

Royaume du Maroc

Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation
Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la
Recherche Scientifique

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah

Faculté des Sciences Juridiques Économiques et

Sociales -Fès



المملكة المغربية

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي
والبحث العلمي

جامعة سيدي محمد بن عبد الله

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس

مركز الدراسات في الدكتوراه: العلوم القانونية والسياسية
مختبر البحث: الدراسات الدستورية والمالية والتنمية
أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام
في موضوع:

التحقيق الإداري مع الموظف العمومي في مملكة البحرين - دراسة مقارنة -

تحت إشراف الأستاذ:

د عبد الله حارسي

إعداد الطالب الباحث

عارف أحمد جاسم الزياتي

لجنة المناقشة:

د. عبد الله حارسي،
أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس..... رئيسا
ذ. فضمة توفيق،
أستاذة التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس..... عضوا
ذ. زبيدة النكاز،
أستاذة مؤهلة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس..... عضوا
ذ. أحمد بوعشيق،
أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس..... عضوا

السنة الجامعية: 2017-2018

مقدمة عامة:

إن المتتبع لتطور الدولة الحديثة يلاحظ وجود العديد من المتغيرات في وظائفها، فبعدما كانت تقوم بوظائف تقليدية كدولة حارسه يقتصر دورها ووظيفتها على تنظيم وإدارة المرافق العامة الرئيسة بالدولة، كالأمن والدفاع والقضاء، أصبحت الآن دولة رفاه تتدخل في كافة شئون وجوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ومن المعلوم أن الدولة - كشخصية اعتبارية - لا تمارس أعمالها بنفسها، بل تنهض بهذه الأعمال والأنشطة من خلال أشخاص تقوم بتعيينهم لهذه الغاية يعرفون بالموظفين العموميين.

والعلاقة بين الدولة وموظفيها علاقة قانونية وتنظيمية تحكمها قوانين الوظيفة العمومية، كقانون الوظيفة العمومية في المغرب وفرنسا، وقانون العاملين المدنيين بالدولة في مصر، ونظام الخدمة المدنية في البحرين.

وبموجب هذه العلاقة القانونية، فإن لهؤلاء الموظفين حقوقاً يتعين على الجهة الإدارية الوفاء بها، ويقابل هذه الحقوق مجموعة من الالتزامات والواجبات يتوجب على هؤلاء الموظفين الالتزام بتنفيذها ومراعاتها، من أجل تحقيق ضمان سير عمل المرافق العامة بانتظام واضطراد، على أنه في حال تقصير موظفي الدولة بواجباتهم، فمن حق الإدارة بل من واجبها، أن تعاقبهم بواسطة السلطة التأديبية المختصة وفقاً للإجراءات وضوابط التحقيق الإداري مع توفير الضمانات التأديبية التي أقرها لهم القانون.

وإذا كان هناك قانون جزائي "جنائي" يضرب على يد من ينتهك نصوصه بارتكاب جريمة ما تمس كيان المجتمع باعتبار الفرد هو نواة هذا المجتمع، فإن هناك قانون يضرب على يد الموظف العمومي الذي يخل بما تفرضه عليه الوظيفة من واجبات ويطلق عليه (الجزاء الإداري). وإذا كان التحقيق الجنائي أمر وجوبي بالنسبة للجنايات وجوازي بالنسبة للجنح، فإن هناك تحقيق إداري يجري مع الموظف العمومي قد تقوم به الجهة الإدارية أو النيابة الإدارية أو مجلس التأديب بحسب الأحوال.

وتتطلب إجراءات العدالة مواجهة الموظف أو العامل بما هو منسوب إليه أو التحقيق معه ، وأن تكون الأسباب مفصلة ، وان لا يوقع الجزاء على الموظف إلا بعد استجوابه او التحقيق معه ، ويجب ان تتاح له الفرصة كاملة حتى يدافع عن تصرفاته ويدحض ما هو منسوب إليه ، فيجب توافر الضمانات التأديبية التي تكفل للمتهم العدالة في العقاب ، وتحرص التشريعات على إحاطة إيقاع العقوبة التأديبية بالموظف بقدر الضمانات ، التي تهدف إلى إظهار الحقيقة وتحقيق العدالة ، التي تمكن الموظف المتهم بجريمة تأديبية من الدفاع عن نفسه واثبات براءته ، إذ ان كل متهم يعتبر بريئاً حتى تثبت إدانته بمحاكمة علنية تؤمن له ضمانات للدفاع عن نفسه ، ونص على هذا المبدأ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 ، فمن المفترض توفير المحاكمة العادلة للموظف المخالف مع ضرورة الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة المحاكمة

إذ أن الإخلال من قبل السلطة المختصة في الإجراءات المتعلقة بالتحقيق الإداري مع الموظف العمومي والضمانات التأديبية يعرض القرار الإداري إلى الطعن والإلغاء القضائي من خلال المحاكم الإدارية المختصة.

ومن أهم وأبرز الضمانات في نطاق التأديب أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية¹. ويستهدف التحقيق إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه¹². وهو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمالة اللثام عنها³.

ولقد واكب تطور مفهوم الدولة عبر العصور ضرورة مُسايرة تنظيم العلاقات الإنسانية، وضبطها بقواعد تحتاج إلى معايير يحكمها مبدأ المشروعية الذي يترتب التسليم به خُضوع أعمال وتصرفات الإدارة لرقابة القضاء ومنها رقابة مشروعية القرارات الإدارية؛ لأن منح الإدارة حرية أكثر في سبيل تحقيق وظيفتها خاصة في ما تُصدره من قرارات بإرادة منفردة، والتي تعتبر أهم مظهر من مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تجعلها أكثر خطورة من سائر سلطات الدولة الأخرى فيمكنها بذلك أن تقيد ممارسة الحقوق والحريات الفردية عن طريق القرارات الفردية والتنظيمية الملزمة.

¹ Salon; délinquance et repression disciplinaire dans la fonction publique 217.

² ماجد الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، طبعة 2000، ص.524

³ عبدالفتاح عبدالبر، الضمانات التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق القاهرة، 1987، ص.106

ولقد عرفت الرقابة القضائية على نشاط الإدارة تطورات كبيرة وهامة في القوانين المقارنة وخاصة القوانين الفرنسية التي وصلت إلى مستوى أصبح فيها النشاط الإداري موضوع تحت مجهر القضاء الإداري يراقب من خلاله شرعية هذا النشاط من خلال الوسائل المتاحة للأفراد للطعن في شرعية الأعمال الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية، هذا بصفة عامة وبصفة خاصة فقد فرض القضاء على مشروعية القرارات الإدارية رقابة صارمة وهذا لسببين، فأعمال الإدارة وقراراتها لها ارتباط وثيق بحقوق وحریات الأفراد، وكذلك تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في اتخاذ قراراتها¹.

ولا شك في أنها من أقوى الضمانات لهذه الحريات خاصة في الدول التي لا يزال الرأي العام فيها ليس له ذلك التأثير البالغ، ولا يباشر البرلمان فيها دوره الرقابي إزاء السلطة التنفيذية²، لذلك استلزم وجود سلطة قضائية مستقلة تباشر عملها من منطلق حماية حقوق وحریات الأفراد وتضع الإدارة والفرد على قدم المساواة، ولا ينظر للإدارة على أنها دائماً صائبة، وبالتالي إيجاد نوع من التوازن في حل المنازعات التي تثور بين الأفراد والإدارة خاصة في ما تصدره من قرارات إدارية.

فالقرار الإداري يجب أن يصدر من جهة إدارية مختصة حتى لا يكون هناك اعتداء على جهة أخرى، كما أنه يجب أن يصدر القرار في الشكل المحدد قانوناً كصدوره بعد

¹ رزايقة عبداللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الوادي، كلية الحقوق، 2013 - 2014، ص.1.

² سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري "نظرية العمل الإداري"، مصر، مطابع الطوبجي التجارية، 1993، ص.171.

سماع المعني بالأمر أو استطلاع رأي معين حفاظاً على مصلحة المواطنين، كما يجب أن يستند إلى أسباب صحيحة، وقد ينحرف الموظف فيصدر القرار لأغراض شخصية، وحتى لو توخى المصلحة العامة فيلزم عليه ألا يخرج عن الغاية المحددة في التشريع.

أهمية الموضوع:

يعتبر التحقيق الإداري وما يتعلق به من المنازعات الإدارية من أهم وأدق موضوعات القانون الإداري ، لتشعب مباحثه وتشتت أحكامه بين القوانين والنصوص المتعددة والمتنوعة .

ونظراً لازدياد تدخل السلطات العمومية و في جميع مناحي وجوانب الحياة العامة ، وما ينجم عنه من ازدياد المشاكل والمنازعات الإدارية في الوظيفة العمومية ، فإن وضع آليات وقواعد وهيئات قضائية للفصل في تلك المنازعات وفضها بالطرق الملائمة والإجراءات المناسبة يشكل اكبر الضمانات التأديبية وأفضل الوسائل لإقامة دولة الحق والقانون التي تكفل المصلحة العامة وتحمي حقوق الأفراد وحررياتهم .

وترجع أهمية هذا الموضوع إلى أن التحقيق الإداري أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم تأديبياً والتهمة المنسوبة إليه، وهو وسيلة لجمع أدلة الإثبات، ومرحلة تحضيرية في الدعوى التأديبية في حالة إذا استوجب الأمر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، ويضاف إلى كل ذلك أنه يستخدم على

وجه العموم كأساس لقرار السلطة الرئاسية باقتراح الجزاء التأديبي أو توقيعه على الموظف العمومي.

والتحقيق الإداري، هو أول الإجراءات التأديبية في نطاق الوظيفة العمومية، ويكون من نتائجه، نسبة الخطأ التأديبي للموظف من عدمه، وبالتالي تعرضه للعقوبة التأديبية أو عدم تعرضه لها، وإلى جانب أهمية التحقيق الإداري، يجب بيان خطورته أيضاً، فالتحقيق كإجراء تأديبي له خطورته، ولهذا دأب المشرع في القوانين المتعاقبة على أن يوفر للموظف الضمانات التأديبية خلال مرحلة التحقيق حتى لا يفلت مذنب ويدان بريء، وذلك لأن التحقيق الخطوة التي يتم بها التحقق من وقوع المخالفة ونسبتها إلى موظف معين¹.

وأهمية الدراسة تبرز في أن النظام التأديبي البحريني حديث النشأة ظهر مع بداية التنظيم القضائي في عام 1971، مقارنة بجمهورية مصر العربية التي أخذت بنظام (مجلس الدولة) منذ عام 1946، ونفس الوضع بالنسبة للنظام المغربي الذي أخذ بنظام (مجلس الدولة) وذلك بإحداث المجلس الأعلى منذ سنة 1957.

فالنظام التأديبي الحديث لمملكة البحرين يحتاج إلى تطوير مستمر من خلال الدراسات والبحوث العلمية وهي شحيحة في هذا الجانب، ولاسيما القانونية منها والتي تربط بين الأسس النظرية والتطبيقية.

¹ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص.5

ولا يخفي على كل مطلع أن المكتبة القانونية البحرينية تفتقر إلى الدراسات والمؤلفات العلمية المتخصصة في مختلف مباحث وفروع القانون , رغم الأهمية البالغة لذلك سواء بالنسبة لطلبة كليات الحقوق خاصة او العاملين بحقل القانون عامة من قضاة ومستشارين ومحامين وأساتذة أو باحثين .

والحاجة ماسة إلى نشر الكتب العلمية والقانونية والتي تهدف الى رفع المستوى العلمي المتخصص وترقية الوعي القانوني بما يتوافق مع المعطيات والأسس التي يقوم عليها المجتمع البحريني في مختلف مؤسساته ومنظوماته .

وما هذه الأطروحة التي بين أيدينا إلا لبنة من لبينات صروح القانون الإداري ومعطيات التحقيق الإداري في الوظيفة العامة , والتي نأمل من خلالها بناء صروح اخرى تسيير على منوال التزواج بين العلوم والمعارف النظرية ومطابقتها بالعلوم التطبيقية , والإستفادة من التجارب والخبرات من خلال الفقه والقضاء المقارن.

أسباب اختيار الموضوع:

تنقسم الدوافع في اختيار الموضوع الى نوعين ، دافع موضوعي وآخر شخصي ، أما الاول فهو الرغبة الشخصية في سبر أغوار هذا الموضوع خاصة أن مجال عملي يرتبط بالنيابة العامة في مملكة البحرين، وحيث اختصاص النيابة العامة يعتمد على التحقيق الجنائي، مما كان له الأثر الأكبر والحافز في إثارة الباحث لدراسة التحقيق الإداري مع الموظف العمومي، وإعطائه العناية والتركيز والاهتمام بموضوع البحث.

وسبب موضوعي يتعلق في أن موضوع التحقيق الإداري لم يعط حقه من الدراسة والبحث في مملكة البحرين، إذ ان هناك ندرة في الدراسات التي تناولت الموضوع بشيء من التفصيل والدقة، أضف الى ذلك قلة المتخصصين في القانون الإداري ، بحيث حاولت ان ابحث في الموضوع للوصول إلى دراسة أكاديمية تسلط الضوء على أنظمة التحقيق الإداري مع الموظف العمومي في مملكة البحرين كدراسة مقارنة تجمع بين الأسس النظرية والتطبيقات القضائية لرقابة القضاء الإداري على أساس الاستفادة من التجارب المقارنة والتأسيس الأكاديمي والمؤسسي للمنازعات المرتبطة بالوظيفة العمومية خاصة في التحقيق الإداري ، وبما أن الباحث لم يعثر على مراده ، فيتمنى ان تكون هذه الدراسة اساسا وقاعدة للدراسات العلمية والمعمقة اللاحقة .

الصعوبات التي واجهتني في الدراسة:

- ندرة الدراسات المتخصصة في مجال البحث ولاسيما في موطني البحرين، مما تطلب مني بذل جهود كبيرة لإتمام الدراسة والبحث عن الأحكام القضائية الصادرة في المنازعات الإدارية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي، والتي غالباً ما تكون أحكام غير منشورة مما استدعاني لصعوبة البحث عنها في أروقة المحاكم والقضاء.
- قلة المراجع المتخصصة في موضوع البحث التحقيق الإداري أو المواضيع المرتبطة به سواء في المكتبات الخاصة أو في الخزانات العامة المغربية وذلك للغموض الذي يكتنف هذه الجزئية في التشريع المغربي خاصة.

• صعوبة ترجمة المراجع الفرنسية في موضوع البحث، لذا فقد تم الاستعانة بمجموعة محددة من المراجع الفرنسية المترجمة وذلك بسبب عدم إلمام الباحث باللغة الفرنسية.

تحديد المفاهيم الأساسية:

يتناول موضوع هذا البحث عدداً من المصطلحات العلمية، سنعمل بالضرورة على تحديد مفاهيمها أولاً، قبل طرح إشكالية الموضوع، والتعرف على المنهجية العلمية المتبعة في تحليلها.

أولاً: مفهوم التحقيق الإداري

إن مفردة " التحقيق " جذرها اللغوي (حق) أي صح وثبت¹ قال تعالى " لينذر من كان حياً ويحق القول على الكافرين"².

والحق من أسماء الله عز وجل، يقول الله تعالى في كتابه العزيز: " ولو اتبع الحق أهواءهم لفسدت السموات والأرض ومن فيهن"³.

ويذكر الزمخشري في مؤلفه أساس البلاغة: وحق الله الأمر حقا بمعنى أثبته وأوجبه، وحققت الأمر، وأحقته أي كنت على يقين⁴.

وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبت منه، وتحقيق من حقق وهو التثبت من أمر ما،

¹ إبراهيم مصطفى وأحمد حسن الزيات وآخرون، المعجم الوسيط، مؤسسة الصادق، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ص.187

² سورة يس، الآية (70).

³ سورة المؤمنون، الآية (71).

⁴ جار الله محمود الزمخشري، أساس البلاغة، دار هازر، بيروت 1979، ص.135

وحقق مع فلان في قضية بمعنى أخذ أقواله فيها¹.

وأما التحقيق الإداري فقد عرف بأنه " مجموعة من الإجراءات التي يحددها القانون وتختص بمنا شرتها سلطة معينة في محاولة الوصول إلى دليل الإثبات من مجموع ما تحصل لدى هذه السلطة من أدلة..."².

يعرف أيضا بأنه: إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه³. كما يعرف بأنه: مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها، ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة⁴، ويعرف بأنه: إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفات الإدارية أو المالية أو الجنائية بقصد الكشف عن فاعلها والتقيب عن الأدلة وتجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها في صحة إسناد المخالفة إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة، وإمالة اللثام عنها لتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية أو اقتراح توقيع جزاء إداري⁵. وعرفه البعض الآخر من الفقه بأنه " مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها، وظروفها، وأدلة ثبوتها، أو عدم ثبوتها، وصولاً إلى الحقيقة، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة، أو جريمة معينة، من عدمه، وبيان شخص مرتكبها⁶. ويعرف أيضا بأنه: وسيلة الإدارة للأخذ بالإجراءات القانونية بحق الموظف عند إتيانه فعلاً يشكل مخالفة تأديبية لأحكام الوظيفة العامة، والخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، والالتزام بمهام وظيفته وواجباته⁷.

¹ محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، الكتاب العربي، بيروت، لبنان، 1982، ص146-147.

² أحمد عبدالستار الكبسي، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة: أطروحة دكتوراه، القاهرة، 1985، ص.393.

³ ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص.278.

⁴ مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية، عالم الكتب، 1984، ص.257.

⁵ علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1986، ص.466.

⁶ محمد إبراهيم الدسوقي علي، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص.5.

⁷ ماهر عبدالهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، ط2، القاهرة، 1986، ص.250.

وفي ذلك نجد أن (Salon) عرف التحقيق بأنه: الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية، ويرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب هذه الأفعال إلى الموظف عام¹.

ومن أهم وأبرز الضمانات في نطاق التأديب أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من أتهام على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية².

ثانياً: مفهوم الموظف العمومي

وقد وضع العديد من الفقهاء القدامى والمعاصرين تعريفات عديدة للموظفين العموميين فذهب فريق إلى القول أنهم عمال المرافق العامة، أو هم الأشخاص الذين يخضعون في علاقتهم مع الدولة لقواعد القانون العام، أو أنهم أولئك الذين يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة ويذهب غالبية الفقهاء المعاصرين في فرنسا إلى القول أن الموظف العمومي هو كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر، ويشغل بصورة دائمة داخله في نطاق كادر الإدارة العامة³. ولقد كان الفقه الفرنسي سابقاً إلى وضع تعريف لمفهوم الموظف العمومي، وقد انقسم الفقه في معرض بحثه لهذا الأمر إلى الاطارين التاليين⁴:

¹ ثروة محمود عوض محبوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه رسالة لنيل الدكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1994، 192-193.

² Salon, delinquance et repression disciplinaire dans la fonction publique 217.

³ منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص.16.

⁴ محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، المرجع السابق، ص.382.

الاطار الأول: ويعرف بالاطار القديم، وقد أعطى أنصاره لمدلول الموظف العمومي مفهوماً واسعاً، حيث يعرف الفقيه (هوريو) الموظف العام بكل شخص يعين بمعرفة السلطة العامة لشغل وظيفة في الكادر الدائم لمرقق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى، سواء أكان تحت مسمى موظف أو مستخدم أو عامل أو مساعد عامل⁵، ويعرفه (رولان) بالشخص الذي يشغل إحدى الوظائف في الكادرات الدائمة للمنشأة لضمان السير المنظم للمرافق العامة¹.

ونستخلص من التعريفين بأن أنصار هذا الاتجاه يشترطون وجوب توافر الشرطين التاليين لاعتبار الشخص موظفاً عمومياً:

1- المساهمة في إدارة مرفق عمومي.

2- الشغل الدائم للوظيفة.

الاطار الثاني ويعرف بالاطار الحديث، فقد أعطى أنصاره لمدلول الموظف

العمومي مفهوماً ضيقاً، فنجد من الفقهاء

⁵ Hauriou, Maurice, *Precis elementaire de Droit Administratif*, Paris, p.274.

¹ Rolland, Louis, *Precis de Droit Administratif*, Paris, 2eme edition, 1927, P. 56.

يعرفه (دي لو بادير) بالشخص الذي يتولى وظيفة دائمة داخلية في كادر المرفق العام¹، ويعرفه الأستاذ (فالين) بأنه كل من يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالطريق المباشر ويشغل وظيفة دائمة ضمن درجة من درجات كادر الإدارة العامة²، في حين يشترط الأستاذ (بيكمال) ثلاث عناصر لتوفير صفة الموظف العمومي هي³:

1- أن يشغل وظيفة إدارية.

2- أن تكون الوظيفة دائمة.

3- التثبيت في درجات السلم الإداري.

وأياً كان الأمر، فإن الفقهاء المعاصرين اتفقوا على العناصر الأساسية الواجب توفيرها

في الشخص لاكتساب صفة الموظف العمومي هي⁴:

1- أن يشغل وظيفة دائمة.

2- التثبيت في إحدى درجات السلم الإداري.

3- المساهمة في مرفق عام إداري.

كما يعرف الموظف العمومي في القانون المغربي حسب ما جاء به الفصل الثاني من

النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، بأنه "كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في

¹ انظر:

De Laubadere, Andre: Manuel de Droit Administratif, Paris, 4eme edition, 1955, PP. 250-351.

² Waline, Marcel, Droit Administratif, 8em adition, Paris, 1959, p. 728

³ Piguemal, Marcel, Le fonctionnaire: droits et garauties. Paris 1973, p. 50.

⁴ عبدالحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، 1977، ص.170

إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة¹، وبالتالي فاكتساب هذه الصفة تمكنه من الاستفادة من مجموعة من الحقوق، وتفرض عليه واجبات والتزامات لا يمكنه التملص من تطبيقها، وعلى هذا الأساس فإنه يعتبر أميناً على المصلحة العامة ومسؤولاً على بذل قصارى جهده لأداء الخدمة التي أنيطت به على أحسن وجه، وأي إخلال بواجباته والتزاماته يعرضه لعقوبة تأديبية.

وأخذ المشرع الجنائي المغربي بالمفهوم الواسع لمفهوم الموظف العمومي حيث نص الفصل (224) من القانون الجنائي المغربي على أنه " يعد موظفاً عمومياً في تطبيق أحكام التشريع الجنائي كل شخص كيفما كانت صفته يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ، ويساهم بذلك في خدمة الدولة أو المصالح العمومية أو الهيئات البلدية أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات نفع عام ... " وتبقى صفة الموظف العمومي مستمرة حتى بعد انتهاء خدمته ، متى ما كانت قد مكنته أو سهلت له ارتكاب الجريمة .

¹ ظهير شريف رقم 1.8.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 2372 بتاريخ 11/4/1958، ص 631.

إشكالية الموضوع:

على ضوء ما سبق، تتمحور إشكالية البحث الأساسية، ويتبلور سؤال الدراسة في معرفة .. الى أي حد استطاعت النصوص القانونية المنظمة للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي احترام مبدأ الشرعية؟ ، وما هي الضمانات التأديبية المتوفرة للموظف العمومي اثناء التحقيق معه؟ ، وكيف يساهم القضاء الإداري في تكريس الحماية القضائية للموظف العمومي؟ .

ومن خلال الإشكالية المركزية يمكن طرح التساؤلات الفرعية التالية :

ما هو الإطار القانوني المنظم للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي في كل من مملكة البحرين والمملكة المغربية؟

وما هي الاسس النظرية للتأديب الإداري في الفقه والتشريع المقارن؟

وما هي حقوق وواجبات الموظف العمومي في كل من التشريع المغربي والبحريني؟

وما هي المساطر المتبعة والضمانات الممنوحة في عملية تأديب الموظف العمومي؟

ثم ما هو الإطار القضائي للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي؟

وما دور القضاء الإداري في الرقابة على المنازعات التأديبية؟

وما هي تجليات التطبيقات القضائية في المنازعات التأديبية؟

منهج الدراسة:

سوف نستخدم في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي الذي يقوم على وصف وتشخيص موضوع الدراسة وذلك بالتطرق إلى كافة الجوانب المتعلقة بالدراسة من خلال الاستقراء والبحث واستخلاص الأفكار النظرية في المراجع القانونية المختلفة بطريقة المقارنة التي تقوم على المقابلة بين القوانين والشرائع ذات الصلة ومقارنة ذلك بالقانون الإداري المغربي و البحريني، حيث تم الاعتماد بشكل أساسي على القانون الاساسي للوظيفة العمومية المغربي وفقا للظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر 24 فبراير 1958 ، وكذلك قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010 واللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار رقم (51) لسنة 2012.

كما سيتم استخدام المنهج المقارن في دراسة الأحكام القضائية الصادرة في المنازعات التأديبية المتعلقة بالوظيفة العمومية في كل من المغرب والبحرين كلما أمكن ذلك، وتدعيمها بالمنهج المقارن كلما اقتضت الحاجة، ومعرفة فقه القضاء في كل من القانون المغربي والفرنسي والمصري والبحريني.

خطة البحث:

ولمعالجة إشكالية التحقيق الإداري مع الموظف العمومي يمكن اعتماد ومقاربتين مقارنة قانونية ومقاربة قضائية، فيما يخص المقاربة القانونية سأحاول توضيح الكيفية التي تبنى بها المشرع المغربي ونظيره البحريني مسألة التحقيق الإداري مع الموظف العمومي، وذلك من خلال قراءة النصوص القانونية والتنظيمية هذا من جهة، ومن جهة أخرى سأحاول توضيح مدى تطور الاجتهاد القضائي في مجال التحقيق الإداري مع الموظف العمومي، وذلك من خلال التطبيقات القضائية للأحكام الصادرة من القضاء الإداري المغربي، ومقارنة ذلك بالقضاء الإداري البحريني.

ولذلك ستكون مقاربتنا للموضوع وفق التقسيم التالي:

القسم الأول: الإطار القانوني للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي.

القسم الثاني: الإطار القضائي للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي.

القسم الأول

الإطار القانوني للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي

القسم الأول:

الإطار القانوني للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي

تقتضي دراسة الإطار القانوني للتحقيق الإداري الإطلاع على الأسس النظرية للتحقيق

الإداري من خلال التطرق لأهم النظريات والآراء الفقهية التي قبلت في هذا الشأن، ثم

تحديد الجهات المختصة التي خولها المشروع الإحالة للتحقيق الإداري وتوقيع العقوبة

التأديبية مع التقيد بتوفير كافة الضمانات التأديبية لممارسة الموظفين حقوقهم وحياتهم.

ولهذا ارتأينا أن نجزأ قسمه الأول إلى فصلين:

الفصل الأول: الأسس النظرية للتحقيق الإداري في التشريع المقارن

الفصل الثاني: التحقيق الإداري والضمانات التأديبية في التشريع المقارن.

الفصل الأول

الأسس النظرية للتحقيق الإداري في التشريع المقارن

تتطلب دراسة المبادئ العامة في التحقيق الإداري مع الموظف العمومي أن نقوم بتعريف الموظف العمومي وعلاقته الوظيفية بالإدارة ، وبيان حقوقه وواجباته ، وبيان المسؤولية التأديبية للموظف العمومي .

لذا فإن هذا الفصل سيتم تقسيمه الى ثلاث مباحث حسب ما يلي :

المبحث الأول : الموظف العمومي والعلاقة الوظيفية .

المبحث الثاني : حقوق وواجبات الموظف العمومي .

المبحث الثالث : المسؤولية التأديبية للموظف العمومي .

المبحث الأول: مفهوم الموظف العمومي والعلاقة الوظيفية.

وللوقوف على ماهية الموظف العمومي وهو المعني في بحثنا التحقيق الإداري مع الموظف العمومي فلا بد من تعريفه وتحديد المقصود به في التشريع والفقهاء والقضاء، وبيان طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة.

لم يرد في معظم القوانين والأنظمة الوظيفية تعريف محدد للمقصود بالموظف العمومي، أما أكتفت بعض التشريعات للفقهاء والقضاء¹.

ويختلف تعريف الموظف العمومي في مجال القانون الإداري عنه في المجالات الأخرى كالقانون المدني والقانون الجنائي و الاقتصاد السياسي فإن معناه في هذه المجالات قد يكون أوسع أو أضيق من معناه في القانون الإداري مما يصعب معه وضع تعريف محدد لفترة طويلة في ظل صفة التجدد المستمر في القانون الإداري²

وإثار تعريف الموظف العمومي خلافاً بين فقهاء القانون الإداري، ومرد ذلك عدم وجود تعريف جامع مانع لجميع الدول، و ينطبق على جميع فئات الموظفين في الدولة الواحد، ذلك لعدم إيراد تعريف للموظف العمومي في اغلب تشريعات وقوانين الخدمة المدنية، التي اكتفت بتحديد الأشخاص الخاضعين لإحكامها، لذا كان للفقهاء والقضاء الدور الأكبر في تعريف الموظف العمومي³.

وبما أن دور المشرع لا يقتصر فقط على تحديد نطاق تطبيق القانون، بل يعتبر من شأنه أيضاً وضع التعريف الملائم للموظف العام، لذا سنتناول التشريعات التي عرفت الموظف العام في بعض البلدان على النحو التالي: تعريف الموظف العمومي في كل من فرنسا، مصر، المغرب، البحرين.

¹ - منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، عمان، الطبعة الأولى، 1984م، ص9.

² - محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة 1967 م، ص 299.

³ - شاب نوما منصور، القانون الإداري، الكتاب لثاني، ط1، بغداد 1980 م، ص 269 وبعدها.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي.

يعد الموظف العمومي الركن الأساسي في هذا البحث، حيث أن خضوعه للتأديب مرتبط بشكل أساسي باكتسابه هذه الصفة - صفة الموظف العام - وبالتالي طالما أن الرابطة الوظيفية قائمة بين الموظف العام والإدارة يتوجب عليه القيام بواجباته الوظيفية على أكمل وجه، ويترتب على الإدارة حقوق تجاه الموظف يتعين عليها الوفاء بها واحترامها، ويترتب على إخلال الموظف بالواجبات والمسؤوليات توقيع الجزاء التأديبي بحقه من السلطة التأديبية المختصة¹

وبالرغم من كثرة التشريعات التي تتناول الوظيفة العمومية والموظف العمومي إلا أن أغلب هذه التشريعات لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام تحدد بموجبه المقصود بالموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد الموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط.

وترجع صعوبة تحديد معنى الموظف العمومي إلى اختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة، كما أن نظرة القانون الإداري للموظف العام تختلف عن غيرها من القوانين، إضافة إلى الطبيعة المتغيرة للقانون الإداري والتي تختلف من دولة إلى أخرى أو حتى في الدولة نفسها من وقت لآخر حسب تطور الإدارة والحكم².

وبناء عليه فإن الجزاء التأديبي الذي يوقع على الموظف المخالف يتطلب دراسة الموظف العمومي، وتحديد ما المقصود بهذا الموظف؟ وتحديد المفهوم القانوني والمفهوم القضائي والمفهوم الفقهي للموظف العمومي، وبيان الشروط الواجب توافرها في الشخص لاعتباره موظفاً عمومي.

¹- نوفان العقيل العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام - دراسة مقارنة - عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2007، ص20.

²- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر، عمان، ط1، ص28.

وهكذا يدور هذا المطلب في ثلاثة فروع نعالج في الفرع الأول المفهوم التشريعي للموظف العمومي، وفي الفرع الثاني المفهوم الفقهي، وفي الفرع الثالث المفهوم القضائي للموظف العمومي.

الفرع الأول: المفهوم التشريعي للموظف العمومي.

نتناول في هذا الفرع تعريفات الموظف العمومي في التشريع الفرنسي، المصري، المغربي، البحريني.

أولاً: تعريف الموظف العام في التشريع الفرنسي.

لم تورد التشريعات الفرنسية التي صدرت في مجال الوظيفة العامة تعريفاً جامعاً مانعاً يتسم بالعمومية والشمول للموظف العام، واكتفت هذه بتحديد الأشخاص الخاضعين لإحكامها¹.

الملاحظ أن التشريعات الفرنسية لم تتضمن -في البداية- تعريفاً محدداً للموظف العام عند تعرضها للوظيفة العامة فنجد أن القانون الصادر بتاريخ 14 سبتمبر 1941 في ظل حكومة - فيشي- والخاص بنظام الموظفين المدنيين بالدولة والمؤسسات العامة، قد تضمنت المادة الثانية منه تحديد الموظف العام حيث يعتبر موظفاً عاماً كلاً من:

- 1- يعين في وظيفة دائمة في كادر عام في مرفق عام غير صناعي ولا تجاري تتولاه الدولة أو أحد مؤسساتها العامة.
- 2- يعين في وظائف الإدارة في المرافق الصناعية أو التجارية التي تدار بطريق الاستغلال المباشر.

وكان أول تشريع يتناول تعريف الموظف العام في فرنسا هو التشريع الصادر في 19 أكتوبر 1946 الخاص بالوظيفة العامة حيث نصت المادة الأولى منه على أن " يطبق هذا القانون على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويكون مثبتين في درجة في

¹ محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، الاتحاد العربي للطباعة والنشر،

الحكومة، في إحدى كوادر الإدارة المركزية للدولة أو المرافق الخارجية التابعة لها أو المؤسسات العامة للدولة¹.

وبالتالي لم تضع التشريعات الفرنسية تعريفاً محدداً للموظف العام إنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسرى عليهم أحكام تلك التشريعات فقد نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 الصادر في 19 أكتوبر 1946 على أنه: "يسرى على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات قومية"².

ويتضح من هذا النص أنه لا يعتبر تعريفاً للموظف العام بل اكتفى بتحديد الأشخاص الذين تسري عليها أحكامه، فهو مجرد بيان للموظف في شأن تطبيق أحكام هذا القانون، ويفهم من هذا النص أن العناصر الوجوبية التي يتطلبها القانون لكي تسري أحكامه على من تتوافر فيهم هي:

- 1- الوظيفة الدائمة.
- 2- الخدمة في مرفق إداري عام³.

وكذلك سار التشريع الصادر في فبراير 1959 على نفس المناهج في تعريف الموظف العمومي إلا أنه اضاف المادة الثانية منه الأشخاص الذين لا يخضعون لهذا القانون وهم العسكريون ورجال القضاء العادي وتميزهم من الأفراد.

وتم التطرق لتعريف الموظف العام بصورة غير مباشرة، عندما حدد المشرع الفرنسي في القانون التوظيف العام رقم 16 لسنة 1984، الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القانون، حيث تنص المادة (2) منه على أن: "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص

¹ - أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 4.

² - قانون التوظيف الفرنسي، الفقرة الأولى، رقم 2294 الصادر في 19 أكتوبر، المشار إليها في مؤلف مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، ص 106.

³ - علي عبدالفتاح، حرية الممارسة السياسة للموظف العام وضمائنه، دار الجامعة الجديدة، لسنة 2007، ص 14.

المعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات الدولة العامة¹. يتبين لنا من خلال النص المتقدم أن المشرع الفرنسي لم يضع تعريفاً مباشراً لمفهوم الموظف العام، بل اكتفى بتحديد الأشخاص المشمولين بمظلة قانون التوظيف العام والذي تطبق عليهم أحكامه²، ويلاحظ أيضاً أن المشرع الفرنسي أخرج من أحكام قانون التوظيف بعض الطوائف التي تنظم شؤونها قوانين خاصة كالقضاء والجيش، كما لم يخضع المشرع موظفي المرافق الاقتصادية لأحكام هذا القانون، بل أفرد لهم قانوناً خاصاً بهم³.

ثانياً: تعريف الموظف العمومي في التشريع المصري.

سار المشرع المصري على خطى المشرع الفرنسي، فلم يضع تعريفاً موحداً، وإنما اكتفى بتحديد الأشخاص الذين تنطبق عليهم قوانين الموظفين⁴. ومرد ذلك أن المشرع لا يضطلع بمهمة التعريف، تاركاً هذه المهمة لكل من الفقه والقضاء الإداريين⁵.

ونصت المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978م على أنه (.... يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون، وتسري أحكامه على:

أ- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.

¹ -المادة (2) من قانون التوظيف العام رقم 84/16 الصادر بتاريخ 1984.

² نوفان العقيل العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 21 .

³ منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 10.

⁴ - صالح إبراهيم الميوتوي، ومروان محمد المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دراسة في ضوء أحكام القانون الإداري البحريني، الطبعة الأولى، 2007، ص 189.

⁵ رمضان محمد بطيخ، المسؤولية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 16.

ب- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم.

ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات.

ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة¹.

وباستقراء النص المتقدم نجد أن المشرع المصري، يعتبر الشخص الذي يشغل إحدى الوظائف المبينة في موازنة كل وحدة موظفاً عاماً، سواء أكانت هذه الوظائف دائمة أم مؤقتة، فتأقيت الوظيفة لا ينفي أهميتها بالنسبة للمرفق².

ثالثاً: تعريف الموظف العمومي في التشريع المغربي.

يعرف الموظف العمومي في القانون المغربي حسب الفصل الثاني من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية من أنه "يعد موظفاً كل شخص يعين في وظيفة قاره، ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة"³.

ونجد أن لمفهوم الموظف العام عنصرين هما، صحة إجراءات التولية في وظيفة قاره، والتبعية لمرفق عام للدولة⁴.

لكنه يلاحظ أن المشرع المغربي يصنف إلى هذه الشروط الثلاث شرطاً جوهرياً رابعاً في تعريف الموظف، يتمثل في ضرورة ترسيم الشخص في إحدى درجات السلم الإداري،

¹- أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري والخليجي، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 291 .

²- محسن غالب محسن، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1997، ص 2 .

³-النظام الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 2372 بتاريخ 21 رمضان 1377 الموافق 11 ابريل 1958، ص 914.

⁴- محمد الأعرج، القانون الإداري، الجزء الثاني، إصدار المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد (66) مكرر الطبعة الثانية، 2010، ص 96.

لأن مجرد التعيين في وظيفة دائمة بإحدى الإدارات لا يمنح الشخص صفة موظف إلا إذا تم ترسيمه في الأسلاك الإدارية المعترف بها قانوناً¹.

ونتبين من هذا التعريف أنه من الشروط الأساسية لاعتبار الشخص موظفاً عمومياً هو "الترسيم في إحدى درجات السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة" وبناءً على ذلك لانطلاق صفة الموظف العام² (طبقاً للظهير رقم 1.58.008) على :

- الأعوان العموميين .

- العمال المؤقتين (العمال باليومية) فهم مرتبطون بعقد التزلم , ويخضعون لإحكام القانون الخاص .

- المتعاقدين مع الإدارة بموجب عقد خاص من عقود القانون الخاص (كالمقاولين والمهندسين) , حيث تتعاقد معهم الإدارة لمدة محددة .

- الأجانب المتعاقدين مع الإدارة المغربية وإدارة أخرى أو بينها وبين منظمة دولية عالمية أو إقليمية أو متخصصة .

وعلى خلاف الطوائف السابقة , فهناك بعض الموظفين العموميين الذي ينطبق عليهم تعريف الفصل الثاني من الظهير قد استبعدهم القانون صراحة من تطبيق أحكام النظام العام للتوظيف العمومية , وذلك وفقاً لما نص عليه المشرع في الفصل الرابع من قانون الوظيفة العامة فأخضعهم لنصوص قانونية خاصة بهم وهم :

-رجال القضاء.

-العسكريون التابعون للقوات المسلحة الملكية .

-هيئة المتصرفين بوزارة الداخلية³.

¹ -كريم لحرش، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الثالثة، بلا سنة طبعة، ص591.

² - مليكة الصروخ، العمل الإداري، بدون ناشر، الطبعة الأولى 2012، ص 130-131.

³ -الفقرة الأولى من الفصل الرابع من النظام الأساسي للوظيفة العامة.

وهناك من الأشخاص يخضعون لأحكام الوظيفة العمومية بصفة أساسية وقد يعفون من بعض أحكامه بمقتضى قوانين أساسية خصوصية، إذا كانت التي يعملون فيها، وهؤلاء الأشخاص هم: أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي، الهيئات المكلفة بالتفتيش العام للمالية، رجال التعليم، أعوان الضرائب الغير مباشرة والمفتشين والمراقبين والحراس بالبحرية التجارية وضباط الموائى وموظفي المنارات وموظفي المياه والغابات¹.

رابعاً: تعريف الموظف العمومي في التشريع البحريني.

عندما كانت مملكة البحرين تحت الانتداب البريطاني، صدر أول نظام للموظفين في البحرين بتاريخ الأول من ابريل سنة 1961م، وبعد استقلالها في عام 1971م صدر المرسوم الأميري رقم (6) لسنة 1975 الذي نص على إنشاء ديوان الموظفين.

ومع صدور القرار رقم (6) لسنة 1978 الذي حدد اختصاص ديوان الموظفين، وذلك بالأشراف المركزي على جميع العاملين في الخدمة المدنية، وتبع ذلك إصدار العديد من المراسيم التي نظمت شؤون بعض فئات الموظفين.

بعد ذلك صدر مرسوم بقانون رقم (12) لسنة 1982م بإنشاء مجلس الخدمة المدنية، ثم صدر المرسوم رقم (5) لسنة 1996م الخاص بتنظيم ديوان الخدمة المدنية².

ثم صدر قانون الخدمة المدنية رقم (35) لسنة 2006 وتعديلاته، ومع إعادة تنظيم ديوان الخدمة المدنية وفقاً للمرسوم الصادر رقم (64) لسنة 2008م وبعده بعامين، صدر مرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010م الحديث الذي الغى قانون الخدمة المدنية رقم (35) لسنة 2006 م.

وبالنظر للقرارات والنشرات الصادرة من ديوان الموظفين وديوان الخدمة المدنية فيما بعد نلاحظ بأنها قد عرفت الموظف العام بإحدى نشراتها المتعلقة ببرنامج التقاعد المبكر

¹ - الفقرة الثانية من الفصل الرابع من النظام الأساسي للوظيفة العامة.

² - أحمد حمد السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2000م، ص 21 وما بعدها.

والإلزامي لموظفي الخدمات والأنشطة التي يتم تخصيصها أو إسنادها إلى قطاع الخاص، فنصت في ثانياً الفقرة (ب) بأن الموظفين البحرينيين " هم كل موظف بحريني يشغل إحدى الوظائف الدائمة في الوزارات والأجهزة الحكومية ويكون خاضعاً لأنظمة الخدمة المدنية وأنظمة التقاعد"، والملاحظ أن هذا التعريف اشترط، ديمومة الوظيفة، أي أن المشرع البحريني قد سايره الفقه في اشتراط هذا الشرط.

ومن تتبع نشرات وقرارات ديوان الخدمة المدنية وديوان الموظفين سابقاً يجد أنه استثنى فئات من العاملين في الدولة من مفهوم الموظف العام، " وهم الموظفون المؤقتون المعنيون لمدة تقل عن 90 يوماً والمستشارون العاملون بأجور يومية وجميع العاملين بدوام جزئي"¹.

ونجد أن المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية البحريني الصادر في 11 نوفمبر 2010م عرفت الموظف العام " بأنه كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته"².

والمراد هنا بالموظف القانوني الرسمي الذي يشغل وظيفة شاغره مدنية باحدى طرق شغل الوظيفة كالتعيين أو الترقية أو الندب أو الاعارة، وذلك بغض النظر عن طبيعة العمل الذي يؤديه أو المسمى الوظيفي الذي يشغله .

وهو نفس التعريف لقانون الخدمة المدنية الملغي رقم (35) لسنة 2006م حيث لم يتم تغييره.

فيما عرف الوظيفة العمومية:

هي مجموعة الواجبات و المسئوليات و الصلاحيات التي تسند أو تفوض من السلطة المختصة، والتي يلزم للقيام بها اشتراطات ومعايير يجب توافرها فيمن يشغلها لتأدية هذه الواجبات والمسئوليات والصلاحيات بصفه دائمة أو مؤقتة¹.

¹ -صالح إبراهيم الميثوتي، و مروان محمد المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 150 وما بعدها.

² -قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية رقم (48) لسنة 2010م، ديوان الخدمة المدنية الطبعة الثانية، سنة 2013م، ص11.

ويلاحظ في هذا التعريف مايلي:

- (1) أنه شمل الوظائف المدنية فقط، واستثنى الوظائف العسكرية (الشرطة و العسكريين) وذلك لخضوعهم لنظام قانوني خاص بهم كما هو الحال في أغلب بلدان العالم.
- (2) لم يشترط التعريف ديمومة الوظيفة، وهذا مخالف لما استقر عليه أغلب الفقه القانوني في القانون الإداري، ونأمل من المجلس الوطني ملاحظة هذه المسألة وتعديل التعريف.
- (3) أنه شمل جميع العاملين بالجهات الحكومية بغض النظر عن طبيعة عملهم سواء كان إدارياً أو فنياً أو تجارياً و صناعياً و أياً كان مسمى وظائفهم².

وتنص المادة الثانية من هذا القانون على أنه³:

في تطبيق أحكام هذا القانون، يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها، ما لم يقتض سياق النص خلاف ذلك:

-الديوان:

ديوان الخدمة المدنية.

-الجهة الحكومية:

كل وزارة أو مؤسسة عامة أو هيئة أو مجلس أو جهاز تكون ميزانيته أو جزء منها ضمن الميزانية العامة للدولة والمنشأ بموجب قانون أو مرسوم.

-التعليمات:

¹ - قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية رقم (48) لسنة 2010م.

² - صالح إبراهيم المتيوتي و مروان محمد المدرس، القانون الإداري (الكتاب الثاني)، مرجع سابق، ص 195.

³ - قانون الخدمة المدنية ولائحة التنفيذ رقم (48) لسنة 2010 م.

كل ما يصدر عن ديوان الخدمة المدنية لتطبيق أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة تنفيذا له.

-الوظيفة:

مجموعة الواجبات والمسئوليات والصلاحيات التي تسند أو تفوض من السلطة المختصة، والتي يلزم للقيام بها اشتراطات ومعايير يجب توافرها فيمن يشغلها لتأدية هذه الواجبات والمسئوليات والصلاحيات بصفة دائمة أو مؤقتة.

-السلطة المختصة:

الوزير المختص¹ أو رئيس الجهة الحكومية المختصة.

-الوظائف العليا:

الوظائف التي يعين شاغلها بموجب مرسوم أو قرار من رئيس مجلس الوزراء، وتحدد اشتراطات شغل الوظيفة أداة التعيين فيها.

-الراتب:

الراتب الأساسي للوظيفة مضافاً إليه العلاوة الاجتماعية وأية علاوة أخرى يقرر رئيس مجلس الوزراء إضافتها إلى الراتب الأساسي.

ونجد أن المشرع البحريني استخدم اصطلاح الراتب وليس اصطلاح الأجرة كما هو المشرع المغربي مع أن اصطلاح الأجر والراتب مترادفين، الا أن الراتب أكثر بروزاً في مجال الوظيفة العامة، في حين أن مفهوم الأجر ينصرف في القانون المدني إلى ذلك المقابل الذي يتلقاه العامل من رب العمل² أخذاً بقاعدة " الأجر مقابل العمل " .

¹ - الوزير هو رأس الهرم في الهياكل التنظيمية التابعة لديوان الخدمة المدنية، وهو المختص باتخاذ القرارات الهامة في الوظيفة العامة كالتعيين والترقية والفصل من الخدمة.

² - سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1990م، ص126.

الفرع الثاني: المفهوم الفقهي للموظف العمومي.

لم يقف الفقه الإداري مكتوف الأيدي أمام هذه المسألة، فأحجام المشرع عن وضع تعريف للموظف العام، وفي نفس الوقت، عدم نهج القضاء الإداري نهجاً موحداً في تعامله مع هذا الأمر، كل ذلك كان دافعاً للفقه الإداري بأن يدلي بدلوه في بحث هذه المسألة¹.

أولاً: تعريف الموظف العمومي في الفقه الفرنسي.

وضع العديد من الفقهاء القدامى والمعاصرين تعريفات عديدة للموظفين العموميين فذهب فريق إلى القول أنهم عمال المرافق العامة، أو هم الأشخاص الذين يخضعون في علاقتهم مع الدولة لقواعد القانون العام، أو أنهم أولئك الذين يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة ويذهب غالبية الفقهاء المعاصرين في فرنسا إلى القول أن الموظف العام هو كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر، ويشغل بصورة دائمة داخلة في نطاق كادر الإدارة العامة².

ولقد كان الفقه الفرنسي سابقاً إلى وضع تعريف لمفهوم الموظف العام، وقد انقسم الفقه في معرض بحثه لهذا الأمر إلى الاطارين التاليين³:

الاطار الأول:

ويعرف بالاطار القديم، وقد أعطى أنصاره لمدلول الموظف العام مفهوماً واسعاً، حيث يعرف الفقيه (هوريو) الموظف العام بكل شخص يعين بمعرفة السلطة العامة لشغل وظيفة في الكادر الدائم لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى، سواء أكان تحت مسمى موظف أو مستخدم أو عامل أو مساعد عامل⁴، ويعرفه (رولان) بالشخص

¹ -نوفان العقيل العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 29 .

² -منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 16.

³ -محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية، المرجع السابق، ص 382.

⁴ -Hauriou, Maurice. *Precis elementaire de Droit Administratif*, Paris, p.274.

الذي يشغل إحدى الوظائف في الكادرات الدائمة للمنشأ لضمان السير المنظم للمرافق العامة¹.

ويستخلص من التعريفين بأن أنصار هذا الاتجاه يشترطون وجوب توافر الشرطين التاليين لاعتبار الشخص موظفاً عاماً:

3- المساهمة في إدارة مرفق عام.

4- الشغل الدائم للوظيفة.

الاطار الثاني:

ويعرف الاطار الحديث، فقد أعطى أنصاره لمدلول الموظف العام مفهوماً ضيقاً، فيعرفه (دي لو بادير) بالشخص الذي يتولى وظيفة دائمة داخلية في كادر المرفق العام²، ويعرفه الأستاذ (فالين) بأنه كل من يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالطريق المباشر ويشغل وظيفة دائمة ضمن درجة من درجات كادر الإدارة العامة³، في حين يشترط الأستاذ (بيكمال) ثلاث عناصر لتوفير صفة الموظف العام هي⁴:

4- أن يشغل وظيفة إدارية.

5- أن تكون الوظيفة دائمة.

6- التثبيت في درجات السلم الإداري.

وأياً كان الأمر، فإن الفقهاء المعاصرين اتفقوا على العناصر الأساسية الواجب توفيرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام هي⁵:

¹- Rolland, Louis, *Precis de Droit Administratif*, Paris, 2^{ème} édition, 1928, P. 56.

²-De Laubadere, Andre: *Manuel de Droit Administratif*, Paris, 4eme edition, 1955, PP.250-351.

³-Waline, Marcel, *Droit Administartif*, 8em adition, Paris, 1959, p.728.

⁴-Piguemal, Marcel, *Le fonctionnaire: droits et garauties*. Paris 1973, p.50.

⁵-عبد الحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، 1977م، ص170.

- 4- أن يشغل وظيفة دائمة.
- 5- التثبيت في إحدى درجات السلم الإداري.
- 6- المساهمة في مرفق عام إداري.

ثانياً: تعريف الموظف العام في الفقه المصري.

حاول الفقه وضع تعريف للموظف العام إزاء عدم وجود تعريف جامع للموظف العام في التشريعات، فتصدى فقهاء القانون الإداري في مصر إلى تحديد مفهوم الموظف العام.

فيذهب البعض¹ إلى تعريف الموظف العام بأنه " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

في حين ذهب آخرون² إلى تعريف الموظف العام بأنه " كل من يعمل في خدمة مؤسسة عامة، أو هيئة عامة، أو في خدمة شركة أو جمعية تعاونية من الشركات أو الجمعيات التي تنشئها مؤسسة عامة بمقرها، وتكون تبعاً لذلك ملكيتها كاملة للدولة أو المؤسسة العامة التي أنشأتها".

ويذهب فريق ثالث³ في تعريف الموظف العام بأنه " كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانوناً بالتعيين".

¹ - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط 1984، ص 427.

² - محمد فؤاد مهنى، القانون الإداري المصري المقارن، ط 1952، ص 227 وما بعدها.

³ - أحمد حافظ نجم، القانون الإداري - دراسة مقارنة لتنظيم نشاط الإدارة، ط 1981، ص 120.

ويذهب فريق رابع¹ إلى تعريف الموظف العام بأنه "كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق من المرافق العامة يتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية وذلك بتوليه مناصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق".
ونجد أن الفقهاء في القانون الإداري في مصر انقسموا إلى اتجاهين في تعريف الموظف العام:

الاتجاه الأول: يتوسع أنصار هذه الاتجاه في مفهوم الموظف العام.

فيعرف أنصار هذا الاتجاه الموظف " بكل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، بالطريق المباشر"².
ويعرف أنصار هذا الاتجاه الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام³.
ويعرفه بعضهم بالشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى⁴.

الاتجاه الثاني: وأنصار هذه الاتجاه لا يتوسعون في تحديد مفهوم الموظف العام.

فيعرف بعض الفقهاء الموظف العام بالشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من الوحدات الإدارية، بأسلوب الاستغلال المباشر، وتكون

¹ - محمد أنس جعفر، النشاط الإداري والوظيفة العامة، ط 1996، ص 156.

² - محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة 1979، ص 98.

³ - فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة 1970، ص 407.

⁴ - محمد حلمي، بحثه المنشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، العنوان "الوظيفة العامة والتعيين فيها في الجهاز الإداري والقطاع العام"، س 11، العدد الثالث، 1967، ص 624 وما بعدها.

مساهمته في ذلك العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة وعن قبول لهذا التعيين من قبل الموظف¹.

ويعرفه بعضهم بالشخص الذي يعين قانوناً برضائه في عمل دائم وبصفة مستمرة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة بطريق مباشر².

ويعرفه فقيه آخر، فيرى أن الموظف العام هو الشخص الذي يعمل في خدمة مرفق عام ووظيفة دائمة وبصفة دائمة، عن طريق التعيين مع قبوله لهذا التعيين³.

ونستنتج مما تقدم أن فقهاء القانون الإداري في مصر، الاتجاهين القديم والحديث، يتفقون على وجوب توافر الشروط الثلاثة التالية لاعتبار الشخص موظفاً عاماً:

- 1- العمل الدائم.
- 2- الخدمة في مرفق عام
- 3- أن يدار المرفق من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام⁴.

ثالثاً: تعريف الموظف العمومي في الفقه المغربي.

يكاد يكون هناك إجماع لدى الفقه والقضاء على الشروط الواجب توافرها لاعتبار الشخص موظفاً عمومياً، فما هي هذه الشروط؟

¹- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، ط1، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة 1954-1955، ص 457.

² أحمد طه خلف الله، الموظف العام في قانون العقوبات، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 141.

³- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 31.

أنظر: عبد الحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مرجع سابق ص 170.

⁴- مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، منشأ المعارف، الإسكندرية، ط1، 1957، ص 116.

الشروط المتفق عليها فقها وقضاء لتعريف الموظف العمومي.

لقد تطلب الفقه والقضاء ضرورة توافر ثلاث عناصر في الشخص حتى يوصف بأنه موظف عمومي وهي كالاتي:

أ- العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريفة مباشرة.

هذا يعني أن المرفق الذي يعمل فيه الشخص يجب أن يكون خاضعا لإدارة السلطة العامة مباشرة سواء كانت هذه السلطة مركزية (الدولة) أو لا مركزية (محلية كانت أم مصلحة).

فلا يتمتع بصفة موظف عمومي كل من يعمل في خدمة مرفق عام تتم إدارته عن طريق الالتزام أو امتياز المرافق العامة أو شركة من شركات الاقتصاد المختلط.

ب- تعيين الشخص في عمل دائم.

ومؤدي هذا الشرط أن يكون عمل الشخص بصفة دائمة ومستمرة، فعلى من يعمل في المرفق العام أن يتفرغ لعمله تفرغاً دائماً، بالتالي لا يكتسب صفة موظف عمومي من كان عمله عرضياً أو موسمياً أو من يؤدي مهمة مؤقتة.

ويتطلب هذا الشرط توافر عنصرين متميزين وهما:

1- أن تكون الوظيفة المسندة إلى الموظف دائمة.

2- استمرار الشخص في أداء مهام الوظيفة.

ج- أن يتم التعيين في الوظيفة بقرار من السلطة المختصة.

وهذا يعني أنه من أجل اكتساب صفة موظف، يجب أن يتم تعيين الشخص في الوظيفة بصفة قانونية ومشروعة وصدور قرار التعيين من قبل السلطة المختصة، بالتالي فالشخص الذي يقم نفسه في وظيفة ويمارس الاختصاصات المقررة لها، يعتبر مغتصباً

للسلطة وقراراته تكون معدومة لصدورها عن شخص عادي وهذه القاعدة تطبق في الظروف العادية¹.

رابعاً: تعريف الموظف العمومي في الفقه البحريني.

تتصف الدراسات القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة في مملكة البحرين بالندرة، نظراً لحدائثة الدولة إذا ما قورنت بمصر والمملكة المغربية، وكذلك حداثة إنشاء كليات الحقوق فيها².

وسوف نخرج على أهم التعليقات التي قيلت في تحديد مفهوم الموظف العام، وأغلبها كانت متأثرة إلى حد كبير بالفقه الإداري المصري.

وبما أن تعريف الموظف العام الوارد في التشريع البحريني لم يكن جامعاً مانعاً، ولم يحدد العناصر الأساسية المتعارف عليها لصفة الموظف العام في أغلب التشريعات بالقانون الإداري.

فقد عرف أحدهم الموظف بأنه " كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة"³.

ونجد أن هذا التعريف اشتمل على العناصر الأساسية الواجب توافرها في الشخص المكتسب لصفة الموظف العام وهي:

- 1- أن يشغل وظيفة دائمة.
- 2- المساهمة في إدارة مرفق عام.

¹ محمد الاعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 66 مكر، 2010م.

² حسب قرار مجلس أمناء جامعة البحرين رقم (159) بتاريخ 3 يونيو 2002 أنشأت أول كلية حقوق في جامعة البحرين عام 2002.

³ صالح المينوتي ومروان المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 195.

3- أن يدار المرفق من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

4- صدور قرار من السلطة المختصة بتعيينه.

ويشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يصدر قرار تعيينه من السلطة المختصة قانوناً بذلك بمعنى أنه يجب أن يعين بطريقة مشروعة، وبعد توافر شروط التعيين¹.

والسلطة المختصة بالتعيين قد يكون الملك أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، أو المدير العام، أو رئيس هيئة مستقلة، حيث أن قرار التعيين هو الذي يحدد المركز القانوني للموظف من جميع نواحيه، فالعلاقة القانونية لا تبدأ بين الموظف والإدارة إلا بعد صدور قرار قانوني بالتعيين، حتى وإن تقاضى أجور نظير هذه الأعمال وما دام لم ينشأ حقه في المركز القانوني بإدارة تعيين قانونية².

الفرع الثالث: المفهوم القضائي للموظف العمومي.

يمتاز القانون الإداري بميزة لا تتوافر بغيره من القوانين، تتخلص بأن مبادئ القضاء ساهمت في تطوير القانون الإداري وبناء نظرياته، وقد تصدى القضاء الإداري لمفهوم الموظف العام، فذهب القضاء الإداري الفرنسي لمحاولة وضع تعريف لمفهوم الموظف العام، إضافة إلى بيان العناصر الأساسية المطلوب توافرها في الشخص لكي يكتسب صفة الموظف العام، وقد تأثر عند تعريفه للموظف العام بالأفكار الأساسية التي يستند إليها نظام الوظيفة العامة في فرنسا، حيث تعتبر الوظيفة العامة رسالة وخدمة ينقطع لها الموظف ويكرس لها جل نشاطه³.

لذا سوف نتناول تعريف الموظف العام في كل من القضاء الفرنسي، المصري، والمغربي، ثم البحريني.

¹ - مجدي النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص382.

² - علي محمد بديري وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993م، ص 297.

³ - علي مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة، ط1، 1981، ص

أولاً: تعريف الموظف العمومي في القضاء الفرنسي.

يستمد القضاء أحكامه من الفقه والتشريع مما يجعل السلطة القضائية تحاول دوماً تطوير المفاهيم والعناصر التي يركز عليها مفهوم الموظف العمومي.

ونجد أن القضاء الفرنسي عرف الموظف العمومي بأنه " كل شخص تم تكليفه بعمل مستمر ودائم في خدمة مرفق عام"¹.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه " يعد موظفاً عاماً كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية في الكادر وتكون في خدمة مرفق عام"²، وعرف الموظف العام أيضاً بأنه هو ذلك المستخدم في وظيفة دائمة تابعة لأحد كوادر المرفق العام³.

وقد اشترط مجلس الدولة الفرنسي بأن يكون المرفق العام مرفقاً إدارياً، لا اعتبار الشخص موظفاً عاماً، أما بالنسبة لموظفي المرافق الاقتصادية (كالمرافق الصناعية والتجارية)، فقد فرق مجلس الدولة بين شاغلي وظائف الإدارة والتوجيه والمحاسبة، حيث أسبغ عليهم صفة الموظف العام، أما باقي العمال فقد اعتبرهم أجراء يخضعون لأحكام القانون الخاص، وتختص المحاكم المدنية بمنازعاتهم⁴.

وتبين لنا أن مجلس الدولة الفرنسي يشترط توافر الشروط التالية لاكتساب الشخص صفة الموظف العام:

- 1- أن يكون المرفق العام مرفقاً إدارياً.
- 2- أن تكون الوظيفة دائمة.

¹ - مجلس الدولة الفرنسي في حكم صادر بتاريخ 1956/12/20، (غير منشور).

² - C.E, 9/4/1923, Hardonio, R.E.C, P239.

³ -C.E, 20/12/1946, Colonic Demadagascarm R.E.C, P404.

⁴ -C.E, 7/6/1935, Pichon ,Rec,P.667.

-C.E, 4/12/1951, DEMOISELLE, Rec, P. 1084.

3- أن تكون الوظيفة داخلية ضمن الكادر، أي يجب أن يكون الشخص مندمجاً بالهرم الإداري، ويتحقق هذا الاندماج من خلال تثبيته بالوظيفة¹

ثانياً: تعريف الموظف العمومي في القضاء المصري.

كان للقضاء المصري دور في محاولة وضع تعريف شامل للموظف العمومي حيث عنيت محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في مصر وكذلك إدارة الفتوى بمجلس الدولة المصري.

فقد عرفت محكمة القضاء الإداري الموظف العام " بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر².

كما عرفته في حكماً آخر " بأنه كل من تتاط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق إحدى السلطات الثلاث، سواء كان مستخدماً حكومياً أو غير مستخدم، براتب أو بغير راتب، إنما يشترط أصلاً أن تكون وظيفته في نطاق شئون الدولة ويكون اختصاصه آيلاً إليه بطريق الإنابة أو بطريق التعيين على مقتضى أحد النصوص الدستورية أو التشريعية، أو من المعينين في وظيفة حكومية تابعة لإحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة، فإن كان من ذوي المرتبات أن يكون مقيضاً على إحدى درجات الكادر العام، أو ما يقوم مقامه في نطاق ميزانية الدولة"³.

وفي حكماً آخر لذات المحكمة قررت أنه " استقر الفقه القضاء الإداري على أنه لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردها إلى القوانين

¹ -على خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ط1، ص 36.

-De Laubadere (Andre): Traite de droit administratif, Paris, 1984, TOME, 2, P.19.

² - من أحكام محكمة القضاء الإداري حكمها بالطعن رقم 1414 تاريخ 1973/2/8، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، س 26، قاعدة رقم 66، ص 141.

³ -حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1967/4/8، مجموعة أحكام السنة السادسة، القاعدة رقم 286، ص 808.

واللوائح يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها، فالموظف العمومي هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين:

- أن يكون قائماً بعمل دائم وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة، ولكي يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومي يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر، وثمة شرط ثالث يفهم من سياق الشرطين السابقين وهو أن يتم تعيين الموظف بالأداة المقررة قانوناً لإجراء هذا التعيين، إذ بقرار التعيين وحده يعتبر الشخص شاغلاً للمنصب الذي يدخل في التنظيم الإداري للمرفق العام وهو الطريق الذي رسمه القانون ليعهد إلى الشخص بعمل دائم في خدمة المرفق العام، ومن ثم فإن تعيين الشخص في خدمة السلطة الإدارية المركزية كالوزارات والمصالح العامة التي تتبعها، يسبغ على الشخص صفة الموظف الحكومي، وتعيينه في خدمة السلطات الإدارية اللامركزية يسبغ عليه صفة الموظف العمومي بالمرافق العامة¹.

شاركت المحكمة الإدارية العليا الفقه ومحكمة القضاء الإداري في محاولة وضع تعريف للموظف العام فقضت بأنه " لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردها إلى القوانين واللوائح، يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها، وليست علاقة عارضة وإلا تعتبر في حقيقتها عقد عمل يندرج في مجال القانون الخاص، فالموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة

¹- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1967/11/13، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات من أكتوبر 1966 إلى آخر سبتمبر 1969، ص 200 وما بعدها. أشار إليه أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004م، ص 7.

أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري..... وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة....¹.

كما أفتت إدارة الفتوى، بمجلس الدولة المصري، بأن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة... إلا إذا كانت علاقته بالحكومة مستقرة ودائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام....² وقد عرفته أيضاً بأنه من يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره أو تشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.³

كما تعرضت المحكمة الإدارية العليا لتعريف الموظف العام في الكثير من أحكامها، ويستخلص من هذه الأحكام أن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق الاستغلال المباشر.³

وعليه، فإننا نستخلص من تعريفات القضاء الإداري المصري بأنه يتوجب توافر العنصرين التاليين لاعتبار الشخص موظفاً عاماً وهما:

- 1- أن يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام يدار من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
- 2- أن يدار هذه المرفق بالطريق المباشر.⁴

¹- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1957/11/9 في القضية رقم 648 لسنة 2 ق عليا، مجموعة مبادئ السنة الثالثة، المبدأ رقم 20، ص18.

²- انظر الفتوى رقم (636) الصادرة بتاريخ 19/12/1959، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، من 1960-1970، إعداد أحمد سمير أبو شادي، قاعدة 1697، ص 884.

³- من أحكام المحكمة الإدارية العليا، حكمها بالقضية رقم 1470 تاريخ 1957/4/6، مجموعة س2ق، ص832.

⁴- نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص28.

رابعاً: تعريف الموظف العمومي في القضاء البحريني.

عرف القضاء البحريني الموظف العام في أحد أحكامه بأنه " من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"¹.

والملاحظ على هذا التعريف ما يلي:

- 1- أنه اشترط ديمومة الوظيفة العامة بخلاف مشروع قانون الخدمة المدنية.
- 2- أنه شبيه بتعريفات القضاء المصري، وذلك لتأثر القضاء البحريني بموقف القضاء المصري².

والمقصود بديمومة الوظيفة العامة هي أن يكون الشخص معين في وظيفة داخله في هيكل التنظيم الإداري للمرفق وتطبق عليه أحكام وقوانين الخدمة المدنية، وأن يكون العمل الذي يقوم به دائماً وبصفة مستمرة³.

وبمعنى آخر أن ينقطع لخدمة الدولة، فلا يعد موظفاً عاماً من تتم الاستعانة به بصورة عارضة أو موسمية⁴.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة الوظيفية.

يذهب الاتجاه قديماً فقهاً وقضاء إلى تكييف العلاقة التي تربط بين الموظف بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية، وتبعاً لذلك يكون الموظف في مركز تعاقد، ونتيجة لبروز عيوب ومساوئ هذا التكييف أصبح الرأي السائد الآن يكيف هذه العلاقة على أنها تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة.

¹ - الدعوى رقم (452) لسنة 1989م المحكمة الكبرى المدنية - الغرفة الرابعة جلسة 31989/9 قاعدة 16 منشورة في المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهاز جهات الإدارة، الإصدار الأول وزارة شؤون مجلس الوزراء والإعلام، دائرة الشؤون القانونية ط1، 2000م، ص34.

² - صالح المينوي ومروان المدرس، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 195.

³ - نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، عمان، 2001م، ص31.

⁴ - مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001/2000، ص 382.

وبالتالي يكون الموظف في مركز موضوعي من مراكز القانون العام أي في مركز تنظيمي¹.

يتحدد الأساس القانوني لسلطة التأديب بنوع العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، وقد مرت هذه العلاقة بمراحل متعددة، تعكس كل مرحلة منها الوضع القانوني السائد إبان كل مرحلة من هذه المراحل.

حيث كانت العلاقة تكيف على أساس أنها علاقة تعاقدية، وبعد ثبوت فشل هذا التكيف، استقر الرأي على اعتبار أن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية أو لائحية².

ومن خلال هذا التصور سيحتوي هذا المطلب على فرعين هي:

الفرع الأول: تكيف العلاقة على أنها رابطة تعاقدية.

الفرع الثاني: تكيف العلاقة على أنها رابطة تنظيمية.

الفرع الأول: العلاقة التعاقدية.

كان الرأي السائد فقيهاً وقضاءً في فرنسا حتى أواخر القرن التاسع عشر وفي مصر حتى أوائل القرن العشرين يرجع علاقة الموظف بالدولة إلى أن الأول يعد في مركز تعاقدية³.

فقد كان الرأي القديم يتجه إلى تكيف العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تعاقدية تحكمها قواعد القانون المدني المنظمة للتعاقد، وبهذا التكيف لا يختلف هذا العقد عن أي عقد مدني آخر يقوم به الأفراد أو أشخاص القانون الخاص⁴.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص 27.

² - رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 43.

³ - محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 37.

⁴ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 246.

وتقوم هذه العلاقة على أساس أن العلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة قائمة على العقد المبرم بين الطرفين، وأن هذا العقد هو من عقود القانون العام الذي يخول الإدارة في مواجهة الموظف صلاحيات واسعة لتحقيق الصالح العام¹.

وأساس هذه العلاقة هو عقد إجازة الأشخاص في حالة قيام الموظف بعمل مادي، وعقد الوكالة إذا كان يقوم بعمل قانوني. وتخضع هذه العلاقة لقواعد القانون المدني التي تحدد حقوق وواجبات الموظف المترتبة على العقد المبرم بينه وبين الإدارة. وقد ساد الاعتقاد في هذه النظرية حتى منتصف القرن التاسع عشر، ولا تزال تجد نوعاً من الرواج بصورة أو بأخرى في البلاد الأنجلوساكسونية كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية²، غير أن هذا التكيف تعرض لانتقاد شديد، أدى إلى انهياره، حيث أن تعيين الموظف يتم بناء على قرار إداري تصدره السلطة المختصة بإرادتها المنفردة، وإذا كان قبول الموظف أمر لازم لتنفيذ هذا القرار، فإن أساس التعيين ودخول للوظيفة العامة هو قرار التعيين بمفرده وليس قبول الموظف له، ويعني ذلك أن القرار صدر من طرف واحد وبإرادته المنفردة، ولم يسبق صدوره أي مناقشات بين طرفي العقد، كما يحدث من الناحية الشكلية عند إبرام العقود المدنية، ومن الناحية الموضوعية، فإن مبدأ العقد شريعة المتعاقدين المسلم به في قانون الخاص لا يصلح لتنظيم علاقة الموظف بالدولة، لأن السلطة الإدارية تملك صلاحية تعديل مركز الموظف القانوني دون توقف ذلك على رضاه، ولا يستطيع الموظف فسخ العقد إذا ما خالفت الإدارة شروطه³.

ويعاب على هذا الرأي عدم توافقه مع متطلبات المرافق العامة وما تقتضيه من سيرها في انتظام واطراد، فوصف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة تعاقدية يعني أن الموظف لا يتم تعيينه قبل دخوله في سلسلة طويلة من المفاوضات والمساومات مع الإدارة لتحديد وضعه الوظيفي والمزايا المادية التي سيحصل عليها، وفقاً لأحكام قانونية لا

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 271.

² - محمد الأعرج، النشاط الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 104، 2014.

³ - عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص 205.

مجال فيها للأخذ والرد، ومن ناحية أخرى يؤدي التكيف إلى اختلاف مراكز الموظفين ولو كانوا يؤدون عملاً من طبيعة واحدة، تبعاً لعقودهم الخاصة، وقدرة كل منهم على إقناع الإدارة بالموافقة على شروط لتولي الوظيفة، كما يعين هذا التكيف أن الإدارة لا تستطيع من جانبها تعديل العقد المبرم بينها وبين الموظف بإرادتها المنفردة، حتى ولو كانت مصلحة المرفق الذي يعمل فيه الموظف تتطلب ذلك، ما دامت قاعدة العقد سريعة المتعاقدين هي التي تحدد نطاق العلاقة بينهما¹.

ونتيجة لكل هذه الانتقادات التي وجهت إلى العلاقة التعاقدية المحكومة بالقانون الخاص حاول بعض الفقهاء الرد عليها من خلال تكيف هذه العلاقة على أنها علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام، بمعنى أن عقد الوظيفة العامة عقداً إدارياً وليس عقداً مدنياً، مما سمح للإدارة التصرف وفق الامتيازات والسلطات التي يمنحها لها النظام القانوني للعقود الإدارية وبنفس الوقت يمكنها من التعديل والتغيير وفقاً لحاجات المرفق العام، مع عدم تمكين الموظف من فسخ العقد في حال إخلال الإدارة ببعض شروط التعاقد².

وعلى الرغم من هذه الحقائق، فإن عقود القانون العام هي أيضاً ملزمة للإدارة لا تستطيع أن تغير من التزاماتها، أو أن تعدلها كيفما شاءت، أو أن تتحرى من التزاماتها نهائياً، فكل ذلك مقيد ومشروط بتغيير الظروف التي أبرم العقد في ظلها، وإذا ما استدعت الضرورة إلى إجراء تعديل ما، يكون ذلك مشروطاً بعدم تجاوز ما اتفق عليه بالعقد، مع مراعاة احترام نظرية التوازن المالي للعقد الإداري، وأي مخالفة من جانب الإدارة، يعرضها للمسألة القانونية، حيث يتعرض إجراءات للإبطال، والمطالبة بالتعويض عما أصاب المتعاقد من ضرر، وقد تؤدي المخالفة إن كانت جسيمة إلى حق المتعاقد مع الإدارة إلى المطالبة بفسخ العقد نهائياً³.

¹ - عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة 1998، ص 37.

² - مازن ليو راضي، المرجع السابق، ص 55.

³ - سليم سلامة حاملة، القضاء الإداري، دار أواغيت للنشر والتوزيع، 2005م، ص 24.

وهكذا يتضح أن التكيف التعاقدية لعلاقة الموظف بالإدارة سواء كان خضوع هذا التعاقد لقواعد القانون الخاص أو الأحكام القانون العام لا يتفق مع طبيعة هذه العلاقة ومع متطلبات حسن سير والمرافقة العامة من أجل تحقيق المصلحة العامة¹.

الفرع الثاني: العلاقة التنظيمية.

بدأ الفقه الفرنسي منذ منتصف القرن الماضي- وتحت تأثير الانتقادات الموجهة إلى النظرية التعاقدية- الاتجاه إلى تكيف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتصلة بتنظيم الوظائف العامة².

حيث يربط الموظف العام بالإدارة بعلاقة تنظيمية تنظمها القوانين والأنظمة المتصلة بتنظيم الوظائف العامة وشؤون الموظفين، وهي قواعد تحدد المركز القانوني للموظف العام باعتباره من المراكز العامة وليست الشخصية، فيكون للسلطة التنظيمية الحق في تعديله وتغييره وإعادة تنظيمه في كل وقت لمواجهة أي تطورات وتحقيقاً للمصلحة العامة ومتطلبات دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك دون الحاجة إلى أخذ رأي الموظف العام أو الحصول على موافقته، فالدولة ومن باب مسؤوليتها لضمان سير المرافق العامة تعمل على وضع أنظمة الوظائف، وأن قبول الموظف بالوظيفة يعتبر خضوعاً لأحكام الوظيفة كما حددته القوانين والأنظمة³.

وبسبب الانتقادات التي وجهت للعلاقة التعاقدية بين الموظف العام والإدارة، ونظراً لعدم انسجام هذا التكيف مع القواعد اللازمة العامة، فقد عدل الفقه والقضاء عن هذا الاتجاه، واعتبر علاقة الموظف بالإدارة علاقة لائحية أو تنظيمية، ومفهوم هذه العلاقة أن مركز الموظف العام يخضع لأحكام القوانين والأنظمة المنظمة للوظيفة العامة⁴.

¹ - عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص 207.

² - محمد الأعرج، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 350.

³ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 432.

⁴ - محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العالمية للنشر، الطبعة الأولى 2003، عمان، ص 295.

فأصحاب هذا الاتجاه يذهبون إلى القول بأن الموظف العام في مركز تنظيمي أو لائحي، وقرار تعيينه يتضمن إسناد الوظيفة للموظف المعين الذي يباشر اختصاصاتها ومسؤولياتها وفقاً لما تقرره القوانين والأنظمة في هذا الشأن¹.

فقرار تعيين الموظف لا يؤدي إلى إنشاء مركز قانوني خاص به، وإنما يتضمن إسناد الوظيفة للشخص المعين بها، فالقانون هو الذي ينشئ الوظيفة العامة ومركز من يشغلها، وهذا المركز يكون سابق على قرار التعيين. وقبول الموظف للتعين ليس إلا قبول الموظف الخضوع لأحكام وقوانين الوظيفة².

ويترتب على اعتبار الموظف العام في مركز تنظيمي عدة نتائج أهمها مايلي:

- 1- أن قرارات تعيين الموظف ونقله وعزله هي قرارات إدارية تصدر من جهة الإدارة وحدها دون مشاركة الموظف³.
- 2- ينشأ المركز القانوني للموظف وتترتب عليه آثاره بمجرد صدور قرار التعيين في الوظيفة العامة وليس برضا الموظف أو قبوله الوظيفة⁴.
- 3- إن صلة الموظف بالإدارة لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة وإنما يتم انقطاعها، وبالتالي تزول عنه صفة الموظف العام بالقرار الصادر من جهة الإدارة بقبولها، كما أنه لا يجوز للموظف الامتناع عن أداء مهام وظيفته في صورة إضراب أو غيره ما دامت علاقته بجهة الإدارة قائمة لم يتم انقطاعها بسبب قبول استقالته أو اي سبب من الأسباب التي تقرها القوانين والأنظمة⁵.
- 4- نظراً لأن الموظف يستمد حقوق وظيفته وواجباتها من نصوص القوانين والأنظمة مباشرة، فإن أي تعديل في أحكام هذه القوانين والأنظمة يسري عليه ولو ترتب على مثل

¹ محمد عبدالحميد أبو زيد، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 202 و 103.

² خالد الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 1999، ص 192.

³ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979م، ص 276.

⁴ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبات التأديبية وأهدافها، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1996، ص 34.

⁵ عادل الطببائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، ط3، 1998، ص 38.

هذا التعديل إلغاء لوظيفته، أو زيادة في العمل المعهود به إليه أو نقله في سبيل المصلحة العامة دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقوق مكتسبة استمدها من القوانين والأنظمة التي كان معمول بها وقت تعيينه، على أنه عند تعديل القواعد المنظمة للمركز القانوني للموظف يجب مراعاة مبدأ المشروعية الذي يقضي بأن تكون الإدارة التشريعية المعدلة للمركز القانوني على الأقل في نفس مستوى الأداة المنشئة له، حيث لا يجوز تعديل قاعدة صدرت بقانون إلا بمقتضى قانون آخر¹.

5- وينبغي التمييز بين حق الإدارة في تعديل المركز القانوني للموظف وبين المزايا الأدبية والمالية التي يكون الموظف قد اكتسبها في ظل ذلك النظام القديم، إذ لا يجوز المساس بهذه الحقوق لأن الموظف بالنسبة لها يكون في مركز ذاتي الخاص لا في مركز تنظيمي عام².

6- ما دام المركز التنظيمي قائماً، ولم يتخذ ما يلزم من الإجراءات القانونية لتعديله فإن أحكامه تكون مفروضة على الموظف. ولا يجوز لهما الاتفاق على استبعاد حكم من هذه الأحكام، فمثل هذا الاتفاق ليس له أي قيمة قانونية، ويتعارض مع مبدأ المشروعية الذي يقضي بأن الاتفاق التعاقدى لا يمكن أن يؤثر على المركز التنظيمي³.

7- يكون القضاء الإداري هو المختص بنظر المنازعات الناشئة عن رابطة التوظيف باعتبار هذه الرابطة من روابط القانون العام، ويكون للموظف حق اللجوء إلى دعوى الإلغاء لأبطال القرارات الإدارية المخالفة للقوانين والأنظمة المنظمة لمركزه التنظيمي أو اللاتحي⁴.

نخلص من ذلك إلى أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة مرجعها إلى القوانين واللوائح أو بمعنى آخر هي علاقة تنظيمية وليست تعاقدية، فالإدارة لا تلجأ إلى التعاقد مع

¹- إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الإداري، المرجع السابق، ص34.

²- إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الإداري، المرجع السابق، ص35.

³- علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص58.

⁴- أحمد عبدالرحمن شريف الدين، النظام القانوني للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص 161. وفايز مطلق السليمان، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2013، ص32-33.

موظفيها إلا على سبيل الاستثناء، وحيث يسمح لها القانون بذلك، وغالبا ما يدفعها إلى ذلك باعث تأقيت العلاقة الوظيفية عند إسناد أعمال مؤقتة أو شغل وظائف دائمة ولكن بصفة مؤقتة¹.

وقد تبنت هذه النظرية أغلب تشريعات الخدمة المدنية والقضاء والفقهاء، فنص قانون عام 1959 الفرنسي على هذا المبدأ صراحة²، وكذلك قانون حقوق وواجبات الموظفين الفرنسي³. وسار المشرع والقضاء العربي على ذات الاتجاه، حيث تبنى المركز التنظيمي للموظف، ففي مصر نص على المركز التنظيمي للموظف بالقانون رقم 47 لسنة 1978، وكذلك القضاء المصري الذي اصدر العديد من القرارات التي تؤكد على هذا الأمر.

ولقد نص المشرع المغربي صراحة على المركز التنظيمي للموظف العام في قانون الوظيفة العمومية (1958) في فصله الثالث: " أن الموظف في حالة قانونية ونظامية إزاء الإدارة"⁴.

وتبنى القضاء البحريني هذه النظرية حيث أكد على المركز التنظيمي أو اللاتحي للموظف العام فجاء في أحد قراراته (ولما كانت المدعية تعمل في مرفق عام تديره الدولة وهو راديو البحرين وقد عينت في هذا العمل من السلطة التي تملك تعيينها وكان تعيينها بصفة دائمة إذ التحقت بالعمل في 15/8/1987 حتى 30/6/1998 ومن ثم فهي موظفة عمومية وبذلك تكون الرابطة بين المدعية والمدعى عليها أساسها فكرة المركز النظامي أو اللاتحي للموظفين، وعلى ما جري به قضاء مجلس الدولة المصري أن العلاقة بين الموظف والحكومة فهي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح فمركز الموظف هو مركز قانوني عام، ومؤدي ذلك أن

¹ - أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص 19.

² - المادة (5) من قانون الموظفين الفرنسي الصادر بالقرار الجمهوري رقم 244 لسنة 1959م.

³ - المادة (4) من قانون حقوق وواجبات الموظفين الفرنسي.

⁴ - الفصل الثالث من نظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 2372 بتاريخ 11 إبريل 1958م.

الوظائف التي تنشأها القوانين تحدد حقوقها وواجباتها بصرف النظر عن شاغلها وما قبول الموظف إلا خضوع لأحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها ويتضمن إسناد المركز الوظيفي لما حددته القوانين واللوائح إلى الموظف وبذلك يستمد الموظف حقوقه من القوانين واللوائح مباشرة. وبذلك فإن المدعية تعتبر موظفة عمومية....¹.

المبحث الثاني: حقوق وواجبات الموظف العمومي.

يتولد عن الوظيفة باعتبارها رابط العمل التي تربط الموظف بالدولة الكثير من الحقوق والتي بالطبع يقابلها الواجبات، وإذا كنا ندرس الموظف العام من جهة المسؤولية التأديبية، وبما أن المخالفة التأديبية تنشأ نتيجة لعدم مراعاة الموظف للواجبات الوظيفية التي تفرضها عليه الوظيفة².

لذلك فأنا نعرض سريعاً حقوق الموظف (المطلب الأول)، على أن نتناول الواجبات التي يتعين عليه مراعاتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حقوق الموظف العمومي:

يتمتع الموظف العمومي بمجموعة من الحقوق نظمها قانون الوظيفة العامة في التشريع المغربي، في حين نظم قانون الخدمة المدنية تلك الحقوق في التشريع البحريني.

لذلك سنقسم المطلب الأول إلى فرعين الفرع الأول حقوق الموظف العمومي في التشريع المغربي، والفرع الثاني حقوق الموظف العمومي في التشريع البحريني.

الفرع الأول: حقوق الموظف العمومي في التشريع المغربي.

¹ - منشور في المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة الإصدار الأول، وزارة شؤون مجلس الوزراء والأعلام، دائرة الشؤون القانونية البحرينية، ط1، 2000، ص34.

² - أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص20.

تتخصر حقوق الموظفين -بصفة عامة- في المزايا المالية التي يحصل عليها من الدولة (المرتب، التعويضات، الترقية، المعاش أو التقاعد) وفي الحصول على إجازات مختلفة، وذلك تبعاً لما تحدده القوانين والمراسيم التطبيقية لها¹.

أولاً: حق الأجره:

وهي المقابل الذي يتقاضاه الموظف العمومي مقابل عمله في الوظيفة وتشمل الأجرة - طبقاً للفصل 26 من قانون الوظيفة العمومية- على المرتب والتعويضات العائلية².

أ- المرتب:

وهو المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف العام في الدولة شهرياً وبصفة منتظمة منذ بدئ التحاقه بخدماتها وحتى انتهاء علاقته بها، وذلك في مقابل تفرغه للعمل لديها طوال تلك الفترة³.

ويعتبر المرتب من أهم الحقوق المالية التي يتمتع بها الموظف العمومي والذي يمكنه من مواجهة أعباء الحياة وتكاليفها ولا تشغل باله بمطالب الحياة ومن ثم يكفل حسن سير المرفق العمومي الذي يقوم بخدمته⁴.

ويستحق الموظف العمومي مرتبه ابتداء من تاريخ صدور قرار تعيينه وعادة يكون شهرياً، ويتقاضاه بشكل منتظم، ويصبح حقاً مكتسباً بعد مرور شهر من الخدمة الفعلية للموظف، ولا يجوز للدولة الامتناع عن أدائه بسبب عدم توفر الاعتمادات، كما لا يجوز أي خصم لراتب الموظف إلا في حدود معينة، ولا يحرم منه إلا في الحالات التي ينص

¹ - مليكة الصروخ، العمل الإداري، مرجع سابق، ص146.

² - محمد الأعرج، النشاط الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 104، 2014، ص372.

³ - مليكة الصروخ، العمل الإداري، مرجع سابق، ص147.

⁴ - كريم لحرش، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، نشاط الإدارة وامتيازاتها، مطبعة الأمنية، الرباط، 2014، ص608.

عليها القانون كالانقطاع عن العمل بلا عذر مقبول أو التوقيف عن العمل لأسباب تأديبية¹.

والذي نراه أن الموظف العمومي يستحق مرتبه من تاريخ تسليمه العمل لا من تاريخ قرار تعيينه إذ قد يصدر قرار تعيينه ولم يباشر العمل بصورة فعلية لظروف ما.

ويعرف الراتب تعريفاً ضيقاً بأنه الراتب الأساسي المحدد للدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف طبقاً لما جاء بذلك الجدول (جدول الرواتب المعتمد)، أما التعريف الواسع فيقرر أن الراتب يشمل كل ما يتقاضاه الموظف من مبالغ من الجهة الحكومية التي يعمل بها أياً كان وصفها، سواء أكانت تمثل الراتب الأساسي أم العلاوة الاجتماعية أم علاوة الأولاد، وكذا البدلات والمكافآت أو غيرها مما يتقرر للوظيفة².

ويراعي في تحديد المرتب ليس فقط الخدمة التي يؤديها الموظف ونوعيتها ولكن أيضاً الرغبة في كفالة مستوى معيشي معين له، وهذا ما يفرق بين المرتب الذي تدفعه الدولة لموظفيها والأجر الذي تقدمه مؤسسة خاصة لعمالها³.

وتشتمل الأجرة على المرتب والتعويضات العائلية وغيرها من التعويضات والمنح المحدثة بمقتضى النصوص التشريعية أو النظامية، وذلك حسب الفصل 26 من قانون الوظيفة العمومية⁴.

ويعد الأجر الحافز الرئيسي للموظف داخل وظيفته، فهو سمة مهمة ومميزة لعلاقته بالإدارة التي لا يمنحها في المقابل خدمة خاصة فحسب، بل يخصص لها بغير اكتراث وقته وطاقته¹.

¹ - الحاج شكره، الوظيفة والموظف في القانون الإداري المغربي، بلا نشر، 2006، ص 56.

² - محمد أحمد أبو العزم، شرح قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي، 2002، ص 98.

³ - بدرية الجاسر، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، بحث منشور مجلة الحقوق، دولة الكويت، 1994، ص 18.

⁴ - نسرین سعد الدين، حقوق وواجبات الموظف العمومي المغربي بين النص والممارسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يناير - فبراير 2015، عدد 120، ص 152.

وإذا كانت القاعدة العامة أن الراتب يأتي في صورة مبلغ نقدي، غير أنه توجد له صورة أخرى في بعض الوظائف التي تتطلب طبيعتها ذلك، فأصحاب هذه الوظائف قد يحصلون على مزايا تتعدى قيمتها عندهم قيمة الراتب النقدي كالإعفاء من الضرائب وتوفير التأمين الصحي والتعليم لأولادهم².

ويرجع تحديد الأجور في المغرب إلى الرتبة التي يحتلها الموظف داخل السلم الإداري، الذي ينتمي إليه أو خارجها، إذا كان من الموظفين الساميين، أو في إحدى درجات الإطارات العليا. إذ يقابل الرتبة التي يرتب فيها الموظف رقم استدلالي يمكن من خلاله التعرف على مرتب كل موظف³.

وعلى الرغم من كون كتلة الأجور يتم دفعها على فترات متباعدة إلا أن جودة الخدمات المقدمة للمواطنين تظل غير كافية وغير ملائمة في عدد من القطاعات، لأن السياسة الأجرية غالباً ما تتصف بالجمود في معظم الأحيان، إلى جانب الارتفاع المستمر لظروف المعيشة. مما يجعل الأجر لا يغطي حاجيات الموظفين خاصة منهم ذا الدخل المحدود في ظل تضخم الأسعار.

ومن حقوق الموظف العمومي في القانون المغربي ما يلي:

أ- له الحق في تقاضي الأجرة التي تشتمل على المرتب والتعويضات العائلية وغيرها من التعويضات والمكافآت المحدثة وفق النصوص القانونية والتنظيمية، وبعد انتهاء خدمته يصرف له مرتب التقاعد إذا وصل إلى سن التقاعد، وفي وفاته يؤدي لأسرته مرتب المعاش، حتى يكون الموظف مطمئناً على مستقبله ومستقبل ذويه.

¹ - هيربرت أي سايمون، ترجمة: عبدالرحمان بن أحمد هيجان، عبدالله بن اهنية، السلوك الإداري: دراسة لعمليات اتخاذ القرار في المنظمات الإدارية، مركز البحوث، 2003 ص264.

² - علي ماجد النعيمي، مسؤولية الدولة عن أخطاء الموظف العام، اطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، 2014-2015، ص21.

³ - عبدالقادر بابنة، الموظفون العموميون في المغرب: النظام الأساسي العام، دار تويقال للنشر، الطبعة الأولى، 2002، ص327-328.

ب- الاستفادة من العطل والإجازات المحددة في القانون.

ج- تتحمل الدولة عن الموظف التعويضات التي قد يحكم بها عليه بسبب الأضرار التي يلحقها بالغير أثناء أداء المهام المنوطة به ولو كان الموظف مخطئاً طالما كان الخطأ معقولاً واقتضته دواعي العمل في المرفق وهو ما يطلق عليه الخطأ المرفقي.

إلا أن الموظف قد يكلف بتحمل تبعات أخطائه إذا ارتكب خطأً شخصياً لم يكن الدافع إليه مصلحة المرفقي.

د- يتعين على الإدارة أن تحمي الموظفين من التهديدات والتهمات والاهانات والتشنيع والسباب الذي قد يستهدفون له بمناسبة القيام بمهامهم، وتعوض إذا اقتضى الحال وطبقاً للنظام الجاري به العمل الضرر الناتج عن ذلك في كل الأحوال التي لا ينظمها التشريع الخاص برواتب التقاعد وبضمانه الوفاة. وتحل الدولة على الموظف الذي وقع عليه الضرر في الحقوق والدعاوي في مواجهة مسبب الضرر.

هـ- ممارسة الحق النقابي ضمن الشروط المنصوص عليها في التشريع دون أن يؤثر الانتماء أو عدم الانتماء إلى نقابة ما في وضعيته¹.

ب- التعويضات:

التعويضات- العلاوة- هي مبلغ من المال يضاف إلى الراتب الشهري ليزيد بها مقدار الراتب الأساسي، وتعد العلاوة من الحقوق الأساسية للموظف العام المقررة بنص القانون، غير أن الحق لا يتمتع به جميع الموظفين، فثمة فئات معينة منهم محرومين منه، وهم أصحاب الرواتب الثابتة والرواتب المقطوعة².

ويتمتع الموظف العمومي بالإضافة إلى مرتبه الأساسي بالحق في التعويضات والمنح المحدثة بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية طبقاً لما جاء في الفصل 26 من

¹ عبد الرحمن البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي، شركة بابل للطباعة، الرباط، الطبعة الأولى سنة 1995، ص422-423.

² بدرية الجاسر، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، مرجع سابق، ص44.

الظهير الشريف رقم 1.58.008 وهذه التعويضات والمنح قد تكون عامة، فتطبق على جميع الموظفين العموميين، وقد تكون خاصة بفئة معينة منهم.

1- التعويضات العامة

وهي تلك الزيادة المالية التي يقرها المشرع لتضاف إلى مرتب الموظف العمومي، وذلك بما يتناسب مع الزيادة المستمرة في أعبائه ومسؤولياته، فضلا عن الزيادة في مستوى تكاليف المعيشة.

ويختلف مقدار تلك الزيادة باختلاف المرتب الأصلي وباختلاف الدرجة الوظيفية والفئة المالية التي يشغلها الموظف العمومي. وذلك طبقا لما جاء في مرسوم رقم 2.89.39 صادر في 18 جمادى الآخرة 1409 (26 يناير 1989)¹ يعتبر ويتم بموجبه المرسوم رقم 2.77.68 بتاريخ 12 صفر 1397 (2 فبراير 1997) بإحداث تعويض عن التدرج الإداري لفائدة موظفي أسلاك الإدارة المركزية والموظفين المشتركين بالإدارات العمومية وموظفي الأسلاك الخاصة ببعض الوزارات².

ويستحق الموظف تعويضاته المقررة لدرجته بمجرد حلول موعدها المقرر قانونا. ولو لم يصدر قرار إداري بذلك من السلطة المختصة طالما أنه لم يتوفر في الموظف أي سبب من الأسباب التي ينص عليها القانون صراحة لحرمانه من تعويضاته أو لتأجيل صرفها له (كحالة الجزاءات التأديبية أو الحصول على تقدير ضعيف في مسألة التقييط... إلخ)³.

ويمكن أن نصنف هذه التعويضات على النحو التالي:

- تعويضات الإقامة: التي يتحكم في تحديدها العامل الجغرافي الذي يقوم على تقسيم البلاد إلى ثلاث مناطق: أ-ب-ج.

¹ منشور بالجريدة الرسمية عدد 3979 بتاريخ 24 جمادى الآخرة 1409 (فاتح فبراير 1989) ص 157.

² منشور بالجريدة الرسمية عدد 3353 بتاريخ 12 صفر 1397 (2 فبراير 1977) ص 371.

³ ملكة الصروح، العمل الإداري، بدون الناشر، 2012، ص 149.

- التعويضات العائلية: هي التعويضات التي يستفيد منها الموظف العمومي كبديل للأولاد الذين يزدادون عنده، حيث يستفيد من 200 درهم شهريا عن كل طفل في حدود ثلاثة أطفال و36 درهم عندما يفوق العدد ذلك في حدود ستة أطفال، كما أن هناك منحة 150 درهم تستلم للموظف عند وولادة كل طفل.
- التعويضات الناتجة عن التدرج في السلم.
- التعويضات الناتجة عن الأعباء.
- التعويضات عن التنقل¹.

التعويضات الخاصة

وهي التعويضات الخاصة بفئة معينة من الموظفين العموميين² ، وتقرر هذه التعويضات تبعا لطبيعة العمل الذي يمارسونه، سواء أكانت تلك الطبيعة العملية ترجع إلى طبيعة الأماكن التي يعملون بها أو ما تتطلبه أهمية وخطورة ما يشغلونه من مناصب...إلخ.

ولقد تمت إعادة النظر في هذه التعويضات بالنظر إلى ارتفاع الأسعار في إطار التقلبات الاقتصادية مع مطلع الألفية الثالثة. فصدرت على إثر ذلك عدة مراسيم تهم قطاعات متعددة ومختلفة³

وتأخذ هذه التعويضات أشكالا مختلفة تحددها مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية على الشكل التالي:

¹- كريم لحرش، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، نشاط الإداري، مرجع سابق ، ص609-610.

²- مثال: رجال القضاء ورجال السلطة والموظفين الدبلوماسيين والقنصليين العاملين بالخارج ورجال التعليم الباحثين بالتعليم العالي وبمؤسسات تكوين الإطارات العليا ورجال التعليم والموظفين الإداريين الجارية عليهم الأنظمة الأساسية الخاصة بوزارة التربية الوطنية (باستثناء موظفي المصالح الاقتصادية وموظفي الخزينات، والعسكريين بالقوات المسلحة الملكية ورجال القوات المساعدة والموظفين الجارية عليهم الأنظمة الأساسية الخاصة بالمديرية العامة للأمن الوطني وإدارة السجون والموظفين الذين يمكنهم الاستفادة من مقتضيات مرسوم رقم 2.77.74 الصادر في 12 صفر 1397 (2 فبراير 1977) بمنح تعويض عن التقنية لبعض أصناف الموظفين. والذي غير وتم بالمرسوم رقم 2.86.338 صادر في 29 من ربيع الأول 1407 (2 ديسمبر 1986)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3979 بتاريخ فاتح فبراير 1989، ص155.

³- منشور في جريدة رسمية واحدة تحمل عدد 5649 بتاريخ 21 يوليو 2008 ص2252 وما بعدها.

- التعويض على المهام، ويستفيد منه شريحة محددة من الموظفين الذي يوجدون في المناصب العليا مثل مديري المؤسسات العمومية العليا، والكتاب العامون بها، ثم عمداء الكليات، ومديروا المراكز الجهوية...
- التعويض عن التأطير الذي لا يستفيد منه إلا الموظفين الذين يصنفون ابتداء من الرتبة السادسة من السلم العاشر.
- التعويض عن الأعباء الخاصة، وهم أساسا الموظفين الذين يوجدون في وضعية أداء مهامهم تحكما اعتبارات استثنائية خاصة، مثل الموظفين الذين يوجدون في المناطق الجنوبية¹.

3- التعويضات التشجيعية:

وهناك نوع ثالث من التعويضات وهي التعويضات التشجيعية، وتمنح تقديرا لكفاءة العاملين الممتازين وتشجيعا لهم، بمعنى أنها تمنح للموظف العمومي الذي يجتهد في أداء عمله الوظيفي أو يظهر قدرات غير عادية، أو يبذل جهودا استثنائية، أو يقدم خدمات متميزة للإدارات العمومية، أو يتفوق على زملائه في أي صورة من صور التفوق في العمل. وذلك جزاء له على تفوقه وتشجيعا لغيره من العاملين على الحدو حذوه.

ولقد ترك المشرع مسألة استحقاق هذه التعويضات بيد الإدارة، إذ الرئيس الإداري هو الأولى بدراسة ظروف الإدارة وبحاجات العمل وكذا بظروف الميزانية العامة للدولة...إلخ. إلا أن تقرير هذا النوع من التعويضات يجب أن يخضع لأسس موضوعية خالصة. ويتم في شكل قرارات إدارية. ويكون للمعني بالأمر حق اللجوء إلى القضاء للطعن فيها إذا كانت مشوبة بعيب الشطط في استعمال السلطة²

ثانياً: حق الترقية:

يقصد بالترقية شغل الموظف العمومي وظيفه درجاتها أعلى من درجة الوظيفية التي كان يشغلها قبل الترقية، أي أن تشمل ترقية الموظفين الصعود إلى طبقة أو درجة أو

¹ - كريم لحرش، القانون المغربي، مرجع سابق، ص 610.

² - مليكة الصروخ، العمل الإداري، مرجع سابق، ص 153.

رتبة، وتتجز الترقية بصفة مستمرة من طبقة إلى طبقة، ومن درجة إلى درجة، ومن رتبة إلى رتبة بعد رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ذات النظر¹.

وتم النص على الترقية من الفصل 28 إلى الفصل 36 من قانون الوظيفة العمومية²، ويقصد بها ترقى الموظف وصعوده إلى رتبة أو درجة أعلى.

والترقية نوعان:

- ترقية في الرتبة.
- ترقية في الدرجة.

ووفق القانون رقم 05-50 والذي نص في الفصل 30 على ما يلي: (تتم الترقية في الرتبة بكيفية مستمرة من رتبة إلى الرتبة التي تليها مباشرة بناء على أقدميه الموظف في النقطة العددية الممنوحة له، وتتم الترقية في الدرجة أو الإطار من درجة إلى درجة أو من إطار إلى إطار بعد اجتياز امتحان الكفاءة المهنية وعن طريق الاختيار حسب الاستحقاق، بعد التقيد في اللائحة السنوية للترقي³.

ومن أهم أهداف الترقية في الوظيفة العمومية ما يلي:

- إيجاد شعور بالأمان والاستقرار لدى الموظفين نتيجة تقدمهم المستمر في مستواهم الوظيفي مع زيادة مدخولهم.
- رفع الروح المعنوية للموظفين وتحسين ظروف العمل عن طريق ضمان ترقية أفضل المرشحين إلى الوظائف العليا الخالية الذين تؤهلهم خبراتهم وكفاءتهم لشغلها.
- إيجاد حافز لدى الموظفين لبذل أقصى جهودهم أملا في الترقية.
- محاولة اجتذاب أفضل الكفاءات الموجودة لشغل الوظائف الحكومية والمحافظة عليها في ميدان الوظيفة العمومية.

¹- الفصل 29 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية.

²- الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³- محمد الأعرج، النشاط الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، لسنة 2014، العدد 104، ص372-373.

تتم ترقية الموظف العمومي بإحدى الصور التي يتم تحديدها فيما يلي¹:

- **الترقية بطريقة الأقدمية**، باعتبارها طريقة آلية في ترقية أقدم الموظفين من الدرجات السفلى إلى الدرجات العليا الخالية، في حالة استيفائهم لشرط المدة اللازمة للترقية.
- **الترقية بطريقة الاختيار**، بحيث تقوم على أساس ترقية الموظف العمومي بناء على اجتهاده وابتكاره في عمله، بحيث لو خلا مركز رئيسي وتنافس عليه موظف قديم وموظف كف، فضل هذا الأخير رغم حداثة.

لقد جمع المشرع المغربي بين طريقة الترقى بالأقدمية والاختيار معا- من خلال الفصل 30 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية- فلا يعقل أن يقضي الموظف حياته في الوظيفة دون أن ينعم بأي ترقية، كما أن الشخص الذي يجتهد وبيتكر ويتفانى في أداء واجبه على أحسن وجه يجب مكافأته وترقيته بسرعة.

إن ما ينبغي الإشارة إليه هو أن الترقية- كحق يتمتع به الموظف العمومي- ترتبط بجملة المحددات والعناصر الموضوعية التي يمكن الاستناد عليها في المجتمع بين الترقية بالأقدمية الترقية بالاختيار، وهو معطى يمكن تحديد أهم معالمه من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم(1): تصنيف شروط ترقى الموظف العمومي في الدرجة حسب التشريع المغربي

¹ - رضوان بو جمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003، ص190.

ترقية بطيئة	ترقية متوسطة	ترقية مسرعة	الرتبة
سنة	سنة	سنة	من الرتبة 1 إلى الرتبة 2
سنتان	سنة ونصف	سنة	من الرتبة 2 إلى الرتبة 3
3 سنوات	سنتان ونصف	سنتان	من الرتبة 3 إلى الرتبة 4
3 سنوات ونصف	سنتان ونصف	سنتان	من الرتبة 4 إلى الرتبة 5
3 سنوات ونصف	سنتان ونصف	سنتان	من الرتبة 5 إلى الرتبة 6
4 سنوات	3 سنوات ونصف	3 سنوات	من الرتبة 6 إلى الرتبة 7
4 سنوات	3 سنوات ونصف	3 سنوات	من الرتبة 7 إلى الرتبة 8
4 سنوات	4 سنوات	3 سنوات	من الرتبة 8 إلى الرتبة 9
5 سنوات ونصف	5 سنوات	4 سنوات	من الرتبة 9 إلى الرتبة 10
31 سنة	26 سنة	21 سنة	المجموع
بالامتياز بعد أقدميه سنتين على الأقل في الرتبة العاشرة، وفي حدود 10 في المائة من المناصب المالية في الميزانية.			من الرتبة 10 إلى الرتبة الاستثنائية
تتم ترقيتهم من رتبة إلى أخرى بعد قضاء ثلاث سنوات في الرتبة.			الترقية بالنسبة لأطر العليا المرتبة خارج السلال

ثالثاً: حق الإجازات والرخص:

الإجازة يقصد بها الراحة والاستجمام من عناء العمل، ويكون للموظف الحق في الحصول عليها كل عام يحددها القانون بحسب الأحوال¹.

وتعتبر الإجازة حق للموظف، يمثل توازناً حقيقياً يقصد منه صالح العمل وأداؤه على الوجه الأكمل، بحيث يعتبر قائماً بالعمل الإداري طيلة رخص الأمراض وطيلة الرخص الإدارية². وهو ما أكد عليه المشرع المغربي من خلال تقسيم الرخص الإدارية إلى الرخص السنوية أو الرخص الاستثنائية أو الرخص بالتغيب، والرخص لأسباب صحية التي تشمل على: رخص المرض القصيرة الأمد، رخص المرض المتوسطة الأمد، رخص

¹ - كريم لحرش، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 617.

² - الفصل 38 من النظام الأساسي للموظف.

المرض الطويلة الأمد والرخص بسبب أمراض أو إصابات ناتجة عن مزاوله العمل، والرخص الممنوحة عن الولادة ثم الرخص بدون أجر¹.

1- رخص إدارية: وتشمل الرخص السنوية، والرخص الاستثنائية أو الرخص بالتغيب. أ- فالرخص السنوية محددة في الفصل 40 من قانون الوظيفة العمومية في مدة اثنين وعشرين يوم عمل برسم كل سنة زوال أثناءها الموظف مهامه. وقد أكد القاضي الإداري في حكم له: "وحيث حدد الفصل 39 من قانون الوظيفة العمومية أنواع الرخص التي يتمتع بها كل موظف ومن بينها الرخص الإدارية التي تشكل الرخصة السنوية إحداها لما تتطوي عليه من فائدة للموظف وللمرفق العمومي، وبالتالي إمهالها الأجل الكافي فضلا عن عدم إدلائها بما يفيد توصل الطاعن بقرار الرخصة المذكورة، كلها قرائن على كون قرار الرخصة المدلى به لم يتم تنفيذه وبالتالي لم يستفد الطاعن من الرخصة الإدارية ويكون محقا في طلب الاستفاد منها، ويكون قرار الرفض الضمي لتمتع الطاعن بالرخص السنوية غير مشروع"².

وتمنح الرخص السنوية للموظف تطبيقاً لفكرة الراحة السنوية، بحيث تنقرر له كوسيلة للراحة من عناء سنة كاملة من العمل المتواصل، وتجديداً لنشاطه وحيويته تمهيداً لبدء مجهود سنة جديدة في خدمة الإدارة³.

وتدخل في هذا المجال رخص المناسبات الوطنية والدينية المختلفة والتي تعطل فيها الأعمال على مستوى الدولة ككل مثل " فاتح محرم، عيد المولد النبوي، عيد الفطر، عيد الأضحى.... الخ".

¹- الفصل 39 من النظام الأساسي للموظف.

²- عبد السلام احنين، حكم إداري الرباط رقم 1118، بتاريخ 2003/09/29. أشار إليها محمد الأعرج، النشاط الإداري مرجع سابق، ص373.

³- مليكة الصروخ، العمل الإداري، المرجع سابق، ص168.

ب- أما الرخص الاستثنائية أو الإذن بالتغيب، فجاءت في الفصل 41 من قانون الوظيفة العمومية، وهي تمنح للموظف لأسباب ضرورية وطبقا للسلطة التقديرية الإدارية مع التمتع بكامل المرتب دون أن يدخل ذلك في حساب الرخص الاعتيادية.

• وتمنح الرخص الاستثنائية:

- للموظفين المكلفين بناية عمومية طيلة الدورات التي تعقدتها المجالس المنتمجة إليها.
- لممثلي نقابات الموظفين المنتدبين بصفة قانونية.
- للموظفين الذين يدلون بمبررات عائلية وبأسباب خطيرة واستثنائية.
- للموظفين الراغبين في أداء فريضة الحج، ولا تعطى هذه الرخصة إلا مرة واحدة في الحياة الإدارية، فهم يستفيدون من رخصه استثنائية لمدة شهرين، ولا حق لهم في التمتع بالرخصة السنوية خلال السنة التي يستفيدون فيها من تلك الرخصة الخصوصية.

2- الرخص لأسباب صحية:

تمنح الرخص المرضية في الحالة التي يصاب فيها الموظف العمومي بمرض ثابت بحيث يصبح تبعاً لذلك غير قادر على القيام بمهامه.

وحق الموظف في الرخص المرضية مستمد من القانون، لذلك لا يجوز حرمانه منه¹.

حيث نص عليها المشرع المغربي من أنه " إذا أصيب الموظف بمرض مثبت بصفة قانونية يجعله غير قادر على القيام بعمله وجب منحه بحكم القانون رخصة مرض"².

أ- رخص مرضى قصيرة الأمد: يمنح الموظف هذه الرخص عندما يصاب بمرض أو إصابة لا تدخل ضمن لائحة الأمراض طويلة الأمد أو رخصة المرض متوسط الأمد المحدده³. تمنح في حالة الأمراض العارضة وقليلة التأثير على المريض صحياً، ومدتها

¹ - ملكة الصروح، العمل الإداري، مرجع سابق، ص 175.

² - الفصل (42) من قانون الوظيفة العمومية.

³ - المادة 44 من ظهير 24 فبراير والمرسوم الصادر في 4 يوليو 1995 حسب مقتضات المادة الأولى من المرسوم الصادر 15 مايو 2000 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4801 بتاريخ 5 يونيو 2000م.

سنة أشهر في السنة¹. ولقد خوله المشرع حق تقاضي مرتبة كاملاً مدة ثلاثة أشهر، ونصف المرتب عن الثلاثة أشهر الباقية مع بقاء جميع التعويضات العائلية².

وتمنح تلك الرخصة بموجب مقرر يصدره رئيس الإدارة، بناء على الشهادة الطبية من طرف الموظف، وعليه أن يدلي للإدارة في أجل لا يتعدى يومين من أيام العمل بشهادة طبية صادرة من المعالج ومحددة بها الرخصة التي تستدعيها حالته الصحية.

ب- رخص المرضى متوسطة الأمد: وتمنح للموظف المصاب بأمراض غير خطيرة المحددة قانوناً³. ومدتها لا تزيد عن ثلاث سنوات وتخضع لأحكام الفصول 39، 43، 45 مكرر من قانون الوظيفة العمومية ومثال تلك الأمراض (الالتهاب الكبدي المزمن النشيط، الفالج (الشلل النصفي)، الصرع المسبب للتعوق وغير المستقر.... الخ).

ويكون المعني بتلك الأمراض غير قادر على القيام بعمله، والعجز المصاب به ثابت قانونياً مما يتطلب منحه رخصة مرض متوسط الأمد.

ويتقاضى الموظف طوال السنتين الأوليتين من الرخصة كامل أجرته و تخفض الاجره إلى النصف في السنة الثالثة.

ج- رخص المرضى طويل الأمد: وتمنح للموظف المصاب بأحد الأمراض المحددة قانوناً⁴. ولا تزيد مدة رخص المرض طويل الأجر عن خمس سنوات ومثال تلك الأمراض التي تستحق رخص طويل الأمد (الإصابات السرطانية، الجزام، داء فقدان المناعة المكتسبة، شلل الأطراف الأربعة.... الخ).

ونصف المرتب طوال السنتين الباقية وذلك بعد موافقة المجلس الصحي قانوناً.

¹ - الفصل 43 من قانون الوظيفة العمومية.

² - ملكة الصروح، العمل الإداري، مرجع سابق، ص176.

³ - قانون رقم 20.94 الصادر في فبراير 1995.

⁴ - الفصل 44 من قانون الوظيفة العمومية مع آخر تعديلاته.

د- الرخص بسبب أمراض ناتجة عن مزاولته العمل: إذا ثبت أن المرض الذي أصيب به الموظف كان أثناء مزاولته عمله أو خلال قيامه بعمل تضحية للصالح العام أو لا نقاذ حياة أحد أو أكثر من الأشخاص أو على إثر حادثة وقعت له أثناء أو بمناسبة مزاولته عمله، فإن المشرع حول المعنيين بالأمر :

- الحق في تغاضي مجموع الاجره إلى أن يستأنف عمله أو يحال على التقاعد نظراً لعدم قدرته نهائياً عن العمل.

- الحق في استرجاع مصاريف الأتعاب الطبية المترتبة عن المرض أو الحادثه من الإدارة المعنية بالأمر¹.

هـ- رخصة الولادة: تستفيد الموظفات الحوامل من رخصة عن الولادة مدتها (14) اسبوعاً مع تقاضي الاجره باستثناء التعويضات عن المصاريف إذا تعلق الوضع بحالات معينة².

و- الرخص بدون أجر: يستفيد الموظف من هذه الرخصه بدون أجر مره واحده كل سنتين على ألا تتعدى مدتها شهراً، وتمنح بناء على طلب الموظف وبعد موافقة الرئيس الإداري.

رابعاً: حق المعاشات:

هي عبارة عن مبالغ تصرف للموظف أو المستخدم عند انتهاء خدمته بصورة نظامية أو إصابته بعجز يؤول إلى المستحقين له وإلى أوبيه بعد وفاته، وذلك مقابل مبالغ تقتطع من راتبه بمساهمة الدولة أو المؤسسة العامة أو الجماعة المحلية التابعة لها.

ويمنح راتب التقاعد للمستحق دون حاجة إلى تقديم طلب من أجل ذلك، وبمجرد الحذف من الأسلاك. وفي هذا الإطار قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرار لها " وحيث نظام رواتب التقاعد المدنية ينص على منح رواتب التقاعد بصفة حتمية

¹- الفصلان 39، 45 من القانون رقم 20.94 لسنة 1995 المعدل لقانون الوظيفة العمومية لسنة 1958.

²- الفصل (46) من قانون الوظيفة العمومية مع آخر تعديلاته.

ودون حاجة إلى تقديم طلب بذلك عند الحذف من الأسلاك ذلك الحذف الذي ينتج من عدة حالات ومن بينها حالة العزل....¹.

كما أن المعاش وفقاً لأحكام وقرارات القاضي الإداري لا يعتبر امتداد للراتب الذي كان يتقاضاه الموظف أو العون العمومي بل هو مقابل لما تم اقتطاعه من راتبه لأجل التقاعد.²

وتنظم المعاشات المدنية في التشريع المغربي بمقتضى قانون رقم 011.71 بتاريخ 12 ذي القعدة 1391 (30 ديسمبر 1971)³. والذي تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 06.89 المعمول به من فاتح يناير 1990⁴. والذي تم تتميمه كذلك بالقانون رقم 19.97 بتاريخ 2 غشت 1997⁵.

وتنقسم المعاشات إلى معاشات التقاعد ومعاشات الزمانة ومعاشات المستحقين عن صاحب المعاش الأصلي ومعاشات الأبوبين⁶.

1- معاشات التقاعد:

يستفيد من معاشات التقاعد الموظفون الجارية عليهم مقتضيات قانون الوظيفة العمومية ورجال القضاء والمتصرفون والمتصرفون المساعدون بوزارة الداخلية، والأعوان

¹ - قرار عدد 398 بتاريخ 6 دجنبر 1990، عبد السلام لماري ضد السيد وزير المالية.

² - قرار الغرفة الإدارية عدد 372 بتاريخ 12 دجنبر 1991، عبد الرحمان بوعنان ضد الحازن العام للملكة. أشار إليها محمد الأعرج، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص376.

³ - منشور بالجريدة الرسمية عدد 3087 مكرر بتاريخ 13 ذي القعدة 1391 (31 دجنبر 1971)، ص3396.

⁴ - منشور بالجريدة الرسمية عدد 4026 بتاريخ 27 ديسمبر 1989، ص1775.

⁵ - أنظر ظهير شريف رقم 1.97.167 بتاريخ 2 أغسطس 1997 بتنفيذ القانون رقم 19.97 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 011.71 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4518 بتاريخ 18 شتنبر 1990، ص3743.

⁶ - المادة الأولى (الفصل 2/2) من القانون رقم 06.89 المتعلق بتغيير القانون رقم 011.71 -الذي ذكره-.

المرسوم في أسلاك الجماعات والمؤسسات العمومية التي تحدد لائحتها بموجب مرسوم¹. ويكتسب الحق في معاشات التقاعد الموظفون والمستخدمون الذين حذفوا من أسلاك الموظفين أو المستخدمين المنتمين إليها بسبب إصابتهم بعجز سواء كان ناشئا عن ممارسة المهام المنوطة بهم أو غير ناشيء عنها، وذلك دون شرط في مدة الخدمات. ثم الموظفون والمستخدمون الذين قضوا الخدمة الفعلية مدة لا تقل عن 21 سنة، بإذن السلطة المعهود إليها بمهمة التعيين أو حالة رفض بإذن من الوزير الأول من جهة، ضمن حدود العدد السنوي المعين في 15% من عدد المناصب المقيدة في الميزانية بخصوص كل سلك، ويمكن تحديد هذا العدد في نسبة مائوية أعلى من جهة ثانية².

2- معاشات المستحقين:

طبقا للفصل 87 من قانون العمومية، في حالة وفاة الموظف أثناء القيام بعمله، فإن ذوي حقوقه يستخلصون ضمانات الوفاة حسب الشروط المقرر في النظام الجاري به العمل³.

3- معاشات الزمانة:

إذا كان الموظف غير قادر بصفة نهائية على مزاولة مهامه بسبب مرض أو عجز كان نتيجة مزاولة لعمله، فإنه يستحق راتب المعاش ولو لم يبلغ سن التقاعد هذا ما يسمى بمعاش الزمانة، الفصل 45 و45 مكرر من قانون الوظيفة العمومية حسب آخر تعديلاته).

¹- الفصل 3 من القانون رقم 71.011 المتعلق بالمعاشات المدنية الصادر في 12 القعدة 1391 (30 دجنبر 1971)، والذي تم تغييره وتنظيمه بالقانون رقم 06.89 المعمول به من فاتح يناير 1990، والذي تم تنميته كذلك بالقانون رقم 19.97 الصادر بتاريخ 2 غشت 1997، الجريدة الرسمية، العدد 4518، 18 شتنبر 1997، ص 3743.

²- لا يطالب بهذه الشروط الموظفون الذين قضوا 30 سنة من الخدمة الفعلية على الأقل، ثم الموظفون والمستخدمون البالغون سن التقاعد المنصوص عليها قانونا. أشار إليه كريم الأحرش، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 621

³- من هذه الأنظمة والقوانين ظهير 30 سبتمبر 1971 المعدل والمتمم بالقوانين 1989، 1997.

4- معاش الأبوين¹:

يصرف هذا المعاش لكل من الأب والأم على حدة، ويساوي مبلغ ما يستحقه كل منها مبلغ المعاش المستحقه للأرملة.

وإذا كان للأبوين أو أحدهما عدة أولاد صرف لكل منهما عن كل ولد كان يعولهما علاوة قدرها 20% من مبلغ معاش الأبوين المستحق لكل واحد منهما.

وفي حال زواج الأم بعد ترملها أو طلاقها فأنها تفقد حقها في معاش الأبوين².

الفرع الثاني: حقوق الموظف العمومي في التشريع البحريني.

اهتم المشرع البحريني بحقوق الموظف العمومي وذلك من خلال قانون الخدمة المدنية³ وكذلك اللائحة التنفيذية⁴، حيث منح حقوق الموظف العمومي كحق الراتب، والاجازة، والترقية، والمعاش، وسنقوم بشرح موجز لحقوق الموظف العمومي حسب ما يلي:

أولاً: حق الراتب:

وهو المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف العمومي من الدولة وبصفة منتظمة شهرياً منذ التحاقه بالعمل. ونجد أن قانون الوظيفة العمومي المغربي يسميه بالاجره وغالباً تستخدم هذه اللفظة الاجره في القانون الجنائي.

ونجد أن قانون الخدمة المدنية البحريني الحديث رقم (48) لسنة 2010 عرف الراتب بأنه: " الراتب الأساسي للموظف مضافاً إليه العلاوة الاجتماعية وأية علاوة أخرى يقرر

¹ - تم إعداده بمقتضى المادة 35 مكرر من القانون رقم 06.89 الذي يقضي بتغيير وتتميم القانون رقم 011.71 المتعلق بالمعاشات المدنية.

² - مليكة الصروخ، العمل الإداري، مرجع سابق، ص 167 والتي تليها.

³ - قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010م، وهو القانون الأساسي للوظيفة العامة في مملكة البحرين.

⁴ - اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بقرار رقم (51) لسنة 2012.

رئيس مجلس الوزراء إضافتها إلى الراتب الأساسي¹. والمراد بالعلوة الأخرى هي العلوّة السنوية، علوة تحسين مستوى المعيشة، علوة الانتقال وغيرها.

ولا يجوز إجراء خصم أو توقيع حجز على راتب الموظف، أو أية مبالغ أخرى مستحقة بسبب الوظيفة إلا وفاء لدين محكوم به من القضاء أو لأداء ما يكون مستحقاً للدولة من الموظف بسبب الوظيفة. ولا يجوز أن يتجاوز المقدار المحجوز عليه كل شهر عن ربع المبالغ المستحقة للموظف، وعند التزام تكون الأولوية لدين النفقة².

كما حدد القانون المذكور الرواتب والمزايا الوظيفية التي يستحقها الموظف العمومي بما يلي: "ويستحق الموظف راتبه والمزايا الوظيفية المقررة اعتباراً من تاريخ مباشرة العمل، وتحدد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على مقترح الديوان"³.

ونجد أن بعض القوانين تنص على أن استحقاق الموظف العمومي لراتبه يبدأ من قرار تعيينه والصواب الذي نراه ويراه جمع من الفقهاء هو أن استحقاق الموظف العمومي لراتبه يبدأ من تاريخ مباشرته للعمل كما هو قانون الخدمة المدنية البحريني.

والمرتب وسيلة تسمح للموظف بأن يحتفظ بالمكانة الاجتماعية المقابلة لوظيفته⁴ ولذلك فإن الهدف الأول من منح المرتبات للموظفين العموميين أن تضمن الدولة لهم مركزاً محترماً لايقاً يتيح لهم العيش بقدر الإمكان في مأمن من الانشغال باحتياجاتهم المادية، وذلك لكي يستطيعون أن يكرسوا جهودهم كلية لخدمتها⁵.

¹ - المادة رقم (2) الفصل الأول الأحكام العامة لقانون الخدمة المدنية البحريني.

² - المادة (29) الفقرة (3) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

³ - المادة (15) من قانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010.

⁴ - David RUZIE, Les a gents des personnes publigue et les salaries en droit francais, etude comparatives des leur condition juridigue,1960, P.275.

⁵ - Robert CATHRINE, Le Fonctionnaires francais, 1961, P. 21.

وعليه فإن مفهوم ما يقدم أن طبيعة المرتب تتسم بأنها نوع من النفقة تمنح للموظف بقصد تمكينه من المعيشة التي تليق بالمركز الاجتماعي للوظيفة التي يشغلها.

ويرجع هذا المفهوم للمرتب - سيما في فرنسا- إلى أن الوظيفة العامة في النظرية القانونية الفرنسية ليست مهنة، وبالتالي فإن المرتب ليس مقابلًا للعمل كالأجر، ولكنه مقرر للاحتفاظ للموظف بالمكان الاجتماعي المقابلة لوظيفته¹.

غير أن مفهوم المرتب في الوظيفة العامة لا تقتصر على فكرة النفقة المشار إليها وإنما يكملها أيضاً مبدأ أن الأجر مقابل العمل، وهو الأساس في تحديد أجور العاملين في النظم التي تعتبر أن الوظيفة مجرد عمل مؤقت كالولايات المتحدة الأمريكية أو في المشروعات الخاصة في معظم الدول أياً كان اتجاهها الفلسفي في هذا الصدد².

والمراد بالعلوّة الأخرى هي العلوّة السنوية، علوّة تحسين مستوى المعيشة، علوّة الانتقال وغيرها، كما حدد القانون المذكور الرواتب والمزايا الوظيفية المقررة اعتباراً من تاريخ مباشرة العمل، وتحدد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على مقترح الديوان.

ضوابط تحديد الراتب للموظف العمومي:

حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني ضوابط تحديد الرواتب للموظف العمومي حسب ما يلي³:

1- يحدد راتب الموظف عند تعيينه ببداية مربوط الدرجة المعين عليها، ويجوز بقرار من السلطة المختصة بعد موافقة الديوان منح المرشح ذي التأهيل المتفوق أو ذي الخبرة

¹- PLANTEY, op. cit., P. 745.

²- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالاسكندرية، 2004، ص 284.

³- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (77) لسنة 2013 المتعلق بلائحة الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها ، والصادر بتاريخ 2 يناير 2014.

في مجال الوظيفة المرشح لها راتباً أعلى من بداية المربوط في ذات الدرجة المعين عليها.

2- يفوض الديوان في تقدير رواتب لبعض الوظائف أو تقدير رواتب لشاغلي فئات وظيفية محددة دون التقيد بالرواتب الصادرة حسب المادة (15) من القانون وذلك وفقاً للضوابط التالية:

أ- أن يكون الموظف حاصلاً على مؤهلات عالية وذا كفاءة متميزة أو نادرة.

ب- أن توجد صعوبة بالغة في جذب أصحاب المؤهلات المطلوبة أو الاحتفاظ بها.

ج- مراعاة ظروف العرض والطلب على الوظيفة في سوق العمل.

وبما أن المشرع عرف الراتب حسب المادة (2) من قانون الخدمة المدنية بأنه الراتب الأساسي مضافاً إليه العلاوة الاجتماعية أو أية علاوات أخرى يقرر رئيس الوزراء اضافها إلى الراتب الأساسي.

لذا فقد حددت لائحة تحديد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها للموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية البحريني المزايا النقدية المستحقة للموظف العمومي حسب ما يلي:

حيث جاءت المادة (4) من اللائحة المذكورة تبين المزايا النقدية والعلاوات فقد عرفت العلاوة بأنها "هي مبلغ نقدي يمنح للموظف وفق أحكام هذه اللائحة ويستحقها الموظف بصورة متواصلة إذا توافرت شروطها، ولا يستقطع عند خروجه في إجازة براتب"، كالعلاوة الدورية السنوية، العلاوة الاجتماعية، علاوة تحسين مستوى المعيشة، العلاوة التشجيعية، علاوة الانتقال.

كما نصت المادة (5) من اللائحة المذكورة، العلاوة التي منحها المشرع حسب مايلي:

1- العلاوة الدورية السنوية: هي زيادة راتب الموظف في أول يناير التالي لانقضاء سنة من تاريخ تعيينه أو تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السنوية السابقة بمعدل رتبة واحدة

ضمن نفس الدرجة التي يشغلها تقديراً له على أدائه وسلوكه المرضيين وعلى ألا يجاوز راتبه بهذه الزيادة نهاية مربوط الدرجة.

ويمنح الموظف العلاوة الدورية السنوية وفقاً لجدول الرواتب وهي كما يلي:

- 1- جدول درجات ورواتب الوظائف العمومية الاعتيادية.
- 2- جدول درجات ورواتب الوظائف العمومية نظام النوبات.
- 3- جدول درجات رواتب الوظائف التخصصية الاعتيادية.
- 4- جدول درجات رواتب الوظائف التخصصية نظام النوبات.
- 5- جدول درجات رواتب القضاة.
- 6- جدول درجات رواتب الوظائف التنفيذية.
- 7- جدول درجات رواتب الوظائف التعليمية.
- 8- جدول الرواتب المحددة لدرجات ووظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي.
- 9- جدول درجات ورواتب وظائف التعليم العالي.

كما استثنى من استحقاق العلاوة الدورية السنوية حسب ما جاء في نص

المادة (6) من اللائحة المذكوره ما يلي:

- 1- الموظفون المعينون باجور يومية أو مقطوعة أو بمكافآت شهرية.
- 2- الموظفون المؤقتون المعينون لمدة تقل عن ستة أشهر.
- 3- الموظفون بدوام جزئي.
- 4- الموظفون بعقود.

شروط استحقاق العلاوة الدورية السنوية:

وأكدت المادة (7) من اللائحة المذكورة، شروط استحقاق العلاوة الدورية السنوية ويستحق الموظف المعين على أية رتبة من جداول الدرجات والرواتب العلاوة الدورية السنوية حسب الشروط التالية:

- 1- أن تكون قد انقضت سنة على حصول الموظف على آخر علاوة دورية سنوية.

- 2- أن يكون الموظف قد أمضى خدمة فعلية مدتها ستة أشهر خلال السنة التي تدخل في حساب العلاوة الدورية السنوية.
 - 3- أن يكون مستوى أداء الموظف وسلوكه الوظيفي مرضياً على الأقل.
- ويستثنى الموظف المستجد من الشرط الأول.

كما حددت اللائحة المذكورة الموظفون الذين لا يستحقون العلاوة السنوية بصفة مؤقتة ما يلي:

"لا يستحق الموظف الذي يشغل أية رتبة من جداول الرواتب الواردة بالملحق رقم (1) المرافق لهذه اللائحة العلاوة الدورية السنوية إذا حصل على إجازة بدون راتب أو تم وقفه أو حبسه لمدة تزيد على ستة أشهر خلال السنة التي تدخل في حساب العلاوة الدورية السنوية"¹.

"كما يوقف صرف العلاوة الدورية المستحقة للموظف المحال للتحقيق حتى تنتهي إجراءات مساءلته، فإذا جوزي بجزاء الفصل من الخدمة أو التوقيف عن العمل والراتب لمدة تزيد على سبعة أيام يحرم الموظف من العلاوة الدورية الموقوف صرفها له"².

وتحجب العلاوة الدورية السنوية عن الموظف لمدة ثلاثة أشهر إذا كان تقرير أدائه ضعيفاً، ويخطر الموظف بذلك كتابة، فإذا ثبت بعد ذلك أن أداء الموظف وسلوكه قد وصلا خلال هذه الفترة إلى مستوى مرض فإنه يستحق العلاوة الدورية السنوية في أول إبريل من ذات العام.

إذا استمر الأداء أو السلوك بمرتبة ضعيف فإن العلاوة الدورية السنوية تحجب عنه لمدة ثلاثة أشهر أخرى مع إخطاره بذلك كتابة، ويعاد النظر في منحها بعد إتمام هذا المدة، فإذا أصبح أداء الموظف وسلوكه مرضيين أو أفضل فإنه يستحق العلاوة الدورية السنوية في أول يوليو من ذات العام، أما إذا استمر الأداء ضعيفاً بعد مضي ستة أشهر المشار إليها فلا يستحق العلاوة الدورية السنوية.

¹ - المادة (8) من لائحة تحديد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها.

² - المادة (9) من لائحة تحديد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها.

لا يحول الحجب المؤقت للعلاوة الدورية السنوية بسبب الأداء الضعيف دون منح هذه العلاوة للموظف وفق شروط منحها في يناير من كل عام.

2- **علاوة اجتماعية:** تمنح علاوة اجتماعية للموظف بفئتين بحسب الحالة الاجتماعية (أعزب، متزوج) طبقاً للجدول الوارد بالملحق رقم (2) المرافق لهذه اللائحة¹، ويستثنى من الحصول على هذه العلاوة موظفو الحكومة المدنيين من غير البحرينيين الذين يحصلون على علاوة اغتراب.

وتصرف العلاوة الاجتماعية بالفئة الأولى للموظف الأعزب، وتصرف بالفئة الثانية للموظف المتزوج، أو المطلق أو لمن توفيت زوجته متى كان له أبناء في الحالتين.

وتصرف العلاوة الاجتماعية بالفئة الأولى للموظفة العزباء وتصرف بالفئة الثانية للموظفة المتزوجة، كما تصرف بهذه الفئة للمطلقة أو للأرملة إذا كان لديها أبناء في الحالتين².

ونصت المادة (12) من اللائحة المذكورة على منح علاوة تحسين مستوى المعيشة للموظفين العموميين حسب ما يلي:

1- **علاوة تحسين مستوى المعيشة:** تمنح علاوة تحسن مستوى معيشي بمعدل (50) و(60) ديناراً شهرياً لبعض الموظفين المستحقين للرواتب المبينة بالجدول الوارد بالملحق رقم (3) المرافق لهذه اللائحة، وفقاً للضوابط والشروط التي يحددها ديوان الخدمة المدنية³.

كما أكدت اللائحة المذكورة منح الموظف البحريني علاوة تشجيعية وفقاً لشروط معينة حسب ما يلي:

¹ - جدول معدلات العلاوة الاجتماعية لموظفي وموظفات الحكومية المدنية وفقاً لقرار رقم (77) لسنة 2013.

² - المادة (11) من لائحة تحديد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها للموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية البحريني.

³ - المادة (12) من لائحة تحديد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها.

2- **العلاوة التشجيعية:** يجوز منح الموظف البحريني المعين بصفة دائمة علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية السنوية المقررة بما لا يتجاوز ثلاث رتب بحيث لا يتجاوز بها نهاية مربوط درجته وذلك تقديراً للأداء ذي النوعية العالية الذي يجاوز مستوى الأداء المقرر للوظيفة من حيث نوعية وكمية العمل والمعرفة الفنية والتخصصية والمهارات البدنية وبقية عناصر الأداء المرتبطة بالوظيفة بما في ذلك قواعد السلوك الوظيفي¹ وذلك بالشروط التالية:

- 1- أن يكون الموظف حاصلاً عن العامين الأخيرين على تقييم الأداء بمرتبة جيد جداً على الأقل.
- 2- ألا يمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة واحدة كل سنتين وبحد أقصى ثلاث مرات في الدرجة الواحدة.
- 3- أن يكون الموظف قد بذل جهداً خاصاً أو حقق اقتصاداً في النفقات أو رفحاً لمستوى الأداء.
- 4- لا يجوز منح هذه العلاوة للموظف الصادر بحقه جزاء تأديبي إلا بعد محو هذا الجزاء.
- 5- لا يجوز منح هذه العلاوة للموظف الموقوف عن العمل لمصلحة التحقيق.

وتمنح هذه العلاوة بنسبة لا تتجاوز 10% من مجموع القوى العاملة في كل جهة حكومية في الأول من شهر يناير، ولا يمنع منحها من استحقاق العلاوة الدورية السنوية في موعدها.

وتطبيقاً لذلك أفنت إدارة الفتوى والتشريع (بأن حق الموظف في العلاوة التشجيعية لا ينشأ بمجرد استيفائه للشروط المقرر في القانون للحصول على هذه العلاوة، وإنما المعمول عليه هو القرار الصادر بمنحة إياها من السلطة المختصة وفقاً لهذه الشروط،

¹ - المادة (13) من لائحة تحديد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها.

والتي تترخص في إصدار هذا القرار وفقاً لظروف الحال ومقتضيات الصالح العام، وفي حدود الاعتمادات المقررة لذلك)¹.

كما نصت المادة (24) من اللائحة المذكورة منح الموظفين علاوة انتقال.

علاوة انتقال: تصرف علاوة الانتقال للموظفين بمعدل (20) ديناراً شهرياً، وذلك عدا الموظفين الذين تصرف لهم علاوة سيارة، أو الذين توفر لهم الجهة التابعون لها وسائل النقل. كما أشارت المواد رقم

(14،15،16،17،18،19،20،21،22،23،25،26،27،28) إلى علاوات خاصة لموظفين تتوفر فيهم شروط خاصة وطبيعة عمل خاص، والمزايا الأخرى حسب المواد (63،64،65)².

ثانياً: حق الإجازات:

كل موظف لا بد له من الراحة من عناء العمل لتجديد نشاطه، كما أن ظروفه الصحية والاجتماعية قد تضطره لطلب الاجازة³.

كما حدد قانون الخدمة المدنية البحريني أنواع الإجازات التي يستحقها الموظف العمومي والمتمثلة في الآتي⁴:

الإجازة السنوية، الاجازة المرضية، اجازة الزواج، اجازة الحج، اجازة الوضع، اجازة وفاة قريب، اجازة عدة الوفاة، اجازة مرافق مريض، اجازة مخالطة مريض، اجازة الحجر

¹ - نظم رقم 92/27/6 في 1993/6/3 - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في شأن تظلمات الوظيفة العامة، دولة الكويت، 2002، ص419.

² - وللمزيد من الإيضاح بشأن بقية العلاوات الخاصة الاطلاع على قرار رقم (77) لسنة 2013 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 3137، 2 يناير 2014 من ص:21-29.

- أشار إليها محمد فؤاد الحريري، شرح قانون الخدمة المدنية، 2013، ص 114 وما بعدها.

- أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري والخليجي، مكتبة دار النهضة العربية، الطبعة 2015، ص 344-347.

³ - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص120.

⁴ - المادة (20) من قانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010.

الصحي، إجازة امتحان دراسي، إجازة مشاركة في وفود ثقافية، إجازة إصابة عمل، إجازة الرضاعة، إجازة خاصة بدون راتب.

شروط وقواعد الإجازات :

كما حددت اللائحة التنفيذية شروط وقواعد الإجازة السنوية حسب ما يلي¹:

1- إجازة سنوية:

وهي الإجازة التي تتقرر اعتيادياً من أجل عناء العمل ولتجديد نشاط الموظف مما ينعكس على كفاءته في تأدية وظيفته².

وتمنح للموظف براتب كامل شامل جميع العلاوات ومدتها (30) يوم عمل عن كل سنة بواقع يومين ونصف عن كل شهر ولا يحسب ضمن هذه الإجازة أيام العطلات الأسبوعية والمناسبات الرسمية والعطلات الأخرى.

ولا يجوز منح هذه الإجازة إلا بعد مضي ستة أشهر من تاريخ تسليم العمل، ولا يجوز تقصيرها أو تأجيلها أو قطعها إلا لأسباب تقتضيها مصلحة العمل.

وفي كل الأحوال يحتفظ الموظف برصيد من هذه الإجازات والتي لم ينتفع بها بشرط ألا يتجاوز هذا الرصيد في مجموعه (75) يوماً.

وإذا انتهت خدمة الموظف فإنه يستحق بدل نقدي عن رصيد من هذه الإجازات التي لم ينتفع بها ويحسب ذلك على أساس آخر راتب كان يتقاضاه الموظف.

2- إجازة مرضية:

كما حددت المادة (30) من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور الإجازة المرضية وفقاً للشروط والقواعد التالية:

يستحق الموظف إجازة مرضية براتب كامل وتمنح هذه الإجازة بناء على تقرير من الجهة الطبية المختصة ومدتها (24) يوم في السنة ويستطيع الموظف الاحتفاظ بإجازاته المرضية التي لم ينتفع بها بشرط ألا تزيد على (240) يوم.

¹ - المادة (28) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

² - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص120.

ويجوز منح الموظف الذي استنفذ رصيده من الإجازات المرضية إجازة براتب كامل بشرط ألا تزيد على (60) يوم عمل وذلك بشرطين:

الشرط الأول: أن ترى اللجنة الطبية المختصة أن حالته الصحية تتطلب ذلك.

الشرط الثاني: ألا تقل مدة خدمة الموظف عن سنة كاملة.

أ- إجازة زواج:

وجاءت المادة (31) من اللائحة التنفيذية وحددت الإجازات الخاصة التي يستحقها الموظف براتب وهي حسب ما يلي:

يمنح الموظف إجازة زواج براتب كامل لمدة ثلاثة أيام عمل ولمرة واحدة طوال مدة الخدمة.

ب- إجازة الحج:

إجازة الحج للموظف المسلم لأداء فريضة الحج وتكون لمدة واحد وعشرين يوماً ولمرة واحدة طول مدة خدمته، سواء كانت الخدمة حالية أو سابقة.

ج- إجازة وضع:

تمنح الموظفة إجازة وضع لمدة (60) يوم تحسب من تاريخ الوضع.

ويجوز للموظفة بناء على طلبها أن تبدأ هذه الإجازة قبل الوضع بخمسة عشر يوماً.

د- إجازة وفاة:

يمنح الموظف أو الموظفة إجازة عند وفاة أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة وذلك لمدة ثلاث أيام.

هـ- إجازة عدة:

تمنح الموظفة المسلمة التي يتوفى عنها زوجها إجازة عدة مدتها أربعة أشهر وعشرة أيام.

و- إجازة مرافقة مريض:

يمنح الموظف إجازة لمرافقة المريض الذي يسافر للعلاج في الخارج وذلك بشرطين:

الشرط الأول: أن تقرر اللجنة الطبية ضرورة علاج المريض في الخارج.

الشرط الثاني: ألا تزيد مدة الإجازة عن ستين يوماً.

ز - إجازة امتحان:

يمنح الموظف إجازة لمدة لا تتجاوز شهر لأداء الامتحان الدراسي.

ح - إجازة مشاركة في الوفود:

يمنح الموظف إجازة براتب كامل للمشاركة في الوفود الرياضية والثقافية وتكون مدة الإجازة هي مدة المشاركة.

ط - إجازة بدون راتب:

حددت المادة (32) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية للإجازة الخاصة بدون راتب.

حيث يمنح للموظف أو الموظفة الحق في إجازة بدون راتب لمرافقة الآخر الذي يسافر إلى الخارج لمدة لا تقل عن ستة أشهر وبشرط ألا تزيد الإجازة عن مدة التواجد في الخارج، كما تستحق الموظفة إجازة بدون راتب لرعاية طفلها الذي لا يتجاوز عمره ست سنوات ويحد أقصى عامين للمولود الواحد وتتمتع الموظفة بهذه الإجازة لثلاث مرات طوال مدة خدمتها.

كما يجوز منح الموظف إجازة بدون راتب للتفرغ للدراسة أو البحث ويخضع ذلك لتقدير الإدارة ولا تدخل مدة الإجازة بدون راتب في حساب المعاش.

ثالثاً: حق الترقية:

والترقية هي تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته الوظيفية أو هي تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعة الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الإداري¹.

وهنا يثور سؤال بماذا أخذ المشرع البحريني في نظام ترقية الموظف العمومي؟ وما هي ضوابط الترقيات؟

¹ - حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 407 لسنة 1996 جلسة 1997/11/17 موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي اقترتها محكمة التمييز، الكتاب الثاني منازعات الموظفين، الجزء السادس، اعداد المستشار ناصر معلا وجمال الجلاوي، ط. الأولى، 2000م، ص445.

فالإدارة التي لا تمتلك قواعد واضحة لترقية موظفيها وفق أسس سليمة وموضوعية ستخسر الموظف الجيد المتميز من جهة، وستقتل روح التنافس والإبداع والعطاء من جهة ثانية¹.

ويشترط لترقية الموظف العام أن تكون هناك وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى من درجة الموظف الذي يحق له شغلها بالترقية².

وتختلف تشريعات الخدمة المدنية في تحديد الأساس الذي يستند عليه في ترقية الموظف، ولكن بصورة عامة يوجد نظامان أو أساسان هما الأقدمية والكفاءة (الاختيار)³.

ونجد أن قانون الخدمة المدنية الحديث رقم (48) لسنة 2010 أكد على أن الترقية تكون على أساس الجدارة وأن "تكون ترقية الموظف على أساس الجدارة بقرار من السلطة المختصة بعد موافقة الديوان، ويضع الديوان نظاماً للترقية من يتضمن ضوابط الجدارة وحقوق الموظف المرقى وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية"⁴.

وبذلك حسم المشرع نظام الترقية على أساس الجدارة وقد وجه فقهاء القانون الإداري النقد للترقية بالأقدمية تأسيساً على أنها تهمل الجدارة والكفاءة وقتل روح الطموح، مما تسبب إلى الاحباط، إلا أنه يمكن الأخذ بالأقدمية في أمور الحسم بين اثنين من الموظفين تساوي في الجدارة.

ونجد أن المشرع المصري في التشريع المقارن، أخذ بنظام الترقية بالاختيار بالنسبة لوظائف الدرجتين الممتازة والعليا، حيث تكون الترقية لوظائف الدرجتين الممتاز والعليا بالاختيار على أساس بيانات تقييم الإدارة وما ورد في ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز⁵.

¹ - سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية (مصر)، ع1، سنة 1969، ص280.

² - خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط3، الأردن، 1998، ص203.

³ - مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص527.

⁴ - المادة (14) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

⁵ - المادة 1/37 من قانون العاملين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 وتعديلاته.

وبذلك حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية نظاماً للترقية أثناء خدمة الموظف، وعند وصوله نهاية مربوط درجة وظيفته وعند نهاية خدمته وفقاً للضوابط التالية¹:

- 1- تحديد مفهوم الترقية وأنواعها وشروط استحقاقها والمدد اللازم استيفاؤها والحقوق المترتبة عليها بما يتناسب مع طبيعة الوظائف.
 - 2- تحديد مفهوم الجدارة ومستوى الأداء المطلوب للترقية وفقاً لنظام إدارة الأداء الوظيفي.
 - 3- عدم جواز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو المحاكمة الجنائية في جنائية، أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الإحالة، فإذا ثبت عدم مسئولية أو جوزي بجزاء التنبيه أو الإنذار وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى تاريخ استحقاقه لها.
 - 4- عدم جواز النظر في ترقية الموظف الذي وقع عليه جزاء الوقف عن العمل مع خصم الراتب إلا بعد انقضاء تاريخ محو الجزاء.
 - 5- عدم جواز النظر في ترقية الموظف أثناء تنفيذ الحكم الجنائي.
 - 6- أن تكون الترقية في حدود السقف السنوي الذي يحدده الديوان لكل جهة حكومية بمراعاة الميزانية المخصصة لكل جهة.
 - 7- إذا وافق تاريخ الترقية تاريخ منح الزيادة المرتبطة بالأداء السنوي يمنح الموظف الترقية أولاً ثم يمنح الزيادة المرتبطة بالأداء السنوي بعد ذلك، ويكون نفاذ الترقية اعتباراً من تاريخ قرار السلطة المختصة وبعد موافقة الديوان.
- وتنفيذاً لضوابط وضع نظام للترقية حسب المادة (15) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية صدرت تعليمات الخدمة المدنية بشأن نظام الترقيات².

¹ - المادة (15) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

² - تعليمات الخدمة المدنية بشأن نظام الترقيات رقم (4) لسنة 2013 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2013.

وتهدف هذه التعليمات إلى وضع نظام للترقيات يتضمن ضوابط الجدارة وحقوق الموظف المرقى أثناء خدمته، وعند نهاية مربوط درجة وظيفته، وعند نهاية خدمته.

حيث عرفت الترقية: هي انتقال الموظف من درجته الوظيفية الحالية إلى درجة أعلى تالية للدرجة مباشرة مصحوبة بالزيادة في الراتب.

وحددت أنواع الترقية وشروطها حسب تعليمات نظام الترقيات بالخدمة المدنية البحريني وهي:

1- الترقية الاعتيادية:

يجوز بقرار السلطة المختصة بالجهة الحكومية بمد موافقة ديوان الخدمة المدنية منح الموظف الترقية الاعتيادية التي تكون على أساس الجدارة المبنية على عناصر الأداء والخبرة والمؤهل العلمي، وتمنح وفقاً للقواعد والشروط التالية:

- أ- أن يكون الموظف مستوفياً للمؤهل العلمي أو الرخص المهنية، وأن يكون قد أمضى في الدرجة المعين عليها عدد سنوات الخدمة المطلوبة وفقاً للكوادر والمعايير الوظيفية.
- ب- ألا يقل مستوى أداء الموظف وفق آخر تقييم عن تقدير جيد.
- ج- ألا تتجاوز الدرجة المرقى إليها الدرجة الوظيفية المعتمدة حسب الهيكل التنظيمي المعتمد.
- د- أن يتوافر للترقية اعتماد مالي.

هـ- لا يجوز ترقية الموظف قبل مرور سنة على تعيينه أو حصوله على آخر ترقية.

2- ترقية نهاية المربوط:

يترقى الموظف الذي وصل إلى نهاية مربوط درجة وظيفته المعتمدة إلى درجة أعلى من الدرجة المقررة لوظيفته التي يشغلها وفقاً للقواعد والشروط التالية:

- أ- أن يكون قد أمضى في نهاية مربوط الدرجة الحالية سنة من الخدمة الفعلية المحسوبة في التقاعد.

- ج- ألا تكون درجة الموظف الحالية أعلى من الدرجة المقررة للوظيفة التي يشغلها.
- د- أن تكون درجة الموظف نفس المجموعة الوظيفية للدرجة المعتمدة للوظيفة.
- هـ- أن يكون من المتعذر ترقية الموظف حسب الترقية الاعتيادية، أو يعتذر ترقيته إلى وظيفة أخرى شاغرة بنفس الجهة الحكومية تتناسب مؤهلاته وخبراته، أو يكون من المتعذر إعادة تصنيف الوظيفة التي يشغلها إلى درجة أعلى،
- و- أن يشغل وظيفة معتمدة على الهيكل التنظيمي.
- ز- ألا يقل مستوى أداء الموظف وفق آخر تقييم عن تقرير جيد.

3- الترقية الخاصة:

يجوز بقرار السلطة المختصة بالجهة الحكومية بعد موافقة ديوان الخدمة المدنية ترقية الموظف على جدول درجات ورواتب الوظائف التنفيذية ترقية خاصة إلى درجة أعلى من الدرجة المقررة للوظيفة التي يشغلها، بهدف الاحتفاظ بالكفاءات النادرة والتميزة في الجهة الحكومية، أو أن يناط بالموظف المرشح للترقية مهمة إشراف وإدارة برامج أو مشاريع هامة، وفقاً للقواعد والشروط التالية:

- أ- ألا تنطبق على الموظف شروط الترقية الاعتيادية.
- ب- ألا تكون درجة الموظف أعلى من الدرجة المقرر لوظيفته، وأن تكون درجته الحالية هي الدرجة المقررة للوظيفة.
- ج- أن يعتذر إعادة الوظيفة التي يشغلها الموظف إلى درجة أعلى، أو ترقيته إلى وظيفة أخرى شاغرة مناسبة لمؤهلاته وخبراته ذات درجة أعلى.
- د- أن يتوافر للترقية اعتماد مالي.
- هـ- ألا يقل مستوى أداء الموظف وفق آخر تقييم عن تقدير جيد جداً.
- و- لا يجوز ترقية الموظف قبل مرور سنة على تعيينه أو حصوله على آخر ترقية.

4- ترقية نهاية الخدمة:

أ- يجوز بقرار من السلطة المختصة بالجهة الحكومية بعد موافقة ديوان الخدمة المدنية، ترقية الموظف عند انتهاء خدمته لأي من الأسباب المنصوص عليها في المادة (25) من قانون الخدمة المدنية باستثناء الأسباب الواردة بالفقرات (هـ)، (و)، (ز)، (ي) من تلك المادة، وذلك لمدة عام واحد سابق على الإحالة على التقاعد بشرط مرور سنة على حصوله على آخر ترقية، توافر الاعتماد المالي لذلك.

ب- تسري على ترقية نهاية الخدمة لوكلاء الوزارات ومن في حكمهم من شاغلي الدرجة السابعة التنفيذية الأحكام الواردة في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (30) لسنة 2013 بشأن تحديد راتب شاغلي الدرجة السابعة التنفيذية المستوفين لشروط ترقية نهاية الخدمة.

تحديد الرواتب عند الترقية:

يكون راتب الموظف عند الترقية حسب جداول الرواتب المعتمدة وفقاً لإحدى الطريقتين التاليتين:

أ- راتب بداية مربوط الدرجة المرقى إليها.
ب- تضاف قيمة مجموع رتبتين من رتب الدرجة المرقى إليها إلى راتبه الأساسي قبل الترقية، فإذا وقع المبلغ بين رتبتين من رتب الدرجة الرقى إليها يمنح راتب الرتبة الأعلى، على ألا يتجاوز الحد الأقصى من الراتب في الدرجة.

على أن يمنح الموظف الراتب الأعلى بحسب ما هو محدد أعلاه.

ومن الاحكام العامة التي حددتها التعليمات سالفه الذكر بشأن نظام الترقيات:

إجراءات الترقية:

1- تقوم الجهات الحكومية بإرسال طلبات الترقية معتمدة من قبل السلطة المختصة عن طريق نظام سير العمل الإلكتروني (Work Flow)، مرفقاً معها نسخة من آخر تقييم سنوي لمستوى أداء الموظف.

2- يقوم ديوان الخدمة المدنية باعتماد الترقيات المستوفية للشروط والمعايير وإدخالها في النظام المعلومات الإدارية للموارد البشرية (Horison).

الأحكام العامة للترقية:

1- تعتبر الترقية نافذة من التاريخ المحدد بالقرار الصادر بها من قبل السلطة المختصة بالجهة الحكومية، وبعد موافقة ديوان الخدمة المدنية.

2- عند ترقية موظف يشغل وظيفة ضمن جدولي الرواتب العمومية والتخصصية نظام النوبات إلى وظيفة أخرى على النظام الاعتيادي، فإنه يتم تحويله قبل الترقية إلى جدول الرواتب الاعتيادية بذات الدرجة والرتبة التي يشغلها قبل الترقية، ثم يتم ترقية وفقاً لشروط الترقية الواردة في النظام، ويجوز ترقية الموظف بنظام النوبات دون تحويله إلى جدول الاعتيادي قبل الترقية بطلب من السلطة المختصة بعد موافقة ديوان الخدمة المدنية، وذلك لمن امضى في عمله بنظام النوبات مدة سنتين متواصلتين دون انقطاع.

ضوابط الترقية:

قررت محكمة التمييز البحرينية أن السلطة المفروض لها التعيين أو الترقية لها الحق في وضع ضوابط التعيين والترقية بما لا يخالف أحكام القوانين واللوائح الخاصة بالتوظيف، وهي المرجع في تقرير استيفاء الموظف لشروط الترقية بلا معقب عليها في ذلك متى كان تقديرها سائغاً وله أصل ثابت في الأوراق مادام كان قرار محققاً المصلحة العامة وخالياً من شائبة إساءة استعمال السلطة.

رابعاً: حق المعاش التقاعدي:

يستحق الموظف معاشاً تقاعدياً عند بلوغ الموظف السن القانوني للإحالة للمعاش أو بسبب العجز الكلي أو الجزئي أو بسبب الوفاة.

ويستحق الموظف معاشاً تقاعدياً عند انتهاء خدمته متى ما بلغ سن الستين سنة، ويجوز إحالة الموظف قبل بلوغه السن المقررة بناء على طلبه وذلك حسب قانون الخدمة المدنية البحريني¹، ومع مراعاة أحكام تنظيم معاشات لموظفي الحكومة وتعديلاته².

ويجوز مد خدمة الموظف الذي بلغ سنه الستين وذلك بقرار من السلطة المختصة بعد موافقة الديوان، وبالنسبة لشاغلي الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة بالتعيين وفقاً لضوابط محددة³.

وللسلطة المختصة الحق بإشعاره بالإحالة إلى التقاعد قبل ستة أشهر على الأقل من بلوغه سن التقاعد.

وإذا توفي الموظف استحق وراثته راتباً تقاعدياً حسب قانون تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة وتعديلاته، وعلى أسرته إبلاغ الجهة المختصة التي يعمل بها بوفاته مع ارسال شهادة الوفاة الرسمية الصادرة من الجهة المختصة، وتقوم الجهة الحكومية بإنهاء خدمته في اليوم التالي للوفاة، وارسال كافة المستندات إلى ديوان الخدمة المدنية خلال ثلاثون يوماً من تاريخ استلام شهادة الوفاة⁴.

والمعاش هو "المبلغ الذي يصرف شهرياً بموجب هذا القانون للمتقاعد أو للمستحقين عنه".

والمتقاعد هو " الموظف الذي انتهت خدمته"⁵.

والمعاش التعاقدية: هو المبلغ الذي يصرف شهرياً للمتقاعد أو المستحقين للمعاش من تاريخ انتهاء الخدمة أو تاريخ الوفاة.

¹ - المادة (26) من قانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010م.

² - القانون رقم (13) لسنة 1975 لتنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة.

³ - المادة (44) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

⁴ - المادة (42) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

⁵ - المادة الأولى من قانون تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة البحريني، رقم (13) لسنة 1975.

ويستحق الموظف معاشاً في حال انتهاء الخدمة لأي سبب من أسباب انتهاء الخدمة مع توافر قدر معين من مدة الخدمة المحسوبة في التقاعد حسب ما هو موضح أدناه¹:

جدول رقم (2) دليل المادة المحسوبة في التقاعد لانتهاء الخدمة

مدة الخدمة المحسوبة في التقاعد	سبب انتهاء الخدمة
25 سنة	الاستقالة الإرادية
15 سنة	الاستقالة مع بلوغ سن الخمسين. بلوغ سن التقاعد الاعتيادي. الاستقالة لأسباب صحية. الإحالة إلى التقاعد المبكر في سن الخامسة والخمسين. قرار تأديبي. حكم قضائي. التفرغ لرعاية أي من ذوي الاحتياجات الخاصة.
10 سنوات	إلغاء الوظيفة. الفصل بغير الطريق التأديبي.
يستحق معاش أياً كانت مدة الخدمة المحسوبة في التقاعد.	الوفاة الطبيعية. الوفاة الإصابية. العجز الكلي.

¹ - دليل المعاشات والمكافآت، الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي البحريني، ص 1.

فئات المستحقين للمعاش:

يقصد بها المستحقين الذين تتوافر فيهم شروط الاستحقاق في تاريخ وفاة الموظف أو صاحب المعاش وهم، الأرملة، والزوج العاجز، الأولاد، الوالدين، الأخوة والاخوات.

وشروط استحقاق المعاش لفئات المستحقين وأسباب إنقطاعه حسب ما يلي¹:

جدول رقم (3) دليل استحقاق المعاش التقاعدي

فئات المستحقين	شروط استحقاق المعاش	أسباب انقطاع المعاش
الأرملة أو الأرامل	أن تكون العلاقة الزوجية قائمة حقيقة أو حكماً وقت وفاة الزوج.	زواجها أو وفاتها ينتقل نصيبها إلى أبنائها بالتساوي.
الزوج	أن يكون عاجزاً عن العمل أو التكسب وقت وفاة الزوجة.	زوال العجز أو الوفاة
الابن أو الأبناء	أن يكون عمره أقل من 22 سنة. ويستمر الاستحقاق حتى ولو تجاوز عمر الابن هذه السن وذلك في الحالتين الآتيتين: أن يكون طالباً بإحدى مراحل التعليم الجامعي أو العالي. أن يكون عاجزاً عن الكسب أو العمل.	بلوغ سن الـ 22 سنة. انتهاء الدراسة أو بلوغ سن الـ 26 سنة أيهما أقرب. زوال حالة العجز المانع من الكسب ما يعادل المعاش أو ما يزيد عليه وإلا أدى إليه الفرق. الوفاة
البنات أو البنات	عدم تكسبها، ولم تكن متزوجة أو أرملة أو مطلقة.	زواجها أو وفاتها. تكسبها ما يعادل المعاش أو ما يزيد عليه وإلا أدى إليها الفرق.

¹ دليل المعاشات والمكافآت، الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي البحريني، ص 3.

الأم	أن تكون أرملة أو مطلقة وقت وفاة ابنها ولم يتزوج من غير والد المتوفى.	زواجها أو وفاتها.
الأب	أن يكون معتمدا في معيشته على ابنه.	تكسبه ما يعادل المعاش أو ما يزيد عليه وإلا أدى إليه الفرق. وفاته.
الأخ أو الإخوة	أن يكون عمره أقول من 22 سنة. ويستمر الاستحقاق حتى ولو تجاوز عمر الأخ هذه السن وذلك في الحالتين الآتيتين: أن يكون طالبا بإحدى مراحل التعليم التي لا تتجاوز التعليم الجامعي أو العالي أن يكون عاجزاً عن الكسب أو العمل. أن يكون معتمدا في معيشته على المتوفى قبل وفاته.	بلوغه سن الـ22 سنة. انتهاء الدراسة أو بلوغ سن الـ26 سنة أيهما أقرب. زوال حالة العجز المانع من الكسب أو العمل. تكسبه ما يعادل المعاش أو ما يزيد عليه وإلا أدى إليه الفرق. الوفاة
الأخت أو الأخوات	أن تكون معتمدة في معيشتها على المتوفى. أن تكون غير متزوجة أو مطلقة أو مترملة وغير متكسبة.	تكسبها ما يعادل المعاش أو ما يزيد عليه وإلا أدى إليها الفرق. زواجها أو وفاتها.
أبناء وبنات الابن أو أبناء وبنات الابنة.	وفاة والدهم سواء وقت حدوث وفاة جدهم أو بعدها مع توافر شروط استحقاق الأبناء والبنات المرخصة بهذا الجدول.	ينطبق شروط إنقطاع معاش أبناء وبنات المتوفى الموضح بهذا الجدول.

ومن الاحكام الصادرة من المحكمة الكبرى الإدارية البحرينية، قضت بالزام وزارة التربية والتعليم ترقية أحد منتسبيها إلى وظيفة اختصاص تربوي أول، ابتداء من 31 ديسمبر

2013، وكان المدعي قد أقام دعواه طالباً فيها الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزارة التربية والتعليم بعدم ترقيته وتأكيد حقه في الترقية.

وقال أنه يعمل لدى المدعي عليها بوظيفة اختصاص تأهيل تربوي بإدارة التدريب والتطوير، وأنه نظراً إلى ما يتمتع به من كفاءة علمية وخبرة عملية مشهود له بها تقدم المدير السابق للإدارة التابعة لها بطلب إلى الوكيل المساعد للموارد البشرية بتاريخ 30 يونيو 2013 لترقيته، وقد فوجئ بصدور قرار وزاري في تاريخ 31 ديسمبر 2013، بتعيين موظف يشغل وظيفة أخصائي تأهيل تربوي بالوكالة إلى وظيفة تربوي أول على الرغم من كون هذا الموظف أقل تأهيلاً وسنوات خدمة.

وقالت المحكمة أنه من المقرر وفقاً للمادة (14) مرسوم بقانون (48) لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية، أنه تكون ترقية الموظف على أساس الجدارة بقرار من السلطة المختصة بعد موافقة الديوان.

الأمر الذي يكون معه القرار المطعون فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية غير قائم على سبب صحيح من الواقع، فضلاً عما اعتراه من عيب إساءة استعمال السلطة.

لهذا الأسباب حكمت المحكمة بإلغاء قرار جهة الإدارة، ومما يترتب على ذلك من آثار، أخصها ترقيته إلى هذه الوظيفة من 31 ديسمبر 2013¹.

و قضت المحكمة الكبرى الإدارية البحرينية برفض دعوى أقامها معلم ضد وزارة التربية، طالب فيها باسترجاع قيمة (10) أيام تم استقطاعها من راتبه عقاباً على ضربه طالب في الصف السادس الابتدائي وطرده من الفصل.

وقالت المحكمة أن سبب القرار الصادر بمجازاة الموظف هو أخلاله بواجبات وظيفته أو اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه فيكون بلا شك قد ارتكب ذنباً إدارياً، وهو توقيفه عن العمل والراتب لمدة عشر أيام، وبما أن القرار قد صدر من يملك سلطة

¹ - المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) البحرينية، الدعوى رقم 9298 لسنة 2014، الحكم الصادر بتاريخ 2016/11/30م.

إصداره وفي حدود النصاب القانوني المقرر متفقاً وصحيحاً حكم القانون، بمنأى عن الإلغاء عند الطعن عليه، مما يتعين معه القضاء برفض الدعوى¹.

المطلب الثاني: واجبات الموظف العمومي في التشريع المقارن:

يحرص المشرع بصفة عامة على النص في القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظيفة العامة على تبيان الواجبات التي تقع على عاتق القائمين بالوظيفة العامة، وهذه الواجبات تكون عادة على نوعين:

واجبات ايجابية تشمل ما يجب عمله أو القيام به، وواجبات سلبية تشمل الأعمال الواجب الامتناع عن القيام بها².

ولابد من الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة³.

والوظيفة العامة هي خدمة وطنية تتناط بالقائمين عليها، يستهدف الموظف العام من أداء وظيفته تحقيق المصلحة العامة⁴.

وبتعيين الموظف العام في الوظيفة العامة وقيامه بمهامها فإنه يتعين عليه واجبات وظيفية بمثابة تكليف من أجل استمرار ضمان من المرفق العام و تخصيص المصلحة العامة، وهذا ما سيتم توضيحه من خلال الفرع الأول: واجبات الموظف العمومي في التشريع المغربي، و الفرع الثاني: واجبات الموظف العمومي في التشريع البحريني.

الفرع الأول: واجبات الموظف العمومي في التشريع المغربي:

¹ - حكم منشور في جريدة أخبار الخليج البحرينية، قضايا وحوادث، العدد 14116، بتاريخ 15 نوفمبر 2016، ص8.

² - إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص61.

³ - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 121.

⁴ - المادة (16) فقرة أ من دستور مملكة البحرين لسنة 2002.

خلال القرن التاسع عشر، وخلال السنوات الأولى من القرن العشرين لم تكن واجبات وحقوق الموظفين محددة بصورة واضحة، وكان ينظر إلى الموظفين على أن عليهم واجبات وليس لهم حقوق. وتنتج تلك الواجبات من وازع للضمير ومتطلبات مراكزهم الوظيفية وضرورات العمل¹.

في تلك الفترة لم يعرف الموظفون قواعد الخدمة التي تنظم واجباتهم وحقوقهم، وإجراءات التعيين والترقية والتأديب. وأن مجرد قبول الشخص للوظيفة فإن مرتبه وترقيته ومستقبله كل ذلك يرجع إلى رؤسائه. ويمكن إبعاد الموظف عن وظيفته بدون إجراء تحقيق، كما تم تعيينه بدون اختبار².

أما تحديد الواجبات الوظيفية والمخالفات التأديبية فلم يكن مثار اهتمام، وكان تقديرها متروكاً للسلطة التأديبية³.

ونجد أن المشرع المغربي لم يحدد واجبات الموظف العمومي على سبيل الحصر و إنما تطرق إليها في الفصل (13) من الظهير الشريف رقم 1.58.008 المنظم للوظيفة العمومية والصادرة في 24 فبراير 1958 من (أنه يجب على الموظف في جميع الأحوال أن يحترم سلطة الدولة ويعمل على احترامها).

وسنتطرق لأهم الواجبات الوظيفية التي أوردها المشرع على صفة العموم بشئ من التفصيل فيما يلي: ومن أهم الواجبات الوظيفية التي أوردها المشرع على صفة العموم مايلي:

¹- DELPEREE(F) op. Cit., p, 12 ets.

²- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2010، ص233.

³- محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1973، ص 204.

أولاً: أداء الواجبات الوظيفية طبقاً لأحكام القانون:

وهو الواجب الأول والجوهري الذي يلتزم به الموظف، وهو أن يؤدي العمل بنفسه وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك، وهذا الواجب من النظام العام لا يجوز للموظف أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد الاختصاص المحددة قانوناً¹.

وهو أن يؤدي الواجبات الوظيفية المنوطة به بصفة شخصية وبدقة و بإخلاص وفقاً للقوانين، كما يجب عليه التفرغ لمهامه الوظيفية و أدائها بنزاهة و حياد و اخلاص.

فالموظف أيًا كانت درجته الإدارية مسؤول شخصياً عن الأعمال التي يقوم بها، كما أنه مسؤول عن الأوامر والتعليمات التي يوجهها للمرؤوسين (الفصل 17 من قانون الوظيفة العمومية)².

وتتطلب مباشرة الموظف لمهام وظيفته ان يتفرغ لها تفرغ كاملاً، فلا يقوم بأي عمل آخر إلا ضمن حدود النظام، والغاية من إلزام الموظف بعدم الجمع بين الوظيفة العامة وبين غيرها من الأنشطة التي يمكن قيام الموظف بها ان تؤثر على حسن أداءه لعمله واستقلاله، كما تضمن الا تؤثر هذه الأنشطة على حيده في القيام بإعمال وظيفته، ويتضمن هذا الواجب واجبات فرعية منها، عدم قيام الموظف بأي عمل آخر إلا بإذن الجهة المختصة بالإضافة إلى عدم مزاوله أي مهنة إلى جانب الوظيفة كأن يعمل محامياً أو مهندساً، والتزام الموظف بعدم الانقطاع عن العمل أو التوقف إلا بأذن الرئيس الإداري لأسباب أو ظروف طارئة لان من شأن هذا الانقطاع أو التوقف أن يخل بمبدأ ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد³.

¹ - سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1960، ص150.

² - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2010م الطبعة الثانية، ص137.

³ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر ولتوزيع، عمان، ط. الأولى، 2005، ص 39 وما بعدها.

وان واجب الدقة والأمانة يتطلب ان يكون الموظف عادلا في معاملته للجمهور وذلك بأن يلتزم بعدم محابة شخص على حساب شخص آخر او يراعي طائفة على حساب طائفة اخرى، فالعامل في خدمة الشعب يؤدي واجبه للجميع بنفس الأسلوب والمستوى ، فالكل أمام القانون سواء ولذا يجب ان يكون موضوعيا في علاقته مع الغير غير متأثرة بالصلات الخاصة أو الاعتبارات الشخصية¹.

وأن يعمل بضمير مهني، كما أنه ملزم باحترام الوقت الإداري، وذلك بأن يكون وجوده باستمرار، ما عدا في حال الرخص الإدارية أو المرضية أو حالات التغيبات المبررة. أما فيما عدا ذلك فيكون أمام ترك للوظيفة، مما قد يفرض عليه عقوبات تأديبية والتي قد يتولد عنها توقيف مساره المهني².

ثانياً: واجب طاعة الرؤساء:

يعتبر مبدأ الطاعة والاحترام من أهم الواجبات التي نص عليها المشرع صراحة، في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي جاء فيه " يجب على الموظف في جميع الأحوال أن يحترم سلطة الدولة ويعمل على احترامها"³.

وهو يقضي بوجوب امتثال الموظف للأوامر التي تصدر عن السلطة الرئاسية سواء بشكل تعليمات أو توجيهات أو منشورات أو كتب دورية أو قرارات إدارية، ويقضي واجب طاعة الرؤساء عدم مخالفة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من رئيسه في مجال العمل الا اذا كان تنفيذ هذا الأمر ينطوي على ارتكاب جريمة جنائية، كما ويسلترم واجب الطاعة

¹ - محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، القاهرة ، ص 117.

² - نسرین سعد الدين، حقوق وواجبات الموظف العمومي المغربي بين النص و الممارسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 120، يناير وفبراير 2015م، ص148.

³ - الفصل (13) من النظام الأساسي للوظيفة العامة.

تنفيذ الموظف أوامر رئيسه بايجابية ونشاط لا بتهاون واستخفاف، وكذلك مراعاة التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية¹.

ويلتزم الموظف العمومي بضرورة طاعة أوامر وتوجيهات رؤسائه الصادرة إليه في نطاق عمله. فالرئيس هو الذي يصدر التوجيهات والأوامر، ويصدر القرارات، ويضمن الانضباط، والاحترام داخل الإدارة. فعدم وجوده قد يولد التصادم والتطاحن بين الموظفين².

وهذا الواجب يقتضي عدم نقد أو لوم الحكومة أو النيل من سمعة الدولة وهيبتها وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة وضمان مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد واللذان يقتضيان بدورهما قيام الموظفين لإعمالهم بجدية واعتدال حتى لا تتعرض المصالح العامة للمساس³.

ويعد واجب الطاعة من الواجبات المنصوص عليها صراحة في القانون بحيث يلتزم الموظف العمومي بضرورة طاعة أوامر رؤسائه الصادر إليه في نظام عمله اذ بغير طاعة المرؤوسين للرؤساء لا يمكن للعمل في المرفق العمومي أن يسير بالقدر اللازم من الكفاءة والدقة.

ويشترط في امتثال المرؤوس لأوامر رئيسه أن تكون هذه الأوامر جائزة من الوجهة القانونية و ممكنة التنفيذ من الوجهة العملية و داخله في اختصاص كل من الرئيس والمرؤوس معاً، و إلا اتسمت بعدم الشرعية.

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ط2، 1995، ص149.

² - نسرین سعد الدين، حقوق وواجبات الموظف العمومي المغربي بين النص والممارسة، مرجع سابق، ص148.

³ - محمد جودت الملط، الموظف العام وممارسة الحرية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1970، ص

كما أن تهاون الموظف في تنفيذ التزاماته يعرضه للعقوبات التأديبية بالإضافة إلى العقوبات الجنائية ان اقتضى الأمر ذلك، عملا بالفصل (17) من الظهير الشريف رقم (1.58.008) بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية¹.

ومن حيث الأشخاص الذين في حقهم الطاعة، نجد (الوزير) باعتباره رأس الهرم الجهاز الإداري، سواء بالنسبة للهيئات الإدارية المركزية، أو بالنسبة للموظفين الذين يمثلونه في الجهات أو العمالات أو الأقاليم، ثم كبار الموظفين السامين كالمديرين والكتاب والعاملين ورؤساء الأقسام ورؤساء المصالح ثم رؤساء الخلايا².

ثالثا: واجب كتمان أسرار العمل:

والمقصود بالسر المهني - كتمان أسرار العمل - هو عدم إفصاح الموظف وعدم ادلائه بأي تصريح، أو بيان عن أعمال وظيفته، وعدم افشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها، أو بموجب التعليمات³.

ويظل هذا الالتزام قائماً ولو بعد ترك الوظيفة أو العمل الموكول إليه⁴. وبما أنه يطلع الموظف بحكم عمله على أمور و أسرار كما يقع بين يديه وثائق ومستندات، لهذا كان من أهم واجباته كتمان سر مهنته وعدم افشائه لأسرار العمل محافظة على المصلحة العامة ومصالح الموظفين الذين تخصصهم تلك الأسرار، وأيضا عدم تسريب بعض الوثائق والمستندات إلى الغير بطريقة غير قانونية، والا تعرض لجزاء تأديبي أو عقوبات جنائية طبقا لفصول 232 و 446 و 554 من القانون الجنائي⁵.

حيث نص الفصل (18) من قانون الوظيفة العمومية هذا الواجب على مايلي:

¹ - مليكة الصروخ، العمل الإداري، الطبعة الأولى 2012م، ص188، وللتوسع في الموضوع عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه بجامعة القاهرة، الناشر عالم الكتب.

² - نسرین سعد الدين، المرجع السابق، ص149.

³ - نسرین سعد الدين، مرجع سابق، ص 150.

⁴ - عبد القادر باينه، الوسائل البشرية للنشاط الإداري، منشورات زوايه ، 2006، ص275.

⁵ - محمد الأعرج، النشاط الإداري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية العدد 104، 2014م، ص390.

" ان كان موظف يكون ملزماً بكنم سر المهنة في كل ما يخص الأعمال و الأخبار التي يعلمها أثناء تأدية مهامه أو بمناسبة مزاولتها ".¹

الا أن بهذا الواجب بمعناه العام، يجعل الإدارة عالماً منغلقة و مبهماً، بالنسبة للمجتمع المدني، وخاصة بالنسبة للباحثين الذين يعانون من الحصول على المعلومات الكافية، وهذا يتنافى مبدأ تقريب الإدارة من المواطنين الذي يقضي بفتح أبواب الإدارة في وجه الجميع تيسيراً للبحث العلمي والمعرفة العامة¹.

الا أن الملاحظة التي يمكن أن نسجلها في هذا الصدد، هي أن الأعمال الإدارية ليست كلها قابلة للسرية بحيث هناك أعمال لا تستلزم السرية، مثل الأعمال الشائعة التي يمكن معرفتها من عدة مصادر غير الأشخاص الذين يعرفونها بحكم طبيعة عملهم، وفي المقابل هناك معلومات ذات طابع خاص، لا يمكن معرفتها لا لتصافها بالمصلحة العامة التي تفوق كل اعتبار كتلك المتعلقة بالدفاع الوطني و الاتصالات والقضاء².

ويزول هذا الواجب اذا فقد الموضوع سرية أو صار معروفاً بطبيعته، أو لإلغاء الأمر الذي فرض هذه السرية³. أو سمحت السلطات المختصة بإفشاء السر أو أن صاحب السر بإفشائه أو اذا كان من شأن إذاعة السر منع ارتكاب جريمة⁴.

وعموماً فإن الهدف والغرض من هذا الواجب هو المحافظة على الصالح العام من ناحية، وصالح الأفراد الذين تتعلق بهم تلك الأسرار من ناحية أخرى.

¹ - مليكة الصروخ، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 276.

² - إسماعيل صفحاصي، التأديب في المجالين الإداري و العسكري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس سنة 2000 م - 2001 م ص 132.

³ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 157.

⁴ - محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة، 1975، ص 430.

رابعاً: الابتعاد عن مواطن الشبهات:

حرصت التشريعات على عدم قصر مسؤولية الموظف على الاخلال بواجباته في دخل نطاق الوظيفة، إنما أخذت تتدخل في سلوكه وتصرفاته في الحياة الخاصة والعامة لتمنع كل ما يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة، وغاية المشرع من هذه المحظورات أن يبعد الموظف عن مواطن الشبهات والريبة، وهي محظورات وردت على سبيل المثال لا الحصر¹.

ويتطلب القانون من الموظف العمومي أن يحرص على كرامته الشخصية ويحافظ عليها بالإضافة إلى كرامة الوظيفة وسمعة المرفق الذي يعمل فيه، ومن ثم فيحظر عليه أي عمل أو سلوك يمكن أن يكون ماساً بالكرامة الخاصة أو متعلقاً بالوظيفة و مقتضى ذلك الابتعاد عن مواطن الشبهات².

كما طلب المشرع الموظف العمومي بالعمل على احترام سلطة الدولة، وذلك بالمحافظة على كرامة الوظيفة العمومية، وتجنب كل مسلك قد يسيء أو ينتقص من مكانه وظيفته و وأيضاً يتحلى الموظف بالمرؤة وحسن الأخلاق³.

وحرصاً على كرامة هذه الوظيفة يحظر عليه قبول الهدايا و المنح أو أي مقابل للمهام التي يقوم بها في نطاق عمله. وبغرض الحفاظ على حياد و استقلالية الموظف وضمان تفرغه لمهامه الوظيفية فقد حظر القانون على الموظف القيام بنشاط أو مهنة تدر عليه دخلاً إلا في الحالات التي يجيزها القانون.

¹ - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص125.

² - أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة، القاهرة سنة 2004م ص40.

³ - الفصل (13) من النظام الأساسي للوظيفة العمومية

ولعل الهدف من هذا المنع هو المحافظة على المصلحة العامة، لأن الموظف ملزم بأن يكرس كل وقته وجهده للجماعة التي تستخدمه، وألا يقوم بعمل آخر يضر بنشاطه الأصلي فينعكس سلباً على عمله في وظيفته¹.

كما حرم عليه المشرع أن تكون له مصالح مباشرة أو بصفة غير مباشرة في مقاوله تخضع لرقابة الإدارة لها علاقة بالمصلحة التابع لها وذلك حتى لا تؤثر تلك العلاقة على حيادية واستقلاله في اتخاذ قراراته².

الفرع الثاني : واجبات الموظف العمومي في التشريع البحريني.

ان بقدر ما لدى الموظف العمومي من حقوق عليه واجبات يجب ان يؤديها ومتى ما تم انتهاكها تعرض للمسئولية التأديبية حسب أنظمة الخدمة المدنية، وقد يسائل اضافة للمسئولية التأديبية المسئولية الجنائية حفاظا على المصلحة العامة وضمانا لحسن سير المرافق العامة .

وتنقسم الواجبات الوظيفية إلى واجبات ايجابية وواجبات سلبية وعلى قدر المهام الوظيفية بالسلم التنظيمي تكون الواجبات الوظيفية .

والواجبات المفروضة على الموظفين رغم أنها عديدة ومتنوعة إلا أنها لا تخرج عن كونها اما واجبات ايجابية تشمل الأعمال التي يلتزم الموظفون بأدائها أو القيام بها، وإما واجبات سلبية تشمل الأعمال التي تعتبر من المحظورات عليهم³.

هذا ويلاحظ ان هذه الواجبات لا تقتصر على ما تتضمنه قوانين التوظيف المختلفة منها ، إذا لا يعدو ذلك أن يكون مجرد توجيه عام يستهدي به في تحديد عناصر ومضمون مختلف الواجبات المفروضة على الموظفين العموميين ، فالأصل العام - في هذا الشأن - يقوم على رسم خط عريض لواجبات الموظفين العامة ، يستهدي به كل من

¹ - عبد القادر بانيه، المرجع السابق، ص 279.

² - محمد الأعرج، النشاط الإداري، ، 2014م، ص390.

³ - رمضان محمد بطيخ ، التأديب في الوظيفة العامة ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2007، ص:223.

الموظف وسلطة التأديب وجهة القضاء التي تتولى التعقيب و الاحكام التأديبية عند مباشرة اختصاصاتها¹.

و تضمن قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 35 لسنة 2006 (الملغي) الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام البحريني والتي تتمثل في واجبات ايجابية واخرى سلبية².

ونجد ان المشرع البحريني حدد في قانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010 الواجبات الايجابية (أولاً) أو الواجبات السلبية (ثانياً) والأعمال المحظورة حيث نصت المادة على: "أنه يجب على الموظف ان يودي العمل بنفسه بدقة وأمانه ونزاهة وان يحافظ على اسرار وكرامة وظيفته والجهة التي ينتمي اليها، ويحظر عليه مخالفة القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات³ المعمول بها"⁴.

وقد قضي "أن الدقة والأمانة المتطلبة من الموظف العام تقتضيه أن يبذل أقصى درجات الحرص على أن يكون أداؤه للعمل صادراً عن يقظة وتبصر، بحيث يتحري في كل إجراء يقوم باتخاذها ما يجب أن يكون عليه الرجل الحريص من حذر وتحرز، فإذا ثبت أنه أدى عمله باستخفاف أو غفلة أو لامبالاة كان خارجاً بذلك عن واجب أداء العمل بدقة وأمانة، ومن ثم يكون مرتكباً مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة ولو كان الموظف حسن النية سليم الطوية، لأن هذا الخطأ لا يتطلب العمد وإنما يتحقق بمجرد إغفال أداء الواجب الوظيفي على الوجه المطلوب"⁵.

¹ - سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ذكره ، ص :121.

² - أماني زين فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، 2010، ص132.

³ - التعليمات: كل ما يصدر عن ديوان الخدمة المدنية لتطبيق احكام هذا القانون واللوائح الصادرة تنفيذا له، المادة (2) تعاريف من قانون الخدمة المدنية.

⁴ - المادة (21) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

⁵ - إدارية عليا: طعن رقم 835 لسنة 34 ق- جلسة 1989/12/23م، الموسوعة الإدارية، ج 29، ص143، طعن رقم 13292 لسنة 51 ق - جلسة 2008/7/5م

وواجب أداء العمل بدقة وأمانة يفرض على الرئيس الإداري إجراء الرقابة والمتابعة لأعمال مرؤسيه بهدف التحقق من سلامة أعمالهم.

وقضي أن "أول واجبات الموظف أن يؤدي مهام وظيفته بدقة وأمانة، ومن بين واجبات رئيس العمل أن يتولى متابعة أعمال معاونيه للتحقق من دوام سير العمل بانتظام واضطراد، بحيث إذا ثبت أنه أخل بهذا الواجب كان مرتكباً لمخالفة تأديبية تستوجب المساءلة"¹.

كما وردت الواجبات الوظيفية على الموظف العمومي بشكل أكثر تفصيلاً في اللائحة التنفيذية للقانون² وذلك حسب ما يلي:

أولاً: الواجبات الايجابية:

يقصد بالواجبات الايجابية هي تلك التي تفرض على الموظف القيام بعمل معين وهي حسب ما يلي:

أولاً: واجب أداء العمل الوظيفي:

أن أول واجب من واجبات الموظف العام هو أن يؤدي أعمال وظيفته بدقة و أمانة وعليه أن يقوم بها بنفسه ولا يفرض غيره فيها إلا إذا أجاز له القانون ذلك. وتحديد أعمال كل وظيفة أو بيان اختصاصاتها قد يرد في الدستور، أو قانون أو لائحة، أو في أوامر وتعليمات إدارية³.

ونجد أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني نص على ما يلي⁴:

¹ - إدارية عليا: طعن رقم 985 لسنة 33 ق - جلسة 1990/4/21م، المرجع السابق، ص144.

² - المادة (34) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (51) لسنة 2012.

³ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، منشورات ذات السلاسل، 1980، ص 245.

⁴ - المادة (34) الفقرة (أ) من اللائحة التنفيذية.

أ) أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وعدم الغياب عن العمل والخروج من أماكن العمل المخصصة له بدون تصريح من رئيسه المباشر، وعليه إبلاغ رئيسه المباشر في حالة عدم تمكنه الحضور إلى العمل قبل بدء الدوام الرسمي بوقت كاف.

ويفرض نظام الخدمة المدنية على الموظف العام أن يقوم بأعمال وظيفته بنفسه وان يكرس لها جميع أوقات الدوام الرسمي، وان يؤدي عمله بدقة ونشاط وسرعة وأمانه، وهذا يتطلب ان تكون تأدية العمل الوظيفي تأدية شخصية أي قيام الموظف بأداء العمل المكلف به بنفسه، فليس للموظف أن ينيب أو يفوض غيره في اداء عمله إلا إذا كان النظام يسمح له بأن يعهد لبعض الاختصاصات المخولة له إلى أحد مرؤوسيه عن طريق التفويض¹.

ويجوز تكليف الموظف العام بأي عمل تقتضيه المصلحة العامة في غير أوقات العمل الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية².

كما يجب على الموظف مراعاة أوقات الدوام الرسمي للقيام بواجبات وظيفته وهذا يتطلب أن يكون للعمل أوقات محددة، وعلى الموظف تخصيص هذه الأوقات لأداء واجبه الوظيفي، ويترتب على عدم التزام الموظف بالدوام الرسمي كالتأخر، أو ترك العمل، أو التغيب عنه دون موافقة من رئيسه مخالفه لهذا الواجب الوظيفي تستدعي الجزاء التأديبي، وقد أكدت محكمة العدل العليا على ضرورة التزام الموظف بهذا الواجب فقضت في أحد أحكامها: " أن قرار العزل الذي أصدره الوزير قد استند إلى سبب هو تكرار تأخر المستعدي عن الدوام الرسمي وعدم توقيعه على دفتر الدوام لتأخره عن الساعة المحددة

¹ - نواف، كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص144.

² - علي بدير وعصام البرونجي ومهدي السلامي، مبادئ أحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد 1992.

لموعد هذا الدوام المقرر"¹.

ثانياً: واجب طاعة الرؤساء:

وتعتبر طاعة الرؤساء من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظفين² وذلك لأن "السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر ادراكاً للعمل وحاجاته، وبالتالي أكثر قدرة ودراية في مواجهته وحل مشاكله. وذلك فضلاً عن أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها. فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور. والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي والذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد..."³. وقد نصت على هذا الواجب صراحة المادة 76 (البند الثاني) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 48 لسنة 1978 فقضت بأنه يجب على العامل "أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها".

وقد نصت على هذا الواجب اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني على أنه يجب على الموظف "أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانه وذلك في حدود القوانين واللوائح المعمول بها"⁴.

ويعتبر هذا الواجب من ابرز واجبات الوظيفة العامة، وهو يقضي بوجوب امتثال الموظف للأوامر التي تصدر عن السلطة الرئاسية سواء بشكل تعليمات أو توجيهات أو منشورات أو كتب دورية أو قرارات إدارية، ويفتضي واجب طاعة الرؤساء عدم مخالفة

¹ - عدل عليا أردنية، قرار رقم 1/27 مجلة نقابة المحامين سنة 1980، ص 608.

اشار إليها فايز مطلق السليمات، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ما جستير، جامعة الشرق الأوسط، 2013، ص 36.

² - ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2010، ص 265.

³ - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 5 يونيو 1965، س 10 ص 1553.

⁴ - الفقرة (و) من المادة (34) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني، وهي نفس المادة (76) البند الثامن من قانون العاملين المدنيين بالدول المصري رقم (47) 1978.

المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من رئيسه في مجال العمل الا اذا كان تنفيذ هذا الأمر ينطوي على ارتكاب جريمة جنائية، كما ويستلزم واجب الطاعة تنفيذ الموظف أوامر رئيسه بايجابية ونشاط لا يتهاون واستخفاف، وكذلك مراعاة التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية¹.

وسلطة الرئيس على مرؤوسيه تتضمن حقه في توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم وسلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها، فيملك الرئيس سلطة إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة للمرؤوسين².

وطاعة الموظف أمر مفروض تملية طبيعية الوظيفة العامة وضرورة استمرارها إلا أن هذه الطاعة يجب أن تكون مقصورة على ما يتعلق بالعمل وحده ولا تمتد إلى خارجه كالحياة الخاصة للموظف إلا إذا كانت الحياة الخاصة تؤثر على أداء الموظف لعمله.

ويجب أن يكون الأمر صادراً للموظف عن رؤسائه المباشرين في نفس الوزارة أو المصلحة أو الإدارة³. وللموظف أن يتجاهل الأمر الصادر إليه من موظف آخر أعلى منه درجة لكن لا تربطه به أي صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة⁴.

إلا أن هذه الأوامر يجب أن تكون مشروعة حتى تكون محلاً للطاعة فإذا كانت غير مشروعة فالأصل أن الموظف غير ملزم بتنفيذها إلا إذا نبه رئيسه كتابه إلى أن ما أصدره إليه من أوامر تتعارض مع مبدأ المشروعية، فإذا أصر الرئيس على موقفه كتابة وطلب تنفيذ أوامره، ففي هذه الحالة يكون واجباً على الموظف التقيد بهذه التعليمات ويتحمل الرئيس المسؤولية الناتجة عن تنفيذ هذه الأوامر.

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ص2، 1995، ص149.

² - Waline(m)- Traite de droit administratif -Sirey- 1963-P 290.

³ - Fougere(Louis)- La fonction pubque- Institut International dessciences administves- Bruxelles-1966-P310.

⁴ - Francois La chaume(J) La fonicion Pubbque- Dalloz-1992-P75.

بينما نجد أن المشرع الفرنسي في قانون التوظيف الفرنسي رقم 634 الصادر في 13 يوليو 1983 أكد ضرورة الامتثال لجميع التعليمات الصادرة من الرئيس الإداري إلى موظفيه، حتى لو كانت هذه الأوامر غير مشروعة إلا إذا كان من شأنها أن تهدد المصلحة العامة تهديداً جسيماً¹. وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه².

وفي جميع الأحوال ليس للرئيس أن يكلف أحد مرؤوسيه بارتكاب جريمة وليس للمرؤوس أن يطيع الأمر الموجه إليه إذا كان يعلم أنه ينطوي على ارتكاب جريمة وليس له أن يدفع بجعله للقانون بهذا الشأن، فمن حق المرؤوس بل من واجبه الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي تشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وإلا يعرض للمسؤولية الجنائية فضلاً عن مسؤوليته التأديبية.

ثالثاً: واجب مراعاة اللياقة في التعامل: يفرض هذا الواجب على الموظف أن يتعامل بأدب ولباقة في صلاته برؤسائه فليزِم هذا الواجب الموظف باحترام قواعد الأخلاق في مخاطبة رؤسائه سواء في المخاطبات الكتابية أو الشفوية³.

ونجد أن المشرع البحريني نص "أن يكون في عمله متعاوناً مع زملائه وأن يعامل الجمهور بمعاملة لائقة مع انجاز مصالحه في الوقت المناسب"⁴.

وقد أكدت محكمة العدل العليا على احترام هذا الواجبات وأقرت مشروعية العقوبات التأديبية التي تترتب على مخالفته، فقضت " بأن العقوبات التأديبية التي وقعت بحق الموظف كانت مشروعة لأنه يتبين انها من واقع الدعوى التي أسندت إلى المستدعي هي تهمة نعت رئيسه بكلمات نابية أثناء الوظيفة...."⁵.

¹ – Article(26) Loi No 634 du (13) Juillrt-1983 Cod administratif Dalloz 1987- P1018.

² – Plantey (A)-Trate pratique de La fonction Publique 1971-P443.

³ – فايز مطلق السليمات، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص36.

⁴ – المادة (34) من الواجبات الايجابية فقرة (ج) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

⁵ – محكمة العدل العليا الاردنية، قرار رقم 27/14، مجلة نقابة المحامين سنة 1982، ص 1345.

ويلتزم الموظف العام باحترام زملاءه في العمل، والتصرف معهم بلباقة وأدب، مخاطبتهم بعبارات مهذبة والتعاون معهم في إنجاز الأعمال المكلفين بها خاصة تلك الأعمال التي تتطلب جهداً جماعياً.

ويجب على الموظف احترام الجمهور الذي يتعامل معه، وذلك من خلال إنجاز الأعمال بسرعة ويسر دون تكليفهم بأمور خارجة عن القانون والنظام، وعليه الاستماع إلى شكاويهم، وتوجيههم التوجيه الصحيح¹.

رابعاً: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة:

يؤكد قانون الخدمة المدنية البحريني وكذلك قانون الوظيفة العامة المغربي على واجب المحافظة على كرامة الوظيفة فنجد أن المشرع في كلا البلدين لم يقصر مسؤوليه الموظف عن ما يرتكبه من أعمال أثناء مباشرة الوظيفة الرسمية بل تجاوز ذلك على مسؤوليته عما يصدر من خارجها أو حتى خارج البلاد.

ونجد أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني نصت على هذا الواجب بأن "يكون سلوكه متفقاً مع التقاليد والاحترام الواجب لآداب وشرف الوظيفة"².

وأن حسن السير والسلوك ليس شرطاً لتولي الوظيفة العامة فحسب وإنما هو كذلك شرط للاستمرار فيها، فهو شرط ابتداء وبقاء³.

وقد قضت محكمة العدل العليا إلى التأكد على هذا الواجب في أحد أحكامها "بأن الموظف الذي حاز على ثقة الإدارة عند تعيينه يجب أن يسلك مسلكاً حسناً، ويتجنب الانزلاق في الخطر أو أن يسلك مسلكاً شائباً لا يتفق وكرامة الوظيفة العامة"⁴.

¹ - صالح المينوتي ومروان المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط الأولى، 2007، ص220.

² - الفقرة (ب) من المادة (34) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

³ - ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، مرجع سابق، ص268، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 2 ديسمبر 1961، س7 ص73.

⁴ - عدل عليا اردنيه، قرار رقم 72/55، مجلة نقابة المحامين سنة 1972، ص992.

تأكيداً لهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " انفراد المتهم في غرفة بأحد الفنادق بزميلة له فيه خروج على تعاليم الدين وتقاليد المجتمع التي لا يمكن أن يسمح بمثل هذه الخلوة بين رجل غير محرم وأنثى ولو كانت مخطوبة له. ولقد كان عليه، وهو من رجال التربية والتعليم أن يبتعد عن مواطن الريب درءاً للشبهات، وأن يلتزم في سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار. ولا شك أن ما وقع منه وإن كان بعيداً عن نطاق وظيفته يعد ذنباً إدارياً يستوجب العقاب لما فيه من خروج على مقتضيات وظيفته وإخلال بكرامتها"¹.

خامساً: واجب المحافظة على المال العام:

يتعين على الموظف المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها، حيث تعد الممتلكات والأموال أموالاً عامة يحميها قانون العقوبات سواء من مساس الموظفين بها أو حتى الجمهور².

وقد نص على هذا الواجب قانون الخدمة المدنية البحريني في الواجبات الايجابية على الموظف " أن يحافظ على ممتلكات وأموال الجهة الحكومية التي يعمل بها"³.

ويجب على الموظف صيانة أموال الدولة التي يستعملها بحكم وظيفته والمحافظة عليها وعدم الاستيلاء عليها أو استغلالها لنفسه و الأضرار بها بسوء استخدامها⁴.

وكذلك يحظر على الموظف الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة.

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 6 فبراير 1965، س ص608، اشار إليها ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص269.

² - أحمد محمد الكبيسي، التحقيق مع الموظف العام في دولة قطر، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، 2000، ص 99، وما بعدها

³ - المادة (34) الفقرة (هـ) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

⁴ - ماجد راغب الحلو، الاعتداء على المال العام، مجلة كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد الثاني، السنة 16، ص57 وما بعدها.

ونجد أن النظام الفرنسي يحظر على الموظف إنشاء أية علاقات مع أشخاص أو شركات لها مصالح مع الجهة التي ينتمي إليها هذا الموظف، أو ارتباطات مالية من طبيعتها أن تؤثر وتمس استقلاله. وقد نص المشرع في القانون الجديد المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين¹.

كما أن المشرع الجنائي يعاقب أيضاً كل موظف يحصل على مصلحة من العمليات أو الشركات التي يتولاها².

وكما هو الحال في أغلب التشريعات التأكيد على الحماية القانونية للمال العام، كذلك نص الدستور البحريني على الحماية الدستورية للمال العام حيث جاء فيه " للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن"³.

ثانياً: الواجبات السلبية:

ويقصد بها تلك الواجبات التي تفرض على الموظف العام الامتناع عن القيام ببعض الأعمال التي تتعارض مع متطلبات الوظيفة العامة وأهدافها وكرامتها⁴.

وتفرض الوظيفة العامة على شاغليها الامتناع عن الإتيان بالأعمال المحظورة بوجه عام، وذلك لتعارض هذه المحظورات مع مقتضيات الوظيفة العامة وكرامتها، وذهب المشرع البحريني إلى بيان أهم ما يحظر على الموظف العام من أعمال ذلك بموجب نظام الخدمة المدنية الحالي الذي أورد هذه الأعمال بالنص على أنه "يحظر على الموظف مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها والخاصة بالخدمة المدنية"⁵.

¹ - المادة (25) من قانون حقوق التزامات الموظفين رقم (634) والصادر في 13 يوليو 1983.

² - المادة (175) من قانون العقوبات الفرنسي، اشار إليها علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2009، ص242.

³ - المادة (9) الفقرة (ب) من الدستور البحريني لسنة 2002.

⁴ - عصام البرزنجي وآخرون، المرجع السابق، ص323.

⁵ - المادة (34) فقرة (أ) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010.

وتشمل الأعمال المحظورة على شاغلي وظائف الخدمة المدنية:

مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في قانون الميزانية العامة واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذ له وكافة القواعد المالية، أو المنصوص عليها في قانون تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له¹.

كما ويفرض هذا الحظر الإدلاء بأي تصريح أو بيان باسم الجهة الحكومية التي يعمل فيها إلى أي من وسائل الإعلام، وإلا إذا كان مصرحاً له بذلك من السلطة المختصة، أو إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقتضي بذلك، وبظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك الموظف الخدمة، أو الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو صورة منها أو أن ينتزع هذا الأصل أو الصورة من الملفات المخصصة لحفظها أو يحتفظ لنفسه بأصل شرائط التسجيل أو صورها أو أفلام أو البرامج التشغيلية أو التطبيقات المتعلقة بالحاسب الآلي الخاص بالجهة التي يعمل بها ولو كانت متعلقة بعمل مكلف به شخصياً، أو استغلال وظيفته لأي غرض شخصي أو من شأنه أن يضر بالآخرين².

كما ويشمل هذا الواجب حظر الدعوة أو التهديد أو الاشتراك أو التحريض على الإضراب في المرفق الحيوية المحظور بها الإضراب والمحدد بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (62) لسنة 2006م بشأن تحديد المنشآت الحيوية المحظور بها الإضراب، وبمراعاة القانون المنظم لذلك، أو المشاركة في أعمال الشغب وتخريب الممتلكات العامة أو الخاصة³. كذلك يحظر عليه تنظيم التجمعات الاعتصامات غير المرخصة أو غير المصرح بها أو استغلال القاصر وهو من يقل عمره عن (18) عاماً في المشاركة فيها⁴.

¹ - المادة (34) فقرة (ب،ج) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010.

² - المادة (34) فقرة (د، هـ، و، ز) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010.

³ - المادة (34) فقرة (ح،ط) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010.

⁴ - المادة (34) فقرة (ي،ك) من اللائحة التنفيذية من القانون المذكور سابقاً.

كما أن من واجب الحظر السلبي نص على أنه "لا يجوز للموظف قبول أية هدية أو مكافأة أو عمولة أو قرض مقابل قيامه بواجبات وظيفته"، كما "لا يجوز له أن يجمع نقوداً أو مواد عينية لأي فرد أو هيئة أو أن يشترك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن الجهة تحددها السلطة المختصة"، ولا يجوز للموظف أن يوزع منشورات أو مطبوعات أو أن يجمع إمضاءات داخل مكان العمل"¹.

كما يحظر على الموظف العام أن يزاول بنفسه أو عن طريق آخرين الأعمال التالية²:

كما أن المشرع حفاظاً على نشاط الموظف وأداء عمله بدقة وكفائه حظر المشرع في قانون الخدمة المدنية الجمع بين الوظيفة وأي عمل الا في الأحوال التي يجوز فيها لذوي المؤهلات المهنية والعلمية مزاوله هذه المهمة في غير أوقات العمل الرسمي³.

ونجد أن المشرع البحريني أجاز للموظف العام " أن يؤدي أعمال للغير براتب أو مكافأة أو بدونها في غير أوقات العمل الرسمي، شريطة ألا تتعارض تلك الأعمال مع طبيعة عمله أو تتال من كرامته أو كرامة الوظيفة أو الجهة التي ينتمي إليها"⁴ في حين أن القانون المصري يحظر على العامل أن يجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو الوساطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير

¹ - المادة (34) فقرة (3،4) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010.

² - نص قانون الخدمة المدنية البحريني في المادة 34 فقره(5) من اللائحة التنفيذية على أنه لا يجوز للموظف أن يزاول بنفسه أو عن طريق آخرين الأعمال التالية:

- أ- شراء عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته.
- ب- مزاوله أي أعمال تجارية باستثناء تملكه لحصة في شركة تجارية أو عن طريق الميراث الشرعي أو عن طريق الهبة من أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة بشرط عدم مزاولته أي عمل بتلك الشركة.
- ج- أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة مساهمة دون إذن من السلطة المختصة.
- د- أن تكون له أية مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.
- هـ- أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله.

³ - مازن راضي ليو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص125.

⁴ - المادة (34) الفقرة (7) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

متفق مع مقتضياتها، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم 125 لسنة 1961 بقصر تعيين أي شخص على وظيفة واحدة¹.

وحظرت الفقرة (12) من هذه المادة وكذلك يحظر على العامل أن يؤدي أعمالاً للغير بأجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة. ومع ذلك يجوز أن يتولى العامل بأجر أو بمكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة من الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو الوكالة من الغائبين له مساعد قضائي ممن تربطهم به صلة قرى أو نسب لغاية الدرجة الرابع. وكذلك المشرع البحريني أجاز ذلك².

وأن يتولى أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قرى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، وذلك بشرط إخطار الجهة الرئيسة التابع لها بذلك³. وكذلك المشرع البحريني أجاز ذلك تأثراً بالقانون المصري⁴.

واستثناء من الأحكام السابقة يجوز الترخيص للموظف في مباشرة مهنته خارج وظيفته وفي غير أوقات العمل الرسمية⁵. وذلك بعد الحصول على إذن من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته، وقد اشترط المشرع للحصول على هذا الإذن أن تكون ممارسته العمل للغير بمقابل أجر.

ومن الأحكام الصادرة في مجال الواجبات على الموظف العام على سبيل المثال لا الحصر نختار من أهمها وما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية أن " مهام

¹ - المادة (77) الفقرة (11) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر من قانون رقم (47) لسنة 1978م.

² - المادة (34) الفقرة (8) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة البحريني.

³ - المادة (77) الفقرة (12) من قانون رقم (47) لسنة 1978م.

⁴ - المادة (34) الفقرة (9) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

⁵ - المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 120 لسنة 9 ق في 19/11/1963 مجموعة النيابة الإدارية، الجزء الأول، ص40. أشار إليها علي ماجد النعيمي، مسئولية الدولة عن أخطاء الموظف العام، مرجع سابق، ص109.

الموظف العام أن يؤدي أعمال وظيفته بدقة وأمانة، ومن مقتضيات أداء الواجب الوظيفي بدقة أن يراجع من حرر ورقا يحتاج إلى نسخة بالآلة الكاتبة ما يتم نسخة لمطابقة ما يرد به من بيانات جوهرية- كحد أدنى - على أصل المحرر للتأكد من مطابقتها للأصل، خاصة إذا كان من شأن الخطأ في بيان ثم إغفال مراجعته التأثير على جوهر مضمون المحرر¹.

ويجب على الموظف الالتزام بأداء أعمال وظيفته بدقة وأمانة وفقاً لمعيار الرجل الحريص، والالتزام بالقوانين والتعليمات والنظم الإدارية المقررة، ولا يجوز له مخالفة التعليمات الإدارية والقواعد المعمول بها بحجة محاولة تسهيل العمل أو ضغط العمل أو اضطراب العمل على مخالفة تلك التعليمات والقواعد.

وقد قضي أن "مخالفة التعليمات الإدارية يشكل مخالفة تأديبية تستوجب الجزاء الإداري"². وأنه "لا يجوز التذرع بتسهيل العمل إذ إنه لا يبيح مخالفة القواعد والتعليمات المقررة قانوناً"³.

وأنه : "لا يجوز الدفع بضغط العمل لنفي المخالفة"⁴

وأنه "لا يجوز التذرع بحسن النية لنفي المسؤولية التأديبية، إذ يكفي لتحقيق المسؤولية أن يكون العامل قد خرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو أتي عملاً من الأعمال المحظورة عليه دون حاجة إلى ثبوت سوء القصد أو الإرادة الآثمة"⁵.

ويركز القضاء الإداري المصري على شرط حسن السمعة والسيرة الحميدة الذي يجب توافره عند التعيين واستمراره طول مدة الخدمة¹. وفقد هذا الشرط يؤدي إلى عدم

¹ - إدارية عليا: طعن رقم 3383 لسنة 34 ق-جلسة 2/6/1990-المرجع السابق، ص145.

² - إدارية عليا: طعن رقم 3851 لسنة 53 ق-جلسة 28/6/2008م.

³ - إدارية عليا: طعن رقم 29667 لسنة 52 ق-جلسة 28/6/2008م.

⁴ - إدارية عليا: طعن رقم 23523 لسنة 52 ق، طعن رقم 22838 لسنة 52 ق -جلسة 26/4/2008م.

⁵ - إدارية عليا: الطعانان رقما 23657، 23832 لسنة 51 ق -جلسة 24/5/2008م

الصلاحية لبقاء في الوظيفة¹، وإن فقد صفة الثقة والاعتبار اللازم توفيرها في العمل، والتي هي عماد صلاحية كل موظف يستوجب الفصل².

ومساءلة الموظف تأديبياً لا تقتصر على الأخطار والمخالفات التي تقع منه أثناء تأدية أعمال وظيفته، بل قد يسأل أيضاً عن الأفعال والتصرفات التي تصدر منه خارج نطاق أعمال وظيفته إذا كان من شأنها الخروج على وجبات الوظيفة أو المساس بها³.

المبحث الثالث: المسؤولية التأديبية للموظف العمومي:

بعد أن عرضنا الحقوق للموظفين العموميين والواجبات التي يلتزم بها، وفقاً للنصوص القانونية المنظمة لها، والتي تحكم العلاقة بين الموظف العام والسلطة الإدارية، يبقى التساؤل عن الأثر أو النتائج التي يترتب على إخلال الموظف العام بالواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقه.

والواقع أنه إذا كان منح الموظف العام بعض الحقوق والحوافز، يهدف إلى تشجيع الموظف على أداء واجباته على أفضل نحو ممكن، ومكافأته عما يبذله من جهد في أداء عمله واتقانه له، وكل ذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة وضمن حسن سير العمل الإداري، فإنه على الجانب الآخر يقتضى الأمر بالمقابل تنظيم قواعد ردع الموظف بحيث يكون الثواب والعقاب وجهان لعمله واحده⁴.

وهكذا يؤدي الإخلال بواجبات الوظيفة العامة إلى تقرير مسؤولية الموظف المخل عنها من الناحية التأديبية، حيث يمثل هذا الإخلال مخالفة تأديبية تخول للسلطة المختصة

¹ - المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم (1010) لسنة 10 ق في 1965/5/22، ومنشور في مجموعة النيابة الإدارية الجزء الأول، المرجع السابق ص 51.

² - المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1061 لسنة 8 ق في 1963/1/12، المرجع السابق، ص 51.

المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية 1073 لسنة 6 ق في 1962/5/19، المرجع السابق ص 63.

³ - المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية 991، لسنة 14 ق في 1973/6/30 المرجع السابق ص 63.

⁴ - نبيلة عبدالحليم، الوظيفة العامة، بلا ناشر، الطبعة الثانية، 1992، ص 85.

بتوقيع الجزاءات، أي السلطة التأديبية، اختيار الجزاء المناسب لخطأ الموظف المخالف من بين الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها قانوناً¹.

وتقتضى دراسة موضوع المسؤولية التأديبية للموظف العمومي ، التمهيد له ببيان مفهوم الموظف العمومي لماله علاقة بموضوع البحث وبيان المسؤوليات القانونية التي يتعرض لها وقد تم التمهيد له في المبحث الأول الآنف الذكر.

فالمسؤولية التأديبية هي المسؤولية القانونية الناشئة عن اخلال الموظف العام بواجبات وظيفته.

وقد لقيت المسؤولية التأديبية للموظف العام عناية فائقة من مختلف التشريعات الوظيفية في العالم, بسبب أهمية تحديدها وانعكاس آثارها على الهدف النهائي للتأديب, وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد².

والمسؤولية التأديبية بوجه عام، هي حالة الشخص الذي ارتكب أمراً يستوجب المؤاخظة³.

ونعتقد أن بحث الأساس النظري للمسؤولية التأديبية يقتضى منا معالجة المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية كمطلب أول، ثم المسؤولية التأديبية والعقوبة التأديبية كمطلب ثاني.

¹- سامي جمال الدين ، اصول القانون الإداري، المعارف للنشر بالإسكندرية، 2004، ص338.

²- مصطفى محمود عفيفي ، النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة ، ص 24 .

³- سليمان مرقس ، المسؤولية المدنية في تقنيات البلاد العربية ، القسم الأول ، الطبعة الثانية ، 1971، ص 1.

المطلب الأول: المخالفة التأديبية (الخطأ التأديبي)¹ والجريمة الجنائية

سنتطرق لمفهوم المخالفة التأديبية (فرع الاول) وأركانها(الثاني) واستقلالها عن الجريمة الجنائية(الثالث)

الفرع الاول: مفهوم المخالفة التأديبية

ينبغي علينا أن نتعرض إلى تعريفها من جانب التشريع والقضاء والفقهاء وذلك حسب ما يلي:

اولا: التعريف التشريعي للمخالفة التأديبية:

لم تضع أغلب التشريعات تعريفاً محدداً للمخالفة التأديبية. ولم ترد الأفعال المكونة لهذه الجريمة على سبيل الحصر، كما هو الشأن في الجريمة الجنائية، وكل ما ورد في قوانين العاملين هو النص على بعض الأخطاء أو الواجبات الوظيفية التي يعتبر الإخلال بها مخالفة يخضع مرتكبها بقواعد المسؤولية التأديبية²، وإن كان هناك بعض التشريعات وضعت قوانين للجرائم التأديبية، ومنها التشريع الألماني، والتشريع الإيطالي، وقد أورد القانون النمساوي الصادر سنة 1852 تعريفاً مزدوجاً للجريمة الجنائية والجريمة التأديبية، فنص على أن الجرائم هي أفعال أو امتناعات يستطيع كل فرد أن يعرف معناها من تلقاء نفسه، أو هي اعتداءات على نظام مهني يلزم كل فرد بسبب تكوينه المهني معرفتها³.

ويرى آخر يقتصر القانون على بيان واجبات الموظف والأعمال المحظورة عليه بصورة عامة دون تحديد دقيق وذلك نظراً لأهميتها، ثم ينص بعد ذلك على أن كل موظف يخل بهذه الواجبات أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً⁴.

¹- يطلق على الخطأ التأديبي أسماء مختلفة كالجريمة التأديبية ، والمخالفة التأديبية ، والخطأ التأديبي والذنب الإداري وهي أسماء مترادفة والذي اميل اليه هو المخالفة التأديبية، مع أن أغلب الفقهاء يستخدم الجريمة التأديبية والجريمة تستخدم في المجال الجنائي.

²- وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، بلا ناشر، 1998، ص34.

³- وحيد محمود إبراهيم، مرجع سابق، ص36.

⁴- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديد، 2006، ص281.

ونجد ان المخالفة التأديبية لا تخضع لمبدأ "لا جريمة بغير نص" لذلك فقد اكتفت اغلب التشريعات الوظيفية بالنص على بعض هذه الأخطاء أو الواجبات الوظيفية التي يعتبر الإخلال بها مخالفة يخضع مرتكبها لقواعد المسؤولية التأديبية¹.

1- **في فرنسا:** المشرع الفرنسي لم يعرف الجريمة التأديبية، وإنما اكتفى بوضع نص عام يقضي بالمعاقبة تأديبياً على كل خطأ يرتكب في أثناء تأدية الوظيفة بقوله إن " كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء ممارسته وظيفته أو بمناسبة هذه الممارسة يعرضه للعقوبة التأديبية، فضلاً عن العقوبات التي قد يتعرض لها بمقتضى قانون العقوبات"², كما نص أيضاً على انه "عند ارتكاب خطأ فادح سواء كان بسبب الإخلال بالواجبات المسلكية أم بسبب ارتكاب مخالفة للقانون العام فإنه يجوز إحالة الموظف المسؤول إلى الجهة التأديبية المختصة"³.

2- **في مصر:** سار المشرع المصري على نهج المشرع الفرنسي، فلم يورد تعريفاً للجريمة التأديبية في نصوص قانون العاملين المدنيين بالدولة، وكل ما ورد في قوانين العاملين هو بيان واجبات العاملين والأعمال المحظورة بصفة عامة دون تحديد دقيق للجريمة التأديبية. فقانون العاملين المصري رقم (47) لسنة 1978 والمعدل بالقانون رقم (15) لسنة 1983، اكتفى في المادتين (76،77) منه على تعداد واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم، وأضاف تعريفاً عاماً في المادة (78) مفاده " أن كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً".

3- **في المغرب:** ولا يعطي المشرع المغربي تعريفاً للجريمة التأديبية و لا يحدد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر كما هو الأمر بالنسبة للجرائم الجنائية (إذ لا جريمة الا بنص) بل يقتصر دور المشرع على بيان واجبات الموظف والأعمال المحظورة بصورة

¹ - منصور إبراهيم العنوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، ومكنتها، 1984، ص78.

² - المادة رقم (11) من قانون الموظفين الفرنسيين رقم (224) لسنة 1959، المشار إليه في مؤلف وحيد محمود إبراهيم، مرجع سابق، ص36

³ - المادة(32) قانون الموظفين الفرنسيين رقم (224) لسنة 1959، المشار إليه في مؤلف وحيد محمود إبراهيم، مرجع سابق، ص36.

عامة ، وإذا خالف أو خرج عن مقتضيات واجباته الوظيفية يكون قد ارتكب ذنبا إداريا تستوجب تأديبه .

ويعبر المشرع المغربي عن الخطأ التأديبي أو الجريمة التأديبية بمصطلح " هفوة " حيث نص عليها في قانون الوظيفة العمومية¹ على ما يلي :

" كل هفوة يرتكبها الموظف في تأدية وظيفة أو عند مباشرتها تعرضه لعقوبة تأديبية زيادة ان اقتضى الحال عن العقوبات التي ينص عليها القانون الجنائي".

وبصفة عامة يقصد بالجريمة التأديبية كل اخلال بواجبات ومقتضيات الوظيفة سواء كان إيجابا أو سلبا ، وسواء تم النص عليها قانونا أو كانت بمناسبة أداء مهامه².

4- **في البحرين:** المشرع البحريني لم يورد أيضاً تعريفاً للمخالفة التأديبية، إلا أن نظام الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010 حددت المادة (21) منه الواجبات الوظيفية والأعمال المحظورة على الموظف العمومي، والمادة (23) منه حددت الجزاءات التأديبية ومحورها.

لذا فقد اكتفى المشرع البحريني في هذا المجال بأن نص على بعض الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها، كما أورد بعض المحظورات التي يتعين عليه أن يمتنع عن إتيانها، حيث أوضحت المادة (34) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، فاذا ما قصر في أداء واجب عليه أو ارتكب فعلاً محظوراً عليه اتيانه، فإنه يقع تحت طائلة المسؤولية التأديبية.

ويستخلص من تلك المواد بأن المشرع البحريني لم يعمل على حصر واجبات الموظف والتزاماته، بل أورد بعضها على سبيل المثال لا الحصر، وذلك لأن بعضاً من

¹ - الفصل 71 من قانون الوظيفة العمومية المغربي.

² - محمد الأعرج ، النشاط الإداري ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 104 الطبعة الأولى 2014، ص 392.

هذه الواجبات والالتزامات قد جاء ضمن عبارات عامة لا يمكن ضبط الأفعال التي تقع تحت نطاقها.

لقد سلك المشرع البحريني سلوكا مغايرا لسلوك اغلب التشريعات والقوانين العربية والعالمية وذلك في ظل أنظمة الخدمة المدنية وقبل صدور قانون الخدمة المدنية. فقد حدد المشرع البحريني الأفعال التي تعد جرائم تأديبية وحدد العقوبات لكل من هذه الأفعال ونظم هذا بجدول ملحق بنظام الخدمة المدنية (471) في 3 أغسطس 1987. وقد عدل هذا الجدول الملحق بالنشرة رقم (55) في 2000/3/8 وذلك من اجل إضافة بعض المخالفات الشائعة والتي لم تدرج بالجدول السابق¹. كما تم تعديله باضافات اخرى 2010م.

والواقع أن تحديد الواجبات الوظيفية يمكن الموظف من معرفة الأجراء الفردي الذي يتم اتخاذه لتجنب إلحاق الأذى بالغير، وله مزاياه بالنسبة للإدارة والعامل معا، ونرى أنه ليس من خصائص المخالفات التأديبية عدم القابلية للتحديد، فإذا تم تحديد كل الواجبات الإدارية يسهل ترتيب المخالفات، وهذا ما تسنى لبعض المصالح في الولايات الأمريكية بوضع قوائم للمخالفات الممكن محاسبة الموظفين عنها، وبالتالي معاقبتهم وبعبارة أخرى فان المعاقبة التأديبية تعد إعلانا أو تعبيراً عن الرغبة في الحد من السلوك المعيب للموظف، والذي يتعين تحريك الجزاء في مواجهته بدافع من الضرورات القانونية، بحيث لا يملك هذا الموظف دفعا للجزاء².

ومن خلال الواقع العملي نرى أن المشرع البحريني أحسن حينما وضع جداول للمخالفات والجزاءات عليها، حيث ساعد متخذ القرار في الجهات الرسمية في عدم التردد في إيقاع العقوبة بشكل واضح من الناحية القانونية، وراعى جانب التدرج في اتخاذ العقوبة على ثلاث مراحل، مما ساهم في ردع المخالف بصورة عادلة مع منحه جميع الضمانات كحق الدفاع والتظلم متى ما شاب القرار الإداري اساءة أو تعسف.

¹ - صالح المتيوتي، مروان محروس، القانون الإداري، جامعة البحرين، الطبعة الأولى 2007، ص255.

² - امروشى محمد، أطروحة دكتوراه "السلطة التأديبية في الوظيفة العمومية" جامعة محمد الخامس، الرباط - اكدال، 2005-2006، ص88.

فالمشرع البحريني حينما وضع جدول المخالفات والجزاءات (ملحق 1) لم يضعها على سبيل الحصر إنما وضعها على سبيل الاسترشاد للإدارة وترك لها تقدير الجزاء المناسب، وترى الاستاذة أماني فراج أن فكرة تقنين الجرائم التأديبية فكرة محمودة إلا أنه لا يجب أن يتم التقنين في قانون الخدمة المدنية.... على أن يتم في لوائح الجزاءات التي تصدر من السلطة الرئاسية بكل جهاز إداري على حده¹.

ولان هذا الجدول فيه تبصير للموظف وتعريف له بالاعم الأغلب من المخالفات وما يقابلها من جزاءات هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإنه يشكل قيداً على الإدارة ويحد من حالات اساءة استعمال سلطة التأديب لحقها في تكييف المخالفة وفرض الجزاء الذي تراه مناسباً وفق تقديرها².

ثانياً: التعريف القضائي للمخالفة التأديبية:

حرص القضاء الإداري على تعريف هذه المخالفة وتحديد مطالبها في العديد من أحكامه وسنبين فيما يلي القضاء المقارن في كل من فرنسا ومصر والمغرب، وموقف القضاء البحريني المتمثل في الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية.

1- **القضاء الفرنسي:** لم يعرف القضاء الفرنسي المخالفة التأديبية وإنما اكتفى ببيان لبعض الأفعال التي اعتبرها مخالفة تأديبية تستوجب إيقاع العقاب بحق مرتكبها. من هذه القضايا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في قضية Kawalewski بقوله " ان اشتراك الموظف في مظاهرة غير مرخص فيها من قبل السلطة المختصة رغم تحذير وتنبيه الوزير المختص، يعتبر جرماً تأديبياً يستلزم الجزاء"³.

¹ - أماني فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 132.

² - محمود رمضان محمد، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط1، 2017، ص 216.

³ - أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص 42.

وقد عد مجلس الدولة الفرنسي إخلال العامل بواجبات وظيفته خطأً تأديبياً يستوجب تأديبه، وكذلك فإن سلوك الموظف خارج نطاق الوظيفة يمكن أن يعرضه للملاحقة التأديبية إذا أخل بكرامة هذه الوظيفة ومقتضياتها، إذ على الموظف أن يتقاضي في تصرفاته الأعمال الشائنة والشاذة التي تعيبه وتمس بمسلكه الاجتماعي¹.

2- القضاء المصري: كان القضاء الإداري المصري رائداً في المجال حيث ذكرت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرار لها أن المخالفة التأديبية هي: إخلال الموظف بواجباته الوظيفية إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يتصرف في تأديتها بما تتطلبه دقة وحيطة وأمانة إنما يرتكب ذنباً إدارياً يستوجب التأديب².

وفي حكم أحدث وسعت المحكمة الإدارية نطاق المخالفة التأديبية عندما ذكرت في فحوى قرار لها أن الجريمة التأديبية: " ليست فقط إخلال الموظف بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم، بل تنهض كذلك المخالفة التأديبية كلما سلك الموظف سلوكاً معيناً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، ولا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والدنيا، وأنه لا يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته ذنباً إدارياً يتنافى مع واجبات الوظيفة"³.

وتعرض القضاء الإداري المصري إلى تعريف المسؤولية التأديبية ".... ومن المسلم به ان مناط المسؤولية التأديبية هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح او القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون

¹ فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المطبعة البوليسية، بيروت، 1986، ص 216، 217.

² مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا- قضية رقم 1723 تاريخ 1958/1/25، السنة الأولى، ص 635، نقلاً عن الدكتور منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق.

³ المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (244) تاريخ 1973/4/28 السنة الخامسة عشر، ص 840.

أو يخرج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفته أن يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة ودقة وأمانة أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة إنما يرتكب ذنبا يسوغ تأديبه أما إذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع منه أي خلل بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضى الواجب فلا يكون ثمة ذنب إداري وبالتالي لا محل لجزاء تأديبي¹.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأن "بسبب القرار التأديبي بوجه عام هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته أو اتيانه عملا من الاعمال المحرمة عليه فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفته التي يجب ان يقوم بها بنفسه اذا كان ذلك منوطا به وان يؤديها بدقة وأمانة إنما يرتكب ذنبا يسوغ تأديبه فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونا وفي حدود النصاب المقرر"².

3- **القضاء المغربي:** ولقد اورد القضاء في كثير من الأحكام تعاريف واسعة سدا للنقص الحاصل في التشريع الإداري الذي لم يأتي بتعاريف مقننة ويطلق الفقه والقضاء على الأخطاء التي يرتكبها الموظف أثناء مزاوله لمهامه العديد من المصطلحات فنجد ما يسمى بذنب الإدارة أو الذنب التأديبي وهي تعابير وردت في أحكام المحاكم الإدارية العليا في مصر، كما نجد مصطلح المخالفات المهنية وهي التعابير السائدة في الإدارات المغربية والقضاء معا لوصف أخطاء الإداريين المستحقة للعقوبة التأديبية³.

4- **القضاء البحريني:** لم يعرف القضاء البحريني المخالفة التأديبية، إنما أصدر أحكام في المخالفة التأديبية بوجه عام دون أن يتطرق إلى تعريفها، ومجمل الأحكام تقضى بأن

¹ - حكم الإدارية العليا الصادرة بجلسة 1979/11/17 في الطعن رقم 3 لسنة 19 ق. عليا.

² - حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1966/11/5 مجموعة أحكام السنة الأولى ص 34.

³ - امروشي محمد ، السلطة التأديبية ، السلطة التأديبية في الوظيفة العمومية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، أكادال الرباط، 2005، ص88.

خروج الموظف على مقتضيات الواجب الوظيفي يشكل من جانبه ذنباً إدارياً يستوجب مساءلته تأديبياً.

ثالثاً: التعريف الفقهي للمخالفة التأديبية:

نظراً لعدم قيام التشريعات التأديبية بتحديد مفهوم المخالفة التأديبية بموجب نص قانوني واضح ومحدد، فقد ترك هذا الفراغ المجال لفقهاء القانون الإداري والاجتهاد القضائي الإداري للتصدي لهذا الأمر وإيجاد تعريف لهذه الجريمة، إلا أن الفقهاء وبغية الوصول إلى ذلك تعددت آراؤهم وانقسموا إلى فريقين:

الفريق الأول: عرف الجريمة التأديبية بأنها "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"¹. أو هي "إخلال الموظف بواجبات الوظيفة إيجابياً أو سلباً، ولا يقصد بها أيضاً الواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة إدارية أو غير إدارية فقط، بل يقصد بها أيضاً الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام و اضطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها"².

وفي فرنسا يعرف دليبيريه³ المخالفة التأديبية: أنه "كل فعل أو امتناع عن فعل ينسب إلى فاعل ويعاقب عليه بجزاء تأديبي".

وعرفه كاترين⁴: بأنه " الخطأ المرتبط بالوظيفة ".

وعرفه سرج سالون⁵: بأنه " فعل او امتناع عن فعل يكون مخالفه للواجبات التي تفرضا الوظيفة".

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري- الكتاب الثالث-قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ص50.

² - محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص180.

³ - Delpereee, F.:L,Elaboration de droit disciplinaire de la fonction publique. Paris. 1969. P.69.

⁴ - Catherine: Le fonctionnaire Francais. Paris 1961. P.13.

⁵ - Salon Serge: Delinquance et Repression disciplinaires la fonction publique. Paris. 1969. P. 47.

وترى الأستاذة مليكة الصروخ بأن الجريمة التأديبية "هي كل فعل أو امتناع يرتكبه الموظف إخلال بواجبات منصبه إيجاباً أو سلباً سواء تلك التي نص أو لم ينص عليها القانون، مما يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه، وهذا لا يعني أن كل تصرف من قبل العامل يحدث اضطرارياً في التنظيم الإداري يعرضه للمسؤولية التأديبية، لأن هذه المسؤولية لا تتحقق إلا بثلاث شروط¹ وهي:

1. أن تكون هناك علاقة بين الموظف والمرفق الذي يعمل فيه .
2. أن يحصل خرق لالتزاماته الوظيفية .
3. أن يمثل هذا الخرق للالتزامات جريمة تأديبية .

ويعرفها الأستاذ مغاوري محمد شاهين الجريمة التأديبية بأنها " إخلال بواجب وظيفي أو الخروج على مقتضاها بما ينعكس عليها"².

كما عرفها الأستاذ محمد مختار محمد عثمان بأنها " كل فعل أو امتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر من العامل أثناء اداء الوظيفة أو خارجها مما ينكس عليها بغير عذر مقبول"³.

الفريق الثاني: يعيب هذا الفريق على أصحاب الرأي الأول بأنهم أهملوا في تعريفهم ركناً أساسياً من أركان الجريمة التأديبية ألا وهو الركن المعنوي الذي يوجب أن يكون الفعل صادراً عن إرادة الموظف، وأن كل محاولة لتعريف الجريمة التأديبية تهمل فيها الإشارة إلى هذا الركن إنما هي عودة العدالة ولا يقره القانون وذلك لأنه يؤدي إلى مساواة حسن النية من الموظفين بسوء النية، ولا شك أن ذلك يقود إلى التطبيق العشوائي للمساءلة

¹ - مليكة الصروخ، العمل الإداري، بلا دار النشر، 2012، ص 190.

² - مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية و الضمان، مكتبة الانجلو المصرية، 1986، ص 205.

³ - محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري و علم الإدارة، ط1، دار الفكر العربي، 1973، ص 66.

التأديبية مما يترك أثر سلبياً على العمل في المرفق العام، كما يعيرون عليهم إهمالهم لركن الصفة (صفة الموظف العام) في الجريمة التأديبية¹.

وبناء عليه فقد عرفوا الجريمة التأديبية بأنها " فعل أو امتناع إرادي يخالف واجبات الوظيفة أو مقتضياتها، ويصدر ممن تتوفر فيه صفة الموظف العام"².

ويعرفها الأستاذ عبد الفتاح حسن بأنها: كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة³.

ويشبهه بعض الفقهاء المخالفة التأديبية بجرائم التعزير في الشريعة الإسلامية، وهي جرائم غير محددة في النصوص، وليس لها عقوبات مقدرة سلفاً، وذلك على خلاف جرائم الحدود التي فيها اعتداء على حق من حقوق الله سبحانه وتعالى، وجرائم القصاص التي يعتدى فيها على حق للعباد⁴.

ومن التعاريف السابقة نستنتج الملاحظات الآتية:

- أن معظم هذه التعريفات لم تضع تعريفاً جامعاً للمخالفة التأديبية.
- ركز البعض على دور الإرادة في ثبات المخالفة التأديبية.
- لم تشير بعض هذه التعريفات على التزام الموظف بالحفاظ على كرامة الوظيفة.
- أن بعض الفقه لم يشر إلى مسئوليته الموظف عن أعماله المخالفة للوظيفة بعد ترك الخدمة.

¹ - منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، مطبعة الشرق، عمان، الطبعة الأولى، ص 80.

² - منصور إبراهيم العتوم، مرجع سابق، ص 81.

³ - عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 79.

⁴ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 340.

- أن بعض التعريفات اعتبرت صدور الفعل عن " إرادة آثمه " ركنا في المخالفة التأديبية¹.

ويستخلص من هذه التعاريف أنها متفقة على أن كل فعل صادر عن موظف عام أو كل امتناع يؤدي إلى الإخلال بواجبات وظيفته يعد جريمة تأديبية توفر أسس المسؤولية التأديبية².

الفرع الثاني: أركان المخالفة التأديبية

في ضوء ما تقدم يمكن تحديد أركان المخالفة التأديبية التي يتعين توافرها لتقرير مسؤولية الموظف العام تأديبياً بما يلي:

اختلفت الآراء الفقهية حول الأركان المكونة للخطأ التأديبي فذهب البعض منهم إلى أن للخطأ التأديبي ركنان : مادي ومعنوي وهذا الرأي منتقد من حيث إغفاله للركن الشرعي والركن الشخصي وهو صفة الموظف العام³.

ويذهب الأستاذ الطماوي إلى أن الجريمة التأديبية تقوم على عنصرين: العامل (الموظف) الذي يراد تأديبه ، والخطأ أو الذنب الإداري⁴.

وقد أخذ على هذا الرأي اتساع العنصر الثاني بحيث يشمل عناصر أخرى⁵ كما اخذ عليه اعتبار الموظف عنصراً في الخطأ التأديبي ، مع العلم أن الموظف هو مرتكب الخطأ (فاعله) ولا يجوز اعتبار الفاعل عنصراً فيما فعل⁶.

¹- امانى زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية الأوروبية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، 2010، ص41.

²- أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، مرجع سابق، ص41.

³- محمد حلمي ، القضاء الإداري، القاهرة ، 1975 ، ص: 713 وما بعدها)، محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، القاهرة، غير محدد التاريخ، ص272 .

⁴- سليمان الطماوي ، قضاء التأديب ، مرجع سابق ، ص50.

⁵- محمد مختار عثمان ، الجريمة التأديبية ، مرجع سابق ، ص: 141 .

⁶- منصور إبراهيم العتوم ، م.سابق ، ص 87 .

وجانب من الفقه المصري يرى ومنهم الأستاذ عبدالفتاح حسن، إلى أن الجريمة التأديبية تقوم على ثلاثة عناصر¹.

- 1- احد العاملين ينسب إليه الخطأ.
- 2- تصرف يرتكب أثناء الوظيفة أو خارجها ويؤثر في نشاط المرفق.
- 3- إرادة آثمة.

ويرى فريق ثالث أن المخالفة التأديبية على ثلاثة عناصر أساسية وهي: تصرف يعد انحرافاً عن مقتضيات الوظيفة، وأن يقع التصرف من شخص يتمتع بنوع من الصفة العمومية أو السلطة العامة، وأن يترتب على هذا التصرف مساساً بمقتضيات الوظيفة أو آدابها أو حسن سير المرفق².

كما أن الفقه الفرنسي ومنهم الفقيه (سالون) والفقيه (دليبريه) يأخذ بالتقسيم الثلاثي لعناصر الجريمة التأديبية فهي تتكون من عنصر قانوني، وعنصر مادي، وعنصر معنوي الإرادة³.

ويرى الأستاذ منصور العتوم من الأردن، أن الجريمة التأديبية تقوم على أربعة أركان هي المادي و المعنوي والشرعي وركن الصفة (صفة الموظف العام)⁴.

والذي نراه أنه لا محل لوقوع مخالفه تأديبية او جريمة تأديبية إلا بثبوت أركانها الثلاثة وهي الركن الشرعي، والركن المادي، والركن المعنوي، وركن الصفة والتي سنبينها فيما يلي:

¹ - عبدالفتاح حسن، التأديب بالوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص79.

² - محمد رشوان أحمد، أصول القانون التأديبي، مطبعة وهران، ط1، 1960، ص36.

³ - عبدالفتاح مراد، المسؤولية التأديبية للقضاء واعضاء النيابة العامة، مرجع سابق، ص189.

⁴ - منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص88.

أولاً: الركن الشرعي:

ويقصد بالركن الشرعي مدى تطبيق مبدأ الشرعية، بمعنى أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بمقتضى نص على المخالفات التأديبية¹. وقد ثار جدل فقهي حول الركن الشرعي فمنهم من أنكروه كالعميد الطماوي والأستاذ عبدالفتاح حسن، ومنهم من أوجبه كالمستشار عبدالوهاب البنداري.

ويقصد به النص القانوني الذي يضيفي الصفة الاجرامية على تصرف معين، ويحدد العقوبة على ارتكاب التصرف، بحيث يركز هذا العنصر على قاعدة أساسها لا جريمة بدون نص ، بمعنى مالم يوجد نص يحرم فعلاً أو تصرفاً على هذا النحو ، فلا جريمة ولا عقاب عليه الا بنص وتبعاً لذلك ، فاذا كان الاطار الشرعي للجريمة الجنائية محددًا تحديداً قاطعاً بنصوص قوانين الجنائية، فإنه بالنسبة للمخالفة التأديبية يتخذ معنى مميزاً لان الأخطاء التأديبية غير واردة على سبيل الحصر ، بحيث ان العنصر الشرعي يتحقق في المجال التأديبي في حدود القدر الذي يتدخل فيه المشرع بالتعريف ببعض الواجبات والمحظورات، وبما تحققه الرقابة القضائية عندما تمارس على قراراتها التأديبية من خلال تكييفها للفعل المكون للمخالفة التأديبية².

ويرى الأستاذ محمد الملط أن مبدأ الشرعية يقصد به "سيادة حكم القانون أو مبدأ الخضوع للقانون وهو مبدأ تقوم عليه الدولة القانونية الحديثة ، ومقتضاه خضوع كل من الحكام والمحكومين للقانون³.

والحقيقة أن مبدأ الشرعية له وجود في مجال التأديب، ولكن بشكل يختلف عن تطبيقه في المجال الجنائي، إذ لا يمكن حصر الجرائم التأديبية الأمر الذي أكدته كل من الفقه والقضاء وذلك على النحو التالي **فوجد المحكمة الإدارية العليا** قد أقرت عدم وجود مبدأ الشرعية في مجال التأديب بصورته التقليدية المعروفة في القانون الجنائي وقضت بأن

¹ - شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، دار الفكر والقانون، 2015، ص 95.

² - محمد عصفور ، التأديب نحو نظرية التأديب، عالم الكتب ، سنة 1976، ص 102.

³ - محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، مرجع سابق، ص 92 .

"تكيف الواقعة بما يجعلها من الذنوب المستحقة للعقاب إنما مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة ومبلغ انضباط هذا التكيف على الواقعة المنسوبة إلى الموظف من حيث الخروج على الواجب الوظيفي أو الإخلال بحسن السير والسلوك"¹.

ورغم أن الجهة الإدارية هي المسؤولة عن تقدير الفعل وبيان ما إذا كان يمثل جريمة تأديبية أم لا إلا أن ذلك لا يعني إطلاق يد الإدارة في الشأن إنما هناك قواعد ليتم اتباعها عند إعمال تلك السلطة التقديرية.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها المتضمن "إن المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية من كونها مسؤولية شخصية فيتعين لإدانة الموظف أو العامل ومجازاته إدارياً في حالة شيوخ التهمة بينه وبين غيره أن يثبت أنه قد وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية"².

إن رد النظام التأديبي إلى أساس شرعي لا يعني أن فكرة الخطأ التأديبي محددة تحديدا قانونيا على نحو ما هو عليه الحال في الجريمة الجنائية ، بل هناك من الاعتبارات ما يدعو إلى إعطاء السلطة التأديبية سلطة تقديرية في مجال تأثيم الأخطاء التأديبية ، لذا فقد أصبح من المبادئ المقررة في القانون التأديبي المقارن عدم حصر الأخطاء التأديبية وإعطاء السلطة التقديرية لسلطة التأديب لتأثيم بعض الأفعال والتصرفات التي لم ينص عليها القانون التأديبي³.

وهو ما أشارت إليه ذات المحكمة في حكم سابق لها بقولها ".... ومن حيث أن استخلاص الجهة الإدارية للذنب الإداري إنما يرجع لتقديرها المطلق متى كان ذلك مرده إلى وقائع ثابتة في الأوراق تؤدي إليه"⁴

¹- حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1966/12/24 مجموعة أحكام السنة 12 ص49.

²- حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1964/11/14 السنة العاشرة ص39.

³- محمد عصفور، نحو نظرية عامة في التأديب، دار عالم الكتب، القاهرة، سنة 1967، ص106.

⁴- حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/1/5 مجموعة أحكام السنة الثامنة ص987.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على مدى ارتباط تكييف الجهة الإدارية للفعل بمراعاة ضوابط الوظيفة العامة دون غيرها بقولها "أن المحكمة التأديبية بوصفها سلطة تأديبية ينبغي عليها أن تلتزم هذا النظام القانوني وتسد قضاها إليه في تكييفها للفعل المكون للذنب الإداري وفي تقديرها للجزاء الذي يناسبه فإن هي سايرت السنن المتبعة في قانون العقوبات فلم ترد الفعل المكون للذنب الإداري، إلى الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها وإنما استعارت له وصفاً جنائياً وارداً في قانون العقوبات وعنيت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده القانون المذكور للوصف الذي استعارته ... أنها إن فعلت ذلك كان الجزاء المتصل به معيباً لأنه بنى على خطأ في الإسناد القانوني"¹.

وقد جاء في أحد أحكام ذات المحكمة ما يفيد أن مسئولية الموظف التأديبية لا تتعد ارتكابه أي فعل وإنما لابد أن يتصف ذلك الفعل بعدم المشروعية حيث ينص الحكم على أنه " إذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للموظف ولم يقع منه أي خلل بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها - وللمحكمة تقدير ذلك في حدود رقابتها القانونية - فلا يكون ثمة ذنب إداري بالتالي لا محل للجزاء التأديبي لفقدان القرار في هذه الحالة لركن من أركانه وهو ركن السبب"²

مما سبق يتضح أن القضاء يتفق مع الرأي الغالب في الفقه بأن المبدأ القائل - لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص - يطبق في مجال التأديب بصورة تختلف عما يطبق به في مجالات أخرى، الأمر الذي يترتب عليه عدة نتائج أهمها³:

أ- إن عدم وجود نص قانوني مانع أو مؤتم لفعل معين لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح للموظف، ذلك أن تحديد الأفعال التي تشكل جريمة تأديبية متروك لتقدير السلطات التأديبية تحت رقابة القضاء.

¹- حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1961/11/11 مجموعة أحكام السنة السابعة ص27.

²- حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1964/11/14 المشار إليه سلفاً.

³- محمود أبو السعود، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، بلا ناشر، طبعه 1998، ص58.

ب- لا تلتزم السلطات التأديبية عند تحديد الأفعال المكونة للجريمة التأديبية بالضوابط المستقرة عليها من قانون العقوبات، وإنما تلتزم في ذلك بضوابط الوظيفة العامة وما تنطوي عليه من حقوق وواجبات.

ج- لا تتصف الجرائم التأديبية بالاستقرار والثبات وإنما تختلف النظرة إليها من وقت إلى آخر، وذلك في ضوء الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تسيطر على المجتمع، فما يعد ذنباً إدارياً في وقت معين وقد لا تكون كذلك في وقت آخر، والفعل الذي يرتكبه أحد الموظفين في إحدى الهيئات وتتعقد بشأنه مسؤوليته التأديبية قد يكون من الأفعال المسموح بها في هيئة أخرى، كذلك ما يعتقد رئيس إداري بأن فعلاً ما يشكل خروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، فإن رئيس إداري آخر قد يتغاضى عن ذات الفعل بالنسبة لمرءوسيه.

ثانياً: الركن المادي:

الركن المادي للجريمة التأديبية هو المظهر الخارجي لها، ويتمثل في الفعل أو الترك¹. ويقصد بالركن المادي "كل فعل أو امتناع عن فعل يقوم به الموظف العام أو ينجم عنه عرقلة سير العمل في المرفق العام وبذلك تتعطل مصالح المستفيدين من خدماته².

وقيل أيضاً أن الركن المادي للجريمة التأديبية "هو السلوك الايجابي أو السلبي الخاطيء للموظف سواء اتصل بالوظيفة مباشرة ام كان حاملا لانعكاس ضار بها ولو كان متعلقا في هذه الحالة بالحياة الخاصة للموظف³.

إذا كان أمر تجريم فعل الموظف الذي يشكل خروج على واجبات الوظيفة يرجع إلى الجهة الإدارية بما تملكه من سلطة إدارية - كما أشرنا سلفاً - فإنها تخضع لرقابة القضاء خاصة رقابة المشروعية، كما أن الجريمة التأديبية مثل قيام الموظف بفعل إيجابي

¹ - ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، الجامعة الجديدة، 2010، ص 257.

² - محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، دار الجيل القاهرة، 1963، ص 149.

³ - مصطفى عفيفي و بدرية جاسر صالح، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان القاهرة 1982، ص 48.

أو سلبى - القيام بعمل أو الامتناع عنه - من شأنه أن يمس كرامة الوظيفة وينتهك الواجبات التي تملئها على الموظف العام وذلك هو الركن المادي للجريمة التأديبية والذي يتمثل في السلوك المحرم الذي سلكه الموظف فعلاً لا افتراضاً، إذ أن المخالفة الإدارية لا تقوم إطلاقاً على الافتراض، وإنما يجب ثبوت وقوع التصرف من جانب الموظف، وعلى ذلك إذا تم مجازاة الموظف عن فعل ما - لم يثبت في حقه على وجه اليقين - كان القرار الصادر بذلك مخالفاً للقانون لفقدانه ركن السبب¹.

وقضت محكمة التمييز البحرينية في حكمها الصادر بتاريخ 2009/12/14م " أن سبب القرار الإداري الذي يعتبر أحد أركانه الأساسية هي الواقعة التي دفعت الإدارة إلى إصداره سواء كانت واقعة مادية محضة أم واقعة قانونية فإنه يشترط أن تكون صحيحة وإلا فقد القرار سنده القانوني فيكون باطلاً وكانت الغاية من رقابة القاضي على ركن السبب الذي ذكرته الإدارة لقرارها هي التحقيق من وجوده وصحته وكفايته لتبرير إصدار القرار².

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها "ومن حيث إن الجهة الإدارية وقد أحيل إليها الأمر من النيابة العامة لتتخذ في شأن المدعي إجراءات التأديب الإداري بدلا من المحاكمة الجنائية عن جرمي التزوير والاختلاس، للمبررات التي ذكرها في قرار الإحالة، فإن لتلك الجهة أن تقدر مسلك المدعي من واقع الأوراق المطروحة عليها حتى إذا اطمأنت إلى الدليل المستقى منها بأن المدعي قد أتى من الأعمال ما يكون من الناحية الإدارية ذنباً إدارياً، أوقعت عليه الجزاء المناسب في الحدود المرسومة قانوناً.

وتقدير الدليل المؤدي إلى الذنب الإداري هو من شأن الجهة الإدارية وحدها طالما أنها قد استخلصت هذا الدليل من أصول ثابتة تنتج وتؤدي إليه، وبمعنى آخر فإن قيام السبب المسوغ لتوقيع الجزاء الإداري ورقابة القضاء الإداري له لا تكون إلا إذا انعدم هذا

¹ - عزيزة الشريف، "مساءلة الموظف العام"، المرجع السابق، ص236.

² - حكم محكمة التمييز الصادر في الطعن رقم 104/2009/10 بتاريخ 2009/12/14 (الحكم غير منشور).

السبب أو كان غير صحيح أو منتزعاً من غير أصول موجودة أو كان غير مستخلص استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة لا تفضي إلى النتيجة التي يتطلبها القانون¹.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "المسئولية التأديبية- شأنها وشأن المسئولية الجنائية- شخصية. فيتعين لأدانة الموظف ... أن يثبت أنه قد وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد، يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الإدارية. فإذا انعدم المأخذ على السلوك الإداري للعمل، ولم يقع منه أي إخلال بواجبات وظيفية أو الخروج على مقتضياتها فلا يكون ثمة ذنب إداري، وبالتالي لا محل لتوقيع جزاء تأديبي وإلا كان قرار الجزاء في هذه الحالة فاقداً لركن من أركان هو الركن السبب. ولما كان الاتهام المسند إلى الطاعن وآخرين أنهم أهملوا في الإشراف والمتابعة- كل حسب اختصاصه- على عملية وضع وطبع امتحان اللغة الانجليزية، مما أدى إلى تسريه قبل موعد الامتحان، فإن هذا الاتهام قد أورد مخالفة للطاعن في صورة وصف عام ونعوت مرسله. ولم يثبت من التحقيقات ولا من أقوال من سمعت شهادتهم منها ولا من الأوراق ما يفيد أن الطاعن قد أتى فعلاً إيجابياً أو سلبياً يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة...."².

ولا يعتبر خطأً تأديبياً عدم تحقيق النتيجة المرجوة من استخدام الموظف لسلطته التقديرية، ما دام قد استند في تصرفه واجتهاده لمنطق معقول.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا

بأنه " للموظف التحرك في حدود السلطة التقديرية المخولة له دون أن يترتب على ما ينتهي إليه اعتباره مرتكباً لخطأ تأديبي، بشرط أن يمارس عمله بحسن نية متجرداً من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة القوانين أو تحقيق مصلحة خاصة له أو لتغيره القول بغير ذلك مؤداه أن يحجم كل مختص عن ممارسة سلطته التقديرية بالمرونة الواجبة، فتسود البيروقراطية وتنمو روح التسبب والتسلب عن ممارسة المسئولية تجنباً للمساءلة عن

¹ - حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/1/5، مجموعة أحكام السنة السابعة، ص 961.

² - الطعن رقم 87 لسنة 50 ق ع- جلسة 2006/2/25. أشار إليه ماجد الحلو، مرجع سابق، ص 257.

كل إجراء يتخذه الموظف في حدوده سلطته التقديرية التي تفترض القدرة على التحرك في المجال المتاح له قانوناً¹.

ويجب أن يتمثل الركن المادي للجريمة التأديبية في فعل محدد ثابت ارتكابه فالأوصاف العامة كسوء السير والسلوك لا تصلح ركناً مادياً لجريمة تأديبية².

من ناحية أخرى فإن الفعل المادي المكون للجريمة التأديبية قد تتمثل في واقعه مادية (كالقيام بتسريب أسئلة الامتحانات) وقد يتمثل في تصرف قانوني (كمخالفة القواعد المتعلقة بأساليب التقاعد ومثال ذلك أن يتم استخدام أسلوب الاتفاق المباشر في غير حالات الاستفعال³).

ومن التطبيقات القضائية للأفعال والتصرفات التي تعد من المخالفات التأديبية:

عدم الكفاية المهنية، فالموظف مكلف بأن يقوم بالعمل المنوط به بدقة وأمانه، ومن مقتضيات هذه الدقة وجوب مراعاة التعليمات التي تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم العمل، وعلى الموظف أن يسعى من جانبه إلى الإحاطة بتلك التعليمات قبل البدء في العمل، فإن تراخى في ذلك وخرج على التعليمات ولو من غير قصد، وجبت مساءلته، ولا يشفع له اضطراد العمل على مخالفة التعليمات الإدارية في الفترة السابقة على اضطراده بأعباء وظيفته، فالخطأ لا يبرر الخطأ⁴.

وحيث يتعين على الموظف العام في سبيل قيامه بأعباء وظيفته بأمانة، أن يلتزم الصدق في كل ما يصدر عنه من أقوال في مجال الوظيفة العامة، فإنه "لا وجه للقياس

¹ - حكم المحكمة الصادر في الطعن رقم 1154 لسنة 133 القضائية بجلسة 25 فبراير عام 1989.

² - ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 257.

³ - زين بدر فراج، الأحكام العامة للتعاقد وفقاً لقانون 1998/89 بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 46.

⁴ - المحكمة الإدارية العليا في 1988/6/25 قضية 1457 لسنة 32 ق، مجموعة أحكام السنة 32، ص 1783.

على ما يجوز قبوله من أقوال غير صحيحة في مجال الدفاع عن النفس في المجال الجنائي.... ذلك أن الكذب في المجال الإداري يشكل بذاته مخالفة تأديبية¹.

كما قضى بأن "عدم اتباع الإجراءات المنصوص عليها في لائحة المخازن عند تسليم العهدة يشكل ذنباً إدارياً يسوغ مجازاة العامل عنه"².

وإذا كان الشائع أن تقع المخالفة التأديبية نتيجة الخروج على التعليمات وتوجيهات الرؤساء، إلا أنه قد يرتكب الرئيس الإداري ذاته مخالفة تأديبية عند وضع تلك التعليمات" ذلك أنه إذا كان يسوغ للرئيس الإداري عند ممارسة اختصاصاته الوظيفية أن يوجه مرؤوسيه ويعلق على أعمالهم والتقارير التي يقدمونها إليه بما يفيد صحة ما انتهوا إليه من نتائج.. فإنه لا يسوغ أن تكون توجيهاته وتعليماته مجاوزة لما يجب أن يسود جو العمل الوظيفي من احترام متبادل ومحافظة على كرامة العاملين رؤساء ومرؤوسين، ولا يجوز أن تحمل تلك التوجيهات معانى الاستهزاء، لأنه لا يسوغ في مجال أداء الواجبات الوظيفية خلط الجد بالهزل أو التدني إلى اطلاق العبارات والتعليقات التي تتال من احترام وكرامة الموظفين"³.

ثالثاً: الركن المعنوي

لا يكفي لقيام المسؤولية التأديبية في حق الموظف العام وجود الركن المادي فقط، بل لا بد من توافر الركن المعنوي، حيث أن الركن المادي سواء اتخذ مظهر الفعل أو الامتناع يجب أن يكون مصحوباً بإرادته حرة وواعية من القائم به⁴.

¹ - المحكمة الإدارية العليا في 12/3/1988 قضية 128 لسنة 30 ق، مجموعة أحكام السنة 22، ص1084.

² - المحكمة الإدارية العليا في 2/6/1973 قضية 561 لسنة 12 ق مجموعة 15 سنة، ص3931.

- أشار إليه سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 344.

³ - المحكمة الإدارية العليا في 30/4/1988 قضية 460 لسنة 30 ق، المجموعة السنة 33، ص949.

⁴ - محمود رمضان محمد، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2017، ص52.

ويراد بالركن المعنوي " صدور الفعل المادي الايجابي أو السلبي عن إرادة آتمة ، فإذا تعدد الموظف ارتكاب الفعل كان الركن المعنوي هو القصد، وإذا انصرفت إرادته إلى النشاط دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي¹.

ولاشك ان الركن المعنوي يكشف ويبين عن اتجاه الإرادة إلى الماديات غير المشروعة للخطأ التأديبي ، فارتكاب الفعل المنهي عنه بالنص من قبل الموظف أو الذي يخالف مقتضيات الوظيفة يعني أن إرادته قد اتجهت على نحو يخالف هذا الأمر أو ذلك النهي، وبالتالي قيام العلاقة بين الفعل المرتكب وإرادة الموظف موضوع المساءلة².

ولذا فالركن المعنوي أمر لابد منه لقيام الجريمة التأديبية ، فالعقاب لا يقوم على الواقعة المادية ، بل لابد من نية مبيتة غير مشروعة تربط الموظف بالفعل الآثم الذي اقترفه³.

ويرى آخر والمقصود بالركن المعنوي في الجريمة التأديبية هو إرادة الموظف الحرة في ارتكاب المخالفة، وإرادة الموظف الحر تعد ركناً في المخالفة التأديبية دون تطلب وجود قصد⁴.

ويؤكد البعض الآخر من الفقهاء أنه لابد من توافر الركن المعنوي لقيام المخالفة التأديبية، فإن تخلف فلا قيام لها، والركن المعنوي للمخالفة التأديبية هو الإرادة الآتمة أو غير المشروعة للموظف في اقتراف الفعل أو الترك المكون للركن المادي للمخالفة، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب الركن المادي للمخالفة التأديبية بسبب قوة قاهرة كحالة حرب أو مرض أو سبب إكراه مادي أو معنوي، أو أمر مكتوب من الرئيس رغم تنبيهه كتابة للمخالفة، فلا قيام للمخالفة التأديبية⁵.

¹ - محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ، ص 82.

² - منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ، ص 94.

³ - عيسى محمد الحسين، الجريمة التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 94.

⁴ - شريف أحمد الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، 2015، ص 101.

⁵ - المحكمة الإدارية العليا في 1981/11/28 قضية 587 لسنة 32 ق.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "إذا انعدمت الإرادة فإن هذا لا يعني عدم وقوع المخالفة ولكنه يدرأ مسؤولية صاحبها"¹.

كما قضت محكمة القضاء الإداري "بعدم مسؤولية الموظف إذا صدر عنه الفعل أو الامتناع عن غير اختيار ولا يشترط أن يكون عدم الاختيار تاماً بل يكفي أن يؤثر في حريته وإرادته إلى الحد الذي يدفعه إلى ارتكاب الركن المادي للجريمة ومن ثم ترتفع المسؤولية عن الموظف في حالات الضرورة والإكراه والقوة القاهرة والحادث الفجائي"².

ويرى بعض الفقهاء أن الركن المعنوي لا وجود له في الجرائم التأديبية التي لم يقننها المشرع على سبيل الحصر، وأن الإرادة العامة الآتمة للعامل الذي يراد تأديبه في هذه الحالة "لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي، سواء أكان يدرك أنه يرتكب فعلاً خاطئاً أم لا، وحسنت نيته أم ساءت..³.

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المرض العقلي من موانع المسؤولية التأديبية فقد قضت بأنه "ومن حيث إن التزام المدعى برد المبالغ المعهود إليه بها إذا كان ناشئاً من القانون مستنداً إلى واقعة قانونية هي تسلمه تلك المبالغ، فإن التزامه يكون قد نشأ صحيحاً اعتباراً بأنه لم تقم أية شبهة حول سلامة عقله عند حلول هذا التسليم وبترتب على ما سلف أن أصابته بمرض عقلي بعد نشوء التزامه قد يكون مفضية إلى تعذر رد ما سلم إليه ولكنها لا تعتبر من قبيل الاستحالة المانعة من تنفيذ التزامه ذلك أم محل هذا الالتزام أشياء قليلة غير معنية إلا بمقدارها ونوعها وقبلها لا ينعدم بحكم طبائع الأمور ومن ثم يتعين ردها في جميع الأحوال"⁴.

والخلاصة أن المسؤولية التأديبية تتعدم كلية بكلفة الأسباب التي تعوق الإرادة الحرة للموظف، وما عدا ذلك قد يدخل في عداد الأسباب التي تحققت الجزاء التأديبي مثل

¹ - حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم 120 لسنة 9 ق عليا بجلسة 1963/11/1.

² - حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1959/5/7 مجموعة أحكام السنتين 12، 13، ص 108.

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، 1971، ص 84.

⁴ - حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1964/11/15 مجموعة أحكام السنة العاشرة ص 46.

حسن نية الموظف، وكثرة أعماله او ظروفه المرضية، أخصها المرض العقلي وأخيراً سنه.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "ومن حيث أنه لا يقدر في ذلك ما أثاره الطبيب المتهم من وقوعه في خطأ قانوني في تفسير مدلول حظر القيان بعلاج موظفي وعمال الشركة بعيادته الخاصة وأن سبب هذا الخطأ ما طالعه من فتاوى في الشأن ذلك أن الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجببت مسؤولية مرتكبها بقطع النظر عن الباعث على الوقوع في هذا الخطأ إذ لا يتبدل تكييف الخطأ بحسب مهم مرتكبه للقاعدة القانونية وإدراكه فحواها، فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذراً دافعاً للمسئولية"¹

وفي هذا الصدد ذهبت محكمة الاستئناف العليا المدنية البحرينية في حكمها الصادر بتاريخ 2010/12/27م إلى ضرورة وجود الركن المادي والمعنوي لقيام المخالفة التأديبية وذلك في إشارة الحكم المذكور إلى:

" حيث أن موضوع الاستئناف فلما كان البين من مطالعة مذكرة النيابة العامة في القضية رقم 58 لسنة 2008 الخاصة بالمستأنف ضده قد تضمنت خلو الأوراق مما يقطع بقيام الركن المادي للمخالفة- بجريمة هتك العرض- التي نسبت للمستأنف ضده ومن ثم خلت الأوراق من وقوع المخالفة لأن قيام الأخيرة يتطلب قيام ركنيها المادي والمعنوي"².

رابعاً: ركن الصفة (صفة الموظف العمومي):

وركن الصفة أو الركن الشخصي هو الركن الرابع الذي لا يمكن قيام الجريمة التأديبية من دونه، وهو شرط لازم في الجرائم التأديبية دون سواها في الجرائم جنائية كانت أو

¹- العليا الصادر في الطعن رقم 120 لسنة 9ق عليا بجلسة 1963/11/1 مجموعة المبادئ القانونية ص263.

²- حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية في الدعوى رقم 8/2037/2010/03 الصادر بتاريخ 2010/12/27 ، (حكم غير منشور)، أشار إليه محمود رمضان، مرجع سابق، ص52.

مدنية، فلا بد أن يقع الفعل المكون للجريمة أحد الموظفين المرتبطين مع الإدارة برابطة وظيفية¹.

الفرع الثالث: استقلال المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية:

المخالفة التأديبية كما سبق أن بينا تتمثل في خروج الموظف عن مقتضى الواجب في أعماله الوظيفية أو ظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة.

وقد يشكل الخطأ المنسوب إلى الموظف أي الخطأ الإداري مخالفة تأديبية، وفي ذات الوقت يتمثل أيضاً جريمة جنائية، هنا يثور التساؤل عن مدى الارتباط أو الاستقلال بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية وأثر كل منها على الأخرى².

إن القاعدة العامة التي تحكم العلاقة بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية هي استقلال الجريمة الجنائية عن الجريمة التأديبية، فالجريمة التأديبية تختلف اختلافاً جوهرياً عن الجريمة الجنائية³.

وأياً كانت العلاقة بين الجريمتين التأديبية والجنائية فإن كلا منهما مستقلة عن الأخرى من حيث النظام القانوني الذي تخضع له. وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا إن

"المخالفات التأديبية أساسها تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو كرامتها، بينما الجريمة الجنائية هي خروج الموظف على المجتمع فيما تنتهي عنه القوانين الجنائية، وهذا الاستقلال قائم حتى ولو كان هناك ارتباط بين الجريمتين⁴.

¹ - محمود حلمي، تأديب العاملين بالجهاز الإداري والقطاع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة العدد 2، س13، 1969، ص268.

² - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص348.

³ - علي محمد وعصام البرزنجي ومهدي ياسين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مدير دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993، ص351.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في أول مارس عام 1958 في الدعوى رقم 1977.

فحفظ الدعوى الجنائية لعدم كفاية الأدلة لا يمنع من مؤاخذة الموظف تأديبياً عن نفس الفعل المكون للجريمة الجنائية. ومن الأفعال ما يشكل جريمة تأديبية ولا يكون جريمة جنائية كالتغيب عن العمل بغير عذر مقبول. كما أن منها ما يقيم جريمة جنائية ولا يولد جريمة تأديبية، كالقتل الخطأ¹.

وقد قرر القضاء البحريني استقلال الدعوى الجنائية عن الدعوى التأديبية وذلك في الطعن الذي جاء فيه:

لما كان إبداء الرأي الموجب لعدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى ومنعه من سماعها أن يكون قد قام بعمل في ذات الدعوى المطروحة عليه يكشف عن وجهة نظره فيها، فإن سبق اشتراك القاضي في نظر الدعوى الجزائية المتعلقة بتهمة الشروع في السرقة التي نسبت إلى الطاعن لا يحول دون صلاحيته لنظر الدعوى الماثلة المتعلقة بصحة القرار التأديبي الصادر بفصله من وظيفته حتى وإن كانت قد اتخذت من هذا الاتهام مبرراً لقرارها وذلك لاختلاف الدعويين في موضوعهما وفي الأساس لكل منهما².

والذي يهمننا هنا هو أبرز أوجه الشبه والاختلاف بين مسؤولية الموظف الجنائية والتأديبية ومدى تأثير الحكم الجنائي في المسؤولية التأديبية وذلك على النحو التالي:

1- أوجه الشبه بين الجريمتين التأديبية والجنائية³:

أ- من حيث الأركان: تتفق الجريمتان في أن أركانها تكاد تكون واحدة، إذ يجب لقيام الجريمة وثبوتها توافر ركنين أساسيين هما الركن المادي والركن المعنوي، أما الركن الشرعي فقد كان مثاراً للجدل الفقهي سواء بالنسبة للجريمة التأديبية أو الجريمة الجنائية.

¹ - ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 275.

² - الطعن رقم (42) لسنة 1993 في الجلسة المؤرخة 1993/9/19. أشار إليه صالح إبراهيم ومروان المدرس، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 261.

³ - عبدالرؤوف هاشم، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، ط 1995، ص 91 وما بعدها.

ب- **جوهر المسؤولية:** في الواقع أن الجريمتان التأديبية والجنائية تقومان على فكرة الضرر أو الإثم.

ج- **التأثير على مستقبل الموظف:** تتفق الجريمتان في أن كلاهما يستوجب توقيع عقوبات على الموظف مما يؤثر على حياته ومستقبله سواء العام باعتباره مواطناً، أم الخاص باعتباره موظف.

د- **وجوب إجراء تحقيق:** يشترط لضمان سلامة المحاكمة عن الجريمة سواء الجنائية أو التأديبية وجوب إجراء تحقيق قانوني تتوافر فيه كافة الضمانات المختلفة.

هـ- **من حيث ثبوت الإدانة:** إعمالاً لنص المادة (1/67) من الدستور المصري التي تقضي بأن "المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه". الأمر الذي يستوجب أن تقوم الجريمتين على اليقين والتثبت من ارتكاب المتهم للفعل المؤثم جنائياً أو تأديبياً.

و- **من حيث التقادم:** إذا كان هناك اختلاف في مدة تقادم الدعوى الجنائية عن الدعوى التأديبية إلا أن المشرع قد ربط بينهما في المادة (91) من القانون رقم 47 لسنة 1978 والتي تنص على أنه "ومع ذلك إذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية إلا بسقوط الدعوى الجنائية".

2 - أوجه الاختلاف بين الجريمتين التأديبية والجنائية:

ونلاحظ مما سبق أنه رغم وجود كثير من أوجه التشابه بين كل من الجريمتين التأديبية والجنائية إلا أن هناك أوجه اختلاف بينهما فالقاعدة هي استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية.

1- **من حيث الأشخاص:** يشترط لوقوع الجريمة التأديبية أن يكون الفعل المعاقب عليه قد ارتكبه موظف مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية¹.

¹ - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص95.

2- من حيث المسؤولية: تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية من حيث المسؤولية، فإن إعفاء الموظف من المسؤولية الجنائية وإلغاء التهمة الجنائية المنسوبة إليه لا يمنع من مساءلته تأديبياً¹.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن:

"قيام الارتباط بين الجريمتين التأديبية وبين الجريمة الجنائية لا يخل باستقلال كل من الدعويين عن الأخرى، وذلك لأن المخالفة التأديبية هي أساساً تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية قوامها مخالفة العامل لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو كرامتها، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما تنتهي عنه القوانين الجنائية أو تأمر به وهذا الاستقلال قائم حتى لو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين"².

"القضاء التأديبي لا يربط بالحكم الجنائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم فصله فيها ضرورياً دون أن تتقيد بالتكييف القانوني بهذه الوقائع بحيث قد يختلف التكييف من الناحية الإدارية عنه من الناحية الجنائي"³.

1- من حيث الأفعال المكونة للجريمة: أن الجرائم التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر لذلك فهي لا تخضع لمبدأ "لا جريمة و عقوبة إلا بنص" وإنما حددها الإخلال بكرامة الوظيفة والخروج على مقتضيات الواجب وتقدير قيام الجريمة من عدمه خاضع لتقدير الإدارة⁴.

¹- فهمي محمد إسماعيل، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1980، ص95.

- عادل يونس، الدعوى التأديبية وصلتها بالدعوى الجنائية، مجلة الإدارة قضايا الحكومة، العدد 1975، ص95.

²- حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1958/12/27 في الطعن رقم 672 لسنة 3 ق عليا.

³- حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/12/28 في الطعن رقم 199 لسنة 8 ق عليا وحكمها الصادر بجلسة 1993/3/9 في الطعن رقم 1030 لسنة 36 ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 29 ص43.

⁴- عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط 1979، ص24.

"عدم خضوع الذنب الإداري لقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة بغير نص) إذ لا يمكن حصر الذنوب التأديبية مقدماً على خلاف ما يجري عليه العمل في مجال الجرائم الجنائية وقانون العقوبات"¹.

"عدم تقيد السلطة الإدارية بما يقتضي به المحكمة الإدارية، فليس معنى عدم ثبوت الناحية الجنائية انعدام المخالفة الإدارية التي تتعلق بسير العمل في مجال الوظيفة العامة وما يجب أن يتحلى به شاغلها من استقامة السلوك ونقاء السمعة، ذلك أن لكل منهما مجاله الذي ينشط فيه"².

2- من حيث الهدف: يهدف النظام التأديبي إلى حسن أداء الموظفين لأعمالهم وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. أما في النظام الجنائي فالأمر يتعلق بحماية المجتمع كله وضمان استقراره وأمنه.

3- من حيث نوع العقاب المفروض: أن العقاب التأديبي يتعلق بالمساس بمركز الموظف ومتعلقاته، ويكون بإيقاع مجموعة من الجزاءات محددة سلفاً أما في النظام الجنائي فإن العقاب يتعلق بالمساس بحرية الشخص أو حياته أو ماله، وللقاضي الحرية في تقدير العقوبة وفق الواقعة المنظورة في الحدود المسموح بها قانوناً³.

ولذلك فإنه من المستقر استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية يؤدي إلى جواز توقيع العقوبة الجنائية على الموظف جزاء له على ما اقترفه من فعل مجرم جنائياً، وفي ذات الوقت توقع عليه عقوبة تأديبية عن ذات الفعل الذي يمثل كذلك مخالفة

¹ - حكم الإدارية العليا في الطعن رقم 454 لسنة 5 ق عليها الصادرة بجلسة 1961/2/11.

² - حكم الإدارية العليا الصادرة بجلسة 1963/11/21 في الطعن رقم 378 لسنة 9 ق عليا.

سأشار إلى هذه الأحكام، شريف أحمد الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية و دفعوها في ضوء القضاء والفقهاء، دار الفكر والقانون، ط الأولى، 2015، ص106 وما بعدها.

³ - مازن راضي ليو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص128.

تأديبية، دون أن يتعارض ذلك مع القاعدة القانونية المقررة بأنه لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة عن الفعل الواحد¹.

وقد أيدت الأحكام القضائية الحديثة هذا الاتجاه وقضت المحكمة الإدارية العليا بوجود وقف الدعوى التأديبية لحين الفصل في الشق الجنائي في حالة وجود دعوى جنائية قائمة ومنظورة عن ذات الوقائع المنسوبة للمخالف بالدعوى التأديبية. ويتوقف الفصل فيها على الفصل في الشق الجنائي، إلا أن هذا القضاء لا يغل يد المحكمة التأديبية ولا يقضى على سلطتها التقديرية في أن توقف الدعوى التأديبية إذ ما تبين لها أن هناك (مجرد) تحقيق جنائي عن ذات الوقائع المنسوبة للمتهم في المحاكمة التأديبية². وذلك تقادياً لما قد يحدث من تعارض بين الحكم التأديبي في حالة صدوره وما قد ينتهي إليه التحقيق الجنائي عن ذات الواقعة. كما أن الدعوى الجنائية تجد مصدرها وبدايتها أصلاً في التحقيق الجنائي الذي ينتهي إلى حكم جنائي قد يتعارض مع الحكم التأديبي³.

وقد وافق المشرع البحريني المشرع المصري بنص المادة (38) من اللائحة التنفيذية على ".... وتوقف الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر أمر وحكم في تلك الجريمة"⁴.

فقرار النيابة العامة بحفظ التحقيق الجنائي لا حجية له في مواجهة الإدارة بالنسبة للمحاكمة التأديبية⁵.

- والحكم الصادر بالبراءة من التهمة الجنائية لا يمنع من المساءلة التأديبية، سواء

¹ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 350.

² - الطعن رقم 13574 لسنة 49 ق ع - جلسة 2006/5/27.

³ - ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 272.

⁴ - الفقرة (12) من المادة (38) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

⁵ - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في أول مارس عام 1958 س 3 ، ص 757 وحكمها الصادر في 21 أبريل سنة 1962 س 7 ص 673.

- جاءت البراءة من التهمة بسبب عدم كفاية الأدلة أو لبطلان الإجراءات¹.

وذلك لأن الشك إذا كان يسفر لمصلحة المتهم في المسائل الجنائية، فإن حسن السلوك والبعد عن مواطن الريبة تعد من أهم الأمور التي تؤخذ في الاعتبار فيما يتعلق بالمسائل التأديبية. ولا يستثنى من ذلك إلا حالة قيام التبرئة الجنائية على انتفاء الواقعة المنسوبة إلى المتهم. ففي هذه الحالة يكون للحكم الجنائي حجية مطلقة في مواجهة المسؤولية التأديبية².

موقف المشرع البحريني:

نجد أن المشرع البحريني وافق المشرع المصري في ذلك حيث نص أنه "إذا وجهت للموظف تهمة جنائية فلا يجوز مساءلته تأديبياً فيما يتعلق بأي عنصر من عناصر التهمة الجنائية الا بعد صدور أمر أو حكم فيها، ولا يمنع صدور أمر بحفظ التحقيق الجنائي أو الحكم بالبراءة من المساءلة التأديبية إذا توافرت أسبابها"³.

المطلب الثاني: المسؤولية التأديبية والعقوبة التأديبية:

سنبحث في هذا المطلب المسؤولية التأديبية كفرع أول والعقوبة التأديبية كفرع ثاني.

الفرع الأول: المسؤولية التأديبية:

المسؤولية التأديبية هي المسؤولية القانونية الناشئة عن إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته⁴. وقد لقيت المسؤولية التأديبية للموظف العام عناية فائقة من مختلف التشريعات الوظيفية في العالم بسبب أهمية تحديدها، وانعكاس آثارها على الهدف النهائي للتأديب

¹- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 9 يونيو سنة 1962 س7 ص 1018 وحكمها الصادر في 14 ديسمبر سنة 1957 س3 ص289.

²- سليمان الطماوى، قضاء التأديب، سنة 1971، ص257، محمد عصفور، جريمة الموظف العام، ص 186 وما بعدها، عبدالفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة ص292.

³- المادة (22) الفقرة (9) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010م.

⁴- إسلام أحسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص4.

وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد¹.

وبارتكاب الموظف العام مخالفة تأديبية ينشأ الحق في عقابه تأديبيا، وعلى خلاف الوضع في القانون الجنائي لم يعني المشرع المصري بتحديد المخالفات التأديبية على سبيل الحصر كما هو الشأن في الجرائم الجنائية التي حددها المشرع وبينها في نصوص قانون العقوبات والقوانين الجنائية الخاصة².

فالجرائم الجنائية تخضع لما يعرف بمبدأ شرعية الجريمة ومفاده أنه لا يمكن اعتبار أي فعل جريمة جنائية إلا إذا كان الفعل أثمه المشرع صراحة وحدد عقوبة جنائية معينة توقع على مرتكبه، أما الوضع في المجال التأديبي مختلف فلا يعرف القانون المصري مبدأ شرعية الجرائم التأديبية، إنما يجوز لمن يملك قانون سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي من الموظف العام أنه يشكل إخلالا بواجباته الوظيفية³، فلم يضع المشرع تعريفا محددًا للجريمة التأديبية، لم يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر، وإنما اقتصر القانون على بيان واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم بصورة عامة ودون تحديد دقيق⁴، فالمشرع نص على بعض واجبات العاملين بوجه عام منها أن يؤدي العامل أعماله بدقة وأمانه، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا لائقا يتفق وحسن مظهر الوظيفة العامة، وتنفيذ أوامر رؤسائه، وتنفيذ أحكام القوانين واللوائح، كما أنه حرم على الموظف صراحة ارتكاب بعض الأعمال على وجه التحديد نظرا لأهميتها فنص على أنه "يحظر على الموظف ... " وأورد عددا غير قليل من المحظورات منها إفشاء أسرار العمل والاحتفاظ لنفسه بأصل ورقة من أوراق العمل ومزاولة الأعمال التجارية وقبول الهدايا بمناسبة القيام بواجبات وظيفته وشرب الخمر ولعب القمار في الأندية والمحال العامة ...

¹ - مصطفى محمود عفيفي، النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة، ص24.

² - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2010، ص112 وما بعدها.

³ - ماجد الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 342.

⁴ - المادتين 76-77 من نظام العاملين المدنيين المصري الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978.

إلى غير ذلك من المحظورات، ثم نص بعد ذلك على أن كل موظف يخل بهذه الواجبات أو يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً¹.

فالقانون الإداري المصري لا يأخذ بمبدأ شرعية المخالفة ولا يضع لكل مخالفة عقوبة معينة وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب تحت رقابة القضاء، على أن يكون الجزاء الموقع من بين الجزاءات التي حددها القانون، وأن يتناسب الجزاء مع جسامة المخالفة التأديبية²، ويرجع السبب في عدم حصر المخالفات التأديبية إلى تنوع الوظائف واختلافها بسبب اختلاف ظروف العمل من وحدة إلى أخرى، بما يتعذر معه حصرها وتأنيبها³.

والأصل أن التأديب هو قيام الرابطة الوظيفية وجوداً وهدماً، ويترتب على ذلك عدم مساءلة الموظف تأديبياً عن أفعال أو تصرفات آتاه قبل التحاقه بالوظيفة، وانسجاماً مع نفس المبدأ فإن الموظف لا يسأل تأديبياً عن الأخطاء التي يرتكبها بعد انفصام الرابطة الوظيفية وزوال الصفة الوظيفية عنه⁴، وما دام الأمر كذلك، فهل يمكن مساءلة الموظف عن أخطاء ارتكبها قبل أو بعد التحاقه بالوظيفة؟

وفي ضوء هذا التصور سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة أقسام هي:

أولاً : المسؤولية التأديبية للموظف عن المخالفة التأديبية السابقة لشغله الوظيفة.

ثانياً : المسؤولية التأديبية للموظف عن المخالفات التأديبية أثناء شغله الوظيفة.

ثالثاً : المسؤولية التأديبية للموظف بعد تركه الخدمة.

¹ - ماجد الحلو، مرجع سابق، ص 343.

² - المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 563 لسنة 7 ق جلسة 1961/11/11.

³ - زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة، بلا سنة نشر، ص 13.

⁴ - إسلام أحسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة مركز الحوكمة، المعهد القومي للإدارة، بلا سنة طبعة، ص 4، www.nmi.gov.eg ، التاريخ 7 يناير 2017.

أولاً: المسؤولية التأديبية للموظف عن المخالفات التأديبية السابقة لشغله الوظيفة.

ويثور التساؤل عن مدى إمكان مساءلة الموظف تأديبياً عن أفعال ارتكبها قبل شغله الوظيفة؟

يرى العميد الطماوي ويؤيده جانب كبير من الفقه عدم مسؤولية الموظف تأديبياً عن أفعاله وتصرفاته كقاعدة عامة قبل التحاقه بالوظيفة وذلك لما يلي:

- إن المنطق والعدل يحتمان عدم مساءلة الموظف تأديبياً عن أخطائه السابقة وعلى شغل الوظيفة.
- إن مساءلة الموظف عن أخطائه السابقة على شغل الوظيفة يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القوانين وهو مبدأ قانوني يستند إلى النصوص الدستورية.
- إن التأديب يستند إلى المركز الوظيفي، ومن ثم لا ينبغي أن يحاسب الموظف عن أمور نسبت إليه قبل أن يسند إليه ذلك المركز وقبل أن يلتزم باحترام واجباته وتكاليفه¹

وقد أرسى القضاء الإداري قاعدة (عدم مسؤولية الموظف عن أفعاله التي ارتكبها قبل التحاقه بالخدمة). حيث قضت بأنه لا يجوز فصل عامل لسبق اعتناقه الشيوعية، وقت أن كان طالباً، ما دام قد استقام سلوكه بعد ذلك².

ويشير الأستاذ علي جمعة محارب أن اتجاهاً في الفقه الفرنسي يرى إلى القول :
(بالطبع أن الخطأ التأديبي هو فعل يرتكب منذ التعيين، ومع ذلك هناك أفعال سابقة يمكن أن تفتح الباب للجزاء في حالة الإخفاء (التذليس) للمعلومات من جانب الموظف أو أن تكون الأفعال التي تم إخفاؤها عند التقدم للوظيفة تتعارض مع ممارسة تلك الوظيفة، وأنه لو علمت بها الإدارة لما عينته في الوظيفة)³.

¹- سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 67-69.

²- حكم المحكمة الإدارية العليا في 1959/5/23 (س4، ص1315).

³- علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع، ص115.

وواقع الأمر أن تعيين الموظف يتطلب توافر بعض الشروط القانونية كالسن واللياقة الصحية والثقافة، وحسن الخلق ... إلخ، فإذا تخلف احد هذه الشروط كان تعيين الموظف باطلا، وإذا تم تعيين الموظف ثم اكتشفت الإدارة بعد ذلك تخلف احد هذه الشروط فلها أن تسحب قرار تعيين الموظف، وذلك لتخلف صلاحية الاستمرار بالوظيفة، وليس كتأديب للموظف¹.

فإذا ما أخفى الشخص الموظف بعض البيانات المتعلقة بتعيينه، أو أن قرار الإدارة بتعيينه قد صدر نتيجة غشه أو تدليسه فحينئذ يكون غير جدير بالحماية وللإدارة سحب قرار التعيين استنادا إلى غش الموظف وتطبيقا للقاعدة المستقرة في فقه القانون من أن الغش يفسد كل شيء (Fraus omnia corrumpi...) وهو ما اقره مجلس الدولة الفرنسي².

ومثال ذلك أن تشترط الجهة الإدارية للتعيين في الوظيفة حصول الموظف على مؤهل علمي في مجال التخصص أو خبره عملية ، فيقدم الموظف مؤهلات أو شهادات مزورة ، ويتم اكتشاف ذلك بعد صدور قرار التعيين من الجهة الإدارية المختصة، فيحق للإدارة سحب قرار التعيين .

ثانياً : المسؤولية التأديبية للموظف عن المخالفات التأديبية أثناء شغله الوظيفية:

القاعدة المقررة في هذا الصدد هي مسؤولية الموظف عما يرتكبه من مخالفات تأديبية أثناء شغله وظيفته، وهذه القاعدة يرد عليها استثناء يعفي الموظف بمقتضاه من العقوبة التأديبية عند ارتكابه إحدى المخالفات التأديبية بشروط معينة حددها القانون³، وهو ما سيتم بيانه فيما يلي:

¹ - عبدالفتاح حسن، المرجع السابق، ص82، وما بعدها.

² - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي ط4، 1976، ص 724.

³ - أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام، دار الفكر والقانون، سنة2010، ص.568.

القاعدة: تحقق المسؤولية التأديبية للموظف أثناء شغله الوظيفية:

القاعدة أن الموظف يسأل عما يرتكبه من أخطاء بسبب وظيفته أو بمناسبة القيام بأعبائها منذ صدور قرار تعيينه واكتسابه صفة الموظف التي هي مناط التأديب.

يرى العميد الطماوي أن المركز الوظيفي للعامل يبدأ من لحظة صدور القرار الإداري بتعيينه من الجهة المختصة، ويظل هذا المركز قائماً ومنتجا لأثاره قبل الموظف، حقوقاً وواجبات حتى تنتهي العلاقة الوظيفية بإحدى الطرق المشروعة¹.

ويرى فريق آخر من الفقه أن المركز الوظيفي لا يبدأ بمجرد صدور قرار التعيين بل من تاريخ استلام العمل فعلاً، ومن هذا التاريخ تحدد التزامات وحقوق الموظف، إذ قد يصدر قرار التعيين من الجهة المختصة، ولكن الموظف، لسبب ما، قد لا يلتحق بالوظيفة المعين لها، وبالتالي فلا يستحق حقوق الوظيفة ومزاياها من مرتب وغيره كما لا يمكن أن يطبق عليه نظام التأديب وهو لا زال خارج نظام المركز الوظيفي ولم يكتسب صفة الموظف بعد، والتي هي مناط التأديب².

وقد اتجهت محكمة القضاء الإداري المصرية هذا الاتجاه إذ قضت بأن العبرة في قيام رابطة التوظيف هو تاريخ استلام الموظف لعمله وقيامه بواجبات وظيفته فعلاً يعد الموافقة على تعيينه لا بتاريخ صدور الإذن بالتعيين الذي قد يتراخى بعض الوقت لاستيفاء بعض الإجراءات الشكلية³.

الاستثناء: إعفاء الموظف من العقوبة التأديبية عند ارتكابه مخالفة تأديبية أثناء شغله الوظيفة:

لم تتضمن قوانين الخدمة المدنية في الأنظمة التأديبية سوى حالة وحيدة فقط وهي قيام المرعوس بتنفيذ أمر الرئيس، إذ نصت على ما يلي:

¹ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، 1979، م.س، ص 67.

² علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 103.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا في 4/6/1953، (765/5)، س 8 بند رقم 735، ص

"لا يعفى العامل من العقوبة استناداً إلى أمر رئيسته إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادراً إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر"¹.

كذلك القانون رقم 58 لسنة 1971 الحكم سالف الذكر بذات الصياغة عدا أنه أضيف إليها فقرة جديدة نصها الآتي "ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي"².

كذلك القانون رقم 47 لسنة 1978 المصري إذ نص على أن "ولا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسته إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادراً إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده"³.

ونجد أن قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لسنة 2010 نص على أنه "ويعفى الموظف من الجزاء التأديبي إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسته بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر"⁴.

ثالثاً: المسؤولية التأديبية للموظف بعد تركه الخدمة:

إذا ما كانت القاعدة المقررة وفق ما سلف بيانه أن الموظف يسأل عما ارتكبه من مخالفات تأديبية - بسبب وظيفته أو بمناسبة القيام بأعبائها - أي منذ صدور قرار تعيينه وتسلمه العمل بالفعل فإنه من المنطقي ألا يسأل الموظف عن الأفعال التي يرتكبها بعد تركه الخدمة، ومع ذلك يثور التساؤل حول إمكان مساءلته عن بعض تلك الأفعال كما يثور التساؤل عن إمكان مساءلته بعد تركه الخدمة عن المخالفات التي ارتكبها قبل تركه الخدمة.

¹ - المادة (59) الفقرة الثانية من نظام العاملين المدنيين المصري رقم 46 لسنة 1964م.

² - المادة (55) الفقرة الثانية من نظام العاملين المدنيين المصري رقم (58) لسنة 1971م.

³ - المادة (78) الفقرة الثانية من نظام العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978م.

⁴ - المادة (22) الفقرة الرابعة من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010م.

لقد عني المشرع في قوانين الخدمة المدنية في الأنظمة التأديبية محل الدراسة بوضع الأحكام السارية في هذا الصدد¹.

فقد نص القانون رقم 46 لسنة 1964 المصري على أن "لا يمنع ترك العامل للخدمة لأي سبب من الأسباب من الاستمرار في المحاكمة التأديبية إذا كان قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته ويجوز في هذه الحالة وقف بعض المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع بقرار من المحكمة التأديبية المختصة إلى حين انتهاء المحاكمة ويجوز في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق الخزانة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها"².

ويرى الأستاذ سليمان الطماوي مسائلة الموظف العمومي بعد تركه العمل مسائلة تأديبية، حيث تتجلى فائدة هذا الحكم في أنه يسد ثغرة مؤكدة في النظام الوظيفي³:

أ- فالمصلحة العامة تقضي في كثير من الأحيان بتحميل بعض الموظفين بواجبات تلاحقهم حتى بعد ترك الخدمة، تحقيقاً للصالح العام. وممن أوضحها ما ورد النص عليه في الفقرة الثامنة من المادة 77 من القانون رقم 47 لسنة 1978 إلزام العاملين بعدم إفشاء الأمور السرية التي اطلعوا عليها بحكم عملهم حتى ترك الخدمة.

ب- إذا حركت الإجراءات التأديبية ضد الموظف أو العامل، واستطالت إلى ما بعد بلوغه سن التقاعد، فإن عدم وجود مثل الحكم المشار إليه يؤدي إلى وقف إجراءات المحاكمة التأديبية، وهو ما يفقد الإجراء التأديبي قيمته.

ج- وأخيراً فإن ثمة احتمالاً ألا تكتشف الجرائم التأديبية ولا سيما ذات الطبيعة المالية منها، إلا بعد مرور وقت طويل، وحينئذ قد يكون بعض المسؤولين عنها قد تركوا الخدمة

¹- أماني زين بدر، مرجع سابق، ص 574.

²- المادة رقم (67) من نظام العاملين المدنيين المصري رقم 46 لسنة 1964م.

³- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 71.

لسبب أو لآخر. وليس من المصلحة تركهم بلا جزاء، في حين أن زملاء لهم قد يحاكمون ويعاقبون عن ذات الأفعال.

والعقوبات التي يجوز توقيعها على من ترك الخدمة في القانون المصري هي:

- 1- خصم مبلغ لا يقل عن خمسة جنيهاً ولا يجاوز المرتب الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر وقت وقوع المخالفة.
- 2- الحرمان من المعاش لمدة لا تزيد عن 3 أشهر.
- 3- الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع.

والفقرة الثالثة قبل التعديل كانت تقضي بالآتي: "ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة جنيهاً ولا تجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر عند انتهاء الخدمة"¹.

وقد نصت المادة (88) من قانون رقم 1978/47 - مع تعديل الفقرتين الأولى والثالثة منه بالقانون رقم 115 لسنة 1983- على أن: " لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته".

ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة إقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من انتهائها.

موقف المشرع البحريني:

نص قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لسنة 2010 على أنه "لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب - عدا الوفاة - من مسألتته تأديبياً إذا كان قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء مدته .

¹ - المادة (88) من قانون رقم 47 لسنة 1978م.

ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة مساءلة الموظف تأديبياً ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها.

ويجوز أن توقع على من انتهت خدمته عند ثبوت إدانته غرامة لا تتجاوز خمسة أمثال الراتب الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء خدمته¹.

الفرع الثاني : العقوبات التأديبية في التشريع المقارن:

ان دولة القانون تعني خضوع الجميع للمساءلة والمحاسبة ، اذا لا احد فوق القانون ، ولان الغياب التام للمساءلة في النظم التأديبية يؤدي إلى الاستهتار والتسيب واللامبالاة من الموظفين. وان حفظ النظام وحمايته هي من مقاصد وجود العقوبة ، وهي بذلك تحقق الأهداف التي من اجلها وجدت العقوبة في النظم القائمة ومنها النظام التأديبي حيث الردع سواء كان عاما أو خاصا ، فالعقوبة تردع الموظف العام المخالف من العودة إلى المخالفة ، وهي من ناحية اخرى تردع وتنبه غيره من الموظفين أن مصيرهم هو ذات المصير الذي أخل في واجباته الوظيفية، ومن هنا جاءت معظم النظم القانونية المنظمة للوظيفة العامة بنصوص منظمة للعقوبة التأديبية متضمنة أنواع العقوبات التأديبية وكيفية إيقاعها دون شطط أو تسلط من قبل جهة التأديب ومراعية في ذلك المبادئ الأساسية المنظمة لإيقاع تلك العقوبات.

اختلف الفقهاء في وضع تعريف محدد للعقوبة التأديبية فقد عرفها الأستاذ (فالين) بقوله " أن القرار التأديبي هو عقوبة تعلن من السلطة الإدارية تجاه موظف عام وذلك لارتكابه خطأ أثناء الخدمة أو بسببها"². وعرفها الفقيه اليوناني (ستاسينوبولس) بقوله "أن

¹ - المادة (22) الفقرة 10 من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010.

² - مارسيل فالين، الوجيز في القانون الإداري، باريس، 1969، ص63.

العقوبة التأديبية أو عقوبة الخدمة هي نوع من العقوبات الإدارية وتفرض على العاملين قبل تركهم المنظمة العامة¹.

في حين عرف البعض العقوبة التأديبية أو الجزاء "هو حكم القانون ضد من ثبتت مسؤوليته في جريمة تأديبية أو استحقاقه للعقاب، تحقيقاً للمصلحة العامة"².

وعرفها آخرون بأنها "جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبتت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها وتنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً"³. ويقصد بالعقوبات التأديبية الجزاءات التي توقع على الموظف المخطئ بهدف تأديبه⁴

والعقوبة التأديبية: هي الجزاء الذي يوقع على مرتكب المخالفة التأديبية من الموظفين، وتحدد هذه العقوبات على سبيل الحصر في التشريعات التي تتناول الموظفين، وبالتالي لا يمكن إيقاع أي عقوبة غير واردة في هذه التشريعات، وقد تكون هذه العقوبات أما ذات طبيعة أدبية أو مالية، أو منهيّة للعلاقة الوظيفية⁵.

وتتميز العقوبة التأديبية بطابعها الشخصي لأنها توقع على الموظف المخالف أو من ارتكب الخطأ الإداري دون غيره من أفراد أسرته، كما يجب ان تتناسب العقوبة الموقعة مع المخالفة المرتكبة بحيث لا يشوبها تعسف أو مبالغة. كذلك لا يجوز فرض أكثر من عقوبة تأديبية على نفس المخالفة إلا اذا أجاز القانون ذلك.

وتتسم الجزاءات التأديبية بطابع يميزها عن العقوبات الجنائية، فقد تكون الجزاءات التأديبية ذات صفة أدبية (morales) مثل الانذار أو اللوم أو التوبيخ. وقد تتصرف هذه

¹ - عبدالقادر الشبخلي، النظام القانوني الجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص131، مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري، مرجع سابق، ص233.

² - محمد رشوان أحمد، أصول القانون التأديبي، ط1، مطبعة وهران، 1960، ص 86.

³ - مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها، 1976، ص32.

⁴ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الدار العلمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص175.

⁵ - سليمان حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، ط1، عمان، 2010، ص 331.

الجزاءات إلى حرمان العضو من مزايا معينة متصلة بصفته الطائفية هذه مثل الحرمان من الأجر بالنسبة للموظف، بل قد يبلغ الجزاء التأديبي حد تجريد العضو من مركزه، وذلك مثل عزل الموظف أو اقالته¹.

إن الغرض من الجزاء التأديبي هو معاقبة الموظف الذي ارتكب خطأ وقد يكون هذا العقاب معنوياً أو مادياً، وقد يمس الموظف في شرفه أو مصالحه².

وإن العقوبة التأديبية تتميز بأقسام وأهداف وخصائص يجب الوقوف عليها من خلال ما يلي:

أولاً: تقسيمات العقوبات التأديبية، وثانياً: أهدافها وثالثاً: خصائصها.

أولاً: تقسيمات العقوبات التأديبية:

وقد كثرت تقسيمات الفقهاء الفرنسيين للعقوبات التأديبية، وهي في مجملها لا تخرج عن ثلاثة تقسيمات:

الأول (ثنائي)، ومن أبرز القائلين به الفقه Gibert إذ ذهب إلى أن العقوبات التأديبية تقسم إلى نوعين أساسيين، هما العقوبات الأدبية البحتة، والعقوبات التي تمس الوظيفية³.

والثاني (ثلاثي) وأول القائلين به الأستاذ Drouille في رسالته التي قدمها إلى جامعة تولوز سنة 1900، إذ قسم العقوبات التأديبية إلى ثلاث مجموعات:

المجموعة الأولى: وهي العقوبات البسيطة التي تنسم بصيغ التأديب أو التوبيخ.
المجموعة الثانية: تمس المزايا المادية للوظيفة.

¹ - محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، القاهرة، 1972، ص 63.

² - AUPY, (J.M) et ADER (R.D), nstitutions Administratives 4eme ed Paris, 1978. P.374.

أشار إليه علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 251.

³ - GIBERT(Max), La discipline des Fonctions publique, These, paris, 1978. P.374.

DROUILL (J), Le pouvoir Disciplinaire sur les fonctionnaires publics

These Toulouse, 1900. P. 123 ets...

المجموعة الثالثة: وهي التي تمس الوظيفة ذاتها بصفة مؤقتة أو دائمة¹.

والتقسيم الثالث والأخير للعقوبات (رباعي) ومن القائلين به الفقيه Nezard إذ أنه يقسم العقوبات التأديبية إلى أربعة أنواع².

العقوبات الأدبية: وهي التي تصيب مزايا الوظيفة لا الوظيفة ذاتها.

العقوبات المالية: وهي التي تصيب الموظف في مصالحه المالية أي لا تصيب الوظيفة.

العقوبات المهنية: التي تمس مزاوله المهنة أي التي تمس الوظيفة.

العقوبات السالبة للحرية: وهي التي تعتبر عائقا لحرية الأفراد.

وقد عمل المشرع المغربي على تحديد العقوبات التأديبية بموجب النظام الاساسي للوظيفة العمومية التي تطبق على الموظف في حال ارتكابه لخطأ تأديبي على سبيل الحصر في العقوبات التأديبية ، وكذلك نحي المشرع البحريني في قانون الخدمة المدنية على حصر العقوبات التأديبية .

ثانياً: أهداف العقوبة التأديبية (الجزء التأديبي) :

لقد اثارت فكرة الجزاء التأديبي جدلا فقهيًا تضاربت في شؤونه آراء الفقهاء لكونه يعد أهم عنصر من عناصر التأديب ، بالإضافة إلى أثره الكبير في الوضع الوظيفي للموظف وتهديد مستقبله ، وقد عرف الفقه نقاشا واسعا يمكن حصره في رأيين : الأول يعتبر هدف التأديب إصلاحيا، والثاني يحصر غايته في الردع .

الإصلاح التأديبي:

إذا كان التأديب يستهدف العقاب كما يبدو في ظاهر الأمور ، فإنه يستهدف في الحقيقة كشف العيوب في البناء الإداري ، تمهيدا لإصلاحه ، بما يمنع من ارتكاب المخالفات

¹– NEZARD (H.), Les principes generaux du droit disciplinaire, These Paris,1903,p.85.

²– NEZARD (H) op.Cit. P.210.

مستقبلا فالجزاء التأديبي هو إجراء علاجي لكونه يرمي الى سد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلا¹.

ونرى أن هدف الجزاء التأديبي هو حماية نظام المرافق العمومية والحفاظ على استقرار نشاطها من اجل اشباع حاجيات أفراد الأسرة، ولا يمكن تحقيق هذه الغاية الا باصلاح الموظف واعادة ترتيبه وتزويده بروح الإخلاص للعمل الجاد ودعم القيم الأخلاقية، واصلاح الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية التي تبعد الموظف من ارتكاب بعض الأخطاء التأديبية، وبالتالي يبقى هدف التأديب حسب هذا المنظور هو اصلاح وتقويم وتبصير الموظف بواقعة الخطأ، واحترام قواعد السلوك القويم².

الردع التأديبي :

يرى فريق من الفقه أن غاية التأديب هي العقاب ، ومشروعية العقاب تقوم على الردع المخالف وجعله عبرة لغيره ، فالتأديب بهذا المعنى يستهدف أمرين منع المخالف من العودة مستقبلا إلى ارتكاب المخالفة وضرب المثل لغيره حتى يتحرى الدقة في اداء وظيفته ، وبهذا نلاحظ ان الردع نوعين :

الردع العام : الذي يقى المجتمع من وقوع الجريمة.

الردع الخاص: الذي يتجه إلى عقاب الجاني وأنه حتى لا يرتكب الجرم ثانية³.

ومن هنا يمكن القول بان العقوبة التأديبية تحمل معنى الردع العام، لان التهديد بتوقيعها وما يترتب على هذا التوقيع من تأثير على مستقبل الموظف يمكن ان يصرف الموظفين على ارتكاب المخالفة ويبعدهم عنها ، الا ان هذا النوع من الردع لا يحتل جانبا مهما منها ، ولا يكون وظيفتها الأساسية لان الردع يتحقق قبل ارتكاب المخالفة ، أما دور

¹ - محمد زكي النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، بلا سنة نشر، ص 317.

² - فدوى صبحي، النظام التأديبي بالمغرب، مرجع سابق، ص 84.

³ - حياة اكدي، الادارة بين التأديب والزجر، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة عبدالملك السعدي، 2009-2010 ، ص 202.

وظيفة العقوبة ، فتبرر بشكل جلي بعد ارتكاب المخالفة وتنفيذها ، وفي هذه المرحلة يتحقق الغرض منها في تأهيل واصلاح المخالفة .

فوظيفة العقوبة في هذا النوع من الردع تتركز على شخص مرتكب المخالفة لا على شخص آخر كما هو الحال بالنسبة للردع العام ويقتضي الردع معاملة المخالف معاملة تتلاءم مع شخصيته بغرض تأهيله وتقويمه ، وهو بهذا يختلف عن الزجر الذي لا يقصد منه سوى انزال العقوبة لذاته، فالردع الخاص يتجاوز الفرضين السابقين وليؤكد على الوظيفة الاصلاحية للعقوبة¹.

وخلاصة القول ، فان الجزاء التأديبي له طبيعة مزدوجة ردعية واصلاحية ، فهو ردعي لكونه يحمل في مضمونه فكرة العقاب، وهو ايضا اصلاحي لكونه يهدف الى الاصلاح والتقويم ورفع كفاءة الاداء، وضمان حسن سير العمل الاداري بنظام واضطراد حتى يتمكن من أداء رسالته وتحقيق اهدافه ومراميه².

ثالثاً: خصائص العقوبة التأديبية:

1. الشرعيه:

نص المشرع على العقوبات التأديبية وحصرها، على خلاف المخالفات التأديبية، ويعني هذا أنه لا عقوبة بغير نص من القانون³.

2. المرونة:

إن ميزة المرونة تعطي السلطة التأديبية إمكانية في التصدي للأفعال التي تخل بواجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها وتوقع العقاب العادل والمناسب الذي ينسجم مع

¹ - عبدالمجيد الحسوني، المنازعات المتعلقة بتأديب الموظف العمومي، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة سيدي محمد بن عبدالله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - فاس، 2013 ، ص 18.

² مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها دراسة مقارنة، القاهرة، 1976، ص 55-56.

³ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، 2015، ص240.

ظروف المرفق العام وأوضاعه، ومما لا شك فيه فهي ليست مرونة مطلقة بل مقيدة بقواعد وإجراءات معينة وتخضع للرقابة¹.

3. الفئوية:

إن العقوبة التأديبية من الناحية القانونية هي الحكم أو القرار الذي ينصب تأثيره على المركز القانوني للموظف، سواء كان تأثيره مقتصر على حقوقه الوظيفية ومزاياها بعضها أو كلها بصفة مؤقتة أو نهائية أم بحرمانه من حقوق يرتبها له القانون، وتمتاز العقوبة التأديبية من حيث طبيعتها مساسها بالجانب المعنوي والمادي من شخصية الموظف ولا تمس الموظف في حياته أو ممتلكاته². أي أن الجزاء التأديبي يدور مع المركز القانوني للموظف وجوداً وعدمًا³.

وسوف نتطرق لأنواع العقوبات في التشريع المقارن في كل من:-

التشريع الفرنسي و التشريع المصري و التشريع المغربي و التشريع البحريني.

أولاً: العقوبات التأديبية في التشريع الفرنسي:

أ- العقوبات التأديبية وفقاً لقانون سنة 1946:

حددت المادة (61) العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام الفرنسي⁴ بما يلي:

- 1- الإنذار.
- 2- اللوم.
- 3- الشطب من جدول الترقيات.

¹ منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق ص 121

² أكرم محمود جمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، مرجع سابق ص 80

³ عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 379.

⁴ - المادة (61) من القانون رقم 2294 الصادر في 19 أكتوبر 1946.

- 4- خفض الدرجة.
 - 5- النقل التلقائي.
 - 6- خفض المرتب أو الدرجة.
 - 7- الإبعاد المؤقت عن العمل.
 - 8- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش.
 - 9- العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش.
- ب- العقوبات التأديبية وفقاً لقانون سنة 1959:

اضاف المشرع عقوبتين جديدتين هما: تأخير الأقدمية، والإحالة على المعاش¹.

ويلاحظ على هذه العقوبات ما يلي:

- أنها تضمنت قائمة واحدة تطبق على الموظف العام الفرنسي سواء كان من شاغلي الوظائف العليا أم من غير شاغلي الوظائف العليا، وإن كان من المتصور أن يتم اختيار عقوبة الانذار لغير شاغلي الوظائف العليا وعقوبة اللوم لشاغلي الوظائف العليا، ومن المتصور كذلك أن يكون توقع العقوبات الوسطى على شاغلي الوظائف العليا محدوداً. وأن عقوبة الشطب من الترقيات توازي عقوبة الحرمان من الترقية، وعقوبة النقل التلقائي تعني النقل إلى وظيفة أخرى تقل أهميتها عن الوظيفة الحالية².
- وقد أشار المشرع الفرنسي إلى هاتين العقوبتين- الانذار واللوم- في القانون الأخير رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين³ بأنه لا يجوز توقيع أية عقوبة تأديبية غير الانذار أو اللوم دون استشارة مجلس التأديب⁴.

¹- القانون الصادر بالامر رقم (244) في 4 فبراير 1959.

²- أماني زين فرج، النظام القانون لتأديب الموظف العام، دار الفكر والقانون، 2010، ص 413.

³- Article(19) la loi no (364) de 13 juillet1983.

⁴- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص257.

ثانياً: العقوبات التأديبية في التشريع المصري:

نستعرض الجزاءات التأديبية التي نص عليها القانون المصري رقم 47 لسنة 1978 على أن الجزاءات التي يجوز توقيعها على العاملين من غير شاغلي الوظائف العليا هي¹:

- 1- الإنذار.
- 2- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر.
- 3- الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة. ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزاء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً.
- 4- الحرمان من نصف العلاوة الدورية.
- 5- الوقف عن العمل لا تجاوز ستة أشهر مع صرف الأجر.
- 6- تأجيل الترقية عند استحقاق لمدة لا تزيد عن سنتين.
- 7- خفض الأجر في حدود علاوة.
- 8- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة.
- 9- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.
- 10- الإحالة إلى المعاش.
- 11- الفصل من الخدمة.

أما بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا فلا توقع عليهم إلا الجزاءات التالية:

- 1- التنبيه.
- 2- اللوم².
- 3- الإحالة إلى المعاش.

¹ - المادة (80) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم 47 لسنة 1978، الجريدة الرسمية في 1978/7/20، العدد (29) تابع (ب)، وكذلك الموسوعة الدائمة للتشريع والقضاء، إعداد المحامي محمد فهم أمين.

² - وهو إجراء مهين يحمل نوعاً من التحقير والتشهير للموظف، وغالباً ما يتم قيده بالملف الوظيفي للعامل.

4- الفصل من الخدمة.

وبلاحظ أن المشرع المصري فصل بين العقوبات المتعلقة بشاغلي الوظائف العليا وعددها أربعة أنواع، في حين جعل العقوبات التأديبية لشاغلي الوظائف العامة- العاملين أو بقية الموظفين- إلى احدى عشر نوع من الجزاءات كما سبق بيانه.

موقف المشرع البحريني:

وبما أن المشرع البحريني تأثر بالمشرع المصري في تخصيص عقوبات تأديبية خاصة لشاغلي الوظائف العليا الا أنه حددها بثلاثة أنواع¹، في حين جعل العقوبات التأديبية لبقية الموظفين في أربعة أنواع²، وهي قليلة ومحدودة إذا ماتم مقارنتها بالتشريع الفرنسي وعددها تسع عقوبات، والمصري وعددها احدى عشر عقوبة مما تعطى متخذ القرار مرونة في اختيار الجزاء الملائم للمخالفة. وينتقد بعض الفقهاء الازدواجية في العقوبات التأديبية، والمطالبه بالعدالة في توحيد العقوبات لجميع الفئات.

والجزاء التأديبي يجب أن يكون عادلاً وملائماً للذنب الإداري، وذلك بأن يخلو من الاسراف في الشدة، أو الإمعان في الرأفة، لان كلا الأمرين مجاف للمصلحة العامة³.

ثالثاً: العقوبات التأديبية في التشريع المغربي:

إذا كانت معظم التشريعات الوظيفية، لا تأخذ بالشق الأول من مبدأ الشرعية فإنها حاولت أن تأخذ بالشق الثاني منه والمتمثل في لا عقوبة بدون نص، حيث وضعت قائمة

¹ - العقوبات التأديبية لشاغلي الوظائف العليا في قانون الخدمة المدنية، التنبيه الشفوي، الإنذار الكتابي، الفصل من الخدمة

² - العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف، التنبيه شفويًا، الإنذار كتابيًا، الوقف عن العمل مع خصم الراتب لمدة لا تجاوز شهراً في السنة ولا تزيد عن عشرة أيام للمره الواحدة، الفصل من الخدمة.

³ - الإدارية العليا رقم 15/1082ق، 1974/3/24، س19، ص 231. الإدارية العليا رقم 10/144ق، 1965/5/22، س15، ص2100.

الإدارية العليا رقم 9/11274ق، 1965/6/5، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج8، ص479.

من الجزاءات التأديبية تتضمن أنواع العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظفين¹.

وبالنظر إلى قائمة العقوبات التأديبية التي نص عليها المشرع المغربي في الفصل (66) من الظهير الشريف يمكن تقسيمها بصفة عامة إلى ثلاث طوائف حسب درجة خطورتها أو جسامتها، وهي كما يأتي:

- **الطائفة الأولى:** وهي العقوبات الأدبية كالإنذار والتوبيخ، وهي العقوبات التي تمثل أدنى درجات الجسامة، فهي عبارة عن نوع من التحذير الوقائي الذي تمارسه الإدارة في مواجهة موظفيها، والهدف من ذلك هو منعهم من العودة لارتكاب الخطأ مستقبلا، وإلا فهم معرضون لتوقيع جزاءات أشد جسامة عليهم.

- **الطائفة الثانية:** وهي العقوبات المالية غير المباشرة وهي العقوبات المالية ذات المساس غير مباشر بالمزايا الوظيفية، كالترقية أو درجة أو الوظيفة التي يشغلها الموظف ذاتها. وهذه العقوبات قد تحمل نوعا من الحرمان المالي الجزئي أو الكامل، ولكن خفية غير مباشرة. كالحذف من لائحة الترقى، والانحدار من الطبقة، والقهقري من الرتبة.

- **أما الطائفة الثالثة:** فهي العقوبات المؤدية لانتهاء رابطة التوظيف وهي العقوبات التي تسعى لإبعاد الموظف عن الميدان الوظيفي، فتؤدي إلى إنهاء رابطة التوظيف إلى عمله بعد انقضائها فورا وبقوة القانون (الفصل 73 فقرة 3). وقد يكون إنهاء رابط التوظيف بصفة كلية، كالعزل والإحالة الحتمية على التقاعد².

والعقوبة التأديبية هي تلك الجزاءات الموقعة على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين، ولقد حدد المشرع المغربي العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، بحيث لا تملك السلطة المعنية توقيع العقوبات الا المنصوص عليها قانونا³.

¹ - عبد الحق عقلة، مدخل لدراسة القانون وعلم الإدارة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1995، ص155، مليكة الصروخ، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 1992، ص314.

² - مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص361.

³ - محمد الأعرج، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص393.

وتعد العقوبة التأديبية - بصفة عامة- وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة ، تطبقها الجهة المختصة بناء على نص في القانون من أجل ردع مرتكبي المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على النظام فيها¹.

وتشتمل العقوبات التأديبية المطبقة على الموظفين طبقا للفصل 66 من قانون الوظيفة العمومية على ما يلي :

1. الانذار .
2. التوبيخ .
3. الحذف من لائحة الترقى².
4. الانحدار من الطبقة³ .
5. القهقرة من الرتبة .
6. العزل من غير توقيف حق التقاعد.
7. العزل المصحوب بتوقيف التقاعد

وتنقسم هذه العقوبات التأديبية إلى نوعين : العقوبات التأديبية التي تطبق على الموظف المرسم - أي المثبت - في سلك وظيفي، والعقوبات الأخرى التي تطبق على الموظف المتمرن، سواء بالنسبة للذي لم يعلن عن ترسيمه في إحدى الدرجات التسلسلية لأسلاك إدارة الدولة أم بالنسبة للموظف المتمرن الذي كانت له صفة موظف مرسم في سلك آخر.

¹- مليكه الصروخ، العمل الإداري، مرجع سابق، ص190.

²- تعني قائمة الترقيات.

³- يعني خفض المرتبة.

1- العقوبات التأديبية التي تطبق على الموظف المرسم في سلك وظيفي:

وهي العقوبات التي سبق أن أشرنا إليها في الفصل (66) من الظهير الشريف، التي يتجلى تفصيلها بحيث ينبغي شرحها عن بقية التشريعات المقارنة في هذه الدراسة حسب ما يلي:

أ- الإنذار:

تعتبر عقوبة الإنذار وسيلة أمام الإدارة، ترمي إلى تحذير الموظف ذي التصرف المعيب لتقويم سلوكه، والامتناع عن تكراره حتى لا تترتب على ذلك عقوبات أخرى، وهي تتخذ ضد المخالفات الوظيفية البسيطة التي يرتكبها الموظف¹.

ويقصد بالإنذار تحذير الموظف عند ارتكاب مخالفة بسيطة من الإخلال بالواجبات الوظيفية حتى لا يتعرض لجزاء أشد إذا لم يمتثل لمضمون الإنذار².

ويعتبر الإنذار من أدنى درجات العقوبات التأديبية في السلم التدريجي التصاعدي لها، فهو عبارة عن وسيلة بيد الإدارة تتخذها لتحذير العاملين ذوى السلوك المعيب، باصلاح هذا السلوك حتى لا يترتب على استمرارهم فيه توقيع عقوبات أشد جسامة عليهم في المستقبل.

ويعتبر الإنذار نوعا من التحذير الوقائي الذي تمارسه الإدارة في مواجهة موظفيها منعا ووقاية من العودة لارتكاب أخطاء جديدة تعرضهم لعقوبات أشد قساوة . وقد يكون الإنذار شفويا أو كتابيا . ولم يحدد المشرع المغربي حدا أقصى لعدد مرات توقيع هذه العقوبة، بل تركها مطلقة بيد السلطات التأديبية. ومن الملاحظ أنه لا يترتب على هذه العقوبة أي أثر تبعي سواء ما يتصل بالعلاوات أو الترقيات.

¹- اسماعيل صفاحي، التأديب في المجالين الإداري والعسكري، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، 2001، ص96.

²- صالح إبراهيم ومروان المدرس، القانون الإداري، مرجع سابق، ص270.

كذلك لم يحدد التشريع الفرنسي عدد المرات التي يجوز فيها توقيع عقوبة الانذار وحذت حذوه كافة التشريعات الوظيفية والتأديبية في مصر خلاف التشريع العراقي الذي قرر بأنه يكون لمرتين فقط ثم بعقوبة أشد¹.

ويرى الباحث أن هذه العقوبة من العقوبات التأديبية التي تكون كتابية وليس شفوية ودليل ذلك أن المشرع حدد بضرورة وضعها بالملف الشخصي وذلك بالأمر (41)، إضافة طلب الموظف من الوزير المختص بعد مضي خمس سنوات محو أو أزاله من ملفه أي أثر للعقوبة حسب الأمر (42)، وذلك يكون كتابياً.

ب- التوبيخ:

تعتبر عقوبة التوبيخ على رأس الترتيب الثاني من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (66) من النظام الأساسي للوظيفة العمومية، والمرتبة ترتيباً تصاعدياً حسب انعكاساتها السلبية على الحياة الإدارية للموظف الذي تم توبيخه. وهي تهدف إلى تحذير الموظف وتنبيه حتى لا يعود مره ثانية إلى مثل هذه التصرفات². واصطلاح (التوبيخ) يجري استعماله في بعض نظم العقاب العسكري كما في العراق مثلاً³.

ويعتبر التوبيخ جزاء أكثر خصوصية من الانذار، نظراً لالتصاقه بشخص موظف معين، وغالباً ما يكون كتابياً، ويتم تسجيله في ملف الموظف ليكون دليلاً ملموساً عليه في عدم كفاءته و اهماله لواجبات وظيفته، وتنبئها له بتطبيق عقوبات أشد في حالة العودة لارتكاب الخطأ مستقبلاً.

وقد يتخذ التوبيخ صورة مشددة إذا وجه للمعنى بالأمر في حضرة زملائه ممن في درجته الوظيفية أو أدنى منه، أو وجه إليه في حضور أعضاء المجالس التأديبية المختصة بالنسبة لطوائف الوظيفة الخاصة.

¹ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 258.

² - عبد الحق عقلة، مدخل لدراسة القانون الإداري وعلى الإدارة- الجزء الثاني، مرجع سابق ص 153.

³ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص 264.

وكما بين الفصل (66) من الظهير الشريف أن للسلطة التأديبية الحق في تطبيق هاتين العقوبتين بدون استشارة المجلس التأديبي نظراً لقلّة خطورتها على الموظف. أما العقوبات الجسيمة -الآتي بيانها- فإن السلطة التأديبية تكون ملزمة باستشارة المجلس التأديبي قبل تطبيق الجزاء المناسب..

ج- الحذف من لائحة الترقّي:

تتخذ هذه العقوبة بعد استشارة المجلس التأديبي، الذي تحال عليه القضية من قبل السلطات التي لها حق التأديب، بتقرير كتابي، يتضمن الأفعال التي سيعاقب عليها الموظف والظروف التي ارتكبت فيها¹.

ويترتب على هذه العقوبة حرمان الموظف من فرصة الترقية بالنسبة للعام الذي أعدت له قائمة الترقيات، والتي شطب اسمه منها.

وتعتبر هذه العقوبة من العقوبات التأديبية الأصلية في القانون المغربي على خلاف ما هو مقرر في قوانين التوظيف في جمهورية مصر العربية، من اعتبارها عقوبة تبعية للعقوبات التأديبية الأصلية التي تتوافر فيها درجة معينة من الجسامّة.

وتنصب عقوبة الحذف من لائحة الترقّي على الفرصة التي أتيحت للموظف للترقية بالاختيار، فتؤدي لحرمانه منها لمدة مؤقتة هي سنة يتم خلالها تنفيذ لائحة الترقّي التي تعدها الجهات الإدارية المختلفة سنوياً.

¹ - لقد أكدت الغرفة الإدارية ذلك في عدة قرارات منها على سبيل المثال:

قرار الغرفة الإدارية عدد 391 ل 1991/12/25 ملف إداري عدد 90/10175 عزام محمد- المجلة المحلية للإدارة والتنمية العدد 1 أكتوبر-دجنبر 1992 ص65. أكدت فيه " حيث من جهة أخرى فإن الطاعن على فرض ارتكابه لمخالفة أخرى، فإنه يجب تمتيعه بالضمانات المخولة له قانوناً وخصوصاً استدعائه أمام مجلس التأديب وفسح المجال أمامه للدفاع عن حقوقه".

ويشترط لتوقيع تلك العقوبة أن يكون الموظف المعنى بها قد قيد اسمه في قائمة المرشحين للترقية . والجدير بالذكر أن الحرمان من الترقية ينصب على الترقية بالاختيار دون غيرها من الترقيات بالأقدمية أو بالمسابقة.

وهذه العقوبة لا تنطوي على مجرد حرمان الموظف من ميزة مادية يفقدها لانطواء سلوكه على ما يبرر توقيعها من الأسباب التي تجعله غير أهل لاستحقاقها، بل تعرضه لأضرار أديبية تتمثل في تقديم جميع زملائه عليه في الترقية بعد أن كان وشك الحصول عليها أثر قيد اسمه في قائمة المرشحين لها¹.

د - الانحدار من الطبقة:

يترتب على هذه العقوبة تخفيض رتبة الأدنى منها مباشرة، مما يعرضه إلى فقدان الترقية التي نالها في السابق، وتخفيض مرتبه بنسبة هذه الرتبة. مع احتفاظه بحقه في الاستفادة من الأقدمية التي كانت له في الرتبة الأعلى قبل تطبيق هذه العقوبة، وإمكانية ترقيته خلال السنة الجارية، إلا أن هذا لا يحصل ما دامت هذه العقوبة تؤثر في عملية التنقيط².

هـ - القهقرة من الدرجة:

يقصد بها نقل الموظف من نطاق الدرجة التي كان يشغلها إلى درجة أدنى بنفس الإطار ونفس الأقدمية. ويترتب عليها، تنزيل الموظف الذي اتخذت ضده في نطاق درجته الأصلية إلى الدرجة الأدنى منها مباشرة مع احتفاظه بجميع الأقدمية التي حققها في درجته الأصلية، ودون أن يترتب على ذلك، خروجه من إطار إلى إطار آخر، لكن رغم أهمية هذه العقوبة، فإن الواقع العملي قد أثبت عدم تطبيق هذه العقوبة نظراً لما يكتنفها من غموض وما يترتب عليها من أخطار³.

¹ - مليكة الصروخ، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، مرجع سابق، ص 364.

² - اسماعيل صفاحي، التأديب في المجالين الإداري والعسكري، مرجع سابق، ص 97.

³ - إسماعيل صفاحي، التأديب في المجالين الإداري والعسكري، أطروحة دكتوراه في القانون العام غير منشوره، جامعة محمد الخامس، سنة 2001م.

و- العزل من غير توقيف حق التقاعد¹:

تعتبر عقوبة العزل من بين العقوبات التأديبية الجسمية، فالعزل عبارة عن جزاء مادي وأدبي في آن واحد، تصدره السلطة التأديبية المختصة وفقاً لنص قانوني على الموظف المرتكب لخطأ جسيم - يبيح تطبيق هذا النوع من الجزاءات-، فتزيل عنه ولاية الوظيفة بصفة نهائية، وتحرمه من الاستمرار في شغلها أو العودة إليها مدى الحياة، ولكن الوحيد الذي يظل متمتعاً به هو حقه في التقاعد (المعاش)².

ز- العزل المصحوب بإيقاف حق التقاعد³:

تعد هذه العقوبة من العقوبات التي تنهي رابطة التوظيف، وأخطرها وأشدّها ضرراً على الموظف، بحيث جعلها المشرع في نهاية اللائحة التصاعديّة للعقوبات التأديبية، التي يمكن توقيعها على الموظف المخطئ، نظراً للآثار الخطيرة التي تترتب على تطبيقها، ولقد عمل المشرع المغربي على إدراج هذه العقوبة في قائمة العقوبات التأديبية، حرصاً على توفير عنصر الصلاحية للوظيفة بين الموظفين، بحيث لا تطبق هذه العقوبة إلا في حق الموظف الذي ارتكب خطأ جسيماً ولم يعد صالحاً للاستمرار في العمل الوظيفي، وينتج عن هذه العقوبة حرمان الموظف من حق التقاعد والحق في تولي الوظائف العمومية. نموذج قرار العزل من الوظيفة مع توقيف الحق في المعاش.

ولقد أضاف المشرع المغربي إلى قائمة العقوبات السابقة، نوعين من العقوبات

الخاصة وهما⁴:

¹- للعزل تسميات مختلفة رغم اتحاد مضمونها في كافة التشريعات الأجنبية والعربية، ومن بين تلك التسميات: الطرد من الوظيفة، والخلع، والشطب من الكادر الوظيفي، والاقصاء من الخدمة والحرمان النهائي من شغل الوظائف العامة.

²أنظر الحكم الإداري للمجلس الأعلى عدد(72) الصادر في 19مايو1967- قضية الغاني ضد وزير الفلاحة - مجلة نضاء المجلس الأعلى- العدد الخامس- السنة الأولى، فبراير1969.

³- تلجأ الإدارة إلى مثل هذه العقوبة بعد استنفاة كافة الإجراءات التأديبية المنصوص عليها قانوناً.

⁴- إسماعيل صفاحي، مرجع سابق، ص 99-100.

• **الحرمان المؤقت من كل أجرة:** باستثناء التعويضات العائلية، وذلك لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، وتعتبر هذه العقوبة من العقوبات المالية المباشرة، وهي تنصب بصورة مباشرة على المرتب الذي يحرم منه لمدة مؤقتة. ونظراً لحظورة هذه العقوبة، فقد قيدت السلطة التأديبية بشروط أثناء توقيعها هذه العقوبة، حيث وضع المشرع حداً أقصى لمدة الحرمان لا تتجاوز 6 أشهر، ولقد استثنى المشرع من هذا الحرمان التعويضات العائلية.

• **الإحالة الحتمية على التقاعد:** قد تنتهي العلاقة الوظيفية بين الإدارة والموظف نتيجة إحالته على التقاعد بسبب جريمة تأديبية ارتكبها، وهنا تتخذ الإحالة على التقاعد شكل عقوبة تأديبية توقعها السلطة المختصة على الموظف المذنب، ويجب على السلطة المختصة استشارة المجلس التأديبي قبل توقيع هذه العقوبة¹. تعد هذه العقوبة أشد العقوبات التأديبية، لكونها تنهي الرابطة الوظيفية وهي تختلف عن الإجراءات التي تتخذها السلطة الإدارية، عند بلوغ الموظف سن التقاعد أو عند تقدمه بطلب ذلك، إلا أن تطبيق هذه العقوبة، لا يتم إلا بالنسبة للموظفين، الذين استوفوا مدة الخدمة اللازم توفرها وفقاً لنصوص قانون التقاعد.

وبالنظر إلى قائمة العقوبات التأديبية، التي نص عليها المشرع في الفصل 66 من قانون الوظيفة العمومية، يمكن تقسيم الجزاءات التأديبية بصفة عامة إلى ثلاثة أقسام حسب درجة خطورتها وجسامتها:

فالقسم الأول منها، يشمل العقوبات المعنوية² كالإنذار والتوبيخ، والقسم الثاني يحتوي على عقوبات مادية¹ كالحذف من لائحة الترقى والانحدار من الطبقة والقهقرة من الرتبة، أما القسم الثالث فيضم العقوبات المؤدية لإنهاء رابطة التوظيف².

¹ - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 146.

² - هي عبارة عن تحذير وقائي تمارسه الإدارة في مواجهة موظفيها إذا ارتكب أحدهم خطأ بسيطاً أو ظهرت عليه بوادره.

محو العقوبات التأديبية:

كما نص المشرع المغربي في القانون على حق الموظف لمحو العقوبة التأديبية من ملفه بعد انقضاء مدة معينة على توقيعها تشجيعاً له على عدم تكرار الوقوع في الخطأ والشروط الأساسية لاكتساب هذا الحق تتجلى في³:

أن يكون قد مر على تطبيق العقوبة التأديبية خمس سنوات إذا كان الأمر يتعلق بإنذار أو توبيخ وعشر سنوات بالنسبة لباقي العقوبات المنصوص عليها في الفصل 66.

- 1- أن يقدم الموظف طلباً يلتمس فيه محو أثر العقوبة الصادرة ضده في ملفه.
- 2- أن تكون سيرة الموظف قد أصبحت مرضية بعد العقوبة الصادرة ضده.
- 3- أن يبيث الوزير في ذلك بعد استشارة المجلس التأديبي.

وبذلك يعاد تكوين الملف في صورته الجديدة.

رابعاً: العقوبات التأديبية في التشريع البحريني:

تضمن قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لسنة 2010 العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف العام البحريني⁴، ومدة محو الجزاءات التأديبية.

- 1- الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين هي:
 - أ- التنبيه شفويًا.

¹- وهي العقوبات المالية التي تستهدف حرمان الموظف بطريقة غير مباشرة من المزايا الوظيفية كالترقية.

²- وهي العقوبات التي تسعى لإبعاد الموظف عن وظيفته، فتؤدي إلى إنهاء رابطة التوظيف بينه وبين الإدارة بصفة مؤقتة أو كلية.

³- الفصل 75 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁴- المشرع البحريني في قانون الخدمة المدنية الملغي رقم (35) لسنة 2006 نص في المادة (65) على الجزاءات التأديبية التي تقع على شاغلي الوظائف العليا وهي (التنبيه الشفوي) الانذار الكتابي، الفصل من الخدمة) حيث أخذ بازديجية العقوبة وهو أسلوب منتقد .

ب- الإنذار كتابياً.

ج - الوقف عن العمل مع خصم الراتب لمدة لا تجاوز شهراً خلال السنة ولا تزيد على عشرة أيام للمرة الواحدة.

د- الفصل من الخدمة.

2- مدة محو الجزاءات التأديبية:

تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف تلقائياً بانقضاء الفترات التالية:

أ- ستة أشهر في حالة التنبيه الشفوي والإنذار الكتابي.

ب- سنة في حالة الوقف عن العمل مع خصم الراتب.

ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له، وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة¹.

ويرى بعض الفقهاء أنه كان من الأفضل على المشرع البحريني لو لم يقيد العقوبة (التنبيه الشفوي) بأن تكون شفوية واكتفى بعقوبة التنبيه... لما احتاج المشرع إلى النص على محوه من سجل الموظف ورفع من ملف الخدمة².

ويلاحظ على نص المادة (23) سالف الذكر:

- ان المشرع أخذ بمبدأ ازدواج العقوبات التأديبية وذلك في قانون الخدمة المدنية رقم (35) لسنة 2006 بحيث تختلف العقوبات التي توقع على شاغلي الوظائف العليا عن تلك التي تقع على الموظفين العموميين من غير شاغلي الوظائف العليا. ونتيجة

¹- المادة (23) من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

²- صالح إبراهيم ومروان المدرس، القانون الإداري، مرجع سابق، ص

للانتقادات التي وجهت إليه الغى الازدواجية في العقوبات التأديبية في القانون الحديث الحالي رقم (48) لسنة 2010.

- قلة عدد العقوبات الجائز توقيعها على غير شاغلي الوظائف العليا إذ تبلغ خمس عقوبات فقط أدها (التنبيه شفويًا، الإنذار كتابيًا) وأقصاها الفصل ولا تتضمن تأخير الترقية أو الحذف من لائحة الترقية أو خفض الدرجة الأدنى مباشرة، كما هي في التشريع الفرنسي أو المصري أو المغربي المقارن ، وعدم اتساع العقوبات الوسطى لا يتيح للسلطة التأديبية اختيار العقوبة التأديبية الملائمة للمخالفة التأديبية المرتكبة.
- أن عقوبة التنبيه وردت في هذا القانون في أدنى سلم العقوبات التأديبية وتلاها الإنذار وهو عكس ما ورد في معظم النظم التأديبية المقارنة.
- أن نص المادة (23) أورد عقوبة التنبيه وجعلها أدنى درجة من عقوبة الإنذار وذلك على عكس ما نهجته قوانين الخدمة المدنية من أن الإنذار كعقوبة تأديبية أدنى درجة من التنبيه.
- حدد المشرع البحريني أن يكون التنبيه شفويًا، وهذا مما يصعب اثباته بملف الموظف، فضلاً عن يتم محو الجزاء التأديبي من ملفه حسب ما جاءت به المادة (23) البند (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

الفصل الثاني: التحقيق الإداري والضمانات التأديبية

سنتناول في الفصل الثاني ثلاثة مباحث ماهية التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي (المبحث الأول) سلطة وإجراءات التحقيق الإداري (المبحث الثاني) الضمانات التأديبية للموظف العمومي (المبحث الثالث).

المبحث الأول: ماهية التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

التحقيق الإداري هو أول الإجراءات التأديبية الموضوعية التي تهدف أساساً إلى كشف الحقيقة، فمن الأهمية بمكان معرفة ماهية التحقيق الإداري في التشريع والفقهاء والقضاء، ثم سنحدد أهمية التحقيق الإداري، وهذا ما سوف نبثه في المطلب الأول. كما يلزم منا التفرقة بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي فكل منهما يتم داخل نظام مستقل عن الآخر، وذلك لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية والتي سبق بحثها في المبحث الثالث من دراستنا، ومع ذلك هناك تشابه بينهما، لهذا يجب أن نبين أوجه التشابه، وأوجه الاختلاف بينهما وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول: ماهية التحقيق الإداري

ان تعريف التحقيق الإداري يقتضي منا بيان معناه في اللغة والاصطلاح. وكذلك قانوناً وفقهاً وقضاءً.

الفرع الأول: التحقيق الإداري لغة واصطلاحاً:

مفردة "التحقيق" جذرها اللغوي (حق) أي صح وثبت¹ قال تعالى "لينذر من كان حياً ويحق القول على الكافرين"².
والحق من أسماء الله عز وجل، يقول الله تعالى في كتابه العزيز: "ولو اتبع الحق أهواءهم لفسدت السموات والأرض ومن فيهن"³.

¹ - إبراهيم مصطفى وأحمد حسن الزيات وآخرون، المعجم الوسيط، مؤسسة الصادق، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ص187.

² - سورة يس، الآية (70).

³ - سورة المؤمنون، الآية (71).

ويذكر الزمخشري في مؤلفه أساس البلاغة: وحق الله الأمر حقا بمعنى أثبته وأوجبه، وحققت الأمر، وأحقته أي كنت على يقين¹.

وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبت منه، وتحقيق من حقق وهو التثبت من أمر ما، وحقق مع فلان في قضية بمعنى أخذ أقواله فيها².

وإصطلاحا يتداول في التعبير عن التحقيق الذي يجري مع العاملين في المخالفات التأديبية التي تقع منهم اصطلاحات متعددة هي التحقيق، والتحقيق الإداري، والتحقيق التأديبي، وكلها تحمل معنى واحداً أو كمرادفات³.

وإذا كانت هذه الأسماء تستعمل في مصر باعتبارها تحمل معنى واحداً أو كمرادفات⁴. ونجد أن الفقه الفرنسي يستعمل عدة مصطلحات تحمل دلالة واحده:

التحقيق L'instruction ou L'enquete⁵.

التحقيق الإداري L'enquete administrative⁶.

¹ - جار الله محمود الزمخشري ، أساس البلاغة، دار هازر، بيروت 1979، ص135.

² محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، الكتاب العربي، بيروت، لبنان، 1982، ص146-147.

³ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص.311.

⁴ التحقيق: استخدم هذا الاصطلاح غالبية الفقه المصري، كما تواترت استخدامه أحكام القضاء التأديبي.

التحقيق الإداري: أخذ بهذا الاصطلاح في مواضع قليلة المشرع المصري ومن ذلك قانون العاملين المدنيين فنصت المادة (79 مكرر) على " تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا...".

⁵ التحقيق التأديبي: استخدم هذا الاصطلاح قلة من الفقه كما استخدمته المحكمة الإدارية العليا في أحكامها " ... وجب استصحاب الضمانة في مجال التحقيق التأديبي ".

⁶ Deleau Marcel. La discipline des fonctionnaires civils de L'etat at F, Lovition, 1933, P. 70. Salon Serge, Delinquance et repression disciplinaires dans la fonction publique, J. Paris 1969, P. 217.

التحقيق التأديبي¹ L'instruction disciplinaire.

وقد اتجه أغلب الفقهاء الفرنسيين في مؤلفاتهم الحديثة إلى استعمال اصطلاح التحقيق

التأديبي² L'instruction disciplinaire.

الفرع الثاني: التحقيق الإداري في التشريع والفقهاء والقضاء.

أولاً: المفهوم التشريعي للتحقيق الإداري:

ولم يرد تعريف محدد للتحقيق الإداري في القوانين المنظمة للمسائلة التأديبية للموظفين العموميين، سواء قوانين الخدمة المدنية أو القوانين الخاصة³.

ولم يضع المشرع تعريف محدد لمدلول التحقيق، وإنما أشار إلى إجراءات التحقيق مباشرة⁴. ومنهج المشرع في مختلف الدول الأحكام عن وضع تعريفات لمعظم المفاهيم القانونية كي لا يقيدوها بحدود معينة، فيخرج منها ما كان يفترض أن يكون فيها أو يوسعها فيدخل فيها ما ليس منها⁵.

ونتيجة للاحكام التشريعي عن وضع تعريف للتحقيق الإداري فقد انبرى الفقهاء والقضاء إلى الاجتهاد في وضع تعريفات للتحقيق لإداري.

¹ – Jacques Moreau, Droit Public–Droit administrative, T.2.3 edition, paris, 1995,P.894.

² –Jacques Moreau, Droit Public, Tome 2, Droit administratif, 3 edition, Paris, 1995m P. 894.

Chapus Rene, Droit administratif general, Tome 2. 10 edition 1997, P. 334.

Laubradere et Venciza et Gaudement, traite de droit administratif, Tome 11, 10 edition, L.G.D.J., Paris 1995, p. 165.

أشار إليها محمد ياقوت، مرجع سابق، ص313.

³ – سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية عشر، العدد الأول، أبريل 1969.

⁴ – سمير عبدالله سعد حسين، الجرائم التأديبية والجنايات للموظف العام والتحقيق الإداري، بلا ناشر، ص 379.

⁵ – عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2016، ص13.

ثانياً: المفهوم الفقهي للتحقيق الإداري.

فقد عرف بأنه "مجموعة من الإجراءات التي يحددها القانون وتختص بمباشرتها سلطة معينة في محاولة الوصول إلى دليل الإثبات من مجموع ما تحصل لدى هذه السلطة من أدلة...¹".

- يعرف بأنه: إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه.²
- كما يعرف بأنه: مجموعة من الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها، ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة.³
- ويعرف بأنه: إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفات الإدارية أو المالية أو الجنائية بقصد الكشف عن فاعلها والتفتيب عن الأدلة وتجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها في صحة إسناد المخالفة إلى فاعل معين، فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة، وإمالة اللثام عنها لتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية أو اقتراح توقيع جزاء إداري.⁴
- وعرفه البعض الآخر من الفقه بأنه "مجموعة من الإجراءات التأديبية التي تقوم بها سلطة معينة بقصد تحديد ماهية الأفعال المبلغ عنها، وظروفها، وأدلة ثبوتها، أو عدم ثبوتها، وصولاً إلى الحقيقة، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة، أو جريمة معينة، من عدمه، وبيان شخص مرتكبها".⁵

¹- أحمد عبد الستار الكبيسي، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، أطروحة دكتوراه، القاهرة، 1985، ص393.

²- ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2010، ص278.

³- مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية، عالم الكتب، 1984، ص257.

⁴- علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس 1986، ص466.

⁵- محمد إبراهيم الدسوقي على، ضمانات الموظف المحال للتحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص5.

- ويعرف أيضاً بأنه: وسيلة الإدارة للأخذ بالإجراءات القانونية بحق الموظف عند إتيانه فعلاً يشكل مخالفة تأديبية لأحكام الوظيفة العامة، الخروج على مقتضيات الواجب الوظيفي، وما يجب أن يتمتع به الموظف العام من أمانة، والتزام بمهام وظيفته وواجباته¹.
- وفي ذلك نجد أن (Salon) عرف التحقيق بأنه: الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية، ويرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب هذه الأفعال إلى الموظف عام².
- من أهم وأبرز الضمانات في نطاق التأديب أن يتم إجراء تحقيق مع الموظف لسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من أتهام على اعتبار أن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية³.

الفرع الثالث: أهمية التحقيق الإداري:

تكمن أهمية التحقيق الإداري في أنه أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة، فهو يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه⁴.

حيث لا يمكن للإدارة أن تبني قرارها في مساءلة الموظف تأديبياً في ثبوت أو نفي الفعل الآثم المنسوب إليه، والتوصل إلى حقيقة إلا عبر التحقيق الإداري⁵.

كما يعتبر التحقيق الإداري ضماناً من ضمانات الموظف قبل أن توقع عليه الإدارة جزائها التأديبي، إذ إن من حقه أن يمنح فرصة الدفاع عن نفسه واثبات براءته مما نسب إليه، وأن لا تتعسف الإدارة في معاقبته إلا عبر إجراءات شكلية وموضوعية، وفي مقدمة الإجراءات الشكلية أن تتولى هيئة أو لجنة تحقيقته مهمة استجوابه، وأن تهيب له الوقت

¹ - ماهر عبدالهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، ط2، القاهرة، 1986، ص250.

² - ثروة محمود عوض محجوب، التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه، رسالة لنيل الدكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1994، ص192-193.

³ Salon, delinquance et repression disciplinaire dans la fonction publique 217.

⁴ - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص316.

⁵ - محمد حميد الجوراني، التحقيق الإداري كضمانه من ضمانات الموظف العام في القانونيين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2015، ص16.

الكافي للدفاع عن نفسه، وأن لا تبني هذه اللجنة توصياتها إلا وفقاً لما تحصل من أدلة كافية في ملف القضية¹.

كما أن التحقيق مع الموظف يستهدف صالح هذا الموظف فهو وسيلة لإثبات براءته مما نسب إليه إذا لم يكن قد ارتكب ما نسب إليه من أفعال فإن بعض الفقه يقرر أن التحقيق قد يكون مدعاة لتجريح الموظف دون احتمال معقول لارتكاب المخالفة المنسوبة إليه، ومن شأن هذا التحقيق حتى ولو انتهى بالحفظ أن يثير غباراً حول الموظف ويعرضه للأقاول مما قد يزعزع مركزه²، بالإضافة إلى من الموظفين من يكون هدفاً للكيد خاصة إذا كان لعمله صلة بالجمهور ولذا من الضروري ألا تتخذ إجراءات التأديب ضدهم أو يحالوا إلى التحقيق جزافاً³. وهو ما يلزم عدم تحريك إجراءات التأديب ما لم ينسب إلى الموظف خطأ محدد ومؤكد غير مستند إلى مجرد الشائعات⁴.

ومن ناحية أخرى فإن الإدارة يجب عليها التصرف وفق معلومات صحيحة، وأن لا تندفع إلى اتخاذ جزاءات بحق الموظف مفتقرة إلى الدقة، "وأن من شأن التحقيق الإداري أن يوفر لها الوقف على مواطن الخلل في جهازنا الإداري والتنظيمي، ولأن إيقاع العقوبة جزافاً من قبل الإدارة ينعكس سلباً على علاقة الموظف بالمرفق الذي يعمل فيه، إذ لا يشعر الموظف بالاطمئنان وينتابه الخوف في كل عمل يؤديه وينسحب أثر ذلك على عطاء الموظف وإنتاجيته"⁵.

وتبرز أهميته للمجتمع من حيث اعتباره ضماناً من ضمانات العام، أي بمعنى أن الإدارة تسعى إلى مجازاة الموظف عما ينسب إليه وفق تقديراتها المتعلقة بحفاظها على سير المرفق العام وانتظام دوامه، وإنما هي وبالقدر الذي يسعى إلى ذلك فإنها لا تلحق الحيف والجور بالموظف، وتنتأى عن التعسف في استعمال سلطتها التقديرية في مجازاته

¹ محمد على الخلايله، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ط2، 2015، ص138-139.

² سليمان الطماوي، ضمانات التأديب، مرجع سابق، ص534.

³ سليمان الطماوي، ضمانات التأديب بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص223.

⁴ عبد الفتاح عبد البر، مرجع سابق، ص95.

⁵ محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص

إلا إذا أثبت لها وبشكل مقنع نسبة الفعل إليه على أن لا يتجاوز ذلك الجزء التناسب الذي يتفق وجسامته الخطأ¹.

وأخيراً فإن التحقيق يعد ضماناً هامة لمصلحة الأفراد، وللمصلحة العامة على السواء، وإذ يكفل عدم رفع الدعوى إلى المحكمة إلا وهي مرتكزة على أساس مستحق من الواقع والقانون، وفي ذلك توفير لوقت وجهد القضاء، وضمانة للأفراد يقيهم من خطر الوقوف موقف الاتهام أمام القضاء بسبب التجني أو التسرع، وهو موقف يصعب على النفس ولا يحمي أثره، ولو قضي فيما بعد بالبراءة كما تقول المحكمة الإدارية العليا².

فهو يستخدم على وجه العموم، كأساس لقرار السلطة الرئاسية، باقتراح الجزء أو توقيعه، أو إحالة العامل إلى المحاكمة التأديبية³.

المطلب الثاني: التمييز بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي:

ان لكل من التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي نظام مستقل عن الآخر، وبذلك يجب التفرقة بينهما، وذلك لاختلاف المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية.

إلا أن مع ذلك هناك تشابهاً بينهما، لذا يلزم أن نبين أوجه التشابه (الفرع الأول) وأوجه الاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي (الفرع الثاني).

وإن من المفيد أن نشير إلى نطاق التحقيق الإداري يتحدد في مجال البحث عن المخالفات الإدارية ولا شأن للتحقيق بما قد يتكشف له من وقائع تشكل جرائماً جنائية⁴

ولهذا قضي بأنه "ليس للسلطة التأديبية وهي في هذا المقام أن تتصدى للوصف الجنائي أو تناقشه، فهذا ليس من شأنها ويخرج عن نطاقها، ذلك أنه لا يجوز للسلطة

¹ - عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2014، ص12، لفظة هامل والعجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مطبعة الكتاب، بغداد، ط1، 2013، ص8.

² - حكم المحكمة الإدارية العليا في 1988/3/26، ص37، 1217، مشار إليه لدى: أماني زين فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص604.

³ - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص316.

⁴ - عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص33.

التأديبية - وهي بصدد نظر المخالفة الإدارية- أن تتعدى في هذا النظر إلى ما هو خارج عن نطاقها المرسوم لها قانوناً¹ وكل ما لسلطة التحقيق في حال اكتشافها أن الفعل المحال بشأنه الموظف يشكل جريمة جنائية نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بصفته الرسمية، أن توصي بإحالة الموظف إلى المحاكم المختصة².

ويتضح من النصوص المنظمة للتحقيق وإجراءاته في التعليمات العامة للنيابة الإدارية، أن هناك أوجهاً للتشابه والاختلاف بين كل من التحقيق التأديبي والتحقيق الجنائي³.

الفرع الأول: أوجه التشابه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي

من الأهمية بمكان أن نشير إلى أنه على رغم من وجود عدد من أوجه الشبه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي من حيث أن كلا التحقيق يهدف إلى الكشف عن حقيقة علاقة المتهم بما منسوب إليه من مخالفة للقوانين، وأن العقوبة في كلاهما لا تفرض ما لم ينص عليها القانون، وأن كلاهما يعرف مبدأ شخصية العقوبة⁴، بمعنى أن العقوبة لا تصيب إلا المحكوم عليه بها وحده دون غيره ودون أقرب الناس إليه⁵.

وتتميز الإجراءات في التحقيق التأديبي والجنائي، بأنها وسيلة لجمع أدلة الإثبات، فالمعايينة وسماع الشهود والتفتيش واستجواب المتهم وانتداب الخبراء، كلها مصادر للتنقيب عن الأدلة التي تفيد في إثبات وقوع الجريمة أو المخالفة ونسبتها إلى متهم معين⁶.

وفي ظل كلا النوعين من التحقيق لا يجوز لمن نسبت إليه التهمة الجنائية أو المخالفة الوظيفية أن يعتذر لجهله بالقانون، لأن علمه في هذه الأحوال أمر مفترض

¹ - حكم المحكم الإدارية العليا في مصر بالرقم (1081 لسنة 8ق) في (1962/12/22)، مجموعة السنة الثامنة، ص335، رقم 31.

² - المادة (10/ ثالثاً).

³ - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص324.

⁴ - حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل، عمان، ط1، 2010، ص329.

⁵ - محمد حميد الجوراني، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص20.

⁶ - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص324.

وذلك لضمان استقرار النظام القانوني بوجه عام، كما أن كلاهما يقوم على مبدأ شرعية العقوبة، أي (لا عقوبة- تأديبية أو جنائية- إلا بنص)¹.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي في الآتي:

أولاً: من حيث السبب:

إذا كان سبب التحقيق الجنائي يتجلى في البحث عن حقيقة وقوع فعل مجرم بمقتضى قانون العقوبات أو أي نص في قانون آخر يحدد الفعل المرتكب بأنه جريمة ومن ثم نسبة هذه الجريمة إلى المتهم، فإن سبب التحقيق الإداري يتجلى في البحث عن حقيقة مخالفة الموظف المنسوب إليه التهمة لواجباته القانونية الوظيفية².

ثانياً: من حيث المصلحة المعتدى عليها:

إذا كان التحقيق الجنائي يبني على أساس قيام جريمة، فإن هدفه يتجلى في حماية المصلحة الاجتماعية العامة التي انتهكت بسبب الجريمة، أما التحقيق الإداري الذي يقوم على أساس المخالفة التأديبية "الوظيفية"، فيتجلى هدفه في حماية مصلحة خاصة للجهة الإدارية التي يعمل فيها، من تلك الأفعال التي تسبب اضطراباً في دوام سير المرفق العام. ومع ذلك فقد يشكل الفعل الواحد اعتداء على المصلحتين في وقت واحد، كما أن جريمة الرشوة أو الاختلاس أو التزوير حيث تعد كل منها جريمة بموجب قانون العقوبات وفي الوقت ذاته مخالفة لمصلحة الجهة الإدارية التي يعمل فيها³.

¹ - عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 34-35.

² - حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 329.

³ - عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص 37.

ثالثاً: من حيث الغرض من التحقيق:

فالغرض من التحقيق التأديبي، هو ماهية الأفعال التي صدرت من الموظف العام، والمبلغ عنها وظروفها وأدلة ثبوتها، وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة أو خروجاً عن مقتضياتها من عدمه، وصولاً إلى الحقيقة، لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها، على أساس من اليقين والجزاء، لا الشك والظن.

ويترتب على ارتكاب الشخص لفعل من الأفعال التي يحظرها المشرع بوصفها جرائم، توقيع العقاب اللازم للتجريم، ففي قانون العقوبات أو القانون الجنائي يكون العقاب ملازماً للتجريم فلا موضع له في التشريع إلا ليقع على جريمة، والجريمة الجنائية لا تعد كذلك إلا إذا قرر لها التشريع عقوبة¹.

رابعاً: من حيث المشمولين بالتحقيق:

يخضع للتحقيق الجنائي كل من يتهم بارتكاب جريمة، موظفاً كان أم غير موظف، لأن مناط تطبيق النصوص الجنائية مرتكب الجريمة أيأ كانت صفته، أما التحقيق الإداري فيقتصر على من يكون خاضعاً للقانون التأديبي وهو المتمتع بالصفة الوظيفية لأن قوانين التأديب تقتصر على هذه الفئات فقط.

بعبارة أخرى، إنه "إذا كان من الممكن أن يجري التحقيق الجنائي مع أي فرد يتهم بارتكاب جريمة، فإن التحقيق الإداري لا يجري إلا مع الموظف العام"².

خامساً: من حيث الجهة المختصة بالتحقيق:

المختص بإجراء التحقيق الجنائي هو المحقق أو المدعي العام وأعضاء الضبط القضائي في حالات استثنائية كالجريمة المشهوددة أو عند غياب المحقق أو المدعي

¹ - رؤوف عبيد، مبادئ القسم العام من التشريع العقاب المصري، نهضة مصر، 1965، ص19، محمد ياقوت، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص325.

² - عمار الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص37.

العام¹، فيما يجري التحقيق الإداري من قبل لجنة تحقيقية تشكل بأمر من الوزير أو رئيس الدائرة².

المبحث الثاني: سلطة وإجراءات التحقيق الإداري:

إن من الضمانات الهامة للموظف العمومي قيام المشرع بتحديد السلطة المختصة بإحالة الموظف للتحقيق ويكون هذا التحديد على نحو واضح وصريح.

هناك رابطته لصيقة غير قابلة للانقسام فيما بين الإجراءات والضمانات التأديبية³ عبر عنها أبلغ ما يكون التعبير الأستاذ سليمان الطماوي بقوله "إن الضمانات الحقيقية للموظف في مجال التأديب تكمن في سلامة الإجراءات سواء في مرحلة التحقيق أو في مرحلة المحاكمة..."⁴.

لذا سنتطرق في المطلب الأول: إلى السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق، وفي المطلب الثاني: إجراءات التحقيق الإداري، والمطلب الثالث: التصرف في التحقيق الإداري.

المطلب الأول: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق

إن التحقيق هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية، وهو بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستنباه وجه الحقيقة واستجلائها فيما

¹ - محمد صبحي نجم، الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية الأردني، دار الثقافة، عمان، ط1، 1991، ص214-215، عبد الإله النوايسة، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2000، ص 50.

² - المادة (22) الفقرة (2) و (3) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لسنة 2010، المادة (36) الفقرة (1-9) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بقرار رقم (15) لسنة 2012.

³ - عبدالله أحمد أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، مطابع البيان التجارية، 1998، ص44.

⁴ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، ص497 وما بعدها.

يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة¹، وتفتتح الإجراءات التأديبية قبل الموظف بإحالته إلى التحقيق².

فالإحالة للتحقيق هي الإجراء الأول في الإدعاء والذي من نتيجته يتحرك التحقيق ذاته³، ولما كانت الإحالة هي أول إجراءات التحقيق فإن لتحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق من الأهمية بمكان مما يجعل الإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق.

ولأهمية هذا القرار فإنه يجب اتخاذه على جانب من الحرص حتى لا يكون التحقيق قائم على شبهة أو مبنياً على كيد أو نكاية كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة إلى التحقيق إذ أن ذلك يؤدي إلى التسبب وإلى الإدارة السيئة فالموظف المحال إلى التحقيق قد يفاجأ بغير مقدمات بإحالته إلى التحقيق وما في ذلك من ضرر أدبي ومعنوي⁴.

فتحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق هو أمر جوهري وهام ذلك أن القرار بإحالة العامل من سلطة غير مختصة يترتب عليه بطلان التحقيق.

فإذا ما أحيل الموظف للتحقيق الإداري من سلطة غير مختصة سواء بالإحالة أو بالتفويض فإن هذا يؤدي إلى بطلان التحقيق وينسحب هذا البطلان بالطبع إلى القرار الصادر بتوقيع الجزاء كأثر لهذا التحقيق حيث إنه ما بني على باطل فو باطل⁵.

وفي هذا المعنى ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن السلطة التي تملك الإحالة للتحقيق بالنسبة للموظفين المعيّنين بمرسوم أو من هم في درجة مدير عام تتمثل في الوزير المختص نظراً لأهمية وخطورة المراكز الوظيفية التي يشغلونها، في حين أن الاختصاص بإحالة من دونهم من الموظفين للتحقيق ينعقد لوكيل الوزارة أو مدير عام

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا، في جلسة 15 مارس 1989 سنة 32 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام 1989 ص 976.

² - حكم المحكمة الإدارية العليا، في الجلسة 10 يونيو 1989 في الطعن رقم 2589.

³ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 564.

⁴ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 452، ص 457.

⁵ - عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 73.

المصلحة بحسب الأحوال¹. وسنتطرق للسلطة المختصة بالتحقيق في التشريع الفرنسي، والتشريع المصري، والتشريع المغربي، والتشريع البحريني .

الفرع الأول: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق في التشريع الفرنسي:

إن الأصل في النظام الفرنسي أن السلطة الإدارية هي التي تتولى ممارسة التأديب- التي تملك حق التعيين- ممثلة في السلطة الرئاسية، ولهذه السلطة أن توقع بمفردها عقوبات الإنذار واللوم.

أما باقي الجزاءات فيتعين على السلطة الرئاسية، قبل توقيعها، أن تستشير هيئة معنية تسمى اللجنة الإدارية المشتركة أو مجلس التأديب².

وسوف نبين السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب أولاً، ثم نبين المجالس التأديبية أو اللجان الإدارية ثانياً.

أولاً: السلطة الرئاسية التأديبية في التشريع الفرنسي:

وتقضى القاعدة العامة في القانون الفرنسي بأن سلطة التأديب هي التي تملك حق التعيين.

وقد أخذ بهذا الأصل قانون التوظيف العام رقم 2294 والصادر في 19 أكتوبر سنة 1946³، إذ قضى في المادة (62) منه بأن "يعهد بالسلطة التأديبية إلى السلطة صاحبة الحق في التعيين، كما يمكن تفويضها فيما يتصل بعقوبات الإنذار واللوم".

ويتضح من هذا النص أن الردع التأديبي يكمن في سلطة الرؤساء الإداريين الذين لهم توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين يرتكبون أخطاء تأديبية أثناء ممارسة

¹ - عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص74.

² - SALON (serge) op. Cit. 1976. P.322.

³ -STATUT De La fonction publique Textes Et Jurisprudence discipline (6A).

أعمالهم¹.

ويصدر هذه الجزاء بقرار مسبب من الجهة التي لها السلطة التأديبية دون أخذ رأي مجلس التأديب وذلك في العقوبات الخفيفة كالإنذار واللوم ولكن بشرط إتباع الإجراءات التي نصت عليها المادة (65) من القانون الصادر في 22 إبريل سنة 1905² ثانياً: اللجان الإدارية أو مجالس التأديب في التشريع الفرنسي:

أنشأ المشرع الفرنسي إلى جانب السلطة الرئاسية التأديبية لجاناً استشارية متخصصة تستشار بشأن العقوبات التي يراد توقيعها على الموظفين الذين تطبق عليهم اللائحة العامة، وتطلق على هذه اللجان تسمية "اللجان الإدارية المشتركة" أي مجلس التأديب.

وقد نظم المشرع كيفية تشكيل واختصاصات هذه اللجان، والتي تقوم بدور مجالس التأديب في المواد (55، 63-73) من قانون التوظيف رقم 2294 الصادر في 19 أكتوبر سنة 1946³.

وينعقد اختصاص مجلس التأديب - تقرير صادر من السلطة صاحبة الحق في التأديب، والتي يجب أن تشير في تقريرها بوضوح إلى الأفعال محل التجريم، إذا كان هناك محل لذلك والظروف التي ارتكبت فيها⁴.

وعلى مجلس التأديب أن يصدر رأيه خلال مدة شهر، تحسب من تاريخ ثبوت اختصاصه، وتمتد هذه المدة إلى ثلاثة أشهر عندما يقوم المجلس بإجراء تحقيق، وفي حالة وجود دعوى أمام القضاء الجنائي يجوز لمجلس التأديب أن يقترح وقف إجراءات التأديب لحين صدور الحكم الجنائي⁵.

¹ - DELUBADERE (Andre) op. Cit. 1980. P. 101.

- اشار إليه على جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق.

² - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2010، ص 285.

³ - علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 286.

⁴ - Article (66) Ibid. Loi No. 2294 du 19 Oct. 1946.

⁵ - Article (70) Ibid.

ولا تصدر اللجنة أو المجلس في موضوع التأديب قراراً نهائياً، بل تبدي رأياً فحسب، فتقترح الإدانة وتوقيع جزاء معين أو تقترح البراءة ثم تتخذ الإدارة قرارها في ضوء هذا الرأي ودون أن تنقيد بمضمونه، وذلك سواء فيما يتعلق بمبدأ الإدانة أو بنوع الجزاء، وهو قرار يجوز أن يتضمن عندئذ أياً من الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين، والتي تتدرج من الإنذار حتى العزل من الخدمة مع الحرمان من المعاش¹.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق في التشريع المصري:

السلطة المختصة بإحالة العامل للتحقيق هي السلطة التي تملك حق تأديبه، ووفقاً لنص المادة الثانية من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978، فإن السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق تنحصر في الوزير المختص بالنسبة لكل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة، وتكون للمحافظ المختص بالنسبة للعاملين بوحدات الحكم المحلي، فضلاً عن أن رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص هو السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق بالهيئة، كما يعتبر رئيس مجلس الإدارة في شركات القطاع العام هو السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق بالنسبة للعاملين بتلك الشركات².

وقد حدد القانون سالف الذكر السلطات التي تملك الإحالة إلى التحقيق، وهي بذاتها سلطة التأديب الرئاسية حيث حدد القانون السلطة المختصة باعتبارها الوزير المختص ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص³.

على أنه إذا كان حق الإحالة إلى التحقيق معقوداً لرؤساء من مستوى معين أصالة أو بالتفويض فإنه لمن دونهم من الرؤساء حق إثبات المخالفات الإدارية التي تقع من

¹ - عبدالفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، ع1، ص7 أبريل 1965، ص16.

² - عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص72.

³ - المادة (82) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978م.

مرؤوسيهام فور وقوعها خشية ضياع معالمها على أن يترك الأمر لمن له سلطة التأديب¹.
ويتعين لضمان سلامة إجراءات التحقيق أن يكون اتصاله بالجهة القائمة على
مباشرته من خلال الإحالة بالطريق الذي رسمه القانون لتلقي البلاغ عن الواقعة.
والأصل أن الإحالة لمباشرة التحقيق تكون من اختصاص صاحب التصرف فيه
وإصدار قرار التصرف سواء بالحفظ أو الإدانة، ولذا قضي أن "الإحالة للتحقيق تكون من
اختصاص صاحب التصرف فيه، وينعقد ذلك لشاغلي الوظائف العليا، ولا يجوز لشاغلي
الوظائف الأدنى بغير تفويض إحالة أي من العاملين تحت رئاستهم إلى التحقيق أو
المحاكمة التأديبية"².

وقد قضي أن "اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق مع الموظف وتوقيع الجزاء الإداري
عليه ثابت وأصيل بحكم السلطة الرئاسية التي لجهة الإدارة على العاملين، وأنه إذا كان
القانون قد خول النيابة الإدارية اختصاص في التحقيق مع العاملين تاركاً للجهة
الإدارية الترخيص في أمر إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية أو إنفرادهما هي بإجرائه
بحسب تقديرها المطلق لظروف الحال وملاساته"³.

وقضي أنه "إذا جاء القانون خلواً من النص على تحديد من يتولى التحقيق مع
الخاضعين لأحكامه، وترتيباً على ذلك فليس ثمة ما يحول دون أن يكلف المسئول أحد
العاملين بإجراء التحقيق، ويكون هذا الإجراء صحيحاً قانوناً طالما أن القانون لم يعقد هذا
الاختصاص بجهة معينة مرتباً بالبطان على إغفاله، والقول بغير ذلك يؤدي إلى
تخصيص أحكام القانون بغير مخصص، وتقييد النصوص بغير قيد"⁴.

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري - قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 515.

² - إدارية عليا: طعن رقم 302 لسنة 34 ق - جلسة 1998/2/14م.

³ - إدارية عليا: طعن رقم 430 لسنة 22 ق - جلسة 1981/4/4م.

⁴ - إدارية عليا: طعن رقم 28 لسنة 92 ق - جلسة 1986/1/25م.

الفرع الثالث: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق في التشريع المغربي:

يأخذ المغرب بالنظام شبه القضائي في مجال التأديب، حيث نص قانون الوظيفة العمومية على أن:

"تختص بحق التأديب السلطة التي لها حق التسمية، وتقوم اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بدور المجلس التأديبي..."¹.

نظراً لتأثر التشريع المغربي بالتشريع الفرنسي نجد التماثل في النظام التأديبي، فسلطة التأديب في التشريع المغربي تتجه إلى جهتين أساسيتين والتي تتمثل في السلطة الرئاسية، ثم اللجان الإدارية متساوية الأعضاء، وسوف نتناول كل جهة على حدة:

أولاً: السلطة الرئاسية:

بالنسبة للسلطة الرئاسية فهي تملك توقيع العقوبات التأديبية الخفيفة كالإنذار والتوبيخ، ويأتي الوزير على رأس السلم الإداري في وزارته، فهو بمثابة رب العمل بالنسبة لكافة العاملين في وزارته، وأي إخلال أو تقصير من قبل الموظف في واجباته الوظيفية فإنه يكون عرضة لتوقيع الجزاء بحقه².

ونظراً للاختصاصات الواسعة للوزير فقد صار أمر توقيع الجزاء بيد الرؤساء الإداريين التابعين له، فالرئيس المباشر للموظف يتولى سلطة تأديبية عن المخالفات البسيطة، أما في حالة المخالفات الجسيمة فيستوجب على الرئيس قبل توقيع الجزاء استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وسلطة الرئيس المباشر ليست مطلقة بل يجوز التعقيب عليها من قبل السلطات إلى أن ينتهي الأمر إلى الوزير المختص³.

¹ - الفصل (65) من قانون الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 2372، 11 أبريل 1958، ص 914-922.

² - نوفان عقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 90.

³ - نبيل عبدالحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، الرباط 1981، ص 246.

ثانياً: اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (المجلس التأديبي).

أما بالنسبة للجان الإدارية متساوية الأعضاء فالسلطات الرئاسية في التأديب لا تملك توقيع العقوبات الجسيمة إلا بعد استطلاع رأي اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء، وتشكل هذه اللجنة بقرار من الوزير المختص من ممثلين عن الإدارة والموظفين وبإعداد متساوية حيث يقوم الوزير المختص باختيار أعضاء الإدارة، وذلك حسب الفصل (11) من النظام الأساسي للوظيفة العمومية¹.

ويقوم الموظفون بانتخاب ممثليهم في هذه اللجنة ويتم تعيين رئيس اللجنة ممثلي الإدارة، ولا يجوز عند ممارسة اللجنة اختصاصها التأديبي أن تضم عضواً درجته أدنى من درجة الموظف المتهم.

على أنه لا يمكن للسلطة التأديبية توقيع عقوبة أشد من العقوبة التي يقترحها المجلس التأديبي إلا إذا وافق عليها الوزير الأول رئيس الوزراء².

ويوضع قرار التأديب الصادر عن السلطة المختصة في الملف الشخصي للموظف المعني بالأمر بالإضافة إلى آراء وتوصيات المجلس التأديبي وجميع الوثائق والمستندات المرفقة³.

ويجوز للموظف الذي صدرت في حقه إحدى العقوبات التأديبية أن يطلب من السلطة المختصة محو هذه العقوبة وذلك وفق شروط تضمنها⁴ وهي:

ألا يكون قد تم توقيع عقوبة العزل عليه، أي أن طلب محو العقوبة لا يكون بصدد عقوبة الفصل من الوظيفة:

¹ - الفصل (11) من ظهير 24 فبراير 1958 المتعلق بالوظيفة العمومية، للمزيد حول تنظيم واختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، انظر الفصل الثالث من المرسوم رقم 200-259، الجريدة الرسمية عدد 2429، بتاريخ 15 مايو 1959 ص 1522 وما بعدها.

² - الفصل 71 من قانون الوظيفة العمومية.

³ - الفصل 74 من قانون الوظيفة العمومية.

⁴ - الفصل 75 من قانون الوظيفة العمومية.

- مرور خمس سنوات على توقيع عقوبة الإنذار أو التوبيخ عليه.
 - مرور عشر سنوات على توقيع باقي العقوبات على الموظف العمومي.
 - أن تكون سيرة الموظف حسنة ومرضية بعد العقوبة الصادرة في حقه.
 - أن يوجه الموظف طلباً للوزير يلتمس فيه زوال أي أثر للعقوبة الموقعة عليه.
 - ضرورة استشارة الوزير المجلس التأديبي قبل إصدار قرار محو الجزاء التأديبي¹.
- مما تقدم نخلص إلى القول أن النظام القانوني المغربي يتسم بما يلي²:

1- يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي، فهو يأخذ من الأول حق السلطة الإدارية منفردة في توقيع العقوبات الخفيفة (كالتنبيه والإنذار) ويأخذ من الثاني كون العقوبات الجسيمة لا يمكن توقيعها بحق الموظف إلا بعد استطلاع رأي اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء (المجلس التأديبي).

2- إن قرار اللجنة التأديبي يصدر عن السلطة الإدارية، وهي غير ملزمة بالرأي الاستشاري الصادر عن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء، فلها أن تأخذ به ولها أن تطرحه جانباً، وكل ما في الأمر أنه لا يجوز للسلطة الرئاسية توقيع عقوبة أشد مما هو وارد باستشارة اللجنة الإدارية إلا بموافقة رئيس الوزراء.

3- منح المشرع المغربي الموظف العديد من الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة واللاحقة على توقيع جزاء، كحق الدفاع، وكذلك الطعن بالقرار الصادر بالجزاء إلغاء أو تعويضاً أو الاتنين معاً، ويكون الطعن بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى والطعن بالتعويض أمام المحاكم العادية³.

الفرع الرابع: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق في التشريع البحريني:

يقصد بالسلطة المختصة هي الجهة أو الشخص الذي خوله القانون صلاحية توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية⁴.

¹ - محمد الأعرج، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 344. 395.

² - عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1979، ص 141-142.

³ - محمد خير مرغني، الوجيز القانون الإداري المغربي، المرجع السابق، ص 409.

⁴ - ارشيد عبدالهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، ص 93.

وتتحدد مهمة هذه السلطة في تحديد الجريمة التأديبية، فضلاً عن تحديد العقوبة التأديبية، ولا ريب أن هذه السلطة تستمد اختصاصاتها من القانون، ومن ثم لا تملك التنازل عنها لسلطة أخرى مالم يوجد نص قانوني يسمح بذلك.

وتختلف النظم في تبنى نظام تأديب الموظفين، فبعضها يأخذ بالنظام الرئاسي، والبعض الآخر يأخذ بالنظام القضائي، بينما يأخذ البعض بالنظام شبه القضائي، ويعتبر ممارسة القواعد الخاصة بكل نظام أمر طبيعي لاختلاف النظم من دولة إلى أخرى في ضوء تطور النظام السياسي في تلك الدول¹.

وتتبع البحرين مزيجاً من النظام الإداري للسلطة التأديبية والنظام شبه القضائي. فالقاعدة في النظام التأديبي البحريني وفقاً للقانون رقم 2010/48 أن الرئيس الإداري هو الذي يتولى تأديب الموظفين ولا يخضع إلا لرقابة ديوان الخدمة المدنية. واستثناء من هذه القاعدة تبنى قانون الخدمة المدنية البحريني النظام شبه القضائي لسلطة التأديب ولكن فقط فيما يتعلق بعقوبة الفصل من الخدمة، حيث يختص مجلس التأديب الذي يشكل بقرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية- بالنظر في التوصية الصادرة من لجنة التحقيق بفصل الموظف المحال للتحقيق من قبل اللجنة التحقيقية².

والنظام التأديبي في مملكة البحرين أخذ بالنظام شبه القضائي، حيث اسند للرئيس في الجهة المختصة اتخاذ إجراءات التأديب الوظيفي في المخالفات البسيطة كالتبنيه الشفوي والإنذار الكتابي، والوقف عن العمل مع الخصم من الراتب، في حين اسند للمجلس التأديبي المخالفات التأديبية الجسمية كالفصل من الخدمة.

وقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010 على أنه "فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، يكون الاختصاص بإحالة الموظف إلى التحقيق وتوقيع

¹ رمزي هيلات، عبدالكريم السروي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، جامعة العلوم التطبيقية، مملكة البحرين، الطبعة الأولى 2015، ص 325. 326.

² صالح إبراهيم الميتوني ومروان محمد محروس، القانون الإداري، مرجع سابق ص 265.

الجزاء التأديبية عليه للسلطة المختصة"¹. والسلطة المختصة يراد بها "الوزير المختص أو رئيس الجهة الحكومية المختصة"².

كما يجوز تفويض الاختصاصات أو المهام من السلطة المختصة إلى من تراه مناسباً من شاغلي الوظائف العليا أو من يعادلهم في ذات الجهة"³.

وقد حدد المشرع البحريني، السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق حسب مايلي :

- فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، يكون الاختصاص بإحالة الموظف إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية عليه للسلطة المختصة، ويجوز عند الاقتضاء للديوان تولى الاختصاص بمباشرة التحقيق الإداري بعد التنسيق مع السلطة المختصة، وإذا جاءت توصية التحقيق بتوقيع جزاء الفصل بحق الموظف فيجب إحالته من السلطة المختصة إلى مجلس تأديب يشكل بقرار من رئيس الديوان، وتبين اللائحة التنفيذية للقانون الإجراءات المتبعة من قبل مجلس التأديب في هذا الشأن"⁴.

وهنا يثار تساؤل عن الجهة المختصة بإحالة شاغلي الوظائف العليا ومن في

حكمهم ... هل حدد قانون الخدمة المدنية البحريني الجهة المختصة بالإحالة

للتحقيق؟

والجواب نعم، قد حدد القانون المذكور ما يلي:

- يختص رئيس مجلس الوزراء بإحالة شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، وشاغلي الوظائف الأخرى التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس مجلس الوزراء إلى المساءلة التأديبية عليهم، كما يختص بتحديد الجهة التي تتولى التحقيق معهم، ولرئيس

¹- المادة (22) الفقرة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

²- المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

³- المادة (5) الفقرة (3) من قانون الخدمة المدنية نفسه.

⁴- المادة (22) الفقرة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

مجلس الوزراء إسناد مباشرة هذا الاختصاص إلى لجنة تأديبية لهذا الغرض أو إلى السلطة المختصة¹.

ومسلك المشرع البحريني يستوجب إبداء الملاحظات الآتية:

- أنه أخذ بالنظام الرئاسي للسلطة التأديبية إذ تختص السلطة الرئاسية بتوقيع العديد من العقوبات التأديبية والتي تصل إلى عقوبة الوقف عن العمل مع الخصم من الراتب في حدود معينة حددتها المادة (23) ومن ثم يتحقق مع اختصاص السلطة التأديبية بتوقيع هذه العقوبات فاعليتها.

- إنه ينبغي أن تتضمن اللجنة التأديبية أو مجلس التأديب عناصر قضائية بل ينبغي أن يكون لها الغلبة في تشكيل هذه اللجنة أو هذا المجلس مما يضمن لكل منهما الاستقلالية والحياد².

- ان المشرع البحريني حدد أعضاء المجلس التأديبي بالنسبة للموظفين من دون شاغلي الوظائف العليا³، ولم يحدد أعضاء اللجنة التأديبية التي يختص بتشكيلها مجلس الوزراء مما قد يؤدي إلى تشكيلها من عناصر إدارية محضه تنتمي إلى الجهة التي عينت منها، وهو ما يثير التساؤل حول حياد هذه العناصر واستقلاليتها.

وسنوضح بشيء من الإيجاز لمزايا وعيوب النظام الشبه قضائي للأهمية وذلك حسب ما يلي:

أولاً: مزايا النظام شبه القضائي للسلطة التأديبية:

من أهم مبررات الأخذ بهذا النظام مايلي⁴:

¹- المادة (22) الفقرة (3) من قانون الخدمة المدنية 48 لسنة 2010.

²- أماني زين بدر فراج، النظام القانوني التأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى 2010، ص320.

³- المادة (36) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010.

⁴- رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية، المرجع السابق، ص181. فهمي عزت، المرجع السابق، ص138. مغاوري شاهين، المرجع السابق، ص326. مليكه الصروخ، المرجع السابق، ص111.

- 1- تهدف الدول الآخذة بهذا الاتجاه إلى تغليب منطق الضمان في مجال التأديب ومحاولة إسباغ الصبغة القضائية عليه للحد من السلطة التقديرية الواسعة للسلطات الرئاسية ذات الطابع الشخصي، وتحويلها إلى طابع أكثر موضوعية.
- 2- يمتاز هذا النظام بمحاولة التوفيق بين المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة تمتع الإدارة بقدر من الاستقلال وحرية التقدير، وبين مصلحة الأفراد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة، وذلك بالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية الذي يجب ألا تتجاوز حدوده.
- 3- يهدف هذا النظام إلى إقامة الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم، وذلك عن طريق إلزام السلطة الرئاسية باستطلاع رأي الهيئات الاستشارية قبل إصدارها للحكم.

ثانياً: عيوب النظام شبه القضائي للسلطة التأديبية:

من الأمور التي تؤخذ على هذا النظام مايلي¹:

- 1- إن هدف هذا النظام هو تحقيق التوازن بين منطق الفاعلية ومنطق الضمان، وهذا من الصعب تحقيقه، نظراً لزيادة عدد الهيئات والمجالس التأديبية التي تم إنشاؤها لهذا الغرض، مما أدى إلى التعقيد والإطالة في الإجراءات، حيث أصبحت فاعلية التأديب شبه مشلولة بسبب الفترة الزمنية الطويلة التي تتقضي بين اكتشاف المخالفة وتوقيع العقوبة الملائمة لها، إضافة إلى ذلك، دواعي الفاعلية واعتبارات الضمان بسبب غلبة العناصر الإدارية على العناصر القضائية الداخلة في تشكيل الهيئات والمجالس الجماعية.
- 2- إن التطور الذي أصاب السلطة التأديبية في الدول التي تأخذ بالاتجاه شبه القضائي في التأديب قد أدى إلى انكماش السلطات الرئاسية في ممارستها لحق التأديب، كون الضمانات القضائية والاستشارية المسبقة للمجالس الإدارية قد أوقفت إلى حد ما حق السلطات الرئاسية من الاستئثار بتوقيع الجزاءات التأديبية خوفاً من تعسفها، الأمر الذي أدى إلى شلل السلطات الرئاسية في المجال التأديبي².

¹- رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص181-182، مصطفى عفيفي و بدرية جاسر، المرجع السابق، ص92-93، مغاوي شاهين، المرجع السابق، ص326-327ظ.

²- مشار إليه في رسالة فهمي عزت، المرجع السابق، ص139.

وهناك جانب من الفقه يرى- بحق- أنه لا وجه لهذا النقد، ويتوجب عدم النظر إلى الهيئات الاستشارية التي تنشأ بجوار الجهاز الإداري على أنها خصم، أو عدو للجهاز الإداري، أو أنها وجدت لإخافته، بل يجب النظر إليها على أساس أنها بمثابة حكم عادل ومنصف بالنسبة للموظف أو بالنسبة للإدارة ذاتها، آخذين بعين الاعتبار أن وجود مثل هذه الهيئات إنما يعد بمثابة عامل مساعد للسلطة الرئاسية لتخفف عنها الكثير من المسائل التأديبية، مما يتيح لها فرص التفرغ لممارسة مهامها الأخرى، علاوة على ذلك فإن وجود مثل هذه الهيئات قد يرفع عن الإدارة الحرج اتجاه الموظفين التابعين لها عند تأديبهم¹.

المطلب الثاني: إجراءات التحقيق الإداري

تحمل الإجراءات التأديبية في ذاتها توازناً بين حق الدولة في محاسبة كل موظف عام يخالف القواعد الشرعية - موضوعية كانت أو شكلية- وتوقيع الجزاء عليه، وهو ما يطلق عليه منطلق الفاعلية، وبين حق هذا الموظف في مجموعة من الضمانات يترتب على احترامها تأكيد حريته الشخصية وضمان عدم إساءة السلطة التأديبية تجاهه، وهي ما يطلق على منطلق الضمان².

وأول ضمانات التحقيق، هو ما يتعلق بمواجهة الموظف العام بالمخالفات المنسوبة إليه و أدلة الإدانة وإعطائه مهلة لإعداد دفاعه، وفي استجواب المتهم، للثبوت من صحة الاتهام، فإن الاستجواب يخضع لقواعد تكفل حرية الموظف وسلامة إرادته فيما يصدر عنه من التزامات أو ما يبديه من دفاع، كما أن للمتهم أن يمارس حقه في الدفاع بنفس ما هو منسوب إليه، وله أن يبدي دفاعه شفاهة أو كتابة، وأن يتولى ذلك بنفسه أو أن يوكل عنه محامياً، وفي كل الأحوال يجب أن يمكن المدافع من تقديم دفاعه، وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع من يرى من الاستشهاد بهم من شهود النفي،

¹- رمضان محمد بطيخ، المسؤولية التأديبية، المرجع السابق، ص192.

²- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 540-541، عبدالفتاح حسن، مرجع سابق، ص237، عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة(23)، يونيه 1982م، ص55، ثروة محمود عوض محجوب، مرجع سابق، ص419.

كما أن وحيدة سلطة التأديب وحيدة ما يصدر عنها من أعمال لها من أهم الضمانات الأساسية التي تتصل بعدالة المساءلة التأديبية¹.

ويعد التحقيق الإداري إجراءً جوهرياً وأساسياً ضمن النطاق التأديبي للموظف العام، يتعين إجراؤه قبل توقيع أي جزاء على الموظف سواء كان تحقيقاً كتابياً أو شفويًا.

فإن إجراءات التحقيق التي تبدأ بالإحالة إلى التحقيق وينتهي بالتصرف فيه إما بالجزاء أو الحفظ أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، وعلى ذلك فإن إجراءات التحقيق عبارة عن تحقيق في الواقع (وهي تتعلق بجمع أدلة الاتهام والشهود بالاطلاع على أوراق وسماع أقوال الشهود والمعائنة)، أو التحقيق مع الموظف المتهم (وهي تتعلق بتكليف المتهم بالحضور أو استدعائه وتوجيه الأسئلة إليه واستجوابه).

وبما أن إجراءات التحقيق الإداري يتعين أن توجه إلى المتهم بشخصه، فلا يجوز أن ينيب عنه أحد حتى ولو كان محاميه، فإن الإجراءات التأديبية تقترب من الإجراءات الجنائية، ففي كليهما لا بد من حضور المتهم شخصياً، وإذ يتعين على سلطة التحقيق أن تستمع إلى الموظف المتهم شخصياً قبل توقيع الجزاء عليه².

والهدف من إجراء التحقيق هو الوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إلى الموظف وعلى الظروف التي تمت فيها، كما يرمي من ناحية أخرى إلى البحث عن الأدلة التي تفيد نسبة الوقائع إلى الموظف³.

وقد قضت المحكمة الإدارية المصرية العليا إلى إبرازه حين ذهبت إلى أن "التحقيق بصفة عامة، يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبيان وجه الحقيقة"⁴

¹ - عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، مرجع سابق، ص 233-234.

² - ماهر عبدالهادي، مرجع سابق، ص 248-251-252، ثروة محمود عوف محجوب، مرجع سابق، ص 330-331.

³ - عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 96.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3285 لسنة 33ق، جلسة 13مايو 1989م.

لذا سنتطرق للتحقيق الإداري في التشريع المقارن حسب مايلي(الفرع الأول) التحقيق الإداري في التشريع الفرنسي(الفرع الثاني) التحقيق الإداري في التشريع المصري(الفرع الثالث) التحقيق الإداري في التشريع المغربي(الفرع الرابع) التحقيق الإداري في التشريع البحريني.

الفرع الأول: التحقيق الإداري في التشريع الفرنسي

يتم الكشف عن المخالفات التأديبية بوسائل مختلفة وغالباً ما يكون ذلك عن طريق الرقابة على النشاط الإداري، ويستهدف ذلك التحقيق التأديبي من ناحية تيسير الوسائل لسلطة التأديب للكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق، كما وأنه يهدف من ناحية أخرى إلى توفير الضمان والاطمئنان للعامل محل المساءلة التأديبية، بحيث يتم تبرئة ساحته إذا ثبت عدم إدانته أو على العكس بإثبات تلك الإدانة بحقه.

ونجد أنفسنا مضطرين للإفصاح عن حقيقة أساسية في هذا المجال، وهي أنه بالرغم مما للتحقيق من أهمية بالنسبة للموظف ولجهة التأديب فإن قواعد التحقيق محل البحث ليست منظمة في فرنسا تنظيمياً كافياً، وهو ما أشار إليه "مورجون" بتقريره أن التحقيق لا يخضع لقواعد محددة وأن عدم التقيد فيه بشكليات محددة أمر ملحوظ تماماً¹.

حيث يتم أسناد أمر القيام بالتحقيق في فرنسا إلى موظف من درجة مناسبة بحيث يستند اختياره أساساً إلى عنصر الثقة في حسن قيامه بالتحقيق وتقدير نتائجه، وذلك بعد أن يأخذ على عاتقه مسئولية القيام بكافة إجراءاته من سماع للشهود وجمع للأدلة والمستندات المكونة للملف التحقيق والتي يرى وفقاً لسلطته التقديرية فائدتها لاستجلاء الحقيقة والوصول إليها، وله أن يستعين في هذا الصدد بأخذ مأموري الضبط القضائي إذا لزم الأمر.

وبهذه المثابة فإن التحقيق يعد أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة تتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تهدف أساساً إلى بيان ما إذا كان الاتهام المنسوب إلى العامل صحيحاً

¹ – Mourgeon J, La repression administrative, 1966 – p. 444.

يوجب مؤاخذته أم أنه غير ذلك فلا يعول عليه، كما يرمى التحقيق أيضاً إلى بيان التكييف القانوني للفعل المنسوب للعامل¹.

هذا ويتعين اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق بحيث ينبغي عدم ألا يكون التحقيق قائماً على شبهة أو مبنياً على كيد أو نكاية كما ينبغي عدم التعاون في الإحالة إلى التحقيق، فإن ذلك يؤدي إلى التسبب وإلى الإدارة السيئة².

ومن أجل هذه الاعتبارات وضع مجلس الدولة الفرنسي الضوابط الخاصة باتخاذ الإجراءات التأديب ما لم ينسب إلى الموظف خطأ محدد *fante precise*³،

كما قضى بأنه ليس ثمة ما يبرر المساءلة ما لم يكن الخطأ المنسوب إلى الموظف شخصياً⁴، كما قرر وجوب أن يكون الخطأ مؤكداً فلا يفترض ولا يستمد من مجرد الشائعات⁵.

¹ - في هذا الشأن يعرف SALON بأنه "الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية ويرمي إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق وظروفها وبيان الأدلة التي تنسب هذه الأفعال إلى الموظف العام.

² - Cette Premiere Phase du Proces disciplinaire Un Caractere inquisitoire. il soit essentiellement d'une part defablier la nature exacte de faits et leurs Circinstances, d'autre Part, de richer des Preuves Permettant d'imbuter Ces Faits a Un agent SALON "S.", Op. Cit., P.217.

Planty: Traite Pratique de la Fonction Puplicue, 3vo1, 1963 et 1971, 2vo1.

³ - C.E. 18 mai 1965, Le reget de la seine, Rec. p. 213.

⁴ - C.E. 6 juillet 1960, prefet de la police, Rrc. P. 449 "Le pousuite n'est jus- tifiee que si le fait reproche est personnel.

- C.E. 7 septembre 1945, E.Horrie, Rec., p.187.

⁵ - Il cst necessaire que la faute soit etablit, elle ne Saurait etre saurait.

أشار إليها عبدالله محمد ارجمند ، فلسفه الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، بلا ناشر 1998، ص170 وما بعدها.

الفرع الثاني: التحقيق الإداري في التشريع المصري.

تختلف الجهات التي تختص بإجراء التحقيق التأديبي مع الموظف في مصر عما عليه في المغرب والبحرين، وذلك على النحو التالي:

تختص بإجراء التحقيق التأديبي في مصر جهتان هما:

1- الجهة الإدارية.

2- النيابة الإدارية.

الفقرة الأولى: التحقيق بواسطة الجهة الإدارية:

الأصل هو اختصاص الجهة الإدارية في التحقيق مع موظفيها المنسوب لهم المخالفة الإدارية، إلا أن المادة (79 مكرر) من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 في مصر، قد قصرت اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق مع العاملين من غير شاغلي الوظائف العليا، والتي جعلت التحقيق معهم من اختصاص النيابة الإدارية كما يخرج من دائرة اختصاص الجهة الإدارية بالتحقيق نوعان من المخالفات، أيًا كانت درجة العامل الوظيفية وهي¹:

أ- المخالفات المتعلقة بإهمال وتقصير العامل والتي تؤدي إلى ضياع حق مالي.

ب- المخالفات المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة.

يتضح من ذلك أنه في مصر تكون الجهة الإدارية مختصة قانوناً بمباشرة التحقيق التأديبي مع العاملين عن غير شاغلي الوظائف العليا "مدير عام فما فوق"، والتي جعلت الاختصاص بالتحقيق معهم مسؤولية النيابة الإدارية²، والسبب في ذلك يرجع إلى أن المادة 79 من قانون العاملين المدنيين المصري والتي سبق الإشارة لها، قد قيدت حق الجهة الإدارية في إجراء التحقيق الإداري بالدرجة الوظيفية للعامل المخالف، وتستطيع الجهة الإدارية التحقيق مع العاملين بها بأحد اسلوبين³:

¹- شريف الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، بدون مكان نشر، طبعة 2010م، ص180.

²- ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص574.

³- محمد ماجد ياقوت: التحقيق في المخالفات التأديبية_دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص118.

- **الأسلوب الأول:** أن يقوم بالتحقيق الرئيس الإداري للعامل عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للعامل بالتحقيق معه.
 - **الأسلوب الثاني:** أن يقوم بالتحقيق إدارة متخصصة ملحقه بالجهة الرئاسية هي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات، ويكون التصرف في التحقيق متروكا للرئيس الإداري وفقاً للاختصاص بالتصرف في التحقيق.
- فإذا كانت درجة المخالف الوظيفية يعتد بها في معرفة الجهة المختصة بالتحقيق، فإن ذلك مما يستوجب مراعاته عند إجراء التحقيق التأديبي مع الموظف المخالف، وليس بدرجة الوظيفية وقت ارتكاب المخالفة، والهدف من ذلك رفع الحرج عن المحقق من الجهة الإدارية.

غالباً ما يقوم بالتحقيق إدارة متخصصة تلحق بالجهة الإدارية، وهي إدارة الشؤون القانونية أو إدارة التحقيقات، وذلك لأن مقتضيات الملاءمة- خاصة في الظروف العادية- ترجع أن يتولى التحقيق جهة أخرى غير الرئيس الإداري، لأن ذلك يدخل على الموظف الطمأنينة في حيدته التحقيق، كما يحصن الرئيس الإداري من التأثير باعتبارات معينة أثناء التحقيق¹.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية في مصر: "يجوز لهذه السلطة أن تحيل الوقائع إلى جهة أخرى لتحقيقها غير الإدارة القانونية بالمؤسسة أو الشركة- وذلك إذا اقتضى الأمر ذلك- بشرط توافر الضمانات الموضوعية للتحقيق الذي يجري دون النظر إلى من قام بالتحقيق².

¹- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، مرجع سابق، ص161.

²- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم 961 لسنة 36ق، عليا جلسة 1996/6/25، والمشار إليه لدى حسن الفكهاني و د. نعيم تحطيه و عبدالمنعم بيومي، في مبادئ الحكمة الإداري العليا، من 1339-1997، ط1، ج42، ص858.

الفقرة الثانية: التحقيق بواسطة النيابة الإدارية:

خول قانون النيابة الإدارية في مصر رقم 12 لسنة 1989، للنيابة الإدارية القيام بدورها كسلطة مستقلة للتحقيق التأديبي بخلاف ما تقوم به الجهة الإدارية، حيث نص على أنه: "... مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق، تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها بما يأتي:

(أ) فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية.

(ب) إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية...¹، كما أن المادة (79) من قانون العاملين المدنيين في مصر رقم 47 لسنة 1978، نصت على اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع:

- شاغلي الوظائف العليا.

- التحقيق في المخالفات ضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بالنسبة لكل الموظفين.

- الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو أن يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة.

ومما تجد الإشارة إليه في هذا الخصوص أن التحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية قد يكون بناء على طلب يحال إليها، أو بناء على شكوى تقدم لها من الجهات الرسمية التي تكتشف المخالفة الإدارية أو الإهمال، كما قد يكون بناء على الشكاوي التي تصل إلى النيابة الإدارية والمتعلقة بالرقابة على أعمال الإدارة والمخالفات المترتبة في جهة العمل

¹ - المادة (3) من قانون النيابة الإدارية في مصر رقم 117 لسنة 1958م والمعدل بالقانون رقم 12 لسنة 1989م.

الإداري، شريطة أن يكون هذه الشكاوى جدية، وترسل من قبل الهيئات الإدارية إلى النيابة الإدارية¹.

والتحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية قد يكون بدون طلب من الجهة الإدارية، وذلك وفقاً لما نص عليه قانون النيابة الإدارية في مصر بأنه: "إذا أسفرت المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى قسم التحقيق بإذن من مدير النيابة الإدارية أو من الوكيل المختص بقسم الرقابة"².

الفرع الثالث: التحقيق الإداري في التشريع المغربي.

التحقيق إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها³.

ورغم أن التحقيق ليس إلا إجراء تمهيدياً فيجب عدم إحالة الموظف إلى التحقيق إلا إذا كان الاتهام جدياً يقوم على احتمالات قوية ترجع ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، وذلك حفاظاً على سمعته ومكانته⁴.

وتتجه الدول العربية في نظمها التأديبية إلى عدم توقيع أية عقوبة على الموظف قبل سماع أقواله وتحقيق دفاعه، بل أن بعض الدول العربية تسند مهمة التحقيق الإداري إلى هيئات قانونية تتوافر لها ضمانات الاستقلال، والحياد، كهيئة النيابة الإدارية في مصر وهيئة الرقابة العامة والتحقيق في السعودية وقسم التحقيق بالجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة في ليبيا، ولكن الاتجاه الغالب هو تولي الجهات الإدارية التحقيق بنفسها مع موظفيها، وتحرص الدول العربية على توفير ضمانات التحقيق القانوني في التحقيق الإداري مع الموظفين كسماع الشهود والاستعانة بأهل الخبرة وإجراء المعاينات ومواجهة

¹ عبدالعزيز عبدالمنعم خلفية، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ط1، مطابع الولاء الحديثة، 2006م، ص113.

² المادة(6) من قانون النيابة الإدارية في مصر رقم 117 لسنة 1958م والمعدل بالقانون رقم 12 لسنة 1989م.

³ عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، تعليق على حكم بعنوان "متى يعتبر العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية" مجلة العلوم الإدارية، س27، ع1 يونيو 1985.

⁴ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (بلا تاريخ).

العامل كتابة أو شفاهة بالمخالفات المنسوبة إليه وأدلتها وسماع دفاعه بشأنها وتمحيص هذا الدفاع¹.

ويراد بالتحقيق، مناقشة المتهم في الوقائع المنسوبة إليه تفصيلا من الجهة المختصة، الرئيس الإداري أو لجنة المخالفات، لذا فهو ينصب على جميع الأدلة المثبتة لصحة هذه الوقائع أو عدم صحتها، وذلك قصد الوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إلى الموظف وعلى الظروف التي تمت فيها، والبحث عن الأدلة التي تفيد نسبة الوقائع إلى الموظف، ولكي يفي التحقيق بالغرض المتوخى منه، ينبغي إحاطته بالضمانات اللازمة لتوافر شروط سلامة التحقيق.

ونجد أن المشرع المغربي، لم يحدد الإجراءات الخاصة بالتحقيق بشكل دقيق كما فعل المشرع المصري والبحريني، ولم يتطرق للجهة المختصة قانونا بممارسته، وكل ما هناك، أنه أكد أن السلطة المكلفة بالتأديب، هي التي تملك حق إحالة النازلة على المجلس التأديبي، بناء على تقرير كتابي يتضمن بوضوح الأفعال المنسوبة إلى الموظف والظروف التي ارتكبت فيها المخالفة، وفي حالة قصور المعلومات المقدمة للمجلس، يمكن أن يأمر هذا الأخير بالقيام ببحث حول الأفعال موضوع المتابعة أو حول الظروف المحيطة بها، وبناء على الفصل 69 من قانون الوظيفة العمومية، فإن المجلس التأديبي يصدر قرار معللا استنادا إلى التقرير المقدم إليه، فضلا عن شهادة الشهود وتصريحات المعني بالأمر، وكذا نتائج التحقيق، وذلك في أجل شهر واحد ابتداء من يوم النازلة، على أن يمتد هذا الأجل إلى ثلاثة أشهر عند القيام ببحث، أما في حالة متابعة من طرف محكمة زجرية، فإنه يمكن للجنة الإدارية أن تؤجل الإدلاء برأيها إلى غاية صدور الحكم عن تلك المحكمة².

¹ - حمدي أمين عبدالهادي، التقرير العام للندوة العمليه حول إصلاح نظم الخدمة المدنية بالدول العربية المنعقدة في دمشق للفترة من 10-14/11/1979، مركز الوثائق، المنظمة العربية للعلوم الإدارية - جامعة الدول العربية، ص 107.

² - إن الشهر المنصوص عليه في الفصل 70 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية هو الأجل الأقصى المحدد للمجلس التأديبي لتقديم مقترحاته وهذا ما ذهب إليه المجلس الأعلى في إحدى قراراته.

حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد الصادر 1994/6/27، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العددين 7-8 1994 ص 153.

لذا نجد أن النظام الأساسي للوظيفة العمومية المغربي لم ينظم الإجراءات الخاصة بالتحقيق تنظيمياً كافياً، فاكتمت في بابه الخامس الخاص بالعقوبات التأديبية، بالإشارة إلى أن السلطة التي لها حق التأديب، تقوم بإحالة القضية التأديبية إلى المجلس التأديبي بواسطة تقرير كتابي يتضمن بوضوح الأعمال التي يعاقب عليها الموظف وعند الضرورة الظروف التي ارتكب فيها¹. ثم أشار إلى حق الموظف في الاطلاع على ملفه، وتقديم وسائل دفاعه أمام المجلس التأديبي وحقه في استحضار بعض الشهود، والاستعانة بمحام من اختياره². وفي حالة عدم اكتفاء المجلس التأديبي بالمعلومات المقدمة له، يمكن له طلب القيام ببحث حول الأعمال المؤخذ عليها المعني بالأمر أو حول الظروف التي ارتكب فيها.

وبناء على الملاحظات الكتابية المقدمة للمجلس، وتصريحات المعني بالأمر والشهود وكذلك نتيجة التحقيق يعطي المجلس رأياً معللاً بالأسباب³.

مع ذلك فإن هذه النصوص لم تبين لنا بكيفية صريحة وقت إجراء التحقيق، ولا الجهة المختصة بإجرائه. إلا أننا نعتقد بأن النصوص قد ذهبت إلى أن التحقيق يكون سابقاً على رفع القضية إلى المجلس التأديبي، فالسلطة التأديبية تقوم بإحالة القضية إلى المجلس التأديبي بناء على نتيجة التحقيق المجرى مع الموظف المعني وهي التي تحدد موعد انعقاده، الذي لا يكون في العادة إلا في الوقت الذي يعتبر فيه التحقيق في حكم المنتهي⁴.

¹ - انظر: الفقرة الأخيرة من الفصل 66 من النظام الأساسي للوظيفة العامة.

² - انظر: الفصل 67 من النظام الأساسي للوظيفة العامة.

³ - الفصل 68 من النظام الأساسي للوظيفة العامة.

⁴ - R. BOUJEMAA, op.cit., P. 142

- أشار إليه، سليمان محمود أبو حسان، الموظف العمومي وتأديبه في القانون المغربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس-الرباط، كلية العلوم القانونية، 1985، ص102.

وللمجلس التأديبي أن يطلب إجراء بحث إضافي، إذا ما تبين له قصور المعلومات المعطاة له. ولا يخضع هذا البحث الإضافي لأي شكل محدد. ولم تبين النصوص طريقة إجراء هذا البحث ولا السلطة المختصة بإجرائه.

ومن خلال هذا العرض الموجز، يمكن أن نستنتج، أن النصوص المشار إليها أعلاه، تفيد ضمناً أن التحقيق يكون سابقاً على إحالة القضية على الهيئة الاستشارية، باعتبار أنها تنظر في النازلة بناء على نتائج التحقيق المجري مع الموظف، وبالتالي فإن انعقاد جلسة المجلس التأديبي تكون بعد خروج التحقيق بنتائجه النهائية.

أما من الناحية العملية، فإنه وظيفة التحقيق توكل إلى إحدى الموظفين المنتميين إلى المصلحة التي يعمل فيها الموظف المعني، كما قد يعهد بها أحياناً إلى المفتشية العامة للإدارة، وفي كلتا الحالتين، فإن إجراءات التحقيق، تتحدد وفق قواعد عامة تتوخى جمع الأدلة دون التضحية بالضمانات المكفولة للموظفين، إذ أن المحقق يستدعي الموظف ليستمع إلى إجاباته ويفحص الوثائق والمستندات، وعند إتمام الإجراءات، يضمن المحقق نتائج عمله في محضر يعده خصيصاً لهذه الغاية ويحمل توقيع المتابع قبل رفع النتائج إلى الرئيس الإداري¹.

ويقوم المقرر بالإجراءات الشكلية من حيث استدعاء الموظف المتهم وإطلاعه على ملفه، والاستماع لشروحاته وأن يستلم منه الوثائق والأوراق التي تبرؤه من التهمة أو تخفف عنه العقاب، وضمها إلى ملفه وتسجيل مقترحاته بشأن شهادة الشهود أو من يؤازره أمام المجلس التأديبي كالمحامي مثلاً يعد المقرر - عند انتهائه من التحقيق - تقريراً يحتوي على النتائج المحصل عليها دون الإعلان عن رأيه في الموضوع، ويوقعه شأنه في ذلك شأن المعني بالأمر، وفي حالة امتناع هذا الأخير عن التوقيع فإنه يسجل

¹ - اسماعيل صفاحي، التأديب في المجالين الإداري والعسكري، اطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، أكادال - الرباط، سنة 2000-2001.

هذا الامتناع في محضر التحقيق، وكذا الوضع في حالة امتناعه عن الحضور أثناء استدعائه للتحقيق، وعلى خلاف الوضع بالنسبة للمجلس التأديبي فإنه يقترح في تقريره العقوبة التأديبية التي يراها مناسبة للجريمة أو المخالفة التأديبية.

ويرفع التقرير إلى الرئيس المختص بالتأديب لتطلق العقوبة، أو تبرئته من التهمة المنسوبة إليه إذا ثبت عدم ارتكابه لها¹.

الفرع الرابع: التحقيق الإداري في التشريع البحريني

وفقا لما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري، " فإن التحقيق بصفة عامة يعني الفحص والبحث والتفحص الموضوعي المحايد والنزيه لاستجلاء الحقيقة، فيما يتعلق بصحة وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تجرد المحقق من رأيه وميوله الشخصية إزاء من يجري التحقيق معهم، ومن ثم يفترض فيه أن يرسخ في نفسه مبدأ أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، حتى تتوافر في التحقيق سائر الضمانات الشكلية والموضوعية، حيث لا يجوز معاملة الموظف عند التحقيق معه معاملة المدان، وأنه مطلوب من المحقق فقط استيفاء إجراء شكلي لتوقيع العقوبة عليه، وإنما يجب أن ينظر إليه كأحد عناصر الوصل إلى الحقيقة ووجه الحق فيما ينسب إلى العامل من اتهام، وبغير أن يكون تحت يد الجهة التي تملك توقيع الجزاء التأديبي تحقيق مستكمل الأركان، لا يكون في مكنتها الفصل على وجه شرعي وقانوني في الاتهام المنسوب للعامل، ولا يكون التحقيق مستكمل الأركان صحيحا في محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق، بحيث لا بد من أن يحدد عناصرها بوضوح، فإذا ما قصر التحقيق عن إستيفاء عنصر أو أكثر من هذه العناصر، كان تحقيقا معيبا ويكون قرار الجزاء المستند إليه معيبا كذلك"².

¹- يوسف كارزياد، المنازعات الإدارية في المجال التأديبي - عزل الموظف العمومي بالمغرب نموذجا - دبلوم ماستر قانون المنازعات العمومية، جامعة سيدي محمد بن عبدالله - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - فاس، 2007 - 2008، ص22 وما بعدها.

²- المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1960/3/24 قضية 108 2 ق.

ونظراً لأهمية التحقيق سنتطرق لإجراءات التحقيق الإداري في التشريع البحريني حسب ما يلي:

الفقرة الأولى: أحكام التحقيق الإداري في التشريع البحريني.

لقد حدد المشرع في قانون الخدمة المدنية البحريني أحكام التحقيق الإداري والتأديب، حيث نص¹ على أن:

كل موظف يخالف أحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية أو القرارات أو التعليمات المنفذة له، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة أو الجهة التي ينتمي إليها، يجازى تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بالمسئولية الجنائية أو المدنية عند الاقتضاء.

و فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، يكون الاختصاص بإحالة الموظف إلى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية عليه للسلطة المختصة، ويجوز عند الاقتضاء للديوان تولى الاختصاص الإداري بعد التنسيق مع السلطة المختصة، وإذا جاءت توصية التحقيق بتوقيع جزاء الفصل بحق الموظف فيجب إحالته من السلطة المختصة إلى مجلس تأديب يشكل بقرار من رئيس الديوان، وتبين اللائحة التنفيذية للقانون الإجراءات المتبعة من قبل المجلس التأديب في هذا الشأن.

و يختص رئيس مجلس الوزراء بإحالة شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم وشاغلي الوظائف الأخرى التي يصدر بتحديد لها قرار من رئيس مجلس الوزراء إلى المساءلة التأديبية ويتوقع الجزاءات التأديبية عليهم، كما يختص بتحديد الجهة التي تتولى التحقيق معهم. ولرئيس مجلس الوزراء إسناد مباشر هذا الاختصاص إلى لجنة تأديبية يشكلها لهذا الغرض أو إلى السلطة المختصة.

¹ - المادة (22) الفقرة 1،2،3 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

و يعفى الموظف من الجزاء التأديبي إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر.

و لا يجوز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه كتابة، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ويجوز بالنسبة للمخالفات التي يكون الجزاء فيها التنبيه الشفوي أو الإنذار الكتابي أن يكون التحقيق بشأنها شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء، وتضع اللائحة التنفيذية ضوابط التحقيق الإداري والتصرف فيه.

و يجوز وقف الموظف عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ستة أشهر مع صرف الراتب خلال فترة الوقف، وذلك وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية، ويكون الوقف بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم ومن السلطة المختصة بالنسبة لباقي الموظفين.

و كل موظف يحبس احتياطياً يعتبر موقوفاً عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف نصف راتبه، وبعد انتهاء الحبس يصرف له ما سبق إيقافه إذا حفظ التحقيق أو حكم ببراءته.

و كل موظف يحبس تنفيذاً لحكم قضائي يعتبر موقوفاً عن عمله ويحرم من راتبه ويجوز صرف راتبه لأسرته التي يعيلها إذا زادت فترة الحبس على ثلاثة أشهر على أن يقطع من مستحقاته التقاعدية عند تقاعده، ويجوز إعادته إلى عمله بعد انقضاء المدة مع عدم الإخلال بالمسؤولية التأديبية عند الاقتضاء.

وإذا وجهت للموظف تهمة جنائية فلا يجوز مساءلته تأديبياً فيما يتعلق بأي عنصر من عناصر التهمة الجنائية إلا بعد صدور أمر أو حكم فيها، ولا يمنع صدور أمر بحفظ التحقيق الجنائي أو الحكم بالبراءة من المساءلة التأديبية إذا توافرت أسبابها.

و لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب - عدا الوفاة - من مساءلته تأديبياً إذا كان قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء خدمته.

ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزنة العامة مساءلة الموظف تأديبياً ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل انتهاء الخدمة، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها.

ويجوز أن توقع على من انتهت خدمته عند ثبوت إدانته غرامة لا تتجاوز خمسة أمثال الراتب الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء خدمته.

الفقرة الثانية: أقسام التحقيق الإداري في التشريع البحريني حسب النوع:

بداية نجد ان المشرع البحريني قسم اجراءات التحقيق الاداري للموظف العمومي حسب النوع الى قسمين :

(أ) قسم يتعلق بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا .

(ب) قسم يتعلق بعموم الموظفين .

لذا نجد وفقا لإحكام المادة (22) من قانون الخدمة المدنية ، فقد وضعت اللائحة التنفيذية للقانون إجراءات وضوابط التحقيق الإداري والتصرف فيه، وحددت إجراءات لجنة التحقيق وإجراءات مجلس التأديب وذلك كله في اربع مواد¹.

أولاً: شاغلي الوظائف العليا:

تنص اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أن " تقوم السلطة المختصة بإخطار رئيس مجلس الوزراء بارتكاب من يشغل وظيفة عليا بوقائع وأفعال قد تشكل مخالفات، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء اذا رأى أن تلك الوقائع والأفعال تشكل مخالفة إحالته الى المسائلة التأديبية وفقا للمادة (22) فقرة (3) من قانون الخدمة المدنية .

ويجب أن يتضمن قرار إحالة أحد شاغلي الوظائف العليا للتحقيق بيانا بالوقائع والأفعال التي تشكل المخالفات المنسوبة إليه والأدلة التي تدعم الاتهام ويبلغ الموظف المخالف بصورة من هذا القرار قبل موعد التحقيق بخمسة عشر يوما على الأقل ويكون للموظف حق الاطلاع على جميع الأوراق المتعلقة بها والحصول على نسخة منها"².

¹ - المادة 35، 36، 37، 38 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار رقم(51) لسنة 2010.

² - المادة (35) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار رقم (51) لسنة 2012.

ثانياً: بالنسبة لعموم الموظفين:

كما حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني اجراءات التحقيق الإداري لعموم الموظفين حيث تنص المادة على ان "مع مراعاة الاحكام الخاصة بمساءلة وتأديب شاغلي الوظائف العليا تسري الضوابط التالية على جميع الموظفين¹:"

الفقرة الثالثة: ضوابط التحقيق الإداري في التشريع البحريني:

أولاً: يكون التحقيق مع الموظف كتابة بشأن ما يقع منه من مخالفات، فيما عدا المخالفات التي يكون الجزاء فيها التوبيه الشفوي أو الإنذار الكتابي² وذلك وفقاً لما يلي:

- 1- تشكيل لجنة التحقيق بقرار من السلطة المختصة التي ينتسب لها الموظف وتتكون من رئيس وعضوين آخرين على الأقل.
- 2- يجب أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة من الموظفين ذوي الخبرة والكفاءة والنزاهة والحيده.
- 3- يجب ألا يقل المستوى الوظيفي لرئيس اللجنة عن مستوى رئيس قسم وأن تكون درجته ودرجة الأعضاء الآخرين أعلى من درجة الموظف المحال إلى التحقيق أو في مستواها.
- 4- أن يكون رئيس اللجنة والأعضاء، كلما أمكن ذلك، من الجهة الحكومية التي ينتسب لها الموظف، ويجوز الاستعانة بممثلين من الديوان.
- 5- يجب ألا يكون رئيس أو عضو اللجنة مديراً أو رئيساً مباشراً للموظف أو له صلة قرابة به.
- 6- يجب على لجنة التحقيق إذا تراءى لها أن الوقائع المنسوبة للموظف تشكل جريمة جنائية منصوص عليها قانوناً أن تعرض الأمر على السلطة المختصة لإبلاغ الجهات

¹ - المادة (36) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار رقم (51) لسنة 2012.

² - المادة (36) الفقرة (أولاً) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار رقم (51) لسنة 2012.

المختصة، إذا ما تأكد لها ذلك، والنظر في أمر مواصلة التحقيق أو إرجائه إلى حين انتهاء التحقيق الجنائي.

- 7- على لجنة التحقيق فور الانتهاء منه أن ترفع توصياتها مسببة إلى السلطة المختصة خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ انتهاء التحقيق وذلك بما يلي:
- أ- حفظ التحقيق ولعدم وجود شبهة مخالفة.
 - ب- اقتراح توقيع الجزاء المناسب على الموظف.
 - ج- جواز التوصية بأن يؤدي الموظف تعويضاً عن أية إضرار للممتلكات العامة إن كان لذلك مقتضى.

أ- ضوابط اعداد توصيات لجنة التحقيق الإداري في التشريع البحريني:

تقوم لجنة التحقيق الإداري عند إعداد توصياتها بمراعاة ما يلي¹:

- أ- الإجراء الإداري السابق الذي تم اتخاذه للبت في المخالفة.
- ب- طبيعة وعواقب المخالفة المنسوبة إلى الموظف.
- ج- المخالفات السلوكية السابقة وتكرارها ومدى جسامتها.
- د- سوء الفهم أو التستر أو حدوث مشاركة أو تحريض لارتكاب المخالفة.
- هـ- مدى مقدرة الموظف في السيطرة على الأحداث والأوضاع التي أدت إلى وقوع المخالفة وذلك من حيث الوقت والمكان أو تتابع الأحداث.
- و- مدى وجود إجراءات إرشادية وتصحيحية تم اتخاذها سابقاً بهدف إتاحة الفرصة للموظف للارتقاء بأدائه وتحسين سلوكه.
- ز- مراعاة التكلفة المادية والأدبية الناجمة عن استبدال الموظف بآخر في حالة التوصية بالفصل أو التأثير على حسن سير العمل في حالة الوقف.
- ح- التشدد إذا كانت المخالفة تنطوي على ازدراء أو استخفاف متعمد بالسلطات العامة.

¹ - المادة (36) الفقرة (8) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم (51) لسنة 2012.

ط- التدرج في توقيع الجزاءات.

هـ- يجوز للجنة التحقيق وقبل إعداد توصياتها بهدف عرضها على السلطة المختصة، أن تستمع إلى أية ظروف أو أسباب مخففة يرغب الموظف في الإدلاء بها.

وللسلطة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع لجنة التحقيق توصياتها إليها، أن تصدر قراراً مسبباً بأحد الأمرين التاليين:

الأمر الأول: إعادة محضر التحقيق إلى اللجنة إذا رأت السلطة المختصة تشديد الجزاء.

الأمر الثاني: تأييد أو إلغاء أو تعديل توصيات اللجنة.

وهنا يثار التساؤل التالي هل التحقيق في المخالفات التأديبية في التشريع البحريني كتابياً أو شفويًا؟ وما هي ضوابط توقيف الموظف العمومي عن العمل؟

بالنسبة للمخالفات التي يكون الجزاء فيها التوبيخ الشفوي أو الإنذار الكتابي، يجوز للسلطة المختصة في الجهة الحكومية التي يتبع لها الموظف بدلاً من أن تشكل لجنة تحقيق أن تسند مهمة التحقيق مع الموظف شفويًا في هذه الحالات على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء¹.

ضوابط توقيف الموظف العمومي عن العمل:

يكون وقف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق بقرار من السلطة المختصة لمدة لا تزيد على ستة أشهر مع صرف الراتب خلال فترة التوقيف، وذلك وفقاً للضوابط التالية²:

- 1- يجب أن يتم إخطار الموظف بقرار الوقف عن العمل فور صدوره.
- 2- على الموظف التوقيع على الإخطار بالاستلام.
- 3- في حال رفض الموظف التوقيع ووضع ختم الجهة المختصة، وفي هذه الحالة يعتبر الموظف قد تم إخطاره قانوناً.

¹ - المادة (36) الفقرة (ثانياً) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم (51) لسنة 2012.

² - المادة (36) الفقرة (ثالثاً) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم (51) لسنة 2012.

"يجوز وقف الموظف عن العمل إذا ما أحيل إلى التحقيق الجنائي أو أثناء محاكمته جنائياً، ويكون الوقف لمدة ستة أشهر مع صرف الراتب كاملاً خلال فترة الوقف".

"ويجوز مد الوقف عن العمل لمدد أخرى مع صرف نصف الراتب إذا ما كان للوقف عن العمل أسبابه ولضرورة تقتضيها مصلحة العمل، وفي جميع الأحوال يكون الوقف عن العمل ومدته بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، ومن السلطة المختصة بعد موافقة الديوان بالنسبة لباقي الموظفين، وذلك كله وفقاً للضوابط المنصوص عليها في البند ثالثاً من هذه المادة"¹.

إذا ثبت لدى السلطة المختصة أو قام ما يحملها على الاعتقاد أن الموظف قد ارتكب أو قامت الشبهة بارتكابه إحدى المخالفات التي توقع عنها الجزاءات المنصوص عليها بالمادة (23) من قانون الخدمة المدنية، يحال الموظف إلى لجنة التحقيق المنصوص عليها في هذه المادة"².

ولا يجوز في جميع المخالفات أو الشبهات التحقيق مع الموظف إلا بعد إخطاره بقرار إحالته إلى التحقيق أو الأمر بإجراء التحقيق، ويكون للمحال إلى التحقيق حق الاطلاع على إجراءات التحقيق وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها والحصول على نسخة من هذه الأوراق، وإذا جاءت توصية لجنة التحقيق بتوقيع جزاء فصل الموظف من الخدمة فيجب إحالته من السلطة المختصة إلى مجلس تأديب يشكل بقرار من رئيس الديوان، ويجب أن يتضمن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب بياناً محدداً بالأفعال المنسوبة للموظف"³.

¹ - قرار رقم (61) لسنة 2015 بتعديل أحكام اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار رقم (51) لسنة 2012. المادة الثانية يضاف إلى المادة (36) من اللائحة التنفيذية بند جديد رقم (ثالثاً مكرراً).

² - المادة (36) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

³ - المادة (36) الفقرة (خامساً، سادساً، سابعاً) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

الفقرة الرابعة: إجراءات التحقيق الإداري في التشريع البحريني

كما حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الإجراءات التي يجب على لجنة التحقيق الإداري اتباعها، حيث تنص هذه المادة على أن "تتبع لجنة التحقيق التي تم تشكيلها بقرار من الجهة الإدارية، إجراءات التحقيق التالية¹:"

1- إخطار الموظف كتابة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته للتحقيق للمثول أمام اللجنة في المخالفات المنسوبة إليه، ويجب أن يتضمن الإخطار بياناً موجزاً بالوقائع التي تشكل المخالفة أو المخالفات وتاريخ وقوعها على أن يقوم الموظف بالتوقيع على الإخطار بما يفيد الاستلام.

2- يكون إخطار الموظف شخصياً أو بالبريد المسجل على محل إقامته المبين بملف خدمته أو محل إقامة أحد أقربائه المدونة أسماؤهم بملف خدمته، أو بأية وسيلة أخرى ترها لجنة التحقيق ملائمة.

3- في حالة رفض الموظف التوقيع بما يفيد استلامه الإخطار يجب على الجهة المختصة بالإخطار إثبات رفض التوقيع ووضع ختم الجهة المختصة على الإخطار، وفي هذه الحالة يعتبر الموظف قد تم إخطاره قانوناً ويجوز للجنة التحقيق أن تباشر الإجراءات في غيابه ما لم ترى إعادة إخطاره مرة أخرى للأسباب التي تقدرها على أن تدونها بمحضر التحقيق.

4- لا يتم التحقيق إلا بحضور الموظف، ويجوز أن يجري التحقيق في غيابه إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو ظروف الموظف ذلك.

5- يبدأ التحقيق بإثبات اسم الموظف ووظيفته ودرجته وسنه وملخص المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه، وتاريخ قرار إحالته للتحقيق.

6- على لجنة التحقيق الاستماع إلى أقوال جميع شهود الوقائع المنسوبة للموظف وذلك من الموظفين وغيرهم إن وجدوا، واستدعاء الخبراء وغيرهم ممن ترى ضرورة الاستماع إلى أقوالهم، وأن يتم تمكين الموظف من مناقشتهم عند الاقتضاء.

¹ - المادة (37) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 48 لسنة 2010.

- ويتعين على الشهود مراعاة الصدق و الأمانة فيما يدلون به من أقوال، ويعتبر كلما الشهادة أو الإدلاء بغير الحقيقة أو العدول عنها بمثابة مخالفة تستوجب المساءلة، فإذا كان الشاهد من غير الموظفين وجب إخطار الجهة المختصة لأجراء شؤونها حياله¹.
- 7- بعد الانتهاء من الاستماع إلى شهود الادعاء تستمع لجنة التحقيق إلى أقوال الموظف إن رغب في الإدلاء بها شفاهة أو كتابة، وتطلع على أية مستندات يقدمها الموظف ثم تستمع إلى أقوال شهود دفاع الموظف إن وجدوا.
- 8- يجوز للموظف في سبيل تحقيق دفاعه أن يستعين بمن يراه مناسباً.
- 9- يجوز للجنة التحقيق الاستعانة بكاتب لتدوين التحقيق في محضر بأرقام تسلسلية ويدون في صدر المحضر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه واسم الكاتب إن وجد وأسماء رئيس وأعضاء اللجنة ودرجاتهم ووظائفهم.
- 10- وبذيل المحضر بساعة إقفاله ويتم التوقيع في نهاية كل ورقة من أوراق التحقيق من قبل كل من رئيس وأعضاء لجنة التحقيق والموظف في حالة حضوره، وإذا كان الموظف لا يعرف القراءة والكتابة يجب تلاوة أقواله عليه على أن يضع بصمة إبهامه اليمنى بدلاً من التوقيع.
- 11- يجب ترقيم مستندات الادعاء والدفاع والتوقيع عليها من قبل رئيس لجنة التحقيق وضمها إلى المحضر.

الفقرة الخامسة: تشكيل وإجراءات المجلس التأديبي البحرينى:

سنتطرق إلى التشكيل والإجراءات حسب ما يلي:

- أ- تشكيل المجلس التأديبي.
- ب- إجراءات المجلس التأديبي.

¹ - المادة الثالثة من القرار رقم (61) لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار رقم (51) لسنة 2012.

أ- تشكيل المجلس التأديبي حسب التشريع البحريني:

يتم تشكيل المجلس التأديبي متى ما جاءت توصية لجنة التحقيق الإداري من الجهة المختصة بتوقيع جزاء فصل الموظف من الخدمة، فيجب إحالته من السلطة المختصة إلى مجلس تأديب يشكل بقرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية، ويجب أن يتضمن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب بياناً محدداً بالأفعال المنسوبة للموظف¹ أي المخالفات الجسيمة التي يعاقب عليها الموظف بالفصل من الخدمة حسب النظام.

وتكون ضوابط تشكيل المجلس التأديبي حسب ما يلي²:

- 1- يتكون مجلس التأديب من رئيس ونائب للرئيس وثلاثة أعضاء آخرين على الأقل.
- 2- يجب ألا يقل مستوى رئيس مجلس التأديب ونائبه عن مستوى مدير إدارة، وأن تكون درجته درجة نائبه والأعضاء الآخرين أعلى من درجة الموظف المحال إلى التحقيق أو في مستواها.
- 3- يجب ألا يكون رئيس المجلس أو نائبه أو العضو مديراً أو رئيساً مباشراً للموظف أو له صلة قرابة به أو شارك في لجنة التحقيق التي أصدرت توصية الفصل بحق الموظف.

ب- إجراءات المجلس التأديبي في التشريع البحريني:

وتحدد من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الإجراءات التي يجب على مجلس التأديب اتباعها، وهي حسب ما يلي³:

تثبت جميع إجراءات مجلس التأديب في محاضر تحفظ في ملف الدعوى. وعلى رئيس مجلس التأديب أن يحدد موعداً لانعقاد المجلس لمساءلة الموظف تأديبياً ويخطر به الموظف على أن يتضمن الإخطار تحديداً واضحاً للمخالفة الموجهة إليه. وعلى الموظف أن يقوم بالتوقيع على الإخطار بما يفيد الاستلام، وفي حالة رفضه التوقيع

¹- المادة (36) الفقرة (سابعاً) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

²- المادة (36) الفقرات (ثامناً، تاسعاً، عاشراً) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

³- المادة (38) الفقرة من 1-7 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

تقوم الجهة المختصة بالإخطار بإثبات الرفض ووضع خاتم الجهة على الإخطار، وبذلك يعتبر الموظف قد أخطر قانوناً ويجوز لمجلس التأديب أن يباشر الإجراءات في حالة غيابه. كما على الموظف أن يحضر جلسات المساءلة بنفسه، وله أن يستعين بوكيل في إبداء دفاعه كتابة أو شفهاً وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقوالهم. و للموظف أو من يوكله حق الاطلاع على أوراق التحقيق ونسخ صور منها.

كما لمجلس التأديب أن يستعين بمن يراه من ذوى الخبرة وذلك في الأمور التي تستوجب الاستعانة برأيهم فيها.

و تكون جميع إخطارات مجلس التأديب للموظف شخصياً أو بالبريد المسجل على عنوان عمله إذا كان مستمراً في عمله، أو على محل إقامته أو محل إقامة أحد أقربائه المدونة أسماؤهم بملف خدمته وذلك إذا كان موقوفاً أو منقطعاً عن العمل، أو بأي وسيلة أخرى يراها مجلس التأديب ملائمة

و يعقد مجلس التأديب جلساته بحضور ثلثي أعضائه على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين. وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس أو نائبه في حالة غيابه. وعلى مجلس التأديب أن يصدر قراره خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ تشكيل المجلس ويجب أن يكون القرار مكتوباً ومسبباً، ويكون قرار مجلس التأديب نهائياً. كما ويتضمن قرار مجلس التأديب بياناً دقيقاً وواضحاً للأفعال المنسوبة إلى الموظف.

وإذا رأى مجلس التأديب أن المخالفات المنسوبة إلى الموظف تشكل جريمة جنائية، وجب عليه إبلاغ السلطة المختصة بالجهة التي ينتسب إليها الموظف بذلك لإحالاته إلى الجهة المختصة، وتوقف الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر أمر أو حكم في تلك الجريمة، وتعاد بعدها الأوراق إلى مجلس التأديب لتقرير ما يراه بالنسبة لمسائلة الموظف تأديبياً، ولا يمنع صدور أمر بحفظ التحقيق الجنائي أو الحكم بالبراءة من المسائلة التأديبية إذا

توافرت أسبابها¹.

ويراعى عند توقيع عقوبة الفصل أن تكون متناسبة مع مستوى المخالفة ودرجة جسامتها، مع الأخذ في الاعتبار السوابق والظروف المخففة أو المشددة التي صاحبت المخالفة². وبناء على تعليمات الخدمة المدنية رقم (11) لسنة 2012م بشأن إجراءات استخدام النموذج الخاص بمجالس التأديب³ والذي يهدف إلى توضيح الإجراءات الإدارية المتعلقة بمجالس التأديب واعتماد استمارة موحدة للمراسلات الخاصة ومجالات استخدامها وفقاً للمرفقات والتي تحتوي على ما يلي:

1- نموذج معتمد للمراسلات الخاصة بمجالس التأديب.

2- نموذج إجراء تأديبي يحتوي مايلي:

أ- معلومات عن الموظف المخالف والجهة التي يعمل بها.

ب- المخالفات السابقة وتاريخ المخالفة الحالية.

ج- وصف وبيان المخالفة.

د- الجزء المقترح.

هـ- توقيع السلطة المختصة والتاريخ.

و- توقيع رئيس مجلس التأديب والتاريخ.

¹- تم استبدال هذه الفقرة (12) من المادة (38) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية حسب القرار رقم (61) لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بالنص الآتي: " إذا رأى مجلس التأديب أن المخالفات المنسوبة إلى الموظف تشكل جريمة جنائية، وجب عليه إبلاغ السلطة الرئاسية بالجهة التي ينتسب إليها الموظف لإحالاته إلى الجهة المختصة، ويجوز للمجلس الاستمرار بمساءلة الموظف تأديبياً متى كانت هذه التهمة تمثل خروجاً على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو من شأنها الإخلال بكرامة الوظيفة أو الجهة التي ينتمي إليها. وللمجلس وقف الإجراءات التأديبية إلى أن يصدر أمر أو حكم في تلك الجريمة، وتعاد بعدها الأوراق إلى المجلس التأديب ليقرر ما يراه بالنسبة لمساءلة الموظف تأديبياً، و لا يمنع بالبراءة من المساءلة التأديبية إذا توافرت أسبابها".

²- المادة (38) الفقرة من 8-13 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

³- صدرت هذه التعليمات استناداً إلى المادة (22) البند (2) من المرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010 بإصدار قانون الخدمة المدنية وكذلك المادة (36) البند (ثامنا عاشر) والمادة (38) من اللائحة التنفيذية الصادرة بالقرار رقم (51) لسنة 2012.

3- نموذج محضر التحقيق الإداري ويحتوي مايلي:

أ- بيانات الموظف المخالف.

ب- ملخص المخالفة.

ج- توقيعات رئيس وأعضاء لجنة التحقيق والتاريخ.

د- اسم وتوقيع الموظف المخالف والتاريخ.

هـ- اسم وتوقيع كاتب محضر التحقيق والتاريخ.

المطلب الثالث: التصرف في التحقيق الإداري:

التصرف في التحقيق الإداري يأتي في مرحلة لاحقة على الانتهاء من مباشرة التحقيق، ويهدف إلى الوصول إلى القرار الملائم بناء على التحقيقات التي جرت وما تضمنته من شهادة الشهود "الإثبات والنفي" والتقارير الفنية والمستندات المطروحة ودفاع المتهم أو اعترافه، والتصرف في التحقيق يتضمن إعداد مذكرة التصرف واستخلاص القرار استخلاصاً سائغاً من واقع الأوراق والتحقيقات.

وقد يتبين للمحقق أن المخالفة التأديبية لا تستوجب توقيع عقوبة تأديبية أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، فيرفع الأمر للسلطة المختصة لاستصدار أمر بالتصرف في التحقيق بالحفظ¹.

وقد يرى المحقق بعد الانتهاء من التحقيق اقتراح الحفظ وهو أمر إداري محض يصدر استناداً على سبب قانون أو موضوعي أو عدم الملائمة فيحفظ الدعوى التأديبية لعدم الأهمية².

سنتناول هذا المطلب في فرعين إعداد مذكرة التصرف في التحقيق (الفرع الاول) ثم أوجه التصرف في التحقيق (الفرع الثاني).

¹ - محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفة التأديبية، دار الجامعة الجديدة، 2015، ص 617.

² - محمد فتوح محمد عثمان، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، بلا سنة نشر، ص 337.

الفرع الأول : إعداد مذكرة التصرف في التحقيق.

تشتمل موجز ملخص - شامل للواقعة محل البلاغ - الشكوى والمستندات المرفقة بها ومحاضر الاستدلال، وبيان مجريات التحقيق وأقوال شهود الإثبات والنفي والتقارير الفنية ودفاع المتهم، وذلك كله بعيداً عن الإطالة غير المجدية والتلخيص المخل.

وتشمل مذكرة التصرف مناقشة الواقعة أو الوقائع محل الاتهام في ضوء أدلة الإثبات والنفي ودفاع المتهم أو المتهمين، وصولاً لاستخلاص القرار الملائم استخلاصاً سائغاً في ضوء ما أسفرت عنه التحقيقات¹.

ومناقشة واقعات الاتهام يجب أن تنطوي على العناصر الآتية:

- 1- أسم المتهم أو المتهمين، ووظيفة كل منهم.
 - 2- موجز الواقعة محل المناقشة - الاتهام - على أن يتضمن العناصر الرئيسية لها التي تكشف عنها، وذلك بتحديد الوصف المادي أو الفعلي للواقعة وتاريخ ومكان ارتكابها والأثر المترتب عليها.
 - 3- بيان أدلة الإثبات التي كشفت عنها أوراق التحقيق، وذلك يشمل تحديد أسماء شهود الإثبات، وبيان التقارير الفنية والمستندات المؤيدة وإجراءات التحقيق كالمعاينة أو التفتيش.
 - 4- التكييف القانوني للواقعة محل المناقشة، وذلك بإسباغ التكييف القانوني على الواقعة وبيان عناصرها القانونية ومنطوق مواد التأثيم المنطبقة عليها، وإثبات أرقام مواد التأثيم المنطبقة عليها من القوانين أو اللوائح أو التعليمات الإدارية.
- ويمكن التعرض بالبحث القانوني لواقعة الاتهام أو المناقشة من خلال القوانين واللوائح والأحكام القضائية، وتوضيح الظروف المشددة أو المخففة.
- ويلاحظ عدم تضمين المناقشة التكييف القانوني للواقعة في حالات الحفظ لعدم الصحة أو عدم المخالفة أو عدم كفاية الأدلة.

¹ - سمير عبدالله سعد، التحقيق الإداري، منشأة المعارف، 2014، ص108.

5- عرض أوجه دفاع المتهم أو المتهمين والرد عليها من خلال مناقشة موضوعية قانونية تؤدي إلى قرار التصرف سواء بالحفظ أو الإدانة. ويتم مناقشة أوجه الدفاع وأدلة وشهود النفي في استخلاص سائغ في ضوء أدلة الإثبات المطروحة بالأوراق، بما يؤدي في النهاية إلى دحض دفاع المتهم وأدلة النفي والرد عليها أو التسليم بسلامة أوجه الدفاع وأدلة النفي أو عدم إمكانية تكوين عقيدة أو اقتناع بصحة أيًا من أدلة الإثبات والنفي.

6- قرار التصرف:

يجب أن تنتهي مناقشة كل واقعة من وقائع الاتهام إلى قرار التصرف فيها سواء بالإدانة أو الحفظ أو الإحالة للمحاكمة التأديبية، ويجب أن يكون هذا القرار قد استخلص استخلاصاً سائغاً من واقع أوراق التحقيق والمناقشة، ومبنيًا على أسباب قانونية وموضوعية تؤدي إليه¹.

الفرع الثاني: أوجه التصرف في التحقيق:

ينتهي الرأي في مذكرة التصرف في التحقيق من الجهة الإدارية إلى وجه من الأوجه التالي:

- 1- تقرير المسؤولية واقتراح توقيع جزاء تأديبي أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية.
- 2- الحفظ، ويكون مؤقتاً لعدم معرفة الفاعل أو لعدم كفاية الأدلة. كما قد يكون الحفظ قطعياً لعدم الصحة أو لعدم المخالفة أو لعدم الأهمية أو لسابقة الفصل في الموضوع المخالفة أو للإعفاء من الجزاء تطبيقاً بنص المادة(2/87)² أو لسقوط الدعوة التأديبية وفقاً لأحكام المادة(91)³ أو للوفاة.
- 3- الإحالة إلى النيابة الإدارية، ويكون ذلك في الحالات الآتية:
 - أ- إذا كان التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا.

¹- سمير عبدالله سعد، التحقيق الإداري، مرجع سابق، ص109.

²- المادة (2/87) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978.

³- البندين (2،4) من المادة 77 من القانون رقم 47 لسنة 1978.

ب- إذا كان التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين (2،4) من المادة (77)¹.

ج- إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت في التحقيق الواقعة أو الوقائع وما يرتبط بها.

4- الإحالة إلى النيابة العامة:

ويكون ذلك في حالة إذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية. ولا يترتب على إبلاغ النيابة العامة الإخلال بحق الجهة الإدارية في توقيع الجزاء التأديبي عما يثبت في حق المخالف². وإذا قامت الجهة الإدارية بالتحقيق فإنها متى انتهت منه تلجأ إلى اتخاذ أحد المواقف التالية وهي:

1- حفظ التحقيق.

2- توقيع العقوبة التأديبية على المخالف.

3- إحالة الأوراق إلى النيابة الإدارية.

4- إحالة الموضوع إلى النيابة العامة.

1- **حفظ التحقيق:**

في الواقع أن هذا القرار هو أمر مكفول للجهة الإدارية المختصة بالتأديب سواء تولت هي التحقيق أو تولته النيابة الإدارية وذلك إعمالاً لنص المادة (12) من قانون رقم 117 لسنة 1958 والتي نصت على أنه " إذا رأت النيابة الإدارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الجزاءات التي تملك الجهة الإدارية توقيعها أحالت الأوراق إليها...."

ويقسم الفقه³ القرار الصادر إلى نوعين:

أ- حفظ مؤقت. ب- حفظ قطعي.

أ- **الحفظ المؤقت:**

¹- البندين (2،4) من المادة 77 من القانون رقم 47 لسنة 1978.

²- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة الطبعة الثالثة 2007، ص 605 وما بعدها.

³- سليمان الطماوي، "قضاء التأديب"، المرجع السابق، ص 548 وما بعدها.

ويقصد به الحفظ لعدم معرفة الفاعل، أو الحفظ لعدم كفاية الأدلة، وبالتالي فإنه يمكن إثارة التحقيق ثانية متى زال سبب الحفظ وظهرت أدلة تستوجب إعادة التحقيق مرة أخرى.

ب- الحفظ القطعي:

يتمتع هذا الحفظ بحجية تمنع من إثارة التحقيق مرة أخرى عن ذات المخالفة التأديبية، وإذا كان الحفظ المؤقت لا يقوم إلا على سببين فقط لا ثالث لهما هما "عدم معرفة الفاعل، وعدم كفاية الأدلة"، فعلى العكس تتعدد أسباب الحفظ القطعي على النحو الذي أشار إليه فقهاء القانون الإداري وهي¹:

- **الحفظ لعدم الصحة:** إذا كشف التحقيق عن عدم اقرار الموظف للوقائع موضوع التحقيق وهو كثيراً ما يحدث بالنسبة للشكاوي الكيدية والتي يقصد منها زعزعة الثقة في الموظف المخالف فإنها تستوجب أيضاً متى عدم صحتها وجوب حفظ التحقيق.
- **الحفظ لعدم الأهمية:** قد يكون الموظف مخالف بالفعل لارتكابه واقعة معينة إلا أن هذه المخالفة بسيطة بحيث لا تستوجب مساءلته ومجازاته.
- **الحفظ لوفاء الموظف:** تعد وفاة المتهم "في مجال القانون الجنائي أو التأديبي" أقوى الأسباب التي تحفظ التحقيق قطعياً سواء أكان قد بدء فيه أم لا، بل إن السبب يمنع المحاكمة التأديبية والاستمرار فيها.
- إلا أن ذلك لا يمنع ورثة الموظف المخالف من الطعن في قرارات التحقيق الصادرة ضده أو الاستمرار في الدفاع أمام المحاكم التأديبية عن مورثهم نظراً لأن الجزاء التأديبي قد يحمل معنى الإهانة التي تلحق بشخص المتوفي وعائلته.

1- توقيع العقوبة التأديبية على المخالف:

إذا كان للجهة الإدارية في حدود اختصاصها حفظ التحقيق فإنها وفقاً لنص المادة (82) من القانون رقم 47 لسنة 1978 توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف

¹ - ماهر عبد الهادي، "الشرعية الإجرائية"، المرجع السابق، ص 367.

بنسبة متفاوتة تتدرج مع جسامة المخالفة التأديبية حيث تضمن المادة المشار إليها أنه "يكون الاختصاص في التصرف في التحقيق كما يلي:

أ- لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق أو توقيع الإنذار أو الخصم من الراتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً في السنة بحيث لا تزيد في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً

لرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كلاً في حدود اختصاصه حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجوز خمسة عشر يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام.....

ب- للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع الجزاءات الواردة في البنود 1-6 في الفقرة الأولى من المادة (80) ولا يجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة على سنتين يوم سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو دفعات¹.

ج- كما يجوز لسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود 7،8،9 من المادة (80) وذلك في المخالفات الجسيمة التي تحددها لائحة الجزاءات"

3- إحالة الأوراق إلى النيابة الإدارية:

قد ترى الجهة الإدارية إحالة الوقائع برمتها إلى النيابة الإدارية المختصة وذلك في الحالات الآتية:

أ- إذا كشف التحقيق الإداري عن مسؤولية أحد العاملين التابعين لجهة إدارية أخرى أو عندما تكون المخالفة التأديبية ارتكبتها أحد العاملين بجهة الإدارة والذي يمكن إجراء

¹ نصت المادة (80) من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أن "الجزاءات التأديبية التي لا يجوز توقيعها على العاملين هي: 1- الإنذار. 2- تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاث أشهر. 3- الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً. 4- الحرمان من نصف العلاوة الدورية. 5- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر. 6- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين. 7- خفض الأجر في حدود علاوة. 8- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة. 9- خفض الوظيفة مع خفض الأجر.

- التحقيق الإداري معه، إلا أنه ارتكب تلك المخالفة التأديبية بالاشتراك مع موظف من شاغلي الإدارة العليا الذي لا يجوز التحقيق معه إلا بمعرفة النيابة الإدارية.
- ب- إذا كشف التحقيق عن أن المخالفات التأديبية المرتكبة هي من الجسامة بحيث تستوجب عقابا يجاوز ما تملكه الجهة الإدارية.
- ج- إذا كان التحقيق يجري بشأن المخالفات تأديبية تدخل في اختصاص النيابة الإدارية مثل المخالفات المالية وغيرها على النحو الذي أشرنا سلفا إليه.
- د- قد يرجع إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية حتى تتجنب الجهة الإدارية الحرج في تحديد المسؤولية وإنزال العقوبة بمعرفتها¹.

4 - إحالة الموضوع إلى النيابة العامة:

قد يتبين لجهة التحقيق الإداري أن المخالفة المرتكبة تتطوي على شق جنائي كما هو الحال في جرائم الاستيلاء والاختلاس وضياع المال العام فهي في مثل هذه الحالة تبلغ النيابة العامة لاتخاذ شئونها في الشق الجنائي، ولا يمنع هذا الإبلاغ من استمرار جهة التحقيق بمباشرة التحقيقات التي بدأتها وذلك لأن هناك استقلال بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية²، وذلك على النحو الذي أشرنا إليه في بداية البحث.

وفي التشريع البحريني يتم التصرف في التحقيق الإداري من خلال الأوجه الأربعة سواء المتعلقة بلجنة التحقيق أو المجلس التأديبي كما يلي:

الاول- حفظ التحقيق لعدم وجود شبهة مخالفه³ سواء بصفة مؤقتة لعدم كفاية الادلة او بصفة دائمة لعدم وقوع المخالفة او لعدم الاهمية، او لسقوط الدعوى او لغير ذلك من الاسباب⁴.

¹- ماهر عبد الهادي، "الشرعية الإجرائية"، المرجع السابق، ص362 وما بعدها.

²- أحمد سلامه بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية-القااهرة 2004، ص205.

³- المادة 38 الفقرة 7 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

⁴- ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 286 .

الثاني- أن توقع جهة الادارة العقوبات الداخلة في اختصاصها حسب الانظمة وهي التنبيه الشفوي، او الانذار الكتابي، او التوقيف عن العمل والراتب لمدة لاتزيد عن شهرا خلال السنة ولاتزيد على عشرة أيام للمرة الواحدة¹ .

الثالث- اذا جاءت توصية لجنة التحقيق الاداري في الجهة الادارية بتوقيع جزاء فصل الموظف من الخدمة، فيجب احالته الى مجلس تأديب يشكل بقرار من رئيس الديوان² .

الرابع- اذا رأى مجلس التأديب ان المخالفة المنسوبة للموظف تشكل جريمة جنائية وجب عليه ابلاغ السلطة المختصة بالجهة التي ينتسب اليها الموظف بذلك لاحالته الى الجهة المختصة ، وتوقف الاجراءات التأديبية الى أن يصدر أمر او حكم في تلك الجريمة وتعاد بعدها الاوراق الى مجلس التأديب لتقرير مايراه مناسباً لمساءلة الموظف تأديبياً³ .

المبحث الثالث: الضمانات التأديبية للموظف العمومي.

ان من المبادئ العامة للقانون وأصول المحاكمات الجنائية والتأديبية تقضي بأن المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها سبل الدفاع، وذلك يقضي إجراء تحقيق قانوني صحيح مستكمل الأركان يهدف إلى البحث والفحص الموضوعي المحايد والنزيه للوصول إلى الحقيقة، ويراعي ضمانات الدفاع، ويتناول الواقعة محل الاتهام ويحدد عناصرها من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت وسماع شهود الإثبات والنفي، ويكون التحقيق قاصراً ولا يصلح سنداً للجزاء إذا لم يستوف هذه العناصر، أو لم يراع حقوق الدفاع، أو خرج على الأصول العامة على نحو تجهل معه الواقعة أو أدلة ثبوتها أو نسبتها للمتهم⁴ .

أياً كان النظام التأديبي المطبق في الدولة، أي سواء أكان نظاماً إدارياً أم قضائياً أم نظاماً شبه قضائياً، فإن من عوامل فعاليته ونجاحه أن يوفر للموظف قدراً ادني من

¹ - المادة 23 الفقرة أ، ب، ج من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010 .

² - المادة 35 الفقرة سابعاً من اللائحة .

³ - المادة 38 الفقرة 12 من اللائحة .

⁴ سمير عبدالله سعد حسين، الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام والتحقيق الإداري، بلا سنة نشر، ص345.

الضمانات تكفل له الإحساس أو الشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة في إجراءات المساءلة أو المحاكمة التأديبية، هذا القدر الأدنى من الضمانات تمليه في الواقع قواعد العدالة و الإنصاف أو المبادئ العامة للقانون وذلك دون حاجة إلى النص عليه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حينما قضت بأن "ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وإن لم يرد عليه نص¹.

من الضمانات الجوهرية التي تذكر عادة في هذا الشأن أن يواجه العامل بما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة إدانة، وأن تعطي له فرصة الدفاع عن نفسه، أي فرصة تنفيذ هذه الوقائع وتلك الأدلة، (الضمانات السابقة على الجزاء) وأن يحاط بما يطمئنه إلى حيده السلطة المنوط بها تأديبه، مع تسبب الجزاءات الصادرة في حقه، (الضمانات المعاصرة اللاحقة) ومن هذه الضمانات أيضاً أن يعطي هذا العامل الحق في التظلم أو الطعن في الجزاءات التي توقع عليه² (الضمانات اللاحقة).

وفي هذا المبحث سنتناول الضمانات السابقة والمعاصرة للجزاء التأديبي في (المطلب الأول) والضمانات اللاحقة للجزاء التأديبي في (المطلب الثاني) وذلك من خلال المقارنة بين الأنظمة (الفرنسي ، المصري ، المغربي ، البحريني) حسب ما يلي:

المطلب الأول : الضمانات السابقة والمعاصرة للجزاء التأديبي

تتجلى هذه الضمانات في تبليغ الموظف بالتحقيق وإحاطته علماً بالتهمة المنسوبة إليه وإطلاعه على ملف التهمة المنسوبة إليه، وما تحويه من وثائق وإطلاعه ملف الخدمة الخاص به. جديد بالذكر أن الضمانات وثيقة الصلة بمرحلة " الإحالة إلى التحقيق"³.

يجب أن يسبق توقيع العقوبة التأديبية العديد من الضمانات التي من شأنها بث الطمأنينة في الموظف المنسوب إليه ارتكاب مخالفة لواجبات وظيفته، والتي تتمثل في

¹ محكمة القضاء الإداري، الحكم الصادر بتاريخ 1951/4/12 القضية رقم 209، المجموعة رقم (5)، ص 852.

² رمضان محمد بطيخ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 247.

³ عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، مشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2016، ص 278.

تمكينه من العلم بتلك المخالفة المنسوبة إليه، ثم تمكينه من ابداء أقواله في التحقيق تكفل له فيه كفالة الضمانات التي تمكنه من الدفاع عن نفسه وتبرئة ساحته مما نسب إليه إن أمكن ذلك¹.

الفرع الأول: الضمانات السابقة والمعاصرة في القانون الفرنسي

تنقسم الضمانات التأديبية الى نوعين ضمانات التحقيق وضمانات المحاكمة حسب مايلي:

النوع الأول: ضمانات التحقيق.

تشتمل ضمانات التحقيق وهي الضمانات التأديبية السابقة للجزاء التأديبي، وهي حق الإطلاع على الملف، وحق الاستعانة بمحام، حق الدفاع، واستشارة اللجان الإدارية.

أولاً : حق الإطلاع على الملف:

إن من أقدم الضمانات للموظف العمومي في القانون الفرنسي حق الاطلاع على الملف وهو من حقوق الدفاع، ويعني إحاطة الموظف علماً بجميع أوراق التحقيق التي تستخدم كأساس لمحاكمته تأديبياً حيث يكون الاطلاع بطريقة سرية خاصة للموظف المعني.

حيث نص على هذا الحق لأول مرة في القانون الصادر في 22 أبريل سنة 1905(م/65). وأعاد المشرع النص عليه في القانون التوظف الصادر بالأمر رقم (244) في 4 فبراير 1959². كما نص على هذا الحق في القانون الجديد رقم(634) الصادر في 13/7/1983³. ويتم الاطلاع على الملف في وقت مناسب ومدة كافية للموظف حتى يستطيع تحضير دفاعه. ويكون الاطلاع على الملف قبل النطق بالحكم أي بمجرد رفع الدعوى التأديبية. والأصل أن يطلع على الملف في مقر عمله، ولكن إذا

¹ أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والاروبية، دار الفكر والقانون، المنصوره، لسنة 2010، ص598 وأشار إليها علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص327.

² Article (31) or donnance no (244) du 4 fevrier 1959.

³ Art (18et19) de la loi no (634) du 13 juillet 1983.

كان الموظف مقيم في الخارج فيرسل الملف إلى القنصلية التابعة لمقر اقامته¹. وحق الاطلاع على الملف يكون لمرة واحدة فقط² إلا إذا وجدت ضرورة تستدعي أكثر ذلك³ ولا يجوز لصاحب الشأن أن يأخذ نسخاً من مستندات الملف⁴.

لذا فقد أقر مجلس الدولة الحكم الصادر من محكمة ليون الإدارية إلغاء قرار إنهاء خدمة موظف لعدم تمكنه من الاطلاع مسبقاً على ملفه⁵.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن القرار التأديبي الذي يبين على مستندات لم يطلع عليها الموظف يكون مشوباً بالبطلان الا اذا كان الخطاء ثانوياً لا يؤثر على الجزاء.

وفي حالات استثنائية تعفي الإدارة من بعض الضمانات فيها "حق الاطلاع على الملف للموظف "مثل"حالة ترك الوظيفة، والإضراب غير المشروع وحالة الحرب أو الظروف الاستثنائية.

ثانيا : حق الاستعانة بمحام:

إن من أهم ضمانات التحقيق حضور المحامي مع المتهم أثناء التحقيق أو المحاكمة وذلك ضماناً لسلامة الإجراءات ومساعدة في توضيح الحقيقة، وعدم استعمال المحضور استعماله مع المتهم.

حيث نصت المادة الثانية من المرسوم رقم(311) الصادر في 14 فبراير سنة 1959.

² C.E, 15-10-1969 Shwetzu, Rec. P. 433.

³ PLANTEY. OP. Cit. P. 502.

⁴ PLANTEY (A) OP. Cit 1971. P. 500.

⁵ C.E. 2-6-1950 Hans P. 336. PLANTEY (A) OP. Cit 1971. P. 500.

اشار إلى هذا الحكم علي جمعه محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص329.

فيجوز للموظف العمومي في فرنسا الاستعانة بمحام للحضور أمام هيئات التحقيق وذلك وفقاً لاختياره.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن قاعدة الاستعانة بمحام قررها المرسوم الصادر في 10 أبريل 1954 ذات طابع عام إذ يحق لكل موظف الاستعانة بالمحامي إلا أن يتعارض حضور المحامي مع عمل الهيئة التأديبية.

ويلاحظ أن القانون الفرنسي لا يكفل للمتهم حق الاستعانة بمحام إلا أمام مجالس التأديب التي يجب استشارتها قبل توقيع الجزاءات الأشد من الإنذار واللوم¹.

ثالثاً : حق الدفاع.

وتستند هذه الضمانة في فرنسا، والمغرب إلى مبدأ "حق الدفاع" هذا المبدأ الذي تمت صياغته في حكم لمجلس الدولة² بتاريخ 1945/10/26، والذي بناء عليه "لا يمكن أن توقع عقوبة بصورة قانونية دون أن يتمكن المعني من تحضير دفاعه بشكل مفيد de presenter utilement sa defense وذلك عن طريق احاطته المسبقة، وأن لم يكن بنص التقرير المرفوع ضده، أو التهم المنسوبة إليه، فعلى الأقل، التهم الأساسية التي تجعله قادراً على تقديم كل ملاحظاته الضرورية للحكم"³.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في ذلك إلى ضرورة اعلان المتهم بكل التهم الموجهة إليه، وأن اغفال أي الاتهام، يعيب القرار التأديبي ويجعله قابلاً للأبطال، مساعداً اذا كان الاتهام الغير معلن به المعني اتهاماً ثانوياً، أو غير مؤثراً⁴.

ولم يشترط مجلس الدولة لهذا الإخطار شكلاً معنياً كأصل عام، بل يكفي لاستيفاء أن ينبه الموظف إلى الإجراء التأديبي الذي سيتخذ في مواجهته. وبدون ذلك بمجرد تنبيه

¹ عمر أحمد بركات، مرجع سابق، ص 291.

² سليمان محمود أبو حسان، اشار إليه في الموظف العمومي وتأديبه في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 95.

³ salon s. op. cit., p 155; salon et savignac, op.cit .p., 223.

⁴ C.E., 28/3/1958, Ministre de l'education nationale, Rec .P. 204.,

الموظف إلى أنه ستتخذ إجراءات تأديبية في مواجهته. ويجب التأكد من أن ذلك تم بصورة واضحة وبطريقة يستفاد منها نية توقيع الجزاء. حتى يتنبه الموظف إلى خطورة الموقف، ويقدم ما لديه من وجه دفاع¹.

ويقع على عاتق الإدارة عبء إخطار الموظف في موطنه، حتى في حالة تغييره لمكان أقامته. ولا يعفيها من ذلك صعوبة تنفيذ الأخطار. إلا إذا كان هناك خطأ من جانب الموظف نفسه. كأن يغير مكان أقامته دون إشعار الإدارة بذلك.

هذا ولقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن هناك بعض المخالفات التي يمكن تحضير دفاعها في الحال، وبالتالي ليس من الضروري إخطار الموظف بها إلا عند حضوره أمام الهيئة المختصة بالتأديب. بينما توجد مخالفات أخذ يستلزم الدفاع عنها تحضيراً دقيقاً، ولا بد من إخطار الموظف بهذا مسبقاً واعطائه مهلة كافية لتحضير دفاعه²، و إلا اعتبر القرار التأديبي معيباً وقابلاً للأبطال. ووضع قاعدة عامة في هذا الخصوص.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بضرورة إعطاء الموظف مهلة كافية قبل المحاكمة حتى يستطيع أن يعد أوجه دفاعه، حتى لو لم ينص على ذلك. وحدد المجلس المهلة التي يجب أن تعطي للموظف المتهم لأعداد وسائل دفاعه بما لا يقل عن ثمان وأربعين ساعة، حتى لو كان ما سيتم الاطلاع عليه لا يتضمن شيئاً جديداً مما يتطلب إعداد الدفاع بشأنه³.

¹ عمر فؤاد بركات ، مرجع سابق، ص254.

² عمر فؤاد بركات، مرجع نفسه، ص 255.

³ عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، 1978 ص 260.

رابعاً : استشارة اللجان الاستشارية:

يتم استشارة اللجان الاستشارية في العقوبات الجسيمة التي تعتزم اتخاذها السلطة التأديبية ضد الموظف المتهم وهي فيما عدا الإنذار واللوم.

حيث تطلب من اللجان الإدارية المشتركة بيان الرأي بشأن العقوبات التأديبية وذلك بتقرير صادر عن السلطة التأديبية.

وتقوم اللجان الإدارية بإجراء تحقيق قبل بيان رأيها خلال مدة شهر واحد إلى ثلاثة أشهر من تاريخ ثبوت اختصاصها.

واستشارة اللجان الاستشارية من الضمانات الأساسية للموظف العام في القانون الفرنسي ويجب أن تكون قبل توقيع الجزاء لا بعده.

وتصدر اللجنة رأياً فحسب، فنقترح الإدانة أو توقيع جزاء معين أو تقترح البراءة. وتتخذ الإدارة قرارها في ضوء هذا الرأي دون أن تنقيد بمضمونه سواء فيما يتعلق بمبدأ الإدانة أو بنوع الجزاء¹.

وللموظف صاحب الشأن التظلم أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة في حال خالفت السلطة التأديبية اللجان الاستشارية بتشديد العقوبة المقترحة وذلك في غضون مدة شهر من تاريخ إعلانه بالعقوبة، وتكون الإجراءات أمام مجلس التأديب أو المجلس الأعلى للوظيفة العامة حضورية.

¹ عبدالفتاح حسن، السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن والتشريع المصري، المرجع السابق، ص16.

النوع الثاني: ضمانات المحاكمة:

ومن أهم الضمانات الأساسية المعاصرة للجزاء التأديبي في المحاكمة التأديبية، مبدأ الحيادة و تسبب القرار أو الحكم التأديبي.

اولا : حيادة جهة التحقيق:

إن من أهم أسس تحقيق العدالة، اطمئنان المتهم إلى حيادة من يحاكمه. وإذا كان مبدأ الحيادة غير واضح في النظام الرئاسي لتعذر الفصل بين سلطتي الاتهام والحكم، إلا أن هذه الضمانة تتحول، عملاً إلى ضمانه أخرى من نوع آخر هي الرقابة القضائية اللاحقة¹. والمقصود بحيادة جهة التحقيق هو استقلالها عن جهة المحاكمة، أي أن حيادة جهة التحقيق تتحقق باستقلال سلطة التحقيق عن سلطة المحاكمة².

ويجوز للموظف أن يطعن قضائياً في القرار الصادر بالعقاب متى ما شابه ذلك عيب يؤثر على مظهر الحيادة الواجب توافره بشرط أن يقدم الدليل على ما يدعي³.

ولا يجوز أن يحضر المداولات الأشخاص الذين لا يكونوا أعضاء بالمجلس لأن ذلك يهدد مبدأ حياد المجلس⁴.

إن عدم التحييز يعتبر أحد المبادئ العامة في القانون الفرنسي الذي أوجب توافر مبدأ الحيادة في أعضاء مجالس التأديب⁵.

¹ محمد جودت الملط، مرجع سابق، ص276.

² شريف أحمد الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها، دار الفكر والقانون، ط. الأولى، 2015، ص217.

³ علي جمعه محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص335.

⁴ AYOUB.(E), La fonction pubigue op. cit. p. 263.

⁵ C.E.; 15-1-1951 Fachinetti, Rec. p. 33.

ثانيا : تسبب القرار أو الحكم التأديبي:

إن من المبادئ العامة للقانون وجوب تسبب الجزاء التأديبي ولو لم يجد نص¹، حيث يعتبر من الضمانات العامة للموظف العام مما يبعث الطمأنينة في نفسه، ويسهل أعمال الرقابة القضائية على القرار أو الحكم التأديبي.

إلا أن القانون الفرنسي على خلاف ذلك إذ أن الأصل فيها أن القرارات التأديبية لا يجب تسببها إلا إذا نص المشرع على وجوب التسبب².

وقد نص المرسوم رقم (311) في 14 فبراير 1959 على وجوب تسبب رأي مجلس التأديب الذي يشترط أخذ رأيه قبل توقيع العقوبات التأديبية فيما عدا عقوبتي الإنذار واللوم³.

وكذلك القانون رقم (634) الصادر 1983/7/13 فقد اشترط أن يكون رأي مجلس التأديب والقرار الصادر بالعقوبة مسببين⁴.

وفي قضية أوضح مجلس الدولة الفرنسي بأن الإهمال الجسيم من قبل (M.Dobis) في إنجاز واجباته كان سبباً في تبرير توقيع عقوبة العزل عليه، وكان هذا الإهمال أساساً قانونياً دون خطأ ظاهر لتقدير عقوبة العزل التي صدرت ضده مع عدم ثبوت انحراف السلطة المدعي به⁵.

¹ عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص248. وعبد الفتاح عبد الحليم عبد الله، المرجع السابق ص490.

² DELAUBAERE(A.) OP.Cit.ed.1980p.109.C.E.13-10-1967. Doh, 374.

أشار إلى هذا الحكم في مؤلف دي لويادير، المرجع السابق، 1980 ص159.

³ Art (4) Decret NO. (311) du 14 Fevrier 1959.

⁴ Art (19) de la loi no (634) du 13 juillet. 1983.

⁵ C.E; 24-7-1981. Chamber de metirers de R.D.P. 1982/P. 876.

أشار إليها جمعه محارب ، التأديب الإداري ، مرجع سابق ، ص340.

الفرع الثاني: الضمانات السابقة والمعاصرة في القانون المصري

نجد أنه نظراً لخطورة الجزاء التأديبي وما يترتب عليه من آثار، لذا يجب أن تهدف الإجراءات السابقة أو المعاصرة لتوقيعه إلى إظهار حقيقة ما ينسب إلى الموظف من تهم، حتى يبني القرار الصادر بتوقيع الجزاء على مقومات سليمة، آخذين بالاعتبار أن عوامل فعالية ونجاح أي نظام تأديبي تتوقف على مدى توافر الضمانات التأديبية التي تكفل للموظف المتهم الإحساس والشعور بالعدالة والأمن والطمأنينة في إجراءات المساءلة التأديبية¹.

والضمانات التأديبية في مجال المحاكمات التأديبية تملئها قواعد العدالة والإنصاف، أو المبادئ العامة للقانون، وذلك دون الحاجة إلى نص يقرها، وقد قرر مجلس الدولة المصري هذا المبدأ في العديد من أحكامه، فلا بد من توافر القدر الأدنى من الضمانات الجوهرية في كل محاكمة تأديبية، وهذا القدر تملئها العدالة المجردة، وضمير الإنصاف، والأصول العامة في المحاكمات، وإن لم يرد عليه نص².

ويمكن تقسيم الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي، والتي سوف نتناولها حسب مايلي :

تتمثل هذه الضمانات في ضرورة مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، وفي التحقيق معه للثبوت من صحة ما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، لذا سنقوم بشرح الضمانات السابقة والمعاصرة بشئ من الأيجاز مع الاستدلال بالأحكام الصادرة عليها من القضاء.

¹ رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 612-613.

² حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1959/3/21، (المجموعة)، س 4 ص 982. وكذلك: حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر بتاريخ 1951/4/12، س 5، ص 852.

أولاً: مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه.

تعنى المواجهة إحاطة الموظف المتهم علماً بما نسب إليه من تهم، لكي يتمكن من إعداد دفاعه، وتنفيذ التهم المنسوبة إليه، ويجب أن يمهل وقتاً كافياً ليقدم ملاحظاته، كما يجب إطلاع صاحب الشأن اطلاعاً كاملاً على أوراق الملف كافة وليس فقط الاتهامات الموجهة إليه¹.

يقصد بمواجهة الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه هو إحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة التأديبية، وذلك حتى يستطيع إبداء دفاعه على الوجه الأمثل.

ومن الطبيعي على جهة التحقيق أن تواجه الموظف المخالف بما هو منسوب إليه، وحقيقة التهمة المسندة إليه وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة، وتحديد أبعاد الاتهام الموجه إليه من حيث الأشخاص والأفعال وسائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة التأديبية المنسوبة إليه، ومواجهته بهذه الأبعاد في التحقيق " بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكن المتهم من الدفاع عن نفسه، وإلا كان الاتهام فضفاضاً يتعذر على المتهم تحديده، مما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع"²، فإذا أقر الموظف بما هو منسوب إليه فعلى جهة التحقيق إثبات ذلك مع استجوابه تفصيلاً، وفي تقديرنا أن هذا الإقرار من المخالف لا يغني عن التحقيق معه لضمان عدم وجود أي إكراه أو رهبة أو خوف، إذ من المتصور أن تؤدي هذه الأمور إلى اندفاع الموظف أو بالأحرى دفعة إلى كتابته إقراره دون أن يدرك ما يترتب عليه من آثار خطيرة.

أما إذا نفي الموظف المخالف ما هو منسوب إليه، فإن جهة التحقيق مكلفة بأن تواجهه بأدلة الإثبات لتمكين الموظف من تحديد موقفه وإعداد أوجه دفاعه وأدلة وشهود

¹ نوفان العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 420.

² المحكمة الإدارية العليا في 1989/12/9 الطعن 813 لسنة 34 ق.

النفي، وله في هذا السبيل أن يقدم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه¹.

ولقد نص المشرع المصري صراحة في القانون رقم 210 لسنة 1951 على وجوب إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من تهم، وانه : " يتضمن قرار الإحالة إلى المحكمة التأديبية بياناً بالمخالفة المنسوبة إلى الموظف، ويخطر الموظف بهذا القرار وبتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته قبل هذا التاريخ بخمسة عشر يوماً على الأقل"².

ولم يتضمن القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978 نصاً مماثلاً، حيث نص في المادة (79) منه على : "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً...."

وقد نص القانون على "يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف، ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى، وتتولى سكرتيرة المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة، وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلان بخطاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول"³.

ويستفاد من هذه النصوص أن إعلام العامل بالتهمة المنسوبة إليه يعتبر إجراءً جوهرياً، ويترتب على إغفال الإعلام أو عدم الإخطار وقوع عيب شكلي في الإجراءات يؤثر في

¹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مكتبة المعارف بالإسكندرية، 2004، ص362.

² المادة (89) من القانون رقم 210 لسنة 1951.

³ المادة (23) من قانون الموظفين المدنيين رقم 117 لسنة 1958.

الحكم ويترتب عليه البطلان¹.

ولقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على ضرورة مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، حيث قضت بأنه "لا يجوز مجازاة العامل إلا بعد التحقيق معه وأن التحقيق يجب أن تكون له مقوماته القانونية وضماناته، من وجوب استدعاء العامل وسؤاله ومواجهته بما هو منسوب إليه.... وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الإثبات وسماع شهود النفي، ويلزم حتى تؤدي مواجهة العامل بالتهمة غايتها كضمانة جوهرية للعامل أن تكون على وجه يستشعر معه العامل أن الإدارة بسبيل مجازاته فينشط للدفاع عن نفسه"².

كما وضعت ذات المحكمة ضوابط مواجهة الموظف المخالف بالتهمة محل التحقيق حيث قضت بأنه "من ضمانات التحقيق إحاطة العامل علماً بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه.... ولا يكفي إلقاء الأسئلة على العامل حول وقائع معينة، بل ينبغي مواجهة بالاتهامات المنسوبة إليه ليكون على بينة منها فيعد دفاعه على أساسها"³.

ولقد استوجبت المحكمة الإدارية العليا أن يواجه الموظف المخالف بوقائع محددة سواء من حيث نوع المخالفة أو تاريخ ارتكابها وإلا كانت المواجهة قائمة على غير سند صحيح، الأمر الذي يستوجب معه إلغاء قرار الجزاء التأديبي الصادر بناء على هذه المواجهة وهو ما تضمنه حكم الإدارية العليا من أنه (...حتى يتحقق مبدأ المواجهة يجب أن يواجه المتهم باتهام محدد سواء من حيث نوع المخالفة أو تاريخ ارتكابها، وأنه يبين من أوراق التحقيق الذي تم مع الطاعنة أنه لم يتم توجيه اتهام محدد لها بالوصف السابق،

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1967/12/16، س13 ق، ص263.

² حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1996/11/16 في الطعن رقم 315 لسنة 41 ق عليا.

³ حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1986/12/17 في الطعن رقم 870 لسنة 28 ق عليا. أشار إليه عبد العزيز عبدا لمنعم، المرجع السابق، ص130.

حيث لم تحدد الاتهامات الموجهة إليها وتاريخ وقوع المخالفة، ولا وصفاً دقيقاً لهذه المخالفة، وإنما قام التحقيق على أساس العبارات المبهمة الواردة بشكوى رئيس القطاع المالي عن سلوك الطاعنة عموماً، وتم أخذ أقوال الشهود على هذا السلوك المجمل للطاعنة دون تحديد لوصف دقيق للاتهام الذي يمكن نسبته إليها، وإنما كل ما جاء على لسانهم تأكيد شكوى رئيس القطاع المالي، وعليه وإزاء هذا القصور في التحقيق، يكون القرار المطعون فيه غير قائم على سبب صحيح متعينا للإلغاء"¹.

وهو ما أكدته ذات المحكمة بحكم آخر لها تضمن أنه "كان يتعين على النيابة الإدارية وقد وجهت إلى الطاعن أنه أهمل في الإشراف على مشروعات الدواجن والنجارة والبلاط بالوحدة المحلية التي يرأسها، كان عليها أن تحدد وجه الإهمال في الإشراف على تلك المشروعات بأن تحدد بداية الأخطاء التي شابت إدارة كل مشروع منها ثم تحدد وجه الخطأ الذي وقع من المسئول عن كل مشروع ثم تنتهي إلى وصف الإهمال للطاعن، ذلك أن الإهمال في الإشراف يمثل مخالفة تأديبية، وكل مخالفة تأديبية هي خروج على مقتضى الواجب الوظيفي، لا بد وأن يكون محدد الأبعاد من حيث المكان والزمان والأشخاص وسائر العناصر الأخرى المحددة لذات المخالفة، ذلك التحديد الذي لا بد وأن يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكن المتهم من الدفاع عن نفسه، وإلا كان الاتهام فضفاضاً يتعذر على المتهم تحقيقه مما يعتبر إخلالاً بحق الدفاع"².

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1989/11/25 في الطعن رقم 900 لسنة 32 ق عليا.

² حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1989/12/9 في الطعن رقم 813 لسنة 34 ق عليا.

ثانياً: حق الإطلاع على الملف:

المقصود بالملف هنا، ملف الدعوى التأديبية بما يشمل عليه من تحقيقات ومستندات ووثائق متعلقة بالتهمة المنسوبة للموظف، فمن حق الموظف أن يطلع على ملفه للتعرف على التهمة المنسوبة إليه، حتى يتمكن من إعداد دفاعه على أكمل وجه.

وقد كان القانون رقم 210 لسنة 1951 ينص صراحة على حق الموظف المحال للمحكمة التأديبية في أن يطلع على التحقيقات التي أجريت، وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة عنها، كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفايته إلى ملف الدعوى التأديبية¹، أما القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978، فلم ينص صراحة على حق الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية في الإطلاع على الملف الخاص به.

وعدم النص في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 على هذا الحق، لا يعني تحلل السلطات التأديبية من هذا الإجراء، وإنما يتوجب عليها التقيد به باعتباره ضماناً هامة طبقاً للمبادئ العامة للقانون².

¹ المادة (90) من القانون رقم 210 لسنة 1951.

² رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 618.

ثالثاً: كتابة التحقيق الإداري.

يعرف التحقيق بأنه مجموعة الاجراءات القانونية التي تهدف إلى تحري الحقيقة في التهمة الموجهة إلى الموظف وجمع المعلومات عنها في كافة العناصر المتصلة بها ولما كان القرار التأديبي لا يمكن أن يكون سليماً عادلاً إلا إذا قام على أساس معلومات صحيحة صادقة.

ولذلك قضت معظم التشريعات الوظيفية بأنه لا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه والتحقيق بهذا المفهوم من اهم ضمانات الموظف التي تمنع إيقاع العقوبة عليه لمجرد الشبهة أو الاتهام الكيدي¹.

والأصل أن يتم التحقيق الإداري مع الموظف كتابة وذلك إعمالاً لنص المادة والتي تقول " لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً"².

كما نصت المادة (8) من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية على أنه "يكون التحقيق كتابة ويثبت في محضر أو محاضر مسلسلة بصدر كل منها يذكر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وإتمامه وتذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع عضو النيابة وال كاتب إن وجد".

وإذ كنا قد أوضحنا من قبل أن الجهة المختصة بالتحقيق إما أن يكون الجهة الإدارية بحسب الأصل، وأما أن تكون النيابة الإدارية حسب الدرجة الوظيفية للمخالف وحسب نوعية معينة من الجرائم، إلا أن القاعدة الثابتة هي كتابة التحقيق أياً كانت الجهة التي تقوم به³.

¹ محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة - الأردن، 2016، ص335.

² المادة (79) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 47 لسنة 1978.

³ أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، 2004، ص177.

وترجع أهمية كتابة التحقيق إلى اعتبار حجة على الكافة وهذا يتطلب إ فراغ التحقيق في محضر أو محاضر، كما أن الكتابة تعد أفضل وسيلة للإثبات والأكثر شيوعاً، إذ إنه لا محل للاعتماد على ذاكرة المحقق التي لا بد وأن تخونه خصوصاً بعد فترة من الزمن¹.

ويستثنى من قاعدة إجراء التحقيق كتابة عقوبتا الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام بالنسبة للعاملين بالدولة، حيث يجوز للجهة المختصة بالتأديب تطبيقها من غير أي إجراء مكتوب نظراً لبساطتها.

كما نصت المادة وحيث جاء فيها (... ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء².

وقد اشرنا إلى ذلك بشيء من التفصيل في مبحث التحقيق الإداري.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "الأصل هو التحقيق الكتابي الذي يدون كاملاً وعلى علته، واستثناء من هذا الأصل أجاز إجراء التحقيق شفاهة على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوي الجزاء، إذ يعتبر إثبات هذا الموضوع في حالة التحقيق الشفهي بديلاً عن تدوين التحقيق كاملاً في حالة التحقيق الكتابي³.

الفرع الثالث : الضمانات السابقة والمعاصرة في القانون المغربي

لقد استقر الفقه والقضاء على ضرورة إحالة الموظف عند تعرضه للجزاء التأديبي بقدر من الضمانات التي تملئها المبادئ القانونية العامة ، ودون الحاجة إلى نص يقرر ذلك في كافة المحاكمات الجنائية والتأديبية أياً كان مجالها.

¹ ماجد ياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص225.

² المادة (79) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم 47 لسنة 1978.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا الصادرة بجلسة 1967/4/15 في الطعن رقم 226 لسنة 9 ق، نقلا عن سلامه بدر، مرجع سابق، ص178.

ولقد حرص المشرع المغربي في الفصل 67 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي أكد على انه للموظف المتابع حق الاطلاع على ملفه الشخصي ، وعلى جميع الوثائق الملحقة به وذلك بمجرد ما تقام عليه دعوى التأديب وذلك من خلال إشعاره بالفعل المنسوب إليه، واستدعاءه للحضور أمام المجلس التأديبي ، وإطلاعه على ملفه التأديبي وعلى جميع الوثائق المرفقة به ، واستفادته من التعويضات العائلية رغم توقيف راتبه الشهري.

والضمانات التي أقرتها مختلف الشرائع ، وهي عادة ما تسبق توقيع الجزاء التأديبي وأحياناً تواكبه وذلك حماية للموظف العمومي من كل تعسف إداري محتمل¹. والضمانات التأديبية وهي حسب مايلي:

أولاً: مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه

وتتمثل هذه الضمانات في ضرورة مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، واستجوابه وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وعرضه على اللجان الاستشارية بالنسبة للعقوبات الجسيمة².

ويقصد بمواجهة الموظف بما نسب إليه هو اضطراره بما تنوي الإدارة اتخاذه في حقه من إجراءات نتيجة أخطاء ارتكبت من قبله، كما يقصد بذلك "إعلام الموظف المعني بالأمر بالمخالفات المنسوبة إليه، وتاريخ انعقاد المجلس التأديبي، وإخطاره بإمكانية الاطلاع على ملفه التأديبي³. ويمكن الاستدعاء بوسائل التبليغ المحددة في الفصل 36 وما يليه من قانون المدنية كما يمكن أن يتم بالطرق الإدارية مع الإشعار بالتسليم ومتى تمسك الموظف بإخلال الإدارة بهذا الإجراء فإن عبء الإثبات احترامه يقع عليها عن طريق الإدلاء بشهادة التسليم أو التوقيع على المحضر التبليغي.

¹ منية بنمليح ، تأديب الموظف العمومي بين سلطة الإدارة والحق في الحماية ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد86 ، مايو- يونيو 2009 ، ص 78.

² سليمان محمود ابو حسان، الموظف العمومي وتأديبه في القانون المغربي، مرجع سابق ص94.

³ عبد الإله شايب، الضمانات الممنوحة للموظف العمومي أثناء تعرضه للتأديب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد103، سنة2012، ص76.

وإذا كان المشرع في قانون الوظيفة العمومية لم يشر إلى هذا الإجراء، فإن القضاء استلهمت من المبادئ العامة للمحاكمات الجنائية.

وبالترتيب على ما سبق، فإن القضاء الإداري المغربي، لم يتردد في تقرير الإلغاء للقرارات الإدارية الصادرة بالمخالفة للقيد الخاص بالإخطار المسبق، باعتباره إجراء جوهريا يتعين مراعاته قبل إصدار القرارات التأديبية من طرف الجهة المختصة، وذلك ما أكدته المحكمة الإدارية بمكناس، عندما اعتبرت أن "إخطار المعين بالأمر بالمخالفات المنسوبة إليه بقصد إبداء موقفه منها قبل توقيع الجزاء عليه، يقتضيه مبدأ حق الدفاع الذي يعتبر من القواعد القانونية العامة الواجبة التطبيق ولو في غياب النص القانوني"¹.

ونظرا لما للعقوبة التأديبية من اثار سلبية على الحياة الإدارية والنفسية للموظفين عموما فقد حرص المشرع على إحاطة هذه العقوبة ببعض الإجراءات والضمانات التي تحفظ للموظف كرامته. فللموظف الذي يمثل أمام المجلس تقديم ملاحظات الكتابية أو الشفاهية والاستعانة بمحام والاطلاع على جميع الأوراق المدرجة بملف اتهامه وإذا انعدمت هذه الضمانات اعتبر القرار المتخذ ضد الموظف المعني بالأمر مشوبا بعدم المشروعية. مما يجعله قابلا للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

وقد قضت المحكمة الإدارية بمكناس حكما بأن "عدم استفسار المعني بالأمر حول الخطأ المهني المنسوب إليه قبل توقيع عقوبة الإنذار عليه يجعل مسطرة التأديب معيبة وبالتالي يكون القرار الصادر على أثرها معرضا للإلغاء"³ فما هي هذه الضمانات؟ وما هو الحيز الذي تتحرك في إطاره؟ يعتبر حيز الضمانات التأديبية المنصوص عليها في القانون³ من الأمور المهمة التي حرص المشرع على ضرورة توفيرها كإجراء مسطري لحماية الموظف المستهدف من العقوبة التأديبية وتتلخص هذه الضمانات في:

¹ عبد المجيد الحسوني، المنازعات المتعلقة بتأديب الموظف العمومي، بحث لنيل شهادة الماستر، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية، ظهر المهرز فاس، سنة 2012-2013، ص 47.

² حكم المحكمة الإدارية بمكناس تحت عدد 96/12 بتاريخ 1994/4/25

³ الفصل 67/66 من الظهير الشريف 1.58.008 المعتبر بمثابة النظام الأساسي ع.و.ع وكذا المنشور رقم 7 و ع/27 مارس 1969 بشأن المسطرة التأديبية.

- 1- اطلاع الموظف على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقة به.
 - 2- تمكين المعني، من الإدلاء بملاحظاته الكتابية منها والشفاهية.
 - 3- السماح له بإحضار الشهود والاستماع لشهاداتهم.
 - 4- تمكن الموظف من الدفاع أو من حق الاطلاع على التهم الموجهة إليه أو بواسطة شخص آخر كالمحامي مثلاً.
- إن حرمان الموظف في الحقيقة من حق الدفاع أو من حق الاطلاع على التهم الموجهة إليه أو من إتباع الإجراءات الإدارية يعد خرقاً للضمانات التي يخولها القانون للموظف، والتي يجب أن تصان وتحترم.
- وكل خرق لهذه المقتضيات يعد حرماناً للموظف من الضمانات الأساسية وبالتالي خرقاً لمبدأ حق الدفاع¹.

ثانياً : تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه

من المبادئ القانونية التي يتوجب احترامها من طرف الإدارة حين متابعة أحد موظفيها، اطلاع المعني على التهم المنسوبة إليه، كخطورة أولى، وتمكينه بعد ذلك من اطلاع على جميع الوثائق التي تتصل بموضوع المتابعة، خصوصاً وأن للمتابعة آثاراً على الحياة الإدارية والمادية للموظف. وهذا يعتبر بمثابة إنذار مسبق قبل إصدار العقوبة على المتهم أما إذا امتنعت هذه السلطة عن ذلك فإن كل عقوبة تأديبية تصبح غير مشروعة بحيث يمكن إلغاؤها من طرف القضاء² ولقد نص المشرع المغربي على أن "الموظف المتهم له الحق أن يطلع على ملفه الشخصي بتمامه وعلى جميع الوثائق الملحقة..."³ "وهذا الاطلاع يجري بكيفية سرية، أي أن الشخص المزمع إنزال العقاب عليه لا يسمح له أن يأخذ نسخة من الوثائق، أو يخلطها، أو يحولها من مكانها، كما

¹ أحمد محمد قاسمي، مسطرة التأديب وطرق إلغاء القرارات التأديبية، السلسلة الإدارية، 1478/1998.

² حكم الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 1966/3/11، مجموعة الأحكام الإدارية 1970، ص، 84.

³ الفصل (67) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

لايسمح للمدافع عن التهم أن يطلع على ملف المعني بالأمر، إلا بإذن منه بعد أن يكون قد قبل الدفاع عنه¹.

هذا وتجدر الإشارة إلا أن الإدارة كثيرا ما تمنع الموظف المتابع من قبل المجلس التأديبي من الاطلاع على ملفه، بدعوى أنه قد تم اطلاعه على التهم المنسوبة إليه، عن طريق الاستفسار الموجه إليه في الموضوع، إلا أن الأمر في مثل هذا الموقف يستدعي التمييز بين أمرين:

- 1- اطلاع الموظف على التهم المنسوبة إليه عن طريق الاستفسار.
 - 2- تمكين المتهم من الاطلاع على وثائق الملف كما نص على ذلك القانون، وإلا اعتبر ذلك من باب الإخلال بالمسطرة التأديبية.
- وكل مخالفة لهذه القاعدة تعتبر عيبا من عيوب الشكل التي تتيح للمعني بالتأديب الطعن بالإلغاء في القرار الإداري الذي لم يراع فيه احترام هذه القاعدة.
- وإذا كان من يعتقد بأن لا فرق بين الاطلاع الموظف على التهم الموجهة إليه واطلعه على ملف الاتهام. فالأمر في الحقيقة يختلف. والمبحث الموالي محاولة لفهم هذا الاختلاف.

ثالثا: حق الموظف في الاطلاع على المخالفة المنسوبة إليه

لعل من الضمانات التي يقرها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للموظف حقه في الاطلاع على التهم المنسوبة إليه.

وتتجلى هذه الحقوق في عدم تطبيق أي عقوبة تأديبية على الموظف قبل تمكينه من الاطلاع على الاتهامات المنسوبة إليه، حتى يتعرف عليها ويدلي بملاحظاته بشأنها².

¹ مولاي إدريس الحلبي الكتاني، التطور القضائي لمبدأ حقوق الدفاع، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 14، ص19.

² رضوان ابو جمعة ، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث ، مطبعة النجاح الجديدة طبعة أولى 2003، ص، 266.

إن حق الموظف في الاطلاع على ملفه والتهم الموجهة إليه يعد من الضمانات المرتبطة بشكل مباشر بحق الدفاع، وفي هذا الاتجاه استقر رأي المجلس الأعلى "أن امتناع الإدارة عن تمكين محامي الطاعن من الاطلاع على ملفه الإداري بدعوى أنه سري يشكل إخلالا جوهريا بحقوق الدفاع" لذا قضى المجلس الأعلى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه لاتسامه بالشطط في استعمال السلطة¹.

رابعاً: الاستفسار والإدلاء بالبيانات الضرورية

كثيراً ما تعتمد الإدارة إلى اتخاذ عقوبة الإنذار أو التوبيخ التي تمتلك حق اتخاذها بقرار معلل دون استشارة المجلس التأديبي.

إلا أن المشرع يلزم الإدارة في مثل هذه الحالة بضرورة استفسار المعني بالأمر لتمكينه من الإدلاء بالبيانات والإيضاحات الضرورية المتعلقة بالفعل المنسوب إليه. وهذا ما أكدته المجلس الأعلى في حكمه الصادر بتاريخ 27 أبريل 1989 في الملف الإداري رقم: 7213 الذي جاء فيه على الخصوص "يقع الإنذار والتوبيخ بمقرر معلل تصدره السلطة التي لها الحق التأديب من غير استشارة المجلس التأديبي ويعد استفسار المعني بالأمر طبقاً لإحكام الفصل (66) من النظام الأساسي العام، إجراء أساسياً... ولما كانت الرسالة التي وجهتها الطاعنة إلى الجهة المختصة مجرد شكاية جاءت قبل المسطرة التأديبية فلا تعتبر بياناً عما نسب إليها، وبالتالي يكون القرار المطعون فيه ... متسماً بالشطط"².

- وجاء في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 3.96.12 "حيث أنه بمراجعة وثائق الملف تبين أن الجهة المدعى عليها قامت بتوقيع عقوبة الإنذار على المدعي دون استفساره حول المنسوب إليه، ودون الإدلاء ببياناته، وبهذا تكون قد خرقت

¹ قرارات المجلس الأعلى عدد 545، كتابة الدولة في الشؤون الإدارية، ص، 5

² أحمد محمد قاسمي، مسطرة تأديب الموظفين وطرق إلغاء القرارات التأديبية، مرجع سابق، ص44. مجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد46، ص203.

القانون وحرمت المدعي من إحدى الضمانات الأساسية الأمر الذي يجعل قرارها قد صدر مخالفا للشكليات اللازمة احترامها في مسطرة التأديب...".

خامسا: ضمانات إعداد وسائل الدفاع

من بين الضمانات الهامة التي تستند إلى إحدى أهم القواعد القانونية بالإضافة إلى مقتضيات الفصل (67) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حق تقديم الدفاع الذي يقتضي منح الموظف المتهم فرصة لإعداد وسائل دفاعه سواء تعلق الأمر بملاحظاته الكتابية أو الشفهية أو إحضار الشهود أو محام للدفاع عنه¹.

سادسا: احترام حق الدفاع:

يعد احترام حق الدفاع من بين الضمانات الأساسية التي يخولها القانون للموظف وكل إخلال بهذا المبدأ يعتبر إخلال بإحدى الضمانات الأساسية التي من شأنها أن تؤدي إلى الإخلال بمشروعية القرار المتخذ².

وفي هذا الإطار صدر عن المحكمة الإدارية بالرباط حكما في الموضوع بتاريخ 20 يونيو 1995 جاء في حيثياته "إن القرار الإداري المستند إلى محضر مجلس تأديبي لم تراخ فيه الضمانات الخاصة بحقوق الدفاع يكون معرض للإلغاء طبق للمقتضيات الواردة ضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية". ويبدو أن الحرص على احترام هذه القاعدة صار من بين تطلعات القضاء الإداري المغربي خلال الفترة الأخيرة. وقد عمل القضاء الإداري خصوصا الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في أحكام له على إلغاء مجموعة من القرارات الإدارية التي لم تراعي فيها هذه القاعدة القانونية.

¹ إدريس البصري، ميشال روسي و آخرون، القانون الإداري المغربي، بلا ناشر، ص389.

² عبد الرحمن البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، بلا ناشر، ص234.

سابعاً: المثل أمام المجلس التأديبي

يعتبر القضاء مسألة العرض على المجلس التأديبي قبل النطق بالعقوبات الجسيمة من الأمور الجوهرية التي تضي على القرار التأديبي صفة المشروعية¹، ودليل ذلك هو أن المجلس الأعلى ألغى العديد من القرارات إما لتحيز أعضاء المجلس التأديبي²، أو لانعدام المساواة في التركيب تخالف ما جاء به المرسوم 1959.5.15 المتعلق بإنشاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء³.

ويشترط في المحاكمة التأديبية أن يكون تشكيل المجلس التأديبي شرعياً بحيث يمنع قبول أي عضو داخله تقل درجته عن درجة الموظف المتهم ، وان يجتمع في الوقت المناسب للنظر في التقرير الكتابي الذي تقدمه الإدارة المعنية بالأمر بصفة رسمية والذي يحتوي على جميع الأفعال المنسوبة للموظف⁴. ويمكن للمجلس أن يحضر بعض الشهود أو أن يطلب إجراء بحث إن لم يكتف بالمعلومات المعطاة له عن الأفعال المؤخذ عليها هذا الموظف وذلك من أجل الإدلاء برأيه وجوباً ، هذا الرأي الذي يوجه إلى السلطة التي لها حق التأديب في أجل شهر واحد ابتداء من يوم رفع النازلة إليه أو في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر، إذا كانت استشارة المجلس تتطلب القيام ببحث إداري لتكملة التصور (فصل 70).

ورأي المجلس التأديبي وان كان واجبا طلبه فان السلطة التأديبية ليست ملزمة بالعمل به، وهكذا فان اعتبرت أن الموظف المتهم يستحق عقوبة أشد من تلك التي اقترحتها المجلس، فلا بد ان تطلب المصادقة من طرف الوزير الأول . ومهما كانت طبيعة العقوبة التأديبية، فلا بد من توقيف الموظف قبل دخول مسطرة التأديب⁵ هذا الإجراء يعد تدبيراً تحفظياً دون أن يكتسي صفة العقوبة، حيث يرمي إلى إبعاد الموظف المتهم بصفة مؤقتة انتظاراً لمحاكمته ، ويصدر عموماً من جانب السلطة التي تملك التعيين ويجب أن يوضح

¹ الحاج شكره ، الوظيفة والموظف في القانون الإداري المغربي ، مرجع سابق ، ص 208.

² مجلة قضاء المجلس الأعلى حكم بتاريخ 19/6/1967 بين السيد البري الشريف ضد مدير الجمارك ص103.

³ عمرو ، وفؤاد احمد بركات ، السلطة التأديبية ، مكتبة النهضة المصرية ، 1979، ص307.

⁴ منية بنمليح ، تأديب الموظف العمومي ، مرجع سابق، ص8.

⁵ الفصل 73 من قانون الوظيفة العمومية

قرار التوقيف ما إذا كان الموظف سيظل متمتعاً بالاستفادة من راتبه أو سيتم اقتطاع جزء منه.

الفرع الرابع: الضمانات السابقة والمعاصرة في القانون البحريني

نجد أن المشرع البحريني تأثر بالمشرع المصري والفرنسي في تحديد الضمانات التأديبية للموظف العمومي ولاسيما في الضمانات السابقة والمعاصرة للجزاء التأديبي

وتتمثل الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي على ضرورة مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، فإذا ما كان ثابتاً في حقه ارتكاب المخالفة، من ثم الإحالة للتحقيق الإداري بقرار من السلطة المختصة و بتشكيل لجنة تحقيق إداري للموظفين الذين ليسوا من شاغلي الوظائف العليا، أو من خلال المجالس التأديبية للموظفين شاغلي الوظائف العليا والتي يتم تشكيلها بقرار من رئيس الوزراء.

و حسب المادة (36) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بمرسوم قانون رقم (48) لسنة 2010. هو أن يصدر قرار تشكيل لجنة التحقيق من السلطة المختصة التي ينتسب لها الموظف وتتكون من رئيس وعضوين آخرين على الأقل، ويتم تشكيل لجنة التحقيق الإداري للمخالفات التأديبية في كل جهة حكومية وفقاً للشروط التالية:

تشكل لجنة التحقيق بقرار من السلطة المختصة التي ينتسب لها الموظف وتتكون من رئيس وعضوين آخرين على الأقل، و يجب أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة من الموظفين ذوي الخبرة والكفاءة والنزاهة والحيدة، كما يجب ألا يقل المستوى الوظيفي لرئيس اللجنة عن مستوى رئيس قسم وأن تكون درجته ودرجة الأعضاء الآخرين أعلى من درجة الموظف المحال إلى التحقيق أو في مستواها¹.

وأن يكون رئيس اللجنة والأعضاء، كلما أمكن ذلك، من الجهة الحكومية التي ينتسب لها الموظف، ويجوز الاستعانة بممثلين من الديوان، ويجب ألا يكون رئيس اللجنة مديراً أو رئيساً مباشراً للموظف أو له صلة قرابة به، يجب على لجنة التحقيق إذا تراءى لها أن الوقائع المنسوبة للموظف تشكل جريمة جنائية منصوص عليها قانوناً أن تعرض الأمر

¹ الفقرة 3، 2، 1 من المادة 36 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لسنة 2010.

على السلطة المختصة لإبلاغ الجهات المختصة، إذا ما تأكد لها ذلك، والنظر في أمر مواصلة التحقيق أو إرجائه إلى حين انتهاء التحقيق الجنائي¹.

كما على لجنة التحقيق فور الانتهاء منه أن ترفع توصياتها مسببة إلى السلطة المختصة خلال مدة لا تتجاوز عشرة أيام من تاريخ انتهاء التحقيق وذلك بما يلي:

- أ- حفظ التحقيق لعدم وجود شبهة مخالفة.
- ب- اقتراح توقيع الجزاء المناسب على الموظف.
- ج- جواز التوصية بأن يؤدي الموظف تعويضاً عن أية إضرار للممتلكات العامة إن كان لذلك مقتضى².

كما على لجنة التحقيق عند إعداد توصياتها أن تراعى ما يلي:

- أ- الإجراء الإداري السابق الذي تم اتخاذه للبت في المخالفة.
- ب- طبيعة وعواقب المخالفة المنسوبة إلى الموظف.
- ج- المخالفات السلوكية السابقة وتكرارها ومدى جسامتها³.

وسنتناول الضمانات التأديبية السابقة للجزاء التأديبي بشيء من الإيجاز حسب ما يلي:

أولاً: مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه:

ويراد منها إحاطة الموظف بالاتهامات المنسوبة إليه ومواجهته بها وإخطاره بها عن طريق الإعلان أو البريد بعلم الوصول، وكذلك اطلاعه على ملف الدعوى الخاص به حتى يستطيع إعداد دفاعه.

ويتم إخطار الموظف كتابة خلال مده لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته للتحقيق للمثول أمام اللجنة في المخالفات المنسوبة إليه التي تشكل المخالفة أو

¹ الفقرة 4،5،6 من المادة 36 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 48 لسنة 2010.

² الفقرة 7 من المادة 36 من اللائحة التنفيذية.

³ الفقرة 8 من المادة 36 من اللائحة التنفيذية.

المخالفات، وتاريخ وقوعها، والتوقيع على الاستلام¹.

وهنا يتبادر إلى أذهاننا تساؤل كيف يتم إخطار الموظف بالمخالفة التأديبية؟

حيث أجابت على هذه التساؤل المادة (37) في البند رقم (2) من اللائحة التنفيذية بما يلي:

- يكون إخطار الموظف شخصياً أو بالبريد المسجل على محل إقامته المبين بملف خدمته أو محل إقامة أحد أقربائه المدونة أسماؤهم بملف خدمته، أو بأية وسيلة أخرى تراها لجنة التحقيق ملائمة.

وفي حال رفض الموظف التوقيع بما يفيد استلامه الإخطار يجب على الجهة المختصة بالإخطار إثبات رفض التوقيع ووضع ختم الجهة المختصة على الإخطار، وفي هذه الحالة يعتبر الموظف قد تم إخطاره قانوناً ويجوز للجنة التحقيق أن تباشر الإجراءات في غيابه ما لم ترى إعادة إخطاره مرة أخرى للأسباب التي تقدرها على أن تدونها بمحضر التحقيق.

أما فيما يتعلق بشاغلي الوظائف العليا و إخطارهم ومواجهتهم بالمخالفات المنسوبة إليهم فقد نصت المادة (35) من اللائحة التنفيذية من قانون الخدمة المدنية بما يلي:-

" تقوم السلطة المختصة بإخطار رئيس مجلس الوزراء بارتكاب من يشغل وظيفته عليا لوقائع وأفعال قد تشكل مخالفات، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء إذا رأى أن تلك الوقائع والأفعال تشكل مخالفة إحالته إلى المسائلة التأديبية وفقاً للمادة (22) فقرة (3) من قانون الخدمة المدنية".

ويجب أن يتضمن قرار إحالة أحد شاغلي الوظائف العليا للتحقيق بياناً بالوقائع والأفعال التي تشكل المخالفات المنسوبة إليه ، والأدلة التي تدعم الاتهام ويبلغ الموظف المخالف بصورة من هذا القرار قبل موعد التحقيق بخمسة عشر يوماً على الأقل ، ويكون

¹ المادة (37) الفقرة (1) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحرينية.

للموظف حق الاطلاع على جميع الإجراءات والأوراق المتعلقة بها والحصول على نسخة منها.

وان إعلان المتهم وإخطاره إجراء جوهري هام يهدف إلى توفير الضمانات للمتهم للدفاع عن نفسه ولدرء الاتهام عنه وذلك بإحاطته علماً على اعتبار أنه صاحب الشأن في الدعوى التأديبية، بإعلانه بقرار الإحالة المتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة إليه وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ليتمكن من إعداد دفاعه خلال فترة كافية والحضور بنفسه، ولذلك يترتب إغفال الإعلان أو عدم الأخطار على هذا النحو وقوع عيب شكلي في الإجراءات يؤثر على الحكم ويترتب عليه بطلانه.

ثانياً: الاطلاع على الملف الشخصي (الدعوى):

ويراد بهذه الضمانة إحاطة الموظف على جميع التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يطالب أخذ صور منها.

وهذا ما نصت عليه المادة رقم (35) من اللائحة التنفيذية من قانون الخدمة المدنية حسب ما يلي:

(.... ويكون للموظف حق الاطلاع على جميع الإجراءات والأوراق المتعلقة بها والحصول على نسخة منها).

كما نصت المادة (38) من اللائحة التنفيذية الأنفة الذكر بند رقم (5) (للموظف أو من يوكله حق الاطلاع على أوراق التحقيق ونسخ صور منها).

والواقع أن الاطلاع على الملف يعتبر ضمانه جوهرياً في المساءلة التأديبية، لذلك يجب على السلطة تمكين الموظف من ممارسة هذا الحق ولو لم يوجد نص بذلك، لأنه يعد من المبادئ العامة في القانون¹.

¹ محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1967، ص269. اشار إليها علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق، ص486.

ثالثاً: التحقيق الإداري:

ينبغي إحاطة الموظف المتهم بضمانة التحقيق الإداري قبل إيقاع العقوبة التأديبية وذلك لتحقيق العدالة وبث الطمأنينة في نفس المتهم.

ونظراً لأهمية وخطورة التحقيق الذي قد ينتهي إلى الاتهام والمحاكمة ثم الإدانة فلا بد من إحاطته بضمانات تؤدي إلى الوصول للحقيقة.

ويعرف التحقيق بأنه مجموعة الإجراءات القانونية التي تهدف إلى تحري الحقيقة في التهمة الموجهة إلى الموظف وجمع المعلومات عنها في كافة العناصر المتصلة بها، ولما كان القرار التأديبي لا يمكن أن يكون سليماً عادلاً إلا إذا قام على أساس معلومات صحيحة صادقة.

ولقد فصلنا القول في مفهوم التحقيق الإداري في المبحث الأول من الفصل الثاني، ووضحنا ما يميزه عن التحقيق الجنائي من حيث الشبه والاختلاف، وتحدثنا في المبحث الثاني عن السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق، ثم عن إجراءات التحقيق الإداري بشيء من التفصيل.

ولذلك قضت معظم التشريعات الوظيفية بأنه لا يجوز توقيع أي عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه، والتحقيق بهذا المفهوم من أهم ضمانات الموظف التي تمنع إيقاع العقوبة عليه لمجرد الشبهة أو الاتهام الكيدي¹.

ولقد تضمنت قوانين الخدمة المدنية محل الدراسة ضمانه أساسية سابقة لتوقيع الجزاء التأديبي وتتعلق بضرورة التحقيق مع الموظف قبل توقيع الجزاء التأديبي.

لقد نص قانون الخدمة المدنية البحريني على أنه (لا يجوز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه كتابة، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً ويجوز بالنسبة للمخالفات التي يكون الجزاء فيها التنبيه

¹ محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص335.

الشفوي أو الإنذار الكتابي أن يكون التحقيق بشأنها شفاهة على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجراء)¹.

ويرى بعض الفقهاء أن قاعدة وجود كتابة التحقيق تعد إحدى الضمانات الأساسية المتعلقة بالنظام العام لتعلقها بحق الموظف المتهم في تسجيل كل ما يتصل بشأنه في المخالفة، كما تكون تحت بصر الجهات المختصة بالفصل فيه حتى لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي جرى التحقيق في نطاقها وتكون حجة للموظف أو حجة عليه، ولذلك فإن هذه القاعدة تتعلق بأجراء جوهري يترتب على مخالفته البطلان دون حاجة إلى نص².

وترجع أهمية كتابة التحقيق إلى اعتباره حجة على الكافة وهذا يتطلب إفراغ التحقيق في محضر أو محاضر، كما أنه الكتابة تعد أفضل وسيلة للإثبات والأكثر شيوعاً، إذ أنه لا محل للاعتماد على ذاكرة المحقق التي لا بد وأن تخونه خصوصاً بعد فترة من الزمن³.

وتعد الكتابة أهم خصائص التحقيق فهي سند التدليل على حصول الإجراءات أمام سلطة التحقيق، وذلك على أساس أن الأجراء غير مكتوب في حكم العدم إعمالاً لمبدأ (ما لم يكتب لم يحصل)⁴.

رابعاً: ضمانات حق الدفاع:

أن من أهم الضمانات التأديبية للموظف العمومي حق الدفاع عن نفسه في مواجهة التهم المنسوبة إليه.

ويعتبر حق الدفاع من الحقوق العامة التي نصت عليها الدساتير والقوانين، فقد نص دستور مملكة البحرين⁵ في المادة (20) الفقرة (ج) بأن:

¹ المادة (22) الفقرة (5) من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

² مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1974، ص 274.

³ محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 367.

⁴ أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، 1983، ص 92.

⁵ المادة (20) الفقرة (ج) من دستور مملكة البحرين 2002.

" المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفقاً للقانون".

كما نصت جميع قوانين التوظيف ومنها قانون الخدمة المدنية البحريني¹ على هذا الحق صراحة من ذلك ما نصت عليه المادة (22) البند (5) على أنه:

"لا يجوز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه كتابة، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

كما نصت المادة (37) من اللائحة التنفيذية² البند (4) على أنه:

"لا يتم التحقيق إلا بحضور الموظف، ويجوز أن يجري التحقيق في غيابه إذا اقتضت مصلحة التحقيق أو ظروف الموظف ذلك".

كما تكفلت هذه القوانين ببيان هذا الحق، فحق الدفاع بالأصالة أو بالوكالة مكفول، كما نصت المادة (37) من اللائحة التنفيذية البند (8) على أنه:

"يجوز للموظف في سبيل تحقيق دفاعه أن يستعين بمن يراه مناسباً "

كما يجوز له أن يستعين أو يوكل محامياً للدفاع عنه، فقد نصت المادة (38) من اللائحة التنفيذية البند (4) والبند (5) على أنه:

" على الموظف أن يحضر جلسات المساءلة بنفسه، وله أن يستعين بوكيل في أبداء دفاعه كتابة أو شفهيّاً وأن يطلب استدعاء الشهود لسماع أقوالهم ".

و" للموظف أو من يوكله حق الاطلاع على أوراق التحقيق ونسخ صور منها ".

¹ قانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010 م.

² قرار رقم (51) لسنة 2012، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010 م.

وأن من مقومات الدفاع، تمكين المتهم في حضور جلسات المحاكمة بنفسه أو يوكل محامياً، مع منحه أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه، وأن يبدي دفاعه كتابة أو شفهاً، وله أن يستعين بالشهود لتدعيم أقواله.

والإخلال بحق الدفاع أو الانتقاص منه، يجعل التحقيق مشوباً بالقصور، ويترتب تبعاً لذلك بطلان الجزاء الموقع من قبل السلطة التأديبية. وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول، لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد سماع أقواله وتحقيق دفاعه.... يتعين كقاعدة عامه أن يستوفي التحقيق مع العامل المقومات الأساسية التي يجب توفيرها بصفة عامه في التحقيقات، خاصة توفير الضمانات التي تكفل للعامل الإحاطة بالاتهام الموجه إليه، و إبداء دفاعه وتقديم الأدلة وسماع الشهود.... ويكون التحقيق باطلاً إذا ما خرج على الأصول العامة الواجبة الأتباع في أي من تلك العيوب التي تشوبه وتشكل مساساً بحق الدفاع....¹.

ومتى مكن المحقق العامل من الدفاع عن نفسه، فأمتنع عن إبداء دفاعه أو أقواله، فإنه يكون قد فوت على نفسه هذا الحق، وبهذا يمكن مساءلته تأديبياً دون حاجة إلى هذا الدفاع، لأنه لا يمكن إجباره على إبدائه².

وتطبيقاً لذلك، قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بالقول: ".... امتناع الموظف بغير مبرر صحيح عن إبداء أقواله في التحقيق الذي تجريه الجهة الإدارية ينطوي على تفويت لفرصة الدفاع عن نفسه، لما يتضمنه ذلك من عدم الثقة

بالجهاز الإداري والجهات الرئاسية القائمة عليه، وإذا فوت الموظف فرصة الدفاع عن نفسه

¹ عبد الفتاح عبد البر، الضمانات التأديبية، مرجع سابق، ص 297 وما بعدها.

² نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر، عمان - الأردن، 2007م، كما أشار إليه رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص316.

فلا يكون له أن يطعن على القرار التأديبي بعدم سلامته أو مخالفته للقانون...¹.

و تتمثل الضمانات المعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي في وجود تحقيق مبدأ الحيادة، وفي ضرورة تسبب القرار التأديبي.

أولاً: مبدأ الحيادة:

ويقصد بالحياد عدالة وإنصاف من يباشر سلطة أو اختصاصاً في مجال التأديب أياً كانت هذه السلطة أو ذلك الاختصاص، فالحياد ضمانه هامه يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصاً أو يصدر عنه أي عمل من أعمال التأديب².

وتعد حيادة السلطة المكلفة بالتحقيق من أهم الضمانات التأديبية، ويقصد بحيادة المحققين في التأديب استقلالهم وعدم تبعيتهم للرؤساء في الجهاز الإداري، ويقصد بذلك الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، ومن ثم يتعين ألا يكون المحقق متحاملاً على العامل الذي يتولى التحقيق، كما أنه لا يجوز أن يتعرض المتهم لأي ضغوط أثناء التحقيق سواء عن طريق الإكراه المادي أو الإكراه المعنوي حيث تنعدم إرادته ولا يعد تقديم النصح للمتهم بأن يعترف بالذنب الإداري إذ كان مذنباً بمثابة تهديد له وإنما هي مجرد توجيه نظر المتهم إلى أن من مصلحته ذكر الحقيقة، ولكن ذلك مشروط بالآ تكون صيغة المحقق لعبارة النصح تحمل معنى الأمر³.

ومبدأ الحياد من المبادئ المستقرة في الضمير الإنساني، ولا تحتاج إلى نص يقرها، إذا تمثلها العدالة المثلى، ومن يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد استمع أو تكلم، وذلك حتى يطمئن الموظف إلى عدالة من يحاكمه، ويجرده التأثير بعقيدة سبق كونها عن

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1990/2/24، في الطعن رقم 725، س 34 ق، مجموعة (عطيه والفكاهاني)،

المرجع السابق، ص 475-476، أشار إليه نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام مرجع سابق، ص 299.

² رمضان بطيخ، المسؤولية التأديبية، مرجع سابق، ص 318.

³ سليمان سعيد، الضمانات التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 85 وما بعدها.

المتهم موضوع المحاكمة¹.

ومن المبادئ الأساسية للحيدة، عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم، ويتم الفصل بين وظيفتي الاتهام والحكم، بأن تتولى وظيفة التحقيق والاتهام سلطة مستقلة عن سلطة الحكم ضماناً لحيدة هذه السلطة وتلافياً لما يؤدي إليه التباين بين العاملين من انحياز، ويوجد هذا التباين والانحياز إذا قام بالعملية شخص واحد².

وقضت محكمة التمييز البحرينية أن وجود صاحب الشكوى من ضمن لجنة التحقيق يبطل التحقيق لعدم الحيدة، حيث ذهبت إلى أن القاعدة العامة في شأن التحقيق أن يتم كتابة، وأن تتولى التحقيق لجنة تحقيق تشكلها السلطة المختصة، وإن جاز بالنسبة للمخالفات التي يكون الجزاء فيها التنبيه الشفهي أو الإنذار الكتابي أن يتم إسناد التحقيق إلى موظف لا تقل درجته الوظيفية عن الدرجة الوظيفية للموظف المحال للتحقيق، ويتعين على لجنة التحقيق أن تلتزم بالإجراءات والضوابط التي قررها المشرع بشأن التحقيق مع الموظفين كي يتوافر في التحقيق كافة المقومات الأساسية للتحقيق القانوني السليم والتي إذا فقدتها التحقيق بات الأمر وكأنه لم يتم تحقيق مع الموظف، مما يؤثر على القرار التأديبي الصادر بناء عليه، مما يؤثر على القرار التأديبي الصادر بناء عليه، مما يجعله غير مستخلص استخلاصاً سائغاً من الأوراق، وهو الأمر الذي يرتب بطلانه.

ولعل من أهم تلك المقومات التي يلزم أن تتوفر للتحقيق أن تتوافر فيمن يتولى التحقيق الحيدة التامة التي يمكنه من استجلاء وجه الحقيقة فيما يتصل بصحة الوقائع المسندة إلى الموظف، وهو ما لا يتحقق إلا إذا تجرد المحقق من ميوله الشخصية، واتسم بالحيدة التي يجب ألا تقل درجتها عن القدر المتطلب في القاضي وهذه القاعدة مستقرة

¹ نوفان العقيل العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص300.

² محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2007م، ص565.

في الضمير وتمليها العدالة وليست في حاجة إلى نص خاص يقرها، وأن مما يفقد المحقق حيده ويهدر التحقيق ويبطله أن يجريه مقدم الشكوى مع المشكو في حقه.

ومن حيث إنه لما كان ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن التحقيق الذي تم مع المدعية وصدر بناء عليه قرار مجازاتها المطعون فيه، قامت بإجرائه لجنة التحقيق المشكلة بقرار رئيس دائرة الشئون القانونية، وكانت هذه اللجنة برئاسة مدير إدارة الموارد البشرية والمالية بالوكالة وهو الذي قام في ذات الوقت بالتقدم بطلب إلى السيد رئيس دائرة الشئون القانونية لإحالة المدعية إلى التحقيق لما نسب إليها من مخالفات تبينت له خلال تتبعه سير العمل بالإدارة، وهو ما تتعدم معه الحيطة التامة التي يجب توافرها فيمن يقوم بإجراء التحقيق، لذلك فإن هذا التحقيق يعد باطلاً وهو ما يترتب عليه بطلان قرار الجزاء الصادر استناداً إليه الأمر الذي يتعين معه والحال كذلك إلغاء القرار المطعون فيه الصادر بمجازاة المدعية بالإنذار الكتابي واعتباره كأن لم يكن، وإن كان ذلك لا يمنع الجهة الإدارية المدعى عليها من معاودة مجازاة المدعية وفقاً لصحيح حكم القانون إن كان لذلك مقتضى...¹.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ضمانه الحيطة في المحقق فقضت بأنه ((أنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوفر له كل مقومات التحقيق الفني من ضمانات، وأهم هذه الضمانات هي ضرورة توافر الحيطة التامة فيمن يقوم بإجراء التحقيق، فضلاً عن وجوب اتخاذ كل ما يلزم لكفالة تحقيق أوجه دفاع المسند إليه الاتهام، والثابت أن الذي قام بأجراء التحقيق أصلاً هو رئيس الفرع مقدم الشكوى، وهو ما تتعدم فيه الحيطة قانوناً لذلك فإن هذا التحقيق يعد باطلاً، ولا يغير من ذلك استكمال التحقيق بعد ذلك بمعرفة رئيس قسم المالية².

¹ حكمها في الدعوى رقم 6699 لسنة 2008م-جلسة 2008/12/30.

سعيد عبد الله الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض في القانون البحريني والقانون الكويتي والمصري، دار محمود للنشر، القاهرة، بلا سنة طبع، ص 375.

² حكم الإدارية العليا رقم 31/1341 ق، 16/12/1986م، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج29، ص447.

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا ضرورة حياد المحكمة التأديبية في العديد من أحكامها حيث تقول: (أن الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية، أن من يبدي رأيه يتمتع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، وذلك ضماناً لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام حتى يطمئن إلى عدالة قاضيه، وتجرده من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة¹.

ثانياً: تعليل القرارات التأديبية:

ومن الضمانات التي يجب توفيرها في كل مسألة تأديبية وان لم ينص عليها وجوب تسبیب القرار أو الحكم التأديبي.

يعتبر تسبیب الجزاء التأديبي أحد الضمانات الأساسية للموظف حتى يتمكن من معرفة الأسباب التي دفعت السلطة لاتخاذ هذا الجزاء، وليتبين له أيضاً الوسائل القانونية التي يمكن له أن يتبعها لإلغاء القرار التأديبي إذا كان مشوباً بعيب، وبهذا يبقى وسيلة تسهل للمعنى بالأمر مهمة الإثبات والدفاع عن حقوقه، إذا سلك طريق التظلم الإداري أو طريق القضاء.

وفي هذا الإطار يرى الأستاذ أبن البشر أن التعليل يساعد على حماية حقوق الأفراد، أما مباشرة أو عن طريق المحامي الذي يتمكن بفضل التسبیب من الوسيلة الفعالة والمضبوطة للدفاع عن موكله².

ولقد نصت المادة(22) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لسنة 2010 البند (5) على تسبیب القرار التأديبي وذلك حسب ما يلي أنه:

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 6744، ص 42 ق، الصادر في 2001/11/16، مجلة المحاماة العدد (3)، ص 287-288.

² سعيد ابن البشير: محاضرات لقاءه على طلبة دبلوم الدراسات العليا، السنة الجامعية 1992-1993 بكلية الحقوق، أكادال الرباط، أشار إليها إسماعيل صفاحي، التأديب في المجالين الإداري والعسكري، مرجع سابق، ص 218. ومحمد الأعرج تعليل القرارات الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق الرباط أكادال 1992، ص 81.

"لا يجوز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه كتابة، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".

والقاعدة الأساسية في التقاضي عموماً أن يصدر الحكم مسبباً، وإذا كان الأصل في القرار الإداري عدم تسببيه إلا إذا نص القانون على وجوب هذا التسبب، وفان القرار التأديبي على النقيض من ذلك وهو قرار ذو صيغة قضائية إذا يفصل في موضوع مما يختص به القضاء أصلاً يجب أن يكون مسبباً¹.

ويحرص القضاء الإداري على تحديد الشروط الواجب توافرها في الأسباب التي تستند إليها الإدارة في تدخلها، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا، من أن سبب القرار الإداري يجب أن يكون "...حقيقياً لا وهمياً ولا صورياً، وصحيحاً، ومستخلصاً استخلاصاً سائغاً من أصول ثابتة تنتجها، وقانوناً تتحقق فيه الشروط والصفات الواجب توافرها فيه قانوناً"².

وتأتي أهمية التسبب من أنه يطمئن الموظف المتهم إلى أنه قد جوزي عن الأخطاء التي نسبت إليه و أبدى دفاعه عنها، وأن التسبب يلزم السلطة التأديبية ببيان الأسباب التي أدت بها إلى اتخاذ قرارها بالجزاء مما يحملها على التريث والتفكير في الأمر ويحول ذلك دون التحكم والتعجل في إصدار القرار، كما يسهل للقضاء مهمة مراقبة مشروعية القرار التأديب.

ولهذا فقد وجب المشرع صراحة عند صدور قرار تأديبي من السلطة الإدارية أن يكون مسبباً.

¹ حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 24 إبريل سنة 1968، في القضية رقم 843 لسنة 21 القضائية، ص304،

أشار إليه علي جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق ص513.

² حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 13 إبريل 1957 مشار إليه لدى سليمان الطماوي، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص120.

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة للجزاء التأديبي

بعد أن أوضحنا الضمانات السابقة والمعاصرة للجزاء التأديبي فإن المشرع ترك للموظف المتهم حق التظلم الاستعطافي أو التظلم الرئاسي من قرارات الإدارة ، وكذلك حق التقاضي والطعن على القرار الإداري من خلال القضاء الإداري الذي يقوم بدور كبير ومؤثر في الرقابة على القرارات الإدارية من ناحية المشروعية وكذلك الملائمة ، وذلك لأنصافه الموظف في حالة تعسف الإدارة في استعمال السلطة ولتحقيق أقصى درجات المشروعية والعدالة.

الفرع الأول: الضمانات اللاحقة في القانون الفرنسي

نجد أنه أجاز للموظف العمومي أن يطعن أمام القضاء الإداري في القرارات التأديبية الصادرة ضده من حيث أن الاختصاص في نظر هذه الطعون موزع بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الأقاليم ، فالموظفون العموميون- عدا المعينين بمرسوم - فان حق الطعن في القرارات الصادرة من الإدارة أمام المحاكم الإدارية إلغاء أو تعويضا .

وأما الموظفون المعينون بمرسوم فينتكف مجلس الدولة بالفصل في الطعون المقدمة منهم ضد القرارات التأديبية التي تعينهم ، كما يجوز للموظف أن يستأنف أحكام المحاكم الإدارية أمام مجلس الدولة مهما كان النزاع وذلك داخل أجل شهرين من تاريخ إعلان الحكم.

الفرع الثاني: الضمانات اللاحقة في القانون المصري

تعد الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الضمانة الأخيرة التي يلجأ إليها الموظف، وذلك بعد أن يستنفذ الموظف كافة الوسائل الإدارية ، لا يبقى أمامه سوى اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات التأديبية الصادرة بتوقيع الجزاء بحقه لإلغائه بسبب عدم مشروعيتها وطلب التعويض عن الأضرار التي أصابته من جراء تنفيذ تلك القرارات بحقه¹ .

¹ نوفان العقيل العجارمة : مرجع سابق ، ص 211 .

وتختص المحاكم التأديبية بالنظر في الطعون التي تقام ضد القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية الرئاسية، وقد تأكد ذلك بنصه الخاص بتنظيم مجلس الدولة حيث جاء (تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو بالتعويض عن هذه القرارات)¹، أما بالنسبة لأحكام المحاكم التأديبية فإنها في الأصل نهائية لا يجوز الطعن فيها بأي طريق، غير أن المشرع أجاز الطعن في هذه الأحكام في حالات محددة وهي :

- 1- إذا كان الحكم مبيناً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله .
- 2- إذا وقع بطلان في الحكم أو في الإجراءات اثر قيد .
- 3- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه² ويقوم القضاء الإداري هنا بمراقبة صحة الوجود المادي للوقائع للوقوف على ما إذا كانت هذه الوقائع مما يندرج في إطار الجرائم التأديبية من عدمه ، كما يراقب التكييف القانوني لهذه الوقائع ، فضلاً عن مراقبته مدى ملائمة أو تناسب الجزاء التأديبي الموقع على الموظف مع الأفعال والوقائع المنسوبة إليه³ .

الفرع الثالث: الضمانات اللاحقة في القانون المغربي

فقد نص المشرع المغربي على الضمانات التأديبية اللاحقة للجزاء التأديبي في المادة (23) من القانون المحدث للمحاكم الإدارية حيث جاء فيه " يجوز للمعنيين بالأمر أن يقدموا قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه بالفقرة السابقة تظلماً من القرار إلى مصدره أو إلى رئيسه وفي هذه الصورة يمكن رفع طلب إلغاء إلى المحكمة الإدارية داخل أجل 60 يوماً يبدأ من تاريخ القرار الصادر صراحة برفض التظلم الإداري كلياً أو جزئياً " فسكوت الإدارة من تاريخ تظلم الموظف من القرار الإداري داخل أجل 60 يوماً ومرور هذا الأجل يعتبر بمثابة رفض ضمني من الإدارة له ، فرد الإدارة على الطلب إما أن

¹ المادة 15 من القانون رقم 47 لسنة 1972.

² مصطفى يوسف المسؤولية التأديبية للموظف العام (حدودها و ضماناتها)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص127.

³ علي عبد الفتاح محمد خليل ، مصدر سابق، ص319 .

يكون بقرار صريح أو ضمني فالقرار الضمني فقد عرفناه، وأما الصريح فينبغي للإدارة قبولها أو رفضها للتظلم خلال المدة المحددة وان يبلغ الموظف المعني بالأمر . ويعتبر التظلم الإداري مسطرة يتم إتباعها في إطار القضاء الإداري كوسيلة يدفع بها الموظفين أو غيرهم من الأشخاص الإدارة إلى التراجع عن قرارات أصدرت في حقهم ويوجه التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار لحثها على تسوية النزاع القائم بشكل ودي والحكمة من وجود التظلم الإداري هي أن الإدارة قد تقتنع بوجهة نظر مقدم التظلم وتتعترف بعدم مشروعية قرارها التأديبي فنقوم بسحبه أو تعديله ، فيمكن بذلك حل الكثير من المنازعات بطريقة ودية دون تدخل القضاء ، كما يمكن سحب قرار الإدارة وتعديله لعدم الملائمة¹.

والتظلم من القرار إما أن يكون استعطافيا أو يكون رئاسيا ، كما أن التظلم من القرار الإداري من قبل الموظف اختياريا أن شاء تظلم للإدارة وان شاء رفع دعواه مباشرة إلى القضاء دون سبق التظلم 2.

الفرع الرابع: الضمانات اللاحقة في القانون البحريني

بعد أن أوضحنا الضمانات السابقة والمعاصرة للجزاء التأديبي فإن المشرع ترك للموظف المتهم حق التقاضي لأنصافه في حالة تعسف الإدارة في استعمال السلطة وذلك لتحقيق أقصى درجات المشروعية والعدالة.

ويعد حق التقاضي من الحقوق العامة التي تعترف بها الدساتير فقد نص دستور مملكة البحرين² في المادة (20) فقرة (و) على أنه "حق التقاضي مكفول وفقاً للقانون".

وكذلك المادة (104) الفقرة (ب) بأنه "لا سلطان لأية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء...".

¹فاطمة الغازي ضمانات التأديب في الوظيفة العمومية على ضوء القضاء المغربي والمقارن،

بتاريخ 2017/4/17 www.adallajustice.gov.ma الوقت 10.00

² علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص514.

3-دستور مملكة البحرين الصادر في 14 فبراير 2002م وتعديلاته الصادرة في 3 مايو 2012م.

لذا تعد الضمانات اللاحقة من الأمور المكتملة للضمانات السابقة والمعاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي.

وتتمثل هذه الضمانات بتظلم الموظف من القرار التأديبي الصادر بحقه لدى مصدر القرار، أو لدى رئيسه، وهذا ما يعرف بالتظلم الإداري، وكذلك حق الموظف بالطعن في القرارات والأحكام الصادرة بتوقيع الجزاء التأديبي لدى القضاء، وفقاً للشروط المقررة قانوناً وهذا ما يعرف بالتظلم القضائي، وسوف نوضح هاتين الضمانيتين تباعاً:

أولاً: التظلم الإداري:

والتظلم الإداري هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون¹.

يعتبر التظلم من الضمانات التأديبية الهامة التي كفلها القانون للموظف المتهم، للتخلص من الجزاء التأديبي الذي أوقع عليه من السلطة التأديبية الرئاسية، وهذا التظلم إما يكون ولأثماً، حيث يتقدم الموظف بالطلب إلى مصدر القرار يلتمس فيه إعادة النظر في القرار الذي أصدره بحقه، وذلك إما بإلغائه أو بتعديله، أو باستبداله بغيره، أو يكون التظلم رئاسياً، وذلك بأن يتقدم الموظف بطلب إلى رئيس مصدر القرار التأديبي، لهذا الرئيس - بما يملك من سلطة رقابية - أن يسحب القرار أو يقوم بإلغائه أو تعديله، بما يجعله مطابقاً للقانون².

والأصل في التظلم أنه اختياري، بحيث يحق للأفراد إبداء هذا التظلم أمام الإدارة ابتداءً أو الطعن مباشرة ضد عمل الإدارة أمام القضاء، ومع ذلك فاستثناء من هذا الأصل للمشرع أن يوجب على كل ذي مصلحة التظلم سلفاً أمام الإدارة قبل الالتجاء إلى القضاء، وهو ما أخذ به المشرع في مصر عند تنظيم مجلس الدولة، حيث جعل التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية التي تعلوها أمراً إلزامياً

¹ ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 325.

² سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 11.

في بعض الحالات المحددة على سبيل الحصر والاستثناء، وذلك قبل الالتجاء إلى القضاء¹.

ولم يحدد المشرع شكلاً محدداً لكي يحدث هذا التظلم أثره، ولكن أوجبت المحكمة الإدارية العليا أن يشير صاحب الشأن إشارة واضحة إلى القرار المشكو منه حيث تقول: "..... التظلم وإن كان لا يشترط فيه أن يرد في صيغة خاصة أو أن يتضمن رقم القرار محل التظلم أو تاريخه، إذ قد يتعذر على صاحب الشأن معرفة ذلك، إلا أنه لكي يحدث أثره يجب أن يشير المتظلم فيه إلى القرار إشارة واضحة تنبئ عن علمه بصدوره ومضمونه، ومن ثم فلا يعد تظلماً إذا جاءت عبارته عامة لا تشير إلى طعن على قرار أو قرارات معينة بذاتها.... وغني عن البيان أن مدى التجهيل في التظلم وأثره إنما هي مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة...²."

ويجوز للموظف حسب أنظمة الخدمة المدنية التظلم من القرار الصادر بحقه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه بالقرار، ويجب عن لجنة التظلمات البت في التظلم خلال خمسة عشر يوم عمل من تاريخ تقديمه.

كما يجوز للجنة مد هذه الفترة عشرة أيام عمل أخرى إذا اقتضت الضرورة ذلك.

ويخطر الموظف المتظلم بقرار اللجنة خلال فترة لا تتجاوز خمسة أيام عمل من تاريخ إصداره.

وحق التظلم كفله قانون الخدمة المدنية البحريني نص على أن تنشأ في كل جهة من الجهات الحكومية لجنة يصدر بتشكيلها قرار من السلطة المختصة تختص بالنظر في

¹ سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء-مبدأ الشرعية- تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977، ص225.

أشار إليه محمد جمعة محارب، التأديب الإداري، مرجع سابق ص518.

² حكم المحكمة الإدارية، الصادر بتاريخ 1995/1/28، في الطعن رقم 1543، س37ق، ص850.

أشار إليه نوفان العقيل العجارمه، مرجع سابق، ص309.

التظلمات المقدمة من الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية، وذلك وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية ويكون تظلم شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية الصادرة بشأنهم أمام رئيس مجلس الوزراء وذلك وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية¹.

والتظلم الإداري حسب أنظمة الخدمة المدنية البحريني ينقسم إلى (1) تظلمات الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا، و (2) تظلمات شاغلي الوظائف العليا.

(1) : تظلمات الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا:

حيث نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010، على انشاء لجنة للتظلمات دائمة في كل جهة حكومية، يصدر قرار من السلطة المختصة بشأن تشكيلها تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا، وذلك للتظلم من القرارات الإدارية التي تمس حقوقهم الوظيفية.

كما حددت المادة (45) السابقة ضوابط لجنة التظلمات حسب ما يلي²:

- أ- يشترط أن يكون رئيس وأعضاء اللجنة من الموظفين المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة والسيرة الحسنة، ويجوز الاستعانة بممثل من الديوان.
- ب- تحدد اللجنة إجراءات عملها، وتعقد اجتماعاتها بناء على طلب من رئيسها، وتصدر قراراتها بأغلبية الأعضاء وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، ويجوز لها الاستعانة بمن تراه ملائماً من المختصين بديوان الخدمة المدنية أو بالجهة الحكومية أو أي جهة حكومية أخرى.
- ج- على رئيس اللجنة أو أعضائها التنحي عن حضور الجلسة التي ينظر أو يبيت فيها في تظلم مقدم من أحد الموظفين الخاضعين لرئاسة أي منهم أو له صلة قرابة حتى الدرجة

¹ المادة (30) الفقرة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010.

² المادة (45) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010.

الرابعة أو إذا كان القرار المتظلم منه صادراً من أحدهم ويفوض رئيس اللجنة في اختيار من يحل محل من قام في حقه السبب الموجب للتحفي في حال تعذر اكتمال نصاب انعقاد اللجنة دونه.

د- يقدم الموظف المتظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه بالقرار.

هـ- يجب على اللجنة البت في التظلم خلال خمسة عشر يوم عمل من تاريخ تقديمه.

و- يجوز للجنة مد هذه الفترة عشرة أيام عمل أخرى إذا اقتضت الضرورة ذلك.

ز- على اللجنة أن تستمع لأقوال الموظف، ويجوز لها الاستماع إلى غيره عند الاقتضاء واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للنظر في التظلم والبت فيه.

ح- تصدر اللجنة قراراتها في شكل توصيات ترفع إلى السلطة المختصة لاعتمادها أو تعديلها أو إلغائها بقرار إداري، وتخطر السلطة المختصة الموظف المتظلم بقرارها خلال فترة لا تتجاوز خمسة أيام عمل من تاريخ إصداره.

ويكون الطعن في القرارات الإدارية في جميع الأحوال وذلك للموظف المتظلم الحق في اللجوء إلى الديوان أو إلى القضاء للطعن في القرارات النهائية التي تمس حقاً من حقوقه الوظيفية¹.

(2) تظلمات شاغلي الوظائف العليا:

حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تظلمات شاغلي الوظائف العليا على أنه " يكون تظلم شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية الصادرة بشأنهم أمام رئيس مجلس الوزراء"²، وحددت المادة (45) السابقة ضوابط التظلمات حسب ما يلي:

¹ المادة (45) الفقرة (ط) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

² المادة (45) الفقرات (أ، ب، ج) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

- أ- تقديم التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ علمه بالقرار.
- ب- يجوز لرئيس مجلس الوزراء إسناد مهمة النظر في التظلم إلى أي جهة يراها مناسبة.
- ج- يكون القرار الصادر بالبت في التظلم نهائياً¹.

ثانياً: التظلم القضائي

يعد حق التقاضي من الحقوق العامة التي كفلتها الدساتير ومنها دستور مملكة البحرين حيث نص على أنه "حق التقاضي مكفول وفقاً للقانون"².

ويعد من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب حق الطعن القضائي من قرارات التأديب، وذلك لما يتصف به القضاء من استقلال وحيادة ونزاهة.

ولقد أعطى المشرع حق التظلم من القرارات التأديبية إلى الجهة الإدارية وذلك بمراجعتها وإعادة النظر من خلال لجنة التظلمات بالجهة الإدارية وفي حال استنفذ ذلك له الطعن قضائياً.

والمشرع في قانون السلطة القضائية البحريني نص على أنه (فيما عدا أعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، عدا التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك)³.

وبعد أن يستنفذ الموظف كافة الوسائل الإدارية، لا يبقى أمامه سوى اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات التأديبية الصادرة بتوقيع الجزاء بحقه، لإلغائها بسبب عدم مشروعيتها وطلب التعويض عن الأضرار التي أصابته من جراء تنفيذ تلك القرارات بحقه.

¹ المادة (20) الفقرة (و) من دستور مملكة البحرين الصادر في 14 فبراير 2002.

² مرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002م بإصدار قانون السلطة القضائية وتعديلاته.

³ المادة (7) من القانون السلطة القضائية الصادر بمرسوم قانون رقم (42) لسنة 2002.

فالرقابة القضائية ضمانه هامة، ولا نبالغ إذا اعتبرناها أهم الضمانات التأديبية، لأن مصدر القرار قد يرفض الاعتراف بالخطأ وقد يجاربه رئيسه، وقد تكون للإدارة مصلحة في التحرر من قيود المشروعية، إضافة إلى ذلك، أن ترك النزاع بين الإدارة والأفراد لتفصل فيه الإدارة بنفسها، لا يمكن أن يبث الثقة في نفوس الأفراد، لأن من مقتضيات العدالة، ألا يكون الحكم خصماً في النزاع، ولهذا فإن رقابة الإدارة في كيفية ممارسة نشاطها يجب أن يعهد به القضاء¹.

ويعتبر التظلم القضائي الملاذ الأخير للموظف لإلغاء العقوبة التأديبية، والتخلص من آثارها، فحق الموظف مكفول قانوناً بالطعن في القرار أو الحكم الصادر بتوقيع الجراء بحقه، إلغاء وتعويضاً، وفقاً للشروط والأوضاع المقررة قانوناً².

¹ سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص11.

² نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص311.

خاتمة القسم الأول

يتضح لنا من خلال المباحث التي تطرقنا إليها في القسم الأول من هذه الدراسة أن الموظف العمومي هو نقطة الارتكاز التي يقوم عليها محور التحقيق الإداري من خلال ما تهدف إليه المصلحة العامة للتأديب الإداري.

وان العلاقة التي تحكم الوظيفة العمومية بين الموظف والدولة وما استقر عليه الحال هي علاقة تنظيمية تحكمها اللوائح والأنظمة من حيث طبيعة العلاقة والأساس القانوني للتأديب .

وكما ان للموظف العمومي حقوق أقرتها الدساتير والأنظمة يجب ان تصان ، فان عليه واجبات يجب ان يؤديها بصدق وأمانة ونزاهة ، ومتى ما بدر منه ارتكاب مخالفة فان من حق السلطة المختصة ان تقوم بإحالاته للتحقيق الإداري مع توفير جميع الضمانات التأديبية كحق الدفاع وحيدة التحقيق وحق التظلم الإداري والطعن القضائي وهذه الضمانات والحقوق كفها الدستور وقانون الوظيفة العمومية وأنظمة الخدمة المدنية .

ونجد أن الاحالة للتحقيق الإداري هي من أول الاجراءات التي تتخذ ضد الموظف المرتكب للمخالفة ، وان قرار الاحالة يجب ان يتخذ من السلطة المختصة قانونا اذ يترتب على عيب عدم الاختصاص بطلان القرار الإداري وما يترتب على ذلك من آثار .

وأن الضمانات التأديبية التي تكفل بها القانون تحفظ حقوق الموظف العمومي من جور وتعسف الإدارة ، كما يأتي دور الرقابة القضائية على المشروعية والملائمة في المنازعات الإدارية صونا منيعا لتحقيق العدالة الناجزة وحماية الحقوق والحريات.

القسم الثاني

الإطار القضائي للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي

القسم الثاني:

الإطار القضائي للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي

إن نجاح أي تنظيم قانوني أو إخفاقه يرتبط بمدى ملائمة واستجابة المادية والواقعية ومدى قدرته على إيجاد التوازن بين منطقي الضمان والفاعلية دون تغليب أحدهما على الآخر.

وما سنتناوله في القسم الثاني من هذا البحث يختلف عن ما تناولناه في القسم الأول، بحيث إن دراستنا السابقة كانت مجرد دراسة نظرية، إلا أن التطبيق العملي لهذا النظام ينقلنا إلى دراسة واقعية للنظام التأديبي للموظف العمومي والذي ركزنا فيه على التحقيق الإداري وماله من آثار على حياة الموظف العمومي من الناحية المهنية والنفسية للموظف. وإذا كان للإدارة سلطة تقديرية في توقيع العقوبة كلما ارتكب الموظف خطأً، فإن هذه السلطة تخضع لرقابة القاضي الإداري كلما خالفت مبدأ الشرعية، وقد تطورت هذه الوضعية بحيث لم يعد القاضي الإداري يراقب المشروعية بل توجه نحو مراقبة الملاءمة بين الفعل والعقوبة كما سوف نرى، ولهذا ارتأينا تقسيم هذا القسم إلى فصلين:

الفصل الأول: التحقيق الإداري في اجتهادات القضاء المغربي.

الفصل الثاني: التحقيق الإداري في اجتهادات القضاء البحريني.

الفصل الأول: التحقيق الإداري في اجتهادات القضاء المغربي.

إن دراسة الإطار القضائي للتحقيق الإداري مع الموظف العمومي، تقتضي منا معرفة الأساس القضائي لهذا النظام وطبيعته من حيث التشكيل والاختصاص والوقوف على أهم التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي.

ولهذا ارتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين (المبحث الأول) التشكيل والاختصاص للقضاء الإداري المغربي (المبحث الثاني) التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي.

المبحث الأول: التشكيل والاختصاص في القضاء الإداري المغربي

إذا كان النظام التأديبي قد كفل للإدارة سلطات واسعة، فإن من الضروري حماية حقوق الموظف في مواجهة الإدارة، فهذه الحقوق قد تتعرض أحيانا للانتهاك، ومن خلال هذه العلاقات الجدلية بين حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة، وسلطات الإدارة المتسعة من جهة أخرى، نشأ ما يسمى بالمنازعات الإدارية التي تعمل جميع وسائل المراقبة على حلها، وأهم هذه الوسائل هي المراقبة القضائية¹.

والمراقبة القضائية على أعمال الإدارة يختلف نظامها من بلد إلى آخر، فهناك النمط الأنجلوسكسوني أو ما يسمى بالقضاء الموحد، ثم هناك النمط الفرنسي أو ما يعرف بالقضاء المزدوج. وتعتبر فرنسا من أهم النظم التي جعلت الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة من اختصاص الهيئة القضائية، حيث أنها تعد البلد الأول الذي أدخل إلى عالم القانون نظام مجلس الدولة الذي أصبح يملك رقابة فعلية على قرارات السلطة التأديبية وهي رقابة مشروعية وليست رقابة ملزمة².

وقد تأثرت معظم الأنظمة العربية بهذا النظام الفرنسي، ومن بينها التشريع المغربي الذي أخذ بنظام مجلس الدولة من خلال إحداث المجلس الأعلى بتاريخ 27 شتنبر 1957 الذي اختص بالنظر في دعاوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية بسبب الشطط

¹عبدالله حداد: القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، مطابع منشورات عكاظ 1994،

²راجع مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العمومية بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، نفس المرجع، ص13

في استعمال السلطة كأول وآخر درجة . وبعد ذلك تم إنشاء المحاكم الإدارية بواسطة القانوني رقم 41 لسنة 1990 الصادر بتاريخ 03 نونبر 1993¹، و ثم إحداث محاكم استئناف إدارية بالقانون رقم 03.80 بتاريخ 14 فبراير 2006². وهكذا أصبحت جهة القضاء الإداري في المملكة المغربية تضم حاليا المحاكم الإدارية، ومحاكم الاستئناف الإدارية ، والغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى . وقد كان جليا أن الهدف من هذا الإصلاح القضائي هو تكريس مبدأ المشروعية من خلال إجبار الدولة على احترام القانون بمفهومه الواسع ، وكذا حماية حقوق وحرريات الأفراد، وتشكل رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة بصفة عامة ، وعلى النظام التأديبي للوظيفة العمومية³.

وعلى الرغم من ان نشأة وتطور القانون الإداري المغربي ، تبدو ظاهريا وشكلا مختلف عن نموذج التجربة الفرنسية في القانون والقضاء الإداريين الذي يشكل العمود الفقري للمادة الإدارية ثم من طرف فقهاء فرنسيين متخصصين وعلى أساس نفس الفلسفة القانونية . لقد حاولت سلطات الحماية منذ سنة 1913 ترسيخ أسس ومبادئ القانون الإداري انطلاقا من التجربة الفرنسية التي دشنتها في تونس 1888⁴.

كما إن فرنسا أرادت أن تعطي لرعاياها في المغرب نفس الامتيازات التي خولتها لهم في تونس حتى ولو كان ذلك على حساب مصالح وحقوق وحرريات مواطني الدولة المغربية وبذلك يتضح أن الإدارة الفرنسية كانت تهدف أساسا إلى خدمة المصالح الاستعمارية التي

¹الجريدة الرسمية 4227 بتاريخ 03/11/1993

²الجريدة الرسمية عدد 5398 بتاريخ 23/02/2006.

³عبدالجليل عيوسي، رقابة القضاء الإداري على النظام التأديبي للموظف العمومي ، مجلة القانون المغربي، لعدد 17 ابريل 2011 ص. 54

⁴حسن صحيب، الأسس التاريخية والفلسفية للقانون الإداري المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 129-130 ، يوليو - أكتوبر 2016

عهدت بتحقيقها الى شركات استعمارية وأشخاص مكلفين بتنفيذ سياستها¹.
ومن الأهمية في هذا المبحث أن نتطرق إلى تشكيل القضاء الإداري المغربي وإجراءاته
(المطلب الأول)، ثم نعرض على اختصاص المحاكم الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تشكيل وإجراءات القضاء الإداري المغربي

أحدثت المحاكم الإدارية لأول مرة بالمغرب في سنة 1993 بموجب القانون رقم
41.90² وانتظر المشرع لأكثر من ثلاثة عشر سنة ليحدث في سنة 2006 محاكم استئناف
إدارية بموجب القانون رقم 80.30³ , غير انه طيلة هذه الفترة كانت أحكام المحاكم الإدارية
تستأنف أمام المجلس الأعلى بغرفته الإدارية , وهو ما خلق نوعا من الخلل الإجرائي
خصوصا من حيث حرمان الأطراف من الطعن بالنقض في القرارات
الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى كدرجة ثانية من التقاضي⁴.

وتتولى المحاكم الإدارية النظر في القضايا التي تكون الإدارة أو أحد الأشخاص العمومية
طرفا فيها، وقد ظهرت نتيجة توافر مجموعة من العوامل سواء منها الداخلية، المتمثلة في
كبح جماح الإدارة وإرغامها عن طريق الرقابة القضائية بعدم الخروج عن أحكام القانون
بإصدار قرارات جائرة أو التهرب من تنفيذ القرارات القضائية وبذلك يمكن تكريس دولة الحق
والقانون. أو الأسباب الخارجية التي يمكن إيجازها في استجابة المغرب للحملة الدولية
المتعلقة بالمناداة باحترام حقوق الإنسان، بإنشاء جهاز قضائي يتكيف مع الشروط التي
تقرضها المعاملات الدولية فأنشئت سبع محاكم إدارية، وتوجد مقارها في كل من الرباط،
الدار البيضاء، فاس، مراكش، مكناس، أكادير، وجده. كما بين المرسوم سالفاً دوائر
اختصاصها في الجدول الملحق به كما سيأتي كمرحلة أولى بمقتضى القانون رقم 90-

¹ عبدالقادر باينيه , القضاء الإداري : الأسس العامة والتطور التاريخي , دارتوبقال للنشر , الطبعة الأولى , الدار البيضاء ,
1988 , ص 124.

² قانون رقم 41.90 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.91.225 بتاريخ 22 من ربيع الاول 1414 الموافق 10
سبتمبر 1993 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993 ص . 2168

³ القانون رقم 80.03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.07 بتاريخ 15 محرم 1427 الموافق ل 14 فبراير
2006 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5398 بتاريخ 24 محرم 1427 موافق 23 فبراير 2006 ص 490..

⁴ محمد كرام , الوجيز في التنظيم القضائي المغربي , المطبعة والوراقة الوطنية , مراكش , الطبعة الاولى , 2010 , ص
.87

¹41، الصادر بعد التوجيهات الملكية الواردة في خطاب جلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله في 8 مايو 1990².

وإلى جانب اعتبار خضوع الدولة لحكم القانون، بتقرير جزاء البطلان أو الانعدام بالنسبة لتصرفات الإدارة المخالفة للقانون، أو تعويض الضرر إذا لم يكن ممكناً إعادة الحال إلى ما كانت عليه، من أهم الضمانات التي تقر لحماية حقوق الأفراد ولا يمكن أن يقوم بهذه الوظيفة إلا القضاء الإداري الذي يقوم بدور الرقابة على أعمال الإدارة كوسيلة أساسية لتأكيد المشروعية وسيادة القانون وحماية الأفراد والجماعات وحررياتهم³.
ونظراً لتعداد القضايا الإدارية وتقريب القضاء من الموظفين اضطر المشرع المغربي لأحداث المحاكم الإدارية⁴.

وتنقسم جهات القضاء الإداري في المغرب إلى المحاكم التالية:

- محاكم إدارية
- محاكم استئناف إدارية
- محكمة النقض (غرفته الإدارية): باعتبارها أول وآخر درجة في بعض القضايا الإدارية , وباعتبارها درجة استئنافية في قضايا إدارية أخرى, وباعتبارها محكمة نقض في الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية⁵.
- وسنتطرق في هذا المطلب إلى تشكيل المحاكم الإدارية (الفرع الأول) ثم تشكيل محاكم الاستئناف الإدارية (الفرع الثاني) ثم سنخرج إلى المجلس الأعلى للقضاء (محكمة النقض) وذلك في (الفرع الثالث).

¹ عبدالله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، الطبعة الثاني، 1999، ص.5
² محمد الدباغ، إنشاء المحاكم الإدارية هل هو ضرورة سياسية أم ضرورة قانونية، مجلة المحاماة، عدد 36، 1994، ص.142

³ عبدالقادر باينه، الرقابة على النشاط الإداري، دار العلم، الطبعة الأولى، 2010 ص. 298.

⁴ دليل محاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص.3.

⁵ مليكة الصروخ، العمل الإداري، مرجع سابق، ص.373.

الفرع الأول: تشكيل المحاكم الإدارية:

كان إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1993 حدثا فاصلا في تاريخ القضاء الإداري بالمغرب، إذ يعتبر هذا الإنشاء خطوة ايجابية في التوجه نحو ازدواجية القضاء بعد أن اختار المغرب ازدواجية القانون مع صدور ظهير التنظيم القضائي في 12 غشت 1913 .

ولقد تعزز هذا التطور بإحداث محاكم الاستئناف الإدارية سنة 2006¹.

جاء إنشاء المحاكم الإدارية في ظل التغييرات الاجتماعية والاقتصادية التي عرفها المغرب في السنوات الأخيرة على المستوى السكاني المتميز بارتفاع قاطني المدن على حساب الهجرة القروية وارتفاع مستوى معيشة هؤلاء وإقبالهم على التمدرس واقتحام ميدان العلم والمعرفة، وما ترتب عن ذلك من اطلاق واسع في ميدان القطاعات المنتجة المتجهة للتصدير أو الاكتفاء الذاتي، كل ذلك وغيره أدى إلى المناداة بالمزيد من الحرية والديمقراطية وإعادة النظر في العلاقة التي كانت تحكم الدولة بمواطنيها تدعيما لدولة الحق والقانون².

وتتشكل الهيئة الحاكمة بالمحاكم الإدارية من ثلاث قضاة يساعدهم كاتب للضبط.

ويتولى رئاسة الجلسات رئيس المحكمة الإدارية أو أحد القضاة الذي يتم تعيينه من

طرف الجمعية العمومية السنوية لقضاء المحكمة الإدارية.

وتنص المادة الثانية من القانون المحدث للمحاكم الإدارية على أن المحكمة

الإدارية تتكون من:

- رئيس و عدة قضاة.

- كتابة الضبط.

ويجوز تقسيم المحكمة الإدارية إلى عدة أقسام بحسب أنواع القضايا المعروضة عليها.

وعادة يتم تقسيم هذه المحاكم الى قسمين أساسيين قسم القضاء الشامل أو التعويض وقسم

قضاء الإلغاء³. ويعين رئيس المحكمة الإدارية من بين قضاة المحكمة مفوضا ملكيا أو

مفوضين ملكيين للدفاع عن القانون والحق باقتراح من الجمعية العمومية لمدة سنتين⁴.

¹ محمد كرام ، الوجيز في التنظيم القضائي المغربي ، مرجع سابق ، ص.88

² المادة (2) من القانون المحدث للمحاكم الإدارية رقم 41/90 لسنة 1993م.

³ أحمد محمد قاسمي، مسطرة تأديب الموظفين وطرق إلغاء القرارات التأديبية، السلسلة الإدارية، 1998، ص.87

⁴ الفصل 19 من قانون التنظيم القضائي المغربي لسنة 1974.

هذا بالإضافة إلى المفوض الملكي الذي يعتبر حضوره الجلسات أمراً ضرورياً للدفاع عن القانون والحق، وحيث تعد آراؤه في إطار القضايا المعروضة على أنظار المحكمة الإدارية آراء مستقلة سواء تعلق الأمر بالظروف التي تدرج ضمنها الوقائع أو في إطار القواعد القانونية المطبقة عليها.

وانطلاقاً من هذه المادة نخلص إلى أن المحكمة الإدارية تضم المكونات التالية:

1- رئيس المحكمة الإدارية:

يشترط في رئيس المحكمة الإدارية أن يكون قاضي من الدرجة الأولى على الأقل، ويعين بظهير ملكي واقتراح من المجلس الأعلى للقضاء ويتولى مجموعة من المهام منها الإدارية ومنها القضائية.

فمن المهام الإدارية:

- تسيير المحكمة الإدارية ويشرف على قضاتها وموظفيها بحكم ماله من سلطة المراقبة.

- رئاسة الجمعية العمومية للمحكمة الإدارية.

- تقييم أعمال القضاة وسلوكهم في شكل تنقيط سنوي يوضع بملفهم الإداري.

- يتزأس لجنة التحقيق.

- الإشراف على جميع المراسلات الواردة على المحكمة ولهذا الغرض يحدث كتابة إدارية تتولى تسجيل جميع هذه المراسلات.

أما فيما يتعلق بالمهمة القضائية، فله:

- تعيينه القاضي أو المستشار المقرر.

- رئاسة جلسات المحكمة الإدارية.

- ممارسة مهمة مقرر في بعض القضايا.

- إصدار الأوامر المبنية على الطلب.

- البث في القضايا الاستعجالية، مع تقيده في ذلك بالاختصاص النوعي والمكاني.

- منح المساعدات القضائية.

2- المفوض الملكي للدفاع عن الحق والقانون:

المفوض الملكي هو جهاز محايد، وهو ليس صورة للنيابة العامة بمفهومها التقليدي الدقيق، غير أنه يضطلع بدور هام يتمثل في الدفاع عن القانون و الحق من خلال بسط آرائه المكتوبة والشفهية على هيئة الحكم، لكن ليس له المشاركة في المداولات أو إصدار الأحكام. وتجدر الإشارة إلى إن دور المفوض الملكي لا يعدوا ان يكون دورا استشاريا بحيث ان رأيه في النزاع لا يلزم المحكمة في شيء مما يكون معه دوره أشبه بالفتوى او الاستشارة¹.

ويعين المفوض الملكي لسنتين قابلة للتجديد من قبل رئيس المحكمة الإدارية باقتراح من الجمعية العمومية²، وبالنظر إلى أهمية دوره كفاعل بالمحاكم الإدارية يراعى في اختياره أن يكون من القضاة ذوي التجربة، كما يجوز تكليف بعض قضاة الأحكام في حالة الضرورة للقيام بمهمة كمقرر، ولا يوجد ما يمنع أن يكون المفوض الملكي الرسمي باقتراح من الجمعية العمومية، مع الاحتفاظ بمهمته كمقرر، ولا يوجد ما يمنع أن يكون المفوض الملكي قاضيا مقررا في بعض القضايا، شريطة ألا يجمع بين صفتين معا في قضية واحدة³. وقد اخذ المشرع المغربي هذا التقليد عن مؤسسة مفوض الحكومة لدى المحاكم الإدارية الفرنسية⁴.

3- كتابة الضبط.

تشكل كتابة الضبط عنصرا مهما ورئيسيا في تكوين المحاكم الإدارية على غرار باقي محاكم المملكة، فهي تعتبر العمود الفقري للمحاكم، حيث تقوم ب:

-تلتقي المقالات وتسجيلها، واستقاء الرسوم القضائية الواجبة عنها.

-تسليم الوصولات.

-فتح الملفات.

-توجيه الاستدعاءات.

-تسجيل ما يروج في الجلسات ففي شكل محاضر رسمية.

-تنفيذ الأحكام الصادرة في المحاكم الإدارية.

¹ محمد كرام ، الوجيز في التنظيم القضائي المغربي ، مرجع سابق ، ص 89.

² المادة الثانية من قانون المحاكم الإدارية.

³ دليل محاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية، منشورات جمعية نشر المعلومات القانونية والقضائية، وزارة العدل، المغرب، العدد18، 2009، ص.10

⁴ حسين صحيب ، الأسس التاريخية والفلسفية للقانون الإداري المغربي مرجع سابق، ص.

وكتاب الضبط يؤدون اليمين القانونية قبل مباشرتهم لمهامهم، وهم مسئولون عن كل تهاون أو إخلال بالواجبات الملقاة على عاتقهم كرجال قضاء.

ويرأس كتاب الضبط موظف ينتمي إليها يعينه وزير العدل من أعلى أطر موظفيها شريطة أن يكون متوفراً على خبرة وكفاءة لإدارة المصلحة¹.

وتعقد المحاكم الإدارية جلساتها وتصدر أحكامها وهي مركبة من ثلاثة قضاة يساعدهم كاتب الضبط²، مما يفيد ان نظام القضاء السائد لدى هذه المحاكم هو القضاء الجماعي دون استثناء إلا فيما يتعلق بالقضاء الاستعجالي الذي يرأسه رئيس المحكمة الإدارية وحده أو من ينوب عنه³.

الفرع الثاني: تشكيل محاكم الاستئناف الإدارية:

بعد احداث المحاكم الإدارية بالقانون رقم 41.90 بتاريخ 10 سبتمبر 1993 أي بفرق زمني لمدة ثلاثة عشر سنة تقريباً، أحدثت محاكم الاستئناف الإدارية⁴.

جاءت تركيبة محاكم الاستئناف الادارية تتشابه مع تكوين المحاكم الادارية حيث تتكون محاكم الاستئناف الإدارية طبقاً لأحكام المادة (2) من قانون رقم 80.03 من:

-رئيس أول ورؤساء غرف ومستشارين.

-كتابه ضبط.

ويمكن تقسيم هذه المحاكم إلى عدة غرف حسب أنواع القضايا المعروضة عليها. ويعين الرئيس الأول لهذه المحكمة من بين المستشارين مفوضاً ملكياً أو أكثر للدفاع عن القانون والحق باقتراح من الجمعية العمومية.

وعند احداث هذه المحاكم تم تحديد عددها في اثنين: احدهما في الرباط وتشمل

(المحاكم الإدارية بالرباط، الدار البيضاء، فاس، مكناس و وجده)،

¹ دليل محاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص13.

² المادة (5) من القانون رقم 41. 90 المحدث للمحاكم الإدارية.

³ محمد كرام ، الوجيز في التنظيم القضائي المغربي ، مرجع سابق ، ص 89.

⁴ ظهير شريف رقم 70-06-1 الصادر بتاريخ 15 محرم 1427 الموافق ل 14 فبراير 2006، بتنفيذ القانون رقم 03-

08 المحدث بموجبه محاكم استئناف إدارية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006م ص 490-

والأخرى بمراكش (لتشمل المحاكم الإدارية لمراكش وأكادير)¹.

ويعد القانون المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية خطوة مهمة في مجال تعزيز دولة المؤسسات، وخطوة نوعية في مجال تعزيز هرم القضاء الإداري بالمغرب، لأنه جاء ليواكب إصلاح المؤسسات القضائية- مواكبة الإصلاح القضائي للمملكة- سعياً إلى قضاء متخصص. فهو ترجمة حقيقية للإرادة الملكية من أجل إرساء أسس لقضاء إداري متكامل ومتناسق على درجتين للتقاضي، حيث أعلن جلالة الملك ذلك، بمناسبة افتتاح دورة المجلس الأعلى يوم 15 ديسمبر 1999 بقوله: " قررنا إحداث محاكم استئناف إدارية في أفق إنشاء مجلس الدولة يتوج الهرم الإداري لبلادنا حتى تتسنى مواكبة نبذ كل أشكال التسلط وحتى يتاح ضمان سيادة الشرعية ودعم الإنصاف بين المتقاضين"².

لذلك اعتبر هذا الخطاب محطة تاريخية في إرساء وترسيخ مبادئ العدالة الإدارية في إطار أحكام ومبادئ المشروعية التي يجب أن تحكم نشاط وتصرفات الإدارة العمومية، كما أنه يوضح بجلاء سياسة وفلسفة الدولة فيما يتعلق بتنظيمها القضائي، والتي تهدف -الفلسفة القضائية- إلى تأسيس قضاء إداري متخصص متناسق ومتكامل قائم على ثلاث درجات للتقاضي وعلى رأسها مجلس الدولة⁴.

وفي ذات السياق، يشكل إحداث محاكم استئناف إدارية بالمغرب نقلة نوعية، وطفرة إيجابية، ومحطة متميزة في المسار التاريخي للقضاء المغربي عموماً ولل قضاء الإداري على وجه الخصوص، ذلك أن هذا الحدث سيمكن محكمة النقض المغربي من الخروج من المرحلة الانتقالية، حيث كانت الغرفة الإدارية بهذه المحكمة تمارس عملها كمحكمة موضوع، وجهة استئنافية بالنسبة للأحكام التي كانت تستأنف لديها الصادرة عن المحاكم الإدارية،

¹مرسوم رقم 2.06.187 بتاريخ 25 يوليو 2006 بتحديد عدد محاكم الاستئناف الإدارية ومقرها و دوائر اختصاصها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5447 بتاريخ أغسطس 2005 ص.2002..

²محمد الأعرج، محاكم الاستئناف الإدارية، قراءة في مقتضيات القانون، أشغال اليوم الدراسي المنظم تحت عنوان: " تطور القضاء الإداري بالمغرب على ضوء إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، المنظم بالمدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 22 نوفمبر 2006، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 55، 2007، ص.23

⁴ثورية لعيوني، تنظيم القضاء الإداري المغربي على ضوء قانون محاكم الاستئناف الإدارية رقم 03-08، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد69، 2006، ص.12.

- أشار إليه كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.101

تمارس عملها لتصبح بعد إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، تمارس عملها الطبيعي كمحكمة قانون، وتبث في طلبات النقض المقدمة أمامها ضد القرارات النهائية الصادرة عن هذه المحاكم - إلا ما سنتني منها بمقتضى القانون -، وهذه المرحلة ستكون هي الأخرى ظريفة في انتظار إحداث مجلس الدولة المغربي¹.

وهكذا تبعاً للمادة (5) من القانون المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية، تختص هذه المحاكم " بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية وأوامر رؤسائها ما عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة ".

وتخضع أحكام محاكم الاستئناف الإدارية إلى النقض عند الاقتضاء أمام المجلس الأعلى وفق القواعد العامة المنظمة لهذا المجلس بما في ذلك الأحكام الصادرة في المنازعات الانتخابية².

الفرع الثالث: تشكيل محكمة النقض:

يرأس محكمة النقض رئيس أول. ويمثل النيابة العامة فيها الوكيل العام للملك يساعده المحامون العامون.

تشتمل محكمة النقض على رؤساء غرف ومستشارين وتشتمل أيضاً على كتابة الضبط وعلى كتابة النيابة العامة.

تنقسم إلى ست غرف: غرفة مدنية تسمى الغرفة الأولى وغرفة للأحوال الشخصية والميراث وغرفة تجارية وغرفة إدارية وغرفة اجتماعية وغرفة جنائية.

ويرأس كل غرفة رئيس الغرفة، ويمكن تقسيمها إلى أقسام³.

¹ مصطفى التراب، القواعد الإجرائية أمام محاكم الاستئناف الإدارية، مجموعة دراسات " المختصر في القضاء والقانون " مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2008، ص.97

² عبدالقادر باينه، الرقابة على النشاط الإداري، دار القلم، الطبعة الأولى 2010، ص.308

³ الفصل (10) من ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.74.338 بتاريخ 15 يوليو 1974 يتعلق بالتنظيم القضائي بالمملكة المغربية، الجريدة الرسمية عدد 3220 بتاريخ 17 يوليو 1974، ص.2027

ومع صدور القانون رقم 58.11 المتعلق بمحكمة النقض المغربية¹، والذي يهدف الى ملائمة مقتضيات هذا الظهير مع أحكام الدستور الجديد، ولا سيما الفصل 115 منه الذي ينص على انه "يرأس الملك المجلس الأعلى للسلطة القضائية ويتألف هذا المجلس من:

- الرئيس الأول لمحكمة النقض، رئيسا منتدبا .
- الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض .
- رئيس الغرفة الأولى بمحكمة النقض .

كما يهدف هذا القانون كذلك الى ملائمة كل النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، والمتضمنة لعبارة " المجلس الأعلى " لتحل محلها عبارة " محكمة النقض"، لا سيما منها النصوص التشريعية المتعلقة بقوانين التنظيم القضائي للمملكة وقانون المسطرة المدنية وقانون المسطرة الجنائية والقانون المحدث للمحاكم الإدارية والقانون المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية. ثم ان التحول الجوهري في طبيعة المهام المسندة لمحكمة النقض، كان مع احداث محاكم الاستئناف الإدارية، حيث أصبحت هذه الأخيرة تستأنف لديها محاكم الإدارية وفي حين تنتظر الغرفة الإدارية بمحكمة النقض أوجه الطعن في الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية².

الفرع الرابع: إجراءات المحاكم الإدارية:

نجد أن المشرع اعتبر أن قانون المسطرة المدنية هو الشريعة للقواعد الإجرائية المتبعة أمام المحاكم الإدارية، ويلاحظ أنه أقدم على تعديل البعض منها من جهة أحداث المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق.

كما نجد أن المشرع نص صراحة في الفصل (7) من القانون 41.90 حيث أورد ما يلي: " تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك ".

¹ القانون رقم 58.11 المتعلق بمحكمة النقض المغربية، يغير بموجبه الظهير الشريف رقم 57.223 الصادر في 27

سبتمبر 1957 بشأن المجلس الأعلى، الجريدة الرسمية عدد 5989، 26 أكتوبر 2011، ص 5228،

² كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 116.

وتم تحديد الإجراءات المسطرية أمام المحاكم الإدارية في مقتضيات المواد (من 3 إلى 7) من القانون المحدث للمحاكم الإدارية. ويمكن تلخيص أهمها في القواعد التالية¹:

ترفع القضية بمقال مكتوب يوقعه محام مسجل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب، ويتضمن ما لم ينص على خلاف ذلك، البيانات والمعلومات المنصوص عليها في الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية (م. 3، الفقرة 10).

واعتبار المزايا المسطرة الكتابية فقد أوجبها المشرع في كل المراحل التي تقطعها الدعوى القضائية. فالطابع الكتابي للدعوى كان سائدا في ظل ظهير 1913، وتطبيقا لقاعدة تقريب القضاء من المقتاضين، خفف من شدته، حيث أباح المشرع في ظل ظهير 1974 بشأن قانون المسطرة المدنية استعمال الشفوية، ومع ذلك فإن المسطرة الكتابية تسود في كل:

- 1-.... القضايا التي تكون فيها الدولة والجماعات العمومية والمؤسسات العمومية طرفا.
- 2-.... القضايا التي تتعلق بالمسؤولية الناجمة أو شبه الجريمة بالنسبة لأحد الأطراف.... كما أن القانون المحدث للمحاكم الإدارية المادة 3 منه أوجبت بدورها القاعدة المكتوبة ولهذا يتعين على كل من المدعى والمدعي عليه أن يعزز ادعاءاته كتابة حتى ولو سمح له بتقديم ملاحظات شفوية في الجلسة².

-بعد تسجيل مقال الدعوى يحيل رئيس المحكمة الإدارية الملف حالا إلى قاض مقرر يقوم بتعيينه وإلى المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق" (م. 4، الفقرة 10).

-وبصفة عامة نشير إلى أن القانون المحدث للمحاكم الإدارية يؤكد في مادته (7) على أنه "تطبيق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك".

ونذكر، أخيراً، أنه قبل إنشاء محاكم الاستئناف الإدارية، كانت أحكام المحاكم الإدارية تستأنف كلها أمام المجلس الأعلى، وتبعا لمقتضيات الباب التاسع من القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية في المواد (45 إلى 48)، والتي تم إلغاؤها بمقتضى المادة (20) من القانون رقم 03-80 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية، هذه المحاكم التي أصبحت مختصة للنظر في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية. ولقد سبق لجلالة الملك محمد

¹ عبدالقادر باينه، الرقابة على النشاط الإداري، الرقابة الإدارية والقضائية، دار القلم، ط. الأولى 2010، ص 305-306.

² مولاي إدريس الحلابي الكتاني، إجراءات الدعوى الإدارية، مطبعة دار السلام، 2001-2002، ص. 25.

السادس أن أعلن عن قرار إحداثها في خطابه ليوم 15 ديسمبر 1999 بمناسبة افتتاح دورة المجلس الأعلى للقضاء، وذلك في " أفق إنشاء مجلس للدولة يتوج الهرم الإداري والقضائي ببلادنا"¹.

-تعقد المحاكم الإدارية جلساتها وتصدر أحكامه علانية وهي مركبة من ثلاث قضاة يساعدهم كاتب ضبط، ويتولى رئاسة الجلسة رئيس المحكمة الإدارية (م. 5فقرة 1).

- "ويجب أن يحضر الجلسة المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق" (م. 5، فقرة 2).
- "يعرض هذا الأخير" آراءه المكتوبة والشفهية على هيئة الحكم بكامل الاستقلال سواء فيما يتعلق بظروف الوقائع أو القواعد القانونية المطبقة عليها، " ويعبر عن ذلك في كل قضية بالجلسة العامة " (م. 5، فقرة 3).
- "لا يشارك المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق في إصدار الأحكام" (م. 5، فقرة 4).

المطلب الثاني: اختصاصات القضاء الإداري المغربي:

يقصد بالاختصاص في نظر بعض الفقه صلاحية المحكمة للبت في الدعوى المعروضة عليها، ويعرفه البعض الآخر انطلاقا بالإلية القضائية. سنتناول في هذا المطلب اختصاصات المحاكم الإدارية (الفرع الأول) ثم اختصاص محاكم الاستئناف الإدارية (الفرع الثاني) ثم سنتطرق إلى اختصاص محكمة النقض (الفرع الثالث). ويميز عادة في الاختصاص بين الوظيفي والمحلي والنوعي. فأما الاختصاص الوظيفي فهو الذي يحدد الجهات القضائية المختلفة ونصيبها من ولاية القضاء معتمدا في ذلك بطبيعة الدعوى²، أما الاختصاص النوعي فهو الذي يمنح للمحكمة النظر في النزاع استنادا إلى نوعه (الفرع الأول)، أما الاختصاص المحلي أو المكاني، فهو الذي يعطي للمحكمة صلاحية الفصل في دعوى ما بناء على أساس جغرافي تحقيقا لمصالح الخصوم ولتقريب القضاء من المتقاضين (الفرع الثاني).

¹ الخطاب الملكي في افتتاح دورة المجلس الأعلى للقضاء يوم 15 ديسمبر 1999.

² عبدالكريم الطالب، الشرح العلمي لقانون المسطرة المدنية، المطبعة والوراقة الوطنية 2003، ص. 19.

وتختص المحاكم الإدارية - وفق ما جاء به القانون المحدث لهذه المحاكم رقم 41.90 - بنوعين من الاختصاصات: الاختصاص النوعي والاختصاص المحلي.

الفرع الأول: اختصاص المحاكم الإدارية:

حدد المشرع المغربي اختصاصات المحاكم الإدارية على سبيل الحصر في المادة 8 من القانون رقم 41.90 والتي يتضح من أن الاختصاص النوعي لهذه المحاكم محصور في النزاعات الواردة بها، ولا يمكنها أن تثبت في غير ما ورد بهذه المادة.

أولاً: الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية:

يعرف الفقه الاختصاص بأنه سلطة المحكمة للبت في قضية معينة، ومعلوم أن القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالبت في المنازعات الإدارية، وتمثل المحاكم الإدارية أول درجة من درجات التقاضي في هرم القضاء الإداري بالمغرب¹.

ويقصد بالاختصاص النوعي تحديد اختصاص المحكمة بدعاوى معينة بالنظر إلى طبيعة الرابطة القانونية محل الحماية بصرف النظر عن قيمتها، ويتبع هذا النوع من الاختصاص عادة بالنسبة لتحديد المحاكم ذات الاختصاص أو المحاكم الاستثنائية أو لتحديد اختصاص التوكيلات الخاصة بالمحاكم.

وكما نعلم أن الاختصاص النوعي هو الذي يمنح المحكمة النظر في النزاع استناداً إلى نوعه، إلا أنه قد يحدث تنازع للاختصاص بين المحاكم حسب نوع القضايا المعروضة عليها، فالمبدأ المطبق يقتضي أن تعلن المحكمة الإدارية أو العادية عن اختصاصها أو عدمه قبل كل دفع أو دفاع².

¹ دليل محاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية، المملكة المغربية، وزارة العدل، منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية، العدد 18، مارس 2009، ص.13

² عبدالله حداد، القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، مطابع منشورات عكاظ 1994، ص.25

- تختص المحاكم الإدارية - وفقا لما تنص عليه المادة 8 من القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية¹ - مع مراعاة الاستثناءات الواردة في المادتين 9 و 11 من القانون المذكور، بالبت ابتدائيا في:
- طلبات إلغاء قرارات السلطة الإدارية بسبب تجاوز السلطة باستثناء تلك التي تصدر عن رئيس الحكومة.
 - النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية.
 - دعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام (ماعدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام)².
 - النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمعاشات، ومنح الوفاة المستحقة للعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وموظفي إدارة مجلس النواب وموظفي مجلس المستشارين، وذلك كله وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون³.
 - تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالانتخابات والضرائب ونزع الملكية لأجل المنفعة العامة.
 - الدعاوى المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة للخزينة العامة.

¹ والتي تمت مقتضياتها بموجب القانون رقم 68.00 الصادر في 24 نوفمبر 2000، والقانون رقم 54.99 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.99.199 بتاريخ 13 من جمادى الآخرة 1420 من موافق 25 أغسطس 1999، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4726 بتاريخ 16 سبتمبر 1999، ص.2283

² الملاحظ هو ان هذا الاستثناء ورد متأثرا بالقانون الفرنسي بتاريخ 31 دجنبر 1957، حيث أصبحت كل الدعاوى المترتبة عن الأضرار التي تسببها العربات التي تملكها الدولة تدخل في نطاق القانون المدني بتطبيق قواعد القانون الخاص، وقد رفض القانون الإداري الفرنسي منذ زمن بعيد التعامل بقواعد القانون العام في كل القضايا التي تتعلق بحوادث السير المترتبة عن عربات يملكها أشخاص القانون العام. اشار إليها حسن صحيب، الأسس التاريخية والفلسفية للقانون الإداري المغربي.

Mazere (jean arnaud) vehiculesadministratifsetrespomsbiliteparislgdj 1962 p8.

³ القانون المحدث للمحاكم الإدارية رقم 41.90 بتاريخ 10 سبتمبر 1993، ولقد تمت الفقرة المشار إليها أعلاه بموجب القانون رقم 54.99 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.99.999- الذي سبق ذكره.

- النزاعات المتعلقة بالوضع الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة.

وتختص المحاكم الإدارية أيضا بفحص شرعية القرارات الإدارية وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 44 من هذا القانون¹.

وإذا كان اختصاص المحاكم الإدارية في هذا النوع من القضايا عاما وشاملا , فإن هناك استثنائين بمقتضى المادتين التاسعة والحادية عشر , تنص الأولى على أن المجلس الأعلى - محكمة يظل "مختصا بالبت ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلط المتعلق ب :

1.المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول .

2. قرارات السلطة الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية. أما المادة الثانية فتتص على انه "تختص محكمة الرباط الإدارية بالنظر في النزاعات المتعلقة بالوضع الفردية للأشخاص المعنيين بظهير شريف أو مرسوم , وبالنزاعات الراجعة إلى اختصاص المحاكم الإدارية التي تنشأ خارج دوائر اختصاص جميع هذه المحاكم ."

وبالنسبة لمحكمة الرباط الإدارية، فقد أوكل لها المشرع بالإضافة إلى الاختصاصات العامة الواردة في المادة 8- التي سبق وذكرها - حق النظر في النزاعات المتعلقة بالوضع الفردية للأشخاص المعنيين بظهير شريف أو مرسوم².

ولقد دعم المشرع الاختصاصات الواردة في المادة 8- التي سبق ذكرها- بتوضيحات قانونية، وذلك في الأبواب التالية: 3،4،5،6،7، و8 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

ومن الاختصاصات الهامة في الحياة العملية نختار منها المتعلقة بالموظف العمومي:

1-إلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز السلطة.

لقد وضع المشرع الأمور المتعلقة بطلبات الإلغاء، وذلك في المواد التالية: من المادة 20 إلى 25 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية³.

¹ المادة الثانية من قانون 90-41 المنشى للمحاكم الإدارية.

² المادة 11 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية- الذي سبق ذكره.

³ مليكة الصروخ، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة بالدار البيضاء، 2001م، ص 542.

و يهدف اختصاص المحاكم الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية بسبب الشطط في استعمال السلطة إلى رفع القوة القانونية عن كل مقرر إداري يتجاوز السلطة والنطاق المحددين له. وينتج عن هذا الإلغاء أثران هامان، أولهما يمكن في توقف العمل بالمقرر الملغي وبأثر رجعي يبدأ من تاريخ اتخاذه، وثانيهما يتمثل في اكتساب قرارا وحكم الإلغاء حجية الأمر المقضي به، وكما هو معلوم تعد الحجية قرينة قانونية قاطعة لا تقبل إثبات العكس.

ولكن لا ينبغي أن يفهم من ذلك أن طلب الإلغاء مطلق ودون قيود، بل لامناص من احترام بعض الشروط منها ما يتعلق برفع الطلب كالأهلية والصفة والمصلحة، ومنها ما يتعلق بالعمل المطعون فيه شأن تعلق الأمر بعمل إداري صادر عن الإدارة، وعليه تخرج أعمال السلطة التشريعية، وأعمال السلطة التنفيذية وهي تمارس الوظيفة التشريعية في إطار الفصلين 45 و 55 من الدستور المراجع لسنة 1996¹.

وتستثنى كذلك القرار الملكي المتخذ في المادة الإدارية، كذلك أعمال السلطة القضائية، هذا طبعا إلى جانب أعمال السيادة، والأعمال الخاصة التي تقوم بها الإدارة كشخص عادي، والعقود التي تبرمها الإدارة مالم تكن مبنية على قرار إداري².

2- النظر في تعويض الأضرار الناتجة عن أعمال أشخاص القانون العام.

إن الإدارة وهي تتخذ قراراتها، وقد تصيب الغير بأضرار يجب تعويضها وعلى المتضرر أن يرفع دعوى التعويض حتى يستفيد³.

فقد أوكل المشرع إلى المحاكم الإدارية حق النظر في دعاوى التعويض المتعلقة بالأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام بصريح العبارة في فقره الأولى من المادة 8 من قانون 91-41⁴.

3- الطعون المتعلقة بالمعاشات:

لقد نقل قانون إحداث المحاكم الإدارية الاختصاص في دعاوى المعاشات من المحاكم الابتدائية إلى المحاكم الإدارية.

¹ محمد القاسم، الاختصاص بالمحاكم الإدارية، بحث لنيل الإجازة شعبة القانون الخاص، 2005م، 2006م، ص6، موقع العلوم القانونية، [www. Marocdroit.com](http://www.Marocdroit.com)

² عبدالكريم الطالب، الشرح العلمي لقانون المسطرة المدنية، مرجع سابق، ص 34-35.

³ مجلة الأمن الوطني عدد 34 بتاريخ 1994، رقم 107، ص 21.

⁴ مليكة الصروخ، العمل الإداري، مرجع سابق، ص 585.

فالمادة 41 من قانون 90-41 تنص على أن المحاكم الإدارية تختص بالنظر النزاعات الناشئة عن تطبيق:

-القانون رقم 71- 013 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1971 الخاص باحداث نظام المعاشات المدنية، ماعدا النزاعات المتعلقة بالفصل 28 منه.

- القانون رقم 71-013 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1971 المحدث لنظام المعاشات العسكرية، ماعدا النزاعات المتعلقة بتطبيق الفصل 32 منه¹.

ولقد أضاف المشروع بعض التوضيحات بشأن اختصاص المحاكم الإدارية المتعلقة بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد رقم 1.77.216، إحداهما متعلقة بقرارات لجنة الاستئناف- المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من الفصل 56 من النظام المذكور- بحيث أنه أصبح الطعن فيها يتم أمام محكمة الرباط الإدارية بدل المجلس الأعلى. وذلك وفقا لما جاءت به المادة 42 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

والتوضيحات الأخرى خاصة بدعوى النزاع في رفض طلب أو كفيات تصنيفته المنصوص عليها في الفصل 57 من النظام الجماعي المذكور. إذا أصبحت تلك الدعوة من اختصاص محكمة الرباط الإدارية وفق المادة 43 من النظام المحدث للمحاكم الإدارية. وينبغي أن يتم تقديمها في أجل سنة واحدة يبتدىء من تاريخ تبليغ المقرر المنازع فيه إلى المعني بالأمر أو إلى ممثله القانوني وإلا سقط الحق فيه².

ثانياً: الاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية:

لقد نصت المادة الأولى من القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية في فقرتها الأولى ، في اطار تحديد الاختصاص المحلي لهذه المحاكم ، بأن " تحدد مقارها ودوائر اختصاصاتها بمقتضى مرسوم " وتبعاً لذلك صدر مرسوم رقم 59-93-2 بتاريخ 3 نوفمبر 1993 لتحديد عدد المحاكم الإدارية ومقارها ودوائر اختصاصها³.

ويقصد به توزيع الاختصاص بالقضايا توزيعاً جغرافياً بين محاكم الطبقة الواحدة على أساس الموقع أو المكان، فقواعده هي التي تحدد المنازعات الداخلة في الدائرة الإقليمية لكل محكمة

¹للمزيد من المعلومات انظر المادة 41 من قانون 41.90 كاملة.

²مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص.611

³عبدالقادر باينه ، الرقابة على النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص. 303.

أي معرفة المحكمة التي سترفع إليها الدعوى من الناحية المكانية أو الجغرافية، من هنا جاءت تسميته بالاختصاص المحلي أو الإقليمي لأن قواعده تبني في الغالب على اعتبارات محلية أو إقليمية كموطن الخصوم أو محل الأموال موضوع النزاع¹.

وتطبق أمام المحاكم الإدارية قواعد الاختصاص المنصوص عليها في الفصل 27 وما يليه إلى الفصل 30 من قانون المسطرة المدنية، وما لم ينص على خلاف ذلك في نصوص قانونية خاصة. واستثناء من ذلك، ترفع طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة إلى المحكمة الإدارية التي يوجد موطن طالب الإلغاء داخل دائرة اختصاصها².

ويتم الاستناد في تحديد الاختصاص المحلي إلى الفصول 27.28.29.30 من قانون المسطرة المدنية الذي نص في فصله (27) على أن الاختصاص المحلي محكمة الموطن الحقيقي أو المختار للمدعي عليه، وإذا تعدد المدعى جاز للمدعى عليهم أن يختاروا محكمة موطن أو محل إقامة أي واحد منهم³.

استثناء من ذلك، ترفع طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة إلى المحكمة الإدارية التي يوجد موطن طالب الإلغاء داخل دائرة اختصاصها.

كما خص المشرع محكمة الرباط الإدارية بالنظر في النزاعات الراجعة إلى اختصاص المحاكم الإدارية التي تنشأ خارج دائرة اختصاص جميع هذه المحاكم⁴ مثل الحالات التي يحصل فيها النزاع خارج التراب الوطني.

وتكون المحكمة الإدارية المرفوعة إليها دعوى تدخل في دائرة اختصاصها المحلي مختصة أيضاً بالنظر في جميع الطلبات التابعة لها أو المرتبطة بها، وجميع الدفوعات التي تدخل قانون في الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية أخرى⁵، ولكن مع مراعاة الاستثناء المنصوص المحكمة العادية المرفوعة إليها الدعوى الأصلية بالبت في كل دعوى فرعية تهدف إلى الحكم على شخص من أشخاص القانون العام بأنه مدين للمدعي.

¹ كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص. 93

² مليكة الصروخ، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، (7)، 2010، ص. 536

³ أحمد محمد قاسمي، مسطرة تأديب الموظفين وطرق إلغاء القرارات التأديبية، السلسلة الإدارية، 1998، ص. 83

⁴ المادة 11 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية 41.90. لسنة 1993.

⁵ المادة 15 من القانون المذكور سابقاً.

—أشارت إليه مليكة الصروخ، العمل الإداري، مرجع سابق، ص 391-390.

كما يطل المجلس الأعلى المرفوعة إليه دعوى تدخل في اختصاص ابتدائيا وانتهائيا مختصا أيضا بالنظر في جميع الطلبات التابعة لها أو المرتبط بها.

ويكون الاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية حسب التشريع القائم العمل به فيما يلي:-

1- في دعوى الإلغاء محكمة موطن المدعي أو المحكمة التي صدر في دائرة اختصاصها القرار المطعون فيه.

2- في الطعون الانتخابية محكمة الموطن الذي جرى فيه الانتخاب.

3- في المنازعات المتعلقة بالضرائب وتحصيل الديون المستحقة للخرينة العامة والديون التي في حكمها محكمة الموطن الذي يستحق فيه الضريبة ومحكمة الموطن الذي يجب أن يتم فيه تحصيل الدين المستحق للدولة.

وتطبق نفس المقتضيات بالنسبة للمنازعات المتعلقة بتحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المعتبرة في حكمها وغير ذلك من الديون التي يقوم بتحصيلها مأمورو الخزينة العامة. أما بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها فتختص بها المحكمة الإدارية التي يوجد في دائرة نفوذها مقر لجنة العمالة أو الإقليم إذا كان الطعن في قرارات هذه اللجنة.

4- في المنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة أو الاحتلال المؤقت تكون محكمة موطن العقار.

5- في منازعات العقود محكمة محل توقيع العقد.

6- في مجال المسؤولية محكمة المحل الذي حصل فيه الضرر.

7- في الأشغال العمومية محكمة محل إنجاز الأشغال.

8- في المنازعات المرتبطة بالمعاشات غالباً محكمة موطن المدعي، ماعدا الطعن في أحكام لجنة الاستئناف، والطعن القضائي المنصوص عليه في الفصل 57 من قانون 4 أكتوبر 1977 المحدث للنظام الجماعي لرواتب التقاعد. فيمكن توجيهها أمام المحكمة الإدارية بالرباط.

- غير أنه تقام الدعوى خلافاً للقواعد المذكورة إذا تعلق الأمر ببعض الدعوى مثل¹:
- دعاوى العقود الإدارية التي توجد الدولة أو جماعة عمومية طرفاً فيها، حيث ترفع أمام محكمة المحل الذي وقع العقد فيه.
 - ترفع الدعوى أمام محكمة المكان الذي نفذت فيه الأشغال متى تعلق الأمر بدعاوى الأشغال العمومية.
 - ترفع الدعوى أمام المكان الذي تجب تأدية الضريبة في دعاوى الضرائب المباشرة والرسوم البلدية.
 - دعاوى التعويض ترفع الدعوى أمام محكمة المحل الذي وقع فيه الفعل المسبب للضرر أو أمام المحكمة موطن المدعى عليه باختيار المدعي.
 - دعاوى النزاعات المتعلقة بالمراسلات والأشياء المضمونة والإرساليات المصرح بقيمتها والطرود البريدية ترفع الدعوى أمام موطن المرسل أو موطن المرسل إليه باختيار الطرف الذي بادر برفع الدعوى.
 - دعاوى الإلغاء ترفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية التي يوجد بها موطن الإلغاء التي صدر القرار المطعون فيه بدائرة اختصاصاتها.

وقد حدد المرسوم التنظيمي للقانون المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية مقار هذه المحاكم وعددها سبعة كما حدد دائرة ونفوذ كل محكمة حسب الجدول الملحق لهذا

¹ دليل محاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص. 17.

المرسوم التالي¹:

جدول رقم (4): تحديد جغرافية المحاكم الإدارية واختصاصها الترابي

الاختصاص الترابي		مقر المحكمة الإدارية
الأقاليم	العمالات	
بركان تاويريت، جرادة، فكيك، والناظور.	وجدة انكاد	وجدة
صفرو، تازة، الحسيمة وتاونات.	زواغة مولاي يعقوب، فاس المدينة، وفاس الجديدة دار الديبغ.	فاس
الحاجب، الراشيدية، خنيفرة، وإفران.	مكناس الاسماعيلية، ومكناس المنزه.	مكناس
الجديدة، سطات، بني ملال، خريبكة، أزيلال، وابن سليمان.	الدار البيضاء أنفا، عين السبع الحي المحمدي، عين الشق الحي الحسني، البرنوصي زناتة، المشور، درب السلطان الفداء، وابن امسيك سيدي عثمان، والمحمدية.	الدار البيضاء

¹مرسوم رقم 2.92.59 الصادر في 3 نوفمبر 1993 تطبيقا لاحكام القانون رقم 41.90 المحدثه بموجبه محاكم ادارية , الجريدة الرسمية، عدد 4229، الصادر في 17 نوفمبر 1993، ص2198. اشار إليها كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص95

الرباط	الرباط، سلا، والصخيرات تمارة.	القيظرة، سيدي قاسم، طنجة، تطوان، العرائش، شفشاون، والخميسات
أكادير	أكادير إدوتناوشتوكة أيت باها	تارودانت، طانطان، أسازاك، تيزنيت، طاطا. العيون، السمارة، الداخلة، ورزازات، كلميم، وبوجدور
مراكش	مراكش المدينة وسيدي يوسف بن علي.	الحوز، قلعة السراغنة، آسفي، والصويرة.

الفرع الثاني: اختصاصات محاكم الاستئناف الإدارية:

يعتبر إحداث محاكم الاستئناف الإدارية لبنة أخرى لبناء دولة الحق القائمة على احترام مبدأ المشروعية وصيانة القانون على نحو يصون الحقوق ويحمي الحريات، بحيث أن هذه المحاكم ستساهم لا محالة في إرساء هذا المبدأ، الذي تقوم عليه الدولة الديمقراطية من خلال ما تكرسه من قواعد في قراراتها كدرجة ثانية تنظر في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، سواء تعلق الأمر بقضاء الإلغاء أو بالقضاء الشامل، والذي من ضمنه المنازعات الانتخابية التي تنظر فيها هذه المحاكم بصفة نهائية لا تعقيب عليها. وهو معطي يحيل بشكل مباشر على طبيعة اختصاص هذه المحاكم الناحية الترابية والنوعية¹. وحلت محاكم الاستئناف الإدارية محل الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية وأوامر رؤسائها ما عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة².

وطبقاً للمادة (5) من القانون رقم 80.03 المحدثه بموجبه محاكم استئناف إدارية، تختص محاكم الاستئناف الإدارية بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية التي تدخل

¹ - سعيد نكوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، دار نشر المعرفة، الرباط، الطبعة الأولى، 2009، ص 187. أشار إليه

كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 103 وما بعدها.

² - محمد كرام، الوجيز في التنظيم القضائي المغربي، مرجع سابق، ص 97.

في دائرة نفوذها الترابي ما عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة حسب ما ذكرنا سابقاً.

ولذلك سنتطرق للاختصاص المحلي (أولاً) ثم سنتناول الاختصاص النوعي (ثانياً).

أولاً: الاختصاص المحلي:

إذا كان الاختصاص المحلي عامة يحيل على توزيع الاختصاص بالقضايا توزيعاً جغرافياً بين محاكم الطبقة الواحدة على أساس الموقع أو المكان، فقواعده هي التي تحدد المنازعات الداخلة في الدائرة الإقليمية لكل محكمة أي معرفة المحكمة التي سترفع إليها الدعوى من الناحية المكانية أو الجغرافية، من هنا جاءت تسميته بالاختصاص المحلي أو الإقليمي لأن قواعده تبني في الغالب على اعتبارات محلية أو إقليمية كموطن الخصوم أو محل الأموال موضوع النزاع. فإن الاختصاص المحلي لمحاكم الاستئناف الإدارية، يتحدد من خلال تحديد عددها ومقارها ودوائر اختصاصها المحلي بدوائر نفوذها الترابي¹.

وقد حدد المرسوم رقم 2.06.187² عدد محاكم الاستئناف الإدارية في اثنين وهي:

1- محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط

وتضم دائرة نفوذها المحاكم الإدارية بكل من الرباط، الدار البيضاء، فاس، مكناس،

وجده.

2- محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش

وتضم دائرة نفوذها المحاكم الإدارية بكل من مراكش وأكادير.

ومن هنا نطرح تساؤل هل راع المشرع المغربي من خلال هذا التقسيم الجغرافي

تقريب القضاء من المواطنين من حيث إنشاء محكمتين في الرباط ومراكش.

¹ - كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 104.

² - المرسوم رقم 2.06.187 صادر في 29 جمادى الآخرة 1427 هـ الموافق 25 يوليوز 2006، الجريدة الرسمية عدد 5447 الصادرة بتاريخ 19 رجب الموافق 14 غشت 2006.

ثانياً: الاختصاص النوعي

تختص محاكم الاستئناف الإدارية بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية وأوامر رؤسائها ما عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة. كما تختص هذه المحاكم بالنظر كدرجة استئنافية ونهائية في المادة الانتخابية ومادة فحص الشرعية¹.
ومن ثم فإن محاكم الاستئناف الإدارية تختص بالبت في استئناف أحكام المحاكم الإدارية الصادرة ابتدائياً في القضايا التالية:

- النزاعات المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية بسبب التجاوز في استعمال السلطة باستثناء تلك الصادرة عن الوزير الأول.
- النزاعات المتعلقة بالتعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام باستثناء الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيأ كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام.
- النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية.
- النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالانتخابات.
- النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالضرائب.
- النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة للخزينة العامة.
- النزاعات المتعلقة بتطبيق قانون نزع الملكية والاحتلال المؤقت.
- النزاعات المتعلقة بالوضع الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة.
- إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية.
- فحص شرعية القرارات الإدارية.

¹- حسن صحيب، إشكالية تحديد الاختصاص بين محاكم الاستئناف الإدارية والمجلس الأعلى، أشغال اليوم الدراسي المنظم تحت عنوان: تطور القضاء الإداري بالمغرب على ضوء إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، المنظم بالمدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 22 نونبر 2006، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 55، 2007، ص71.

كما نصت نفس المادة على اختصاص محاكم الاستئناف الإدارية بالبت في الاستئنافات الموجهة ضد أوامر رؤساء المحاكم الإدارية الصادرة في إطار مقتضيات الفصلين 148 و 149 من قانون المسطرة المدنية والمادة 19 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

كما تختص محاكم الاستئناف الإدارية، طبقاً لمقتضيات المادة 8 من القانون المحدث لها، بالبت، بغرفة المشورة في استئنافات القرارات الصادرة عن رئيس المحكمة الإدارية برفض منح المساعدات القضائية، داخل أجل 15 يوماً من تاريخ إحالة الملف إليها¹.

كما أن الاختصاص بشأن القضايا الاستعجالية الموكول للقاضي الإداري الاستعجالي بالنسبة للمحاكم الإدارية والذي يتم البث فيه وفق مقتضيات قانون المسطرة المدنية². أصبح بعد صدور القانون المحدث للمحاكم الاستئناف الإدارية تبت فيه هذه الأخيرة كدرجة استئنافية³. كما أن لمحاكم الاستئناف الإدارية حق النظر فيه كدرجة استئنافية ونهائية في المادة الانتخابية ومادة فحص الشرعية⁴.

والجدير بالإشارة في هذا الصدد أن المحاكم الإدارية تبت دائماً في القضايا المعروضة عليها والتي تدخل في اختصاصها النوعي بصفة ابتدائية بشكل يضمن للأطراف الطعن في أحكامها بالاستئناف أمام محاكم الاستئناف الإدارية مهما كانت قيمة الطلب⁵.

¹ المادة (8) من القانون رقم 08.03 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية.

² المادة 19 من القانون رقم 41/90 المحدث للمحاكم الإدارية.

³ حسن صhib، إشكالية تحديد الاختصاص بين محاكم الاستئناف الإدارية والمجلس الأعلى، مرجع سابق، ص.72.

⁴ تنص المادة 16 من القانون رقم 08-03 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية على أنه: "تكون القرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية قابلة للطعن بالنقض أمام المجلس الأعلى، ما عدا القرارات الصادرة في المنازعات الانتخابية وكذا في تقدير شرعية القرارات الإدارية. يحدد أجل الطعن بالنقض في ثلاثين (30) يوماً من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه. تطبيق في شأن مسطرة النقض القواعد الواردة في قانون المسطرة المدنية. أشار إليه كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.107.

⁵ محمد كرام، الوجيز في التنظيم القضائي المغربي، الطبعة الأولى، مطبعة الوراقة الوطنية، مراكش، 2010، ص.97.

الفرع الثالث: اختصاصات المجلس الأعلى (محكمة النقض)

تختص محكمة النقض وفقا للقانون المحدث للمحاكم الإدارية¹ بالبت ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة ب:

- القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن رئيس الحكومة.
- قرارات السلطة الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية .

حيث أكدت محكمة الرباط الإدارية في احد أحكامها على اختصاصات المجلس الأعلى محكمة النقض الواردة في المادة 9 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية, تمهيدا لرفض الدعوى المرفوعة لديها لكونها غير مختصة. وقضت بإحالة الملف برمته على المجلس الأعلى تطبيقا لأحكام المادة 16 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية².

ويختص المجلس الأعلى حسب ما تم تأكيده في الفصل 353 من ق.م.م لسنة 1974 بنفس الشكل الذي ورد في الفصل الأول من ظهير 27 شتنبر 1957 المؤسس للمجلس الأعلى . وفي هذا الإطار ينص الفصل 353 من القانون على انه " يبيت المجلس الأعلى - محكمة النقض حاليا - ما لم يصدر نص صريح بخلاف ذلك في :
- الطعون الرامية الى إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية للشطط في استعمال السلطة

- الطعن بالنقض ضد الأحكام الانتهائية التي تصدرها جميع المحاكم .
- الطعون المقدمة ضد الأعمال والقرارات التي يتجاوز فيها القضاة سلطاتهم .
- البت في تنازع الاختصاص بين محاكم لا توجد محكمة أعلى درجة مشتركة بينها غير المجلس الأعلى - محكمة النقض حاليا - .
- مخاصمة القضاة والمحاكم غير المجلس الأعلى - محكمة النقض حاليا - .
- الإحالة من اجل التشكك المشروع .

¹ حسن صحيب , الأسس التاريخية والفلسفية للقانون الإداري المغربي , المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية , عدد 129-130 , يوليو -أكتوبر 2016 , ص 14.

² المادة 9 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

-الإحالة من محكمة إلى أخرى من أجل الأمن العمومي او لصالح حسن سير العدالة".
وعموماً يمكن القول، انه إذا كان المجلس الأعلى -محكمة النقض حالياً - يقوم بدور الموحد والمنسق لمختلف الاجتهادات القضائية بصفته محكمة النقض ، ويختص بمفرده في القضايا الإدارية والمنسق لمختلف الاجتهادات القضائية بصفته محكمة النقض ، ويختص بمفرده في القضايا الإدارية ، فإنه في نفس الوقت يبرز مدى التباين الموجود بين القضايا الإدارية والقضايا المدنية ، أو بالأحرى بين القضاء الإداري والقضاء المدني¹.
واستعادة الغرفة الإدارية بموجب القانون المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية² اختصاصها الأصلي كجهة نقض إذ أضحت القرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية قابلة للطعن بالنقض أمام المجلس الأعلى باستثناء القرارات الصادرة في تقدير شرعية القرارات الإدارية والتي تبقى غير قابلة للطعن بالنقض.
كما أن المجلس الأعلى، طبقاً لمقتضيات القانون المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية، مختصاً بالنظر في استئناف الأحكام الصادرة في موضوع الاختصاص النوعي³.

المبحث الثاني: التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي

لقد أجمع العديد من الباحثين في المادة القضائية الإدارية، على أنه حصل تطور في مجال مراقبة القاضي الإداري للقرارات الإدارية⁴ ولاسيما المتعلقة بتأديب الموظفين حماية من الشطط في استعمال السلطة من طرف الأجهزة الإدارية عند ممارستها لأنشطتها وأعمالها، حيث أوجب المشرع أن تخضع جميع هذه الأعمال للرقابة القضائية.
ومن ثم كان للموظف الحق في مقاضاة الإدارة بسبب الانحراف في استعمال السلطة وهي دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإلغاء أو سحب قرار إداري لكونه معيباً أو مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية.

¹حسن صحيب ، الأسس التاريخية والفلسفية للقانون الإداري المغربي ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 130-129 ، يوليو -أكتوبر 2016 ، ص 14.

² المادة 16 من القانون 03-08 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية.

³ المادة 12 من القانون 03-08 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية.

⁴ محمد البوزيدي، المنازعات المتعلقة بنقل الموظف العمومي، رسالة ماجستير، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2012 -2013، ص 57

المطلب الأول: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية

وسنتناول في هذا المطلب الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية في فرنسا ومصر (الفرع الأول) ثم نخرج إلى الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في المغرب والبحرين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية في فرنسا ومصر

عمد مجلس الدولة الفرنسي من خلال مفوضي الحكومة أو من رجال الفقه إلى فرض رقابة الخطأ البين على التقديرات التي تجريها الإدارة لرقابة مدى الملاءمة بين المخالفة المرتكبة وبين الجزاء التأديبي، وذلك نتيجة للانتقادات الكثيرة التي وجهت إلى الرقابة التقليدية.

فقد طالب مفوض الحكومة Kahn مجلس الدولة الفرنسي بضرورة إعمال رقابته على اختيارات الإدارة الغير معقولة والتي تسببت بالإضرار بحقوق الأفراد.

وقد أرسى مبدأ الرقابة على الملاءمة في المجال التأديبي قرار Lebon الصادر بتاريخ 9 يونيو 1978، إذ اعتبر مجلس الدولة من خلال هذا القرار أن عقوبة الفصل من الوظيفة التي اتخذت ضد المدرس Lebon، لم يشبها خطأ بين، حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الأفعال التي ثبتت في حق المدرس Lebon (توجيه إشارات فاحشة إلى تلميذاته) تلامس العقوبة المتخذة في حقه وهي الفصل من العمل.

وفي قضية Vinolay بتاريخ 27 يوليو 1978 ألغى مجلس الدولة الفرنسي جزاء تأديبياً وقع على مدير الخدمات الزراعية بغرفة الزراعة الفرنسية وذلك لما نسب إليه من إهمال وعدم عناية في أدائه لوظائفه وطلب المدعى إلغاء قرار فصله مبرراً حكمه بعدم تناسب الجزاء مع الواقع والتي لا يمكن أن تقوم بدون غلط بين¹.

كما ابتدع مجلس الدولة المصري "نظرية الغلو" وذلك استجابة لواقع الوظيفة العامة المصرية، ولاحتياجات الموظفين لمزيد من الحماية أمام السلطة التقديرية للإدارة، في مجال تأديبهم أو ترقيتهم. وتطبيق نظرية الغلو في مجال التأديب تتشابه على العموم مع نظرية

¹c.e, 26 Juillet 1978, Vinolay, Rec., P. 315

أشارت إليه كريمة خلدون، تطور رقابة القضاء الإداري على الملاءمة في المجال التأديبي، مرجع سابق، ص. 84.

الخطأ البين أو الواضح في التقدير الفرنسية مع وجود بعض الفوارق في تطبيق النظريتين ونشير هنا إلى أن الحكم الصادر بتاريخ 11 نوفمبر 1961 من طرف المحكمة الإدارية العليا في مصر يعتبر بحق بداية تطبيق هذه النظرية¹.

ونجد أن المحكمة الإدارية المصرية أرست حكمها² لهذا المبدأ، حيث ذهبت فيه إلى أنه "لئن كان للسلطات التأديبية ومن بينها المحاكم التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط شرعية هذه السلطة - شأنها كشأن أية سلطة أخرى - ألا يشوبها غلو، ومن صور هذا الغلو، عدم الملاءمة الظاهرية بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب، والهدف الذي توخاه القانون من التأديب فهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى هذا الجزاء على مفارقة صارخة فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المغرقة في اللين، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق الشرعية إلى نطاق عدم الشرعية، ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة، ومعيار عدم الشرعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً وإنما هو معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره".

وفي حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا المصرية اعتبرت أن الغلو في تقدير الجزاء بمثابة إساءة استعمال الإدارة لسلطتها مما يصم قرارها التأديبي بعدم الشرعية ويجعله واجب الإلغاء³.

¹ عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الاسكندرية، 2003، ص.26.

² - المحكمة الإدارية العليا جلسة 1961/11/11 طعن رقم 563 لسنة 7ق.

حكم أشار إليه عبدالعزيز عبدالمنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية 2008، ص.265.

³ المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1999/5/2 طعن 4555 لسنة 44 ق.

لقد واجهت نظرية الغلو المصرية انتقادات من قبل الفقهاء من جانب وتأييد لها من جانب آخر.

فأما المؤيدون لها من طرف الفقه المصري¹ الأستاذ عبدالفتاح حسن يصف هذا الحكم بقوله: "يدخل حكم المحكمة الإدارية العليا، الذي لا يقل أهمية من الناحية العملية عن الحكم الذي قررت به محكمة القضاء الإداري لأول مرة رقابتها على دستورية القوانين...". وفي نفس المعنى ذهب الاستاذ جودت الملط، حيث قال: "ونحن نرى أن المحكمة الإدارية العليا بحكمها المشار إليه قد وضعت شعلة مضيئة في طريق الحق والعدل، وزينت بهذا الحكم صدر قضائنا الإداري!!".

غير أن اتجاهاً فقهياً آخر، وبتزعمه الأستاذ سليمان الطماوي، انتقد التوجه الجديد في الرقابة على الملاءمة في مجال التأديب من منطلق أن مسألة تقدير خطورة الذنب الإداري، وما يناسبها من عقاب تأديبي هي مما يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي يتعين تركها للإدارة، بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير إلا في نطاق عيب الانحراف بالسلطة، حيث أن الإدارة هي الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة للعاملين فيما قد يبدو للقضاء هيناً قد تراه الإدارة لسبب أو لآخر خطيراً لما يمثله من ظاهرة معينة².

والواضح أن موقف أنصار هذا الاتجاه، يبرره، تخوفهم من إمكانية تأثير رقابة الغلو على الفائدة المرجوة من التأديب، وقد عبر عنها الاستاذ سليمان الطماوي "بدواعي الفاعلية". كما أنه يستحيل من الناحية العملية ممارسة هذه الرقابة نظراً لبعده القاضي، من حيث المكان ومن حيث الزمان، عن الظروف والملابسات التي أحاطت بالإدارة في ممارستها لسلطتها التقديرية³.

¹ الإشادة بالموقف الفقهي لنظرية الغلو يراجع ما أشار إليه سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1979، ص695.

² عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص75 وأشارت إليه كريمة خلدون، تطور رقابة القضاء الإداري على الملاءمة، مرجع سابق، ص94.

³ عمر محمد الشبكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2007، ص72.

بالإضافة إلى أن القاضي تنقصه الخبرة الكافية لمواجهة الحالات التي تتعرض لها الإدارة، كما أنه لا يحيط تمام الإحاطة بالوسائل التي تتخذها الإدارة بشأن هذه الحالات¹. ومع الانتقادات استمر القضاء المصري بالرقابة على الملاءمة.

وتهدف كل من نظرية الغلو المصرية ونظرية الخطأ البين إلى فرض حد أدنى من الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، من خلال ربط العقوبة بالخطأ ولكن يوجد هناك نوع من الاختلاف بين النظريتين، من حيث كيفية التطبيق.

بالنسبة لنظرية الغلو في التقدير المصرية ظهرت قبل أن تظهر نظرية الخطأ البين في فرنسا، ويتحدد تطبيق نظرية الغلو في التقدير في مجال الوظيفة العمومية وتحديداً في مجال التأديب، في حين أن نظرية الخطأ البين طبقها القضاء الفرنسي في معظم المجالات تقريباً حتى جعل منها عيباً مستقلاً إلى جانب العيوب الأخرى التقليدية المسوغة للإلغاء².

ومن ناحية كيفية أعمال هذه الرقابة، تستند النظرية المصرية عند إلغاء القرار الإداري لقيام الغلو في التقدير على عدم الملاءمة الظاهرة أو عدم التناسب الظاهر بين الخطأ المرتكب والجزاء الموقع أي وجود غلو في التقدير، أما بالنسبة للنظرية الفرنسية فتعتمد على الوقوف على الخطأ التأديبي من خلال قياس خطورة ومدى تناسبه مع العقوبة الموقعة وذلك بوزن الخطأ المرتكب مع مقدار العقوبة المتخذة، وبميزان لا يصيبه أي خلل، أي لا يظلم المعني بالقرار ولا يقع التساهل معه عند ارتكابه خطأ فادح يتطلب عقوبة أشد³.

وتتفق النظريتان على مقاومة التقديرات غير المعقولة والمتجاوزة للسلطة التقديرية للإدارة ولسلطات التأديب، كما تتفقان على تبني المعيار الموضوعي، بحيث يستوي في القرار الإداري حسن نية الإدارة أو سوء نيتها طالما أن العقوبة أو الجزاء الموقع على المعني بالقرار غير متناسب أو متلائم مع درجة خطورة الخطأ المرتكب⁴.

¹ سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحكمة القضائية، دار نشر الثقافة، 1950، ص45

² الحسن سيمو، "تطور القضاء الإداري الفرنسي وتأثيره على كل من القضاء الإداري المصري والمغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 17، أكتوبر - دجنبر 1996، ص32

³ الحبيب الوافي، التأديب في مجال الوظيفة العمومية بين سلطة الإدارة والرقابة القضائية، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة محمد الخامس، السوسي، كلية العلوم القانونية، 2012-2013، ص65

⁴ الحسن سمو، مرجع سابق، ص32.

ويتضح مما سبق أن الرقابة القضائية امتدت وتطورات واتسعت لتشمل الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة من خلال الوقوف على ملاءمة القرار التأديبي للعقوبة.

فالقاضي الإداري من خلال نظرية الغلو المصرية والخطأ البين الفرنسية يعمل على مراقبة التناسب الظاهر بين الجزاء الموقع والخطأ المرتكب. والأكثر من ذلك أن القضاء الإداري المصري وصل إلى درجة طلب تعديل العقوبة أو اقتراح العقوبة المناسبة.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية في المغرب والبحرين

لقد برز الاجتهاد القضائي المغربي بعد إحداث المحاكم الإدارية في الرقابة على الملاءمة في مجال التأديب من حيث مدى ملاءمة العقوبة المنزلة من طرف الإدارة في حق موظفيها والمخالفات المنسوبة إليهم.

وفي مجال تطبيق القاضي الإداري المغربي، لنظرية الغلو المصرية يمكننا الاستشهاد بقضية السيد الغلبي بناسف ضد وزير العدل¹، هذا الأخير الذي أصدر قراراً بعزل المعني بالأمر من أسلاك الوظيفة العمومية مع توقيف حق التقاعد، نظراً للمخالفات المرتكبة من طرف الطاعن، الذي يعيب على القرار أنه استند وبني على سبب غير صحيح وغير ثابت وأن العقوبة المقررة في حقه غير متناسبة مع الأفعال المنسوبة إليه، والمعني بالأمر يطالب بإلغاء قرار وزير العدل القاضي بتبني عقوبة العزل مع إيقاف الحق في التقاعد في حق المدعي.

وبما أن القضاء الإداري باعتباره قاضي المشروع له أن يفحص القرارات الإدارية المتخذة من طرف الإدارة ومقارنتها مع الأسباب المعتمدة في اتخاذها وذلك في إطار مراقبة الملاءمة².

و"حيث إن كان الفعل المنسوب للطاعن هو التقاعس في إنجاز الأشغال والتغيب بدون عذر أو إذن وعدم ملازمة المكتب والتجول عبر أرجاء المحكمة واستقبال العموم واستعمال الهاتف المحمول والجواب عن استفسار بالبريد المضمون، فإنها لن تكون بحجم

¹ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء رقم 80 بتاريخ 2003/2/5، ملف رقم 2002/278 غ منشورة بالمجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد 1/2004، ص 77 وما يليها.

² عبداللطيف العمراني، القضاء الإداري المغربي ومراقبة الملاءمة في مجال التأديب، عشر سنوات من العمل القضاء للمحاكم الإدارية بالمغرب، 1994-2004، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 47، 2004، ص 120.

جسامة أفعال أخرى حتى يكون الجزاء التأديبي المفروض لها هو العزل وأن المحكمة في إطار قضاء المشروعية وفي إطار مراقبة الملاءمة ترى أن الجزاء التأديبي المتخذ في حق الطاعن غير متلائم مع الأفعال المنسوبة إليه". يظهر من خلال القراءة المتأنية لهذا الحكم، أن القاضي الإداري المغربي، قد تبني "نظرية الغلو" بكامل الوضوح في هذه النازلة رغم أنه في أغلب الأحكام الصادرة عن المجلس الأعلى أو المحاكم الإدارية يتبع التدرج والاتجاه الوسطي¹.

ولا شك أن تحديث وتطوير القضاء الإداري مطلب هام اقتناه الفقه والقضاء المغربي على ركاب الدول الأخرى كفرنسا ومصر وهذا بين من خلال نظرية الملاءمة التي شق غمارها مصر وفرنسا والمغرب.

وللمقارنة بين رقابة الملاءمة في كل من المغرب ومصر وفرنسا، نجد أن القضاء المغربي يتميز بالاتجاه الوسط الذي اتخذته الغرفة الإدارية والمحاكم الإدارية.

فمن الأسس التي يتركز عليها القضاء الإداري المغربي ما يلي:

- التصدي للملاءمة حالة بحالة، وليس بناء على نظرية متناسقة ومتكاملة.
- الحذر الشديد في التصدي للملاءمة.
- الأخذ بعين الاعتبار كل الظروف والملابسات المحيطة بكل قضية على حده.
- الرقابة على ظاهر الملاءمة.
- تطبيق نظرية الخطأ الواضح أو البين في التقرير مع الاستفادة من نظرية الغلو في بعض الاجتهادات القضائية².

والمقارنة بالاتجاه الخاص للقضاء الإداري المصري، هذا الأخير يراقب الملاءمة في مجالات محدودة، وذلك باعتماده على نظرية "الغلو في التقدير" وهو يشترك مع النظرية

¹ الحسن سيمو، القضاء الإداري المغربي ورقابة المشروعية والملاءمة، المجلة المغربية للإدارة المحلي والتنمية، عدد 27، 1999، ص 11 وما يليها.

² عبدالله حارسي، رقابة القضاء الإداري وملاءمة العقوبة الإدارية مع الخطأ في مجال الوظيفة العمومية، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد 1، 2004.

الفرنسية في النتائج. أي الإلغاء ويختلف معها في التقدير. أما الاتجاه المغربي الوسطي¹، فهو لاشك يستفيد من القضاء الإداري الفرنسي والمصري، كما سنلاحظ لاحقاً، وذلك بلجوئه لمراقبة ظاهرة الملاءمة وفي بعض النوازل تطرق للملاءمة نفسها، ونحن نعتقد أن القاضي الإداري يعتبر في هذا المجال في أولى البدايات لرقابة حقيقية على الملاءمة. والتحدث في هذا المجال عن نظرية مغربية خاصة، لازالت بعيدة المنال².

ومن أهم الاجتهادات القضائية للقضاء الإداري المغربي ورقابة الملاءمة في مجال التأديب ما يلي:

1- يعتبر الحكم الصادر عن المجلس الأعلى في قضية أجدع رشيد ضد المدير العام للأمن الوطني الرامي إلى استئناف حكم المحكمة الإدارية بالرباط الصادر بتاريخ 1997/12/13 إقراراً بمبدأ حق القضاء في مراقبة الملاءمة بين الأفعال والعقوبة التأديبية، كما يلي: "لكن حيث أنه وكما أشار إلى ذلك الحكم المستأنف، فإن الطاعن باعتراف مهنته كرجل للقوة العمومية كان عليه أن يحافظ ما أمكن على سلامة المواطنين وألا يفرط في أدوات وإشارات لا يستعملها عادة إلا رجل الشرطة وأن الخطأ المرتكب من طرفه بتسهيل حصول شخص مدني عليها بصورة غير مباشرة يعتبر خطأ جسيماً يبرر العقوبة المتخذة في حقه وأن تمسك الإدارة بأن عقوبة فصل الطاعن المستأنف كانت مبررة بالأفعال الخطيرة التي ارتكبها كان في محله وأن الملاءمة قائمة بين الأفعال المنسوبة إلى الطاعن والعقوبة المتخذة في حقه مما يكون معه الحكم المستأنف مرتكزاً على أساس قانوني سليم ومعلل تعليلاً كافياً يقتضي تأييده"³.

¹ راجع مقال د. أمال المشرفي، حماية الحقوق والحريات بالتقيد القضائي لسلطة الإدارة التقديرية، المنشور بمجلة الدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، عدد خاص: "لقضاء الإدارية وحماية الحقوق والحريات" بالمغرب 1995.

² عبداللطيف العمراني، القضاء الإداري المغربي ومراقبة الملاءمة في مجال التأديب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 47، 2004، ص121.

³ المجلس الأعلى الغرفة الإدارية قرار عدد 136 بتاريخ 1997/12/13 أجدع رشيد ضد المدير العام للأمن الوطني منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20-21 يوليوز دجنبر 1997، ص109 وما يليها.

2- تطرق القاضي الإداري كذلك لرقابة ملائمة الجزاء التأديبي، في قضية إلهام بوتشيش ضد رئيس جماعة أعزازن¹.

وطلبت المعنية بالأمر من المحكمة الإدارية إلغاء قرار عزلها من وظيفتها بعد مثولها أمام المجلس التأديبي بتهمة التغيب عن العمل بدون مبرر وعدم احترامها لرئيس الجماعة. ونظراً لأهمية تعليل هذا الحكم، نقتطف منه هذه الفقرة التي توضح موقف القاضي الإداري من رقابة الملائمة على الجزاء التأديبي.

"حيث إنه من المقرر فقهاً وقضاءً أن رجل الإدارة لئن كان يتمتع بسلطة تقديرية في إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف فهو يظل مراقب من طرف القاضي الإداري في كل غلو أو إفراط في استعمال السلطة أو خطأ في التقدير بين العقوبة التأديبية الموقعة وحجم المخالفة المنسوبة للموظف المتابع. فالقضاء الإداري وهو في سبيل التحقق من مدى شرعية المقرر الإداري المتخذ من طرف الإدارة في إطار الفعل 66 من قانون للتوظيف العمومية بعد النعي عليه بوسيلة عدم الملائمة يملك حق مراقبة مدى تناسب العقوبة الموقعة في حق الموظف المتابع مع الأفعال المنسوبة إليه في إطار تطبيق تسلسل العقوبات التأديبية..." وقد اعتبر القاضي الإداري في هذه النازلة، أن عقوبة العزل الموقعة على المعنية جد قاسية ولا تتلائم مع حجم المخالفات المتابعة من أجلها، لذا قرر القاضي الإداري بعد تطبيق رقابة الملائمة، إلغاء القرار الإداري المطعون فيه.

ونشير إلى أن القاضي الإداري في إطار دعوى الإلغاء يقف عند حد إلغاء القرار غير المشروع ولا يتعداه إلى استبداله بالقرار الملائم، استناداً إلى القاعدة المعروفة بأن القاضي الإداري يقضي ولا يدير².

ونجد أن القضاء الإداري البحريني في مراقبة الملائمة بمجال التأديب قد تأثر بما حدث من تطور في الرقابة القضائية ومراقبة الملائمة في مجال التأديب لكل من فرنسا ومصر وذلك في بداية الأمر، حيث ذهبت الدائرة الإدارية البحرينية إلى أن (وإن كان

¹ حكم عدد 206 بتاريخ 2000/10/31 صادر عن المحكمة الإدارية بوجدة، منشور بالمجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 40، شنتبر - أكتوبر 2001، ص 182.

² أمال المشرفي، تعليق على حكم المحكمة الإدارية بوجدة، عدد 256، شارع 2000/10/37، إلهام بوتشيش ضد رئيس جماعة اعزازن، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 40-2001، ص 145.

للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تأديبية أخرى لا يشوبها غلو. ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، وإنه يجب أن يكون الجزاء التأديبي عادلاً خالياً من الإسراف في الشدة أو الإمعان في استحصال الرأفة. ولما كانت الشكوى المرسلة إلى السيد الوزير نصت على عبارات تحمل معنى الإهانة والتجريح والتطاول على الرؤساء دون ثمة دليل على ذلك بما يكون معه قد تجاوز حدود حق الشكوى، وسلك مسلكاً لا يتفق والاحترام الواجب لكرامة الموظفة، مما يستوجب مجازاته تأديبياً بالجزاء المناسب، وما اقترفه من جرم تأديبي، إلا أنه وفي مجال تقدير الجزاء المناسب، فإن المحكمة ترى أن قيام المدعى عليها بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة على المدعي يعتبر مغالاً في تقدير الجزاء بالنسبة للخطأ الذي ثبت بحقه¹...

إلا أن قضاء محكمة التمييز البحريني في مرحلة تالية تراجع عن مراقبة الملاءمة، حيث ذهبت المحكمة إلى أنه وإذ كان تقدير جهة الإدارة كفاية هذا المبرر لفصل المطعون ضده سائغاً، فإن قرارها يكون مشروعاً، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وذهب إلى أن قرار الفصل هو جزاء تأديبي مغالى فيه من الطاعة لا يناسب الخطأ الذي ارتكبه المطعون ضده باعتباره لا يعد إخلالاً جسيماً بواجبات وظيفته .. وقضى بتعديل هذا الجزاء بجعله الوقف عن العمل والخصم من الراتب لمدة خمسة أيام. ولما كان هذا القضاء بتعديل الجزاء هو حلول محل جهة الإدارة وتدخل في عملها لا تملكه المحكمة التي تقتصر مهمتها على مراقبة مشروعية قرارات الفصل والوقوف بقضائها عند حد الإلغاء إذا كانت غير مشروعة، مما يعيب الحكم بمخالفة القانون والخطأ في تطبيقه بما يوجب نقضه².

بناء على ما سبق نجد بأن القضاء البحريني قد مد رقابته على ملاءمة الجزاء التأديبي للمخالفة المرتكبة كما هو الحال في كل من القضاء المصري والفرنسي إلا أنه جعل حدود هذه الرقابة عند حد إلغاء القرار المطعون فيه إذا ما كان به غلو في التقدير سواء

¹الدائرة الإدارية في الدعوى 6473 لسنة 2006 جلسة 2007/5/28.

² تمييز بحريني في الطعن رقم 675 لسنة 2008 جلسة 2009/12/14. أشار إليه سعيد الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص301. ولمزيد من التفاصيل يراجع بدر محمد عادل، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص.752

أكان ذلك من حيث الشدة أو من حيث اللين، دون أن يكون للقاضي استبدال هذا الجزاء بغيره لما في ذلك من خروج على اختصاصات القاضي الإداري كونه قاضي مشروعية يقتصر دوره على فحص القرار المطعون فيه وإلغائه إذا ما خالف مبدأ المشروعية¹.

إلا أنه ومن خلال اطلاعنا على الأحكام القضائية الصادرة من القضاء البحريني وأثناء دراستنا ومقالاتنا للمختصين في القضاء الإداري البحريني نجد أن القضاء البحريني تخلى عن رقابة الملاءمة تاركاً تقديرها للجهة الإدارية مستنداً في أحكامه للرقابة على المشروعية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الوجود المادي والتكييف القانوني للوقائع

نجد أن المراقبة القضائية للمشروعية في مجال تأديب الموظفين العموميين في الإدارة المغربية تحدد العناصر التالية: في الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع في مجال تأديب الموظفين (الفرع الأول)، وفي الرقابة القضائية على التكييف القانوني للوقائع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع

إن القاضي الإداري وهو في سبيل التحقق من صحة قيام الوقائع التي تسبب القرار الإداري إنما يتصدى لها من زاويتين، من ناحية يبحث في وجودها المادي من عدمه، ومن ناحية أخرى يتحقق من صحة وجودها القانوني، وذلك بالبحث فيما إذا كانت الوقائع المزعومة من طرف الإدارة هي نفس الوقائع التي يشترطها القانون، وانطلاقاً من هذا التقدير يحكم على مشروعيته أو عدم مشروعية القرار الإداري².

إن معاينة الوقائع المادية هي أول مرحلة يمكن الحديث عنها في عملية إنشاء القرار الإداري، فعندما تكون الأسباب واقعية فإن الإدارة لا تحرك مسطرة إصدار عمل قانوني ما، إلا على أساس وجود الواقعة المفترض قيامها في هذا العمل، أو ما يمكن أن يثيره، إلا أن تحقق هذه الواقعة لا تجبر الإدارة في كل الحالات على بدء عملية إنشاء القرار، لأن هناك

¹ محمد رمضان سهوان، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص.197

² حكم إدارية الرباط، عدد 635 بتاريخ 1998/6/25، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 25 سنة 1998.

حالات كثيرة تتصرف فيها الإدارة بحرية، وبالتالي تكون لها السلطة التقديرية في التدخل أو عدم التدخل¹.

للقضاء دور هام وأساسي في مجال الحد من تصرفات الإدارة في تقدير الوقائع من الناحية المادية. ولهذا فإن القرار يصبح معرضاً للإلغاء كلما ثبت أن الإدارة استندت في تبريرها على وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية أو سيئة النية وهذا يعد أول قيد يحد به القاضي الإداري من سلطة تقدير الإدارة².

وتمثل الرقابة على الوجود المادي للوقائع أهمية كبيرة للحكم على مشروعية القرار، فرقابة القاضي في هذه الحالة، تكون في مستوى الحد الأدنى من الرقابة القضائية، والتي تمكنه من إلغاء القرار الإداري نتيجة الخطأ في تحديد الوقائع المادية؛ في حين تمثل الرقابة على التكيف القانوني المرحلة الثانية من عملية الرقابة، لأنها تفترض حتماً أن يسبقها رقابة الوجود المادي للوقائع، فهي تمثل درجة المستوى العادي أو الطبيعي من مستويات الرقابة التي تخضع له كافة القرارات الإدارية، حيث يتسنى للقضاء الإداري في حال مخالفة الإدارة الوصف القانوني الصحيح للوقائع، الحكم بإلغاء القرار الإداري³.

إن تقدير أهمية الرقابة على الوقائع تتأثر بحسب طبيعة الظروف والملابسات المحيطة بالواقعة، سواء من حيث أهميتها أو خطورتها، لأن الواقعة الواحدة تحتل درجات متفاوتة من خلال تقديرها. ولذلك فإن تقدير أهمية الواقعة لا يكون بالنظر إليها في وصفها العام، وإنما يكون بالتصدي لها بحسب الحالة التي تكون فيها، إذن فهو تقدير خاص لكل واقعة⁴.

¹ محمد حسنين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، ص 6.

² مصطفى مخاشف، رقابة القضاء الإداري للقرار في مجاله التقديري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثامن، جامعة سيدي بلعباس، 2011، ص 126.

³ يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012، ص 151.

⁴ السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، السنة الخامسة، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، 1963، ص 106.

إن فالقاضي له دور أساسي في رقابة مدى صحة هذه الوقائع، وهذا عن طريق القرائن القانونية لإثبات هذه الوقائع.

وتقتضي الرقابة القضائية أن تأخذ الإدارة بعين الاعتبار كل عناصر المعاينة الموضوعية، ولقد تم العمل بهذه الرقابة منذ بداية القرن العشرين، حيث كان القاضي الإداري يراقب الوقائع ليتأكد من صحتها ووجودها الفعلي والواقعي، لأن القرارات التي تستند إلى وقائع لا أساس لها في القانون، تعتبر بمثابة وقائع مادية تدرعت بها الإدارة لإصدار قراراتها في إطار ما تتمتع به من سلطة تقديرية¹.

ويقوم القاضي الإداري بالتحقق والتثبت من وجود الوقائع المادية التي تستند إليها جهة الإدارة في إصدار قرارها، فيجب أن تكون الوقائع محققة الوجود، بمعنى أن تصدر تلك القرارات على أسس صادقة ولها وجود في الواقع، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار، هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته. كما يجب أن تكون الوقائع محددة وغير غامضة، وقائمة على أسباب جدية وأساسية.

إن رقابة القاضي الإداري في فرنسا على الوقائع المادية للقرار كانت تتعلق في بداية الأمر بالوقائع التي استندت عليها الإدارة في قرارها، حيث تعرض مجلس الدولة الفرنسي بداية من قرار Monod رقابته على الوقائع المادية، والذي تأكد من خلاله القاضي من وقائع القرار المتعلق بإحالة هذا الأخير على التقاعد دون طلب منه، حيث أن المجلس قام برقابة الوقائع في ظل ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، من خلال توفر الشروط القانونية لإحالة المدعي على التقاعد وأن القرار لم يكن يتضمن عقوبة تأديبية².

وفي قرار آخر له في قضية Dessay قام مجلس الدولة الفرنسي برقابة تكييف الإدارة للضرر الذي لحق بأحد الجنود في العمليات الحربية، حيث أقر المجلس بإلغاء قرار الإدارة بتغيير درجة التعويض للجندي بسبب عدم تقدير الوقائع بشكل قانوني³.

¹ يعقوب يوسف الحمادي، المرجع السابق، ص152.

² Cf. C.E 18/06/1907, Monod, par Nadine POULET-Gibot LECLERC, droitadministratif, 3ème, Bréal, PARIS, 2007, p.248.

³ Cf. C.E 13/05/1910. ArrêtDessay, par Nadine POULET-Gibot LECLERC, op.cit, p.248-249.

إن رقابة القاضي على التحقق من الوجود المادي لوقائع القرار، والتحقق من ضرورة استناده إلى وقائع صحيحة مادياً قد أصبحت قاعدة مطلقة التطبيق. وبذلك يمكن القول بأن مجلس الدولة الفرنسي قد وضع قاعدة عامة في هذا الصدد، هي أن الإدارة لا يمكنها الاستناد في قرارها إلى وقائع غير صحيحة، وأن على المجلس في دعوى تجاوز السلطة، أن يتحقق دائماً من صحة الوقائع التي تدعيها الإدارة سنداً لقرارها¹.

من خلال هذه القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي نلاحظ أن دور القاضي في رقابته للوقائع المادية بدأ يتطور تدريجياً، حيث كان القاضي في بداية الأمر يتأكد من صحة الوقائع من خلال قرار الإدارة، وبعدها كان يبحث في وجود الوقائع بشكل مادي، دون اعتماده على الوقائع التي استندت إليها الإدارة في قرارها.

وسنتناول تعامل القضاء مع السلطة التقديرية للإدارة في هذا النوع من الرقابة في كل من فرنسا ومصر (أولاً) والرقابة القضائية على الوجود المادي في المغرب (ثانياً).

أولاً: الرقابة القضائية على الوجود المادي في كل من فرنسا ومصر

لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بحق ممارسة الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع، وكان ذلك بصدور مجموعة من الأحكام الشهيرة والتي من بينها حكم "بلانشود" حيث قرر المجلس أن حرمان أحد الموظفين من عمله كمساعد للمحافظ والمؤسس على نقله إلى وظيفة أخرى بناء على طلبه. يعتبر مؤسساً على سبب قانوني غير موجود إذا تبين عدم صحة واقعة تقديم الطلب مما يستوجب إلغاء القرار لمجاوزة السلطة².

ومن القرارات التي أكد فيها مجلس الدولة سلطته في التحقق من صحة ماديات الوقائع نجد القرار الصادر عن وزير الحربية الفرنسي سنة 1918 والقاضي بإحالة الجنرال "دي نوي" إلى الاستيداع بعلّة ارتكابه أخطاء تأديبية، ومع السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها الوزير بخصوص ضمان السير العادي لهذا المرفق الحساس والوقوف على كل ما

¹ خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2015، ص.161

² حكم مأخوذ من عصام بنجلون، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2005، 2006، ص.101

من شأنه أن يخل بسلامته، فإن المجلس أبقى إلا أن يلغي هذا القرار بعد أن تبين له أن الأخطاء المدعاة في حق الجنرال "دي نوي" لم تصدر عنه بل ولم تكن صحيحة مادياً¹.
اذن فمجلس الدولة الفرنسي في تعامله مع الوقائع التي تتخذها الإدارة سنداً لقراراتها في إطار ممارستها لسלטها التقديرية والذي توج بقاعدة مطلقة لا ترد عليها أي استثناءات، مفادها ضرورة استناد القرار الإداري إلى وقائع صحيحة مادياً وعلى سبيل التحديد والتدقيق².
أما بالنسبة للقضاء الإداري المصري الذي لم يتردد منذ نشأته في إخضاع الوقائع في الحالات المذكورة لرقابته وصار يلغي القرار كلما تبين وجه الخطأ فيها، مستفيداً بذلك من التطور الذي وصله نظيره الفرنسي. وفي هذا الصدد قررت محكمة القضاء الإداري أنه إذا كانت الإدارة تستقل بوزن مناسبات قرارها وتقدير ملاءمة أو عدم إصداره دون أن يكون للقضاء التعقيب عليها في هذا الشأن، إلا أن مناط ذلك أن تكون قد استندت في قرارها إلى وقائع صحيحة مؤدية إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار³.

وهكذا يمكن القول أنه لم يعد في مصر كما في فرنسا، أي استثناء يرد على قاعدة خضوع أسباب القرارات الإدارية للرقابة على وجودها المادي.

ثانياً: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع في المغرب

يتضح لنا من خلال الاستقصاء أن القضاء الإداري المغربي، شأنه في ذلك شأن نظيره الفرنسي والمصري، قد أرسى قاعدة مطلقة مفادها ضرورة استناد القرار الإداري إلى أسباب ودوافع، إذ أن السلطة التقديرية تبقى مراقبة بشكل كامل بخصوص التأكد من الوجود الفعلي والمادي لتلك الأسباب.

حيث اعترفت الغرفة الإدارية منذ تأسيس المجلس الأعلى لنفسها بسلطة الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع في كل الحالات ونستطيع أن نستشف هذه السياسة القضائية من أولى قراراتها، حيث أكدت أكثر من مرة أنه لا يمكن أن تقوم سلطة تقديرية للإدارة بالنسبة لتقدير الوجود المادي للوقائع.

¹ حكم مأخوذ من نفس المراجع السابقة، ص. 101.

² عبدالصمد الديك، تناسب العقوبة التأديبية مع الأخطاء المهنية في النظام التأديبي بالوظيفة العمومية، مقالة منشورة في موقع العلوم القانونية www.marocdroit.com، بتاريخ 2017/3/9.

³ حكم المحكمة الإدارية العليا، قضية 789 س7، بتاريخ 1953./6/24.

وأول حكم صدر في هذا الإطار هو حكم شقرون¹، حيث يدور هذا الأخير حول قرار أصدرته الإدارة ويقضي بتشطيب المدعي من أطر وزارة التربية الوطنية والفنون الجميلة، بحجة أن سيرته في فترة ما قبل الاستقلال في إطار التعليم العالي الإسلامي كانت مشبوهة، وما عدا هذه الإشارة فإن القرار لم يكن يتضمن أية وقاعة جدية من شأنها تبريره، لذلك ارتأت الغرفة بأنه يجب أن يتعرض للإبطال القرار الذي قضى بإعفاء الموظف من منصبه ودون أن يقدم الوزير كسبب له إلا علة غير واضحة لم يدل بالحجة على وجودها المادي. كما نجد أن الغرفة الإدارية تتشدد في اشتراطها لأسباب مدققة وجدية لا مجرد عموميات حيث جاء في قرار صادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 8 يوليوز 1983 أنه "إذا كانت لهيئة المجلس التأديبي الصلاحية في تقدير الحجج المطروحة عليها لتشكيل قناعتها فإنه يجب أن تعتمد على وقائع محددة ومعينة وثابتة لا على رسالة مجهولة المصدر وتقرير يتضمن مجرد عموميات.

وقد تعزز قضاء الغرفة الإدارية في مراقبة مادية الأسباب بإحداث المحاكم الإدارية بموجب قانون 90/41 حيث ما كان لهذه المحاكم الإدارية من بد إلا أن تسائر قضاء الغرفة الإدارية في سياستها القضائية، وإذا كانت المادة 20 من قانون 90/41 قد أشارت إلى انعدام التعليل كعيب يلحق القرار الإداري فقد راقب قاضي الإداري الوجود المادي لأسباب القرار الإداري الصادر في إطار السلطة التقديرية سواء كانت الإدارة ملزمة بالتعليل أو لم تكن، إذ في حالة عدم إلزامها بالتعليل فإنها تكون مجبرة أمام القضاء بتقديم مبررات تصرفاتها في مذكراتها الجوابية وإلا كان رفضها دليلاً على ما ادعى ضدها². وهذا ما يؤكده حكم عبدالسلام الحيمر ضد وزير التربية الوطنية³ إذ جاء فيه "... وحيث تخلفت الجهة المدعى عليها عن الجواب رغم توصلها بالمقال يوم 1998/11/23 ... وحيث بالرجوع إلى القرار المطعون فيه نجده يفتقر إلى العليل من الناحية القانونية والواقعية وبالتالي تتعدم فيه أسباب اتخاذه".

¹ حكم مأخوذ من عصام بنجلون، مرجع سابق. ص 105.

² مع صدور القانون رقم 01-03 يكون المشرع ألزم جميع إدارات الدولة والجماعات والهيئات المحلية بتعليل جملة القرارات الإدارية الفردية السلبية الصادرة.

³ حكم رقم 99-49-3 بتاريخ 1999/5/13 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 30 يناير - فبراير 2000، ص. 133.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التكيف القانوني للوقائع

المقصود بالتكيف القانوني هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية¹، وعرفه الأستاذ Pacteau بأنها القياس الذي قاد رجل الإدارة إلى أن يعرف من خلال الوضعية الواقعية الخاصة بالشروط القانونية العامة التي تسمح باستعمال سلطته الشرعية². فالتكيف القانوني إذن: يقوم بوضع الواقعة المادية في إطار القاعدة القانونية، بمعنى مطابقة الواقعة الثابتة مع الرغبة المفترضة والصريحة للمشروع³.

وقد عرف القضاء الإداري المغربي (الغرفة الإدارية) بنفس التطور الذي عرفه نظيره الفرنسي والمصري، فبعد أن أحكم رقابته على مادية الوقائع انتقل إلى المرحلة الثانية وهي الرقابة على التكيف القانوني للوقائع في القرارات الإدارية وذلك بعد التحقق من صحة الوقائع من الناحية القانونية، فبالنسبة لهذه الأخيرة وضعت الغرفة الإدارية قاعدة مقتضاها أن تصرف الإدارة باتخاذ إجراء معين على أساس عدم صحة الأسباب القانونية إنما تشكل في نظرها خرقاً لمقتضيات القانون، وكمثال على ذلك قضية الطاهري مارية حيث أصدر وزير التربية الوطنية قرار النقل من مدرسة إلى أخرى معتمداً في ذلك على حيثيات.

وبما أن القاعدة القانونية من أبرز خصائصها أنها عامة ومجردة، فإنها تعطي للإدارة سلطة إصدار القرارات على أساس وقائع عامة وغير محددة. ومن هنا يظهر لنا أن عملية التكيف عند رجل الإدارة تتطلب عملاً ذهنياً يقوم على التوفيق بين الواقعة المادية والقاعدة القانونية⁴.

وتظهر أهمية تحديد مدلول التكيف القانوني للوقائع في التمييز بين الخطأ المادي في الوقائع، وبين الخطأ القانوني فيها. ففي الحالة الأولى، تقع الإدارة في خطأ فهم الواقعة أو استخلاصها، فتذكر الواقعة على أنها صحيحة في حين أنها معدومة، أو غير صحيحة

¹ VENEZIA (J.C), le pouvoir discrétionnaire L. G.D. J. 1958, p: 25

² أحمد ازغاري "سلطة الإدارة التقديرية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط، 1984، ص 49.

³ محمد البوزيدي، المنازعات المتعلقة بنقل الموظف العمومي، رسالة ماجستير، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المغرب، فاس، 2012-2013، ص 59.

⁴ خليفي محمد، المرجع السابق، ص 162.

في حكم القانون، أو تفعل العكس. أما في الحالة الثانية، فإن الواقعة تكون صحيحة وقائمة بحسب الواقع، ولكن تقع الإدارة في خطأ قانوني، كأن تعطيها وصفاً غير صحيح وتطبق عليها القانون تطبيقاً غير سليم¹.

إن قيام السلطة الإدارية بعملية تقدير الوقائع مع الوصف القانوني المحدد مسبقاً لا يثير أي إشكال، لأن عملية التكيف تكون سهلة وواضحة؛ ولكن إذا كانت الواقعة تختلف عن النص القانوني من حيث الظروف والملابسات التي تحيط بها ولم يحدد القانون ظروف هذه الواقعة، فهنا على القاضي أن يقدر هذه الوقائع تقديراً سليماً ويحل محل تقدير السلطة الإدارية².

إن عملية التكيف التي تقوم بها السلطة الإدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري، من أجل أن يتأكد من صحة ومشروعية عنصر السبب في القرار الإداري، باعتباره من أهم العناصر الموضوعية. حيث يقوم القاضي بإعادة العملية التي قام بها رجل الإدارة، وهو في ذلك ينطلق من القاعدة القانونية ليتوصل في النهاية إلى طبيعة الواقعة، ويتساءل عن العلاقة بين الواقعة والتدبير المتخذ، بعد أن يكون قد بحث في الصحة المادية للواقعة.

إذا ما توافرت أمام القاضي الوقائع المادية التي بني عليها القرار، انتقل بعد ذلك إلى التحقق من أن هذه الوقائع هي التي جعلها القانون سبباً في إصدار هذا القرار، وذلك بقصد تحقيق أكبر قدر ممكن من الضمان والفاعلية للأفراد لحماية حقوقهم وحررياتهم، ويكون بهذه الرقابة قد وضع قيوداً آخر بجانب قيد رقابة الوجود المادي للوقائع للحد من السلطة التقديرية للإدارة.

ويمكن القول أن القاضي يبحث في هذه العملية عما إذا كانت الإدارة قد استنفذت في طبيعة الواقعة أساساً جدياً وحجة كاملة لصالح الموقف الذي اتخذته، وعما

¹ خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص.631

² محمد فريد سيد سليمان الزهري، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1989، ص159-160

إذا كانت الحلول التي أعطيت غير متعارضة مع القواعد القانونية¹. فالقاضي الإداري يراقب الوصف القانوني للوقائع التي استندت عليها الإدارة في إصدار قرارها. فإن اتضح له أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني لهذه الوقائع، يقضي بإلغاء القرار الإداري مباشرة لوجود عيب السبب. وبذلك يكون القضاء الإداري قد أضاف قيداً آخر للحد من السلطة التقديرية للإدارة في عملية تكييفها القانوني².

إن دور القاضي في الرقابة على التكييف القانوني لا يقتصر على ظاهر النصوص القانونية بل يتوسع في الدوافع المعنوية لرجل الإدارة في إصدار قراره، وذلك من خلال البحث عن تناسب وتطابق الوصف القانوني مع الوقائع المبني عليها القرار³.

إن الهدف من تقييد السلطة التقديرية للإدارة عن طريق الرقابة القضائية على التكييف أو الوصف القانوني للوقائع التي تستند إليها الإدارة، هو التأكد مما إذا كان هذا التكييف أو ذلك الوصف متفقاً مع ما قصد إليه المشرع، أم أنه يجانب ذلك القصد، ومن ثم يصبح غير صالح كسبب أو كأساس لحمل القرار الإداري. الأمر الذي يفرض على رجل الإدارة الالتزام بالتحقق قبل اتخاذ القرار وعند ممارسته للسلطة التقديرية، حتى تكون الوقائع التي يتدبر بها في هذا الشأن تتفق والوصف القانوني الذي عناه المشرع لها، وإلا كانت غير صالحة لأن تكون أساساً لهذا القرار أو دافعاً مشروعاً لاتخاذها⁴.

لقد استطاع القضاء الإداري من خلال تصديه لرقابة الوجود المادي أن يسلط رقابته على التكييف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الواقعة سبب القرار، ومن خلال القضاء الإداري سنتطرق في كل من فرنسا ومصر (أولاً)، بالإضافة إلى القضاء الإداري المغربي (ثانياً).

أولاً: الرقابة القضائية للتكييف القانوني للوقائع في فرنسا ومصر

بعد أن استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على إرساء دعائم رقابته على صحة الوجود المادي للوقائع، انتقل في مرحلة أخرى إلى رقابة الوصف القانوني الذي تنزله الإدارة

¹ يعقوب يوسف الحمادي، المرجع السابق، ص. 165.

² مصطفى مخاشف، رقابة القضاء الإداري للقرار في مجاله التقديري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2011، العدد 8، ص. 130.

³ حسنين عبدالعال، المرجع السابق، ص. 55.

⁴ خالد سيد محمد حماد، المرجع السابق، ص. 632.

على تلك الوقائع ليتحقق من مدى تبريرها للقرار المتخذ، ليكون مجلس الدولة الفرنسي بهذه الخطوة قد أضاف قيماً جديداً يمكن الاحتماء به من احتمالات تعسف الإدارة ويحول دون اتخاذ مسألة التكييف القانوني ذريعة لتحقيق أغراض غير مشروعة. ففي مجال التأديب في الوظيفة العمومية مارس القاضي رقابته للتكييف القانوني للوقائع التي ادعتها الإدارة كأساس لتوقيع العقوبة وما إذا كانت تصلح لأن تكون خطأ تأديبياً.

أما القضاء الإداري المصري فنهج المسلك ذاته الذي عرفه مجلس الدولة الفرنسي، حيث استقر الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة المصري على فرض رقابته للتحقق من سلامة التكييف القانوني الذي أنزلته الإدارة على الوقائع، ففي أحد قرارات المحكمة الإدارية العليا¹ اعتبرت أنه "لا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ التدخل، وللقضاء الإداري في حدود رقابته القانونية أن تراقب صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني.

ثانياً: الرقابة القضائية للتكييف القانوني للوقائع في المغرب

دأبت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى منذ تأسيسها على ممارسة رقابتها على التكييف الذي تجريه الإدارة، ويمكن أن نستشف بوضوح هذا الاتجاه الذي سار عليه قضائنا من خلال مجموعة من الأحكام ركزت بشكل لافت على القضايا الخاصة بالتأديب، فكما هو معلوم فإن الموظف العمومي لا يمكن أن يكون محلاً لمتابعة تأديبية ما لم يرتكب خطأ مهنيًا أو وظيفيًا وهذا ما ينص عليه النظام الأساسي للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ 24 فبراير 1958، غير أن هذا النظام لم يحدد على سبيل التدقيق الأفعال التي من شأنها أن تحتتم وصف الخطأ الوظيفي بحيث تقابل كل عقوبة تأديبية خطأ ما، بل اقتصر على تنصيب في فصله السابع عشر بأن كل هفوة يرتكبها الموظف في تأدية وظيفته أو عند مباشرتها تعرضه لعقوبة تأديبية²، وانطلاقاً من هذا التوجيه العام يبقى على الإدارة تحري انطباق وصف "هفوة" على أية وقاعة تتدرع بها الإدارة لإيقاع عقوبة معينة على الموظف، أو بصيغة أخرى تقوم الإدارة بتكييف الواقعة المبررة تكييفاً قانونياً.

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1650، س2 بتاريخ 16 فبراير 1957.

² دليل الموظف، نماذج القرارات الإدارية، جمعية تنمية البحوث والدراسات الإدارية، الرباط، 1985، ص.23.

وكانت انطلقت القضاء الإداري المغربي في الأخذ برقابة الوقائع منذ صدور حكم Courtille فقد كان على مجلس الأعلى في هذه النازلة أن يحدد موقفه بالنسبة للأفعال والوقائع المنسبة للطاعن وما إذا كانت تشكل بالفعل أخطاء جسيمة تبرر إيقاع العقوبة عليه، وقد جاء في حيثيات الحكم "وحيث ... إن المعني بالأمر ارتكب خطأ مهنيًا خطيرًا يمس بالهيئة التي ينتمي إليها فإن مدير مصالح الأمن العامة لم يعط تكييفاً غير صحيح، وإنه بدون أن يرتكب عدم الشرعية استطاع أن يحدد أهمية العقوبة التي يجب في نظره أن يأخذ فيها بعين الاعتبار العقوبات السابقة لتتوافق العقوبة مع الخطأ¹.

وقد نهجت الغرفة الإدارية هذا النهج في العديد من قراراتها الشيء الذي أخذت به المحاكم الإدارية كذلك بعد إنشائها، ففي حكم لإدارية الدار البيضاء بتاريخ 1996/12/23 حيث جاء فيه "إن مراقبة القاضي الإداري لا تقتصر فقط على التأكد من الوجود المادي لأسباب الجزاء وتكييفها وإنما تشمل ...".

من خلال هذه النماذج من الأحكام يتضح لنا بجلاء أنه لا خلاف حول ضرورة مراقبة القاضي الإداري للتكييف القانوني للوقائع التي تدعيها الإدارة لتسبب قراراتها، ليكون بذلك القضاء الإداري المغربي قد سار على المنوال الذي سار فيه نظيره الفرنسي والمصري².

ومن التطبيقات القضائية التي تبناها القضاء الإداري المغربي والتي تتعلق بتأديب الموظف العمومي والتي تخلت المحاكم الإدارية عن الاتجاه التقليدي والممتنع عن رقابة الملاءمة.

كانت المحكمة الإدارية بالرباط هي أول جهة قضائية تقوم بذلك من خلال حكمها في قضية بوليل محمد³، حيث جاء في إحدى حيثياته "... للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ العقوبة المناسبة في حق الموظف حسب خطورة الأفعال المنسوبة إليه ومدى تأثيرها داخل

¹ محمد عنصري، تحول الاجتهاد القضائي في مراقبة الملائمة بين الأفعال والعقوبة التأديبية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20-21 يوليو - ديسمبر، 1997، ص.102

² عبدالصمد الديك، تناسب العقوبة التأديبية مع الأخطاء المهنية في النظام التأديبي بالوظيفة العمومية، مقالة منشورة في موقع العلوم القانونية www.morocdroit.com، بتاريخ 2017./3/4

³ حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 90، بتاريخ 23 مارس 1995، ملف رقم 94/151، بوليل محمد منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11، ص.74

المرفق العام، ولا تكون ملزمة بظروف التخفيف التي تكون المحكمة الجنائية أو الجنحية قد منحتها له، اعتباراً لظروفه الاجتماعية، وأن هذه السلطة التقديرية لا رقابة للقضاء عليها ما لم يشبها غلو في التقدير. وفي هذه النازلة فالقرار المطعون فيه لم يشبه أي غلو ما دامت المخالفة الثابتة في حق الطاعن تتنافى ومهنته كمربي داخل مؤسسة من بين أهدافها إصلاح المنحرفين وإرجاعهم إلى جادة الصواب، وليس المساهمة والمساعدة على الزيادة في انحرافهم كما فعل الطاعن".

فمن خلال استقراء حيثيات هذا الحكم يتبين بوضوح أن القاضي الإداري المغربي قد أعلن عن أحقيته في رقابة الملاءمة، ومن ثم وضع حداً لاستقلال السلطة الإدارية في ممارسة سلطتها التقديرية. فالقاضي الإداري في هذه القضية لم يعمل على إلغاء قرار رئيس الإدارة بعدما تبين له، من خلال دراسة ملابسات القضية، أن المعني بالأمر وهو يشغل وظيفة مراقبة مربي بإدارة السجون قد ارتكب أفعالاً خطيرة (حيازة المخدرات واستهلاكها، وحوكم بمقتضى حكم جنحي حائز لقوة الشيء المقضي) مما يبهر القرار التأديبي المتخذ في حقه (عقوبة العزل مع الاحتفاظ براتب التقاعد).

فالقرار الصادر في حقه ملائم للأفعال التي ارتكبها مما دفع بالمحكمة إلى رفض طلبه¹.

وقد أخذ الاجتهاد القضائي المغربي بعد إحداث المحاكم الإدارية على رقابة الملاءمة في مجال التأديب ومدى ملاءمة العقوبة المنزلة من طرف الإدارة في حق موظفيها مع الأخطاء والمخالفات المرتكبة منهم. إذ صرحت المحكمة الإدارية بوجده " ... ذلك أن رجل الإدارة في ممارسته لاختصاصاته المنوطة به يجب ألا يخضع في تصرفاته وقراراته لما تمليه عليه الأهواء والميول، وإنما يجب أن يستند في كل ما يصدر عنه من قرارات إلى أسباب واقعية وملائمة للأفعال والوقائع التي اعتمدها في إطار قراراته ولو كانت تلك القرارات تخضع لسلطته التقديرية..."²، كما قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بأن:

¹ كريمة خلدون، تطور رقابة القضاء الإداري على الملائمة في المجال التأديبي، منشورات مجلة الحقوق، دار نشر المعرفة، 2017، ص.103

² المحكمة الإدارية بوجده الحكم رقم (259، 2000) بتاريخ 2000/10/31م أورده د. صحيب، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.322، المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في حكمها الصادر بتاريخ 2001./11/21

"القاضي الإداري باعتباره قاضي الشرعية له أن يتفحص القرارات الإدارية المتخذة من طرف الإدارة ومقارنتها مع الأسباب المعتمدة في اتخاذ هذه القرارات وذلك في إطار سلطة الملاءمة، واعتبرت أن القرار الإداري يكون مشوباً بالشطط في استعمال السلطة متى ثبت أن العقوبة التأديبية لا تتناسب والأفعال المنسوبة للطاعن"¹، وفي نفس الصدد حكمت المحكمة الإدارية بالرباط بأن "القول يتناسب عقوبة العزل التي هي أشد الجزاءات التأديبية صرامة وأكثرها وقعاً على حياة الموظف ومستقبله مع خطأ منسوب إلى هذا الأخير يستلزم بالضرورة أن يكون هذا الخطأ من النوع الذي يجعل من مرتكبه شخصاً متنافياً مع وظيفته وغير صالح لها على الإطلاق، وأنه مادام الخطأ المنسوب ليس بهذا الوصف والتأثير فإن ترتيب عقوبة العزل يتسم بالعلو وعدم الملاءمة مما يجعل القرار يتبنى هذه العقوبة مشوباً بالتجاوز في استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه"².

وقد سار نهج المجلس الأعلى هذا النهج فمثلاً نجده ينص على أن "وحيث أكد محامي الطاعن في مرافعته الشفوية أن العقوبة المتخذة في حق الموظف يجب أن تكون ملائمة للمخالفة المرتكبة وأنه على فرض أن الطاعن قد ارتكب الهفوة المنسوبة إليه، فإن الأمر يتعلق بخطأ بسيط لم يكن يستحق عليه عقوبة الفصل عن وظيفته وأن ذلك يؤكد وجود انحراف في حق الطاعن من طرف الإدارة التي أوقعت في حق الطاعن أقصى العقوبات المنصوص عليها على سبيل التدرج وحسب جسامة الخطأ في الفصل (66) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لكن وحيث إنه وكما أشار إلى ذلك الحكم المستأنف فإن الطاعن باعتبار مهنته كرجل للقوة العمومية كان عليه أن يحافظ ما أمكن على سلامة المواطنين وألا يفرط في أدوات ومنازل لا يستعملها عادة إلا رجل الشرطة وأن الخطأ المرتكب من طرفه بتسهيل حصول شخص مدني عليها بصورة غير مباشرة يعتبر خطأ جسيماً يبرر العقوبة المتخذة في حقه وأن تمسك الإدارة بأن عقوبة فصل الطاعن المستأنف كانت مبررة بالأفعال المنسوبة إلى الطاعن والعقوبة المتخذة في حقه مما يكون معه الحكم

¹ المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في حكمها الصادر بتاريخ 2001/11/21م.

² المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها الصادر 2002/6/27م، أشار إليه عبدالرحمن بن يحيى آل ثاني، إلغاء القرار الإداري لعيب السبب، الجزء الثاني، مركز الغندور، القاهرة، 2014، ص 217 وما بعدها.

المستأنف مرتكزاً على أساس قانوني سليم ومعللاً تعليلاً كافياً يقتضي تأييده"¹، فهنا وإن كان الحكم لا يصب في صالح الطاعن إلا أننا نجد أن المجلس قد بحث ملاءمة العقوبة للجرم المقترف².

كما قضت محكمة القضاء الإداري بالرباط بأن: "هذه السلطة التقديرية لا رقابة عليها ما لم يشبها غلو في التقدير"، وفي قضية شويكي عبدالله صرحت نفس المحكمة على: "أن معاقبة الطاعن على هذا التصرف غير اللائق بعقوبة العزل ينم عن غلو في التقدير، إذ لا تتناسب هذه العقوبة بتاتاً مع خطورة الفعل المرتكب مما يكون معه القرار المطعون فيه مشوباً بتجاوز السلطة...".

فتبعاً لأهمية هذه الرقابة وما تحققه من ضمانات للمواطنين، يجعل رجل الإدارة يستعمل سلطاته في المكان المناسب دون مغالاة أو تجاوز فيما ينزله من جزاءات تأديبية، كما نجد القضاء المغربي أيضاً في صدد نقل الموظفين قد بسط رقابته الشاملة دون التمييز بين الشرعية والملائمة، فعلى الرغم من إعطاء المشرع للإدارة سلطة واسعة بنصه: "... وللوزير الحق في مباشرة انتقالات الموظفين الموجودين تحت سلطته..."، فإن المجلس الأعلى قضى في عدة أحكام بإلغاء قرارات النقل بسبب عدم مراعاة الإدارة للظروف العائلية والشخصية للموظفين، وأنها عادة تتخذ في زمن غير ملائم³.

ولئن كانت الأحكام السابقة تدل على عزم القاضي الإداري تبني رقابة الملاءمة على السلطة التقديرية للإدارة، فإن هذه الرقابة تأكدت فعلاً بصدور حكم المحكمة الإدارية بالرباط في قضية الجلدي أحمد شوقي⁴، وهو يشغل وظيفة ممون بالحي الجامعي، وقد قضت المحكمة بإلغاء قرار وزير التعليم العالي القاضي بحرمان الطاعن من الأجرة لمدة عشرين يوماً باستثناء التعويضات العائلية. وقد بنت حكمها على أساس أن العقوبة المتخذة في حقه

¹ حسن صحيب، القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، ط1، 2008، ص 322.

² عبدالرحمن آل ثاني، إلغاء القرار الإداري لعيب السبب، مرجع سابق، ص 219.

³ مولاي إدريس الحلابي الكتاني، إجراءات الدعوى الإدارية، ط. الأولى، دار السلام، 2001، ص 352.

⁴ حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 671، بتاريخ 19 دجنبر 1996، ملف رقم 95/290 غ، الجلدي أحمد شوقي، (حكم غير منشور).

لا تتناسب مع الأفعال التي ثبتت في حقه (التأخر أحياناً عن مقر العمل ورفض تسلم الاستفسارات الموجهة إليه بسبب علاقته السيئة مع الإدارة).

وقد جاء في حيثياته: "وحيث إنه ولئن كانت للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ العقوبة المناسبة في حق الموظف حسب خطورة الأفعال المنسوبة إليه ومدى تأثيرها داخل المرفق العام، وأن هذه السلطة لا رقابة للقضاء عليها ما لم يشبها غلو في التقدير، فإنه وفي هذه النازلة فمادامت المآخذ الجسيمة المنسوبة إلى الطاعن غير ثابتة في حقه فإن المحكمة ترى بأن العقوبة المتخذة في حقه لا تتناسب مع الأفعال الأقل جسامة بكثير من الأفعال الثابتة في حقه..".

ومن التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي

ما قضت به المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 1 أكتوبر 1997، في قضية الرمناي عبدالغني¹، قضى بإلغاء قرار الإدارة لاتسامه بالغلو في التقدير، وتتلخص وقائع القضية في أن الطاعن وهو موظف بوزارة البريد، توبع من طرف النيابة العامة من أجل جنحتي السكر العلني والتحريض على الفساد، فأدين وصادر في حقه حكم بالسجن لمدة شهرين موقوفة التنفيذ وغرامة قدرها خمسمائة درهم وقد توبع على إثر هذه الأفعال أمام المجلس التأديبي الذي قرر إصدار عقوبة العزل في حقه. وقد جاء في إحدى حيثيات الحكم: "... وحيث أنه لئن كان من الثابت أن الطاعن قد صدرت عنه أفعال مخالفة لصفات الوقار والاستقامة وحسن السلوك التي ينبغي أن يتحلى بها كل موظف عمومي إلا أن معاقبته على هذه التصرفات غير اللائقة بعقوبة العزل ينم عن غلو في التقدير لا يتناسب البتة مع ما ارتكبه من أفعال سيما وأنه اقترفها خارج إطار العمل وليس أثناء قيامه بها، مما يكون معه القرار المطعون فيه مشوباً بالشطط في استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه".

ولعل الملاحظة المستخلصة من هذه الأحكام أن القاضي الإداري المغربي وعلى غرار نظيره الفرنسي، لم يتمصص دور الإدارة في تعديل العقوبة بالزيادة أو النقصان، وإنما يكتفي بإلغاء القرار في حالة تبين له وجود غلو، أو يقر للإدارة ما ذهب في حالة العكس، وهو في ذلك بقي بعيداً عن التدخل في اختصاصات الإدارة، عكس القضاء الإداري المصري الذي كانت رقابته تتجاوز الحدود حيث كان يتدخل في اختيار القرارات التي يجد

¹ حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 884، بتاريخ 1 أكتوبر 1997، الرمناي عبدالعزیز (غير منشور).

أنها غير ملائمة. وهناك ميزة أخرى اتسم بها موقف القضاء الإداري المغربي تجعله يقف في صف واحد مع نظيره الفرنسي، وتتجلى بالأساس في عدم إعلانه عن التراجع عن هذه الرقابة التي ارتضاها ليتجاوز العيوب التي اتسمت بالرقابة التقليدية، عكس القضاء الإداري المصري الذي أعلن مراراً عن عدم أحقيته في رقابة الملائمة، بعد أن تبنى رقابة الغلو في التقدير¹.

ويمكن القول أن رقابة الملائمة لم تظل حبيسة قاعات المحكمة الإدارية بالرباط، بل إن جميع المحاكم الإدارية بدون استثناء اعتمدت رقابة الغلو في التقدير، ففي حكم للمحكمة الإدارية بأكادير²، رفضت بموجبه إلغاء القرار التأديبي الصادر في حق المدعي (الحرمان المؤقت من كل أجرة لمدة شهر واحد باستثناء التعويضات العائلية) على أساس أن هذه العقوبة ملائمة للأفعال الثابتة في حقه (التغيب بدون عذر ومغادرة العمل قبل الوقت).

وقد جاء في تعليل المحكمة "وحيث أن تقدير العقوبة من اختصاص سلطة التأديب ما دامت تتلاءم والمخالفة الإدارية وحيث أن السلطات التأديبية تتمتع بحرية تقدير الخورة الناجمة عن المخالفة التي تم ارتكابها من طرف الموظف وما يناسبها من عقوبة شرط أن لا يشوب هذا التقدير غلو أو انحراف، وحيث يتبين من أوراق الملف وما جاء في جواب المطلوبين في الطعن، تبريراً للعقوبة الموقعة على الطاعن، أنها لم تخرج عن النطاق الواجب قانوناً وأنها ملائمة للمخالفة الإدارية من طرف الطاعن".

ومن التطبيقات القضائية في القضاء الإداري المغربي ما جاء في حكم للمحكمة الإدارية بمراكش، في قضية زينب بنعومر قضى بإلغاء قرار الإدارة على أساس أن العقوبة التي اتخذت في حقها (الإقصاء عن العمل خمسة وعشرون يوماً، والحرمان من كل أجرة باستثناء التعويضات العائلية) لا تلائم الأفعال التي ارتكبتها (الامتناع عن الجواب عن بعض أسئلة رئيسها في العمل وعدم التحلي باللباقة). ومما جاء في حيثيات الحكم "وحيث إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اتخاذ العقوبة التأديبية المناسبة في حق الموظف حسب خطورة الأفعال المنسوبة إليه، فإنها تخضع لمراقبة القضاء الإداري في كل غلو أو خطأ في التقدير بين العقوبة المتخذة والمخالفة المرتكبة من طرف الموظف، وحيث لئن كان

¹ كريمة خلدون، تطور رقابة القضاء الإداري على الملائمة في المجال التأديبي، مرجع سابق، 109.

² حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 72، بتاريخ 21 دجنبر 2000 ملف رقم: 64-99غ، محمد شيبوب (غير منشور).

إحجام الطاعنة عن الجواب عن بعض الاستفسارات الموجهة إليها من طرف رئيسها المباشر يشكل خطأ من جانبها وأن عدم تحليها باللباقة في تعاملها مع رئيسها ... يعتبر إخلالاً بالاحترام الواجب للرؤساء، إلا أن معاقبتها بالإقصاء عن العمل ... ينم عن الغلو في التقدير ويجعل هذه العقوبة التأديبية غير متناسبة مع الأفعال المرتكبة من طرفها، الأمر الذي يجعل القرار المطعون فيه غير مشروع ويتعين لذلك التصريح بإلغائه¹.

ومن التطبيقات القضائية التي تمس حق من حقوق الموظف العمومي قضت المحكمة الإدارية بأكادير بإلغاء القرار التأديبي الصادر عن وزير العدل القاضي بحذف الطاعن من لائحة الترقى، وقد جاء في الحكم "... فإن العقوبة التأديبية الصادرة في حق الطاعن غير ملائمة للمخالفة المرتكبة في حقه وهي التغيب عن العمل بدون إذن سابق من رئيسه المباشر ..."².

وفي حكم لنفس المحكمة قضت فيه بإلغاء قرار العزل الصادر في حق مقدم الشرطة لحسن السلاسي، لعدم ملاءمته للأفعال المرتكبة (التغيب والتأخر عن العمل بدون عذر، وانعدام الطاعة والانضباط والإدلاء بشواهد طبية تمارضية)، وقد جاء في الحكم "وحيث ثبت للمحكمة أن العقوبة التأديبية التي تعرض لها الطاعن والمتمثلة في عزله عن مزاولة مهامه بصفوف الأمن الوطني غير ملائمة للأفعال التي اقترفها والمنصوص عليها في محضر اجتماع المجلس التأديبي، مما يكون معه القرار متسماً بتجاوز السلطة ويتعين إلغاؤه..."³.

واعتماد القاضي الإداري على الرقابة لا يحول وممارسة رقابة المشروعية في نفس الوقت، بحيث نجده في حكم صادر من المحكمة الإدارية بالدار البيضاء بتاريخ 21 نونبر 2001 يعلل بما يلي "وحيث أنه كان أمر اتخاذ القرارات التأديبية يدخل في إطار السلطة التقديرية للإدارة، فإن القاضي الإداري باعتباره المراقب لمشروعية القرارات الإدارية أن

¹ حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 44، بتاريخ 24 أبريل 2002، زينب بنعومر ضد وزير العدل، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 47، سنة 2002، ص 170 وما بعدها، أشارت إليه كريمة خلدون، مرجع سابق، ص 110.

² حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 2009/070 بتاريخ مايو 2009، ملف رقم 2008/186 غ، محمد حمية ضد وزير العدل، (غير منشور).

³ حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 31، بتاريخ 21 فبراير 2005، ملف رقم 2003/138 غ، لحسن السلاسي ضد المدير العام للأمن الوطني (غير منشور).

يفحص السبب المعتمد من طرف الإدارة مقارنة مع القرار المتخذ من طرف هذه الأخيرة في مواجهة الخطأ المقترف، كما لو تعجلت الإدارة في اتخاذ قراراتها أو أهدت قرار غير ملائم أو قاسياً لا يتناسب¹.

صفوة القول أن القاضي الإداري المغربي وفي إطار رقابته على عناصر الملائمة في السلطة التقديرية، اتخذ اتجاهات معاكساً لنظيره الفرنسي والمصري، بحيث لم يقتصر على أعمال نظرية واحدة، وإنما استعمل في بعض القضايا نظرية الغلو المصرية (خاصة في المجال التأديبي)، كما أنه لم يتقيد بأية نظرية في حالات أخرى، بالرغم من أنه راقب الملائمة كما ينبغي، ونحن إذ نتفق مع هذا التوجه للقاضي الإداري المغربي ونؤيده على اعتبار أن كلا النظريتين قد تصلح لظروف معينة (رغم أن النتيجة التي تؤديان إليها واحدة، باعتبار أنهما يترصدان التقديرات غير المعقولة في ممارسة السلطة التقديرية). ومادام القاضي الإداري المغربي يؤكد رقابته على الملائمة فلا مانع من المزوجة بين النظريتين، فالمهم هو الاستمرار في فرض هذه الرقابة ولا يهيم الوسيلة التي استعملت مادامت النتيجة واحدة ونأمل من قضائنا الإداري أن يمد هذه الرقابة إلى مجالات أخرى كما فعل نظيره الفرنسي، حتى يضمن لرقابة الملائمة التطور المأمول².

ومن خلال هذه الأحكام التي سردناها في هذا المقام يتضح أن غاية المحاكم الإدارية من مراقبة السلطة التقديرية هو استئصال عيوب الشرعية العالقة بالقرار الإداري بحيث أن القاضي الإداري عندما يلغي القرار لعيب الملائمة لا يقترح العقوبة الملائمة وإنما يعطي فرص ثانية للإدارة لاتخاذ عقوبة ملائمة في إطار سلطتها التقديرية³.

الفصل الثاني: التحقيق الإداري في اجتهادات القضاء البحريني.

ارتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين (المبحث الأول) التشكيل والاختصاص للقضاء الإداري البحريني (المبحث الثاني) التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي. بداية سنتطرق للحديث بصورة موجزة عن تطور القضاء البحريني.

¹ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 550 بتاريخ 21 نونبر 2001، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التمييز، عدد 16، لسنة 2004، ص164.

² كريمة خلدون، تطور رقابة القضاء الإداري على الملائمة في المجال التأديبي، مرجع سابق، ص.117

³ عبدالمجيد الحسوني، المنازعات المتعلقة بتأديب الموظف العمومي، رسالة ماجستير، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2012-2013، ص.81

نبذة عن تطور القضاء في البحرين

نشأ القضاء في البحرين كباقي دول العالم الإسلامي قضاء إسلامياً ، وعلى يد الصحابي الجليل العلاء بن الحضرمي حينما أرسله الرسول صلى الله عليه وسلم إلى أهل البحرين يدعوهم إلى الإسلام ، فقبل ملكها المنذر بن ساوى التميمي الإسلام واسلم معه أهل البحرين في العام السابع للهجرة الموافق 629م، وظل القضاء الإسلامي هو القضاء الرسمي حتى شاركته سلطة القضاء المدني في عام 1932م ، فكان القضاء يستمد أحكامه وفقاً للشريعة الإسلامية الغراء . ومنذ تأسيس إمارة البحرين على يد المؤسس أحمد الفاتح بن محمد بن خليفة العتيبي العنزي عام 1783، وبرز القضاء في البحرين كجزء من مسؤوليات الحاكم يقوم بإصلاح ذات البين في المنازعات التي تحدث بين أفراد المجتمع بصورة يسيرة وسهلة يستمد فيها حكمه من الشريعة الإسلامية ومن خبرته وتجاربه في الحياة .

ومع تطور المجتمع من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبعد استقلال البحرين من الانتداب البريطاني عام 1971 شهد القضاء البحريني استقلاله ، ومع ظهور أول تنظيم قضائي في تاريخ البحرين الحديث بصدور القانون رقم (13) لسنة 1971 بشأن تنظيم القضاء والذي وضع النواة الأولى لتطور القضاء في البحرين¹.

وقد قسم هذا التنظيم القضاء في البحرين إلى نوعين هما القضاء الشرعي والقضاء المدني على أن يختص الأخير بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية ومن بينها تلك التي تقع بين الأفراد وبين الحكومية ، حيث أكد القانون على أن " ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة ولها ان تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك " .

ومع صدور اول دستور بحريني بتاريخ 16 ديسمبر لسنة 1973 منح المشرع العادي ترتيب المحاكم على اختلاف أنواعها حسب ما جاء على ان " يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ويبين الوظائف واختصاصها"² كما قرر الرقابة على دستورية القوانين وذلك حسب ما جاء من انه " يعين القانون الجهة القضائية التي تختص في الفصل

¹موقع المجلس الاعلى للقضاء البحريني www.sjc.bh بتاريخ 2017./3/14

²المادة 102 الفقرة أ من دستور البحرين لسنة 1973.

في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ، وبيبين صلاحيتها والإجراءات التي تتبعها
... 1»

وقد شهدت مملكة البحرين عملية تحويل ديمقراطي في تطوير مؤسسات الدولة الحديثة والذي بدأ في إعلان ملك مملكة البحرين الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة في خطابه السامي بمناسبة افتتاح مجلس الشورى في 3 أكتوبر 2000 حيث دعا إلى حوار وطني تكون نتيجته ميثاقاً وطنياً يضع المبادئ ، ويعزز النمو والازدهار لانطلاقة جديدة للبلاد².

وتبلور عن ذلك بعض الإصلاحات القضائية التي تجلت في ما يلي³:

أولاً: صدور دستور مملكة البحرين في 14 فبراير 2002 المعدل والذي تم بموجبه تعديل بعض أحكام دستور البحرين لسنة 1973 بأن نصت المادة (106) منه على إنشاء محكمة دستورية من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون وتختص بمراقبة القوانين واللوائح .

ثانياً: كما نص المشرع الدستوري على أبعاد الدولة القانونية، حيث جاء في نص المادة (4) منه أنه "العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكلفها الدولة"⁴.

وتحقيقاً لمبدأ المشروعية وخضوع سلطات الدولة للقانون نص الدستور البحريني في الفصل الأول تحت عن الملك من أنه "يحمي الملك شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الأفراد والهيئات وحررياتهم"⁵.

ومن خلال هذه النصوص الدستورية أصبح القضاء في الدولة القانونية هو ميزان المشروعية.

ثالثاً: جاءت هذه الإصلاحات من نصيب القضاء الإداري حيث عملت الحكومة على استحداثها فيما يتعلق بقواعد الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية ومنها القرارات الإدارية

¹ المادة 103 من ذات الدستور .

² احمد منسى، البحرين من الإمارة الى المملكة، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، القاهرة، 2003 ص 129 .

³ بدر محمد عادل ، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين ، مرجع سابق ص. 125 .

⁴ المادة (4) من الباب الثاني، من الدستور البحريني 2002 الصادر بتاريخ 14 فبراير 2002م.

⁵ المادة (33/ب) من الفصل الأول، من الدستور البحريني .2002.

حيث صدر بتاريخ 30 أكتوبر 2002 مرسوم بقانون رقم 42 لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية حيث الغى قانون 13 لسنة 1971 واستحدث هذا القانون المادة 7 منه على تخصيص دائرة إدارية بالمحكمة الكبرى المدنية تختص في الفصل في المنازعات الإدارية .

المبحث الأول: التشكيل والاختصاص في القضاء الإداري البحريني:

بعد أن حصلت مملكة البحرين على استقلالها في تاريخ 14 أغسطس 1971م أخذت الحكومة على عاتقها تنظيم الجهاز الحكومي في الدولة فقامت بإصدار العديد من القوانين التي ساعدت على تنظيم المرافق العامة في الدولة ومنها مرفق القضاء فأصدرت المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971م بشأن تنظيم القضاء الذي وضع اللبنة الأولى في تاريخ القضاء البحريني والذي يعتبر أول تنظيم قضائي في مملكة البحرين، وقد تبنى هذا القانون في الفصل الثاني منه الخاص بالهيئات القضائية وولايتها نظام القضاء الموحد، إذ تتألف السلطة القضائية من قسمين: قسم محاكم القضاء المدني ويختص بالفصل في جميع المسائل المدنية والتجارية وفي المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية لغير المسلمين وبالنظر في جميع المسائل إلا ما استثنى منها بنص خاص، أما القسم الثاني فهو محاكم القضاء الشرعي التي تختص في جميع المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية للمسلمين¹. وسنقوم في هذا المبحث بتناول التشكيل والإجراءات في المحاكم المدنية (المطلب الأول)، ثم سنتناول اختصاص المحاكم المدنية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تشكيل المحاكم المدنية في القضاء البحريني:

يقوم النظام القضائي البحريني على فكرة القضاء الموحد من حيث اختصاص المحاكم المدنية بكافة المنازعات المدنية والجنائية والإدارية .

ويستمد القضاء العادي في مملكة البحرين اختصاصه في نظر المنازعات الإدارية من نص المادة (11) من المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971 بشأن القضاء، حيث نصت المادة على أن: (ليس للمحاكم أن تنتظر في أعمال السيادة، ولها أن تفصل في المنازعات

¹ بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، جامعة البحرين، كلية الحقوق، الطبعة الأولى 2016م،

المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك).

ومن خلال هذا النص يتضح أن المشرع البحريني لم يشير إلى ولاية القضاء المدني بنظر المنازعات الإدارية بشكل صريح، لا بل اعتبر المنازعات التي تكون الحكومة طرفاً فيها هي من المنازعات المدنية أو التجارية¹.

وقد أكدت محكمة الاستئناف العليا البحرينية هذه الولاية في حكمها الصادر بتاريخ 1985/4/30 بقولها " وحيث إنه لما كان لكل حق دعوى تحميه وهي وسيلة صاحب الحق لمقاضاة من يعتدي على حق ولا بد للدعوى من قاضي يختص بالفصل فيها وقد ضمن الدستور للمواطنين حق التقاضي² باعتباره من الحقوق العامة يمارسونه وفقاً للقانون - ولم ينشئ المشرع البحريني قضاء مستقلاً يختص بنظر المنازعات الإدارية. ومنها المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية وتؤثر في حقوق الأفراد ومراكزهم القانونية.

ولاية المحاكم المدنية على تلك المنازعات ثابتة بمفهوم المخالفة بالنص في المادة (11) من قانون تنظيم القضاء على أنه ليس لهذه المحاكم أن تنتظر في أعمال السيادة وهي نوع من أنواع القرارات الإدارية تحيط بها اعتبارات الخاصة فقد استثنى المشرع لهذا الاعتبار الخاصة دون غيرها من القرارات الإدارية التي لم يضع قيوداً على ولاية المحاكم بشأنها ومقتضى ذلك هو اختصاص المحاكم بنظر سائر المنازعات المتعلقة بها سواء كانت بطلب إلغائها إذا افتقدت شروط صحتها أو بطلب تعويض الأضرار الناشئة عنها ولا يسوغ بعد ذلك القول بأن اختصاص محاكم قاصر فقط على قضاء التعويض دون قضاء الإلغاء طالما انه لا يوجد نص تشريعي بهذا التخصيص³...

وبذلك سنتطرق إلى تشكيل المحاكم المدنية (الدائرة الإدارية) (الفرع الأول) ثم سنعرج إلى (الفرع الثاني) إجراءات المحاكم المدنية (الدائرة الإدارية).

¹ محمد عبدالله الديلمي، القضاء الإداري في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص. 166

² دستور مملكة البحرين الصادر في 14 فبراير 2002، المادة 20 فقره (و) "حق التقاضي مكفول وفقاً للقانون".

³ حكمها في الدعوى رقم (642) في 1985/4/30، المنشورة في المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، دائرة الشؤون القانونية، سنة 2000، قاعدة (53)، ص. 84

الفرع الأول: تشكيل المحاكم المدنية (الدائرة الإدارية):

تم تشكيل المحاكم المدنية في القضاء البحريني لأول مرة حسب المرسوم بقانون 13 لسنة 1971 (أولاً) ثم تم إعادة تشكيل المحاكم المدنية حسب القانون 42 لسنة 2002 (ثانياً).

أولاً: تشكيل المحاكم في ظل قانون رقم 13 لسنة 1971م

تم تشكيل المحاكم المدنية قبل إنشاء الدائرة الإدارية وذلك حسب المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971، حيث تتكون المحاكم المدنية من¹:

(1) محكمة الاستئناف العليا المدنية.

(2) المحكمة الكبرى المدنية.

(3) المحاكم الصغرى.

وسنقوم بإيضاح تشكيل المحاكم في القضاء المدني البحريني بشيء من الإيجاز حسب ما يلي:

(1) محكمة الاستئناف العليا المدنية:

تؤلف محكمة الاستئناف العليا المدنية من رئيس وعدد كاف من الوكلاء والقضاة وتصدر أحكامها من ثلاثة قضاة، وهي محكمة من محاكم الدرجة الثانية، ومقرها مدينة المنامة.

(2) المحكمة الكبرى المدنية:

تشكل المحكمة الكبرى المدنية من رئيس وعدد كاف من الوكلاء القضاة، وتصدر أحكامها من ثلاثة قضاة. وهي محكمة من محاكم الدرجة الثانية، ومقرها في مدينة المنامة.

(3) المحكمة الصغرى:

وتشكل المحكمة الصغرى من قاض واحد منفرد، ويكون مقرها مدينة المنامة، وهي محكمة من محاكم الدرجة الأولى.

ثانياً: تشكيل المحاكم في ظل قانون رقم 42 لسنة 2002:

أخذ المشرع البحريني بنظام القضاء الموحد وذلك بإنشاء دائرة إدارية من خلال القضاء العادي بالمحكمة الكبرى المدنية تختص بنظر المنازعات الإدارية وذلك حسب القانون رقم (42) لسنة 2002، حيث نصت المادة (7) منه على أنه، "فيما عدا أعمال السيادة تختص

¹ المادة (12) من المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971م.

المحكمة الإدارية التي تنشأ بين الافراد وبين الحكومية أو الهيئات أو المؤسسات العامة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك¹.

وهذا القضاء الموحد الذي يكون له ولاية شاملة في نظر جميع المنازعات سواء تلك التي تنشأ بين الأفراد بعضهم البعض بجميع أنواعها، أو بين الأفراد والإدارة، فلا يوجد في البحرين ما يسمى بالقضاء الإداري المتخصص للفصل في المنازعات الإدارية كما هو الشأن في الدول اللاتينية كفرنسا والدول التي حذت حذوها كمصر². وقد عرض المشرع في الباب الثاني من القانون المذكور آنفا ترتيب المحاكم وتنظيمها وولايتها. فنص المشرع في المادة السادسة من هذا المرسوم على أن تتكون المحاكم المدنية من:

1- محكمة التمييز.

2- محكمة الاستئناف العليا.

3- المحكمة الكبرى المدنية.

4- المحكمة الصغرى.

وتختص كل منها بالفصل في جميع المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون في المواد المدنية والتجارية والإدارية وفي المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية لغير المسلمين وفي الجرائم إلا ما استثني بنص خاص.

وفي تأكيد طابع القضاء الموحد الذي اعتمده القضاء البحريني رغم انشاء الدائرة الإدارية تقول المحكمة المدنية الكبرى (الدائرة الإدارية) في حكم حديث لها تاريخ 14 فبراير 2009 بأنه " من المقرر أن النظام القضائي في مملكة البحرين قائم على فكرة القضاء الموحد- وحدة القضاء- بمعنى اختصاص المحاكم المدنية بجميع المنازعات الإدارية، وأن ما نصت عليه المادة (7) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم رقم 42 لسنة 2002 من اختصاص المحكمة الكبرى المدنية- بدائرة إدارية - بالفصل في المنازعات

¹راجع في ذلك نص المادة(7) من المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002م، بإصدار قانون السلطة القضائية وتعديلاته، الامانة العامة للمجلس الأعلى للقضاء. الطبعة الأولى 2014م، ص 6.

² إبراهيم عبدالعزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري وفقاً لأراء الفقه وأحكام القضاء في البحرين، الكتاب الأول، طبعة 2012، ص.97.

الإدارية هو من قبيل التنظيم الداخلي للمحاكم من أجل حسن سير مرفق القضاء بإيجاد دائرة متخصصة بنظر المنازعات الإدارية ولا يقصد منه ازدواج جهة القضاء في مملكة البحرين¹. وبالرجوع إلى نص المادة(10) من ذات القانون نجد أنها نصت على أنه " يكون مقر المحكمة الكبرى المدنية في مدينة المنامة.

وتؤلف من رئيس وعدد كاف من الوكلاء والقضاة، وتصدر الأحكام من ثلاثة قضاة. يجوز بقرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء إنشاء محاكم كبرى مدنية في المحافظات. ويفاد من نص المادة (7) أن المحكمة الكبرى المدنية هي إحدى محاكم القضاء العادي، والتي خصها القانون رقم (42) لسنة 2002م بدائرة إدارية بنظر كافة المنازعات الإدارية كمحكمة أول درجة، وبالتالي تكون المحكمة الكبرى هي التي لها الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية. كما يفاد من نص المادة (10) أن هذه الدائرة تؤلف من رئيس وعدد كاف من الوكلاء والقضاة، وتصدر أحكامها من ثلاثة قضاة أي إنه بمفهوم المخالفة يترتب على صدور الحكم بأقل من ثلاثة قضاة بطلان الحكم الصادر عنها.

وأخيراً نرى أن نص المادة (10) أكدت على إمكانية إنشاء دوائر أخرى في المحاكم الكبرى المدنية كلما دعت الحاجة في المحافظات، بقرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء².

الفرع الثاني: إجراءات المحاكم الإدارية (الدائرة الإدارية)

كما بينا سابقاً أن نظام القضاء البحريني يتبع القضاء الموحد، فمن خلال مطالعتنا لنص المادة (7) من قانون السلطة القضائية والذي شكلت من خلاله الدائرة الإدارية يتبين لنا أنه لم ينص أو يحدد إجراءات معينة يمكن اتباعها أمام المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) في دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض.

¹القوانين والتشريعات، مرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية وتعديلاته، الأمانة العامة بمجلس النواب، الطبعة الثالثة 2014، ص.566

²إبراهيم عبدالعزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص.99

إن موضوع دعوى الإلغاء لا يعدو أن يكون مخاصمة للقرار الإداري غير المشروع بقصد رده إلى حكم القانون الصحيح حماية لمبدأ المشروعية، وسواءً كانت المخالفة متعلقة بالشكل أم الموضوع، وقد عرفت الدائرة الإدارية البحرينية الخصومة في دعوى الإلغاء بأنها خصومة عينية مناطها اختصاص القرار الإداري في ذاته استهدافاً لمراقبته مشروعيتها¹.

ومن خلال مفهوم المخالفة فإنه يترتب عليها سريان القواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (12) لسنة 1971م، فهو القاعدة الأساسية لرفع دعوى الإلغاء وعلى جميع المنازعات الإدارية وذلك من حيث الإجراءات، ومواعيد رفع الدعوى، وحضور الخصوم وغيابهم والتوكيل، والتبليغ والإحصاء، ونظام الجلسات، وأسباب الدعوى وموضوعها، وإجراءات الإثبات، ووقف الدعوى وانقطاع الخصومة وسقوطها وغيرها.

أما فيما يتعلق بطرق الطعن في أحكام الدائرة الإدارية فقد نص في مادته (8) من قانون السلطة القضائية على أن "فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون، تسري في شأنه محكمة التمييز المنصوص عليها في قانونها"².

ولا يترتب على سكوت المشرع في القانون رقم (42) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية الحالي بعدم النص على سريان طرق الطعن المنصوص في قانون المرافعات المدنية والتجارية أمام - الدائرة الإدارية - عدم انطباقه بل عدم ذكر المشرع سريان طرق الطعن في هذا القانون لهو أمر طبيعي فالدائرة الإدارية هي في نهاية الأمر دائرة من دوائر المحكمة الكبرى المدنية أي يسري عليها كافة القواعد المنصوص عليها في

¹ الدائرة الإدارية البحرينية في الدعوى رقم 2007/3492م - جلسة 2008/3/30م.

² المادة (8) من المرسوم رقم (42) لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية.

قانون المرافعات المدنية والتجارية شأنها في ذلك شأن طرق الطعن المتبعة أمام المحاكم العادية¹.

وسوف نتناول إجراءات رفع الدعوى، وبيانات لائحة الدعوى، وإجراءات قيد الدعوى، وكيفية إعلان الخصوم حسب ما يلي:

أولاً: إجراءات رفع الدعوى

وترفع الدعوى في البحرين سواء كانت مدنية أو إدارية عن طريق المدعي نفسه أو من يمثله قانوناً إلى المحكمة المختصة بموجب لائحة تقدم إلى قسم تسجيل الدعاوى بوزارة العدل والشئون الإسلامية حسب ما نصت عليه المادة (23) من قانون المرافعات.

ثانياً: بيانات لائحة الدعوى

وترفع الدعوى إلى المحكمة المختصة، ويجب أن تشمل لائحة الدعوى على بيانات أساسية وهي اسم المدعي ولقبه ومهنته أو وظيفته ومحل إقامته أو عنوان تبليغه. وإذا كان المدعي شخصاً اعتبارياً فلا تقبل الدعوى إلا إذا رفعت باسم ذلك الشخص الاعتباري أو المعنوي كالشركات والنوادي والجمعيات ومجالس البلدية والجامعات وعن طريق المختص أو المفوض بذلك. والحقيقة أن دعوى الإلغاء توجه إما إلى ممثلي الأشخاص الاعتبارية أو الشخص الاعتباري، فمثلاً الممثل لوزارة العدل والشئون الإسلامية هو وزير العدل². وإذا كان للمدعي أو للمدعى عليه صفة الإنابة عن الغير يجب أن يبين في لائحة الدعوى نوع هذه الإنابة وصفتها³. كما يجب أن تشمل بيانات لائحة الدعوى، تاريخ تقديم اللائحة إلى المحكمة المختصة والمحكمة المرفوعة أمامها الدعوى، وأيضاً موضوع الدعوى ووقائعها وطلبات المدعي وأسانيدها⁴. وأهمية تاريخ الدعوى لأنه هو المعول عليه لحساب ميعاد الطعن على القرار أمام المحكمة.

¹ بدر محمد عادل، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص. 273.

² سعيد عبدالله الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض في القانون البحريني والكويتي والمصري، مرجع سابق، ص. 72.

³ المادة (23) الفقرة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بمرسوم رقم (12) لسنة 1971م. المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 926، الموافق 22 يوليو 1971م.

⁴ الفقرة 4 ، 5 من المادة (23) للقانون المذكور.

وأن يرفق القرار الإداري المطعون فيه وتاريخ صدوره وملخص مضمونه ووجه المساس بمصلحة المدعي، ويجوز أن تتضمن الدعوى أكثر من طلب كأن يطلب إلغاء القرار المطعون فيه مع إلزام الجهة الإدارية بالتعويض المناسب وغيرها من الطلبات¹. ولم يتطرق قانون السلطة القضائية لرفع الدعوى - دعوى الإلغاء - أن يكون عن طريق محام كما هو المعمول به في بعض الدول العربية. لذا يجوز للمدعي أن يباشر الدعوى بنفسه وهو المعمول به أمام الدائرة الإدارية في مملكة البحرين ويمكن أن يرفع الدعوى عن طريق من يوكله من الأشخاص العاديين أو المحامين.

ثالثاً: قيد الدعوى

ويجب على المدعي عند تقديم لائحة الدعوى أن يؤدي الرسم كاملاً، وأن يقدم إلى قسم تسجيل الدعاوى صوراً من هذه اللائحة بقدر عدد المدعى عليهم، ويبقى أصل اللائحة في المحكمة، وعليه أن يرفع بلائحة الدعوى صوراً من المستندات التي تؤيد دعواه في قائمة ملحقة بها مع مذكرة شارحة².

ويجوز أن يعفى من الرسوم بأمر من قبل وزير العدل علماً بأن الرسم شرطاً لقيد الدعوى في المحكمة المختصة وذلك حسب قانون المرافعات. وقد أكدت المادة (29) من قانون المرافعات أن قيد الدعوى في سجلات المحكمة يترتب عليه قطع مرور الزمن الساري لمصلحة المدعى عليه. وكذلك سريان الفوائد التأخيرية ما لم تكن سارية من وقت آخر.

ورسوم دعوى الإلغاء مبلغ -/32 ديناراً وفي حال تعدد الطلبات يكون عن كل طلب رسم، مثلاً إذا تقدم المدعي بطلب إلغاء وطلب تعويض يكون مجموع الطلبين -/64 ديناراً. كما تقضي المادة (25) من القانون أن يفرد كاتب المحكمة ملفاً للدعوى بعد تقديمها، وعلى الكاتب المذكور بعد سداد الرسم تسجيل اللائحة في دفتر المحكمة الخاص بذلك ويودع أصل اللائحة وإيصال سداد الرسم ملف الدعوى³.

كما على الكاتب في اليوم التالي لتقديم اللائحة أن يبلغ المدعى عليه بصورة منها، وللمدعى عليه أن يودع لدى كاتب المحكمة في ميعاد عشرة أيام من تاريخ تبليغه بلائحة

¹ سعيد الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص.74

² المادة (24) من قانون المرافعات المدنية والتجارية البحرينية.

³ المادة (25) من قانون المرافعات المدنية والتجارية.

الدعوى مذكرة بدفاعه مشفوعة بالمستندات التي يرى تقديمها. فإن فعل ذلك كان للمدعي أيضاً في ميعاد عشرة أيام من انقضاء الميعاد المحدد في الفقرة السابقة أن يودع لدى كاتب المحكمة مذكرة مشفوعة بالمستندات التي يرى تقديمها مؤيدة للرد.

وفي حال تقديم الدعوى إلى محكمة غير مختصة فإن المحكمة تحكم بعدم اختصاصها وتحيل الدعوى إلى المحكمة المختصة مع ذكر الأسباب التي أدت إلى إحالتها وذلك حسب المادة (28) من ذات القانون.

رابعاً: إعلان لائحة الدعوى

وبالتأشير على أصل لائحة الدعوى يتم تبليغ المدعي الطاعن على القرار الإداري أو من يمثله بيوم الجلسة.

وفي اليوم التالي يبلغ المدعي عليه باللائحة وموعد الحضور عن طريق قلم كتاب المحكمة المختصة حتى يكون على علم ودراية بوجود دعوى قضائية مرفوعة ضده، وهذا الميعاد تنظيمي لا يترتب عليه بطلان الإجراءات عند مخالفته.

أما ما يتعلق بإعلان الوزارات والدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة فيسلم الإعلام لمن يمثله قانوناً.

وأما الشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة فتسلم بإدارتها للنائب عنها قانوناً أو من يقوم مقامه، وفي حال عدم وجودهما تسلم صورة الإعلان لأحد موظفي مكنتيهما¹.

ويترتب على إغفال إعلان لائحة الدعوى بطلان الإجراءات ومن ثم بطلان الحكم لقيامه على إجراءات باطلة وهو بطلان نسبي غير متعلق بالنظام العام².

ويجوز أن يتم الإعلان عن طريق النشر إذا تعذر إعلان الخصوم بالطرق العادية. كما يجوز الإعلان عن طريق المجال الدبلوماسي إذا كان الخصم يقيم خارج البحرين وليس له ممثل يستلم عنه الإعلان أو بإعلانه بالبريد المسجل أو أي وسيلة إلكترونية مناسبة كالمنازعات في العلامات التجارية للشركات خارج موطن المدعي ما لم تنظم طرق الإعلان اتفاقيات خاصة.

¹ سعيد الحميدي، مرجع سابق، ص. 77.

² الطعن رقم 132 لسنة 2000م، جلسة 2000/12/24م، محكمة التمييز.

وسوف نتطرق في المطلب الثاني لاختصاص المحاكم الادارية من خلال اختصاص القضاء المدني في ظل القانون (13) لسنة 1971م (الفرع الأول)، واختصاص القضاء المدني في ظل القانون رقم (42) لسنة 2002م (الفرع الثاني).

المطلب الثاني: اختصاص المحاكم المدنية

إن اختصاص المحاكم المدنية في القضاء المدني يتطلب منا دراسة اختصاصات القضاء المدني في ظل قانون رقم (13) لسنة 1971 (الفرع الأول)، واختصاصات القضاء المدني في ظل القانون رقم (42) لسنة 2002م (الفرع الثاني)، وأخيراً اختصاص الدائرة الإدارية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: اختصاصات القضاء المدني في ظل قانون رقم (13) لسنة 1971م.

نصت المادة (12) من المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971م بشأن تنظيم القضاء أن تشكل محاكم القضاء المدني من:

1- محكمة الاستئناف العليا المدنية.

2- المحكمة الكبرى المدنية.

3- المحاكم الصغرى.

ويكون اختصاص كل منها بنظر المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون في جميع المسائل المدنية والتجارية وفي المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية لغير المسلمين وبالنظر في جميع الجرائم إلا ما استثنى بنص خاص¹.

كما تم توزيع الاختصاص بين محاكم القضاء المدني مع صدور القانون رقم (12) لسنة 1971م بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية.

وستناول تنظيم اختصاص المحاكم بشيء من الإيجاز في الآتي:

1- محكمة الاستئناف العليا المدنية:

وتشكل محكمة الاستئناف العليا المدنية من رئيس وعدد من القضاة حسبما تدعو الحاجة، ويكون انعقادها صحيحاً من قاضيين على أن يكون من بينهما رئيس محكمة

¹قانون تنظيم القضاء لسنة 1971م، المادة (9).

الاستئناف المدنية أو وكالة¹.

وتختص محكمة الاستئناف العليا المدنية في الطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن المحكمة الكبرى المدنية، وتتعقد بصفتين ابتدائية واستئنافية في حالة انعقاد محكمة الاستئناف العليا المدنية بصفة ابتدائية أو استئنافية من قاضيين وعند حدوث الاختلاف في الرأي عند إصدار الحكم يتم دعوة رئيس دائرة العدل قاضياً ثالثاً ليشترك في المحكمة ويتم إصدار قرار المحكمة بالأغلبية².

2- المحكمة الكبرى المدنية.

وتشكل هذه المحكمة من رئيس وعدد من القضاة حسبما تدعو الحاجة، ويكون انعقادها صحيحاً من قاضيين على أن يكون من بينهما رئيس المحكمة الكبرى المدنية أو أحد وكلائه.

ويكون مقر هذه المحكمة مدينة المنامة، إلا أن القانون أكد على جواز انعقادها خارج مدينة المنامة وذلك بقرار من رئيس دائرة العدل بناء على طلب رئيس المحكمة³. وتختص المحكمة المدنية بصفة ابتدائية في جميع المنازعات المتعلقة بمسائل الأحوال الشخصية لغير المسلمين وفي الدعاوى التجارية والمدنية التي لا تدخل في اختصاص المحاكم الصغرى، وتختص كذلك بالفصل في كل دعوى يجعل أي قانون آخر النظر فيها لمحكمة كبرى، وتختص المحكمة الكبرى بصفة استئنافية فيما يستأنف إليها من أحكام

¹الجريدة الرسمية، العدد-، 22 يوليو 1971م.

²القانون رقم (13) لسنة 1971 بشأن تنظيم القضاء، المادة (13).

³القانون رقم (13) لسنة 1971م بشأن تنظيم القضاء، المادة (15).

صادرة عن المحاكم الصغرى والقرارات الصادرة عن محاكم التنفيذ¹. ويتم إصدار قرار المحكمة بالأغلبية في حال الاختلاف في الرأي حيث يتم دعوة رئيس دائرة العدل قاضياً ثالثاً ليشترك في المحاكمة.

3- المحكمة الصغرى.

وتشكل المحاكم الصغرى من قاض منفرد، ويجوز للرئيس بقرار من رئيس دائرة العدل إنشاء محاكم صغرى تتألف من قاض، أو قاضيين ويحدد رئيس الدائرة نوعية القضايا التي تختص بها كما بين في قراره مقر كل محكمة ودائرة اختصاصها.

كما يجوز تخصيص قاض للمحكمة الصغرى للنظر في نوع معين من القضايا أو أكثر في القضايا الجزائية والمدنية والتجارية والتنفيذ، كما يجوز نذب القاضي المختص من فرع إلى آخر من تلك الفروع².

وتختص المحاكم الصغرى بالنظر في الدعاوى المدنية والتجارية التي لا تزيد قيمتها على خمسة آلاف دينار، والدعاوى الخاصة بحق المسيل وبحق المرور وبحق الشرب الذي يمنع أصحابه من استعماله، ودعاوى المطل وكشف الجار، والدعاوى المتعلقة بإعادة اليد على العقار الذي نزع بأي وجه من واضع اليد عليه مهما كانت قيمة ذلك العقار، ودعاوى عدم التعرض بشرط رفع الدعوى خلال سنتين من تاريخ نزع اليد، أو من وقت حدوث التعرض، والدعاوى الخاصة بتقسيم الأموال المشتركة منقولة أو غير منقولة مهما بلغت قيمتها، والحكم ببيعها إذا كانت غير قابلة للقسمة ولم تكن الملكية محل نزاع، والدعاوى المتفرعة من الدعوى الأصلية بطلب الفوائد والعطل والضرر والمصاريف، ودعاوى إخلاء المأجور إلا إذا اقترنت دعوى الإخلاء بطلبات حقوقية تزيد على أربعمئة ألف دينار³.

¹ القانون رقم (13) لسنة 1971م، المادة (14).

² قانون المرافعات المدنية والتجارية لسنة 1971م، المادتين (10-11).

³ قانون تنظيم القضاء رقم (13) لسنة 1971م، المادة (16).

الفرع الثاني: اختصاصات القضاء المدني في ظل قانون رقم (42) لسنة 2002م. حددت المادة(6) من المرسوم بقانون (42) لسنة 2002م بإصدار قانون السلطة القضائية تشكيل المحاكم المدنية في مملكة البحرين من:

1- محكمة التمييز.

2- محكمة الاستئناف العليا المدنية.

3- المحكمة الكبرى المدنية.

4- المحكمة الصغرى المدنية.

وتختص كل منها بالفصل في جميع المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون في المواد المدنية والتجارية والإدارية، وفي المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية لغير المسلمين، وفي الجرائم إلا ما استثنى بنص خاص.

وبما أن الدائرة الإدارية بالمحاكم المدنية ينعقد اختصاصها للنظر في المنازعات الإدارية، فإننا سوف نتناول بإيجاز المحاكم المدنية من حيث تشكيلها واختصاصها.

1- محكمة التمييز.

وتعتبر الهيئة القضائية العليا في مملكة البحرين، وتشكل من رئيس ومن وكيل وثلاثة قضاة آخرين، وتتكون من دائرة أو أكثر حسب الحاجة، وتصدر أحكامها بأغلبية الآراء من عدد لا يقل عن ثلاثة قضاة¹.

وأصبحت محكمة التمييز في قمة النظام القضائي البحريني والمرجع النهائي لأحكام المحاكم المختلفة بعد أن كانت محكمة الاستئناف العليا المدنية في ظل قانون تنظيم القضاء لسنة 1971م².

وتختص محكمة التمييز بنظر الطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف العليا المدنية وعن المحكمة الكبرى المدنية بصفتها الاستئنافية³، وعلى ذلك تختص محكمة التمييز بالتالي:⁴

¹ المادة (1) من قانون محكمة التمييز رقم (8) لسنة 1989م.

² بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، 177.

³ نص المادة (8) من قانون محكمة التمييز المشار إليه.

⁴ نصوص المواد (4-6-8) من قانون محكمة التمييز لسنة 1989م المشار إليه سابقاً.

أ-النظر في الطعون الموجهة ضد الأحكام النهائية المنهية للخصومة كلها في المواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية لغير المسلمين والجزائية.

ب-إعادة النظر في الأحكام الجزائية النهائية الصادرة بالعقوبة في الجنايات والجنح.

ج-تعيين المحكمة المختصة إذا رفعت دعوى من موضوع واحد أمام جهة القضاء المدني وأمام جهة القضاء الشرعي أو أمام دائرتين من دوائر القضاء الشرعي ولم تتخل إحداها عن نظرها، أو تخلت كلتاها عنها (تنازع إيجابي أو سلبي).

د-الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين متناقضين صدر أحدهما عن جهة القضاء المدني وصدر الآخر عن جهة القضاء الشرعي أو صدر عن دائرتين مختلفتين من دوائر القضاء الشرعي (تعارض أو تناقض الأحكام).

هـ-النظر في أي حكم انتهائي -أي كانت المحكمة التي أصدرته- فصل في نزاع خلافا لحكم آخر سبق أن صدر بين الخصوم أنفسهم وحاز قوة المقضي.

وبالرغم من أن قانون إنشاء محكمة التمييز لم ينص صراحة على اختصاص المحكمة بالمنازعات الإدارية، فإن ذلك لا يعني أن محكمة التمييز لا ينعقد لها الاختصاص بما يثار أمامها من طعون إدارية نهائية صادرة عن محكمة الاستئناف العليا المدنية بل إنها تختص بهذه الطعون باعتبارها في المقام الأول والأخير محكمة قانون وليست محكمة موضوع، وهو ما يتجلى في الكثير من مبادئها القانونية التي أرسنها في شأن رقابتها على منازعات الإدارة، كما أن اختصاص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية- يؤكد حتما اختصاص محكمة التمييز بنظر الطعون الإدارية باعتبارها الجهة القضائية العليا في التنظيم القضائي البحريني ونهاية المطاف للأحكام الصادرة عن المحكمة الكبرى والمستأنفة أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية على النحو الذي سنبينه لاحقا¹.

¹ بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص.179

2- محكمة الاستئناف العليا المدنية.

وهي محكمة من محاكم الدرجة الثانية ويأتي ترتيب محكمة الاستئناف العليا المدنية في التنظيم القضائي البحريني بعد محكمة التمييز، ومقرها في مدينة المنامة، وتؤلف من رئيس وعدد كاف من الوكلاء والقضاة وتصدر أحكامها من ثلاثة قضاة¹.

وتختص هذه المحكمة بنظر الطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى (المحاكم الصغرى والمحاكم الكبرى) في الأمور الجزائية والحقوقية التي يطعن بها الاستئناف.

3- المحكمة الكبرى المدنية.

بعد كل من محكمتي التمييز والاستئناف العليا تأتي المحكمة الكبرى المدنية في ترتيب المحاكم المدنية، ويكون مقرها في مدينة المنامة، وتؤلف من رئيس وعدد من الوكلاء القضاة، وتصدر أحكامها من ثلاثة قضاة، ويجوز بقرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء إنشاء محاكم كبرى مدنية في المحافظات².

أ- وتختص هذه المحكمة في بعض المنازعات التي لا تختص بها المحاكم الصغرى قيمياً ونوعياً كمحكمة درجة أولى.

وتختص كذلك بالفصل في كل دعوى يجعل أي قانون آخر النظر فيها من اختصاص محكمة كبرى³.

ب- وتختص باعتبارها محكمة ثانية درجة حيث نصت المادة (11) على أن "تتظر المحكمة الكبرى بصفة استئنافية فيما يستأنف إليها من أحكام صادرة من المحاكم الصغرى والقرارات الصادرة من محاكم التنفيذ"⁴.

وقد أنشأت في كنف المحكمة الكبرى المدنية الدائرة الإدارية بموجب قانون السلطة القضائية (42) لسنة 2002م وتختص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة⁵.

¹ نص المادة (9) من ذات القانون السابق.

² نص المادة (10) من قانون تنظيم القضاء لسنة 2002م.

³ نص المادة (10) من قانون المرافعات المدنية التجارية لسنة 1971م.

⁴ نص المادة (11) من ذات القانون.

⁵ نص المادة (7) من قانون السلطة القضائية لسنة 2002م.

وبشأن تشكيل الدائرة الإدارية واختصاصها أصدر المجلس الأعلى للقضاء قرار رقم (3) لسنة 2002م وقد سبق إيضاحه بشكل مفصل.

4- المحاكم الصغرى.

تأتي المحاكم الصغرى في قاعدة هرم التنظيم القضائي وهي الطبقة الأولى من طبقتي محاكم الدرجة الأولى (إذ تعتبر المحكمة الكبرى الابتدائية طبقه ثانيه) وعادة تعتبر هذه المحاكم اكثر عددا وقربا من المتقاضين حيث تختص بأقل القضايا قيمة¹. وهي محكمة من محاكم الدرجة الأولى ويأتي ترتيبها بعد كل من محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف العليا المدنية والمحكمة الكبرى المدنية.

ويكون مقرها مدينة المنامة، وتؤلف من قاضي واحد منفرد، ويجوز بقرار من وزير العدل بعد موافقه المجلس الأعلى للقضاء إنشاء محاكم صغرى في المحافظات². بالإضافة إلى الاختصاصات التي سبق ذكرها في ظل قانون رقم (12) لسنة 1971م. تختص بالدعاوى الخاصة بطلب قيد المواليد والوفيات في السجلات الرسمية المعدة لذلك أو بتغيير البيانات المدونة بهذه السجلات، الدعاوى بطلب تغيير أو تصحيح الاسم في السجلات والوثائق الرسمية، الدعاوى بطلب إثبات تلف أو ضياع وثائق الملكية العقارية وتسليم نسخ أخرى منها.

1- المادة 10 من قانون رقم 35 لسنة 2010 بتعديل بعض احكام قانون السلطة القضائية الصادر بمرسوم قانون

رقم 42 لسنة 2002م.

2- المادة 11 من قانون السلطة القضائية رقم 42 لسنة 2002م.

الفرع الثالث: اختصاص الدائرة الإدارية:

وحدد القرار رقم (3) لسنة 2003م بشأن تشكيل الدائرة الإدارية اختصاصات هذه الدائرة، حيث نص القرار المذكور¹ على أنه:
تختص هذه الدائرة بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها والمتعلقة بممارسة سلطتها العامة وهي على وجه الخصوص:

1- الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها.

2- الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

3- دعاوى الجوازات الناشئة عن قوانين الجنسية أو الجوازات والهجرة.

ومن الواضح من خلال هذا النص أن اختصاص الدائرة الإدارية في نظر المنازعات الإدارية جاء شاملاً لكل تلك المنازعات إلا ما يتعلق بأعمال السيادة أو المنازعات التي لا تخضع للرقابة استناداً إلى نصوص قانونية خاصة.

وعلى ذلك، فإن ما ورد في هذا القرار قد جاء على سبيل المثال لا الحصر، ذلك أن الجهة التي أصدرت القرار تستهدف من ذكر بعض هذه الاختصاصات نظراً لأهميتها البالغة. ولذلك فإن أية منازعة إدارية أخرى لم تذكر في هذا القرار تكون من اختصاص هذه الدائرة، لأن المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها والمتعلقة بممارسة سلطتها العامة لا تقتصر على الدعاوى التي ذكرها القرار².

وتأسيساً على ما تقدم، فإن اختصاصات الدائرة الإدارية تشمل كافة المنازعات الإدارية، كالمنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة، والطعون التي يرفعها الأفراد ضد القرارات الإدارية النهائية، والمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، منازعات الجنسية، ودعاوى التعويض.

¹ بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 2010م، ص.198

² قرار رقم(3) لسنة 2003 الصادر من المجلس الأعلى للقضاء الصادر بتاريخ 28 يناير 2003.

وقد أتيح للدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى، أن طرحت عليها العديد من المنازعات الإدارية منذ نشأتها وإلى الآن، كان لبعض هذه المنازعات نظير في القانون المقارن، خاصة في القانون المصري، فكان من الضروري الاستفادة من تجارب الآخرين.

لذا، فقد سارت الأحكام على نهج الأحكام الصادرة عن القضاء المصري، بيد أن العديد من المنازعات كان لها طابعها الخاص المتميز بمملكة البحرين، ويكتنفها فراغ واسع من النصوص، وفيها أوضاع حائرة تتلمس الحل أو السند تارة من قانون المرافعات، وتارة أخرى من قانون الإجراءات الجنائية في مادة التأديب، وتارة من تقنين آخر، وينتهي المطاف الغالب الأعم بابتداع الحل المناسب وفقاً لظروف الحال وما تقتضيه البيئة البحرينية، باعتبار أن القضاء الإداري ليس مجرد قضاء تطبيقي، وإنما هو في المقام الأول قضاء إنشائي يبتدع الحلول لما يعرض عليه من منازعات بين جهات الإدارة والأفراد¹.

ذهبت محكمة التمييز البحرينية في هذا الشأن إلى أن افراد قانون السلطة القضائية في مادته السابعة احدى دوائر المحكمة الكبرى المدنية بنظر المنازعات الإدارية ليس إلا تنظيمًا داخلياً لهذا النوع من المحاكم ، ولا يعد من قبيل الاختصاص النوعي أو الولائي ومن ثم فإنه ليس هناك ما يمنع في القانون من إحالة إحدى دوائر المحكمة الكبرى المدنية الدعوى إلى الدائرة الإدارية بعد أن استبان لها طبيعتها ، وإنها تدخل ضمن ما خصص لها من قضايا حتى وان كان قد سبق لها أن فصلت في طلب إجراء وقتي².

كما ذهبت إلى أن القانون البحريني لم يعرف سوى جهتي القضاء المدني والشرعي، وكان ما أورده بمادته السابعة من اختصاص احدى دوائر المحكمة الكبرى المدنية بنظر المنازعات الإدارية ليس من قبيل الاختصاص الولائي او النوعي ، ولا يعدو ان يكون من قبيل التنظيم الداخلي لهذا النوع من المحاكم ، وبالتالي فليس هناك ما يحول قانوننا دون ان تفصل احدى دوائر المحكمة الكبرى المدنية في دعوى تدخل في اختصاصها قانونا ، ولو كانت وفقاً للتوزيع الداخلي من نوع خصصت لنظره دائرة اخرى، وإذا التزم الحكم المطعون

¹ سعيد عبدالله الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض في القانون البحريني والقانون الكويتي والمصري، دار محمود للنشر

والتوزيع، بلا سنة نشر، ص.9

² تمييز بحريني في الطعن رقم 504 لسنة 2007م - جلسة 2008/3/24م

فيه هذا النظر، فإنه يكون قد صادق صحيح القانون، ويضحى النعي ولا أساس له¹. وعلى هذا النحو المتقدم لا يثور في البحرين مشكلة تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري وتحديد اختصاص القضاء الإداري كما هو الحال في الدول التي تتبنى ازدواجية القانون وازدواجية القضاء لا وحدته².

وسنتطرق إلى اختصاصات الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية من حيث المنازعات المستبعدة من اختصاص الدائرة الإدارية (أولاً) ثم سنخرج على المنازعات المستبعدة من اختصاص القضاء عموماً (ثانياً).

أولاً: المنازعات المستبعدة من اختصاص الدائرة الإدارية:

تقبل الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية البحرينية الطعون بإلغاء القرارات الإدارية من الأفراد والهيئات متى ما صدرت مخالفة للقانون.

ويجب أن تكون القرارات الإدارية الصادرة من الجهات المختصة قرارات نهائية يترتب عليها آثار قانونية ولا تحتاج إلى تصديق أو تعقيب من سلطة إدارية أخرى، ومتى ما كانت القرارات متعلقة بالأعمال التحضيرية أو التمهيدية التي تسبق اتخاذ القرار بحيث لا تكون نهائية فإنه لا يجوز الطعن عليها.

واشترطت الدائرة الإدارية البحرينية في القرار الإداري المطعون فيه أن يكون قراراً نهائياً³، فقد قضت بأن "... دعوى الإلغاء القرار الإداري هي دعوى عينيه أي أنها موضوعية والغرض منها محاكمة القرار الإداري لمعرفة مدى مشروعيته ومن شروطها أنها لا بد أن تنصب على قرار إداري نهائي فإذا لم يكن محل الطعن قرار إداري نهائي كانت دعوى الإلغاء غير مقبولة⁴...".

واختصاص الدائرة الإدارية بالنظر في طعون الأفراد والهيئات في إلغاء القرارات الإدارية اختصاص عام وشامل لكل قرار إداري نهائي صادر من الجهة الإدارية إلا أن هذا الاختصاص ترد عليه استثناءات تحسن القرارات الإدارية من رقابة الدائرة الإدارية.

¹ تمييز بحريني في الطعن رقم 214 لسنة 2007م - جلسة 2008/3/3م.

² سعيد الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص 81.

³ محمد وليد المصري، شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية البحرين، جامع البحرين، كلية الحقوق، 2006، ص 48.

⁴ قانون السلطة القضائية لسنة 2002م، نص المادة (11).

منها منازعات مستتبعه من الدائرة الإدارية ويتبع اختصاصها جهات قضائية أخرى (الفرع الأول) ومنازعات مستتبعه من اختصاص القضاء عموماً (الفرع الثاني).

نجد أن المشرع البحريني منح الدائرة الإدارية النظر في المنازعات التي تحدث بين الأفراد والدولة اختصاصاً عام، ألا أنه استبعد بعض المنازعات التي تختص بقوانين خاصة. وذلك استناداً إلى نص المادة رقم (7) من القانون¹ " فيما عدا أعمال السيادة تختص المحكمة الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك".

ومن التشريعات الخاصة - وهي على سبيل المثال لا الحصر - التي أخرجها المشروع من اختصاص الدائرة الإدارية ما يلي:

1- لا يشمل اختصاص الدائرة الإدارية المنازعات المتعلقة برجال القضاء أو أعضاء النيابة العامة فيما يتعلق بالتأديب أو العزل أو الإحالة على التقاعد، حيث أن ذلك من اختصاص المجلس الأعلى للقضاء.²

2- لا يشمل اختصاص الدائرة الإدارية الطعون في القرارات الإدارية المقدمة من منتسبي قوة دفاع البحرين التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية، وذلك استناداً لمرسوم بقانون رقم (71) لسنة 2014م.³

3- القرارات المتعلقة بمجلس تأديب مدقي الحسابات:

أناط المشرع الطعون المتعلقة بقرارات العقوبات التأديبية الصادرة عن مجلس التأديب التي يوقعها المجلس على مدقي الحسابات إلى محكمة الاستئناف العليا المدنية استناداً لقانون رقم (26) لسنة 1996م.⁴

¹ نص المادة (8) من القانون المشار إليه وتعديلاته.

² المادة (36) من قانون السلطة القضائية في مملكة البحرين رقم (42) لسنة 2002م.

³ نصت المادة (4 مكرر) منه على أنه " تنشأ في قوة دفاع البحرين لجنة قضائية عسكرية تختص دون غيرها بنظر الطعون المقدمة من منتسبي قوة دفاع البحرين القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية، ولا يجوز الطعن في قرارات هذه اللجنة أو المطالبة بإلغائها بأي وجه من الوجوه

أمام أية هيئة أو جهة قضائية أخرى ". راجع قانون القضاء العسكري، القيادة العامة لقوة دفاع البحرين، 2016، ص.4

⁴ نصت المادة (32) منه على أنه "يجوز لمدقق الحسابات، أن يطعن أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية في قرارات مجلس التأديب خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ..."

4-القرارات المتعلقة برفض قيد ومحو تأديب خبراء الجداول:

استبعد المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 1995م من اختصاص الدائرة الإدارية الطعون الموجهة لقرارات القيد والمحو الصادرة عن لجنة القيد والمحو بالرفض، وكذلك الطعون الموجهة إلى قرارات مجلس التأديب وأناط الاختصاص بها إلى محكمة الاستئناف العليا المدنية¹.

5- القرارات المتعلقة برفض قيد في الجدول العام للمحامين:

نزع المشرع اختصاص الدائرة الإدارية الطعون الموجهة إلى قرارات الوزير الرفض بالقيد في الجدول العام للمحامين وأناط الاختصاص بمحكمة الاستئناف العليا المدنية استناداً للقانون رقم (26) لسنة 1980م².

6- القرارات المتعلقة بطلبات القيد والتصحيح في جداول الناخبين:

يكون الطعن على القرارات الصادرة برفض طلب القيد أو التصحيح من لجنة الأشراف على سلامة الاستفتاء والانتخابات من اختصاص محكمة الاستئناف العليا المدنية استناداً للمرسوم بقانون (4) لسنة 2002م³.

7- القرارات المتعلقة بالقيد والتصحيح في جدول الناخبين والطعون الانتخابية الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب (البرلمان):

يخرج من اختصاص الدائرة الإدارية بنظر الطعون ضد القرارات الصادرة من لجنة الأشراف على سلامة الاستفتاء والانتخاب وذلك فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عنها بالنسبة

¹ نصت الفقرة الأخيرة من المادة (4) على أن "... ولكل من رفض طلب قيده أن يطعن أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار أو انقضاء ستين يوماً من تاريخ تقديمه الطلب دون البت فيه، ويعتبر حكم المحكمة باتاً وغير قابل للطعن فيه " ونصت المادة (6) منه على أن "... وللخبير الذي محي اسمه، الطعن في قرار اللجنة خلال الخمسة والأربعين يوماً التالية لتاريخ إبلاغه بع أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية، ويعتبر حكم المحكمة باتاً وغير قابل للطعن فيع"، ونصت المادة (12) منه على أن " للخبير وحده الطعن في قرارات مجلس التأديب أمام المحكمة الاستئناف العليا المدنية..."، راجع القسم السابع، ص.3046

² إذ نصت المادة (6) منه على "...ويجوز لمن رفض طلب قيده أن يتظلم منه أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية... ويكون حكم محكمة الاستئناف العليا في التظلم نهائياً ". انظر مجموعة التشريعات والقوانين الحديثة، القسم الرابع، ص.1997

³ نصت (المادة الثانية عشرة) منه على أن "...وفي حالة صدور قرار برفض الطلب يكون لصاحب الشأن حق الطعن وفي هذا القرار أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية ... بحكم نهائي غير قابل للطعن".

للطلب المقدم من المرشح لإدراج اسمه أو الاعتراض على إدراج أي من المرشحين¹ ويكون من اختصاص محكمة الاستئناف العليا المدنية.

أما ما يتعلق بالطعون الخاصة بنتيجة انتخابات أعضاء مجلس النواب فيكون من اختصاص محكمة التمييز وفقاً للمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002م المتعلقة بمجلسي الشورى والنواب².

8- القرارات المتعلقة بلجنة قيد المرشحين لانتخابات أعضاء المجلس البلدي:

يكون من اختصاص محكمة الاستئناف العليا الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة عن لجنة المرشحين بالانتخابات البلدية وذلك استناداً لمرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002م بشأن نظام انتخابات أعضاء المجالس البلدية³.

9- القرارات المتعلقة بإسقاط عضوية أعضاء المجلس البلدي:

يخرج من اختصاص الدائرة الإدارية الطعون المتعلقة بقرارات إسقاط العضوية عن أعضاء المجلس البلدي وينعقد الاختصاص بها إلى محكمة الاستئناف العليا وفقاً للمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001م المتعلقة بقانون البلديات⁴.

10- القرارات المتعلقة بالمرور:

أخرج المشرع بقانون رقم (33) لسنة 2014 بإصدار قانون المرور فيما يتعلق بالطعن على القرارات الصادرة عن إدارة المرور بشأن سحب شهادة التسجيل أو الرخص أو إيقافها أو إلغائها إدارياً أو أناط الاختصاص بالمحكمة المختصة¹.

¹ نصت المادة(13) منه على أن "...ويكون لصاحب الشأن حق الطعن في القرار الرفض أمام محكمة الاستئناف العليا المدنية ... بحكم نهائي غير قابل للطعن".

² نصت المادة(21) منه على أن " لكل مرشح في الدائرة الانتخابية حق الطعن في نتيجة الانتخابات الذي جرى في دائرة أمام محكمة التمييز ...".

³ إذا نصت(المادة الحادية عشرة) منه على أن "...وفي حالة صدور قرار برفض الطلب يكون لصاحب الشأن حق الطعن في هذا القرار أمام الدائرة المدنية بمحكمة الاستئناف العليا ... ويكون الحكم الذي تصده المحكمة فيها نهائياً وغير قابل للطعن".

⁴ نصت المادة (17) من أنه " أن يكون لمن أسقط عضويته أو مستقيلاً حق الطعن في القرار أمام محكمة الاستئناف العليا في موعد لا يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانها، وتفصل المحكمة في الطعن على وجه الاستعجال، يكون الحكم نهائياً وغير قابل للطعن".

وبذلك أحال الاختصاص إلى المحكمة الصغرى وفقاً للقانون الملغي رقم (9) لسنة 1979 منه المادة (47).

ثانياً: المنازعات المستبعدة من اختصاص القضاء البحريني عموماً

ويقصد بها مجموعة الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية ، ولكنها لا تكون محلاً للطعن أمام القضاء ، سواء بالإلغاء أو التعويض ، وذلك لاتصالها بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية². وذهب بعض الفقه الى القول ان أعمال السيادة هي تلك الاعمال التي يقرر لها القضاء هذه الصفة ومن التعريفات التي قيلت في أعمال السيادة سواء في فرنسا او مصر مايلي:

حيث عرفها الفقيه الفرنسي "Andre" بأنها طائفة من اعمال السلطة الادارية ليست قابلة لأي طعن أمام المحاكم ، سواء أكانت ادارية أم محاكم عادية³. كما عرفها احد الفقه المصري بانها " هي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها سواء في ذلك رقابة الالغاء او رقابة التعويض او رقابة فحص المشروعية⁴. وقد ذهب جانب من الفقه الى أن هذه النظرية تمثل خروجاً صارخاً على مبدأ المشروعية وتجاهلاً لأحكامه ، لأنها تجرد الأفراد من أهم ضمانات قانونية تحمي حرياتهم وحقوقهم العامة ألا وهي رقابة القضاء . كما ان السلطة التنفيذية قد تلجأ الى استغلال فكرة اعمال السيادة فتقوم بتصرفات توصفها بالسيادة وتخرج فيها على القواعد القانونية ،

¹ نصت المادة (40) منه أنه "... لمن رفض تظلمه أن يطعن في قرار الرفض أمام المحكمة المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره برفض تظلمه". الجريدة الرسمية، العدد 3168، 7 أغسطس 2014، ص.25

² محمد عبدالله الديلمي ، القضاء الاداري في مملكة البحرين ، جامعة العلوم التطبيقية ، 2009، ص 60 .

³ Andre De Laubadere: Traite de droit administratif T 11'1980,p290.

⁴ محمود محمد حافظ ، القضاء الاداري في القانون المصري المقارن ، دار النهضة العربية ، 1993، ص 22.

ولا تخضع هذه التصرفات لرقابة القضاء¹.

إلا أن جانباً آخر من الفقه² يرى العكس من ذلك، فذهب إلى أن هذه النظرية لا تشكل خروجاً على مبدأ المشروعية أو استثناءً عليه لأنها وإن كانت لا تخضع لرقابة القضاء، فإنها يمكن أن تخضع لأنواع أخرى من الرقابة لضمان مشروعيتها واتفاقها مع القواعد القانونية، كخضوعها للرقابة السياسية أو الإدارية.

ومصدر هذه النظرية هو القضاء الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي) حيث أخرج من ولايته هذه الأعمال للحفاظ على وجوده وكيانه من الإلغاء الذي يهدده أثر عودة الملكية إلى فرنسا مرة أخرى عام 1814، ولهذا يقال بأن هذه النظرية هي الثمن الحقيقي الذي دفعه مجلس الدولة الفرنسي لضمان بقاءه ووجوده. إلا أن هذه النظرية استمرت رغم زوال هذه الظروف، التي ألمت بمجلس الدولة الفرنسي، حيث وجد أن هناك قرارات لها أهمية بالغة يستحسن أن لا تكون محلاً للطعن بها أمام القضاء³.

وأخذ بهذه النظرية العديد من الدول بالرغم من أنها لم تمر بالظروف التي مر بها مجلس الدولة الفرنسي، والتي كانت دافعاً له إلى تقريرها والاعتماد عليها، حيث نص عليها المشرع المصري في كافة قوانين مجلس الدولة المصري منذ عام 1946 ولغاية الآن⁴. وكذلك المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا لعام 1992⁵.

وفي النظام القانوني البحريني واجه المشرع أعمال السيادة في المادة 11 من المرسوم بقانون 13 لسنة 1971 بشأن تنظيم القضاء حيث نص في المادة المذكورة على أنه "ليس للمحاكم أن تنتظر في أعمال السيادة".

وقد تأكد هذا الاتجاه في قانون السلطة القضائية رقم 42 لسنة 2002 حيث نص في المادة (7) من القانون على أنه "ماعد أعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - بالفصل في جميع المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد

¹ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1961، ص 114
² سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، دار المعارف، الإسكندرية، بلا سنة نشر. ومحمد الديلمي، مرجع سابق، ص 60.

³ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 135.

⁴ المادة 11 من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن تنظيم مجلس الدولة المصري.

⁵ المادة 9 / ج / 1 من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لعام 1992م

والحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة عدا الحالات التي ينص عليها القانون على خلاف ذلك".

ورغم عدم تحديد المشرع البحريني التصرفات والاعمال الادارية التي تعتبر من أعمال السيادة وبالتالي تخرج من رقابة القضاء الا ان هذا المسلك يعتبر مسلكا حكيما لانه لا يقيد القاضي ، ويبيح له حرية اوسع للحد من نطاق أعمال السيادة وحصرها في أضيق حدود¹.

ولم يتعرض القضاء العادي البحريني بشكل مباشر الى اعمال السيادة لكي نستشف منه المعيار الذي سلكه القضاء في ذلك اذ ان المحاكم تطرقت لهذا الاعمال بصدد تعرضها لمدى ولايتها بنظر القرارات الادارية بالالغاء أو التعويض، ومن اولى الاحكام في هذا السياق حكم محكمة الاستئناف العليا رقم 30 لسنة 1980 حيث ذهبت المحكمة بقولها "..... انه ليس لهذه المحاكم ان تنظر في اعمال السيادة وهي نوع القرارات الادارية تحيط بها اعتبارات خاصة فقد استثنائها المشرع لهذه الاعتبارات الخاصة دون غيرها من القرارات الادارية التي لم يضع قيودا على ولاية المحاكم بشأنها"².

كما التزمت محكمة التمييز نفس مسلك القضاء السابق في عدم الافصاح عن معيار معين ياخذ به القضاء في التمييز بين اعمال السيادة وغيرها من الاعمال الصادرة من السلطة التنفيذية وذلك بمناسبة تعرضها لولاية المحاكم في نظر القرارات الادارية بالطعن رقم 167 لسنة 1995 حيث ذهبت الى أنه ".... وقد تأكد ذلك بمفهوم المخالفة لنص المادة 11 من قانون تنظيم القضاء التي منعت المحاكم من النظر في اعمال السيادة وهي نوع من القرارات الادارية تحيط بها اعتبارات خاصة حددت بالمشرع الى استثنائها دون غيرها من القرارات الادارية التي لم يضع قيودا على ولاية المحاكم بشأنها"³.

2-القرارات المحصنة بتشريعات خاصة في النظام :

¹ محمد الدليمي ، القضاء الاداري في مملكة البحرين ، مرجع سابق ، ص 62.

² حكم محكمة الاستئناف العليا في الدعوى رقم 680 لسنة 1978 بتاريخ 13/1/1980 حكم غير منشور.

³ حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 167 لسنة 1995، والصادر بتاريخ 21 ابريل 1996 ، القاعدة ، ص 51 ، مجموعة الاحكام الصادرة من محكمة التمييز ، اشار اليها بدر عادل ، مرجع سابق ص.242

هذا النوع من القرارات استثنائها المشرع بنصوص خاصة من الرقابة القضائية ومن قبيل ذلك قوانين التضمينات، وهي التي تصدر عادة بعد الغاء الاحكام العرفية حيث تقرر هذه التشريعات عدم قبول أي طعن أو دعوى بشأن الاوامر العسكرية التي صدرت خلال اعلان الاحكام العرفية، ويقصد بهذه القوانين تغطية القرارات والاجراءات والتصرفات التي تصدرها السلطات القائمة على تنفيذ الاحكام العرفية بعدم خضوعها لاي نوع من انواع الرقابة الغاء وتعويضاً¹ من امثلة ذلك في التشريع المصري².

مانصت عليه الفقرة الثانية من المادة 30 من القانون رقم 106 لسنة 1957، والتي قضت بأن القرار الصادر من وزير الداخلية بفصل العميد او الشيخ اداريا يكون نهائيا وغير قابل للطعن امام أي جهة قضائية . وكذلك ما جاء في المادة 7 من المرسوم بقانون رقم 181 لسنة 1952 في شان فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي على انه استثناء من أحكام مجلس الدولة لا يجوز الطعن بالغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة بالتطبيق لاحكام هذا القانون ومن أمثلة ذلك في التشريع البحريني³:

1- مانص عليه المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 1979 في شان المطبوعات والنشر في المادة رقم 69 الفقرة الثانية منه على انه " في حالة رفض طلب الترخيص المقدم منهم طبقا لاحكام المادة 25 من هذا القانون يقرر مجلس الوزراء تعويضا عادلا لاصحابها ويكون قراره في هذا الشأن نهائيا غير قابل لأي طعن " .

2- ما جاء في المادة 84 في فقرتها الاخيرة من المرسوم بقانون رقم 7 لسنة 1986 بإصدار قانون الولاية على المال اذ بعد ان اكدت على اختصاص مجلس الولاية على اموال القاصرين بنظر التظلمات عن القرارات التي يصدرها المجلس أكدت على ان " لا يجوز الطعن في القرار الصادر في التظلم بأي طريق من طرق الطعن المقررة" .

3- الفقرة الاخيرة من نص المادة 1 من المرسوم بقانون رقم 18 لسنة 1983 بشأن الزام ملاك الاراضي دفن أراضيهم حيث نصت على ان "...يعتبر تقدير اللجنة

¹ ابراهيم المتبوتي ، ومروان المدرس، القانون الاداري ، مرجع سابق ، ص 92.

² بدر محمد عادل ، الرقابة القضائية على القرارات الادارية في مملكة البحرين ، مرجع سابق ، ص 259 ، وما بعدها.

³ بدر محمد عادل ، مرجع سابق ، ص 265 وما بعدها.

بمصاريف دفن الاراضي بالنسبة لكل مالك تقديرا نهائيا لا يجوز الطعن فيه بأي وجه من الوجوه .

الا انه لم يعد لهذه التشريعات اية أهمية تذكر في وقتنا الحاضر وذلك لاتفاق غالبية الفقه والقضاء على عدم دستورتيتها ، وذلك بعد ان أخذ القضاء ينظر في مدى مشروعية هذه القرارات على الرقم مما تتمتع به من تحصين تشريعي¹.

المبحث الثاني: التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي

سنتناول في هذا المبحث كل من الرقابة على شرعية تأديب الموظف العمومي (المطلب الأول) ثم نتعرض إلى التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة القضائية على شرعية تأديب الموظف العمومي.

يقصد برقابة قضاء الشرعية، تلك الرقابة القضائية التي تنصب على مدى مطابقة التصرف الإداري لمصادر المشروعية "الدستور، القوانين التنظيمية، القوانين العادية، التشريع التنظيمي والفردى..."، ويقصد بها في مجال التأديب في الوظيفة العمومية الرقابة التي يفرضها القاضي الإداري على القرارات الإدارية المتصلة بتأديب الموظف العمومي عن طرق دعوى الإلغاء، حيث يراقب مدى مطابقة واحترام القرار التأديبي للنصوص القانونية والشكليات الإجرائية التي يتطلبها ذلك النوع من القرارات الإدارية².

ورقابة مشروعية القرار التأديبي لا تختلف عن رقابة غيره من القرارات الإدارية الأخرى، حيث يراقب القاضي الإداري عيوب الشرعية في القرارات الإدارية وهي، عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب الانحراف في السلطة، عيب مخالفة القانون، وعيب السبب.

¹ رمزي هيلات وعبدالكريم السروي ، القانون الاداري ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، مرجع سابق ، ص 84.
² سعيد أمجد، الجزاء التأديبي للموظف العمومي في التشريع المغربي المقارن، رسالة ماجستير، جامعة محمد الخامس السويسي، 2009 - 2010، ص.58

والأصل أن القرار الإداري يتمتع بقريضة الصحة والمشروعية حيث يفترض في القرار الإداري أنه صدر طبقاً لقواعد القانون، وأنه خال من كل عيب، فإن شاب القرار الإداري عيب من العيوب، جاز لصاحب الشأن الطعن عليه بطلب إلغائه¹.

وتعدد التسميات التي أطلقت على دعوى الإلغاء، فسميت في فرنسا دعوى تجاوز السلطة، وتسمى في إنجلترا طلب المراجعة القضائية²، أما في كل من المغرب ومصر والبحرين فتسمى دعوى الإلغاء.

ومما يزيد قضاء الإلغاء أهمية أنه باتساع نشاط الإدارة وتغلغلها في مختلف ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية وغير ذلك من الميادين ازداد احتكاكها بالأفراد مما ترتب عليه ازدياد احتمالات تعديها على مصالحهم بقراراتها النافذة في مواجهتهم فور صدورها، وهذا من شأنه أن يبقيها في مواجهة معهم في صورة مستمرة، وهنا يأتي دور قضاء الإلغاء ليمسك بنقطة التوازن بين حقوق الأفراد وحررياتهم لصونها من الاعتداء عليها من جهة، وسلطان الإدارة وما يتطلبه من حرية لتتمكن من تحقيق الصالح العام من جهة أخرى³.

وذهبت الدائرة الإدارية البحرينية في هذا الصدد إلى أنه يشترط لسلامة القرار الإداري وحتى يكون بمنأى عن الطعن عليه بالإلغاء أن تتوافر لديه مقومات صحته من حيث الاختصاص لمصدره، وأن يكون مخولاً به قانوناً، أو شكله الذي حدده القانون، وإجراءاته عند إصداره، وعدم مخالفة القرار للقوانين واللوائح وأخيراً سلامة غايته بمعنى ألا تسيء الإدارة استعمال سلطتها وقت صدوره، ويجب أن ترمي جهة الإدارة من وراء إصدار القرار الإداري تحقيق مصلحة عامة دون مصلحة خاصة.

وقضت محكمة التمييز في حكم لها بأن "... دعوى الإلغاء هي في حقيقتها مخصصة للقرار الإداري المعيب ... وعمل قاضي الإلغاء ينحصر - في الأصل - في

¹ سعيد الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص 183.

² بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، جامعة البحرين، كلية الحقوق، 2016، ص 222.

³ مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 506.

إلغاء القرار إذا ما ثبت له عدم مشروعيته¹.

كما قضت الدائرة الإدارية البحرينية في حكم لها "... وكان من المقرر في القضاء الإداري أن دعوى الإلغاء القرار الإداري هي دعوى عينية أي أنها موضوعية الغرض منها محاكمة القرار الإداري لمعرفة مدى مشروعيته².

كما ذهبت الدائرة الإدارية إلى القول "... يشترط لسلامة القرار الإداري وحتى يكون بمنأى عن الطعن عليه بالإلغاء أن تتوافر لديه مقومات صحته من حيث الاختصاص لمصدره وأن يكون مخولاً به قانوناً أو شكلاً الذي حدده القانون وإجراءاته عند إصداره وعدم مخالفة القرار للقوانين واللوائح وأخيراً سلامة غايته بمعنى ألا تسيء الإدارة استعمال سلطتها وقت صدوره أخيراً يجب أن ترمي جهة الإدارة من وراء إصدار القرار الإداري تحقيق مصلحة عامة دون المصلحة الخاصة...³.

ويكون دور القاضي في قضاء الإلغاء هو أن يقوم بفحص مشروعية القرار الإداري ومن خلال سلطته يحكم بإلغاء القرار غير المشروع أو رفض الدعوى. ومن تطبيقات هذا النوع من القضاء الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية النهائية بالموظفين والمشوبة بأحد عيوب القرار الإداري.

وستتناول عيوب القرارات الإدارية في الفروع التالية:

عيب الاختصاص (الفرع الأول) عيب الشكل (الفرع الثاني) عيب السبب (الفرع الثالث) عيب مخالفة القانون (المحل) (الفرع الرابع) وعيب الغاية أو انحراف السلطة (الفرع الخامس).

وقبل أن نتطرق إلى عيوب القرار الإداري نود أن نشير إلى أن نظام القضاء البحريني يقوم على فكرة القضاء الموحد، بمعنى اختصاص المحاكم المدنية بكافة المنازعات المدنية والجنائية والإدارية، سواء تلك التي تنشأ بين الأفراد بعضهم ببعض أو بين الأفراد

¹ حكم محكمة التمييز في الطعين رقمي 82 لسنة 2004، 93 لسنة 2004، مجموعة أحكام محكمة التمييز، السنة الخامسة عشرة من يناير إلى ديسمبر 2005.

² حكم المحكمة الكبرى المدنية، الدائرة الإدارية، الدعوى 8213 لسنة 2003 الصادر بتاريخ 2004/9/27، حكم غير منشور، أشار إليه بدر محمد عادل، مرجع سابق، ص. 298.

³ قرار رقم 2003/2 المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) الصادر بتاريخ 2004/11/29.

والإدارة، إلا أنه ومن خلال أحكامه سار على ما انتهى إليه القضاء المزدوج وخاصة القضاء المصري، وذلك بقبوله الدعوى لجميع العيوب التي تشوب أركان القرار الإداري. وقد نصت المادة (7) من قانون السلطة القضائية على أنه فيما عدا أعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية بدائرة إدارية بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة عدا الحالات التي نص فيها القانون على خلاف ذلك¹.

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص

إذا كان القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، فيجب أن يكون القرار صادراً عن حده القانون لإصداره، أي لن يكون القرار له صفة المشروعية إلا إذا كان صادراً عن الجهة الإدارية التي خولها القانون صلاحية إصداره². ولم يعرف القضاء الإداري البحريني لعيب عدم الاختصاص بشكل واضح وصريح إلا أن محكمة التمييز ذهبت "... إلى أنه يشترط لصحة القرار الإداري صدوره ممن يختصه المشرع بإصداره وبالشكل الذي يحدده..."³ إنما أبانت صلته بالموظف العمومي. إلا أن الدائرة الإدارية عرفت عيب عدم الاختصاص بأنه "... افتقار رجل الإدارة القدرة على مباشرة العمل الإداري من الناحية القانونية، فإذا كان غير مخول بإتيانه فهو غير مختص..."⁴.

كما ذهبت الدائرة الإدارية إلى أنه "... إذا حدد القانون المختصين بتوقيع الجزاء على وجه واضح وقاطع، فإن صدور قرار الجزاء من غير من عناهم القانون تحديداً يؤدي إلى بطلانه (القرار) لصدوره معيباً بعيب عدم الاختصاص"⁵.

وعلى كل حال، فإن الاختصاص هو القدرة القانونية لسلطة إدارية ما على القيام بتصرف معين، وعدم الاختصاص هو عدم القدرة أو صلاحية الموظف قانوناً على اتخاذ

¹ المادة (7) من المرسوم بقانون رقم 42 لسنة 2002 بإصدار قانون السلطة القضائية.

² بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص. 284.

³ محكمة التمييز البحريني في الطعن رقم 167 لسنة 2003 الصادر بتاريخ 2005/2/28م.

⁴ حكم المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية)، دعوى رقم 7329 لسنة 2004م، الصادر بتاريخ 2007/2/27م.

⁵ الدائرة الإدارية البحرينية، الدعوى رقم 6282 لسنة 2008 الصادر بتاريخ 2009/1/26م.

القرار الذي أصدره، كون الاختصاص بإصدار التصرف منوطاً إلى هيئة أخرى أو فرد آخر¹.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى الربط بين قواعد الاختصاص في القانون العام وقواعد الأهلية في القانون الخاص، كون أنه يجمع بينهما القدرة على مباشرة العمل القانوني. غير أن المفارقة بينهما واضحة لا لبس فيها، إذ أن الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة، في حين أن قواعد الأهلية يراعى في تحديدها أصلاً مصلحة الفرد...². ودعوى الإلغاء ارتبطت في أول ظهورها في فرنسا بعيب عدم الاختصاص، حيث بدأ مجلس الدولة الفرنسي بعيب الاختصاص حماية له من شدة مواجهة الإدارة هناك، وكان يطلق عليها في أول الأمر (دعوى عدم الاختصاص)³.

ويتحدد الاختصاص عادة بالقوانين واللوائح، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد قبل في حالات معينة تحديد الاختصاص بناء على الأعراف السائدة أو طبقاً للمبادئ القانونية العامة⁴.

ولقد كان عيب الاختصاص من أقدم أوجه الإلغاء ظهوراً في ساحة مجلس الدولة الفرنسي، بل هو أولها على الإطلاق⁵، كما أن العيوب الأخرى كلها تفرعت عنه⁶، وهو

¹ سعيد الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص. 186.

² سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص. 695.

³ رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، نشأة وتنظيم القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ص. 468.

⁴ محمد عبدالحميد أبوزيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1999، ص. 301.

⁵ عبدالرحمن البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي، شركة بابل، 1990، ص. 132. ومحمد الأعرج، القانون

الإداري المغربي، مرجع سابق، ص. 226.

⁶ شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، 1980، ص. 408.

العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام¹ مع ما يترتب على ذلك من نتائج أهمها أن القاضي يتصدى له من تلقاء ذاته حتى إذا لم يثره الخصوم²، وهو عيب ينسف القرار ويصمه بالبطلان³ كما هو دارج العمل في المغرب⁴ ومصر، ولا يمكن تصحيح هذا العيب بإجراء لاحق من السلطة المختصة⁵، وتطبيقاً لذلك فقد صرحت المحكمة الإدارية بالرباط بأنه: "وحيث إن قواعد الاختصاص هي الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء المتعلق بالنظام العام والذي يمكن للمحكمة إثارته تلقائياً إذا غفل عن ذلك صاحب الشأن، وحيث إن سلطة التأديب تملكها السلطة التي لها حق التسمية وهي في نازلة الحال وزير الصيد البحري، في حين نجد أن قرار تأديب الطاعن الذي صدر على إثر اقتراح المجلس التأديبي قد وقع بالأصالة من طرف رئيس قسم الموارد البشرية دون الإشارة إلى توافره على تفويض في التوقيع من طرف السيد الوزير، مما يجعل هذا القرار صادراً عن جهة لا تملك سلطة إصداره"⁶.

عدم الاختصاص السلبي وعدم الاختصاص الإيجابي:

يلاحظ أن عدم الاختصاص كما يكون إيجابياً قد يكون سلبياً. وعدم الاختصاص الإيجابي نجده عندما تصدر جهة إدارية معينة قراراً هو من اختصاص جهة إدارية أخرى، أما عدم الاختصاص السلبي فإننا نجده عندما ترفض الجهة الإدارية المختصة إصدار قرار معين ظناً منها أنه لا يدخل في اختصاصها، وفي كلا الحالين يصدر القرار مشوباً بعيب

¹ ثورية العيوني، القانون الإداري المغربي، ط. الأولى، 1998، ص.140.

² مجلة الحقوق (مجلة فصلية تصدر عن مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد 4 السنة 31 ديسمبر 2007، ص131

³ محمد عبدالحميد أبوزيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص.300.

⁴ شاب توما منصور، القانون الإداري، مرجع سابق، ص408.

⁵ ثورية العيوني، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص141.

⁶ -حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم (174) الصادر بتاريخ 18/3/1999، رمضان بن أحمد ضد وزير الصيد البحري.

عدم الاختصاص مستحقاً للإلغاء¹.

ويتخذ عدم الاختصاص عدة صور، فقد يكون عيب عدم الاختصاص بسيطاً إذا كان واقعاً فيما بين السلطات الإدارية المختلفة، ويسمى حينئذ اعتداء على الاختصاص أو تجاوز للاختصاص. وقد يكون عيب عدم الاختصاص جسيماً، فيسمى غصباً للسلطة إذا صدر القرار من شخص لم يعين في الوظيفة العامة أو كان تعيينه غير مشروع².

أولاً: عيب عدم الاختصاص البسيط

ويظهر عيب عدم الاختصاص البسيط في الحالات الآتية:

أ- عيب عدم الاختصاص المكاني:

ويتمثل في تحديد الحدود المكانية لاختصاص متخذ القرار³، ويتحقق عيب عدم الاختصاص المكاني إذا قام رجل الإدارة بمباشرة اختصاصه خارج النطاق الإقليمي المحدد له⁴، حيث أن البعض منهم تمتد ولايته لتشمل إقليم الدولة بأكمله كالوزراء، والبعض الآخر يتحدد النطاق المكاني لاختصاصه بحدود مدينة معينة كرئيس مجلس المدينة. ومثال ذلك صدور قرار من محافظ المنامة بفصل موظف تابع محافظة المحرق، أو صدور قرار من محافظة الجنوبية بترقية موظف بمحافظة الشمالية.

وحالات عدم الاختصاص المكاني قليلة جداً، وذلك لتبيان الحدود المكانية

لاختصاص عمال الإدارة العامة بوضوح³.

¹ مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص.651

² محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد (94) 2015، ص.229

³ سعيد نكاوي، تحليل القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار نشر المعرفة، 2003، ص.9

⁴ ثورية العيوني، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.144

⁵ محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.299

ب- عيب عدم الاختصاص الزمني

يتمثل في تحديد الفترة الزمنية التي يجوز خلالها اتخاذ القرار الإداري¹، فالموظف لا يباشر مهام وظيفته بصفة دائمة فرابطته بالإدارة مرهونة بأمد معين، فإذا أتى تصرفاً أو اتخذ قراراً متجاوزاً هذا الأجل كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزمني وكان جديراً بالإلغاء. وتنتهي رابطة الموظف بالإدارة أما بترك الوظيفة إلى غيرها على إثر ترقية، وإما بالإحالة إلى المعاش لبلوغ السن القانونية المقررة لترك الخدمة أو قبل بلوغها سواء بفصله أو إحالته إلى الاستيداع أو باستقالته². وفي جميع الأحوال لا يجوز للموظف أن يباشر تبعات وظيفته إلا في غضون المدة المقررة لتوليه تلك الوظيفة، فإذا باشر عملاً بعد الاجل المحدد لوظيفته كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان³.

ج- عيب عدم الاختصاص الموضوعي

يتمثل في تحديد الموضوعات التي يجوز لجهة معينة اتخاذ القرار بشأنها⁴، وعلى الجهة المنوط بها اتخاذ القرار أن تلتزم حدود الاختصاص المرسوم لها ولا يجوز لها أن تتجاوز⁵، ومثاله كاعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية، أو اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية⁶.

ثانياً: عيب عدم الاختصاص الجسيم

العيب الجسيم أو ما يطلق عليه باصطلاح اغتصاب السلطة أو الوظيفة، هو القرار الذي يحكم بانعدامه لفقدانه الصفة الإدارية أو بعبارة أخرى صدور القرار من شخص عادي

¹ سعيد نكاوي، تحليل القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص.9

² ثورية العيوني، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.144. أشار إليه عبدالرحمن آل ثاني، إلغاء القرار الإداري، الجزء الأول مرجع سابق، ص.131

³ محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.300

⁴ مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص.427

⁵ سعيد نكاوي، تحليل القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص.9

⁶ ثورية العيوني، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.143

ليست له صفة الموظف العام أو شخص يتمتع بصفة الموظف العام إلا أنه لا يملك إصدار القرار الإداري كالمراسل والكااتب والمحاسب، أو قيام الإدارة بالاعتداء على اختصاصات السلطة القضائية أو التشريعية فيصبح القرار بذلك عملاً مادياً متحرراً من كيانه وصفته الإدارية¹، وفي هذا الشأن ذهبت محكمة التمييز الكويتية بأن القرار الإداري المعدوم لانطوائه على عيب اغتصاب السلطة هو المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم كأن يصدر من سلطة لا تمت بصلة إطلاقاً للسلطة التي اعتدت على اختصاصها، أما إذا كان عيب الاختصاص غير جسيم فلا يؤدي ذلك إلى انعدام القرار الإداري وإن جاز اعتباره باطلاً². وذهبت المحكمة العليا المصرية إلى أن القرار الإداري لا يكون منعماً إلا في حالة غصب السلطة أو في حالة انعدام إرادة مصدر القرار، ويكون غصب السلطة في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص محجوز للسلطة التشريعية أو القضائية³.

الفرع الثاني: عيب الشكل

الشكل هو المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار وفقاً للإجراءات والشروط المتبعة لإصداره⁴.

لا تنقيد القرارات الإدارية كقاعدة عامة بشكل معين تصدر فيه. فهي تعبير عن إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة، بغية إحداث مركز قانوني، في أي صورة كان ذلك التعبير.

ولكن قد يتطلب القانون اتخاذ إجراءات معينة أو اتباع أشكال خاصة عند إصدار قرار إداري معين، كأن يستوجب إجراء تحقيق أو استشارة هيئة خاصة قبل إصدار القرار، أو أن يكون القرار بناء على اقتراح جهة معينة، أو أن يكون مسبباً، وهذه الشكليات تكون ضماناً لإصدار قرارات سليمة، بغية حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة وتسرعها في إصدار القرار.

¹ سعيد الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص. 189.

² حكمها في الطعن رقم 60 لسنة 1994 جلسة 1994/6/27م.

³ حكمها في الطعن رقم 54 لسنة 42ق - جلسة 2002/4/13م.

⁴ إعاد علي القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، 1998، ص. 292.

وفي تلك الحالات إذا تجاهلت الإدارة الشكل أو الإجراءات التي يتطلبها القانون لبعض القرارات الإدارية، كانت مشوبة بعيب الشكل¹.

وقواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية تحددها القوانين واللوائح ولها أهمية كبيرة، إذ أنها شرعت لحماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في آن واحد، وعلى ذلك نجد أن القضاء الإداري خلق موازنة دقيقة بين حماية حقوق الأفراد وضمان عدم عرقلة أعمال الإدارة، حيث رتب البطلان على مخالفة الشكليات والإجراءات الجوهرية، ولم يرتب البطلان على المخالفات غير الجوهرية أو الثانوية، وعلى العموم، تملك المحكمة الإدارية سلطة تقديرية بالنظر للظروف المحيطة بالحالة التي تفصل فيها².

وذهبت الدائرة الإدارية البحرينية في هذا الشأن إلى أن المادة (60) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 2006/35 حظرت توقيع جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه على أن يتولى ذلك التحقيق لجنة تحقيق تشكلها السلطة المختصة، وأن لجنة التحقيق لم تواجه المدعي بتلك المخالفات المنسوبة إليه كوقائع تمثل مخالفات في حقه تعرضه للجزاء التأديبي إذا ما ثبتت في حقه، وإنما جاءت أسئلة اللجنة للمدعي بصورة غير مباشرة، فضلاً عن عدم قيام تلك اللجنة بمواجهة المدعي بأقوال شهود الإثبات الذين تم سماع أقوالهم في تاريخ لاحق على التحقيق مع المدعي، وبذلك يكون التحقيق بشأن المخالفات التي نسبت إلى المدعي قد جاء مبتوراً حيث لم تتوافر له مقومات التحقيق القانوني وشروطه مما يجعل القرار التأديبي المطعون فيه الصادر بناءً عليه مشوباً بعيب الشكل ومخالفة القانون خليقاً بالإلغاء³.

¹ محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.302

² سعيد الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص.232

³ حكم الدائرة الإدارية في الدعوى 5973 لسنة 2009 الصادر 2009/3/31م

الفرع الثالث: عيب المحل (مخالفة القانون)

ومفهومه هو الأثر القانوني الفوري والمباشر الذي يترتب على صدور القرار الإداري¹، إذ يتشترط لصحة أو مشروعية القرار أن يكون محله إحداث أثر قانوني حال ومباشر بمجرد صدوره، سواء كان ذلك بإنشاء مركز قانوني معين أو بتعديل أو إنهاء مركز قانوني قائم، جائزاً وممكناً قانوناً².

وقد انتهت المحكمة الكبرى المدنية، الغرفة الثانية، في حكم لها بأن "المحل في القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يهدف مصدره إلى إحداثه، وإذا تخلف المحل في القرار فإن ذلك يعد إهداراً لركن من أركانه..."³.

ويعتبر عيب مخالفة القانون أهم أوجه إلغاء القرار الإداري وأكثرها شيوعاً من الناحية العملية⁴، لأن رقابة الاختصاص والشكل تعتبر رقابة خارجية لا تنصب على مضمون القرار وفحواه أما رقابة القاضي لمحل القرار فهي رقابة هدفها التأكد من احترام الإدارة للقواعد القانونية الموضوعية، وهي لصيقة بمحل القرار الإداري ومضمونه⁵.

ويتخذ عيب مخالفة القانون أحد صور ثلاث، أشار إليها حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 14/4/1948م بقوله، إن مدلول مخالفة القوانين يشمل كل مخالفة للقاعدة القانونية بمعناها الواسع فيدخل في ذلك،

أولاً: مخالفة نصوص القوانين واللوائح

ثانياً: الخطأ في تفسير القوانين أو تطبيقها، وهو ما يعبر عنه رجال الفقه الإداري بالخطأ القانوني

ثالثاً: الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح التي بنى عليها القرار الإداري وهو ما يعبر عنه بالخطأ في تقدير الوقائع.

¹ مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 430

² بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص 313.

³ حكم المحكمة الكبرى المدنية، الغرفة الثانية، في الدعوى رقم (1950) لسنة 1999م.

⁴ ثورية العيوني، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 151.

⁵ محمد عبدالحميد أبوزيد، المرجع في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 315.

وأكدت محكمة التمييز الكويتية ذلك، حيث قضت أنه يكفي لتحقيق عدم مشروعية القرار الإداري ثبوت مخالفته للقوانين واللوائح أو الخطأ في تأويلها أو تطبيقها¹. وعلى هذا الأساس لعيب مخالفة القانون ذهبت الدائرة الإدارية البحرينية في التخطي في التعيين إلى أن الثابت من قرار سعادة وزير العدل المطعون فيه أنه قد تضمن تعيين عدد من المرشحين غير المستوفين للاشتراطات المعلن عنها، فضلاً عن تعثرهم في اجتياز الاختبار التحريري والشفهي، مما ينم عن تدني مستواهم العلمي. فإذا ما تم قبول عدد من المرشحين رغم تدني مستواهم العلمي وفقدانهم القدرة على التحصيل، فإن قرار الوزارة لا يكون مشوباً بعيب في التقدير، وإنما يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون لمخالفة الإدارة للاشتراطات الأساسية التي يتعين عليها مراعاتها قبل عرض الأمر على اللجنة. كما أن التعيين في مثل هذه الوظائف يجب أن تتساوى فيها الفرص أمام المرشحين، وأن التخطي في التعيين من شأنه أن يشكل إخلالاً بالحكم الدستوري الذي يقضي بالمساواة في الحقوق العامة، ومن بينها حق تولي الوظائف العامة...².

وعيب مخالفة القانون هو الخروج عن الأحكام الموضوعية للقانون سواء بشكل مباشر أو عن طريق الخطأ في التفسير أو التطبيق³. وقد أفصح المشرع المغربي عن ذلك بقوله في الفقرة قبل الأخيرة من المادة العشرون (20) من قانون المحاكم الإدارية "ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو السبب أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة".

والجدير بالذكر في هذا المجال أن اصطلاح "مخالفة القانون" لو أخذ على إطلاقه لشمّل جميع أوجه الإلغاء في القرار الإداري، فعيب مخالفة القانون بمعناه يشمل كل عيب القرار الإداري في الاختصاص، أو في شكله أو في سببه أو في موضوعه، لأن القانون هو

¹ سعيد الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص. 350.

² حكم الدائرة الإدارية في الدعوى رقم 4928 لسنة 2006، الصادر بجلسة 2007/1/31م. أشار إليه سعيد الحميدي،

قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص. 353.

³ محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص. 304.

الذي يحدد عناصر وجود القرار الإداري ومشروعيته¹.

الفرع الرابع: عيب السبب

هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة لاتخاذ قرار ما²، فكل قرار ما هو إلا عمل إرادي³، والمقصود بأسباب القرار الإداري العناصر المادية والقانونية التي تدفع السلطات الإدارية لاتخاذ قراراتها، فرجل الإدارة يركز عند اتخاذ القرار على قاعدة أو قواعد قانونية، وفي نفس الوقت على واقعه أو وقائع مادية، ويكون قراره نتيجة لهذين النوعين من الأسباب⁴.

ويعد عيب السبب من أهمل العيوب التي تتسبب في القرار وتؤثر على صحته وسلامته ذلك لما يمثله من أساس وأصل يبنى عليه القرار الإداري كما تعد رقابة القضاء الإداري على السبب من أهم الضمانات الأساسية لاحترام الجهة الإدارية لمبدأ الشرعية عند اتخاذ قراراتها⁵.

وقد ذهبت المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) البحرينية إلى القول "... يتعين لصحة القرار الإداري أن يقوم على سببه الصحيح في القانون ..."⁶.

كما ذهبت محكمة التمييز البحرينية في تعريف عيب السبب "... بأنه الواقعة التي دفعت الإدارة إلى إصداره، وسوء كانت واقعة مادية صرفة أو واقعة قانونية فإنه يشترط أن تكون صحيحة، وإلا فقد القرار سنده القانوني، وكان معيباً بمخالفة القانون مما يبطله ويوجب

¹ بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص.315

² رأفت دسوقي محمود، فكرة التحول في القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، 2004، ص.228

³ طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، مبدأ الشرعية، تنظيم القضاء الإداري، دعوى الإلغاء 2004، ص.179

⁴ محمد الأعرج، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص.305

⁵ عبدالحميد بن سالم الحمداني، أسانيد دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القانون العماني، ماجستير في القانون، كلية

الحقوق، عمان، 2008، ص.22، وعبدالرحمن آل ثاني، إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص.98

⁶ الدائرة الإدارية، رقم القرار 2003/2، الصادر في 2004/4/27م.

إلغائه...¹.

كما ذهبت محكمة التمييز البحرينية إلى أنه "يشترط لصحة القرار الإداري قيامه على سبب صحيح يبرره، متمثلاً في حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخل الإدارة بإصدار القرار المناسب بشأنها ابتغاء المصلحة العامة، فإن السبب في القرار التأديبي هو ما يرتكبه الموظف من مخالفات تبرر مواخذته عنها...²".

الفرع الخامس: عيب الغاية (الانحراف بالسلطة)

يعتبر الانحراف بالسلطة هو أحد عيوب القرار الإداري المتصل بعنصر الغاية في القرار الإداري، وهو الهدف النهائي الذي يراد مصدر القرار تحقيقه. فالقرار الإداري الذي لا يراد منه مصدره تحقيق المصلحة العامة، أو الهدف المخصص له قانوناً، أضحى قراراً مشوباً بالانحراف بالسلطة لانصرافه إلى غاية غير مشروعة يتعيّن إلغاؤه³.

وقد ذهبت المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) إلى تعريف عيب الانحراف بالسلطة، بأنه من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، وهذا العيب يجب أن يشوب الغاية في القرار بأن تكون الإدارة قد تكبت وجه المصلحة العامة التي يتغيها القرار أو تكون قد أصدرت القرار بباطل لا يمت لتلك المصلحة بصله⁴.

المطلب الثاني: التطبيقات القضائية المتعلقة بالتحقيق الإداري والتأديب الوظيفي

سنتناول في هذا المبحث التطبيقات القضائية البحرينية من خلال الأحكام الصادرة من محكمة التمييز أو المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) حيث سنخصص (الفرع الأول) للتطبيقات القضائية المتعلقة بالتحقيق الإداري، في حين نخصص (الفرع الثاني) للتطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي.

¹ محكمة التمييز في الطعن رقم 385 لسنة 2003م الصادر بالجلسة 2004/7/5م.

² محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم 677 لسنة 2008م الصادر بالجلسة 2010/3/8م.

³ بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، مرجع سابق، ص.330

⁴ حكم الدائرة الإدارية البحرينية، في الدعوى رقم 4443 لسنة 2007 الصادر بجلسة 2008/3/29م. أشار إليه سعيد الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض، مرجع سابق، ص.410

الفرع الاول: التطبيقات القضائية المتعلقة بالتحقيق الاداري

ومن الحالات التي تطرق إليها القضاء الاداري البحريني من خلال التطبيقات القضائية المتعلقة بالتحقيق الاداري مع الموظف العمومي مايلي:

اولا:الغاء الجزاء التأديبي لبطلان التحقيق الاداري

ومن تطبيقات القضاء الاداري البحريني في موضوع التحقيق الاداري مع الموظف العمومي ما قضت به المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الادارية)في دعوى موظف ضد الجهة الادارية وذلك في القرار الصادر بتوقيف المدعي عن العمل والراتب لمدة عشرة أيام والتي استندت فيها الجهة الادارية على ان المدعي ارتكب مخالفة وهي القيام بنشر مقال في الصحافة حول وجود فساد ومحسوبية في الوزارة التي يعمل بها وذلك حسب ما جاء في الدعوى التي تتلخص وقائعها في:

"...وحيث أن الحكمة من تطلب إجراء هذا التحقيق هو احاطة الموظف بما هو منسوب إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه وما يستتبع ذلك من وجوب استدعاء الموظف موضوع المساءلة وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وإتاحة الفرصة له للدفاع عن نفسه ومناقشته شهود الاثبات وسماع من يرى الاستشهاد بهم من شهود النفي وغير ذلك من مقتضيات الدفاع وذلك لتحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف وهو أمر تقتضيه العدالة وتمليه المصلحة العامة حتي يصدر قرار الجزاء مستندا علي السبب المبرر له، وترتبا علي ذلك فلا يكفي مجرد القاء أسئلة علي الموظف حول وقائع معينة وإنما يلزم مواجهته في صراحة ووضوح بالمآخذ المنسوبة اليه وبيان عناصرها من حيث الأفعال والزمان والمكان وأدلة الثبوت حتي يكون الموظف علي علم بها وعلي بينه من اتهامه فيها فيعد دفاعه علي اساسها وتمشيا لما قد يسفر عنه التحقيق من مجازاته، وبذا يكفل له حق الدفاع عن نفسه كضمانة أساسية في مجال التأديب وإلا كان القرار التأديبي الصادر بناء علي هذا التحقيق مشوبا بعيب مخالفة القانون¹.

ولما كان ماتقدم وكانت الجهة الادارية قد نسبت للمدعي قيامه بنشر مقال في الجرائد حول وجود فساد ومحسوبيات في وزارة.... وكان البين من استقراء كافة أوراق التحقيق

¹ - حكم المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم 780 لسنة 28 قضائية جلسة 1986 /12/27 وكذلك حكمها في الطعن رقم 134 لسنة 32 قضائية جلسة (1992/1/25).

المقدمة من الجهة الإدارية أن لجنة التحقيق لم تواجه المدعي بتلك المخالفات المنسوبة إليه كوقائع تمثل مخالفات في حقه تعرضه للجزاء التأديبي إذا ما ثبتت في حقه وإنما جاءت أسئلة اللجنة للمدعي بصورة غير مباشرة على النحو التالي بسؤاله عن المقال بسؤاله عن قضية المقال بسؤاله عن العبارة الواردة في المقال وما شابه ذلك من أسئلة دون أن يحمل أي سؤال من الأسئلة التي وجهت إلى المدعي اسناد ثمة مخالفة إليه على نحو واضح وصريح فضلا عن عدم قيام تلك اللجنة بمواجهة المدعي بأقوال شهود الأثبات الذين تم سماع أقوالهم في تاريخ لاحق على التحقيق مع المدعي وبذلك يكون التحقيق بشأن المخالفات التي نسبت الي المدعي قد جاء مبتورا لم تتوافر له مقومات التحقيق القانوني وشروطه مما يجعل القرار التأديبي المطعون فيه الصادر بناء عليه مشوبا بعيب مخالفة القانون خليقا بالإلغاء¹.

ثانيا: اغتصاب اختصاص لجنة التحقيق الإداري

كما قضت الدائرة الادارية في دعوى موظف... ضد الجهة الادارية وذلك في القرار الصادر بمجازاة المدعي بالتوقيف عن العمل والراتب لمدة ثلاثة شهور. وذلك حسب ما جاء في الدعوى التي تتلخص وقائعها في:

".... ولما كان ما تقدم وكان الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه الصادر بمجازاة المدعي بالتوقيف عن العمل والراتب لمدة ثلاثة شهور قد صدر بناء على تحقيقات أجريت بمعرفة لجنة فنية استثنائية مشكلة بقرار من رئيس مكتب التسجيل والتراخيص بتاريخ 2008/2/4 أي بمعرفة جهة غير التي حددها المرسوم بقانون رقم (7) لسنة 1989 بشأن مزاوله مهنة الطب البشري وطب الأسنان المشار إليه، ومن ثم تكون تلك اللجنة التي قامت بإجراء التحقيق قد اغتصبت اختصاص لجنة التراخيص الطبية - التي أناط بها المشرع سلطة التحقيق وتوقيع العقوبة على المخالف - في إجراء التحقيق مما يجعله مشوبا بالبطلان ويجعل القرار الصادر بناء عليه مبنيا على تحقيق باطل مما يتعين معه القضاء

¹ حكم الدائرة الادارية البحرينية الصادر في الدعوى رقم 2008/5973 في الجلسة بتاريخ 2009/3/31 حكم غيرمنشور.

بالغاء القرار المطعون فيه، وأن كان ذلك لا يمنع الجهة الإدارية المدعى عليها من معاودة مجازاة المدعي وفقا لصحيح حكم القانون أن كان لذلك مقتضى¹.

ونجد من خلال هذا الحكم أن المستقر عليه أن قرار الجزاء المستند إلى تحقيقات أجرتها جهة تحقيق غير مختصة يعيب قرار الجزاء الموقع بناء على تلك التحقيقات لما شابها من غصب للسلطة التي أناط بها المشرع التحقيق، وهو ما يلحق بهذا القرار البطلان لبنائه على تحقيقات باطلة وذلك لافتئاتها على اختصاص جهة التحقيق التي حددها المشرع، ويكون قرار الجزاء بذلك قد لحقه عيب جسيم ينحدر به إلى حد العدم.

ثالثا: تشكيل لجنة التحقيق الاداري على خلاف أحكام القانون :

وبما أن المستقر عليه أن قرار الجزاء المستند إلى تحقيقات ادارية - موضوع بحثنا - أجرتها جهة تحقيق غير مختصة، يعيب قرار الجزاء الموقع بناء على تلك التحقيقات لما شابها من غصب للسلطة التي أناط بها المشرع التحقيق كما بينا سابقا، وهو ما يلحق بهذا القرار البطلان لبنائه على تحقيقات باطلة ، وذلك لافتئاتها على اختصاص جهة التحقيق التي حددها المشرع، كما أن تشكيل جهة التحقيق بالمخالفة لأحكام القانون وذلك بمشاركة من لم يقصدهم القانون في تشكيل لجان التحقيق يؤدي إلى بطلان إجراءات التحقيق وما صدر عنه من قرار تأديبي².

ونجد أن القضاء البحريني راقب مشروعية القرار الاداري فقد قضت المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الادارية) في الدعوى التي تقدم بها موظف ضد وزير الاشغال المشرف على هيئة الكهرباء ، وذلك في القرار الصادر بمجازاة المدعي بالتوقيف عن العمل والراتب لمدة عشرة أيام حيث قضت من أنه : ".... ولما كان ما تقدم وكان الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه الصادر بمجازاة المدعي بالتوقيف عن العمل والراتب لمدة عشرة أيام قد صدر بناء على تحقيقات أجريت بمعرفة لجنة تحقيق شكلت بموجب موافقة وزير الأشغال المشرف على هيئة الكهرباء والماء بتاريخ 2009/8/25 على مذكرة الرئيس التنفيذي للهيئة

¹ حكم الدائرة الادارية البحرينية الصادر في الدعوى رقم 2010/7049 في الجلسة بتاريخ 2010/7/6 غيرمنشور . [يراجع في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم 1464 لسنة 32 قضائية عليا جلسة 1989/6/10].

² -حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم 1464 لسنة 32 قضائية عليا جلسة 1989/6/10 وكذلك في ذات المعنى حكمها في الطعن رقم 7578 لسنة 44 قضائية عليا جلسة 1999./10/31

المذكورة بشأن تسمية أعضاء لجنة التحقيق والتي ضم تشكيلها رئيس وعضوين أحدهما عضواً ومقررراً للجنة، وكان تشكيل اللجنة على ذلك النحو قد ضم في عضويتها عضو درجته الوظيفية أقل من الدرجة الوظيفية للمدعي وهو ما لم تتكره الجهة الإدارية على نحو ما هو ثابت من مذكرة دفاعها المقدمة بجلسة 2011/1/3، ومن ثم تكون لجنة التحقيق مشكلة على خلاف أحكام القانون مما يؤدي إلى بطلان التحقيقات التي تمت بمعرفتها ويجعل القرار الصادر بناء عليه مبنياً على تحقيق باطل ويضحى مشوباً بعيب مخالفة القانون خليقاً بالإلغاء مع ما يترتب عليه من آثار، وأن كان ذلك لا يمنع الجهة الإدارية المدعى عليها من معاودة مجازاة المدعي وفقاً لصحيح حكم القانون أن كان لذلك مقتضى¹.

رابعاً: ضمانات حيده المحقق في التحقيق الإداري:

وبما ان المشرع البحرين قرر أصلاً أنه لا يجوز الخروج عليه مؤداه أنه لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف دون ان يسبقه تحقيق مقررراً أن القاعدة العامة في شأن هذا التحقيق أن يتم كتابة وأن تتولي التحقيق لجنة تحقيق تشكلها السلطة المختصة وأن جاز بالنسبة للمخالفات التي يكون الجزاء فيها التنبيه الشفوي أو الانذار الكتابي أن يتم اسناد التحقيق الي موظف لا تقل درجته الوظيفية عن الدرجة الوظيفية للموظف المحال للتحقيق ، ويتعين علي لجنة التحقيق أن تلتزم بالإجراءات والضوابط التي قررها المشرع بشأن التحقيق مع الموظفين كي يتوافر في التحقيق كافة المقومات الاساسية للتحقيق القانوني السليم والتي اذا فقدها التحقيق بات الامر وكأنه لم يتم تحقيق مع الموظف مما يؤثر علي القرار التأديبي الصادر بناء عليه مما يجعله غير مستخلص استخلاصاً سائغاً من الأوراق وهو الامر الذي يترتب بطلانه ولعل من أهم تلك المقومات التي يلزم أن تتوافر للتحقيق أن تتوافر فيمن يتولى التحقيق الحيده التامة التي تمكنه من استجلاء وجه الحقيقة فيما يتصل بصحة الوقائع المسندة الي الموظف وهو ما لا يتحقق إلا اذا تجرد المحقق من ميوله الشخصية واتسم بالحيده التي يجب إلا تقل درجتها عن القدر المتطلب في القاضي وهذه القاعدة مستقرة في الضمير وتمليها العدالة وليست في حاجة الي نص خاص يقررها ، وأن مما يفقد المحقق حيده ويهدر التحقيق ويبطله أن يجريه مقدم الشكوى مع المشكو في حقه.

¹ حكم الدائرة الادارية البحرينية الصادر في الدعوى رقم 2010/7821 في الجلسة بتاريخ 2012/4/24 غيرمنشور.

وقضت الدائرة الادارية البحرينية في احدى أحكامها الى الغاء قرار لعدم حيده محقق ضمن لجنة التحقيق الاداري وذلك وفق ما جاء في مايلي:

".... ومن حيث أنه لما كان ما تقدم وكان الثابت من الأوراق أن التحقيق الذي تم مع المدعية وصدر بناء عليه قرار مجازاتها المطعون فيه قامت بإجرائه لجنة التحقيق المشكلة بقرار رئيس دائرة الشئون القانونية رقم (2) لسنة 2008 وكانت هذه اللجنة برئاسة مدير ادارة الموارد البشرية والمالية بالوكالة وهو الذي قام في ذات الوقت بالتقدم بطلب الي السيد رئيس دائرة الشئون القانونية لإحالة المدعية الي التحقيق لما نسب اليها من مخالفات تبينت له خلال تتبعه سير العمل بالإدارة وهو ما تتعدم معه الحيده التامة التي يجب توافرها فيمن يقوم بإجراء التحقيق لذلك فان هذا التحقيق يعد باطلا وهو ما يترتب عليه بطلان قرار الجزاء الصادر استنادا اليه، ولا يغير من ذلك ما ذكره احد اعضاء لجنة التحقيق من أنه لا يوجد نصا في القانون يمنع وجود صاحب الشكوى ضمن لجنة التحقيق ذلك أن توافر الحيده التامة فيمن يتولى التحقيق - والتي يتنافى معها وجود مقدم الشكوى ضمن لجنة التحقيق - هي قاعدة مستقرة في الضمير وتمليها العدالة وليست في حاجة الي نص خاص يقرها وهي من أهم الضمانات التي يجب أن تتوافر في التحقيق¹ ، الامر الذي يتعين معه والحال كذلك الغاء القرار المطعون فيه الصادر بمجازاة المدعية بالإنذار الكتابي واعتباره كأن لم يكن وأن كان ذلك لا يمنع الجهة الادارية المدعى عليها من معاودة مجازاة المدعية وفقا لصحيح حكم القانون أن كان لذلك مقتضى².

خامسا: التحقيق الاداري

ومن التطبيقات القضائية في محاكم القضاء البحريني ما قضت به المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الادارية) في الدعوى التي تقدم بها الموظف المدعي ضد الجهة الادارية وذلك بشأن القرار الصادر بمجازاة المدعي بتوقيفه عن العمل والراتب لمدة خمسة أيام والتي

¹ ويراجع في هذا الشأن حكم المحكمة الادارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم 1341 لسنة 31 ق جلسة (1986/12/16)

² حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 2008/6699 الصادر بجلسته 2008/12/30.

استندت فيها الجهة الادارية على المدعي بأكثر من مخالفة .. وذلك في الدعوى التي تتلخص وقائعها في ان :

".... من حيث أن التحقيق الذي تم مع المدعي قد خلا مما يدل على مواجهة المدعي بالمخالفة الثانية المنسوبة إليه وهي تضمن هذا التصريح المنشور عدة عبارات مسيئة لجهة العمل والمسئولين فضلا عن أنه بمطالعة المقال المنشور بجريدة الوسط بتاريخ 2007/10/15 تبين عدم احتوائه على أية عبارات مسيئة لجهة العمل والمسئولين مما ينتهي معه ارتكاب المدعي لتلك المخالفة وإذ صدر القرار المطعون فيه استناداً إلي ارتكاب المدعي للمخالفتين المشار إليهما وقد ثبت عدم صحة أكثر المخالفتين جسامه¹ وهي المخالفة الثانية فأن المخالفة الأخرى وأن ثبتت في حقه لا تكفي لحمل الجزاء المطعون فيه الصادر به القرار التأديبي محمل الصحة بما يتعين معه القضاء بإلغائه².

سادسا :اثبات المخالفة التأديبية من خلال التحقيق الاداري:

كما ذهبت الدائرہ الاداريه البحرينية بتأييد جزاء تأديب ضد موظف عمومي لثبوت المخالفة التأديبية على وجه القطع واليقين وصحة صدور القرار الاداري ممن يملك سلطة اصداره وفي حدود الجزاءات القانونية وذلك حسب ماجاء في الحكم من انه: "... لما كان ما تقدم ، وكان الثابت من الاطلاع على التحقيقات التي أجرتها الجهة الإدارية بمعرفة لجنة التحقيق المشكله بموجب القرار الإداري رقم 2012/8 المؤرخ 2012/5/20 ارتكاب المدعي للمخالفات المنسوبة إليه على نحو ما شهدت به رئيسة قسم التغذية ومديرة إدارة الصحة العامة ، وإقرار المدعى نفسه بشعوره بالإحباط وعدم الرغبة في العمل ، وأنه لا يقوم بتوقيع الانصراف من العمل ، الأمر الذي يثبت منه على وجه القطع واليقين ارتكاب المدعي لما نسب إليه من مخالفات العزوف عن العمل وعدم تأدية الواجبات والمسئوليات الوظيفية مرتكباً بذلك المخالفات المنصوص عليها في البندين رقمي (2) و(14) من جدول المخالفات والجزاءات الملحق بنظام الخدمة المدنية الصادر بتاريخ 28 يوليو 2008 - والمقرر

¹يراجع في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم 645 لسنة 36 قضائية جلسة [1993/6/12].

² حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 2008/5133 الصادر بجلسته 2009/04/28 حكم غير منشور .

لمرتكبها جزاء التنبيه الشفوي إلى الإنذار الكتابي إلى التوقيف عن العمل والراتب لمدة عشرة أيام إلى الفصل من الخدمة - وهو ما يشكل في حقه خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي بما يستوجب مجازاته تأديبياً بما يتناسب وما اقترفه من مخالفة تأديبية.

وبناءً عليه يكون القرار المطعون فيه بمجازاة المدعي بتوقيفه عن العمل والراتب لمدة خمسة أيام قد صدر ممن يملك سلطة إصداره وفي حدود النصاب القانوني المقرر للسلطة الإدارية، متناسباً مع ما اقترفه المدعي من مخالفة تأديبية، متفقاً وصحيحاً حكم القانون ، بمنأى عن الإلغاء عند الطعن عليه ، مما يتعين معه القضاء برفض الدعوى¹.

سابعاً : توقيف الموظف عن العمل لمصلحة التحقيق الاداري

قد تقتضي مصلحة التحقيق الاداري توقيف الموظف العمومي عن العمل ، وكف يده عن أداء الاعمال الموكلة له في حال اذا ما اسندت الجهة الادارية للموظف تهم وأحالاته للتحقيق وذلك ليجري التحقيق في جو خال من المؤثرات ، الا أنه لا يجوز توقيفه عن العمل أكثر من ثلاثة شهور .

ولذلك قضت الدائرة الادارية الى أن " ... وقف الموظف أكثر من ثلاثة أشهر باطل فيما تجاوز هذه المدة ، و للسلطة المختصة أن توقف الموظف عن العمل اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر ، وذلك في حال اذا ما اسندت للموظف تهم واستدعى الحال الاحتياط والصون عن العمل الموكل اليه بكف يده عنه ، وياقصائه عن وظيفته ليجري التحقيق في جو خال من مؤثراته وبعيدا عن سلطانه ... ويترتب على تجاوز هذه المدة التي حددها المشرع كحد أقصى لوقف الموظف عن العمل عدم مشروعية قرار الوقف فيما تجاوز هذه المدة مما يتعين معه الغاء ذلك القرار الغاء جزئيا ، وذلك عن الفترة التي تجاوز الحد الاقصى لمدة الوقف وهي ثلاثة أشهر مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها وجوب عودة الموظف الى عمله ..."²

¹ حكم في الدعوى 2012/18691 الصادر بجلسة 2014/6/10 حكم غير منشور .

² -حكم المحكمة الادارية في الدعوى رقم 5273 لسنة 2008 بتاريخ الجلسة 2008/12/30.

الفرع الثاني : التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي

من الحالات التي تطرق إليها القضاء الإداري البحريني من خلال التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي ما يلي:

اولا: رقابة القضاء الإداري البحريني على المشروعية والملائمة

ومن التطبيقات القضائية التي تبناها القضاء الإداري البحريني الرقابة على المشروعية والملائمة في التأديب الإداري من حيث أن الأصل في الرقابة القضائية أنها تنصب على مشروعية أعمال الإدارة، تاركة مجال الملائمة الى تقدير الإدارة ، غير أن الدائرة الإدارية البحرينية واستثناء في مجال عيب السبب ، سمحت لنفسها تقدير مدى أهمية الوقائع وتناسبها مع القرار خاصة في مجال التأديب¹.

فقد ذهبت الدائرة الإدارية بأنه وان كان للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، الا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تأديبية اخی لا يشوبها غلو، ومن صور الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، وانه يجب ان يكون الجزاء التأديبي عادلا خاليا من الاسراف في الشدة او الامعان في استعمال الرأفة. ولما كانت الشكوى المرسلة الى السيد الوزير تضمنت عبارات تحمل معنى الاهانة والتجريح والتطاول على الرؤساء دون ثمة دليل على ذلك بما يكون معه قد تجاوز حدود حق الشكوى، وسلك مسلكا لا يتفق والاحترام الواجب لكرامة الوظيفة، مما يستوجب مجازاته تأديبيا بالجزاء المناسب، وما اقترفه من جرم تأديبي، الا انه وفي مجال تقدير الجزاء المناسب ، فان المحكمة ترى ان قيام المدعي عليها بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة على المدعي يعتبر مغالاة منا في تقدير الجزاء بالنسبة للخطأ الذي ثبت في حقه ، مما يتعين معه الحكم بإلغائه وتوقيع العقوبة المناسبة والتي تقدرها المحكمة بعقوبة الوقف عن العمل والخصم من الراتب لمدة عشرة ايام².

¹ -سعيد الحميدي ، قضاء الالغاء والتعويض ، مرجع سابق، ص 300.

² حكم الدائرة الإدارية البحرينية في الدعوى رقم 6473 لسنة 2006، جلسة 2007./5/28

كما اكدت الدائرة الادارية في احكامها اعتناقها لرقابة الملاءمة على القرار كاستثناء على القاعدة العامة ، بقولها " يتعين على ان يكون الجزاء موقعا من جهة الادارة يتناسب مع الجرم الذي يقع من الموظف كشرط لمشروعية قرار الجزاء، اذ ان السلطة التأديبية تتمتع بحرية تقدير الذنب وما يتناسبه من الجزاء بشرط ألا يشوب هذا التقدير غلو ممثل في عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الاداري ونوع ومقدار الجزاء لأن التناسب في العقاب يحقق هدف العقوبة التأديبية دون أن يؤثر في اداء الادارة لدورها¹.

كما تبنت محكمة التمييز الى ان " سلطة التقدير التي تتمتع بها الجهة الادارية في شأن تقدير خطورة المخالفة وما يناسبها من جزاء منوطة بالألا يشوب استعمالها غلو، بان تبدو الملاءمة ظاهرة بين درجة خطورة المخالفة وبين نوع الجزاء ومقداره ، ففي هذه الحالة يخرج التقدير من نطاق المشروعية الى عدم المشروعية وهو ما يخضع لرقابة القضاء ، فاذا شاب توقيع الجزاء غلو في التقدير للمحكمة ان تنزل بالجزاء الى القدر المناسب².

ثانيا: الفصل من الخدمة للانقطاع عن العمل

كما ايدت الدائرة الادارية القرار الاداري بانهاء خدمة موظف عمومي لانقطاعه عن العمل بدون عذر مقبول وثبوت استقالته الضمنية وذلك حسب ما في حكمها :
" ...ولما كان ما تقدم وكان الثابت من الأطلاع علي أوراق الدعوى وملف خدمة المدعى المقدم من الجهة الادارية أن المدعى انقطع عن العمل دون أنذ أو عذر مقبول اعتبارا من 2004/4/1 وبناء عليه قامت الادارة بإصدار القرار المطعون فيه بإنهاء خدمة المدعى باعتباره مستقيلا ضمنيا من العمل وفقا لما تقرره النشرة رقم 55 الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية بتاريخ 2000/3/8 المشار اليها، ومن ثم يكون ذلك القرار صدر متفقا وصحيح حكم القانون بمنأى عن الالغاء عند الطعن عليه، ولا ينال من ذلك ما دفع به المدعى من أن القرار المطعون فيه صدر دون سبب يبرره استنادا الي أن انقطاعه عن العمل كان له ما يبرره وهو مرضه ذلك الثابت من الأوراق أن الجهة الادارية احوالت المدعى الي اللجان الطبية باعتبارها الجهة الطبية المختصة بالنظر في مدى صحة ما يدعيه

¹ حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 3211 لسنة 2004، الصادر بتاريخ 2004/12/27 حكم غير منشور .

² حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 39 لسنة 2005، الصادر بتاريخ 2005./6/27

المدعى من مرض وقد قررت هذه اللجنة بجلستها المنعقدة بتاريخ 2005/3/22 بعد مناظرة المدعى والاطلاع علي التقارير الطبية أن المدعى لائق صحيا للعمل وقد تأييد هذا القرار من قبل اللجنة الطبية الاستئنافية بجلستها المنعقدة بتاريخ 2005/7/12 بما يترتب عليه اعتبار المدعى منقطع عن العمل دون إذن أو عذر مقبول وبالتالي اعتباره مستقيلا ضمنيا ومن ثم قيام القرار المطعون فيه علي السبب المبرر له قانونا¹.

ثالثا: الغلو الظاهر وعدم الملاءمة في الجزاء:

كما قضت محكمة التمييز البحرينية في حكم لها برفض طعن في حكم صادر بإلغاء جزاء تأديب للغلو الظاهر وعدم الملاءمة في الجزاء وذلك حسب ما جاء:

"...لما كان ذلك وكان البين من الأورق ومما تضمنه دليل شئون الموظفين لسنة 2005 الخاص بالطاعة أنه حدد الإجراءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف فبدأ بالأخف وهو التوجيه وانتهى بالإجراء السادس الأشد وهو الفصل من الخدمة وأوجب عليها عدم توقيع هذه العقوبة إلا بعد بذل جهود تصحيحية من خلال التوجيه والتأنيب الشفوي وبعد استنفاد كل الوسائل وإجراء التحقيق بشأن المخالفة المسندة إلى الموظف وحدد الدليل أن هذه العقوبة لا تكون إلا للمخالفات بالغة الجسامه وكحل أخير لا مناص عنه، فإذا كان ذلك وكانت المخالفة المسندة إلى المطعون ضدها - سبب الفصل - أنه بتاريخ 2004/12/29 وأثناء قيامها بترك السيارة الخاصة بها في غير المكان المحدد لها وإزاء طلب رجلي الأمن بالهيئة منها نقلها إلى مكان آخر لم تستجب لطلبها قائلة إنها لا تخشى من أحد حتى المدراء، وبتاريخ 2005/1/2 تم الاقتراح بفصلها من الخدمة بسبب ذلك رغم أن تلك المخالفة ليست من المخالفات بالغة الجسامه التي تستوجب الفصل ودون الأخذ بمبدأ التدرج في توقيع الجزاء المناسب أو دون اتخاذ ثمة تحقيق معها فإن قرار الفصل يكون مشوبا بالغلو في التقدير ويصمه بعدم المشروعية ولا يغير من ذلك ما ركنت إليه الطاعة من سبق ارتكاب المطعون ضدها لمخالفات وقعت في غضون الأعوام 1993، 1998، 1999 وتم مجازاتها عنها فلا تصلح سببا لتوقيع جزاء آخر عليها فإن الحكم الابتدائي المؤيد بالحكم المطعون فيه إذ انتهى إلى عدم مشروعية فصل المطعون ضدها ورتب على ذلك أحقيتها

¹ حكم الدائرة الادارية في الدعوى 2008/1258 بتاريخ الجلسة 2009/1/26 حكم غير منشور.

فيما قضى لها من تعويض لا يكون قد خالف القانون ويضحى النعي عليه قائماً على غير أساس¹.

رابعاً: الفصل بغير الطريق التأديبي:

ومن التطبيقات القضائية ما قضت به الدائرة الإدارية بمشروعية القرار المطعون عليه بفصل موظف عمومي حسب الطريق غير التأديبي لانتفاء ركن الخطأ الموجب للمسئولية مما ينتقي للجهة الإدارية المسئولية عن التعويض.

وبما ان المشرع البحريني أجاز للجهة المختصة فصل الموظف بغير الطريق التأديبي وذلك متى صدر مرسوم أو أمر ملكي أو قرار من رئيس مجلس الوزراء بتعيين أحد شاغلي الوظائف العليا في ذات الوظيفة التي يشغلها الموظف. وحيث إنه من المقرر أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها بفصل الموظفين بغير الطريق التأديبي و أن حق الجهة الإدارية المختصة في الفصل بغير الطريق التأديبي مرده إلى أصل طبيعي ثابت هو وجوب هيمنة الإدارة على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام وحريتها في اختيار من ترى صلاحيته لهذا الغرض وإقصاء من تراه غير صالح لذلك ، وهذا من الملاءمات المتروكة لتقديرها بلا معقب عليها ما دام قرارها قد خلا من عيب إساءة استعمال السلطة.

فقد قضت الدائرة الإدارية في حكم لها "... ومن حيث إنه لما كان ما تقدم ، وكان الثابت من الأوراق صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 73 لسنة 2010 متضمناً تعيين المدعي مديراً لإدارة الأخبار بهيئة شئون الإعلام ، وبتاريخ 2012/12/31 صدر قرار رئيس مجلس الوزراء - المطعون عليه - رقم 69 لسنة 2012 بتعيين مدراء في هيئة شئون الإعلام متضمناً تعيين موظف آخر مكان المدعي ليكون مديراً لإدارة الأخبار ، وهو ما يعد فصلاً للمدعي بغير الطريق التأديبي وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية ، سالف الذكر ، وكان المقرر قانوناً أن من حق الجهة الإدارية - طبقاً لأنظمة ديوان الخدمة المدنية - فصل الموظف بغير الطريق التأديبي متى كان ذلك الإجراء ضرورياً وبيعاً من المصلحة العامة ، حيث يستند حق الجهة الإدارية في الاستغناء عن خدمات الموظفين بإنهاء خدمتهم بغير الطريق التأديبي إلى حقها في اختيار من ترى منهم الصلاحية للنهوض بأعباء الوظيفة

¹ طعن محكمة التمييز في الدعوى 2009/205 تاريخ الجلسة 2010./3/29

والاستمرار في تولى أعمالها ، والملائمة - وفق تقديرها - في تحقيق هذه الصلاحية وفصل من تراه غير صالح لذلك بغير الطريق التأديبي. وإذ خلت الأوراق مما يفيد عدم ابتغاء المدعى عليه - رئيس مجلس الوزراء - المصلحة العامة في إنهاءه لخدمة المدعى ، ومن ثم فإن قراره المطعون عليه يكون قد صادف صحيح حكم القانون ويضحى الطعن عليه قائماً على غير سند يبرره جديراً بالرفض¹.

خامساً: سقوط الحق في المساءلة التأديبية

وبما أن المشرع البحريني نص وفقاً لحكم المادة 24 من قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم 48 لسنة 2010 ، على سقوط حق الجهة الادارية في مساءلة الموظف عن المخالفة المنسوبة إليه بمضي المدة المقررة قانوناً ، وهي ثلاثة أشهر من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة أو سنة واحدة من تاريخ وقوعها أيهما أقرب.

فقد قضت الدائرة الادارية بإلغاء قرار فصل موظف عمومي لسقوط حق المسائلة التأديبية لمضي المدة القانونية وذلك حسب ما جاء في حكمها من ان :
"...ولما كان الثابت من مطالعة التحقيقات التي أُجريت مع المدعى أن المخالفة المنسوبة إليه والمتمثلة في (مخالفة التعليمات والإرشادات الخاصة بالعمل) قد حدثت خلال عام 2009 ؛ حيث حصل المدعى على علاوة تشجيعية بتاريخ 2009/2/1 على الرغم من حصوله على تلك العلاوة عام 2008 ، ثم حصل على علاوة تشجيعية أخرى بتاريخ 2009/6/1، وذلك بالمخالفة لأنظمة الخدمة المدنية التي تشترط ألا يُمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة واحدة كل سنتين. وإذ لم تنهض جهة الإدارة إلى التحقيق مع المدعى في شأن هذه المخالفة إلا في 2012/3/6، تاريخ تشكيل لجنة التحقيق ، أي بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات على وقوع تلك المخالفة، ومن ثم يسقط حقها في مساءلته تأديبياً وفقاً لحكم المادة (24) من قانون الخدمة المدنية، سالف الذكر،

¹ حكم الدائرة الادارية في الدعوى 2013/5934 تاريخ الجلسة 2014/5/28 حكم غير منشور ويراجع في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم 2801 لسنة 35 قضائية الصادر بجلسته 1995/7/9 ، وكذلك حكمها في الطعنين رقمي 1678 و6574 لسنة 45 قضائية الصادر بجلسته 2008/3/1 .

ويضحي القرار المطعون عليه - والحالة هذه - قائمًا على غير سند من القانون، بما يستوجب إلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار¹.

سادسا : اشعار الموظف بالإجراء التأديبي

ان اشعار الموظف العمومي بالإجراء الذي سوف تتخذه الجهة المختصة ضده في حال ما اقترفه من مخالفة امر ضروري وبالغ الاهمية ، وذلك لإعطاء الموظف الفرصة المناسبة للمناسبة للدفاع عن نفسه والرد على الاتهامات المنسوبة اليه وهذه من الحقوق التمييزية في مبحث الضمانات التأديبية ، والإشعار يكون قبل اعتماد الجزاء التأديبي . ويترتب على عدم اشعار الموظف بالإجراء التأديبي بطلان القرار الاداري في حال عدم الالتزام بذلك من قبل الجهة الادارية ، حيث أن هذا الاجراء يعتبر اجراء جوهريا لصحة القرار الاداري .

ونجد ان محكمة التمييز البحرينية قضت الى "... أن مفاد نص الفقرة (ز) من البند السادس من نظام الخدمة المدنية رقم 471 الصادر بتاريخ 1987/8/3 انه يجب اشعار الموظف كتابيا بأي اجراء تأديبي بموجب هذا النظام بعد اقتراحه من المشرف وإعطاء الموظف فرصة مناسبة للرد والدفاع عن نفسه قبل اعتماد الاجراء من قبل المدير المسئول عن شئون الموظفين ، ثم عرضه على ديوان الخدمة المدنية لاعتماده النهائي، فيعتبر اشعار الموظف اجراء جوهريا وركنا اساسيا لصحة قرار الفصل يترتب على عدم مراعاته بطلان القرار، وإذ خلص الحكم الابتدائي المؤيد لاسبابه بالحكم المطعون فيه صحيحا وبما يتفق مع الثابت بالأوراق أنه لم يتم اشعار المطعون ضده كتابة وإعطائه فرصة الدفاع عن نفسه قبل اعتماد قرار فصله ، وبني على ذلك قضاءه ببطلان القرار، فانه يكون قد التزم صحيح القانون ، ولا يعيبه بعد أن انتهى على هذه النتيجة الصحيحة استناده على الفقرة (و) والتي اخصت بإجراء التوقيف عن العمل والراتب حتى ثلاثة ايام نظرا لتحويل صلاحية ومسئولية توقيعه دون حاجة الى اعتماده والموافقة عليه من الديوان..."²

¹ حكم الدائرة الادارية البحرينية الصادر في الدعوى رقم 2012/12705 في الجلسة بتاريخ 2014/12/31 غير منشور.

² - حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 113 لسنة 2001 ، جلسة 2001/12/10.

وذهبت الدائرة الإدارية الى " وجوب ان يكون الاشعار صريحا وقاطعا بانهاء خدمة الموظف.
.....وانه لما كان الثابت من المدعية انقطعت عن العمل بتاريخ 2007/5/21 فقامت
الجهة الادارية بانذارها بموجب البرقية المؤرخة 2007/6/6 التي تضمنت ان تصرف
المدعية يعد مخالفة صريحة طبقا للبند رقم (8) من جدول المخالفات والجزاءات فقد تقرر
ابلاغك -المدعية- بضرورة تسلم العمل والا سوف تضطر الادارة الى اتخاذ الاجراءات
اللازمة حسب نظام الانضباط الوظيفي في هذا الخصوص ، وقد جاءت عبارات ذلك
الانذار على هذا النحو المتقدم ، فانه لا يكون هناك محل للاحتجاج بهذا الانذار في مواجهة
المدعية لان عباراته جاءت غير قاطعة أو صريحة في بيان انهاء خدمتها في حال
عدم عودتها الى العمل ، وبالتالي يكون هذا الانذار فضلا عن عدم الاعتداد به لكون
عباراته لم تفصح بجلاء عن اتجاه نية المدعي عليها الى انهاء خدمة المدعية غير مرتبط
بواقعه انقطاع المدعية عن العمل ، الامر الذي يفقد قرار انهاء خدمة المدعية المطعون
عليه اجراء جوهريا لازما لصحتهمما يتعين معه بقاء رابطة التوظف قائمة بين المدعية
والجهة الادارية"¹.

سابعا : افتقار القرار الاداري للسبب

ان سبب القرار الاداري يعتبر احد اركانه الاساسية في الواقعة التي تجعل الادارة تقدم على
اصداره . ويشترط في الواقعة ان تكون صحيحة وثابتة سواء كانت واقعة مادية او قانونية
والا اعتبر القرار مخالفا للقانون معيبا جديرا بالالغاء .

**ولذلك قضت الدائرة الإدارية من أنه "لما كان الثابت من قرار التوقيف الفوري عن
العمل واقتراح الفصل من الخدمة بشأن المدعية ان الجهة الادارية نسبت للمدعية انقطاعها
عن العمل بدون عذر ، مما يستوجب مجازتها بجزاء الفصل من الخدمة ، وحيث أن هذه
المخالفة لم تكن ضمن المخالفات المنسوبة الى المدعية بقرار توقيفها عن العمل ، بالتالي**

¹-حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 8387 لسنة 2007، بالجلسة 2008/5/27.

لا يمكن اعتبارها سببا في اصدار القرار المطعون فيه الامر الذي يكون معه القرار المطعون فيه قد صدر مفتقرا الى السبب المبرر له قانونا مما يجعله خليقا بالإلغاء¹

ثامنا: حفظ التحقيق الجنائي والمواخذه التأديبية

ان حفظ التحقيق الجنائي من قبل النيابة العامة التي تمثل المجتمع في القضايا الجنائية لا يمنع من مواخذه الموظف المرتكب للمخالفة الادارية وتوقيع الجزاء التأديبي المناسب من قبل السلطة المختصة ، اذ أن حفظ التحقيق الجنائي لا يبرئ سلوك المخالف من الناحية الادارية والذي يستلزم مواخذه تأديبيا .

فقد قضت المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الادارية) ...بما وان " قد انتهت النيابة العامة في مذكرتها ان الواقعة المعروضة قد اثارت شبهة جريمة الرشوة واستغلال الوظيفة والتدخل لحساب النفس او الغير في اعمال متصلة بالوظيفة الا أن النيابة العامة انتهت الى استبعاد شبهة الجريمة الجنائية في حق المدعي ، ولكنها انتهت الى ثبوت مخالفته للقانون الوظيفي وارتكابه مخالفات ادارية تنال من سمعة الوظيفة ، وتحط من قدرها لاستغلاله الوظيفة للحصول على منافع مادية تنال من هيبه الوظيفة وحياديتها وتجعل منها اداة لتحقيق مكاسب شخصية مما يتعين معه معاقبته على ارتكابها.... وهو الامر الذي تستخلص منه المحكمة ان القرار المطعون عليه بمجازاة المدعي بالفصل من الخدمة قد بنى على سبب حقيقي وكاف لحمله ، ويكون بمنأى عن الالغاء عند الطعن عليه²

تاسعا: الاجر مقابل العمل

يستحق الموظف في الوظيفة العامة الاجر مقابل ما يؤدي من مهام وظيفية موكل بها من الجهة الادارية حسب الانظمة والقواعد المرعية ، وفي حال انقطاعه عن العمل بدون عذر مقبول ، او حال فصله عن العمل لارتكابه مخالفات ادارية تمس كرامة الوظيفة العامة فانه

¹ - حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 8991 لسنة 2006 بالجلسة 2008/1/29.

² - حكم الدائرة الادارية ، في الدعوى رقم 6563 لسنة 2008 بالجلسة 2010/5/31

لايستحق الاجر عن فترة الانقطاع عن العمل اذ أن القاعدة العامة هي أن الاجر مقابل العمل .

ولذلك قضت الدائرة الإدارية "وحيث أن المستقر عليه أيضا أن إلغاء القرار الصادر بفصل الموظف من الخدمة لا يترتب عليه استحقاق الموظف لمرتبه تلقائيا نظرا لأنه لم يؤد للإدارة عملا يستحق عنه اجرا خلال فترة إبعاده عن مباشرة ذلك وإنما مناط استحقاقه لهذا المرتب توافر أركان المسؤولية الإدارية الموجبة لإلزام الإدارة بالتعويض¹.

ولما كان ذلك وكان الثابت من الأوراق أن المدعى عليه اصدر قرار تأديبي بتاريخ 2011/7/19 بفصل المدعي من الخدمة لما نسب إليه من ارتكابه مخالفة إساءة التصرف داخل أو خارج مجال العمل خلافاً لمقتضيات الوظيفة العامة أو النيل من كرامتها وتنظيم التجمعات والاعتصامات غير المرخصة أو غير المصرح بها أو الدعوة إلى الاشتراك أو التحريض على ذلك، إلا أن الثابت من مذكرة دفاع المدعي المقدمة بجلسة 2012/5/28 أنه تم إعادة المدعي إلي عمله اعتباراً من 2012/1/1 والاكتفاء بمجازاته بالخصم من الراتب والوقف عن العمل لمدة 10 أيام وقد نفذ المدعي ذلك القرار الأخير، الأمر الذي يبين منه أن المدعي لم يقيم بمباشرة ثمة عمل لدي المدعى عليه منذ تاريخ 2011/7/19 وحتى 2011/12/31 الأمر الذي لا يكون هناك أساس لمطالبته برواتبه عن الفترة المطالب بها بما يستوجب الحكم برفض الدعوى².

عاشرا : اثر الاختصاص في الجزاء التأديبي

إذا حدد القانون المختصين بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظفين على وجه واضح وقاطع فإن صدور قرار الجزاء من غير من عناهم القانون تحديداً يؤدي إلي بطلانه لصدوره

¹ يراجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم 3302 لسنة 34 قضائية عليا جلسة 1992/7/4 وكذلك حكمها في الطعن رقم 1558 لسنة 36 قضائية عليا جلسة 1998/1/20 وفي ذات المعنى حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 157 لسنة 2002 جلسة 2003/3/10.

² حكم الدائرة الادارية في الدعوى 2011/10981 تاريخ الجلسة 2012/11/20

معيبا بعيب عدم الاختصاص وهو عيب من النظام العام تحكم به المحكمة ولو لم يثيره أصحاب الشأن.

وحيث أن المادة الثانية من القانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 2006/35 تقضى بأن المقصود بعبارة السلطة المختصة في تطبيق أحكام هذا القانون هي الوزير المختص أو رئيس المؤسسة أو الهيئة العامة أو الجهاز المختص.

وقد نصت المادة (66) من ذات القانون على أن " فيما عدا شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم، يكون الاختصاص باحالة الموظف الي التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية للسلطة المختصة ويجوز لها اسناد التحقيق الاداري الي ديوان الخدمة المدنية.....".

وبما أن المشرع حدد السلطة المختصة باحالة الموظفين من غير شاغلي الوظائف العليا للتحقيق وتوقيع الجزاء عليهم وذلك في الوزير المختص أو رئيس المؤسسة أو الهيئة العامة أو الجهاز المختص ولم يمنح لجنة التحقيق أي اختصاص في توقيع الجزاءات علي الموظفين وانما منحها فقط سلطة اقتراح الجزاء المناسب، ومن ثم فان صدور قرار الجزاء من غير السلطة المختصة التي حددها المشرع يجعل ذلك القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص جديرا بالالغاء.

وقد قضت الدائرة الادارية بما أنه "...وقد قامت لجنة التحقيق باجراء التحقيق مع المدعية وانتهت الي ثبوت ارتكابها للمخالفة المنسوبة اليها المتمثلة في الكذب والتصريح في الجرائد المحلية والادعاء بوجود مضايقات ورفع توصيتها بتاريخ 2008/4/24 باقتراح مجازاتها بالتوقيف عن العمل والراتب لمدة عشرة أيام وبناء عليه صدر القرار المطعون فيه بتاريخ 2008/5/6 بمجازاة المدعية بالوقف عن العمل والراتب لمدة 10 أيام اعتبارا من 2008/5/10 لغاية 2008/5/20 والذي جاء خلوا من ثمة توقيع - خلاف توقيع رئيس لجنة التحقيق الذي ليس له سلطة قانونا في توقيع أي جزاء على المدعية - يفيد صدوره من السلطة المختصة كما خلت الأوراق من ثمة ما يدل على صدوره من السلطة المختصة بتوقيع الجزاء على المدعية ومن ثم يكون ذلك القرار قد صدر مشوبا بعيب الاختصاص

جديراً بالالغاء، وان كان ذلك لايمنع الجهة الادارية المدعى عليها من معاودة مجازاة المدعية وفقاً لصحيح حكم القانون أن كان لذلك مقتضى¹

الحادي عشر: نشر المعلومات الحكومية من دون تصريح

ان من الواجبات الوظيفية على الموظف العمومي والتي تطرقنا لها في القسم الاول من هذه الدراسة وهي ان يؤدي العمل بنفسه بصدق وأمانه ونزاهة، وأن يحافظ على أسرار العمل وكرامة الوظيفة والجهة التي ينتمي اليها²، ويحظر عليه مخالفة الانظمة والقوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المعمول بها، وكل من يخالف القانون او اللائحة التنفيذية او التعليمات او ما يمس كرامة الوظيفة يجازى تأديبياً .

وقد قضت الدائرة الادارية أنه "..... لما كان ما تقدم ، وكان الثابت من الاطلاع على التحقيقات التي أجرتها الجهة الإدارية مع المدعية بتاريخ 2013/4/3 بمعرفة لجنة التحقيق المشكلة لهذه الغرض ، اعتراف المدعية بأن الحساب المعروف باسم "عين" على شبكة التواصل الاجتماعي " تويتر" هو حساب خاص بها ، وكان الثابت قيام المدعية ، ومن خلال هذا الحساب المذكور ، بنشر بيانات وتصريحات عن أعمال الوظيفة في الجهة التي تعمل لديها دون الحصول على تصريح بذلك من الرئيس المختص ، الأمر الذي يثبت منه على وجه القطع واليقين ارتكاب المدعية لما نسب إليها من مخالفة الإفشاء بأي تصريح أو بيان عن أعمال الوظيفة لأي وسيلة إعلامية دون تصريح من الرئيس المختص وهي المخالفة المنصوص عليها في البند رقم (28) من جدول المخالفات والجزاءات الملحق بنظام الخدمة المدنية الصادر بتاريخ 28 يوليو 2008 - والمقرر لمرتكبها جزاء التوقيف عن العمل والراتب لمدة عشرة أيام إلي الفصل من الخدمة - وهو ما يشكل في حقها خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي بما يستوجب مجازاتها تأديبياً بما يتناسب وما اقتضته من مخالفة تأديبية ، وبناءً عليه يكون القرار المطعون فيه بمجازاة المدعية بتوقيفها عن العمل والراتب لمدة خمسة أيام قد صدر ممن يملك سلطة إصداره وفي حدود النصاب القانوني

¹ حكم الدائرة الادارية في الدعوى 2008/6282 الصادر بالجلسة 2009/1/26

المادة 23، 21، من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لسنة 20102

المقرر للسلطة الإدارية ، متناسباً مع ما اقترفته المدعية من مخالفة تأديبية ، متفقاً وصحيح حكم القانون ، بمنأى عن الإلغاء عند الطعن عليه ، مما يتعين معه القضاء برفض الدعوى".

الثاني عشر: استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية

ان من المستقر عليه أن المخالفة الإدارية أو التأديبية تختلف اختلافاً كلياً في طبيعتها وتكوينها عن الجريمة الجنائية وان الفعل الواحد قد يكون الجريمتين معا ويرد ذلك كله إلى أصل مقرر، هو اختلاف الوضع بين المجالين الإداري والجنائي وما استتبعه ذلك من استقلال الجريمة الإدارية عن الجريمة الجنائية لاختلاف قوام كل من الجريمتين وتغاير الغاية من الجزاء في كل منهما، فهو في الأولى مقرر لحماية الوظيفة العامة، أما في الثانية فهو قصاص من المجرم لحماية المجتمع ، ومن ثم فان الحكم بالعقوبة الجنائية لا يحول دون محاسبة الموظف تأديبياً عن المخالفات الإدارية التي ينطوي عليها الفعل الجنائي، كما أن وفقاً لذلك أيضاً ليس هناك ثمة التزام بضرورة محاكمة الموظف جنائياً إذا كان الفعل المنسوب إليه يكون الجريمتين معا أو انتظار ما يسفر عنه التصرف الجنائي حتى يمكن مجازاته تأديبياً¹.

ولذلك قضت الدائرة الادارية في حكم لها أنه "....ووفقا لما تقدم يكون مسلك الجهة الإدارية بمجازاة المدعية عن المخالفة التأديبية المنسوبة إليها باعتبار أن ما ارتكبه المدعية مخالفة تأديبية قائمة بذاتها - طبقا لما هو منصوص عليه بالبند رقم 13 من جدول

¹ - حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 2013/8271 بالجلسة 2014/9/30

ليراجع في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري الصادر في الطعن رقم 1107 لسنة 32 قضائية عليا جلسة 1989/1/21 وكذلك حكمها في الطعن رقم 193 لسنة 34 قضائية عليا جلسة 1989/6/10.

ليراجع في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري الصادر في الطعن رقم 1273 لسنة 37 قضائية عليا جلسة 1996/11/9.

يراجع في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم 2253 لسنة 29 قضائية عليا جلسة 1987/1/31 وكذلك حكمها في الطعن رقم 2802 لسنة 32 قضائية عليا جلسة 1990/2/17.

المخالفات والجزاءات الملحق بنظام الخدمة المدنية رقم 471 لسنة 2006 الصادر بتاريخ 7 يناير 2006 وثابته في حقها ثبوتاً يقينياً على النحو الثابت بالأوراق وشهادة الشهود على نحو ما سلف بيانه - بصرف النظر عما إذا كانت النيابة العامة قد رأت ألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية قبلها - كون أن ذلك لا يعفيها من الجزاء التأديبي، فضلاً عن أن الثابت أن النيابة العامة قد انتهت في مذكرتها في القضية رقم 1/2008/868 والمتهم فيها المدعية إلي ثبوت ارتكابها للواقعة المنسوبة إليها مما يتعين معه معاقبتها على ارتكابها مكتفية في ذلك بمجازاتها إدارياً من قبل الجهة الإدارية المختصة، وهو الأمر الذي تستخلص منه المحكمة أن القرار المطعون عليه بمجازاة المدعية بالفصل من الخدمة قد بني على سبب حقيقي وكافي لحمله متناسباً مع ما اقترفته من جرماً تأديبياً - لكون ما ارتكبه المدعية يعد من الذنوب التأديبية الجسيمة لتعلقها بالأمانة وهي صفة لا غنى عنها في الموظف العام وبصفة خاصة في من يشغل وظيفة معلم فإذا افتقدتها أصبحت غير صالحة للبقاء في الوظيفة - ويكون بمنأى عن الإلغاء عند الطعن عليه وبما يتعين معه القضاء برفض الدعوى¹.

¹ - حكم الدائرة الإدارية في الدعوى رقم 2011/4873 الصادر بجلسة 2010/2/28.

خاتمة القسم الثاني

يتضح لنا من خلال المباحث التي تطرقنا لها في القسم الثاني من هذه الدراسة أن الهيكله والاختصاص في القضاء الإداري المغربي ، تختلف عن القضاء الإداري البحريني اذا ما قارنا القضاء المغربي فان احداث المحاكم الادارية المتخصصة في عام 1993، ومحاكم الاستئناف الإداري ومن ثم المجلس الأعلى للقضاء (محكمة النقض) ، في حين ان القضاء الإداري البحريني حديث النشأة أحدث في عام 2002 بالمحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) تختص بالمنازعات الإدارية في ظل القضاء الموحد .

كما ان القضاء الإداري المغربي تطور تطورا متميزا، وحذا حذو القضاء الفرنسي والمصري في الرقابة القضائية على المشروعية وكذلك الملائمة للقرارات الإدارية في المنازعات المتعلقة بالوظيفة العمومية ، في حين أن القضاء الإداري البحريني أخذ في بداية الأمر بالرقابة على المشروعية وكذا الملائمة، إلا انه تراجع عن الرقابة القضائية على الملائمة ، واستقر به الحال في الرقابة على المشروعية ، وذلك وفقا للأحكام الصادرة والتطبيقات القضائية التي تطرقنا لها من خلال هذه المباحث سواء الأحكام الصادرة من محكمة التمييز البحرينية أو الدائرة الإدارية او من خلال مقابلاتنا الشخصية وطرح تساؤلاتنا على أهل الاختصاص في القضاء الإداري البحريني .

وان تراجع القضاء الإداري البحريني عن مسايرة ركب الرقابة القضائية على الملائمة وترك تناسب الجزاء والفعل المرتكب للإدارة، يعد تراجع عن ضمانه هامة من الضمانات التي يتمتع بها الموظف العمومي.

خاتمة عامة

خطت الوظيفة العمومية في ظل النظام المغربي والنظام البحريني بخطوات هامة، نتيجة للتغيرات والتطورات التي طرأت على المجتمع بصفة عامة، وعلى الإدارات العمومية بصفة خاصة، وحماية لحقوق الموظف العمومي التي اقرها له قانون الوظيفة العمومية المغربي الصادر في 24 فبراير 1958، وكذا قانون الخدمة المدنية البحريني الصادر في 11 نوفمبر 2010، حيث تقوم المحاكم الادارية بدور هام وبارز في حماية تلك الحقوق والحفاظ على المكتسبات من خلال الرقابة القضائية .

ويتميز النظام التأديبي المغربي والبحريني بكونهما جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي حيث يتسما بطابع النظام شبه القضائي، فالسلطة التأديبية منوطة بالجهة الادارية التي تملك سلطة التعيين وتقوم باستشارة اللجان الادارية متساوية الاعضاء قبل توقيع بعض العقوبات، وكذلك الحال في النظام البحريني اذ تحيل لجان التحقيق الاداري في الجهات الادارية المخالفات الجسيمة التي تصل فيها العقوبة الى الفصل من الخدمة الى ديوان الخدمة المدنية بحيث يصدر قرار من رئيس الديوان بتشكيل مجلس تأديبي محايد للتحقيق في المخالفه وتقديم تقرير يتضمن توصيات المجلس التأديبي.

ونجد أن الموظف العمومي هو نقطة الارتكاز التي يقوم عليها محور التحقيق الاداري من خلال ما تهدف اليه المصلحة العامة للتأديب الاداري.

وان العلاقة التي تحكم الوظيفة العمومية بين الموظف والدولة وما استقر عليه الحال هي علاقة تنظيمية تحكمها اللوائح والأنظمة من حيث طبيعة العلاقة والأساس القانوني للتأديب .

وكما ان للموظف العمومي حقوق أقرتها الدساتير والأنظمة يجب ان تصان ، فان عليه واجبات يجب ان يؤديها بصدق وأمانة ونزاهة ، ومتى ما بدر منه ارتكاب مخالفة فان من حق السلطة المختصة ان تقوم بإحالته للتحقيق الاداري مع توفير جميع الضمانات التأديبية.

ويشكل النظام التأديبي في الوظيفة العمومية أداة هامة في الإدارة وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، غير أن إطلاق يدها في سلطة التأديب قد يؤدي إلى إهدار حقوق الموظفين، مما يجعل سلطة الإدارة تخضع لرقابة القضاء الإداري.

ومن خلال دراستنا للأسس النظرية والتطبيقات القضائية، وأمام اتساع نظام السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، كان على القضاء الإداري أن يعمل على الحد من احتمالات تعسفها. وبمقتضى هذا الاتجاه الجديد للقضاء الإداري، تم العدول عن النظرة المجردة لتقدير المصلحة العامة إلى بحث واقعي يأخذ في الاعتبار الظروف المحيطة بكل قرار على حدة. وحينما نبحت عن مصدر هذا الاتجاه الأصيل نجده في الشريعة الإسلامية الغراء امتثالاً لقول الرسول صلى الله عليه وسلم "لا ضرر ولا ضرار".

ونجد أن القضاء الإداري يمارس ويقوم بدوراً هاماً وكبيراً في الحد من السلطة التقديرية المخولة للإدارة وذلك للحد من تحولها إلى سلطة تعسفية، فهو بهذا الدور الحيوي لن يقف في طريق الإدارة، وإنما سيقف في طريق انحرافها لتقويمها، إذ ليس مقبولاً في دولة القانون والعدالة التسليم بأن حرية الإدارة في التقدير هي حرية مطلقة، لأنها دون ريب ستحول إلى تسلط مطلق.

فسلطة الإدارة في اتخاذ الإجراءات لتأديب الموظفين، وإن كانت في إطار السلطة التقديرية، إلا أنها ليست بمنأى عن الرقابة القضائية بهدف منعها من الانحراف والتعسف حماية لمبدأ الشرعية .

وتتركز الرقابة القضائية على السلطة المقيدة للإدارة في رقابة العيوب الخارجية للقرار التأديبي من خلال التركيز على عنصر الاختصاص والشكل، والرقابة القضائية على العناصر الداخلية للقرار التأديبي من خلال رقابة المشروعية الموضوعية للقرار، بالتصدي للعيوب الموضوعية المتمثلة في عيب السبب والمحل والغاية.

وكل قرار مشوب بعيب من العيوب التي قد تعيب القرار الإداري بصفة عامة والقرار التأديبي بصفة خاصة، يكون قابل للإلغاء من قبل القاضي الإداري، وفي هذا المستوى فالقاضي الإداري لا يتردد في إلغاء القرارات الإدارية المعيبة بأحد العيوب التي يمكن أن تمس ركنا من أركان القرار كما هو منصوص عليه في القانون رقم 90/41 المحدث للمحاكم الإدارية المغربية وكذلك محكمة التمييز في التجربة البحرينية، وتحديد الرقابة على السلطة المقيدة للإدارة بنصوص قانونية لا ريب إنها تحقق ضمانه لحماية حقوق الموظفين.

ونلاحظ في نهاية هذه الدراسة أن الدور الذي يقوم به القضاء الإداري المغربي وكذا القضاء الإداري البحريني في حماية الموظف العمومي، فقد سعت في كثير من اجتهاداتها إلى حماية حقوق الموظف سواء على افتراض ارتكابه للخطأ التأديبي، كما أقرت بعض القواعد التي ألزمت الإدارة باحترامها وإقرارها للمبادئ العامة للقانون (مبدأ المساواة، وحق الدفاع) كما فرضت رقابة واسعة على الإدارة وحماية (الموظف من خلال الرقابة على عناصر المشروعية وشكليات القرار كالوجود المادي للوقائع) إلى الرقابة على الملاءمة، حيث أصبح القضاء الإداري المغربي والبحريني يعترف لنفسه بحصة الرقابة على الملاءمة، كما بينا في التطبيقات القضائية .

ونجد أن القضاء الإداري البحريني أخذ في بداية الأمر بالرقابة على المشروعية وكذا الملائمة، إلا أنه تراجع عن الرقابة القضائية على الملائمة ، واستقر به الحال في الرقابة على المشروعية ، وذلك وفقا للأحكام الصادرة والتطبيقات القضائية التي تطرقنا لها من خلال هذه المباحث سواء الأحكام الصادرة من محكمة التمييز البحرينية أو الدائرة الإدارية أو من خلال مقابلاتنا الشخصية وطرح تساؤلاتنا على أهل الاختصاص في القضاء الإداري البحريني .

وقد تناولنا إلى جانب هذا الضمانات التأديبية للموظفين التي ألزم المشرع السلطة التأديبية واحترامها لنصل إلى مدى محافظة النظام على إقامة التوازن بين الفاعلية والضمان ، إذ

جعل السلطة التأديبية بيد الإدارة تلبية وتحقيقا لمبدأ الفاعلية، في حين أعطى للجهة القضائية حصة الرقابة على أعمالها.

وأسوة بالتشريعات الدولية عمل المشرع المغربي وكذا البحريني على احاطة الموظف بمجموعة من الضمانات لحمايته أثناء تأديبه من طرف الإدارة نظرا لما قد يشكل عملها هذا من تجاوز لسلطتها او الانحراف عنها.

فالمغرب والبحرين ، وكباقي الدول قد أحاط الموظف العمومي بمجموعة من الضمانات التأديبية رغم تنوعها وظهورها في جميع مراحل المسطرة التأديبية ، فإذا كانت الضمانات السابقة لتوقيع الجزاء (المواجهة وحق الدفاع) تمثل ضمانات ذات فاعلية ملموسة من خلال السماح للموظف بالإطلاع على ملفه الشخصي بتمامه، وتقديم ملاحظاته الكتابية الشفوية وإحضار الشهود، والاستعانة بمحام، فان الضمانات المعاصرة في الجانب المغربي تنقلص اهميتها لعدم فعالية تمثيل الموظفين داخل اللجان الادارية متساوية الأعضاء وذلك نتيجة للتواجد الشكلي لممثلي الموظفين في ظل هيمنة ممثلي الإدارة اضافة للدور الثانوي لهذه اللجان لكون قراراتها ليست ذات صفة إلزامية ، وفيما يتعلق بالضمانات اللاحقة بنوعيتها الادارية والقضائية فلا تخفى الحماية التي توفرها للموظف العمومي، فبالنسبة للرقابة الادارية تؤدي دورا هاما لتحقيق مقتضيات العدالة متى ما تتحت الادارة عن ممارسة دور الخصم والحكم في نفس الوقت في قراراتها التأديبية ضد الموظفين، وأما الرقابة القضائية التي تمارس من طرف المحاكم الادارية والمجلس الاعلى المغربي والدائرة الادارية البحرينية فقد استطاعة التصدي بالإلغاء للعديد من القرارات الادارية غير المشروعة الصادرة في حق الموظفين .

وعلى ضوء الحقائق السابقة يمكننا بلورة أهم النتائج والمقترحات في الآتي:

- أن كل من المشرعين المغربي والبحريني قد عملا على التنقيص على مجموعة من الضوابط والقواعد القانونية لاتخاذ العقوبات التأديبية وترك صلاحية تقدير المخالفات التأديبية للسلطة المختصة.

- أن هناك عدد من الجزاءات التأديبية المضمنة في قانون الوظيفة العمومية المغربية عن نظيرتها في التشريع الفرنسي على الرغم من ندرتها بل وأحيانا عدم اللجوء لتوقيعها، بحيث أصبحت مجرد عقوبات نظرية لاحض لها من حيث التطبيق العملي، ومن امثلتها عقوبة خفض المرتب، و خفض الدرجة في قانون الوظيفة فيما يخص القطاع العام، والإحالة إلى المعاش، وأصبحت هذه الأخيرة لا تساير فلسفة العمل الوظيفي للمجتمعات الحديثة .

- أن مشاكل النظام التأديبي في الوظيفة العمومية يجب ان لا تحل فقط باعتماد اساليب الترهيب واستعمال المنطق القانوني المجرد، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار المورد البشري كعنصر فاعل وحيوي في الجسم الاداري وذلك من خلال ضمان التكوين والتدريب اللائق وتحسين بيئة العمل، والتحفيز المناسب والرعاية الاجتماعية الملائمة .

- أن المشرع والقضاء الإداري قد أحاط الموظف العمومي بمجموعة من الضمانات التأديبية سواء قبل أو أثناء أو بعد توقيع الجزاء التأديبي ضده، إلا أن الجهة المختصة بالتأديب ذات صلاحيات واسعة في التجريم والعقاب إذا ما تم مقارنتها بالمجالس التأديبية والتي تتميز أعمالها بوجه عام كدور استشاري.

- نقترح على المشرع البحريني ان يقوم بدراسة إمكانية إعفاء الموظف العمومي من الرسوم القضائية عند رفع الدعاوى الإدارية إسوة بالقضاء الإداري المغربي و المصري في دعاوى الالغاء ، وذلك تسهيلا على الموظفين العموميين بحقهم في الحصول على العدالة الناجزة.

- نقترح على المشرع البحريني تعديل المادة 22 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010 الفقرة 4 والتي تنص على: (يعفى الموظف من الجزاء التأديبي إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفه، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر) وذلك بإضافة العبارة الآتية إلى آخر الفقرة (بشرط ان لا تشكل المخالفة جريمة منصوص عليها في القانون الجنائي).

- نقترح على المجلس الاعلى للقضاء البحريني انشاء دائرة ادارية اضافية اخرى بجانب الدائرة الحالية ، اذ أن الحاجة ماسة لمواجهة الكم الهائل من المنازعات الادارية لتخفيف العبء عليها ولسرعة الفصل في القضايا.

- نقترح على المشرع البحريني وذلك بعد مرور خمسة عشر عاما على إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية والتي انشأت في عام 2002، أن يقوم بإصدار قانون مستقل يحدد اختصاص الدائرة الإدارية للنظر في الطعون الإدارية فقط، وذلك على أمل إنشاء محاكم إدارية متخصصة إسوة بالقضاء الإداري المغربي والمصري.

- نقترح على المشرع المغربي ونتيجة للغموض الذي يكتنف إجراءات التحقيق الإداري مع الموظف العمومي ، وضع ضوابط وقواعد لإجراءات الإحالة إلى التحقيق الإداري إسوة بنظيره المصري والبحريني.

- نقترح على القضاء الاداري البحريني العدول عن التراجع في الرقابة على الملائمة ، ومسايرة ركب التقدم في القضاء المقارن كالفرنسي والمغربي والمصري ، والاستفادة من تجارب من سبق لحماية حقوق الموظف العمومي من تسلط وتعسف الادارة في المنازعات الادارية .

- كما نوجه الدعوة للجامعات البحرينية والأستاذة الاكاديمين الى التركيز والاهتمام على البحوث العلمية المعمقة التي تجمع ما بين الجوانب النظرية والتطبيقية في البحوث والدراسات العليا وتوجيه الباحثين نحوها خدمة للمجتمع .

- نقترح على المجلس الاعلى للقضاء البحريني جمع الاحكام القضائية الادارية والاجتهادات القضائية البحرينية في مجموعات مما يساهم في سرعة الاطلاع عليها لذوي الاختصاص والمهتمين ، ونشرها في جميع وسائل النشر المتاحة لتنمية الوعي الاداري والقضائي.

- كما نؤكد على ضرورة تفعيل دور المستشار القانوني على مستوى جميع الادارات العمومية بحيث يسهم برأيه في احترام الادارة لمبدأ المشروعية وصيانة حقوق الموظفين ، وذلك قبل اصدار القرارات الادارية من جانب الادارة وتقاديا لإلغائها من طرف القضاء .

- نقترح على الادارة العمومية أن تولي اهتماما للتدريب اللاحق على تقلد الوظائف والمناصب الادارية لمتخذي القرارات بحيث لا تمنح سلطة اصدار القرار إلا لمن كان له خبرة ودراية وتأهيل حتى تكون قراراتها صائبة ومشروعة ومحقة لأهدافها. وأخيرا يمكن القول أن نجاح أي سياسة حكومية يتوقف على تنمية الموارد البشرية وحمايتها من شطط السلطة، وتوفير البيئة المناسبة والتدريب والتحفيز الملائم ، إذ أن الاستثمار في الموارد البشرية هو الاستثمار الحقيقي في رقي المجتمعات وتطور الامم .

كما أسأل المولى عز وجل أن أكون قد وفقت بتقديم هذا البحث على الوجه المطلوب ، فإن كان ذلك فهذا من فضل الله تعالى ، وإن شاب هذا العمل أي قصور فهو شأن البشر فالكمال لله وحده ، وحسبي أني بذلت كل ما في وسعي في تقديم هذا العمل سائلا الله تعالى التوفيق والسداد.

والحمد لله رب العالمين

الملاحق: ملحق رقم (1) جدول المخالفات والجزاءات

الرقم	نوع المخالفة	الأولى	الثانية	الثالثة
أولاً: المخالفات الإدارية				
-1	التأخير في الحضور إلى العمل	التنبيه الشفوي إلى الإنذار الكتابي	الإنذار الكتابي إلى 10 أيام توقيف عن العمل و الراتب	10 أيام توقيف عن العمل والراتب إلى الفصل من الخدمة
-2	ترك العمل من غير تصريح	التنبيه الشفوي إلى الإنذار الكتابي	الإنذار الكتابي إلى 10 أيام توقيف عن العمل و الراتب	10 أيام توقيف عن العمل والراتب إلى الفصل من الخدمة
-3	إضاعة وقت الدوام الرسمي	التنبيه الشفوي إلى الإنذار الكتابي	الإنذار الكتابي إلى 10 أيام توقيف عن العمل و الراتب	10 أيام توقيف عن العمل والراتب إلى الفصل من الخدمة
-4	التغيب عن العمل من غير تصريح	التنبيه الشفوي إلى الإنذار الكتابي	الإنذار الكتابي إلى 10 أيام توقيف عن العمل و الراتب	10 أيام توقيف عن العمل والراتب إلى الفصل من الخدمة

لائحة المراجع

المراجع العربية:

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994م.
- إبراهيم عبدالعزيز شيحا، الوجيز في مبادئ وأحكام القانون الإداري وفقاً لأراء الفقه وأحكام القضاء في البحرين، الكتاب الأول، طبعة 2012.
- إبراهيم مصطفى وأحمد حسن الزياد وآخرون، المعجم الوسيط، مؤسسة الصادق، الجزء الأول، الطبعة السادسة، بلا سنة نشر.
- أحمد حافظ نجم، القانون الإداري- دراسة مقارنة لتنظيم نشاط الإدارة، ط 1981م.
- أحمد سلامة بدر، القانون الإداري المصري والخليجي، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
- أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، 1983.
- أحمد محمد قاسمي، مسطرة تأديب الموظفين وطرق إلغاء القرارات التأديبية، السلسلة الإدارية، 1998.
- احمد منسى، البحرين من الأمانة الى المملكة، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ، القاهرة، 2003
- ادريس البصري، ميشال روسي وآخرون، القانون الإداري المغربي، بلا ناشر.
- ارشيد عبدالهادي الحوري، التأديب في الوظائف المدنية والعسكرية دراسة مقارنة بين التشريعين المصري والكويتي، بلا ناشر.
- إعاد علي القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، 1998.
- أماني زين فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، 2010م.
- بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2010م.

- بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، جامعة البحرين، كلية الحقوق، الطبعة الأولى، 2016م.
- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، ط1، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة 1954-1955م.
- ثورية العيوني، القانون الإداري المغربي ، ط. الأولى، 1998.
- جار الله محمود الزمخشري ، أساس البلاغة، دار هازر، بيروت 1979.
- الحاج شكره، الوظيفة والموظف في القانون الإداري المغربي، بلا نشر، 2006م.
- حسن صحيب، القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، ط1، 2008.
- حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل، عمان، ط1، 2010.
- حمدي أمين عبدالهادي، التقرير العام للندوة العملية حول إصلاح نظم الخدمة المدنية بالدول العربية المنعقدة في دمشق للفترة من 10-14/11/1979، مركز الوثائق، المنظمة العربية للعلوم الإدارية - جامعة الدول العربية.
- خالد الزعبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 1999م.
- خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط3، الأردن، 1998م.
- خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، ط2 دار النهضة العربية، القاهرة، 2013
- دليل الموظف، نماذج القرارات الإدارية، جمعية تنمية البحوث والدراسات الإدارية، الرباط، 1985.
- دليل محاكم الاستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية، منشورات جمعية نشر المعلومات القانونية والقضائية، وزارة العدل، المغرب، العدد18، 2009
- رأفت دسوقي محمود، فكرة التحول في القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، 2004.
- رضوان بو جمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003م.

- رمزي هيلات، عبدالكريم السروي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، جامعة العلوم التطبيقية، مملكة البحرين، الطبعة الأولى 2015.
- رمضان محمد بطيخ، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، نشأة وتنظيم القضاء الإداري، دار النهضة العربية، بلا سنة نشر.
- رمضان محمد بطيخ، المسؤولية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.
- رؤوف عبيد، مبادئ القسم العام من التشريع العقاب المصري، نهضة مصر، 1965.
- زين بدر فراج، الأحكام العامة للتعاقد وفقاً لقانون 1998/89 بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001
- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، دار المعارف، الاسكندرية، بلا سنة نشر
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالاسكندرية، 2004م.
- سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، منشأة المعارف بالاسكندرية، 1990م.
- سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء-مبدأ الشرعية- تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977
- سعيد عبدالله الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض في القانون البحريني والكويتي والمصري، دار محمود القاهرة، بلا سنة نشر.
- سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، دار نشر المعرفة، الرباط، الطبعة الأولى، 2009.
- سليم سلامة حاملة، القضاء الإداري، دار اوغايت للنشر والتوزيع، 2005م.
- سليمان حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار وائل للنشر، ط1، عمان، 2010.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 2014.

- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي ط4، 1976
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة 1984م.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، دار الفكر العربي، 1979م.
- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحكمة القضائية، دار نشر الثقافة، 1950
- سليمان مرقس ، المسؤولية المدنية في تقنيات البلاد العربية ، القسم الأول ، الطبعة الثانية ، 1971
- سمير عبدالله سعد حسين، الجرائم التأديبية والجنائية للموظف العام والتحقيق الإداري، بلا سنة نشر.
- سمير عبدالله سعد، التحقيق الإداري، منشأة المعارف، 2014.
- شاب نوما منصور، القانون الإداري، الكتاب لثاني، ط1، بغداد 1980 م.
- شريف أحمد الطباخ، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، 2015
- صالح إبراهيم الميتوتي، ومروان محمد المدرس، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دراسة في ضوء أحكام القانون الإداري البحريني، الطبعة الأولى، 2007م.
- طرق فتح الله خضر، القضاء الإداري، مبدأ الشرعية، تنظيم القضاء الإداري، دعوى الإلغاء 2004.
- عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة 1998م.
- عبد الحق عقلة، مدخل لدراسة القانون الإداري وعلم الإدارة ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، الرباط ، 1995 .

- عبد الحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، 1977م.
- عبد الرحمن البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي، شركة بابل للطباعة، الرباط، الطبعة الأولى سنة 1995م.
- عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، الإسكندرية، منشأة المعارف.
- عبد القادر باينه، الوسائل البشرية للنشاط الإداري، منشورات زوايه، ط. الأولى، 2006م.
- عبدالرحمن بن يحيى آل ثاني، إلغاء القرار الإداري لعيب السبب، الجزء الثاني، مركز الغندور، القاهرة، 2014.
- عبدالرؤوف هاشم، الجريمة التأديبية وعلاقتها بالجريمة الجنائية، ط 1995
- عبدالعزيز عبدالمنعم خلفية، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، ط1، مطابع الولاء الحديثة، 2006م
- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الاسكندرية، 2003.
- عبدالفتاح حسن، التأديب بالوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964،
- عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط 1979
- عبدالقادر الشихلي، النظام القانوني الجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983
- عبدالقادر باينه، الموظفون العموميون في المغرب: النظام الأساسي العام، دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى، 2002م.
- عبدالقادر باينه، الرقابة على النشاط الإداري، دار العلم، الطبعة الأولى، 2010
- عبدالقادر باينه، القضاء الإداري: الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1988
- عبدالكريم الطالب، الشرح العلمي لقانون المسطرة المدنية، المطبعة والوراقة الوطنية 2003

- عبدالله أحمد أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، مطابع البيان التجارية، 1998.
- عبدالله حداد: القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، مطابع منشورات عكاظ 1994
- عبدالله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، الطبعة الثاني، 1999.
- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- على خطار شطناوي، الوجير في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان ط1 بلاسنه .
- علي بدير وعصام البرونجي ومهدي السلامي، مبادئ أحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد 1992.
- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2010.
- علي عبدالفتاح، حرية الممارسة السياسة للموظف العام وضمانات، دار الجامعة الجديدة، لسنة 2007م.
- علي محمد بديري وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993م.
- علي مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، القاهرة، ط1، 1981م.
- عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2016،
- عمار عباس الحسيني، دليل الموظف والإدارة إلى التحقيق الإداري وإجراءاته، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، 2014.

- عمر محمد الشبكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2007.
- فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة 1970م.
- فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المطبعة البوليسية، بيروت، 1986
- كريم لحرش، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، نشاط الإدارة وامتيازاتها، مطبعة الأمنية، الرباط، 2014م.
- لفنة هامل والعجيلي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مطبعة الكتاب، بغداد، ط1، 2013.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد، منشورات ذات السلاسل، 1980
- ماجد راغب الحلو، دعاوى القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2010
- مارسيل فالين، الوجيز في القانون الإداري، باريس، 1969.
- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008م.
- مازن راضي ليلو ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000-2001م.
- محمد أحمد أبو العزم، شرح قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي، 2002م.
- محمد الأعرج ، النشاط الإداري ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ،العدد 104 الطبعة الأولى 2014
- محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، اصدارالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد (94) 2015.

- محمد الأعرج، القانون الإداري، الجزء الثاني، إصدار المجلة المغربية للإدارة المحلية والتمنية، العدد (66) مكرر الطبعة الثانية، 2010م.
- محمد أنس جعفر، النشاط الإداري والوظيفة العامة، ط 1996م.
- محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، الكتاب العربي، بيروت، لبنان، 1982.
- محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العالمية للنشر، الطبعة الأولى 2003، عمان.
- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة 1967 م.
- محمد رشوان أحمد، أصول القانون التأديبي، مطبعة وهران، ط1، 1960
- محمد زكي النجار ، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام ، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ، بلا سنة نشر
- محمد صبحي نجم، الوجيز في أصول المحاكمات الجزائية الأردني، دار الثقافة، عمان، ط1، 1991.
- محمد عبدالحميد أبو زيد، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.
- محمد عبدالحميد أبوزيد، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1999.
- محمد عبدالله الديلمي ، القضاء الاداري في مملكة البحرين ، جامعة العلوم التطبيقية ، 2009 .
- محمد عصفور ، التأديب نحو نظرية التأديب، عالم الكتب ، سنة 1976.
- محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل ، بلا ناشر، 1972.
- محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي ، دار الجيل القاهرة ، 1963 .
- محمد على الخلايله، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ط2، 2015.
- محمد فتوح محمد عثمان، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، بلا سنة نشر.
- محمد فؤاد الحريري، شرح قانون الخدمة المدنية البحريني، بلا ناشر، 2013
- محمد فؤاد مهنى، القانون الإداري المصري المقارن، ط 1952م.

- محمد كرام ، الوجيز في التنظيم القضائي المغربي ، المطبعة والوراقة الوطنية ، مراكش ، الطبعة الاولى ، 2010
- محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، 2015.
- محمد وليد المصري ،شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية البحرين ،جامع البحرين، كلية الحقوق 2006.
- محمود أبو السعود، نظرية التأديب في الوظيفة العامة، بلا ناشر، طبعه 1998
- محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، الاتحاد العربي للطباعة والنشر، 1987م.
- محمود رمضان محمد، المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط1، 2017.
- محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة 1979.
- محمود محمد حافظ ، القضاء الاداري في القانون المصري المقارن ، دار النهضة العربية ، 1993.
- محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، القاهرة، 1975م.
- المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، الإصدار الأول، وزارة شؤون مجلس الوزراء والأعلام، دائرة الشؤون القانونية، ط1، 2000.
- مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، منشأ المعارف، الإسكندرية، ط1، 1957م.
- مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- مصطفى التراب، القواعد الإجرائية أمام محاكم الاستئناف الإدارية، مجموعة دراسات " المختصر في القضاء والقانون" مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2008

- مصطفى عفيفي و بدرية جاسر صالح ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، مطبعة حسان القاهرة 1982
- مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية و الضمان، مكتبة الانجلو المصرية، 1986،
- مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهر، 1974.
- مليكة الصروخ، العمل الإداري، بلا ناشر ، الطبعة الأولى ،2012م.
- مليكة الصروخ، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة ،الدار البيضاء، 2001.
- منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، عمان، الطبعة الأولى، 1984م.
- مولاي إدريس الحلابي الكتاني، إجراءات الدعوى الإدارية، مطبعة دار السلام، 2001-2002
- نبيل عبدالحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري المغربي، دار النشر المغربية، الرباط 1981.
- نبيلة عبدالحليم، الوظيفة العامة، بلا ناشر، الطبعة الثانية، 1992.
- نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الثاني، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة، عمان، 2001م.
- نوفان العقيل العجارمه، سلطة تأديب الموظف العام- دراسة مقارنة- عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، 2007م.
- هيربرت أي سايمون، ترجمة عبدالرحمن بن أحمد هيجان، عبدالله بن اهنية، السلوك الإداري، دراسة لعمليات اتخاذ القرار في المنظمات الإدارية، مركز البحوث، 2003م.
- وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية، بلا ناشر، 1998
- يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012.

- الإطروحات والرسائل الجامعية :
- أحمد حمد السليطي، التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2000م.
- أحمد عبد الستار الكبيسي، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، أطروحة دكتوراه، القاهرة، 1985.
- إسماعيل صفحاصي، التأديب في المجالين الإداري و العسكري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس سنة 2000 - 2001 م.
- عمروشى محمد، " السلطة التأديبية في الوظيفة العمومية " أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، الرباط - اكدال-، 2005-2006.
- سليمان سعيد، الضمانات التأديبية للموظف العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة
- عاصم أحمد عجيله، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه بجامعة القاهرة، الناشر عالم الكتب.
- عبد الإله النوايسة، ضمانات المتهم أثناء التحقيق الابتدائي، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2000 .
- علي ماجد النعيمي، مسؤولية الدولة عن أخطاء الموظف العام، اطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، 2014-2015م.
- عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1979.
- فهمي محمد إسماعيل، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1980.
- محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1973م.
- محسن غالب محسن، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1997م.
- عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1979.

- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبات التأديبية وأهدافها، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1996م.
- محمد حسنين عبدالعال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة .
- خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2015
- عصام بنجلون، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية عليها، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2005، 2006.
- محمد فريد سيد سليمان الزهري، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1989.
- يوسف كارزياد، المنازعات الإدارية في المجال التأديبي- عزل الموظف العمومي بالمغرب نموذجاً- دبلوم ماستر قانون المنازعات العمومية، جامعة سيدي محمد بن عبدالله ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2007-2008.
- حياة اكدي ، الادارة بين التاديب والجزر، رساله لنيل دبلوم الماستر ، جامعة عبدالمالك السعدي ، 2009-2010 ، ص 202.
- سليمان محمود أبو حسان، الموظف العمومي وتأديبه في القانون المغربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس-الرباط، كلية العلوم القانونية، 1985.
- مليكة الصروخ : سلطة التأديب في الوظيفة العمومية بين الإدارة والقضاء , دراسة مقارنة, رسالة ماجستير، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق، 1985.
- الحبيب الوافي، التأديب في مجال الوظيفة العمومية بين سلطة الإدارة والرقابة القضائية، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة محمد الخامس، السوسي، كلية العلوم القانونية، 2012-2013.

- أحمد ازغاري "سلطة الإدارة التقديرية" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط، 1984.
- محمد البوزيدي، المنازعات المتعلقة بنقل الموظف العمومي، رسالة ماجستير، جامعة سيدي محمد بن عبدالله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المغرب، فاس، 2012-2013.
- عبدالمجيد الحسوني، المنازعات المتعلقة بتأديب الموظف العمومي، رسالة ماجستير، جامعة سيدي محمد بن عبدالله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2012-2013
- سعيد أمجد، الجزاء التأديبي للموظف العمومي في التشريع المغربي المقارن، رسالة ماجستير، جامعة محمد الخامس السويسي، 2009 - 2010
- عبدالحميد بن سالم الحمداني، أسانيد دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القانون العماني، رسالة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، عمان، 2008.
- أكرم محمود الجمعات، العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2010.
- عيسى محمد الحسين ، الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريع السوري ، رسالة ماجستير ، جامعة دمشق ،سنة 2000
- فايز مطلق السليمات، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2013
- محمد الأعرج ، تعليل القرارات الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط أكادال، 1992.
- محمد حميد الجوراني، التحقيق الإداري كضمانه من ضمانات الموظف العام في القانونيين العراقي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2015.
- يوسف كارزياد، المنازعات الإدارية في المجال التأديبي- عزل الموظف العمومي بالمغرب نموذجاً- دبلوم ماستر قانون المنازعات العمومية، جامعة سيدي محمد بن عبدالله ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2007-2008.

- حياة اكدي ، الادارة بين التأديب والزجر، رساله لنيل دبلوم الماستر ، جامعة عبدالمالك السعدي ، 2009-2010 .
- سليمان محمود أبو حسان، الموظف العمومي وتأديبه في القانون المغربي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس-الرباط، كلية العلوم القانونية، 1985.

المقالات

- بدرية الجاسر، تطور النظام القانوني لحقوق الموظف العام، بحث منشور مجلة الحقوق، دولة الكويت، 1994م.
- سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية (مصر)، ع1، سنة 1969م.
- عادل يونس، الدعوى التأديبية وصلتها بالدعوى الجنائية، مجلة الإدارة قضايا الحكومة، العدد 1975
- عبد الإله شايب، الضمانات الممنوحة للموظف العمومي أثناء تعرضه للتأديب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 103، سنة 2012.
- عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر، تعليق على حكم بعنوان " متى يعتبر العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية" مجلة العلوم الإدارية، س 27، ع 1 يونيو 1985.
- عزيزة الشريف، مبدأ الحياد الوظيفي، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، القاهرة ، السنة (23)، يونيو 1982م.
- محمد حلمي، "الوظيفة العامة والتعيين فيها في الجهاز الإداري والقطاع العام"، بحثه المنشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، س 11، العدد الثالث، 1967م.
- محمود حلمي، تأديب العاملين بالجهاز الإداري والقطاع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة العدد 2، س 13، 1969
- مولاي إدريس الحلابي الكتاني، التطور القضائي لمبدأ حقوق الدفاع، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 14،

- نسرين سعد الدين، حقوق وواجبات الموظف العمومي المغربي بين النص و الممارسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 120، يناير وفبراير 2015م
- محمد الأعرج، محاكم الاستئناف الإدارية، قراءة في مقتضيات القانون، أشغال اليوم الدراسي المنظم تحت عنوان: "تطور القضاء الإداري بالمغرب على ضوء إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، المنظم بالمدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 22 نوفمبر 2006، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 55، 2007
- ماجد راغب الحلو، الاعتداء على المال العام، مجلة كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد الثاني، السنة 16.
- ثورية لعيوني، تنظيم القضاء الإداري المغربي على ضوء قانون محاكم الاستئناف الإدارية رقم 03-08، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 69، 2006.
- عبدالجليل عيوسي ، رقابة القضاء الإداري على النظام التأديبي للموظف العمومي ، مجلة القانون المغربي ، لعدد 17 ابريل 2011.
- حسن صحيب ، الأسس التاريخية والفلسفية للقانون الإداري المغربي ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 129-130 ، يوليو - أكتوبر 2016
- محمد الدباغ، إنشاء المحاكم الإدارية هل هو ضرورة سياسية أم ضرورة قانونية، مجلة المحاماة، عدد 36، 1994.
- حسن صحيب، إشكالية تحديد الاختصاص بين محاكم الاستئناف الإدارية والمجلس الأعلى، أشغال اليوم الدراسي المنظم تحت عنوان: تطور القضاء الإداري بالمغرب على ضوء إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، المنظم بالمدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 22 نونبر 2006، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 55، 2007
- الحسن سيمو، "تطور القضاء الإداري الفرنسي وتأثيره على كل من القضاء الإداري المصري والمغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 17، أكتوبر - دجنبر 1996 .

- عبداللطيف العمراني، القضاء الإداري المغربي ومراقبة الملاءمة في مجال التأديب، عشر سنوات من العمل القضاء للمحاكم الإدارية بالمغرب، 1994-2004، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 47، 2004.
- الحسن سيمو، القضاء الإداري المغربي ورقابة المشروعية والملاءمة، المجلة المغربية للإدارة المحلي والتنمية، عدد 27، 1999.¹
- عبدالله حارسي، رقابة القضاء الإداري وملاءمة العقوبة الإدارية مع الخطأ في مجال الوظيفة العمومية، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد 1، 2004.
- أمال المشرفي، حماية الحقوق والحريات بالتقييد القضائي لسلطة الإدارة التقديرية، المنشور بمجلة الدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، عدد خاص: "لقضاء الإدارية وحماية الحقوق والحريات" بالمغرب 1995.
- مصطفى مخاشف، رقابة القضاء الإداري للقرار في مجاله التقديري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثامن، جامعة سيدي بلعباس، 2011.
- السيد محمد إبراهيم، رقابة القضاء الإداري على الوقائع في دعوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، السنة الخامسة، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، 1963.
- محمد عنصري، تحول الاجتهاد القضائي في مراقبة الملائمة بين الأفعال والعقوبة التأديبية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20-21 يوليو - ديسمبر، 1997.
- كريمة خلدون، تطور رقابة القضاء الإداري على الملائمة في المجال التأديبي، منشورات مجلة الحقوق، دار نشر المعرفة، 2017.

القوانين والأنظمة:

- دستور المملكة المغربية لعام 2011.
- دستور مملكة البحرين لعام 2002.
- قانون السلطة القضائية رقم (42) لسنة 2002م.

- قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010م.
- قانون تشكيل المحاكم المدنية البحريني حسب المرسوم بقانون رقم (13) لسنة 1971م.
- قانون تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة البحريني رقم 13 لسنة 1975م
- ظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 الصادر 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الاساسي للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 2372، بتاريخ 1958/4/11
- قانون الموظفين الفرنسيين رقم (224) لسنة 1959 ،النظام الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 2372 بتاريخ 21 رمضان 1377 ،الموافق 11 ابريل 1958.
- قانون رقم 41.90 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.91.225 بتاريخ 22 من ربيع الاول 1414 الموافق 10 سبتمبر 1993 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993 ص . 2168
- قانون رقم 80.03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.07 بتاريخ 15 محرم 1427 الموافق ل 14 فبراير 2006 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5398 بتاريخ 24 محرم 1427 موافق 23 فبراير 2006 .
- ظهير شريف رقم 1-06-70 الصادر بتاريخ 15 محرم 1427 الموافق ل 14 فبراير 2006، بتنفيذ القانون رقم 08-03 المحدث بموجبه محاكم استئناف إدارية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5398 بتاريخ 23 فبراير 2006م.
- مرسوم رقم 2.06.187 بتاريخ 25 يوليو 2006 بتحديد عدد محاكم الاستئناف الإدارية ومقرها و دوائر اختصاصها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5447 بتاريخ أغسطس 2005.
- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.74.338 بتاريخ 15 يوليو 1974 يتعلق بالتنظيم القضائي بالمملكة المغربية، الجريدة الرسمية عدد 3220 بتاريخ 17 يوليو 1974.

- قانون رقم 58.11 المتعلق بمحكمة النقض المغربية , يغير بموجبه الظهير الشريف رقم 57.223 الصادر في 27 سبتمبر 1957 بشأن المجلس الأعلى , الجريدة الرسمية عدد 5989 , 26 أكتوبر 2011
- مرسوم رقم 2.06.187 صادر في 29 جمادى الآخرة 1427هـ الموافق 25 يوليوز 2006، الجريدة الرسمية عدد 5447 الصادرة بتاريخ 19 رجب الموافق 14 غشت 2006.
- قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بمرسوم رقم (12) لسنة 1971م. المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 926، الموافق 22 يوليو 1971م
- قانون محكمة التمييز رقم (8) لسنة 1989م.
- قانون القضاء العسكري البحريني رقم 71 لسنة 2014م
- قانون تنظيم مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.
- قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم 12 لعام 1992م
- نظام العاملين المدنيين المصري رقم 46 لسنة 1958م
- نظام العاملين المدنيين المصري رقم 58 لسنة 1971م
- نظام العاملين المدنيين المصري رقم 46 لسنة 1978م
- قرار رقم(3) لسنة 2003 الصادر من المجلس الاعلى للقضاء الصادر بتاريخ 28 يناير 2003.
- قرار رقم (51) لسنة 2012، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010م

• مراجع الأحكام

- حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1963/1/5، مجموعة أحكام السنة السابعة.
- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1959/5/7 مجموعة أحكام السنتين 12،13.
- حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة 1964/11/15 مجموعة أحكام السنة العاشرة.

- حكم الادارية العليا الصادر في الطعن رقم 120 لسنة 9ق عليا بجلسة 1963/11/1 مجموعة المبادئ القانونية.
- محكمة القضاء الإداري، الحكم الصادر بتاريخ 1951/4/12 القضية رقم 209، المجموعة رقم (5).
- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1952/4/8، مجموعة أحكام السنة السادسة، القاعدة رقم 286.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 1957/11/9 في القضية رقم 648 لسنة 2ق عليا، مجموعة مبادئ السنة الثالثة، المبدأ رقم 20.
- المحكمة الإدارية العليا جلسة 1961/11/11 طعن رقم 563 لسنة 7 ق.
- المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1999/5/2 طعن 4555 لسنة 44 ق.
- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء رقم 80 بتاريخ 2003/2/5، ملف رقم 2002/278
- حكم المحكمة الادارية بوجدة رقم 206 بتاريخ 2000/10/31 .
- حكم الدائرة الإدارية البحرينية في الدعوى 6473 لسنة 2006 جلسة 2007/5/28.
- حكم محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم 675 لسنة 2008 جلسة 2009/12/14.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 635 بتاريخ
- حكم رقم 3-99-49 بتاريخ 1999/5/13 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 30 يناير - فبراير 2000.
- حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1650، س 2 بتاريخ 16 فبراير 1957.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 90، بتاريخ 23 مارس 1995، ملف رقم 94/151 غ، بوليل محمد منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11.
- المحكمة الإدارية بوجدة الحكم رقم (259، 2000) بتاريخ 2000/10/31م
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 671، بتاريخ 19 دجنبر 1996، ملف رقم 95/290 غ، الجلدي أحمد شوقي، (حكم غير منشور).

- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 884، بتاريخ 1 أكتوبر 1997، الرمناي عبدالعزيز (غير منشور).
- حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 72، بتاريخ 21 دجنبر 2000 ملف رقم: 64-99غ، محمد شيبوب (غير منشور).
- حكم المحكمة الإدارية بمراكش، عدد 44، بتاريخ 24 أبريل 2002، زينب بنعومر ضد وزير العدل، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 47، سنة 2002.
- حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 2009/070 بتاريخ مايو 2009، ملف رقم 2008/186غ، محمد حمية ضد وزير العدل، (غير منشور).
- حكم المحكمة الإدارية بأكادير، عدد 31، بتاريخ 21 فبراير 2005، ملف رقم 2003/138غ، لحسن السلاسي ضد المدير العام للأمن الوطني (غير منشور).
- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 550 بتاريخ 21 نونبر 2001، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التمييز، عدد 16، لسنة 2004 .
- حكم الدائرة الإدارية البحرينية في الدعوى رقم 2007/3492م - جلسة 2008/3/30م.
- حكم محكمة التمييز بالطعن رقم 132 لسنة 2000م، جلسة 2000/12/24م.
- حكم محكمة التمييز البحريني في الطعن رقم 504 لسنة 2007م - جلسة 2008/3/24م
- حكم محكمة التمييز البحريني في الطعن رقم 214 لسنة 2007م - جلسة 2008/3/3م
- حكم محكمة الاستئناف العليا في الدعوى رقم 680 لسنة 1978 بتاريخ 1980/1/13 حكم غير منشور.
- حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 167 لسنة 1995، والصادر بتاريخ 21 ابريل 1996، القاعدة، ص 51، مجموعة الاحكام الصادرة من محكمة التمييز

- حكم محكمة التمييز في الطعن رقمي 82 لسنة 2004، 93 لسنة 2004، مجموعة أحكام محكمة التمييز، السنة الخامسة عشرة من يناير إلى ديسمبر 2005.
- حكم المحكمة الكبرى المدنية، الدائرة الإدارية، الدعوى 8213 لسنة 2003 الصادر بتاريخ 2004/9/27، حكم غير منشور
- محكمة التمييز البحريني في الطعن رقم 167 لسنة 2003 الصادر بتاريخ 2005/2/28م.
- حكم المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية)، دعوى رقم 7329 لسنة 2004م، الصادر بتاريخ 2007/2/27م.
- حكم الدائرة الإدارية البحرينية، الدعوى رقم 6282 لسنة 2008 الصادر بتاريخ 2009/1/26م.
- حكم المحكمة الإدارية بالرياض، رقم (174) الصادر بتاريخ 1999/3/18، رمضان بن أحمد ضد وزير الصيد البحري.
- حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 60 لسنة 1994 جلسة 1994/6/27م.
- حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 476 لسنة 1998 جلسة 1999/1/11م
- حكم المحكمة العليا المصرية في الطعن رقم 54 لسنة 42ق - جلسة 2002/4/13م.
- حكم الدائرة الإدارية في الدعوى 5973 لسنة 2009 الصادر 2009/3/31م
- حكم المحكمة الكبرى المدنية، الغرفة الثانية، في الدعوى رقم (1950) لسنة 1999م.
- حكم الدائرة الإدارية في الدعوى رقم 4928 لسنة 2006، الصادر بجلسته 2007/1/31م
- حكم الدائرة الإدارية، رقم القرار 2003/2، الصادر في 2004/4/27م.
- محكمة التمييز في الطعن رقم 385 لسنة 2003م الصادر بالجلسة 2004/7/5م.
- محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم 677 لسنة 2008 الصادر بالجلسة 2010/3/8م

- حكم الدائرة الإدارية البحرينية، في الدعوى رقم 4443 لسنة 2007 الصادر بجلسة 2008/3/29م
- حكم الدائرة الادارية البحرينية الصادر في الدعوى رقم 2008/5973 في الجلسة بتاريخ 2009/3/31 حكم غير منشور.
- حكم الدائرة الادارية البحرينية الصادر في الدعوى رقم 2010/7049 في الجلسة بتاريخ 2010/7/6 غير منشور
- حكم الدائرة الادارية البحرينية الصادر في الدعوى رقم 2010/7821 في الجلسة بتاريخ 2012/4/24 غير منشور.
- حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 2008/6699 الصادر بجلسة 2008/12/30.
- حكم في الدعوى 2012/18691 الصادر بجلسة 2014/6/10 حكم غير منشور.
- حكم الدائرة الادارية البحرينية في الدعوى رقم 6473 لسنة 2006، جلسة 2007/5/28.
- حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 3211 لسنة 2004، الصادر بتاريخ 2004/12/27 حكم غير منشور.
- حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 39 لسنة 2005، الصادر بتاريخ 2005/6/27.
- حكم الدائرة الادارية في الدعوى 2008/1258 بتاريخ الجلسة 2009/1/26 حكم غير منشور.
- حكم محكمة التمييز في الدعوى 2009/205 تاريخ الجلسة 2010/3/29.
- حكم الدائرة الادارية في الدعوى 2013/5934 تاريخ الجلسة 2014/5/28 حكم غير منشور
- حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 113 لسنة 2001 ، جلسة 2001/12/10
- حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 8387 لسنة 2007، بالجلسة 2008/5/27.
- حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 8991 لسنة 2006 بالجلسة 2008/1/29.
- حكم الدائرة الادارية ، في الدعوى رقم 6563 لسنة 2008 بالجلسة 2010/5/31
- حكم المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة المصري في الطعن رقم 3302 لسنة 34 قضائية عليا جلسة 1992/7/4 .

- حكم الدائرة الادارية في الدعوى 2011/10981 تاريخ الجلسة 2012/11/20.
- حكم الدائرة الادارية في الدعوى 2008/6282 الصادر بالجلسة 2009/1/26
- حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 2013/8271 بالجلسة 2014/9/30
- حكم الدائرة الادارية في الدعوى رقم 2011/4873 الصادر بجلسة 2010/2/28
- حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية في الدعوى 2010/2037 الصادر بتاريخ 2010/12/27

المراجع الأجنبية

- Ouvres:
- Hauriou, Maurice. Preciselementaire de DroitAdministratif, Paris.
- Rolland, Louis, Precis de DroitAdministratif, Paris, 2eme edition, 1928.
- De Laubadere, Andre: Manuel de DroitAdministratif, Paris, 4eme edition, 1955.
- Waline, Marcel, DroitAdministratif, 8em adition, Paris, 1959.
- Piguemal, Marcel, Le fonctionnaire: droitsetgarauties. Paris 1973.
- De Laubadere (Andre): Traite de droitadministratif, Paris, 1984, TOME, 2.
- David RUZIE, Les agents des personnespublique et les salaries en droitfrançais, etude comparatives des leur condition juridique,1960.
- Robert CATHRINE, Le Fonctionnairesfrançais, 1961.
- Waline(m)– Traite de droitadministratif –Sirey– 1963.
- Fougere(Louis)– La fonctionpublique– Institut International dessciencesadministives– Bruxelles–1966.

- Francois La chaume(J) La fonction Publique– Dalloz–
- 1992.
- Plantey (A)–Tratepratique de La fonction Publique 1971.
- Delpereee, F.:L,Elaboration de droitdisciplinaire de la fonctionpublique. Paris. 1969.
- Catherine: Le fonctionnaireFrancais. Paris 1961.
- Salon Serge: Delinquanceet Repression disciplinaires la fonction publique. Paris. 1969.
- AUPY, (J.M) et ADER (R.D), nstitutions Administratives4eme ed Paris, 1978.
- Deleau Marcel. La discipline des fonctionnairescivils de L’etar at F, Lovition, 1933,
- Salon Serge, Delinquanceet repression disciplinairedans la fonction publique, J. Paris 1969.
- Hostionrene et Helin Jean – Clud, Droit des enquetespubliques, Le Moniteur, Paris, 1993.
- Jacques Moreau, Droit Public–Droit administrative, T.2.3 edtition, paris, 1995.
- Jacques Moreau, Droit Public, Tome 2, Droitadminstratif, 3 edition, Paris, 1995m .
- Chapus Rene, Droitadminstratif general, Tome 2. 10 edition 1997.
- LaubradereetVenciza et Gaudement, traite de droitadminstratif, Tome 11, 10 edition, L.G.D.J., Paris 1995.
- Salon, delinquanceet repression disciplinairedans la fonction publique 217.

- NEZARD (H.), Les principes generaux du droitdisciplinaire, These Paris,1903.
- Mourgeon J, La repression administirative, 1966
- Planty:TraitePratigue de la FonctionPuplique, 3vo1, 1963 et 1971, 2vo1.
- Nadine POULET–Gibot LECLERC, droitadministratif, 3é, Bréal, PARIS, 2007.. Andre De Laubadere: Traite de droitadministratif T 11'1980.
- **Les lois :**
- Loi No 634 du (13) Juillrt–1983 Cod administratifDaloz 1987.
- laloi no (364) de 13 juillet1983.
- laloi no (634) du 13 juillet 1983.
- Loi No. 2294 du 19 Oct. 1946.
- STATUT De La fonction publiqueTextes Et Jurisprudence discipline (6A)
- **Les theses et les memoires :**
- GIBERT(Max) La discipline des Fonctionspublique, These,paris,1978.
- DROUILL (J), Le pouvoirDisciplinaresur les fonctionnaires publics
- These Toulouse, 1900
- **المواقع الالكترونية:**
- محمد القاسم، الاختصاص بالمحاكم الإدارية، بحث لنيل الإجازة شعبة القانون الخاص، 2005م، 2006م، ص6، موقع العلوم القانونية، www.Marocdroit.com بتاريخ 2017/3/4.

- عبدالصمد الدكيك، تناسب العقوبة التأديبية مع الأخطاء المهنية في النظام التأديبي بالوظيفة العمومية، مقالة منشورة في موقع العلوم القانونية www.marocdroit.com، بتاريخ 2017/3/9.
- نبذة عن القضاء البحريني ، موقع المجلس الاعلى للقضاء البحريني، www.sjc.bh، بتاريخ 2017/3/14.
- اسلام احسان ، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، مركز الحوكمة ، المعهد القومي للإدارة ، www.nmi.gov.eg ، التاريخ 7 يناير 2017.

الفهرس

1	المقدمة العامة:
19	القسم الأول: الاطار القانوني للتحقيق الاداري مع الموظف العمومي
20	الفصل الأول: الأسس النظرية للتحقيق الإداري في التشريع المقارن
21	المبحث الأول: الموظف العمومي والعلاقة الوظيفية
22	المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي
23	الفرع الأول: المفهوم التشريعي للموظف العمومي
32	الفرع الثاني: المفهوم الفقهي للموظف العمومي
39	الفرع الثالث: المفهوم القضائي للموظف العمومي
44	المطلب الثاني: طبيعة العلاقة الوظيفية
45	الفرع الأول: العلاقة التعاقدية
48	الفرع الثاني: العلاقة التنظيمية
52	المبحث الثاني: حقوق وواجبات الموظف العمومي
52	المطلب الأول: حقوق الموظف العمومي
53	الفرع الأول: حقوق الموظف العمومي في التشريع المغربي
69	الفرع الثاني: حقوق الموظف العمومي في التشريع البحريني
92	المطلب الثاني: واجبات الموظف العمومي
93	الفرع الأول: واجبات الموظف العمومي في التشريع المغربي
100	الفرع الثاني: واجبات الموظف العمومي في التشريع البحريني
114	المبحث الثالث: المسؤولية التأديبية للموظف العمومي
116	المطلب الأول: المخالفات التأديبية والجريمة الجنائية
116	الفرع الأول: مفهوم المخالفة التأديبية
126	الفرع الثاني: أركان المخالفة التأديبية
139	الفرع الثالث: استقلال المخالفة التأديبية عن الجريمة الجنائية
145	المطلب الثاني: المسؤولية التأديبية والعقوبة التأديبية

- 145..... الفرع الأول: المسؤولية التأديبية.
- 154..... الفرع الثاني: العقوبات التأديبية.
- 175..... الفصل الثاني: التحقيق الإداري والضمانات التأديبية**
- 175..... المبحث الأول: ماهية التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي**
- 175..... المطلب الأول: ماهية التحقيق الإداري
- 175..... الفرع الأول: التحقيق الإداري لغة واصطلاحاً
- 177..... الفرع الثاني: التحقيق الإداري في التشريع والفقهاء والقضاء
- 179..... الفرع الثالث: أهمية التحقيق الإداري
- 181..... المطلب الثاني: التمييز بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي
- 182..... الفرع الأول: أوجه التشابه بين التحقيقين
- 183..... الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين التحقيقين
- 185..... المبحث الثاني: سلطة إجراءات التحقيق الإداري**
- 185..... المطلب الأول: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق
- 187..... الفرع الأول: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق في التشريع الفرنسي
- 189..... الفرع الثاني: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق في التشريع المصري
- 191..... الفرع الثالث: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق في التشريع المغربي
- 193..... الفرع الرابع: السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق في التشريع البحريني
- 198..... المطلب الثاني: إجراءات التحقيق الإداري
- 200..... الفرع الأول: التحقيق الإداري في التشريع الفرنسي
- 202..... الفرع الثاني: التحقيق الإداري في التشريع المصري
- 205..... الفرع الثالث: التحقيق الإداري في التشريع المغربي
- 209..... الفرع الرابع: التحقيق الإداري في التشريع البحريني
- 222..... المطلب الثالث: التصرف في التحقيق الإداري
- 223..... الفرع الأول: اعداد مذكرة التصرف في التحقيق
- 224..... الفرع الثاني: اوجه التصرف في التحقيق

- المبحث الثالث: الضمانات التأديبية للموظف العمومي 229
- المطلب الأول: الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة للجزاء..... 230
- الفرع الأول: الضمانات السابقة والمعاصرة في القانون الفرنسي..... 231
- الفرع الثاني: الضمانات السابقة والمعاصرة في القانون المصري..... 238
- الفرع الثالث: الضمانات السابقة والمعاصرة في القانون المغربي..... 245
- الفرع الرابع: الضمانات السابقة والمعاصرة في القانون البحريني..... 253
- المطلب الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة للجزاء التأديبي..... 266
- الفرع الأول: الضمانات اللاحقة في القانون الفرنسي 266
- الفرع الثاني: الضمانات اللاحقة في القانون المصري..... 266
- الفرع الثالث: الضمانات اللاحقة في القانون المغربي..... 267
- الفرع الرابع: الضمانات اللاحقة في القانون البحريني 268
- خاتمة القسم الأول:..... 275
- القسم الثاني : الاطار القضائي للتحقيق الاداري مع الموظف العمومي 277
- الفصل الاول : التحقيق الاداري في اجتهادات القضاء المغربي..... 278
- المبحث الاول : التشكيل والاختصاص في القضاء الاداري المغربي..... 278
- المطلب الأول: تشكيل وإجراءات القضاء الاداري المغربي 280
- الفرع الاول : تشكيل المحاكم الادارية 282
- الفرع الثاني : تشكيل محاكم الاستئناف الادارية 285
- الفرع الثالث : تشكيل محكمة النقض..... 287
- الفرع الرابع : اجراءات المحاكم الادارية 288
- المطلب الثاني: اختصاصات القضاء الإداري المغربي 290
- الفرع الاول : اختصاص المحاكم الإدارية 291
- الفرع الثاني : اختصاصات محاكم الاستئناف الادارية..... 300
- الفرع الثالث : اختصاصات محكمة النقض 304
- المبحث الثاني : التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي..... 305
- المطلب الأول: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات التأديبية 306

- 306..... الفرع الأول: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات في فرنسا ومصر
- 310..... الفرع الثاني: الرقابة القضائية على ملاءمة القرارات في المغرب والبحرين
315. المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الوجود المادي والتكيف القانوني للوقائع
- 315..... الفرع الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع
- 321..... الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التكيف القانوني للوقائع
- 332..... الفصل الثاني : التحقيق الاداري في اجتهادات القضاء البحريني
- 335..... المبحث الاول: التشكيل والاختصاص في القضاء الاداري البحريني
- 335..... المطلب الاول: تشكيل المحاكم المدنية في القضاء البحريني
- 337..... الفرع الاول: تشكيل المحاكم المدنية (الدائرة الادارية)
- 339..... الفرع الثاني: اجراءات المحاكم المدنية (الدائرة الادارية)
- 344..... المطلب الثاني: اختصاص المحاكم المدنية
- 344..... الفرع الاول: اختصاصات القضاء المدني في ظل قانون 1971
- 347..... الفرع الثاني: اختصاصات القضاء المدني في ظل قانون 2002
- 351..... الفرع الثالث: اختصاصات الدائرة الادارية
- 361..... المبحث الثاني: التطبيقات القضائية المتعلقة بتأديب الموظف العمومي
- 361..... المطلب الاول: الرقابة القضائية على شرعية تأديب الموظف العمومي
- 364..... الفرع الاول: عيب عدم الاختصاص
- 369..... الفرع الثاني: عيب الشكل
- 371..... الفرع الثالث: عيب المحل
- 373..... الفرع الرابع: عيب السبب
- 374..... الفرع الخامس: عيب الغاية
- 374..... المطلب الثاني: التطبيقات القضائية المتعلقة بالتحقيق الاداري والتاديب
- 375..... الفرع الاول: التطبيقات القضائية المتعلقة بالتحقيق الاداري
- 382..... الفرع الثاني: التطبيقات القضائية المتعلقة بالتأديب الوظيفي
- 395..... خاتمة القسم الثاني:
- 396..... خاتمة عامة

403.....	الملاحق:
404.....	لائحة المراجع.
430.....	الفهرس.