

إشكالية الحياد في التأديب بين النصوص القانونية والتطبيقات

القضائية "دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر"

الدكتور /بواوي مصطفى، أستاذ محاضر 'أ'، -جامعة سعيدة

2018/01/22 ----- تاريخ قبول المقال : 2018/04/26

ملخص :

يعتبر مبدأ الحياد من المبادئ الهامة في نطاق القانون والذي يتعين احترامه في جميع الجهات الإدارية. ومن ثم فإنه يتوجب على أعضاء لجان التأديب الالتزام بهذا المبدأ في نطاق المسألة التأديبية.

على أن الإشكال قد يثور بخصوص إسناد سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء من طرف السلطة الرئاسية، الأمر الذي يشكك في جنوح هذه السلطة مما يدفعها إلى خرق هذا المبدأ. كلمات مفتاحية : مبدأ الحياد، لجان التأديب، السلطة الرئاسية.

Résumé :

Le principe de neutralité constitue un principe général du droit dont le respect incombe à tous les organismes administratifs.

Dans ce cas il est interdit au membre de la commission disciplinaire de prendre partie dans un dossier dont il s'occupe.

L'autorité administrative hiérarchique du fonctionnaire c'est t'elle qui instruit le dossier et prononce la sanction.

Ce cumul de fonctions fait parfois douter de l'impartialité avec laquelle la sanction a été prononcée.

Mots clefs : Principe de Neutralité, Commission Disciplinaire, l'Autorité Administrative.

مقدمة:

تعتبر ضمانة الحياد في التأديب من المبادئ الأساسية في المحاكمات التأديبية. فمن المبادئ المتعارف عليها، ألا تكون جهة الإدارة خصما وحكما في ذات النزاع. فالمواجهة العادلة تقتضي ألا يبدي الخصوم أوجه دفاعهم فقط، بل يتعين أن لا تبدى تلك الآراء في الفراغ، بحيث يتوجب على الإدارة التقيد بالحياد وعدم التحيز. فلا جدوى و لا فائدة من إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه، ما لم تتصف جهات التحقيق بالحياد والنزاهة والموضوعية. على أن توافر الحياد يقوي ويفعل كل الضمانات التأديبية، ويعمل على تنظيم قواعد الاختصاص، بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والالتزام وبين سلطة توقيع العقوبة التأديبية، وكذا بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو سياسية أو وظيفية من شأنها التشكيك في الحياد¹.

وأمام خطورة الآثار التي قد يخلفها الجزاء التأديبي ضد الموظف المتهم استقر الفقه² والقضاء³ على ضرورة إحاطة توقيعه بضمانات عدة تملئها قواعد العدالة، والأصول العامة،

¹C.E., 8 novembre 1955, l'Education nationale c/ Rudent, Rec., p.316.

² أنظر : محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، 2000، ص.165.

³ C.E., 4 mars 1964, Dame Veuve Borderie, Rec., p.157. Voir aussi : C.A.A., Bordeaux, 18 novembre 2002, Mme Lucienne M. et Syndicat CFDT des services de santé et des services sociaux de la Gironde, n° 99 00805.

وإن لم يرد بشأنها نص، بحيث يؤدي إغفال أي منها إلى بطلان ما تصدره الهيئة التأديبية من عقوبات.

وتتمثل أساسا تلك الضمانات في ضرورة محاكمة الموظف بواسطة هيئة محايدة، تكفل له حق الدفاع عن نفسه، مع تسببها للقرار التأديبي الصادر ضده.

ونظرا لأهمية دراسة مسألة الحياد في مجال الوظيفة العامة وخاصة في المجال التأديبي، وانعكاسات ممارسته على الموظفين العموميين المحالين على اللجان التأديبية، فقد حاولنا البحث في كيفية تجسيد مبدأ الحياد باعتباره ضمانة هامة من الضمانات التي يتوجب التقيد بها في كل مراحل الدعوى التأديبية ضمن الإطار القانوني المحدد لها.

وتظهر أهمية هذه الدراسة في كيفية تمكين الموظف العام المحال على المساءلة التأديبية من الاستفادة من هذا المبدأ، خاصة وأن أغلب الموظفين لا يتفطنون إلى خطورة غياب هذا المبدأ، وذلك لمعرفة الضمانات، وخاصة مسألة حياد جهة التأديب، بوصفه أداة فعالة ومؤثرة تفرضها القوانين وأخلاقيات الوظيفة لضمان محاكمة عادلة ومنصفة في حق الموظف المتهم.

وتبعا لذلك، فإن الهدف من هذه الدراسة يكمن في إبراز الإطار القانوني لممارسة مبدأ الحياد في القانونين الفرنسي والجزائري، ومعرفة مدى تأثيره على العلاقة الوظيفية. فضلا على معرفة الحدود التي ضبط بها كل من المشرع الفرنسي ونظيره الجزائري في تجسيد وتطبيق مبدأ الحياد، تحقيقا للمصلحة العامة، من خلال ضمان مساءلة عادلة في حالة ارتكاب الموظف العام خطأ يستوجب المساءلة التأديبية.

وقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج المقارن من خلال التطرق إلى أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وكذا القضاء الجزائري كلما وجدنا إلى ذلك سبيلا، فضلا على الأخذ بالمنهج التحليلي من خلال استقراء النصوص القانونية وتحليلها.

إن دراسة مبدأ الحياد يتطلب التعرف على مفهومه في التأديب (المبحث الأول)، ثم جوانب الحياد في النظم التأديبية (المبحث الثاني)، ثم وسائل كفالة ضمانات الحياد (المبحث الثالث)، وكذا تطبيقات مبدأ الحياد في القانونين الفرنسي والجزائري (المبحث الرابع)، وأخيرا تقديرنا لضمانات الحياد (المبحث الخامس).

المبحث الأول: مفهوم مبدأ الحياد في التأديب

إن إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه، لا تكون لها فائدة إذا لم تتصف هيئات التحقيق والحكم بالحيادة والنزاهة والموضوعية. و من ثم لا يمكن للإدارة أن تكون خصما وحكما في ذات النزاع، لأن المواجهة العادلة تقتضي أن لا يبدي الخصوم أوجه دفاعهم بحرية فقط، بل يتعين أن لا تكون تلك الآراء في الفراغ. لذا يتوجب احترام المبدأ الأساسي الذي يقضي بأن لا يكون ذات الشخص خصما وحكما في المنازعة، وأن يتمتع الموظف المتهم بحق الرد. وعلّة ذلك أن مخالفة ذلك المبدأ الجوهرية تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها، وجعلها مظاهر خارجية بلا معنى حقيقي¹.

وعلى هذا الأساس يعتبر مبدأ الحياد من أهم الضمانات في مجال التأديب، والذي يتحقق عموما بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام، وبين سلطة توقيع الجزاء، وكذا تقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفية والتي من شأنها التأثير في حيده².

ومن قواعد العدالة أن يطمئن الموظف المحال إلى المساءلة التأديب، من حيث حياد الجهة الإدارية التي تتولى التحقيق معه، ومحاكمته فيما هو منسوب إليه من مخالفات، حتى يصدر الجزاء التأديبي بصورة عادلة مجردا من كل تأثير شخصي أو ما شابه ذلك، لأن قواعد العدالة

¹ علي حطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، عمان، 2003، ص.583.

² أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2003، ص.183.

والإنصاف تفرض ضرورة التقييد بهذا المبدأ. كما أن من مصلحة الموظف المتهم أن يكون الحكم التأديبي خاليا من شكل من أشكال التأثير وأن تبرأ ساحته من كل ما ينسب إليه من مخالفات أثناء تأدية وظيفته، وهذا لا يتأتى إلا إذا كانت اللجنة التي تفصل في أمره تتمتع بالحياد وبعيدة عن التعقيدات التي قد تطرأ عند النظر في قضيته. فالحياد يعتبر من الضمانات المهمة التي تضمن للموظف عدالة ونزاهة من يحاكمه بعيدا عن كل التأثيرات النفسية أو الخارجية التي قد تحيط بوقائع القضية.

إن دراسة مفهوم مبدأ الحياد يتطلب التعرض إلى تعريف هذا المبدأ (المطلب الأول)، ثم بيان نطاقه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف مبدأ الحياد في التأديب

يقصد بالحياد¹، عدالة وإنصاف من يباشر سلطة أو اختصاصا في مجال التأديب، أي كانت هذه السلطة أو ذلك الاختصاص. فالحياد ضمانة هامة يفترض وجودها في كل من يتولى سلطة أو يمارس اختصاصا أو يصدر عنه أي عمل من أعمال التأديب².

¹ إن مصطلح الحياد أصله لاتيني «neutralisé» والتي تعني عدم الميل والإنحياز إلى أية جهة أو حزب، وتعني إرادة الإمتناع وعدم التحيز الذي يطلق على الذي لا ينتمي إلى حزب دون الآخر. أما إرادة الإمتناع فيقصد بها الموضوعية والتي تنصرف إلى مجموع الأشخاص الذين يقدمون حججا موضوعية لا تتغير تبعا لأي ميول شخصي. أنظر في هذا الصدد: VASSILIOS Kondylis, Le principe de neutralité dans la fonction publique, L.G.D.J., Paris, 1993, p.3.

إلى جانب مصطلح الحياد، ظهر في القرن العشرين مصطلح التحفظ. وأول استعمال له كان من طرف مجلس الدولة الفرنسي في قضية Terrisse في قراره بتاريخ 31 جانفي 1919، عندما قضى بأن سكرتير العمدة عندما سمح لنفسه أن يكون طرفا في الجدل الإنتخابي الدائر حول تسمية المجلس الجديد، يكون قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه. أنظر قرار مجلس الدولة الفرنسي :

C.E., 31 janvier 1919, Terrisse, Rec., p.108.

² رمضان محمد بطيخ، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص318.

ويعتبر مبدأ الحياد من المبادئ العامة المستقرة في الضمير الإنساني¹، و ضرورة يفرضها النظام العام للموظفين، ولا يحتاج إلى نص يقرره، إذ تمثلها العدالة المثلى. فمن يجلس مجلس القضاء يجب ألا يكون قد استمع أو تكلم، وذلك حتى يطمئن الموظف إلى عدالة من يحاكمه، ويجرده من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة².

وعلى هذا الأساس، فإن مبدأ الحياد له طابع وقيمة دستورية، وهذا ما أكد عليه المجلس الدستوري الفرنسي في قراره بتاريخ 18 سبتمبر 1986³، إلى أن مبدأ الحياد هو نتيجة طبيعية لمبدأ المساواة.

على أن دستورية مبدأ الحياد نجدها في نصوص الوظيفة العامة المدنية⁴، كما نجدها أيضا في النظام القضائي. ومن ثم فإن القيمة الدستورية لهذا المبدأ في النظام القضائي تستمد مباشرة من نصوص الدستور⁵.

إلا أن رأيا من الفقه ذهب إلى القول بعدم وضع تعريف جامع لهذا المبدأ، لما سيشوب التعريف بمبدأ الحياد من قصور ونقص. وقد استند هذا الرأي إلى طريقة معالجة التشريع

¹ C.E., 29 avril 1949, Bordeaux, Rec., p.188.

² محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص.275.

³ C.C., 18 septembre 1986, no 86-217, Lois relative à la liberté de communication, J.O.R.F., Lois et décrets, p.11296, « Le principe de neutralité est un corollaire du principe d'égalité ». Cité par VASSILIOS Kondylis, op, cit., p.8.

⁴ C.C., 20 juillet 1977, n° 77-83. Le conseil d'Etat estime que l'alinéa 8 du Préambule de la constitution de 1946 s'impose au législateur et non au pouvoir réglementaire qui peut l'écarter, C.E., 9 juillet 1986, Syndicat des commissaires de police et des hauts fonctionnaires de la police, Rec., p.586.

⁵ أنظر تفاصيل هذا الموضوع :

Frédéric LAURIE, La faute disciplinaire dans la fonction publique, tome2, Presses Universitaires D'aix-Marseille, 2002, p.639.

والقضاء لهذا المبدأ من خلال النص والتعليق على ما يتعارض معه ولو على سبيل المثال. ذلك أن أسباب نقص أو انعدام الحياد هي الأخرى غير محددة¹.

والجدير بالذكر أن درجة الحياد تختلف باختلاف الأنظمة المطبقة على الموظفين. ففي بعض الأنظمة التي تتبع فيها الإدارة الإجراءات الإدارية، قد يكون للهيئات التأديبية طابعا تشاوريا. وفي بعض الأنظمة الأخرى والتي يكون فيها لجهة الإدارة اتخاذ قرارات مصيرية، فإن الإجراءات المتبعة في هذا الشأن قد يكون لها نوعا ما طابعا قضائيا².

ففي فرنسا وعلى غرار بعض الأنظمة الأخرى³، فإن النظام المتبع في هذا الشأن هو ذو طابع تشاوري، وبالتالي فإن حدة الحياد قد تضعف نوعا ما.

على أنه ليس من العسير وضع تعريف جامع لمبدأ الحياد، كما هو الشأن لبقية الضمانات التأديبية الأخرى التي حظيت بتعريفات، خاصة وأن هذا المبدأ هو من الأهمية بمكان، ومن غير المنطقي أن يترك بدون تحديد، لأن مخالفته تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها، وجعلها مظاهر خارجية بلا معنى حقيقي.

وقد تعددت الاتجاهات في تعريف ضمانات الحياد في التأديب، بين من يضيق من نطاقها ويحصرها في نطاق ضيق جدا (أولا)، وبين من يعتبرها امتدادا لحقوق الدفاع ليوسع بذلك من مفهومها (ثانيا).

¹ محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية، والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص.77.

² Frédéric LAURIE, op, cit., p. 640.

³ على غرار النظام الفرنسي، فإن النظام المتبع في ألمانيا هو قضائية الإجراءات التأديبية. أنظر : G.BRAIBANT, Institutions administratives comparées, Les contrôles, F.N.S.P., 1985-1986, p.p.259-263.

أولاً: الحياد يعني الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن ضمانته الحيادة في التحقيق والمحاكمة له معنى محدود معروف ومتفق عليه فقها وقضاء. ومضمونه عدم جواز أن تجتمع بيد شخص واحد سلطة التحقيق والحكم. ويكفي لتحقيق الضمان بموجب هذا التحديد ألا يشترك الموظف الذي أجرى التحقيق في إجراءات المحاكمة¹.

إن الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم يقتضي إبعاد سلطة التحقيق عن المواقف التي تعرضها لخطر التحكم أو التناقض في الإختصاص، حيث يتوجب يتوجب على سلطة التحقيق أن تسلك في سلوكها مسلك الحياد التام².

إلا أن هذا التحديد لمعنى الحياد قد انتقد لكونه يتناول الحياد بالنسبة لأعضاء مجالس التأديب والمحاكم التأديبية، أي في الأنظمة القضائية وشبه القضائية، ولم يشر إليه في التأديب الرئاسي. كما أنه يحد من نطاق الحياد في عدم اشتراك المحقق، أو من يباشر عملاً من أعمال التحقيق في الحكم، مع أن ذلك لا يعدو أن يكون وجهاً من أوجه الحياد المتعددة، كاستبعاد عضو مجلس التأديب الذي يؤثر وضعه الوظيفي، أو الشخصي على حياده، أو من وجد به سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قوانين المدنية والإدارية³.

ثانياً: الحياد من حقوق الدفاع :

¹ محمد فؤاد مهنا، الوظائف العامة وتطبيقاتها، مشار إليه في مؤلف عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص.363.

² مدحت رمضان، الوجيز في قانون الإجراءات الجزائية الإتحادي، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2001، ص.185.

³ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1979، ص.363-364.

إتجه بعض الفقه الفرنسي¹ إلى اعتبار القواعد التي تتعلق بتكوين الهيئات الاستشارية بما يحقق الحياد جزء من ضمانات الدفاع. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي²، بأن العيب في تكوين هذه الهيئات له أثره على الدفاع الذي يكون بلا مضمون أو فائدة حين يمارس أمام هذه الهيئات. وقد توصل Jeanneau من خلال تحليل قضاء مجلس الدولة إلى أن المبدأ الذي يعطي الهيئات المكلفة بتوقيع الجزاء كافة ضمانات الاستقلال في الرأي وعدم التحيز الذي يمكن اعتباره بأنه امتداد طبيعي لمبدأ حق الدفاع³.

إلا أن هذا الاتجاه الفقهي لم يسلم من الانتقادات. ذلك أنه في مجال الطعن القضائي، فإن الوسيلة المتعلقة بعيب تشكيك الهيئات الاستشارية، تتميز عن الوسيلة عند الإخلال بحق الدفاع، إضافة إلى الفرق الموجود بين إمكانية تحضير الدفاع وإعداده من جهة، و بين إبداء هذا الدفاع أمام هيئة غير مختصة، أو غير مؤهلة للتقدير بسبب الحياد من جهة أخرى⁴.

لذلك يرى بعض المعارضين لهذا الاتجاه، بأن ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي، ما هو إلا تعبير عن تكامل ضمانات الحياد وحقوق الدفاع، باعتبار أن قيمة كل منها مرتبطة بوجود الأخرى. لكن هذا التكامل و الارتباط لا يعني انطواء الحياد تحت معاني حقوق الدفاع⁵.

¹Benoît JEANNEAU, La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps, E.D.C.E, 1981-1982, p.36.

² C.E., 29 avril 1949, Bourdeaux, Rec., p. 188. Pour une réaffirmation récente de la valeur du principe (en matière de discipline des fédérations sportives) : C.E., 27 octobre 1999, Fédération française de football, JCP, éd. 2000.

³Benoît JEANNEAU, op, cit., p.36.

⁴ محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص.74.

⁵ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص.364-365.

و يقتضي تعريف الحياد بيان الأسباب التي تخل بهذه الضمانة. فالمرشح لا يضع تعريفاً للحياد، وإنما يذكر الأسباب التي تعطل حياد القاضي، كما أن القضاء الإداري حينما يقرر ضمانة الحياد، فإنه لا يعرفها، ولكن يذكر ما يتعارض معها.

وأما صعوبة وضع تعريف للحياد، فإنه يمكن القول بأن الحياد هو تنظيم لقواعد الاختصاص، بما يجمع الجمع بين وظيفة التحقيق والاثام وتوقيع الجزاء التأديبي، وعدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو نفسية أو وظيفية أو موضوعية تشكك في حيده، خاصة وأن أعضاء المجالس التأديبية غالباً ما يخضعون للضغوطات من طرف السلطة الرئاسية، الأمر الذي يجعلهم يتبعون لها برابطة الولاء.

كما تكمن صعوبة تحديد مبدأ الحياد، إلى ضعف الإطار القانوني والإداري. فضعف الإطار القانوني يظهر من خلال عدم فعالية النصوص القانونية. أما الجانب الإداري فيظهر من خلال الغموض الموجود بين السلطة الإدارية، والسلطة التأديبية، من جهة، وكذا بين السلطة الإدارية والموظف العام، من جهة أخرى، وكذا تداخل المصالح الشخصية بينهما. وعلى هذا الأساس، تبقى مسألة الإصلاح الإداري، وتنظيم الاختصاصات بين من هو مكلف بتوقيع العقوبات التأديبية، وكذا سلطة التحقيق والاثام، ضرورة حتمية لتكريس مبدأ الحياد في التأديب، سواء تعلق الأمر بالوظيفة العامة في فرنسا أو الجزائر.

المطلب الثاني: نطاق ضمانة الحياد في التأديب

إذا كانت ضمانة حق الدفاع تشكل أهمية بالغة في تحقيق دفاع الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية، إلا أن تلك الضمانة لا تكفي بمفردها. فحتى يكون الجزاء التأديبي عادلاً ومحققاً لغايته، لا بد من توافر ضمانات أخرى موضوعية تتمثل في القيام بالإشراف على التحقيق مع الموظف، هيئة محايدة تواجهه بالاثام المنسوب إليه (أولاً)، وأن تكفل له ضمانة عدم التحيز والميل في مرحلة توقيع الجزاء التأديبي (ثانياً).

أولاً: ضمانات الحياد في مرحلة التحقيق:

للتحقيق التأديبي أهمية بالغة كضمانة للموظف المتهم، ذلك أن الهدف من إجراءاته هو كشف حقيقة ما ينسب إليه، والتحقق من ارتكابه للمخالفة والظروف التي أحاطت بارتكابها، إضافة إلى تقديم التوصيات إلى الجهة المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي ضد الموظف. ويكون التحقيق أكثر خطورة عندما يتعلق الأمر بالتأديب الرئاسي، بحيث تجتمع سلطتي التحقيق والحكم في يد السلطة التأديبية.

وغني عن البيان، أنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوفر له كافة مقومات التحقيق القانوني السليم، وأبرزها حيادة المحقق بحيث يتوجب أن يتمتع بقدر كاف من الاستقلال والنزاهة وحسن التقدير، ما يجعله أهلاً لمباشرة التحقيق مع الموظف بهدف الوصول إلى الحقيقة المرجوة من وراء هذا التحقيق، إما بتبرئة الموظف مما نسب إليه، أو العكس.

والحقيقة أن ضمانات الحياد في التحقيق لها أهمية بالغة، بحيث لا يمكن تحقيق دفاع الموظف المتهم ومراعاة أدلة الاتهام في الوقت ذاته دون أن تترجح كفة إحداهما على الأخرى. ومن ثم ينبغي على المحقق أن يتجرد من كل ما يدعو إلى تأثره بما يقع عليه بمناسبة الواقعة الموضوعة تحت تصرفه، وأن يقصد من وراء تحقيقه الوصول إلى الحقيقة. وعليه يجب مباشرة التحقيق وذهنه خال من أي علم سابق¹.

ولمبدأ الحياد طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد المحقق التأديبي من كل مظاهر التحيز والميل والهوى. فلا ينحاز لطرف على حساب طرف آخر، ولا يتحيز ضد أي طرف، مهما

¹ أنظر: أشرف رمضان عبد الحميد حسن، مبدأ الفصل بين سلطتي الإتهام والتحقيق، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2002، ص.206.

كانت العلاقة التي تربطه بالموظف المتهم، أو حتى علاقته بجهة الإدارة، مما يمكن القول بأنه يجب توافر في المحقق الحياد التام في مباشرة مهامه، وهو ضمان من ضمانات القضاء¹. ومقتضى الحياد الذي ينبغي أن يكون عليه من يتولى التحقيق التأديبي، أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة الموظف، كأن يدفعه إلى قول ما لا يريد قوله، أو أن يتدخل بأية صورة في إجاباته، إذ أن القاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة للمتهم هي أن تترك له الحرية الكاملة في إجاباته، بحيث يكون قد قصد فعلا وإرادته الكاملة أن يدلي بما ذكره، ولا يرجع ذلك لأي سبب آخر².

ويرى بعض الفقهاء³، وهو ما يبدو معقولا، بأن التحقيق التأديبي الذي تتولاه الإدارة أكثر حاجة إلى ضمان حياد الجهة القائمة به من التحقيق الجنائي للأسباب التالية:
- يتخذ التحقيق التأديبي في جميع الأحوال أساسا لتقدير سلوك الموظف بصفة عامة، ولهذا التقدير أهمية خاصة في تحديد الذنب الإداري والجزاء المناسب له.
يكون التحقيق التأديبي هو المستوى الوحيد لمساءلة الموظف عندما يكون التأديب رئاسيا.

ثانيا: ضمانات الحياد في مرحلة توقيع الجزاء:

يعتبر مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي التحقيق والحكم من أهم المبادئ لضمان حياد السلطة التأديبية. وعليه فمن سبق له أن اشترك في التحقيق يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، حتى لا يكون عرضة لتصورات وأفكار مسبقة تكونت لديه من خلال مباشرته أحد إجراءات التحقيق فيها⁴.

¹ أنظر: خليفة كلندر عبد الله حسين، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2002، ص.155.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.121.

³ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص.387-388.

⁴ المرجع السابق، ص.387-388.

بالإضافة إلى ذلك، يجب ألا تتوافر لدى من يتولى عملية التحقيق التأديبي أو من يكلف بتوقيع الجزاء أي من الأسباب التي قد تخل في حياده، أي أسباب الرد والتنحي. وتطبيقا لذلك اعتبر مجلس الدولة الفرنسي، أن مجرد حضور المحقق جلسة لجنة التأديب يجعل تشكيل اللجنة المكلفة بالنظر في المخالفات معييا، وذلك بالنظر إلى طبيعة هذه اللجنة، واعتبارها الهيئة الوحيدة المختصة في المخالفات التأديبية¹. وإذا كان مبدأ الحياد يتحقق بصورة مطلقة في النظام القضائي للتأديب، على اعتبار أن توقيع الجزاء التأديبي يكون من طرف المحكمة التأديبية، إلا أن ذلك لا ينطبق في النظام الرئاسي كما هو الحال عليه في الجزائر، لأن التحقيق يتم من طرف الجهة الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء، وهو ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين سلطتي التحقيق والحكم، و هو بذلك يشكل إخلالا بمبدأ أساسي وأصل قانوني مستقر وهو مبدأ عدم الجمع بين سلطة الاتهام والإدانة.

ويرى البعض أنه من الناحية القانونية لا يوجد سببا يحول بين الرئيس الإداري المختص، وبين مباشرة التحقيق من طرفه، إذا ما كان لهذا التحقيق مسوغا قانونيا، وهو بذلك لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبي وتوقيع العقوبة التأديبية. إلا أن مقتضيات الملاءمة في الظروف العادية ترجح أن يناط التحقيق بشخص، أو هيئة أخرى تتولى مباشرته غير الرئيس المكلف به².

والحقيقة أنه عند ممارسة الرئيس الإداري المختص لسلطتين، فإنه يجمع بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد، وهذا أمر غير مقبول. فمن المفروض أن وظيفة التحقيق تختلف تماما

¹ C.E., 5 juillet 2000, Mme Rochard, A.J.D.A., 2001, p.522.

² أنظر: سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص.523.

عن وظيفة توقيع الجزاء التأديبي. ومن ثم يجب الفصل بينهما، ولا يمكن لشخص واحد أن يتولى النظر فيهما معا، لأن السلطة الإدارية غالبا ما تسعى إلى تغليب منطق الفاعلية على حساب منطق الضمانات التأديبية، وفي ذلك إهدار لضمانات هامة قد يحرم منها الموظف الذي يحال إلى المساءلة التأديبية.

وعليه فمن الضروري توزيع الاختصاص داخل الجهة الإدارية كما هو الحال عليه في إطار الفصل بين السلطات في النظام القانوني لأية دولة، بحيث يتوجب على الرئيس الإداري أن يترك التحقيق إلى جهة أخرى، وإلا اعتبر قراره في هذا التحقيق معيبا من حيث الصلاحية، كأن يسند التحقيق إلى مصلحة الشؤون القانونية بمباشرة مع الموظف المحال إلى التأديب، باعتبارها على دراية واسعة على مختلف النصوص القانونية، على أن تكون عملية التحقيق بالتنسيق مع مصالح مفتشيه الوظيفة العمومية بوصفها الأجدر وأكثر حرصا على التطبيق الصحيح والقانوني للنصوص والتشريعات الوظيفية بما في ذلك مراعاة للضمانات الواجب التقيد بها. بينما يختص الرئيس الإداري الأعلى بعملية توقيع الجزاء. وبذلك تتحقق ضمانات صحة الإجراءات التأديبية من حيث مسارها التحقيقي، أو حتى عملية توقيع العقوبة التأديبية.

على أنه لا يوجد مبرر لتهافت الرئيس الإداري على مباشرة التحقيق طالما يملك سلطة توقيع الجزاء، لأن الجمع بين الوظيفتين من شأنه إهدار أهم ضمانات للموظف المتهم، وهي ضمانات الحياد. فممارسة الرئيس الإداري لوظيفة التحقيق والاتهام يعطيه فكرة مسبقة عن الواقعة، وبالتالي لن يتجرد من الأفكار المسبقة التي تكونت لديه مما تؤثر عليه عند توقيع الجزاء التأديبي، ولا تكون لديه نظرة صحيحة للواقعة¹.

¹ C.E., 3 décembre 1999, Leriche, Rec., p.502.

المبحث الثاني: جوانب الحياد في النظم التأديبية

يختلف نطاق تطبيق مبدأ الحياد باختلاف النظام التأديبي المطبق في ظله. فقد يكون تأديب الموظف رئاسيا فيصدر الجزاء التأديبي من الرؤساء الإداريين (المطلب الأول)، وقد يأخذ التأديب صورة حكم صادر عن سلطة شبه قضائية، أو صادر عن حكم قضائي (المطلب الثاني)، على أننا سوف لن ندخل في التفاصيل الدقيقة لكل نظام، على اعتبار أنه سبق أن تطرقنا إليها عندما تعرضنا للضمانات التأديبية في إطار النظم التأديبية الثلاث، وإنما نحاول في هذا المبحث التعرض قدر المستطاع لموقع ضمانات الحياد ومدى تجسيدها في النظم التأديبية المعروفة.

المطلب الأول: الحياد في نطاق التأديب الرئاسي

يتميز هذا النظام بأنه فردي، بحيث يكون للسلطة الإدارية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية، ولا يقوم فيه فصل بين سلطة الاتهام و الحكم، حيث أن الجهة المحققة تتبع الرئيس الإداري الذي يناط إليه توقيع الجزاء. ومن ثم فهي تعمل ضمن توجيهاته، وقد يتم تخفيفها إذا خالفت تعاليمه. فهي لا تتمتع بالاستقلال المطلوب لضمان الحياد. ولذلك فإن هذا النظام التأديبي يغلب الاعتبارات المتضمنة الفعالية على حساب الضمانات. وتأخذ غالبية الدول بهذا النظام عندما يتعلق الأمر بالمخالفات البسيطة التي تستوجب عقوبات بسيطة، فيما يترك أمر تقدير باقي المخالفات الأخرى للمجالس التأديبية والمحاكم المتخصصة. ففي هذا المجال يتعذر إعمال القواعد الخاصة بالحياد، بما تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده¹.

على أن التساؤل الذي قد يطرح في هذا الصدد، هو ما مدى أحقية الرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء، وإجراء التحقيق في آن واحد؟ وهل يعتبر ذلك خروجاً على مبدأ الحياد؟.

¹ أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.185.

فذهب رأي في الفقه إلى أنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري التحقيق والالتزام وتوقيع الجزاء بنفسه، لما في ذلك من جمع بين سلطتي الالتزام والإدانة، بوصفه يشكل إخلالا بمبدأ الحياد¹.

بينما ذهب رأي آخر إلى القول بعدم وجود مانع من قيام الرئيس الإداري بالتحقيق والالتزام وتوقيع الجزاء، بحيث يتعذر في هذا النوع من التأديب (الرئاسي) إعمال مبدأ الحياد بما يقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده. وتقتصر ضمانته صاحب الشأن في هذه الحالة على الطعن في القرار بعد صدوره فعلا².

أما الرأي الثالث فلا يجد مانعا قانونيا من قيام الرئيس الإداري بالتحقيق وتوقيع الجزاء في آن واحد، على اعتبار أن التأديب المنوط بالجهة الإدارية ليس عملا قضائيا، بل هو مجرد امتداد للسلطة الرئاسية بهدف ضمان السير الحسن للمرفق العام الذي يشرف الرئيس الإداري على تسييره. إلا أن من مقتضيات الملاءمة خاصة في الأحوال العادية، يستدعي أن يتولى التحقيق شخص آخر أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف في التحقيق، لأن ذلك قد يكون مدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية، ومنعا للرئيس الإداري من التأثير باعتبارات معينة تكون قد تكونت لديه أثناء التحقيق، وقبل استكمال كافة مقوماته من ناحية أخرى. فالأمر إذن يتعلق بالملاءمة لا بالمشروعية³.

ومع ذلك، فإن هذا الرأي الثالث معيب فيما يتعلق بجواز الجمع بين سلطتي الالتزام والحكم في آن واحد، على الرغم من أنه يخصص إسناد عملية التحقيق إلى جهة أخرى في ظل الظروف العادية، مما يفهم منه بمفهوم المخالفة بأن الرئيس الإداري لا يترك أية فرصة

¹ أنظر: محمد رشوان أحمد، وإبراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مطبعة الرسالة، القاهرة، 1969، ص.25.

² عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964، ص.245.

³ أنظر: سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، 1979، ص.542.

لأي جهة أخرى للقيام بعملية التحقيق التأديبي، عندما يتعلق الأمر بالظروف غير العادية. وهذا في الحقيقة اعتداء على ضمانات الحياد الواجب مراعاتها في كل الظروف والأحوال، باعتبارها تشكل السند الأساسي لقاعدة توفير الضمانات التأديبية.

ففي هذا النظام لا تعرف ضمانات الحياد تطبيقاً فعلياً، على اعتبار أن الإدارة هي التي تتهم وهي التي توقع العقاب، وهو ما يثير إشكالية الجمع بين سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء. فممارسة التحقيق سواء تمثلت في فرد، أو لجنة خاصة غالباً ما تكون خاضعة للرئيس الإداري المكلف بتوقيع الجزاء، وبالتالي فهي تعمل تحت توجيهاته، وتبغى رضاه، وقد يتم تنحيها إذا خالفت أهواءه وقناعته، لذلك فهي لا تتمتع بالاستقلال الواجب توافره في أية مساءلة تأديبية لضمان الحياد.

المطلب الثاني: الحياد في نطاق التأديب شبه القضائي والقضائي

تمثل مجالس التأديب السمة البارزة في توقيع الجزاء التأديبي ضمن التأديب شبه القضائي، إذ تشكل أسلوباً أكثر تقدماً من سابقه في تطبيق ضمانات مبدأ حياد الهيئة التأديبية، بحيث يتمتع تشكيل مجالس التأديب من سبق له القيام بأي عمل من أعمال التحقيق أو الاتهام. إلا أن هذه القاعدة قد يرد عليها استثناء، كما هو الشأن في تولي الرئيس الإداري رئاسة مجلس التأديب، علماً أن اختصاصه هو توجيه الاتهام إلى الموظف وإحالته إلى المساءلة التأديبية، بشرط ألا يكون قد سبق له إبداء رأي في المخالفة موضوع التحقيق¹.

والأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدي برأيه يتمتع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، ضماناً لحيدة القاضي، أو عضو مجلس التأديب، الذي يجلس من

¹ أنظر: سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، 1979، ص. 542.

المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام، وحتى يطمئن المتهم من عدالة قاضيه، وتجرده من التأثير بعلم سبق أن كونه عن المتهم موضوع المحاكمة¹.

فالنظام شبه القضائي يمثل خطوة في التقليل من مساوئ الانحياز التي يمكن أن تترتب على ازدواج الاختصاص، وخاصة الجمع بين وظيفتي الاتهام والحكم. ويتميز هذا النظام باستقلال مجالس التأديب عن سلطة التحقيق والإتهام، ولهذا لا يمكن لمن سبق له القيام بالتحقيق التأديبي المشاركة في تشكيل لجان التأديب. وأخيرا فإن هذا النظام يجيز للموظف حق طلب رد أي عضو مجلس التأديب على اعتبار أن مجالس التأديب تشارك إلى جانب الإدارة في اتخاذ الجزاء، حتى ولو كان دورها يقتصر فقط على إبداء رأي استشاري. وبالتالي فإن أي نقص في حيده أي عضو، يجيز للموظف طلب رده. وتعتبر هذه الوسيلة أكثر فاعلية في ضمان الحيده من طريق اللجوء إلى الطعن في القرار التأديبي لعيب في استعمال السلطة².

أما في النظام القضائي، فإن الحياد يتجسد بصورة مطلقة، حيث يعهد بسلطة توقيع الجزاءات التأديبية إلى محاكم تأديبية مستقلة عن الإدارة، ويتم تشكيلها على نحو يحول بين سلطة الاتهام والتدخل في سلطة هذه المحاكم³. وتسري على أعضاء هذه المحاكم أحكام الرد وعدم الصلاحية تأكيدا لاحترام مبدأ الحيده.

يمكننا أن نستنتج مما سبق، بأن تحقيق ضمانه الحياد، وخاصة فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات، تجدها في الأنظمة القضائية (من خلال المحاكم التأديبية)، وشبه القضائية (من خلال مجالس التأديب). أما تطبيقها بخصوص القرارات التأديبية الصادرة من

¹ أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، ص.33.

² محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص.289.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.289.

طرف الرؤساء الإداريين، فهو أمر غير ممكن¹، لأن جهة التحقيق عادة ما تكون تابعة للرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء التأديبي. كما أنه لا يوجد فصلا تاما بين سلطتي التحقيق وتوقيع الجزاء. ولذلك نجد أن الرئيس الإداري كثيرا ما يلجأ إلى التحقيق مع الموظف بنفسه، ودون أن يقوم بإحالة مسألة التحقيق إلى مصلحة الشؤون القانونية، بوصفها المصلحة الأكثر دراية بملف الموظف المتهم، ومن ثم يقوم بتوقيع الجزاء عليه.

ولذلك نجد بأن الأخذ بنظام التأديب القضائي، هو الأكثر تحقيقا لمبدأ الحياد والضمان للموظف العام، نظرا لاعتبار أن الوظيفة التأديبية في هذا النظام تكون من اختصاص محاكم ذات صبغة قضائية، مستقلة عن جهة الإدارة، وتعمل على تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، وما ينتج عن هذا المبدأ من ضمان حياد جهة التأديب وبعدها عن التأثيرات الشخصية أو الموضوعية، التي طالما لا ينفك عنها النظام الرئاسي للتأديب. وبالتالي فإن هذا النظام يفرض المشاركة مع السلطات التأديبية. ومن ثم فإن هذا النظام يضمن فعالية مبدأ الحياد، على اعتبار أن السلطة التأديبية تكون تابعة لمبدأ المشاركة الجماعية².

والحقيقة أنه في النظام الرئاسي، فإن اتخاذ العقوبة التأديبية يكون ذو طابع داخلي، وهذا ما يشكل عائقا كبيرا لإحترام وتكريس مبدأ الحياد التأديبي، وذلك على غرار النظام القضائي. ومن ثم فإن إجراء المشاركة في التأديب هو عنصر كاف لضمان حياد تقدير العقوبة التأديبية مع الخطأ التأديبي.

على أن ضمانات الحياد في النظام القضائي محدودة في إطار مدى تقدير العقوبة مع الخطأ التأديبي من طرف المجلس التأديبي، إلا أنها قد يتم تمديد هذا الإجراء من طرف اللجان التأديبية للطعون³.

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.590.

²Frédéric LAURIE, op,cit., p.641.

³Frédéric LAURIE, op,cit., p.641.

على أن النظام شبه القضائي وإن كان يسعى هو الآخر إلى تحقيق مبدأ الحياد، إلا أن النظام القضائي يتميز بتشكيله من عناصر قضائية، وكذا تطبيقه للإجراءات القضائية مما يزيد في تحقيق مبدأ الضمان، وبالتالي كفالة الحياد.

المبحث الثالث: وسائل كفالة ضمانات الحياد

إذا كانت المهمة الأساسية لأعضاء المجالس التأديبية، هي تحقيق العدالة، فإن ذلك يقتضي أن يكون هؤلاء الأعضاء بعيدون عن التأثير بالعواطف أو حتى التأثير بالمصالح. فإذا أصبح أي عضو في موقف لا بد أن يتأثر بهذه العواطف والمصالح، فسينعدم حياده بين الخصوم، وبالتالي لا يتحقق حياده إلا بإبعاده عن تلك المواقف التي تعرضه لخطر التحكم. وعلى هذا الأساس فإن الوسيلة المباشرة لكفالة ضمانات الحياد هي الرد. فإذا كان لدى الموظف المتهم أسبابا تشكك في حيده أحد أعضاء مجلس التأديب الذي يحاكمه، أو المحاكمة التأديبية، فإن له الحق أن يطلب رد ذلك العضو. ويكون طلب الرد هو أول ما يتقدم به الموظف المتهم. فإذا ما أبدى دفاعه، فإن ذلك يعني تنازله عن حقه في الرد، ويسقط حقه فيه. هذا بالنسبة لهيئة التأديب سواء كانت مجالس تأديبية أو محاكم تأديبية¹.

إلا أن التساؤل الذي قد يطرح في هذا الصدد، هو هل تنطبق قواعد الرد في التأديب الرئاسي، وما هي وسيلة كفالة ضمانات الحياد في هذه الحالة؟.

في الحقيقة تجدد مسألة ضمانات الحياد مشكلة في ظل هذا النظام، إلا أنها قد يكون لها حلا في فكرة إساءة استعمال السلطة، أو الإنحراف في استعمال السلطة.

وغني عن البيان أن المجالات التي يمكن تطبيق عليها فكرة الانحراف في استعمال السلطة، تلك الحالات التي يكون فيها الباعث على القرار هو العداوة الشخص أو السياسي أو المحاباة أو الانحياز. وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي فكرة الانحراف في استعمال السلطة في حالة

¹ محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص.74.

توقيع عقوبة مقنعة¹، أو فصل موظف بسبب العداء الشخصي²، أو نقل موظف ثبت أنه لم يقصد من ورائه تحقيق المصلحة العامة، وإنما لإفادة شخص آخر محل الموظف المنقول في وظيفته³.

والجدير بالذكر، أن وسيلة حماية حقوق الدفاع تختلف عن وسيلة كفالة الحياد وعدم الانحياز، إذ أن وسيلة كفالة الحياد أمام المجالس التأديبية هي الرد. أما إذا كان التأديب رئاسياً، فإن الوسيلة هي الطعن للانحراف في استعمال السلطة. فهل ذلك يعني أن الانحياز وعدم الحياد هو نفسه الانحراف في استعمال السلطة؟.

فمما يتوجب بيانه أن فكرة الانحراف في استعمال السلطة لم تكن الوسيلة الوحيدة لكفالة احترام ضمانات الحياد، وإنما يلجأ مجلس الدولة الفرنسي إلى استعمال وسائل أخرى تتمثل في المبادئ العامة التي تقر المساواة وحياد المرافق العامة في المجالات السياسية والعقائدية⁴. ونفس الحكم نجده مجسداً من خلال الإطار الذي يحكم الوظيفة العمومية في الجزائر⁵، من خلال استناده على مبدأ المساواة أمام الانتفاع من المرافق العامة، باعتباره مبدأ تمليه الاعتبارات العملية وقواعد العدالة الاجتماعية.

¹ C.E., 26 mars 2004, COLLIGNON, n° 129.798 ; C.E., 13 avril 2004, FINET, n° 130.268.

² C.E., 31 octobre 1973, Dame Gille, Rec., p.605.

³ C.E., 29 décembre 1995, Commune de Beaumont-de-Lomagne, n° 151085.

⁴ C.E., 3 mai 2000, Mlle Marteaux, Rec., p.169 ; C.A.A., Lyon 19 novembre 2003, Mlle Ben Abdallah, n° 03-01392.

⁵ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 001192، بتاريخ 09-04-2001، قضية (ب.ط) ضد (مديرية التربية لولاية قلالة)، مجلة مجلس الدولة 2002، العدد 01، ص. 119 وما بعدها

وتعني فكرة الانحراف في استعمال السلطة، ممارسة هذه السلطة لاعتبارات لا تتعلق بالصالح العام، أو لتحقيق أغراض غير التي أعطيت السلطة من أجلها. فإذا كان متخذ القرار منحازا لموظف بسبب علاقة شخصية، أو ضد آخر لتنافس أو عداوة بينهما، فإن القرار في هذه الحالة يعد مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة¹.

ومع وجود هذا التشابه بين فكرة عدم الحياد والانحراف، إلا أنه ثمة فروقا بينهما، إذ أن الانحراف في استعمال السلطة قد يكون في بعض الأحيان أوسع نطاقا من عدم الحياد. فالانحراف في استعمال السلطة يقوم، ولو كان الغرض من استعمال هذه السلطة هو تحقيق المصلحة العامة، إذا لم تتقيد الإدارة بقاعدة تخصيص الأهداف، أي لم تستخدم السلطة على الوجه الذي كلفت به. كما قد يكون الانحراف أضيق مدى من عدم الحياد، بحيث إذا كانت الإدارة تستهدف في تصرفها هدفا حقيقيا مشروعاً، واتضح لها في نفس الوقت تحقيق أغراض غير مشروعة، فلا يعد ذلك انحرافاً، لأن الأهداف القانونية تكون كافية لتبرير التصرف الذي أقدمت عليه، وبالتالي تكون جهة الإدارة قد توخت الوصول إلى حقيقة ما ينسب للموظف المتهم.

وبالتالي فإن فكرة "تخصيص الأهداف" توسع من نطاق الانحراف، بينما تضيق فكرة تبرير الغرض المشروع للأغراض غير المشروعة من هذا النطاق. ومن هنا يظهر أن رقابة الانحراف لا تحقق الغرض المطلوب لأسس التصرف، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن الانحراف في استعمال السلطة هو إخلال بركن "الغرض" المشروع. أما عدم الحياد فهو يتعلق أساساً بصلاحيات مصدر القرائن ويؤثر مباشرة في هذه الصلاحية، وقد يتناول هذا التأثير الغرض ولكن بطريقة غير مباشرة. فعدم الحياد عيب في صلاحيات الشخص بشكل أوضح، بينما الانحراف عيب في أحد أركان التصرف (الغرض) بصورة أكبر.

¹ محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص.75.

وعلى هذا الأساس، فإنه من خلال أوجه الشبه بين الفكرتين، يمكن الاعتماد على استخدام فكرة الانحراف في استعمال السلطة لكفالة ضمانات الحياد وعدم الانحياز في التأديب الرئاسي، باعتبارها الوسيلة الممكنة، نظرا لخصوصيات هذا النظام. فوسائل الطعن في التصرف محددة، وليس عدم الحياد من بينها.

إلا أنه من خلال أوجه الاختلاف فإن الرقابة يجب ألا تقتصر على مجرد الشرعية، وإنما تتناول حياد المتصرف بحيث تكون خلقية، ذلك أن الغرض المشروع قائم دائما وهو العقاب عن الخطأ المنسوب للموظف، والواجب الذي يتعين كفالاته في التأديب هو حياد المتصرف في تصرفاته¹.

والنتيجة التي نتوصل إليها من كل هذا، أن ضمانات الحياد أوسع نطاقا من عدم الجمع بين التحقيق والحكم، وأنها لا تختلط بحقوق الدفاع ولا تعتبر امتدادا لها، وإن كانت تتكامل معها، فهي تشمل كافة الأمور الشكلية والموضوعية التي تضمن احترامها، واستقلال ونزاهة جهة التحقيق.

كما أن وسيلة كفالة الحياد تختلف عن وسيلة حماية حقوق الدفاع، وفي الحالات التي لا يمكن استخدام وسائل مباشرة في التأديب الرئاسي لكفالة الحياد، فإن وسيلة الطعن للانحراف في استعمال السلطة لا تقتصر على جانب الغرض (المشروعية)، وإنما يجب أن تعني أيضا بحياد المتصرف.

المبحث الرابع: تطبيقات ضمانات الحياد في القانونين الفرنسي والجزائري

تتمثل كفالة ضمانات الحياد في تطبيق أسباب عدم صلاحية أي عضو من أعضاء المجالس التأديبية، وكذا إعطاء المجال للمحاكمة التأديبية الحق في رد العضو الذي قام لديه سببا للرد. فقد أحالت النصوص المنظمة للمحاكمة التأديبية إلى القواعد الواردة في قانون المرافعات المدنية والإدارية، كما هو الحال في الجزائر فيما يتعلق بأسباب تنحي أو رد القضاة.

¹ محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص.76.

وعلى هذا الأساس سوف نتناول تطبيقات ضمانات الحياد في القانونين الفرنسي (المطلب الأول) والجزائري (المطلب الثاني)، مع بيان وسائل كفالة هذه الضمانة.

المطلب الأول: تطبيقات ضمانات الحياد في القانون الفرنسي

تعتبر ضمانات الحياد من المبادئ الأساسية في المحاكمات التأديبية في النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة في القانون الفرنسي، وهي بذلك من القواعد المستقرة في الضمير الإنساني ولا تحتاج إلى نص يقرها، إذ توقعها العدالة المثلى. فمن يجلس مجلس الحكم يجب ألا يكون قد استمع أو تكلم أو كتب¹.

ويعتبر الحياد من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني في فرنسا، وهو من الواجبات الواجب توافرها في الإدارة وكذا الموظفين والأعوان العموميين².

وبناء على ذلك، فإن هذا المبدأ له طابع دستوري يتوجب على جميع موظفي المرافق العمومية الالتزام به والحرص على تجسيده أثناء أداء لوظائفهم المختلفة، وهو ما كرسه القضاء الإداري الفرنسي ابتداء من سنة 1935³، ليتم التأكيد عليه بعد ذلك في العديد من قراراته⁴. و ينبع التزام الحياد من حرية التعبير التي يتمتع بها كل الموظفين والأعوان العموميين.

¹ جودت محمد الملط، المرجع السابق، ص.275.

² Manuel DELMARRE, Droit de la fonction publique, Librairie Vuibert, 2007, p.151.

أنظر تفاصيل مبدأ الحياد في أحكام مجلس الدولة الفرنسي:

C.E., 1er avril 1998, MM. Iguacel et Comets, Rec., p.p.981-985 ; C.E., 3 mai 1950, Dlle Jamet, Rec., p.247.

³ C.E., 11 janvier 1935, BOUZANQUET, Rec. p.41.

⁴ C.E., 28 juillet 1993, Mme MARCHAND, Rec. p.248 ; C.A.A., de Nancy, 29 juin 1995, MARTIN, Rec., p. 866.

ومن ثم لا يلتزم الموظفون العموميون بالإدلاء بكل شيء أثناء تأديتهم لمهامهم¹. وبالتالي فهي تشكل واجبا وضمانة للموظف العام في حقه في الإدلاء أو العزوف عن الإفصاح عن كل ما لا يود التعبير عنه². إلا أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي كثيرا ما كان يربط بين واجب التحفظ ومبدأ الحياد، على اعتبار أنهما صنوان يصبان في نفس الغرض، مما يتوجب على الموظف العام ضرورة التقييد به والحرص على تجسيده أثناء أداء وظيفته³.

على أنه قد يبدو لنا بأن واجب التحفظ هو مظهر من مظاهر مبدأ الحياد، يضاف إلى باقي الواجبات الأخرى التي ترتبط بالحياد، كواجب عدم إفشاء السر المهني.

وتأسيسا على ما سبق، نجد أن مبدأ الحياد قد أكد عليه القضاء الفرنسي في مجال تأديب الموظفين، حينما أقر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ عاما، يقضي بأن جميع أعضاء الهيئات المكلفة باقتراح الجزاء، أو بإصدار القرارات التي يمكن أن تمس مصالح الأفراد، يجب أن تتوافر لهم ضمانات الاستقلال والحيادة الضروريين للقيام بالمهمة المعهودة لهم، وعدم مراعاة هذا المبدأ يترتب عليه بطلان الإجراءات⁴.

¹ Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 4^e édition Gualino, 2010, p.373.

² Olivier DORD, Droit de la fonction publique, P.U.F., 1^{re} édition, Paris, 2007, p.209.

³ C.E., 20 février 1952, MAGNIN, Rec., p.117 ; C.E., 13 mai 1981, BRETON, Rec., p.790.

⁴ C.E., 2 avril 1954, Ricros, Rec., p.215 ; C.E., 20 mai 1965, Cueille, n° 85657.

وعلى هذا الأساس، فإن مبدأ الحياد يفرض على أعضاء المجالس التأديبية الإبتعاد عن كل ما من شأنه التأثير على قراراتهم، وكذا ما يتعلق بالجوانب المالية، أو الحصول على تعويضات جراء قيامهم بمهامهم، باستثناء أحقيتهم في طلب تعويضات الإنتقال أو الإقامة¹.
على أن رؤساء المجالس التأديبية للطعون في الوظيفة العامة ذات الطابع المحلي، يكون من حقهم طلب تعويضات إضافة إلى رواتبهم الشهرية².
ومن استقراء أحكام مجلس الدولة الفرنسي، يتضح أن الاعتبارات التي تؤثر في حياد عضو مجلس التأديب تنطوي تحت عدة صور³، منها تأثير الوضع النظامي. فلا يجوز أن يشترك في عضوية مجلس التأديب من كان في وضع تنافسي مع الموظف. لذلك لا يجوز أن يكون عضو مجلس التأديب أقل درجة من الموظف المتهم⁴.

¹ Art 43 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions mixtes paritaires, J.O.R.F., du 30 mai 1982, p. 1731 ; Art 37 du décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leur établissement publics, J.O.R.F., du 18 avril 1989, p.4931 ; Art 32 du décret n° 91-790 du 14 août 1991 relatif aux commissions administratives paritaires nationales de la fonction publique hospitalière, J.O.R.F., du 21 août 1991, p.10997 ; Art 67 du décret n° 92-794 du 14 août 1992 relatif aux commission administratives paritaires locales et départementales de la fonction publique hospitalière, J.O.R.F., du 15 août 1992, p.11154.

² Art 30-1 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989.

³ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص.390-393.

⁴ Art 35 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 ; Art 90 alinéa 1 du statut de la fonction publique territoriales ; Art 83 alinéa 1 du statut de la fonction publique hospitalière.

كما أنه يجب استبعاد تأثير الوضع الشخصي، إذ لا يجوز أن يشترك في المحاكمة من لديه أسبابا شخصية تجعله يتحيز بشكل واضح للموظف المتهم، كالموظف الذي سبق له وأن حضر أمام نفس المجلس كمتهم، أو يكون قد وقع عليه جزاء تأديبي بناء على اقتراح الموظف المتهم التأديب¹.

أضف إلى ذلك إلى أنه لا يجوز أن يكون لعضو المجلس التأديبي تابعا للموظف المحال على المجلس التأديبي وفقا للسلم الرئاسي².

على أن آخر هذه الصور هي الاعتبارات الموضوعية، كأن يكون عضو المجلس التأديبي قد شارك في أعمال الاتهام، أو قام بالشكوى ضد الموظف. كما أن مجلس الدولة يمنع أعضاء اللجان المشتركة المشاركة في مداوات اللجنة إذا تعلق الأمر بأوضاعهم الشخصية كما هو الشأن بخصوص مراجعة التنقيط السنوي³.

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي، بأن حضور موظف غير مرسوم في المجلس التأديبي، يعتبر عيبا في الإجراءات التأديبية، يترتب عليه عدم شرعية القرار الذي يتخذه المجلس التأديبي⁴. في حين فإن حضور موظف مؤهل للترقية إلى رتبة أعلى من الموظف المحال إلى المجلس التأديبي، لا يترتب عليه أي عيب في الإجراءات التأديبية⁵.

¹ C.E., 29 décembre 1943, Rozin, Rec., p.308 ; C.E., 18 février 1949, Viet, Rec., p.84.

² C.E., 25 mars 1960, Gamiette, Rec., p.227 ; C.E., 20 mars 1985, Association nationale des infirmières générales et autres, Rec., p.82.

³ C.E., 1 avril 1998, M.M. Iguacel et Comets, Cah. fonct. publ. 1998, p. 27.

⁴ C.E., 21 juillet 1995, Assistance publique – Hôpitaux de Paris, n° 150285.

⁵ C.E., 5 mai 1995, Jamot, Rec., p.874 ; C.E., 13 juin 1952, Albaum, Rec., p.310.

فلا يجوز في مثل هذه الحالات الاشتراك في عضوية المجلس التأديبي، لأن القاعدة الأساسية تقضي بأنه لا يجوز للشخص أن يكون خصما وحكما في آن واحد. إلا أنه مما يعاب على النصوص القانونية الفرنسية، هو خلوها من التطرق لمسألة رد أعضاء مجلس التأديب، على غرار أحكام القضاء التي أقرت بهذا المبدأ¹. إلا أن الفقه الفرنسي الذي يرى عدم جواز رد أعضاء مجلس التأديب خلافا لما هو معروف في القانون الجنائي، إذ أنه في حالة غياب نص صريح لا يكون للموظف المتهم الحق في رد أحد أعضاء مجلس التأديب، إذ قد لا يعرف أسماءهم لعدم إخطاره بها، أو نشرها، ويمكن لأعضاء المجلس التأديبي أن يتنحوا من تلقاء أنفسهم. وإذا نص هذا القانون على حق الموظف في الرد، ففي هذه الحالة يجب أن يتضمن كيفية ممارسة الموظف لهذا الحق، وأن يخطر بأسماء أعضاء مجلس التأديب².

إن عدم وجود نص بهذا الصدد، يجعل رقابة مجلس الدولة غير كافية، لأن القاضي الإداري يصعب عليه أن يكشف عن أسباب الرد عندما تكون ذات طبيعة شخصية، حيث أن سلطة القاضي مقيدة بوسائل الاستدلال التي تسمح بها الإجراءات المكتوبة، بحيث يجب أن يكون الدليل على العداوة أو البغضاء جليا وواضحا. ونادرا ما يكون هذا الدليل واضحا، إذ قد يكتنفه الكثير من الغموض، الأمر الذي يجعل الوصول إلى الحقيقة أمرا عسيرا. ومن ثم

¹ C.E., 9 décembre 1991, M. Longuet, n° 87186 ; C.E., 8 novembre 1995, Ville de Dôle, n° 116452.

² أنظر: علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى 2004، ص.219.

فإن هذا النظام أقل من النظام الذي يمكن من الرد تبعا لتقرير الهيئة الاستشارية أو الهيئة التي تصدر القرار¹.

المطلب الثاني: تطبيقات ضمانات الحياد في القانون الجزائري

لقد كرس دستور 1996 مبدأ حياد الإدارة أو عدم تحيزها في المادة 23 منه والتي نصت على ما يلي: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".

أما فيما يخص النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة، فيمكننا ذكر نص المادة 41 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 التي نصت على: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

والجدير بالملاحظة، أن مبدأ الحياد ارتبط في كافة التشريعات الجزائرية بما في ذلك التشريعات الوظيفية بمبدأ حياد الإدارة والموظف العام، كما هو الحال بالنسبة لضرورة احترام الموظف لواجب التحفظ والحياد بخصوص الجدل السياسي أو الإيديولوجي، وهذا ما أكده مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 2001/4/9². وقد جاء ضمن هذا القرار بأن الموظف الذي لا يحترم هذا الإلتزام يشكل ذلك خطأ مهنيا جسيما يعرضه للعزل.

على أن تلك التشريعات لم تتطرق إلى مسألة الحياد في التأديب، مما يجعلنا نتساءل عن السبب في إغفال النصوص الجزائرية التطرق إلى هذا الموضوع لما له من أهمية في نطاق التأديب، وبالنظر إلى النتائج الخطيرة التي قد تلحق بالموظف المتهم؟.

¹ أنظر: وجهة نظر المندوب الفرنسي (Braiban) حول النظام التأديبي في فرنسا، والتي عرضها في مؤتمر بروكسل عام 1965، مشار إليه في رسالة مؤلف فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980، ص. 156-159.

² قرار مجلس الدولة بتاريخ 2001/4/9، في القضية رقم 001192، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص. 119 وما بعدها.

وحسب رأينا، فإن إغفال النصوص الجزائرية التطرق لمسألة الحياد في التأديب قد يكون راجعا إلى المبادئ العامة التي نص عليها ضمن واجبات الموظف العام، والإدارة العامة، والتي هي على وجه العموم مبدأ المساواة الذي يحكم نظام الوظيفة العامة، ويضمن الأنظمة التي تدخل في تكوينها، حيث يعتبر حجر الزاوية في تنظيم الحقوق والواجبات. فهو من الديمقراطية بمثابة الروح للجسد، وبدونه ينتفي معنى الديمقراطية وينهار كل مدلول للدولة¹.

على أن حياد الإدارة والموظف في الجزائر قدا ارتبط في الغالب بالإختيار السياسي نظرا لعلاقة تبعية جهة الإدارة للسلطة السياسية، وهذا ما أعطى صبغة سياسية للوظيفة العامة في الجزائر، الأمر الذي صعب معه تكريس مبدأ حياد الإدارة، فضلا عن الجانب التأديبي. ذلك أن الموظف في ظل سياسة التبعية للسلطة السياسية، ما هو إلا موظف موضوع لخدمة سياسة الدولة وتنفيذ برامجها السياسية، ولو كان ذلك على حساب الموظف، ودون مراعاة لحقوقه وخاصة منها تلك الإجراءات التأديبية التي يتوجب التقيد بها وعدم الخروج عنها إذا تعلق الأمر بالمساءلة التأديبية. ولعل هذا الأمر يتضح أكثر عندما يجمع الشخص بين القيادة السياسية الحكومية، وبين القيادة الإدارية، كما هو الحال بالنسبة للوزير الذي يكون عضوا في الحكومة وقائدا إداريا للجهاز الإداري التابع لوزارته.

والنتيجة المترتبة على ذلك، أنه إذا ثبت تورط أي من الموظفين في استغلال مناصبهم لأغراض شخصية، فإنه لا يواجه بإجراءات فعالة وراذعة من طرف رئيسه الإداري، نظرا للعلاقة الشخصية بينه وبين الرئيس الإداري، الأمر الذي يعصف ويضعف أهم ضمانة يتوجب التقيد بها ألا وهي ضمانة الحياد.

على أنه ندعو إلى ضرورة أن ينص صراحة على هذا المبدأ في نطاق التأديب، وأن لا يترك الأمر إلى المبادئ العامة، أسوة بالقانون الجنائي الذي أكد على أهمية هذا المبدأ.

¹ السيد محمد يوسف المعداوي دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، د.م.ج، الجزائر، طبعة 1988، ص.5.

ومن أبرز وسائل كفالة الحياد هي رد المحقق الذي يتولى عملية التحقيق مع الموظف المتهم إذا وجدت أسبابا لرده حفاظا على نزاهة التحقيق وصونا للموظف من التأثيرات التي قد يتعرض لها أثناء التحقيق معه. ونظرا لعدم وجود نصوص تنظم هذا الإجراء في قواعد التأديب في النصوص الجزائية، فمن الواجب إعمال نفس القواعد المطبقة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري تحت رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008¹، المتضمنة حالات رد القضاة، إذ نصت المادة 241 منه على ما يلي: "يجوز رد قاضي الحكم، ومساعد القاضي في الحالات الآتية:

- إذا كان له أو لزوجه مصلحة شخصية في النزاع،
- إذا وجدت قرابة أو مصاهرة بينه أو بين زوجه وبين أحد الخصوم أو أحد المحامين أو وكلاء الخصوم، حتى الدرجة الرابعة،
- إذا كان له أو لزوجه أو أصولهما أو فروعهما خصومة سابقة أو قائمة مع أحد الخصوم،
- إذا كان هو شخصا أو زوجه أو أحد أصوله أو أحد فروعهم، دائما أو مدينا لأحد الخصوم،
- إذا سبق له أن أدلى بشهادة في النزاع،
- إذا كان ممثلا قانونيا لأحد الخصوم في النزاع أو سبق له ذلك،
- إذا كان أحد الخصوم في خدمته،
- إذا كان بينه وبين أحد الخصوم علاقة صداقة حميمة، أو عداوة بينه".

¹ القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج. ج. العدد 21، السنة 2008.

وعلى هذا الأساس، اشترط المشرع الجزائري ضرورة توافر الحياد، إلا أنه لم يضع تعريفاً محدداً لمفهوم الحياد، بل اكتفى بذكر الأسباب التي تؤثر في حياد القاضي، أو الأمور التي تتعارض معها دون تحديد لماهيتها.

فحياد القاضي ونزاهته يقتضي ألا يميل عند نظره في نزاع معين إلى هذا الجانب من الخصوم أو ذلك، بل يتوجب عليه أن يطبق القواعد القانونية التي تحقق العدالة وفقاً لمفهوم النظام القانوني الذي يفرض هذه القواعد. كما يشمل حياد القاضي أيضاً موضوع النزاع ذاته، بحيث يستلزم أن يفصل فيه بروح موضوعية، متجرداً من كل ما من شأنه أن يؤثر في حكمه، كرأي سابق، أو مصلحة، أو مؤثر آخر.

وبناء على ذلك، فإن ضمانات الحياد هي في غاية الأهمية، وطالما لا يوجد نص يمنع رد المحققين، أو حتى أعضاء لجنة التأديب، فالمفروض أنه يجوز رد هؤلاء طبقاً للأحكام الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية. فالمحقق وأعضاء لجنة التأديب يقع عليهم واجب عدم التحيز والبعد عن المؤثرات التي تكاد تعصف بالدعوى التأديبية، فلا تكون لهم أية صلة أو تكون لهم مصلحة في هذا الخصوص. فإذا وجد أي سبب يظن معه عدم حياد سلطة الحكم، بحيث لا يمكن الفصل في الدعوى من غير ميل أو انحياز، فإن عضو الهيئة التأديبية يكون في مثل هذه الحالة غير صالح لنظر الدعوى، ويتوجب عليه أن يتنحى جانباً من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب الموظف المعني.

ومن هنا يبرز مبدأ الحياد كسلوك إجتماعي ومهني، وواجب من واجبات أخلاقيات الوظيفة العامة التي يجب أن يتصف بها من أسندت إليه مهمة التحقيق والتأديب، والتي يجب أن تبنى على أساس مصلحة المرفق العام، واحترام القوانين والإجراءات المتبعة في هذا الشأن، مع الأخذ بعين الاعتبار ظروف ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية، وليس على أساس المعتقدات الشخصية أو الآراء السياسية للموظف المحال إلى المساءلة التأديبية.

أما عن دور القاضي الجزائري في تكريس مبدأ الحياد في التأديب، فإن ذلك يتطلب وجود تطبيقات قضائية متعددة، وهذا ما لم تؤكد لنا الأحكام القضائية من الجهات المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية في النظام القانوني الجزائري، إذ لا نكاد نعثر على أية أحكام تتعلق بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالحياد في المجال التأديبي. إن سبب ذلك ربما هو ضعف الإطار التشريعي للوظيفة العمومية في هذا الإطار، مما يدفعنا إلى القول بضرورة ربط المبادئ العامة الواردة في النظام الوظيفي الجزائري، والتي توجب على الموظف العام ضرورة الاتصاف بها، ومن ثم ضرورة عدم تحيز جهة التأديب، على اعتبار أنها من المسائل التي تستنتج من تلك المبادئ والواجبات العامة. كما يتوجب على القاضي أن يكون له دورا هاما وفعالا في إقرار هذا المبدأ في نطاق التأديب، والتأكيد على أهميته في التشريع التأديبي.

المبحث الخامس : تقديرنا لضمانة الحياد في التأديب

إن مما يستفاد من ضمانة الحياد، أن تقوم الجهة الإدارية بتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف المذنب بكل موضوعية بعيدا عن كل ما من شأنه التشكيك في نزاهة وعدالة سلطة التأديب، الأمر الذي يجعل الموظف المتهم يشعر بالطمأنينة والراحة وهو يحاكم من طرف لجنة هدفها الوحيد هو الوصول إلى حقيقة ما اقترفه الموظف بناء على المعطيات السابقة التي سبقت هذه الضمانة، بدء بإحالاته إلى التحقيق التأديبي، ووصولاً إلى صدور قرار العقوبة التأديبية بشأنه.

المطلب الأول: تطبيقات مبدأ الحياد

الجدير بالذكر أن ضمانة الحياد لم تعرف القدر الكافي في التطبيق في المساءلات التأديبية، كما هو الشأن في المحاكمات الجنائية، نظرا لإغفال النصوص الفرنسية والجزائرية النص عليهما، مكتفية في ذلك بالمبادئ العامة التي تحكم سير الدعوى التأديبية، والتي من بينها مبدأ حياد الإدارة في صورتها العامة.

على أن مجلس الدولة الفرنسي قد أكد على ضرورة التقيد بمبدأ الحياد كضمانة هامة في أية مساءلة تأديبية، بحيث يترتب عند الإخلال بها بطلان الإجراءات التأديبية. ولكن على الرغم من ذلك، فإننا لا نكاد نعثر على القدر الكافي من الأحكام القضائية التي تشير إلى رد أعضاء اللجنة التأديبية لأي سبب بينها وبين الموظف المحال إلى المساءلة التأديبية، كأن يتعلق الأمر بصراعات شخصية، أو عداوة، مما يجعل لجنة التأديب أو جهة الإدارة تعاقب الموظف على هذا الأساس. وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي من خلال قراره بتاريخ 31 أكتوبر 1973¹ في قضية السيدة Gille التي تعرضت للنقل الإلزامي غير الشرعي، نظرا للعداوة التي كانت بين زوجها والمدير العام للأرشيف الوطني.

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي في قرار آخر له بتاريخ 4 ديسمبر 1968² في القضية المعروضة بين وزارة الشؤون الاجتماعية ضد السيد Lamare، الذي كان يشغل منصب مفتش عمل، حيث قام هذا الأخير في اجتماع لممثل المستخدمين، بالإدلاء بتصريح مفاده أنه أعطى رأيه بالموافقة على إجراء التسريح المقترح. ذلك أن هذا التصريح اعتبرته الوزارة خرقا للالتزام بالحياد والتحفظ. الأمر الذي جعل مجلس الدولة يفصل في هذه القضية لصالح وزارة الشؤون الاجتماعية.

المطلب الثاني: تطبيقات مبدأ الحياد في الجزائر

وفي الجزائر، فإن سبب النقص في ذلك يرجع ربما إلى طبيعة النظام القضائي الجزائري السائد قبل دستور 1996، والذي تميز بنظام وحدة القضاء، والذي لم يعط للقاضي الجزائري الفرصة للاجتهاد في المسائل المتعلقة بالتشريع الوظيفي بوجه عام، والتأديبي على وجه

¹ C.E., 31 octobre 1973, Dame Gille, Rec., p.605.

² C.E., 4 décembre 1968, Lamare c/ ministère des affaires sociales. Rec., p.623.

الخصوص، إضافة إلى تدني مستوى الإدارة في حرصها على التقيد بأخلاقيات الوظيفة العامة، حيث لم تعد الواجبات والحقوق المنصوص عليها في مختلف التشريعات الوظيفية كافية لأداء السلطة التأديبية واجبتها بأمانة ودقة، وذلك في غياب الاجتهادات القضائية، وكذا المحاولات النظرية للتأكيد على أهمية هذا الالتزام الذي يجب أن تتصف به السلطة التأديبية عند نظرها للقضايا التأديبية.

وعلى هذا الأساس، فمن الضروري العمل على تحديث قانون الوظيفة العامة، من خلال الاهتمام بخصوصيات الموظف العام، وإعادة التوازن بين واجباته وحقوقه، ومن بينها التأكيد على مبدأ حياد الجهة التأديبية وإفرادها بنصوص خاصة مستقلة عن تلك المنصوص عليها في قانون الإجراءات الإدارية والمدنية من حيث قواعد الرد. فالقانون التأديبي أصبح قانونا مستقلا وقائما بذاته، وبالتالي من غير المعقول أن يبق رهن القواعد العامة التي تحكم الإجراءات الإدارية والمدنية، أو حتى تلك المتعلقة بالإجراءات الجنائية. فمسألة التنحي تتعلق بضمير وأخلاقيات الوظيفة العمومية، لذلك وإضافة إلى الحالات التي أجاز فيها التشريع رد القاضي، فإن هذا الأخير يمكنه أن يتنحي من تلقاء نفسه لمجرد شعوره بالحرج من القضاء لأي سبب كان. وما ينطبق على القضاء، ينطبق أيضا على أعضاء اللجنة التأديبية، والتي نرى جواز التنحي لأي عضو من أعضائها لمجرد وجوده في موقف حرج قد يؤثر في القرار الذي تصدره سلطة التأديب.

على أنه لا بد من توافر الحياد في أعضاء اللجان التأديبية عند نظرها في القضية المعروضة أمامها، كما يتوجب ذلك أيضا على المحقق الذي أسندت إليه عملية التحقيق التأديبي، بحيث لا تقل عن القدر المتطلب في القاضي. ذلك أن الحكم في المجال الجنائي إنما يستند إلى نزاهة المحقق واستقلاله وحيده، كما يستند أيضا إلى أمانة القاضي ونزاهته وحيده. ومن ثم فإن ذات القواعد والضمانات الأساسية الواجب توافرها في القاضي لتمكينه من الفصل في الدعوى، هي نفسها الواجب توافرها في صلاحية المحقق التأديبي في إطار المسألة التأديبية.

فإغفال المحقق الالتزام بذلك يكون قد فقد ركنا جوهريا، يترتب على عدمه عدم صلاحيته لمباشرة التحقيق التأديبي. والنتيجة المترتبة على ذلك هي بطلان التحقيق بقوة القانون. وإذا كنا لم نصل بعد في الجزائر إلى تجسيد حياد حقيقي أو ربما نسبي مقارنة مع النظام الوظيفي الفرنسي، فإن ذلك مرده إلى الفرق الشاسع بين النظامين، إلا أننا نعترف بأنه، وبالنظر إلى الظروف التي تحيط بالمحقق الجزائري، هناك صعوبة في إيجاد توازن في العناية بأدلة اتهام الموظف، وبين حقوقه في الدفاع عن نفسه. وعليه لكي لا تتحول السلطات التي تتمتع بها السلطة الإدارية إلى سلطات تعسفية، لا بد على المحقق التأديبي أن يجرد نفسه من كل تأثير قد يقع عليه بمناسبة المخالفة التأديبية التي يقوم بالتحقيق فيها، وبعيدا عن تأثيرات جهة الإدارة.

خاتمة:

إن ضمانات مبدأ حياد الجهة التأديبية، ترتبط ارتباطا وثيقا بالعقوبة التي توقع على الموظف محل المساءلة التأديبية. ذلك أن الالتزام بالحياد سيؤدي إلى عدالة الجزاء التأديبي إذا وجدت أسبابه، ومبرراته، أو قد يبرأ الموظف مما نسب إليه من مخالفات.

على أنه إذا أصاب الحياد أي عارض من العوارض التي من شأنها التأثير في نزاهة اللجنة التأديبية، يتوجب على عضو سلطة التأديب التنحي، إما من تلقاء نفسه، أو بطلب من الموظف المعني، يبين أسباب الرد أو عدم الصلاحية. على أن لا ينظر في طلب الموظف بالرد نفس الهيئة التأديبية، أو أن يناط الفصل في هذا الطلب إلى جهة أخرى غير التي يكون المطلوب رده عضوا من أعضائها، كأن يوجه الطلب إلى رئيس مصلحة الشؤون القانونية للمستخدمين، حفاظا على مصداقية طلب الموظف ودفعاً لأي حرج قد ينتج عن هذا الطلب. كما يتوجب على أعضاء اللجنة التأديبية التقييد بسرية المداولات، والإمتناع عن إصدار أي حكم إلا بعد سماع دفاع الموظف سواء قدم دفاعه شفاهة أو كتابة.

إضافة إلى ما سبق بيانه، فإنه لا بد أيضا من وضع قيود على العمل النقابي داخل الإدارة من أجل تكريس مبدأ الحياد. ذلك أن دور العمل النقابي كثيرا ما يقف عاجزا عن تكريس الحياد، نظرا للتوجهات الحزبية التي تؤدي إلى الخلط بين الأهداف النقابية المهنية والأهداف السياسية، مما يؤدي بالموظفين إلى الإهتمام بالتوجهات السياسية بدلا من الأهداف المهنية. فقد تتدخل النقابة في بعض الأحيان لصالح موظف معين أثناء مثوله أمام المجلس التأديبي، لا من أجل حماية والدفاع عن الموظف المتهم، بل لأنه ينتمي إلى نفس الحزب الذي تنتمي إليه النقابة، أو قد يكون عضوا فيها، على اعتبار أن النقابة لها صوت مسموع وذلك على غرار الموظف¹، وهذا ما ينتج عنه التمييز والفصل بين ما هو عمل مهني وما هو عمل نقابي.

وعليه، فإن حرية ممارسة العمل النقابي لا تعفي أعضائها من الإلتزام بالحياد المفروض، وأن لا يخرج عملها عن نطاق الدفاع عن المصالح المشتركة للموظفين، وبالتالي لا يكون الهدف هو تحقيق مصالح شخصية أو أهداف سياسية لا علاقة لها بمصالح الموظفين، خاصة عندما يكون الموظف موضوع مساءلة تأديبية، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 8 جوان 1962²، وكذا قراره بتاريخ 25 ماي 1966³.

ولكي نصل إلى الحياد الواجب توافره في التأديب خاصة في ظل التعددية النقابية، يجب أن يتدخل القاضي الإداري في رقابة الضوابط الواجب التقيد بها عند ممارسة العمل النقابي داخل الإدارة، وإلا تحلل النشاط النقابي من كل عقاب، وأدى ذلك إلى إهدار أهم ضمانات من الضمانات التأديبية.

¹ C.E., 18 mai 1956, BODDAERT, Rec., p.213.

² C.E., 8 juin 1962, FRISCHMANN, Rec., p.382.

³ C.E., 25 mai 1966, ROUVE, Rec., p.361.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب

أ- باللغة العربية:

- أشرف رمضان عبد الحميد حسن، مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2002.
- السيد محمد يوسف المعداوي دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، د.م.ج، الجزائر، طبعة 1988.
- خليفة كلندر عبد الله حسين، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الابتدائي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2002.
- رمضان محمد بطيخ، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من السلطة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب (دراسة مقارنة)، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، 1979.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2003.
- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1979.
- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، 1964.
- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى 2004.

- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، عمان، 2003، ص.583.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، 2000.
- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.
- محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية، والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- مدحت رمضان، الوجيز في قانون الإجراءات الجزائية الإتحادي، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2001.
- محمد رشوان أحمد، و ابراهيم عباس منصور، الإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام، مطبعة الرسالة، القاهرة، 1969.
- ثانيا : الرسائل والأطروحات :
- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.
- فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1980.
- ب-بالغة الفرنسية:

- Benoît JEANNEAU, La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps, E.D.C.E, 1981-1982.
- Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 4^e édition Gualino, 2010.
- Frédéric LAURIE, La faute disciplinaire dans la fonction publique, tome2, Presses Universitaires D'aix-Marseille, 2002.

G.BRAIBANT, Institutions administratives comparées, Les contrôles, F.N.S.P., 1985-1986.

- Olivier DORD, Droit de la fonction publique, P.U.F., 1^{re} édition, Paris, 2007.
- Manuel DELMARRE, Droit de la fonction publique, Librairie Vuibert, 2007.
- VASSILIOS Kondylis, Le principe de neutralité dans la fonction publique, L.G.D.J., Paris, 1993.

ثانيا: النصوص القانونية:

أ-باللغة العربية:

➤ قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، السنة 2008.

ب-باللغة الفرنسية:

- 1-décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions mixtes paritaires, J.O.R.F., du 30 mai 1982.
- décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leur établissement publics, J.O.R.F., du 18 avril 1989.
- décret n° 91-790 du 14 août 1991 relatif aux commissions administratives paritaires nationales de la fonction publique hospitalière, J.O.R.F., du 21 août 1991.
- décret n° 92-794 du 14 août 1992 relatif aux commissions administratives paritaires locales et départementales de la fonction publique hospitalière, J.O.R.F., du 15 août 1992.

المجلات القضائية:

أ- باللغة العربية

➤ مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، السنة 2002.

ب- باللغة الفرنسية:

➤ **Recueil des arrêts du conseil d'Etat français.**