الجمهوريـــة اللبنانيـــة
رئاســـة مجلس الوزراء
الهيئة العليا للتأديب

دولـــة رئيـــس مجلـــس الـــوزراء .

ص/٦٧

١٠ تشرين الأول ٢٠٠٠

الموضوع : التقرير الخاص بأعمال الهيئة العليا للتأديب خلال الفترة ما بين ١٩٩٨/٧/١ و ٢٠٠٠/٦/٣٠ .

المرجـــع: المادة ٩ من المرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ (نظام الهيئة العليا للتأديب) .

إشارة الى الموضوع و المرجع المبينين أعلاه ، أتشرف بأن أرفع الى دولتكم التقريـــر الخـــاص بأعمـــال الهيئة العليا للتأديب عن الفترة الواقعـــة ما بين ١٩٩٨/٧/١ و ٢٠٠٠/٦/٣٠ .

و مرد شمول هذا التقرير الفترة المذكورة يعود الى الأسباب الآتيـــة :

١ – ان التقرير الأخير تناول الفترة الواقعة ما بـــين ١٩٩٦/١/١ و ١٩٩٨/٦/٣٠ بسبب انتهاء خدمة الرئيس السابق للهيئة اعتباراً من ١٩٩٨/٧/١ لبلوغ السن القانونية .

٢ – ان تعيين رئيس جديد للهيئة قـــد تمّ بموجـــب المرســـوم رقـــم ٢٣ تـــاريخ ١٩٩٨/١٢/٢٨ ، و لم يكن من المستحسن وضع تقرير بأعمال الهيئة عن فترة زمنية تبلغ ستة أشهر .

٣ – ان النصف الأول من العام الحالي كان غنياً بالمستجدات و بخاصة لجهة تعديل قانون إنشاء الهيئة العليا للتأديب و أصول المحاكمة أمامها ، و بالقضايا المثارة و التي لم تشكل كلـــها عنصراً مساعداً للهيئة في عملها . فارتؤي تأجيل وضع التقرير الخاص بأعمال الهيئة بحيث يشمل الستة أشهـــر الأولى من السنة الحالية . و هكذا بات التقرير الموضوع يتناول عمل الهيئة خـــلال ســـنتين عوضاً عن سنة واحدة .

و هذا التقرير يتضمّـــن ، بالاضافة الى نشاط الهيئة ، بعض الملاحظات والمقترحات التي نأمل ان تلقى الاهتمام الذي تستحق ، مما يساعد الهيئة في الاضطلاع بمهامـــها ومسؤوليتهـــا وينعكس ايجاباً على الادارة .

رئيـــس الهيئـــة العليـــا للتأديـــب

ميشـــال تابـــت

DEVA/00/7

يتضمّـــن هذا التقرير أربعـــة أقسام هـــــي :

أولاً : إنشاء الهيئة العليا للتأديب و خصائصها .

ثانياً : سلطة الهيئـــة العليا للتأديب .

ثالثا : الملاحقة التأديبية أمام الهيئة العليا للتأديب .

رابعاً : خلاصـــــــة .

أولاً : انشـــاء الهيئة العليا للتأديب و خصائصها :

لحظت أنظمة الموظفين المتعاقبة منذ عام ١٩٢١ مجلساً تأديبياً واحداً أو أكثر لمحاكمة الموظفين المخالفين . و قد اختلفت صلاحيات كل منها تبعاً لكل نظام . و يمكن في هـــذا الاطـــار التميـــز بيـــن ثـــلاث مراحـــل :

– المرحلة الاولى التي بدأت عام ١٩٢١ و انتهت في العام ١٩٥٣ . و هي كـــانت تتمـــيز بميزتين أساسيتين : وحدة المجلس المنشأ بموجب النظام و عدم تمتّعه بصلاحية انزال عقوبات مسلكيـــة اذ لم يعـــط المجلس سلطة اتخاذ قرارات نافذة و نهائية بل آراء غير ملزمة يحيلها الى السلطة التأديبيـــة التي يعود لها اتخاذ القرار المناسب ، مما كان يحد من فعالية المجلس .

– أما المرحلة الثانية المبتدئة عام ١٩٥٣ فقد عدلت عن وحدة المجلس التأديبي التي تميّزت بها المرحلة السابقة و اعتمدت تعدّد المجالس التأديبية ، مما كان يثير مسألة تحديد المجلس التأديبي الصـــالح لمحاكمة موظفين من فئات مختلفة محالين في قضية واحدة . فكان كل موظف يحال أمام المجلس المختص لمحـــاكمته بالرغم من أن الموظفين التابعين لفئات مختلفة كانوا محالين في قضية واحدة ، الأمر الـــذي كان يتعارض ووحدة القضية و يؤدي الى صدور قرارات غير متجانسة .

كما انيطت بالمجالس التأديبية المستحدثة سلطة اتخاذ قرارات نافذة ونهائية و ان لم تكن دائما عامـــة . ففي ظل نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٣ تـــاريخ ١٩٥٣/١/٧ الـــذي تضمن أحكاما متناقضة لهذه الجهة ، كانت سلطة اتخاذ قرارات نافذة ونهائيـــة محصـــورة بعقوبـــات الدرجتين الأولى والثانية دون عقوبات الدرجة الثالثة و هي الأشد .

و قد بقي نظاما الموظفين الصادران بالمرسومين الاشتراعيين رقم ١٤ تاريخ ١٩٥٥/١/٧ ورقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ امينين للخصائص المكرّسة بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٣ تاريخ ١٩٥٣/١/٧ لجهة تعدّد المجالس التأديبية و اعطائها سلطة اتخاذ قرارات نهائية ونافذة الا انهما جعلا هذه الصلاحية عامة تشمل كل العقوبات أيا كانت درجتها .

و في عام ١٩٦٥ بدأت المرحلة الثالثة بانشاء المجلس التأديبي العام للموظفين بموجب القانون رقم ٦٥/٥٤ الصادر في ١٩٦٥/١٠/٢ (المعروف بقانون التطهير) انشيء المجلس التأديبي العام للموظفين . و ليس من باب المصادفة ان يكون المجلس المذكور قد انشيء بموجب النص ذاته الذي تضمن احكاما خاصة تتعلق بصرف الموظفين و احالتهم على التقاعد و ملء المراكز الشاغرة . فقد اعتبرت الحكومة آنذاك و معها المشترع ان عملية التطهير لا يمكن أن تكون آنية و تنتهي بانتهاء المهلة المعطاة للموظفين لطلب صرفهم من الخدمة او احالتهم على التقاعد أو بممارسة الحكومة صلاحيتها بصرف الموظفين أو احالتهم على التقاعد ، بل هي عملية مستمرة لا تتسم بطابع ظرفي . و قد أشارت الأسباب الموجبة لمشروع القانون في حينه الى ضرورة عدم التوقف في تقويم الادارة عند نهاية المهلة المحددة ... ، بل " المضي في توفير الادارة الصالحة لخدمة المصلحة العامة "، وهي الغاية التي هدفت الحكومة في حينه الى تحقيقها بانشاء المجلس التأديبي العام للموظفين .

و قد عدل القانون رقم ٦٥/٥٤ الآنف الذكر عن تعدد المجالس التأديبية ، و هي الميزة المعتمدة منذ بدء المرحلة الثانية عام ١٩٥٣ ، للعودة الى وحدة المجلس التأديبي المعتمدة في المرحلة السابقة . [و] قد استعاض القانون المذكور عن المجالس التأديبية المعتمدة التي كانت قائمة بمجلس تأديبي واحد باشر ممارسة مهامه في تموز ١٩٦٧ (١) . و هذا الامر يساعد في اعتماد معايير موحدة لوصف المخالفات المرتكبة وفي فرض العقوبات الرادعة عنها .

---

(١) يراجع تقرير رئيس المجلس التأديبي العام للموظفين عن عام ١٩٦٧ ، الجريدة الرسمية عدد ١٣ تاريخ ١٢ شباط ١٩٦٨، صفحة ٢٥١.

و قد عدّلت لاحقاً تسمية المجلس بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣ بحيث استعيض عنها بتسمية الهيئة العليا للتأديب .

انشيء المجلس لدى رئاسة مجلس الوزراء و اعطي شكل هيئة جماعية تتألف من رئيس وعضوين متفرغين . و قد عدّلت الفقرة الأولى من البند ثانياً من المادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ بموجب القانون رقم ٣١٥ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٤ بحيث اجيز تعيين رئيس الهيئة من بين القضاة العدليين أو القضاة الاداريين ، أو من بين موظفي الفئة الأولى و هو ما اعتمد عند تعيين الرئيس الحالي للهيئة بحيث باتت الهيئة مؤلّفة من ثلاثة موظفين من الفئة الأولى .

و القانون رقم ٦٥/٥٤ لم يكتف بتوحيد المجالس التأديبية في مجلس واحد بل جعله متفرغاً للنظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يحال الموظف عليه بسببها ، مما يشكل ميزة أخرى لم تكن متوافرة في المجالس التأديبية السابقة . فقد توخي من انشاء المجلس بشكله الجديد ، تأمين سرعة البت بالمخالفات التي يرتكبها الموظفون أو المستخدمون بمناسبة قيامهم بالوظيفة وذلك بجعل اعضاء المجلس متفرغين لهذا العمل ، كما ورد في الأسباب الموجبة لانشاء المجلس . و هذه الميزة تضفي على عمل المجلس صفة التخصص في الشأن التأديبي و تمكنه من توحيد اجتهاده و البت في القضايا المحالة اليه ضمن المهلة المحددة في نظامه دون ابطاء أو تأخير .

و احكام القانون رقم ٦٥/٥٤ بقيت دون تعديل لهذه الجهة منذ انشاء المجلس . فالتعديلات التي أدخلت لاحقاً على بعض احكام القانون المذكور لم تطل ميزتي التوحيد والتفرغ اللتين أثبتتا جدواهما و من المستحسن الابقاء عليهما .

ثانياً : سلطـــة الهيئـــة العليا للتأديـــــب :

كانت سلطة الهيئة العليا للتأديب في ظل النص الأصلي للمادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ تـــاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ قبل تعديله بموجب القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ تشمـــل جميـــع فئات وأنواع موظفي الادارات العامة باستثناء بعض الفئات التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجـــالس تأديبية خاصة بالنظر لطبيعة مهامها ، و هي تشمل أعضاء هيئتي مجلس الخدمـــة المدنيـــة والتفتيـــش المركزي ، و القضاة ، و رجال الجيش ، و قوى الأمن الداخلي ، والأمن العام ، و الموظفين المدنيـــين في الجيـــش وقوى الأمن الداخلي ، والأمن العام ، و جميع فئات وأنـــواع موظفـــي ومســـتخدمي البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة وسائر البلديات التي تخضع لاحكام القـــانون رقـــم ٦٥/٥٤ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء و هو ما حصل بموجب نظام الهيئة الصادر بالمرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ الذي نصّ على شمول سلطة الهيئة جميع فئات و أنواع الموظفين والمستخدمين في ســـائر البلديـــات ،وجميع فئات وأنواع موظفي ومستخدمي المصالح المستقلة والمؤسسات العامـــة التابعـــة للدولة أو للبلديات المشار اليها .

و هكذا باتت صلاحية الهيئة العليا للتأديب واسعة لجهة الأشخاص الخاضعين لسلطتها ، حتى انه يمكن القول انها أوسع من صلاحية المجالس التأديبية الثلاث مجتمعة المنشاة بموجب نظام الموظفـــين الصادر عام ١٩٥٩ .

الاّ أن القانون رقم ٦٥/٥٤ ، بالرغم من انقضاء خمسة وثلاثين سنة على صدوره ونفـــاذه ، اثار صعوبة في التطبيق لجهة تحديد الأشخاص المشمولين بصلاحية الهيئة و ذلك بسبب الغموض الذي يكتنف عبارة " فئات و أنواع " موظفي الادارات العامة " وفئـــات و أنـــواع " موظفـــي ومستخدمي المصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات ،و خلوها من أي تعريف لمفهومي الموظف والمستخدم المعتمدين في النص .

ان هذا الواقع حمل رئيس الهيئة العليا للتأديب سابقاً الى الطلب بكتابه رقم ١٦٨/ص تاريخ ١٩٩٤/١٢/٢٠ استشارة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل حول مدى صلاحية الهيئة للنظر في القضايا التأديبية للاجراء المحالين عليها ، وذلك في ضوء النصوص القانونية التي تحدد صلاحية الهيئة ولاسيما المادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ المتعلق بانشاء الهيئة ، والمادة ٧ من المرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ المتعلق بنظامها ، و التي تقضي كما ذكرنا أعلاه بأن تشمل سلطة الهيئة جميع فئات وأنواع موظفي الادارات العامة باستثناء بعض الفئات المحددة حصرا والتي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبية خاصة بالنظر لطبيعة مهامها ، وجميع فئات وأنواع موظفي ومستخدمي البلديات والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات .

و قد أصدرت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل ، جواباً على كتاب رئيس الهيئة العليا للتأديب المشار اليه ، استشارة برقم ٩٤/١/٤٤٠/١٤٨٣ تاريخ ١٩٩٥/١/١٨ ، اقترنت بموافقة المدير العام لوزارة العدل في حينه رقم ٧ - أ.ت تاريخ ١٩٩٥/١/١٨ ، خلصت الى أنه بالنسبة للاجراء ما دام يحق للوزير المختص فرض أية عقوبة من أية درجة كانت ، " فان هذا الحق المعطى للوزير لا يحول دون حق الهيئة العليا للتأديب في وضع يدها على مخالفات الاجراء اذا ما احيلت عليها من الوزير طالما له حق النظر بمخالفات كافة الموظفين و فرض أية عقوبة من الدرجتين الأولى و الثانية " .

ان الرأي الاستشارى الصادر عن هيئة التشريع و الاستشارات في وزارة العدل المذكور أعلاه لايلتقي و أكثر من مطالعة وضعها رئيس الهيئة العليا للتأديب الحالي يوم كان يشغل وظيفة مفوض حكومة لدى الهيئة و خلص فيها الى عدم صلاحية الهيئة للنظر في الملاحقات التأديبية الخاصة بالاجراء ، مما حمل رئيس الهيئة بعيد تعيينه ومباشرته عمله بهذه الصفة الى توجيه الكتاب رقم ٣٥/ص تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٢ الى دولة رئيس مجلس النواب وطلب الحصول على صورة عن الأسباب

الموجبة والمناقشات النيابية التي رافقت دراسة واقرار القانون رقم ٦٥/٥٤ تـــاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ في اللجان النيابية المختصة و في الجلسات العامة للمجلس . الا ان الحصول على النصوص المطلوبـــــة لم يساعد على ازالة الغموض وتفسير الأحكام التي ترعى صلاحية الهيئة .

ازاء هذا الواقع ، وجه رئيس الهيئة العليا للتأديب الى معالي وزير العدل الكتاب رقم ٩٧/ص تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢ طالبا عرض الموضوع مجددا على جانب هيئة التشريع و الاستشارات لاعـــادة النظر في الرأي السابق الصادر عنها وذلك للآسباب التاليـــة :

– ان القانون رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ القاضي بانشاء الهيئة العليا للتأديـــــب و المرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ المتعلق بنظامها لم يحدّدا مفهوم الموظـــف أو المســتخدم الخاضعين لسلطتها مما يقتضي معه بسبب غياب النـــص الخـــاص الرجوع الى النصوص العامة التي ترعـــى شؤون الموظفـــين والمستخدمين و الاجـــــراء في الادارات العامـــة والمصـــالح المســتقلة والمؤسسات العامة والبلديات .

– ان نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ و تعديلاته، بعد ان ميّز بين الموظفين الدائمين والمؤقتين من جهة و بين الاجراء من جهة ثانية ، عيّـــن العقوبـــات المسلكية التي يمكن فرضها على الموظفين والمراجع التي يعود اليها حق فرضها بمـــا في ذلـــك مجـــالس التأديب دون أن يتطرق الى المراجع التي يحق لها اتخاذ التدابير المسلكية بحق الاجراء .

– ان النظام العام للاجراء الصدر بالمرسوم رقم ٥٨٨٣ تاريخ ١٩٩٤/١١/٣ بعد اســتشارة مجلس شورى الدولة (الرأي رقم ٨ تاريخ ١٩٩٣/١١/١٧) ، بعد أن قسّـــم في المـــادة ٢٥ منـــه العقوبات التأديبية الخاصة بالاجراء الى درجتين ، حدّد في المادة ٢٦ منه المراجع الرئاسية التسلســـلية والرقابيـــة التي يعود اليها حق فرض كل فئة من تلك العقوبات ، و نصّ على انه يحق للوزيـــر بنـــاء على اقتراح المدير العام أو الموظف المرتبط مباشرة به فرض أية عقوبة من عقوبات الدرجتين الأولـــى

و الثانيـــــة . و لم يشر النظام المذكور الى أية سلطة لمجالس التأديب أو للهيئة العليا للتأديب علـــى الاجراء بالرغم من صدوره بتاريخ لاحق لتاريخ صدور انشاء الهيئة والمرسوم المتعلق بنظامها .

ان الصلاحية الشخصية للهيئات الادارية والرقابية والقضائية ومنها الهيئة العليا للتأديب تحدد صراحة في القوانين و الأنظمة و لا يجوز افتراضها لتعلقها بالانتظام العام ، كما انه من الثابت علمـــا واجتهاداً ان النصوص الخاصة بالقضايا التأديبية ، اسوة بالنصوص المتعلقة بقضايـــا الجـــــزاء ، لا يجـــوز التوسع في تفسيرها ، فضلاً عن ان احالة الاجراء على الهيئة من قبل المرجع الذي تعود اليـــه الصلاحية الحصرية يفرض العقوبات التأديبية عليهم لا يولي الهيئة صلاحية لا تعود اليها أصلاً .

ان قرارات الهيئة العليا للتأديب التي كانت ، بتاريخ الكتاب المشار اليه أعلاه ، لا تقبـــل أي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الابطال لتجاوز حد السلطة ، تصبح عرضة للطعن اذا مـــا جاءت مشوبة بعدم الصلاحية المطلقة لانها تخرج في مثل هذه الحال عن نطاق تطبيق القـــانون رقـــم ٦٥/٤٥ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ ولا تعود مشمولة باحكام المادة ١٣ منه .

و في ضوء الاسباب المدلى بها أعلاه ، عادت هيئة التشريع والاستشارات عن استشارتها رقم ٩٥/١٤٨٣ تاريخ ١٩٩٥/١/١٨ وذلك بالاستشارة رقم ٩٩/١٥١٧ تاريـــــخ ١٩٩٩/١١/٨ ، و تبنّت رأي الهيئة العليا للتأديب القائل بعدم صلاحيتها ، في ظل النصوص القانونية و التنظيمية الـــتي كانـــت مرعيـــــة الاجراء في حينه ، للنظر في القضايا التأديبية المتعلقة بالاجراء ما لم يـــرد نـــص معاكس في الأنظمة الخاصة بهم كما هي الحال بالنسبة لمؤسسة كهرباء لبنان .

و هكذا و بالرغم من اتساع صلاحية الهيئة في ظل قانون انشائها ، بقيت هـــذه الصلاحيـــة مقتصرة على الموظفين والمستخدمين في الادارات العامة والبلديات والمؤسســـات العامـــــــة

و البلديات و المؤسسات العامة و المصالح المستقلة ، وبقيت خارج دائرة سلطة الهيئة فئات هامة من العاملين في هذه الاجهزة كالمتعاقدين و الاجراء وذلك بالرغم من تزايد عددهم وفق ما تشير اليه تقارير أجهزة الرقابة ، و ايكال مهام الى هؤلاء العاملين تضعهم على تماس مع الأموال العمومية ومع المستفيدين من خدمات المرافق العامة .

ان خروج هؤلاء العاملين عن دائرة سلطة الهيئة اضطرها الى اصدار أربعة قرارات أعلنت فيها عدم صلاحيتها لمحاكمة أربعة أجراء في مصلحة مياه طرابلس أحيلوا أمام الهيئة بتهمة اختلاس أموال عامة موجودة في عهدتهم ، بالرغم من فداحة المخالفات المرتكبة من قبلهم ، و هي مخالفات قد لا يمكن للسلطة التسلسلية أو الرقابية المختصة معاقبة مرتكبيها أما بسبب ضيق نطاق الصلاحية المنوطة بها و عدم امكانية تجاوزها قانوناً ، كما هي الحال بالنسبة للتفتيش المركزي ، و أما بسبب الظروف الخاصة المحيطة بالعمل ، كما هي الحال بالنسبة للبلديات و المؤسسات العامة والمصالح المستقلة .

لذلك ، و في سبيل توحيد الاجراءات التأديبية المطبقة على العاملين في القطاع العام و شمول صلاحية الهيئة العليا للتأديب جميع العاملين في القطاع المذكور ، باستثناء بعض الفئات التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبية خاصة بطبيعة عملها ، و تأمين الفعالية المرجوة من انشاء الهيئة العليا للتأديب ، جرى وضع مشروع قانون معجّل يرمي الى تعديل بعض الاحكام المتعلقة بالهيئة وتحديد صلاحياتها ، أحيل الى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم ٢٠٨٣ تاريخ ٢٠٠٠/١/٥. وقد أقرّ المجلس المشروع بعد تعديل طفيف أدخل عليه من قبل لجنة الادارة و العدل وصدر بالقانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ .

و هكذا تمّ توسيع صلاحية الهيئة العليا للتأديب من جهة وتلافي الابهام الذي كان يكتنف الاحكام القانونية التي كانت ترعى صلاحية الهيئة من جهة أخرى .

وأصبحت سلطة الهيئة تشمل جميع العاملين في الادارات العامة و في البلديات وفي المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات ، من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على أنواعهم و أجراء ومتعاملين و لم تستثن من سلطة الهيئة الا فئات الموظفين المعددة على سبيل الحصر و هي تشمل بالاضافة الى الفئات السابقة رجال أمن الدولة ، و هو جهاز انشيء بعد انشاء الهيئة العليا للتأديب ، و الضابطة الجمركية و المدنيين العاملين في الجهازين، وأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية .

و بموجب المادة الثالثة من القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ الغيت جميع النصوص القانونية و التنظيمية المخالفة لاحكامه أو غير المتفقة مع مضمونه . و بذلك الغيت المجالس التأديبية الخاصة بالعاملين في الادارات العامة و في البلديات وفي المصالح المستقلة والمؤسسات العامة ، الذين باتوا خاضعين لسلطة الهيئة العليا للتأديب . و لم يبق خارجاً عن سلطة الهيئة الا الفئات المذكورة أعلاه والفئات التي استحدث او يستحدث لها مجالس تأديبية خاصة بتاريخ لاحق لنفاذ التعديل .

و هكذا باتت الهيئة العليا للتأديب تتمتع بصلاحية واسعة لجهة الأشخاص الخاضعين لسلطتها ، بالرغم من عدم توافر احصاءات دقيقة في هذا الخصوص ، مما يفترض معه مبدئياً أن يؤدي الى تزايد عدد القضايا المحالة الى الهيئة خلافاً لما كانت عليه الحال قبل هذا التعديل ، اذ بالرغم من الحالة المتردية للادارة التي كانت و لا تزال موضع شكوى المسؤولين و القيمين عليها والمواطنين ، فان عدد القضايا التي تتم احالتها الى الهيئة لا يزال ضئيلاً و لا يتناسب و الأوضاع المتردية القائمة في الادارات و المؤسسات العامة و البلديات ، بالرغم من المحاولات المتكررة لتنقية الادارة من الشوائب العالقة بها والمتجذرة فيها ، وهي محاولات لم تبلغ الغاية المنشودة منها و لا يمكن القول ان حظ النجاح كان حليفها ، اذ لا تزال الادارة تشكو من الامراض المزمنة التي كانت و لاتزال تعاني منها و التي نأمل أن لا تكون مستعصية .

فقيـــام ادارة حديثة ، متطورة ، فعالة و شفافة تكون في خدمة المواطن و المســـتثمر ، بـــات أمـــراً ضرورياً وملحاً لمواكبته عملية الانماء و الاعمار .

فاعتباراً من ١٩٩٨/٧/١ و لغاية ١٩٩٨/١٢/٣١ ، بلغ عدد القضايا المحالة على الهيئة /٧/ قضايـــا تتناول /٧/ موظفين و مستخدمين ، و خلال العام ١٩٩٩ بلغ عدد القضايـــا المحالـــــة /٢١/ قضية تتناول/٢٢/ موظفـــــا و مستخدمـــــا ، و خلال النصـــــف الاول من العام ٢٠٠٠ بلغ عدد القضايا المحالة /٦/ قضايا تتناول /٨/ موظفين و مستخدمين . و هكذا يكون مجموع القضايا المحالة على الهيئة من ١٩٩٨/٧/١ ولغاية ٢٠٠٠/٦/٣٠ /٣٤/ قضية تتناول /٣٧/موظفاومستخدما . و هـــــذه الاحصاءات لا تشمل بطبيعة الحال القضايا المحالة الى مفوضية الحكومة منذ بـــدء العـــام الحالـــي و التي لا تزال عالقة لديها بانتظار استكمال ملفاتها و الانتهاء من وضع مطالعة فيها .

ان ضآلة القضايا المحالة على الهيئة ليس وليد أوضاع ادارية سليمة بل نتيجة ذهنية التقاعـــس و التقوقع و الانغلاق التي تهيمن على الادارات والمؤسسات العامة و البلديات ، و التوجس من أيـــة رقابـــة خارجية يمكن ان تمارس عليها . و الهيئة لا يمكنها الا ان تعرب عـــن اســـتغرابها ان يكـــون العديـــد من كبار الموظفين قد أحيلوا أمام المحاكم الجزائية بتهم تشكل ، اذا مـــا ثبـــت قيامـــها ، مخالفات مسلكية و لم يحالوا على الهيئة العليا للتأديب لمحاكمتهم أمامها ، علما بأن الملاحقة التأديبية لا تحول دون الملاحقة عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة و العكس بالعكس .

أما لجهة الصلاحية المادية للهيئة ، فانه لم يكن بوسع قانون انشائها ان يعطيـــها صلاحيـــة أوســـع من تلك التي كانت تتمتع بها المجالس التأديبية المتعددة التي كانت قائمة قبل عـــام ١٩٦٥ . ففي ظل نظام الموظفين الصادر بالمرســـوم الاشتراعـــي رقـــم ١١٢ تاريـــخ ١٩٥٩/٦/١٢ ،

كان يحق للمجلس التأديبي فرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية أو أية عقوبة من الدرجة الاولى فيما اذا تبين له ان الموظف لا يستحق عقوبة أشد و نطاق صلاحية الهيئة لهذه الجهة لم يتعدّل . فالهيئة العليا للتأديب هي وحدها ، دون سائر السلطات الرئاسية التسلسلية والرقابية ، المرجع الصالح لفرض أية عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في نظام الموظفين ، و الأنظمة الخاصة بموظفي البلديات ومستخدمي المؤسسات العامة . ففي حين تقتصر صلاحيات الرؤساء التسلسليين وهيئة التفتيش المركزي على عقوبات معينة لا يجوز لهم أن يتعدوها ، يعود للهيئة العليا للتأديب فرض أيا من العقوبات الواردة في سلسلة العقوبات التي يلحظها النظام الذي يخضع له المحال بما في ذلك العقوبات القصوى كالتوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تزيد عن الستة أشهر ، و انزال درجة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها ، و انزال الرتبة ، و انهاء الخدمة ، و العزل مع او بدون الحرمان من المحسومات التقاعدية و قد نظرت الهيئة في القضايا المحالة اليها و فرضت على الموظف المحال ، بنتيجة المحاكمة السرية الوجاهية أو الغيابية بمثابة الوجاهية ، العقوبة التي تتناسب و المخالفة المسلكية الثابتة المقترفة منه .

ثالثاً : الملاحقة التأديبية أمام الهيئة العليا للتأديب :

كانت النصوص السابقة لعام ١٩٦٥ تتضمن أحكاما مقتضبة تتعلق بملاحقة الموظفين أمام المجالس التأديبية بخلاف المرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ المتعلق بنظام الهيئة الذي تضمن احكاما مفصّلة تتناول مختلف مراحل الملاحقة منذ الاحالة أمام الهيئة حتى صدور القرار ومفاعيله .

فالملاحقة أمام الهيئة تمرّ بثلاث مراحل هي : الاحالة أمام الهيئة ، التحقيق والمحاكمة ، و أخيراً صدور القرار .

١ - الاحالـــة أمام الهيئـــة .

حتى العام ١٩٥٩ ، كانت الاحالة أمام مجالس التأديب وقفا على السلطة السياسية وحدها . و قد اختلفت هذه السلطة باختلاف أنظمة الموظفين : الحاكم ، رئيس مجلس الوزراء ، سلطة التعيين (رئيس الجمهورية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء أو بمرسوم عادي ، الوزير بقرار منه).

الا انه منذ العام المذكور ، لم تعد صلاحية الاحالة أمام مجلس التأديب محصـــورة بالســـلطة السياسيـــــة . فقد احتفظت هذه السلطة بالصلاحية المنوطة بها في ظل أنظمة الموظفين الســـابقة الا انها لم تعد وقفا عليها بل اصبحت هيئة التفتيش المركزي تشارك السلطة السياسية هذه الصلاحية .

فقد نص المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ - نظام الموظفين - علـــى أن يحـــال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم أو بقرار من السلطة التي لها حق التعيين . ويحـــال أيضـــا بقرار من هيئة التفتيش المركزي (المادة ٥٨ - فقـــرة ١) . وقـــد اســـتوحت أنظمـــة الموظفـــين والمستخدمين المعتمدة في البلديات والمؤسسات العامة هذه الاحكام . و اذا كان القانون رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ لم يتطرق الى سلطة الاحالة أمام الهيئة فان المرسوم رقـــم ٧٢٣٦ تاريـــــخ ١٩٦٧/٥/٨ - نظام الهيئة العليا للتأديب - قد أبقى على هذه الصلاحية عندما نص في المادة ٣ منـــه علـــى أن تجري الاحالة على الهيئة وفاقاً لاحكام القوانين و الأنظمة المطبقـــة في الادارة التـــابع لهـــا الموظف .

و هكذا تتم احالة الموظف امام الهيئة العليا للتأديب إما بمرسوم أو بقرار من السلطة التي لهـــا حق التعيين بنتيجة الرقابة التسلسلية الداخلية و اما بقرار من هيئة التفتيش المركزي بنتيجـــة الرقابـــة الخارجيـــة التي تمارسها على الادارات العامة و البلديات والمؤسسات العامـــة و المصـــالح المســـتقلة الخاضعة لصلاحية هذه الهيئة .

و هكذا فان الهيئة العليا للتأديب ، اسوة بالمجالس التأديبية السابقة التي كانت قائمة منذ عام ١٩٥٣ و خلافاً لما هي الحال عليه بالنسبة للتفتيش المركزي ، لا يمكنها وضع يدها عفوا على مخالفة مسلكية و محاكمة مرتكبها وذلك عملا بقاعدة التفريق بين سلطتي الاحالة و المحاكمة ، وهي قاعدة أساسية في الأصول القضائية ، كرّسها اجتهاد مجلس شورى الدولة الذي اعتبرها من المبادىء العامة للقانون ، و معتمدة ايضا في المضمار التأديبي .

لذا ، فان صلاحية الهيئة تنحصر بالنظر بالمخالفات المنسوبة الى الموظف ، المحددة في مرسوم أو قرار احالته أمامها ، و لا تتعداها الى مجمل مسلك الموظف المذكور أو الى سواه من الموظفين . و في هذا الاطار لم تكن النصوص التي ترعى المحاكمة أمام الهيئة العليا للتأديب تجيز لها وضع يدها على مخالفة اقترفها المحال أمامها و لم تذكر في الاحالة أو على شريك في المخالفة موضوع الاحالة لم يحل أمام الهيئة أو على مخالفة أخرى اقترفت من غير المحال و لم يرد ذكرها في الاحالة ، بل كانت النصوص المذكورة تكتفي بالسماح ، في هذه الحالات ، للهيئة بالطلب الى مفوض الحكومة اجراء التحقيق او التوسع فيه و اشعار الادارات المختصة بالامر لاتخاذ التدبير اللازم ، و بطلب ذلك مباشرة من هذه الادارات . وقد صادفت الهيئة اثناء النظر في القضايا التأديبية المحالة عليها ، حالات تبين منها ان الموظفين المحالين عليها قد ارتكبوا مخالفات اخرى لم تذكر في الاحالة ، او ان لغيرهم من الموظفين علاقة بالمخالفات موضوع الاحالة و لم يحالوا على الهيئة بسببها ، او ان هناك مخالفات أخرى مقترفة من قبل موظفين آخرين لم يرد ذكرهم في الاحالة ، مما اضطر الهيئة الى الطلب الى الادارات المختصة اجراء التحقيق او التوسع فيه ، عملا بالنصوص المشار اليها اعلاه ، الامر الذي ينجم عنه تأخير في البت في القضايا المحالة على الهيئة و تراكم القضايا المستأخرة لديها .

و تلافياً لهذه المحاذير ، طلب بموجب التعميم رقم ٩٩/٢٩ الصادر عن دولة رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٩/٥/٢٩ ، الى جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة و البلديات التي تشملها

صلاحيات الهيئة العليا للتأديب ، عند احالة قضايا تأديبية عليها ، أن تتوخى الدقة في تنظيم ملفات التحقيق بحيث تشمل المخالفات كافة ذات الصلة بالقضايا المحالة و الموظفين المسؤولين عنها .

الاّ انه لم يكن من شأن هذه الاجراءات تأمين الفعالية المطلوبة و الغاية المرجوة ، الامر الذي استدعى تعديل أصول المحاكمة . و قد جرى التعديل بموجب القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ الذي اجاز للهيئة في الحالات المذكورة الطلب الى التفتيش المركزي اجراء التحقيق اللازم أو التوسع فيه ، و ايداع النتيجة الهيئة التي يعود لها النظر في القضية و البت بها ضمن نطاق سلطتها . وهذا التعديل يوفق بين قاعدة التفريق بين سلطتي الاحالة و المحاكمة من جهة و يؤمن فعالية اكبر في عمل الهيئة من جهة ثانية . و هو يحصر دور التفتيش المركزي في هذه الحال بالتحقيق و ايداع الهيئة العليا للتأديب نتيجته . الا ان هذا التعديل يولي التفتيش المركزي صلاحية التحقيق حتى خارج نطاق صلاحيته العادية .

ان اناطة صلاحية احالة الموظفين امام الهيئة العليا للتأديب بجهاز رقابة خارجية ، بالاضافة الى سلطة التعيين ، كان يفترض مبدئيا ان يؤدي الى تزايد عدد القضايا المحالة امام الهيئة وان كانت صلاحية هذا الجهاز بالاحالة امام الهيئة العليا للتأديب غير مقيدة قانونا بشروط محددة و يعود له في ضوء قناعته بنتيجة التحقيقات التي يجريها ان يقرر الاحالة او لا امام الهيئة العليا للتأديب . الا ان نظرة بسيطة على الاحصاءات الموضوعة تبعا لمصدر الاحالة تدل على عكس ذلك . في ما يلي جدول بالقضايا المحالة امام الهيئة خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير اي اعتباراً من ١٩٩٨/٧/١ و لغاية ٢٠٠٠/٦/٣٠ تبعا لمصدر الاحالة :

نوع الاحالة	من١٩٩٨/٧/١ ولغاية ١٩٩٨/١٢/٣١	عام ١٩٩٩	من٢٠٠٠/١/١ ولغاية ٢٠٠٠/٦/٣٠	المجموع
مرسوم او قرار من سلطة التعيين	٥	١٥	٢	٢٢
قرار هيئة التفتيش المركزي	٢	٦	٦	١٤

و قد اعتبرت الهيئة العليا للتأديب في ردها على مراجعة مقدمة طعنا بقرار صادر عنها و مستندة الى قرار لهيئة التفتيش المركزي قضى بتأخير تدرج موظفة و باحالتها أمام الهيئة العليا للتأديب و كان بدوره موضوع مراجعة نقض أمام مجلس شورى الدولة ، ان قرار هيئة التفتيش المركزي المطلوب نقضه هو ذو شقين ، فهو من جهة يتضمن انزال عقوبة بحق المستدعية بالاستناد الى الصلاحات القانونية المعطاة للتفتيش المركزي ، كما يتضمن من جهة ثانية احالة المستدعية امام الهيئة العليا للتأديب وفق ما يجيزه المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (انشاء التفتيش المركزي) الذي اجاز في المادة ١٥ - بند ٢ منه للهيئة ، بعد فرض العقوبات التأديبية المقتضاة ، ان تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص .

و قد أدلت الهيئة في ردها على المراجعة انه اذا كانت القرارات التأديبية التي تصدرها هيئة التفتيش المركزي قابلة للنقض امام مجلس شورى الدولة ، وفق ما نصّت عليه المادة ١٩ - بند ٤ - من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ــ الا ان القرار الذي تتخذه هيئة التفتيش المركزي باحالة موظف امام الهيئة العليا للتأديب لا يشكل قراراً قضائياً صادراً عن سلطة ادارية ذات صفة قضائية و قابلا للطعن عن طريق النقض ، و لا يؤلف قراراً ادارياً نافذاً من شأنه الحاق الضرر و بالتالي قابلا للطعن عن طريق الابطال لتجاوز حد السلطة ، بل يشكل عملاً تمهيدياً ادارياً لا يمكن مبدئياً الطعن به عن طريق الابطال الا في حالة خاصة و هي حالة صدور قرار الاحالة عن مرجع غير صالح .

و اضافت الهيئة في ردها انها تستقل باتخاذ قراراتها و تجري المحاكمة أمامها سنداً لأصول قانونية شبيهة بأصول المحاكمات القضائية و ان قرار هيئة التفتيش المركزي سواء لجهة العقوبة المتخذة أو الوقائع التي بنيت عليها هذه العقوبة لا يقيد الهيئة العليا للتأديب التي لها ان تتثبت بنفسها من صحة التهم المنسوبة الى الموظف المحال أمامها و قيامها ماديا ووصفها قانونا .

و قد طعن بعض الموظفين بقرارات صادرة عن هيئة التفتيش المركزي تتعلق بفرض عقوبات عليهم و احالتهم امام الهيئة العليا للتأديب طالبين وقف تنفيذ هذه القرارات و نقضها لصدورها عن هيئة مشكلة خلافا للقانون . و قد اصدر مجلس شورى الدولة أربعة قرارات اعدادية قضى في اثنين منها بوقف تنفيذ قرارين صادرين عن هيئة التفتيش المركزي بانزال عقوبة بمدير عام سابق موضوع بتصرف رئيس مجلس الوزراء ، و باحالته امام الهيئة العليا للتأديب ، لمدة شهرين من تاريخ صدور كل قرار .و بنتيجة صدور القرارين المذكورين عن مجلس شورى الدولة ، اصدرت الهيئة العليا للتأديب قراراً اعدادياً بوقف اجراءات المحاكمة التأديبية موضوع قراري هيئة التفتيش المركزي الموقوف تنفيذهما لمدة شهرين اعتبارا من تاريخ صدور كل قرار .

ثم اصدر مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة قرارين اعداديين جديدين يقضيان بوقف تنفيذ قراري هيئة التفتيش المركزي المشار اليهما أعلاه دون تحديد مدة لوقف التنفيذ ، الامر الذي حمل الهيئة العليا للتأديب على اصدار قرار اعدادي جديد يقضي بوقف اجراءات المحاكمة التأديبية موضوع قراري هيئة التفتيش المركزي لحين صدور قرار عن مجلس شورى الدولة . و هكذا توقفت الهيئة عن النظر بالقضية بانتظار البت بمراجعة النقض المقدمة من المستدعي و التي لا تزال عالقة امامه حتى تاريخه .

الاّ ان مجلس شورى الدولة ، و خلافا للقرارات الاربعة الصادرة عنه و المشار اليها أعلاه ، رفض في قرار اعدادي آخر صادر عنه في مراجعة نقض مماثلة للقضية السابقة و مدلى فيها بالأسباب ذاتها و اعتدّ فيها المستدعي بالقرارات السابقة الصادرة عن المجلس ، رد طلب وقف تنفيذ قرار هيئة التفتيش المركزي بانزال عقوبة بمدرس تربية رياضية و احالته امام الهيئة العليا للتأديب و قرّر ضم الطلب الى اساس المراجعة . غير ان الهيئة العليا للتأديب و بالنظر الى وحدة السبب في القضيتين المذكورتين ، قرّرت اعتماد الحل ذاته و بالتالي استئخار البت في قضية مدرّس التربية الرياضية لحين اصدار قرار من مجلس شورى الدولة لجهة قانونية تشكيل هيئة التفتيش المركزي .

و قضية عدم قانونية تشكيل هيئة التفتيش المركزي اثيرت ايضا في اطار مراجعة مقدمة من موظفة طعناً بقرار صادر عن الهيئة العليا للتأديب ، قضى بانزال عقوبة العزل بالمستدعية التي ادلت في مراجعتها بان الهيئة التي احالتها امام الهيئة العليا للتأديب هي هيئة مشكلة خلافا للقانون ، " و تكون الاحالة صادرة عن هيئة غير صالحة و كأنها لم تكن و بالتالي يكون القرار المطعون فيه باطلا و بدون مفعول " .

ان الادلاء بعدم قانونية تشكيل هيئة التفتيش المركزي في اطار مراجعة مقدمة طعناً بقرار صادر عن الهيئة العليا للتأديب وصولا الى القول بان القرار الأخير هو باطل و بدون مفعول ، قد استدعى الرد من الهيئة بما يلي :

- حدّدت المادة ٣ - بند ٤ - من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ الصادر في ١٩٥٩/٦/١٢ (انشاء التفتيش المركزي) كيفية تأليف هيئة التفتيش المركزي فنصّت على ما يلي :

للتفتيش المركزي هيئة مؤلفة كما يلي :

- رئيس ادارة التفتيش المركزي رئيساً
- رئيس ادارة الابحاث والتوجيه عضواً
- أقدم المفتشين العامين رتبة عضواً

- ان البند ٤ المذكور لا يمكن فصله عن البندين ٢ و ٣ من المادة ذاتها اللذين ينصان الاول على ان ادارة التفتيش المركزي تتألف من المفتشية العامة الادارية و المفتشيات العامة الفنية و الثاني على أن يرأس كل مفتشية عامة مفتش عام تابع لرئيس ادارة التفتيش المركزي .

- و من أجل تحديد أقدم المفتشين العامين رتبة العضو في هيئة التفتيش المركزي لا بد أولاً من عطف البند ٤ على البندين ٢ و ٣ من المادة المذكورة بحيث

يكون العضو مفتشاً عاماً يرأس مفتشية عامة اذ لا يمكن ان يكون العضو في هيئة التفتيش المركـــزي مفتشاً عاماً بدون مفتشية عامة . و هذا التفسير تفرضه قواعد تفسير النصوص القانونية التي تفـــرض تفسير نص ما بضوء سائر الاحكام التي تضمنها ، و من ثم تحديد مفهوم الرتبة .

- لقد وردت تسمية الرتبة في العديد من مواد نظام الموظفين الصـــادر بالمرســوم الاشتراعـــي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ، نذكر منها المادة ٣ - بند ١ (تقســـيم الوظـــائف الدائمة الى فئات و الفئات الى رتب ، و الرتب الى درجات) ، المادة ٧ - بند ٢ (مباراة خاصة لكل من رتبتي الفئة الرابعة) ، المادة ٣٤ - بند ١ (الترفيع هو انتقال موظف من رتبة الى رتبة أعلى ضمن الفئة نفسها ، و من فئة الى فئة) ، المادة ٥٥ (انـــزال درجة أو أكثر ضمن الرتبـــة نفسهـــا و انزال الرتبة) ، المادة ٦٤ - بند ٥ (اعادة الموظف المستقيل الى رتبته و درجتـــه الســـابقتين) ، المـــادة ٦٥ - بنـــد ٢ (اعادة الموظف المعتبر مستقيلا الى الدرجـــة الأخـــيرة مـــن الرتبـــة الأخـــيرة من الفئـــة) ، و المادة ٧٠ (نقل الموظف الذي يشغل وظيفة الغيت الى وظيفة أخـــرى في سلكه ورتبته وراتبه ، في الادارة التي ينتسب اليها او في ادارة أخرى ... و اذا لم تكـــن في ســـلكه ورتبتـــه وظيفة شاغرة ، أو كان لا يستوفي شروط التعيين فيها عرضت عليـــه وظيفـــة ادنى منـــها فـــي سلكـــه . فاذا قبل بها احتفظ براتبه و بحق الأولوية في التعيين في وظيفة من رتبتـــه و اذا لم يقبل بها او لم يكن في سلكه وظيفة شاغرة ، صرف من الخدمة او احيل على التقـــاعد) . كمـــا ان التسمية قد استعملت في النصوص الخاصة ببعض الادارات .

و قد استعمل المشترع اللبناني الرتبة بمفهومين . فبحسب المفهوم الاول تعتبر الرتبة قسما أو جزءا من الفئة . اما بالمفهوم الثاني ، و هو المفهوم المعتمد ايضا في القانون الفرنسي ، فالرتبـــة هـــي اللقب القانوني الذي يولي حامليه اهلية إشغال احدى الوظائف المقابلة . و المفـــهومان مكرّســـان في التفتيش المركـــزي .والرتبة تختلف عن الوظيفة . و هذا الاختلاف في المفـــهومين و ان كـــان غـــير مكرّس صراحة بنظام الموظفين الا انه يستنتج من روح النظام واحكامه الواردة أعلاه .

و عبارة الموظف الاعلى رتبة لا تعني الموظف الأعلى درجة لأن مفهوم الرتبة بمعنييها يختلف عن مفهوم الدرجة الذي ينحصر مفعولها آنيا بالراتب و يتناول مستقبلياً الترفيع من رتبة الى رتبة ومن فئة الى فئة اذ يشترط للترفيع بلوغ درجة معينة في الرتبة أو الفئة الادنى . فقد يحصل ان يعين موظف في رتبة مفتش عام في التفتيش المركزي اما عن طريق النقل اذا كان من الفئة الاولى و اما عن طريق الترفيع اذا كان من الفئة الثانية ، و يكون قد بلغ ، بفعل القدم في الوظيفة العامة ، درجة عالية . فهذا المفتش العام قد يكون في هذه الحال الاعلى درجة الا انه ليس حتما الاعلى رتبة . فالمفتش العام الاعلى رتبة هو المفتش العام الأقدم في هذه الرتبة ايا تكن درجته و الذي أمضى فعلياً في هذه الرتبة أطول مدة .

و لو قصد المشترع بالمفتش العام الأقدم رتبة المفتش العام الأعلى درجة لكان استعمل صراحة هذه العبارة عوضاً عن الاولى لأن للدرجة مفهوم يختلف عن مفهوم الرتبة كما سبق وذكرنا . و الاجتهاد الاداري قد اعتبر انه عندما يستعمل القانون عبارات يعطيها معنى تقنيا في مجال يكون لهذا المعنى تأثير عليه فلا بد ان تؤخذ العبارات بمعناها التقني المعطى لها (م.ش.د. قرار رقم ١٨٦١ تاريخ ١٩٦٥/١٢/٢٣ م.ا./ الدولة اللبنانية ، المجموعة الادارية للاجتهاد والتشريع ١٩٦٦ صفحة ٢٣) .

ان قرارات مجلس شورى الدولة بوقف تنفيذ قراري هيئة التفتيش المركزي بانزال عقوبة بمدير عام سابق موضوع حاليا بتصرّف رئيس مجلس الوزراء ، و احالة المدير العام أمام الهيئة العليا للتأديب، دون تحديد مدة لوقف التنفيذ ، و عدم بت المجلس بالمراجعة المقدمة طعنا بقراري الهيئة المذكورة و بمراجعة أخرى مماثلة ، كل ذلك من شأنه أن ينعكس سلباً على عمل هيئة التفتيش المركزي و فعاليته من جهة ، و على نشاط الهيئة العليا للتأديب من جهة أخرى لارتباطه ارتباطاً وثيقاً بعمل الهيئة الاولى ، باعتبارها احدى سلطتي احالة الموظفين على الهيئة العليا للتأديب ،

و بالتالي على الادارة ككل . و الهيئة العليا للتأديب تأمل بت القضية المثارة -ايا كانت وجهة البت - تلافياً للمحاذير المشار اليها ، خاصة و ان الموظف المحال قد يبلغ السن القانونية ، كما هي الحال بالنسبة لاحدى القضيتين العالقتين أمام مجلس شورى الدولة ، قبل بت المجلس بالقضية و يصبح متعذراً قانونا محاكمته وانزال عقوبة تأديبية بحقه لانتفاء الرابطة الوظيفية ، و يبقى بالتالي فعله بدون عقاب .

٢ - المحاكمة أمام الهيئة .

تتسم أصول المحاكمة أمام الهيئة العليا للتأديب بطابع قضائي . صحيح ان قواعد الأصول المتبعة أمام المحاكم العادية لا تطبق حكماً أمام مجالس التأديب، وفق ما استقر عليه الاجتهاد الاداري ، الا ان الأصول المتبعة امام الهيئة قد استوحت بعض احكام اصول المحاكمات القضائية .

تجرى المحاكمة أمام الهيئة وفاقا لاحكام المواد ٥٩ وما يليها من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ووفاقا للأصول المنصوص عليها في المواد ١٥ وما يليها من المرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ (نظام الهيئة العليا للتأديب) . و هذا النظام بخلاف النصوص السابقة ، يتضمن احكاما مفصلة ترعى المحاكمة امام الهيئة ، أهمها :

- تنظم الادارة التابع لها الموظف ملفا كاملا للقضية موضوع الاحالة بموجب قائمة مفردات ، و تودعه مفوض الحكومة مرفقا بتصريح بانه لم يعد لدى الادارة اية وثيقة أخرى تتعلق بالقضية و بخلاصة الملف الشخصي للموظف تتضمن بيان مقامه الحقيقي (أي محل الاقامة حسب بطاقة الهوية) و تاريخ تعيينه ورقمه المالي ورتبته و درجته و العقوبات والمكافآت وكتب التقدير المتعلقة به ،و بالوثيقة الخاصة المتعلقة باختيار المقام الذي يجري تبليغ الموظف فيه .

و خلافا لصراحة النص ، درجت بعض الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات على ايداع رئاسة الهيئة العليا للتأديب مباشرة ملفات الموظفين والمستخدمين وسائر العاملين المحالين على الهيئة ، الأمر الذي استدعى الطلب الى الجهات المذكورة بموجب التعميم رقم ٩٩/٧ الصادر عن دولة رئيس مجلس الوزراء تاريخ ١٩٩٩/١/٢٣ ايداع الملفات المذكورة مفوضية الحكومة لدى الهيئة ، مما يمكّنها من استكمال هذه الملفات ووضع مطالعتها ضمن المهلة القانونية .

- يحدّد رئيس الهيئة خلال اسبوع من تاريخ تسلمه مطالعة مفوض الحكومة موعد أول جلسة محاكمة . و توجه الهيئة أوراق التبليغ الى الموظف في مركز عمله أو في مقامه المختار أو في مقامه الحقيقي بواسطة الادارة التابع لها ، او بواسطة قوى الأمن الداخلي ، او بأية طريقة ادارية اخرى تراها ملائمة . و قد أجاز النص للهيئة عدم التقيد بقاعدة التسلسل الاداري .

و قد درجت الهيئة على تبليغ الموظف بواسطة الادارة التابع لها . و اذا كانت غالبية الادارات والمؤسسات العامة والبلديات قد أظهرت تعاوناً مشكوراً لهذه الجهة ، فان بعضها الآخر قد تباطأ في التبليغ مما حمل الهيئة على التأكيد عليها بوجوب التبليغ و على اعتماد طرق ادارية أخرى تراها ملائمة ، وفق ما تجيزه النصوص ، كاللجوء الى التبليغ بواسطة التفتيش و الى التبليغ بواسطة الرئيس المباشر و دون مراعاة قاعدة التسلسل الاداري . و قد أثبتت هذه الطرق جدواها اذ جرى ابلاغ الموظف المحال و تمت محاكمته و صدر قرار الهيئة بنتيجة المحاكمة قبل أن تعاد وثيقة التبليغ من الادارة .

أن هذا الامر الذي ان دلّ على شيء فعلى الواقع الاليم الذي تعيشه الادارة ، قد استدعى استصدار التعميم رقم ٩٩/٣٤ الصادر عن دولة رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٩/٨/١ الذي لفت بموجبه جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة الخاضعة لصلاحية الهيئة العليا للتأديب والبلديات

الى وجوب الاسراع في اجابة الطلبات الموجهة اليها من قبل الهيئة (لجهة ايداعها مستندات ، أو اجراء تحقيق او التوسع فيه ، او ابلاغ الموظفين والمستخدمين و سائر العاملين لحضور جلسات المحاكمة او الشهادة) و الى انه سيجري ابلاغ نسخ عن هذه الطلبات الى التفيش المركزي و الطلب اليه اجراء التحقيق و تحديد المسؤولية عن كل اهمال أو تأخير غير مبرر في تنفيذها .

و تطبيقاً للتعميم المذكور وجهت الهيئة الى التفتيش المركزي طلبات للتحقيق في بعض القضايا ، و هي تنتظر نتيجة التحقيق و التدابير المتخذة .

- تستغرق المحاكمة مدة شهرين تبدأ من تاريخ أول جلسة محاكمة لا من تاريخ ايداع مطالعة مفوض الحكومة ، كما كانت عليه الحال في ظل احكام المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (المادة ٥٩ - فقرة ٦) ، و على الهيئة ان تصدر قرارها قبل انتهاء مدة الشهرين .و قد التزمت الهيئة مراعاة هذه المهلة بشكل دقيق بحيث اصدرت جميع قراراتها ضمن المهلة القانونية بالرغم من كونها مهلة استدلالية لحظت لحث الهيئة على اصدار قراراتها ضمن نطاق زمني محدد ، و عدم التقيد بها لا يؤدي الى اعتبار القرارات الصادرة بعد انقضائها باطلة لعلة صدورها بنتيجة أصول غير صحيحة وفق ما استقر عليه الاجتهاد الاداري بالنسبة للمهلة المعطاة سابقاً للمجالس التأديبية التي كانت قائمة قبل انشاء الهيئة العليا للتأديب .

و هذه المهلة يمكن بصورة استثنائية و لأسباب جوهرية تمديدها بقرار معلّل من الهيئة ، وفق ما اجازته لها المادة ٣٨ من نظامها . وقد عمدت الهيئة الى استعمال هذا الحق في قضية سفير في السلك الخارجي في ملاك وزارة الخارجية اذ قرّرت بموجب قرار معلّل تمديد المهلة شهرين واصدرت قرارها قبل انتهائهما .

- يجوز للهيئة ان تعقد جلساتها اثناء أوقات الدوام الرسمي و خارجه .

و هذه القاعدة التي لحظها صراحة نظام الهيئة في المادة ١٨ منه تكرّس الحل المعتمد في الاجتهاد الاداري . الا ان الهيئة عقدت جميع جلساتها اثناء الدوام الرسمي و لم تضطر الى عقد اي منها خارجه بسبب ضآلة القضايا المحالة اليها . و هي عقدت جميع جلساتها في مركزها و لم تضطر الى عقد اي منها في مكان آخر وفق ما تجيزه المادة ١٨ المذكورة .

- على الموظف ان يحضر الجلسات بالذات ، و اذا تغيب يبلغ ثانية . فاذا لم يحضر تنظر الهيئة في القضية بالاستناد الى التحقيق و اعتبر قرارها وجاهيا . و هذه القاعدة التي كرّسها المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (نظام الموظفين) في المادة ٥٩ - فقرة ٥ منه ، قد اعتمدت ايضاً من قبل نظام الهيئة الصادر بالمرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ (المادة ٢٩ منه) .

و جميع القرارات الصادرة عن الهيئة خلال الفترة الزمنية المشمولة بهذا التقرير كانت وجاهية باستثناء قرار واحد غيابي بمثابة وجاهي قضى بانزال عقوبة الطرد بدون تعويض بحق أجير متوار في مؤسسة كهرباء لبنان جرى ابلاغ زوجته مرتين و لم يمثل امام الهيئة مما اضطرها الى تطبيق الاحكام المشار اليها اعلاه و النظر في القضية بالاستناد الى التحقيق .

- يحق للموظف ان يطلع على ملف القضية الموجود لدى الهيئة و ان يستنسخ منه ما يراه لازما للدفاع عن نفسه . و هذه القاعدة التي كرّسها المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ في المادة ٥٩ - فقرة ٥ منه و اعتمدت في نظام الهيئة (المادة ٢٥) هي من المبادىء العامة للقانون التي كرّسها الاجتهاد الاداري و انزلها منزلة القانون. و هذه القاعدة غير المكتوبة واجبة التطبيق حتى بغياب النص عليها . و قد درجت الهيئة في جميع القضايا المحالة أمامها على مراعاتها و تطبيقها بحذافيرها متيحة للموظف الاطلاع على ملف القضية

و الحصـــول دون أي مقابل على صورة كاملة عن الملف ، على أن يوقع وثيقتين واحـــدة مســـبقة بطلب الاطلاع على الملف و استنساخ ما يلزمه منه للدفاع عن نفسه و أخرى لاحقة تثبت ممارســـة هـــذا الحق ، تحفظان في ملف القضية .

كما كان الموظف يستعين للدفاع عن نفسه بمحام واحد اثناء مثـــوله امام الهيئـــة وفـــق مـــا تجيزه له النصوص القانونية و التنظيمية التي ترعى المحاكمـــة أمام الهيئـــة . و هـــذه القـــاعدة المكمّلـــة للسابقة قد طبقت بدقة و كان الموظف يلفت في أول جلســـة محاكمـــة الى حقـــه هـــذا ويعطـــى المهلـــة اللازمة لممارسة هذا الحق ، ولتقديم المذكرات و المستندات الـــتي يراهـــا مناســـبة للدفاع عن نفسه كما كان يستجاب طلبه الاستماع الى شـــهود الدفـــاع مـــن موظفـــين و غـــير موظفيـــــن .

و قد راعت الهيئة بدقة الطابع الوجاهي لاصول المحاكمة امامها فكانت تعمـــد الى ابـــلاغ الادارة ، عند الاقتضاء ، المذكرات و الطلبات المقدمة من الموظف ، و الطلب اليها بيان ردها ، ممـــا يساعد على جلاء بعض الامور و على تكوين الهيئة قناعتها . كما ان الهيئة بلوغا لهذا الهدف كـــانت تعمد ، وفق ما تجيزه لها النصوص المرعية ، الى دعوة الموظفين الذين قاموا بالتحقيق او بـــالتفتيش في القضية المحالة عليها للاستماع اليهم و استيضاحهم واستكمال المعلومات منهم .

- من اجل الحفاظ على موضوعية المحاكمة ، لحظ نظام الهيئة ، لاول مرة في مضمار التأديـــب في لبنان ، الحالات التي تشكل أساسا لطلب تنحية رئيس الهيئـــة او العضـــو او مفـــوض الحكومة عن النظر في القضية وشروط وأصول البت في الطلب ، و هي حالات ليست حصريـــة اذ يجوز طلب التنحية في حالات اخرى غير مذكورة في النص .

و نظام الهيئة قد استوحى في هذا الاطار الاحكام المتعلقة بالتنحي الواردة في قانون أصـــول المحاكمات المدنية المرعي في حينه .

و اذا كان لم يرد الهيئة خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير اي طلب بتنحية رئيسها او احد عضويها أو مفوض الحكومة ، فان رئيس الهيئة قد تقدّم ، بعيد تعيينه ومباشرته العمل ، بكتاب طلب فيه من الهيئة قبول تنحيه عن رئاسة الهيئة عندما تنظر في القضايا العالقة أمامها و التي لم تستكمل بشأنها المحاكمة و عندما تلتئم لاصدار القرارات اللازمة بشأن القضايا التي استكملت فيها المحاكمة و التي سبق له ووضع فيها مطالعات أساسية . و قد وافقت الهيئة الملتئمة برئاسة رئيسها بالوكالة على الطلب بموجب قرارها تاريخ ١٩٩٩/١/٢٨ . و على هذا الأساس ، التأمت الهيئة برئاسة الوكيل للنظر في خمس قضايا محالة اليها وسبق للاصيل ووضع فيها مطالعات أساسية ، واصدار القرارات اللازمة بشأنها و هي القرارات التي تحمل الارقام من ٩٩/١ الى ٩٩/٥ .

- و بنتيجة المحاكمة السرية ، و بعد استكمال مراحلها ، تتذاكر الهيئة سراً وتتخذ قراراً معللا ، بالاجماع او بالاكثرية ، فوراً أو تحدّد موعدا آخر لاصداره خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ اختتام المحاكمة ، على أن يصدر القرار خلال مهلة شهرين من تاريخ أول جلسة محاكمة ، ما لم تقرر الهيئة ، بصورة استثنائية و لاسباب جوهرية ، تمديد المهلة بقرار معلّل منها .

٣ - قرارات الهيئة .

طبقاً للاصول المبينة أعلاه ، تابعت الهيئة العليا للتأديب دراسة القضايا المحالة اليها من الادارات او المؤسسات العامة و البلديات و هيئة التفتيش المركزي ، و اجراء المحاكمات في القضايا المذكورة . و قد عقدت الهيئة خلال الفترة الزمنية المشمولة بهذا التقرير ، اي اعتباراً من ١٩٩٨/٧/١ و لغاية ٢٠٠٠/٦/٣٠ ، /٤٢/ جلسة محاكمة منها /٥/ جلسات في النصف الثاني من عام ١٩٩٨ و /٢٧/جلسة خلال عام ١٩٩٩ و /١٠/ جلسات في النصف الاول من عام ٢٠٠٠ .و اصدرت الهيئة قرارات في /٣٤/ قضية من تلك القضايا تناولت /٣٧/ موظفاً

و مستخدمـــاً و قضت فيها بعزل او طرد خمسة موظفين او مســـتخدمين في ادارات او مؤسســـات عامـــة او بلديات و انهاء خدمة أو صرف احد عشر موظفا او مستخدما في ادارات او مؤسســـات عامة و توقيف عن العمل بدون راتب و تأخير تدرّج عشرة موظفين مددا مختلفة . كما قضت الهيئـــة بعدم انزال عقوبات تأديبية بموظف ومستخدم لعدم ثبوت المخالفات المنسوبة اليهما ، وكذلك باعتبار يدها مرفوعة عن احدى القضايا بسبب رجوع المرجع الذي اتخذ قرار الاحالة عليها عن قراره قبـــل وضع مفوض الحكومة مطالعته و احالة الملف الى رئيس الهيئة . كما قضت الهيئة بعـــدم صلاحيتـــها للنظر في ست قضايا محالة اليها و برد طلب اعادة محاكمة قدّم من موظف سابق صرف من الخدمـــة تأديبياً طعناً بقرار صرفه .

و في ما يلي بيان بالوظائف التي يشغلها الموظفون والمستخدمون الذين تناولتهم قـــرارات الهيئـــة ، و الادارات او المؤسسات العامة و البلديات التي ينتمون اليها ، و المخالفات المنسوبة اليهم ، و خلاصة القرار الصادر بحق كل منهـــم :

الرقم المتسلسل	الادارة او المؤسسة او البلديـــة	الوظيفـــــة	المخالفـــات	خلاصة القرار
١	وزارة الاشغال العامة – المديريـة العامـة للتنظيم المدني	مهندس	اخلال بواجبات الوظيفة	اعتبار يد الهيئة مرفوعـة عن القضية بسبب رجـوع المرجع الـذي اتخذ قـرار الاحالة على الهيئة عن قراره
٢	وزارة الخارجية	سفير	اخلال بواجبات الوظيفة	حفظ القضية لعدم ثبـوت المخالفـات المنسـوبة الى الموظف
٣	اتحاد بلديات الفيحاء	اطفائي	استغلال الوظيفة بـترويج بيع طفايات	تأخير التدرج لمـدة شـهر واحد
٤	مؤسسة كهرباء لبنان	حاجب	التصرف بالاموال العامة	الصرف من الخدمة
٥	وزارة الـبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	محترف فني	ادانته قضائيـا بارتكـاب جناية التحريض على القتل	انهاء الخدمة
٦	مؤسسة كهرباء لبنان	عامل اخصائي	ادانته قضائيا بسحب شيك بدون رصيد	الصرف من الخدمة
٧	بلدية بيروت	حاجب	تسليف الموظفين مبالغ مالية لقاء فوائد	تأخير التدرج لمدة ستة أشهر
٨	وزارة الصحة العامة	رئيس قسم طبابـة قضاء	مخالفات ادارية واسـتغلال الوظيفة لمصالح شخصية	انهاء الخدمة
٩	مصلحـة سـكك الحديد والنقل المشترك	سائق/قاطع تذاكر	سرقة أموال المصلحة	العزل
١٠	وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة	مدرّس	غياب غير مبرّر وعدم التقيد بالدوام	تأخير التدرج لمدة ٢٤ شهراً
١١	وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة	مدرّس	ادانته قضائيـا بارتكـاب جناية التحريض على القتل	انهاء الخدمة
١٢	مؤسسة كهرباء لبنان	جاب	اخلال بواجبات الوظيفة	عدم انـزال ايـة عقوبـة مسـلكية لعـدم ثبـوت المخالفـات المنسـوبة الى المستخدم

الرقم المتسلسل	الادارة او المؤسسة او البلدية	الوظيفة	المخالفات	خلاصة القرار
١٣	وزارة الخارجية	مستشار في السلك الخارجي	التصرف بالاموال العمومية وعدم تسديد سلفات مالية	انهاء الخدمة
١٤	وزارة الداخلية -المديرية العامة للاحوال الشخصية	مأمور نفوس	التلاعب بقيود سجل الاحوال الشخصية واستغلال الوظيفة لتحقيق مكاسب شخصية	انهاء الخدمة
١٥	ادارة الجمارك	كاتب	ارتكاب مخالفات ادارية ومالية - وجود نقص في حساب الصندوق - واخطاء في القيود الحسابية	تأخير تدرج ٢٤ شهراً
١٦	ادارة الجمارك	مراقب	وضع سلع تجارية في صندوق سيارته داخل الحرم الجمركي	توقيف عن العمل بدون راتب لمدة شهرين
١٧	وزارة الصحة العامة	مأمور صحي	تدخل ومتابعة انجاز معاملة ليست من اختصاصه - وتولي قبض ودفع رسوم ونفقات- تقاضي مبلغ من المال من مواطن لقاء وعد بانجاز معاملة خلافا للقانون	انهاء الخدمة

الرقم المتسلسل	الادارة او المؤسسة او البلدية	الوظيفة	المخالفات	خلاصة القرار
١٨	مصلحة مياه طرابلس	أجير مكلف بأعمال جباية	اختلاس أموال عامة مكلف بجبايتها	١- عدم صلاحية الهيئة ٢- توصية مدير مصلحة مياه طرابلس بمباشرة الصلاحية التي توليه اياها النصوص المرعية في المصلحة واتخاذ جميع التدابير الآيلة الى تحصيل الاموال المترتبة في ذمة الاجير
١٩	مصلحة مياه طرابلس	جاب	اساءة ائتمان واختلاس اموال عامة موجودة في عهدته	١- عدم صلاحية الهيئة لبلوغ المحال السن القانونية ٢- توصية مصلحة مياه طرابلس بالسير بالملاحقة الجزائية واتخاذ جميع التدابير الآيلة الى الحفاظ على الاموال العمومية واسترداد ما يترتب منها في ذمة الاجير
٢٠	مصلحة مياه طرابلس	أجير مكلف بأعمال جباية	اختلاس أموال عامة مكلف بجبايتها	١- عدم صلاحية الهيئة ٢- توصية مدير مصلحة مياه طرابلس بمباشرة الصلاحية التي توليه اياها النصوص المرعية في المصلحة واتخاذ جميع التدابير الآيلة الى تحصيل الاموال المترتبة في ذمة الاجير
٢١	فوج اطفاء مدينة بيروت	اطفائي مهني	ارتكاب ذنوب كبيرة في الخدمة ضد النظام العسكري واعتياد سوء السلوك	العزل

الرقم المتسلسل	الادارة او المؤسسة او البلديـــة	الوظيفـــــة	المخالفـــات	خلاصة القرار
٢٢	وزارة الخارجية	سفير	ارتكاب مخالفات ادارية ومالية واخلال بالواجبات التي تفرضها القوانين والانظمة النافذة	انهاء الخدمة
٢٣	مصلحة مياه طرابلس	اجير مكلف بأعمال جباية	اختلاس أموال عامة موجودة في عهدته	١- عدم صلاحية الهيئة ٢- توصية مدير مصلحة مياه طرابلس بمباشرة الصلاحية التي توليه اياها النصوص المرعية في المصلحة واتخاذ جميع التدابير الآيلة الى تحصيل الأموال المترتبة في ذمة الاجير
٢٤	وزارة الشؤون الاجتماعية	مساعدة اجتماعية	ارتكاب مخالفات ادارية ومالية	العزل
٢٥	وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة	١-استاذ تعليم ثانوي/امين سر لجنة المعادلات	١-انجاز معاملات خلافا للاصول- تناقض في افادات- تكليف موظفة استنساخ سجل معادلات تعرّض للتلاعب في بعض صفحاته- عدم القيام بالتحقيق اللازم واعلام السلطات القضائية بالامر	١-انهاء الخدمة

الرقم المتسلسل	الادارة او المؤسسة او البلديـــة	الوظيفـــــة	المخالفـــات	خلاصة القرار
			٢-نسخ سجل المعـادلات وترك صفحات وخانـات فارغة- اجراء تصحيح على سجل بمادة التيب اكـس خلافا للاصول	٢- توقيف عن العمل بدون راتب لمدة ستة أشهر
٢٦	مصلحة مياه طرابلس	اجير مكلف باعمال جباية	اختـلاس امـوال عامـة موجودة في عهدته	١-عدم صلاحية الهيئة ٢-توصية مدير مصلحـة ميـاه طرابلـس بمبـاشرة الصلاحية التي توليه اياهـا النصوص المرعية في المصلحة واتخاذ جميع التدابير الآيلة الى تحصيل الاموال المترتبـة في ذمة الاجير
٢٧	مصلحة مياه طرابلس	اجير مكلف باعمال جباية	اختـلاس امـوال عامـة موجودة في عهدته	١-عدم صلاحية الهيئة ٢-توصية مدير مصلحـة ميـاه طرابلـس بمبـاشرة الصلاحية التي توليه اياهـا النصوص المرعية في المصلحة واتخاذ جميع التدابير الآيلة الى تحصيل الاموال المترتبـة في ذمة الاجير.
٢٨	مؤسسة كهرباء لبنان	اجير حارس	ارتكاب مخالفات اداريـة ومالية واحتفاظه بـاموال المؤسسة وعدم قيد امـري قبض في يومية الصنـدوق واحتفاظه بالمبلغ	١-الطرد بدون تعويض ٢-توصيـة مؤسسـة كهرباء لبنان باتخاذ جميـع الاجراءات القانونية الآيلـة الى استرداد ما يستحق لها في ذمة الاجير.

الرقم المتسلسل	الادارة او المؤسسة او البلديـــة	الوظيفـــــة	المخالفـــات	خلاصة القرار
٢٩	وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة	مدرّس	اتجار بسيارات مستوردة عبر المرافىء الاسرائيلية	توقيف عن العمل بدون راتب لمدة أربعة اشهر
٣٠	وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة	مدرّس	عدم التجاوب مع دعوات متكررة موجهة اليه من قبل التفتيش المركزي للتحقيق معه - عدم التزام الدوام - مخالفة أصول ايداع التقارير الطبية - تمزيق تقرير موضوع من قبل مفتش	توقيف عن العمل بدون راتب لمدة ستة أشهر
٣١	وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة	١- مدرّس ٢- معلمة	١ - جرم سفاح ٢ - جرم سفاح	١- تأخير تدرّج لمدة ثلاثين شهراً ٢ - تأخير تدرّج لمدة أربعة وعشرين شهراً ٣ - توصية وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة بنقل كل من المدرس والمعلمة الى مركزي عمل مختلفين مع مراعاة مكان سكن كل منهما.
٣٢	مؤسسة كهرباء لبنان	عامل اخصائي مؤقت	اختلاس قيمة فواتير حصّلها من المستهلكين	١- الطرد من الخدمة بدون تعويض ٢- توصية المؤسسة بتعديل سلسلة العقوبات المعمول بها لديها بحيث تتوافق و تلك المعتمدة في الادارات العامة، مع مراعاة النصوص الواردة في قانون الضمان الاجتماعي.

الرقم المتسلسل	الادارة او المؤسسة او البلدية	الوظيفة	المخالفات	خلاصة القرار
٣٣	وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	رئيس دائرة مكلف	التدخل في مسار معاملات ليست من اختصاصه وتقاضي مبالغ من مواطنين لقاء وعد بتأمين اشتراكات للهاتف وتحويل خط هاتفي لصالح احد المشتركين	١-انهاء الخدمة ٢-الطلب من التفتيش المركزي التوسع في التحقيقات وذلك بسبب اعطاء افادات متناقضة من قبل الموظفين .
٣٤	بلدية بيروت	مراقب سابق	-	رد طلب اعادة المحاكمة طعنا بقرار الهيئة السابق القاضي بصرف المستدعي من الخدمة .

يتبيّن من هذا الجدول ان ١٨ قضية من أصل ٣٤ قضية محالة أمام الهيئة خلال الفترة الزمنية المشمولة بهذا التقرير تعود لموظفين في ادارات عامة و ان ١٢ قضية أخرى تتناول مستخدمين واجراء في مؤسسات عامة و هي موزعة بين مؤسسة كهرباء لبنان (٥ قضايا) ومصلحة مياه طرابلس (٦ قضايا) و مصلحة سكك الحديد و النقل المشترك (قضية واحدة) . أما القضايا الأربعة الباقية فانها واردة من بلدية بيروت (٣) و اتحاد بلديات الفيحاء (١) .

و جميع القرارات الصادرة عن الهيئة خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير صدرت بالاجماع .وقد حرصت الهيئة ان تأتي قراراتها معلّلة ، كما يفرضه النص ، متناولة جميع النقاط المثـــارة و الاســـباب الواقعيـــة و القانونية المدلى بها ، مما أوجب على الهيئة عدم اصدار قراراتها فور اختتام المحاكمـــة بـــل خـــلال المهلة القصوى المعطاة لها اعتباراً من التاريخ المذكور أي خلال خمسة عشر يوماً . وقدراعت الهيئـــة بدقة المهلـــة المعطاة لها لاصدار قراراتها والمحددة بشهرين من تاريخ أول جلسة محاكمـــة و لم تستعمل حقها بتمديد هذه المهلة الا مرة واحدة وهو تمديد حتّمته ظروف القضيـــــــة و تشعّبها .

و هناك ثلاثة قضايا تتناول أربعة موظفين ، لا تزال عالقة أمام الهيئة وذلك بســـبب وقـــف اجـــراءات المحاكمة التأديبية في اثنتين منها لحين صدور قرار في الاساس من قبـــل مجلـــس شـــورى الدولـــة (القـــراران الاعداديان رقم ٣ تـــاريخ ٢٠٠٠/٦/٨ ورقـــم ٤ تـــاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧) وبسبب طلـــــب توســـــع في التحقيق موجه الى التفتيش المركزي في القضية الثالثة التي تتنـــــاول موظفـــين . و الهيئة لا تزال تنتظر صدور قراري مجلس شورى الدولة و نتيجـــة التحقيـــق الموســـع المطلوب لمعاودة المحاكمة في القضايا المذكورة و اصدار قرارها فيها .

و الهيئة لم تكتف في القرارات الصادرة عنها بممارسة دورها الرادع عـــن طريـــق معاقبـــة الموظف أو المستخدم المحال أمامها على فعله الثابت بل هدفت أيضا ، عن طريق تضمين هذه القرارات التوصيات المقتضاة ، الى المساهمة ايجابيا في الحفاظ على الاموال العمومية و انتظام العمـــل الاداري . ففي النطاق الاول نذكر توصية مدير مصلحة مياه طرابلس بمباشرة الصلاحية التي توليه اياها النصوص المرعية في المصلحة و اتخاذ جميع التدابير الآيلة الى تحصيل الاموال المترتبة في ذمة اجـــراء في المصلحـــة احيلـــوا أمام الهيئة . كما نذكر توصية مؤسسة كهرباء لبنان باتخاذ جميع الاجراءات القانونية الآيلـــة الى استرداد ما يستحق لها في ذمة اجير . اما في الاطار الثاني فاننا نذكر توصية وزارة التربية الوطنيـــة والشباب و الرياضة بنقل مدرّس و معلّمة الى مركزي عمل مختلفين مع مراعاة مكان سكن كل منهما

و توصية مؤسسة كهرباء لبنان بتعديل سلسلة العقوبات المعمول بها لديها بحيث تتوافق و تلك المعتمدة في الادارات العامة ، مع مراعاة النصوص الواردة في قانون الضمان الاجتماعي .

كما اصدرت الهيئة خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير قرارات اعدادية بتمديد المهلة القانونية للبت في قضية ، ووقف اجراءات المحاكمة التأديبية او استئخار البت في قضايا محالة امام الهيئة بموجب قرارات أوقف تنفيذها من قبل مجلس شورى الدولة او قرّرت الهيئة استئخار البت بها لحين صدور قرار عن المجلس بنتيجة مراجعات مقدمة امامه و عالقة لديه . و هكذا لم يبق عالقا امام الهيئة خلال الفترة المذكورة الا ثلاثة قضايا لا غير .

و قرارات الهيئة العليا للتأديب نهائية ونافذة . وقد بقيت حتى تاريخ قريب غير قابلة لاي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك الابطال لتجاوز حد السلطة او طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل . وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في أكثر من قرار له ان قرارات الهيئة العليا للتأديب لها طابع قضائي لانها نهائية و نافذة بحد ذاتها و لا تملك السلطة الادارية حيالها حق الابطال او التعديل او ممارسة رقابة ما عليها ، و ان المراجعة امام مجلس شورى الدولة بشأن هذه القرارات لا يمكن ان تكون الا مراجعة نقض ، و ان المشترع باستبعاده بموجب المادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ طلب الابطال لتجاوز حد السلطة بشأن القرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب انما قصد استبعاد مراجعة النقض بشأن هذه القرارات .

و قد استقر اجتهاد مجلس شورى الدولة في أكثر من قرار له على عدم سماع دعوى الطعن في قرارات الهيئة العليا للتأديب و هي تطبق القانون ضمن نطاقه .

و قد جرت في السنوات الاخيرة عدة محاولات لجعل قرارات الهيئة العليا للتأديب قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة نذكر منها :

- اقتراح القانون المقدم من عدد من النواب في ١٨/٤/١٩٩٤ و الرامي الى تعديل بعض احكام القانون رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ٢/١٠/١٩٦٥ وذلك لجعل القرارات الصادرة عن الهيئة بحق الموظفين المحالين عليها بموجب المراسيم الصادرة بناء على موافقة الهيئة الاستثنائية الخاصة المنشأة بموجب القانونين رقم ١٩٩ تاريخ ٢٧/٢/١٩٩٣ ورقم ٢٠٠ تاريخ ٢/٣/١٩٩٣ ، خاضعة لمراجعة النقض أمام مجلس شورى الدولة ، على ان تقدم المراجعة خلال مدة ثلاثين يوما .

- القانون الرامي الى تعديل المادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ ومهلة المراجعة لدى مجلس شورى الدولة ، المصدق من مجلس النواب والوارد الى الحكومة بتاريخ ٩/٤/١٩٩٧ والمعاد الى المجلس بموجب المرسوم رقم ١٠١٨٩ تاريخ ٣/٥/١٩٩٧ .

- اقتراح القانون المقدم من عدد من النواب في ١٦/١٢/١٩٩٩ والرامي الى اخضاع قرارات الهيئة العليا للتأديب الصادرة بحق الموظفين المحالين عليها استناداً للقانون رقم ٩٣/١٩٩ تاريخ ٢٧/٢/١٩٩٣ و رقم ٢٠٠ تاريخ ٢/٣/١٩٩٣ ، لمراجعة النقض امام مجلس شورى الدولة .

و هذه المحاولات لم تأخذ مجراها و لم تؤد الى تعديل المادة ١٣ من القانون رقم ٦٥/٥٤ وبقيت قرارات الهيئة غير خاضعة لأي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك الابطال لتجاوز حد السلطة او طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل . الا أن القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠ (تعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة) قد نص في المادة ٦٤ منه على انه " خلافا لأي نص آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين " .

هذا مع الاشارة الى أن النقض لا ينقل الدعوى لدى مجلس شورى الدولة و انما يحصر حق المجلس ، وفق نظامه (المادة ١١٨) ، في التثبت بان قاضي الاساس اي في هذه الحالة

الهيئة العليا للتأديب ، استخلص من الوقائع نتائجها القانونية . كما ان النقض لا يسمع الا اذا بني على أحد الاسباب المبينة في الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة ١٠٨ من النظام المذكور اي اذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة او اذا اتخذت خلافا للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين و الانظمة او اذا اتخذت خلافا للقانون او الانظمة او خلافا للقضية المحكمة ، و هي اسباب حرصت و تحرص الهيئة على تلافيها سواء خضعت ام لا قراراتها للمراجعة ، مراعية الاحكام التي ترعى صلاحيتها و الاصول النافذة لديها ، و الاحكام القانونية و التنظيمية .

يبقى ان قرارات الهيئة نهائية ونافذة . و حرصاً على تأمين تنفيذ هذه القرارات ، عمدت الهيئة عند ابلاغها من الجهات المعنية الى الطلب اليها الافادة عن التدابير المتخذة من قبلها لتأمين هذه القرارات . و اذا كانت القرارات المذكورة تلقى في المبدأ طريقها الى التنفيذ دون أي تلكؤ من قبل الجهات المعنية ، فان بعض هذه الجهات يتباطأ في اعطاء هذه القرارات مجراها القانوني . علما بأن التنفيذ الفوري لهذه القرارات يعطيها فعاليتها لجهة ردع الموظفين و المستخدمين وسائر العاملين . وقد عمدت الهيئة ، عند الاقتضاء ، الى الطلب الى التفتيش المركزي التحقيق في تقاعس الجهة المعنية .

و تنفيذ قرار الهيئة بفرض عقوبة تأديبية على المحال أمامها قد يصطدم بقاعدة عدم انزال عقوبتين بسبب مخالفة واحدة اي قاعدة " عدم الجمع بين عقوبتين " و هي قاعدة كرّستها النصوص النافذة الا انها اعتمدت حلولا متناقضة . فمن جهة نص نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ في المادة ٥٩ - فقرة ٨ منه على انه " لا يجوز ان تفرض اكثر من عقوبة واحدة على الموظف نفسه في القضية نفسها ما لم تكن العقوبة الثانية صادرة عن مجلس التأديب او عن رئيس أعلى ، و في هذه الحالة تلغى العقوبة الاولى " . كما نصّ المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (انشاء التفتيش المركزي) في المادة ١٩ - فقرة٦- منه على انه " عندما تفرض على المخالف نفسه ، في القضية ذاتها ، عدة عقوبات تأديبية من مراجع مختلفة ، تطبق في هذه الحالة ، خلافاً لأي نص آخر ، العقوبة الأشد " .

ازاء هذا التناقض بين النصين المذكورين اضافة الى صعوبة تحديد العقوبة الاشد ترى الهيئة وجوب الغاء الفقرة ٦ من المادة ١٩ المذكورة و اعتماد نص المادة ٥٩ - فقرة ٨ - من نظام الموظفين بعد تعديلها بحيث تؤخذ ايضاً بالاعتبار حالة صدور العقوبة الثانية عن هيئة التفتيش المركزي .

رابعاً : خلاصة

ان النصوص النافذة قد عزّزت سلطة الهيئة العليا للتأديب باعطائها طابعاً أكثر شمولية ، و تمكينها من وضع يدها على مخالفات اخرى ارتكبها الموظف المحال امامها او موظف آخر ، و على موظفين لهم علاقة بالمخالفات موضوع الاحالة و لم يحالوا بسببها .

فالهيئة باتت تتمتع بصلاحية موضوعية وشخصية هي الاوسع منذ انشائها بل منذ احداث مجالس تأديبية في الوظيفة العامة في لبنان . الا ان اضطلاع الهيئة العليا للتأديب بدورها يبقى رهنا بممارسة سلطتي الاحالة امام الهيئة صلاحيتهما و تزايد عدد الموظفين والمستخدمين الدائمين والموقتين والمتعاقدين على انواعهم والاجراء و المتعاملين المحالين أمام الهيئة . فصلاحية الهيئة تفرّغ من مضمونها و تفقد جدواها ، كما تفقد الهيئة ذاتها علة وجودها ، اذا بقيت القضايا المحالة اليها على تناقص و استمر عدد المحالين اليها ، بالرغم من اتساع نطاق صلاحيتها الشخصية ، محدودا ، خاصة و ان هذا التناقص ليس وليد عافية الادارة اللبنانية و خلقية العاملين فيها ، و الكل يشكون من تردي الاوضاع الادارية وبعد الخلقية الوظيفية عن الوظيفة العامة في لبنان .فاتساع سلطة الهيئة يبقى مجرد وهم ان لم يقترن بتزايد القضايا المحالة اليها و الموظفين الذين تتناولهم . فعندئذ فقط يأخذ تعزيز سلطة الهيئة كل مداه .

واخذ سلطة الهيئة العليا للتأديب كل مداها يفترض تفعيل الرقابة التسلسلية الداخلية في الادارات والمؤسسات العامة والبلديات بحيث يضطلع كل رئيس تسلسلي ، ايا يكن موقعه ، من رئيس القسم صعودا الى المدير العام ، بمهامه و يباشر مسؤولياته تجاه مرؤوسيه سعياً لضبط الاوضاع داخل الادارة . الا ان تجربة الهيئة من خلال القضايا التي احيلت اليها والمخالفات التي تناولتها تدل على ان الرقابة الداخلية التسلسلية تبدو في الوقت الراهن ضعيفة و غير فعالة مما يساهم في تسيّب الادارة و الموظفين العاملين فيها . وممارسة هذه الرقابة يستلزم عند ممارسها ، بالاضافة الى الكفاءة العلمية و الخبرة العملية ، توافر صفات شخصية وقيادية منها الارادة الثابتة والجرأة الاكيدة و الحزم الذي لا يعرف الوهن امام اي اعتبار . و هذا يفترض حسن اختيار شاغلي المراكز القيادية ، بعيدا عن كل محسوبية او محاصصة .

و تفعيل الرقابة الخارجية على الادارات والمؤسسات العامة والبلديات ، و بخاصة الرقابة المالية ، على اعتبار ان غالبية المخالفات المرتكبة لها طابع مالي ، من شأنه ان يكمل عمل الرقابة الداخلية دون ان يعطّلها او يقوم مقامها . و هكذا يتأكد مرة اخرى التكامل الواجب القيام بين عمل كل من التفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب .فهيئة التفتيش المركزي ليست فقط احدى مصدري الاحالة امام الهيئة العليا للتأديب بل لها ايضا دور هام في مرحلة التحقيق والمحاكمة اذ يعود لها القيام ، بناء على طلب الهيئة العليا للتأديب ، بالتحقيقات اللازمة و التوسع فيها مما يسهّل جلاء القضية و تكوين قناعة هذه الهيئة . كما ان لهيئة التفتيش المركزي دور مساعد وفعّال في مرحلة تنفيذ القرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب . لذا يفترض ترسيخ التعاون القائم بين الجهازين وتطويره ، مما يعود بالنفع على عملهما و بالتالي على الادارة .

و اعطاء الهيئة العليا للتأديب مجال ممارسة سلطتها الواسعة سيستتبع بصورة حتمية اعادة النظر بهيكليتها وملاكها الذي يرقى الى سنوات عديدة ويشكو ، بالاضافة الى تقادمه، من بعض الشغور فيه ، خاصة بعد ان أعيد المعلمون والمدرّسون الذين كانوا ملحقين بالهيئة،

الى ادارتهم الاصلية . وتداركا لهذا النقص و من اجل تحديث وسائل عملها ، تقوم الهيئة بمكننة أعمالها . وقد وجهت بهذا الخصوص كتابا الى رئاسة مجلس الوزراء طالبة فيه تكليف من يلزم اجراء دراسة ميدانية شاملة لتحديد احتياجات الهيئة في مجال المكننة و حفظ المعلومات على اساس حجم العمل المتوقّع و عدد الموظفين العاملين و الامكانات المتاحة . كما طلبت الهيئة من وزارة الدولة للاصلاح الاداري تزويدها بحاسوبين مع توابعهما . وقد تجاوبا مشكورين مع الطلبين . كما بدأت الهيئة مسك مبطقة اسمية بجميع الموظفين و المستخدمين الذين احيلوا على الهيئة توطئة لمكننتها .

و الهيئة اذ تأمل ان يلقى هذا التقرير صداه لدى المسؤولين على مختلف موقعهم ، تعاهد على الاستمرار في النهج الذي اعتمدته و المضي في ممارسة سلطتها وصلاحيتها بالخط الذي انتهجته ، لتؤدي بكل موضوعية و تجرد الدور المنوط بها ، مساهمة من موقعها و على قدر مسؤوليتها في تحسين الوضع الاداري و ضبطه .

رئيس الهيئة العليا للتأديب

ميشال تابت