

الفصل الثالث

الاتجاه شبه القضائي لسلطة التأديب ^(١)

سنتعرض في هذا الفصل للاتجاه شبه القضائي في التأديب وذلك في مبحثين على التوالي • فنتناول في الأول منها طبيعة هذا الاتجاه ومبرراته • وفي المبحث الثاني الضمانات المقررة في هذا الاتجاه •

المبحث الأول

سوف نتعرض في هذا المبحث لطبيعة هذا الاتجاه ثم لمبرراته وذلك في مطلبين متتاليين :

المطلب الأول

طبيعة هذا الاتجاه

يعتبر هذا النظام صورة من صور النظام الرئاسي ذلك ان سلطة توقيع الجزاء في ظل هذا النظام من اختصاص السلطة الرئاسية ومع ذلك يستلزم توقيع الجزاء نهائيا استشارة هيئات تمثل فيها كل من الادارة والموظفين بالتساوي فيطلب اليها النظر في الاجراءات واقتراح الجزاء • وكقاعدة عامة لا يقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء فرائها استشاري(٢) •

(١) يأخذ بهذا الاتجاه بعض الدول منها فرنسا وبلجيكا وإيطاليا •

(٢) انظر الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٢١ •

وفى بعض الحالات تلتزم السلطة الرئاسية باحترام رأى هذه الهيئة .
وبذلك يكون رأيا الزاميا وليس استشاريا وان كان يجوز للسلطة الرئاسية
عدم التقيد بهذا الرأى لصالح الموظف أى بتخفيف الجزاء دون تشديده .

وفى حالات أخرى ينشئ المشرع مجالس تأديب يغلب فيها العنصر
الادارى تختص بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين (٣) .

وهذا النظام لا يمثل تطورا حقيقيا فى نظام التأديب الرئاسى نحو
النظام القضائى ، ولكنه يمثل فقط ضمانات تقترب من الضمانات القضائية
ويمكن القول بأن النظام شبه القضائى يهدف فى أساسه الى الحد من تعسف
السلطة الرئاسية باتخاذ بعض الاجراءات والضمانات التى لا تصل الى حد
التماثل مع ضمانات النظام القضائى (٤) .

هذا وسبق أن أوضحنا ان الاتجاه الرئاسى لنظام التأديب يتميز بأن
السلطة التى يستند عليها هذا الاتجاه ذات طابع شخصى ذلك أن سلطة
التأديب وفقا لهذا الاتجاه مشتقة من السلطة الرئاسية وهذه الأخيرة هى
السلطة التى يحوزها الرئيس ويستطيع بموجبها أن تسود ارادته الشخصية
أو فى عبارة أخرى انه اذا كانت سلطة الأمر تعنى ارادة واعطاء أوامر
والاشراف على تنفيذها ، فانه يجب أن يملك من يمارس الأمر السلطة فى
توقيع جزاءات . تسمح له بأن يفرض احترام توجيهاته (٥) فالغاية من تزويد
الرئيس الادارى بسلطة التأديب هى تقوية سلطته .

ولقد أشار الشراح الى انه وان كانت سلطة التأديب ذات طابع شخصى
الا أنها تتأثر - بدون شك - بالتطور الذى يصيب السلطة الرئاسية الى حد
أن تدهور السلطة الرئاسية سيؤدى الى تطورات محسوسة فى صفة السلطة
الرئاسية نفسها (٦) . وبذلك ظهرت الاتجاهات للحد من هذا الطابع الشخصى

(٣) انظر الدكتور مختار عثمان ، المرجع السابق ، ص ٤٢٦ .

P. DUEZ et G. DEBEYRE : op cit. p. 676 et s.

(٤) انظر :

DAVID RUZIE : op cit. p. 173-174.

(٥) انظر :

PAUL MARIE Gaudemet. op. cit. p. 34

(٦) انظر :

لسلطة التأديب الرئاسية بتحقيق بعض الضمانات للموظفين في نطاق الوظيفة العامة .

فضلا عن ذلك فان السلطة الرئاسية - في النظم التي اعتبرت مصدرا لسلطة التأديب - قد تعرضت لتضييق متزايد الشدة سواء من حيث تحديد مدى السلطة التقديرية التي يمثلها الرؤساء الاداريون في تحديد الخطأ أو تقييد السلطة الرئاسية بصفة عامة في تحديد الحالات التي تملك فيها هذه السلطة ممارسة ولايتها التأديبية وذلك بحصرها في نطاق محدود من الجزاءات الخفيفة . والزامها في حالات الجزاءات الشديدة بمشاورة هيئة خاصة طبقا لاجراءات شبه قضائية تسبق توقيع الجزاء سواء أكانت نتيجة هذه المشاورات الزامية أو اختيارية . وأخيرا تقييد السلطة الرئاسية من حيث الجزاءات التي تستطيع توقيعها اذ تخضع فكرة الجزاء خضوعا شديدا لفكرة الشرعية .

أدى هذا التطور لتحقيق نوع من انفصال سلطة التأديب عن السلطة الرئاسية وذلك بالسعى الى تجريد هذه السلطة من طابعها الشخصي وتحويلها الى طابع أكثر موضوعية يقترب بها من النظام الجنائي الا أن هذا التطور لم يؤدي الى الفصل التام بين سلطة التأديب والسلطة الرئاسية بل أدى الى فصل تدريجي في هذا الشأن .

المطلب الثاني

مبررات هذا الاتجاه

١ - يعتبر هذا النظام خطوة نحو تحقيق بعض الضمانات للعامل قبل توقيع الجزاء ، وقد ينشئ المشرع - تحقيقا لذلك - بجانب الادارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل اصدار قرار الجزاء على أن تحتفظ الادارة بحريتها الكاملة ازاء هذا الرأي .

٢ - ان التطور الذي حدث لنظم التأديب ومحاولة التقريب بين الاجراءات التأديبية والاجراءات الجنائية أدى بطبيعة الحال الى تطبيق بعض

الضمانات الجنائية فى المجال التأديبى ولكن ليس بصورة كاملة وبذلك فالنظام شبه القضائى مرحلة متقدمة فى هذا التطور الا انه لم يكتمل نهائيا .

٣ - ان ما أصاب السلطات الرئاسية من تدهور وانكماش (٧) أدى الى استغلال هذا الموقف واتخاذ التدابير اللازمة للحد من السلطات الرئاسية فى مجال التأديب .

٤ - تهدف الدول الآخذة بهذا الاتجاه الى تغليب منطق الضمان واكتساب ضمانات فعلية لصالح الموظفين فى مجال التأديب ومحاولة صبغه بصبغة قضائية للحد من انفراد السلطات الرئاسية بحق ممارسة ولاية التأديب مستغلة فى ذلك سلطتها التقديرية الواسعة ذات الطابع الشخصى غير الموضوعى .

٥ - تهدف النظم شبه القضائية الى محاولة الفصل التدريجى بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم . ولا يكون ذلك الا اذا كانت سلطة الحكم ملزمة برأى مجموعة من الأشخاص أو هيئة معينة لا تكون لها صفة قضائية ويقتصر دورها على تكوين العناصر اللازمة لتحديد الأخطاء . وذلك هو الوضع الغالب فى النظم شبه القضائية التى تنظم التدخل الاجبارى للهيئات الاستشارية المكلفة بأبداء الرأى قبل صدور الحكم من السلطات الرئاسية (٨) .

٦ - وبالنسبة للوضع فى فرنسا - وهى من الدول ذات الطابع الشبه قضائى فى نظام التأديب - فان التطور الذى أصاب السلطة التأديبية يرجع

Bureaux International du Travail : op. cit. p. 3.

(٧) انظر :

«... une tendance générale à compencer la rigueur du pouvoir Hierarchique par l'obtention préalable de garanties dans le processus disciplinaire et par une participation à l'établissement de regle écrit ...»

JACQUES MOURGEAU : op. cit. p. 440.

(٨) انظر :

الى الاسباب التالية(٩) :

١ - سيطرة التنظيمات النقابية على دوائر الطعون
Les chambres de recours

٢ - الحملات الصحفية campagne de press ضد الجزاءات
التأديبية شديدة القسوة .

٣ - رقابة مجلس الدولة على للعقوبات التأديبية والغائها بعد فترة
كبيرة من توقيعها .

وقد أدى هذا الوضع الى انكماش السلطات الرئاسية في ممارستها
لحق التأديب واستبعاد العقوبات التي لا يكون توقيعها مؤكدا لحسن سير
المرفق العام والالتجاء تدريجيا الى الأخذ بعدد من الضمانات لصالح الموظفين
مما قد أدى بالبعض الى القول بأن الشلل قد أصاب الوظيفة التأديبية خاصة
وان الضمانات القضائية والاستشارات المسبقة للمجالس الادارية قد أوقفت
الى حد ما حق السلطات الرئاسية في الاستئثار بتوقيع الجزاءات
التأديبية(١٠) .

DE VISSCHER P. : «Faut-il juridictionaliser la fonction
disciplinaire» R.J.D.A. p. 244.

(٩) انظر :

CATHERINE (R.) : «La fonction publique» Paris 1958 p. 135.

(١٠) انظر

BONNEFOUS (E.) : «La réforme administrative, Paris, P.U.F. 1958 p. 25 et 133.

WALINE (M.) : «Préface au juriscasseur administratif» 1963 p. 25.

المبحث الثاني

الضمانات المقررة فى هذا النظام

نتعرض فى هذا المبحث للضمانات المقررة فى هذا النظام - وذلك فى مطلبين - نتعرض فى الأول منها لحق الدفاع ، وفى الثانى لحق الرد .

المطلب الأول

حق الدفاع Droit de defence

يتضمن هذا الحق ضرورة اخطار الموظف بما هو منسوب اليه وبحقه فى تقديم دفاعه اما شفويا واما كتابة . والواقع ان هاتين المسألتين تكملان بعضهما الى حد ما . فلا بد من منح صاحب الشأن - بعد اخطاره بما هو منسوب اليه - أجلا لتحضير دفاعه .

ويعتبر حق الدفاع ضمانة أساسيا من الضمانات التى لجأ اليها الموظفون لحد من سلطة الهيئات الرئاسية المطلقة وخشية التعسف فى استعمال الحق التأديبى فى مواجهتهم .

ولا تثار مشكلة بالنسبة لهذا الحق فى حالة وجود نص يقرره ومن ثم يجب بحث القيمة المقررة لحق الدفاع عند عدم وجود نص ويجب أن نلاحظ ان عدم وجود مثل هذا النص وضع نادر فى الحالات التى يكون للموظفين فيها نظام يحتوى على قواعد واجبة التطبيق فى خصوص الاجراءات التأديبية (١١) .

(١١) فى كثير من البلاد يتضمن الاجراء التأديبى مرحلة تسمى مرحلة التحقيق وهى مرحلة منظمة الى حد ما وعادة ما يقوم بهذا التحقيق موظف يعين خصيصا لذلك ولكن يمكن أن يقوم بها رؤساء الادارات المختصون - ولهذه التحقيقات أهمية أساسية فى الحالات التى لا تكون فيها الوقائع ثابتة بوضوح وهى مهمة أيضا فى جميع الأحوال لتقدير سلوك الموظف

نخلص من ذلك الى أن حق الدفاع من المبادئ المقررة فى النظم التأديبية-
شبه القضائية ، ويتطلب هذا المبدأ اجتماع شرطين أساسيين :

١ - يجب أن يعلم الموظف بأسباب الاتهام الموجه اليه ، والاجماع منعقد
على أن هذا الاخطار يعتبر أمرا الزاميا حتى فى حالة عدم وجود نص .

٢ - تحتم القواعد العامة أن يسمح للموظف بتقديم ملاحظاته بالدفاع ،
اما شفاهة أو كتابة وأن يمنح لذلك الغرض أجلا معقولا ، وفى بعض الأحيان
يقوم المشرع بتحديد هذا الاجل ويتوقف هذا الامر على العرف الادارى فى كل
دولة والى حد ما أيضا على طبيعة المرفق العام .

وفى فرنسا نص القرار الصادر فى ٢٦ أكتوبر ١٩٤٥ الى تأكيد حق
الدفاع أمام الهيئات الرئاسية وطبقا لما ورد بهذا القرار فانه لا يجوز للهيئات
الرئاسية توقيع جزاء تأديبى الا اذا منح الموظف المتهم الفرصة الكافية لتقديم
دفاعه(١٢) .

وفى بلجيكا تنص المادة ٧٩ من نظام موظفى الدولة على أنه لا يجوز
للسلطة المختصة أن تقترح توقيع أية عقوبة دون سماع أقوال صاحب الشأن
أو استجوابه ، ويفسر هذا النص بأن حق الطعن أمام دوائر التظلمات
Chambre de Recours يعتبر من الضمانات الأساسية التى يقرها
القانون للموظفين، وان عدم ابلاغ هؤلاء باقتراح توقيع العقوبة عليهم يمس
هذا الحق . ولكن يجوز أيضا لصاحب الشأن أن يقدم أوجه دفاعه قبل
اقتراح توقيع العقوبة . ومما يؤكد هذا المبدأ ما نصت عليه المادة ٩٠ من أنه

بصفة عامة - لذلك التقدير اللازم لتحديد الجزاء الذى يوقع عليه ويستخدم هذا التحقيق على
وجه العموم كأساس لقرار السلطة الرئاسية الابتدائى باقتراح الجزاء - وقد لا يظهر حق
الدفاع الا فى هذا المستوى عندما تكون الاجراءات رئاسية .

SERGE SALON, : Op. Cit. p. 116.

(١٢) انظر :

JACQUES MOURGEON : Op. Cit. p. 474.

وأيضا :

«... L'intéressé doit pouvoir présenter sa défense, par une comparution
ou par tout autre moyen»

Bureau International du Travail, Deuxième Session Genève 6-12 Avril 1976. p. 11.

لا يجوز لدوائر التظلمات أن تتداول فى أى طلب اذا كانت التحقيقات لم تنته كلية ، أو اذا كان لم يتح للطالب فرصة تقديم أوجه دفاعه ، أو اذا كان الملف لا يحتوى على كافة العناصر التى تسمح بأبداء الرأى عن علم تام بالموضوع وللموظف عشرة أيام لكى يعلن عن رغبته فى رفع تظلمه الى الدائرة المختصة ، ويبدأ هذا الميعاد من لحظة اخطاره بالاقترح المتعلق به وتوقيعه عليه . ويجب أن يحضر صاحب الشأن بنفسه أمام لجنة التظلم - الا اذا وجد مانع قانونى - وله أن يختار من يعاونه فى الدفاع سواء أكان موظفاً أو مندوباً قضائياً أو محامياً (١٣) .

هذا ولا تقتصر حماية حقوق الدفاع على مجرد تطبيق النصوص ، وفى حالة عدم وجود أى نص قانونى ، فان مجلس الدولة يهتم اهتماماً خاصاً بتوفير هذه الحماية ، فقد قرر فى طعن ضد قرار ادارى بتوقيع جزاء تأديبى على شخص غير خاضع لنظام موظفى الدولة (موظف فى مؤسسة عامة) انه يجب احترام حقوق الدفاع وذلك طبقاً للمبادئ القانونية العامة ، وتتطلب حقوق الدفاع سماع أقوال صاحب الشأن أولاً ، وكذلك - على الأقل - معرفته تماماً بجميع الوقائع المنسوبة اليه وكذلك يجب منحه أجلاً كافياً لتهئية دفاعه .-

وخلاصة القول فان مجلس الدولة يعمل بصفة خاصة على مراعاة احترام حقوق الدفاع ، ويتمسك بالمبادئ العامة القانونية وملاحظة تطبيق هذه القواعد بصرامة فلا عقوبة بدون نص . كذلك حق الدفاع فمثلاً للموظف

(١٣) انظر الدراسة المقارنة فى مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبى ومسئولية السلطة العامة . المرجع السابق ، ص ٢٩١ .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 125.

وايضاً :

L'exercice de la fonction disciplinaire op. cit. p. 97 et. s.

«Le respect des droit de la défense d'une manière systématique et l'élément le plus marquant de l'évolution du regime disciplinaire,
Aucune peine ne peut être proposée à l'autorité compétente sans que l'intéressé ait été au préalable entendu ou interpellé»

المتهم أن يعمل على تحضير دفاعه والاطلاع على الملف ويمنح في هذا الشأن
الأجل المناسب (١٤) .

المطلب الثاني

الرد RECUSATION

ان القرارات التأديبية الصادرة بناء على اجراءات حضورية ، والتي
تخضع علاوة على ذلك في معظم الأحيان لرقابة قضائية ، تعتبر دائما قرارات
محايدة والقول بغير ذلك يعتبر مساسا بأساس العدالة الانسانية نفسه ،
ومع ذلك وكما هو الحال بالنسبة للمبادئ التي تحكم القضاء الاداري او
المدني أو الجنائي قد نجد فيما يتعلق بالاجراءات التأديبية ، حالات يتعرض
فيها هذا الحياد الضروري للخطر نظرا لاشتراك بعض الأشخاص الذين
لا تتوفر فيهم لاعتبارات موضوعية أو شخصية كافة الضمانات اللازمة
لتحقيق عدالة لا تشوبها شائبة .

ومن الناحية الموضوعية لا يجوز لنفس الشخص أن يكون حكما وطرفا
في المنازعة ، وتنتج كافة القوانين المتعلقة بالاجراءات الى استبعاد كل
شخص يتابع أو يشارك في الادعاء من المشاركة في اصدار الحكم ، ولا يطبق
هذا المبدأ فعلا وبصورة حاسمة في النطاق التأديبي الا في اطار الاجراءات
التأديبية القضائية وشبه القضائية حيث يتقرر فيهما الفصل بين وظيفتي
مباشرة الادعاء والحكم - أما في النظم الرئاسية فعادة ما تجمع الادارة بين
هاتين الوظيفتين في هذا الخصوص وانه من شبه المستحيل أن تمنع الخطر
الناشئ عن الخلط في داخل السلطة الرئاسية بين سلطة متابعة الدعوى
التأديبية وسلطة الفصل فيها .

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 98.

(١٤) انظر :

«Le conseil d'etat veille particulièrement au respect des droit de la
defense. Invoquant les principes généraux du droit, il impose, même à
defaut de texte, l'observation de certain règles l'intéressé doit
avoir la possibilité de se justifier, de préparer sa défense en consultant
les dossiers et un disposant des délais nécessaire»

وهناك علاج تقليدي للشك المشروع القائم على أسباب شخصية ألا وهو الرد وتختلف الدول ذات الطابع شبه القضائي في نظام التأديب بالنسبة لموضوع الرد فبعض هذه الدول تنص في نظام موظفي الدولة على حق الرد فتتص على رد المساعد الذي تعينه اللجان النقابية الذي يمكن أن يعتبر قاضيا وخصما وذلك بمعرفة الرئيس ويبدو أن هذا الحق رخصة للرئيس في أن يستبعد من الجلوس في المحكمة المساعد الذي يكون بشكل واضح - اما في جانب المتهم أو ضده - كذلك يجوز للمدعى أن يرد من ناحية أحد المساعدين الذين يعينهم الوزير ومن ناحية أخرى أحد المساعدين الذين تعينهم المنظمات النقابية ولا يستلزم أن يقدم المدعى أى سبب لمساندة هذا الطلب .

وفي فرنسا لا يوجد أى نص في القانون الوضعي ينظم رد أعضاء مجالس التأديب ومع ذلك فانه من المقرر أنه لايجوز أن يكون عضوا في مجلس التأديب لا المحقق ولا أى شخص يكون الاتهام قد استخدم شهادته ولا من قام بالتبليغ ففي هذه الحالة حيث لا توجد نصوص يمكن الاستناد الى المبادئ القانونية العامة (١٥) .

وفي ايطاليا تقرر نصوص القانون بدقة اجراءات الرد وهي نصوص حديثة فينص القانون الايطالى على من يجوز ردهم وهم (١٦) :

(أ) من له مصلحة شخصية في الدعوى .

(ب) كل من له عداوة شديدة بالموظف .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 122.

(١٥) انظر :

وأيا :

MARCEL PIQUIMAL, «Le Fonctionnaire; droit et garanties» edition Berger --
Levrault, Paris 1973 p. 190.

Bureaux International du Travail : Op. Cit. p. 10.

وأيا .

(١٦) انظر : دراسة مقارنة ، مسائل التنفيذ على الدولة والقضاء التأديبي ومسئولية

السلطة العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ .

(ج) من أصيب أحد أقاربه بضرر من المخالفة الأدبية . عن كل من له قرابة أو مصاهرة بالموظف المحقق أو بالمستشار الفني في التحقيق الأولى .

وفي بلجيكا تنص المادة ٨٦ من نظام موظفي الدولة على أنه « فيما عدا الحالات التي تعرض على دائرة تظلم كبار الموظفين . يجوز للمدعى أن يرد من ناحية أحد المساعدين الذين يعينهم الوزير ، ومن ناحية أخرى ، أحد المساعدين الذين تعينهم المنظمات النقابية . ولا يستلزم أن يقوم أى سبب لمساندة هذا الطلب علما بأن القضاء - مع ذلك - يرى أن الموظف الذي لا يستعمل حقه في الرد لا يستطيع أن يستند على عدم تغير المساعدين لمطلب إلغاء القرار التأديبي . وفي مقابل ذلك تنص المادة ٨٧ على رد المساعد الذي يمكن أن يعتبر قاضيا وخصما .

بذلك يتضح أن ضمان عدم الانحياز في تكوين القرار التأديبي ذو أهمية حقيقية في النظم شبه القضائية حيث تطبق قواعد القانون الجنائي ، على الأقل من باب القياس وهناك اجماع على انه لا يجوز أن يشترك المحققون ولا أى شخص آخر تدخل بأية صورة كانت في المرحلة الأولى للإجراءات التأديبية ولا ممثل السلطة الرئاسية في مداوات الهيئات الاستشارية أو الهيئات التي تصدر القرار (١٧) .

(١٧) انظر : الدراسة المقارنة في مسائل التنفيذ على الدولة ، المرجع السابق ، ص ٢٨٨

وما بعدها .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 220 et s.

وأیضا :

المبحث الثالث

تطبيقات النظام شبه القضائي

سوف نتناول في هذا المبحث تطبيقات للنظام شبه القضائي في الدول المختلفة - وقد أخذنا في هذا الخصوص كل من النظام الفرنسى والبلجيكي حيث نوضح في كل منهما السلطات التأديبية المختصة بتوقيع العقاب وذلك في مطلبين على التوالى نستعرض في المطلب الأول سلطة التأديب في فرنسا وفى المطلب الثانى سلطة التأديب ببلجيكا .

سلطة التأديب فى فرنسا(١٨)

المطلب الأول

سنتناول هذا المطلب فى أربعة فروع ، نستعرض فى الأول مفهوم الوظيفة فى القانون الفرنسى ، وفى الثانى تطور السلطة التأديبية ، وفى الثالث السلطات التأديبية للوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ، وفى فرع أخير نتعرض لشرح النظام القانونى لمجالس التأديب بصفتها الطابع المميز للنظام شبه القضائى فى النظام الفرنسى .

الفرع الأول

مفهوم الوظيفة العامة فى القانون الفرنسى

سبق أن ذكرنا ان مفهوم الوظيفة العامة فى أية دولة يتأثر بالنظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى بالدولة وبذلك تختلف النظم القانونية

DROUILLE (J) : «Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publics» thèse toulouse 1900 pp. 44 et s. 161. et s. (١٨) انظر

للوظيفية العامة من دولة الى أخرى كذلك فى الدولة الواحدة خلال فترات معينة وطبقا لذلك تتأثر موضوعات الوظيفة العامة بأكملها ولا سيما وظيفة التأديب - ولذلك نرى أن حق التأديب Pouvoir Disciplinair
فى أى دولة يتأثر بالعوامل السابقة المشار إليها من جهة ويؤثر من جهة أخرى فى كيفية ممارسة الوظيفة التأديبية واسنادها للهيئات التأديبية المختلفة Les autarités disciplinaire ولذلك نرى أن تطور سلطة التأديب فى فرنسا مرتبط ارتباطا مباشرا بالمحيط السياسى السائد فى فرنسا حيث لا يمكن للأنشطة الادارية وأجهزتها أن تعيش بمعزل عن النظم السياسية السائدة فى الدولة .

فمن الملاحظ أن مفهوم الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى قد مر بمراحل ثلاث :

المرحلة الأولى : فى بداية النظام الملكى حيث كانت فكرة الشريعة مازالت غير واضحة المعالم وكان نظام الوظائف استبداديا تملك الدولة زمام الأمر فيه . وكان الموظف لا يتمتع خلال هذه المرحلة بأى ضمانات وظيفية سواء فى التعيين أو الترقية أو التأديب (١٩) .

المرحلة الثانية : عصر الثورة حتى نهاية القرن التاسع عشر حيث أحدثت الثورة الفرنسية تغيرات جذرية فى الأفكار والنظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية - وقد أقام نابليون أول هيكل للوظيفة العامة لتكون شبيهة بالنظام العسكرى ومن أهم مظاهر التطور فى الوظيفة العامة هو امتداد ضمانات الموظفين الى التأديب واجراءات التحقيق وتوقيع الجزاءات (٢٠) .

SERGE SALON : Op. Cit. p. 2.

(١٩) انظر :

«Le chef supérieure ayant, seul, la responsabilité du bon fonctionnement du groupement à la tête duquel il se trouve placé, on a longtemps admis que son pouvoir disciplinaire s'exerçât sans contrôle».

SERGE SALON : Op. Cit. p. 3.

(٢٠) انظر :

«Tel a été le cas dans la fonction publique. Aux xix siècle, l'Administra-

المرحلة الثالثة : منذ مطلع القرن العشرين حتى قيام الحرب العالمية الثانية وأهم التعديلات التي حدثت خلال هذه الفترة في مجال الوظيفة العامة هو القانون رقم ١٩٠٥ الذي شمل ضمانات التأديب والجزاءات والذي قرر حق الاطلاع على الملف (٢١) .

وأهم ملامح الوظيفة العامة في هذه المرحلة هي :

- ١ - الوظيفة العامة رسالة وخدمة وتتمتع بالدوام والاستقرار .
- ٢ - ينظم القانون الإداري تكوين ونشاط الوظيفة العامة .
- ٣ - قيام الوظيفة العامة على شكل هرمي متدرج الطبقات يخضع المرؤوس فيه للرئيس ويلتزم بأوامره .

ومن السمات الرئيسية التقليدية التي يرددها الفقه في نظام الوظائف في القانون الفرنسي هي فكرة السلطة الرئاسية حيث كانت سلطة الرئيس على المرؤوسين الخاضعين له من أهم الفوارق التي تميز الوظيفة العامة عن العمل في المجال الخاص .

هذا وقد ظهر منذ مطلع القرن العشرين بشائر لاضمحلال هذه السلطة حتى تلقت ضربة قاصمة بصدر قانون عام ١٩٤٦ وقد ساهمت عدة عوامل في تحديد مسار السلطة الرئاسية نحو الاضمحلال وهذه العوامل هي :

- ١ - الصراع بين مبدأ التدرج الرئاسي والمبدأ الديمقراطي وانتهى هذا الصراع الى تصالح مرحلي اقتصر في مطالب الموظفين على وضع حد لاستبداد الرؤساء ، فالرئيس الإداري يملك وحده سلطة اتخاذ القرار ولكن يجب

tion française avait conservé la structure fortement Hiérarchisée qu'elle tenait de l'époque napoléonienne»

SERGE SALON : Op. Cit. p. 118.

(٢١) انظر :

1^{er} article 65 de la loi 22 avril 1905 «Tous les fonctionnaires civils et ont droit à la communication personnelle et confidentielle composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire»

ألا يكون مجرد تعبير عن شهوات الرؤساء ، أى ان الديمقراطية أدت الى احلال سيادة القانون محل شهوات الرؤساء .

٢ - اشتراك العاملين فى الادارة عن طريق :

(أ) المجلس الأعلى للوظيفة العامة

Conseil supérieure de la fonction publique

(ب) اللجان الادارية المشتركة

Commissions administratives paritaires

(ج) اللجان الفنية المشتركة

Les comités techniques paritaires

وبتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ حدثت بعض التطورات فى نظام الوظيفة العامة طبقا لما طرأ على البيان السياسى والدستورى من تغير فى ظل الجمهورية الخامسة (جمهورية الجنرال ديغول) واعلان دستور ١٩٥٨ وقد أدت التغيرات الى تدعيم السلطة التنفيذية ، وحددت قوانين التوظيف الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفى الدولة وتحديث التشريع الجديد عن ضمان جوهرى فى التأديب وهو الطابع الحضرورى *contradictère* للإجراءات أما الضمانات الأخرى فقد وردت فى لائحة تكميلية صدرت سنة ١٩٥٩ .

اساس سلطة التأديب فى فرنسا :

منذ عدة قرون ساد الفكر السياسى نظرية العقد الاجتماعى ، ومقتضى ذلك وجود ارادة حرة للأفراد والجماعات انعقدت مع ارادة المجموع لكى تنشئ علاقة خاصة فيما يتعلق بتوقيع العقاب على مخالفة نظام المجتمع (٢٢) .

وقد اعتنق الفقه الفرنسى هذه النظرية خاصة خلال الثورة الفرنسية لما تضمنته من وجود ارادة حرة مستقلة للأفراد - وأصبحت هذه النظرية فى مجال الوظيفة العامة أساسا لحق التأديب الذى تمارسه الدولة على

موظفيها التابعين لها (٢٣) .

ثم انقسم الفقه الفرنسى بعد ذلك الى فريقين أحدهما يرى أن هذا العقد من عقود القانون الخاص . فى حين يرى البعض الآخر انه عقد من عقود القانون العام (٢٤) .

الا أنه أخيرا اعتنق الفقه الفرنسى النظرية التنظيمية كأساس لسلطة الدولة فى تأديب العاملين بها . حيث ان الموظف فى مواجهة الدولة فى مركز تنظيمى لا نحى بمقتضى القوانين واللوائح (٢٥) .

الفرع الثانى

تطور سلطة التأديب فى فرنسا (١٦)

هذا وقد تطورت سلطة التأديب فى فرنسا على النحو التالى :

- احتفظت الادارة الفرنسية منذ العهد النابليوني ببناء رئاسى متشدد فى الوظيفة العامة ، فسلطة الرئيس الادارى كانت مطلقة وتمتع بسلطات واسعة ولم تكن هناك أى ضمانات للموظفين سواء بالنسبة للتعين أو الترقية

SERGE SALON : Op. Cit. P. 16.

(٢٣) انظر :

GIBERT (MAX) : «La discipline des fonctions publiques» thèse, Paris, وأيضا
1912 p 43 et s.

SENEGAS, (CHARLES) : «Les droits et les obligations des fonctionnaires», 2ed edition 1963 Tome. 1 p. 314. وأيضا :

LAFERIERE (E.) : «Traité de la juridiction administrative» T. 1. انظر : (٢٤)
1896 p. 614.

SERGE SALON : Op. cit. p. 18.

(٢٥) انظر :

«Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire»

JACQUES MOURGEON : Op. Cit. p. 22.

وأيضا :

LEMOINE (MICHEL) : «L'évolution du pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publique et la lois de 14 octobre 1964» thèse Paris. (٢٦) انظر :
1948.

DELEAU (M.) : «La discipline de fonctionnaires civils de l'Etat» وأيضا :
thèse Paris. 1933.

أو التأديب ولم تخضع أوامر السلطات الرئاسية لأى طعن أمام مجلس الدولة بالطريق القضائى .

الا انه بعد ذلك سمح بالطعن فى هذه القرارات على أساس عدم الاختصاص أو عيب فى الشكل دون فحص الأسباب أو الدوافع التى أدت الى اتخاذ القرار الادارى .

الا أنه منذ عام ١٩٠٠ تغيرت نظرة القضاء فى هذا الشأن ، وأصبحت سلطة العزل تقديرية فتملك الهيئات الرئاسية سلطة العزل لأى سبب من الأسباب ولكن بشرط أن يكون استخدام هذه السلطة بهدف حسن سير المرفق العام ، وقد استخدمت هذه السلطة بمعرفة الرئاسات الادارية لهدف الانتقام الشخصى وكان القضاء مجبرا على قبول شرعية هذه السلطة بحجة ان استخدامها كان بهدف حسن سير المرفق .

وقد كان المبدأ المستقر هو عدم مسئولية الدولة عن أعمالها تجاه العاملين بإداراتها المختلفة ، ولم يكن هناك وجه لنتعويض فى حالة العزل من الوظيفة الا أن مجلس الدولة أصدر عدة أحكام أعطى بمقتضاها للموظفين نفس الضمانات الخاصة بالمواطنين وسمح لهم بالطعن فى القرارات الادارية الصادرة بدون مبرر .

une decision administrative injustifiée

كما أقر مجلس الدولة مسئولية الادارة عن الأحكام التى تحدث نتيجة لسوء ادارة المرفق بالاضافة الى انه فى حكم بتاريخ ١٢ يناير ١٩١٢ أقر مبدأ مسئولية الادارة فى حالة العزل اذا كان مرتبطا بالانحراف بالسلطة . وقد تواترت الأحكام بعد ذلك نتؤكد هذه المبادئ وكلها تعمل نصلحة الموظفين والاعتراف لهم بالكثير من الضمانات فى مواجهة الادارة والسنطات الرئاسية ثم انه بـسريان القانون الصادر فى أول يوليو ١٩٠١ أصبحت الحكومة ملزمة بتحقيق كافة الضمانات المنصوص عليها لصالح الموظفين كما منحت نفس الضمانات للانتقابات ، وفى عام ١٩٠٨ أكد مجلس الدولة الفرنسى شرعية المنظمات المهنية للموظفين .

وقد صدرت عدة قوانين خاصة بالموظفين تتضمن الحقوق والواجبات وكان أولها القانون الصادر في ١٤ سبتمبر سنة ١٩٤١ ثم القانون الصادر في أكتوبر سنة ١٩٤٦ الذى نص من جهة على حقوق وواجبات وضمانات الموظفين ومن جهة أخرى أنشأ المنظمات التى تضمن تحقيق هذه الضمانات وأخيرا القانون الصادر في ٤ فبراير ١٩٥٩ .

الفرع الثالث

السلطات التأديبية فى النظم الفرنسى (٢٧)

الأصل وفقا للتشريع الفرنسى أن قرارات الجزاء التأديبى تصدر من السلطة الادارية وحدها ولكن بعد تدخل هيئات معينة لتبدى رأيها فى موضوع المخالفة وفى نوع الجزاء ، ولا يستثنى من ذلك سوى بعض الجزاءات الخفيفة التى يجوز أن تصدر دون تدخل من هذه الهيئات .

ف للجهة الادارية المختصة أن توقع بمفردها عقوبتى الانذار واللوم ، ويقصد بالسلطة الادارية فى هذا الخصوص السلطة التى عينت العامل تطبيقا للقاعدة العامة فى القانون الفرنسى التى تقضى بأن سلطة التعيين هى سلطة التأديب .

أما الجزاءات الأخرى غير الانذار واللوم فيجب على السلطة الادارية قبل توقيعها أن تستطلع رأى هيئة معينة تسمى اللجنة الادارية المشتركة (٢٨)

ALAIN PLANTEY : «Traité pratique de la fonction publique» : انظر (٢٧) :

3em edition 1971 p. 488.

SERGE SALON : Op. Cit. p. 167.

JACQUES MOURGEON : Op. Cit. p. 314.

ROBERT CATHERINE «Le fonctionnaire français» 1973 p. 169.

WIGNY (P.) : «Droit administratif» Bruxelles 1962 p. 84.

PIERRE DI MALTA : «Essai sur la notion hierarchique» : انظر (٢٨) :

1961 p. 117.

SERGE SALON : Op. Cit. p. 121.

وأيضا :

JACQUES MOURGEON : Op. Cit. p. 322.

Commission administrative paritaire التى تنعقد فى هذه الحالة بصفتها هيئة تأديب وتسير هذه اللجنة فى نظرها لموضوع التأديب وفقا لاجراءات شبيهة بالاجراءات القضائية ، فلها سماع الشهود - كما ان للمتهم أن يبدى أمامها وجهة نظره ووسائل دفاعه شفاهة أو كتابة وتشكل اللجنة من ممثلين متساويين لكل من الادارة وفئة العاملين التى ينتمى اليها المتهم ويتولى رئاسة اللجنة رئيس المصلحة وتصدر آراءها بالأغلبية ، فاذا تساوت الأصوات رجح الرأى الذى منه الرئيس - ولا تصدر اللجنة فى موضوع التأديب قرارا نهائيا ، بل تبدى رأيا محسب . فتتروح الادانة وتوقيع جزاء معين أو تقتروح البراءة . ثم تتخذ الادارة قرارها فى ضوء هذا الرأى ودون أن تتقيد بمضمونه . وذلك سواء فيما يتعلق بمبدأ الادانة أو بنوع الجزاء ، وهو قرار يجوز أن يتضمن عندئذ أيا من الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين ، والتى تدرج من الانذار حتى العزل من الخدمة مع الحرمان من المعاش .

وبجانب اللجنة الادارية المشتركة ، قد تتدخل أيضا فى التأديب هيئة أخرى أعلى منها هي « المجلس الأعلى للوظيفة العامة » Conseil supérieur de la fonction publique الذى يشكل من رئيس الوزراء أو من ينوبه عنه ومن ٢٨ عضوا من بين العاملين الدائمين يختار نصفهم بناء على عرض المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا للعاملين ، وتختار الادارة وحدها النصف الآخر . ويعين الجميع بمرسوم يصدر من بعد موافقة لجنة مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد - فاذا أصدرت اللجنة الادارية المشتركة رأيا فى موضوع المخالفة ، ثم رفضت السلطة الادارية أن تأخذ بهذا الرأى وأوقعت على العامل عقوبة تأديبية غير عقوبات الانذار واللوم وشطب الاسم من كشف الترقية والوقف عن العمل مدة لا تزيد عن ثمانية أيام - كان للعامل بعد موافقة اللجنة الادارية المشتركة التظلم من قرار الجزاء الصادر بالمخالفة لرأيها أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة - ولكن المجلس الأعلى للوظيفة بدوره لا يصدر فى التظلم قرارا نهائيا ، بل مجرد توصية يوجهها الى الجهة الادارية برفع الجزاء الموقع منها أو تخفيفه .

نخلص من ذلك ان سلطة التأديب فى فرنسا هى السلطة الرئاسية التى لها حق توقيع كافة العقوبات التأديبية بعد أخذ رأى لجان ادارية مشتركة التى تنعقد فى صورة مجلس تأديب(٢٩) .

والذى يميز الطابع شبه القضائى فى نظام تأديب الموظف العام الفرنسى هو مجلس التأديب الفرنسى الذى تتقيد بأخذ رأيه السلطة الرئاسية قبل توقيع أى جزاء على العاملين . ولذلك يتعين علينا أن نستعرض النظام القانونى لهذه المجالس .

الفرع الرابع

مجالس التأديب

COSEILS DE DISCIPLINE

تمهيد :

هناك اتجاه عام يفرض على السلطة الرئاسية استشارة مجالس تأديب قبل توقيع جميع العقوبات الهامة غير عقوبتى الانذار واللوم . وقد استقر القضاء على أن هذا الاجراء غير ملزم الا اذا فرضته النصوص . ولكن اذا قامت الادارة من تلقاء نفسها باستشارة مجلس تأديب فيجب عليها أن تراعى القواعد الاجرائية المنظمة لذلك ويجب أن تشكل مجالس التأديب طبقاً لنصوص القانون والا كانت جميع اجراءاتها باطلة(٣٠) .

G. PEISER : «Droit administratif» Dalloz 1971

(٢٩) انظر :

«L'intervention à titre consultatif des conseils disciplinaires commission administrative paritaires pour toutes les sanctions sauf l'avertissement et la blâme.»

ALAINE PLANTEY : «Traité pratique de la fonction publique» 3em edition 1971 p. 488.

RUZIE : Op. Cit. p. 177.

«La consultation d'un conseil de discipline se trouve exigée mais la consultation d'un tel organisme n'est pas obligatoire que si un texte le prevait» (c.E. 20 puillet 1951 Michel 26 octobre 1951 Dame Bousquet R.D.P. 1958 p. 807).

وتتقضى التشريعات بتشكيل مجالس تأديب فى كل حالة وعموما بصورة مشتركة ، بمعنى أنها مقسمة بالتساوى بين ممثلى الادارة وممثلى الموظف المخطئ . وينص النظام الأساسى على أن المجالس الادارية المشتركة تكون مجالس تأديب بشرط ألا يتضمن تشكيلها أشخاص أقل درجة من الشخص المخطئ المائل أمامها .

أولا - تشكيل مجالس التأديب :

يجب أن تشكل مجالس التأديب طبقا للقانون(٣١) ويستمر تشكيل هذه المجالس بكافة أعضائها منذ اعلان هذا التشكيل ، حتى جلسات المجلس الى أن تباشر سماع شهود ذو الشأن(٣٢) .

ويتم تشكيل مجلس التأديب من ممثلين متساوين لكل من الادارة والحكومة من جانب ومن فئة العمال التى ينتمى اليها الموظف من جانب آخر . ويتم تعيين ممثلى الحكومة بقرار وزارى أما ممثلوا العمال فينتخبون بالاقتراع السرى لمدة ثلاث سنوات .

ولا يجوز أن يتضمن تشكيل هذه المجالس أى رؤوس للمتهم(٣٣) أو موظف أدنى درجة . وللمتهم أن يستعمل حق الرد فى هذا الشأن . وأن يظن فى تشكيل المجلس(٣٤) .

وبمقتضى المادة ١٢ من المرسوم الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ فلأعضاء المجلس الحق فى الحماية خاصة ضد التهديدات خلال مباشرتهم لأعمالهم .

ثانيا - نظام عمل المجلس :

- يجب أن تكون المناقشات داخل مجلس التأديب سرية .

C.E. 16-10-1959 Chattas

(٣٠) انظر :

C.E. 28 jain 1957 Rec. 431

(٣١) انظر :

C.E. 14 mai 1954 Ogier

(٣٢) انظر :

C.E. 13 mars 1963 commune de tourlaville Rec 163.

(٣٣) انظر :

C.E. 8 october 1958 Guérin Rec. 474.

(٣٤) انظر :

- - قرارات المجلس مسببة Motivé
- لا يجوز ايداع أى أوراق بالملف الخاص بالدعوى أمام مجلس التأديب ما لم يكن قد تم اطلاق العامل المتهم عليه •
- يجب أن تعلن قرارات المجلس فى حضور المتهم • ما لم يكن محل إقامة المتهم غير معروف - كما فى حالة ما اذا لم يودع المتهم عنوانه الجديد - فى هذه الحالة يمكن للمجلس أن يعلن قراراته فى غيبة المتهم (٣٥) •
- كما يجب أن تسمع شهادة الشهود فى حضور المتهم •
- ان قيام رئيس المجلس بالحديث مع أحد الشهود خلال نهاية الجلسات والمرافعات تعتبر مخالفة جسيمة • Grave irrégularie
- ان القواعد الاجرائية أمام مجالس التأديب ملزمة Impératif

الفرع الخامس

تقييم النظام الفرنسى من وجهة نظر الفقهاء الفرنسيين

خلال المؤتمر الذى عقد ببروكسل عام ١٩٦٥ (٣٦) عرض مندوب فرنسا Braiban (Guy) موجزا للنظام الفرنسى يتلخص فيما يلى :

- نظام التأديب فى فرنسا ليس له الطابع القضائى - بل ينظم بصفة أساسية فى ثلاث عناصر :

١ - **السلطات الرئاسية** : هى السلطة المختصة بالتأديب • فهى تملك تحريك الاجراءات التأديبية • ومن جهة أخرى تملك حق توقيع كافة العقوبات التأديبية • ولها أخيرا حق اختيار نوع العقوبة الملزمة •

٢ - **المجالس الادارية المشتركة** : وهى تشكل بالتساوى بين أعضاء ممثلين للإدارة وآخرين لشخص المتهم ويرجع الجانب الذى يصوت بجانب

C.E. mars, 1963, commun de tourlaville rec. 163.

(٣٥) انظر :

Institut Belge de Science Administratives «L'exercice de

(٣٦) أنظر :

la fonction disciplinaire dans les administration centrales des pays du marché commun» Bruxelles Maison Rerd. Larcier — 1965 p. 225.

الرئيس وهذه المجالس مكلفة بالدراسة ولها أيضا أن تأمر بإجراء تحقيقات وسماع شهود وكذا أقوال الموظف المتهم وأخيرا تضع مشورتها بالنسبة للموضوع المطروح عليها .

٣ - **القضاء الإداري** : وهو ذو درجتين ويتكون من المحاكم الإدارية التي تخضع لمجلس الدولة . ويمكن الطعن أمامها في العقوبات الإدارية التي توقعها السلطات الرئاسية . ويضيف مندوب فرنسا قائلا : ان هذا النظام الحالي لم يتعرض لأى انتقادات سواء من الرأى العام أو الوسط الحكومى أو الهيئات الإدارية وأخيرا بين أوساط الفقهاء وذلك للأسباب الآتية :

أولا : ان نظام التأديب الفرنسى فى مجال الوظيفة العامة يحقق من جهة بين فاعلية العقاب التأديبى وبين حق السلطة الرئاسية ومن جهة أخرى بين الضمانات التى يجب أن يتمتع بها ذو الشأن لكى تتحقق حريتهم و ضماناتهم الوظيفية - وبجانب الفاعلية يوجد أولا حق السلطة الرئاسية فى اتخاذ القرار ولكن لا تستطيع أن تتخذ منفردة وأيضا لا يستطيع أن تستبعد تماما الصفة القضائية بالنسبة لبعض الموضوعات فى النظام التأديبى الفرنسى(٣٧) .

وهناك بعض القواعد التى تؤكد فاعلية العقاب التأديبى وهى :

(أ) ان سلطة التأديب لا تنقيد بالتعريف المسبق المتحكم للخطا التأديبى وتتصرف تحت رئاسة القضاء بسلطة تقديرية واسعة فهى تملك أن توقع عقوبة لتصرف عام بدون أن تنقيد بتعريف محدد للخطأ .

(ب) لا يعرف النظام التأديبى الفرنسى تقادم الفعل التأديبى وبالتالي فان الأفعال السابقة يمكن أن تكون موضوعا لاجراءات تأديبية .

(ج) استقلال الفعل التأديبي عن الفعل الجنائي - ويمكن للمجالس الاستشارية المشتركة أن تقترح تأجيل أو وقف الاجراءات التأديبية لحين الانتهاء من الحكم الجنائي - الا أن الادارة تستطيع توقيع العقاب بصورة سريعة بالرغم من وقوع أو ارتكاب أى خطأ جنائي . حيث أن انتظار الفصل فى الجريمة الجنائية والذي غالبا ما يستمر مدة طويلة يؤدي الى شلل وعجز وعدم فاعلية السلطات الرئاسية .

ولكن بالرغم من ذلك توجد عدة ضمانات للموظفين تتلخص فيما يلى: (٣٨)

(أ) احترام حق الدفاع .

(ب) مشاركة الهيئات النقابية فى المجالس الادارية المشتركة .

(ج) حق الموظف المتهم فى الطعن أمام القضاء الادارى وهذا الحق يعطى عدة مزايا للموظفين وهى تأكد القاضى التأديبى من عدم وجود عقوبة مقنعة أو مستترة .

كما يتأكد من ضرورة اتباع الاجراءات التأديبية السليمة التى نص عليها القانون واستقر عليها القضاء .

وأخيرا يراقب القضاء موضوع المخالفة للتأكد من أنها تمثل فى الحقيقة خطأ يستوجب المساءلة التأديبية .

ثانيا - مرونة النظام الفرنسى ويتمثل ذلك فيما يلى : SOUPLESSE

(أ) يسمع باعطاء قرار سريع فى المخالفة الادارية وهذه السرعة من أسس القانون الادارى ولا يتحقق هذا الشأن بالنسبة للنظم التى تأخذ بالطابع القضائى .

(٣٨) انظر :

SENEGAS (CHARLES) : «Les droits et obligations des fonctionnaires» Paris 1955 p. 13 et s 143 et s.

CATHRIN (R.) : «Les fonctionnaire français» Paris 1973 p. 152-172.

(ب) يعطى للهيئات التأديبية الرئاسية سلطة فى تقدير الخطأ ومدى ذلك وهل يستحق اتخاذ اجراءات تأديبية ضده من عدمه .

(ج) حرية الادارة فى تعريف الجرائم التأديبية يعطى لها ميزة كبيرة بالنسبة للوقت والمكان وأيضا بالنسبة للعنصر الاخلاقى والظروف الخاصة التى تحيط بالموظف العام .

ثالثا - النظام التأديبى الفرنسى نظام واقمى ACTUELLEMENT

فتدخل مجلس الدولة كقضاء ادارى بصفة عامة بسمح بتحقيق انسجام وتوافق بين السلطات الرئاسية والمجالس الادارية المشتركة كذا بالنسبة لجهات التأديب ذات الطابع القضائى ولذلك فان مجلس الدولة يوازن بين نظم التأديب المختلفة مما يعطى له الخبرة الكافية لتحقيق الانسجام والتوازن بين أنظمة التأديب المختلفة - وقد أمكن لمجلس الدولة الفرنسى أن يضع مبادئ عامة فى نظم التأديب مثل مبدأ حرية احترام حقوق الدفاع ، لا عقوبة الا بنص ، تشكيل مجالس المنظمات الجماعية Organismes Collégiaux المكلفة بإبداء الرأى أو اتخاذ قرار فى موضوع تأديبى والنظام الوحيد الذى يبتعد عن رقابة مجلس الدولة هو نظام تأديب الوظائف القضائية بسبب طبيعة مبدأ الفصل بين السلطات .

المطلب الثانى

السلطات التأديبية فى بلجيكا

نتناول هذا المطلب فى فرعين نستعرض فى الفرع الاول تطور السلطة التأديبية فى بلجيكا - وفى الثانى السلطات التأديبية فى الوظيفة العامة ببلجيكا .

الفرع الاول

تطور السلطة التأديبية فى بلجيكا

ورثت بلجيكا من النظام الفرنسى كثيرا من القواعد التى تتعلق بتأديب

العاملين . وقد وضع نظام تأديبي لأول مرة فى بلجيكا طبقا للمرسوم الصادر فى ١١ يونيو ١٨٠٦ وكانت اللوائح والقرارات الادارية تحدد باختصار وبايجاز الواجبات المفروضة على العاملين وتنظم بعض العقوبات التأديبية عند مخالفة هذه الواجبات وكانت قائمة العقوبات تنحصر فى التوبيخ ، الايقاف والعسزل والفصل ، الا أن ممارسة وظيفة التأديب لم تخضع لاي قاعدة أو اجراءات محددة كما لم تكن محلا للطعن (٣٩) .
Recours judiciaire

وفى حالة عدم وجود نص يوضح الواجبات المفروضة فان قواعد الضمير وحدها Conscience seul هى التى تعتبر أساس حق التأديب الذى تمارسه السلطات الرئاسية ، حيث كانت العلاقة بين المستخدمين والدولة هى علاقة ثقة واخلاص مطلق *devouement absolu* بدون حدود *sans bornes* ولقد كان الموظفون والمستخدمون يخضعون مباشرة لرئيس المصلحة أو الادارة التابعين لها ، ويملك الوزير فصلهم فى أى وقت دون أى ضمانات .

الا أنه سادت موجة من النقد تجاه هذا النظام الاستبدادى ووضعت بعض الضمانات للموظفين بهدف حمايتهم من تعسف السلطات الرئاسية وأنشئ طبقا لذلك هيئة *jury* مشكلة من عدد من الموظفين من نفس درجة الموظف المتهم ومهمة هذه الهيئة اقتراح الجزاء فقط ويتبقى للوزير سلطة اصدار القرار العقابى التأديبى (٤٠)

ثم بعد ذلك أنشئت هيئة مركزية *jury central* مشكلة من كل الهيئات الخاصة ومهمتها الاشراف على تأديب العاملين وحماية مصالحهم وتخضع هذه الهيئات لرئيس المصلحة وتقترح الفصل أو العزل طبقا لتحقيق يجرى

YVES CHAPEL : «L'exercice de la fonction disciplinaire : انظر (٣٩)
dans les administration centrales des pays du marché commun» Bruxelles
1965 p. 83.

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 85

(٤٠) انظر :

مع الموظف المتهم . ثم يقرر الوزير المختص الجزاء التأديبي بصفة نهائية (٤١) .
وقرب نهاية القرن الماضي عرض على مجلس النواب البلجيكي اقتراح
لاصدار قانون لنظم تأديب العاملين يكون بمقتضاه استبعاد عقوبة العزل
revocation وخفض المرتب reduction de traitement وتغيير
الوظيفة changement d'emploi من اختصاص الوزير واسنادها الى
مجالس تأديب chambres de discipline الا أنه بحل مجلس النواب
البلجيكي في ذلك الوقت ألقى هذا الاقتراح الا أنه أعيد بحث هذا الامر خلال
عام ١٨٩٥ في صيغة جديدة حيث وضعت تفرقة بين العقوبات الادارية
البسيطة . peines administrative ou mineures والتي أصبحت
كما هي من اختصاص السلطات الرئاسية وعقوبات جسيمة
Peines administrativ majeurs يسند اختصاص توقيعها الى مجالس
تحكيم conseil de arbitrage وقرارات هذه المجالس قابلة للطعن
والالغاء ولكن لم تصل هذه الاقتراحات الى نتيجة محددة .

الا أنه بالرغم من ذلك اكتسبت حركة تنظيم ممارسة سلطة التأديب
ارضا جديدة وأصبح لها صدى واسعا وأثرا على وضع نظام تأديبي متكامل .
وقد تأثر القضاء بهذا الاتجاه وصدر قرار محكمة النقض (٤٢) في ٢ يوليو
١٩٠٢ بشأن ضرورة تسبب القرارات التأديبية وذلك قياسا على نص المادة
٩٧ من الدستور التي تنص على ضرورة تسبب الاحكام واعلانها بجلسة
علنية .

وبعد الحرب العالمية الأولى اعترف بوجود ضمانات لصالح الموظفين
في مجال التأديب حيث تم تحديد للمخالفات التأديبية التي تستوجب المساءلة
وانشئت مجالس التأديب ذات الاختصاص الاستشاري Competence

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 86.

(٤١) انظر :

«Jury central» formé de délégués de chaque jury particulier chargé de la surveillance disciplinaire des employés et de la protection de leur intérêts.

YVES CHAPEL : Op. Cit. p. 87.

(٤٢) انظر :

consultative وأصبح تشكيلها واختصاصاتها عن طريق الوزير المختص
إلا أن رئاستها لقضاة يتم تعيينهم من وزارة العدل ووظيفة هذه المجالس إعطاء
المشورة للوزير المختص قبل توقيع العقاب التأديبي .

- ثم تطور النظام التأديبي فيما بعد اكتسب العاملون كثيرا من
الضمانات ومن أبرزها حق الدفاع droit de defense

- وبالرغم من هذا التطور إلا أنه لم يسلم من النقد حيث أن مجالس
التأديب لم تستقل بذاتيتها واستمرت تبعيتها للوزير المختص واقتصر أمرها
على اختصاصها الاستشاري واجتمع الرأي على أن هناك قصورا في نظام
التأديب يجب أن يتكامل بإنشاء قضاء إداري متخصص لكي ينظر التظلمات
الخاصة بالعقوبات التأديبية (٤٣)

إلا أن الإصلاح الأكيد قد تم بالمرسوم الملكي في ٢ أكتوبر ١٩٣٧ بشأن
نظام موظفي الدولة وقد أوجد هذا المرسوم تطورا في نظام التأديب تمثل
فيما يلي :

- ١ - إيجاد توازن بين حقوق الموظفين والمصالح العملية للدولة ومن هذا
المنطلق استبدلت بمجالس التأديب دوائر طعن Chambres de recours
لحماية الموظفين ضد تعسف الإدارة .
- ٢ - حصر للعقوبات التأديبية .

٣ - إيجاد طرق طعن أمام الدوائر حيث أصبحت دوائر ذات طابع
قضائي استشاري qui ont le caractère d'une juridiction consultative

وأثبتت بعض هذه الدوائر أن مشورتها محل اعتبار عند توقيع
العقوبات التأديبية بمعرفة السلطات الرئاسية .

وبالرغم من هذه الاصلاحات الا أن الأمر لم يسلم من النقد باعتبار أن دوائر الطعون تخضع لاختصاص الوزير المختص كما كان الأمر بالنسبة لمجالس التأديب - الا أنه عام ١٩٥٣ أصبح لهذه الدوائر حق وضع القواعد الخاصة بتنظيماتها واختصاصاتها بشرط اقرار Approbation الوزير

الفرع الثاني السلطات التأديبية

تنظم المواد من ٧٧ الى ٩٥ من قانون ٢ أكتوبر سنة ١٩٣٧ تأديب موظفي الدولة . فبالنسبة للعقوبات البسيطة وهي اللوم blâme والتوبيخ Reprimande لفت النظر Rappel à l'ordre فانها من اختصاص السلطات الرئاسية تقوم بتوقيعها دون استشارة المجالس المختصة أما العقوبات الجسيمة فان السلطات الرئاسية تقوم باقتراحها كذلك يتولى هذا الامر مجلس الادارة Conseil de direction بالنسبة لموظفي الفتتين الأولى والثانية وهذا الاقتراح يخضع لاستشارة دوائر الطعن حيث لها الحق في تعديل هذا الاقتراح (٤٤) وإذا ما صدر رأى السلطة الرئاسية فلصاحب الشأن أن يتظلم لدائرة الطعون في خلال عشرة أيام من اخطاره بالقرار - ثم تفحص دائرة الطعون العقاب المقترح - قبل أن يكون نهائيا - وتعطى رأيا استشاريا مسببا .

وفي حالة كون القرار نهائيا فان المحاكم الادارية تمارس رقابة شرعية وليست رقابة ملازمة .

Contrôle de légalité non d'opportunité

a

دوائر التظلمات (٤٥) Chambres de recours

يعرف التشريع البلجيكي ثلاث أنواع من دوائر التظلمات :

١ - دوائر تظلمات الوزارة :

Les chambres de recours departementales

وهي دائرة واحدة أو أكثر في كل وزارة وتنظر تظلمات العاملين من الفئات الثانية والثالثة والرابعة .

٢ - دوائر التظلمات المشتركة بين الوزارات :

Les chambres de recours interdepartementale

وهي دائرة واحدة لكل الوزارات وتنظر تظلمات الموظفين العاملين من الفئة الاولى .

ويرأس هذه اللجان قاض يعين بأمر ملكي ويختار اثنين من المساعدين العاملين الدائمين ممن يبلغون من العمر ٣٥ عاما على الأقل ، ومن لهم مدة خدمة حسنة Bon Service ١٥ سنة على الأقل ويختار الوزير المختص نصف هؤلاء المساعدين وتختار المنظمات النقابية الممثلة للعاملين النصف الآخر - كما تشتمل هذه الدوائر على موظف (أى عامل من الفئة الأولى) يعينه الوزير المختص عند كل تظلم للدفاع أمام الدائرة عن الجزاء المقترح - وليس لهذا الموظف صوت محدود في المداولات .

٣ - دائرة تظلمات كبار الموظفين :

Le chambre de recour des Fonctionnaires generaux

٤

وهي ذات قسمين . ويرأسها قاض يعين من قبل الملك وكل قسم يشكل من سكرتير عظام من الموظفين الدائمين من نفس درجة الموظف المتهم - كما يشتمل كل قسم على اثنين من المساعدين - وتنظر هذه الدوائر تظلمات كبار الموظفين ويقصد بهم الموظفين من درجة أمين عام ومدير عام ومدير ادارة ومفتش عام أو درجة معادلة لذلك وإذا ما صدر قرار الجزاء سواء بعد تدخل دائرة التظلمات أو دون تدخل منها كان للعامل الطعن فيه أمام القاضى المختص ويختلف هذا القاضى بحسب نوع الدعوى المرفوعة وما اذا كانت مقامة بالتعويض أو بالالغاء .

اتجاه الفقه البلجيكي نحو الأخذ بالطابع القضائي للتأديب :

لم يسلم النظام الحالي للتأديب من النقد . وقد عبر الفقه (٤٦) عن الاتجاهات الآتية :

١ - العدول عن فكرة عمومية الأخطاء التأديبية وضرورة تحديدها للحد من السلطة التقديرية للهيئات الرئاسية (٤٧) .

٢ - التخلي عن سلطة التأديب بالنسبة لتوقيع العقوبات الجسيمة

Les peins majeurs الى جهات تأديب قضائية Veritable juridictions

disciplinaires تتمتع بطابع موضوعي لتوقيع عقاب أسرع وفعال

Rapide et efficace