



حق الموظف العمومي في الدفاع عند المساءلة التأديبية

- النظام التأديبي المغربي نموذجاً -

الدكتور رشيد مفتاح
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية
المغرب

مقدمة:

يعتبر الموظف العمومي وسيلة الإدارة الأساسية في تلبية حاجيات المرتفقين المختلفة. كما أن فئة الموظفين العموميين تشكل نسبة كبيرة من أفراد المجتمع، وعلى هذا الأساس متعها القانون بحماية كبيرة من خلال العديد من الحقوق التي تضمن أمنها الوظيفي. وبالمقابل، فإن الموظف العمومي يخضع لمجموعة من الالتزامات الضرورية لسير المرافق بانتظام خدمة للصالح العام. وفي هذا الإطار، قد يخل الموظف بإحداها عن قصد أو بدونه مما يشكل مخالفة مهنية تستوجب خضوعه للتأديب من لدن السلطة الوصية. وعرف المشرع المغربي الموظف العمومي من خلال الفصل الثاني من النظام الأساسي للوظيفة العمومية بأنه "كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرتب في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة"¹.

من هذا التعريف يمكن استنتاج أهم خصوصيات الموظف العمومي وهي:

- أن يكون معينا من طرف السلطة المختصة؛
- أن يؤدي عمله بصفة مستمرة وقارة؛
- أن يكون منتما لإحدى أسلاك الدولة؛
- أن يعمل لحساب مرفق عمومي تديره الدولة.

وقد نظم المشرع المغربي النظام التأديبي للموظف العمومي - الذي يعتبر نظاما شبه قضائي - في الفصول: من الفصل 65 إلى الفصل 75 مكرر من النظام الأساسي للوظيفة العمومية.

وإذا كان مبدأ الشرعية في القانون الجنائي يفيد أن كل من الجريمة والعقوبة منصوص عليهما في القانون في إطار مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فإن المخالفات التأديبية في المجال التأديبي غير واردة على سبيل الحصر. وتعتبر هذه الأخيرة كل إخلال بالواجب المهني أو الوظيفي. وقد نص الفصل 17 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية على أن كل موظف كيفما كانت رتبته في السلك الإداري مسؤول عن القيام بالمهام التي عهد بها إليه.... وكل هفوة يرتكبها الموظف في تأدية وظيفته أو عند مباشرتها تعرضه لعقوبة تأديبية (...)، وبالتالي تملك الإدارة السلطة التقديرية في تحديد المخالفات وتقدير العقوبات المناسبة لها من بين العقوبات الواردة على سبيل الحصر في الفصل 66 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية، والمتمثلة في ما يلي: - الإنذار - التوبيخ - الحذف من لائحة الترقية - الاندحار من الطبقة - القهقرة في الرتبة - العزل من غير توقيف حق التقاعد - العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد، بالإضافة إلى الحرمان المؤقت من كل أجره باستثناء التعويضات العائلية وذلك لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، والإحالة الحتمية على التقاعد.



ولما كانت العقوبة التأديبية غير واردة على سبيل الحصر، فإن الإدارة تبقى لها سلطة كبيرة في اتخاذ العقوبة وتقدير درجة المخالفة، الشيء الذي قد يتسبب في تجاوز السلطة أحيانا بسبب الميولات الشخصية للرئيس الإداري، مما جعل المشرع يقر مجموعة من الضمانات لفائدة الموظف العمومي أثناء المساءلة التأديبية لحمايته من تعسف الإدارة، ومن بين هذه الضمانات نجد حق الدفاع. وقد أورد الدستور المغربي لسنة 2011 هذا الحق بشكل عام في الفصل 23: "لا يجوز إلقاء القبض على أي شخص أو متابعته أو اعتقاله أو إيداعه إلا في الحالات وطبقا للإجراءات التي ينص عليها القانون"².

وللإحاطة بهذا الحق في النظام التأديبي للموظف العمومي الذي أقره القانون وعلى رأسه التشريع وتشدد في مراقبته القضاء، نعتمد الخطة التالية:

المحور الأول: حق الدفاع للموظف العمومي قبل وأثناء المساءلة التأديبية

الفقرة الأولى: حق الدفاع للموظف العمومي قبل العرض على المجلس التأديبي

الفقرة الثانية: حق الدفاع للموظف العمومي خلال العرض على المجلس التأديبي

المحور الثاني: الرقابة القضائية على حق دفاع الموظف العمومي عند المساءلة

الفقرة الأولى: رقابة القضاء الإداري على شرعية القرار التأديبي

الفقرة الثانية: رقابة القاضي الإداري على حق الدفاع للموظف العمومي عند المساءلة التأديبية.



المحور الأول: حق الدفاع للموظف العمومي قبل وأثناء المساءلة التأديبية

يعتبر حق الدفاع من الضمانات المسطرية المهمة التي أقرها المشرع المغربي في قانون الوظيفة العمومية سواء قبل المساءلة التأديبية أو أثناءها، وعليه نعالج في المطلب الأول حق الدفاع للموظف العمومي قبل المساءلة التأديبية، ونعالج في المطلب الثاني حق الدفاع عند العرض على المجلس التأديبي

الفقرة الأولى: حق الدفاع للموظف العمومي قبل المساءلة التأديبية

نتطرق في هذه الفقرة للنظام القانوني للمجلس التأديبي (أولاً)، ثم نتطرق إلى المسطرة الشكلية للمساءلة التأديبية قبل العرض على المجلس التأديبي (ثانياً).

أولاً: النظام القانوني للمجلس التأديبي

أزم الفصل 19 من ظهير 24 فبراير 1958 كل وزير بتأسيس لجان إدارية متساوية الأعضاء في الإدارات أو المصالح التابعة لنفوذه كجهاز استشاري تلتزم الإدارة بعرض ملف الموظف المتابع تأديبياً عليه قصد الإدلاء برأيه في نازلة الموضوع. وتطبيقاً للفصل 12 من نفس الظهير، صدر مرسوم 5 مايو 1959،³ ليتولى تحديد المقتضيات التطبيقية الخاصة بتنظيم وتشكيل هذه اللجان.

وبناء عليه، تم إحداث اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في جميع إدارات الدولة التي تشغل المستخدمين المتوفرين على الشروط المعينة في الفصلين الثاني والرابع من ظهير الوظيفة العمومية.

هذا وتتألف هذه اللجان من عدد متساو من ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين ، ويكون لها أعضاء رسميون يماثل عددهم عدد الأعضاء النواب الذين لا يحضرون اجتماعات اللجنة إلا في حالة تغيب الأعضاء الرسميين (الفصل الثالث من المرسوم السابق) وتضم هذه اللجان أربعة أعضاء رسميين و أربعة نواب لهم مع إمكانية خفض هذا العدد إلى عضو رسمي و عضو نائب له إذا كان عدد الموظفين في السلك اقل من عشرين موظفاً (الفصل الرابع من نفس المرسوم). و يمثل الجدول التالي عدد أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و عدد نوابهم وفق عدد الموظفين الرسميين:⁴

عدد نوابهم	عدد أعضاء اللجان الثنائية	عدد الموظفين الرسميين
1	1	من 0 إلى 20
2	2	من 21 إلى 100
3	3	من 101 إلى 1000
4	4	أكثر من 1000

وتتحدد مدة النيابة في ست سنوات روعي فيها تمثيل اللجان داخل البرلمان في نطاق تمثيل الموظفين بمجلس المستشارين حسب مرسوم 18 يناير 1985 الذي حدد مدة انتداب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وربطها بمدة النيابة التشريعية.



وقبل انتهاء المدة بخمسة عشر يوماً، تباشر عملية انتخاب الأعضاء الجدد (الفصل التاسع)، حيث يشترط في كل جانب أن يكون في وضعية القيام بمهامه، ومرسماً في السلك المراد تمثيله في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء (الفصل العاشر)، كما يشترط في الموظف المترشح لعضوية هذه اللجان حسب الفصل الثاني عشر:

- ألا يكون في رخصة طويلة الأمد؛
- ألا يكون قد صدرت في حقه عقوبة القهقرة في الدرجة؛
- ألا يكون مطروداً بصفة دائمة أو مؤقتة، ما عدا إذا صدر في حقه عفو أو صفح عن عقوبته ضمن الشروط المبينة في الفصل 75 من النظام الأساسي للتوظيف العمومية.

وبعد انتخاب ممثلي الموظفين يتم تعيين ممثلي الإدارة من بين الموظفين العاملين في الإدارة المعنية بالأمر، أو المنتميين إلى سلك أعلى والمعهود إليهم بإجراء مراقبة على هذه الإدارة، ويكون من بينهم العضو الذي يعينه الوزير لرئاسة اللجنة.

أما على مستوى الاختصاصات، فقد أعطى المشرع للجان الإدارية المتساوية الأعضاء اختصاصات وصلاحيات متعددة تشمل معظم مجالات الوظيفة العمومية.

ففي الجانب التأديبي قيد الدرس، تتعقد اللجان الإدارية باعتبارها مجالس تأديبية وتتدخل بصفة استشارية في جميع أنواع العقوبات التأديبية، ما عدا عقوبات الإنذار والتوبيخ، وهي لا تنظر في القضية إلا بعد أن تحال إليها من طرف السلطة التأديبية بتقرير كتابي يتضمن بوضوح الأعمال التي يعاقب عليها الموظف وإن اقتضى الحال الظروف التي ارتكب فيها⁵.

وتنظر هذه اللجان في القضايا التأديبية وفق اجراءات شبيهة بالاجراءات القضائية⁶ من حيث:

- تمكين الموظف من تقديم ملاحظاته كتابية أو شفوية
- تمكين الموظف أو الإدارة من الاستعانة بشهود النفي أو الإثبات
- إمكانية استعانة الموظف بمحامي للدفاع عنه
- إمكانية إجراء بحث لاستكمال عناصر الملف

ثم بعد ذلك تقدم رأيها المعلن في الموضوع داخل أجل شهر، يبتدئ من تاريخ عرض النازلة عليها، وبصفة استثنائية يمكن تمديد هذه المدة لثلاثة أشهر إذا كانت ظروف القضية تقتضي القيام ببحث، كما قد تؤجل اللجنة إصدار مقترحاتها إلى حين صدور حكم جنائي إذا كان الموظف متابعا أمام محكمة زجرية⁷، مع العلم أن الإدارة لا يمكنها أن توقع عقوبة أشد من العقوبة التي تقترحها اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، إلا إذا وافق عليها الوزير الأول⁸ (رئيس الحكومة حالياً).

هذا ولا يقتصر دور اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء على الاختصاص الاستشاري في توقيع العقوبات التأديبية الجسيمة، بل يمتد إلى النظر في طلبات الموظفين الرامية إلى محو آثار العقوبات الصادرة عنهم، بعد مرور خمس سنوات بالنسبة لعقوبات الإنذار والتوبيخ، وعشر سنوات في غيرها من العقوبات كما يقتضي ذلك الفصل 75 من النظام الأساسي للتوظيف العمومية.

ثانياً: المسطرة الشكلية للمساءلة التأديبية قبل العرض على المجلس التأديبي

من المسلم به أنه لا يوقع على الموظف عقوبة تأديبية إلا إذا أحيط تأديبه بضمان حقوقه في الدفاع، حيث يقتضي هذا الأخير ضرورة إشعار الموظف بما هو منسوب إليه وتمكينه من الاطلاع على ملفه.



1- إشعار الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه

يعتبر حق إشعار الموظف العمومي بما نسب إليه من الضمانات الأساسية التي يتمتع بها والتي أصبحت لها قيمة دستورية⁹، حيث لا يمكن للسلطة التأديبية تجاهله أثناء اتخاذها قرارا معينا، ويجب أن يتضمن إشعار الموظف العمومي بجميع تفاصيل التهم الموجهة إليه، وكافة الأدلة التي في حوزة الإدارة التي تثبت وقوع هذه المخالفات.

ويمكن أن يتخذ الإشعار صورتين:

- أن يكون الإشعار على شكل إنذار للموظف لحثه على العودة إلى عمله في حالة ترك الوظيفة وذلك في أجل 7 أيام وفق ما جاءت به مقتضيات الفصل 75 مكرر من النظام الأساسي للوظيفة العمومية.
- توجيه اتهام للموظف المعني بالأمر وإعطائه الفرصة كاملة لرد الاتهام عن نفسه.¹⁰

هذا، وإذا كان الأصل أن المشرع لم يشترط خضوع الإشعار لشكل معين وإنما يكفي إشعار المعني بالأمر بأي وسيلة تمكنه من العلم بطريقة ما ليست للإدارة أهداف بها¹¹، إلا أن القاضي الإداري استقر على أن إثبات الإشعار يبقى على عاتق الإدارة في محل إقامة المعني بالأمر ودخل أجل معقول، وكل مخالفة لهذه المقتضيات يترتب عنها الإلغاء، على أنه لا يمكن للإدارة أن تتذرع بتوجيه الإشعار إلى المعني بالأمر ولكن يشترط أن تثبت بأن هذا الأخير قد استلم الإشعار فعلا، ولا يعفيها في ذلك أن تستند إلى صعوبة تنفيذ الإخطار إلا إذا كان عدم الاستلام راجعا إلى خطأ من جانب الموظف.

وتجدر الإشارة إلى أنه من حق الإدارة اتخاذ قرار العزل في حق الموظف الذي ترك وظيفته دون إحالته إلى المجلس التأديبي، لكن شريطة أن توجه له إنذارا من أجل الالتحاق ولا يستأنف عمله خلال سبعة أيام من تاريخ تبليغ الإنذار إليه، وذلك طبقا للفصل 75 مكرر من النظام الأساسي للوظيفة العمومية.

وعليه، يمكن القول أن الإنذار يعتبر من الشكليات الأساسية لاتخاذ قرار العزل في حالة ترك الوظيفة والتي يؤدي الإخلال بها إلى جعل هذا القرار متسما بتجاوز السلطة لعب مخالفة الشكل وموجبا بالتالي للتصريح بإلغائه، كما يعد إجراء جوهريا على الإدارة مراعاته حيث يقع عليها عبء إثبات تبليغ هذا الإنذار.

والواقع أن الإدارات العمومية غالبا ما تجد صعوبات كثيرة في التعامل مع نص الفصل 75 مكرر من النظام الأساسي للوظيفة العمومية خصوصا في مجال إثبات واقعة تبليغ الموظف بالإنذار الموجه إليه، ومن بين هذه الصعوبات أن الموظف المعني بالإنذار غالبا ما يعرف مضمونه ويفضل عدم سحبه من البريد أو أن هذا الموظف لا يترك عنوانه صحيحا لإدارته أو أنه ينتقل إلى عنوان جديد دون إشعار إدارته بذلك أو أن يدلي بعنوانه الشخصي الذي قد يغادره في اتجاه العنوان الذي تقيم به أسرته غير المعروف من طرف الإدارة، فكل هذه الصعوبات تؤدي إلى عدم توصل المعني بالأمر بالإنذار. وفي حالة اتخاذ عقوبة العزل في حقه فإن القضاء يتصدى لهذا القرار الإداري بالإلغاء لكون الإدارة لم تستطع إثبات حصول تبليغ الموظف بالإنذار، وجزير بالذكر أن الفصل السالف ذكره لم ينص صراحة على طريقة خاصة لتبليغ الإنذار، هل بالبريد المضمون أو البريد العادي أو بطريقة أخرى¹².

غير أن محكمة النقض في قرارها الصادر بتاريخ 26 يوليوز 1984 تحت عدد 468 اشترطت أن يتم التبليغ وفق القواعد المنصوص عليه في قانون المسطرة المدنية، فقد جاء في هذا القرار بالحرف " يكون مشوبا بالتجاوز في استعمال السلطة القرار الإداري



الذي فصل الموظف بدعوى عدم الالتحاق بالعمل دون أن يوجه إليه إنذار مسبق بذلك ويبلغ به وفق القواعد المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية¹³

2- حق الموظف في الاطلاع على ملفه

يعتبر هذا الحق من الضمانات الأساسية التي يتمتع بها الموظف العمومي المغربي قبل توقيع أية عقوبة تأديبية عليه، ويهدف إلى حماية الموظف عن طريق إعطائه فرصة الاطلاع على ملفه الإداري لتحضير دفاعه. وقد كرس هذا الحق الفصل 67 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية حيث نص على ما يلي " للموظف المتهم الحق في أن يطلع على ملفه الشخصي بتمامه وعلى جميع الوثائق الملحقة به، وذلك بمجرد أن تقام عليه الدعوى التأديبية...".

وبذلك استقر كل من الفقه والقانون والقضاء على اعتبار حقوق الدفاع، وخاصة تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي من المبادئ العامة للقانون، إذ أن الإخلال به يؤدي إلى اتسام القرار الإداري بعدم المشروعية الموجبة للإلغاء، ويعتبر الشكل الكتابي في تقديم وسائل الدفاع وإطلاع الموظف على ملفه الشخصي هو أكثر تناسبا مع حسن سير العمل الإداري، لأنه يشكل حجية استيفاء هذا الحق من طرف الموظف، إضافة إلى أنه يشكل إثباتا في حالة التنازع على الأمر في وقت لاحق، ويتمثل المبدأ الأصلي هنا في مسؤولية الإدارة في تسهيل كافة الصعوبات التي تعترض سبيل الموظف في الإحاطة بمضمون الوثائق الإدارية.

والعمل بهذا الالتزام من طرف الإدارة يكثفه العديد من المصاعب خاصة فيما يتعلق بعملية تسهيل الولوج للملف الشخصي، ومدى توفير بيانات صحيحة أو مشوبة بالخطأ، وهو الشيء الذي من شأنه أن يؤثر سلبا أو إيجابا على الموظف محل التأديب. إضافة إلى ذلك، هناك حدود وقيود تلتزم الإدارة بمراعاتها أثناء تمكين الموظفين من الاطلاع والعلم بالوثائق الخاصة بملفهم وتمثل هذه القيود بشكل خاص في القواعد المتصلة بسرية وثائق الإدارة وسلامتها، الأمر الذي قد يحد إلى درجة كبيرة من التمتع بحق الاطلاع على الملف أو الوثائق الإدارية، ذلك الحق الذي أصبح في الوقت الحالي من بين أهم مفردات الحريات العامة للأفراد تطبيقا لمبدأ " ديمقراطية الإدارة " بشقيه الأساسيين المتمثلين في المشاركة الإيجابية في قواعد الإجراءات المهددة لإصدار القرارات الإدارية من ناحية ، ومن جهة أخرى كفالة تمتع الأفراد بالدفاع عن حقوقهم بالوسيلة الأكثر ملاءمة لهم في ضوء ما أحيطوا به علما من معلومات¹⁴

وارتباطا بما سبق، فالإدارة ملزمة بتمكين الموظف المتابع تأديبيا من الاطلاع على ملفه كاملا، وذلك بغية تمكينه من الأسباب الداعية إلى متابعتة وطبيعة الحجج التي استندت عليها الإدارة في تكييف الفعل أو الامتناع الصادر عنه بأنه مخالفة تأديبية تمهيدا لإعداد دفعاته وتبريراته الملائمة بالشأن المنسوب إليه.

وعليه، فحق الاطلاع على الملف يعتبر ضمانا جوهريا في المساءلة التأديبية لكونه يفسح المجال أمام الموظف المتهم للاستفادة من ملفه في تحضير وسائل دفاعه قصد دفع التهم المنسوبة إليه، وكل إخلال بهذا الإجراء يجعل القرار التأديبي معرضا للإلغاء.

3- الحق في الرد

يتمثل هذا الحق في إمكانية الموظف إبداء أقواله وملاحظاته حول الاستفسارات التي توجهها إليه السلطة الإدارية التابع لها بعد أن يكون مطلعاً على مختلف جوانب المتابعة، كما أن الأخذ بتصريحات الموظف المخل بالتزاماته المهنية من الضمانات الأساسية التي



منحها المشرع للموظف للدفاع عن حقوقه. وعلى هذا الأساس، فإن السلطة المختصة بالتأديب لا يحق أن تتخذ أي إجراء تأديبي في حق مرتكب المخالفة إلا بعد إبداء الموظف العمومي ملاحظاته حول الأفعال المنسوبة إليه.

الفقرة الثانية: حق الدفاع خلال العرض على المجلس التأديبي

يعتبر حق الدفاع حقا ملازما للموظف العمومي طيلة المساءلة التأديبية، وتبرز أهمية هذا الحق بشكل خاص خلال العرض على المجلس التأديبي. وعليه سنتطرق في هذه الفقرة لمسطرة العرض خلال المجلس التأديبي (أولا) على أن نتناول بعد ذلك حق الموظف في الدفاع بنفسه أو من ينوب عنه خلال العرض على المجلس التأديبي (ثانيا).

أولا: مسطرة العرض خلال المجلس التأديبي.

يكون الاجتماع الخاص بالمجلس التأديبي بكل أعضائه من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين بعد استدعائهم كتابيا من طرف الإدارة التي تحدد تاريخ هذا الاجتماع، ولا يمكن حضور أي عضو يكون مرتبا في درجة أقل من درجة الموظف المعروض على المجلس التأديبي، وإذا تغيب أحد الأعضاء عن الحضور بسبب قانوني يتم استدعاء نائبه سواء تعلق الأمر بممثلي الإدارة أو ممثلي الموظفين¹⁵.

وعند انعقاد المجلس التأديبي لأول مرة فإن مداولاته تكون صحيحة بحضور ثلاثة أرباع أعضائه، ويعتبر هذا النصاب كاملا، أما في حالة عدم إمكانية الانعقاد الأول لأعضاء المجلس التأديبي يتم إعادة استدعاء أعضاء هذا المجلس التأديبي في ظرف ثمانية أيام، ويكون الاجتماع في هذه الحالة صحيحا في حالة حضور نصف أعضائه، وعند وجود صعوبة في اجتماع لجنة من اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بسبب رفض أعضائها الحضور يتم حل هذه اللجنة من طرف رئيس الإدارة المعنية بعد موافقة السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية، ويجب أن تحتوي الاستدعاءات الموجهة لأعضاء المجلس التأديبي تحديد زمان الاجتماع (التاريخ و الساعة) ومكانه ونسخا من الملف التأديبي في ظرف محتوم، ويتعين على أعضاء المجلس الالتزام بكتمان السر المهني فيما يتعلق بجميع المعطيات المرتبطة بهذا الملف¹⁶.

أما فيما يتعلق بسير انعقاد جلسات المجلس التأديبي، فعلى رئيس المجلس التأديبي عند بداية الاجتماع التأكد من توفر النصاب القانوني السابق ذكره وهل تم تبليغ استدعاءات الحضور إلى كل عضو من أعضائه بشكل فردي من طرف المصلحة المختصة، ثم يقوم بالإعلان عن افتتاح الجلسة، ويقوم رئيس الجلسة بعرض جميع المعطيات المتعلقة بالملف التأديبي للموظف المتابع على أعضاء المجلس، بعد ذلك يمثل الموظف المتابع أمام المجلس و يتم تذكيره بالأفعال المنسوبة إليه، و استفساره بشأن تحقق اطلاعه على ملفه التأديبي، وتمكينه من الإدلاء بملاحظاته حول الأفعال المنسوبة إليه بنفسه أو بواسطة محامي أو موظف من نفس الإدارة إذا كان مؤازرا بأحد منهما. وكما يسمح بدعوة الشهود إن وجدوا، وفي حالة قام أحد أعضاء المجلس التأديبي بطلب تأجيل البث في الملف التأديبي للإدلاء بوثائق تهم الملف أو لاستحضار شهود آخرين، فإنه يتعين على المجلس تحديد أجل لانعقاد الاجتماع المقبل مع تحديد تاريخ وساعة ومكان الاجتماع المقبل دون تجاوز الأجل المحدد في ثلاثين يوما من تاريخ انعقاد الاجتماع الأول بدون حاجة إلى توجيه استدعاءات جديدة وبدون ذلك في محضر الجلسة. أما إذا كان الأمر يتعلق بإجراء بحث تكميلي فإن هذا الأجل يمتد إلى ثلاثة أشهر من تاريخ انعقاد الاجتماع الأول. ويجب أن يبدى المجلس التأديبي برأيه الاستشاري في أجل شهر واحد ابتداء من يوم رفع النازلة إليه، ويمتد هذا الأجل إلى غاية 3 أشهر عند القيام ببحث. وفي حالة المتابعة القضائية يمكن له أن يؤجل الإدلاء برأيه إلى غاية صدور الحكم من المحكمة المختصة، شرط أن يكون نهائيا في أي مرحلة من مراحل التقاضي (أي في حالة صدور حكم ابتدائي ولم يتم استئنافه وأصبح نهائيا فإنه يعتد به)¹⁷.



أما فيما يخص مداوات المجلس التأديبي فإنها تكون في جلسة سرية وليست عمومية ولا يمكن حضور أي شخص حتى الموظف المائل أمامها، وتقتصر مداوات المجلس التأديبي على الأعضاء الذين شاركوا في جميع مراحل مناقشة الملف التأديبي فقط لا غير. ويتخذ المجلس قراره إما بالإجماع أو الأغلبية (الأعضاء الحاضرين)، وفي حالة تعادل الأصوات، فإنه يرجح الجانب الذي يوجد به رئيس المجلس¹⁸. تجدر الإشارة هنا أن التصويت يكون برفع الأيدي، كما يجب أن يشارك فيه كل أعضاء اللجنة الحاضرين، ويكون مقرر الجلسة موظفا يتم تعيينه من طرف الإدارة لهذا الغرض ولا يكون له صلة بالملف التأديبي، كما أنه لا يسمح له بالإدلاء برأيه خلال سير الجلسات إذا كان غير عضو بالمجلس. علما أنه يمكن للمجلس أن يطالب بإجراء بحث تكميلي إذا لم يقتنع بالمعلومات المقدمة له عن الأعمال المؤخذ عليها الموظف المعني، أو عن الظروف التي ارتكبت فيها تلك الأفعال¹⁹ ليعطي في النهاية، رأيه معللا بالأسباب في العقوبة التي يقترحها تجاه الخطأ الإداري تبعا للملاحظات الكتابية التي أعطيت له ودفعات الموظف المتابع وكذا تقارير البحث التحقيقي التكميلي، ويقدم هذا الرأي إلى السلطة الرئاسية المختصة.

تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن أن يحضر أحد أعضاء المجلس التأديبي إذا كان له صلة بالملف التأديبي للموظف المتابع، كأن يكون هو من أعد التقرير المتعلق بالأفعال المنسوبة للموظف المعني.

ثانيا: حق الموظف في الدفاع بنفسه أو من ينوب عنه خلال العرض على المجلس التأديبي

أ. حق الدفاع بنفسه

يتمتع المتهم في المجال التأديبي بحرية كاملة في الدفاع عن نفسه، فلا مسؤولية عليه إن هو أدلى في معرض دفاعه عن نفسه بأقوال غير صحيحة، بل له أن ينكر الاتهام عن نفسه وينسبه إلى غيره، شريطة أن يكون ذلك من مقتضيات حق الدفاع²⁰.

ويترتب عن ذلك مبدئين أساسيين: يتعلق الأول بعدم جواز تحليف المتهم اليمين، لما في ذلك من تأثير على حريته في الدفاع، ويترتب البطلان كجزاء لمخالفة تلك القاعدة، وهذا البطلان يتعلق بالنظام العام، حيث لا يجوز أن يكون الشخص شاهدا على نفسه، ومن ثم فلا يعتد بما أدلى به من اعترافات تحت تأثير اليمين²¹.

أما المبدأ الثاني فهو حق المتهم التزام الصمت، إذا قدر أن مصلحته في الدفاع تقتضي ذلك فالاعتراف للمتهم بهذا الحق، هو مظهر آخر من مظاهر حرية الدفاع، فإذا كان سؤال المتهم يعني تمكينه من الدفاع عن نفسه واعترافه بما هو منسوب إليه، فلا يجب تكليفه على غير إرادته بالإجابة، فإذا رفض أو التزم الصمت فيجب ألا يؤخذ صمته بمثابة اعتراف ضمني أو قرينة تستعمل ضده وتساهم في إدانته²².

وتجدر الإشارة هنا أن للموظف العمومي حق اختيار الوسائل المناسبة التي تكفل له الدفاع عن نفسه، كتابيا أو شفويا، وبما أن حق الدفاع مقرر أساسا لمصلحته، فإن له اختيار وسيلة التعبير عن هذا الحق، وإن كان الشكل الكتابي هو الأكثر تناسبا مع حسن سير العمل الإداري، لأنه يشكل حجة على ممارسة هذا الحق من طرف الموظف، ووثيقة إثبات في حالة النزاع اللاحق. إلا أن الشكل الكتابي ليس دائما الوسيلة الوحيدة للدفاع، وإنما يمكن للموظف الدفاع عن نفسه شفويا أمام المجلس التأديبي، ويجد هذا الأمر سندته التشريعي في الفصل 67 من قانون الوظيفة العمومية، الذي خير الموظف المتهم عند مثوله أمام المجلس التأديبي بين تقديم ملاحظاته كتابة أو شفاهة.

ومع أن ظاهر النص قد يعطي انطبعا بأن على المتهم أن يقتصر على إحدى الطريقتين في الدفاع، إما الكتابة أو الشفاهة، فإنه لا يوجد ما يمنع الموظف بأن يبدي دفاعه شفويا مدعما بحجج ووثائق مكتوبة.



ب. الاستعانة بمن ينوب عنه

إن حق الموظف المتهم في الاستعانة بمن ينوب عنه محامياً أو شخصاً من اختياره، يعد من الضمانات الجوهرية التي تقررت لصالح المتهم في المجال التأديبي بهدف خلق نوع من التوازن بين الإدارة وما تملكه من وسائل تتخذها في سبيلها للبحث عن الحقيقة، وبين حق المتهم في الدفاع عن نفسه، حيث قد لا يستطيع المتهم القيام بهذا الحق بنفسه لأسباب شخصية أو موضوعية، فيكون بوسعه الاستعانة بشخص مؤهل من اختياره لينوب عنه.

ووفقاً للمقتضيات الواردة في الفصل 67 من قانون الوظيفة العمومية، الذي ينص على أن " للموظف المتهم الحق في أن يطلع على ملفه الشخصي بتمامه... وأن يحضر معه مدافعاً باختياره"، فإنه بإمكان الموظف المتهم أن يتقدم للمجلس التأديبي شخصياً أو مصحوباً بمن ينوب عنه للدفاع عن حقوقه.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الفصل 30 من قانون 08-28 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة مثلاً، يخول المحامي الحق في الترافع نيابة عن الأطراف، ومؤازرتهم والدفاع عنهم، أمام المجالس التأديبية لإدارات الدولة والمؤسسات العمومية والهيئات المهنية.

المحور الثاني: الرقابة القضائية على حق دفاع الموظف العمومي عند المساءلة التأديبية

يمكن اعتبار الرقابة القضائية على حق دفاع الموظف العمومي عند المساءلة التأديبية من بين الضمانات الممنوحة للموظف العمومي عند مساءلته التأديبية، وللإحاطة سنتطرق في الفقرة الأولى من هذا المحور لرقابة القضاء الإداري على شرعية القرار التأديبي، وفي الفقرة الثانية سنناقش رقابة القاضي الإداري على حق الدفاع للموظف العمومي عند المساءلة التأديبية.

الفقرة الأولى: رقابة القضاء الإداري على شرعية القرار التأديبي

نتطرق في هذه الفقرة لعناصر القرار التأديبي (أولاً)، والرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي (ثانياً).

أولاً: عناصر القرار التأديبي

يقوم القرار الإداري عامة والقرار التأديبي للموظف العمومي خاصة على خمسة أركان، اثنان منها خارجيان وهما: ركن الاختصاص وركن الشكل، وثلاثة أركان داخلية وهي: ركن السبب وركن الحل وركن الغاية.

1) الأركان الخارجية:

● ركن الاختصاص:

يجمع الفقه والقضاء الإداريان، على أن الاختصاص هو تلك الصلاحية أو الأهلية الموكولة من طرف المشرع لسلطة إدارية معينة في اتخاذ قرارات إدارية²³، فركن الاختصاص يرتكز على أساس صدور القرار الإداري التأديبي عن الإدارة أو الموظف المختص بإصداره وليس من طرف إدارة أو موظف آخرين، تطبيقاً لمبدأ التخصص، فلكل موظف حقوقه وواجباته وبالتالي يعطيه القانون حق ممارسة أعمال محددة على سبيل الحصر. وركن الاختصاص عدة أوجه:

- **الاختصاص الترابي أو المكاني:** ويعني أن القرار الإداري التأديبي يصدر من طرف السلطة الإدارية في مجالها الجغرافي الذي تحدده لها التشريعات الرسمية والنصوص التنظيمية الخاصة بهذه الإدارة.

- **الاختصاص الزمني:** حيث لا يمكن للإدارة أو للموظف العمومي إصدار قرار إداري تأديبي إلا داخل الفترة الزمنية التي يمارس فيها مهامه فعلياً، فلا يجوز له مثلاً إصدار قرار في فترة إجازته.



- الاختصاص الموضوعي: ويعني أن صدور القرار الإداري التأديبي في حدود ممارسة أعمال محددة منحها القانون للموظف أو السلطة الإدارية، ولا يجوز تفويض إلا جزء منها بقانون، ويلزم نشر قرار التفويض للعموم.

● ركن الشكل:

يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري، أي القالب المادي الذي يفرغ فيه، وعلى الإدارة احترام المقتضيات القانونية المنظمة لقواعد الشكل²⁴، فلن يكون القرار الإداري التأديبي صحيحاً يجب عليه أن يتبع مجموعة من الإجراءات والشكليات المهمة تسمى قواعد الشكل والإجراءات في القرار الإداري، وقد وضعت هذه الإجراءات الشكلية بهدف حماية الإدارة من التعسف أو إصدار قرار خاطئ من جهة، كما وضعت لمصلحة الأفراد وضمان حقوقهم وحررياتهم²⁵.

(2) الأركان الداخلية:

● ركن السبب:

السبب هو تلك الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر تدخل الإدارة من أجل مواجهة هذه الحالة من خلال ما تتخذه من قرارات إدارية تعبر فيها عن إرادتها الانفرادية في ذلك²⁶.

فركن السبب هو عنصر البدء في وجود القرار الإداري التأديبي، فهو يمثل نازلة واقعية وقانونية يجب على الإدارة التدخل لإحداث الأثر القانوني لها، فهو دافع الإدارة لإصدار القرار التأديبي، فلتكون لهذا القرار التأديبي مشروعية، فلا يكفي أن يصدر عن السلطة المختصة الإدارية وفق الشكل والإجراءات كما ذكرنا سابقاً، بل يجب أن يقوم على نازلة صحيحة ومشروعة تبرر صدوره.

● ركن المحل:

ونقصد بركن المحل موضوع ومادة القرار الإداري التأديبي، ويقصد به أيضاً الآثار القانونية التي تترتب على القرار الإداري التأديبي، وله ثلاثة صور:

- إنشاء مركز قانوني جديد.
- تعديل مركز قانوني قائم.
- إلغاء مركز قانوني.

● ركن الغاية:

ونقصد بركن الغاية في القرار الإداري التأديبي المهدف النهائي لإصدار هذا القرار التأديبي، فالقرار الإداري عندما يصبو لتحقيق المصلحة العامة أو المصلحة التي عينها له المشرع وسلك الوسيلة التي حددها المشرع...، يكون قراراً إدارياً سليماً²⁷. فإصدار القرار التأديبي ليس غاية لنفسه وإنما يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة.

ثانياً: الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي

إن الرقابة القضائية على القرارات التأديبية للموظف العمومي تعتبر عنصراً مهماً في حق دفاع الموظف العمومي عند مساءلته التأديبية، وبالتالي فإنه يتوجب على الجهة القضائية التأكد من توفر مشروعية أركان القرار الإداري التأديبي وإلا شابه عيب يكون سبباً لإلغاء القرار التأديبي.



1. الرقابة القضائية على عيب الاختصاص

يعتبر عيب الاختصاص هو العيب الوحيد الذي يمكن للقاضي الإداري إثارته دون الحاجة إلى أن يثيره أحد المتقاضين كونه يتعلق بالنظام العام، كسبب للإلغاء تبعا للمواد 9 - 11 - 12 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

لقد تناول الفقه والاجتهاد القضائي عيب الاختصاص من عدة أوجه، ومنها عيب الاختصاص الشخصي وعيب الاختصاص الموضوعي، وعيب الاختصاص المكاني وعيب الاختصاص الزمني.²⁸

ومن أمثلة عيب الاختصاص في القرار التأديبي للموظف العمومي نذكر:

- إصدار قرار تأديب بالعزل لموظف عمومي من طرف إدارة محلية والأصل أن القرار يجب أن يصدر عن الوزير المعين له.
- أن تمارس سلطة التأديب لموظف عمومي من طرف وزير لا ينتسب للموظف لوزارته.
- إصدار قرار تأديبي لموظف عمومي من طرف مسؤول محال مسبقا على التقاعد.

2. الرقابة القضائية على عيب ركن الشكل

هنا يجب التمييز بين شكليات جوهرية للقرار التأديبي التي يترتب عن مخالفتها إلغاء القرار التأديبي، وبين شكليات غير جوهرية التي لا تلغي القرار، ومن بين الشكليات الجوهرية نجد:

- **التوقيع:** حيث إن التوقيع يعتبر من أهم الشكليات التي يجب أن يتضمنها القرار لمعرفة الشخص الذي اتخذه ومعرفة هل يتوفر على الاختصاص لإصداره.²⁹

- **التعليل:** نصت المادة الثانية من القانون 03.01 المتعلق بالزامية تعليل القرارات الإدارية أنه يجب تعليل مجموعة من القرارات، من بينها القرارات القاضية بإنزال عقوبات إدارية تأديبية³⁰ ويمكن تلخيص بعض عيوب الشكل في الآتي:³¹

- عدم تضمين الملف رسالة الإحالة على المجلس التأديبي؛
- عدم اكتمال النصاب القانوني لانعقاد المجلس التأديبي؛
- عدم احترام كفالة الدفاع عن النفس؛

3. الرقابة الإدارية على عيب ركن المحل

يكون القرار التأديبي الإداري مشروعاً عند توفره على شرطين مهمين هما:

- أن يكون محل القرار الإداري التأديبي جائزا قانونا أي اتفاق القرار التأديبي للموظف العمومي مع النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزء المتعلق بالتأديب.

- أن يكون موضوع القرار التأديبي ممكن الحدوث فعلا، فلا يمكن مثلا توقيع عقوبة التنبيه أو الإنذار لموظف عمومي أحيل على التقاعد.

4. الرقابة القضائية على عيب ركن السبب

تقوم الرقابة القضائية في عيب السبب على صحة الوقائع من جهة ومن كون هاته الوقائع تشكل مخالفة مهنية تستوجب التأديب من جهة أخرى³²، بل وتمتد إلى صحة الوقائع التي تشكل أسباب اتخاذ القرار، حيث يتم التأكد من وجودها المادي أو عدمه، وكذا من صحتها القانونية، عن طريق ربط إن كانت هاته الوقائع هي التي اشترطها القانون لكي يطبق العقوبة التأديبية في حق الموظف العمومي.



5. الرقابة الإدارية على عيب ركن الغاية

ويطلق عليه أيضا عيب الانحراف في استعمال السلطة، أو عيب إساءة استعمال السلطة أو التعسف في استعمال السلطة³³. ويكمن هذا العيب حين يستعمل القرار التأديبي مثلا للانتقام من الموظف العمومي، أو لتحقيق مصلحة أخرى غير المصلحة العامة. ولكون الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن الغاية من القرار التأديبي في صلب القرار، كونها تتمتع بقرينة الشرعية، فإنه يصعب إثبات عيب الغاية للقرار التأديبي.

الفقرة الثانية: رقابة القاضي الإداري على حق الدفاع للموظف العمومي عند المساءلة التأديبية

نعالج في هذه الفقرة الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية سواء الابتدائية منها أو محاكم الاستئناف الإدارية (أولا)، ثم نعرض لبعض القرارات الصادرة عن محكمة النقض بخصوص حق الدفاع (ثانيا).

أولا: الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية

أقر القضاء الإداري حق الموظف العمومي في الدفاع أثناء المساءلة التأديبية في مختلف مراحلها كضمانة مهمة لهذا الأخير حماية من تعسف الإدارة.

في هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها رقم 333 سنة 2013: "إن عقوبيتي الإنذار والتوبيخ لا يمكن توقيعهما إلا بعد توجيه استفسار إليه بشأن الأفعال المنسوبة إليه بهدف تمكينه من فرصة دحضها، وحيث إن المطلوبة في الطعن لم تدل بأي بيان دال على انضباطها للقاعدة الإجرائية المذكورة المتصلة بحق الدفاع باعتباره من أهم الضمانات الإدارية التأديبية وكل إخلال به يؤدي إلى بطلان إجراءات التأديب المتخذة تبعا لما سار عليه العمل القضائي لمحكمة النقض³⁴".

نفس النهج أقرته محكمة الاستئناف الإدارية سنة 2018 حيث قضت بأن " صدور القرار التأديبي في حق الطاعن دون استدعائه للمثول أمام المجلس التأديبي يجعل القرار المذكور مخالف للقانون ... إلغاؤه ... نعم"³⁵.

وفي نفس الاتجاه سارت المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء سنة 2006 بأن اتخاذ عقوبة التوبيخ دون استدعاء الموظف للمثول أمام المجلس التأديبي يشكل خرقا لمبدأ الدفاع، حيث قضت "لا شيء يثبت استدعاء الإدارة للطاعن بصفة قانونية للمثول أمام المجلس التأديبي للموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه بخصوص الأفعال المنسوبة إليه وأن الجهة المطلوبة في الطعن لم تدحض هذه الواقعة بمقبول مما تصح معه نتيجة لذلك الوسيلة المثارة في هذا الشأن، ذلك بأنه ينبغي استدعاء الموظف للمثول أمام المجلس التأديبي المكون بصفة قانونية والذي يجوز له اتخاذ العقوبة التي يراها مناسبة في حق المخالف ملتزما في ذلك باحترام الضمانات التأديبية، ولذلك يكون القرار المطعون فيه قد خرق مبدأ حقوق الدفاع عندما لم يستدع الطاعن للمثول أمام المجلس التأديبي حارما إياه من أي فرصة للدفاع عن نفسه"³⁶.

نفس الاتجاه سارت عليه المحكمة الإدارية بمكناس سنة 1994 إلى اعتبار "عدم استفسار المعني بالأمر حول الخطأ المهني المنسوب إليه قبل توقيع عقوبة الإنذار عليه، يجعل مسطرة التأديب معيبة وبالتالي يكون القرار الصادر على إثرها معرضا للإلغاء"³⁷



وفي سياق آخر، إن جواب الموظف العمومي عن الاستفسار الموجه إليه داحضا ما جاء فيه يقتضي إحالته على المجلس التأديبي لإصدار عقوبة في حقه، وقد تطرقت المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها عدد 455 سنة 2006 لهذا الموضوع " وما دام أن الإدارة تصف - من خلال القرار المطعون فيه - الأخطاء بالجسيمة، أن جواب الطاعن على الاستفسار الموجه إليه - المرفق بالمذكرة المؤشر عليها بتاريخ 30-12-2004- كان مفصلا و متضمنا لوقائع محددة تنفي ارتكابه لأي خطأ مهني دون أن تناقشها الإدارة، فكان عليها لزاما إحالته على المجلس التأديبي ضمنا لحقه في الدفاع بإفصاح الفرصة أمامه لبيسط جميع النقط التي تدحض ما جاء في تقرير التفتيش، لا أن تكتفي بإصدار العقوبة المطعون فيها - البسيطة - الخاصة بمخالفة من نفس النوع، والتي لا يلجأ إليها إلا إذا لم يدل الموظف بأي تفسير حول ما نسب إليه أو أن تكون تفسيراته غير مقنعة بدرجة واضحة³⁸.

إن اطلاع الموظف العمومي المحال على المجلس التأديبي على وثائق ملفه التأديبي جزء من الإجراءات الأساسية في حق الدفاع كما أكدته المحكمة الإدارية بوجدة سنة 2005 بقولها: "إن حق الدفاع هو حق قانوني لا يجب خرقه بالنسبة للعاملين في الإدارة العمومية سواء كانوا موظفين رسميين أو أعوانا مؤقتين أو أعوانا في وضعية خاصة³⁹، كما يشكل ضرورة تضمين الاستدعاء الموجه للموظف العمومي بشكل واضح المتابعة التأديبية بهدف تمكينه من إعداد وسائل دفاعه.

وبهذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية بالرباط حكم رقم 228 ببطالان إجراءات التأديب، " لما كان الفصل 67 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية يقضي بأنه : - للموظف المتهم الحق في أن يتطلع على ملفه الشخصي بتمامه وعلى جميع الوثائق الملحقة به وذلك بمجرد ما تقام عليه دعوى التأديب، ويمكنه أن يقدم للمجلس التأديبي ملاحظات كتابية أو شفوية وأن يستحضر بعض الشهود وأن يحضر معه مدافعا من اختياره- فإن تنزيل الضمانات المذكورة والمتصلة بحق الدفاع تقتضي تضمين الاستدعاء الموجه للموظف المتابع البيان المتعلق بالمتابعة التأديبية بشكل واضح و محدد بهدف تمكينه من إعداد وسائل دفاعه وتجميع البيانات اللازمة لدحض المنسوب إليه، والحال الثابت من الاستدعاء الموجه إلى الطاعنة بقصد المثول أمام المجلس التأديبي أنه تضمن عبارة (التقارير التي تؤاخذ عليك بعض الإخلالات التي تشوب أداءك للمهمة الموكولة إليك) هكذا بصيغة العموم دون بيان ماهية تلك الإخلالات، وأن القرار التأديبي الصادر في مواجهتها أسس على سبب متصل بانقطاعها عن العمل وهي مخالفة لم يتضمنها الاستدعاء ، فضلا على أن المطلوبة في الطعن لم تدل بأي بيان دال على أن المخالفة المذكورة تجد سنداً لها في أحد بيانات الملف التأديبي، سيما أن الطاعنة تتمسك بأن الملف التأديبي لم يتضمن واقعة الانقطاع عن العمل، مما تبقى معه الغاية من تشريع المقتضى القانوني المشار إليه أعلاه والتي تروم ضمان حق الدفاع غير متحقق في النازلة الماثلة، علما بأن حق الدفاع يعد أهم الضمانات الإدارية التأديبية وكل إخلال به يؤدي إلى بطلان إجراءات التأديب المتخذة⁴⁰.

واعترفت المحكمة الإدارية بمكناس سنة 1999 " إخطار المعني بالأمر بالمخالفات المنسوبة إليه بقصد إبداء موقفه منها قبل توقيع الجزاء عليه، يقتضيه مبدأ حق الدفاع الذي يعتبر من المبادئ القانونية العامة الواجبة التطبيق ولو في غياب نص قانوني⁴¹

وعطفا على ما سبق، فإن القضاء الإداري المغربي أقر إلغاء القرارات الإدارية الصادرة المخالفة للإعلام المسبق، باعتباره إجراء جوهريا وجب الالتزام به قبل إصدار القرارات التأديبية من طرف الإدارة المختصة.

ثانيا: القرارات الصادرة عن محكمة النقض

أقرت محكمة النقض (المجلس الأعلى سابقا) في العديد من القضايا المعروضة أمامها تخص حق الدفاع للموظف العمومي عند المساءلة التأديبية، سواء قبل إحداث المحاكم الإدارية أو بعدها.



وفي هذا الصدد، فإن عدم تمكين الموظف العمومي من تقديم دفاعه قبل إصدار قرار التوبيخ يجعله مشوباً بالتجاوز في استعمال السلطة، كما جاء في قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية سنة 1998: " إن الحكم المطعون فيه عندما بنى قضاءه على كون الملف خالياً مما يفيد توجيه استفسار للمعني بالأمر قبل اتخاذ العقوبة في حقه يجعل القرار مشوباً بعيب تجاوز استعمال السلطة يكون التعليل كافياً لتبرير منطوق حكمها القاضي بإلغاء العقوبة المتخذة مادام حق الدفاع قبل اتخاذ أي عقوبة بالموظف العمومي من الحقوق الأساسية و الجوهرية التي لا يمكن التنازل عنها"⁴².

نفس التوجه نجده في قرار محكمة النقض رقم 348 لسنة 1992 " حيث تعيب طالبة الإلغاء على المقرر المطلوب إلغاؤه خرق حقوق الدفاع ذلك أنه من المبادئ الأساسية وجوب إتاحة الفرصة للموظف المتابع لاختيار محام وتهيئ حقه في الدفاع وهو مبدأ قرره القانون وسار عليه المجلس الأعلى، والحال أن الطاعنة قد حرمت حق الدفاع بسبب عدم تمكينها من الاطلاع على ملفها و تهيئ أوجه دفاعها. لكن حيث أنه من الثابت من أوراق الملف أن الطاعنة وباعترافها حضرت أمام المجلس التأديبي ودافعت عن حقوقها وأجابت عن الأسئلة التي طرحت عليها نافية المخالفة المنسوبة إليها، وحيث أن الطاعنة لم تثبت أنها طلبت من المجلس التأديبي إتاحة الفرصة لها لتنصيب محام عنها وأن المجلس رفض الاستجابة إلى طلبها وبذلك فإن الوسيلة المستدل بها غير مؤسفة. قضى المجلس الأعلى برفض الطلب"⁴³.

ولما كان لزاماً على الإدارة توجيه إشعار إلى الموظف العمومي بعقد المجلس التأديبي في محل سكنه داخل آجال معقولة، فإن القضاء الإداري ألزم الإدارة بإثبات توصل الموظف المعروض على المجلس التأديبي بالإشعار، وفي هذا الإطار قضت محكمة النقض سنة 2015 " برفض طلب النقض الموجه ضد القرار الاستثنائي القاضي بتأييد الحكم الذي قضى بإلغاء قرار عزل الطاعنة بعلّة أنه لما استبعدت المحكمة المصدرة للقرار المطعون فيه الإشعار البريدي المؤرخ في 2013/04/25 الموجه للمطلوبة بقصد عرضها على المجلس التأديبي بتاريخ: 2013/05/07 بسبب عدم تضمينه توقيعه عليه، وخلصت تبعاً لذلك إلى عدم توصلها به و صدور المقرر التأديبي في غيبتها خرقاً لحقوق الدفاع، ورتبت على ذلك ثبوت خطأ الطاعن و أحقية المطالبة في التعويض، طبقاً للفصلين 79 و 723 من قانون الالتزامات والعقود."⁴⁴

كما قضت نفس الجهة القضائية 1991 سنة بإلغاء قرار عزل الطاعن، لكونه لم يستدع للمثول أمام المجلس التأديبي، وجاء في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية: "وحيث أن الطاعن بصفته موظفاً عمومياً، وإن كانت قضيته قد عرضت على المجلس التأديبي (اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء) إلا أنه لا يوجد بين وثائق الملف ما يثبت أن المعني بالأمر قد وقع استدعاؤه للمثول أمام اللجنة المذكورة، ومن ثم لا يكفي الإخطار بل يجب تبليغه طبقاً للقواعد التنظيمية، و أن عبارة غير مطلوب لا تفيد التوصل."⁴⁵

وبخصوص ضمانات حق الاطلاع استقر القضاء الإداري على ضرورة أن يتمتع الموظف المعروض على المجلس التأديبي بهذا الحق ففي قرار محكمة النقض سنة 1991 نجد أن "إن الإدارة ملزمة عند إحالة المتابع أمام المجلس التأديبي أن ترفق هذه الإحالة بتقرير كتابي يوضح الأعمال والتصرفات التي يتابع من أجلها الموظف للاطلاع عليها. وحيث أن الإدارة في معرض جوابها اكتفت بالقول بأنه قد تم الاستماع إليه، والحال أن إجراء الاستماع إلى الموظف المتابع وإشعاره بما نسب إليه لا يقوم مقام التقرير المذكور، مما يكون معه القرار مشوباً بالشطط في استعمال السلطة."⁴⁶

كما جاء في قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض سنة 1994 " يجب أن يمكن الموظف من الاطلاع على جميع محتويات الملف التأديبي من وثائق وحجج المزمع مناقشتها أمام المجلس التأديبي، كما يجب على الإدارة منحه مهلة كافية للاطلاع على ملفه وتنصيب دفاعه"⁴⁷.



خاتمة

يعتبر الموظف العمومي الحجرة الأساس في كل مرفق عمومي، وبه يتم تنزيل السياسات القطاعية والعامية على أرض الواقع، وبواسطته يتم قضاء حاجيات المترفقين. وعليه، يتطلب أمنه الوظيفي الحماية القانونية والقضائية لجميع حقوقه.

تطرقنا في هذا المقالة لأحد أوجه الحماية التي أقرها القانون خلال المساءلة التأديبية وأكدها القضاء، ويتعلق الأمر بحقه في الدفاع اتجاه ما يوجه له من تهم تجره إلى التأديب الوظيفي.

ولقد رأينا أن هذا الحق يعتبر من الضمانات المهمة التي أقرها التشريع حماية للموظف العمومي من كل تجاوز في السلطة، ويلزم هذا الحق الموظف العمومي منذ بداية المساءلة التأديبية سواء قبل العرض على المجلس التأديبي أو خلاله، بل حتى في حالة توجه نية الإدارة لاتخاذ إحدى العقوبات التي يحق لها اتخاذها دون عرض الموظف على المجلس التأديبي ويتعلق الأمر بعقوبي الإنذار والتوبيخ.

ويعتبر الجواب عن الاستفسار عن المخالفة المهنية بداية الموظف العمومي في ممارسة حقه في الدفاع من خلال تمكينه من الرد على التهم الموجهة إليه، وإمكانية تفنيدها بالأدلة أو البراهين سواء القانونية أو المادية. كما عرجنا على باقي المحطات التي يبرز فيها هذا الحق جليا من خلال التحقيق الذي يمنح للموظف إمكانية الدفاع عن نفسه أمام لجان البحث والتقصي التي تمكنه من تقديم كل ما من شأنه رد التهم الموجهة إليه.

وقد وقفنا على حق الموظف في الاطلاع على ملفه، ويعتبر هذا الحق ضمانا مهمة للموظف من خلال الاطلاع على حيثيات المخالفة، نوعها ومكانها وتاريخها والنصوص المؤطرة لها والأدلة المبنية لها...، ومن خلال ذلك يستطيع رسم خطة دفاعه عن ما وجه إليه من تهم.

وتظهر أهمية حق الدفاع بالنسبة للموظف العمومي خلال العرض على المجلس التأديبي، فهنا يمكنه الدفاع بنفسه أو بمن ينوب عنه ويمكنه الاستعانة بمحام مضطلع على القانون، يستطيع الدفاع عنه والتأكد من سلامة المسطرة الإجرائية وحقيقة أوراق الملف ومدى حجيتها القانونية وإعداد ملف للترافع عنه أمام المجلس.

وإذا كان التشريع قد أقر حق الموظف العمومي في الدفاع كحق دستوري نصت عليه المواثيق الدولية ونص عليه الدستور، فإن القضاء هو أيضا لم يتوان عن إلغاء كل القرارات التأديبي التي صدرت وبها خرق لهذا العيب الشكلي كأحد العيوب الخارجية للقرار التأديبي على اعتبار أنه قرار إداري يقبل الطعن أمام القضاء الإداري بمختلف درجاته بداية من المحاكم الإدارية وانتهاء بمحكمة النقض.

كما يمكن للموظف التوجه للقضاء الشامل للمطالبة بالتعويض عما لحق من ضرر مادي أو معنوي نتيجة القرار التأديبي المعيب.

وقد بسطنا مجموعة من الأحكام والقرارات الإدارية التي صدرت عن مختلف المحاكم الإدارية بدرجتها وعن محكمة النقض، رأينا من خلالها كيف أن القاضي الإداري يتشدد في فرض رقابته عن مدى احترام الإدارة لهذا الحق.

ورغم كل ما سبق ذكره، فإنه لا بد من الإشارة إلى مجموعة من الملاحظات التي نراها ضرورية من أجل حماية أقوى لهذا الحق سواء من طرف القانون أو القضاء ويمكن أن نجملها في ما يلي:

1. تمثيل الموظفين المتدربين بمن يمثلهم في المجلس التأديبي وإعطائهم حق اختيار ممثلهم إسوة بالموظفين المرسمين؛



2. تقييد الإدارة بقرار المجلس التأديبي وألا يعتبر رأيها استشاريا فقط؛
3. اختيار رئيس ومسير جلسة التأديب من ممثلي الموظفين وليس من ممثلي الإدارة؛
4. زيادة عدد تشكيلة أعضاء المجلس التأديبي بأكثر من 4 أعضاء كلما زاد عدد الموظفين العموميين؛
5. في حالة تساوي الأصوات تعطى الأفضلية للقرار الذي في صالح الموظف وليس القرار الذي في صالح الإدارة.

ختاما، يمكن أن نقول أن التنمية المجتمعية تقوم من خلال جودة الخدمات التي تقدمها مرافقها العمومية التي يتم تديرها من خلال فئة عريضة في المجتمع تشكل طبقة رئيسية من طبقات كل المجتمعات تضمن التوازن في المجتمع ألا وهي الخاصة بالموظفين العموميين. وبناء عليه لا بد من حماية حقوق هذه الفئة ضمانا للاستقرار المادي والنفسي لمنتسبيها، وبالتالي تحقيق أمنهم الوظيفي الذي يعتبر أساسا للأمن الاجتماعي بشكل عام.

الهوامش:

- 1 ظهر شريف رقم 008.58.1، بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية كما تم تعديله وتتميمه.
- 2 الظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (2 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- 3 مرسوم 2-59-200 بتاريخ 5 مايو 1959 بتطبيق الفصل 11 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية بخصوص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية عدد 2429 بتاريخ 7 ذو القعدة الموافق ل 16 ماي، ص: 1522.
- 4 - المرسوم السابق، ص: 1522.
- 5 الفصل 66 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية.
- 6 الفصولان 67 و68 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية
- 7 الفصل 70 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية
- 8 الفصل 71 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية
- 9 الفصل 71 من الدستور المغربي 2011
- 10 فدوى صبحي، النظام التأديبي للموظف العمومي في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة، ص 127
- 11 محمد الأعرح، قاضي المحاكم الإدارية وحماية حقوق الموظف من خلال الرقابة على مسطرة حق الدفاع، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 47، 2004، ص 106
- 12 مصطفى التراب، المختصر العملي في القضاء والقانون، سنة 2013، ص 183 - 184
- 13 أورده مصطفى التراب في المنازعات الإدارية في مجال الوظيفة العمومية-على ضوء اجتهادات المجلس الأعلى، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية- 40 سنة من القضاء الإداري المغربي، مواضيع الساعة، ع 14، ص 39
- 14 شايب أناس عبد الإله، الضمانات الممنوحة للموظف العمومي عند تعرضه للتأديب-مساهمة تحليلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مارس-أبريل، 2012، العدد 103، ص 79
- 15 محمد والضحي "اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بين النص التنظيمي والممارسة"، مطبعة وراق تمار، 2009، ص 97
- 16 دليل الشؤون التأديبية، مديرية الموارد البشرية وتكوين الأطر، وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي، يناير 2008، ص 27.
- 17: دليل الشؤون التأديبية، مرجع سابق. ص 29 وما بعدها.
- 18 الفصل 68 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية.
- 19 الفصل 70 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية



- 20 د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة "ضمانات الجزاء في مرحلتي التحقيق والمحكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيعه" ص 32
- 21 د. محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ص: 277
- 22 د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة، سنة 1982، ص: 309
- 23 محمد القصري، دور القاضي الإداري في حماية المشروعية وحقوق الموظف العمومي - الجزء الثاني - الطبعة الأولى 2020 ص 5.
- 24 محمد القصري، مرجع سابق، ص 21
- 25 كرم لحرش، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، مشاط الإدارة وامتيازاتها، الطبعة الثانية، مطبعة الأمنية الرباط، لم تذكر السنة، ص 689
- 26 محمد قصري، مرجع سابق ص 29
- 27 محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، سلسلة مواضيع الساعة العدد 66 سنة 2010 منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ص 220
- 28 حسن كياس، النظام التأديبي في الوظيفة العمومية بين المشروعية الإجرائية والرقابة القضائية - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى 2018 جامعة الحسن الأول. ص 166
- 29 المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 140 بتاريخ 6 يناير 2000، ورد في: فيصل لعسيري، العقوبات التأديبية المطبقة على الموظف العمومي على ضوء التشريع والاجتهاد القضائي، رسالة ماستر، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سنة 2011، ص 110
- 30 القانون 01/03 المتعلق بالزامية تعليل القرارات الإدارية، الصادر بمقتضى ظهير يوليوز 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5029، الصادرة بتاريخ 12 غشت 2002
- 31 حسن كياس، المرجع السابق، ص 168
- 32 محمد قصري، المرجع السابق ص 30
- 33 حسن كياس، المرجع السابق ص 170
- 34 المحكمة الإدارية بالرباط، حكم رقم: 333، بتاريخ: 19 دجنبر 2013، ملف عدد: 386-7110-2013، عبد الحكيم زروق، منازعات العقوبات المقررة في حق الموظفين - الجزء الأول - ص: 21 سلسلة الشؤون القانونية والمنازعات عدد 16، دار النشر سومامرام.
- 35 محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، القرار عدد: 5265، تاريخ: 2018 / 11 / 27، ملف: 2018/7208/505، محمد قصري، مرجع سابق، ص: 398
- 36 المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حكم رقم: 816 بتاريخ: 2006/11/20، عبد الحكيم زروق، مرجع سابق ص: 37
- 37 المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد: 96/12، بتاريخ 1994/04/25، أنس الشايب، دور القاضي الإداري في إقرار الضمانات الممنوحة للموظف العمومي خلال مسطرة التأديب ص: 165
- 38 المحكمة الإدارية بالرباط، قسم الإلغاء حكم رقم: 455، بتاريخ 2006/03/16، ملف رقم: 04-1-337، عبد الحكيم زروق، مرجع سابق ص: 98
- 39 المحكمة الإدارية بوجدة، دون الإشارة برقم الحكم، بتاريخ 2005/05/17، أنس الشايب، مرجع سابق، ص: 168
- 40 المحكمة الإدارية بالرباط، حكم رقم: 228، بتاريخ 19 دجنبر 2013، ملف رقم: 313-5-2013، عبد الحكيم زروق، مرجع سابق ص: 98
- 41 المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد: 33، بتاريخ 1999/04/08، أنس الشايب، مرجع سابق، ص 164
- 42 المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار عدد 1059، بتاريخ: 1998/11/26، عبد الحكيم زروق، مرجع سابق، ص: 47
- 43 محكمة النقض، القرار عدد: 348، المؤرخ في: 1992/10/22، عبد الحكيم زروق، مرجع سابق، ص: 203-204
- 44 قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، القرار عدد: 1/2317، المؤرخ في: 2015/11/12، ملف: 2015/14/4043 محمد قصري، مرجع سابق، ص: 224
- 45 قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بمحكمة النقض حاليا، القرار عدد: 131، المؤرخ في: 1991/05/09، محمد قصري، مرجع سابق، ص: 224
- 46 قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بمحكمة النقض حاليا، القرار عدد: 57، المؤرخ في: 1991/12/14، محمد قصري، مرجع سابق، ص: 226
- 47 قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بمحكمة النقض حاليا، القرار عدد: 22، المؤرخ في: 1994/10/27، محمد قصري، مرجع سابق، ص