

جامعة خميس مليانة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

- قسم الحقوق -

مطبوعة في :

" محاضرات في الوظيفة العمومية "

- أقيمت على طلبة السنة الثالثة ليسانس تخصص قانون عام -

للدكتورة : بن عائشة نبيلة

السنة الجامعية : 2020/2019

مقدمة :

أصبحت الوظيفة العمومية جزءا من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته، يدخل الحياة بشهادة ميلاد، ويخرج منها بشهادة وفاة، وكلاهما لأبد من موظف عام مختص يقوم بتحريرهما بصفة رسمية، حتى يترتب عليهما الآثار القانونية السليمة.

وإن مسألة الوظيفة العمومية لم يعد أمرا استثنائيا في حياة المواطنين كما كان الحال عليه في الماضي و لم يعد في وسع أي شخص أن يتجنب التعامل مع الموظف العمومي.

وقد نصت أغلب الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حقا للمواطنين ، يطبق عليهم على قدم المساواة، و ذلك بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 1791 الذي نص على حق التوظيف والمساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة حسب قدراتهم دون أي تمييز بينهم لغير كفاءتهم.

والجزائر كغيرها من بقية الدول، حيث نص دستورها الصادر في 1996 (وقبله الدساتير السابقة) في المادة 51 منه على هذا المبدأ بقولها: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدول دون أية شروط، غير الشروط التي يحددها القانون" (1)، وأكدها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 في مادته 1.63¹

(1) - الدكتور محمد أنس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984، ص 5.

¹ - المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتضمن الدستور 1996 المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، العدد 76. و القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، العدد 14.

والجزائر في كل مرة تقوم بإصلاح أجهزتها الإدارية ، محاولة تحقيق أفضل النتائج في رفع الكفاءة الإنتاجية في هذه الأجهزة، بحيث تأثرت بالنظريات الإيديولوجية التي عرفها العالم منها النظام الليبرالي الذي فرض نفسه تلقائيا على الدولة و التنمية الإقتصادية .

فكانت الوظيفة العمومية الهدف الأساسي لهذه التيارات بكونها رابطة الإتصال بين الدولة وأفرادها والمرآة العاكسة لها، حيث أنه مولد الوظيفة العمومية لا يكون إلا بمولد الموظف العام وممارسة الوظيفة في الإدارات والمؤسسات العمومية.

فالوظيفة العامة تتميز بالدوام و الإستقرار، يتفرغ لها الموظف العام للقيام بالمهام الموكلة له طيلة حياته المهنية إلى غاية نهايتها، ولذلك خولت له الدولة كل الصلاحيات للقيام بمهام السلطة والمراقبة والتنظيم و التسيير الإداري القانوني .

ويمكن القول أن الدولة أصبحت تعادل الموظف العام، وأصبح هذا الأخير هو رأسها المفكر والمدير، ومرآتها المعبرة ،وساعدها المنفذ لقراراتها ومراسيمها وكل القوانين التي تجسد لها هيمنتها وضمان صمودها.

وهذا ما جعل الوظيفة العمومية في الجزائر تتطور منذ الاستقلال إلى غاية الوقت الحالي، فبعد الإستقلال صدر القانون رقم 62 / 157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي نص على تمديد العمل بالقوانين الأساسية الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية .

بحيث لم يكن في وسع الحكومة المؤقتة آنذاك أن تفكر في الإصلاح الإداري، فالإدارة لم تكن قد تهيأت بعد لتحقيق هذا الإصلاح، و ذلك لعدم وجود العناصر الفنية اللازمة في هذا المجال، و لم يكن هناك من الموظفين العموميين الجزائريين سوى عدد محدود من الشباب حديث الخبرة الذي جرى توظيفه على وجه السرعة ، و لم يكتمل فيه تأهيلهم لممارسة

مسئولياتهم الجديدة، و قد كلفوا بتطبيق التشريعات الفرنسية الكثيرة و المعقدة بالنسبة لهم، مما أدى إلى تفشي البيروقراطية في أعمال الوظيفة العامة.(1)

إن وضعية الوظيفة العمومية تميزت في وقت الإستقلال بمظاهر الإزدواج وعدم إستقرار الموظف العمومي بين المؤهلات و المناصب الموجودة آنذاك.

ولم يكن في وسع الدولة إلا أن تشكل قاعدة إنطلاق لجعل الوظيفة العمومية تتقدم تقدما مفيدا، وذلك بإقامة هياكل إدارية صحيحة ، وبتكوين الإطارات تكويننا كاملا لشغل المناصب العليا.

وإذا كان إصلاح الوظيفة العمومية يشكل عنصرا أساسيا للنمو الإقتصادي للبلاد ، وهذا الأمر لا يمكن تحصيله إلا بجهاز إداري حديث تقنيا ومستقرا وقليل التكاليف على الخصوص.

وبناء عليه لابد أن تقدم في نص رسمي المبادئ الأساسية التي تحدد بموجبها الحقوق والواجبات المرتبطة بصفة الموظف، وترسم من جهة أخرى كفايات التوظيف.(2)

فكان على الجزائر أن تسد الفراغ الناجم عن رحيل المستعمر الفرنسي ،و العمل على إستقرار سير المرافق العامة و عدم توقفها ،و كذا مواجهة و تلبية متطلبات الجماهير من الخدمات، بعد أن ترك موظفوا وعمال المستعمر هذه المرافق، فصدر أول قانون جزائري للوظيفة العامة في 02 /06/ 1966 وهو الأمر 133/66 الذي كان يهدف إلى الدوام والإستقرار للعلاقة القائمة بين الموظف والإدارة التي لا يحكمها قانون العمل وإنما يحكمها القانون العام للتوظيف العمومي ،وكان مستمدا من القانون الفرنسي.

(1) - الدكتور محمد أنس قاسم جعفر: المرجع السابق ، ص55.

(2) - بيان الأسباب للأمر 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،الجريدة الرسمية العدد 46،ص542.

وفي السبعينات حاولت الجزائر أن تطبق القانون الياباني حيث كانت أكثر إنسجاما وتماشيا مع النظام الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الذي كانت تتبعه آنذاك ، وتمثل ذلك في القانون العام للعامل الصادر في 1978/08/05 تحت رقم 12/78 حيث أقر هذا القانون استقرار العامل في عمله، كما أنه لم يفرق بين العامل والموظف في كلا القطاعين العموميين الاقتصادي والإداري ، غير أن هذه التجربة لم تتجح وأدت إلى إفلاس مؤسسات الدولة وحاولت الجزائر أن تعالج هذا الوضع بصدور المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، والذي تلتها عدة نصوص قانونية أهمها المرسوم التنفيذي الصادر سنة 1998 المستمد من التجربة الأوروبية والذي حول كل عمال القطاع العام الإقتصادي إلى عمال غير دائمين وما بقي إلا الموظف في قطاع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يتمتع بالإستقرار في وظيفته .

ولاشك أن الموظف بهذا المعنى وهو يتدخل باسم الدولة ولحسابها قد يرتكب أخطاء تنتج عن إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه أو إخلال بواجباته الوظيفية ويستوجب ذلك مساءلة تأديبية.

والهدف من المسائلة التأديبية هو تقويم الموظف المخطئ وفصل من لا أمل في تقويمه، والتنبؤ إلى ما قد يحدث من مخالفات تأديبية في المستقبل ، فالهدف الأساسي للعقوبة التأديبية هو الوقاية ، ومعنى ذلك أن كل موظف يخرج على مقتضى الواجب أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يساءل تأديبيا.

إن عملية تأديب الموظف العام عن خطئه التأديبي ليست عملية انتقامية ولا قهرية بل مجرد عملية قانونية يهدف من ورائها إصلاح الموظف المخطئ وتحذير باقي الموظفين ، وذلك حفاظا على حسن سير المرافق العامة.

ويحكم عملية التأديب نظام تأديبي محكم يتضمن مجموعة القواعد والأحكام التي تبين واجباتهم وتحدد أخطاءهم والعقوبات التي توقع عليهم بمعرفة السلطة التأديبية المختصة وفق إجراءات تأديبية معينة ، هاته الإجراءات التأديبية تتناول بالبحث الأخطاء والعقوبات التأديبية المقررة لها وتكونان معا ما يعرف بالقانون التأديبي الذي يتضمن بدوره مجموعة القواعد التي تنظم السلوك الوظيفي والعقوبات المقررة لمخالفته، وكذا السلطة التأديبية المختصة بتوقيعها، كما يتناول الخصائص العامة والمراحل الإجرائية لهذه العملية ابتداء من تحديد الخطأ التأديبي وتكليفه ثم مرحلة الإحالة على مجلس التأديب فمرحلة التحقيق، ثم المرحلة الاستشارية أو الإلزامية قبل إصدار القرار التأديبي وتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام المخطئ تأديبياً، عقاباً وردعاً له عما يثبت قبله من أخطاء تأديبية ارتكبها أثناء ممارسته لوظيفة أو بمناسبتها .

وعليه نتطرق للمحاور التالية :

المحور الأول : مفهوم الوظيفة العمومية .

المحور الثاني: مفهوم الموظف العمومي.

المحور الثالث : حقوق الموظف العمومي وواجباته.

المحور الرابع : التنظيم الوظيفي للموظف العمومي.

المحور الخامس : النظام التأديبي للموظف العمومي.

نتطرق إلى تحليل المحاور كالتالي :

المحور الأول : مفهوم الوظيفة العمومية :

بالرغم من تبني معظم الدول لاصطلاح الوظيفة العامة إلا أن مفهومها يختلف من دولة إلى أخرى ففي بعض الأنظمة و الدول تتميز الوظيفة العام بنظام خاص بها و مهمة خاصة بها و يشكل العمال فيها سلكا مستقلا عن المهن الأخرى، في حين لا تتميز الوظيفة العامة بوضوح في أنظمة و دول أخرى عن باقي الأنشطة المهنية، حيث يتم ترجمتها كاصطلاح فرنسي أو انجليزي بشكل اصطناعي نظرا لعدم وجود تعبير يقابل هذه المصطلحات .

و بذلك يمكن أن ينصرف مصطلح " الوظيفة العامة " إلى معنيين مختلفين وفقا للمعيار المعمول به: المعنى المادي الموضوعي و يقترن بنشاط الإدارة المؤدى بواسطة عمالها أي " مجموعة الاختصاصات و الصلاحيات القانونية التي يجب أن يمارسها صاحبها لتحقيق الصالح العام" و المعنى العضوي الشكلي و ينصرف إلى نظام قانوني خاص يحكم كافة أعوان الدولة في مختلف الإدارات العمومية .

و أمام قصور المعنى الموضوعي بسبب شموله على كل أنشطة الدولة (كل المرافق العامة) و إغفاله لمركز العامل و دوره و العلاقة التي تربطه بالإدارة، و أيضا أمام قصور المعنى الشكلي الذل يغفل النشاط الإداري و يدخل أصناف من العاملين لا يختلفون عن نظرائهم الذين يعملون في القطاع الخاص، فيمكن تعريف الوظيفة العامة بالجمع بين المعنيين بأنها: " مجموعة اختصاصات قانونية تعهد إلى الموظف العام لممارستها طبقا للتنظيم القانوني و الإداري الذي يحكم تلك الاختصاصات"².

و بذلك يمكن أن يتحدد مفهوم الوظيفة العامة وفقا لإحدى المفهومين الموضوعي أو الشكلي حسب النظام و الفلسفة السائدين في دول العالم التي تقوم على فكرتين أساسيتين

² - بدري مباركة : محاضرات في الوظيفة العامة ، مطبوعة مقدمة في جامعة الدكتور الطاهر مولاي بسعيدة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015، ص 05.

تجسد النظم الوظيفية : الفكرة الأمريكية (نظام الوظيفة) و الفكرة الأوروبية (نظام السلك الوظيفي الدائم)

و سوف نقوم بتوضيح المفهومين الرئيسيين للوظيفة العامة من خلال دراسة أنظمة الوظيفة العمومية في النقاط التالية:

أولاً: نظام الوظيفة.

ثانياً: نظام السلك الوظيفي الدائم.

ثالثاً: تطور الوظيفة العامة في الجزائر.

أولاً : نظام الوظيفة :

يعتبر نظام الوظيفة أو المناصب (الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة) الوظيفة العمومية بمثابة خدمة لا تختلف عن باقي المهن الأخرى، حيث يعتبر الإدارة العمومية مؤسسة كباقي المؤسسات توظف عمالها و تسيير وضعياتهم وفقاً للشروط و الإجراءات المطبقة في عالم الشغل، و بذلك يرتبط مفهومها بمفهوم الوظيفة الإدارية ذاتها في مشروع كبير لا يشترط أن يسير بالضرورة من طرف الدولة ، إذ يمكن أن يكون مشروعاً مستقلاً و خاصاً يوظف عمالاً يمتازون بالكفاءة و الالتزام بتنفيذ المهام الملقاة على عاتقهم ، كما يقوم على مناصب عمل محددة وفقاً لمواصفات يقتضيها التنظيم الإداري.

و يقصد بتعبير " ذات البنية المفتوحة " قابلية الوظيفة العامة للتدفق المستمر بين باقي قطاعات الشغل، فضلاً على المرونة في تسيير المستخدمين و في انتقاء أفضل الكفاءات.

و للمزيد من الشرح حول هذا النظام، تناولنا النقاط التالية:

1-نشأة و تطور نظام الوظيفة :

لقد عرفت العديد من الدول الأنجلوساكسونية النظام المفتوح و على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية و ذلك لعدة عوامل:

* نظرة المجتمع الأمريكي السلبية نحو الإدارة التي تشكل خطرا يهدد المبادئ التي ناضلوا من أجلها لاسيما مبادئ العدالة و الديمقراطية و محاربة البيروقراطية

* تعلق الأمريكيان بالحرية الفردية و خشيتهم إساءة استخدام السلطة جعلهم يرفضون الاعتراف بالإدارة بامتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة، و بالتالي عدم تقرير ضمانات تزيد عن ضمانات عمال القطاع الخاص استنادا إلى مذهبهم المتوارث القائم على مبدأ توزيع السلطة للحيلولة دون الاستبداد بها.

* خشية الرأي العام في أمريكا من سيطرة حكومة الموظفين مما يستدعي ارتباط مصير الوظائف العامة بنتيجة الانتخابات الرئاسية، و بالتالي لا يجوز للموظف حق مكتسب ضد إرادة الشعب.

و لقد ساهمت هذه العوامل في تبلور الفكرة الأمريكية عن الوظائف العامة في صورتها الأصلية في مبدأ " توقيت الوظيفة العامة " الذي أعلن عنه الرئيس الأمريكي " جيفرسون jefferson" مؤكدا على إلزامية إتاحة الفرصة لأكثر عدد من المواطنين للالتحاق بالوظائف على مستوى الإدارة المركزية، حيث صدر سنة 1820 " قانون السنوات الأربع لنهاية العمل the four years tenure act" الذي يرفض بقاء بعض طوائف الموظفين في العمل أكثر من أربع (04) سنوات (فترة العهدة الرئاسية)، و الذين يلتزمون في نهاية هذه المدة بتقديم تقارير أعمالهم خلال هذه الفترة قصد تمكينهم من البقاء في الوظيفة لفترة أخرى.

و لقد توسع الرئيس الأمريكي " جاكسون jakson" في تطبيق هذا القانون بإعلانه " لمبدأ الدورية في الوظائف العامة" و الذي يعني عدم بقاء الموظف في وظيفته بصفة مستمرة و

ضرورة عودته إلى الحياة العامة بعد مدة محدودة مزودا بالخبرة المكتسبة خلال عمله الحكومي، و إن كان هذا المبدأ يرمي في حقيقته الوظائف العامة من طرف الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة الأمريكية و الذي أطلق عليه فيما بعد " مبدأ الغنائم للمنتصر spoil system" الذي يجعل الوظائف العامة (الغنائم) من حق الحزب المنتصر.

و لقد اعتبرت الوظائف العامة طبقا " لمبدأ الغنائم المنتصر " وظائف حزبية تخضع لسلطة الحزب الفائز في الانتخابات، حيث يتغير الموظفون تبعاً للحزب الفائز، و قد دفع بعض رجال السياسة الأمريكيون عن هذا المبدأ باعتباره يؤيد الديمقراطية حيث يضمن بقاء الأحزاب التي تعد عنصر أساسيا في النظام الديمقراطي . كما أكد أنصار نظرية الرئيس " جاكسون" على المبادئ التي تحد من امتيازات الإدارة العامة و المتمثلة أساسا في:

* أن الخسارة الناجمة عن البقاء في الوظيفة العامة لمدة طويلة تفوق المزايا الناتجة عن الخبرة المكتسبة من استمرارية البقاء في الوظيفة .

* إن البقاء في الوظيفة لفترة زمنية طويلة يحول دون الاستفادة من فرص متساوية لشغل هذه الوظائف

* اعتماد النظام السياسي الأمريكي على الأحزاب كأساس للممارسة الديمقراطية يستدعي منح الحزب الفائز فرص إرضاء أنصاره بعدد من المناصب.

و استنادا إلى هذه المبادئ لم تكن هناك ضرورة لتنظيم مهنة أو سلك وظيفي.

و لقد كان لهذا المبدأ آثار سيئة حيث فسد الجهاز الإداري فسادا تاما، إذ تبين بعد اتساع نطاق نشاط الدولة ضرورة استقرار الموظفين. كما أساءت الأحزاب استخدام حقها في تعيين أنصارها و الذي أصبح مجرد وسيلة لخدمية أقلية من محترفي السياسة، فضلا على انتشار الرشوة و المحاباة و تدني مستوى الخدمة العمومية و هذا ما جعل المواطن الأمريكي يحتقر الوظيفة العامة، مما نجم عنه ضرورة ملحة لإصلاح هذه الأوضاع حيث طهرت عدة

مشاريع و التي لقيت بعض العقابات بعض الوقت إلى غاية حادث مقتل الرئيس الأمريكي " جارفيلد " Gar field " سنة 1881 من طرف أحد المواطنين الذي رفضت الرئاسة طلب توظيفه، و هذا ما جعل بالبرلمان بإصدار قانون الإصلاح سنة 1883 الذي عرف باسم " باندلتون The pendleton act"، و الذي استلهمت مبادئه من نظام الخطة المدنية البريطاني حيث ألقى بدرجة كبيرة على المستوى الفيدرالي مبدأ الغنائم للمنتصر (معيار سياسي) و استبدله بمبدأ الجدارة و الاستحقاق (معيار تقني) في التوظيف، و أنشأ لجنة الخدمة المدنية وفقا للنموذج البريطاني كهيئة محايدة تقوم بفحص مؤهلات المترشحين لشغل بعض الوظائف العامة كما تشرف على التوظيف في بعض الوظائف وفقا لطريق المسابقة.

و لكن ما يلاحظ على هذا القانون ما يلي:

- لم ينشئ نظام قانوني عام للوظائف العامة يحمي الموظفين من تدخل النفوذ الحزبي، فقد اقتصر على حرمان الأشخاص الذين لا تتوفر فيهم الصلاحية من التوظيف موفرا بذلك الحماية لرجال السياسة من طمع الأنصار غير الصالحين.
- لم يطبق هذا القانون على جميع الموظفين، و بالتالي لم يبلغ نظام المحسوبية السياسية، حيث لم يعمم نظام الاستحقاق على جميع الولايات المتحدة الأمريكية التي لا يزال بعضها يخضع لنظام التداول . و بذلك يلاحظ تصنيف الموظفون في الحكومة المركزية من حيث التعيين إلى صنفين: صنف يخضع لنظام الجدارة
- و صنف آخر يخضع لنظام المحسوبية السياسية، و لا يرى الفقهاء الأمريكان أي تعارض بين هذين النظامين مادام هناك تحديد لنطاق كل منهما نظرا لوجود وظائف لا يناسبها نظام الجدارة و يتعلق الأمر بالوظائف السياسية أي الوظائف الكبرى التي يجب أن تشغل بأشخاص يثق فيهم و في قدرتهم على الدفاع عن برنامجهم.
- و لقد ظلت الوظيفة العامة الأمريكية تعاني من الفوضى و عدم التنظيم نظرا لأن وزارة أو مؤسسة عمومية كانت تضع قواعد خاصة بها في ترتيب الوظائف و تحديد

الأجور ، و هذا ما دفع بإنشاء لجنة خاصة لتصنيف الوظائف العامة سنة 1923 المعدل بقانون 1949 الذي قام بترتيب و تصنيف الوظائف (الوظائف المهنية و العلمية، الوظائف المهنية، الوظائف الإدارية و المالية، وظائف الحراسة ووظائف ميكانيكية) و يشغل هذه الوظائف عن طريق المسابقات التي تنظمها لجنة الخدمة المدنية ، في حين يتم التعيين بشكل مباشر دون مسابقة بالنسبة للوظائف غير المصنفة.

- و أصبحت بعض القطاعات تضيفي على الوظيفة العامة صفة المهنة أي السلك الوظيفي مثل السلك الدبلوماسي، كما أضحت فكرة وضع نظام خاص بالتقاعد قابلة للتطبيق. و قد عرفت الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية أيضا نظام التأهيل و التكوين المهني و هذا ما شكل انعطافا كبيرا في مفهوم الوظيفة العامة الأمريكية بالنظر للمبادئ التي كانت تقوم عليها في القرن التاسع عشر (19)
- و بعد الحرب العالمية الثانية تم تنصيب لجنة من الخبراء برئاسة الرئيس " هوفر Hoover" للبحث في أنجع السبل لتحديث و تكييف الوظيفة العامة، و التي قدمت تقريرا بمقترحات أهمها: إنشاء مديرية للمستخدمين على مستوى كل إدارة، تصنيف مناصب العمل و تحديد حقوق وواجبات الموظفين. كما تم إنشاء مركز للتكوين الإداري خاص بالإدارات الفيدرالية، و في سنة 1978 صدر قانون يتضمن الإصلاح بهدف إلى الاستقلالية السياسية للوظيفة العمومية و تكريس فعالية الإدارة بضمان تكوين ملائم للموظفين.

و يتميز النظام الحالي للوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بروح المنافسة و فكرة الإنتاجية مما يترتب عليها عدة آثار على جميع المستويات، فكثيرا ما يخضع ممارسة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية لسلطته في التعيين لضغوط حزبية، كما يسمح تطبيق نظام التداول للحزب الفائز من تغيير جذري في الإدارة العليا الفيدرالية لروح

المنافسة . و تساهم فكرة الإنتاجية في الاهتمام بمنصب العمل أكثر من شاغله، كما يرفض الموظف الأمريكي

فكرة الدوام في الوظيفة لمساسها بحريته الفردية، حيث يركز اهتمامه حول النشاط الذي يجني منه أكثر ربح و هذا ما يمكن أن يفسر عدم وجود طبقة اجتماعية متميزة داخل الإدارة الأمريكية .

و نشير إلى أنه إذا كانت الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية قد عرفت تطورا ملموسا على مستوى مفهومها البدائي، إلا أنها لازالت تحتفظ بأهم العناصر و الأسس الرئيسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة أو الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة.³

2 - خصائص نظام الوظيفة :

يقوم نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة على عنصرين أساسيين هما: النظرة الموضوعية خلال التركيز على العمل الذي يقوم به الموظف، و مبدأ التخصص الذي لا يعتبر الوظيفة مهنة و إنما عملا متخصصا يقوم به الموظف في نفس الظروف التي يتم فيها نفس العمل في المشروعات الخاصة.

1- لا تعتبر الوظيفة العامة مهنة يلتحق بها الموظف و يتفرغ لها و يكرس وقته و جهده لها طيلة مسار مهني أي منذ توظيفه إلى غاية بلوغه سن التقاعد، و إنما هي عبارة عن عمل يمارسه خلال فترة زمنية حسب حاجته و حاجة العمل ثم يتركه و قد يعود إليه في أي وقت تبعا لظروفه و ظروف العمل دون أن تنشأ علاقة دائمة بينه و بين الوظيفة، نظرا لقيام ممارسة الوظائف الإدارية على فكرة الممارسة العرضية مما يعني عدم الاستقرار.

³- بدري مباركة : المرجع السابق ، ص 10.

2- ينصب التركيز على الوظيفة المشغولة بما تتضمنه من واجبات و مسؤوليات بصرف النظر عن شاغلها و ما يحمله من مؤهلات و أقدمية، حيث تقوم الإدارة بتحديد المناصب و الوظائف طبقا لهيكلها التنظيمي ثم تحدد المواصفات المطلوبة في المترشحين لها و كذا تحديد طرق الانتقاء.

3-يراعي عملية اختيار الموظف التخصص الشديد أو الدقيق الذي يرجع إلى طبيعة الوظيفة كما يحدد الخبراء، و هذا ما أدى إلى تشعب فروع الدراسة و شدة التخصص في قطاع التعليم (العام و الخاص) في الولايات المتحدة الأمريكية. كما لا يعين الموظف استنادا إلى درجة ثقافته العامة و إنما على أساس خبرته و مدى معرفته بالعمل الموكل إليه لأنه يعين بوصفه خبيراً متخصصاً في عمل محدد بذاته.

4-يمكن إخضاع المترشح الموظف لفترة تجريبية تتراوح ما بين ستة (06) أشهر و سنة (01) قبل تعيينه بشكل نهائي دون أن يعني هذا الأخير انتسابه إلى سلك وظيفي دائم، لأنه قد وُظف للقيام بأعباء وظيفية معينة و بالتالي هو صاحب حق في هذه الوظيفة دون غيرها.

5-يتعلق استمرار الموظف في ممارسة مهامه بدرجة الانسجام المتحقق بينه و بين الإدارة المستخدمة، إذ يحق لهذه الأخيرة عزله إذا ما قدرت عدم قيامه بشكل جيد بالمهام الموكلة إليه أو أنه لم يعد كفؤاً للوظيفة المعين فيها أو عدم انسجام سلوكه الشخصي معاً. كما يمكنها الاستغناء عن خدماته نهائياً في حالة إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها بسبب تغيير هيكلها التنظيمي نظراً لارتباط مصيره بها. و في المقابل يمكنك للموظف ترك وظيفته إرادياً بسبب الأجر المتدني مثلاً الروتين و الملل نتيجة ممارسة نفس العمل لمدة معينة أو لاكتسابه خبرة تمكنه من الحصول على عمل آخر بأجرة مغرية، و بغض النظر عن الطرف الذي أنهى العلاقة الوظيفية فإنه يجب احترام شرط مهلة الإخطار ضماناً لمبدأ الاستمرارية و مصلحة الموظف الخاصة.

6- نظرا لارتباط مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها و عدم انتسابه إلى سلك وظيفي دائم فإنه يعترف بفكرة الترقية من وظائف دنيا إلى وظائف عليا مثلما هو عليه الحال في نظام السلك الوظيفي، و بالتالي إذا ما أراد الموظف الانتقال إلى وظيفة أخرى مغايرة فيجب أن تتوافر فيه روط التعيين و المؤهلات المطلوبة لهذه الوظيفة، و بذلك يكون التحاقه كمبتدأ و ليس ترقية.

7- لا يأخذ هذا النظام بمبدأ الفصل بين الرتبة و المنصب نظرا لاعتماد التصنيف على المناصب التي يعين فيها الموظف دون أن يتضمن الرتب، و بالتالي يفقد الموظف الاستفادة من المرتب المناسب للمنصب المشغول بمجرد تركه له على خلاف ما هو عليه الحال في النظام المغلق الذي يأخذ بمبدأ الفصل بين الرتبة و المنصب، و الذي يظل فيه الموظف محتفظا برتبته الأصلية في حالة فقدانه لمنصبه.

8- لا تبذل الإدارة جهدا كبيرا في تكوين الموظفين و تحسين مستواهم، لأنهم مطالبين بالإهتمام بأنفسهم نظرا لشغلهم الوظائف بصفة عرضية مثل العمال في المشاريع الخاصة.

9- نظرا لارتباط الموظفين العرضي بمناصب عمل محددة بذاتها و عدم وجود سلك وظيفي دائم بالنسبة لهم، فإنه لا يوجد ضرورة لوضع نظام خاص بهم (قانون عام) يضمن لهم حقوق و امتيازات خاصة بهم . و بذلك لا تعتبر الإدارة نظاما يتميز بامتيازات استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، و بالتالي لا يمكن الخلط بين الدولة و عمالها من خلال تخصيصهم بالسلطة و ضماناتها لتنافي ذلك مع سيادة الشعب و خضوع الجميع لنفس القوانين، و بناءا على ذلك لا يشكل الموظفون هيئة مستقلة و متميزة في حقوقها وواجباتها، لأنهم يعتبرون أفرادا عاديين يستمدون الحقوق و الضمانات من الدستور مباشرة مثل باقي أفراد المجتمع.

3- تقييم نظام الوظيفة :

إن دراسة النظام المفتوح كأحد أنظمة الوظيفة العمومية يستلزم تقييمه من حيث إبراز محاسنه و مساوئه، و المتمثلة فيما يلي:

- محاسن نظام الوظيفة

1/ يعتبر هذا النظام نظاما بسيطا (مبسط) بالرغم من بذل الإدارة لجهد كبير في تصنيف و ترتيب الوظائف الموجودة في الهيكل التنظيمي للإدارة، كما تقوم بتحديد معدل عام للأجور يتناسب و العمل و عروض المشاريع الخاصة أي مع متطلبات السوق التجارية قصد تأمين حسن سير المرافق العامة، و بالتالي لا يمكن تحديد هذه الأجور بشكل تعسفي لأنه لا يمكن لأي شخص الالتحاق بالوظيفة إذا كانت الإدارة العامة تدفع أجورا أقل بكثير من تلك التي تدفعها المشاريع الخاصة بالنسبة لنفس المهام، في حين تتحمل الإدارة نفقات باهظة بسبب توافد عدد كبير من المترشحين إذا ما كانت تدفع أجورا كبيرة. فضلا على ذلك لا تتحمل الإدارة مهمة وضع أنظمة خاصة بالترقية و التقاعد و الإجازات و غيرها.

2/ يعتبر هذا النظام نظاما مرنا يتماشى و حاجيات الإدارة، حيث لا تقوم هذه الأخيرة بالتوظيف من أجل التوظيف و إنما لسد حاجيات نوعية معينة، كما لا تلتزم بتأمين وظائف أخرى للموظفين الذين تفصلهم ببساطة عندما لا تصبح بحاجة إليهم و تقوم في حالة خلق وظائف جديدة بتحديد مواصفاتها و المؤهلات اللازمة لشغلها قصد اختيار الأشخاص المناسبين لها.

3/ يتحقق هذا النظام للإدارة دخلا جيدا من خلال الاستفادة من الموظفين الذين غالبا ما يكونوا قد تتقلوا بين وظائف القطاعين العام و الخاص، و هذا من شأنه نقل طرق تحديد الدخل و الإيراد المتبعة في المشاريع الخاصة إلى الإدارة العامة.

4/ لا يعتبر هذا النظام الإدارة العامة عالما قائما بذاته و هي مفتوحة، و بالتالي لا يشكل العاملين بها طبقة خاصة منعزلة عن باقي أفراد المجتمع لأنهم لا يكرسون حياتهم لخدمة الإدارة التي يستطيعون تركها و الالتحاق بالعمل في المشاريع الخاصة. و بذلك يساهم هذا النظام في انخراط الإدارة داخل الأمة مادام لا يمنحها امتيازات تجعلها أعلى درجة من غيرها، و هذا ما يجعل الموظف يسعى إلى تحقيق الربح من المنصب الذي يشغله بغض النظر عن القطاع الذي ينتمي إليه.

- مساوئ نظام الوظيفة:

بالرغم من تمتع هذا النظام بعدة محاسن إلا أنه تعثره مساوئ تتمثل أهمها فيما يلي:

1- لا يمكن تطبيق هذا النظام في جميع الدول نظرا لقيامه على وجود إدارة غنية بالأخصائين، في حين هناك إهمالا لا تستدعي اختصاصات محددة بذاتها و إنما تتطلب نوع من التدريب و التدرج في اكتساب الخبرة العملية، و هذا ما لا يمكن الحصول عليه إلا بعد الممارسة الطويلة داخل الإدارة العامة.

2- يفترض هذا النظام وجود جهاز تعليمي مزود بتخصصات متنوعة و دقيقة يعنى الإدارة من تكوين و تأهيل موظفيها لوظائف معينة، و بالتالي يترتب على غيابه عجزها عن إيجاد من تتوفر فيهم المواصفات و المؤهلات المطلوبة لشغل هذه الوظائف. كما يفترض أيضا وجود قطاع خاص حيوي يتضمن مشاريع كبيرة مزودة بأخصائين في كل الميادين ينتقلون بين هذه المشاريع و الإدارة العامة دون إمكانية تصور وجود موظفين يمارسون عمل معين طيلة حياتهم المهنية نظرا لأن ذلك يقضي على الفاعلية و الإبداع.

3- يعطي هذا النظام الأولوية للإنتاجية دون الاهتمام بالأهداف السياسية الأخرى التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها و يتعلق الأمر بتحقيق المصلحة العامة، فالغدارة العامة ليست

في حقيقتها مشروع كالمشاريع الخاصة التي تسعى إلى تحقيق الدخل و الفائدة و إنما تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة و مصالح الأفراد.

و بناء على ما سبق ذكره، يمكن القول أن هذا النظام يناسب دولة كالولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر بلدا صناعيا يتمتع بالإمكانيات مادية و بشرية هائلة قادرة على تأمين تخصصات دقيقة تتطلبها المشاريع الكبيرة في نطاق القطاعين العام و الخاص، بما يضمن إمكانية تنقل العاملين بين هذين القطاعين و بالتالي لا يناسب هذا النظام دول أخرى كالدول النامية.⁴

ثانيا: نظام السلك الوظيفي الدائم.

تعتبر الإدارة العامة في هذا النظام (الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة) بمثابة كيان قائم بذاته مستقل عن باقي الهيئات بخصائص مزود بموظفين يكرسون حياتهم المهنية لمصلحته. و بذلك تعد الوظيفة العامة مهنة ذات طابع خاص تتميز بالديمومة و الاستقرار أو سلكا يلتحق به الموظف بنية البقاء، حيث يكرس له كل حياته إلى غاية بلوغ السن المحددة لانتهاء الخدمة .

إن تختلف الوظيفة العامة عن باقي المهن لأنها تعد بطبيعتها خدمة عامة يكرس لها الموظف نشاطه المهني على خلاف المهن الحرة التي تعد خدمة خاصة لصاحب المهنة الذي يعمل العامل لمصلحته الخاصة و ليس للمصلحة العامة. و لما كان الموظف يتفرغ بشكل دائم و مستمر لخدمة المصلحة العامة طيلة مساره المهني، كان من الواجب وضع نظام خاص و محكم لضبط و تنظيم حياته المهنية. و لأكثر توضيح حول هذا النظام، عالجنا هذا المطلب في الفروع التالية:

1- نشأة و تطور نظام السلك الوظيفي الدائم.

⁴- بدري مباركة : المرجع السابق ، ص 14.

2- خصائص نظام السلك الوظيفي الدائم.

3- تقييم نظام السلك الوظيفي الدائم.

وسوف يتم التطرق إلى التحليل :

1- نشأة و تطور نظام السلك الوظيفي الدائم.

تعرف معظم دول أوروبا الغربية ما عدا سويسرا و فنلندا إلى جانب عدد كبير من الدول العربية، و تعتبر روسيا (ألمانيا) أول دولة ظهرت فيها معالم هذا النظام الذي شهد تطورا ملحوظا خاصة في إنجلترا و فرنسا. فقد أحدث أهم تطور في نظام الخدمة المدنية في إنجلترا خلال حركة الإصلاح الإداري عام 1853، حيث شكلت لجنة من مختلف الوزارات لفحص و تنظيم شؤون الوظيفة العامة كما تلتها لجان أخرى أنشأت لنفس الغرض و التي قدمت تقارير ساهمت في المزيد من الإصلاحات و تمثلت أساسا في وضع النظام القانوني للموظفين في إنجلترا و أصبح التوظيف يعتمد على طريق المسابقة الذي يتوافق مع نظام التعليم السائد و الذي يرجع الثقافة العامة على التخصص الدقيق على أن يواصل دورات لتكوينه و تحسين مستواه بعد توظيفه.

و قد تميز النظام الإنجليزي بخاصتين أساسيتين بعد الإصلاحات التي عرفتها إنجلترا، حيث تتعلق الأولى بكيفية التوظيف الذي يركز على إجراء المسابقة تحت إشراف اللجنة المدنية للوظيفة العمومية، إذ جرى اختبار كتابي في مادة الثقافة العامة

و استجواب يتمثل في مناقشة حرة مع لجنة امتحان حول مواضيع مهنية أو غير مهنية قصد الوقوف على المؤهلات المعرفية و شخصية المترشحين و كفاءتهم، مع الإشارة إلى استبدال إجراء الاستجواب بعد الحرب العالمية الثانية باختبارين يتعلق الأول بمستوى نكاه المترشح و الثاني بشخصيته. أما الخاصية الثانية فتتعلق بالتكوين الذي يتوجه أساسا إلى العلوم الإنسانية و المواد الأدبية، حيث تلعب جامعتا أكسفورد

و كامبريدج دورا أساسيا في تزويد الإدارة بالموظفين.

و قد تطور هذا النظام و أصبحت تعطى الأولوية للتكوين العملي، حيث أنشأ معهد الخدمة المدنية سنة 1969 و الذي ركز على الطابع المهني في برامج التدريس قصد التوفيق بين التكوين العام للموظف و حاجيات الإدارة.

و في فرنسا و في عهد الملكية اقتصرت وظيفة الإدارة على ضمان أمن المملكة

و كان المشروع الملكي يعتمد على عامل المركزية في تطوير الوظيفة العامة التي عرفت ثلاثة أنواع من الأعوان العموميين: فئة الضباط و التي أصبحت الوظائف المتعلقة بها توارثية منذ القرن 17، فئة المحافظين التي كانت وظائفها قابلة للعزل و فئة المؤتمنين التي ظهرت منذ القرن 18، و هي فئة تتمتع بمجموعة من الحقوق كالمرتب.

و التقاعد و تخضع لترتيب في السلم الهرمي، وبذلك قد عرفت هذه الفترة كثرة الوظائف الوراثية إلى غاية الثورة الفرنسية التي ساهمت في الإصلاح الإداري، حيث تم القضاء على نظام الإتجار بالوظائف و إلغاء الامتيازات و النص على مبدأ تمتع جميع المواطنين بحق تولي الوظائف العمومية حسب مؤهلاتهم دون تمييز، و بذلك أصبحت الوظيفة العامة مهنة قائمة على احترام السلطة الهرمية و مركزية متميزة بالوفاء و الانضباط هدفها خدمة الدولة.

إذن لقد عرفت الوظيفة العامة في فرنسا إلى غاية القرن 19 فكرة التبعية الهرمية التي أراد نابليون في مجال التوظيف و الترقية و التأديب في إطار قرارات إدارية لا تخضع للرقابة و هذا ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي إلى غاية 1883م، حيث أجاز التنظيم منها ليعيب عدم الاختصاص أو الشكل. و بحلول عام 1900 أقر هذا المجلس مبدأ تقييد ممارسة سلطة العزل من الوظيفة الذي يجب أن تستدعيه ضرورة مصلحة الخدمة مع حق الموظف المعزول في المطالبة بالتعويض.

و قد ساهم مجلس الدولة الفرنسي في بلورة القواعد العامة للوظيفة العمومية و تحديد معالمها، إذ يعد مصدرا أساسيا لقانون الوظيفة العمومية حيث حدد مفهوم الموظف و بين كافة الضمانات التي قننها المشروع بموجب القانون العام للموظفين الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1946، و الذي تطورت منذ صدوره الفكرة الفرنسية عن الوظيفة العامة حيث أقر هذا القانون وجود مصالح خاصة للموظفين مختلفة عن مصلحة الدولة، كما اعترف بحقهم في تكوين نقابات مهنية تدافع عن مصالحهم فضلا على حق اشتراك ممثلي الموظفين أو ممثلي النقابات برأي استشاري مع الوزير فيما يتعلق بالموظفين (التعيين، الترقية و التأديب) و سير المرافق العامة من خلال عضويتهم في مجالس أنشأت لهذا الغرض.

و ترتب على ذلك إضعاف قوة و مبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية كمبدأ أساسي تقوم عليه فكرة الوظيفة العامة الفرنسية، حيث أضعفت عمليا سلطة الرئيس الإداري بسبب قوة و نفوذ النقابات ، كما أصبح الوزير يوافق على الرأي الاستشاري للنقابات بالرغم من إمكانية مخالفة قصد تفادي المشاكل التي تتجم في الحالة العكسية. و قد رأى فقهاء القانون العام في فرنسا بالرغم من التطور الذي عرفته الإدارة الفرنسية، إلا أنها ظلت محتفظة بالمبادئ الأساسية التي وضعها نابليون، كما ظلت الوظيفة العامة مهنة لها أحكامها الخاصة.

و لقد تميز قانون 19 أكتوبر 1946 بالدقة و التفصيل في تنظيم شؤون الوظيفة العامة فنص مثلا على اعتماد التوظيف على معيار الكفاءة و الصلاحية عن طريق المسابقة، النص على المركز التنظيمي للموظف و تبيان واجباته و حقوقه كالحق في مرتب مناسب، الحق في التكوين و الترقية و الحق النقابي، و هذا على خلاف القانون الصادر بتاريخ 04 فبراير 1959 الذي اكتفى بالنص على المبادئ العامة دون أن يتضمن تعديلات مهمة للقانون السابق تاركا مهمة التفصيل للوائح ثم صدرت فيما بعد قوانين 13

جويلية 1983، 11 جانفي 1984 و 26 جانفي 1984 المتعلقة بالوظائف العمومية الثلاثة . و قد أكد هذا التعديل على أساليب التعبير الجماعية (النقابات ، اللجان المتساوية و الأعضاء ...) و على إلزامية المساواة بين الرجل و المرأة عند التوظيف و ممارسة المهام، فضلا على ضرورة الاهتمام بالمعوقين و إلزامية إدماجهم.

و لقد كان النظام الفرنسي يعتمد بشكل أساسي على الثقافة الجامعية المحصلة من طرف المترشح من أجل ممارسة العمل الوظيفي، و لكن أدخلت فيما بعد تعديلات على هذا النظام حيث أنشأت المعاهد الفنية و التكنولوجية و مدارس الإدارة العليا للمهندسين و معاهد المعلمين و مدرسة الجمارك و المدرسة الوطنية للإدارة التي يقع على عاتقها مهمة التوفيق بين سياستي الانتقاء و التأهيل، و بذلك لم تلزم الوظيفة العامة الفرنسية الجامعة بتكوين الإطارات و إنما ألزمت نفسها بالتكوين العلمي و العملي من خلال عدة مدارس وفقا لتخصص الموظفين و حسب المستوى المطلوب.

و لقد أثر قانون العمل على الوظيفة العامة، حيث عمل مجلس الدولة الفرنسي على إدماج قانون العمل في قانون الوظيفة العامة من خلال الاعتماد على المبادئ العامة للقانون، فقد طبق مبدأ عام مستمد من قانون العمل بموجبه رب العمل من تسريح العاملة الحامل التي لها صفة عون عمومي، و مبدأ يلزم الحصول على موافقة الهيئة المستخدمة و الأجير في كل تعديل لأحكام عقد العمل، فضلا على حق المتعاقد لمدة محددة بالحصول على تعويض عن خسارة الوظيفة بعد استقالته، و نظرا لهذا التطور الذي عرفته الوظيفة العامة في فرنسا، نادى بعض الفقهاء بتطبيق المباشر لقانون العمل على الأعوان العموميين كما هو الحال عليه في إيطاليا في إطار خصوصية الوظيفة العمومية الإيطالية.

و نشير إلى أنه لازال المجتمع الفرنسي يناضل من أجل عدم التخلي عن مبادئ نظام الحياة المهنية القائم على ثلاثة أهداف أساسية (حياد المرفق العام ، الاحتراف،

الحركية في صفوف الموظفين) و لكن مع العمل على تطوير هذا النظام و تكييفه مع ميكانيزمات الوظيفة المفتوحة لغير المرسمين كترك التعيين في الوظائف العليا لقرار الحكومة و اعتماد صيغة التعاقد في الوظيفة العمومية.⁵

2- خصائص نظام السلك الوظيفي الدائم

يتضمن نظام الوظيفة العامة المغلق عنصرين أو فكرتين أساسيتين هما : النظام (لا القانون الأساسي للموظفين) و المهنة (السلك الوظيفي أو الحياة المهنية)، و بذلك يتميز بالخصائص التالي:

1/ تعتبر الوظيفة العامة مهنة مختلفة عن باقي المهن الأخرى تتميز بالدوام و الاستقرار، حيث تم الالتحاق بحياة مهنية لا يرتبط فيها مصير الموظف بوظيفة بذاتها و إنما يمكن الاستفادة من خدماته في وظيفة أخرى بحكم العلاقة التنظيمية التي تجمعها بالإدارة العامة، نظرا لأن الحياة المهنية تعني: انتماء الموظف إلى سلك معين و شغله جملة من الوظائف المنظمة و المتسلسلة مقابل تسخير كل حياته المهنية في خدمة الدولة"

إن لا يقتصر العمل على القيام بمهام وظيفة محددة بذاتها، و إنما القيام بمهام مجموعة من الوظائف المنتظمة و المتدرجة، حيث تبدأ الحياة الوظيفية بإنهاء الشخص الراغب في التوظيف لدراسته و تنتهي ببلوغه سن 60 أو 65 بعدما يكون قد شغل عدة مناصب متنوعة.

2/ نظرا لتكليف الموظفون برسالة خاصة تتمثل في ضمان سير المرافق العامة بانتظام و اطراد، فإنهم لا يعتبرون أجراء يحكمهم قانون العمل الذي يخضع له العمال العاديين،

⁵ - بدري مباركة : المرجع السابق ، ص 18.

و إنما يطبق عليهم نظاما خاصا يشمل قواعد لا تسري على غيرهم من الأجراء دون أن يمنع ذلك تخصيص فئات من الموظفين بأنظمة خاصة استثنائية لاعتبارات موضوعية.

إذن يخضع لقانون أساسي خاص بهم، و الذي يقصد به مجموعة من القواعد النوعية المحددة مسبقا من طرف السلطة المختصة و التي تسري على مختلف أعوان الدولة منذ التحاقهم بالوظيفة على غاية انتهاء الخدمة بالطرق القانونية المحددة.

3/ مادام أن مصير الموظف غير مرتبط بوظيفة بذاتها فإنه يطلب منه عند التحاقه بالوظيفة العامة قدر من الثقافة العامة و نسبة يسيرة من التخصص، مع اكتسابه المؤهلات اللازمة و مختلف التخصصات خلال الممارسة في مجال الوظيفة العامة . فضلا على تجديد و تحسين معلوماته باتباع دورات تكوين تنظمها الإدارة العامة قصد مسايرة التطورات الحاصلة.

4/ لما كان الموظف يلتحق بحياة مهنية متنوعة دون أن يرتبط مصيره بوظيفة بعينها، فإنه في حالة إلغاء الوظيفة لا يعني ذلك فصله و إنما يمكن للإدارة العامة الاستفادة من خدماته في وظيفة أخرى مناسبة و يمكن استثناء ا و نادرا دون أن يرتكب أي خطأ تحقيقا للمصلحة العامة و في هذه الحالة يقضي مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض على أساس المخاطر. إذن يأخذ هذا النظام بمبدأ الفصل بين الرتبة و المنصب، حيث يظل الموظف محتفظا برتبته الأصلية و بصفة " الموظف " في حالة فقدانه للمنصب الذي يشغله.

5/ تعتبر الترقية حقا للموظف سواء أكان أساس الترقية الأقدمية أو الاختيار أو كلاهما معا، لأنه مادام يكرس كل حياته في خدمة الإدارة كان من الواجب منحه الحق في الترقى بصعود درجات السلم الإداري.

6/ يخضع الموظف للسلطة الرئاسية التي تستخدم في نطاق المشروعية، حيث يرى الفقيه الفرنسي ريفرو "Rivero" أن النظام الفرنسي للوظيفة العامة هو نتيجة تقابل مبدأ السلطة الرئاسية و مبدأ الديمقراطية، فقد كان الموظف يخضع لسلطة رئاسية مطلقة وفقا لنظام نابليون، هذا المبدأ الذي أنشأ في السنة الثامنة للثورة، و بعد أن ساد مبدأ الديمقراطية في نهاية القرن التاسع عشر تحولت السلطة الرئاسية من سلطة مطلقة الى سلطة مقيدة تمارس وفقا للقانون بعيدا عن الأهواء الشخصية للرئيس الإداري.

7/ تكاد تختلط شخصية الموظف بشخصية الدولة في هذا النظام، حيث يتمتع بما تتمتع به الدولة من سلطة و نفوذ، كما ينفرد بمزايا و ضمانات التي يقرها النظام القانوني الذي يضمن استقرار الموظف، و في المقابل يفرض عليه التزامات من نوع خاص و أكثر أهمية من نظيرتها في القطاع الخاص كتكريس الموظف وقته لخدمة الإدارة و عدم ترك الوظيفة دون إخطار مسبق و الالتزام بمبدأ الحياد و عدم التأثر بالمؤثرات السياسية، كما قد يمنع من إعلان آرائه السياسية أو الانضمام لهيئة نقابية أو القيام بالإضراب و ذلك حسب الوظيفة و أهميتها.

3-تقييم نظام السلك الوظيفي الدائم

إن نظام السلك الوظيفي الدائم كنظام الوظيفة له محاسن و مساوئ، و المتمثلة خاصة فيما يلي:

- محاسن نظام السلك الوظيفي الدائم:

1/ يمكن تطبيق هذا النظام في أغلبية دول العالم لاسيما البلدان النامية التي يتلاءم معها، حيث يضمن الاستقرار داخل الإدارة من كفاءة و خبرة الموظفين تدريجيا بسبب الممارسة الطويلة، و هو بذلك يعطي أهمية للشخص الموظف أكثر من الأهمية المعطاة للوظائف أو المناصب.

2/ يكتفي هذا النظام بقدر من الثقافة العامة و نسبة يسيرة من التخصص عند التوظيف، على أن تنمو معلومات الموظف في ميدان العمل و تتجدد و تتحسن باتباع دورات تكوينية، و بذلك تستطيع الإدارة العامة الاستفادة من الأشخاص ذوي كفاءات و اختصاصات.

3/ يساهم هذا النظام في استعادة الإدارة العامة من أشخاص أكثر تكيفا و إحساسا بالأعباء الوظيفية الذين يكرسون حياتهم المهنية لخدمتها و بذلك يكتسبون الخبرة اللازمة، مما ينمي الشعور لديهم بضرورات المنفعة أو المصلحة العامة التي تستبعد الربح، و بذلك تضمن الإدارة وجود أشخاص مشبعين بروح النزاهة و الإخلاص و التقاني.

- مساوئ نظام السلك الوظيفي الدائم:

1/ يعتبر هذا النظام أكثر تعقيدا بالمقارنة مع نظام الوظيفة الذي يستدعي فقط تصنيف الوظائف و ضمان اختيار أشخاص ذوي المواصفات الضرورية، غير أن نظام السلك الوظيفي الدائم يتطلب وضع نظام حقوقي معقد و دقيق يضمن تحقيق التوازن بين الحقوق و الضمانات التي يتمتع بها الموظف و الالتزامات التي تقع على عاتقه، مع إلزامية إعطاء الأهمية الكبرى للمصلحة العامة.

2/ تتحمل الإدارة مهمة التكوين بصفة مستمرة، و ما قد يترتب على ذلك من صرف للأموال التي تزيد من نفقات الدولة.

3/ لما كانت الوظيفة العامة في ظل هذا النظام بمثابة مهنة أو سلك يتميز بالدوام و الاستقرار يلتحق به الموظف بنية البقاء و يتفرغ لخدمة الدولة طيلة مساره المهني، فإنه قد يتولد لديه شعور بمجرد التحاقه بالوظيفة العامة بعدم إمكانية عزله بسهولة، و هذا قد يؤدي إلى عدم الاهتمام باعتبارات المصلحة العامة التي قد يضحى بها مستغلا وظيفته في تحقيق مصالحه الشخصية.

4/ التأثير السلبي لطول المدة التي يقضيها الموظف في الإدارة العمومية على مردودية العمل، فضلا على تفشي ظاهرة البيروقراطية و الروتين.

5/ يعتبر هذا النظام الإدارة العامة كيانا قائما بذاته مستقل عن باقي الهيئات الأخرى، و هذا من شأنه الحيلولة دون انخراط الإدارة داخل الأمة، حيث يشكل الموظفون بها طبقة خاصة منعزلة و متميزة عن باقي أفراد المجتمع و هذا من شأنه أن يجعل الموظف في موقع ينعالي منه على المواطنين بما يؤثر سلبا على إشباع حاجياتهم و ضمان الخدمة العمومية.

و خلاصة القول - يتضح - بعد دراسة أنظمة الوظيفة العمومية و الوقوف على مفهوم الوظيفة العامة في كل منها - أن نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة أكثر سهولة من نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، حيث يطغى على النظام الأول الأسلوب التجاري المتبع في القطاع الخاص في عملية انتقاء العمال و فصلهم و الاهتمام بفكرة الربح و الفائدة. في حين يميل النظام الثاني إلى النظام العسكري، حيث يكرس الموظف كالجندي حياته لخدمة الدولة و تحقيق المصلحة العامة دون الاهتمام بتحقيق الربح و الفائدة، و بذلك نلاحظ وجود تناقض بين هذين النظامين.

و نشير إلى أنه لا يمكن تصور تطبيق أي بلد لأحد النظامين بشكل مطلق دون الاستعانة بالنظام الآخر، إذ هناك خليط من هذين المفهومين للوظيفة العامة و ذلك راجع للتطورات المؤسساتية و السياسية و التحولات التي عرفتتها كل دولة بسبب عوامل داخلية و العولمة التي ساهمت في التقريب و التعايش بين النظامين و محو الحدود التقليدية بينهما، حيث تسعى جل الأنظمة الحديثة للوظيفة العامة إلى تحقيق مزج مقبول بين عناصر هذين النظامين.⁶

⁶- بدري مباركة : المرجع السابق ، ص 21.

ثالثا : نظام الوظيفة العامة في الجزائر:

إن تنظيم الوظيفة العامة في أي دولة في العالم يستدعي في البداية التعرف على سياسة الوظائف العامة في هذه الدولة حتى يمكن تنظيمها وفقا لتلك السياسة المنتهجة التي تقوم على أسس محددة تختلف باختلاف النظام المطبق و المتمثل في نظام الوظيفة (الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة) أو نظام السلك الوظيفي الدائم (الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة). و تعتبر الجزائر كغيرها من الدول التي شهدت مراحل طبعت تطور مسار الوظيفة العمومية بها منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، متبينة إحدى أنظمة الوظيفة العمومية التي بررت الأخذ بها عوامل معينة.

وللمزيد من التوضيح، تناولنا النقطتين التاليتين:

1- تطور الوظيفة العامة في الجزائر.

2- نظام الوظيفة العامة المطبق في الجزائر.

وسوف نقوم بتحليلها :

1-تطور الوظيفة العامة في الجزائر

لقد قامت السلطات الفرنسية بأول محاولة لتمكين الجزائريين من التمتع بحق الالتحاق بالوظائف العمومية مثل المواطنين الفرنسيين بموجب قانون 04 فبراير 1919، هذا القانون الذي لم يدخل حيز التنفيذ بسبب مناهضة آنذاك كل مبادرة تقر أدنى حق لمصلحة من لا ينتمي إلى الأقلية الأوروبية، فضلا على انعدام قانون أساسي واضح يحدد حقوق وواجبات الموظفين، حيث كانت كل إدارة تستقل بالسلطة تجاه أعوانها.

و بصدور قانون 19 أكتوبر 1946 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية بفرنسا امتد تطبيقه في الجزائر بموجب مرسوم 10 جوان 1949، و الذي تضمن أحكاما

لا تتلاءم مع وضعية الجزائريين فيما يتعلق بمعايير التوظيف و التكوين هذه الأخيرة التي أدخلت عليها تعديلات ابتداءا من سنة 1956، حيث صدرت مجموعة من النصوص أهمها مرسوم 17 مارس 1956 الذي حاول تسهيل التحاق الجزائريين بالوظيفة العامة من خلال إضفاء بعض المرونة على شروط التوظيف من حيث المستوى الثقافي أو المهني من حيث الإجراءات المطلوبة . كما أنشأت خلال هذه الفترة لجنة دخول المسلمين الفرنسيين إلى الوظائف العمومية، مجلس أعلى للوظيفة العمومية بالجزائر و مؤسسات للتكوين في الجزائر العاصمة وهران و قسنطينة، و استمر هذا الوضع إلى غاية صدور قانون أساسي عام جديد للوظيفة العمومية بفرنسا بموجب أمر 04 فبراير 1959 و الذي امتد تطبيقه إلى الجزائر بموجب مرسوم 12 أوت 1960 و استمر العمل إلى غاية الاستقلال.

و نشير إلى أنه قد عرفت فترة الاستعمار الفرنسي هيمنة الأقلية الأوروبية على الإدارة الفرنسية في الجزائر، التي ظلت متسمة بالطابع الاستعماري العنصري طيلة هذه الفترة نظرا للسياسة الاستعمارية و نقشي ظاهرة الأمية في وسط الشعب الجزائري.

و بعد الاستقلال مباشرة عرفت الجزائر فراغا كبيرا في مختلف الوظائف العامة بعد رحيل الموظفين الأوروبيين و صعوبة استخلافهم بموظفين جزائريين، و هذا ما دفع بالحكومة المؤقتة باتخاذ إجراءات مستعجلة لسد هذا الفراغ و ضمان الحد الأدنى للسير الحسن للخدمة العمومية، حيث فتحت باب التوظيف أمام كل من يحسن القراءة و الكتابة دون انتقاء بموجب الأمر 503/62⁷ المحدد لإجراءات تسهيل الالتحاق بالوظيفة العامة، كما أصدرت الأمر رقم 01/62 المتعلق بإدماج الموظفين الذين عزلوا من

⁷ - الأمر 503/62 الصادر بتاريخ 19/06/1962 المحدد لإجراءات تسهيل الالتحاق بالوظيفة العامة.

مناصبهم بسبب مشاركتهم في حرب التحرير الوطني⁸، و الأمر رقم 40/62 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية و التونسية ضمن الإطارات الجزائرية.⁹

إلى جانب هذه الأحكام الخاصة لضمان استمرارية نشاط المرافق العامة اضطرت الجزائر إلى إصدار القانون رقم 157/62 الذي أمد العمل بالقوانين السارية المفعول قبل الاستقلال باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية¹⁰، و بذلك ظلت الوظيفة العامة في الجزائر تخضع لأحكام قانون الوظيفة العامة الفرنسي المؤرخ في 04 فبراير 1959 السالف الذكر.

و قد عانت الوظيفة العامة خلال هذه المرحلة الانتقالية من عدة نقائص أهمها : انعدام التوازن و الانسجام في هياكل الوظيفة العمومية الموروثة ، كثرة النصوص القانونية الموروثة و الجديدة التي خلفت فوضى في تطبيقها بسبب تعذر التحكم فيها من طرف الموظفين المكلفين بتطبيقها و نقص التأهيل لديهم، ندرة التأطير و قلة تعداد الموظفين، فضلا على صعوبة الوقوف على الأحكام التي تتعارض مع السيادة الوطنية نظرا لقيام قانون 04 فبراير 1959 على النزعة التمييزية و الاستعمارية في مجال الوظيفة العمومية، و بناء على ذلك ظهرت الحاجة إلى إصلاح جذري و تنظيم شامل للوظيفة العمومية، حيث صدر أول قانون جزائري للوظيفة العامة في 02 جوان 1966

8 - الأمر رقم 01/62 المؤرخ في 06 جويلية 1962 المتعلق بإدماج الموظفين الذين عزلوا من مناصبهم بسبب مشاركتهم في حرب التحرير الوطني.

9 - الأمر رقم 40/62 الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1962 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية و التونسية ضمن الإطارات الجزائرية.

10 - القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي أمد العمل بالقوانين السارية المفعول قبل الاستقلال باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية.

بموجب الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹¹ المستمد في معظم أحكامه من القانون الفرنسي للوظيفة العمومية و الذي ارتكز على ثلاثة مبادئ أساسية:

1/ مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية: و الذي يتحقق من خلال مبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظيفة العامة، أي حق الجميع في ممارسة الوظيفة العمومية مادام يتوفر فيهم شروط الجدارة و لم يكن سلوكهم مخالفا لمصالح الثورة و الوطن من خلال الحرب التحريرية. و يتجسد هذا المبدأ على المستوى الداخلي في حق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية بواسطة اللجان المتساوية الأعضاء، و على المستوى الخارجي في تبني طرق للتوظيف (المسابقة و الامتحان المهني) و ضمان تكوين المترشحين وتحسين معارفهم من خلال إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964 مهمتها إعداد وتأهيل الإطارات العليا و مراكز للتكوين الإداري سنة 1968 بهدف تكوين إطارات التحكم و التنفيذ.

2/ مبدأ التزام الوظيفة العمومية تجاه السلطة السياسية: من خلال مطالبة الموظف باتخاذ موقف واضح تجاه الأهداف السياسية للدولة لذلك هو ملزم باحترام سلطة الدولة و فرض احترامها ، و من النتائج المترتبة على هذا المبدأ ترك التعيين في الوظائف العليا للسلطة السياسية و تدخل حزب جبهة التحرير الوطني في إعداد قائمة ممثلي الموظفين في مختلف الأجهزة الإدارية.

3/ مبدأ استقرار الوظيفة العمومية: و الذي يعد أهم شرط يربط الموظف بالإضافة ارتباطا وثيقا يجعله يكرس حياته المهنية في خدمتها.

¹¹ - الأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966، العدد 46.

و لقد عرفت الإدارة الجزائرية خلال هذه الفترة نوع من التباعد و الانفصال بين قطاعين تابعين للدولة (قطاع الوظيف العمومي و القطاع الاقتصادي) لاسيما ما يتعلق بعدم وجود انسجام في الأجور و المرتبات، مما أدى إلى عزوف العديد من الكفاءات على طلب الالتحاق بالوظيفة العمومية و هجرة أحسن الإطارات المكونة من قبل الدولة إلى القطاع الاقتصادي، و هذا ما دفع بالسلطات العمومية إلى إعادة تنظيم و توحيد عالم الشغل بإصدار القانون رقم 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل¹² الذي مزج القطاع الاقتصادي و القطاع الإداري في قالب واحد، مما أفقد الوظيفة العمومية هويتها و أدى إلى انحرافها تدريجيا على المبادئ التي أنشأت من أجلها نظرا لتناقض مضمونه و فلسفته مع خصوصية المرفق العام و مقتضيات التسيير الاقتصادي، حيث يعتمد هذا القانون على تصورين متناقضين لعلاقات العمل أولهما في الإعراف لجميع العمال بضمانات للعمل مستمدة من نظام المسار المهني مع تجاهل التسيير الاقتصادي، أما ثانيهما فيتجسد في تطبيق نظام الأجور على الموظفين وفقا لحاجيات النشاط الاقتصادي متجاهلا اختلاف مهام النشاط الإداري عن مهام النشاط الاقتصادي.

و نظرا لخصوصيات كل قطاع لم ينكر هذا القانون الحاجة إلى تخصيص كل نشاط بقانون أساسي مستمد منه و منها قطاع الوظيفة العمومية (المؤسسات و الإدارات العمومية) ، و بالرغم من ذلك ظلت الوظيفة العمومية تعاني من فراغ قانوني إذ لم يصدر نص خاص ينظمها تطبيقا للمادة الثانية من القانون رقم 12/78 السالف الذكر إلى غاية 1985 بموجب المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي

12 - القانون 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، الجريدة الرسمية ،
الصادرة بتاريخ 08 أوت 1978 ، العدد 32.

لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية¹³، هذا القانون و إن كان يستند في مرجعيته لقانون 12/78 إلا أنه يعتمد في مضمونه على المبادئ التي جاء بها الأمر رقم 133/66.

و لقد عانى قطاع الوظيفة العمومية خلال هذه المرحلة من فراغ قانوني و فلسفي وتنظيمي بسبب النظرة الضيقة الموحدة لعالم الشغل التي لم تراعي خصوصيات كل قطاع، حيث أصبح الموظف مرتبطا بعالم الإجراء بدلا من تعزيز مكره الأصل كمؤتمن على المصلحة العامة. كما أصبح ينعت بصفات الخمول و الرشوة و عدم الكفاءة والتعسف في استعمال السلطة مما أثر على مكانته و انعكس بالتبعية سلبا على مكانة و دور الوظيفة العمومية في المجتمع، و هذا ما جعل إلزامية إصلاحها ضرورة ملحة بما يتماشى و الإصلاحات السياسية و الاقتصادية التي جاء بها دستور 1989¹⁴ لاسيما بعد صدور القانون رقم 11/90 المتعلق بعلاقات العمل الذي تراجع عن التمسك بمبدأ وحدة عالم الشغل، حيث ألغى القانون رقم 12/78 السالف الذكر في الجانب الاقتصادي منه و اعترف بخصوصية قطاع الوظيفة العمومية و ضرورة تنظيمه بتشريع خاص.

و لقد قامت السلطات العمومية باقتراح أكثر مشروع لقانون أساسي عام للوظيفة العمومية على المجلس الشعبي الوطني منذ سنة 1990، و لكن لم يصدر قانون ينظم هذا القطاع إلى غاية سنة 2006 حيث صدر الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،¹⁵ الذي حدد القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين

¹³ - المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 31 مارس 1985، العدد 14.

¹⁴ - دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية ، الصادر بتاريخ 01 مارس 1989، العدد 09.

¹⁵ - الأمر رقم 03/06 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006، العدد 46.

والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة، وقد تضمن هذا القانون 224 مادة موزعة على إحدى عشر (11) بابا، حيث وضع الأحكام الأساسية للوظيفة العمومية لاسيما مجال تطبيق هذا القانون و طبيعته علاقة الموظف بالإدارة المستخدمة، الأنظمة القانونية الأخرى للعمل، ضمانات وواجبات الموظف، تنظيم مساره المهني، الوضعيات القانونية للموظف و نظامه التأديبي و إنهاء خدمته.

2- نظام الوظيفة العامة المطبق في الجزائر

إن تحديد النظام القانوني للوظيفة العامة في الجزائر يستدعي معرفة النظام الذي أخذت به الجزائر في مجال الوظيفة العمومية أي نظام الوظيفة (نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة) أم نظام السلك الوظيفي الدائم (نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة) و ذلك عبر التطور التاريخي لها، فقد عرفت الجزائر قبل الاستقلال النظام الأوروبي أي نظام السلك الوظيفي الدائم لأنها كانت تحت الاستعمار الفرنسي الذي طبق القانون الأساسي للوظيفة العمومية الفرنسي في الجزائر سواء قانون 19 أكتوبر 1946 أو أمر فبراير 1959.

و بعد الاستقلال مباشرة تبنت نفس النظام أي نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة القائم على فكرة الاحتراف أو الحياة المهنية لعدة اعتبارات أهمها كانت مستعمرة فرنسا وجدت نفسها مضطرة خلال هذه المرحلة الحساسة من تاريخها لتبني التركة القانونية للوظيفة العمومية الفرنسية كغيرها من بلدان العالم الثالث التي تحررت من الاستعمار و ذلك بموجب القانون رقم 157/62 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1962 السالف الذكر الذي أمد العمل بالقوانين الفرنسية السارية المفعول ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، و بالتالي ظلت الوظيفة العامة في الجزائر تخضع لأحكام القانون الفرنسي للوظيفة العمومية (أمر 04 فبراير 1959) كمرحلة انتقالية قصد ضمان استمرارية نشاط المرافق العامة و استقرار الوظيفة.

و بعد صدور الأمر رقم 133/66 السالف الذكر أول قانون جزائري للتوظيف العمومية فقد أكد على الأخذ بنظام السلك الوظيفي الدائم متأثرا في ذلك بأحكام القانون الفرنسي أي أمر 04 فبراير 1959 بتطبيق النموذج الفرنسي للتوظيف العمومية من خلال النص على المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العامة في فرنسا كالفصل بين الرتبة و الوظيفة، سلم الأسلاك و الرتب و البنيان الهرمي و غيرها. و يرجع سبب الأخذ بهذا النظام دون غيره إلى ما ورد توضيحه في بيان الأسباب الوارد في هذا الأمر في المسألة المتعلقة بـ " النظام " حيث نص المشرع الجزائري : ".... لكي يميز نظام الوظيفة العمومية يجب استخلاص مفهوم علاقة الإدارة بالموظف. و تتوقف هذه المسألة على هيكل الوظيفة العمومية، و من ثم على الاختيار بين المفهوم التعاقدى للوظيفة العمومية المبنية على أساس المهنة...

و يبرر رفض الأخذ بالمفهوم التعاقدى للوظيفة العمومية (نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة) بعدة أسباب أهمها:

1/ صعوبة تنظيم الترقية في هذا النظام، بحيث لا تمنح الإدارة العامة مهنة حقيقية لموظفيها نظرا للسماح بجلب موظفين من الخارج، و بذلك يظل الموظف الاختصاصي مثبت في منصب المرؤوس في حين يرتقي زميله المؤهل لذلك السلم الإداري في بضعة أشهر.

2/ قيام هيكل الوظيفة العمومية على تخصص قوي و مكثف في الوظائف و المهام و هذا ما لا يمكن تحقيقه نظرا لعدم اكتساب الإطارات الجزائرية الفتية للخبرة المهنية.

3/ عدم استقرار الناتج عن تطبيق هذا النظام بسبب التنقل المستمر للموظفين ما بين الإدارات .

كما يبين المشرع الجزائري أهمية اختيار نظام الوظيفة العمومية المهنية أي ذات البنية المغلقة، و الذي يعد وسيلة أساسية لتثبيت الإطارات الإدارية و بذلك ضمان استمرار الوظيفة، حيث يمكنهم ممارسة وظائف مختلفة مع ضرورة حصولهم على كفاءة عامة فقط و هذا من شأنه أن يوفر لهم ضمانة الاستقرار .

و بالرغم من صدور المرسوم رقم 59/85 السالف الذكر مستندا في مرجعيته لقانون 12/78 المذكور سلفا القائم على فلسفة عالم الشغل، إلا أنه لم يستطيع الغاء بصفة نهائية المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية الواردة في الأمر رقم 133/66 السالف الذكر خاصة تلك التي تشكل خصائص الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة القائمة على الحياة المهنية.

و لقد أكد القانون الحالي للوظيفة العمومية الأمر رقم 03/06 السالف الذكر على تبني نظام السلك الوظيفي الدائم كنظام راجح مع العمل في إطار محدود بنظام الوظيفة ، حيث تم اعتماد صيغة التعاقد لأول مرة كنظام قانوني آخر للعمل في قطاع الوظيف العمومي لتقضي على جانب معين من صفة الديمومة التي لطالما كانت مرادفة للعمل في هذا القطاع.

إذن لقد كانت الوظيفة العامة في الجزائر و لا زالت تعد مهمة تتميز بالدوام و الاستقرار يلتحق بها الموظف غالبا بعد انتهاء مشواره الدراسي و يكرس كل حياته المهنية إلى غاية بلوغ السن القانوني لانتهاء الخدمة، و بذلك تشكل فئة طبقة اجتماعية تخضع لنظام قانوني خاص و ما يترتب على ذلك من آثار. و في الواقع لم يكن بالإمكان تبني الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة لكونه لا يصلح لدولة مثل الجزائر تسعى لتحقيق استقرار الوظيفة، و بالتالي ضمان لاستمرار الخدمة العمومية مما يستدعي

تفرغ الموظف لها، كما أن مؤسسات التعليم بها قد أنشأت لمنح الثقافة العامة أكثر من التخصص المهني.¹⁶

¹⁶ - بدري مباركة : المرجع السابق ، ص 28.

المحور الثاني: مفهوم الموظف العام:

وتقتضي دراسة هذا الموضوع تحديد المقصود بالموظف العام وبيان مركزه القانوني والعناصر الأساسية التي يقوم عليها.

لم يرد في معظم التشريعات تعريفا جامعاً مانعاً للموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط، وترجع صعوبة تحديد معنى الموظف العام إلى إختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة، بحيث يجعل من الصعب إيراد تعريف واحد ينطبق على الموظفين في جميع الدول، أو على جميع الموظفين في الدولة الواحدة، فضلاً عن وجود صعوبة أخرى نابعة عن الطبيعة المتطورة للقانون الإداري التي يتميز بها كنتيجة لتطور فلسفة الإدارة و الحكم¹⁷.

أولاً : مفهوم الموظف العام:

لم يضع المشرع الجزائري تعريفاً عاماً وشاملاً للموظف العام، إلا أن ذلك لم يمنعه من أن يورد في بعض التشريعات تعريفات تشريعية خاصة للموظفين العموميين، بحيث يقتصر سريانها على من يدخل في نطاق تطبيق تلك الأنظمة .

1-تعريف الموظف العام في قانون العقوبات:

الموظف العام في قانون العقوبات هي التي تخول القائم بها إشتراكاً أياً كان في أداء السلطة العامة، لأن هدف المشرع هو ضمان سير أعمال المصلحة العامة، وهو ما أدى بالقضاء الجنائي إلى تفسير كلمة الموظف تفسيراً واسعاً، بحيث تشمل كل موظف وكل مستخدم و كل شخص مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح التي تستمد سلطتها من الحكومة، وهذا التعريف الواسع لا يتفق بطبيعة الحال مع تعريف القانون الإداري .

¹⁷ - نواف كنعان: القانون الإداري ، الكتاب الثاني-، الوظيفة العامة، الطبعة الأولى ، الجزائر ، سنة 2007، ص28.

2- تعريف الموظف العام في القانون الدستوري:

فتعرف الوظيفة العامة على أنها كل وظيفة يتناول القائم بها مرتبا من الأموال العمومية، وهو ما يدفع إلى اعتماد القاعدة القائلة بمنع تعدد الوظائف.

3- تعريف الموظف العام في الفقه و القضاء الإداريين:

الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى.

ويعرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخل ضمن إطار الوظائف العامة الخاصة بالمرافق العامة.

قامت المحكمة العليا المصرية بمحاولة تحديد مفهوم الموظف العام من خلال قولها بأنه لإعتبار الشخص موظفا عموميا يجب مراعاة العناصر الآتية :

1_ أن يساهم في عمل مرفق عام تديره الدولة عن طريق الإستغلال المباشر.

2_ أن تكون المساهمة في إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساسا.

3_ أن يشغل وظيفة دائمة وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة وليس عرضية (1).

وانطلاقا مما سبق يمكن تعريف الموظف العام على أنه: « الشخص الذي يعمل في إدارة عمومية، سواء كان دائما في وظيفته أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو لا، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته ».

و ينطبق هذا التعريف على فئتين:

(1) - سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص 210 و 211.

- حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، 2004، ص 253.

أ) - الموظفين الذين يشتغلون بصفة دائمة.

ب) - العمال الذين يشتغلون منصب بصفة مؤقتة.¹⁸

أ- الموظفين الذين يشغلون بصفة دائمة:

وبالرجوع إلى الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وبالتحديد المادة 4 منه، نجد أن المشرع قد حصر مفهوم الموظف في:

« كل عون معين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ».

وينطبق هذا التعريف على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارة العمومية.

ولقد إستثنى الأمر 03/06 في الفقرة الثالثة من المادة الثانية القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني و مستخدمو البرلمان من تطبيق أحكام هذا الأمر. يخضع القضاة إلى القانون الأساسي للقضاء 11/04 المؤرخ في 09/06 / 2004 .

* ويخضع المستخدمين العسكريين والمدنيين الدفاع الوطني من هم في حكم الموظف و يحكمهم الأمر 02/06 المؤرخ في 28/02/2006 المتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين.

*مستخدمو البرلمان هم الأشخاص الذين يشغلون منصب تشريعي، أي عضو في البرلمان سواء في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة سواء كان منتخبا أو مهنيا.

ب- العمال الذين يشغلون منصب بصفة مؤقتة:

¹⁸ - أحسن بوسقيعة :الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الطبعة الثامنة،الجزائر ، سنة 2008 ، ص9.

ويقصد بهم عمال الإدارات و المؤسسات العمومية الذين لا تتوفر فيهم صفة الموظف العام بمفهوم القانون الإداري، كالأعوان المتعاقدين و المؤقتين، وهم الأشخاص الذين تتعاقد معهم الإدارة لتلبية حاجياتهم وفق مقتضيات مهنية سواء كانت محددة مسبقا أو تحددتها لاحقا، وهذا حسب مفهوم المادتين 19 و20 من الأمر 06 / 03 وهم لا يخضعون إلى هذا القانون، بل يطبق عليهم أحكام تشريعية وتنظيمية خاصة.¹⁹

ثانيا: العناصر الأساسية التي تقوم عليها.

يعتبر الموظف العمود الفقري لأي مؤسسة أو إدارة عمومية، و أن الأشخاص هم عنصر أساسي من عناصر الإنتاج و لابد من إعطائهم العناية و الإهتمام الكافيين، وبالرجوع إلى الأمر 06-03 طبقا للمادة 4 منه يمكن إستخلاص العناصر الأساسية التي تقوم عليها صفة الموظف العام وهي:

1_ صدور قرار التعيين.

2_ القيام بعمل دائم .

3_ العمل في خدمة مرفق عام .

1- صدور قرار التعيين من جانب الإدارة أو الهيئة المستخدمة:

حتى نعتبر الشخص موظفا عاما لابد أن يكون إلتحاقه بالعمل قد تم بطريقة قانونية وفقا لشروط محددة ولأوضاع متبعة في التعيين، وبالتالي فإن قرار تعيين الموظف يعتبر سندا قانونيا له و يضيف صفة المشروعية على أعماله، أي لابد من صدور قرار بتعيينه من طرف الهيئة المستخدمة، يعين بمقتضاه في شكل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو في شكل قرار

¹⁹ - محمد انس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العمومية وتطبيقاتها على التشريع الجزائري ، ص 20 و21.

وزاري أو مهني، و كذلك قضاء فترة التجربة بنجاح و ترسميه وتثبيته في إحدى الدرجات الوظيفية الموجودة في الجهة التي عين فيها.

2- دائمية الوظيفة:

يجب أن يستقر الموظف العام في عمل دائم، أي أن حياته المهنية تبدأ بالتعيين و تنتهي بالإستقالة أو الوفاة أو التقاعد، كما يجب أن يتحقق في شغل الموظف للوظيفة الإستقرار، وعليه فإن مفهوم الدائمية ينصرف إلى عنصرين: أحدهما يتعلق بالوظيفة من خلال الوصف الوارد في الميزانية الخاصة بالوظائف العامة، والثاني يتعلق بالموظف فلا يكون شغله للوظيفة بصفة عارضة أو مؤقتة، ومن تم لا يعد المستخدم المتعاقد و المؤقت موظفا عاما.²⁰

3- الممارسة في المرفق العام:

يشترط في الشخص لكي يعتبر موظفا عاما أن يقوم بالخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، سواء كانت محلية كالولاية أو البلدية أو الدائرة، أو مرفقية كالهيئات والمؤسسات العامة، وهذا طبقا لنص المادة الثانية الفقرة الثانية من الأمر 03/06: « ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية : الإدارات المركزية في الدولة و المصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي أو الثقافي أو المهني، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي. »

1) الإدارات المركزية في الدولة: يقصد بها رئاسة الجمهورية و رئاسة الحكومة و الوزارات

²⁰ - محمد انس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العمومية وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص 8 و ص 17 .

(2) المصالح غير المركزية التابعة للإدارة المركزية : ويقصد بها أساسا المديريات الولائية التابعة للوزارات و كذا بعض المصالح الخارجية التابعة لرئاسة الجمهورية أو لرئاسة الحكومة أو الوزارة.

(3) الجماعات الإقليمية Collectivités Territoriale: تقصد بها الولايات و البلديات.

(4) المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري : EPA :

وهي هيئات عمومية تخضع للقانون العام كما عرفها القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية، الذي مازال ساريا بالنسبة لهذا الصنف من المؤسسات العمومية، ومن المؤسسات ذات الطابع لإداري:

_ المدرسة العليا للقضاء المرسوم التنفيذي رقم 303/05 المؤرخ في 20/08/2005 .

_ الديوان الوطني للخدمات الإعلامية المرسوم تنفيذي رقم 84 /95 المؤرخ في 22/03/1995، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ANDI المرسوم تنفيذي رقم 282/01 المؤرخ في 24/09/2001 وكذا المستشفيات.

(5) المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي والمهني:

وهي فئة جديدة أحدثها القانون رقم 05/99 المؤرخ في 04/04/1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، وتشمل الجامعات أو المراكز الجامعية ومدارس ومعاهد التعليم العالي (المادة 38 من القانون رقم 05/99)⁽¹⁾.

(6) المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي:

(1) - أحسن بوسقيعة: نفس المرجع السابق ص10.

وهي فئة أحدثها القانون رقم 11/98 المؤرخ في 22/08/1998 المتضمن القانون التوجيهي و البرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطور التكنولوجي ومن بينها:

_ مركز البحث في الاقتصاد المطبق من أجل التنمية CREAD أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07/85 المؤرخ في 17/12/1985 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03 / 455 المؤرخ في 01/12/2003 .

_ مركز تنمية الطاقات المتجددة CDER أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07/85 المؤرخ في 22/03/1985 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03/456 المؤرخ في 01/12/2003.

(7) **المؤسسات العمومية: Institutions Publiques** يقصد بها الهيئات التي تأسست بنص صادر من السلطات العمومية، فينطبق على كافة الهيئات النظامية كمجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للقضاء و المحكمة العليا ومجلس الدولة ومجلس المحاسبة و المجالس الدستورية، كما ينطبق على المجلس الوطني الإقتصادي و الإجتماعي، و اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها علاوة على المجالس العليا مثل: المجلس الإسلامي الأعلى و المحافظة السامية الأمازيغية ومجلس الأعلى للغة العربية.²¹

وأخيرا نستنتج أنه لإكتساب صفة الموظف العام في مفهوم القانون العام للوظيفة العمومية، لا بد أن يكون معيناً بمرسوم أو بقرار من السلطة العمومية في وظيفة دائمة بإحدى الإدارات المركزية أو المحلية أو في إحدى الهيئات الخاصة للقانون العام التي نص عليها و كان مرصفاً في رتبة في السلم الإداري .

21 - أحسن بوسقيعة: نفس المرجع السابق ص11.

ولا يختلف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد في تعريفه للموظف مع القانون الأساسي للوظيفة العمومية القديم الأمر رقم 133/66 الصادر في 1966/06/02 الذي عرف الموظف في المادة الأولى منه كالتالي: « هم الأشخاص المعينون في عمل دائم الذين رسموا في درجة حسب السلم الوظيفي في الإدارات المركزية للدولة، وفي المصالح الخارجية التابعة لها أو الهيئات المحلية و كذلك المؤسسات و الهيئات العامة بموجب نماذج محددة بمرسوم ».

ثالثا : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة:

لقد ثار خلاف في الفقه والقضاء حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد أم هي علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين و اللوائح ؟ إن المشرع الجزائري إعتد في تأسيس العلاقة الوظيفية بالفكرة التنظيمية اللائحية كأصل العام وأخذ بالنظرية القانونية على سبيل الإستثناء.

1- النظام التعاقدية

ومعناه أن الموظف يوجد في علاقة تعاقدية ينظمها العقد، فالبعض إعتبرها أنها عقد من القانون الخاص، والبعض الآخر إعتبرها أنها عقد من القانون العام .

نظرية العقد المدني: ومفادها وجود عقد مدني بين الموظف والدولة، فالعامل يقبل الإلتحاق بالوظيفة بعمل إرادي من جانبه، والإدارة توافق على هذا الإلتحاق، وعلى ذلك فالعلاقة عقدية و كان العقد يوصف بأنه عقد وكالة إذا كان العمل المكلف به عملا قانونيا، وبأنه عقد إجارة أشخاص أو خدمات إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عمل مادي.

وهذه النظرية تم إنتقاذها لأن العقد يشترط لإتمامه صدور إيجاب يعقبه قبول مطابق له، وذلك بعد مفاوضات تجرى بين الطرفين للإتفاق على شروط العقد هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القانون المدني ينص على أن العقد شريعة المتعاقدين، بمعنى عدم جواز أحد الطرفين تعديل العقد بإرادته المنفردة .²²

_ نظرية عقد القانون العام: وهذا يعني أنها علاقة يحكمها عقد إداري لأن أحد أطرافه شخصا معنويا عاما، ويتعلق بتسيير أحد المرافق العامة، و الإدارة هي التي تضمنه شروطا إستثنائية غير مألوفة في العقود الخاصة، وهذه النظرية تختلف عن سابقتها في أن العقد الإداري يكون قابلا للتعديل من جانب السلطة الإدارية المختصة مقابل التعويض المناسب، كما أن العقود الإدارية تعطي الإدارة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد، وذلك لتحقيق الصالح العام فلا تنقيد إلى درجة كبيرة بذلك المبدأ القانوني الموجود في القانون الخاص " العقد شريعة المتعاقدين " .

2- النظام اللائحي

ومعناه أن الموظف يوجد في مركز تنظيمي لائحي، يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة مثلا: الإلتحاق بالوظيفة، كيفية الترقية، تحديد مناصب الشغل وفق التخصصات و الدرجات و مقابلها من الأجر، وإستبعاد فكرة التعاقد في التعامل بين الموظف والهيئة المستخدمة فقرار التعيين لا ينشئ له مركزا ذاتيا خاصا، و إنما يسند إليه مركزا قانونيا عاما وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، و حسن سير المرافق العامة.²³

²² - محمد انس قاسم: مذكرات في الوظيفة العامة، ص15 و16.

²³ - محمد انس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العمومية وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص 23 وص25.

وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في المادة (7) من الأمر 03/06 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية، حيث نصت على : « أن الموظف يكون تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية. »، لاسيما أن هذا الأمر منظم في مجموعة من القواعد القانونية التي تبين شروط الإلتحاق بالوظيفة ومجموعة الإلتزامات و الواجبات و الحقوق التي تكون على عاتق الموظف إلى غاية نهاية مساره المهني، أي أن المشرع رفض صراحة مبدأ التعاقد في الوظيفة العامة التي تزيد بعض الأطراف الجهات فرضه حالياً، إذا أن الموظف لا يشعر بالإستقرار في الوظيفة مما يجعله عديم المردودية و يؤثر سلبا على سير المرفق العامة.

وهذا النظام يضمن الإستقرار والحماية وتوفير الضمانات، و يشكل إصلاح مفروض صارم داخل الإدارة، و ينشأ ظروف ملائمة لتنمية الإختصاصات والشعور بالمسؤولية الفردية و الجماعية، وهذا المجهود فقط يمكن الإدارة الفعالة أن تتوصل إلى تكوين نفسها.

ورفض المشرع الجزائري المفهوم التعاقدى للوظيفة العمومية لعدة أسباب منها : أن الترقية تصبح تنظيماً صعباً، كما يفتح الباب لجلب الموظفين من خارج الإدارة، كما يسبب كثرة الانتقالات بين الموظفين، ويحصل الموظف المتعاقد على تأهيل في ممارسة مهامه في الإدارة، وهو معرض للهروب إلى الإدارات الأخرى مع ما يحمله من تأهيل و اكتساب للمعارف وخبرة مهنية.

إلا أن المفهوم التنظيمي من ثنائه يتسبب في تأهيل إطارات و استمرار الوظيفة وإنشاء ظروف الملائمة لتنمية الشعور بالمسؤولية لدى الموظف (1).

ومنه نستخلص أن المشرع الجزائري لا يزال مقيداً بالقاعدة الأولى للوظيفة العمومية وهي النظام التنظيمي اللائحي غير أنه أخذ بالنظام التعاقدى على سبيل الاستثناء في المواد

(1) - الدكتور محمد أنس قاسم جعفر : مبادئ الوظيفة العمومية وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص25.

من 19 إلى 21 بحيث نصت المادة 19 على أنه: « تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد. وتحدد قائمة مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم».

المحور الثالث : حقوق الموظف العمومي وواجباته:

بعد أن يرسم و يثبت الشخص في سلك الوظيفة العامة يصبح حاملا لصفة موظف عام، و كفل المشرع له جملة من الحقوق حددها في القوانين و اللوائح وفي مقابل ذلك ألزمه بواجبات محددة لا يجوز الإتفاق على ما يخالفها بإعتبارها من النظام العام، وسوف نتطرق إلى كل من الحقوق و الواجبات كالتالي على حدة:

أولا : حقوق الموظف العام:

لاشك أن الأفراد لم يقبلوا العمل في الوظيفة العامة إلا من أجل الحصول على حقوق تمنح لهم مقابل ذلك، وهذه الأخيرة تعد في الواقع وسيلة أساسية لجذب الموظفين نحو قطاع الوظيف العمومي بإعتبارها المقابل للواجبات الملقاة على عاتقهم .

حقيقة أن الإدارة تستقل بتحديد حقوق الموظفين بقواعد لا تقبل الجدل أو المناقشة، نظرا للمركز التنظيمي الذي يحكم الرابطة الوظيفية لهؤلاء الموظفين، إلا أنها ملزمة في ذات الوقت بالمساواة عند منحهم هذه الحقوق مقارنة بالواجبات التي تفرض عليهم إذ أنهم جزء من هذه الإدارة وهم يمثلونها أثناء قيامهم بوظائفهم (1).

فقد حدد المشرع جملة من الحقوق التي يجب أن يتمتع بها الموظف العام تأمينا لفاعلية الوظيفة العامة و لتوفير الإطمئنان له، ومنها ماهو ذو طبيعة مالية ومنها ماهو ذو طبيعة أدبية.

(1)- www.mountada.talabet.ljazair.dz

1- الأجر أو الراتب:

ويقصد براتب الموظف العام: المقابل المالي الأساسي الذي يتقاضاه من الدولة بصفة دورية منتظمة نظير ما يؤديه من أعمال أثناء خدمته.(2)

ونصت المادة 32 من الأمر 03/06 على أن: « الموظف بعد أداء خدمة له حق في الراتب.»، الذي يعتبر عنصرا هاما ورئيسيا من عناصر الدخل بالنسبة للموظف، ويعتبر من أهم الحقوق، لأنه من الناحية المنطقية والعملية لا يقبل الشخص الإلتحاق بالوظيفة إلا من أجل الحصول على أجر.(3)

إن لكل موظف مثبت في وضعية دائمة ومستقرة الحق في الراتب وليس الأجر لأنه يكون مقابل عمل، والراتب قد يتعرض للزيادة مثل الترقية أو النقصان مثل التعرض لعقوبة أو التنزيل، وعند بلوغ سن التقاعد يوقف الراتب و يحال إلى صندوق التقاعد والأجر الأساسي يمثل الراتب بالإضافة إلى مبالغ مثل منحة المنطقة و الخبرة.

ويكون الأجر حسب المنصب الذي يشغله الموظف وتصنيفه في الجدول الخاص بالتصنيف وذلك بالمرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في: 2007/09/29 الذي يحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

وتضاف إليه المنح العائلية مبلغ يقرره المشرع لزوجة وأبناء الموظف وذلك لمواجهة الأعباء العائلية، والتعويضات الخاصة بممارسة بعض المهام وكذلك العلاوات، وذلك طبقا للمادة 119 من الأمر 03/06.

2- الحماية الاجتماعية:

(2) - الدكتور نواف كنعان: القانون الإداري: الكتاب الثاني: الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، 2007 ص111.

(3) - الدكتور سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 2007، ص651.

نصت المادة 33 و 34 من نفس الأمر 03/06: « أن الحماية الاجتماعية و التقاعد و الخدمات الاجتماعية حق أساسي يتبع به الموظف في إطار النظام العام، وذلك في إطار التشريع المعمول به ».

وتتمثل في كافة التأمينات الاجتماعية التي نص عليها القانون 11/83 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالتقاعد والخدمات الاجتماعية في حالة المرض والعجز و الوفاة والولادة، إستفادة الموظف من صندوق الضمان الإجتماعي بمنحة تعويض مالية، عند إصابته بحالة من الحالات المذكورة سالفا وهذا في ظل التشريع الخاص بذلك، فإنه يتلقى من صندوق الضمان الإجتماعي نوعين من الإعانات:

إعانات نقدية و تتمثل في تعويض الموظف عن الأضرار التي لحقت به نتيجة المرض أو العجز.

إعانات عينية وتتمثل في توفير المأكل والملبس إذا لم يكن قادرا عليها.⁽²⁾

3- الحق النقابي و الحق في الإضراب:

(أ) - الحق النقابي: هذا الحق جاء مكرس وفقا للمادة 23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي نصت على أن: « لجميع الأشخاص الحق في تكوين نقابات والانضمام إليها للدفاع عن مصالحهم » .

وقد إعترف المشرع الجزائري بهذا الحق للموظفين بموجب المادة 35 من الأمر 03/06، على أن يتم ممارسته في إطار اللوائح و القرارات المنظمة لممارسة العمل النقابي وذلك للدفاع عن المصالح المهنية للموظفين، وفي هذه الحالة يعتبرون شريك إجتماعي يسهرون على توجيه حياتهم المهنية عن طريق تجنيدهم وتوعيتهم لما يخدم

(2) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم، مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص 80.

مؤسستهم عن طريق عقد إجتماعات دورية مع المسؤولين على مستوى هرم إدارتهم، وتنبههم بالإنحرافات القانونية أو التجاوزات التي تكون قد صدرت ضد بعض الموظفين قصد تصحيحها أو العدول عنها، وحتى يكون لهذه النقابات الفاعلية في إطار الوظيفة العامة، فقد أجاز القانون لهذه النقابات الإتصال باللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية المتساوية الأعضاء وأيضا بالسلطة الإدارية المختصة وذلك لعرض بعض الموضوعات التي تهم الموظفين الذين تمثلهم النقابة (1).

الحق النقابي معترف به لجميع الموظفين وبمقتضى القانون 14/90 المؤرخ في 2 يونيو 1990 المتعلق بممارسة الحق النقابي و القانون رقم 11/90 المؤرخ في 21 أبريل سنة 1990 المتعلق بعلاقات العمل المادة 03 منه.

الحرية في إنشاء التنظيمات النقابية بما يترتب عنه أخذ بالتعددية النقابية، ونصت المادة الثانية من القانون على أنه: « يحق للعمال الأجراء من جهة والمستخدمين من جهة أخرى الذين ينتمون إلى مهنة واحدة أو فرع واحد أو قطاع الشرط الواحد أن يكونوا تنظيمات نقابية للدفاع عن مشاكلهم المادية و المعنوية.»

كما نصت المادة 62 من الأمر 03/06 على أن: « تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية : اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان تقنية و لجان الطعن» .

(ب) - حق الإضراب :

وهو حق أقره المشرع الجزائري في المادة 36 من الأمر 03/06 وذلك طبقا للقانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المتعلق بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل

(1) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم، مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص103.

و تسويتها و ممارسة حق الإضراب،وقد تنحرف الإدارة في إستخدام سلطتها بما لا يخدم مصالح الموظفين في المؤسسة و لا تعدل عن تجاوزاتها رغم تنبيه ممثلي العمال إلى ذلك، ففي هذه الحالة فإن القانون رقم 02/90 يسمح لنقابة المؤسسة أن تدعوا الموظفين إلى الإضراب بعد الإعلان المسبق عنه و إشعار الجهات المعنية،وعلى ممثلي الموظفين في هذه الحالة أن يسهروا على تسيير هذا الإضراب أي توجيه العمال و ضمان الحد الأدنى من الخدمات و تواجههم في أماكن عملهم خلال أوقات العمل...إلخ، كما أنه يجب على ممثلي العمال أن لا ينقطعوا عن الحوار مع المسؤولين حسب مراحل تطوره إلى غاية الفصل النهائي في النزاع القائم بينهم و بين إدارتهم.

4- الحق في الحماية:

و يقصد به حماية الموظف العام من كل أشكال الإهانة و التهديد والضغط والإعتداء عليه من طرف أية جهة كانت، كما أن قانون العقوبات يتضمن نصوصا خاصة بحماية الموظف من أفعال الإعتداء الواقع عليه أثناء تأدية وظيفته أو بمناسبةها،وهو حق مهم في تفرغ الموظف للعمل الموكل إليه وحتى تستفيد الإدارة من خدمته على أكمل وجه.

فإذا حدث إعتداء من أي نوع على الموظف، تقوم الإدارة نيابة عن الموظف في حلول محله للحصول على كل حقوقه والتعويضات اللازمة من مرتكبي فعل التهديد أو التهجم، ولها الحق في تأسيس الدعوى مباشرة أمام القضاء كطرف مدني أمام الجهة المختصة، وهذا يعنى أن الجهة الإدارية تقوم مقام الموظف الذي تم الاعتداء عليه وتطالب بكل حقوقه.(1)

ونصت المادة 37 من الأمر 03/06 على أن: « الإدارة مكلفة بحماية الموظف في ممارسة مهامه في ظروف له الكرامة و الصحة و السلامة البدنية و المعنوية.»

(1) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم، مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري،ص110و111.

ونصت المادة 26 من الأمر 03/06 على أن: « حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود إحترام واجب التحفظ المفروض عليه » .

ونصت المادة 27 من الأمر 03/06 على: « عدم التمييز بين الموظفين في أراهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من الظروف الشخصية أو الاجتماعية » .

نصت المادة 30 من الأمر 03/06 على: « أن الدولة تتحمل المسؤولية بحماية الموظف من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو إعتداء من أي طبيعة كانت أثناء ممارسة الوظيفة أو بمناسبةها و تضمن له تعويض لفائدته عند العزل الذي يلحق به » .

وكذلك تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه في حالة إقدام الموظف على خطأ في الخدمة ما لم ينسب إليه خطأ شخصي، وهذا ما تنص عليه المادة 31 من الأمر 03/06 .

5- الحق في التكوين و تحسين المستوى:

يعد تكوين وتحسين المستوى حق موضوعي بالنسبة للموظف العمومي، بحيث يمكن هذا الأخير من تجديد وتحسين المستوى المعيشي و تحسين المعارف المهنية بصفة دورية و ربط الترقيات في بعض الأحيان بهذا التكوين، حيث نجد التكوين المتخصص وهو تكوين طويل المدى يمكن الموظف من الإلتحاق بالوظائف العليا وهذا طبقا للمادة 38 من الأمر 03/06 (2).

وكما أقرت المادتين 104 و 105 من الأمر 03/06 أنه: « يتعين على الإدارة تنظيم دورات تكوين وتحسين المستوى، وذلك بصفة دائمة قصد ضمان التأهيل و ترقية الموظف مهنيا وتوكيله في مهام أخرى وهذا تكوين يتمشي وفقا لتنظيم خاص.»

(2)- www.mountada.talabet.ljazair.dz

6- الحق في الترقية و التقييم:

أ) التقييم: يخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وتعود سلطة التقييم والتقدير إلى السلطة المؤهلة، وهذا ما نصت عليه المادتين 97 و101 من الأمر 03/06.

ويهدف التقييم إلى الترقية في الدرجات والترقية في الرتب، ومنح الامتيازات مرتبطة بالمروددية وتحسين الأداء ومنح الأوسمة الشرفية و المكافآت وهذا طبقا للمادة 98 من الأمر 03/06 .

ونصت المادة 99 من الأمر 03/06 على أنه: « يتم تقييم الموظف حسب المعايير التالية: الكفاءات المهنية، الفعالية و المروددية، كيفية الخدمة، و إحترام الواجبات العامة . »

ب) الترقية : يقصد بالترقية من الناحية الإدارية السلمية إختيار الموظفين لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري،على أن يتمتع الشخص في هذه الحالة بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة، و تعتبر الترقية من المزايا الهامة التي يحصل عليها الموظف وأكثرها أثرا في تحسين مركزه من الناحيتين المادية والأدبية.

فمن الناحية المادية: تؤدي الترقية إلى زيادة راتب الموظف،مما يضمن موردا إضافيا يتزايد مع كل ترفيع.

ومن الناحية الأدبية:يترتب عليها صعود الموظف في السلم الوظيفي للجهاز الإداري الذي يتبع له وتولي وظائف جديدة في سلطاتها ومسؤولياتها،وخلق نوع من التنافس الشريف فيما بين الموظفين لحثهم على أقصى جهد وإبداع وتجديد للوصول إلى المناصب الإدارية

العليا، فتعد الحافز أمام الموظفين لبدل أقصى جهد ليظفر بالترقية والتمتع بمزاياها المادية و المعنوية⁽¹⁾.

كما أن الترقية تعتبر من أهم مراحل المسار المهني للموظف بحيث نصت المادة 111 من الأمر 03/06 على أنه: « يجب أن يكون تسييره في إطار سياسة تقديرية للموارد البشرية وذلك من خلال مخططات سنوية للتكوين و تحسين المستوي للموظف العام .»

وقد ذكرت المادة 98 من هذا الأمر نوعين من الترقية:

1- الترقية في الدرجات: عرفت المادة 106 من هذا الأمر 03/06 على أنها الإنتقال من درجة إلى درجة أعلى مباشرة، وذلك وفقا للسلم التنظيمي للمسار المهني للموظف يقدر ب12 درجة حسب المرسوم الرئاسي 304/07 المؤرخ في 29/09/2007.

2- الترقية في الرتبة : هي كأن يرقى الموظف من الرتبة الأصلية إلى رتبة أعلى منها في نفس السلك وهذا حسب البيانات التي تنص عليها المادة 107 من الأمر 03/06 تكون إما على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.

أو بعد القيام بتكوين متخصص أو عن طريق إمتحان مهني أو فحص مهني، وعلى سبيل الإختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء ولا بد أن تثبت فيهم الأقدمية كما أنه لا يستفيد مرتين متتاليتين في الترقية.

وتتم ترقية الموظفين بوجه عام وفق معيارين أساسيين هما: معيار الأقدمية، ومعيار

الكفاءة.

(1) -الدكتور محمد أنس جعفر قاسم:نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فاعلية الإدارة،دار النهضة

العربية،القاهرة1973 ص27.

1_ معيار الأقدمية : ويعني هذا الأسلوب أن يكون للموظف الذي أمضى في وظيفته الحالية فترة زمنية أطول من تلك التي أمضاها غيره، أي أن القدم قرين الكفاءة بصفة دائمة وبهذه الأقدمية يكتسب الموظف خبرة ومعرفة تؤهله للتقدم للوظائف العليا.

2_ معيار الكفاءة :يركز هذا الأسلوب على كفاءة الموظف دون غيرها، وذلك من خلال إنتهاج الموضوعية في ترقية الموظفين على أسس محددة ومعروفة تطبق على جميع المتنافسين دون تمييز بحيث يتم الإختيار على أساس ترتيب النتيجة النهائية بالإمتحان أو تقييم الأداء.(1)

7- الأوسمة الشرفية و المكافآت:

حق للموظف الذي قام أثناء تأدية مهامه بعمل شجاع متبث قانونا أو قام بمجهودات إستثنائية ساهمت في تحسين مستوى أداء المصلحة أن يستفيد من مكافآت وأوسمة شرفية عن طريق التنظيم وهذا طبقا للمادتين 112 و113 من الأمر 03/06 .

8- حق الراحة و الإجازات:

وهي حق مقرر في التشريع للحصول على إجازة مدفوعة الأجر، كما أن الموظف العام في حاجة للخلود إلى الراحة وذلك لتجديد نشاطه، كما هناك ظروف إجتماعية أو علمية أو مرضية تطرأ عليه تجعله في حاجة إلى عطلة، كما أن المصلحة العامة للجهة الإدارية تقتضي في بعض الأحيان منح الموظف قسطا من الراحة.(2)

(1) - الدكتور نواف كنعان : نفس المرجع السابق، ص125 و126.

(2) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم : مبادئ الوظيفة العمومية و تطبيقاتها على التشريع الجزائري ص 103 و ص 104

ولقد راعى المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العامة كل هذه الإعتبارات، بحيث أقرت المادة 191 من الأمر 03/06 على أنه: « للموظف الحق في يوم كامل للراحة أسبوعيا ويمكن أن يؤجل إذا إقتضت ضرورة المصلحة .»

وكما نصت المادة 192 من الأمر 03/06 على أنه: « للموظف له حق في أيام الراحة والعطل المدفوعة الأجر المحددة في التشريع المعمول به.»

وتتقسم العطل إلى أربعة أنواع :العطل السنوية،العطل الإستثنائية، العطل المرضية،العطل الطويلة الأمد.

● العطل السنوية:

يحتاج الموظف إجازة سنوية ينقطع فيها عن العمل ومسؤولياته ليأخذ قسطا من الراحة ويستعيد نشاطه ويرعى خلالها ما قد يكون له من شؤون خاصة.

أصل العطل السنوية هي إجازة تمنح لكل موظف مدتها شهر كامل من كل سنة عمل فعلي، وذلك طبقا للمادتين 196 و197 من الأمر 03/06 هي فترات تحسب بمعدل (2.5) يومين ونصف من كل شهر كلها مدفوعة الأجر من قبل الجهة المستخدمة، و للإدارة الحق المطلق في تجزئة العطلة السنوية وذلك حسب مقتضيات العمل و طبيعته وظروفه، كما يجوز للموظف أن يطلب تجزئة العطلة حسب ظروفه الخاصة ويخضع طلبه لتقدير جهة الإدارة .

كما يمكن إلغاء العطلة إذا دعت المصلحة ذلك أو توقف بسبب وقوع مرض أو حادث مبرر ويستفيد الموظف في هذه الحالة من عطلة مرضية و هذا طبقا للمادة 201 من الأمر 03/06.

ولا يجوز في أي حال من الأحوال تعويض العطلة براتب و يمنع تأجيلها من سنة إلى أخرى إلا إذا إستدعت ضرورة المصلحة ذلك، وهذا في حدود سنتين وذلك طبقا للمواد 205 و206 من الأمر 03/06.

● **العطل الإستثنائية:** وهي الإجازة التي يضطر فيها الموظف إلى الإنقطاع عن عمله لمدة معينة لظرف طارئ ودون إذن أو موافقة سابقة من رئيسه، وسميت إستثنائية لأنها لا تمنح لكل الموظفين وفي كل الحالات بل تمنح فقط في الحالات التي حددها المشرع على سبيل الحصر.(1)

نصت المادة 207 من الأمر 03/06 على أنه: « يعاقب القانون على كل غياب غير مبرر من طرف الموظف ويخصم من راتبه مناسبا مع مدة الغياب، وذلك بإستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا الأمر.»

ولكن هناك غيابات إستثنائية تعتبر عطل مدفوعة الأجر للموظف وهذا ما قرره المشرع الجزائري في المواد من 208 إلى 210 من الأمر 03/06 وهي كالتالي:

- **عطلة متابعة الدراسة:** حيث يسمح القانون للموظف في 4 ساعات في الأسبوع للمشاركة في الإمتحانات أو المسابقات للفترة المذكورة أنفا و القيام بمهام التدريس.
- **عطلة سياسية:** للمشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عهدة إنتخابية إذا لم يكن في وضعية الإنتداب.
- **عطلة نيابية:** المرتبطة بالتمثيل النقابي و مشاركة في دورات التكوين النقابي .
- **عطلة رياضية:** تمنح للموظف المشترك في الأنشطة الرياضية و الثقافية.
- **عطلة خاصة بالمشاركة:** في المؤتمرات و الملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بالنشاطات المهنية للموظف.

(1) _الدكتور محمد أنس جعفر قاسم : مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص 104.

● **عطلة الحج:** ويستفيد الموظف من عطلة خاصة لأداء فريضة الحج مرة واحدة خلال

مساره المهني لمدة 30 يوما مدفوعة الأجر، وإضافة لذلك العطل الخاصة بالسفر.

كما أن الموظف له الحق في العطل الإستثنائية محددة بثلاث أيام (03) كاملة في

إحدى المناسبات العائلية التالية : زواج الموظف، ختان ابن الموظف، إزدياد طفل للموظف،

زواج أحد فروع الموظف، وفاة زوج الموظف، وفاة أحد فروع أو أصوله أو الحواشي

المباشرة للموظف أو زوجته.

● **عطلة الأمومة:** تستفيد بها الموظفات لمدة 98 يوما خلال فترة الحمل والولادة،، كما

أن لها الحق في التغيب ساعتين مدفوعتين الأجر كل يوم خلال ستة (6) أشهر

الأولى وساعة واحدة في يوم في ستة أشهر الموالية وذلك حسب ما يناسب الموظفة،

وهذا طبقا للمادتين 213 و 214 من الأمر 03/06.

ويمكن أن يستفيد الموظف من عطلة إستثنائية غير مدفوعة الأجر مدتها 10 أيام في السنة

للضرورة القصوى المبررة⁽¹⁾.

● **العطلة المرضية:** وهي الإجازة التي تمنح للموظف بسبب المرض متى توفر سببها و

إتبعت الشروط المطلوبة لمنحها و ذلك لمدة أقصاها ستة أشهر خلال سنة كاملة

وهذين الشرطين هما :

_ أن يمنع المرض الموظف من أداء عمله وممارسة المهام الملقاة على عاتقه.

_ أن يوجه إلى الإدارة التي ينتسب إليها عن طريق مصلحته طلبا مؤيدا بشهادة طبية من

طبيب محلف أو طبيب الإدارة إذا تجاوزت مدة العطلة أسبوعا، وإذا كانت المدة أقل من ذلك

يمكن لأي طبيب أن يمنح الموظف العطلة المرضية.

(1) - المواد 215، 214، 213، 212، 210، 209، 208 من الأمر 06 / 03 المؤرخ في 15 / 07 / 2006 المتضمن

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ويتقاضى الموظف خلال العطلة المرضية أجرا كاملا لمدة ثلاثة أشهر و ينخفض إلى النصف خلال الأشهر الثلاثة التالية مع الإحتفاظ بالإستفادة من التعويضات و المنح العائلية،وإذا طال مرض الموظف عن ستة أشهر ولم يتمكن من العودة إلى عمله،ففي هذه الحالة إذا لم يكن مرضه من الأمراض المزمنة إما أن يحال تلقائيا على الإستيداع، وإما أن يحال على التقاعد، وإذا كان المرض بسبب تضحية قام بها الموظف للمصالح العام أو لإنقاد حياة شخص أو كان المرض بسبب الخدمة فإن له الحق في إجازة مرضية بأجر كامل دون تحديد مدة.(1)

ولقد نصت المادة 201 الفقرة 2 من الأمر 03/06 على أنه: « يستفيد الموظف في حالة وقوع مرض أو حادث مبرر من العطلة المرضية ومن الحقوق المرتبطة بها والمنصوص عليها في التشريع المعمول به. »

كما نصت المادة 203 من الأمر 03/06 على أنه: « يمكن للإدارة بالنسبة للعطل المرضية أن تقوم بإجراء مراقبة طبية إذا ما إعتبرت ذلك ضروريا.»

العطلة المرضية الطويلة الأمد: وتمنح هذه العطلة للموظف إذا ما أصيب بأحد الأمراض التالية: مرض السل،أو إلتهاب النخاع،المرض العقلي،السرطان،الشلل،ويحتفظ الموظف في هذه الحالة بمرتبته كاملا خلال ثلاث سنوات الأولى ثم ينخفض المرتب إلى النصف في السنتين التاليتين مع الإحتفاظ بمجموع المنح العائلية،وإذا حدثت الإصابة بهذا المرض أثناء ممارسة الوظيفة فتصبح المدة خمس سنوات بدلا من ثلاث سنوات بدلا من سنتين،وفي حالة إنقضائها ولم يكن الموظف قادرا على القيام بمهامه،فيحال تلقائيا على التقاعد أو بناءا على طلبه،كما يحال على الإستيداع إذا كانت قدرته على العمل محل شك، وفي كل الحالات لا يجوز منح عطل طويلة الأمد لمدة تقل عن ثلاثة أشهر أو تزيد عن

(1)- الدكتور محمد أنس جعفر قاسم : مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص97،108،107.

سنة أشهر، ولكن يجوز تجديد هذه المدد بنفس شروط منحها على أن يقدم طلب التجديد قبل شهر من إنتهاء العطلة الأولى. (2)

9- حق المشاركة في تنظيم الوظيفة العامة:

من العوامل الأساسية لزيادة الكفاءة الإنتاجية للموظف شعوره بالإستقرار في حياته الوظيفية وإطمئنانه إلى النظم التي تحكم أموره و سهولة الحصول على حقوقه المشروعة، لأن ذلك يؤدي بالشعور بالإنتماء لجهة العمل مما ينعكس على الإنتاج بصفة عامة. (3)

وقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ ديمقراطية الإدارة و حق الموظفين في المشاركة في تنظيم أمورهم و ما يصدر بشأنهم من قرارات، فقد أقر صور وأشكال لهذه المشاركة في المادة 62 من الأمر 03/06 تتمثل في:

1- اللجنة المتساوية الأعضاء: نصت المادة 63 من الأمر 03/06 على إنشاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة لكل رتبة أو سلك، وتتضمن هذه اللجنة بالتساوي بين ممثلين عن الإدارة و ممثلين منتخبين من الموظفين و ترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة، وتستشار في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتقوم بترسيم المتربصين و تجتمع كمجلس تأديبي وهذا طبقا للمادة 64 من الأمر 03/06 .

2- لجنة الطعن : نصت المادة 65 من الأمر 03/06 على إنشاء لجنة الطعن على مستوى كل إدارة مركزية و اللامركزية، وكذلك بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات

العمومية تتكون مناصفة بين ممثلي الإدارة و ممثل الموظفين المنتخبين، و ترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة، وكذلك المدة القانونية لتتصيب لجان الطعن في حدود شهرين (02) بعد إنتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وهذا طبقا للمادة 66 من الأمر 03/06.

وتختص لجان الطعن في إعادة النظر بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة وهذا طبقا للمادة 67 من الأمر 03/06.

3- اللجنة التقنية: نصت المادة 71 من الأمر 03/06 على إنشاء اللجان التقنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية وتتشكل من عدد متساوي من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين، وينتخب ممثلوا الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء من بينهم ممثليهم في اللجان التقنية، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة، وتستشار اللجان التقنية في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل و كذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية وهذا طبقا للمادة 70 من الأمر 03/06.

ويعين ممثلوا الإدارة لدى اللجان السابقة الذكر عن طريق الهيئة التي لها سلطة التعيين و تحدد إختصاصات هذه اللجان عن طريق التنظيم الخاص بها، وهذا طبقا للمادتين 72 و 73 من الأمر 03/06.

ثانيا: واجبات الموظف و الجزاء المترتب على الإخلال بها:

سنناول في هذا المطلب دراسة إلتزامات و واجبات الموظف أثناء القيام بمهامه وكل إخلال بأحد هذه الواجبات يترتب عليه مسؤولية تأديبية يعاقب عليها، و لذلك ينقسم هذا إلى:

1- واجبات الموظفين و الأعمال المحظورة عليهم:

وقد تعرض في مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام مهام معينة ضمانا لحسن سير الوظيفة العامة، فهو لم يعين في هذا المنصب إلا لأداء كل واجباته، خاصة أن الوظيفة العامة ليست ملجأ يرتزق منه الموظفين و يحصلون فيه فقط على مزايا وحقوق مادية أو غير مادية، وإنما هي مجموعة من الواجبات التي تؤدي الأهداف التي وجدت من أجلها.

والواجبات المفروضة على الموظفين رغم أنها عديدة ومتنوعة إلا أنها لا تخرج عن كونها إما واجبات إيجابية تشمل الأعمال التي يلتزم الموظف بأدائها أو القيام بها، وإما واجبات سلبية تشمل الأعمال التي تعتبر من المحظورات عليه⁽¹⁾، ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر وقد نص المشرع على الأساسية منها والتي سنبينها عامة تباعا ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة:

أ- الإلتحاق بالوظيفة و تنفيذ المهام المكلف بها:

وهذا الواجب الأول والجوهري الذي يلتزم به الموظف أن يلتحق بالمنصب الذي عين فيه، و بعد الإلتحاق عليه أن يقوم بتنفيذ المهام المكلف بها وتدخل في إطار إختصاصه، و لكل موظف إختصاص تحدده القوانين والأنظمة و هذا الإختصاص شخصي بمعنى أن يؤدي الموظف العمل بنفسه وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك، ولا يجوز للموظف أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد الواجب الإختصاص محدد قانونا من النظام العام، فإذا ما أحل غيره في عمله سواء كان هذا الغير موظفا أو غير موظف كان عمله باطلا لصدوره من غير ذي صفة ، ويتفرع من هذا الواجب أن يقوم الموظف بالعمل بدقة و أمانة، وأن يبذل غاية جهده فيه تحقيقا للمصلحة العامة، كما يلتزم شخصيا في إطار منصب

(1) - الدكتور نواف كنعان : نفس المرجع السابق ص142.

عمله بمواعيد العمل المحددة له، كما يجوز أن يكلف الموظف بعمل في غير الأوقات الرسمية المحددة سلفاً إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك على أن يحصل على أجر إضافي مقابل ذلك⁽²⁾.

ونصت المادة 40 من الأمر 03/06 على أنه يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه إحترام السلطة و فرض إحترامها، كما أن المادة 47 من الأمر 03/06 نصت كذلك على أنه مسؤول عن تنفيذ المهام الموكل إليه، وكذلك يجب عليه إحترام المدة القانونية للعمل والتي حدتها المادة 186 من هذا الأمر.

إستناداً إلى التشريع المعمول به، كما يمكن في بعض الإدارات ذات الطابع الخاص الذي تفرض على الموظف القيام بمهام محددة بالقوانين الأساسية، كما للإدارة دعوة الموظفين لشغل ساعات عمل إضافية إذا وجب ذلك، وهذا طبقاً للمادة 189 من الأمر 03/06.

ب- المحافظة على أسرار العمل وعدم إفشائها:

يطلع الموظف بحكم وظيفته على أمور وأسرار يتعلق بعضها بمسائل تمس المصلحة العامة كالأسرار العسكرية و الإقتصادية والسياسية و بعضها يتعلق بمصلحة الأفراد وحياتهم الخاصة، وفي الحالتين يلتزم الموظف بعدم إفشاء هذه الأسرار، و يبقى هذا الإلتزام سارياً حتى بعد إنتهاء الخدمة، و يزول هذا الواجب إذا فقد الموضوع سرية أو صار معروفاً بطبيعته، أو لإلغاء الأمر الذي فرض سرية، أو أذن صاحب السر بإفشائه أو إذا كان من شأن إذاعة السر منع إرتكاب جريمة، و يترتب على مخالفة الموظف لهذا الواجب تعرضه للمسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية⁽¹⁾.

(2) _ الدكتور سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 2007، ص 695.

(1) _ حسين عثمان محمد عثمان: أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، 2004، ص 717 و 719.

بحيث ألزم المشرع الجزائري في المواد 41 و 48 و 49 من الأمر 03/06 الموظف بعدم إفشاء السر المهني و يمنع عليه الكشف على أية وثيقة بحوزته، وحماية الوثائق الإدارية، و كذلك كل محاولة تحويل أو إتلاف الملفات و المستندات و الوثائق الإدارية تعرضه لعقوبة تأديبية.

ج - المحافظة على كرامة الوظيفة: إن من أهم الشروط التي يتعين على الموظف مراعاتها هو أن يكون شخص حسن السيرة و السلوك و يلتزم بها عند الدخول إلى الوظيفة و طيلة ممارسة مهامه، وهذا الواجب يفرض على الموظف إستقامة الخلق و السلوك ليس فقط داخل مجال عمله، ولكن أيضا خارج نطاق هذا العمل.

ولذا أقرت المادتين 42 و 53 من الأمر 03/06 : « بأنه يجب عليه أن يكون يتسم بسلوك لائق و محترم لأنه هو المرآة العاكسة للمصلحة التي يمارس فيها مهامه، وعليه أن يتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة » .

فالمشرع لم يقصر مسؤولية الموظف على ما يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية و تأدية واجباته الوظيفية، بل تجاوز ذلك ليمنع كل ما من شأنه الإخلال بشرف الوظيفة و كرامتها في سلوكه و تصرفاته في الحياة الخاصة و العامة، و يقتضي الإلتزام بهذا الواجب الوظيفي إبتعاد الموظف عن مواطن الشبهات و الريبة كتناول المشروبات الكحولية، و تعاطي المخدرات و المقامرة، و غير ذلك من الأعمال المخلة بالشرف و الآداب العامة و سوء السلوك.(2)

ولذلك يلتزم بعدم ممارسة أي نشاط منع عليه، أو القيام بتبعية من داخل أو خارج الوطن يمكن أن تؤثر على إستقلاليته و تشكل عائق للقيام بالمهام الموكلة إليه أو مسار المصلحة العامة، و التصريح بكل صفة مهنية لزوج الموظف للإدارة إذا كان يمارس نشاط

(2) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص من 121 إلى 123.

خاص مربحا ولها كل صلاحيات للقيام بالتدابير للمحافظة على مصلحتها الخاصة وذلك طبقا للمواد 43 و 45 و 46 من الأمر 03/06.

كما أقرت المادتين 50 و 51 من الأمر 03/06 على أنه: « يجب على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة وأن لا يستعمل تجهيزاتها ووسائلها الخاصة بها لأغراض شخصية أو خارج المصلحة» .

كما يمنع عليه أنه يتلقى هدايا أو هبات وأي نوع من إيثار بأي طريق كانت تعرضه إلى متابعة جزئية و هذا في المادة 54 من الأمر 03/06.

د - الإلتزام بطاعة أوامر الرؤساء المشروعة:

إن طبيعة قانون الوظيفة العمومية يخضع الموظف في ممارسة أعمال وظيفته لموظف آخر يعلوه درجة، ويقابل السلطات المقررة للرؤساء مسؤوليتهم عن تصرفاتهم الشخصية فضلا عن مسؤوليتهم عن تصرفات الموظفين الخاضعين لسلطاتهم، وهو ما يعرف بالسلطة الرئاسية، والتي بناءا عليها يملك الرئيس أن يوجه المرؤوس في أداء واجبه، وأن يلغي أو يعدل أعماله إذا رأى أنها مخالفة للقانون أو غير ملائمة، وعلى المرؤوس أن يطيع أمر رئيسه، غير أن هذه الطاعة لا تكون إلا لرؤسائه التابعين لنفس المصلحة التي يعمل فيها لا لمصلحة أخرى.

وقد نصت المادة 40 من الأمر 03/06: أنه يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه إحترام سلطة الدولة و فرض إحترامها، وكذلك المادة 52 منه أنه ملزم بالتعامل بإحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه.

ويقتضي واجب طاعة الرؤساء عدم مخالفة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من رئيسه في مجال العمل إلا إذا كان تنفيذ هذه الأوامر ينطوي على إرتكاب جريمة جنائية، أما إذا كان تنفيذ الأوامر الرئاسية يشكل مخالفة تأديبية فإن الموظف لا يعفى من المسؤولية إلا إذا

توفرت شروط معينة هي: أن تكون المخالفة عادية و ليست جسيمة، وأن ارتكاب الموظف للمخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب صادر إليه من الرئيس، وأن ينبه المرؤوس رئيسه كتابة إلى أن أمره غير مشروع و أن في تنفيذه مخالفة إدارية أو مالية ومع ذلك يصر الرئيس على أمره، فإذا توفرت هذه الشروط تكون المسؤولية على الرئيس مصدر الأمر وحده.⁽¹⁾

هـ - عدم الجمع بين الوظيفة و الأعمال الأخرى:

نصت المواد من 43 إلى 46 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على عدم ممارسة الموظف أي نشاط خاص يدر ربحا أو يشارك في تأسيس الشركات أو يكون عضوا في مجلس إدارتها إذا كانت تلك المشاركة تؤثر على إستقلاله الوظيفي، كما لا يجوز له ممارسة التجارة، وإمتد الحظر لزوجة الموظف ولكن بطريقة مخففة فأجاز لها القانون مباشرة النشاط الخاص ولكن يجب إخطار الجهة الإدارية التي يتبعها لكي تتخذ الإجراءات المناسبة، ويستثنى من ذلك أن للموظف العام حق إنتاج المؤلفات العلمية أو الأدبية أو الفنية وكذلك قيام الموظف بالتعليم والتكوين، ولا يحظر عليه إستغلال أمواله بشرط أن لا يباشر نشاط إستغلال ماله بنفسه، كما يجوز له تملك العقارات إلى غير ذلك من الأمور التي لا تعد مباشرة لنشاط ولا تؤثر في الوظيفة التي يجب أن يتفرغ لها الموظف⁽¹⁾

2- المسؤولية التأديبية للموظف العام :

إن تأديب الموظفين هو الضمانة الفعالة لإحترام الموظف لواجباته الوظيفية و الإخلال بها من شأنه إثارة المسؤولية التأديبية ضده، وهذا الخطأ يمكن أن يؤدي إلى نوعين من المسؤولية وهما:

(1) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم : مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص128.

_ المسؤولية الجنائية :قد تظهر إلى جانب المسؤولية التأديبية في كثير من الجرائم:الإختلاس، التزوير، وإستخدام المزور،السرقه...إلخ.

_ المسؤولية المدنية:فيترتب على الخطأ التأديبي إذا نتج عنه ضرر للإدارة أو الغير فيتحمل الموظف عبء هذا الضرر إلا إذا كان شخصيا وليس مرفقيا،ولا يسأل الموظف إلا عن خطئه الشخصي.²

والقاعدة أنه لا يوقع على الموظف عقوبة تأديبية إلا من الهيئة المختصة،بشرط أن تكون العقوبة منصوصا عليها، و بعد إستيفاء الضمانات التي نص عليها المشرع لحماية الموظف من التعسف، و أن يطبق مبدأ الشرعية، و يقتضي هذا المبدأ في المجال الإداري عموما، أن تكون جميع تصرفات الإدارة مطابقة لأحكام و قواعد القانون بمعناه الواسع، مع ملاحظة التدرج في قوتها.

أ - مفهوم التأديب: هو وسيلة قانونية تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين ضد الموظف المقترف لأعمال تخل بقواعد النظام مخالفا بذلك الواجبات المنصوص عليها قانونا.

وتتص المادة 160 من الأمر 03/06 على أنه « يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يتعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية ».

ب - الجريمة التأديبية: الجريمة التأديبية هي سبب القرار الصادر بالعقاب، فلا يعاقب الموظف إلا إذا ارتكب ما من شأنه أن يخل بمقتضيات وظيفته أو ما لا يتفق مع مركزه كموظف عام،و إذا كانت القاعدة في الجرائم الجنائية أنها محددة على سبيل الحصر، بحيث لا يمكن أن يعاقب إنسان إلا إذا ارتكب عملا حرمه القانون صراحة،إذ لا جريمة إلا

بنص، فإن هذا ليس الشأن في الجرائم التأديبية، إذ لا يمكن حصرها مقدما، وإذا كان القانون قد حرم أعمالا بعينها، فإن هذا لا يعني أن ما عداها مباح، بل يكون لسلطة التأديب أن تقدر في كل حالة على حدة ما إذا كان ما أتاه الموظف مخرلا بواجبات وظيفته أو بمركزه كموظف عام أو لا¹.

يهدف إجراء التأديب إلى تحقيق الأمور التالية: حماية القانون و صيانتة، حماية الحق العام، إصلاح الموظف، والهدف من العقوبة هو تحقيق الردع العام و كذلك الخاص بالنسبة للموظف.

من يوقع هذه العقوبات؟ يختص بتوقيع الجزاء (العقوبات) المخرل بالتزاماته، السلطة التي لها صلاحية تعيينه.

ج - السلطة المختصة بتوقيع العقاب:

من المسلم به أن سلطة التأديب تعد السلاح القوي الفعال في يد الإدارة لكي ترذع به الموظفين عند حدوث تقصير من جانبهم أثناء أدائهم لواجباتهم الوظيفية، ويعتبر التأديب الضمانة الفعالة لإحترام الموظف لواجباته و عدم الإخلال بمهامه، ولهذا وضع المشرع الجزائري بند السلطة المكلفة بإسناد إليه الواجبات والمسؤوليات و إجباره على القيام بها، وإتخاذ الإجراءات اللازمة لتوقيع الجزاء عليه عند الإمتناع أو الإخلال أو القيام بأخطاء فنية دون المتابعة الجزائية و هذا طبقا للمادة 160 من الأمر 03/06.

ولذلك أعطى الإدارة مثل هذه السلطة الخطيرة في أمور الموظفين التي تقوم على حسن سير المرافق العمومية هذا من جهة، و من جهة ثانية حرص على أن تكون ممارسة هذا الحق وفقا لقواعد و أحكام ضمنها في نصوصه المتمثلة في: السلطة القائمة على أمر التأديب و هي الهيئة المستخدمة أو ممثلها القانوني المرخص له قانونا، إلا أنه لم يترك ممارسة هذا الحق للسلطة الرئاسية وحدها وإنما جعل هيئة أخرى تشاركها في ممارستها و

ذلك حسب أهمية العقوبة التي تنوي الإدارة تسليطها على الموظف، و تتمثل هذه الهيئة في اللجان المتساوية الأعضاء تتكون هذه اللجان على مستوى الإدارة المركزية والولايات والمؤسسات العامة بالتساوي من عدد من الموظفين يمثل الموظف وعدد آخر يمثل الإدارة و يتم تعيين هؤلاء حسب وضعيتهم إما بقرار من الوزير أو الوالي أو المدير المختص.¹

لقد نص المشرع في المادة 163 من الأمر 03/06 على أن العقوبات التأديبية تصنف حسب جسامة الخطأ إلى أربعة درجات فقط، على عكس الجريمة التأديبية، لم يحصرها في أفعال محددة نظرا لصعوبة حصرها.

د - العقوبات التأديبية:

_ عقوبة من الدرجة الأولى: تتمثل في التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ.

_ عقوبة من الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام، الشطب من قائمة التأهيل.

_ عقوبة من الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجباري.

_ عقوبة من الدرجة الرابعة: التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح.

ملاحظات: والثانية يتم توقيعها بموجب قرار مسبب دون إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، أما عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة فتكون بقرار مسبب، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعمة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى 45 يوما ابتداء من تاريخ إخطارها وهذا طبقا للمادة 165 من الأمر 03/06.

هـ - الضمانات المقررة للموظف العام قبل توقيع العقاب:

إذا كانت سلطة التأديب ضرورية لسيادة النظام داخل المرفق، فإنها في غاية الخطورة إذا أسيء إستخدامها، ولهذا فإن الموظف أحوج ما يكون للضمانات التي تمكنه من الدفاع عن نفسه وإظهار براءته، ولهذا قرر المشرع للموظف المحال على التأديب ضمانات معينة، يجب أن توفر له بواسطة الإدارة ويمكن تلخيص هذه الضمانات على النحو التالي:

1- إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه و إطلاع على ملفه التأديبي والوثائق الملحقة به على أن يتم ذلك داخل جهة الإدارة في أجل 15 يوم إبتداء من تحريك الدعوى التأديبية وهذا طبقا للمادة 167 من الأمر 03/06.

2- إحترام الإجراءات المنصوص عليها في المادة 168 من 03/06 المتمثلة في تبليغ الموظف بتاريخ مثوله أمام اللجنة المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي خلال 15 يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل إستلام.

3- يعتبر حق الدفاع من قبل الحقوق الأساسية و ضمانا رئيسيا للموظف لأنه يعتبر من المبادئ العليا في الدساتير و التشريعات الحديثة، و قد نصت المادة 169 من الأمر 03/06، على أنه يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا و يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه.

- باختصار إن حق الدفاع من طرف الموظف عن نفسه مضمون بموجب القوانين واللوائح، هذه القوانين مستندة على المادة 151 من دستور 1996 حيث تنص على أن: « الحق في الدفاع معترف به.»

4- رأي المجلس التأديبي بمثابة ضمان للموظف لوجود جهاز يمثل الموظفين بجانب السلطة الرئاسية يعبر عن مدى تمسك المشرع بالموظف شأنه شأن تمسكه بالإدارة.⁽¹⁾

(1) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم : مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص137 و138.

و - الضمانات المقررة للموظف العام بعد توقيع العقاب :

1- يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى 8 أيام إبتداءا من تاريخ إتخاذ هذا القرار و يحفظ في ملفه الإداري و ذلك طبقا للمادة 172 من الأمر 03/06.

2- تقديم الطعن أمام لجنة الطعن في خلال أجل شهر واحد إبتداءا من تاريخ تبليغ القرار فيما يخص العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة طبقا للمادة 176 من الأمر 03/06.

و هنا على اللجان المختصة إعادة النظر في القرارات التأديبية بطلب من الموظف أو السلطة الرئاسية، و تختص هذه اللجان بالنظر في العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة .
التظلم أمام اللجان الخاصة يوقف تنفيذ الجزاء التأديبي، و تملك هذه اللجان حق الإبقاء على العقوبة أو تعديلها أو سحبها .

3- يمكن رد الإعتبار بالنسبة للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية من السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعد سنة من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة وفي حالة رد الإعتبار يمحي أثر العقوبة من ملف المعني طبقا لنص المادة 176 من الأمر 03/06 .

كما نص الأمر 03/06 من المواد 177 إلى 185 على الأخطاء المهنية .

المحور الرابع : التنظيم الوظيفي للموظف العام:

في هذا المحور سنتناول بالدراسة و التحليل كيفية دخول الأفراد إلى الوظيفة و نضع شروط الإلتحاق بالوظيفة ثم الحالات التي تطرأ على الموظف خلال قيامه بالخدمة ثم ننتقل إلى إنهاء الموظف من الخدمة و أسبابها .

أولا - الدخول إلى الوظيفة:

يجب أن تتوفر فيمن يرشح لإحدى وظائف الدولة شروط عامة تكفل أن يقوم بعمله على أحسن وجه، ثم ينتخب من بين من يستوفون تلك الشروط أصلحهم للوظيفة العامة .

1- المبادئ العامة للتوظيف:

- مبدأ المساواة:

لقد أقر المشرع الجزائري مبدأ المساواة في نص المادة 74 من الأمر 03/06، وهذا لعدم التمييز بين الأشخاص في المستوى المهني أو إختلاف في الجنس و ليكون في وسع كل شخص رجل أو امرأة الذي يتوفر على الشروط المناسبة أن يلتحق بالوظيفة العمومية، إلا أنه نجد بعض الوظائف تتطلب صفة الرجولة في أداء مهامها.

و هذه الشروط جاءت في المادة 51 من دستور 1996 على أنه: « يتساوى جميع المواطنين في تقلد مهام وظائف الدولة دون شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون .»

وقد نصت المادة 75 من الأمر 03/06 : « لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

1- الجنسية الجزائرية .

2- التمتع بالحقوق المدنية .

3- توفر شرط السن واللياقة البدنية والذهنية .

4- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية .

5- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة .

6- إثبات مستوى التأهيل عن طريق الشهادات أو إجازات أو مستوى التكوين.»

(1) الجنسية:

يلاحظ أن الشرط الأول في الموظف هو إكتسابه للجنسية الجزائرية، وهذا يتفق مع المنطق حيث لا يمكن أن يتولى شخص بدون هوية منسبا عاما، و أن يمثل الدولة كسيادة أولى، إلا أن الإخلاص والوفاء الحكومي يعد ضروري للإحتفاظ بأسرار العمل و إقتناءها، ومساعدة السلطة في ممارسة مهامها القانونية، وحفاظا على كرامتها وكل هذا يعد من واجبات الموظف، و يجب تعيين أشخاص وطنيين يضمنون إستمرار أداء الخدمة و المصلحة العامة .

ولقد أخذ الأمر رقم 86/70 المؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية المعدل والمتمم بالأمر رقم 01/05 المؤرخ في 2 فبراير 2005 بحق الدم كأساس للجنسية بإعتبارها علاقة تقوم على الشعور القومي الذي يتضمن الشعور برابطة عائلية وروحية بين الأفراد والدولة، وبصفة إستثنائية يعتمد في بعض الحالات على حق الإقليم وهذا طبقا للمادتين 6 و 7 من الأمر 01/05، بالإضافة الى ذلك فان المادة 63 الفقرة الثانية نصت : " التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة ..".

(2) التمتع بالحقوق المدنية :

إن التمتع بالحقوق المدنية شرط لكي يكون المترشح جديرا بمهام الخدمة، ولا يمكن للأشخاص الذين حرما من حقوقهم المدنية نتيجة خيانتهم أو عدم ولائهم للوطن الإلتحاق

بالوظيفة، حيث لا تحمل شهادة السوابق العدلية أي ملاحظة وكذلك أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية التي تعتبر واجب على الموظف، يعتبر الحق المدني في القانون الحرية العامة للشخص .

كما نص الدستور عليها و هي: الحق في الحياة، حق اللجوء الشخص إلى القضاء، الحق في المساواة أمام القانون، حق التمتع بالشخصية القانونية، حق التمتع بجنسية ما، الحق في عدم الاعتقال التعسفي، حق عدم التعرض للرق و الإستعباد، الحق في الكرامة، الحق في إدارة الشؤون العامة، الحق في تقلد الوظائف العامة.(2)

3) شرط السن و اللياقة البدنية و الذهنية :

- **شرط السن:** لقد حدد المشرع السن الدنيا للإلتحاق بالوظيفة العمومية و ذلك في المادة 78 من هذا الأمر، بثمانية عشرة 18 سنة كاملة، وهذا السن يعتبر إكمال الشخصية وتحمل المسؤولية المدنية و الجنائية في كل القوانين.

شرط اللياقة البدنية و الذهنية: وهي أن يتمتع الموظف باللياقة التي تسمح له بممارسة عمله على أكمل وجه، وتمنع كل موظف معاق من إستمرارية عمله وذلك لما يترتب عنه من مهام و مسؤوليات و مجهودات بدنية و فكرية، وقد نصت المادة 75 من الأمر 03/06 على توفر هذا الشرط في المتقدمين لشغل الوظائف العامة، و تختلف شروط اللياقة الصحية من وظيفة لأخرى و يجب أن تثبت عن طريق تقديم شهادتان طبيتان صدرية و عامة تثبتان سلامة المترشح من أمراض معدية أو عامة لا تلائم مقتضيات الوظيفة .

كما يتطلب في بعض أسلاك الموظفين القيام بالفحص الطبي و التحقيق الإداري المسبق لخصوصيات بعض الوظائف العمومية و ذلك طبقا للمادة 76 من الأمر 03/06.

(2) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم : مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص61.

4) شرط التمييز: هو أداء الخدمة الوطنية و ذلك لإظهار ولائه للدولة وإذا لم توجد يعتبر طلب التوظيف غير مقبول، ويجب أن لا يكون كذلك شارك في أعمال ضد الثورة وأن يكون ذا تأهيل مناسب للوظيفة التي يشغلها.

5) أن يكون ذا أخلاق حسنة : أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تنتافى وممارسة الوظيفة أي أن تكون خالية من جميع الأحكام القضائية التي قد تحرمه من تقلد الوظائف.(1)

6) إكتساب المؤهلات والشهادات: يجب على المترشح أن يتحقق لديه إثبات المستوى العلمي و الثقافي لكي يظفر بالوظيفة طبقا للمادة 79 من الأمر 03/06.

2- الإلتحاق بالوظيفة :

- التعيين: يتم التعيين بوثيقة وهي تختلف على حسب المستوى الخاص بالموظف،فقد تكون على شكل قرار أو مقرر أو مرسوم بالنسبة للوظائف العليا،فبالنسبة للمقررات تكون على مستوى المصالح الخارجية أي المديريات، أما القرارات تكون على مستوى الإدارات العليا و الولايات والبلديات،أما المراسيم فهي لتعيين الموظف في الوظائف العليا ، وبالنسبة للمقررات والقرارات تتضمن الإسم واللقب و الرتبة،الصفة،القسم،النقطة الإستدلالية، الدرجة والمصلحة المعنية .

وبالنسبة للوظائف العليا فيكون بموجب مرسوم وعادة لا يتجاوز السطرين، و قبل صدور المرسوم هناك وثيقة وهي عبارة عن قرار للتعيين بالنيابة، وهذا القرار يصدر عن سلطة لها صلاحية التعيين و قرار التنصيب يخضع لمصالح الرقابة حيث يراقبون مدى شرعية العمل القانوني.

أ)- طرق التعيين:

(1)- www.mountada talabet Ljazair.dz

لقد أقر المشرع في كل من المواد 80 و 81 من الأمر 03/06 إلى طرق التوظيف أو التعيين كالتالي:

*المسابقة على أساس الإختبارات.

* المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين .

* الفحص المهني .

* التوظيف المباشر بالنسبة للمتشحين الذين تابعوا تكوين متخصص في المدارس الخاصة لذلك التأهيل، وهي تتماشى وفقا لقوانين أساسية،و يتم الإعلان على النجاح في إحدى الطرق المذكورة آنفا من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الإستحقاق، وهذا طبقا للمادة 81 من الأمر 03/06.

1) حرية الإدارة المطلقة في إختيار موظفيها:

وهذه الطريقة لا تعتمد على شروط مسبقة لتولي الوظائف العامة، ولا يستلزم الأمر في هذا النوع من وسائل التوظيف، سوى وفاء الموظف وإخلاصه وولائه للسلطة، والجزائر تأخذ بهذا الأسلوب بالنسبة للوظائف العليا فقط، وقد حددها المرسوم 140/66 على سبيل الحصر في: الأمين العام للحكومة، الأمناء العامون للوزارات، المفتشون العامون في الوزارات،

المديرون و نوابهم في الإدارات المركزية، السفراء، القناصل العامون، القناصل، الولاية، الأمناء العامون للولايات، أمين الخزينة العامة، رئيس الجامعة.(1)

2) المسابقات:

(1) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم : مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص64.

أقر المشرع الجزائري هذه الطريقة بالنسبة لشغل الوظائف بصفة عامة، و قد نصت المادة 26 من المرسوم المذكور سابقا على أن يتم تعيين الموظفين تبعا لإحدى الطريقتين الآتيتين أو بهما معا:- مسابقات عن طريق الشهادات و مسابقات عن طريق الإختبارات.

أ) المسابقات عن طريق الشهادات: بعض الوظائف التي تتطلب مستوى عالي يلزمها شهادات، والمسابقة تكون على أساسها والأقدمية لشهادة والخبرة، بالإضافة إلى بعض المقابلات مع المترشح ولا يوجد إمتحان كتابي وإنما الأساس دراسة ملف المترشح.

ب) المسابقات عن طريق الإختبارات: معناه أن الأشخاص الذين يترشحون لتقلد أي وظيفة، ويحملون نفس الشهادة يتقدمون لإجراء إختبار كتابي يتضمن عدة مواد خاصة، وبعد النجاح في الإختبار الكتابي يختم بإختبار شفهي للقبول .

ج)المسابقات عن طريق الإختبارات المهنية: وهو يكون موجه إلى التوظيف الداخلي وهو الترقية من سلك إلى آخر أو من رتبة إلى أخرى، لكن يتقدم المترشح لإجراء إمتحان في بعض المواد القريبة من الوظيفة التي يتقلدها مع إمتحان شفهي .

3) طريقة الإعداد الفني (التقني):

بهذه الطريقة يتحدد عدد الأشخاص الذين يتكونون تقنيا و إداريا حسب عدد الوظائف المطلوبة و الشاغرة، كالذين يتكونون في مراكز تكوين المعلمين، و المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية.

4)التوظيف المباشر:ويكون هذا التوظيف بشروط مذكورة في المادة 5/34 من المرسوم 85/59 و هي تكون حالات إستثنائية كإحداث سلك جديد أو توفير إحتياجات

إستثنائية،ومن هذه المادة نجد أن أساس الإلتحاق بالوظائف هو إجراء المسابقات،وهذا إحتراما لمبدأ المساواة والشفافية و بذلك فالمسابقة تسمح بإختيار أحسن المترشحين.(1)

(5) طريق الإنتخاب:

لم يأخذ المشرع الجزائري بهذه الطريقة في القانون الأساسي للوظيفة العامة، و لكنها تطبق في شغل بعض الوظائف فقط، مثالها رئيس البلدية لأنه يعتبر ممثلا لهيئة لا مركزية الأمر الذي يجعل الإنتخاب طريقة صالحة بالنسبة لها، ومديري المعاهد الجامعية يتم إختيارهم بواسطة نظراء الشخص المرشح .

(6) الوظائف المحجوزة:

وهي طريقة إستثنائية أخذ بها المشرع الجزائري لأنها تخرج عن مبدأ المساواة،حيث تقوم على فكرة نبيلة هدفها أنه يجب على المشرع أن يمنح لبعض الأشخاص الرعاية ويمكنهم من كسب العيش مهما كانت قدرتهم في ممارسة الوظيفة العامة، كما تتضمن هذه الفكرة عرفان من الدولة لأشخاص قاموا بتضحيات من أجل وطنهم كأفراد جيش التحرير الوطني و منظمة جبهة التحرير مكافأة لهم.(2)

(ب) التربص:

ويقصد بها وضع الموظف المعين قبل تثبيته في الوظيفة تحت التجربة،وذلك لمدة معينة من أجل التحقق من صلاحيته لشغلها والبقاء فيها،مع إحتفاظ الإدارة لسلطتها في

(1) - www.mountada talabet Ljazair.dz

(2) - الدكتور سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق ، ص 640 و 641.

فصله خلال هذه المدة، أو خلال مهلة قصيرة لاحقة، وذلك في حالة تبين لها عجزه عن القيام بأعباء العمل المسند إليه، وبعبارة أخرى إن جاز التعبير إمتحانا نهائيا للموظف(1)

تعد فترة التربص إلزامية بعد تعيين المترشح و هذا حسب المادة 83 من الأمر 03/06، و يجب عليه قضاء مدة سنة تحت التجربة، والغاية منها هو إختبار القدرات والمهارات، وبعد إنتهاء المدة التجريبية يكون مصير الموظف إما الترسيم أو إعادة فترة التربص أو التسريح دون إشعار مسبق أو تعويض، وكل هذه العملية تقوم بها اللجنة المتساوية الأعضاء، كما أنه له نفس حقوق و واجبات الموظفين في ظل هذا القانون، ولا يمكن نقل المتربص أو وضعه في حالة الإنتداب أو الإستيداع، ولا ينتخب في لجنة إدارية متساوية الأعضاء أو لجنة طعن أو لجنة تقنية، كما تؤخذ فترة التربص بعين الإعتبار عند إحتساب الأقدمية للترقية وللتقاعد.(2)

ج) التثبيت: ونعني به تثبيت الموظف في منصب دائم يخول له القانون الحصول على جميع الحقوق والضمانات ويصبح الموظف في علاقة دائمة قانونية وتنظيمية، ويأتي التثبيت بعد بث اللجنة و بناء على تقرير من رئيسه السلمي على تثبيت الموظف، و التثبيت يكون على شكل قرار أو مقرر أو مرسوم حسب المستوى، ويخضع التثبيت لأجهزة الرقابة القبلية مثل الرقابة المالية والرقابة البعدية مثل رقابة مفتشية الوظيف العمومي والتي تراقب مدى شرعية وقانونية التوظيف، وعند إلتحاق المترشح بوظيفته تعد له وثيقة تسمى محضر التتصيب، وهذا الأخير هو الذي يبين الإلتحاق الفعلي للموظف بالوظيفة، وهو عمل مادي

(1) - حسين عثمان محمد عثمان : المرجع السابق ص 691.

(2) - المواد من 84 إلى 90 من الأمر 03/06 المؤرخ في: 15/ 07/ 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

محض ولا يخضع لأي شكل من الرقابة، وهو عمل داخلي على أساسه يحدد الأجر للعامل، وهناك مدة شهر للموظف للإلتحاق بوظيفته وإلا إعتبر متخليا عنها.(3)

د) التسيير الإداري للوظيفة :

يتعين على الإدارة بعد صدور قرار الترسيم و هذا طبقا للمواد 93 لغاية المادة 96 من هذا الأمر 03/06 أن يفتح لكل موظف ملف شخصي يحتوي على كل أوراق التي تهم حالته الإدارية،و يجب تسجيل و ترقيم و ترتيب هذه الأوراق بدون إنقطاع، و يتم منحه البطاقة المهنية و التبليغ بكل القرارات الإدارية التي تضم التعيين و الترسيم و الترقية و إنهاء المهام في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المهنية و تحدد هذه الأخيرة عن طريق التنظيم .

ثانيا : حالات الموظف العام القانونية وحركات تنقله:

لقد بين المشرع الجزائري في المادة 127 من الأمر 03 /06 الحالات القانونية التي يتعرض لها الموظف أثناء القيام بالوظيفة، و بغرض الترجيح و تغليب المصلحة العامة للإدارة أو المؤسسة على المصالح الخاصة تضطر هذه الأخيرة إلى إجراء بعض التنقلات و الحركات في أوساط العمال، كما أن الظروف الشخصية تلعب دورا في بعض الأحيان للإضطرار إلى تغيير الإدارة أو المؤسسة لتحقيق الهدف الإجتماعي العائلي، تختلف هذه الحالات والوضعيات من موظف لآخر .

و من أهم هذه الحالات التي يمكن أن يكون فيها الموظف أثناء أداء مهامه هي:

1- القيام بالخدمة:

(3) - www.mountada talabet Ljazair.dz

إعتبرت المادة 128 من الأمر 03/06 أن الموظف يكون في حالة خدمة فعلية عند ممارسته فعلا الوظائف المطابقة لمنصب عمله الذي عين فيه داخل الإدارة العمومية.

و تعد العطل السنوية و العطل المرضية و عطلة الأمومة والغيابات المدفوعة الأجر، فترات التكوين و تحسين المستوى، والمستفيد من رخصة الغياب وضعية قانونية للخدمة الفعلية للموظف وهذا طبقا للمادة 129 من الأمر 03/06.

2- وضعية الإنتداب:

الإنتداب (الالتحاق):

وهو قيام الموظف المرسم بصفة مؤقتة بعمل وظيفة أخرى، غير الوظيفة المعين فيه، و يستمر في الإستفادة ضمن مؤسسته الأصلية من حقوقه في الأقدمية، و في الترقية و في التقاعد، كما أنه قابل للإلغاء وهذا طبقا للمادة 133 من الأمر 03/06.

يكون الإنتداب بناء على طلب الموظف، أو يقرر تلقائيا إذا إقتضته ضرورة ملحة للمصلحة العامة بعد إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، و يكرس الإنتداب بقرار فردي من السلطة المختصة لمدة دنيا قدرها ستة أشهر و لمدة خمس سنوات كأقصى حد، غير أن مدة الإنتداب للحالات المنصوص عليها في المادة 134 تساوي مدد شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين التي تم الإنتداب لأجلها وهذا طبقا للمادة 136 من الأمر 03/06.

يرتقي الموظف المنتدب طوال مدة إنتدابه بالمدة المتوسطة في سلكه الأصلي، مع مراعاة أحكام تنظيمية أكثر نفعا له.

يتقاضى المنتدب راتبه على أساس الرقم الإستدلالي لمنصب عمله الجديد مع إضافة الزيادة الإستدلالية للأقدمية في منصبه الأصلي، وكذلك عناصر راتب المنصب الجديد، أما الموظف الذي ينتدب تلقائيا فيتقاضى راتبا على أساس رتبته الأصلية على الأقل و هذا طبقا

للمادة 137 من الأمر 03/06، وتجدر الإشارة إلى أنه يعاد إدماج الموظف سلكه الأصلي عند إنقضاء مدة إنتدابه بقوة القانون ولو كان زائداً عن العدد وهذا طبقاً للمادة 138 من الأمر 03/06.

والإنتداب نوعان إما بناءاً على طلب الموظف أو بقوة القانون إذا دعت المصلحة ذلك.⁽¹⁾
(أ) الإنتداب بقوة القانون :

نصت المادة 134 من الأمر 03/06: «أنه يتم إنتداب الموظف العام بقوة القانون و هذا في الحالات الآتية:

- ممارسة مهام عضو في الحكومة أو عهدة إنتخابية أو نقابية وهذا في حدود التشريع.
- وظيفة عليا للدولة أو منصب عال في مؤسسة أو إدارة عمومية و كذلك لمتابعة تكوين المنصوص في القوانين الأساسية الخاصة.
- تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية.
- متابعة تكوين أو دراسات إذا ما تم تعيين الموظف لذلك.»

(ب) الإنتداب بطلب من الموظف:

نصت المادة 135 من الأمر 03/06 على أنه: « يكون الإنتداب من طرف الموظف وذلك وفق لطلب مقدم إلى السلطة المعين لديها وهذا لممارسة:

- _ نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى في رتبة غير رتبته الأصلية .
- _ مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية.
- شغل وظيفة تأطير لدى المؤسسات التي يعتبر رأس مالها ملكا للدولة أو جزء منه» .

(1)- الدكتور محمد أنس جعفر قاسم : مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص 113.

3- وضعية خارج الإطار:

هي إحدى الوضعيات التي يلجأ إليها الموظف بطلب منه بعد إستنفاد حقوقه من الإنتداب في إطار أحكام المادة 135 من هذا الأمر 03-06، و يخص الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسات وتكون بقرار إداري من السلطة المخولة لمدة لا تتجاوز 5 سنوات، ولا يمكن للموظف أن يستفيد من الترقية في الدرجات غير أنه يتقاضى راتبه و يتم تقييمه من طرف المؤسسة أو الإدارة التي وضع لديها، كما أنه يعاد إدماجه بقوة القانون عند إنتهاء المدة الزمنية خارج الإطار، و هذا طبقا للمواد من 140 إلى 143 من الأمر 03/06 .

4- الإحالة على الإستيداع :

نصت المادة 145 من الأمر 03/06 على نظام الإحالة على الإستيداع، وهو نظام خاص يؤدي إلى إيقاف الموظف مؤقتا لفترة زمنية عن وظيفته، وتعد هذه الوضعية وسطا بين إستمرار الموظف (المرسم) في العمل، و بين إنهاء الخدمة، و تنتهي إما بعودته إلى وظيفته أو بإنهاء الخدمة نهائيا، و الغرض منه هو معالجة وضع الموظف الذي يلحق به أحد الأسباب التي تبرر إنهاء خدمته، و يقتضي صالح الموظف والصالح العام معا، إحالته عندئذ إلى الإستيداع لفترة محدودة بدلا من إصدار قرار بإنهاء خدمته، و يترتب عن هذا التعليق لعلاقة العمل توقيف الراتب وما يتبعه من إستقادات إجتماعية والترقية، التقاعد، الأقدمية.⁽¹⁾

ويمنع على الموظف في حالة الإستيداع ممارسة أية وظيفة أو نشاط يجني منه ربحا وهذا طبقا للمادة 150 من الأمر 03/06، وتكرس الإحالة على الإستيداع بقرار إداري فردي من السلطة المختصة، كما يخول لها القانون القيام بتحقيق من أجل تبيان الأسباب

(1) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم : مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص115.

التي أحيل من أجلها الموظف على هذه الوضعية، ويعاد إدماجه بقوة القانون في رتبته الأصلية بعد إنقضاء فترة إحالته على الإستيداع و هذا طبقا للمادتين 151 إلى 152 من الأمر 03/06.

و تكون الإحالة على الإستيداع إما بقوة القانون أو بناءا على طلب الموظف:

(أ) **قوة القانون:** ذكرت المادة 146 و 147 من الأمر 03/06 الحالات التي يمكن للموظف الإستفادة من حالة الإستيداع تلقائيا من وهي:

- حالة تعرض أحد أصول الموظف أو زوجه أو أحد الأبناء المتكفل بهم لحادث أو إعاقة أو مرض خطير.

- المرأة الموظفة التي تربي طفلا يقل عمره على 5 سنوات.

- السماح للموظف بالإلتحاق بزوجه في حالة تغيير الإقامة المهنية.

- ممارسة مهام عضو مسير لحزب سياسي.

- إذا عين زوج الموظف لتمثيل الجزائر في الخارج أو هيئة دولية أو كلف بمهام تعاون.

والمدة المقررة للإحالة على الإستيداع بقوة القانون من 6 أشهر إلى غاية 5 سنوات كأقصى حد و هذا طبقا للمادة 149 من الأمر 03/06.

(ب) **بطلب من الموظف :** أقرت المادة 148 من الأمر 03/06 على أنه: يمكن أن يكون الموظف في حالة الإستيداع بطلب منه في حالة قيام الموظف بالدراسات أو أعمال بحث من ستة أشهر إلى سنتين و هذا طبقا للمادة 149 من الأمر 03/06.

5- وضعية الخدمة الوطنية:

الخدمة الوطنية: و هي وضعية من الأوضاع التي يكون عليها الموظف عندما يطلب لتأدية واجبه الوطني، حيث يحدد للمدة القانونية.

وينص الأمر 103/74 المحدد لقانون الخدمة الوطنية على أن الموظف الذي ينادى عليه للقيام بالخدمة الوطنية يوضع في وضعية خاصة وضعيات القيام بالخدمة الوطنية، و يفقد بهذه الصفة، مرتبه ولا يتقاضى إلا أجرا تقتضيه وضعيته الجديدة، كما تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بالإعلان عن الوضعية الجديدة (الخدمة الوطنية) للموظف.

يستخلف الموظف الموضوع في حالة الخدمة في منصبه عند إنقضاء فترة الخدمة الوطنية بقوة القانون، يرجع الموظف إلى الهيئة المستخدمة، و يوضع تحت تصرفها مهما كانت الأمور، وله الأولوية في التعيين في المنصب الذي كان يشغله قبل تجنيده و هذا بقوة القانون.(1)

ونصت المادة 154 من الأمر 03 /06 على وضعية الخدمة الوطنية بحيث تدخل المدة الفعلية للخدمة الوطنية في حساب أقدمية العمل المطلوبة في الإرتقاء، و تكون الترقية بالمدة المتوسطة، كما تحسب في حساب معاش التقاعد، و لا يستفيد الموظف من راتبه مع مراعاة الأحكام التشريعية التي تحكم هذه الوضعية، ويعاد إدماج هذا الأخير في رتبته الأصلية عند إنقضاء هذه الفترة بقوة القانون ولو كان زائدا عن العدد، وله الأولوية في التعيين في المنصب الذي كان يشغله قبل تجنيده وهذا ما أكدته المادة 155 من هذا الأمر 03/06.

6- النقل:

(1)- www.mountada talabet Ljazair.dz

نصت المادة 156 من الأمر 03/06 على أنه: « يمكن أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود و ظرفي وتتم في حدود ضرورات المصلحة، كما تؤخذ بعين الاعتبار رغبات المعنيين ووضعيتهم العائلية و أقدميتهم وكفاءتهم المهنية.»

و لقد أجاز القانون نقل الموظف مكانيا وذلك إما بناءا على طلبه وهذا طبقا للمادة 157 من الأمر 03/06، أو إجباريا إذا دعت ضرورة المصلحة ذلك، وفي هذه الحالة يكون النقل بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء الذي يعتبر ملزما للسلطة التي أقرته، ويستفيد الموظف في هذه الحالة من إسترداد نفقات التنقل أو تغيير الإقامة أو التنصيب، وهذا طبقا للمادتين 158 و 159 من الأمر 03/06.

ثالثا : إنهاء الخدمة:

المقصود بنهاية الخدمة: الإيقاف النهائي للعلاقة بين الموظف والإدارة وبالتالي إنتهاء المهام والأعمال التي يترتب عليها فقدان صفة الموظف نهائيا، و تتوقف جميع الحقوق الناتجة عن علاقة العمل.

ولقد نصت المادة 216 من الأمر 03/06 على الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظفين كالتالي:

فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها، فقدان الحقوق المدنية، الإستقالة المقبولة بصفة قانونية، العزل، التسريح، الإحالة على التقاعد، الوفاة .

1- فقدان الجنسية أو التجريد منها :

إن جميع الدول كقاعدة عامة تحتفظ بوظائفها العامة للمواطنين من أبنائها نظرا لأنهم أكثر إستحقاقا من غيرهم كونهم أكثر ولاءا لبلدهم، و أن تخصص هذه الوظائف للمواطنين

يؤمن سلامة و أمن البلاد، ولذلك يعتبر شرط من شروط التعيين في الوظيفة، كما أنه شرط يفترض أن يبقى قائماً للإستمرار في شغل الوظيفة العامة، فإذا فقد الموظف هذه الجنسية أنهيت خدمته بقوة القانون من تاريخ صدور قرار إسقاط الجنسية أو سحبها، وذلك لفقدان شرط هام من شروط الإستمرار في تولي الوظيفة العامة.⁽¹⁾

ولقد نصت المادة 18 من الأمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فبراير 2005 المعدل والمتمم بالأمر رقم 86/70 المؤرخ في 10 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية على الحالات التي تفقد فيها الجنسية:

« 1- الجزائري الذي إكتسب عن طواعية في الخارج جنسية أجنبية و أذن له بموجب مرسوم في التخلي عن الجنسية الجزائرية .

2_ الجزائري، ولو كان قاصراً، الذي له جنسية أجنبية أصلية و أذن له بموجب مرسوم في التخلي عن الجنسية الجزائرية .

3_ المرأة الجزائرية المتزوجة بأجنبي و تكتسب جراء زواجها جنسية زوجها و أذن لها بموجب مرسوم في التخلي عن الجنسية الجزائرية .

4_ الجزائري الذي يعلن تخليه عن الجنسية الجزائرية .»

و نصت المادة 22 من الأمر 01/05 على الحالات التي يتم فيها التجريد من الجنسية :

« 1_ إذا صدر ضده حكم من أجل فعل يعد جنائية أو جنحة تمس بالمصالح الحيوية للجزائر .

(1) - الدكتور نواف كنعان: نفس المرجع السابق ص 226.

2_ إذا صدر ضده حكم في الجزائر أو في الخارج يقضي بعقوبة لأكثر من خمس سنوات سجنا من أجل جنائية.

3_ إذا قام لفائدة جهة أجنبية بأعمال تتنافى مع صفته كجزائري أو مضرة بمصالح الدولة الجزائرية.

و لا يترتب التجريد إلا إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى المعني قد وقعت خلال 10 سنوات من تاريخ إكتساب الجنسية .

ولا يمكن إعلان التجريد من الجنسية إلا خلال أجل 5 سنوات إعتبارا من تاريخ إرتكاب تلك الأفعال.»

2- فقدان الحقوق المدنية :

وهذه الحقوق منصوص عليها في الدستور، ويحدث ذلك عندما يصدر ضد الموظف أحكام جنائية تمس بالشرف و الأمانة، وهذا لا يعني أن كل من صدر حكم قضائي ضده لا يحق له تولي وظيفة عامة فالإدارة صاحبة المصلحة لها السلطة التقديرية في ذلك.

3- الإستقالة:

نصت المادة 217 من الأمر 03/06 على أن : « الإستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون .»

الإستقالة: عملية إدارية إذ تتم بناءا على إعلان الموظف عن رغبته في ترك عمله نهائيا، وذلك عن طريق طلب كتابي يعلن فيه عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية، وإرادة (رغبة) الموظف هي سبب الاستقالة، و لهذا يجب أن تكون هذه الإرادة صحيحة، فإذا شابها عيب من عيوب الإرادة المعروفة و هي الغلط، التدليس، الإكراه،

الاستغلال فإن طلب الاستقالة يكون غير سليم، و إذا قبلته الإدارة و أنهت الخدمة، فإن قرارها يعد غير صحيح و غير سليم.

وعليه لا يجوز للموظف أن ينهي علاقته بالإدارة بإرادته المنفردة لأن علاقته بها كما سبق ذكره هي علاقة تنظيمية، بل كل ما له هو أن يبدي رغبته في ذلك بالإدارة مع إستمراره في أداء واجباته إلى أن تقرر الإدارة قبولها .

ويشترط في الاستقالة حتى تنتج آثارها، أن يقدم الموظف طلب الاستقالة مكتوباً بخط يده، و أن يكون خالياً من أي قيد أو شرط يضعه يقيد به سلطة الإدارة في قبول استقالته، وإلا إعتبرت كأن لم تكن .

ترسل الاستقالة إلى السلطة المختصة بالتعيين عن طريق السلم الإداري، و يظل الموظف ملزماً بتأدية الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار السلطة المذكورة، وذلك تأسيساً على العلاقة التنظيمية بين الموظف و الإدارة، وعلى طبيعة النظام القانوني للمرافق العامة التي يجب أن تسير بصفة منتظمة ودائمة.(1)

ولهذا نصت المادة 220 من الأمر 03/06 على أن لا يكون للاستقالة أي أثر، إلا إذا قبلتها السلطة التي تمارس حق التعيين التي يجب عليها إتخاذ القرار في غضون شهرين من تاريخ تقديم الطلب، و لا يسري مفعول الإستقالة إلا من التاريخ الذي تحدده تلك السلطة.

يجوز للموظف أن يسحب طلب الاستقالة ما دامت الإدارة لم تبت فيه، كما أن قبول الاستقالة يجعلها أمراً لا رجعة فيه، وإذا قررت السلطة التي لها صلاحية التعيين تأجيل قبول الإستقالة للضرورة القصوى للمصلحة لمدة شهرين ابتداءً من تاريخ إنقضاء الأجل الأول و

(1) _ سليمان محمد الطماوي: نفس المرجع السابق من ص 751 إلى 754.

بإنقضائه تصبح الإستقالة فعلية و تجدر الإشارة هنا، أن كل توقف عن العمل دون الإستقالة يترتب عليه العزل للتخلي عن المنصب .

4- العزل:

يعد الفصل (العزل) أكبر أنواع العقوبات التأديبية عند ارتكاب الموظف لخطأ جسيم و ذلك لقيامه بأخطاء مهنية من الدرجة الرابعة المنصوص عليها في المادة 181 من الأمر 03/06، ونظر لخطورة العزل فإنه من الواجب عدم توقيعه إلا بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، التي يكون قرارها ملزما للإدارة، وإتباع الإجراءات التأديبية، كما يجب توفير الضمانات اللازمة للموظف موضوع العقوبة وهذا طبقا للمادة 165 من الأمر 06-03، و يمكن أن يتقرر الفصل من الوظيفة التي يعمل بها الموظف فقط، أو يتضمن قرار الفصل منع الموظف من الالتحاق مستقبلا بأية وظيفة عامة، وتجدر الإشارة إلى أن السلطة المختصة تقوم بتوقيف الموظف المخالف فورا، ويحتفظ هذا الأخير بنصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي وهذا طبقا للمادة 173 من الأمر 03/06، ويمكن للموظف أن يقدم طعن في أجل أقصاه شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار، وهذا طبقا للمادة 175 من الأمر 03-06.

5- التسريح :

التسريح: هو عمل تقوم به الإدارة حتى ولو لم يرتكب الموظف خطأ جسيم وتتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين في الحالات التالية :

_ حالة التخلي عن المنصب: وتتجسد هذه الحالة عند تقديم الموظف لطلب الإستقالة ولا يحترم الإجراءات، حيث يتخلى عن المنصب قبل الموافقة من الإدارة، أو حالة إمتناع العامل عن أداء عمله بعد العطلة أو النقل أو عدم إلتحاقه بعمله المنقول إليه، أو بعد إنتهاء حالة الإستيداع أو الإنتداب، وقبل أن تتخذ الإدارة هذا الإجراء ترسل إعدار للموظف للإلتحاق

بمنصبه، ويكون مرفوق بوصول الإستلام أو بأحد طرق التبليغ المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية .

_ **حالة العجز الجسماني:** هي حالة تؤدي إلى تسريح العامل مثل عجز دائم يمنعه من العمل أو حادث، وهذا ما ورد في المادة 38 من قانون 13/83 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية.(1)

_ **إلغاء الوظيفة:** ليس للموظف حق مكتسب في أن يبقى متشبثا بوظيفته، بل تستطيع الإدارة أن تلغي الوظيفة إذا إقتضى ذلك الصالح العام، فتقطع صلة الموظف بالإدارة إذا لم ترى هذه الأخيرة أن تنتفع بخدماته في مكان آخر، ويشترط أن يكون إلغاء الوظيفة جديا لا مجرد تحايل للتخلص من الموظف.(2)

_ **حالة عدم الكفاءة المهنية:** وتكون بالنسبة للموظف الذي هو في حالة التجربة ولم يثبت جدارته يمكن للإدارة تسريحه وهذا حسب المادة 85 من الأمر 03/06 وهذه الحالة يمكن لها الحدوث حتى مع الموظفين المرسمين، وهذا بعد إستشارة اللجنة الموظفين، وفي هذه الحالة يحال على التقاعد إذا كانت تتوفر فيه الشروط أو يعاد إدراجه في سلك أدنى أو في سلم أقل من الذي كان متحصل عليه أو نفسه، ومقرر التسريح يجب أن يتضمن الأسباب التي إستند إليها هذا المقرر، وكذلك الأجل المحددة للإستئناف والهيئات التي يمكن اللجوء إليها والعامل المثبت يمكن أن يتحصل على منحة مقابل السنوات التي أداها في العمل عكس المتمرنين ليس لهم الحق.

_ الموظف المحال إلى الإستيداع إذا إنتهت المدة ولم يتمكن من ممارسة أعمال وظيفته .

(1) www.mountada.talabet.ljazair.dz

(2) _الدكتور نواف كنعان: نفس المرجع السابق ، ص227.

_ حالة فقد الأهلية، أو عدم اللياقة البدنية: أي أن شرط التمتع باللياقة البدنية ليس شرطاً للتعيين في الوظيفة العامة فقط بل هو شرط لإستمرار العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة.⁽³⁾

6- الإحالة على التقاعد:

و هذه الحالة تتخذ من طرف الإدارة ضد الموظف الذي يرتكب خطأ معيناً، أو لا يستطيع ممارسة وظيفته، و الإحالة على التقاعد لا تتقرر إلا بعد اتخاذ الإجراءات التأديبية المنصوص عليها. (و هو ما يعرف بالتقاعد الإجباري).

و في غير هذه الحالة، فإن الإحالة على التقاعد قد تتم بناء على طلب الموظف، أو تلقائياً من الإدارة إذا بلغ الموظف السن القانونية للتقاعد (ستون سنة).

و في الإحالة على التقاعد لا يمكن للموظف ترك الخدمة إلا بعد تبليغ قرار منح المعاش من طرف الصندوق الوطني للتقاعد، و لم يحدد المشرع الجزائري في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على السن ولا على مدة إنهاء الخدمة، و لكن جرى العمل على الإحالة على التقاعد إذا بلغ الموظف سن يتراوح في ستون سنة و خمسة و ستون 65 سنة أو بعد مدة 32 سنة على الأقل من العمل و صدر الأمر رقم 13/97 المؤرخ في 1997/ 05/31 يعدل و يتمم القانون رقم 83 / 12 المؤرخ في 1983 / 07/02 والمتعلق بالتقاعد.

7- الوفاة.

(3) - الدكتور محمد أنس جعفر قاسم: مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ص 143 و 144.

تكون الوفاة للشخص نهاية لكل شخصية معنوية أو مدنية في كل مجالات الحياة، و
بها تنتهي الخدمة الفعلية للموظف، و يتقرر الإنهاء التام للخدمة بنفس الطرق التي تتم في
التعيين بتقرير

صدور القرار وإنهاء الخدمة من السلطة المؤهلة لذلك مع تبليغ كل من هيئة الموظفين
العموميين و المراقب المالي و المعني بالأمر.²⁴

²⁴ - لكحل سميرة : الموظف العام في ظل إصلاحات الوظيفة العمومية ، مذكرة تخرج المدرسة العليا للقضاء ، دفعة
2010، ص 25.

المحور الخامس : النظام التأديبي للموظف العمومي :

يمر النظام التأديبي للموظف العمومي بعدة مراحل :

أولا : المراحل الإجرائية لعملية المساءلة التأديبية للموظف العام:

وتقتضي دراسة هذه المراحل الإجرائية التطرق للمرحلة التمهيدية التي تسبق عملية المتابعة بما فيها من محاولات لتعريف الخطأ التأديبي إلى محاولة صب ذلك الخطأ في قالب العقوبة التأديبية التي حاول المشرع الجزائري حصرها على غرار أغلب التشريعات عبر العالم، منيطة مهمة توقيع العقوبة لسلطة مختصة بذلك دون غيرها لنصل إلى مرحلة المتابعة التي تشمل مرحلة التحقيق فالمداولة والاقتراح وصولا لعملية اتخاذ القرار التأديبي.

1- مرحلة ما قبل المتابعة التأديبية للموظف العام :

ونتناول في هذا المبحث دراسة الخطأ التأديبي في المطلب الأول ثم العقوبة التأديبية في المطلب الثاني وصولا إلى السلطة المختصة بتوقيع العقوبة في المطلب الثالث.

أ - تحديد الأخطاء التأديبية:

تعريف الخطأ التأديبي:

مفهوم الخطأ التأديبي ينصرف طبقا للقواعد التأديبية ليس فقط إلى كل تصرف مخالف لواجب الوظيفة ، ولكنه يشمل أيضا كل تصرف أو فعل يقع خارج الوظيفة ويكون منافيا لكرامتها .

ولقد وردت أغلب التشريعات ومنها الفرنسي والمصري وكذا الجزائري خالية من تعريف للخطأ التأديبي ولم يشذ المشرع الجزائري عن هذه القاعدة، ولعل هذا يعود لخشية المشرع إن هو أورد تعريفا للخطأ التأديبي أن يرد قاصرا عن أن يشمل كافة الأخطاء التأديبية ، لذا

اكتفى بإيراد صور وأمثلة لهذا الخطأ ، وترك مهمة وضع مثل هذا التعريف على عاتق الفقه والقضاء .

ولقد تنازعت الآراء الفقهية في تحديد معنى للخطأ التأديبي فأورد الفقه تعاريف عديدة للخطأ التأديبي مستخلصا إياها من واقع الواجبات الملقاة على الموظف ، أو بمناسبة ممارسة الوظيفة ورغم تباينها تتفق جميعا على عناصر الخطأ التأديبي ، كونه يقع من موظف يشغل وظيفة عامة ويرتكب إخلالا بمقتضيات تلك الوظيفة ، وامتهان لكرامتها .

والواقع أن الخطأ التأديبي يمكن تعريفه بأنه إخلال بالالتزام قانوني ، ويؤخذ القانون هنا بالمعنى الواسع، بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها ، تشريع أو لائحة بل يشمل أيضا القواعد الخلقية، فالموظف العام ملزم باحترام جميع القواعد سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة لاسيما المبادئ الخلقية منها .

والالتزام القانوني الذي يعتبر الإخلال به خطأ في المسؤولية التأديبية، هو دائما التزام ببذل عناية، وهو أن يصطنع الموظف في سلوكه اليقظة والتبصر حتى لا يضر بالوظيفة العامة، فإذا انحرف عن هذا السلوك الواجب كان هذا الانحراف خطأ يستوجب مساءلة تأديبية .

أما القضاء الإداري فلم يعرف الخطأ التأديبي ، وإنما اكتفى بإعطاء صورة لأفعال تعد أخطاء تأديبية تستوجب المؤاخذة والعقاب التأديبي ، ومن ذلك ما قرره مجلس الدولة الفرنسي وقضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر وفي الجزائر الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا ومجلس الدولة حاليا .

لكن حيث أن الخطأ التأديبي مستقل بذاته ويتميز عن غيره من الأخطاء بأنه ذو طبيعة خاصة فهو في الأصل لا يخضع لمبدأ "لا جريمة بغير نص" أي مبدأ الشرعية

المعمول به بالنسبة للجرائم الجنائية وأن مبدأ الشرعية يأخذ في مجال الخطأ التأديبي طابعا آخر يتفق وطبيعته²⁵.

ولقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن الخطأ التأديبي لا يخضع لمبدأ لا جريمة بدون نص ومدى اعتبار الفعل المنسوب للموظف خطأ تأديبيا من عدمه يخضع لإشراف ورقابة القضاء.

وهو ما ذهب إليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية وأخذ به القضاء الإداري الجزائري.

ومما سبق يتجلى وبوضوح بأن الأخطاء التأديبية لا يمكن حصرها لتعارض ذلك مع السلطة التقديرية المقررة للإدارة .

- تحديد الأخطاء التأديبية بالرجوع إلى التقنين :

قام المشرع بتقنين بعض المخالفات أو الأخطاء التأديبية في نصوص متفرعة يمكن إجمالها كما يلي:

قانون العقوبات ومن أهم الأخطاء التي تضمنها ما ورد في المواد²⁶:

المادة 78: حصول الموظف لنفسه أو لغيره عن منفعة من دولة أجنبية.

المادة 80: إفشاء الموظف لسر من أسرار الدفاع.

المادة 107: انتهاك الموظف للحريات الفردية والحقوق المدنية للمواطنين 2

²⁵ د/سليمان محمد الطماوي قضاء التأديب ، ، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1987 ، ص26.

²⁶ أ/كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة ، الجزائر، سنة 2006، ص58.

المادة 110: موافقة موظفي مؤسسات إعادة التربية على حبس شخص غير موقوف بالأوراق القانونية أو رفضهم تسليم السجين للسلطات أو الأشخاص الذين يسمح لهم القانون بزيارته.

المادة 111 انتهاك القضاة وضباط الشرطة لمبدأ الحصانة في غير حالات التلبس.

المادة 115 تقديم الموظف لاستقالته قصد عرقلة سير المرفق العام بانتظام واضطراب .

المادة 142 استمرار الموظف لمزاولة مهامه بعد فصله أو توقيفه.

المادة 214 تزيف الإمضاءات.

المادة 215 شهادة الزور.

المادة 226 تصريح الأطباء الكاذب.

ونذكر بالإضافة إلى ذلك بعض المخالفات المذكورة في القانون 06-01 الصادر في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومن بينها المادتين 29 المتعلقة بالاختلاس، والمادة 30 المتعلقة بالغدر كما ورد في بعض القوانين المنظمة لشؤون الموظفين عدد منها، فنجد القانون الأساسي العام للعامل²⁷ والذي يعتبر بمثابة ميثاق للعمل يطبق على كافة عمال الدولة مهما كان قطاع النشاط الذين ينتمون إليه وباستعراض مواده نجده نص في:

المادة 199 على الإهمال وعدم مراعاة قوانين الأمن.

المادة 200:اختلاس أو إخفاء وثائق.

²⁷ - انظر المادة 30 من القانون 78-12 المؤرخ في 05 /08 /1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة

الرسمية ، الصادرة بتاريخ 08 أوت 1978، العدد 32.

المادة 209: إعاقة حرية العمل أو ممارسة الحق في التنظيم النقابي، واختلاس أماكن العمل أو توقيف وسائل الإنتاج عن العمل أو التخريب الاقتصادي.

- كما صنف المرسوم رقم 82-302 الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقة العمل الفردية الأخطاء المهنية إلى ثلاث أصناف بمقتضى المواد 71-70-69 المتعلقة بالعامل كون أحكام هذا المرسوم تطبق على جميع فئات العمال مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه وفق نص المادة 20 منه.

- أما المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة ، فقد قنن المخالفات التأديبية في المادتين 26 و27 ويتمثل في كتمان التصريح في مجال امتلاك مصالح من طرف الموظف في أي مؤسسة كانت تجارية أو اقتصادية أو فلاحية وكذا عدم تنفيذ الموظف للقرارات المتعلقة بالنقل أو التعيين.

- أما المرسوم 88-131 الصادر في 04 جويلية 1988 والخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطنين فقد تعرض في المادة 40 منه إلى مخالفة تتمثل في قيام الموظف بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة الإجراءات الهادفة إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والموظف.

- أما بالنسبة للأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقد نص على جملة من الأخطاء ، وأدرج نوعا جديدا منها وهي الأخطاء من الدرجة من الرابعة وذلك بموجب المادة 177 من هذا الأمر ، وقد عرفت من جهتها المادة 178 الأخطاء من الدرجة الأولى على أنها كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح ، أما الأخطاء الدرجة الثانية فعرفت المادة 179 على أنها كل الأعمال المؤدية إلى المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة وكذا الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية .

- أما أخطاء الدرجة الثالثة فتتمثل وفق نص المادة 181 في التحويل الغير القانوني للوثائق الإدارية ، إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجب الموظف تقديمها خلال تأدية مهامه ، رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول ، إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية واستعمال التجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارج عن المصلحة.

- أما الأخطاء من الدرجة الرابعة فحددها المادة 181 في الاستفادة من الامتيازات من أية طبيعة يقدمها للموظف شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته ، ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل ، التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات أو أملاك المؤسسة ، أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة ، إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة، تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية ، الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من نفس الأمر أي المتعلقة بمهنة التعليم والتكوين وإنتاج الأعمال العلمية والأدبية أو الفنية.

- تحديد أخطاء وظيفية ناتجة عن إخلال بواجبات وظيفية:

وهي تلك الأخطاء التي تنتج عن إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو بأي مساس صارخ منه بالانضباط أو ارتكابه خطأ من خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة. ويمكن تقسيم هذه الواجبات إلى واجبات متعلقة بالطاعة وأخرى تخص أداة الوظيفة وأخرى غير متعلقة مباشرة بالوظيفة.

فواجب الطاعة يعتبر الحجر الأساس في أداء المرفق لأعماله والإخلال به يشكل خطأ تأديبي وقد اعتبرت المادة 71 من المرسوم 82-302 أن رفض الانصياع للتعليمات التي

يتلقاها الموظف من السلطات المشرفة عليه لإنجاز أشغال ترتبط بمنصب عمله دون عذر مقبول يشكل مخالفة تأديبية من الدرجة الثالثة ، ولا يعني هذا بأي حال القضاء على شخصيته أو سلب آرائه فالموظف يستطيع مناقشة رئيسه فيما يراه يخدم المرفق ويحقق أداء أجود لمهامه²⁸.

- وأما الواجب الثاني الذي يشكل خرقه خطأ تأديبيا هو احترام مواقيت العمل ، وقد أشارت إليه المادة 35 من القانون الأساسي العام للعامل أنه في حالة تغيب الموظف عن عمله دون عذر مقبول أو إذن مسبق يتعرض إلى عقوبات تأديبية بالإضافة إلى خصم من الأجر.

كما أضاف المشرع الجزائري صراحة واجب آخر يقع على عاتق الموظف ، وهو ضرورة قيامه بالمهام الموكلة إليه شخصيا وعلى أحسن وجه ، وهو ما يستتشف من نص المادة 23 من المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي العام لعمال المؤسسات والإدارات العامة وكذا المادة 41 من الأمر 03-06.

كما أوجب المشرع على الموظف الالتزام بواجب التحفظ أو ما يسمى التزام الحرص في الحدود المصرح بها وكذا الولاء والحفاظ على السر المهني²⁹ دون المساس بواجب الحياد والإخلاص³⁰.

ب - العقوبة التأديبية المقررة للخطأ التأديبي:

28- مازن ليلو ماضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، طبعة 2002 ، ص51.

29/علي جمعة محارب ، التأديب في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية طبعة 2004 ص181 ، والمادة 48 من الأمر 03-06 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة.

30 - انظر المادة 41 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

الجزء التأديبي حسب القاعدة المستقرة في هذا الشأن وهي العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية وفي مزاياها التنظيمية.

ونجد المشرع يحرص على كل دول العالم على تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر بما يتمتع معه على السلطة المختصة أن تبتدع عقابا غير ذلك الوارد في القانون ، وإذا تفحصنا الأنظمة التأديبية المختلفة نجد أنها تنص جميعا على عقوبات معينة ومحددة بحيث لا تترك مجالا للسلطة المختص بالتأديب توقيع عقوبة غير منصوص عليها صراحة في التقنين أو الأنظمة الوظيفية ، وتبعا للأنظمة التأديبية فإن قائمة العقوبات تتفاوت بالزيادة أو النقصان من بلد لآخر .

والمشرع الجزائري قد سلك هو بدوره في هذا المجال نفس الاتجاه الذي تبنته معظم الأنظمة التشريعية الوظيفية المقارنة ، وحصر العقوبات التأديبية وأوردها في صورة سلم متدرج من العقوبات يبدأ أسفل السلم بأخف هذه العقوبات ، التنبيه ليصل في أعلى السلم إلى أقصى العقوبات التسريح دون إشعار مسبق ومن غير تعويضات.

إلا أن المشرع وفي ظل الأمر 06-03 أدرج التسريح ضمن سلم العقوبات في الدرجة الرابعة دون التمييز الذي تضمنته المادة 124 المتعلقة بالتسريح بإشعار مسبق وتعويض أو بدونها ، والإدارة هنا ستستعمل امتيازاتها لمنح أو عدم منح الإشعار أو التعويضات إلا إذا صدر نص تنظيمي لهذا الأمر يؤكد مدى إلزامية هذا الإجراء من عدمها.

- تطور عملية حصر العقوبات في التشريع الجزائري في المجال التأديبي:

- فمن خلال الأمر رقم 66-133 نجد أنه أورد ضمن بابه السادس المعنون بالتأديب في فصله الأول ومن خلال نص المادة 55 منه العقوبات التأديبية إلى قسمين على حسب الدرجات :

أ- العقوبات من الدرجة الأولى:

1 / الإنذار

2 / التوبيخ

ب- العقوبات من الدرجة الثانية:

1/ الشطب من قائمة الترقية .

2/ التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات .

3/ النقل التلقائي .

4/ التنزيل في الرتبة .

5/ الإحالة على التقاعد تلقائيا .

6/ العزل دون إلغاء الحقوق في المعاش .

7/ العزل مع إلغاء الحقوق في المعاش .

وبالإضافة إلى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا يمكن أن تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية وذلك بصفة رئيسية أو تكميلية وهو يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية.

• أما من خلال المرسوم رقم 85-59 نجد المشرع الجزائري في المادة 124 من ذات المرسوم في الباب السابع المعنون بالعقوبات التأديبية قد نص على تصنيفات وأنواع العقوبات التي يمكن أن يعاقب بها الموظفون العامون تبعا لخطورة الأخطاء التأديبية المرتكبة في ثلاث درجات :

- الدرجة الأولى:

الإنذار الشفوي.

الإذار الكتابي.

التويخ.

الإيقاف عن العمل من يوم إلى 03 أيام.

- الدرجة الثانية:

الإيقاف عن العمل من 04 أيام إلى 08 أيام.

الشطب من جدول الترقية.

-الدرجة الثالثة :

النقل الإباري.

التنزيل .

التسريح دون الإشعار المسبق والتعويضات .

التسريح دون الإشعار المسبق ومن غير التعويضات.

• وأخيرا فإن الأمر 03-06 ومن خلال المادة 163 منه في الفصل الثاني من الباب السابع

المعنون بالعقوبات التأديبية قد نص على عقوبات على 04 درجات:

الدرجة الأولى:

التنبيه.

الإذار الكتابي.

التويخ.

الدرجة الثانية :

التوقيف عن العمل من 01 يوم إلى 03 أيام.

الشطب من قائمة التأهيل .

الدرجة الثالثة:

التوقيف عن العمل من 04 أيام إلى 08 أيام.

التنزيل من درجة إلى درجتين.

التنزيل الإجباري.

الدرجة الرابعة:

التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

التسريح.

- مدلول العقوبات التأديبية وفق درجاتها:

أولى العقوبات هي العقوبات من الدرجة الأولى من تنبيه أو إنذار أو اللوم أو التوبيخ والتي تشترك في أنها تحمل طابع معنوي.

التنبيه: و يشكل مجرد لفت انتباه للموظف إلى ما قد تسبب فيه من إخلال بالانضباط العام دون توجيهه.

الإنذار : ينطوي على تحذير للموظف المخطئ تأديبيا بعدم العودة للإخلال بالواجب الوظيفي وضرورة ترشيد سلوكه, والإنذار نوعان :

الإنذار الشفوي: هو إنذار الموظف المخطئ وتحذيره وكذا توجيهه شفويا لتحسين سلوكه الوظيفي.

الإذار الكتابي : هو إنذار الموظف المخطئ وتحذيره كتابيا عن طريق إشعار الموظف تحريريا بالخطأ التأديبي الذي ارتكبه وتوجيهه كتابيا لتحسين سلوكه الوظيفي.

التوبيخ: وينطوي على لوم الموظف المخطئ تأديبيا على ما ارتكبه من أخطاء تأديبية تعتبر أخطاء من الدرجة الأولى يمس من خلالها الموظف بالانضباط العام.

الإيقاف عن العمل من 01 يوم إلى 03 أيام: وقد أدرج المرسوم 59-85 عقوبة التوقيف عن العمل من يوم إلى 03 أيام ضمن العقوبات من الدرجة الأولى لتعود للظهور ضمن العقوبات من الدرجة الثانية في ظل الأمر 03-06³¹.

ويقصد بإيقاف الموظف المخطئ تأديبيا لهذه المدة عقابا له ويترتب عن ذلك توقيف مرتبه خلال هاته الفترة.

أما العقوبات من الدرجة الثانية فتتجلى في:

الإيقاف عن العمل من 04 أيام إلى 08 أيام: وتترتب هذه العقوبة عن غفلة وإهمال من الموظف.

الشطب من جدول الترقية: والتي تنتج بدورها عن غفلة وإهمال منه ويفقده ذلك الحق في الترقية ولو كان أهلا لممارسة وظيفة أعلى درجة من ذلك التي يباشرها نظرا لمؤهلاته العلمية والتقنية وتتراوح المدة القصوى ما بين 03 و 04 سنوات³².

ويستعيد الموظف المخطئ حقه في الترقية بعد انقضاء مدة الشطب بحسب درجات الترقية في مدتها القصوى.

³¹ المادة 124 من المرسوم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1987 المتضمن القانون الأساسي العام لعمال المؤسسات

والإدارات العامة.

³² هذا حسب جدول الترقية وما تضمنته المواد 71 إلى 85 من القانون 59-85.

ثم تأتي العقوبات من الدرجة الثالثة والتي تتمثل في :

النقل الإجباري: ومفاد هذه العقوبة التأديبية هو نقل الموظف المخطئ تأديبيا إجباريا إلى مكان آخر غير مقر عمله ويعتبر ذلك ردعا له من الناحية النفسية والأخلاقية كون ذلك يمس بسمعته يجعله إما يعمل في مكان أقل من ذلك الذي كان يعمل به من ناحية الأهمية أو ينقل نوعيا من و وظيفة إلى أخرى أقل أهمية

التنزيل : وهي عقوبة تؤدي إلى تنزيل الموظف من الرتبة التي يحتلها إلى الرتبة الأقل منها بمعنى أن تنزله لا يتجاوز رتبة واحدة ، أما إذا لم تكن هناك رتبة أقل من التي يشغلها فإن السلطة التأديبية تستطيع أو توقع عليه العقوبة التي تليها في الدرجة.

وقد وردت هذه العقوبة بدورها ضمن العقوبات من الدرجة الثالثة تارة وضمن عقوبات الدرجة الرابعة تارة أخرى في ظل الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة³³.

وأخيرا تأتي العقوبة من الدرجة الرابعة والتي استحدثت بموجب الأمر 06-03 حيث أضاف المشرع إلى الدرجات الثلاثة التي نص عليها المرسوم 85-59 درجة رابعة حيث تضمنت:

عقوبة التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة: وتقتضي هذه العقوبة حسب تسميتها تنزيل الموظف المخطئ إلى أدنى درجة من سلم الوظيفة .

التسريح من الوظيفة : وتقف هذه العقوبة على قمة سلم العقوبات التأديبية وتعتبر أقصاها حيث ترتب إنهاء علاقة الموظف بوظيفته ، وهي عقوبة مقررة لمواجهة الأخطاء

³³ المادة 163 من الأمر 06-03 المؤرخ في 16 يوليو 2006 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة.

التأديبية الشديدة الجسامة والتي تؤكد عدم صلاحية هذا الموظف في تلك الوظيفة ، وهي تنهي العلاقة بالإدارة وهي على نوعان وفق ما تضمنه المرسوم 85-59³⁴.

التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات : وهو إنهاء لعلاقة الموظف بالإدارة بعد إشعاره المسبق بخطئه التأديبي وبالعبوة التأديبية التي سوف توقع وذلك مع منحه التعويضات الناتجة عن تسريحه من الوظيفة بما فيها ذات الطابع العائلي .

التسريح دون إشعار المسبق ومن غير تعويضات: وهو إنهاء لعلاقة الموظف بالإدارة دون إشعاره بخطئه التأديبي والعبوة التأديبية المقررة له دون منحه التعويضات المترتبة عن تسريحه من الوظيفة بما فيها ذات الطابع العائلي.

وبالنظر إلى التعديل الحادث بصدور الامر 06-03 نجده لم يميز بين النوعين من التسريح, لكي تصبح للإدارة سلطة تقدير منح الإشعار أو التعويض من عدمها دون وضع معايير لذلك, في انتظار صدور نصوص تنظيمية توضح الأمر سبق توضيحه.

وتبقى الإشارة إلى أنه يمكن أن تقرر القوانين الأساسية بالمؤسسات والإدارات العمومية زيادة عن العقوبات المذكورة بدرجاتها الأربعة عقوبات أخرى من الدرجتين الأولى والثانية, تتناسب وطبيعة هذه المؤسسات والإدارات العمومية مثل العقوبات المقررة لموظفي قطاع التربية أو قطاع الصحة أو قطاع المالية, وهو ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 124 من المرسوم 85-59.

العزل: قد نصت عليه المادة 136 بأن كل توقف عن الخدمة يخالف أحكام المواد من 132 إلى 135 أعلاه يترتب عليه العزل بسبب إهمال المنصب رغم الضمانات التأديبية

³⁴ لقد تضمن المرسوم 85-59 عقوبة التسريح بنوعيه التسريح بالتعويض دون إشعار والتسريح بدون إشعار ولا تعويض

عكس ما هو عليه الحال في ظل الأمر 06-03.

المنصوص عليها في التنظيم المعمول به³⁵، فبمجرد توقيعه على الموظف المتوقف عن الخدمة يفقد صفة الموظف العام ، ولا يبقى له مكان في الوظيفة التي كان يشغلها ، ويعتبر كأن لم يكن قد تولى وظيفة في ذلك المنصب ويكون ذلك في حال قيامه بإهمال منصبه ، بتوقفه عن الخدمة بما يخالف المواد 132 إلى 135 من المرسوم 59-85 ، ولم تكن تتسم هذه العملية بالدقة سيما ما تعلق بالمدة القصوى أو الدنيا لهذا التوقف عن الخدمة ، وكذا أدلة أو وسائل إثبات هذا التوقف من طرف الإدارة والتي تسمح لهذه الأخيرة تقرير حالة إهمال المنصب .

ولقد تدارك المشرع ذلك بصدور الأمر 03-06 فقد تدخل ليحدد مدة الغياب مقدر بـ15 يوما على الأقل مع تقييد السلطة التي لها صلاحية التعيين بمباشرة إجراءات العزل بسبب التوقف عن الخدمة وذلك بعد إنذاره حسب الطرق المحددة قانونا.

ونلاحظ استعمال المصطلح بصيغة المفرد في كلتا اللغتين العربية والفرنسية فهل هذا يعني أن إنذارا واحدا يكفي لصحة بداية إجراءات العزل لتوقف عن الخدمة؟

هذا ما ستوضحه النصوص التنظيمية لهذا الأمر وكذا الاجتهادات القضائية، والعزل إجراء يفقد بموجبه الموظف العام صفة الموظف العام وذلك بتركه وإهماله لوظيفته³⁶.

والملاحظ أن الإدارة تستعمل مصطلحي التسريح *licenciement* والعزل *révocation* في غير محلها رغم أن كل مصطلح يشكل نتيجة لوضعية معينة مختلفة.

³⁵ المرسوم 59-85 المؤرخ في 23 /12 /1985.

³⁶ تنص المادة 185 من الأمر 03-06 أنه لا يمكن لمن كان محلا لعقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية.

والجلي من خلال قرار صادر بتاريخ 2006/04/19 تحت رقم 25848 صادر عن مجلس الدولة الذي اعتبر الإدارة مقصرة حيث لم تقم بالإجراءات اللازمة للعزل من إعدار الموظف المتوقف عن الخدمة ، وبهذا أعيد إدراج المعني في منصب عمله الأصلي وهو ما كرس في الحثيات التالية : "حيث أن المستأنف عليها تعتبر المستأنف متخليا عن منصبه ولكنها لم تنذر بالالتحاق ، وأن علاقة العمل لا زالت قائمة بين المستأنف والمستأنف عليها وأن هذه الأخيرة ملزمة بإعادة إدماج المستأنف إلى منصب عمله الأصلي".

وكذلك نجد القرار مؤرخ في 13 / 12 / 2006 تحت رقم 31402 و الذي رأى فيه مجلس الدولة أن جامعة الجزائر لم تقطع علاقة العمل التي كانت تربط السيد "أ.ح" بها رغم أن هذا الأخير لم يعد يعمل في تلك الهيئة ، وبالنتيجة منحت له حقوقه في منحة التقاعد وتعويضاته المدنية.

المستحقة وذلك كون الجامعة لم تستجب لالتماسات هذا الأخير للإدارة لتسوية وضعيته ، والجامعة وبهذا تكون قد أعلنت حالة إهمال المنصب دون القيام بإثبات تلك الحالة، بما يتطلبه القانون وبهذا يكون الموظف محافظا على كل الضمانات القانونية التي تحميه كموظف .

الوقف الاحتياطي : قد تسند إلى الموظف تهم جد خطيرة ، لا يصح معها أن يستمر في مزاولة تلك الوظيفة ويقنضي الصالح العام ابتعاده مؤقتا حتى ينجلي الأمر وهو حق طبيعي ممنوح للإدارة قبل البت في أمر الموظف أو توقيع العقاب عليه مقابل ما منح الموظف من ضمانات وقيود على الإدارة حماية له ³⁷.

³⁷ كما أن المواد 174 إلى 176 توضح بدقة ما للموظف وما عليه في حال التوقيف الاحتياطي.

لذلك فإن الوقف الاحتياطي معتمد في مختلف التشريعات منها التشريع الجزائري ,وهذا في حال ارتكاب الموظف لخطأ جسيم أو إذا رأت الإدارة أن الإبقاء عليه في منصبه من شأنه أن يعرقل سير التحريات الأولية أو يكون سببا في تواطؤ وإتلاف نتائج التحريات وذلك أثناء مرحلة التحقيق.

وقد نص هذا التدبير كل من الأمر 66-133 المتضمن القانون العام للوظيفة وكذا المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي العام لعمال المؤسسات الإدارات العامة إضافة إلى ما ورد في الأمر 06-03 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية في المادة 173 والتي تقرر القاعة في حال ارتكاب الخطأ الوظيفي من الدرجة الرابعة فإن السلطة التي لها صلاحية التعيين توقيفه عن مهامه فورا على أن يتقاضى المعني خلال ذلك نصف الراتب الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي.

وله أن يسترجع ما خصم من ذلك ويعود لمنصبه في حال تبرئته مما نسب إليه.

ج - السلطة الموقعة للعقوبة التأديبية:

لقد منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة أو ممثلها المرخص له حق تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب إلا أنه لم يترك ممارسة هذا الحق للسلطة الرئاسية وحدها وإنما جعل هيئة أخرى تشاركها في ممارسته ، وذلك حسب أهمية العقوبة التي تنوي الإدارة تسليطها على الموظف.

فالمشرع أراد حماية المرفق من جهة لكن مع توفير ضمانات فعالة لحماية الموظف من جهة أخرى.

- ممارسة حق التأديب في مجال العقوبات التأديبية وفق درجاتها :

نلاحظ أن المشرع الجزائري قد أطلق يد السلطة الرئاسية في تسليط العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى على أن تكون قراراتها مسببة وهذا ما تضمنه المرسوم 59-85 السالف الذكر³⁸.

وهذا ما أكدته المشرع كذلك اثر التعديل الصادر بموجب الأمر 03-06 حيث نص على ضرورة تبرير السلطة المختصة لقرارها وقد نصت المادة 165 "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني...".

وبهذا فلم يلزم تلك السلطة باستشارة أية هيئة أو التقيد برأي جهة معينة ويرجع ذلك لقلة أهمية تلك العقوبات.

أما عن العقوبات من الدرجة الثانية فنلاحظ أن للسلطة هنا كذلك حق تسليط العقوبات من الدرجة الثانية بقرار مسبب وذلك دون استشارة أية جهة أو التقيد برأي أي جهة معينة³⁹.

كما أن المشرع منح الموظف الحق في عرض المسألة على لجان الموظفين ولو لم تصدر النصوص المنظمة لها وذلك في ظرف لا يتعدى شهر من تاريخ تبليغه القرار التأديبي وبالرجوع إلى نوع العقوبات من الدرجة الثانية والمتمثلة في التوقيف عن العمل، الذي كان يصل إلى 08 أيام في ظل المرسوم 59-85 و أصبح ولحسن الحظ لا يتجاوز الثلاثة أيام، وكذا الشطب من قائمة الترقية أو التأهيل، ويمكن القول بأن السلطة الرئاسية قد امتدت إلى توقيع عقوبات قاسية على الموظف العام دون أن يشاركها في ممارسة هذا الحق أية جهة أخرى.

³⁸ المادة 125 من المرسوم 59-85 السالف الذكر.

³⁹ المادة 126 من المرسوم 59-85 وكذا المادة 165 من الأمر 03-06 السالفين الذكر.

فهل وضع المشرع نصب أعينه أهمية المحافظة على أهمية المحافظة على هيئة السلطة الرئاسية وبالتالي زودها بسلطة واسعة النطاق في المجال التأديبي؟⁴⁰

فبإمكان الإدارة اليوم حرمان الموظف من مرتبه لمدة معينة أو من حقه في الترقية دون وجود من يناقش قرارها.

وأخيرا عن العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فقد جعلها المشرع من اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة في شكل مجلس تأديبي، وذلك لما قد تلحقه من أضرار تمس بالمشوار المهني للموظف خاصة وأنها قد تصل لغاية فصله من منصب عمله.

وبذلك يكون المشرع قد أناط سلطة إصدار العقوبة التأديبية إلى اللجنة المتساوية الأعضاء والتي تبقى وحدها المختصة بإبداء الرأي الموافق على العقوبة المقترحة من السلطة الرئاسية أو أن تقضي بالعقوبة التي تقدر أنها مناسبة للخطأ المقترف من طرف الموظف وما على السلطة الرئاسية بعدئذ إلا إصدار قرارها مطابقا لرأي اللجنة المتساوية الأعضاء.

وهذا يطبق على العقوبتين الثالثة والرابعة التي استحدثت بموجب الأمر 06-03 والتي تخضع لنفس الإجراءات المطبقة على العقوبة من الدرجة الثالثة.

وقد قرر المشرع خفض المدة الممنوحة للسلطة المختصة في الفصل في القضية من شهرين في ظل المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي العام لعمال المؤسسات والإدارات العامة إلى 45 يوما في ظل التعديل الأخير.

⁴⁰ /كمال رحماوي: تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، سنة 2006، ص 139.

كما يخطر المجلس التأديبي الجزائري من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين خلال نفس المدة بدأ من تاريخ معاينة الخطأ.

والملاحظ في النظام التأديبي الجزائري أن السلطة المكلفة بالتأديب هي نفسها السلطة المكلفة بالتحقيق أي السلطة الرئاسية وهو يعد مساسا بالضمانات الممنوحة للموظف خاصة في حال فصله.

وقد حذا المشرع الجزائري بهذا الشأن حذو المشرع الفرنسي الذي جعل من السلطة التي تملك حق توجيه الاتهام هي نفسها السلطة التي تتولى إجراء التحقيق وذلك تحت رقابة القضاء⁴¹.

فكيف تتكون اللجان المتساوية الأعضاء وما هي اختصاصاتها؟

- تكوين اللجان المتساوية الأعضاء واختصاصاتها:

تتكون هذه اللجان على مستوى الإدارة المركزية والولايات والمنشآت العامة وذلك بالتساوي بين عدد من الموظفين يمثلون الموظفين وعدد آخر يمثل الإدارة

ويتم تعيين الموظفين الذين يمثلون الإدارة على مستوى الإدارات المركزية بقرار الوزير المختص، من بين المتصرفين الإداريين⁴².

كما يشترط قبل تعيين هؤلاء أخذ رأي مديرية التوظيف العمومي أما فيما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية (الولايات والمنشآت العامة)، فيتم تعيين بنفس الشروط التي ذكرناها بقرار من الوالي والمدير المختص

⁴¹ /كمال رحماوي تأديب الموظف العام المرجع السابق.

⁴² /المادة 7 من المرسوم رقم 84-10 الصادر في 14/10/1984، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 17 يناير 1984، العدد 03.

وقد حدد المشرع شروط انتخاب ممثلي الموظفين⁴³, ويمنع من الترشح لهذه الانتخابات كل موظف يوجد في إحدى الحالات التالية:

-الإجازة المرضية الطويلة المدى.

-الإحالة على الاستيداع.

-حالة التربص.

-حالة من حكم عليه بعقوبة تنزِيل أو توقيف.

وللجان المتساوية الأعضاء اختصاصات استشارية وذلك في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين⁴⁴, فالسلطة الرئاسية كانت ملزمة باستشارة اللجان المتساوية الأعضاء في مجال العقوبات من الدرجة الثانية وإلا تعرضت قراراتها التأديبية إلى الإلغاء حتى ولو لم تكن مقيدة بالالتزام برأي هذه الجهة طبقاً لمقتضيات المرسوم 85-59.

والى جانب الاختصاصات الاستشارية التي ذكرناها يشترط اليوم المشرع موافقة اللجان التأديبية على العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة وعلى كل التدابير التي تحمل الطابع التأديبي التالية:

-رفض قبول الاستقالة من طرف الإدارة.

-تغيير رتبة الموظف العام أو الدرجات الترقية.

-التقاعد التلقائي.

-التنزيل.

-العزل مع أو دون الاحتفاظ بحق المعاش.

⁴³ المادة 3 من المرسوم رقم 84-10 السالف الذكر.

⁴⁴ المادة 64 من الأمر 06-03 المتضمن القانون العام للتوظيف العمومية.

وتعمل اللجان المتساوية الأعضاء في شكل هيئة عامة تعرض عليها جميع القضايا التي تهم الموظفين، ويترأسها الوزير المختص على مستوى الوزارات والوالي أو مدير المنشأة على المستوى المحلي⁴⁵.

وتجتمع اللجان بطلب من الرئيس أو من الإدارة المعنية أو بطلب من نصف الموظفين الذين يمثلون العمال على الأقل أو بطلب من الممثلين الذين يهمهم الأمر، ويتم اتخاذ قرار اللجان بالاقتراع السري بالأغلبية البسيطة وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس⁴⁶، ولا تعتبر قرارات اللجان شرعية إلا بحضور 3/4 أعضائها.

وفي حالة عدم الحصول على النصاب القانوني تؤجل القضايا المطروحة على اللجان، ويفصل فيها في الجلسة التالية ولو بحضور نصف أعضائها⁴⁷.

وتتعد اللجنة المتساوية الأعضاء كذلك مجلس تأديبي وذلك حينما ترغب السلطة الرئاسية تسليط عقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة وعلى الموظف المذنب يتعين عليها في هذه الحالة عرض القضية على اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي ويتم ذلك عن طريق تقرير مسبب، توضح فيه السلطة الرئاسية الأخطاء المنسوبة للموظف والظروف التي أدت إلى ارتكاب الذنب الإداري وكذلك سيرة الموظف قبل ارتكابه المخالفة التأديبية.

ويتعين على المجلس التأديبي أن يفصل في القضية المعروضة عليه في ظروف لا يتعدى شهرين ومن حقه أن يطالب بإجراء تحقيق إضافي إذا رأى بأن المصلحة العامة

⁴⁵المادة 11 من المرسوم رقم 84-10 السابق الذكر.

⁴⁶المادة 14 من المرسوم رقم 84-10 سابق الذكر.

⁴⁷ المادة 19 من المرسوم 84-10 السابق الذكر.

تتطلب ذلك, وعلى رئيس المجلس تحديد ساعة ويوم اجتماع اللجان المتساوية الأعضاء وإخطار الموظف المتهم بهذا التاريخ أسبوعا على الأقل قبل انعقاده.

إلا أن التعديل لسنة 2006 تدخل ليعدل هذه المدة لتصل إلى 15 يوما على الأقل وأن يكون مبلغا به عن طريق البريد الموصى عليه مع وصل استلام، وهذا حسب نص المادة 168 من الأمر 03-06 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة.

وبعد إخطار الموظف وتمكينه في المشاركة في عملية التحقيق السابق على توقيع الجزء التأديبي عليه وتمكينه من أجل معقول لتحضير دفاعه تنطلق إجراءات المتابعة التأديبية.

وبعد المرحلة الإجرائية الأولى والمتمثلة أساسا في مرحلة تحديد وتصنيف الخطأ التأديبي وتكييفه مع العقوبة التأديبية المقررة له والتعرف على الجهة الموقعة له نتطرق إلى مرحلة المتابعة التأديبية.

2- مرحلة المتابعة التأديبية:

ونتناول في هذا المبحث عملية الإحالة على مجلس التأديب, وكذا التحقيق ثم مرحلة المداولة واقتراح العقوبة وصولا إلى عملية اتخاذ القرار التأديبي.

أ - مرحلة الإحالة والتحقيق:

- مرحلة الإحالة أمام مجلس التأديب:

بعد تحديد تصنيف الخطأ التأديبي وتكييفه مع العقوبة التأديبية المقررة له تحرر السلطة الإدارية التأديبية تقريرا معللا بذلك ، وتتولى إحالة الموظف العام المخطئ تأديبيا المرتكب لخطأ تأديبي مقرر له عقوبة من الدرجة الثانية إلى الرابعة على مجلس التأديب المختص وهو ما نصت عليه المادة (10) من المرسوم (152/66) المتعلق بالإجراءات التأديبية

ويستثنى من ذلك الموظف العام المرتكب للخطأ التأديبي المقرر له عقوبة من الدرجة الأولى⁴⁸.

حيث يتولى مجلس التأديب تقديم رأيه الاستشاري بشأن العقوبات من الدرجة الثانية والإلزامي الإجباري في العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة للسلطة الرئاسية الإدارية من حيث الأخذ به حيث يشترط في المجلس التأديب مثلما سبق أن رأينا:

- أن يكون مطابقاً في تشكيله واجتماعه لأحكام المادتين (3) و(9) المعنى المرسوم 10/84 مع اعتبار رئيسه عضواً من الأعضاء الممثلين للإدارة.

- أن تكون محاضر مداولاته شاملة ومفصلة للقضية مع ذكر أسماء الأعضاء
- أن تكون الأخطاء والعقوبات المتخذة بشأنها محددة بدقة مع ذكر النصوص القانونية التي تم الاعتماد عليها أثناء دراستها والبحث فيها.

- يتأسس المجلس التأديبي السلطة التي تنصب لديها الموظف غير أنه يمكن للرئيس في حالة وقوع مانع له أن ينيب عنه ممثل الإدارة الأكثر أقدمية في أعلى وظيفة حسب الترتيب السلمي المادة (11) من المرسوم 10/84.

- يتولى المجلس ممثل عن الإدارة غير عضو فيها ، ويمكن للمجلس أن يعين أحد ممثلي الموظفين فيها لممارسة مهام الكاتب المساعد المادة (12) من المرسوم 10-84.
- يعرض رئيس كل مجلس للتأديب جميع المسائل المتعلقة بالتأديب والداخلية في اختصاصه، ويبدى المجلس رأيه بأغلبيته الأعضاء الحاضرين المادة (14) من المرسوم 10-84.

- اجتماعات مجلس التأديب ليست علنية⁴⁹ المادة (15) من المرسوم 10/84.

⁴⁸ حسب نصوص المواد 163، 165 من الأمر 06-03 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة.

⁴⁹ كما تؤكد المادة 170 من الأمر 06-03 أن جلسات المجلس التأديبي تكون مغلقة.

- يجب على الإدارات أن توفر للمجالس التأديبية جميع الوسائل المادية والوثائق والأوراق اللازمة للممارسة مهامها قانونيا.

- كما يجب على الأعضاء مجلس التأديب أن يلتزموا باحترام السر المهني بخصوص جميع الوقائع والوثائق التي يطلعون عليها بحكم صفتهم ، وكل مخالفة لهذا الواجب يترتب عليه إبعادهم من التشكيلة زيادة على عقوبات تأديبية طبقا للمادة (18) من المرسوم 84-10.

- يتعين الالتزام بالنصاب القانوني المطلوب واحترام مقتضيات المادة (19) من المرسوم 84-10 السالفة الذكر.

- ييذى مجلس التأديب رأيه في القضية التأديبية المطروحة عليه بالاقتراع السري بأغلبية الأعضاء الحاضرين ، وفي حالة تعادل الأصوات يتخذ عقوبة تأديبية نقل مباشرة عن العقوبة المقترحة.

- كما لا يجوز لرئيسه فرض رأيه عليه، إذا لا ترجيح لصوته طبقا للمادة (14) من المرسوم 10/84 وينظر المجلس في أمر الموظف وفق ما جاء في التقدير المقدم من طرف السلطة الرئاسية والمتضمن الأدلة المثبتة لوقوع الخطأ التأديبي الذي ارتكبه ذلك الموظف، والأدلة المثبتة لوقوع الخطأ التأديبي كالأوراق أو أقوال الشهود وحتى الرجوع إلى ملف المعنى بالأمر إن اقتضى الأمر وإجراء تحقيق بشأنها من قبل السلطة الرئاسية وكما سبق ذكره فأن الموظف يخطر بتاريخ مثوله أمام لجنة التأديب مع تمكينه من تحضير دفاعه ويتلو ملاحظاتها أو يتلوها أحد أعضاء المجلس إن فضلا إرسالها مكتوبة.

- مرحلة التحقيق:

وهي مرحلة الفاصلة بين عملية الاتهام وصدور القرار حيث تعد من أهم الإجراءات التأديبية كون الهدف منها هو الكشف عن الحقيقة، وقد خول المشرع هذه الصلاحية للإدارة أي للسلطة الرئاسية التي لها جانب من التقدير في فتحه في حالة ما إذا كان الخطأ

المقترف جسيما ،لذا فهو من أهم ضمانات الموظف التي تقيه من المؤاخذة بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب⁵⁰.

لذا ولمقتضيات حسن سير الوظيفة واستقرارها وعدم المساس بسمعة الموظف يفترض من الإدارة عدم فتح تحقيق إلا إذا كانت احتمالات قوية ومعقولة لارتكاب الخطأ التأديبي ،كونه يتسبب في زعزعة مركزه حتى وان كان مصيره الحفظ.

وتقوم الإدارة عادة بإجراء التحقيق الإداري بناءا على ملاحظات الرئيس المباشر حول تصرفات الموظف الذي يتبعه واستنادا إلى تقارير جهات التفتيش أو اعتماد على شكاوي المنتفعين بخدمات المرفق العام.

أن الالتجاء إلى التحقيق يخضع لمقتضيات المصلحة العامة فالمرجع الجزائري اقتصر فقط على ضرورة الاستماع إلى الموظف المذنب.

ولقد منح المشرع للمجلس التأديبي حق مطالبة السلطة الرئاسية بفتح تحقيق⁵¹، خاصة في حال وجود غموض أو إبهام إذا كان الخطأ جسيما وبذلك تسد الثغرات ويحول ذلك دون وقوع في الخطأ.

وقد يجرى التحقيق من طرف لجنة تحت إشراف الإدارة وبحضور عضو أو عضوين من المجلس وحين اكتمال المعلومات والتوضيحات ترسل إلى رئيس مجلس التأديب الذي يستدعي من جديد المجلس التأديبي والموظف المخطئ تأديبيا بنفس الإجراءات السالفة الذكر.

⁵⁰ د/ماجد راغب الحلو ، مبادئ القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية، سنة 1995، ص 470.

⁵¹ المادة 71 الأمر 06-03 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية.

والهدف الأساسي من التحقيق هو إظهار الحقيقة وحتى يتسنى للإدارة أن تبني قرارها على أسس شرعية ، وللوصول لذلك يتعين على المحقق احترام ومراعاة بعض النقاط خلال الوقوف على آراء الشهود والاستماع إلى توضيحات الموظف المتهم ، خاصة إذا ما تعلق الأمر بأخطاء جسيمة كتحويل الأموال ، فلا يتصور الاستماع إلى أقوال الموظف المذنب إلا كتابة ولا يمكن توضيح ظروف ارتكاب الجريمة التأديبية إلا كتابة.

ونشير إلى أنه من الممكن أن تستدرك سلطة التأديب التحقيق الأول بتحقيق آخر لكي تنقضى ما شاب التحقيق الأول من نقائص.

لنأتي بذلك لمرحلة المداولة والاقتراح والتي نتطرق لها في المطلب الثاني.

ب - مرحلة المداولة وإصدار القرار التأديبي:

- مرحلة المداولة:

هذه الفترة هي التي ينصرف فيها المجلس التأديبي للتشاور بعد أن ينتهي من مرحلة الاستجوابات والاستماع إلى مختلف الملاحظات والتدخلات والتي تتعلق بالمساءلة التأديبية وملاساتها، فيقترح العقوبة التي يراها تتلاءم والخطأ المرتكب الذي أحيل بموجبه الموظف المذنب.

وتختلف هاته المرحلة إذا تبعاً للخطأ المقترف من طرف الموظف وطبيعته سواء من حيث الجهة المختصة بإصدار القرار التأديبي أو بعض الإجراءات اللازمة له :

بالنسبة للخطأ المهني من الدرجة الأولى والثانية:

بالرجوع تنص المادة 165 من الأمر 06-03 يتضح أن المشرع الجزائري قد أطلق العنان للسلطة الرئاسية في تسليط العقوبة من الدرجة الأولى والثانية ذلك بنصه: "تتخذ

السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعنى"

ونلاحظ أن المشرع لم يلزم السلطة المخولة بالتأديب باستشارة أي هيئة ولا يتقيد برأي أي جهة معينة ومرد ذلك برأينا كما سبق ذكره قد يرجع إلى قلة أهمية هذا النوع من العقوبات من الدرجة الأولى التي لا تتجاوز التوبيخ وأما عن العقوبات من الدرجة الثانية فنجد أن هذه الأخيرة شأنها في ذلك شأن العقوبات من الدرجة الأولى، ذلك بالرغم من خطورة العقوبات المقررة لمرتكبي أخطاء الدرجة الثانية.

حيث قد تمتد إلى الشطب من جدول التأهيل أو الترقية وهو ما يمكن اعتباره توسيعا لصلاحيات الإدارة في مواجهة الموظف كما سبق الإشارة إليه.

بالنسبة للعقوبتين من الدرجة الثالثة والرابعة:

بالنظر إلى خطورة هذه العقوبات وما قد تلحق من أضرار بالمشوار المهني للموظف كونها قد تصل لغاية فصله من منصب عمله، فقد أناط المشرع سلطة إصدارها إلى اللجنة المتساوية الذكر كما سبق شرحه، وما على السلطة الرئاسية حينئذ إلا إصدار قرارها مطابقا لرأي اللجنة

- مرحلة إصدار القرار التأديبي:

تعتبر هذه المرحلة هي آخر مرحلة ضمن سلسلة الإجراءات المتطلبة للمتابعة التأديبية للموظف والتي تكتسي أهمية بالغة لما ينجر عنها من انعكاسات على المشوار المهني للموظف والتي تعكس وجهة الإدارة لمعاقبته.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالتأديب الوظيفي في التشريع الجزائري⁵² فقد نصت على أن سلطة إصدار القرار التأديبي وتوقيعه هو من اختصاص السلطة الرئاسية

⁵²الأمر 03/06 المؤرخ في 17/07/2006 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية.

التأديبية والتي خصها المشرع بتحويلها سلطة التعيين و قد نص المشرع عليها ضمن المرسوم التنفيذي (99/90) المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

فبالنظر إلى العقوبات من الدرجة الأولى والثانية فان السلطة الإدارية هي وحدها المختصة بتلك العقوبة التي تصدر بموجب مقرر مسبب معلل دون استشارة مجلس التأديب مسبقا طبقا للمادة 165 من الأمر 06-03.

وقد كانت المادة 126 من المرسوم 85-59 تقتضي من السلطة الإدارية أن تستشير المجلس التأديبي وأخذ رأيه الاستشاري الذي يعد اختياريا غير ملزم وغير إجباري في حال العقوبات من الدرجة الثانية.

أما عن العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة والممتثلة أساسا في التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى 08 أيام وصولا إلى التسريح والتي تضمنتها المادة 163 من الأمر 06-03 فإنه لا يمكن للسلطة الإدارية الرئاسية صاحبة سلطة التعيين إصدار أي قرار تأديبي بشأنها إلا بعد موافقة مجلس التأديب الذي يعد رأيه فيها إلزاميا وإجباريا تطبيقا لنص المادة 10 من المرسوم 84-10 وكذا نص المادة 2/165 من الأمر 06-03 وان أي إجراء يتخذ خارج أحكام هاتين المادتين يعتبر غير قانوني ولا يمكن أن يعتد به.

وبالتالي فإنه في جميع الحالات الثلاثة فإن للسلطة الإدارية الرئاسية التي لها صلاحية التعيين والمنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم (99/90) المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين المتساوية الأعضاء.

وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، هي التي تتولى إصدار القرار التأديبي بموجب مقرر مبين الأسباب بعد إحالة مجلس التأديب لرأيه عن طريق محضره التأديبي والمتضمن تقرير الإحالة إليها.

وتلتزم السلطة الرئاسية الإدارية المصدرة للقرار التأديبي تسببيه حتى لا يبقى مجال لتغيير الأخطاء التأديبية المنسوبة للموظف العام المخطئ تأديبياً.

إن السلطة الرئاسية الإدارية التي تصدر القرار التأديبي تتولى توقيعه كما يجب عليها أن تبلغ موظفها بقرارها التأديبي المتخذ بشأنه فوراً بعد أن توقع عليه لاحترام الآجال المحددة مع التأكد من استلامه له وإخطاره بحقه في الطعن مع تحديد المدة المقررة لذلك.

وتصبح العقوبة التأديبية بعد توقيعها من طرف السلطة الإدارية الرئاسية سارية المفعول على موظفها المخطئ وتتميز بالإنفاذ المعجل حيث أن الطعون الخاصة أمام كان الطعن سواء الولائية أو الوزارية لا توقف التنفيذ الفوري للعقوبة التأديبية الصادرة عن السلطة الرئاسية إلى غاية صدور قرار من لجان الطعن يقضي بإلغاء العقوبة التأديبية أو تعديلها أو يخفها.

والإنفاذ المعجل لتوقيع العقوبات التأديبية منصوص عليه في المادة 06 من المرسوم (66-152) المؤرخ في 02/06/1966 والمتعلق بالإجراء التأديبي بنصها: "إن الطعون الخاصة بالنزاعات لا تعوق التنفيذ الفوري للعقوبة الصادرة من السلطة التي لها حق التأديب".

ثانياً : الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة:

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا نجد أن المشرع أعطى الإدارة حق تأديب الموظف انطلاقاً من علاقة السلطة الرئاسية ولكن مع وضع قيود تشكل ضمانات مهمة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية سواء قبل أو بعد العقوبة التأديبية وأخرى في مواجهة قرار التسريح بصفة خاصة.

1- الضمانات التأديبية قبل توقيع العقوبة التأديبية:

ويمكن تقسيم هذا النوع من الضمانات إلى نوعين أولهما يظهر أثناء مرحلة التحقيق وثانيهما يتعلق بالمحاكمة التأديبية.

أ - الضمانات الممنوحة أثناء التحقيق:

من أهم هذه الضمانات حق الموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي وكذا حقه في الاستعانة بمحامي وأخيرا إلزامية أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء.

- حق الموظف في الإطلاع على ملفه:

يعتبر هذا الحق من أقدم الضمانات الممنوحة للموظف ويعني إحاطته علما بجميع الأوراق التحقيقية التي تستخدم كأساس لمحاكمته تأديبيا التي تكون مرتبطة بهذه المحاكمة. وقد نص المشرع هذا الحق رابطا إياه بحق آخر وهو حق مواجهة الموظف بما نسب إليه من مخالفات وهو الأمر الذي يسمح للموظف بالإلمام بحقيقة التهمة المسندة إليه⁵³. ويجب أن يكون الإطلاع على الملف خلال مهلة كافية لفحص المستندات ,كما أوجب المشرع على الإدارة إخطار الموظف قبل تسليط العقوبة التأديبية مهما كانت درجتها وذلك بتبليغه بتاريخ مثوله أمام اللجنة المتساوية الأعضاء المشكلة أمام مجلس تأديبي قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام⁵⁴.

كما بينت التعليمية⁵⁵ الصادرة عن مديرية الوظيفة العامة للسادة رؤساء مفتشيات الوظيفة العمومية مشتملات الاستدعاء الذي يبين فيه:

-مكان وتاريخ وساعة جلسة المجلس التأديبي.

⁵³ المادة 167 من الأمر 06-03 السالف الذكر.

⁵⁴ المادة 2/168 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر.

⁵⁵ التعليمية رقم 05 الصادرة عن مديرية الوظيفة العمومية بتاريخ 2003/04/12 .

-أسباب الاستدعاء وكذا ضمانات الدفاع مع تنبيه السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ كافة التدابير بغية تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي الذي يتضمن وفق التعليمات المذكورة تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف, وكذا بطاقة المعلومات الخاصة بوضعية الموظف وسوابقه التأديبية عند الاقتضاء.

-نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء.

-تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة.

والملاحظة أن هذه التعليمات قد حددت حق الإطلاع على الملف بتاريخ ومكان معين, وقد جرت العادة أن يكون المكان هو مقر عمل الإدارة الذي يوجد فيه الملف الشخصي للموظف ولكن ماذا لو كان الموظف بالخارج؟ وهل يجوز للموظف الاطلاع على الملف أكثر من مرة واحدة؟ وما هي سلطة الإدارة في قبول الاطلاع على الملف مرة أخرى؟ وهل يؤول هذا الحق إلى الموظف المعين بصفة الموظف المعين بصفة مؤقتة أو المتربص؟ كل هذه الأسئلة لم يجب عليها قانون الوظيفة العامة ولا التعليمات المذكورة ولهذا فعلى المشرع أن يتدخل لينظم حق الإطلاع على الملف كونه ضماناً جوهرية في حقوق الدفاع المكفولة دستورياً.

ونجد المشرع الفرنسي قد تطرق لكل هذه النقاط فإذا كان الموظف مقيماً في الخارج يرسل إلى مقر القنصلية التابع لها مقراً إقامته لا مكان الموظف للاطلاع على الملف. كما أن الإطلاع على الملف في ظل التشريع الفرنسي يكون مرة واحدة فقط، إلا إذا وجدت ضرورة تستدعي أكثر من ذلك, ولا يجوز لصاحب الشأن أن يأخذ نسخاً من مستندات الملف.

كما لا يتم الاطلاع على الملف تلقائياً وإنما بناءً على طلب الموظف صاحب الشأن, ويستفيد من قاعدة الاطلاع على الملف جميع الموظفين وكل من له علاقة أو رابطة إدارية مع الإدارة بما فيهم الموظفون المتمرنون والمعينين بصفة مؤقتة والمتعاقدين مع الدولة.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن القرار التأديبي الذي بني على مستندات لم يطلع عليها الموظف يكون مشوباً بالبطلان إلا إذا كان الخطأ ثانوياً لا يؤثر على الجزاء .
كما يعني المشرع الفرنسي بنصوص قانونية الإدارة من بعض الضمانات ومنها حق الاطلاع على الملف وذلك في حالات استثنائية منها حالة ترك الوظيفة والإضراب غير المشروع وحالة الحرب أو الظروف الاستثنائية. و لكن هذا الحق قد يترك في نفس الموظف إبهاماً بشأن ما نسب إليه من مخالفات مما يستوجب لجوء هذا الأخير للاستعانة بمحامي للدفاع عنه و هي ضمانات ثانية من ضمانات التحقيق .

- حق الاستعانة بمحامي :

و يعتبر هذا الحق من أهم ضمانات التحقيق ، إذ أن، حضور المحامي مع المتهم أثناء التحقيق أو المحاكمة يساعد على توضيح الحقيقة , كما أن حضوره يساعد الموظف على توضيح حقيقة ما أسند إليه من تهم ، نظراً لإلمام هذا المدافع بمختلف المسائل القانونية التي يجهلها الموظف من جهة و يجعله مطمئناً أثناء سير الإجراءات التأديبية لأنه يكون محصناً من استعمال الإدارة لوسائل محظورة تجاهه , كما يعزز ذلك موقف الموظف المذنب أمام الإدارة التي تعتبر الطرف القوي في المعادلة .

و قد تطرق المشرع الجزائري لحق الدفاع في نص المادة 65 من المرسوم 82-302 ، كما قد كفل هذا الحق بموجب التعليم الصادر عن مديرية الوظيفة السالفة الذكر بنصها على عبارة : " ضمانات الدفاع " بما فيها حق الاستعانة بمحامي سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة ، غير أن المشرع لم ينص صراحة على أن يكون الشخص المستعان به محامياً , و اكتفى بكلمة المدافع و هو الأمر الذي أدرجه صراحة ضمن المادة 168 من الأمر 03-06 و ذلك بحضوره أمام اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المنعقدة في شكل مجلس تأديبي في حال غياب الموظف عن الممثل شخصياً أمامها ، فهنا أجاز تمثيله من قبل ليقدم مبرر مقبول لغيابه.

- و الملاحظ أن لمشروع الفرنسي لا يكفل للمتهم حق الاستعانة بمحامي ، إلا أمام المجلس التأديبي الذي يجب استشارته قبل توقيع الجزاءات الأشد من الإنذار و اللوم.

- استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء :

تعد الاستشارة هنا ضمانا أخرى في حالة ارتكاب الموظف خطأ من الدرجة الثالثة، و التي قد تنتهي به إلى التسريح، فرأي اللجنة يمكنه من دراسة وضعيته التأديبية بصفة دقيقة ، كما أن وجود مجلس التأديب إلى جانب السلطة الرئاسية المختصة بسلطة التأديب ضمانا من ضمانات التحقيق و الحياد لممارسة التأديب في الوظيفة العامة و ضابط من ضوابط تحقيق الحماية اللازمة للموظف العام المنسوب إليه المخالفات التأديبية⁵⁶.

فتلتزم الإدارة بالرأي المطابق لهذه اللجنة قبل تسليط العقوبة من الدرجة الثالثة تحت طائلة إلغاء القرار ، و هو ما ذهبت إليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في اجتهادها القضائي المتضمن مبدأ قد ورد في إحدى حيثيات القرار الصادر عنها بتاريخ 05/01/1997⁵⁷ :

" لكن و حيث يستخلص من قضية الحال أن السيد (ش . ع) كان محل تنزيل مقنع في الرتبة تحت غطاء النقل و أنه بصفته متصرفا إداريا كان يتمتع بصنف 5/17 في حين صنف الأمين العام هو 2/17

حيث أنه لا يمكن النطق بالتنزيل في الرتبة إلا بعد أخذ رأي لجنة الموظفين و عليه يتعين تأييد القرار المطعون فيه"

⁵⁶ د/ عمار عوابدي ، مبدأ فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، سنة 1984 ، ص 263 .

⁵⁷ ملف رقم 115657 ، المجلة القضائية ، العدد الأول لسنة 1997 ص 101.

و تنص المادة 165 من الأمر 06-03 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية على وجوب هذه الاستشارة بالنسبة للعقوبات من الدرجتين الثالثة و كذا الرابعة، كما أن رأي هذه اللجنة ملزم في هذه الحالة.

و يشتمل هذا الضمان ضمانين فرعيين الأول يتمثل في أن الإدارة ملزمة بالرأي الذي تصدره اللجنة و الذي يخص العقوبات من الدرجتين الثالثة و الرابعة، و في حال عدم الالتزام بذلك فإن الموظف يعاد إدماجه في منصبه ،كما يتلقى كافة مستحقاته في حال توقيفه،و عدم احترام مقتضى المادة 130 من المرسوم 59-85.

و لكن نلاحظ وجود تناقض بين ذلك و ما جاء ضمن المادة 1/16 من المرسوم

59-85

و التي تنص على حق الموظف في الحصول على كافة حقوقه من أجره الخدمة أي الراتب و التي تستحق بعد أداء الموظف لمهامه إلا أن الموظف في حال توقيفه لن يتمكن من القيام بذلك .

و بالرجوع لإجهااد مجلس الدولة بهذا الصدد نجد أنه قرر منح الموظف الذي يكون في تلك الوضعية تعويضات مدنية عوضا عن أجره الخدمة، و ذلك تتسقا مع ما جاء في المادة 16 السالفة الذكر.

و نجد قرار مجلس الدولة مؤرخ في 20/05/2006 تحت رقم 2840 قد أكد على إعادة إدماج السيد (ك.ر) بعد أن ألغت لجنة الموظفين قرار التسريح و الذي منحه تعويضات مدنية .

و أما الضمان الثاني فيتمثل في وجوب تسوية الإدارة لوضعية الموظف احتياطيا من أجل كان يقدر بشهرين وفق المرسوم 59-85 و الذي قلص إلى (45) يوما في ظل الأمر 06-03 من تاريخ توقيفه ، و نجد أن مجلس الدولة مستقر على أن الموظف

الموقف لمدة تزيد عن الشهرين دون أن يمثل أمام المجلس التأديبي يعاد إدماجه بمنصب عمله بقوة القانون .

ب - ضمانات المحاكمة التأديبية :

و من أهمها تسبب القرار التأديبي, و مفاد هذه الضمانة قيام الإدارة ببيان أو بذكر السبب الذي حملها إلى إصدار قرارها و الذي استندت عليه لإصداره⁵⁸.

و لذلك فإن القرار الإداري الصادر بالعقوبة التأديبية يجب أن يشمل فضلا عن شكلياته وقائع الدعاوى و التهمة الموجهة للموظف, إضافة لأوجه دفاعه وصولا إلى بيان الأسباب التي اعتمدها الإدارة إلى العقوبة التي قررتها .

فالقرار التأديبي و لكي يصدر صحيحا و منتجا لكافة آثاره يجب أن يحتوي على سند مادي أو قانوني يبرر وجوده و قيامه و إلا اعتبر باطلا.

و نلاحظ أن المشرع و لو أنه لم يشترط بشأن إصدار العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء ، فإنه لم يستغني عن شرط تسبيب القرار المتضمن إحدى هاتين العقوبتين.

و قد اعتبر مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 2005/10/25⁵⁹ أن القرار الإداري الذي لم يبرر العقوبة التأديبية يتعرض للإلغاء و قد جاء في إحدى حيثياته : " لكن حيث أنه بالرجوع إلى القرار محل الطعن يظهر من محتواه أنه اكتفى بسرد الوقائع المنسوبة للطاعن و التهم و المخالفات المهنية الموجهة له و الرد من طرف الموثق المعني بالأمر على هذه التهم فتوصل إلى تسليط عقوبة التوبيخ ، وهذا دون تبرير هذه العقوبة و دون أن

⁵⁸د/ محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية،

طبعة 2000 ، ص 179.

⁵⁹ ملف رقم 27279، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، سنة 2006 ص 233.

يوضح كيف تم التوصل إلى هذه العقوبة إذ أنه لم يناقش تماما التهم المنسوبة إليه و مدى ثبوتها في حقه خاصة و أن الموظف يفندها بل لم يشر إلى طبيعة الخطأ المهني المرتكب من طرف الموثق و تكييفه حسب القانون "

و بهذا يعد التسبب قيدا آخر يضاف لجملة القيود المفروضة على الإدارة حين ممارستها لصلاحياتها التأديبية و حماية و ضمانا للموظف من تعسف الإدارة كونه الضامن الوحيد لعدم تحريف وقائع القضية و الاعتماد على أسباب واهية لتوقيع العقوبة التأديبية .

فالتسبب إذا إجراء إلزامي على الإدارة ,و يشكل إغفاله سببا من الأسباب التي تجعل قرارها مشوبا بالبطلان.

2- الضمانات التأسيسية بعد توقيع العقوبة التأديبية :

تعد هذه الضمانات الملاذ الأخير للموظف أو الفرصة الأخيرة التي تبقى للموظف في حالة ما إذا ما باءت محاولاته في المراحل التأديبية السابقة بالفشل .

و أهم هذه الضمانات البعدية حق التظلم من القرار التأديبي الصادر في مواجهته سواء لدى مصدر القرار أو رئيسه السلمي, و هو ما يعرف بالتظلم الإداري ، كما نجد نوعا آخر من التظلم و هو الذي يكون أمام جهة قضائية مختصة و يعرف بالطعن القضائي.

أ - التظلم الإداري :

و يقصد بالتظلم الإداري أن يقدم صاحب المصلحة و الذي صدر القرار في مواجهته التماسا إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث ضررا بمركزه القانوني ، لكي تقوم بتعديله أو سحبه، و هو إذن مكنة قانونية منحها المشرع للموظف قبل اللجوء إلى

القضاء لاستيفاء حقه ، كما تعتبر فسحة تسمح للإدارة بإعادة النظر فيما أصدرته من قرارات .

و لقد حاول الفقه الإداري تعريف التظلم الإداري على أنه : " طلب و شكوى مرفوعة من متظلم إلى السلطة الإدارية المختصة لفض خلاف أو نزاع ناتج عن عمل قانوني أو مادي أو إداري⁶⁰ .

كما يقصد به أيضا طلب الإنصاف من الجهة الإدارية المختصة من قرار أصدرته كما قد أضر بمصلحته أو مس بمركزه القانوني بما يتفق مع القانون و يتناسب مع الهدف الذي صدر من أجله.

و قد خول المشرع طريق التظلم الإداري للموظف و ذلك قبل اللجوء إلى القضاء .

هذا وللتظلم الإداري أنواع ثلاثة : فإما أن يكون تظلما ولائيا أو تظلما رئاسيا و إما أن يكون تظلما إلى جهة خاصة مخول لها النظر في هذه التظلمات تعرف بلجنة الطعن .

ويعد القرار التأديبي قابلا للتظلم الإداري والولائي والرئاسي ولو لم ينص المشرع صراحة على ذلك، و أشارت التعليمات رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية إلى هذا النوع من التظلم، كما وضعت الضوابط التي يتعين على السلطة الرئاسية احترامها في حالة سحب قرارها التأديبي أو تعديله.

قد يؤدي قرار التأديب إلى اكتساب الغير مراكز قانونية والتي لا يجوز المساس بها، وبهذا فإن الإدارة لا تتدخل إلا في حالة الخطأ الفاضح في تطبيق القانون أو عدم التناسب الصارخ بين الخطأ والعقوبة التأديبية، أو في حال انعدام تحقيق إداري محكم.

⁶⁰د/ رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، سنة 2001 ، ص 62.

ويرجع السبب في وضع هذه الضوابط إلى ضرورة المحافظة على هيبة الإدارة، إذ من شأن التعديلات المبنية على اعتبارات غير واقعية أن تؤدي بالموظفين الآخرين إلى اللامبالاة والفوضى.

ويثور في هذا المجال تساؤل هام هل يجوز للوزير في حالة التظلم الرئاسي أن يشدد من العقوبة معتمدا في ذلك نفس الحجج والبراهين التي قدمتها الإدارة على المستوى المحلي؟

وفي هذا الصدد نجد أن مجلس الدولة الفرنسي للوزير قد أباح تشديد العقوبة التأديبية معتمدا على نفس الأدلة لأن له حق مراقبة شرعية القرارات الإدارية وملائمتها، شريطة إعادة فتح الملف التأديبي من جديد واحترام كافة حقوق الدفاع السابق الإشارة إليها.

- التظلم الولائي:

يقصد به أن يتقدم الموظف صاحب الشأن إلى مصدر القرار التأديبي ذاته بشكوى يطلب منه فيها أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره، وذلك بسحبه أو إلغائه أو تعديله حسب السلطة التي يملكها الرئيس مصدر القرار، فقد يعدل من هذا الأخير بصفة جزئية أو كلية وقد لا يرد أصلا على طلب الموظف.

فالإدارة إذا غير ملزمة بالتعديل بل وحتى إجابة الطالب بالرفض أو القبول، وإنما يبقى لها السلطة التقديرية التي تستطيع بموجبها أن تعدل القرار جزئيا أم كليا فضلا عن حقها في عدم إجابة الموظف كليا وهو ما يعد رفضا ضمنيا لتظلمه.

- التظلم الرئاسي:

ويقصد به أن يتقدم الموظف بشكواه إلى الرئيس مصدر القرار التأديبي الذي يتولى بناء على السلطة الرئاسية إما سحب القرار أو إلغائه بما يجعله مطابقا للقانون.

فالتظلم الرئاسي يجب أن يرفع مباشرة أمام السلطة التي تعلو تلك السلطة مصدرة القرار التأديبي محل النزاع ، وذلك من منطلق احترام السلم الإداري الذي يعد من صمم الواجبات المفروضة على الموظف ،والذي يتعين عليه الإلتزام به حتى في حالة الطعن.

ومن ثمة فالقرار الوزاري لا يجوز الطعن فيه أمام رئيس الجمهورية إلا إذا كان يمس موظفا معيناً بموجب مرسوم وإنما يتظلم منه ولائياً .

وفي الواقع ولو أن هذا النوع من التظلم يشكل متاحة للإدارة لمراجعة ما قرره من عقوبة فإنه يبقى غير فعال بالنظر لمركز الإدارة كسلطة عامة، وما لها من هيبه تجعلها تتعنت في بعض الأحيان بإصرارها الدائم على تغيير قراراتها الإدارية، فإنه يلجأ إلى الطعن أمام لجنة خاصة والتي عمد إليها المشرع لتعيد النظر في قرارات الإدارة.

- التظلم أمام لجنة خاصة :

بالنظر لعدم فعالية التظلم الإداري بنوعيه و صعوبة تراجع الإدارة عن قراراتها بشكل عام والتأديبية منها بشكل خاص، فقد أنشأ المشرع لجنة للطعن على مستوى الوزارات والولايات والمؤسسات العمومية لإعادة النظر في قرارات التأديب بطلب من الموظف المذنب أو السلطة الرئاسية بموجب المادة 13 من المرسوم 85-59 وتختص هذه اللجان في الإجراءات التأديبية التالية التسريح، التنزيل ، النقل الإجباري.

ونلفت الانتباه إلى أن النصوص التي من شأنها تنظيم تشكيل ومهام لجان الطعن لم تصدر إلى يومنا ، وبهذا تطبق النصوص الخاصة بلجان التظلم التي أشار إليها المرسوم رقم 84-10 السابق الإشارة إليه ولذلك سوف نخص بالدراسة هذه اللجان حيث تتكون هذه اللجنة من أعضاء يمثلون الإدارة بصفة متساوية وقد نصت المادة 24 من المرسوم 84-10 على اختصاصها بالنظر في القرارات المتضمنة عقوبات الدرجة الثالثة وكذلك فيما يخص الإحالة على التقاعد التلقائي.

ونشير بهذا الصدد إلى أنه وفي هذا المجال لا يجوز التظلم الإداري في القرارات المتضمنة العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة⁶¹، وذلك في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ المعني بالقرار وبذلك يكون المشرع قد مدد أجل الطعن بعد أن كان يقدر بـ15 يوماً فقط.

وبالنسبة للقرارات المتضمنة عقوبات من الدرجة الثالثة وذلك نظراً لخطورتها كونها تمس بمركز الموظف أما باقي العقوبات من الرجتين الأولى والثانية فقد نص فيها على إمكانية رد الاعتبار مما يحو العقوبة أصلاً من ملف المعني⁶².

والجدير بالملاحظة أن المشرع وأثر تعديله الأخير قد اغفل إعادة النظر فيما يخص اختصاصات لجنة الطعن والتي تقتصر على العقوبات من الدرجة الثالثة وبهذا فلا تستغرق العقوبات من الدرجة الرابعة.

كما أغفل المشرع مسألة إمكانية تشديد العقوبة، فلم يرد نص صريح يخول لجنة التظلم ذلك إلا في حالة تقدم السلطة الرئاسية بتظلم آخر.

كذلك فإن تخفيف العقوبة لا يكون إلا في حالة الخطأ الفاضح في تطبيق القانون أو عدم التناسب بين الخطأ والعقوبة أو انعدام التحقيق الإداري المحكم⁶³.

وباعتبار التظلم الإداري آخر مرحلة في الضمانات الإدارية وجب أن يتوفر على شروط حتى يعتد به ومنها أن يكون التظلم:

- من قرار نهائي

- صدر عن الجهة الإدارية التي قدم لها أو من جهة إدارية تابعة لها رئاسياً.

⁶¹ المادة 175 من الأمر 06-03.

⁶² المادة 176 من الأمر 06-03.

⁶³ أ/كمال رحماوي: المرجع السابق، ص 161.

- أن يكون التظلم صريحا بأن يهدف إلى تعديل أو سحب أو إلغاء القرار الإداري.

- أن لا يقتصد على مجرد معرفة الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره أطلب المتظلم تأخير تنفيذ فإنه لا يترتب أثره.

ب - الطعن القضائي:

ويعد التظلم الإداري ضمانا أخرى للموظف في مواجهة تعسف الإدارة في تأديبه وذلك بممارسته لحقه في الالتجاء لمرفق القضاء، وذلك عن طريق ما يعرف بدعوى الإلغاء بعد استنفاذه الضمانات الإدارية.

حيث أن رقابة القضاء تعد من أنجع أنواع الوقاية لما تتميز به السلطات القضائية من استقلال وحياد دون أن ننسى التخصص والتكوين القانوني، وكذا حجية ما تصدره من أحكام.

وحق اللجوء للقضاء في هذه الحالة يعتمد على وسيلة فنية تسمى بدعوى الإلغاء والتي تعتبر من أهم وسائل الرقابة على أعمال الإدارة العامة، كما تضمن من ناحية أخرى حماية الموظفين العاميين في مواجهة عدم شرعية أعمال السلطة الإدارية الرئاسية حيث تقتضي رقابة الإلغاء على القرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي وكأنها لم توجد إطلاقا.

ولأن الجزائر تبنت نظام الازدواجية في القضاء وفقا للمادة 152 من دستور 1996 فقد استخدمت هرمين قضائيين، هرم القضاء العادي تعلوه المحكمة العليا وتتوسطه المجالس القضائية وقاعدته المحاكم الابتدائية، هرم للقضاء الإداري يعلوه مجلس الدولة وقاعدته المحاكم الإدارية لذا فإن دعوى الإلغاء ترفع أمام القضاء الإداري وفقا للأوضاع المنصوص عليها بالمادتين 1/801 والمادة 1/901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

وكذا المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

كما يشترط القانون والقضاء الإداري لقبول دعوى الإلغاء شروط شكلية وأخرى موضوعية، فأما عن الشروط الشكلية والتي تسمى بشروط القبول فتتطلب أن تنصب دعوى الإلغاء على قرار إداري نهائي أي الذي يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة قصد إحداث أثر على المركز القانوني للموظف سواء بقصد تعديله أو إلغائه .

بالإضافة إلى شرط التظلم الإداري المسبق والذي يعني أن يقدم للموظف تظلمه من القرار أمام الجهة التي تعلق مباشرة الجهة مصدرة القرار أو أمام الجهة نفسها في حالة عدم وجود جهة تعلقها.

وكان هذا الشرط يعتبر جوهريا لقبول كافة الدعاوى الإدارية ، إلا أنه ومنذ تعديل قانون الإجراءات المدنية الصادر في 1990 بموجب قانون 90-23 المؤرخ في 18/08/1990 لم يعد يشترط التظلم الإداري المسبق على القرارات الإدارية شرط من الشروط الشكلية لقبول الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية.

كما يتعين على الموظف المعفي أن يرفع الطعن أمام مجلس الدولة إذا كان القرار التأديبي صادر عن هيئة مركزية خلال أربعة أشهر وفق لما نصت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتسري هذه المدة من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار التأديبي في حقه ، طبقا للمادة 907 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

أما في حالة سكوت الإدارة عن الرد عن التظلم طيلة شهرين كاملين فإنه وطبقا للمادة 830 ق إ م إ اعتبر سكوت الإدارة طيلة هاته المدة بمثابة رفض ضمني ، مع بقاء حق الموظف في اللجوء إلى القضاء خلال نفس الأجل أي شهرين من انتهاء مهلة الشهرين من تاريخ الرفض .

أما بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن إحدى الهيئات المنصوص عليها في المادة 801 فإن مدة الطعن على مستوى المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) تحكمها نفس الأجل المنصوص عليها في المادة 830 ق إ م إ.

كما انه بالنسبة للشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء و التي تعرف بحالات أو عيوب القرار فتتمثل في:

عيب إنعدام السبب :

ويعني ذلك أن تدعي السلطة الإدارية وقائع مادية أو قانونية وتبنى عليها قرارها خلافا للواقع.

عيب عدم الاختصاص :

و يتحقق هذا العيب في حالة صدور قرار تأديبي عن سلطات غير مختصة أي تلك التي لها صلاحية التعيين من دون تفويض من هذه الأخيرة.

و يتخذ عيب عدم الاختصاص شكلين أولهما و هو البسيط: مفاده أن السلطة الإدارية تعتدي على اختصاصات سلطة إدارية أخرى موازية لها أو على منها، أما الثاني و هو ما يعبر عنه بعيب عدم الاختصاص الجسيم و الذي يتمثل في اعتداء سلطة على سلطة أخرى كاعتداء السلطة القضائية أو التشريعية على اختصاصات السلطة الإدارية .

عيب الشكل:

قد يشوب القرار التأديبي عيب شكلي, فإذا كان هذا العيب جوهريا تعرض القرار للإلغاء مثل: عدم احترام شرط استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء لما تشكله كضمان للموظف خلال مراحل الإجراءات التأديبية و كذا ما يتعلق بحق الإطلاع على الملف و باقي الضمانات أثناء المحاكمة التأديبية.

عيب الانحراف بالسلطة:

و يعرف على أنه: "استعمال رجل الإدارة سلطاتها لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة"⁶⁴, و يظهر عيب الانحراف بالسلطة جليا في حال ترك المجال حر دون قيود للإدارة بتوسيع مجال سلطتها التقديرية كما هو الحال بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى و الثانية, و يتجلى عموما هذا العيب حين يهدف مرتكبه لتحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة, كأصدار قرار بهدف إخلاء المنصب لتعيين موظف آخر أو انتقاما منه .

عيب السبب :

و يقصد به أن تكون الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرار معين أو التي تدعيها الإدارة أو التي يكشف عنها مجلس الدولة غير موجودة.

و بهذا تظهر رقابة القضاء على أعمال الإدارة مجسدا في حق الطعن المخول للموظف في قراراتها التأديبية, ويتحقق من خلال بحث مشروعية أعمالها من عدمه , فيلغي ما كان يمس بالضمانات الأساسية للموظف بإخضاع الإدارة لمبدأ المشروعية .

و نشير أخيرا إلى أنه توجد حالات لا يطالب فيها الموظف بإلغاء القرارات الصادرة في مواجهته أمام القضاء إلا بعد سنوات عديدة من صدورها , فنجد مثلا موظفا قد تم تسريحه في 1996 و لم يلجأ إلى إجراء الطعن بالإلغاء لهذا القرار إلا بعد 10 سنوات ,فأنه وإن كان إجراؤه صحيحا من الناحية الشكلية كونه لم يبلغ بالقرار أو عدم ثبوت عمله به , و رغم أن سكوت الموظف لهذه المدة قد يعد تخلي عن المنصب من جانبه إلا إذا كان أثبت وجود قوة قاهرة منعتة من ذلك .

⁶⁴ د/ عوابدي عمار ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الثالثة، 1994 ص 129 .

3- الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة قرار التسريح :

و نحاول أن نتناول في هذا المطلب الضمانات الممنوحة للموظف المسرح تأديبي أو الذي صدر في هذا المطلب الضمانات الممنوحة للموظف المسرح تأديبيا والذي صدر في حقه حكم بإلغاء قرار تسريحة بعد لجوئه دعوى بإلغاء كما سبق شرحه مما يجعله يستفيد من إعادة الإدماج وكذا التعويض.

أ - حق الموظف في إعادة الإدماج :

حينما يتم سحب القرار التأديبي من طرف السلطة الرئاسية أو يتم تعديله من طرف السلطة الرئاسية أو يتم تعديله من طرف لجان التظلم فإنه يتم شطب العقوبة التأديبية من الملف الشخصي للموظف, و يعاد إدماجه مع تعويضه عن الأجرور التي خصمت منه في حالة توقيفه عن العمل .

غير أن القضية تزداد تعقيدا ، حينما يكون قرار الإلغاء قد صدر من جهة قضائية، و بمعنى أدق قد فرض على السلطة الرئاسية، إذ يتعين معرفة الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام في حالة ما إذا رفضت الإدارة تطبيق قرار الإلغاء و إعادة إدماج الموظف الذي تم فصله مثلا.

ونورد فيما يلي بعض الحالات تخص طلبات إعادة الإدماج:

1- حالة الموظف الذي يكون قد كان محل مسائلة تأديبية نتج عنها قرار تأديبي بلغ به المعني و قد اقتضى تسريحه, ثم لم يطالب بإعادة إدماجه عن طريق دعوى إلغاء.

2- أو حالة أن يأتي الموظف للمطالبة بإعادة إدماجه حيث أنه كان محل توقيف, وأن وضعيته لم تسوى خلال الشهرين التاليين لتدبير التوقيف, و قد استند على المادة 130 من المرسوم 85-59 لإعادة إدماجه.

3- و أخيرا حالة أن الإدارة قامت بتوقيف موظف شفويا دون أن تتخذ قرار كتابي تجاهه سواء إداريا أو تأديبيا .

ب - حق الموظف في التعويض :

إن للموظف الحق في الحصول عن تعويضات جبرا للضرر الذي لحقه خلال الفترة الممتدة بين صدور القرار الغير المشروع المتضمن تسريحه و صدور القرار القاضي بإلغائه، ويكون ذلك بطلب من الموظف بما له من رواتب غير مدفوعة مثلا خلال فترة توقيفه.

و تجدر الإشارة إلى أنه قد حددت كفيات إعادة إدماج أو تعويض فئة من العمال و هم الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-124⁶⁵، المؤرخ في 27 مارس 2006 ، الذي تطبق أحكامه على إجراء المؤسسات والإدارات العمومية، وكذا على إجراء كل مستخدم آخر عمومي أو خاص.

حيث تضمنت المادة الثانية منه ما يفيد بأحقية كل شخص كان محل مساءلة تأديبية أدت لتسريحه بسبب أفعال متصلة بالمأساة الوطنية، بأن يقدم المعنى طلبا بإعادة إدماجه في عالم الشغل، أو طلب تعويض ، وذلك أمام لجنة أنشأت لهذا الغرض على مستوى الولاية، وذلك في أجل أقصاه سنة ابتداء من تاريخ نشر هذا المرسوم .

وتتشكل هذه اللجنة⁶⁶ من:

-الوالي أو الأمين العام للولاية رئيسا بعضوية أمين الخزينة للولاية

⁶⁵ المرسوم الرئاسي رقم 06-124، مؤرخ في 27 مارس 2006، الجريدة الرسمية لسنة 2006 العدد 19.

⁶⁶ المادة 3 من المرسوم الرئاسي 06-124.

- ممثل الوزارة المكلفة بالتشغيل والتضامن الوطني

- ممثل المديرية العامة للوظيفة العمومية

- ممثل مصالح مفتشية العمل

- ممثل الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي

- ممثل عن الدرك الوطني ، ممثل عن الأمن الوطني

- محام.

أما عن الوثائق الواجب إرفاقها بالطلب فهي:

- قرار التسريح

- كشف الراتب لآخر أجر كان يتقاضاه المعني و أي وثيقة أخرى تثبت أن التسريح من العمل قد تم بسبب أفعال متصلة بالمأساة الوطنية وذلك طبقا للمادة 5 من المرسوم الرئاسي 06-124.

وتفصل اللجنة في الطلب في مدة أقصاها ثلاثة أشهر تسري من تاريخ إيداعه, كما أناط المرسوم بهذه اللجنة صلاحية القيام بأي إجراء تحقيق متى تراه لازما , وكذا سماع رأي المعني وممثل المستخدم أو أي شخص آخر ترى فائدة في سماعه.

ويتعين على اللجنة وقبل الفصل في طلب إعادة الإدماج أو التعويض أن تثبت أن المعني كان يمارس عمل وذلك بموجب شهادة عمل أو أي وثيقة, أخرى تثبت السنوات التي عمل خلالها، وكذا شهادة تثبت انتسابه إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وفي حالة الموافقة على إعادة الإدماج فإن هذه العملية تتم بالنسبة للموظفين في الرتبة الأصلية أو في أي رتبة مماثلة لها أو في منصب آخر بديل تابع للإدارة الأصلية أو في أي إدارة أخرى طبقا لنص المادة 9 من نفس المرسوم.

أما عن فئة الأجراء الآخرين فيدمجون في منصب العمل الذي كانوا يشغلونه قبل تسريحهم أو في أي منصب آخر بديل مع عدم ترتيب أي أثر مالي رجعي بالنسبة للفترة التي لم يعمل فيها المعني.

وفي حالة التعويض فإن اللجنة تمنحه إياه بناءً عند طلبه أو عند رفض منصب العمل المعروف عليه، أو في حالة استحالة إعادة الإدماج خاصة في حال حل المؤسسة أو الهيئة المستخدمة، أو في حال عجز جسدي أو عقلي مس المعنى وحال دون إمكانية ممارسته نشاطه المهني السابق من جديد.

وتعتمد اللجنة في حساب التعويض الأجر الذي كان يتقاضاه المعني قبل تسريحه⁶⁷، وتعتبر قرارات هذه اللجنة سنداً تنفيذية بمجرد تبليغها خلال 15 يوماً إلى المعنى بالأمر والهيئة المستخدمة، والمدير الولائي الذي يمثل الوزير المكلف بالتضامن الوطني بالنسبة لقرار إعادة الإدماج بالنسبة لقرار التعويض، والمعنى بالأمر والهيئة المستخدمة بالنسبة لقرار الرفض،⁶⁸ وقرارات اللجنة غير قابلة لأي طعن.⁶⁹

⁶⁷ المادة 14 من المرسوم الرئاسي 06-124.

⁶⁸ المادتين 18 و 19 من المرسوم الرئاسي 06-124.

⁶⁹ - سماي سعاد : النظام التأديبي المطبق على الموظف العمومي الجزائري في ظل التعديلات (الأمر 06-03)، مذكرة تخرج المدرسة العليا للقضاء، سنة 2010، ص 26.

خاتمة :

لقد حاولت في عرض مفصل تقديم المبادئ والأسس التي تقوم عليها الوظيفة العمومية، والقانون الذي يضبطها، وهذا من زاوية القانون الإداري الذي ينطوي تحته قانون الوظيفة العامة ثم موقف المشرع الجزائري من هذه المبادئ والأسس، و ذلك منذ بداية دخول الشخص إلى هذه الوظيفة، و كيفية الانضمام إليها إلى غاية نهاية الخدمة وانقضاء علاقة العمل بين الموظف و الإدارة.

و من خلال هذه المحاولة لاحظت أن العنصر البشري (الموظف) هو الأساس في تقدم الإدارة أو تأخرها، كونه يمثل المرفق العام، وهذا الأخير هو عبارة عن شخص معنوي فقط،

و لذلك لا بد من الاهتمام الكبير والجدي بالموظف العام من جميع الجوانب، حتى يخدم الإدارة بإخلاص وتفان، وتظهر الدولة من خلال الأعمال التي يقدمها هذا الموظف بمظهر لائق، يستوجب احترام الناس لها ، فالموظف هو المؤتمن على تحقيق مصالح الأفراد ،وهو يتمتع في كثير من الأحيان بسلطات واسعة يستلزمها ما نيظ بمركزه من واجبات ،فإذا لم يحسن إختياره بانتقاء أكفأ المواطنين لشغل المناصب الهامة ،وإذا لم يؤمن في مركزه بمنحه المرتب المجزى ،وبحمايته من عسف رؤسائه ،سرى الفساد إلى جميع مرافق الدولة العامة ،وإمتد إلى المشروعات الخاصة بقوة الأشياء ، بل وهدد الدولة في صميم وجودها و كيانها، إن دراسة الموظف العام تعتبر أمرا ضروريا في الحياة المعاصرة ، حيث أصبح المورد الإستراتيجي الهام الذي تعتمد عليه الدولة في ظل ظروف المنافسة و الظروف البيئية سريعة التغيير .

كما أن القدرة على صياغة القانون الذي يحكم الموظف العام، وعلى أثره الذي يستمد الموظف منه مساره في تقديم الخدمة، يعتبر كذلك عنصرا أساسيا لمواكبة هذا التغيير ، و أمرا ضروريا لما تحتاجه الدولة في تقديم المصلحة العامة ، و يعتبر إعتداد هذه الأخيرة في سرد قانون وضعي حديث و دقيق مرتبط بالإشكالات أمر ضروريا ، وله عظيم الأثر في زيادة فعالية آليات إنجاز الوظيفة العمومية فضلا عن ضمان بقاءها و إستمرارها خاصة في ظل آليات إقتصاد السوق.

إن الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لم يكن إلا من أجل تكريس مبدأ العصرية والتطور في ظل الوقت الراهن للنمو الإقتصادي و التكنولوجي و التطور العلمي ، وفقا للنظام الرأسمالي المطبق في الجزائر لخصوصية الدولة ومواكبة قطار العصرية.

قائمة المصادر المراجع :

أولا - المصادر :

- الدساتير :

22- دستور 1989: دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية ، الصادر بتاريخ 01 مارس 1989، العدد 09.

23 - دستور 1996 : المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتضمن الدستور 1996 المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، العدد 76.

24- دستور 2016: القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري 2016، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، العدد 14.

- الأوامر :

25- الأمر رقم 01/62 المؤرخ في 06 جويلية 1962 المتعلق بإدماج الموظفين الذين عزلوا من مناصبهم بسبب مشاركتهم في حرب التحرير الوطني.

26 - الأمر رقم 40/62 الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1962 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية و التونسية ضمن الإطارات الجزائرية.

27-الأمر 503/62 الصادر بتاريخ 19/06/1962 المحدد لإجراءات تسهيل الالتحاق بالوظيفة العامة.

28- الأمر رقم 03/06 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006، العدد 46.

29 - بيان الأسباب للأمر 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد 46، ص 542.

- القوانين :

30- القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي أمد العمل بالقوانين السارية المفعول قبل الاستقلال باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية.

31- القانون 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 08 أوت 1978 ، العدد 32.

- المراسيم :

32- المرسوم رقم 84-10 الصادر في 14/10/1984 ، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها ، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 17 يناير 1984 ، العدد 03.

33- المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 31 مارس 1985 ، العدد 14.

34- المرسوم الرئاسي رقم 06-124 ، المؤرخ في 27 مارس 2006 ، الجريدة الرسمية، سنة 2006 ، العدد 19.

ثانيا - المؤلفات بالترتيب الأبجدي :

¹- أبو يونس محمد باهي ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية، سنة 2000 .

- 2- أحسن بوسقيعة :الوجيز في القانون الجزائري الخاص،الطبعة الثامنة،الجزائر ، سنة 2008 .
- 3- بدري مباركة : محاضرات في الوظيفة العامة ، مطبوعة مقدمة في جامعة الدكتور الطاهر مولاي بسعيدة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014/2015.
- 4- حسين عثمان محمد عثمان :أصول القانون الإداري،دار المطبوعات الجامعية،إسكندرية،2004.
- 5- خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، سنة 2001 .
- 6- رحماوي كمال ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة ، دار هومة ،الجزائر، سنة 2006.
- 7- سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب ، ، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1987 .
- 8- سليمان محمد الطماوي:مبادئ القانون الإداري،دراسة مقارنة،دار الفكر العربي،القاهرة، 2007.
- 9- سعيد بوالشعير :النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 133/66 دراسة مقارنة،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر . سنة 2010.
- 10- سماي سعاد : النظام التأديبي المطبق على الموظف العمومي الجزائري في ظل التعديلات (الأمر 06-03)، مذكرة تخرج المدرسة العليا للقضاء، سنة 2010.
- 11- عمار عوابدي ،مبدأ فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، سنة 1984.

- 12- عوابدي عمار ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الثالثة ، سنة 1994 .
- 13- ماجد راغب الحلو ، مبادئ القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، سنة 1995.
- 14- مازن ليلو ماضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، طبعة 2002 .
- 15- محارب علي جمعة ، التأديب في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية طبعة 2004.
- 16 - محمد أنس جعفر قاسم:نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فاعلية الإدارة،دار النهضة العربية،القاهرة1973.
- 17- محمد أنس قاسم جعفر: مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ،طبعة 1984.
- 18 - نواف كنعان:القانون الإداري ، الكتاب الثاني-، الوظيفة العامة،الطبعة الأولى ، الجزائر ، سنة 2007.
- 19- لكحل سميرة : الموظف العام في ظل إصلاحات الوظيفة العمومية، مذكرة تخرج المدرسة العليا للقضاء، دفعة 2010.
- المجالات القضائية :
- 20- ملف رقم 27279، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، سنة 2006 ص 233.
- 21- ملف رقم 115657 ، المجلة القضائية ، العدد الأول لسنة 1997 ص 101.

الفهرس:

02.....	مقدمة :
07.....	المحور الأول : مفهوم الوظيفة العامة :
08.....	أولا: نظام الوظيفة:
09.....	1-نشأة و تطور نظام الوظيفة :
13.....	2 - خصائص نظام الوظيفة :
15.....	3- تقييم نظام الوظيفة :
18.....	ثانيا: نظام السلك الوظيفي الدائم.....
19.....	1- نشأة و تطور نظام السلك الوظيفي الدائم.....
23.....	2- خصائص نظام السلك الوظيفي الدائم.....
25.....	3- تقييم نظام السلك الوظيفي الدائم.....
28.....	ثالثا: تطور الوظيفة العامة في الجزائر.....
28.....	1- تطور الوظيفة العامة في الجزائر.....
34.....	2- نظام الوظيفة العامة المطبق في الجزائر.....
38.....	المحور الثاني: مفهوم الموظف العام:
38.....	أولا : مفهوم الموظف العام:
38.....	1-تعريف الموظف العام في قانون العقوبات:

- 2-تعريف الموظف العام في القانون الدستوري:.....39
- 3- تعريف الموظف العام في الفقه و القضاء الإداريين:.....39
- ثانيا: العناصر الأساسية التي تقوم عليها.....41
- 1_ صدور قرار التعيين.....42
- 2_ القيام بعمل دائم42
- 3_ العمل في خدمة مرفق عام42
- ثالثا : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة:45
- 1- النظام التعاقدى:.....45
- 2- النظام اللائحي:.....46
- المحور الثالث : حقوق الموظف العمومي وواجباته:.....49**
- أولا : حقوق الموظف العام:.....49
- 1- الأجر أو الراتب:.....50
- 2-الحماية الاجتماعية:.....50
- 3- الحق النقابي و الحق في الإضراب:.....51
- 4-الحق في الحماية:.....53
- 5- الحق في التكوين و تحسين المستوى:.....54

- 55.....-6 الحق في الترقية و التقييم:
- 57.....-7 الأوسمة الشرفية و المكافآت:
- 57.....-8 حق الراحة و الإجازات:
- 62.....-9 حق المشاركة في تنظيم الوظيفة العامة:
- 63.....ثانيا: واجبات الموظف و الجزاء المترتب على الإخلال بها:
- 63.....-1 واجبات الموظفين و الأعمال المحظورة عليهم:
- 68.....-2 المسؤولية التأديبية للموظف العام :
- 74.....المحور الرابع : التنظيم الوظيفي للموظف العام:
- 74.....أولا - الدخول إلى الوظيفة:
- 74.....-1 المبادئ العامة للتوظيف:
- 77.....-2 الإلتحاق بالوظيفة :
- 82.....ثانيا : حالات الموظف العام القانونية وحركات تنقله:
- 82.....-1 القيام بالخدمة:
- 83.....-2 وضعية الإنتداب:
- 85.....-3 وضعية خارج الإطار:
- 85.....-4 الإحالة على الإستيداع :

- 5- وضعية الخدمة الوطنية: 86.....
- 6- النقل : 87.....
- ثالثا : إنهاء الخدمة: 88.....
- 1- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها: 88.....
- 2- فقدان الحقوق المدنية: 90.....
- 3- الإستقالة المقبولة بصفة قانونية: 90.....
- 4- العزل: 92.....
- 5- التسريح: 92.....
- 6- الإحالة على التقاعد: 94.....
- 7 - الوفاة : 94.....
- المحور الخامس : النظام التأديبي للموظف العمومي : 96.....**
- أولا : المراحل الإجرائية لعملية المساءلة التأديبية للموظف العام: 96.....
- 1- مرحلة ما قبل المتابعة التأديبية للموظف العام : 96.....
- 2- مرحلة المتابعة التأديبية: 118.....
- ثانيا : الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة: 125.....
- 1- الضمانات التأديبية قبل توقيع العقوبة التأديبية: 125.....
- 2- الضمانات التأسيسية بعد توقيع العقوبة التأديبية : 132.....

145.....	خاتمة:
146.....	قائمة المصادر المراجع:
150.....	الفهرس: