

حقوق الموظفين في تأمين الحماية لهم

د. أحمد سليم سعيقان^(*)

الولاء^(١)، يكون للموظفين العموميين الحق بالاستفادة من امتيازات معنوية اخرى تشكل حماية منظمة توفرها لهم الادارة - وفق احكام وقواعد واصول تنص عليها القوانين والانظمة التي ترعى أوضاعهم، كرسها الاجتهاد بدون تردد - في مواجهة الاعتداءات البدنية او الشفوية او القانونية، والتي تعيقهم في ممارسة مهامهم الوظيفية على الوجه الصحيح؛ كما يتمتعون أيضاً بحماية في مواجهة بعض قرارات الادارة نفسها؛ وتوجد قواعد قانونية واجتهادية وآليات مختلفة يركز عليها قانون الوظيفة العامة منذ وقت طويل، تهدف الى تأمين الحماية للموظفين^(٢).

تنطوي خدمة الدولة على مخاطر عديدة يتعرض لها الذين يكفون القيام بهذه الخدمة. من هنا تعتمد أنظمة الوظيفة العامة الى إحاطة وضعهم بضمانات. فبالإضافة الى الحقوق المادية والمعنوية العائدة لهم (الرواتب والتعويضات والاجازات)، وأيضاً مقابل الالتزامات المهنية التي تقع عليهم (واجب القيام بالعمل الوظيفي شخصياً وعدم الانقطاع عنه، واجب التجرد والحياد والشفافية والتحفظ والسرية المهنية، واجب إطاعة الرؤساء التسلسليين، واجب الحفاظ على كرامة الوظيفة واعتماد السلوك الاخلاقي الحسن، واجب عدم الجمع بين الوظيفة العامة والاعمال التي تحظرها القوانين، واجب

(*) دكتور في الجامعة اللبنانية.

(١) فيما يتعلق بحقوق وواجبات العاملين العموميين، انظر بالتفصيل:

يوسف سعد الله الخوري، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد، مجموعة القانون الاداري، الجزء السادس، ٢٠٠٤، ص ٥ وما يليها.

cf.J-M AuBy et autres, Droit de la fonction publique, 7ème éd.,

Dalloz, Paris, 2012, pp. 415-430.

R.CHAPUS, Droit administratif général, tome 2, 8èmeéd.,

Montchrestien-Delta, Paris, 1995, 264 ets.

نص يشير في آن معاً الى الطابع الاداري والجزائي للحماية المعطاة للموظفين، وتتحصل هذه الحماية ضد الاعمال المذكورة - مثلاً - من خلال ملاحقة المسؤولين عن مثل هذه الاعمال جزائياً، او مدنياً أو الاثنين معاً^(٣)، دعم الموظف في الدعوى الجزائية أو المدنية التي قد يقيمها ضد مرتكبي الجرم بحقه مهما كانت صفتهم^(٤)؛ وكذلك دعمه في دفاعه في الدعوى الجزائية او المدنية المقامة ضده^(٥)؛ كما أنه يكون بإمكان البلدية ان تتحمل نفقات الدفاع عن رئيسها الملاحق جزائياً، وذلك على الاقل في الحالة التي تكون فيها الافعال المنسوبة اليه منسوبة الى الوظيفة^(٦)، والتزام الادارة عند الاقتضاء باصلاح الضرر المادي والمعنوي الناتج عن الاعتداءات والتهديدات^(٧)؛ وقيام الادارة بالملاحقة التأديبية ضد مرتكب جرم التهديد والاعتداء اذا كان هو أيضاً موظفاً أو عاملاً عمومياً^(٨)؛ واذا رفضت الادارة التدخل، عندها يحق للموظف أن يطعن بقرار الادارة طالباً بإبطاله من جهة والزامها بالتعويض عليه عن الضرر الذي يصيبه جراء هذا الرفض من جهة أخرى، الا اذا كان هذا الرفض مبرراً بمقتضيات المصلحة العامة^(٩)، وعليه فان «عدم احاطة منزل المستدعي الموظف الذي تضرر وهو يقوم بوظيفة محقق عسكري بالحماية الكافية التي توجبها وظيفته أثناء الحوادث التي وقعت عام ١٩٥٨ يشكل خطأ تسأل عنه الدولة بالتعويض»^(١٠).

أولاً: حماية الموظفين في مواجهة التهديدات والاعتداءات:

إنها حماية تشمل جميع فئات العاملين العموميين، جاء النص عليها في المادة ٢٤ من نظام موظفي الجماعة الاوروبية تحت عنوان «التزام المساعدة» (Obligation d'assistance)؛ والمادة ١١ من نظام موظفي الدولة في فرنسا (القانون رقم ٦٣٤ تاريخ ١٣/٧/٨٣، الباب الاول)، بعد أن نكرت بأن «الموظفين يستفيدون بمناسبة ممارسة وظائفهم، وطبقاً للقواعد المحددة في القانون الجنائي والقوانين الخاصة، بحماية تنظمها الجماعة العامة (La collectivité publique) (اي الادارة) التي تستخدمهم، وذلك بتاريخ حصول الافعال المعنية أو الافعال التي نسبت الى الموظف بطريقة مهينة»، أشارت الى أن الادارة تكون ملزمة بحمايتهم ضد التهديدات، والعنف، واعمال الغصب والقدح والذم التي يتعرضون لها بمناسبة ممارسة مهامهم، وعند الاقتضاء، اصلاح الضرر الناتج عن هذه الاعمال.

Art 11, titre I: «La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résultée.»

Crim.(Cour de cassation, chambre criminelle), 18/1/1972 (٣)

CE 18/3/1994, Rimasson (٤)

CE 21/2/1996, De Maillard (٥)

CAA (cour administrative d'appel) de Bordeaux, 25/5/1998, André (٦)

CE sect. 22/3/1969, Jannès (٧)

CE 21/11/1980, Daoulas (٨)

CE 14/1/1975, Paul Teitgen (٩)

(١٠) ش ل، القرار رقم ٢١، تاريخ ١٩٦٧/١/٩، جورج نجيم / الدولة، م إ، ١٩٦٧، ص ١٢٣.

الموظف كامل المبلغ المحكوم به عليه من قبل القاضي العدلي تعويضاً عن ضرر أصاب طرفاً ثالثاً، عندما ينجم هذا الضرر عن خطأ خدمة وليس خطأ شخصياً، أحجمت الإدارة بالرغم من ذلك عن عدم استعمالها اثاراً مسألة عدم صلاحية القاضي العدلي:

Art 11, titre I: «Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui».

وتجدر الإشارة أن المادة ١١ المذكورة لم تحدد وسائل تأمين الحماية للعاملين في مواجهة الاعتداءات التي يتعرضون لها. ومن هنا، يعود للإدارة، في ظل رقابة القاضي، أن تختار الوسائل التي تبدو لها أكثر ملاءمة مع الظروف: اجراءات يجب ان تشكل حماية حقيقية وملائمة للعامل العمومي، تتمثل - كما يظهر لنا من قرارات القضاء الإداري الفرنسي الواردة سابقاً - بوقف الاعتداءات من جهة (Faire cesser les attaques) من جهة واصلاح الاضرار (المعنوية او الجسدية او المادية) التي لحقت بالموظف - الضحية (Réparer les torts)^(١٦).

وحسب الاجتهاد، لكي تتحقق الحماية المذكورة للعاملين العموميين، يجب توافر شرطين: فمن جهة أولى، يجب ان تكون الاعتداءات التي يتعرض لها هؤلاء العاملون العموميون مرتبطة بالسلوك المعتمد في ممارسة وظائفهم وبصفتهم كعاملين عموميين^(١١)، وبالتالي فان ممارسة الوظائف تشكل في آن واحد شرط وجود هذه الضمانة بحماية العاملين العموميين، والوضع النظامي للموظف اثناء حصول الاعتداءات ليس له انعكاس على تطبيق أو عدم تطبيق الحق بالحماية^(١٢)؛ ومن جهة أخرى، يجب أن يكون الرابط بين الاعتداءات والموظف رابطاً عادياً، فالعامل العمومي الذي يقطع مؤقتاً الرابط مع خدمته يفقد حقه في الحماية، ويكون الحال كذلك عندما تتناول الاعتداءات العامل العمومي المضرب عن العمل^(١٣)؛ واذا كان الحق بالحصول على الحماية هو مبدئياً يرتبط بشخص العامل العمومي، فان هذا الوضع لا يستبعد التعويض على اصحاب الحق من ورثة هذا العامل العمومي، إذ بإمكانهم الحصول على التعويض الذي كان متوجباً له^(١٤)، وفي حال وفاة الموظف عقب اعتداء عليه، يستفيد أولاده من حماية خاصة^(١٥). ناهيك عن أن المادة ١١ المذكورة من قانون موظفي الدولة تتضمن نصاً صريحاً يفرض على الإدارة أن تدفع عن

CE 10/12/1971, Vacher-Desvernais

(١١)

CE Ass, 12/4/2002, Popon

Ce 26/3/1965, Placio

(١٢)

A(Tribunal administratif), Rennes 18/2/1988, Guizou

(١٣)

TA Toulouse 8/11/1988, Consorts-Enjalbert

(١٤)

CE 28/12/2009, Borrel

(١٥)

O. BORD, Droit de la fonction publique, 2ème éd.,

(١٦)

Thémis PUF, Paris, 2012, pp.262-264

نصوص خاصة بهؤلاء العاملين العموميين وفي قانون العقوبات، من ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة ٥٣ من قانون القضاء العدلي في لبنان (رقم ١٥٠ تاريخ ١٦/٩/٨٣) بقولها: «تضمن الدولة للقضاة العدليين والاداريين، علاوة على الضمانات التي تنص عليها القوانين المرعية الاجراء، التعويض عن كل ضرر يلحق بهم او باحد افراد عائلتهم أو بأموالهم بسبب الوظيفة أو أثنائها وبمناسبتها». مع العلم أن المبادئ العامة التي ترعى الوظيفة العامة والواردة في قانون الموظفين (المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢) تطبق عليهم في كل ما لم يرد فيه نص خاص في القوانين الخاصة بهم.

ثانياً: حماية الموظفين في مواجهة الإدارة:

يتمتع الموظفون في مواجهة الإدارة بضمانات ادارية وقضائية: فمن الجهة الاولى، تكمن الضمانة الاساسية في وجود «الانظمة» (statuts)^(١٧) ذاتها والتي يفرض احترامها من قبل الإدارة والموظفين على السواء. فاستناداً الى النصوص القانونية والمبادئ القانونية العامة، يستفيد الموظفون من ضمانات عديدة، ومنها مبدأ حقوق الدفاع، وهناك بعض القواعد في الانظمة الوظيفية الفرنسية تشير الى انه لا يمكن اتخاذ بعض القرارات الادارية دون اخذ رأي اللجان الادارية المختلطة أو المتعادلة التمثيلية (commissions administratives paritaires) وهي - حسب المادة ١٤ من

في لبنان، يتمتع الموظف بحماية مقررة له في نظام الموظفين نفسه بنص المادة ٦٢: «إذا أتى الموظف عملاً مضراً بالغير أثناء ممارسته الوظيفة أو بسبب ممارسته إياها كانت الدولة مسؤولة تجاه الغير عن عمل الموظف. وللدولة في حال الحكم عليها بالعتل أو الضرر أن تعود على الموظف اذا تراءى لها أنه ارتكب خطأ جسيماً كان من السهل تلافيه».

ويخص قانون العقوبات اللبناني (من المادة ٣٧٩ الى المادة ٣٨٩) الموظفين بحماية خاصة في حال تعرضهم لاعتداءات بالعنف أو الضرب أو التحقير والقبح والذم، وهي حماية (أو حصانة) يؤكدتها، أيضاً قانون الموظفين اللبناني في المادة ٦١ منه:

«١. يحال على القضاء الموظف الذي يتبين ان الاعمال المنسوبة اليه تشكل جرماً يعاقب عليه في قانون العقوبات وغيره من القوانين النافذة».

«٢. إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة فلا يجوز ملاحقة الموظف إلا بناءً على موافقة الإدارة التي ينتمي اليها».

«٣. لا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الادعاء الشخصي المباشر وعلى النيابة العامة ان تستحصل على موافقة الإدارة قبل المباشرة بالملاحقة اذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة...».

وتشدد الحماية، سواء في فرنسا أو في لبنان، اذا كان الموظف قاضياً أو عسكرياً وفق

(١٧) بالمعنى الواسع، يشير تعبير «نظام الموظفين» الى مجموع القواعد القانونية التي ترعى النشاط المهني للموظف، وفي علاقته مع الإدارة، يكون هذا الموظف في وضع قانوني ينتج عن قواعد عامة، وليس عقد، إذ انه في وضع موضوعي ونظامي. وبالمعنى الضيق، تطلق تسمية «نظام» أيضاً على النص الذي يتضمن القواعد المطبقة على مجموع الموظفين (النظام العام statut général) او على مجموعة من الموظفين، جسم (corps) او سلك (كادر Cadre) (النظام الخاص statut particulier)! وبالتالي يظهر «نظام» الموظف كأنه مجموع الاحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بوضعه وحقوقه والالتزامات، وهي أحكام تتخذ وتعديل في معظم الاحيان من قبل السلطة الادارية بموجب سلطتها التنظيمية، ولكن في اطار احترام الشروط التي تحددها القوانين.

J-M. Au By et autres, op. cit, p.50

ومن الجهة الثانية، وفيما يخص المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة، يعود الاختصاص مبدئياً الى القاضي الاداري، بداعي خاصية القانون العام للرابط الذي يجمع بين العامل العمومي والادارة: قاعدة تتعلق في آن معاً بالمنازعات الفردية والمنازعات المتعلقة «بالنظام» (règlement)^(١٩).

في فرنسا، وبموجب المادة الرابعة من القانون رقم ٢٩٧/٢٠٠٠ المذكورة أعلاه، يكون بإمكان القاضي الاداري أن يأمر باتخاذ اي اجراء حماية تبرره العجلة (Urgence) عندما يكون من شأن عمل اداري «اعتداء خطر وظاهرياً غير قانوني» على «حرية اساسية» (Liberté fondamentale)، وعلى الحريات العامة للموظفين بشكل عام، وحريتهم في الرأي بشكل خاص تعتبر في عداد الحريات الاساسية القابلة لمراجعة «الاستعجال - حرية» (Référé-liberté)؛ وبموجب المادة (L.521-1) من قانون القضاء الاداري والنابعة من المادة الرابعة المذكورة من القانون رقم ٢٩٧/٢٠٠٠: «عندما يشكل قرار اداري... موضوعاً لطلب ابطال او تعديل، يمكن لقاضي العجلة الذي رُفِع اليه طلبٌ بهذا الشأن، أن يأمر بتعليق تنفيذ هذا القرار... عندما تبرر العجلة ذلك وانه يوجد شك حول مشروعية هذا القرار»، وهذا ما جاءت به تقريباً المادة ٦٦ من نظام مجلس الشورى اللبناني (المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥ المعدلة وفقاً للمرسوم رقم ٢٥٩ تاريخ ٦/١٠/١٩٩٣ والقانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠) بنصها: «لرئيس مجلس شوري الدولة او لرئيس المحكمة الادارية او للقاضي المنتدب من قبلهما، قبل تقديم أي مراجعة، ان يتخذ في حالة العجلة

القانون رقم ١٦ تاريخ ١١/١/١٩٨٤ (نظام موظفي الدولة في فرنسا - الباب الثاني) - لجان توجد واحدة منها أو أكثر في كل جسم وظيفي وتضم، بشكل متساوٍ، ممثلين عن الادارة وعن الجهاز البشري الاداري، يقوم دورها بصورة عامة على اعطاء رأيها الاستشاري الزامياً حول العديد من الاجراءات الخاصة المتعلقة بالموظفين: الترفيع، النقل، التأديب، العزل، التثبيت بعد انتهاء فترة التمرين، الخ. وفي حال الشكوى من قرار اداري اتخذ ضد الموظفين، يمكن لهؤلاء - بموجب القواعد العامة التي يجمع عليها العلم والاجتهاد في فرنسا ولبنان وغيرهما من الدول - الذين تفرض عليهم عقوبات تأديبية، بموجب قرارات ادارية، أن يعترضوا على هذه القرارات عن طريق مراجعة ادارية استرحامية (Recours gracieux) اي الى السلطة التأديبية ذاتها التي صدر القرار عنها^(١٨)، او مراجعة تسلسلية (Recours hiérarchique)، اي الى الرئيس الاداري التسلسلي للمرجع الاداري متخذ القرار؛ كما يحق للموظفين الخاضعين للنظام (statut)، في ظل بعض الشروط، اللجوء الى المراجعات النزاعية امام القضاء الاداري لتأمين حقوقهم: فباستثناء القرارات المتعلقة «بالتوظيف» (recrutement) او بممارسة السلطة التأديبية، كل القرارات الاخرى التي تتعلق بالمركز الشخصي للموظف تسبقها مراجعة ادارية الزامية (Recours administratif préalable et obligatoire RAPO) (المادة ٢٣ من القانون رقم ٢٩٧ تاريخ ٣٠/٦/٢٠٠٠ المتعلق بالاجراء المستعجل Référé أمام المحاكم الادارية).

CE 24/7/1951, Bardieu

TC (Tribunal des conflits) 26/5/1954, Moritz

(١٨)

(١٩)

الشامل (Recours de pleine juridiction) والحالة الأكثر شيوعاً هنا هي المراجعة التي يقدمها الموظف ضد الإدارة في حالة تعرضه لضرر ناتج عن خطأ خدمة أو أحياناً بدون خطأ؛ ففي إطار هذا التنازع، ليس بإمكان القاضي فقط اعلان ابطال العمل الاداري، وانما ايضاً فرض ادانات مالية، كما انه يكون بإمكانه ان يحل قراره محل القرار المحال اليه، كما يمكن ان يطلب منه تفسير نص ما.

وكما أشرنا سابقاً، وحسب الاجتهاد الاداري، «ان جميع القرارات التأديبية (الصادرة عن السلطة الادارية) قابلة للطعن امام مجلس الشورى إما عن طريق طلب الابطال وإما عن طريق طلب النقض»، ولقد «وجدت المحاكمة التأديبية لتمحيص جميع مستندات الملف ومناقشتها الوسائل التي يدلي بها المحال على التأديب واستماع الشهود بحال وجودهم ومواجهة الواحد مع الآخر عند الاقتضاء وتمكين المحال من مناقشتهم. وان ذلك كله يتصل بحق الدفاع الذي اقرته المبادئ العامة وكرسته القوانين الوضعية. فان لم يتبع المجلس التأديبي هذه الاصول وهذا النهج الضروري لضمانة قناعته فيكون قد جرد قراره من الاساس الصحيح وعرضه للإبطال»^(٢١)؛ «ويقدم صاحب العلاقة طلب الابطال او النقض خلال ثلاثين يوماً تلي تبليغه القرار التأديبي» (المادة ١١٢ من نظام مجلس الشورى): طريقتان في المراجعة القضائية متعلقتان بالانتظام العام ولا يمكن حظرهما إلا بنص قانوني صريح^(٢٢).

وبناء على طلب صاحب العلاقة خلال اسبوع على الأكثر من ورود الطلب، جميع التدابير الضرورية الممكنة المؤقتة والاحتياطية التي من شأنها حفظ الحقوق ومنع الاضرار وذلك دون التعرض لاصل الحق وله ان يقرر تقديم كفالة»، لكن «لا يحق لقاضي العجلة اتخاذ تدابير او اجراءات من شأنها وقف تنفيذ عمل اداري او بعضه، وله ان يحكم بغرامة على الخصم الذي يمتنع عن تنفيذ قراره المشار اليه في الفقرة السابقة»؛ وبموجب المادة ٧٧ من النظام المذكور والمعدلة عام ١٩٩٣: «لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الاداري او القرار الاداري المطعون فيه»، لكن «لمجلس شورى الدولة ان يقرر وقف التنفيذ بناء على طلب صريح من المستدعي اذا تبين له من ملف الدعوى ان التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وان المراجعة تركز على اسباب جدية هامة. الا انه لا يجوز وقف التنفيذ اذا كانت المراجعة ترمي الى ابطال مرسوم تنظيمي او الى ابطال قرار يتعلق بحفظ النظام او الامن او السلامة العامة او الصحة العامة».

ويمكن للموظفين اللجوء الى مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة (Recours pour excès de pouvoir) ضد القرارات العامة او الخاصة التي تعتدي على حقوقهم ومكاسبهم الوظيفية: مراجعة لا تكون مقبولة الا اذا كان للموظف مصلحة في ذلك، اي اذا كان من شأن العمل الاداري الحاق الضرر بحقوقه ومصالحه، اذ من غير الممكن مثلاً اللجوء الى مراجعة الابطال ضد قرار الترفيع الا من قبل الموظفين القابلين للاستفادة من ذات الترفيع ونفس الرتبة^(٢٠). كما يمكنهم اللجوء الى مراجعة القضاء

CE, 13/3/1925, Rodière

(٢٠)

(٢١) ش ل، القرار رقم ٢٩٥ تاريخ ٢٣/٢/١٩٦٥، عمر حسن عمر/ الدولة اللبنانية، م، ١٩٦٥، ص ١٢٦.

CE, 17/2/1950 Dme Lamotte

(٢٢)

كون قاعدة اطلاع الموظف مسبقاً على الملف هي التعبير الاسمي لمبدأ احترام حق الدفاع»^(٢٥).

كرّس القانون والاجتهاد هذا الحق للموظف، سواء في مرحلة التحقيق معه أم في مرحلة محاكمته، وفي جميع الاحوال قبل فرض العقوبة التأديبية عليه من قبل السلطة التأديبية، سواء كانت سلطة ادارية أم سلطة قضائية؛ وحقل تطبيق هذا الحق واسع، إذ يستفيد منه جميع العاملين العموميين: الموظفون والمتعاقدون والمتمرنون والمؤقتون، اي الاشخاص المرتبطون بالادارة، «برابط اداري»، أي من القانون العام.

١ - المبدأ في فرنسا

نصت المادة ١٨ من النظام العام للموظفين (القانون رقم ٦٣٤ تاريخ ١٣/٧/١٩٨٣، الباب الاول) على أن يكون هنالك ملف شخصي للموظف يتضمن كل المستندات، المسجلة والمرقمة والمصنفة والموضوعة وفق ترتيبها الزمني والموضوعي، المتعلقة بوضعه الاداري، ويجب ان لا يتناول هذا الملف سوى خدمة الموظف في مختلف المراكز التي مارس فيها وظائفه، دون الاشارة الى آرائه أو أنشطته السياسية او النقابية او الدينية او الفلسفية؛ وتضيف المادة المذكورة أنه «للموظف حق الاطلاع على ملفه ضمن الشروط المحددة في القانون».

Art 18, titre I: «Le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de

ثالثاً: حق الموظف بالاطلاع على ملفه:

تضع الادارة لكل موظف ملفاً خاصاً به يسمح لها بمتابعة مسار حياته الوظيفية. وللموظف حق الاطلاع على ملفه في الحالات التي يشير اليها القانون، ويظهر هذا الحق كأنه التعبير الاساسي عن مبدأ حق الدفاع، يطبق بشكل عام، على جميع العاملين العموميين في جميع الحالات اذا طلبوا ذلك فيما يتعلق بكل التدابير الجزرية غير التأديبية التي تتخذها الجهات الادارية المختصة بحقهم ولاسباب تتعلق باشخاصهم بالذات، وبشكل خاص فيما يتعلق بتوقيع العقوبات التأديبية عليهم حيث يشكل هذا الحق باطلاع الموظف على ملفه مسبقاً احدی الضمانات الاساسية الواجب مراعاتها من اجل سلامة وصحة الاجراءات والاصول التأديبية^(٢٣). ومن هذا المنطلق اعتبر مجلس الشورى اللبناني «ان حق تأمين الدفاع عن النفس هو من الاصول الاجرائية الجوهرية التي يجب على الادارات ان تحترمها في معرض تأديب الموظفين والتحقيق معهم قبل انزال العقوبات بحقهم ويترتب عليها اطلاعهم على كل مأخذ منسوب اليهم وعلى المستندات التي تدينهم او تتضمن اقتراحاً بمؤاخذتهم»^(٢٤)، و«ان عدم تبليغ المحال مرسوم حالته الى المجلس التأديبي والهيئة الناظرة في الاعتراض لاحقاً، نظراً لما يتضمنه من مأخذ منسوبة له شكلت سبباً لاحالته والعقوبات المقترحة بحقه، يشكل خرقاً لمبدأ اطلاع الموظف مسبقاً على الملف الذي يعتبر من المبادئ القانونية العامة، وبالتالي خرقاً لحق الدفاع الذي يتمتع به المحال

CE Ass. 24/10/1964, d'Oriano

(٢٣) ش، ل، القرار رقم ٦٩٦ تاريخ ١/٧/١٩٩٨، جورج الياس قطار/ الدولة - هيئة التفتيش المركزي، م ق إ، العدد ١٣، مجلد ٢، ١٩٩٩، ص ٦١٢.

(٢٥) ش ل، القرار رقم ٤٥٠ تاريخ ٩/٥/٢٠٠٦، الملازم أول هنري جدعون / الدولة، م ق إ، العدد ٢٢، ٢٠١١، مجلد ٢، ص ٨٥٨.

الأ أن ما يتعلق منها بالسرية الطبية يقتضي على الشخص المعني الاطلاع عليها بواسطة طبيب يختاره لهذه الغاية».

في معرض تفسيره للمادة ٦٥ المذكورة أعلاه، يرى الاجتهاد الفرنسي^(٢٦) أن الالتزام باطلاع الموظف على ملفه يُفرض على الادارة عندما تكون القرارات التي تتخذها متعلقة بفترة «الاجراءات المتخذة بالاستناد الى شخص العامل العمومي»^(٢٧) (مثلاً: نقل موظف تلقائياً دون وجود اجراء تأديبي يُعتبر من القرارات التي تستوجب اطلاقه على ملفه)؛ «والاجراءات» المشار اليها يمكن تحديدها سلبياً كأنها القرارات الفردية غير الناتجة بالضرورة من اي نص سابق، وتحديداً من اي نص نظامي أو اي نص يتعلق بتنظيم المرفق العام، ويمكن تحديدها ايجابياً بأنها تلك القرارات التي تتخذ في مصلحة المرافق العامة لدواعي تتعلق بشخص العامل العمومي نفسه: بعض هذه الاجراءات تكون متخذة بالضرورة بالاستناد الى شخص العامل العمومي (وهذه تحديداً حالة التسريح من الوظيفة بداعي عدم الاهلية المهنية أو عدم الاهلية البدنية، والاحالة على التقاعد الحكمي (d'office) قبل بلوغ حد السن القانونية)، واجراءات اخرى يستند تبرير اتخاذها الى ماهية الموظف نفسه: سلوكه، مؤهلاته، طريقة عمله؛ واتخاذ هذه الاجراءات ضد العامل العمومي يعرضها، في حال عدم اطلاقه على ملفه بناء لطلبه، للابطال لعله تجاوز حد السلطة^(٢٨)، كما يكون من شأنها ان تفتح باب التعويض عن الضرر الحاصل^(٢٩). ويعلق حق

l'intéressé, enregistrées, numérotées, et classées sans discontinuité. Il ne peut être état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités publiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé. Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi...».

وعليه جاءت المادة ٦٥ من قانون المالية الصادر في ٢٢/٤/١٩٠٥، والتي ما تزال نافذة ولم تتغير صياغتها، تنص على أن «جميع الموظفين المدنيين والعسكريين، وجميع المستخدمين والعمال في كل الادارات العامة لهم الحق في الاطلاع شخصياً وسرياً على كل البيانات والاوراق البيانية وعلى كل المستندات التي تتألف منها ملفاتهم، سواء كان ذلك قبل اتخاذ اي اجراء تأديبي بحقهم أو نقلهم تلقائياً أم قبل تأخير تدرجهم بحسب الاقدمية، ويكون هذا الاطلاع بناء لطلبهم وفي ظل شروط تسمح لهم بتأمين الدفاع فعلياً عن أنفسهم ضد الاجراءات المنوي اتخاذها ضدهم»؛ ويمتد حق الموظف بالاطلاع على ملفه ليشمل أيضاً كل التدابير الادارية الأخرى التي ليس لها الطابع التأديبي، اذ تجيز المادة ٦ مكرر من القانون الصادر في ١٧/٧/١٩٧٨ (المتعلق بحرية الولوج الى الوثائق الادارية) «للاشخاص الذين يرغبون في ذلك أن يطلعوا على كل المستندات ذات الطابع الاسمي المتعلقة بهم شخصياً، ولا يجوز منعهم من ذلك لدواعي سرية الحياة الخاصة أو السرية الطبية أو السرية في القضايا التجارية والصناعية التي تعني أشخاصهم فقط،

R. CHAPUS, op. cit; pp.268-296

CE sect. 24/7/949, Nègre

CE Ass 23/10/1964, d'oriano et Nègre, précité

CE 4/4/1973, Lentsherner

(٢٦)

(٢٧)

(٢٨) قراري

(٢٩)

شخصياً وكذلك المتعلقة بالوظيفة وبحياته الوظيفية (مرسوم أو قرار التعيين، الرقم المالي، المخالفات، العقوبات، كتب التقدير، الخ).

وبموجب الفقرة الرابعة من المادة ٥٩ من نظام الموظفين اللبناني: «يحق للموظف أن يطلع على كامل الاوراق المتعلقة به، وان يستنسخ منها ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه، وأن يستعين بمحام واحد او موظف واحد من رتبته أثناء مثوله أمام المجلس» (اي المجلس التأديبي العام الذي استبدل بتسمية الهيئة العليا للتأديب بموجب المادة ٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨). وتكريساً للمادة ٥٩ أعلاه، نصت المادة ٢٥ من المرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ١٩٦٧/٥/٨ المتعلق بنظام الهيئة العليا للتأديب وتحت عنوان «الاطلاع على الملف وحق الدفاع» على أنه: «يحق للموظف أن يطلع على ملف القضية الموجود لدى المجلس (اي الهيئة العليا للتأديب) وأن يستنسخ منه ما يراه لازماً للدفاع عن نفسه، وعليه توقيع وثيقة تعهد لهذه الغاية تثبت اطلاعه هذا وتحفظ في الملف، وله أن يستعين بمحام واحد او موظف واحد من رتبته أثناء مثوله أمام المجلس...».

وبموجب المادة الخامسة من هذا المرسوم: «تنظم الادارة التابع لها الموظف ملفاً كاملاً للقضية موضوع الاحالة (على الهيئة العليا للتأديب) بموجب قائمة مفردات، وتودعه مفوض الحكومة مرفقاً:

- بتصريح بانه لم يعد لديها أي وثيقة أخرى تتعلق بالقضية.
- بخلاصة الملف الشخصي للموظف

الموظف في الاطلاع على ملفه، على طلب يقدمه لهذه الغاية، وفي حال لم يفعل ذلك فلا يمكنه الاحتجاج بعدم نظامية الاجراء^(٣٠)؛ ولكن ليس هناك ما يمنع الادارة نفسها ودون اي طلب مقدم اليها، فتحيط الموظف علماً بملفه وبكل المستندات والاوراق المتعلقة بالتهمة المنسوبة اليه، ومع ذلك لا تكون الادارة ملزمة قانوناً بوضع هذا الملف وهذه المستندات تحت تصرفه الا اذا قدم طلباً صريحاً لهذه الغاية، وفي حال عدم تقديمه مثل هذا الطلب الصريح، فليس بإمكانه التذرع بحقه في ان يحاط علماً بذلك، وبالتالي لا يجوز توجيه اللوم الى الادارة واتهامها بالتقاعس عن القيام بهذا الامر^(٣١): وهذا ما يتبين من نص الفقرة الرابعة من المادة ٥٩ من نظام الموظفين اللبناني «يحق للموظف» أي اذا رغب وأراد ذلك، وهو أيضاً التفسير الذي أعطاه الاجتهاد الفرنسي لنص المادة ١٨ من القانون رقم ٨٣/٦٣٤ والمادة ٦٥ من قانون المالية المذكورتين أعلاه: «للموظف الحق» و«الموظفين لهم الحق». وتحت تأثير قانون ١٧/٧/١٩٧٨ حول حق الولوج الى الوثائق الادارية، أقر الاجتهاد الفرنسي للعاملين العموميين استنساخ المستندات الموجودة في ملفاتهم وعلى حسابهم^(٣٢)؛ واذا كان الموظف يواجه صعوبات في القراءة والكتابة، فله أن يطلب مساعدة طرف ثالث^(٣٣).

٢ - المبدأ في لبنان:

في لبنان يكون للموظف، بحسب القانون، ملف شخصي يتضمن البيانات المتعلقة به

CE 5/1/1966 Gazaux

(٣٠)

CE 13/5/1981, Breton

(٣١)

CE 27/1/1982, Mme pelletier

(٣٢)

CE 27/5/1987, Cadignan

(٣٣)

على تاريخ هذا الالصاق». والمادة ٢٣ من المرسوم المذكور تشرع قانونية التبليغ الوجيه للموظف والشاهد أثناء الجلسات.

تعرض القضاء الإداري اللبناني لموضوع حق الموظف في الدفاع عن نفسه وإطلاعها على ملفه، فجاء اجتهاده:

- بأن «حق الدفاع يتعلق بالانتظام العام فيما يتعلق بالمحاكمة التأديبية بصورة عامة»، وبالتالي يقع على القاضي الإداري إثارتها عفوياً عند الاقتضاء^(٣٤).

لكن بموجب الاجتهاد الفرنسي، وكما رأينا أعلاه، لا يتعلق هذا الحق بالانتظام العام، فلا يجوز للقاضي إثارتها عفوياً، بل يتوجب على الموظف المعني الادلاء به ضمن المهلة القانونية^(٣٥)؛ لكن المجلس الدستوري اعتبره مبدأً أساسياً معترفاً به بقوانين الجمهورية (principe fondamental reconnu par les lois de la République) واجب التطبيق بدون وجود نص، وأضفى عليه بالتالي قيمة النص الدستوري الذي يتوجب على المشرع احترامه تحت طائلة إبطال أي قانون يخالفه^(٣٦).

- ويؤكد الاجتهاد اللبناني على شمولية مبدأ حق الدفاع وإطلاع الموظف على ملفه معتبراً «انه يتوجب على كل سلطة قضائية أم إدارية منحها القانون صلاحية بفرض عقوبات تأديبية أن تبلغ الموظف قبل أن تتخذ عقوبات من شأنها إلحاق الضرر به التقارير والمعلومات أو المستندات الموجودة بحوزتها والتي بنظرها

تتضمن بيان مقامه الحقيقي (أي محل الإقامة حسب تذكرة الهوية) وتاريخ تعيينه ورقمه المالي ورتبته ودرجته والعقوبات والمكافآت وكتب التقدير المتعلق به».

والمادة ٢٢ من هذا المرسوم تركز على وجوب تأمين سلامة تبليغ الموظف المتهم تأميناً لسلامة حقه في الدفاع عن نفسه، وذلك بنصها:

«يوجه المجلس اوراق التبليغ الى الموظف في مركز عمله أو في مقامه المختار أو في مقامه الحقيقي بواسطة الادارة التابع لها، أو بواسطة قوى الأمن الداخلي أو بأية طريقة إدارية أخرى يراها ملائمة، ويمكن عدم التقيد بقاعدة التسلسل الإداري».

«إذا اختار الموظف مقاماً... يجب إبلاغه فيه».

«إذا رفض الموظف التبليغ يصرح بذلك في محضر التبليغ وتودع الورقة مقامه - ويعتبر التبليغ حاصلًا».

«وإذا كان الموظف غير موجود في مقامه المختار، جاز تسليم ورقة التبليغ الى من وجد فيه شرط ان يستدل من مظهره الخارجي أنه بلغ الثامنة عشرة من عمره، فان امتنع عن التبليغ يصرح بذلك في محضر التبليغ وتودع الورقة مقامه - ويعتبر التبليغ حاصلًا».

«وإذا لم يختار الموظف مقاماً، يجري تبليغه في مقامه الحقيقي... تلصق الورقة على باب المقام وتسليم نسختها الى مختار المحلة وتلصق نسخة أخرى على باب المجلس - ويعتبر التبليغ حاصلًا بعد انقضاء سبعة أيام

(٣٤) ش ل، القرار رقم ٦٩٦ تاريخ ١٩٩٨/٧/١، جورج الياس قطار/الدولة - هيئة التفتيش المركزي، مذكور سابقاً.

CE 26/3/1971, Devillers; CE 29/3/1985, Commune d'Ermont

(٣٥)

70 DC 2/12/1976, les droits de la défense; 127 DC 19-20/1/1981, Sécurité et liberté

(٣٦)

L. FAVOREU L. PHILIP, Les grandes décisions du conseil constitutionnel; 16 emè éd., Dalloz,

Paris, 2011, pp.60 et 224.

والتمكن من دحض الافعال المنسوبة اليه»^(٤٠)؛ «وانه اذا كان يعود للادارة صلاحية استثنائية في نقل موظفيها من المراكز التي يشغلونها الى مراكز أخرى تقتضيها ظروف العمل وحسن سير المرفق العام، وتبقى التدابير المتخذة في هذا الشأن متسمة بالطابع الاداري الصرف، فان الأمر يختلف، عندما تتخذ هذه التدابير بنية زجرية أو عندما تنطوي على عقوبة تأديبية مقنعة، وانه عند سكوت النص يبقى هناك حد أدنى من الضمانات الأساسية يستمد من مبدأى الوجيهة وحق الدفاع، وهما يقضيان باطلاع الموظف على المآخذ المنسوبة اليه وتمكينه من ممارسة حقوق الدفاع»^(٤١). الا أن الاجتهاد استقر على أنه لا وجوب لتطبيق مبدأ حق الدفاع واطلاع الموظف على ملفه في حالة وجود ظروف استثنائية أو في حالة العجلة القصوى التي تشكل ظرفاً استثنائياً^(٤٢) أو في الحالة التي يصرف فيها الموظف نتيجة للحكم عليه بعقوبة جزائية نهائية أصبحت - وأن تكن لا تقضي بحرمانه بالتجريد المدني (اي حرمانه من الحقوق المدنية) - لا تتوافق مع صفته الوظيفية^(٤٣)، أو في حالة انقطاع الموظف عن وظيفته دون عذر مشروع^(٤٤).

في خاتمة هذا البحث، نشير الى أنه، في حال توافر الشروط اللازمة، يقع على الجماعة

تدينه كي يتمكن هذا الموظف من بيان أقواله والدفاع عن نفسه^(٣٧)، «ويتوجب على الادارة قبل أن تتخذ بحق أي شخص موظفاً كان أم غير موظف تدبيراً ما له طابع العقوبة ومخصصاً لمعاقبة تصرف ما، أن تؤمن له حق الدفاع لبيان أقواله والتمكن من دحض الافعال المنسوبة إليه، كما أنه يقتضي تطبيق واحترام مبدأ حق الدفاع قبل اتخاذ أي قرار بحق موظف من شأنه إلحاق الضرر به»^(٣٨)، و«ان في امتهان حق الدفاع، وقد كرسه المبادئ العامة العليا والقانون الوظيفي (المادة ٥٩ من قانون الموظفين)، تجاوزاً لحد السلطة بمخالفة المعاملات الجوهرية ومخالفة القانون»^(٣٩).

- وان حق الدفاع يعني وجوب ابلاغ الموظف الملاحق تأديبياً ملفه المتضمن كافة العناصر التي تمكنه من الوقوف على حقيقة ما هو منسوب اليه ويترتب على الادارة اطلعه على كل مأخذ منسوب اليه وعلى المستندات التي تدينه وتتضمن اقتراحاً بمؤاخذته، وان الاجتهاد يعتبر أنه يتوجب مبدئياً على كل هيئة أو سلطة ادارية كانت أم قضائية منحها القانون سلطة تأديبية أن تبلغ الموظف قبل أن تقترح أو تنزل عقوبة من شأنها إلحاق الضرر به الشكاوى والأخطاء المنسوبة اليه بحيث يتمكن من الدفاع عن نفسه بصورة مفيدة، لبيان أقواله

(٣٧) ش ل، القرار رقم ٥٢٣ تاريخ ١٤/٥/١٩٩٨، هيام اسماعيل/الدولة، م ق إ، قرارات السنة القضائية ١٩٩٧-١٩٩٨، مجلد ٢، ص ٥٠٢ - ٥٠٣.

(٣٨) ش ل، القرار رقم ١٠٣ تاريخ ١٨/١/٢٠٠١، الدولة/جرجس شديد ورفاقه، م ق إ، العدد ١٦، ٢٠٠٤، مجلد ١، ص ٢١٩

(٣٩) ش ل، القرار رقم ١٣٧٤ تاريخ ١٣/١١/١٩٦٣، أ.م./ الدولة اللبنانية، م إ، ١٩٦٤، ص ٧٧

(٤٠) ش ل، القرار رقم ٦٧٩ تاريخ ٧/٦/٢٠٠٤، محمد عبد الله / الدولة، م ق إ، العدد ٢٠٠٨، ٢٠٠٨، مجلد ٢، ص ١٢٤٩.

(٤١) ش ل، القرار رقم ٤٨٣ تاريخ ٨/٥/٢٠٠٢، خليل أبو منصور/الدولة، م ق إ، العدد ١٧، ٢٠٠٥، مجلد ٢، ص ٧٥٢.

(٤٢) CE 28/6/1918, Heyriès

(٤٣) CE 22/2/1982; Jacques

(٤٤) CE 21/4/1950, Gicquel

المثبتين وغير المثبتين، وكذلك الذين يعاونون المرفق العام طوعياً^(٤٧)، وتمتد الحماية لتشمل زوج (أو زوجة) العامل العمومي وأولاده وحتى أيضاً أنسبائه المباشرين، عندما يكون من شأن الأعباء الخاصة أو المخاطر النابعة من ممارسة مهام الوظيفة ان تلحق مخاطر خاصة أو غير عادية بهم. لكن بالمقابل يكون بإمكان الجماعة العامّة - كما جاء في قرار مجلس الشورى الفرنسي (Teitgen) المذكور سابقاً - التملص من التزام تقديم الحماية للعامل العمومي بداعي تأمين المصلحة العامة، والالتزام بالإدارة بتقديم الحماية للعامل العمومي المتضرر يتوقف إذا تمّ إصلاح الضرر من قبل مسببه^(٤٨).

العامّة (والمقصود هنا تحديداً الإدارة) التي يعمل الموظفون لديها، التزام تأمين الحماية لهم من أجل قيامهم بعملهم على الوجه القانوني الصحيح، وهو التزام يرتكز على ثلاثة أسس: أولاً، حماية العامل العمومي تنطوي على حماية استمرارية المرفق العام؛ ثانياً، تستجيب هذه الحماية الى حالة المسؤولية بدون خطأ، وهي ترتكز على أساس المخاطر المهنية^(٤٥)؛ وثالثاً، تكون هذه الحماية مستوجبة حتى في حال عدم قيام العامل العمومي بعمله بشكل مرضي^(٤٦)، ورفض الجماعة العامة تلبية هذا الحق بالحماية يشكل خطأ يطرح مسؤوليتها. يشمل الحق بالحماية جميع العاملين

CE 21/6/1895, Cames

(٤٥)

CE 24/6/1977, Dame Deleuze

(٤٦)

CE 27/10/1961, CP de sécurité sociale de Mulhouse C /Kormann

(٤٧)

CE Ass, 30/3/1962, Bertaux

(٤٨)