلافيه".

يستفاد من نص هذه المادة، ان الإدارة تسأل هي وحدها ودون سواها عن التعويض للغير نتيجة الاعمال المضرة التي ارتكبتها الموظف اثناء قيامه بعمله او بمناسبة قيامه بها. وانه إذا اتضح للإدارة انه كان من السهل على الموظف تلافى حصول الخطأ الجسيم ولم يفعل، فهنا لا مجال لتحصينه، وبالتالي لا بد ان يكون مسؤولاً لان في هذه الحالة يكون غالباً "مدفوعاً" عن سوء النية وقصد الاساءة الى الغير.

وغني عن البيان، انه يبقى للإدارة أن تلاحق الموظف (مرتكب خطأ الخدمة) تأديبياً إذا كان هذا الخطأ الاخير ناتج عن إخلاله او إهماله لبعض واجباته الوظيفية كون الملاحقة التأديبية مستقلة تماماً عن الملاحقة المدنية.

ولكن السؤال الذي يطرح ما هو معيار التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي؟

ان الخطأ الشخصي بحسب التعبير الشهير الذي أطلقه "La Ferrière" هو الخطأ الذي يكشف مواطن ضعف المرء وميوله وتهوره..<sup>(1)</sup>. والخطأ الشخصي ثلاثة أنواع:

-الخطأ الذي يرتكب خارج نطاق المرفق ويكون منقطع الصلة به: اذ يشتمل على الاخطاء التي لا ترتبط على الاطلاق بالوظيفة، سواء اكانت أخطاء شديدة او بسيطة، متعمدة او غير متعمدة.

-الخطأ الذي يرتكب خارج نطاق الوظيفة "انما يكون مرتبطا بها": ويشتمل هذا النوع من الأخطاء غير المتعمدة التي، رغم وقوعها خارج نطاق الخدمة، قد ارتكبت من خلال استخدام وسائل وضعت في تصرف الموظف من قبل المرفق، او من خلال استغلال مهمة موكلة اليه لتحقيق غايات وأغراض شخصية.

- الخطأ الذي يرتكب ضمن نطاق الوظيفة، انما يكون منقطعا عنها، وذلك من خلال فرضيتين: عندما يكون متعمدا "intentionnelle" ينم عن سوء نية الموظف الذي صدر عنه الخطأ. وعندما يكون جسيما بحيث لا يمكن القبول به نظرا "لجسامته. كعملية اختلاس أموال<sup>(2)</sup>، او كعملية سرقة يقوم بها حارس السجن بمشاركة السجناء الذين اوكل اليه مهمة مراقبتهم.<sup>(3)</sup>

### الفقرة الثانية: مبدأ الجمع بين خطأ الإدارة وخطأ الموظف

في الاجتهاد القديم، كان الرأي السائد يعتبر ان الموظف او الادارة يكون مخطئا وبالتالي مسؤولا وليس كلاهما، بمعنى آخر ان خطأ الموظف ومسؤوليته تحجب خطأ الادارة والعكس صحيح.

ولكن في مرحلة ثانية، تطور الاجتهاد حيث اعتبر ان الضرر يمكن ان يكون ناتجا عن خطأ الخدمة وخطأ شخصي في آن معا" (وبذلك يكون قد كرس مبدأ الجمع بين المسؤوليتين في حال تعدد الاخطاء)، وبالتالي سلم بحق المتضرر في مقاضاة الموظف شخصيا" امام المحاكم العدلية او الادارة امام القضاء الاداري، الا انه رفض الاعتراف له بحق الجمع بين التعويضين.

(1) Tribunal des conflits. Mai 1977 , Laumonier.Carriol ,p. 437.

(2) C.E.21/4/1937, Dlle Quesnel, R423.

(3)C. E. 11.11.1953, Qumar Samba, p.218 .

ونذكر الى ان مجلس الدولة الفرنسي أقر الجمع بين الخطأين، وكان ذلك في قضية معينة اعتدى فيها أحد موظفي مكتب بريد على المواطنين أثناء خروجه من باب الموظفين نتيجة لإغلاق باب الجمهور عند انتهاء مواعيد العمل الرسمية، واتضح ان الميعاد الرسمي للعمل لم يكن قد انتهى لأن أحدهم قام بتقديم ساعة المكتب فأغلق الباب قبل موعده. (1)

والامر اللافت في هذا السياق، ما ورد في المادة (62) بشأن الخطأ الجسيم الذي طالما اعتبر من قبل الفقه خطأ شخصياً، فان المادة المذكور ذهبت الى ما هو ابعد من المنحى الاجتهادي نفسه، اذ اعتبرت الدولة مسؤولة عن الخطأ الجسيم في حال تبين انه لم يكن من السهل على الموظف تلافيه.

ونلاحظ هنا ان المشرع اللبناني قد وصل الى اقصى الحدود في نطاق حماية وتحصين الموظف العام، كما انه لا مندوحة من وصف موقفه بالإنساني والمنصف. ويكون التشريع اللبناني قد سجل قفزة نوعية وأكثر بعداً" مما جاء به مبدأ الجمع لجهة حماية وتحصين الموظف اللبناني.

ونذكر مثال على ذلك: قام رجال الدرك بحجز سيارة إثر حصول حادث اصطدام ووضعوها في أحد المرائب دون الاستناد الى قرار قضائي، فتعرضت السيارة للنهب والحريق.

وبالتالي، هناك العديد من القضايا التي تبدو وللوهلة الاولى انها من نوع الخطأ الجسيم الذي لا بد ان يوصف بالخطأ الشخصي فنفاجاً بان الاجتهاد اعتبرها اخطاء خدمة (اما لأنه لا يمكن فصلها عن الوظيفة، واما لأنها لا تخلو من اية علاقة مع المرفق العام). مما يدل على الميل الواضح لدى الاجتهاد الى تحصين الموظف الذي يرتكب الخطأ الجسيم ولكن عن حسن نية. (2)

**اما فيما يتعلق بالتعويض على المتضرر:**

للمتضرر ان يختار بين مقاضاة الادارة امام القضاء الاداري (لان هناك خطأ خدمة او لان الخطأ الشخصي لا يخلو من اية علاقة مع المرفق العام) وبين مقاضاة الموظف امام القضاء العدلي، الا انه إذا

---

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، بيروت، لبنان 1999، ص 680.

(2) يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، جزء 6، ص 207-209.

كان مبدأ الجمع يعطي المتضرر حق اختيار المسؤول الأكثر ملاءمة (اي الادارة طبعاً) فهو يمنع المتضرر ان ينال تعويضين اي من الادارة ومن الموظف في آن واحد. وبالتالي، عندما تكون المسؤولية مشتركة بين الادارة والموظف، اي عندما يجتمع الخطأ الشخصي مع خطأ الخدمة، فان التعويض يوزع بينهما بنسبة خطأ كل منهما في التسبب بالضرر<sup>(1)</sup>. او ان يكون الموظف ملزماً وحده بتحمل كامل التعويض، فتضطر الادارة وبمعزل عن اي خطأ خدمة، ان تدفع هذا التعويض للمتضرر لان الخطأ الشخصي لا يخلو من اية علاقة مع المرفق العام، (وكما سبق وذكرنا تعود الادارة فيما بعد على الموظف).

كما ان للموظف الحق في الرجوع على الادارة وذلك في حالتين:

- إذا كان المتضرر قد اقام الدعوى على الموظف بسبب خطأ شخصي ارتكبه في حين ان الخطأ في

الحقيقة هو خطأ خدمة، فهنا يمكن للموظف ان يعود على الادارة بكامل التعويض.<sup>(2)</sup>

- كما انه نتيجة لمبدأ الجمع، قد يحكم على الموظف من قبل محكمة عدلية في حين ان المسؤولية تكون مشتركة بينه وبين الادارة، فهنا ايضا " يحق للموظف ان يعود على الادارة بالقسم من التعويض التي يترتب عليها.

ولا بد من الاشارة هنا الى ان المسؤولية المبنية على الخطأ تتيح المجال للجمع بين مسؤولية الموظف

ومسؤولية الادارة بينما الجمع بين فعليهما لا يجوز ابدا".<sup>(3)</sup>

---

(1) ادوار عيد، القضاء الاداري، الجزء الثاني، مطبعة البيان، بيروت، لبنان، 1975، ص473.

(2) ادوار عيد، مرجع سابق، ص475. (4) موريس نخلة، مسؤولية السلطة العامة، مرجع سابق، ص 53.

(3) موريس نخلة، مسؤولية السلطة العامة، دار المنشورات، مطبعة صادر، 1983، ص53.

## المبحث الثاني: مسؤولية الموظف العام تجاه الإدارة (المسؤولية التأديبية)

تتنوع القرارات الادارية التي تصدر اثناء شغل الموظف للوظيفة العامة المؤثرة في حقوقه الوظيفية المختلفة، فقد تكون قرارات خاصة بالترقية، او تتعلق بحقوقه المالية، او قرارات تأديبية وغيرها.

والقرار الاداري هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الادارية في الدولة، ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني او تعديل او الغاء وضع قانوني قائم. (1)

واعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني بأن الادارة: " في نطاق ممارستها سلطتها الاستثنائية فان الادارة وإن كانت تتمتع بحرية اختيار العناصر التي تعتمد عليها في قرارها إلا أنّ هذه الحرية ليست مطلقة وبالتالي فهي تبقى خاضعة لرقابة القضاء لجهة ضرورة توافق قراراتها مع القوانين والأنظمة المرعية وارتكازها على وقائع مادية وقانونية صحيحة وخلوها من الأخطاء الساطعة في التقدير". (2)

وبالتالي ان مهمات الإدارة تكاد تنحصر في تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما سمح لها باعتماد إجراءات وشروط غير مألوفة في القانون الخاص. لكن مقابل هذه الامتيازات لا بد ان يتوافق عمل الإدارة مع ثلاثة شروط أساسية لقيام دولة القانون، وتتمثل هذه الشروط باحترام موجب حقوق الانسان، والخضوع لمبدأ المشروعية القانونية، وكذلك الرقابة على العمل الإداري من قبل المحاكم الإدارية.

لذا، سنتناول في (المطلب الأول) الحماية الإدارية للموظف العام، وفي (المطلب الثاني) الحماية القضائية للموظف العام

---

(1) عمار عوايدي، كتاب القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 3، دار العلوم والنشر والتوزيع، 2015، ص239.

(2) ش. ل.، 18 آذار 1999، م. ق. إ، العدد 14، 2003، ص381

## المطلب الأول: الحماية الإدارية للموظف العام في مجال التأديب

النظام التأديبي في الأساس يهدف في أساسه الى الجمع بين ضمانتين: الضمانة الأولى تتعلق بضرورة حسن سير العمل في الإدارة، والضمانة الثانية تتعلق بحماية الموظف من تعسف الرئيس في مجال فرض العقوبات التأديبية.

وقد تعددت الأنظمة التأديبية في لبنان بالنسبة لتعدد فئات الموظفين. فهناك نظام تأديبي للقضاة وآخر لموظفي التفتيش والفئتين الأولى والثانية، وثالث للعسكريين، هذا بالإضافة الى النظام التأديبي الخاص بالموظفين موضوع بحثنا. وقد اتسمت جميع هذه الأنظمة ودون استثناء بطابع عام هو طابع المسؤولية والعقاب في علاقة الرئيس بالمرؤوس.

سنتناول الحماية القانونية للموظف العام في مرحلة الملاحقة التأديبية (في الفقرة الأولى)، وفي مرحلة صدور القرار التأديبي (في الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: في مرحلة الملاحقة التأديبية

نصت المادة (54) من نظام الموظفين اللبناني على أن:

"يعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما بالواجبات المنصوص عليها في المادتين 14 و15 من هذا المرسوم الاشتراعي، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء امام المحاكم المدنية او الجزائية المختصة. (1)

كما نصت المادة /22/ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني على:

"كل اخلال بواجبات الوظيفة وكل عمل يمس الشرف او الكرامة او الادب يؤلف خطأ مسلكياً..."

وإذا كان من الصعب تحديد الخطأ المسلكي لعدم وجود نصوص صريحة وواضحة، إلا أنه وعلى ضوء مبادئ المسؤولية الادارية لا بد ان يستجمع الخطأ ليعتبر مسلكيا "عناصرًا" خمسة هي:

1- يجب ان يصدر الخطأ عن موظف عام بصفته الوظيفية اي عن شخص يشغل وظيفة بصورة قانونية ومشروعة في مرفق عام.

2- أن يكون الخطأ محدد المعالم، وفي هذا الإطار حدد المشترع بعض الأخطاء والمخالفات المسلكية (المادة 14 والمادة 15 من نظام الموظفين اللبناني) ووضع للبعض الآخر قواعد عامة.

3- يجب أن يكون ثابتًا وبصورة أكيدة فلا يعتد بالإشاعات ولا يؤخذ بها والشك يكون لمصلحة الموظف.

4- يجب أن يكون الخطأ صادرا عن قصد أو إهمال أو قلة احتراز، وبالتالي مسؤولية الموظف تنتفي عند عدم توفر أحد عنصري سوء النية والإهمال، كما في فقدان الإدراك كالجنون أو الاكراه.

5- يجب أن يكون الخطأ المرتكب من الموظف أثناء أداء مهام وظيفته أو بسبب ممارسته واجباتها.<sup>(1)</sup>

ويعود للسلطة الادارية التسلسلية حق تقدير الخطأ المسلكي وتقدير نوع العقوبة التي تفرض على الموظف وملاءمة تلك العقوبة للمخالفة الادارية، وهي تمارس في هذ المجال سلطة تقديرية واسعة.

ونشير هنا الى انه سابقا كانت الجهات الادارية وحدها وبأجهزتها الخاصة تتولى التحقيق فيما يظهر لديها من اخطاء ومخالفات تأديبية، ولكن ضمانا لإداء مهمة المحقق على الوجه الصحيح، والى عدم تبعيته الى كبار الموظفين في الادارة مما يؤثر على حرّيته، نص المشرع اللبناني على ثلاث سلطات تلاحق الموظف المخالف لفرض عليه العقوبات التأديبية وهي: السلطة الادارية التسلسلية، التفتيش المركزي، والهيئة العليا للتأديب.

ومن المتفق عليه فقها " واجتهادا" ان كل اخلال في أداء الموظف لواجباته الوظيفية يجب ان يكون محلا " للتحقيق (أولا). وعلى الإدارة عندما تنوي اتخاذ تدابير تمس حقوق الافراد واطواعهم ان تطلعهم على ما تنسبه إليهم، وان تتيح لهم المجال للدفاع عن أنفسهم (ثانيا)، والا تعرض قرارها للإبطال لتجاوز حد السلطة.

---

(1) فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، مرجع سابق، ص 252-253-254.

## أولاً التحقيق الاداري

عرف فقهاء القانون الاداري التحقيق الاداري بأنه: "اجراء قانوني الغاية منه تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها وغالباً ما يجري التحقيق بعد اكتشاف المخالفة".<sup>(1)</sup>

وعرف ايضاً بأنه: اجراء تمهيدي الغرض منه كشف العلاقة التي تربط الموظف المتهم بارتكاب المخالفة والتهمة التي نسبت اليه.<sup>(2)</sup>

فاذا اكتشف الرئيس التسلسلي خطأ مسلكيا ارتكبه موظف تابع له، فإما ان يحقق معه بنفسه، واما يعلم رئيس الاعلى منه رتبة ليتولى ذلك (وهو يكون اما المدير العام، او المدير، او رئيس المصلحة، او رئيس الدائرة)، اما ينتدب أحد الموظفين من الادارة لإجراء التحقيق. الا ان الموظف المنتدب لإجراء التحقيق يجب ان يكون من رتبة الموظف المتهم على الأقل، وذلك عملاً بالمبدأ القانوني العام القائل بأنه " لا أحد يحقق معه او يحاكم الا من قبل صنوه." (Nul ne peut etre juge que par ses pairs)

وأكد مجلس شوري الدولة اللبناني على هذه القاعدة وفقاً لما يلي: وإذا تم التحقيق من قبل موظف دونه رتبة او درجة فإن التحقيق يكون باطلاً عملاً بالأساس القانوني في القانون الاداري بأن لا أحد يحقق معه او يحاكم من صنوه أي نظيره، إضافة الى ان التحقيق من نفس الرتبة فإنه يجعل هذا التحقيق باطلاً وتكون بالتالي باطلة جميع التدابير المسلكية.<sup>(3)</sup>

والتحقيق الاداري يكون باستجواب للموظف المتهم بارتكاب المخالفة ويتضمن عدة اسئلة محددة عن طريق عبارات صحيحة ومفهومة، ويستطيع من خلالها ابداء دفاعه والاجابة على ما وجه اليه من تهم، كما يكون من شأنها إحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة اليه.

---

(1) منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عام 1981، ص255.

(2) احمد محمد الربيعي، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، القاهرة، مصر، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، سنة 2011، ص11.

(3) ش. ل.، قرار رقم 17 تاريخ 1997/10/9، حداد /الدولة، م. ق. أ.، بيروت، لبنان، ص20.

ويتولى التفتيش المركزي التحقيق الى جانب الجهة الادارية بعد انشاءه بالمرسوم الاشتراعي رقم 1959/115، حيث يباشر المفتش بالتحقيق بناء على تكليف صادر من رئيس التفتيش المركزي او من رئيس مجلس الخدمة المدنية وما من ديوان المحاسبة او المدعي العام لدى الديوان إذا كان التحقيق يتعلق بمخالفة مالية، واما ان يصدر عن الوزير الذي يعتبر رأس الهرم او عن المدير العام.<sup>(1)</sup>

وهذا ما شددت عليه بياناته السنوية بقولها: ان المفتش المركزي هو الاساس ووفقا" للأنظمة الراهنة التي ترعاه لإكمال الرقابة التسلسلية الداخلية المنوطة بالرؤساء وليس للحلول محلها على الاطلاق.<sup>(2)</sup>

وبموجب المادة (13) الفقرة (الاولى) من المرسوم رقم 54 الصادر بتاريخ 1965/10/2، أصبحت الهيئة العليا للتأديب ذات اختصاص تأديبي بالمخالفات التي يحال عليها الموظف اذ: " تشمل سلطتها جميع العاملين في إدارة الدولة العامة والبلدية وجميع مؤسسات الدولة...". والمستثنى من الاختصاص المشار اليه اعلاه الوظائف كالقضاة وأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعة اللبناني. وقد اعطى المشرع اللبناني الهيئة العليا للتأديب اختصاصات واسعة المجال، ان لناحية شمولها فئة متعددة من الموظفين في القطاع العام، او لناحية قوة الجزاء الذي تصدره وامكان نفاذ قرارته حال انبثاقها.

كما جاء في المادة (59) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (نظام الموظفين اللبناني)، وايضا في المرسوم الاشتراعي رقم 7236 تاريخ 1967/5/8 (نظام الهيئة العليا للتأديب): أصول المرافعة أمام الهيئة العليا للتأديب، على نحو يثبت تجرد الهيئة ونزاهتها ويكفل ايضا" حق الدفاع للموظف المحال بقضية الى المحكمة.

وبالرغم من أهمية التحقيق بالنسبة للإدارة وللموظف معا"، فإن قواعده الجوهرية غير منصوص عليها بشكل واضح وصريح، لذلك سد القضاء الاداري جانبا" هاما" من هذا الفراغ في التشريع وأضفى عليه المزيد من الوضوح بالاستناد الى المبادئ العامة من جهة، وبالاستناد الى أصول المحاكمات المدنية والجزائية من جهة ثانية.<sup>(3)</sup>

---

(1) القانون الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12 (إنشاء التفتيش المركزي)، المادة 12، فقرة 6.  
(2) التقرير الحادي عشر لرئيس هيئة التفتيش المركزي عن اعمال التفتيش 1973-1974، منشور في الجريدة الرسمية معلق عدد 25 بيروت لبنان، تاريخ 2000/7/14، ص 2835.  
(3) يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، مرجع سابق، ص 317.

ونذكر على سبيل المثال القرار رقم 2022/237 الصادر عن مجلس شورى الدولة حيث جاء فيه الى ان ذلك ليس من شأنه ان يعفي الإدارة من اخذ اقوال المستدعي بشأن هذا الخطأ المرتكب من قبله لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه فعلاً<sup>(1)</sup>.

كما ان التحقيق الاداري يؤدي الى نتائج خطيرة على الموظف وأهمها وقف الموظف العام احتياطيا عن العمل لحين براءته من التهمة الموجة اليه، وتقاضيه نصف راتب ولا يدفع له النصف الآخر الا إذا برأ من التهمة المنسوب اليه. وهذا ما نصت عليه المادة (18) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 على ما يلي: " يتقاضى الموظف الموقوف عن العمل نصف راتبه اعتباراً من اليوم الذي يلي تاريخ إبلاغه المرسوم او القرار القاضي بتوقيفه عن العمل، او اعتباراً من تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل إذا كان قد انقطع عنه قبل تبليغه المرسوم او القرار.

ولا يدفع له النصف الآخر إلا إذا برأه مجلس التأديب أو حكم عليه بعقوبة من الدرجة الاولى، أو إذا عدلت الإدارة عن إحالته على مجلس التأديب بعد انقضاء خمسة عشر يوماً" على تاريخ إيقافه عن العمل.

**والسؤال الذي يطرح ما هي حقوق الموظف العام الموقوف احتياطياً؟ ومن هي السلطة الصالحة لتوقيفه عن العمل؟ وما هي مدة الوقف الاحتياطي؟**

**فيما يتعلق بحقوق الموظف العام الموقوف احتياطياً:**

- للموظف الحق بالطعن في قرارات الوقف الاحتياطي، لان هذا القرار ليس عملاً تمهيدياً" يدلي بعدم مشروعيته بمعرض الطعن في قرارات فرض العقوبة انما هو قابل للطعن امام القضاء الاداري لعدة تجاوز حد السلطة من أجل إبطاله في حال عدم مشروعيته، وهو ما نصت عليه المادة (40) من نظام الهيئة العليا للتأديب.

- كما ان الوقف الاحتياطي لا يؤدي الى اعتبار مركز الموظف شاغراً. كما لا يحق للإدارة تعيين بدل عن الموظف المتهم والا اعتبر قرارها باطلاً لتجاوز حد السلطة، اذ ان هذا التدبير هو ذات طابع مؤقت.

- كما يحق للموظف الموقوف احتياطياً المطالبة بالتعويض عما لحق به من ضرر نتيجة القرار الباطل

---

(1) ش.ل قرار رقم 2022/237، تاريخ 2022/2/8، المهندس أ.ع/مؤسسة كهرباء لبنان، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.

امام القضاء شامل.

-وبالنسبة لترقية الموظف العام فان القانون اللبناني لم ينص على حظر الترقية بسبب الوقف الاحتياطي عن العمل.

**اما فيما يتعلق بالسلطة الصالحة لوقف الموظف احتياطيا**

وفقا لأحكام المادة (58) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 والتي تنص على انه: "يمكن ان ينص المرسوم او القرار القاضي بالإحالة على مجلس التأديب، على توقيف الموظف عن العمل". ويظل الموظف موقوفاً إلى أن يبت مجلس التأديب في أمره أو يعود المرجع الذي أحاله على التأديب عن قرار الإحالة". وأضافت هذه المادة الى انه: "يحق للوزير ان يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دونها قبل إحالتهم على مجلس التأديب، لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً" فإن لم يحالوا على مجلس التأديب في نهاية هذه المدة أعيدت رواتبهم إليهم بكاملها".

كما انه واستناداً الى المادة (7) بند (5) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/111 (تنظيم الادارات العامة اللبنانية) والتي تنص على انه: "لوزير أن يفوض الى المدير العام بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي خص بها الدستور. والبند (8) على اعطاء تفويض المدير او رئيس المصلحة او رئيس الدائرة حق ادارة الاعمال في الدوائر التابعة له مرة في الشهر على الاقل فيما يتعلق بالدوائر المركزية التابعة له ومرة كل ثلاثة أشهر فيما يتعلق بدوائر المناطق.

وأيضاً قضت المادة (16) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/115 على أنه للمفتشين: "أن يتخذوا جميع التدابير الاحترازية التي تقضيها سلامة التحقيق ومنها توقيف الموظفين الذين تناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً"، على أن يعلموا بهذا التدبير خلال 24 ساعة للوزير المختص ليبت في الأمر، ورئيس إدارة التفتيش ليأخذ علماً".

ونذكر على سبيل المثال القرار رقم 2020/282 الصادر عن مجلس شوري الدولة، حيث جاء فيه الى ان كتاب المحافظ الموجه الى وزارة الداخلية والبلديات يستجمع عناصر القرار الإداري النافذ والضار القابل للطعن امام مجلس شوري الدولة، كونه قد اقترن في فقرته التقديرية باتخاذ المحافظ قرار بكف يد المستدعي على ملاحظته امام القضاء العدلي.

وان قرار المحافظ بكف يد المستدعي وهو عضو مجلس بلدية، واقع في محله القانوني الصحيح لانه يحق للمحافظ عند فقدان شرط الاهلية للعضو المنتخب وفقا لأحكام المادتين 27 و 112 من قانون البلديات واتهامه بجرم جزائي، ان يصدر قرارا بكف اليد لحين صدور القرار النهائي عن المحكمة المختصة. (1)

**اما فيما يتعلق بمدة الوقف الاحتياطي:**

وفقا " لأحكام المادة (58) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 يظل الموظف موقوفا عن العمل الى ان يبت مجلس التأديب في أمره او يعود للمرجع الذي أحاله التأديب ان يرجع عن قرار الإحالة. ووفقا لأحكام المادة (59) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 مدة الوقف الاحتياطي هي: مهلة شهر واحد لمفوض الحكومة لإعطاء مطالعته، ومهلة شهرين لبت القضية وإصدار الحكم من قبل الهيئة العليا للتأديب.

كما قضى مجلس شورى الدولة في أحد أحكامه على ما مؤداه: "... إن مجموع المهل المتراوحة بين تاريخ إحالة الموظف الى المحاكمة التأديبية وتاريخ القرار التأديبي، يبلغ أربعة أشهر في أقصى تعديل" وهذه المدة يقتضي على الادارة أن تعتمد في حساب اقتطاع نصف راتب الموظف نتيجة المحاكمة التأديبية، وما يزيد عنها في المحاكمة التأديبية، لا يسأل عنها الموظف ماليا" بحيث أنه لا يجوز أن يؤخذ منه نصف راتب لأكثر من أربعة أشهر. (2)

واخير"، نشير الى ان اتخاذ القرار بالوقف الاحتياطي يتم دون وجوب إعلام الموظف مسبقا" بهذا الاجراء، بمعنى آخر ان السلطة الادارية غير ملزمة بأن تؤمن له حق الدفاع عن نفسه، نظرا" لكونه تدبير مؤقت لا يحمل طابع العقوبة التأديبية مما يعني ان قرار بالوقف الاحتياطي يتخذ دون وجوب تعليله، لعدم نص القانون صراحة على ذلك. (3)

---

(1) ش.ل.، قرار رقم 2020/282، تاريخ 2020/1/26، م/م/وزارة الداخلية والبلديات (محافظة البقاع)، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.

(2) علي مرهج أيوب، النظام التأديبي العام، المنشورات الحقوقية، صادر 2001، ص215

(3) جو يوسف، "الوظيفة العامة من حيث الحقوق والواجبات والاجراءات التأديبية"، رسالة دبلوم في القانون العام، اشراف الدكتور عصام مبارك، جامعة الحكمة، لبنان، بيروت، 2009، ص 171-173.

لذا، يقتضي على الإدارة الا تسيء استعمال سلطتها الاستثنائية في هذا الإطار (اذ يعود للإدارة وحدها تقدير ملاءمة اتخاذ قرار الوقف الاحتياطي او عدم اتخاذه) بحيث لا يفترض اتخاذ هكذا تدبير إلا عندما تستدعي ذلك مقتضيات التحقيق ومصصلحة الموظف (اي عندما يتسم الخطأ المعزى الى الموظف بدرجة من الجسامه والخطورة الجدية). وبناء عليه فقد وضع التشريع وبعده الاجتهاد قيودا" لا بل حدودا" قانونية في هذا المجال على الإدارة التقيد بها تحت طائلة بطلان قرارها من جهة ومساءلتها بالتعويض عند الضرورة من جهة أخرى.

### ثانياً: حق الموظف العام بالدفاع عن نفسه

ان حق الدفاع هو من الحقوق الفطرية الملاحة للطبيعة الانسانية، وهو مكرس في اعلانات حقوق الانسان والمعاهدات العالمية.

إلا ان تعريف ضمانه حق الدفاع تعريفاً "جامعا" مانعا" هو من الامور الصعبة نظراً لكونها مفهوماً مجرداً يتحدد وفق ما تقرره القوانين من وسائل مختلفة ومتطورة للأعمال هذه الضمانه.

لذلك نجد ان الأنظمة في لبنان وفرنسا ومصر لم تتجه لتعريف هذه الضمانه بصيغة عامة يمكن ان تصفها وصفاً تاماً" بل نصت على ما يعتبر من مقتضيات حق الدفاع سواء في مرحلة التحقيق او مرحلة توقيع الجزاء.

اما مجلس الدولة الفرنسي فقد عمل على انشائه من المبادئ العامة الواجبة التطبيق حتى بدون نص.

« Les principes généraux du droit applicable même en l'absence de texte ».

والذي أسس قواعده لأول مرة في قرار شهير صدر في 5 ايار 1944 حيث أبطل مجلس الدولة الفرنسي

---

(1) جو يوسف، "الوظيفة العامة من حيث الحقوق والواجبات والاجراءات التأديبية"، رسالة دبلوم في القانون العام، اشراف

الدكتور عصام مبارك، جامعة الحكمة، لبنان، بيروت، 2009، ص 171-173.

قرار سحب الرخصة دون ان يطلع صاحب الرخصة على ما نسب اليه ولم تمكنه من الدفاع عن نفسه.(1)

حرص المشرع اللبناني على تكريس هذا المبدأ في المادة (59) من نظام الموظفين اللبناني والتي تنص على انه: " يحق للموظف ان يطلع على كامل الاوراق المتعلقة به وأن يستسخ ما يراه لازماً" للدفاع عن نفسه وأن يستعين بمحام واحد او موظف من رتبته أثناء المثول أمام المجلس التأديبي".

وهذا يعني ان الحق بالاطلاع على الملف هو حق يتمتع به الموظف، ويعود اليه اما المطالبة به او التنازل عنه. الا ان هذا لا يعني ان تكون الادارة ملزمة، ومن تلقاء نفسها، بوضع الملف تحت تصرف الموظف. بيد انه ليس ثمة ما يمنع من ان تقوم الادارة وتأخذ المبادرة من تلقاء نفسها، وبمعزل عن اي طلب اخر بإحاطة الموظف علماً بملفه. وان رفض الادارة اطلاع الموظف المتهم على ملفه هو تماماً كقرار الاحالة مجرد عمل تمهيدي، غير قابل للطعن بحد ذاته كون لا يشكل قراراً ادارياً نافذاً وضاراً، ولا يمكن الطعن به الا في معرض الطعن بالقرار التأديبي النهائي.

أما نظام الموظفين الفرنسي يتضمن نص يلزم الادارة بإعلام الموظف بوجود هذا الحق. اما في النظام اللبناني نلاحظ غياب لمثل هذا النص الا ان الاجتهاد يحاول سد هذه الثغرة من خلال فرض قاعدة وجوب اعلام الموظف بهذا الحق المشروع.(2)

كما نصت المادة (13) من المرسوم رقم 1959/2862 المعدلة بموجب المرسوم رقم 11849 تاريخ 1963/1/22 على انه: "إذا تضمن تقرير المفتش اقتراحاً" بمؤاخذة أحد الموظفين وجب على المفتش العام ان يبلغ هذا الموظف التقرير او خلاصة عنه لبيان دفاعه الخطي خلال اسبوع على الأقل من تاريخ التبليغ، وتخفيض هذه المدة الى ثلاثة أيام، ويمكن تجديدها بثلاثة اخرى بقرار معلل من المفتش العام إذا اتسم التكاليف بالتحقيق او التفتيش من قبل رئيس التفتيش المركزي بطابع الاولوية او العجلة".

---

(1)C.E. Mai 1944,Trompier-gravier Rec 1944 GAJA.P13.

(2) يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، جزء 6، ص 431.

وقضى مجلس شورى الدولة في قراره رقم 277 تاريخ 2000/4/11 على ان عدم ابلاغ الموظف المؤاخذ تقرير المفتش او على الاقل خلاصة عنه او عن مضمونه وعن النتيجة التي توصل اليها والاقتراحات المقدمة من قبله ليتمكن على ضوءها من تقديم دفاعه الخطي في التهم المؤاخذ عليها، يشكل إغفالا" للمعاملات الجوهرية. وبالتالي مخالفة للقانون والمبادئ العامة. (1)

ونصت المادة (22) من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/7236(نظام المجلس التأديبي العام) على ان: "يوجه المجلس اوراق التبليغ الى الموظف في مركز عمله، او في مقامه المختار او في مقامه الحقيقي، بواسطة الادارة التابعة لها، او بواسطة قوى الامن الداخلي او بأي طريقة ادارية اخرى يراها ملائمة".

وفرض المرسوم الاشتراعي رقم 1959/115 على ان يحضر الموظف الجلسات بالذات، وإذا تغيب يعمد الى تبليغه ثانية، وفي الموعد الثاني ينظر المجلس في القضية بالاستناد الى التحقيق ويعتبر قراره وجاهيا" سواء حضر ام لا.

وعندما يقضي القضاء الاداري بالزام الادارة اطلاق اصحاب العلاقة على النحو الوارد أعلاه. يعني ذلك ان مجلس شورى الدولة يخفف من غلواء امتيازات الادارة لیتجه نحو حماية حقوق الافراد وحریاتهم الاساسية من أي عيب قد تتعرض له بفعل اي تقاعس في استكمال التحقيق، او تجاهل لأية واقعة قد تكون مؤثرة في النتيجة التي يؤول اليها القرار. (2)

كما اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني ان حق الدفاع يتعلق بالانتظام العام فيما يتعلق بالمحاكمة التأديبية بصورة خاصة. وبالتالي يتوجب على القاضي إثارته عفوا" عند الاقتضاء، الامر الذي لا يقره الاجتهاد الفرنسي بحيث لا يجوز للقاضي إثارته عفوا" بل يتوجب على الموظف صاحب العلاقة الادلاء به ضمن المهلة القانونية. وبذلك يكون الاجتهاد اللبناني قد تجاوز زميله الفرنسي بحيث ان هذا الاخير لم يذهب الى اعتبار حق الدفاع متعلقا" بالنظام العام بل اكتفى بإنزال هذا الحق منزلة النص الدستوري الواجب احترامه تحت طائلة ابطال اي قانون مخالف. (3)

(1) ش.ل.، رقم 277 تاريخ 2000/4/11، ميلاد رزق/الدولة، م. ق. إ، بيروت، لبنان، 2003.

(2) زهدي يكن، القانون الإداري، المكتبة القصرية، صيدا وبيروت، ص 379.

(3) تقرير الهيئة العليا للتأديب في لبنان عن العام 2000، ص 23.

ونذكر القرار رقم 2021/138 تاريخ 2021/12/7 الصادر عن مجلس شورى الدولة، والذي قضى بإبطال القرار التأديبي المطعون فيه الصادر عن رئيس الجامعة اللبنانية المتضمن طرد الطالب من الجامعة، لأنه لم يتم اطلاع المستدعي على ما هو منسوب اليه من مآخذ، وبالتالي لم يتمكن من ممارسة حق الدفاع، فيكون القرار المطلوب ابطاله مخالفا لاحد مبادئ الأصول الجوهرية في الملاحقة التأديبية.<sup>(1)</sup>

الا ان القاعدة تقول أنّ لكل مبدأ استثناء وفي هذا الإطار سوف نتناول الحالات التي لا يتمتع بها الموظف بالضمانات المقررة له تطبيقاً لمبدأ حق الدفاع والتي نستخرجها من النصوص القانونية والبعض الآخر نستخرجها من اجتهادات القضاء الاداري وسوف نتناولها على الشكل التالي:

### - حالة وجود نصوص تشريعية خاصة وصريحة

نصت الفقرة الثانية من المادة (13) من المرسوم رقم 2862 تاريخ 1959/12/16 (المتعلق بأصول التفتيش المركزي والصادر تطبيقاً للمرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12) بتحرير المفتش العام من إبلاغ الموظف المآخذ المنسوبة اليه في تقرير المفتش وبالتالي عدم وجوب بيان دفاعه إذا كان سبق لهذا الموظف:

- أن أعطى إفادة خطية أثناء التحقيق والتفتيش معترفاً بما نسب إليه.

- صدرت عنه وثيقة او علم بوثيقة صادرة عن غيره كانت تثبت الواقعة موضوع المؤاخذه لم يعترض عليها.

وبالتالي، ان حق الدفاع هو مبدأ عام يطبقه القاضي الإداري على كل قرار او لائحة تقتضيه احترام مبدأ حقوق الدفاع. وقد شهد القانون اللبناني حالة استثنائية يتجاوز الدفاع هو قانون التطهير، القانون رقم 54 تاريخ 1965/10/2، ويتناول أحكام خاصة تتعلق بصرف الموظفين وإحالتهم على التقاعد وملء المراكز الشاغرة وإنشاء مجلس تأديبي عام للموظفين.<sup>(2)</sup>

---

(1) ش.ل، قرار رقم 2021/138، تاريخ 2021/12/7، طالب/الجامعة اللبنانية، مركز الدراسات والأبحاث في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.

(2) يوسف سعد الله الخوري، المرافق العامة وحقوق الانسان، مجموعة القانون الإداري، الجزء الأول، بيروت، 1999، ص3.

## 2- في حالة وجود ظروف استثنائية

اعتبر الاجتهاد الإداري انه عند وجود ظروف استثنائية او حالة العجلة القصوى (extreme urgency) التي تشكل طرفاً "استثنائياً" لا يمكن عندها القيام بإجراءات الملاحقة التأديبية بالطريقة المشار إليها قانوناً، وبالتالي يستحيل حتى تأمين حق الدفاع للموظف عبر إحاطته علماً "بجميع المآخذ المنسوبة إليه".

ونذكر على سبيل المثال القرار الصادر عن مجلس شوري الدولة تاريخ 1995/10/18 حيث جاء فيه: "وبما انه من الثابت أن الاوضاع الأمنية التي سادت في جزين ولا سيما منطقتي عرمتا والريحان وغياب السلطة الشرعية الفاعلة عن المنطقة المذكورة اعتباراً من منتصف 1976، تعتبر قطعاً "ظروفاً" استثنائية، ومن شأنها أن تفتح الطريق أمام تعديل في مبادئ المشروعية وبالتالي المسؤوليات الناتجة عنها، وذلك تحت رقابة القاضي الإداري".<sup>(1)</sup>

### 3- عند صرف الموظف من الخدمة نتيجة عقوبة جزائية نهائية وعند إنقطاعه عن وظيفته دون عذر شرعي.

نص المشرع اللبناني في المادة (65) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 على انه يعتبر مستقيلاً: -الموظف المعني او المنقول الذي لا يتسلم وظيفته بدون عذر شرعي خلال خمس عشر يوماً" من تاريخ تبلغه المرسوم او القرار القاضي بتعيينه او نقله.

-الموظف الذي ينقطع عن عمله بدون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال خمسة عشر يوماً" من تاريخ انقطاعه عن العمل.

### 4- تعليق حق الموظف في الاطلاع على الملف والمستندات على طلب مقدم منه لهذه الغاية.

إن الادارة غير ملزمة قانوناً "بوضع ملف الموظف والمعلومات تحت تصرفه الا إذا قدم هذا الأخير طلباً" صريحاً "لهذه الغاية، وما لم يقدم مثل هذا الطلب الصريح فإنه لا يستطيع التذرع بحقه في ان يحاط علماً" بذلك، وتالياً "لا يجوز له توجيه اللوم الى الادارة واتهامها في التقاعس عن القيام بهذا الامر.

---

(1) ش. ل، قرار تاريخ 1995/10/18، عيدو/الدولة، م. ق. إ، العدد العاشر، المجلد الأول، 1997، ص42.

## - تدابير الشرطة

وهي التدابير التي تتخذها الإدارة في نطاق الضابطة الإدارية، كالمحافظة على الصحة العامة والسلامة العامة وهي لا تستجيب تطبيق مبدأ حق الدفاع.

## - حالة إضراب الموظفين

اعتبر قانون العقوبات اللبناني في المادة 240 منه وما بعدها التي وردت في الفصل الرابع من الباب الاول من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، يعاقب المشرع اللبناني الإضراب عن العمل.

كما أحاط المشرع الموظف العام ببعض الضمانات لحمايته في مرحلة الملاحقة التأديبية وهي: -عدم جواز تحليف الموظف العام المتهم اليمين، وذلك عملاً بالمبدأ القائل (المتهم بريء حتى تثبت ادانته)، غير ان التشريع الوظيفي لم ينص صراحة على هذا الحظر، الا انه يستفاد من هذا الحظر النص على مراعاة حرمة المدعي عليه اثناء الاستجواب.

- لا يمكن اجبار الموظف العام على الاجابة، ولا يمكن تفسير الصمت وسيلة لإدانة الموظف العام المتهم بارتكاب المخالفة. (1)

ونشير أخيراً الى انه لم يتضمن نظام الموظفين اللبناني أي نص يقرر مبدأ مرور الزمن على الافعال المكونة للخطأ المسلكي. اما المشرع الفرنسي فلم يأخذ بمبدأ مرور الزمن على الافعال المكونة للخطأ المسلكي، لذلك فان مضي مدة على ارتكاب المخالفة التأديبية لا يؤدي الى افلات الموظف من العقوبة.

## الفقرة الثانية: في مرحلة صدور القرار التأديبي

إذا كانت السلطة الادارية تملك، فيما خص تحديد الاخطاء المسلكية، سلطة تقدير واستنساب واسعة، فإنها على العكس، تبقى مقيدة بالنص وبشكل صارم عند فرض العقوبة التأديبية. فالسلطات الإدارية ملزمة فيما تتخذه من القرارات الادارية ومنها القرارات التأديبية بالنقيد بالشرعية اي بمجموعة القواعد القانونية والا كانت اعمالها فاسدة وتعرضت للمسؤولية. (1)

---

(1) يوسف سعد الله الخوري، القانون الاداري العام، 1998، الجزء الاول، ص214.

سنتناول الحماية الادارية للموظف العام في المرحلة السابقة لصدور القرار التأديبي (أولاً)، ومن ثم في مرحلة صدور القرار التأديبي (ثانياً)، وأخيراً" المرحلة اللاحقة لصدور القرار التأديبي(ثالثاً)"

### أولاً: في مرحلة السابقة لصدور القرار التأديبي

تحكم العقوبة التأديبية مبادئ عامة أساسية تؤمن للموظف ضمانات تحميه من تعسف ومزاجية الإدارة في فرض العقوبة. وهذه المبادئ هي:

**1-مبدأ "لا عقوبة بدون نص":** ان العقوبات التأديبية متعددة ومحددة حصراً" في المادة (55) من نظام الموظفين اللبناني على أنواع العقوبات التأديبية (Les sactions disciplinaire ) وقد قسمت الى درجتين لتتماشى مع درجة الخطأ وهي تتدرج بشكل تصاعدي من أخف العقوبات الى أشدها، وهي على نوعين:

#### عقوبة الدرجة الاولى تضم:

- التأنيب: وهو جزاء معنوي للمخالفة البسيطة وتتمثل بتوجيه انذار خطي الى الموظف المخالف.
- حسم الراتب خمسة عشر يوماً على الأكثر: اي حسم مبلغ من المال على اساس مقدا الراتب الذي يتقاضاه الموظف.
- تأخر التدرج لمدة ستة أشهر على الاكثر: هذا التأخير ينعكس على وضعية الموظف المادية طوال حياته، وعلى مقدار المعاش التقاعدي او تعويض الصرف من الخدمة. ولا تفرض هذه العقوبة الا بعد توجيه انذارين متتاليين للموظف خلال سنة.

#### اما عقوبات الدرجة الثانية فتضم:

- تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً" على الاكثر: أي تأخير استحقاق الدرجة مدة سنتين ونصف السنة كحد أقصى.
- وهذه العقوبة تؤثر على حقوق الموظف الوظيفية من ترقية وترفيح كذلك تؤثر على مقدار معاشه التقاعدي او تعويض الصرف من الخدمة.<sup>(1)</sup>

---

(1) علي مرهج ايوب، الوظيفة العامة في لبنان واجبات وحقوق، مرجع سابق، ص865.

مع الإشارة الى ان المشرع قد أغفل تخفيض هذه العقوبة اسوة بتخفيض مدة التدرج الى (24) شهرا" (المادة 32) م المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 قبل التعديل.

-التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر: يحق للوزير ان يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دون قبل احالتهم الى الهيئة العليا للتأديب لمدة (15) يوما" على الاكثر. وإذا لم يحيلوا خلال هذه المدة أعيدت رواتبهم إليهم كاملة

- إنزال درجة واحدة او أكثر ضمن الرتبة نفسها: وهذا التخفيض بالدرجة وبالتالي بالراتب سيصاحب الموظف طوال مدة خدمته.

-إنزال الرتبة: وهذا التخفيض يؤدي الى إنزال راتب الموظف بنسبة عدد درجات الرتبة المخفضة، وهو عقاب مادي ومعنوي ايضا".

- انتهاء الخدمة: أي قطع كل علاقة فيها، ويتقاضى الموظف المصروف تعويض صرف او تعويض او معاش تقاعدي إذا امض (20) سنة على الاقل.

- العزل: هي أشد العقوبات التأديبية اذ تقضي بإنهاء خدمة الموظف مع حرمانه من حقوقه في تعويض الصرف او المعاش التقاعدي. (المادة 73 من نظام الموظفين اللبناني في البند الثاني).

بالإضافة الى عدم جواز اعادته الى اي وظيفة عامة في الادارات والمؤسسات العامة والبلديات. وتطبق هذه العقوبة في حال ارتكابه جرم م الجرائم التالية: اختلاس اموال الدولة، اختلاس الامانات المودعة لديه او المواد المسلمة اليه، الرشوة في أمور تتعلق بالوظيفة، التزوير في مستندات رسمية ساعدت على اختلاس اموال الدولة.

2-مبدأ شرعية العقوبة: بمعنى انه لا تستطيع توقيع عقوبة معينة على أحد الموظفين الا السلطة التي عينها المشرع وهي السلطة التأديبية المختصة. كما انه في اختيار العقوبة تكون السلطة المختصة مقيدة بالعقوبات التي نص عليها القانون ولا تملك حق تفويض صلاحياتها التأديبية لسلطة أخرى الا في حدود القانون الذي ينظم تفويض الاختصاص. (1)

---

(1) علي مرهج ايوب، النظام التأديبي العام، طبعة اولى، صادر، بيروت، 2001، ص201

والسلطة الصالحة لفرض العقوبات التأديبية التي تلاحق الموظف المرتكب مخالفة مسلكية لفرض عليه العقوبات التأديبية هي: السلطة الادارية التسلسلية، التفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب.

ووفقا لأحكام المادة (56) من نظام الموظفين اللبناني:

- 1 - يحق لرئيس الدائرة ان يفرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تجاوز ثلاثة ايام.
  - 2- يحق للمدير ورئيس المصلحة والقائمقام ان يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تجاوز ستة ايام بناء على اقتراح الرئيس المباشر للموظف.
  - 3 - يحق للمدير العام والمحافظ ان يفرضوا عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تجاوز عشرة ايام وذلك بناء على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظف.
  - 4 - يحق للوزير بناء على اقتراح المدير العام او رئيس ادارة التفتيش المركزي ان يفرض على الموظف اية عقوبة من الدرجة الاولى على ان العقوبة الثالثة منها لا تفرض الا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة.
  - 5 - يحق لمجلس التأديب فرض اية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية كما يحق له ان يفرض اية عقوبة من الدرجة الاولى فيما إذا تبين له ان الموظف لا يستحق عقوبة اشد.
  - 6 - يحق لكل مرجع من المراجع المذكورة في الفقرات الثلاث الاولى من هذه المادة، بعد ان يكون قد اتخذت العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته، ان يقترح على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة اشد.
- واعتبر مجلس شورى الدولة ان إنزال العقوبة بناء على اقتراح الرئيس المباشر هو من الاصول الجوهرية وعدم مراعاتها تؤدي الى ابطال القرار المطعون فيه.

ووفقا لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12 (إنشاء التفتيش المركزي)، تصدر هيئة التفتيش المركزي باعتبارها احدى أجهزة الرقابة على الموظفين العاميين، قرارات نافذ بحد ذاتها وتتعلق باتخاذ تدابير مسلكية بحق الموظفين المخالفين.

وبموجب الفقرة (7) من المادة (16) من المرسوم الاشتراعي المذكور والمضافة بموجب المرسوم رقم 15317 تاريخ 64/2/5. للمفتش العام ان يفرض عند الاقتضاء على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون، في المخالفات المشبوهة او في حالات عرقلة اعمال التفتيش، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، إحدى العقوبتين الأولى والثانية من الدرجة الثانية من الدرجة الأولى

المنصوص عليها في المادة (55) من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 (أي التأنيب وحسم الراتب لمدة خمسة عشر يوما على الأكثر). وذلك مع مراعاة احكام البند (6) من المادة (56) من المرسوم المذكور".

و"للمفتش ان يفرض عند الاقتضاء للأسباب ذاتها، وفقا للأصول المبنية في الفقرة (أ)، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح، احدى العقوبتين المذكورتين، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثالثة وما دون".

وتضيف الفقرة (7) بند (1) من المادة (16) المذكورة أعلاه نصها بان: " تشمل أيضا صلاحياتها الممنوحة لكل من المفتشين العاميين، والمفتشين، والموظفين، الموظفين المؤقتين والمتعاقدين والمستخدمين والاجراء في الإدارات العمومية وكل من يتناول راتباً او أجراً" من صناديقها.

اما بالنسبة لهيئة التفتيش المركزي فيحق لها ان تفرض على الموظف المخالف اية عقوبة من عقوبات الدرجة الأولى واية عقوبة من العقوبتين الأولى والثانية من الدرجة الثانية، أي تأخير التدرج لمدة (30) شهراً" على الأكثر والتوقيف عن العمل بدون راتب لمدة أقصاها ستة أشهر. اما موظفو الفئة الأولى فلا يحق للهيئة ان تفرض عليهم سوى عقوبات الدرجة الأولى.

وهنا نشير ان قرارات التفتيش القاضية بالعقوبة التأديبية لا يمكن الطعن بها الا عن طريق النقض امام مجلس شورى الدولة بداعي عدم الصلاحية او مخالفة الأصول الجوهرية كما ان النقض لا ينقل الدعوى امام المجلس وانما ينحصر حق المجلس في التثبيت من ان قاضي الأساس استخلص من الوقائع نتائجها القانونية. إضافة على ذلك على المفتش ابلاغ الموظف المخالفات المنسوبة اليه واجراء الاستجواب والتحقيق معه قبل اصدار العقوبة.

وتشمل صلاحيات الهيئة العليا للتأديب جميع المخالفات المنسوبة الى جميع فئات موظفي الإدارات العامة ومستخدمي البلديات والمؤسسات العامة باستثناء بعض الفئات التي تخضع لسلطة مجالس تأديبية خاصة. ويحق للهيئة فرض مختلف العقوبات التأديبية، لاسيما العقوبات التي يملك توقيعها الرؤساء عقوبة من الدرجة الأولى فيما إذا تبين ان الموظف لا يستحق عقوبة أشد. (1)

---

(1) وفقا للقانون رقم 201 تاريخ 2000/5/26 الخاص بالهيئة العليا للتأديب والمعدل للتأديب والمعدل للمادة (13) من القانون المرقم 56/54، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 23، بيروت، لبنان، تاريخ 2001/6/1.

3-مبدأ عدم رجعية العقوبة: مبدأ أساسي في قانون العقوبات ويطبق أيضا في الشأن التأديبي. مفاده ان العقوبة لا ترتب أثرها الا من تاريخ توقيعها ولا يجوز ان ينسحب أثرها الى تاريخ سابق وذلك عملا" بمبدأ عدم رجعية القرارات الادارية الذي هو أهم المبادئ العامة للقانون. والذي انزله الاجتهاد منزلة القانون بالذات. اما الاستثناء على هذه القاعدة فهي حالة وجود نص تشريعي يجيز المفعول الرجعي.

4-مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات التأديبية عن الخطأ المسلكي الواحد: وهو مبدأ قانوني عام مستوحى من القانون الجزائي ومفاده انه لا يجوز معاقبة الموظف الا مرة واحدة عن مخالفة مسلكية واحدة.<sup>(1)</sup> وهذا ما نصت عليه المادة (59) فقرة (8) من نظام الموظفين اللبناني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 على أن: "لا يجوز ان تفرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها ما لم تكن العقوبة الثانية صادرة عن مجلس التأديب او عن رئيس أعلى، وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الاولى".

5-مبدأ تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المسلكية: (Principe de proportionnalité) اقر مجلس شوري الدولة اللبناني في قرار مبدئي مبدأ مراقبة ما إذا كان تقدير خطورة العقوبة التأديبية بالنسبة الى الأخطاء المسلكية المرتكبة مشوبا" بالخطأ الساطع ام لا.

وسار الاجتهاد الفرنسي في الاتجاه نفسه حيث جاء في قراره الى انه: "إذا كان لا يحق لمجلس شوري الدولة ان ينظر في ملائمة العقوبة المقررة لان تقدير العقوبة بالنسبة الى الاعمال المخالفة تكون ممارسة الحق الاستثنائي المعطى للسلطات الإدارية التأديبية، غير ان ذلك لا يحول دون ان يراقب مجلس شوري الدولة ملائمة العقوبة في حالة الخطأ الساطع".<sup>(2)</sup>

ويتفق الفقه والاجتهاد على انه لا يوجد معيار محدد وثابت للخطأ الساطع في التقدير بالمعنى القانوني الشامل وبالتالي يعود تقدير وجود او عدم وجود مثل هذا الخطأ للقاضي الإداري المختص في ضوء ظروف ومعطيات كل قضية على حده.<sup>(3)</sup>

---

(1) ش. ل.، القرار رقم 108، تاريخ 2002/11/25، شفيق فؤاد أرسلان/الدولة-هيئة التفتيش المركزي، م ق إ، العدد 19، مجلد 1، ص 249

(2) C.E., 2/8/1928, Lorillo .

(3) احمد سليم سعيفان، مرجع سابق، ص 362-396.

ونشير ايضا" الى انه لم يتضمن نظام الموظفين اللبناني أي نص يقرر مبدأ مرور الزمن على الافعال المكونة للخطأ المسلكي. اما المشرع الفرنسي فلم يأخذ بمبدأ مرور الزمن على الافعال المكونة للخطأ المسلكي، لذلك فان مضي مدة على ارتكاب المخالفة التأديبية لا يؤدي الى افلات الموظف من العقوبة.

### ثانياً: في مرحلة صدور القرار التأديبي:

فرض المشرع اللبناني تعليق القرار التأديبي كونه يمكن الموظف من تعزيز حق الدفاع المقرر له قانوناً" (اولاً)، وفرض على السلطة التأديبية موجب الحياد والشفافية (ثانياً).

### 1- تسبب او تعليق القرار التأديبي:

نصت المادة (59) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (نظام الموظفين العموميين)، على ان السلطات الادارية غير ملزمة بتعليق قراراتها الادارية الا في حال إذا نص القانون عليها بنص خاص وصريح، على عكس القرارات التأديبية الصادرة عن مجالس التأديب او الهيئات التأديبية، فهنا يجب ان تكون معلة باعتبارها قرارات ذات طابع قضائي صادر عن الهيئة الادارية ذات الصفة القضائية (هيئة التفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب).

ونصت المادة (59) الفقرة (9) من نظام الموظفين العموميين بأنه: "على المجلس التأديبي ان يعتمد قرارات معلة بأكثرية الاصوات".

وبالتالي ان القانون اللبناني لم ينص على إلزام السلطات التأديبية الرئاسية الادارية بتعليق قراراتها القاضية بإنزال عقوبات تأديبية على الموظف (الداخله ضمن صلاحياتها). وهذا الامر يشكل فراغاً في التشريع، اذ سمح للسلطات التأديبية الادارية تجاوز الصلاحيات المعطاة لها وفرض عقوبات زجرية دون اي تعليق، وأحياناً كانت تنطوي على عقوبات مقنعة. بمعنى ان الادارة في كثير من الاحيان تلجأ الى التهرب من العقاب التأديبي عن طريق اتخاذ بعض الاجراءات، مما تملكه قانوناً من سلطة، تكون أحياناً مؤلمة بحق الموظف.

اما القرارات التأديبية الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب وهيئة التفتيش المركزي، فيجب ان تكون دائماً

معللة، لأنها قرارات ذات طابع قضائي صادرة عن هيئات إدارية ذات صفة قضائية. (1)

بينما القانون الفرنسي 587-79 تاريخ 1979/7/11، قضى بوجود تعليل فئتين من قرارات الادارية الفردية:

-القرارات الادارية التي تمس بأوضاع الافراد المعنيين بها او التي هي في غير صالحهم.  
(Les decisions defavorables)

-القرارات التي تفرض عليهم عقوبة ما. (infligent une sanction) (2)

## 2- حياد السلطة التأديبية وعدم تفويض السلطة التأديبية:

ان مبدأ الفصل يرجع الى قاعدة مستقرة في الضمير تقضي بأن من يجلس مجلس القضاء يجب الا يكون قد استمع او تكلم او كتب. وهذا يعني انه يجب عدم الجمع بين صفتي الخصم والحكم اي بين وظيفتي الاتهام والحكم بحيث تقوم بالتحقيق والاتهام هيئة مستقلة عن الحكم، وذلك ضمانا" لحيدة هذه الجهات. لكن من الصعب تأمين هذا المبدأ في نظام التأديب التسلسلي الاداري باعتبار ان التحقيق يجري عادة من قبل أحد الموظفين الاداريين المرؤوسين للرئيس التسلسلي الذي يملك صلاحية فرض العقوبة التأديبية.

كما ان هذا المبدأ لا يتوافر في التأديب الذي يجريه التفتيش المركزي، ذلك ان قانون انشاء التفتيش المركزي لم يتضمن اي نص يجيز ممارسة حق الرد للموظف او يفرض التنحي على اعضاء هيئة التفتيش. فقد يصادف ان يشترك المفتش نفسه الذي أجرى التحقيق مع الموظف المتهم بالمخالفة، وأعد التقرير بشأنه في هيئة التفتيش المركزي، التي تقوم بالتحقيق تمهيدا" لفرض العقوبة، وبهذا يكون المفتش المذكور قد جمع صفة الخصم والحكم في الوقت نفسه. (3)

---

(1) ساندرنا جميل توما، "مسؤولية الموظف العام الشخصية والمسلكية"، رسالة دبلوم في القانون العام، اشراف الدكتور عبد الودود، 2018، ص122.

(2)Loi no 79-587 du Juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs .

(3)تغريد محمد قدوري النعيمي، مبدأ لمشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، طبعة اولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص427.

الا انه من الناحية الموضوعية، فيمكن لعضو السلطة التأديبية اي المفتش المذكور، وبموجب طلب يقدمه الى هيئة التفتيش المركزي يطلب فيه اعفائه عن مباشرة الدعوة التأديبية وفرض الجزاء في حال استشعر حرجاً "كون القرار سيكون فيه تمييز او ان يكون مثار للطعن في عدالته. (طلب التنحي)

اما فيما يتعلق بالهيئة العليا للتأديب، فقد كفل المشرع مبدأ الحياد عن طريق تنحية او رد رئيس او عضو او مفوض الحكومة لديها، وذلك في المادة (4) من المرسوم رقم 1976/7236 المتعلق بنظام الهيئة العليا للتأديب والتي نصت على انه: "للموظف الحق في طلب رد عضو سلطة التأديب إذا تبين ما يوحي بعدم مصداقيته او إذا ثبت انحيازه لأسباب معينة. وذلك ان اصول المحاكمات امام الهيئة العليا للتأديب مستوحاة من اصول المحاكمات القضائية، كما انها تتسم بطابع قضائي سري. وبالتالي ان مبدأ الحيادة متوفر بالنسبة للمحاكمة امام الهيئة العليا للتأديب.

وجاء في قرار صادر عن مجلس شورى الدولة، وطبق فيه اهم ما جاء في التشريع حيث نص على ان: "في حال كانت التنحية من الاصول الادارية لا تقبل الا إذا كان القاضي هو صاحب القرار او اعطى رأيه علناً ونشر، غير أنه وفقاً لمبدأ قانوني عام لا يحق لأي قاضي ان يجلس في دعوى معينة لا سيما في القضايا التأديبية، إذا سبق وان ابدى عداً" او حقد تجاه المستدعي إذا اتخذ من خلال تصرفاته بعض المواقف التي تظهر عدم تجرده للنظر في الدعوى والتي من شأنها ان تشكل عائقاً في حال صدور الحكم". (1)

وتقديم طلب التنحية يجب ان يكون قبل بدء المحاكمة وإلا كان مستوجب للرفض مبدئياً، اما إذا كان سبب التنحية لم يقع ولم يعلم به الا بعد بدء المحاكمة فيكون الطلب مقبولاً على وجه الاستثناء في خلال ثمانية أيام من تاريخ وقوع السبب او العلم به، وفي هذه الحال توقف المحاكمة الى ان يفصل في طلب الرد.

---

(1) ش. ل، قرار رقم 27، تاريخ 1995/10/18، تابت عيدو/الدولة-هيئة العليا للتأديب، م. ق. إ، بيروت، لبنان، 1977، ص42.

اما في التشريع الفرنسي، فلم يتضمن النظام العام لموظفي الدولة (القانون رقم 16/1984 تاريخ 11/1/1984) اي نص يجيز للموظف طلب التنحية او رد (recusation) رئيس او اعضاء المجلس التأديبي.

اما بالنسبة للاجتهاد الفرنسي، فقد اعتبر ان الرئيس واطباء المجالس التأديبية يجب ان يكونوا مستقلين ومتجردين ومنزهين عن اية مصلحة او غاية شخصية مباشرة او غير مباشرة في النزاع العالق امامهم ذلك ان مبدأ الحياد والتجرد (impartialive) هو من المبادئ العامة للقانون، وانزله الاجتهاد منزلة القانون، وهو واجب التطبيق على كل الهيئات القضائية والهيئات الادارية الجماعية.

(a tout organisme administrative collegial)

اما فيما يتعلق بتفويض الصلاحية: فاعتبر مجلس شوري الدولة اللبناني ان تفويض السلطة غير جائز في نطاق الاختصاصات التأديبية ما لم يجزه نص تشريعي صريح. والغاية من عدم جواز تفويض السلطة التأديبية هو الحؤول دون ممارسة هذه السلطة بين موظفين متساوين. (1)

اما الوكيل فيتمتع بحكم القانون بسلطات واسعة ويتحمل مسؤولياتها، والموظف الوكيل له سلطة تأديبية على مرؤوسيه كونه يمارس كافة صلاحيات الوظيفة من المركز القانوني الموكل اليه ومنها سلطة التأديب.

(2)

والوضع في فرنسا لا يختلف عما هو عليه في لبنان، اذ ان المجلس الدستوري الفرنسي وضع هذا المبدأ في خانة مبدأ المساواة واعتبر ملازماً له، وانزله بالتالي مرتبة النص الدستوري. (3)

---

(1) ش. ل، تاريخ 7/11/2002، سمية خياط ورفيهاها/ الدولة، م. ق. أ، العدد 23، 2007، المجلد الاول، ص 181.

(2) علي مرهج ايوب، النظام التأديبي العام، مرجع سابق، ص 355.

(3) C.C, 18/9/1986, Rec, p. 141 .

واكد مجلس الدولة الفرنسي على موجب الحياد والشفافية، واعتبر ان على الموظف ان يراعي في وظيفته "جانب الحياد المطلق الذي يفرض نفسه على كل موظف عام".<sup>(1)</sup>

“les agents publics doivent respecter le devoir de stricte neutralité”.

ثالثاً: في مرحلة اللاحقة لصدور القرار التأديبي: الاعتراض على القرار التأديبي او المراجعة الإدارية  
**(Les recours administrative)**

ان العقوبات التأديبية تفرض بموجب قرار اداري يحق للموظف الاعتراض عليه اما عن طريق تقديم مراجعة استرحامية (Recours gracieux) أي الى السلطة التأديبية الادارية التي صدر عنها القرار، او تقديم مراجعة ادارية تسلسلية (Recours hierarchique) أي الى الرئيس الاداري التسلسلي أي الى المرجع الذي يعلو المرجع الصادر عنه قرار التأديب، وذلك لإعادة النظر في القرار الاداري التي تضرر الموظف منه. وهنا لا يشترط القانون صيغة معينة للمراجعة الادارية.

وقضى مجلس شوري الدولة في قراره رقم 1989/692 على ان: " كل عريضة يضمنها المستدعي مطالبه ويقدمها الى المرجع المختص أو تنتهي بالنتيجة الى هذا المرجع".<sup>(2)</sup>

ونصت المادة (71) من المرسوم الاشتراعي المنظم لمجلس شوري الدولة اللبناني على ان: تتقطع مهلة المراجعة: إذا تقدم صاحب العلاقة ضمن المهلة بمراجعة ادارية الى السلطة نفسها او الى السلطة التي تعلوها. وفي هذه الحال تبتدئ المهلة من تاريخ تبليغ القرار الصريح، او من تاريخ تبليغ القرار الضمني الصادر بشأن هذه المراجعة الادارية، ولا تتقطع المهلة الا بسبب مراجعة واحدة.

وإذا كان لا يجوز للموظف المتضرر الا تقديم مراجعة إدارية واحدة. لكن يستطيع الموظف تقديم مراجعة إدارية وقضائية في آن واحد. والادارة بعد ورود المراجعة الادارية إليها، اما ان تلغي القرار التأديبي إذا تبين لها عدم مشروعية، او ان تعدله إذا تبين لها ان العقوبة المفروضة على الموظف لا تتناسب مع الذي ارتكبها، او ان ترفضها وتصر على العقوبة. ولا يمكن للإدارة في هذه الحالة ان تقوم بتشديد العقوبة الاولى على الموظف، الا إذا نص القانون على جواز التشديد.

---

(1)C.C, 8/11/1985, Rudent, Rec, p. 316.

(2) ش.ل.، قرار رقم 692، تاريخ 1989/6/25، الشركة اللبنانية التجارية والتموين/الدولة، م ق أ، بيروت، لبنان، 1999، ص608.

ونصت المادة (68) من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 14/6/1975 على ان على المهلة القانونية للجواب على مذكرة ربط النزاع وهي شهرين من تاريخ استلام الادارة مذكرة ربط النزاع المقدمة اليها، وإذا لم تجب الادارة خلال هذه المهلة، اعتبر سكوتها بمثابة قرار ضمني بالرفض وتسري مهلة المراجعة القضائية اعتبارا من تاريخ انتهاء مهلة الشهرين لجواب الادارة.

كما كان مجلس شورى الدولة اللبناني أكثر تيسيرا" اذ انه اعتبر ان المراجعة الادارية المقدمة الى جهة غير مختصة قاطعة للميعاد من تاريخ علم المستدعي بإحالتها الى الجهة المختصة وليس من تاريخ تقديمها، مما يؤدي الى اطالة مهلة المراجعة القضائية. (1)

ونشير هنا الى ان العريضة الإسترحامية تختلف عن عريضة ربط النزاع التي تكون سابقة على اتخاذ الادارة لقرارها الصريح او الضمني بقصد استدراج الادارة لكي تتخذ موقفا" محددًا" بشأن الطلب المقدم من صاحب الشأن.

وهذا ما اكده مجلس شورى الدولة اللبناني في قضائه بان: "العريضة الاسترحامية هي التي تقدم بعد ربط النزاع وبعد صدور قرار بالرفض الى السلطة ذاتها مصدرة هذا القرار لحملها على اعادة النظر بقرارها فلا يمكن اذن ان تقدم عريضة استرحامية قبل ربط النزاع وقبل صدور القرار بالرفض". (2)

إلا ان المشرع اللبناني لم ينص على وجوب المراجعة الادارية، وانما اجاز للموظف المعاقب التقدم بمراجعة ادارية لدى الجهة الادارية التي اصدرت قرار فرض العقوبة بشكل جوازي، اختياري، وقبل الدعوى امام القضاء وان لم يتم تقديم التظلم امام الادارة.

في حين ان المشرع الفرنسي اخذ بالتظلم الوجوبي حيث اشترط تقديم التظلم من قرار فرض العقوبة امام الجهة الادارية التي اصدرته قبل لجوئه الى القضاء وتقديم الطعن القضائي.

---

(1) ادوار عيد، مرجع سابق، ص 240 عن عبد الغني ص 437

(2) ش. ل، قرار رقم 611 تاريخ 24/10/1962، في الدعوى رقم 954، سنة 195

## المطلب الثاني: الحماية القضائية للموظف العام ( Les recours juridictionnels )

فرض المشرع اللبناني على الادارة احترام مبدأ المشروعية او مبدأ سيادة القانون، عندما تمارس انشطتها بواسطة ما تملكه من وسائل تتمثل في الاعمال القانونية التي تصدرها لإدارة هذه الانشطة وهي القرارات الادارية والعقود الادارية. وهي تخضع لرقابة قضائية للتأكد من صدورهما وفقا لمبدأ المشروعية.

وعلى هذا الاساس يجب ان يصدر القرار الإداري مستوفيا لشروطه، قائما على اركانه، حتى يمكننا عده قرارا مشروعا. اما في حال عدم استيفاء أحد شروطه او في حال فقد ركن من اركانه لحقه عيب عدم المشروعية وصار محلا للطعن امام القضاء.

ونص المشرع اللبناني على مهلة مراجعة الابطال بشهرين تبدأ من تاريخ نشر القرار المطعون فيه او من تاريخ التبليغ او التنفيذ. أما في القرارات التأديبية فمهلة المراجعة هي (30) تبدأ من تاريخ التبليغ.

وأوجب المشرع اللبناني في المادة (67) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر عام 1975 على ان: " لا يجوز لاحد من الافراد ان يقدم دعوى امام مجلس شورى الدولة الا بشكل مراجعة ضد قرار اداري صادر عن السلطة الادارية".

وبالتالي المراجعة القضائية في القضايا التأديبية امام مجلس شورى الدولة سواء اكانت صادرة عن السلطة الادارية او عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية، تكون اما مراجعة ابطال لتجاوز حد السلطة (الفقرة الاولى)، واما مراجعة نقض (الفقرة الثانية).

### الفقرة الاولى: مراجعة ابطال لتجاوز حد السلطة

اوضحت المادة (56) من نظام الموظفين اللبناني الجهاث الادارية التسلسلية التي يحق لها فرض العقوبة التأديبية، وبما ان قرار فرض العقوبة التأديبية هو قرار إداري فهو يخضع لمراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة امام مجلس شورى الدولة. حيث انه بعد ان يبلغ الموظف قرار العقوبة الصادر بحقه من قبل المرجع الاداري التسلسلي المختص، يكون له حق الطعن بقرار العقوبة المفروضة عليه لدى مجلس شورى الدولة خلال مهلة (30) يوما تبدأ من اليوم التالي لتبليغ الموظف بقرار العقوبة.

ويختص مجلس شورى الدولة اللبناني بالنظر في دعاوى الالغاء كأول وآخر درجة، ويختلف هذا الوضع عن فرنسا حيث توجد هناك المحاكم الادارية التي تمثل الدرجة الاولى، ثم المحاكم الاستئنافية التي أنشئت حديثاً كدرجة ثانية في جانب من المنازعات، او مجلس الدولة ذاته في باريس في جانب آخر منها، وفقاً للاختصاص القانوني لكل جهة منها.

وتتصب سلطة القاضي الاداري على البحث في مشروعية القرارات الادارية المطعون فيها، فإما يقضي بإبطالها إذا ثبت له عدم مشروعيتها فقط دون إجراء أي تعديل او استبدال لها، او الحكم بحقوق معينة لرافعي الدعوى، او يحكم برفض الدعوى اي رد المراجعة. واستقر الاجتهاد اللبناني على انه عند فرض العقوبة التأديبية من قبل المرجع الاداري المختص دون اقتراح إداري من قبل الرئيس المباشر من شأنه ابطال القرار لتجاوز حد السلطة، لان القرار هنا يعد معيباً بعبء الشكل. (1)

ونذكر على سبيل المثال القرار رقم 2022/470 الصادر عن مجلس شورى الدولة حيث جاء فيه الى ان القرار رقم 75 الصادر عن رئيس الجامعة اللبنانية بتاريخ 2021/3/2 والمتعلق بإحالة موظفتين على الهيئة العليا للتأديب، لم يتم إبلاغه من وزير التربية والتعليم العالي وفقاً لاحكام الفقرة 3 من المادة 10 من المرسوم الاشتراعي رقم 122 تاريخ 1977/6/30، وهذا التبليغ يعتبر من الأصول الجوهرية التي لا بد من اتباعها. لذلك قضى المجلس بان قرار الإحالة المذكور أعلاه مخالف للأصول الجوهرية المفروضة قانوناً، وهو مشوب بعبء تجاوز حد السلطة، فيكون بالتالي القرار المطعون فيه بامتناع الهيئة العليا للتأديب عن النظر في القضيتين لحين تصحيح هذا العيب واقعا في موقعه القانوني السليم. (2)

---

(1) يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، 2004، ص 475.

(2) ش. ل.، قرار رقم 2022/470، تاريخ 2022/5/12، الجامعة اللبنانية/الدولة-الهيئة العليا للتأديب، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.

وبالتالي، ان الاعمال المادية والتعليمات الداخلية والتوجيهات والنصائح والاورام لا تصلح ان تكون موضوعاً للطعن القضائي. (1)

ونصت المادة (106) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني على ان: " لا يقبل طلب الابطال لتجاوز حد السلطة إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة في إبطال القرار المطعون فيه".

كما قضى الاجتهاد اللبناني على ان القرار الذي يمكن الطعن به هو القرار النهائي النافذ والصار. مما يعني انه لا يجوز الطعن بقرار الاحالة على المجلس التأديبي لتجاوز حد السلطة لأنه يعتبر عملاً تمهيدياً وليس عملاً إدارياً نافذاً يلحق ضرراً.

والعقوبات التي تفرض على الموظفين من قبل رؤسائهم هي مقيدة بحدود القوانين والانظمة المتعلقة بها. ويمكن الطعن بها أسوة بسائر القرارات الادارية لدى مجلس شورى لعلة تجاوز حدود السلطة.

- اما لعدم مراعاة الاصول الشكلية.

- اما لعدم إطلاع الموظف على ملفه الشخصي وأوراق التحقيق.

- اما لمخالفة القانون بفرض عقوبة لسبب غير صحيح.

- اما لتسخير السلطة بفرض عقوبة لقصد لا يتفق مع روح القانون

ونذكر على سبيل المثال القرار رقم 2020/11 تاريخ 2020/10/12 الصادر عن مجلس شورى الدول اللبناني حيث تبين للمجلس من خلال الكتب التي ارسلها المستدعي الى المستدعي ضدها انها تتخطى اصول التخاطب العادي واللائق المفروض على الدبلوماسي التحلي به تجاه رؤسائه، وخرجت في بعضها عن الموضوع، وتطرق بها المستدعي الى امور شخصية تتعلق بالامين العام. وبصرف النظر عن صحة مضمون الكتب المرسلة، فان الاسلوب المتبع يخرج بالتأكيد عن اسلوب اللياقة المألوف الذي يجب التمتع به من قبل المستدعي.

لذا، فان العقوبة المفروضة على المستدعي وهي عقوبة التأنيب اتت متناسبة مع ما ارتكبه المستدعي من خطأ مسلكي، وهي لا تشكل خطأ ساطعا في التقدير خاصة وانه تم لفت نظر المستدعي الى وجوب

---

(1) محمد علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القانون الاداري، ص201.

التقيد باصول التخابط الاداري، واعطي حق الدفاع وفقا للاصول قبل فرضها من قبل الامين العام. وان القرار التأديبي المطعون فيه يكون والحالة ما تقدم واقعا في موقعه القانوني السليم، والمراجعة مردودة برمتها على هذا الاساس.<sup>(1)</sup>

وكذلك في فرنسا، يقضي القانون الفرنسي بصلاحيه المحاكم الادارية في هذا المجال الا فيما يتعلق بالموظفين المعينين بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، فهؤلاء يختص مجلس شوري الدولة وحده بالنظر في الطعون المقدمة منهم

### الفقرة الثانية: نقض القرارات الصادرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية

ان العقوبات الصادرة عن هيئات التأديب (كهيئة التفتيش المركزي او الهيئة العليا للتأديب) يمكن الطعن بها عن طريق النقض (Recours en cassation) لأنها قرارات قضائية صادرة عن هيئات إدارية ذات طابع قضائي.

وعملا بأحكام قانون انشاء التفتيش المركزي، ان صلاحية التأديب تتوزع على ثلاث جهات هي: المفتشون، والمفتشون العموميون، وهيئة التفتيش المركزي. ووضع القانون أكثر من طريق لمراجعة الطعن بالقرارات التأديبية الصادرة عن الهيئة، وهذه المراجعات هي: الاعتراض، اعادة النظر، النقض

وبالتالي، تعد مراجعة النقض من الضمانات الممنوحة للموظف العام بعد فرض العقوبة التأديبية عليه، ويشترط لقبول النقض (التمييز) ان يكون الحكم الصادر عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية صادرا بالدرجة الاخيرة. وهذا ما أكدته المادة (117) من نظام مجلس شوري الدولة اللبناني المنفذ بالمرسوم رقم 1975/10434 حيث نصت على انه: " يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية وان لم ينص القانون على ذلك".

---

(1) ش. ل، قرار رقم 2020/11، تاريخ 2020/10/12، و.ج. الدولة-وزارة الخارجية والمغتربين، مركز الدراسات والابحاث في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.

## -الاعتراض

ان قانون التفتيش المركزي في لبنان، اعطى الحق للمفتش العام فرض العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين (العقوبتين الاولى والثانية من الدرجة الاولى المنصوص عليها في المادة (55) من نظام الموظفين اللبناني مع مراعاة المادة (56) البند (6) من نظام الموظفين اللبناني للموظفين من الفئة الثانية فما دون في حال صدور المخالفات التأديبية المشهودة او في حالات عرقلة اعمال التفتيش، وفق الصلاحيات الممنوحة للمدير العام.

واعطى القانون المفتش الحق ايضا في فرض احدى العقوبتين الاولى والثانية من الدرجة الاولى على الموظف المخالف ضمن نطاق الصلاحيات الممنوحة للمديرين ورؤساء المصالح.

وعليه يحق للموظف العام الذي تفرض عليه عقوبة تأديبية من قبل المفتش العام او المفتش الاعتراض على قرار فرض العقوبة لدى هيئة التفتيش المركزي، خلال (5) خمسة ايام من تاريخ تبليغ الموظف المعاقب بالعقوبة لدى هيئة التفتيش المركزي، وتقوم الهيئة بدراسة الاعتراض، وتصدر قرارها وفق الاعتراض المقدم، وإذا ما وجدت الاعتراض في غير محله تقوم بتشديد العقوبة.

## -إعادة النظر بقرارات التفتيش المركزي

يعد الطريق الثاني من طرق مراجعة القرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي، حيث يمكن للموظف المعاقب من قبل الهيئة ان يطلب إعادة النظر بقرار العقوبة مباشرة امام الهيئة، او يقدم الطعن بقرار العقوبة لدى مجلس شورى الدولة، وذلك خلال مهلة (30) يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار العقوبة، وذلك إذا كانت قرارات الهيئة مشوبة بخطأ مادي، او اهمال احدى الوقائع، او إذا ما ظهرت ادلة جديدة تؤدي الى تغيير في الوقائع التي بني عليها.

## -الطعن بقرارات الهيئة العليا للتأديب

عملا بالمادة (112) من نظام مجلس شورى الدولة، ان صلاحيات مجلس شورى الدولة تقتصر عند تقديم مراجعة النقض على مراقبة مبدأ المشروعية دون ان يكون له الحق في مراقبة مدى ملائمة العقوبة المفروضة مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف.

ويترتب على نقض القرار من قبل المجلس اعادة النزاع الى الهيئة التي اصدرته: "ولقاضي الاساس ان يستعيد كامل صلاحياته للحكم مجددا في القضية المعادة اليه بعد نقض حكمه الاساس من قبل المجلس وهو ليس مقيدا" مطلقا" بمنطوق هذا الاخير". (1)

اما بالنسبة للإجراءات، على الادارة ان تنظم ملفا" بالقضية بعد صدور قرار الاحالة على الهيئة العليا للتأديب، وان تودعه لدى مفوض الحكومة وله مهلة شهر لتسليم الملف الى رئيس المحكمة. ويجب ان يتضمن الملف مطالعة مفوض الحكومة يضمنها كافة وسائل الاثبات للمخالفة التأديبية، والاقتراحات التي يراها، اضافة الى حضور جميع اعضاء الهيئة وحضور مفوض الحكومة.

وتعقد المحكمة جلساتها بصورة سرية، وبعدها يتم تبليغ الموظف من اجل حضوره ومنحه فرصة للاطلاع على الملف، واستنساخ ما يراه مناسبا" لإعداد دفاعه بنفسه، او بواسطة محام، او موظف من رتبته مع ضرورة حضور الموظف، ويحكم المجلس بالقضية استنادا الى التحقيق المحال للهيئة العليا للتأديب من قبل الادارة او من قبل هيئة التفتيش. ويدلي مفوض الحكومة في ختام المحاكمة بمطالعته النهائية متضمنة متطلباته ومقترحاته.

وتجتمع الهيئة لدراسة المحضر وتصدر قرارها خلال مدة (15) يوما"، على ان يكون قرارها معللا"، ويبلغ نسخة عن القرار الى الموظف بواسطة ادارته.

ومن الضمانات التي منحها القانون للموظف المتهم حق تنحية رئيس او أحد اعضاء المجلس او مفوض الحكومة في حال وجود ما يوجب التنحي.

### -نقض قرارات هيئة التفتيش المركزي

بموجب قانون انشاء هيئة التفتيش المركزي، يحق للموظف الذي تفرض عليه عقوبة تأديبية من الهيئة بتقديم طلب الى مجلس شورى الدولة يطالبهم به بنقض قرار فرض العقوبة عليه.

ويشترط عند تقديم طلب النقض ان يكون سبب النقض، مستندا الى عدم الصلاحية او مخالفة الأصول

---

(1) يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص533.

الاجرائية من قبل هيئة التفتيش المركزي، ويستثنى منها ما يتعلق بالمهل او مخالفة القانون، على ان يقدم طلب النقض الى المجلس في (30) يوما" من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة عليه. وفي حالة نقض القرار من قبل مجلس شورى الدولة يتم اعادة القضية الى الهيئة لتنظر مرة اخرى بالموضوع بالاستناد الى قرار المجلس وتصدر قرارها على هذا الاساس، ويكون قرارها في هذه الحالة نهائيا وباتا غير قابل للطعن استنادا الى المادة (19) البند (4) من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/115.

وجاء في القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة رقم 2012/565 تاريخ 2012/6/19 بان عدم مراعاة هيئة التفتيش المركزي قرارا صادرا عن مجلس شورى الدولة يؤدي الى قبول الطعن بقرار التفتيش المركزي وبطلانه<sup>(1)</sup>.

---

(1) ش. ل.، قرار رقم 2012/565، تاريخ 2012/6/19، الدولة-هيئة التفتيش المركزي-وزارة الخارجية والمغتربين/ابراهيم، مجلة العدل، سنة 2013، ص 177/178.

## الخاتمة

تناولت هذه الدراسة الحماية القانونية للموظف العام على ضوء أحكام نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العامة، استعرضنا خلال هذه الدراسة لحقوق الموظف العام وواجباته، وبيناً أوجه التناقض او التعارض بين أحكام نظام الموظفين والنصوص الدستورية. كما سلطنا الضوء على المسؤولية المدنية والجزائية والتأديبية للموظف العام والضمانات القانونية المقررة لحمايته عند ترتيبها. وخلصنا الى الاستنتاجات التالية:

**أولاً:** ان المبادئ العامة التي يضعها الدستور اللبناني يفترض ان يستلهمها المشرع في سن القوانين، كحرية التعبير عن الرأي التي ينص عليها الدستور تشكل مبدأ عاماً، وكل عمل او تصرف او تشريع يتعارض معها يخالف روح الدستور.

الا اننا نجد في بعض أحكام نظام الموظفين اللبناني كحق الموظف العام في تولي الوظيفة العامة وحقه في الراتب العادل، وحقه في التعبير عن رأيه بالإضراب او بالانتساب الى النقابات او المنظمات المهنية، التي يمكن ان يتمتع بها الموظفون اثناء سير حياتهم المهنية ولا يجوز حرمانهم منها بسبب علاقتهم الوظيفية بالدولة، اسوة بسائر المواطنين، تعرضت للإهمال او للانتهاك من قبل المشرع.

**ثانياً:** نص المشرع اللبناني في نظام الموظفين اللبناني وفي بعض النصوص التشريعية كقانون انشاء المجلس التأديبي (الهيئة العليا للتأديب)، وقانون إنشاء التفتيش المركزي، على الإجراءات والأصول الواجب اتباعها لحماية الموظف العام عند ترتيب المسؤولية المدنية او الجزائية او التأديبية.

في المسؤولية المدنية للموظف العام: نجد ان المشرع اللبناني قد وصل الى اقصى الحدود في تحصين الموظف ضد اي مساءلة عن اي خطأ يرتكبه اثناء الوظيفة او بمناسبتها او بسببها. فاعتبر ان الدولة مسؤولة عن الخطأ الجسيم الذي يرتكبه الموظف في حال تبين انه لم يكن من السهل على الموظف تلافيه. وبالتالي يكون المشرع قد ذهب الى أبعد الحدود لحماية الموظف العام عند ترتيب المسؤولية المدنية.

- اما في المسؤولية الجزائية للموظف العام: نلاحظ ان المشرع اللبناني أقر للموظف العام الحق بالحصانة الادارية عند ترتيب المسؤولية الجزائية إذا كان الجرم ناشئ عن الوظيفة، وبالتالي على النيابة العامة طلب الاذن من الادارة بملاحقة الموظف المتهم، ولا تحرك الدعوى العامة بواسطة الادعاء الشخصي. الا ان القانون رقم 328 تاريخ 2 آب 2001 (تعديل بعض مواد قانون اصول المحاكمات الجزائية)، عطل هذه الحصانة الإدارية الممنوحة للموظف وجعله عرضة لاستدعائه الى المخافر وقصور العدل عند قيام أي شخص بالادعاء عليه بحجة تضرره من قرار اتخذه الموظف. مما يشكل انتقاصاً من الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف العام عند ترتيب المسؤولية الجزائية.

- اما في المسؤولية التأديبية للموظف العام: نلاحظ ان المشرع في مرحلة الملاحقة التأديبية: لم ينص بصورة واضحة وصريحة على الاخطاء المسلكية، وانما اكتفى بتعداد العقوبات التأديبية والسلطة الصالحة لفرضها، ما يعني ان السلطة الادارية التسلسلية لها حق تقدير الخطأ المسلكي، وتقدير نوع العقوبة التي تفرض على الموظف وملاءمة تلك العقوبة للمخالفة الادارية، وهي تمارس في هذا المجال سلطة تقديرية واسعة، ولا تخضع الادارة لرقابة القضاء الا إذا كان هنالك خطأ ساطع في التقدير، وهذا الامر من شأنه ان ينال من سمعة الموظف العام وكرامته ومركزه الوظيفي.

اما في مرحلة صدور القرار التأديبي: نجد ان المشرع اللبناني لم ينص على القواعد الجوهرية للتحقيق الاداري بشكل واضح وصريح، كما ان مبدأ الحياد غير متوفر في التحقيق التي تجريه السلطة الادارية التسلسلية، اضافة الى ان الادارة غير ملزمة بتعليل قراراتها التأديبية. ما يشكل انتقاصاً من الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف العام عند توقيع الجزاء.

لذلك، ارتأينا تقديم بعض المقترحات لحماية حقوق الموظف العام وتفعيلها وأهمها:

- اعادة النظر ببعض مواد نظام الموظفين التي ترعى واجبات الموظف العام والمنصوص عليها في المادة (14) والمادة (15) من نظام الموظفين اللبناني، كالتبعية الرئاسية المطلقة، والاعمال المحظرة على الموظف العام. كحظر الاضراب، وحظر الانضمام الى النقابات . مع الاشارة الى ان حظر الاضراب وان لم يتم تعديله نصاً الا انه قد تم تعديله فعلاً، وما الاضرابات التي نشهدها مؤخراً للمطالبة بزيادة الاجور الا دليل واضح على ذلك. اما حظر الانضمام الى النقابات، نرى ان التشريع اللبناني خطى خطوة

بالسماح بإنشاء رابطة خريجي معهد الادارة التي تدافع عن حقوق الموظفين المنتسبين اليها، على أمل ان يتم استكمالها.

-نقترح وضع تعريف واحد ومحدد للمخالفة التأديبية، وتصنيف المخالفات المسلكية ضمن فئات تكون كل منها خاضعة لعقوبات تتناسب مع مدى خطورتها، ووضع تعريف للعقوبة التأديبية، كما نتمنى من المشرع اللبناني ان يفرض طريق المراجعة الادارية وجوباً "إلزامياً" غير اختياري عند فرض العقوبة التأديبية قبل التوجه للقضاء.

وأخيراً نشير الى ان الإدارة في كثير من الأحيان قد تلجأ الى التهرب من العقاب التأديبي عن طريق اتخاذ بعض الإجراءات مما تملكه قانوناً من سلطة، تكون أحياناً مؤلمة بحق الموظف كوضع الموظف العام في الاستيداع او نقله بطريقة مبنية على اعتبارات شخصية او سياسية، ولا يحق للموظف الطعن في هذه القرارات باعتبار ان هذه القرارات الإدارية مستمدة من صالح الخدمة، في حين انها تخفي عقوبة تأديبية مقنعة. فأين الحماية القانونية للموظف العام في هذا المجال؟

## لائحة للمراجع بالعربية

### 1- المؤلفات

- (أيوب علي مرهج)، النظام التأديبي العام، المنشورات الحقوقية، طبعة أولى، صادر، بيروت، 2001.
- (المجنوب محمد)، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2017.
- (الخوري يوسف سعد الله)، القانون الإداري، ج2، بيروت، صادر، 2003.
- (العتوم منصور إبراهيم)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، عمان، دارا الثقافة للنشر والتوزيع، عام 1981.
- (الخوري يوسف سعد الله)، مجموعة القانون الإداري: الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الثاني، المدخل العام، واجباته ومسؤوليته، نهاية خدمته، بيروت، صادر، 2004.
- (الخوري يوسف سعد الله)، مجموعة القانون الإداري، الجزء الخامس، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الأول، الموظف العام: اختياره، تعيينه، أوضاعه، صادر، بيروت، 2004.
- (الخوري يوسف سعد الله) المرافق العامة وحقوق الانسان، صادر، بيروت، 1999.
- (الربيعي احمد محمد)، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، القاهرة، مصر، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، سنة 2011.
- (النعيمي تغريد محمد قدوري)، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- (الملط محمد جودت)، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، بيروت، 1967.
- (الطماوي محمد سليمان)، القضاء الإداري-الجريمة التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.
- (باينه عبد القادر)، الموظفون العمومية في المغرب، الدار البيضاء، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 2002.
- (حبيش فوزي)، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
- (سعيان احمد سليم)، قانون الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017.

- (عوابدي عمار)، كتاب القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 3، دار العلوم والنشر والتوزيع، 2015.

- (عبد الفتاح حسن)، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1964.

- (عيد أدوار)، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مطبعة البيان، بيروت، لبنان، 1975.

- (عبد الله عبد الغني بسيوني)، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1999.

- (فرحات فوزت)، القانون الإداري العام، الجزء الأول والثاني، الطبعة الثالثة، بيروت، 2017.

- (قطيش عبد اللطيف)، نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً، قراءة نقدية، منشورات الحلبي، بيروت، 2013.

- (نخلة موريس)، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الأول والثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004.

- (نخلة موريس)، مسؤولية السلطة العامة، دار المنشورات، مطبعة صادر، 1983.

- (يكن زهدي)، القانون الإداري، المكتبة القصرية، صيدا وبيروت.

## 2- الدراسات والمقالات

- اسماعيل عصام نعمة، محاضرات في مقرر: "الوظيفة العامة"، الجامعة اللبنانية، عام 2015-2016.

- الدولية للمعلومات، "الراتب والتعويضات في القطاع العام، سلسلة وقائع حول لبنان"، الدولية للمعلومات، بيروت، 2001.

- حبيش فوزي "تصنيف الوظائف العامة وتحديد رواتبها: ندوة الإصلاح الإداري والانماء، بيروت في

11-18 نيسان 1970"، مجلس الخدمة المدنية، مركز الدراسات الإقليمية والدولية، بيروت، 1970.

- غندور ضاهر، " نظام الوظيفة العامة وعقد العمل في القانون الخاص من التمايز الى التجانس"، مجلة القضاء الإداري، العدد 16، 2005.

--مبارك عصام، محاضرات في القانون الإداري الخاص، سنة ثالثة حقوق وعلوم سياسية، الجامعة اللبنانية، سنة 2003.

### 3- الأطروحات والرسائل

- الحديثي ايناس صابر حبيب ، "ضمانات الموظف العام الادارية والقضائية (دراسة مقارنة)"، اشراف الدكتور ملحم نجم، رسالة دبلوم في القانون العام، جامعة الحكمة، بيروت، 2020.
- النعيمات أسامة ، "التأديب في الوظيفة العامة"/رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون الإداري، الجامعة اللبنانية/2003.
- الحاج ميرنا، "نظام الحوافز في مجال الوظيفة العامة في لبنان"، رسالة لنيل شهادة دبلوم في العلوم السياسية،كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية، الجامعة اللبنانية، بيروت، 2009.
- الحج خديجة محمد فاروق، "الموظف العام ما بين الالتزام الوظيفي وممارسة الحريات العامة (الحرية النقابية والحق في الاضراب) (دراسة مقارنة بين لبنان وفرنسا)"، رسالة دبلوم في القانون العام، جامعة بيروت العربية، بيروت، 2019.
- النعيمي تغريد محمد قدوري، "مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العام، (دراسة مقارنة)، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه اللبنانية في الحقوق، الجامعة اللبنانية، بيروت، لبنان، 2012.
- توما ساندار، "مسؤولية الموظف العام الشخصية والمسلكية، اشراف الدكتور عبد العود، رسالة دبلوم في القانون العام، جامعة الحكمة، بيروت، 2018.
- حداد غريس يوسف، "مبدأ حق الدفاع في تأديب الموظف العام"، اشراف الدكتور عصام مبارك، رسالة دبلوم في القانون العام، جامعة الحكمة، بيروت، 2016.
- داغر روان خليل ، "منازعات الوظيفة العامة في مرحلة انقضاء الرابطة الوظيفية"، رسالة الماجستير في القانون العام، جامعة اللبنانية، بيروت، لبنان، 2019.
- طليس محمد صالح، "حقوق الانسان وحياته الاساسية أليات الحماية الدولية والاقليمية والوطنية"، اطروحة دكتوراه في القانون العام، الجامعة اللبنانية، بيروت، لبنان، 2006.
- عبد الحي عمر، رسالة دكتوراه، مونبلييه، 1971، ص34، بعنوان:

-يوسف جو، "الوظيفة العامة من حيث الحقوق والواجبات والاجراءات التأديبية"، اشراف الدكتور عصام مبارك، رسالة دبلوم دراسات عليا في القانون العام، بيروت، لبنان، 2009.

#### 4- الاحكام والقرارات القضائية

- ش. ل.، قرار رقم 266 تاريخ 1960/10/27، م. إ، 1960.
- ش. ل.، القرار رقم 136، تاريخ 1965/1/23، خليل نصولي/بلدية بيروت، م. إ، 1965.
- مجلس التأديبي العام، قرار صادر عام 1973، منشور في ملحق الجريدة الرسمية، العدد 73، سنة 1974.
- ش. ل.، قرار رقم 611 تاريخ 1962/10/24، في الدعوى رقم 954، سنة 1985.
- الهيئة الاتهامية في الشمال، قرار تاريخ 1980/6/12، العدل 1986، عدد 4.
- ش. ل.، قرار رقم 692، تاريخ 1989/6/25، الشركة اللبنانية التجارية والتموين/الدولة، م. ق. أ، بيروت، لبنان، 1999.
- ش. ل.، قرار تاريخ 1995/10/18، عيدو/الدولة، م. ق. إ، العدد العاشر، المجلد الأول، 1997.
- ش. ل.، قرار رقم 495، تاريخ 1997/4/22، ليلي حبيب كامل/الدولة-وزارة التربية الوطنية، م. ق. إ، العدد 12، 1998، مجلد 2.
- ش. ل.، قرار رقم 17 تاريخ 1997/10/9، حداد /الدولة، م. ق. أ.، بيروت، لبنان.
- ش. ل.، قرار رقم 91، تاريخ 92/2/26، قبع/الدواة، م. ف. إ.، 1992-1993.
- ش. ل.، قرار رقم 291 تاريخ 1998/2/17، جوزيف ايوب/الدولة، م. ق. إ، 1999.
- ش. ل.، قرار رقم 634 تاريخ 1998/6/11، عبد ابراهيم خليل/الدولة، م. ق. إ.، 1999.
- ش. ل.، 18 آذار 1999، م. ق. إ، العدد 14، 2003.

- ش. ل.، رقم 277 تاريخ 2000/4/11، ميلاد رزق/الدولة، م. ق. إ، بيروت، لبنان، 2003.
- ش. ل.، القرار رقم 108، تاريخ 2002/11/25، شفيق فؤاد أرسلان/الدولة-هيئة التفتيش المركزي، م. ق. إ، العدد 19، مجلد 1.
- ش. ل.، تاريخ 2002/11/7، سمية خياط ورفيقتها/الدولة، م. ق. أ، العدد 23، 2007، المجلد الاول.
- ش. ل.، قرار رقم 241، تاريخ 2005/1/25، محمد إبراهيم عطوي/الدولة-وزارة الداخلية، م. ق. إ، العدد 2006، 18، مجلد 2.
- ش. ل.، 2009/12/10، الحجار، م. ق. إ.، العدد 14، 2003، م 1.
- ش. ل.، قرار رقم 2012/565، تاريخ 2012/6/19، الدولة-هيئة التفتيش المركزي-وزارة الخارجية والمغتربين/إبراهيم، مجلة العدل، سنة 2013، ص 177/178.
- ش. ل. قرار رقم 2020/282، تاريخ 2020/1/26، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.
- ش. ل. قرار رقم 2020/11، تاريخ 2020/10/12، و.ج/الدولة - وزارة الخارجية والمغتربين، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.
- ش. ل. قرار رقم 2021/138، تاريخ 2021/12/7، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.
- ش. ل. قرار رقم 2022/237، تاريخ 2022/2/8، المهندس أ.ع/مؤسسة كهرياء لبنان، مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية، الجامعة اللبنانية.

## 5-التقارير

- التقرير الحادي عشر لرئيس هيئة التفتيش المركزي عن اعمال التفتيش 1973-1974، منشور في الجريدة الرسمية محلق عدد 25 بيروت لبنان، تاريخ 2006/7/14.
- تقرير الهيئة العليا للتأديب في لبنان عن العام 2000.

## 6-القوانين

- المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 (نظام الموظفين اللبناني) ، الجريدة الرسمية، العدد 27 ،تاريخ 1959/06/16.

-المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12 (تنظيم الادارات العامة) ، الجريدة الرسمية، العدد268، تاريخ 1959/12/28 .

- المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/12/06 (إنشاء مجلس الخدمة المدنية).

-المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12 (إنشاء التفتيش المركزي) منشور في الجريدة الرسمية العدد 29، تاريخ النشر 1959/6/20.

-المرسوم 2460 تاريخ 1959/11/9 (تنظيم التفتيش المركزي)، منشور في الجريدة الرسمية، العدد61، تاريخ النشر 1959/11/25،ص1736-1741.

- المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/12/06(النتظيم الاداري)، منشور في الجريدة الرسمية العدد29 تاريخ النشر 1959/6/20،ص599-609.

-القانون المنفذ بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 175/6/14 (نظام مجلس شورى الدولة) .

-المرسوم الاشتراعي رقم 7236 لسنة 1967 (نظام الهيئة العليا للتأديب)

- قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.

-قانون العمل اللبناني الصادر في 23 أيلول 1946.

## 7-الدوريات

- سعد انطون،" أثر الحكم الجزائي على الدعوى الادارية"، مجلة القانون العام، العدد1، سنة 2014.

-غندور ضاهر، " نظام الوظيفة العامة وعقد العمل في القانون الخاص من التمايز الى التجانس"، مجلة القضاء الإداري، العدد 16، 2005.

-مجلس الخدمة المدنية/آراء واجتهادات حول الوظيفة العامة في لبنان/المجلد الاول2010-2011-  
2012/مجلس الخدمة المدنية/بيروت/2012.

#### 8-المواقع الالكترونية نذكر منها

- العلية جان، "مقاومة مخالفة القوانين بالتعبير عن الرأي موجب وطني وأخلاقي ووظيفي"، رأي، تاريخ  
2002/3/11.

-شوشه احمد/ " قانون فصل الموظفين في مصر: قاتل للأمان الوظيفي ام ضمان للمصلحة العامة"،  
بي بي سي-القاهرة،12نوفمبر تشرين الثاني2020.

- الشوابكة فيصل عبد الحافظ ، "حماية حقوق الموظف العام، في القضاء الاردني"، المجلد 45،  
العدد4 ملحق3، 2018-PB.1-298-11-14587 .

## مراجع بالاجنبية

### 1-الكتب

- PLANTY (A.), Traité pratique de la fonction publique, t.1, 3ème édition, LGDJ, Paris, 1971.
- CHAPUS (R.), Droit administratif general, 8ème edu.t.2, Montchrestien-DELTA, Paris, 1995.

### 2-القوانين

- Loi 19 avril 1946, les fonctions publics, I et II-c.
- code de la fonction publique, 2ème partie, fonction publique de l'état, n 84-16 du 11 janvier 1984, Dalloz, 2021.

### 3-الاحكام والقرارات القضائية

- C.E., 9 mars 1923, Hardouin , p239.
- C.E., 2 Âout 1928, Lorillo .
- C.E., 22 septembre 1937, Mme Minaire , p843.
- C.E., Mai 1944, Trompier-gravier , 1944 ,GAJA, p133.
- C.E., 20 decembre 1946, colonie de Madagascar, Dalloz, 1947, p464.
- C.E., 3 mars 1950, Dlle Jamet, p316.
- C.E., 18 decembre 1953, Sieurs Fresnais , p568.
- C.E., 18 mai 1954, Barel, p308, rapport « Le Tourneur ».
- C.E, 11 juillet 1975, Sieurs Gabrielle, Yarmola et Bona.
- C.E., 8 novembre 1985, Rudent , p316
- C. Durant: les rapports entre les juridictions adm. Et judiciaire these ,no 48, p52. (CE.15 fev.1952, Commune de la seyne sur mer, Rec, p113).
- Recueil Lebon, Recueil des decisions de conseil d'etat, Tribunal sdministratif d'Amiens 7 avril 1987-Lebon 31decembre 1988.
- J. D. Reynaud, Les Syndicats en France Collin, Paris, 1966, p7.

- T.Confl., Mai 1877 , Laumonier – Carriol, Lebon, 437, concl. La ferriere.  
C.E.,14 avril 1961,Min Reconstruction et logement C/Ste Sud-aviation,RD  
Publ., 1961.655, concl. heurmann.  
-C.C, 18/9/1986, p141.

#### 4-الدراسات والمقالات

-Pauthe Nicolas, Les récentes évolutions de la protection fonctionnelle du  
fonctionnaire, dans Revue FRANCAISE D'ADMINISTRATIONPUBLIQUE,  
2018/2, (N166), p.371 à386.

[www.Cairn.info/revue-f-d-administration-publique-2018-2-page-371](http://www.Cairn.info/revue-f-d-administration-publique-2018-2-page-371) .htm.

-Francois de la Michellerie, La faute disciplinaire de l'agent public dans  
l'ombre de la matière penale,1<sup>re</sup> parution 11 mars 2022, Modifié7 avril 2023.  
[www.village-justice.com/articles/fautes.disciplinaire-agent-public-dans-ombre-matière-penale,41947.html](http://www.village-justice.com/articles/fautes.disciplinaire-agent-public-dans-ombre-matière-penale,41947.html).

## الفهرس

1.....	مقدمة
9.....	القسم الاول: الحماية القانونية للموظف العام: من حيث الحقوق والواجبات
10.....	المبحث الاول: حقوق الموظف العام وواجباته في نظام الموظفين اللبناني
10.....	المطلب الاول: حقوق الموظف العام المالية وذات المفاعيل المالية
10.....	الفقرة الاولى: حقوق الموظف العام المالية
16.....	الفقرة الثانية: حقوق الموظف العام ذات المفاعيل المالية
24.....	المطلب الثاني: واجبات الموظف العام الإيجابية والسلبية
24.....	الفقرة الاولى: واجبات الموظف العام الايجابية
29.....	الفقرة الثانية: واجبات الموظف العام السلبية او الاعمال المحظرة عليه
33.....	المبحث الثاني: الحقوق الدستورية للموظف العام
34.....	المطلب الاول: حق الموظف العام بالمساواة أمام القانون
35.....	الفقرة الاولى: حق الموظف العام بالمساواة في تولي الوظيفة العامة
36.....	الفقرة الثانية: حق الموظف العام بالمساواة في الراتب العادل
39.....	المطلب الثاني: حق الموظف العام بالتعبير عن رأيه والانتساب الى المنظمات والنقابات المهنية
40.....	الفقرة الاولى: حق الموظف العام بالتعبير عن رأيه
42.....	الفقرة الثانية: حق الموظف العام بالانتساب الى المنظمات والنقابات المهنية
44.....	القسم الثاني: الحماية القانونية للموظف العام: من حيث المسؤولية
45.....	المبحث الاول: مسؤولية الموظف العام تجاه الغير
45.....	المطلب الثاني: المسؤولية الجزائية للموظف العام
46.....	الفقرة الاولى: المادة (61) من نظام الموظفين اللبناني
48.....	الفقرة الثانية: الحصانة الإدارية للموظف العام
51.....	المطلب الاول: المسؤولية المدنية للموظف العام
52.....	الفقرة الاولى: المادة (62) من نظام الموظفين اللبناني
53.....	الفقرة الثانية: مبدأ الجمع بين خطأ الإدارة وخطأ الموظف العام

56.....	المبحث الثاني: مسؤولية الموظف العام تجاه الإدارة (المسؤولية التأديبية)
57.....	المطلب الأول: الحماية الإدارية للموظف العام في مجال التأديب
57.....	الفقرة الأولى: في مرحلة الملاحقة التأديبية
69.....	الفقرة الثانية: في مرحلة صدور القرار التأديبي
81.....	المطلب الثاني: الحماية القضائية للموظف العام في مجال التأديب
81.....	الفقرة الأولى: مراجعة ابطال لتجاوز حد السلطة
84.....	الفقرة الثانية: نقض القرارات الصادرة على الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية
88.....	الخاتمة: