

النظام القانوني للوظيفة العامة وفق التشريع الجزائري

- الأستاذة جميلة قدودو
- متحصلة على شهادة الكالوريا علوم الطبيعة والحياة سنة 1999.
- شهادة الليسانس في العلوم القانونية والإدارية سنة 2003.
- شهادة الكفاءة المهنية في المحاماة سنة 2005.
- شهادة الماجستير في القانون العام تخصص الوظيفة العامة سنة 2006.
- شهادة دكتوراه علوم، فرع القانون العام، تخصص الوظيفة العامة.
- شهادة التأهيل الجامعي تخصص قانون سنة 2015.
- أستاذة بكلية الحقوق والعلوم السياسية لجامعة الجيلاي ليايس بسيدي بلعباس من سنة 2005 إلى سنة 2012.
- أستاذة محاضرة بكلية الحقوق جامعة بلحاج بوشعيب بعين تموشنت من سنة 2012 إلى يومنا هذا.
- مسؤولة ميدان الحقوق والعلوم السياسية من 2015 سنة إلى غاية سنة 2018.

هذا الكتاب يتضمن شرحا تفصيليا للنظام القانوني للوظيفة العامة وفق التشريع الجزائري، مبينا ما يحكم العلاقة الوظيفية بين المترشح للوظيفة العامة والإدارة المستخدمة من بداية العلاقة التنظيمية اللائحية بينهما لغاية نهايتها سواء كانت نهاية عادية أو عارضة، مروراً بشروط التوظيف ومبادئه، طرق التوظيف، فترة الترتص وأحكامها، حركات تنقل الموظف العام، المركز القانوني للموظف العام بما في ذلك من حقوق وواجبات، ثم النظام التأديبي في الوظيفة العامة.

وهذا بعد أن وضحنا في البداية مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام واستعرضنا التطور التاريخي لتشريع الوظيفة العامة منذ الإستقلال لغاية يومنا هذا.



الأستاذة جميلة قدودو

النظام القانوني للوظيفة العامة وفق التشريع الجزائري



دار كهنزا للإنتاج والنشر والتوزيع

1442 هـ - 2021 م
©المكتبة الوطنية الجزائرية 2021.
ردمك: 8 - 22 - 828 - 9931 - 978
الإيداع القانوني : السداسي الأول 2021.

A

المقدمة

من المسلم به أن الهدف الرئيسي من إنشاء الدولة هو تحويل المجتمع من حالة الفوضى إلى حالة النظام، يضمن فيه كل إنسان من أفراد المجتمع أن يستمتع بكامل حريته دون أن يتعرض لاعتداءات الآخرين في إطار من المساواة والعدالة بين أفراد هذا المجتمع، وهي في ذلك تنتهج سياسة عامة ترسمها مسبقا، وتقيم لأجل تنفيذها أجهزة إدارية ترمي أيضا إلى سد احتياجات الجمهور، فالإدارة العامة هي الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة لذلك، وعلاقة الفرد بها تشكل ظاهرة اجتماعية يتحدد بمقتضاها مدى نمو وورقي الدولة وديمقراطيتها، خاصة بعدما سجله التاريخ من زيادة واضحة في مسؤوليات والتزامات الدولة.

وإذا كان القرن 19 ميلادي هو قرن الدراسات السياسية والدستورية في كنف الفكر الديمقراطي المتحرر، فإن القرن 20 كان قرن الدراسات الإدارية، ومن موضوعات القانون الإداري التي تحظى دائما بعناية المشرع والفقيه والقاضي موضوع الوظيفة العامة، حتى أن البعض أطلق على القرن 20 تسمية قرن الوظيفة العامة⁽¹⁾، فهذا القطاع الحيوي الهام في الدولة يعد أي بناء أو إصلاح فيه مشروعا سياسيا بالدرجة الأولى⁽²⁾.

إذ لم تعد هذه الأخيرة أمرا استثنائيا في حياة المواطنين ولم يعد في وسع أي شخص أن يتجنب التعامل مع الموظف العام بل أصبحت جزء في حياة كل مواطن، ولقد تطورت الوظيفة العامة بعد أن كانت ملكا لشاغلها تباع وتشترى وتمارس كسلطة عامة وامتياز في مواجهة الشعب، أصبحت خدمة عامة وتكليفيا يضم مجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات يمارسها شاغلها للصالح العام⁽³⁾، وعرفت على أنها «مجموعة من القواعد التي تبين كيفية التحاق الموظف بالوظيفة وحدود نشاطه في عمله الإداري وكيفية أدائه له والحقوق والالتزامات المتبادلة بينه وبين الإدارة وكيفية

1 محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، د.م.ج.، الجزائر، 1988، ص.03.

2 والدليل على ذلك هو أن مشروع القانون الأساسي العام للوظيف العمومي شكل جدلا واسعا كما أنه عرض عدّة مرّات للمصادقة عليه واستعصى ذلك، كما أن دراسته من قبل المجلس الوطني الشعبي في صائفة عام 1999، خلافا لما جرت عليه العادة في مناقشات المجلس لمشاريع أخرى من نفس الأهمية تمّت في جلسات غير علانية.

3 محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، د.م.ج.، الجزائر، 1984، ص.05.

انفصام رابطته بها»⁽¹⁾، كما عرفها (أندري دي لوبادير) بقوله:«الوظيفة العامة في الدولة الحديثة يمكن اعتبارها مجموعة من الاختصاصات القانونية يمارسها من يتقلد مهامها للصالح العام ولا يمكن بحال أن تعتبر أحد عناصر الذمة المالية فتصبح ملكية خاصة يحق له التصرف فيها»⁽²⁾.

ويأخذ المشرع الجزائري شأنه شأن المشرع الفرنسي والمصري بالمفهوم الشخصي للوظيفة العامة⁽³⁾ بحيث يقوم على فكرة أساسية هي أنها تعتبر رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته المهنية إلى حين انتهاء الخدمة، فهي مهنية تتميز بالدوام والاستقرار وخضع لقانون مستقل عن قواعد القانون الخاص مع أننا نلمس حالياً جنوح الوظيفة الإدارية نحو التخصص والتنصل عن الوظيفة الأكثر عمومية للحكومة⁽⁴⁾، كما أخذ المشرع الجزائري بمبدأ ديمقراطية الإدارة وحق الموظفين في المشاركة في تنظيم أمورهم وما يصدر بشأنهم من قرارات⁽⁵⁾، فالجانب المتعلق بالموظفين

1 عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة «دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، د.م.ج. الجزائر، 1985، ص.06.

2 André DELAUBADERE, traité élém. De Dr. Adm ., L.G.D.J, paris, ed.1953, P.16 .

3 عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.26

4 السعيد مقدم، ملاحظات حول منظومتنا الإدارية ومشروع القانون الأساسي العام للوظيف العمومي لعام 1999، مجلة الإدارة، عدد 22 لسنة 2001، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، ص.27. مع أن البعض يرى أن العديد من المبادئ الموجودة في قانون الوظيف العمومي هي مستنبطة من قانون العمل.

V. Jean -PIERRE, « La privatisation du droit de la fonction public », La semaine juridique-administrations et collectivités territoriales, N°29, 15 Juillet. 203, P.974 et S.

5 إذ جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون الأساسي للوظيف العمومي لسنة 1966، أمر 133-66 المؤرخ في 02-06-1966، ج.ر.ج. رقم 46 المؤرخة في 08 جوان 1966، ص.542، الملغى» للموظف أن يشارك في تحديد المحتوى الحقوقي للقرارات التي تنصبه في مهامه وأنه من اللازم إقامة موازنة بين هذه القواعد وذلك بالإعتراف بالحق النقابي وبحماية مصالحه في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية واللجان متساوية الأعضاء ولجان تقنية متساوية الأعضاء «، كما نظم القطاع المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ج.ر.ج. رقم 13 المؤرخة 24-03-1985، ص.333، والذي يستمد شرعيته من القانون الأساسي العام للعمال رقم 12-78 المؤرخ 5-08-1978 ج.ر.ج. رقم 32 المؤرخة في 08 أوت 1978، ص.724، وكذلك القانون رقم 06-82 المؤرخ 27 فبراير 1982 الخاص بتنظيم علاقات العمل الفردية، ج.ر.ج. رقم 09 المؤرخة في 02 مارس 1982، ص.457، والنصوص التنظيمية المنبثقة عنه لاسيما المرسوم رقم 302-82 المؤرخ 11-09-1982 الخاص بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ج.ر.ج. عدد 37، المؤرخة في 14 سبتمبر 1982، ص.1797، وقد تم إلغاء كل النصوص القانونية والتنظيمية التي يرتكز عليها قانون عمال المؤسسات والإدارات العمومية بموجب القانون رقم 90-

هو من أبرز الجوانب التي يجب أن يوليها الفقهاء كل عنايتهم، وطريقة معاملة الموظف من وقت دخوله الخدمة إلى الخروج منها له أكبر أثر في رفع الكفاءة الإنتاجية للجهاز الحكومي وعلى تقديم الخدمات ذات النوعية، فالموظف أداة الإدارة في تحقيق أهدافها وإشباع الحاجات العامة ووعاء سلطاتها في تنفيذ القوانين واللوائح، وعقلها المفكر لمسيرة خطى التقدم إلى آفاق التطور ومحور أي سياسة إصلاحية في أية دولة، وهذا ما جعل مفهوم الموظف يتغير بتغير مفهوم الوظيفة وتحويل دور الدولة من دولة حارسة تقوم على عنصر السلطة إلى دولة تدخلية تقوم على عنصر الخدمة عن طريق مرافقها المختلفة، إذ كان يظهر قديما بمظهر الجاه والسلطان ويعتبر نفسه من طبقة متميزة عن الطبقات الأخرى في المجتمع⁽¹⁾، و حديثا تعمل الدول جاهدة على تحقيق شعار «الموظف خادم الشعب».

وقانون الوظيفة العامة حديث النشأة، كما أن الموظف لم يكن يتمتع بحقوق وضمانات مثلما هي معترف بها حاليا قبل بداية القرن 20 ميلادي، بل خاضعا للإلتزامات وواجبات تفرضها عليه سلطان الدولة ولم يفكر رجال القانون في ضرورة الإعتراف للموظف بضمانات فعالة تتعدى الضمانات الإجرائية المعروفة إلا مؤخرا⁽²⁾، فعلى سبيل المثال تقرر معظم قوانين الوظيف العمومي للموظف بالحق في الحماية⁽³⁾ إذا حدث إعتداء من أي نوع عليه، تقوم الإدارة نيابة عنه في الحصول على حقوقه والتعويضات اللازمة من مرتكبي فعل التهديد أو التهجم وتقوم بردها له، ولها زيادة عن ذلك ولنفس الغرض حق إقامة الدعوى المباشرة التي تمارسها حسب الحاجة عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي⁽⁴⁾.

11 المؤرخ في 21-04-1990 الخاص بعلاقات العمل، ج.ج.ج. عدد 17 المؤرخة في 25 أفريل 1990 ص.562. لكن الواقع أثبت أن هذا الإلغاء كان نظريا لا تطبيقيا إذ كانت تحرص الإدارة ولضرورة إستمرارية مرافق الوظيفة العامة بانتظام وإطراد على إحترام وتجسيد هذه النصوص القانونية رغم ما في ذلك من تناقض مع المبادئ الأساسية للعلوم القانونية، ثم صدر الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15/07/2006، ج.ج.ج. رقم 46 المؤرخة 16/07/2006. 1 عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.03.

2 كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه للطباعة، الجزائر، 2003، ص.11.

3 المادة 11 من قانون 13 جويلية 1983 المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين الفرنسي، ج.ج.ج.ف المؤرخة في 14 جويلية 1983، ص.2174.

-V. Serge S A L O N, «la protection fonctionnelle des agents publics », les cahiers de la fonction publique , septembre 2005 , (11- 13) .

فهو حق مضمون لكل الموظفين المرسمين وغير المرسمين . -Ibid , p .12, C .E . , 26 avril 1963. 4 محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص. 111 .

بعد إستعراضنا لأهمية الوظيفة العامة والموظف العام سنعالج النظام القانوني للوظيفة العامة من خلال باين، الأول لماهية الوظيفة العامة والموظف العام، و الثاني للمركز القانوني للموظف العام.

الباب الأول / ماهية الوظيفة العامة والموظف العام :

من خلال هذا الباب سنعالج في الفصل الأول ماهية الوظيفة العامة وفي الفصل الثاني ماهية الموظف العام.

الفصل الأول / ماهية الوظيفة العمومية:

نتناول في هذا الفصل مفهوم الوظيفة العامة {المبحث الأول}، و مختلف الهيئات والأجهزة المكلفة بتسيير قطاع الوظيفة العامة، و طريقة تنظيم المشرع للهيكلية الداخلية للوظيفة العامة بعد وصفها وتحليلها {المبحث الثاني}.

المبحث الأول / مفهوم الوظيفة العامة:

لا مرأ في أن أهمية الوظيفة العمومية تتعاضم كلما إزداد دور الدولة ومدى تدخلها في مختلف مجالات الحياة في المجتمع، و قد تطورت الوظيفة العامة عما كانت عليه في الماضي، فبعد أن كانت تعتبر ملكا لشاغليها تباع وتشترى وتمارس كسلطة عامة لها إمتيازاتها الخاصة في مواجهة الشعب، أصبحت عبارة عن تكليف لمن يمارسها ضمن مجموعة من الإختصاصات والمسؤوليات يقوم بها خدمة عامة للصالح العام⁽¹⁾، سنعرض مختلف تعريفات الوظيفة العامة وأنظمتها {المطلب الأول}، ثم نتناول طبيعة الوظيفة العامة الجزائرية وتطورها {المطلب الثاني}.

المطلب الأول / تعريف الوظيفة العامة:

الوظيفة العمومية بمفهوم الإدارة العامة هي الأداة المفضلة لتحضير وتنفيذ سياسات الدولة وأعمالها تأخذ صفاتها وتقوم على أسسها، من خلال تنظيم هياكلها وقواعد سيرها⁽²⁾.

-عبد العزيز الجوهري، نفس المرجع، ص.134.

و المواد (144-148) من الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن لقانون العقوبات، ج.ر.ج. ج رقم 49 المؤرخة في 11 جوان 1966، ص.702، المعدل والمتمم .

1 علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، مصر، 1983، ص.11.

2 أحمد عبد العال صبري حلي، نظام الجدارة في تولية الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص.20.

الفرع الأول /تعريفها :

يحمل إصطلاح الوظيفة العامة معاني كثيرة أهمها المعنى العضوي والآخر موضوعي.

أولا/ المعنى العضوي للوظيفة العامة:

بناء على هذا المعنى تعتبر الوظيفة العمومية «مجموعة القواعد القانونية المنظمة للحياة الوظيفية للموظف العمومي منذ دخوله الخدمة وحتى خروجه منها»⁽¹⁾، وهذا التعريف يرتبط بالنظام القانوني للوظيفة العامة، إذ تعمل معظم الدول على سن تشريعات وتنظيمات خاصة بالوظيفة العامة من حيث الإلتحاق بها، وكيفية ممارستها والحقوق والواجبات المترتبة عنها... وهذا لأهميتها.

ثانيا/ المعنى الموضوعي للوظيفة العامة:

يعرف الوظيفة العامة على أنها «مجموعة من المهام والإختصاصات يناط القيام بها لشخص معين إذا توافرت فيه بعض الشروط الضرورية لتولي أعباء هذه الوظيفة»⁽²⁾، هذا هو التعريف الفني لها وعلى الرغم من إختلاف التعريفين فأحدهما غلب الجانب القانوني والآخر الجانب الفني، إلا أن مرد ذلك إلى إختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها للوظيفة والحقيقة أن التعريفين يكملان بعضهما البعض.

الفرع الثاني / طبيعة الوظيفة العمومية:

تنقسم أنظمة الوظيفة العامة إلى قسمين، الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة - النظام الأوربي للوظيفة العامة أو المفهوم الشخصي للوظيفة العامة -، و القسم الثاني هو الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة - النموذج الأمريكي أو ما يصطلح على تسميته بالمفهوم الموضوعي للوظيفة العامة.

أولا/النظام المغلق للوظيفة العمومية:

يعتبر هذا النظام الوظيفة العامة مهنة ورسالة تتصف بالدوام والإستقرار، إذ يتقلدها موظفين توافرت فيهم شروط معينة المنصوص عليها قانونا ويربطون حياتهم بها فيتدرجون في سلمها الإداري ويتمتعون بمزاياها لغاية نهاية خدمتهم وهي تخضع لنظام متميز عن القانون الخاص، وهذا حتى يتفرغ الموظف لخدمة الدولة في ظل علاقة تنظيمية لائحية، وأهم خصائص هذا النظام إرتكازه على فكرتين رئيسيتين هما: -فكرة القانون الأساسي للموظفين.

1 نفس المرجع، ص.23.

2 نفس المرجع، نفس الصفحة.

-فكرة الحياة المهنية للموظفين.

ويقصد بالقانون الأساسي للموظفين مجموعة من القواعد النوعية المحددة سلفا من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية يخضع لها مختلف أصناف أعوان الدولة، بدءا من إلحاقهم بالوظيفة إلى غاية خروجهم منها في إطار محدد لمسارهم المهني الوظيفي المكرس لخدمة الدولة⁽¹⁾.

أما الحياة المهنية للموظفين فهي نتيجة انبثقت من أساس ديمومة الوظيفة والتنظيم الدائم للمسار المهني القائم على الهرمية والسلوك الوظيفي الذان يحققان الإستقرار من خلال الوضعية الممنوحة للملتحقين بالوظيفة والتطور المستمر للإمتيازات المادية كأهم حقوق الموظف وهذا ما يعزز إرتباطهم بمقتضيات المرفق العام المحدد بمفهوم المصلحة العامة فمن جهة يضمن حقوقهم ويقوي واجباتهم ويعزز أخلاقيات مهنتهم، وبالتالي فالموظف لا يرتبط بوظيفة معينة وإنما بالإدارة، فينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري ويشغل مناصب متعددة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين طموحاته واحتياجات الإدارة وأهم ما يميز أيضا النظام المغلق :

-الترسيم في الرتبة مما يضمن الأمن والإستقرار الوظيفي وهذا بالفصل بين الوظيفة والرتبة بحيث يبقى الموظف محتفظا برتبته ولو تم إلغاء الوظيفة.

- مبدأ المساواة في التوظيف والترقية.
- توحيد التنظيم الإداري وأساليب العمل.
- توزيع الدخل القومي⁽²⁾، لكن ما يعاب على هذا النظام أن تمييز هذه الفئة عن غيرها من أفراد المجتمع يشجعها على التكتل للدفاع عن مصالحها الشخصية، مما قد يتعارض مع مصلحة المرفق العام .
- دائمية الوظيفة تقتل روح المبادرة والإبتكار لدى الموظفين .
- ضمان مرتب ثابت كل شهر يشجعهم على الكسل والتهاون واللامبالاة في العمل.
- تضخم الجهاز الإداري والبطالة المقنعة مما يؤثر سلبا على كفاءة الجهاز الإداري.

وهذه العيوب هي التي دفعت بالعديد من الدول إلى تقرير إصلاحات في هذا القطاع

1 سعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، بحث للحصول على درجة دكتوراه تخصص القانون العام، 2006، ص.52.

2 هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومو، الجزائر، 2010، ص.22.

مع عدم التنازل عن هذا النظام مثل الجزائر وسياسة إصلاح الخدمة العمومية وإعادة تأهيل المرافق العمومية، و أيضا فرنسا التي إهتمت بموضوع عصرنة الوظيفة العمومية فأصدرت قانون رقم 2007/148 المؤرخ في 02 فبراير 2007 المتعلق بعصرنة الوظيفة العمومية لتتأقلم مع متغيرات الإتحاد الأوربي مع تحقيق :

-حياد المرفق العام، الإمتهان، الحركية في صفوف الموظفين، وهذا بعد إكتشاف مقدرة وكفاءة الموظفين، ومعاينة خصائص الوظائف وعقلنة معايير الإنتقاء والتوظيف.

ثانيا / نظام الوظيفة العامة المفتوح:

يعتبر هذا النظام الوظيفة العامة مصلحة، تتبعه العديد من الدول الأنجلوسكسونية مثل كندا والولايات المتحدة الأمريكية، ويرتبط مفهوم هذا النظام بالوظيفة الإدارية ذاتها، فهو مشروع لا يسير بالضرورة من قبل الدولة، فقد تسييره مجموعة من الأعوان الذين يتميزون بالكفاءة والإلتزام الضروريين لأداء المهام المناطة بهم في إطار مشروع خاص مستقل، فمناصب العمل محددة مسبقا وفقا مواصفات وظيفية معينة يقتضيها التنظيم الإداري ساري المفعول ليحصلوا على حقوق وحوافز مقابل خضوعهم لواجبات مهنية يفرضها الأداء الفعال وطبيعة الوظيفة.

ونعني بإفتتاح الوظيفة قابليتها للتدفق المستمر والتحول من قطاع لآخر والمرونة في تسيير المستخدمين، الإنتقاء الأفضل للكفاءات فالأعوان في علاقة حرة مع الإدارة المستخدمة، فهذا النظام لا يفرض على الإدارة قوانين ولوائح مسبقة لسياسات التوظيف والترقية والأجور... كذلك يساعد على تجديد عناصر الخدمة المدنية بصفة مستمرة بحثا عن الجدر والأكفأ لزيادة فاعلية الجهاز الإداري.

لكن يعاب على النظام من جهة أخرى كثرة التكاليف والجهد الفني إذ أنه يستلزم حصر وتصنيف جميع وظائف الدولة بدقة، كما أنه لا يسمح بإستقرار الموظفين في وظائفهم.

المطلب الثاني / طبيعة الوظيفة العامة الجزائرية وتطورها :

بعد أن تعرضنا لتعريف الوظيفة العامة وأنظمتها، سنخصص دراستنا للوظيفة العامة الجزائرية.

الفرع الأول / طبيعة الوظيفة العامة الجزائرية:

ورثت الجزائر النظام المغلق للوظيفة العامة من المستعمر الفرنسي بعد

الإستقلال وهذا لسد الفراغ الذي تركته هجرة الفرنسيين وإستجابة لإحتياجات الإدارات الجزائرية من الأعوان العموميين، مع تطبيق الأسس التنظيمية القانونية لأجل ضمان إستقرار الوظيفة⁽¹⁾، و لحد الآن لا زال الموظفين الجزائريين يحتفضون بمركزهم القانوني الذي يميزهم عن باقي فئات المجتمع لما يتمتعون به من إمتيازات وسلطة يستمدونها من الوظيفة التي يشغلونها، كيف لا وهم يمثلون السلطة العامة مع إتجاهها في الوقت الحالي إلى الأخذ ببعض خصائص النظام المفتوح مثل الإعتماد على التعاقد في بعض المناصب الإدارية التقنية أو الخدمانية للمدة التي تقتضيها طبيعة المهام المحدثة بالإضافة إلى أنماط أخرى من علاقات العمل كتقتين صيغة الإستعانة بالخبراء واللجوء إلى التعاقد من الباطن أو الإمتياز، ما لم يتعارض ذلك مع طبيعة الخدمة العمومية سنتعرض لها في محلها من الدراسة، لكن يبقى الأصل هو النظام المغلق للمحافظة على إستقرار وتوازن الخدمة العمومية وإستمرارها، و تكريس لمبدأ ديمقراطية الإلتحاق بالوظيفة العمومية ردا لإعتبار الجزائريين الذين حرموا منها فيما سبق في وقت الإستعمار.

الفرع الثاني / التطور التاريخي للوظيفة العامة الجزائرية:

يمكننا تقسيم التطور التاريخي للوظيفة العامة الجزائرية إلى أربعة مراحل تختلف بإختلاف التوجهات السياسية والإقتصادية للدولة والتي أثرت لا محالة في القطاع وهي :

1. المرحلة الإنتقالية {1962-1966}.
2. مرحلة التكييف {1966-1978}.
3. مرحلة توحيد عالم الشغل {1978-1990}.
4. مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية.

المرحلة الأولى الإنتقالية {1962-1966}

بعد الإستقلال وجدت الإدارة الجزائرية نفسها أمام مشكلتين رئيسيتين، من جهة كثرة النصوص التشريعية والتنظيمية الموروثة منها والجديدة مع قلة خبرة المسيرين وعدم تأهيلهم، و من جهة أخرى الفراغ في التأطير الإداري الذي خلفه المستعمر وإنعدام التوازن في تعداد المستخدمين، للهجرة المكثفة للموظفين الفرنسيين القدامى وعدم وجود إطارات جزائرية جاهزة مما هدد إستقرار مرافقنا العمومية، فما كان أمام السلطات العمومية إلا إتخاذ إجراءات سريعة لمعالجة الوضع دون إهمال التفكير في

1 السعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر، المرجع السابق، ص.54

مستقبل القطاع، و تجسد هذا من خلال مجموعتين من النصوص:

المجموعة الأولى: لإعادة إدماج الموظفين السابقين الذين تم عزلهم بسبب مشاركتهم في الثورة التحريرية وهي:

- الأمر 06/62 المؤرخ في 06 جويلية 1962 الذي أعاد للموظفين الذين عزلوا من مناصبهم حقوقهم المهنية
 - الأمر 040/62 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية في الإطارات الجزائرية.
 - مرسوم رقم 528/62 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتعلق بتطبيق الأمر السابق.
- المجموعة الثانية: لوضع نظام إنتقالي الهدف منه جزأة الوظائف القيادية وسد الحاجيات المتزايدة في المصالح العمومية على إختلاف مستويات سلمها الإداري.
- مرسوم رقم 502/62 المؤرخ في 19 جويلية 1962 المتعلق بالإنتداب في بعض الوظائف.
 - مرسوم رقم 503/62 المؤرخ في نفس التاريخ أعلاه المتعلق بإجراءات تسهيل الذخول على الوظيفة العامة.

وقد شهدت هذه المرحلة فوضى في تطبيق النصوص وتعدد إدارة الأفراد وعدم الإستقرار العضوي والوظيفي⁽¹⁾، فأعادت الحكومة النظر في أسس ومبادئ وتنظيم الوظيفة العمومية.

المرحلة الثانية: تكييف الوظيفة العمومية :

توجت هذه المرحلة بصدور الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن للقانون الأساسي للوظيفة العامة وتبعته العديد من النصوص القانونية المتعلقة بباقي فروع هذا القطاع، وقد ركزت السلطة في إعدادها على جملة من المبادئ في تنظيم الوظيفة العامة تمثلت في البنيان الهرمي وسلم الأسلاك والرتب والفصل بين الرتبة والوظيفة، كما عملت على التأكيد على:- مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية.

- مساواة المواطنين في تقلدها.

- حق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية عن طريق اللجان متساوية الأعضاء.

1 السعيد مقدم، المرجع السابق، ص 57.

وتم في هذا الإطار إتخاذ جملة من الإجراءات من بينها:

- تجسيد منظومة للتكوين الإداري يعول عليها لتزويد الإدارات بالإحتياجات المتزايدة من الإطارات المتخصصة،فأنشأت المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964، و مراكز للتكوين الإداري في 1968 لتكوين أعوان التنفيذ في مختلف الأسلاك والرتب.
- إنشاء لجنة وطنية لدراسة وإقتراح سياسة وطنية تراعي إنسجام شبكة الأجور والمرتبات بين القطاعي الإقتصادي وقطاع الوظيفة العمومي.
- الإهتمام بكل ما من شأنه إستقرار الموظفين في القطاع والقضاء على الظواهر السلبية في الإدارة الجزائرية.

لكن لم تحقق هذه الإصلاحات الأهداف المرجوة لعمومية القانون الأساسي.

المرحلة الثالثة:مرحلة توحيد عالم الشغل{1978-1990}

بدأت هذه المرحلة بصدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 إلى غاية 1990، إذ تم توحيد عالم الشغل وإعادة تنظيمه وتطويره من حيث حقوق وواجبات العامل مهما اختلف القطاع الذي ينتمي إليه، فسمي كل مستخدم بالعامل وأخضع قطاع الوظيفة العمومي مع باقي فروع النشاط في الدولة لقانون نموذجي⁽¹⁾ يهدف القضاء على البيروقراطية التي نسبت أصلا للقطاع ولفشله كمحرك للتنمية ما لم تندمج مع النظام السياسي والإقتصادي والإجتماعي للبلاد، ليرجع المشرع مرة ثانية ويخص القطاع بقانون نموذجي خاص به لأهمية الوظيفة العامة وهو المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، و ما يؤخذ على المشرع أنه لم يلغي صراحة الأمر 133/66 ولم يوضح إن كان المرسوم 59/85 بديلا عنه⁽²⁾.

وأثر هذا الإشكال على المسيرين الإداريين والقضاة آنذاك بخصوص المنازعات الإدارية والأحكام المطبقة على القطاع بسبب إختلاطها وحتى في قواعد الإختصاص، فكثيرا ما تم الفصل في المنازعات الفردية الخاصة بالموظفين أمام الغرفة الإجتماعية بالمحاكم العادية والأصح أن يفصل فيها أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية⁽³⁾.

1 - Taib ESSAID, Droit de la fonction publique, E.houma, Alger, 2005, p.17.

2 السعيد مقدم، المرجع السابق، ص.93

3 السعيد مقدم، «واقع ومقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر»، مجلة الإدارة، العدد 02، الجزائر، 1993، ص.10.

إذن فشل مرحلة توحيد عالم الشغل التي طرحت مسألة توافق القوانين والأجور، و توحيد العمال دون إستثناء لتصنيف واحد حسب المؤهلات والتجربة والكفاءات، حيث تم بموجبه إدماج الإدارة العامة في إطار مخطط الإقتصاد الوطني وإعادة النظر في بنود قانون الوظيف العمومي، كان بسبب ثقل الترسانة القانونية والتنظيمية التي زادت عالم الشغل بصفة عامة وقطاع الوظيفة العامة بصفة خاصة تعقيدا وغموضا في الإدارة والتسيير وهذا لصعوبة توحيد الأحكام التي يخضع لها القطاعين لأن التناقض بدا واضحا بين قانون العمل وقانون الوظيفة العمومية بسبب خصوصية كل قطاع-القطاع الخاص والقطاع العام-رغم توفر القاسم المشترك وهو الخدمة العمومية .

المرحلة الرابعة:مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية:

في خضم الإصلاحات المترتبة عن تطبيق دستور 1989 المعدل والمتمم بدستور (1)1996، الذي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات وأقر التعددية السياسية والنقابية أي أعطى مفهوم جديد للدولة ولدورها الذي يقوم على أسس جوهرية منها وحدوية إدارتها ومرافقتها، ولامركزية تسييرها لا سيما على مستوى الجماعات المحلية ، و الديمقراطية والتعددية القائمتين على أساس الحفاظ على الحقوق الأساسية والحريات العامة المعترف بها للموظفين العموميين.

و هي تفتقر أيضا لتقنين يحكم علاقات العمل في قطاع الوظيفة العامة ويزرع في الموظفين لا سيما الإطارات منهم روح الثقة والأمان ويضفي على الهياكل طابع الإستقرار مع تكييف الهيكلة الحالية لأعداد الموظفين العموميين بما يتماشى والطرق الجديدة لتسيير الموارد البشرية، و يرفع من قيمة الوظيفة العمومية ومن خلالها الموظف العام باعتبارها قطاعا مفضلا ينبغي تعزيزه في دولة شعارها القانون والديمقراطية والتعددية، وحتى لا ينظر إلى الإدارة على أنها مصدر كل العوائق فحسب (2) خاصة وأن نظم الوظيف العمومي في العالم تمر بمراحل نظرية قائمة على أسس متكاملة ومتجانسة، تتأثر في تطورها بمختلف الإفرازات التنموية على مستوى التطور الفكري والسلوك الاجتماعي لكل بلد، باعتبار الإدارة العامة كائن اجتماعي يؤثر ويتأثر بالمحيط الذي يعيش فيه، فقد سايرت بالتالي تطور أنظمة الحكم في العالم من الملكية المطلقة

1 - V.Taib ESSAID,« chronique de l'organisation de l'administration année 1990 »,Idara N° 01 juin 1991,p.77.

2 - السعيد مقدم، « أخلاقيات الوظيفة العمومية »،مجلة الإدارة،العدد 1 لسنة 1997،ص.13.

إلى النسبية إلى الديمقراطية، وبالقضاء من إرتباطه بالملك إلى غاية إستقلاله، أي من إجتماع السلطات الثلاثة في يد الملك إلى اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، لذلك ينفرد كل مجتمع بنظامه الخاص المرتبط بالمعتقدات الإيديولوجية والإجتماعية التي تتلاءم وتحقيق ما يصبوا إليه⁽¹⁾.

فكان لزاما على السلطات العمومية الشروع وفق منطق الدولة الحديثة في إصلاح منظومة الوظيفة العمومية إصلاحا عميقا، و في هذا السياق قامت بما يلي:

1- إنشاء مجموعة عمل وزارية سنة 1987 مهمتها إعداد تقرير شامل حول واقع الإدارة العمومية تزامن مع صدور قانون 01/88 المؤرخ 12 جانفي 1988، المتعلق بإصلاح المؤسسات العمومية الإقتصادية وقد ركزت اللجنة على المحاور التالية:

- معاينة واقع القطاع العمومي بشقيه الإقتصادي والإداري.
- مراجعة مهام الإدارة المركزية والإعتماد على التشاور للتخطيط ولا مركزية التسيير.
- الفعالية والترشيد في العمل الإداري لتحقيق وحدة وإنسجام العمل الإداري.

2- صدور قانون 11/09 المؤرخ في 21 أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل وتم الفصل بين قطاع الوظيف العمومي والقطاع الإقتصادي محاولة لتفادي نقائص وسد ثغرات القانون الأساسي العام للعامل.

3- في 1991 تم تشكيل لجنة عمل وزارية مشتركة لإعداد تقرير شامل لواقع الإدارة الجزائرية وإقتراح سبل تطويرها والتي تمحورت دراستها حول:

- حياد الإدارة والإلتزام المرفق العام.
- فعالية الجهاز الإداري للإضطلاع بالمهام الدائمة.
- إحترافية الموظفين وإشراكهم في تسيير حياتهم المهنية بالإعتماد على أساليب التحاور والتشاور.
- ضمان قنوات الحوار بين الحكومة والإطارات والمتعاملين الإجتماعيين .

و قد أثبت هذه التقارير عدم قدرة التشريعات والتنظيمات الحالية من مسaire البيئة الجديدة للموظف والمهام الجديدة المؤكدة للقطاع في ظل الدور الجديد

1 -السعيد مقدم، « قطاع الوظيف العمومي تطوره ومآله »، مجلة الإدارة، العدد 1 لسنة 1991، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، ص. 19 .

للدولة، مما يستوجب سرعة تغييرها لتساير النمط السياسي والإقتصادي الجديد الذي تبنته الجزائر، كما عمل دستور 1996 على جعل الضمانات الممنوحة للموظفين من إختصاص التشريع وهذا لوحده يشكل حماية للموظف لا يمكن الإستهانة بها.

4- تم إشراك كل القطاعات المعنية، الشريك الإجتماعي، متخصصين وخبراء مؤهلين في ميادين قانونية وإدارية وسياسية للمبادرة بإعداد مشروع قانون أساسي للوظيفة العمومية سنة 1998 بهدف إلى:

- -تعزيز مصداقية الإدارة وخلق علاقات عمل جديدة بعيدة عن تعسف الإدارة.
- -تبيان الأهداف الحديثة للإدارة مواكبة للتطورات الحديثة وتطوير وسائل وطرق تسيير مواردها المادية والبشرية بما تتطلبه عصرنة الإدارة، و ذلك بالتركيز على:
- -تكييف التركيبة المتواجدة لتعدادات الموظفين مع الأساليب الجديدة لتسيير الموارد البشرية.
- -الإهتمام بالإطارات لدورهم الأساسي في تسيير العمل داخل الإدارة.
- -التأكيد على حياد الإدارة كسلطة عامة دورها تسيير المرفق العمومي للمصالح العام.
- -ضمان ودعم التشاور بين الفاعلين في القطاع.

5- تم إنشاء لجنة إصلاح الهيئات ومهام الدولة في نوفمبر 2000 بموجب مرسوم رئاسي 372⁽¹⁾/2000، تتكون من 70 عضوا من بينهم إطارات عليا في المديرية العامة للوظيفة العمومي، مسؤولين في الإدارات العمومية، جامعيين، منتخبيين... و منحت سلطات واسعة لتقديم الإقتراحات والتوصيات، دامت أشغالها 9 أشهر قامت خلالها ب:

- دراسة تنظيم ،صلاحيات وتسيير الجماعات المحلية والإدارات والمصالح غير المركزية للدولة.
- النظر في طبيعة مهام والقوانين الأساسية للمؤسسات العامة والتنظيمات التي لها مهام تسيير المرافق العمومية والنظر في مدى إنسجامها وتناسقها مع الإدارات المركزية والمصالح غير المركزية للدولة.
- دراسة مجموع القوانين الأساسية الخاصة بأعوان الدولة.

1 المرسوم الرئاسي 2000/372 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح الهيئات ومهام الدولة ،ج.ر. رقم 71 المؤرخة في 2000/11/26.

6- في الأخير تمت موافقة البرلمان في شهر نوفمبر على الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن للقانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي حاول تحقيق الأهداف سابقة الذكر أعلاه، و ستمحور دراستنا على هذا القانون وما تبعه من نصوص قانونية وتنظيمية من خلال المحاضرات التالية.

الفرع الثالث / طبيعة العلاقة بين قانون العمل وقانون الوظيفة العامة: أولا/ مدى إستقلالية قانون الوظيفة العامة عن قانون العمل :

إن طبيعة العلاقة بين قانون العمل وقانون الوظيفة العامة هي نفسها العلاقة بين القانون الإداري (القانون العام) والقانون المدني (القانون الخاص)، و بالتالي فقانون الوظيفة العامة مستقل على قانون العمل إستقلالية القانون الإداري عن القانون الخاص، و عقد التوظيف عن العقد المدني، وإختلاف المركز القانوني للموظف عن الأجير في قانون العمل، و يترتب عن ذلك أن القاضي الفاصل في المنازعات المتعلقة بالموظفين العموميين غير ملزم بالرجوع إلى نصوص قانون العمل، إذا لم يجد حل في قانون الوظيفة العامة لفض النزاع، إذ لا يعد أحد القانونيين الشريعة العامة للآخر، هذا كأصل عام لكننا خالصنا إلى بعض الاستثناءات مثال:

- بالرغم من هذه الاستقلالية فقد اجتهد مجلس الدولة الفرنسي حول إمكانية القاضي الإداري من استنباط الحل من قانون العمل ، و تطبيقها على منازعات الوظيفة العامة إن لم يجد حلاً في قانون الوظيفة العامة ، وهذا بهدف حماية بعض الفئات من المستخدمين كضمان أجر أدنى للأعوان غير المرسمين⁽¹⁾ أو تسريح عون إضافي- امرأة بسبب الحمل⁽²⁾، و هذا لا يتنافى مع استقلالية قانون الوظيفة العامة عن قانون العمل أن القاضي الإداري ليس ملزم بالرجوع لقواعد قانون العمل كما يمكن للقاضي الفاصل في منازعات العمل الرجوع لقواعد الوظيفة العامة إن لم يجد الحل⁽³⁾، لكن بعد انتشار مبادئ الديمقراطية ظهرت علاقات بين القانونيين مثل مبدأ المساهمة (Le principe de participation) الذي نتج عنه نشوء علاقات تعاقدية بين

1 -C. E., 23 Avril 1982 ville de toulouse, C/ Dme Aragnon. Rec., P. 443,Chr., tigerghien et lasser.

2 - C. E., 08 Juin 1973, Dme plynnet. Rec., P. 406, concl M. Grevisse ,A. J.D.A. 1973, p. 587, chr. Franc et Bayon).

3 - بدران مراد، «بعض مظاهر التداخل بين قانوني العمل والوظيفة العامة»، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد، رقم 4 لسنة 2006، كلية الحقوق، تلمسان، ص.3 وما بعدها.

المستخدم والعامل،⁽¹⁾ كما أثر على قانون الوظيفة العامة وعلاقة العون العمومي بالسلطة وخفف من حدة التدرج السلمي، و أصبح ينظر إليهم على أساس أنهم شركاء إجتماعيين، فاعترف لهم بالحق النقابي والإضراب والتي كان يتمتع بها العمال فقط، كما أصبح بإمكان الأعدوان العموميين التفاوض مع السلطات العامة في حالات معينة، كالمسائل التي تهم عالم الشغل على الرغم من أن العلاقة التي تربطهم بالإدارة علاقة تنظيمية تحدد أحكامها بإرادة منفردة، لهذا يرى بعض الفقه أن فئة الأعدوان العموميين يشكلون قوة، جعلت الإرادة المنفردة للإدارة غير كاملة⁽²⁾.

وظهرت إتفاقيات بين الإدارة ونقابات الموظفين، شبيهة بالاتفاقيات الجماعية المفروضة في القطاع الخاص، مع أن الوضعية القانونية التنظيمية تتعارض مع قيام هذه الإتفاقيات⁽³⁾، والتي يتم من خلالها الإتفاق على نقاط معينة يمضي عليها جميع الأطراف المشاركة، تترجم في مجموعة إجراءات تنظيمية فيما بعد، الهدف منها هو المصلحة العامة ودرء لأي اضطرابات تؤثر على سير المرافق العامة بانتظام واضطراب⁽⁴⁾.

لكن هذه الإتفاقيات لا تتمتع بقيمة قانونية ملزمة فلا يمكن بالتالي للمقاضي أن يوقع على الإدارة جزاء نتيجة مخالفتها للإلتزامات المنبثقة عن تلك الإتفاقيات، ما لم تتجسد من خلال صدور تشريع أو تنظيم، برأينا ما هي فائدة هذه الإتفاقيات إن لم يكن ما نتج عنها من قرارات لا تملك أي قوة إلزامية، مع أن الإلتزام يفترض ترتيب جزاء عن مخالفته، وهذا ما يجب أن يطبق، فهذه القرارات تمثل نوع من أنواع التعاقد بين الإدارة ومستخدميها⁽⁵⁾.

و من بين تأثيرات قانون العمل على قانون الوظيفة العامة أيضا العلاقات الجماعية، أصبحت تلعب دوراً هاماً في إعداد التنظيمات القانونية المتعلقة بشرط

1 - M. Mentri, Essai d'analyse de la législation et de la réglementation du travail en Algérie, O. P. U., 1986, P.7.

2 - بدران مراد، المرجع السابق، ص.5.

3 - بشير هدي، الوجيز في شرح قانون العمل «علاقات العمل الفردية والجماعية»، دار ربحانة، الجزائر، 2002، ص.179 وما بعدها حول إتفاقيات العمل الجماعية.

4 - Y. Saint yours, la pénétration du droit du travail dans la fonction publique Mélanges Conerlincke, Dalloz, 1978, p.231.

5 - M.Voisset, « Concertation et contractualisation dans la fonction publique », A.J.D.A., 1970, p.388.

العمل داخل قطاع الوظيفة العامة، كما أن قانون الوظيفة العامة أثر أيضا على قانون العمل الذي أخذ من بعض أنظمتها مثل العطل مدفوعة الأجر، العطل المرضية، عطلة الأمومة...

ثانيا: واقع العلاقة بين القانونين في الجزائر:

عرفت العلاقة بين القانونين تطوراً فعقب الإستقلال وكما هو معروف اتبعت الجزائر القانون الفرنسي بموجب الأمر رقم 157⁽¹⁾/62 إلا ما تعارض منه مع السيادة الوطنية، والذي كان يميز بين العامل والموظف العام بعدها أنشأت نظام قانوني موحد في عالم الشغل، وبالتالي لم يكن هناك تمييز بين العامل والموظف ليأتي دستور 1989 و1996 بثورة، أثرت على المعتقدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة مما اقتضى بالضرورة الرجوع إلى التمييز بين الموظف العام والعامل بعد إصدار قوانين خاصة بكل قطاع على حد، وهذا لم يمنع من ظهور بعض الوضعيات غير المنطقية في الواقع العملي من حيث:

(أ) من حيث النصوص القانونية المنظمة لعالم الشغل:

أولاً صدر المرسوم رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 والمتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، أما قانون العمل، فالعملية التشريعية بدأت سنة 1971 بصدور الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن التسيير الإشتراكي للمؤسسات⁽²⁾، ثم صدر قانون 12/78 المؤرخ 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الذي يوحد القانون المطبق في عالم الشغل، بهدف إزالة الفوارق في الأجور بين القطاعين الإقتصادي والإداري كما أشرنا سابقاً، ثم صدر القانون رقم 59/85 المؤرخ 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ورغم أن المادة 216 من القانون رقم 12/78 تقتضي إلغاء الأمر رقم 133/66، إلا أن الواقع العملي أثبت أن ذلك أنها بقيت سارية المفعول لغاية صدور نصوص قانون 12/78 وحتى بعدها⁽³⁾ فرغم أن القانون 59/85 صدر بمثابة قانون أساسي عام جديد للوظيفة العامة إلا أن الأمر 133/66 بقي أنذاك مطبقاً في العديد من المجالات مثل توظيف الأعوان المؤقتين والمتعاقدين، و شروط المؤهلات البدنية

1 الأمر رقم 62/157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتعلق بمسيرة التشريعات الإستعمارية السابقة إلا ما كان منها يتعارض والسيادة الوطنية، ج.ر.ج. رقم 63، ص.18.

2 - الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن التسيير الإشتراكي للمؤسسات، ج.ر.ج. رقم 101، المؤرخة في 13 ديسمبر 1971، ص.1736.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص.7.

للقبول في الوظيفة العامة، و بعض أعمال التسيير والتسريح بسبب عدم الكفاءة المهنية والتنقيط وإجراءات الترقية⁽¹⁾، و عند صدور الأمر 03/06 نص أيضا في المادة 221 على بقاء سريان الأحكام القانونية الأساسية المعمول بها لا سيما المرسوم 59/85 إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المنصوص عليها في الأمر.

كما أن المادة 157 من القانون 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتضمن لعلاقات العمل ألغت القانون الأساسي العام للعامل، و بقي آنذاك يطبق على عمال المؤسسات والإدارات العمومية، أي أن العمال خضعوا للقانون 11/90 والأعوان العموميين بما فيهم الموظفين والمتعاقدين الذين ظلوا خاضعين للأمر 133/66 والقانون الأساسي العام للعامل والمرسوم التشريعي 59/85، في إنتظار صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، و بعد صدوره خضعوا له وللمرسوم التشريعي 59/85، و ترتب على هذه الوضعية تداخل المفاهيم القانونية بالنسبة لقانون الوظيفة العامة.

على سبيل المثال المادة 1 من الأمر 133/ 66 تختلف عن المادة 5 من المرسوم 59/85 بشأن تعريف الموظف العام، الأولى تشترط ثلاثة شروط لإكتساب صفة الموظف العام وهي التعيين، شغل منصب عام، الترسيم (titularisé) في الرتبة (dans un grade) أما الثانية فتشترط التثبيت في منصب عمل بعد مدة تجريبية، إذن تحدث عن التثبيت confirmation المستعمل في قانون العمل وليس الترسيم، فالأول يعني وجود عقد عمل ومدة تجريبية (période d'essai) التي تهدف إلى تأكد المستخدم من قدرات العامل، فإن كانت ناجحة عد العقد نهائيا وهذا ما تؤكدته المادتان 18 و19 من القانون رقم 11/90 المشار إليه سابقا، أما مصطلح الترسيم فيعني وجود فترة تربص (période de stage) لتتأكد الإدارة من كفاءة المترشح للوظيفة العامة، و إن كانت ناجحة تفرض صدور قرار من الإدارة بإرادتها المنفردة بترسيمه، أما المادة 4 من الأمر 03/06 فإشترطت التعيين في وظيفة دائمة والترسيم في الرتبة.

و في رأينا الإختلاف بين هذه المصطلحات لا يتعدى الفرق في التسمية لا المعنى أو الهدف والآثار المترتبة عنها، فالترسيم يعني التثبيت، و فترة التجربة تعني التربص، و هذا ما أكدته المشرع في نص المادة 4 في فقرتها الثانية «الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته» كما استعمل مصطلح التربص في المادة 83 وما بعدها

1 - Essaid Taib, o.p., cit., p.p.40 et s.

-Mahrouk MAHDADI, le contentieux de fonction publique, revue du conseil d'état, N°5, 2004, p.p. 20 et s.

من نفس الأمر.

كما إختلف القانون الأساسي العام للعامل عن الأمر 133/66 فيما يخص الرتبة والوظيفة (Le grade et l'emploi)، فالمادة 2/1 من الأمر 133/66 تفصل بين الرتبة والوظيفة كما يعرف في الدول المميزة بين قانون العمل وقانون الوظيفة العامة وكذا المادة 5 من الأمر 03/06 نصت صراحة «تختلف الرتبة عن منصب الشغل...»، أما قانون 12/78 والمرسوم 59/85 يرفض هذا التمييز، إذ تنص المادة 116 من قانون 12/78 «إذا إعترف للعامل باستكمال لشروط التعيين في منصب ما يجري تثبيته فيه، يكون موضوع تصنيف تحدد بموجبه رتبته»، أي أن رتبة العامل تحدد أساسا من خلال منصب العمل الذي يشغله، أي عدم استقلالية الرتبة عن منصب العمل، فالرتبة حق خاص بالشخص تزول بزوال المنصب، و المرسوم 59/85 إستعمل مصطلح منصب العمل بدل مصطلح الوظيفة مثال المادة 64 لكن هذا لا يمنعنا من القول أنه أخذ ببعض المفاهيم المطبقة في الدول التي تميز بين قانون العمل وقانون الوظيفة العامة، مثال المادة 2/5 أشارت إلى الحياة المهنية والمقصود بها أن الموظف بعد توظيفه يمتضي حياته فيها، لذلك فالوضعية قانونية تنظيمية وليست تعاقدية⁽¹⁾، و الأمر 03/06 إستعمل مصطلح منصب الشغل وتارة أخرى مصطلح الوظيفة.

ب) إنعكاسات النصوص القانونية على الحلول القضائية:

أهم ما يترتب على التمييز بين قانون العمل وقانون الوظيفة العامة هو خضوع منازعات كل مجال لقانون خاص بها، فمنازعات قانون العمل يختص بها القاضي العادي - قسم إجتماعي- أما منازعات الوظيفة العامة من اختصاص القاضي الإداري، و تداخل المفاهيم بين الموظف العام والعامل وعدم منطقية النصوص القانونية كما أشرنا سابقا، أدت إلى نشوء إشكالات فيما يخص الإختصاص القضائي، على سبيل المثال بعض منازعات العمل الفردية ثارت بين الإدارة ومستخدميها أحيلت إلى القضاء العادي لأنه إعتبر مختص نوعيا بالفصل فيها⁽²⁾، و نزاعات أخرى مشابهة عرضت على القاضي الإداري لأنه مختص بها نوعيا، كمنازعات تسريح الموظفين، فإن كان الغرض

1 - بدران محمد، المرجع السابق، ص.9.

- مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، سنة 1981، ص. 65 وما بعدها.
2 - قرار الغرفة الإجتماعية للمحكمة العليا رقم (199753 الفهرس) 16 1170 ماي 2000 نظارة الشؤون الدينية لولاية تلمسان ضد خلوط عبد القادر، و القرار رقم 199791، (الفهرس 1413 6) جوان 2000، نظارة الشؤون الدينية لولاية تلمسان ضد براهيم الطيب، مراد بدران، المرجع السابق، ص. 201_202.

من الدعوى إلغاء القرار فالمختص هو القاضي الإداري، أما إذا كان الهدف منها إعادة إدماجه فالقاضي الإجتماعي هو المختص، لكن الفصل في هذا الشأن يقتضي البحث في مدى مشروعية قرار التسريح، وهذا من إختصاص القاضي الإداري وبالتالي عليه إحالة هذه المسألة الأولية على القاضي المختص الإداري، إشكالية أخرى ظهرت بقانون 04/90 المؤرخ 06 فبراير 1990 المتعلق بتسوية النزاعات الفردية للعمل⁽¹⁾ والمقصود بها تلك الخاصة بالقطاعين العام والخاص، فاشترط في المادة 1/19 ضرورة عرضها على مكتب المصالحة قبل عرضها على القضاء والإلا رفضت شكلا، والمادة 3/19 إستثنت منازعات القطاع العام من هذا الشرط لكن هذا ليس معناه إستثناء إختصاص قاضي العادي بالفصل فيها، أي تبق من إختصاص القسم الإجتماعي، إلا أن المحكمة العليا أقرت في حكم لها أن إستثناء منازعات القطاع العام من شرط عرضها على مكاتب المصالحة معناه عدم إختصاص قاضي عادي بالفصل فيها⁽²⁾، كما أن المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية السابق وتقابلها المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، قد إستثنت بعض المنازعات التي بالرغم أن الإدارة طرفا فيها، إلا أنها تخضع للقانون العادي وليس الإداري.

و أيضا إشكال فيما يخص المقصود بالمنازعات المتعلقة بالمواد الإجتماعية فهذه المادة إستثنتها من إختصاص القاضي الإداري، وهي تلك المتعلقة بعلاقات العمل بين العامل والمستخدم سواء كان شخص عام أو خاص، لكن بعض الفقه⁽³⁾ والقضاء الجزائري اعتبروا المواد الإجتماعية كالمنازعات المتعلقة بالضمان الإجتماعي بمختلف أنواعها، كالتقاعد وحوادث العمل والأمراض المهنية، وكذلك النزاعات الجماعية للعمال في القطاع العام، محل تنازع إختصاص بين القضاء العادي والإداري⁽⁴⁾.

المبحث الثاني / هيئات تسيير الوظيفة العامة وتنظيمها الداخلي:

أنشأ المشرع الجزائري أجهزة وهيئات تتكفل بتنظيم الوظيفة العمومية وضمان وحدة نسق العمل والتسيير الإداري لتجنب أي خلافات بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية، ولتمكين الموظفين من المشاركة الفعلية في تسيير شؤونهم المهنية الخاصة والمصالح العمومية أيضا {المطلب الأول}، كما أنه من خلال وصف الوظائف

1 - القانون رقم 04/90 المؤرخ 06 فبراير 1990، المتعلق بتسوية النزاعات الفردية للعمل، ج.ج.ج. رقم 06 المؤرخة في 1990/04/07، ص. 240.

2 - قرار 116805 المؤرخ 20 ديسمبر 1994، المجلة القضائية، العدد 1، 1995، ص. 164.

3 - حمدي باشا عمر، مبادئ الإجتهد القضائي في مادة الإجراءات المدنية، دار هومه، 2001، ص. 15.

4 - قرار 95338 الصادر في 8 ديسمبر 1994، المجلة القضائية، عدد 1، ص. 129.

وتحليلها وضع تنظيما هيكليا خاصا بالوظيفة العامة {المطلب الثاني}.

المطلب الأول / هيئات وأجهزة تسيير الوظيفة العمومية:

لأجل إدارة شؤون الموظفين في أغلبية الدول هيئات منحها القانون صلاحيات تساهم بها في حسن تسيير المرفق العام، و تنقسم هذه الهيئات إلى أجهزة مركزية - المجلس الأعلى للوظيفة العامة {الفرع الأول} أو المديرية العامة للوظيفة العمومية {الفرع الثاني} تتولى وضع السياسات الوظيفية، و اقتراح التشريعات وتحديد النظم والإجراءات التي تسيير بها الحياة المهنية للموظفين، وتنظم علاقتهم بالدولة كما تحدد مركزهم القانوني أي مسؤولياتهم، حقوقهم وواجباتهم وبهذا تعتبر همزة وصل بين النظام السياسي والنظام الإداري.

وإلى جانب هذه الأجهزة المركزية توجد وحدات لامركزية، تنفذ سياسة الجهاز المركزي فيما يخص شؤون الموظفين وفقا للتشريعات التي تحدد اختصاصاتها وصلاحياتها، و هي مفتشيات الوظيف العمومي، فهي تمثل الإدارة المركزية للوظيف العمومي اتجاه مختلف السلطات المحلية وذلك في إطار لامركزية التسيير⁽¹⁾، كما توجد هيئات داخلية بكل مرفق تساهم بدورها في التسيير {الفرع الثالث}، و هي اللجان متساوية الأعضاء، لجان الطعن واللجان التقنية وبالتالي فهي تنظم العلاقة بين الموظف والإدارة وتضمن تطبيق صحيح القانون دون تعسف في السلطة.

و قد اتجهت العديد من الدول المتقدمة ومنذ منتصف القرن الماضي إلى إنشاء هذه الأجهزة المركزية والمحلية لتنظيم شؤون الوظيفة العامة لسببين رئيسيين، أحدهما سياسي يتمثل في ضغط الرأي العام ومطالبته بإنشاء جهات مستقلة عن النفوذ السياسي بعدما كان الحزب الحاكم يهدي الوظائف غنيمة سائغة لأنصاره⁽²⁾، أما السبب الثاني فهو في إداري ويرجع إلى إزدیاد حجم أداة الدولة الإدارية، نتيجة اتساع نشاطها الأمر الذي استحال به على المسؤولين الإداريين الإلمام بكل جوانب الوظيفة

1 بوزيان مكلكل، «النظام القانوني للوظيفة العامة-دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري والفرنسي»، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2002، ص. 223.

Cependant le gestion de la fonction publique s'exerce en parallèle dans le cadre d'institutions particulieres qui interviennent à son sujet à coté des différentes autorités hiérarchiques

2 - حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 247- 253.

العامة، ودعى إلى إنشاء لجان إدارية متخصصة تسهر على مراقبة النشاط الإداري، و تقييم أعماله ومدى تحقيقه للأهداف المخططة⁽¹⁾، ولقد اختلفت الدول في شكل هذه الأجهزة كما أشرنا سابقا، فهناك من أخذ، بنظام اللجنة⁽²⁾ وهناك من أخذ نظام الديوان⁽³⁾، وهناك إتجاه حديث يمتاز بالجمع بين النظامين، حيث تسند المهام ذات الطابع التخطيطي والتشريعي والقضائي للجنة ويباشر الديوان أعمال التنظيم الفني لشؤون الموظفين، كالتوجيه والإشراف ومراقبة التنفيذ.

الفرع الأول /المجلس الأعلى للوظيفة العمومية :

أنشأ إستنادا إلى المادة 58 من الأمر 03/06 كهيئة تشاور تساعد الحكومة على تنفيذ سياستها المتعلقة بالوظيفة العامة وتوحيدها بالنسبة لكل الوظائف وإيجاد حلول لكل المشاكل ممكن أن تثور في إطار تطبيق هذه السياسة بواسطة التوصيات والإستشارات التي يصدرها .

و فيما يخص تشكيلته فقد نصت المادة 06 من الأمر 03/06 أنها تضم ممثلي من الإدارة المركزية، المؤسسات العمومية، الجماعات الإقليمية، المنظمات النقابية للعمال الأجراء الأكثر تمثيلا عل الصعيد الوطني، و شخصيات معروفة بكفاءتها في ميدان الوظيف العمومي، وتتمثل صلاحياته الإستشارية في كل المسائل العامة التي تهم الموظفين خاصة :

- مساعدة الحكومة لضبط المحاور الكبرى لسياستها إتجاه الوظيفة العامة.
- دراسة وتقييم التشغيل في الوظيفة العامة كما ونوعا.
- المساهمة بكل ما من شأنه إعادة تأهيل المرافق العامة.
- السهر على إحترام أخلاقيات الوظيفة العامة.
- إستشارته في كل مشروع تشريعي ذو علاقة بقطاع الوظيف العمومي.

لكنه لا يتمتع بسلطة هيئة عليا للطعن في قرارات اللجان متساوية الأعضاء التابعة لمختلف الأسلاك والمصالح الإدارية كمثلها في فرنسا.

الفرع الثاني /المديرية العامة للوظيف العمومي :

بالإضافة للمجلس الأعلى للوظيفة العامة نجد على المستوى المركزي المديرية

1 - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص.61.

2 - نظام اللجنة commission système. يتكون عادة من 3 إلى 5 أعضاء يعينهم رئيس الدولة بموافقة اللجنة التشريعية وتكفل إستمرارية السياسة الموضوعة لشؤون العاملين ومتابعة تنفيذها.

3 - نظام الديوان bureau système يقوم على إسناد إدارة شؤون الموظفين إلى رئيس يعينه رئيس الدولة.

العامة للتوظيف العمومي، و يمثلها على المستوى المحلي مفتشيات التوظيف العمومي بالإضافة إلى المراقب المالي كلما تعلق الأمر بمناصب مالية، أو بتدخل من وزارة المالية بصفة عامة والمديرية العامة للميزانية بصفة خاصة، إذ تعتبر مراقبة مشروعية تسيير الحياة المهنية للمستخدمين الخاضعين للقانون العام للتوظيف العمومية إحدى المهام الأساسية لها، كل بطريقته وحسب الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً، و تتمثل هذه المراقبة أساساً في التأكد من مدى مطابقة مختلف قرارات التسيير الخاصة بالمسار الوظيفي للمستخدمين مع الأحكام القانونية والتنظيمية سارية المفعول.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن قرارات تسيير بعض الفئات من الموظفين العموميين الذين لا يخضعون للقانون الأساسي للتوظيف العمومية، لاسيما القضاة والمستخدمين العسكريين للجيش الوطني الشعبي لم تخضع إطلاقاً لمراقبة المشروعية التي تمارسها هيئات التوظيف العمومي، و هذا لأسباب تعود لطبيعة الوظيفة التي يمارسونها وخصوصية نظامها القانوني ودورها الهام والحساس في تسيير شؤون الدولة.

أولاً/التطور التاريخي للمديرية العامة للتوظيف العمومية :

عرفت تاريخاً حافلاً بالمستجدات والتعديلات مع تبعيتها لوصايات مختلفة، و أحياناً غريبة عن القطاع أصلاً، كما هو الشأن بالنسبة لوزارة الداخلية فما يعرف على الجهاز المركزي للتوظيف العمومية في الجزائر هو عدم استقراره من ناحية الإرتباط العضوي⁽¹⁾، فكانت تابعة لرئاسة الجمهورية طبقاً للمرسوم رقم 526/62 المؤرخ في 18 سبتمبر 1965⁽²⁾، ثم وزارة مستقلة بذاتها تسمى وزارة الإصلاح الإداري والتوظيف العمومية وفق المرسوم رقم 168/65 المؤرخ في 1 جوان 1965⁽³⁾، ثم مديرية عامة تابعة لوزارة الداخلية بعد أن ألغيت الوزارة السابقة وصدر المرسوم رقم 197/65 المؤرخ 1965/7/29 الذي نقل الاختصاصات المنوطة بوزير الإصلاح الإداري والتوظيف العمومية إلى وزير الداخلية⁽⁴⁾، ثم صدر المرسوم رقم 238/66 المؤرخ 1966/8/5 الذي

1 - فتارة مديرية عامة مرتبطة بأعلى سلطة في الدولة مصالح رئاسة الجمهورية، و تارة مصالح رئاسة الحكومة، و تارة أخرى وزارة كالدخالية مثلاً (لإعتبارات خاصة) أو وزارة منتدبة مكلفة بالتوظيف العمومي والإصلاح الإداري .

2 - يتضمن إنشاء مديرية عامة للتوظيف العمومي، ج. ر. ج. رقم 15 المؤرخة في 62/09/18، ص. 205.

3 - يحدد صلاحيات وزير الإصلاح الإداري والتوظيف العمومي، ج. ر. ج. رقم 48، المؤرخة في 65/06/08، ص. 588.

4 - ج. ر. ج. رقم 65 المؤرخة في 1965/08/06، ص. 730.

أعاد تنظيم وترتيب الإدارة المركزية لوزارة الداخلية⁽¹⁾، و استحدثت مديرية عامة للتنظيم والإصلاح الإداري والشؤون العامة⁽²⁾، ثم أصبحت تابعة لكتابة الدولة حسب المرسوم رقم 42/82 المؤرخ في 23 يناير 1982⁽³⁾، لتصبح بعدها وزارة منتدبة تابعة لمصالح رئيس الحكومة⁽⁴⁾ ابتداء من سنة 1997 إلى غاية 31 ماي 2006 حيث وضعها المرسوم الرئاسي 177/06 المؤرخ في 31 ماي 2006 تحت إشراف رئاسة الجمهورية لحد الآن، ومهما اختلف مركزها في التنظيم الحكومي فهي دائما مرتبطة بالإصلاح الإداري، ومهما كانت مديرية عامة أو إحدى مصالح رئاسة الحكومة أو رئاسة الجمهورية فهي تتمتع بأولويات وبأهمية بالقدر الذي تمنحه إياها السلطة السياسية، على أنها لم تتمتع إطلاقا وفي أي فترة سابقة بالاستقلالية التامة⁽⁵⁾، وقد إقترحت اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الإدارة ومهامها أنه لا ينبغي أن تتأثر هذه الهيئة بالتغيرات الحكومية وضرورة إسترجاعها لكامل مهامها التي تمكنها من أداء دورها الهام في الجهاز الإداري.

ثانيا / التنظيم الإداري لمديرية الوظيف العمومي⁽⁶⁾

حاليا⁽⁷⁾ ينظمها المرسوم التنفيذي رقم 191/03 المؤرخ في 28 أبريل 2003⁽⁸⁾، يتأسسها المدير العام للوظيفة العمومية ويساعده مديرا دراسات (2) ورئيسا دراسات حسب المادة 7 من المرسوم التنفيذي أعلاه، في حين كان يساعده حسب المرسوم السابق الذي كان ينظم المديرية العامة للوظيف العمومي مدير دراسات واحد حسب المادة 9 منه، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على كثافة وإزدياد مهام وصلاحيات⁽⁹⁾

- 1 - ج.ج.ج.ج. رقم 72 المؤرخة في 23/08/1966، ص. 810.
- 2 - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص. 63 وما بعدها، و عن صلاحياتها آنذاك أنظر بوزيان مكلكل، المرجع السابق، ص. 225.
- 3 - الذي يحدد صلاحيات كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ج.ج.ج. رقم 4 المؤرخة في 26/01/1982، ص. 116.
- 4 - المرسوم الرئاسي رقم 231/97 المؤرخ في 25 جوان 1997، المتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، ج.ج.ج.ج. رقم 44 المؤرخة في 29/06/1997، ص. 03، و المرسوم الرئاسي رقم 428/98 المؤرخ في 19 ديسمبر 1998 المتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، ج.ج.ج.ج. رقم 95 المؤرخة في 20/12/1998، ص. 06.
- 5 Taib ESSAID, Droit de la F.P., op, cit, p59. et S.
- 6 - السعيد مقدم، «هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم مهامها وتطورها»، مجلة الإدارة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 2 لسنة 1991، ص. 85-86.
- 7 - نظمها سابقا المرسوم التنفيذي رقم 124/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 تضمن الإدارة المركزية في المديرية العامة للوظيفة العمومية، ج.ج.ج.ج. رقم 26 المؤرخة في 09/05/1995، ص. 15.
- 8 - ج.ج.ج.ج. رقم 30 المؤرخة في 30 أبريل 2003، ص. 09.
- 9 - ج.ج.ج.ج. رقم 30 المؤرخة في 30 أبريل 2003، ص. 09.

9 - V. Taib ESSAID, Droit de la F. P., op. cit, p.60.

المديرية، و تدخلاتها نتيجة لإزدياد عدد الموظفين في الدولة. وهي تتكون من : - المفتشية العامة التي يحدد صلاحياتها بمرسوم ، وبالإضافة لها تتفرع المديرية إلى مجموعة من الهياكل بغية تقسيم وتنسيق العمل، لتكفل أحسن بشؤون الوظيفة العمومية وهي:

- ☒ مديرية القوانين الأساسية للوظائف العمومية.
- ☒ مديرية ضبط تعدادات المستخدمين واستثمار الموارد البشرية.
- ☒ مديرية التطبيق والمراقبة.
- ☒ مديرية إدارة الوسائل⁽¹⁾

نلاحظ أن المرسوم الأخير قد أحدث تغييرا في عدد الهياكل وفي توزيع المهام أيضا .

و لأجل تنسيق العمل بين الهياكل السابقة والمديريات المتفرعة عنها، وكذا بين المصالح المركزية والمصالح غير المركزية للمديرية العامة للوظيف العمومي، أنشأت المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيف العمومي، إستنادا إلى نص المادة الأولى في جزئها الأول من المرسوم التنفيذي رقم 191/03 المشار إليه سابقا.

ثالثا / المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيف العمومي:

أحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 147/04 المؤرخ في 19 ماي 2004 الذي حدد صلاحياتها وتنظيمها⁽²⁾ ولم ينص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 124/95 الملغى تعتبر المفتشية العامة هذه جهاز دائم للتفتيش والرقابة والتدقيق والتقييم تحت سلطة المدير العام للوظيفة العمومية حسب ما تنص عليه المادة 2 من المرسوم يديرها مفتش عام يساعده أربعة مفتشين، يوزع المدير العام للوظيف العمومي المهام بين المفتشين بإقتراح من المفتش العام (المادة 07 من المرسوم). وتعتبر وظيفتا المفتش العام والمفتش وظيفتان عاليتان في الدولة تصنفان ويدفع مرتبهما إستنادا إلى وظيفتي مدير دراسات ومدير لدى مصالح رئيس الحكومة (المادة 8).

أ-مهامها: في مجال عمل الهياكل المركزية والمصالح غير المركزية للمديرية العامة للوظيف العمومي :

- تتأكد من العمل الحسن للهياكل والمصالح المذكورة أعلاه، وتقترح كل ما من شأنه تدعيم وتحسين عملها.

1 - كانت تحوي وفق المرسوم التنفيذي رقم 124-95 المذكور أعلاه على 5 مديريات حسب نص المادة الثانية منه

2 - ج. ر. ج.، العدد 31 بتاريخ 19 ماي 2004، ص. 5.

- تقوم بتقييم وتنظيم سير هذه الهياكل.
- تسهر على الإستعمال العقلاني للوسائل والموارد الموضوعية تحت تصرف مصالح المديرية العامة للتوظيف العمومي بغية الحفاظ عليها.

في مجال تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية: فتقوم بالإتصال بالمفتشيات الولائية للمديرية العامة لتقييم ظروف تسيير الموارد البشرية، و تحدد النقائص وتقتراح الحلول المناسبة لتفاديها، كما تقوم بثمين الكفاءات أو المؤهلات وتسهر على الإستعمال العقلاني للموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.

ب- طريقة عملها: تتدخل المفتشية بناء على برنامج سنوي للتفتيش والتدقيق تعرضه على المدير العام للتوظيف العمومي، و ترسل نسخة منه إلى مصالح رئيس الحكومة (حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 147/04) وتجدر الإشارة إلى أنه بإمكان إستدعاء المفتشية العامة هذه لأداء أية مهمة ظرفية للرقابة والتقييم حول وضعيات خاصة، زيادة على مهامها الأصلية (المادة 04)، ويخول للمفتش المطالبة بكل المعلومات والوثائق الضرورية لأداء مهامه لدى المؤسسات والإدارات العمومية، و يتعين عليه وعلى باقي المفتشين المحافظة على سريتها (المادة 9).

و في الأخير ينتج عن أداء المفتشية لمهامها تقرير تفتيش يقدمه المفتش العام للمدير العام للتوظيف العمومي، و يرسله هذا الأخير بدوره حسب الحالة إلى: الوزير المعني أو مسؤول المؤسسة أو الإدارة المعنية (المادة 05)، كما يكفل عمل المفتشية بتقرير سنوي حول نشاطاتها مرفق بتوصيات يرسل إلى رئيس الحكومة (المادة 06 من المرسوم).

بصفة عامة ما يمكن إستنتاجه حول المديرية العامة للتوظيف العمومي أنها تتمتع بسلطة ضعيفة إذ لا تتدخل في التوظيف بصفة قوية ولا في الترقية والتكوين والتصنيف... كما لا تعتبر هيئة تسيير مستقلة ذات سلطة تنفيذية⁽¹⁾، مما قد يؤثر لا محالة على شفافيتها وحيادها، كما أنها لا تقوم إلا برقابة لاحقة، و مع لا مركزية التسيير أدت إلى ليونة تسيير الحياة المهنية للموظفين.

رابعا / مهام وصلاحيات المدير العام للتوظيف العمومي:

يحدد صلاحيات المدير العام للتوظيف العمومية، الموضوع تحت سلطة رئيس الجمهورية المرسوم التنفيذي رقم 190/03 المؤرخ في 28 أبريل 2003⁽²⁾، وهو يمثل

1 - على عكس الحال في الدول الأخرى مثل كندا، الولايات المتحدة الأمريكية.

2 - ج.رج.ج. العدد 30 المؤرخة 30 أبريل 2003، ص.07.

السلطة المركزية لتصور سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية، و مكلف بتنفيذها (حسب المادة 02 من المرسوم)، كما يتولى إدارة الهياكل والأجهزة المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية، وكذا مفتشيات الوظيفة العمومية التابعة لها وتنسيقها وتنشيطها، فيمارس بذلك السلطة السلمية على مجموع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته، كما يحدد الحاجات المادية المالية والبشرية للأجهزة الموضوعية تحت سلطته، و ينفذ الميزانية كما يعين في المناصب التي لم تتقرر طريقة أخرى للتعين فيها، و يبادر إلى اعتماد عمليات للتكوين وتحسين المستوى لمستخدمي المديرية العامة للوظيفة العمومية، كما يبادر إلى إقتراح القواعد القانونية الأساسية لتنظيم الأسلاك النوعية للمديرية العامة للوظيفة العمومية (حسب المادة 07 من المرسوم).

يمكن أن يقترح المدير العام للوظيفة العمومية إنشاء أي جهاز يساعده في تأدية المهام الموكلة إليه، خاصة في مجال التشاور والتنسيق فيما يخص التكوين الإداري، و ترقية منظومة للتسيير التقديري للموارد البشرية في الوظيفة العمومية، و يتولى المهام الرئيسية التالية:

- ☒ إقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية.
- ☒ السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالوظيفة العمومية، أي ضمان تجسيد مبدأ المشروعية في الوظيفة العمومية.
- ☒ مطابقة النصوص المسيرة للموظفين والأعوان العموميين مع المبادئ الأساسية للقانون الأساسي للوظيفة العمومية، فهو يعد بمثابة منظومة لتقويم تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، و يضع الإجراءات المتعلقة بمراقبة مشروعية القرارات التي ترتبط بهذا التسيير.
- ☒ محاولة تكييف الأطر القانونية لتسيير المسار المهني للموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات المركزية، مع تطور مهام الإدارة العمومية.
- ☒ إعداد منظومة المرتبات والتعويضات الخاصين بالموظفين والأعوان العموميين، كذا منظومة تصنيف الوظائف العمومية.
- ☒ ضبط وترشيد تعداد مستخدمي الوظيفة العمومية قصد ضمان التطابق المستمر بين حاجات المؤسسات والإدارات العمومية إلى المستخدمين ومهام المؤسسات والإدارات العمومية.
- ☒ تحديد بالإشتراك مع وزارة المالية والقطاعات المعنية عدد المناصب العليا في

- المؤسسات والإدارات العمومية والقيام بتفسير التشريع والتنظيم المتعلقين بالوظيفة العمومية في حالة غموض نص ما.
- ☒ تهيئة الموارد البشرية وتحديد سياسة للتكوين، وتحسين المستوى بالاتصال مع الإدارات المعنية.
- ☒ إقترح إعداد ومتابعة تطبيق التدابير العامة والخاصة بالوظائف العليا في الدولة، وضمان تسيير مساهم المهني بالاتصال مع السلطات المعنية.
- ☒ إقترح التدابير اللازمة لترقية الحماية الاجتماعية للموظفين والأعوان العموميين، والخاصة بالتقاعد بالاتفاق مع المؤسسات المعنية.
- ☒ متابعة دراسة منازعات الوظيف العمومي وتسويتها، كما يشارك في إقرار منظومة تشاورية، إجتماعية مهنية مع المنظمات النقابية والجمعيات والاتحادات المهنية التي تهتم الموظفين والأعوان العموميين، ولا سيما تنفيذ الإجراءات المرتبطة بتسوية الخلافات الفردية والجماعية في العمل، وكذا توجيه المؤسسات والإدارات العمومية، ومساعدتها في أثناء تسوية هذه الخلافات لأجل تحسين ظروف العمل في القطاع.
- ☒ ترقية التعاون الدولي في مجال الوظيف العمومي وتنفيذها بالإستعانة بالسلطات المختصة إذ يشارك في نشاطات المنظمات الجهوية والدولية حول المسائل التي تخص الوظيفة العمومية.
- ☒ إنشاء رصيد وثائقي متعلق بميدان الوظيف العمومي وإجراء مهمات التفتيش والتدقيق حول تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العامة.
- ☒ السهر على وضع منظومة للمعلومة الإحصائية وجمع وتحليل كل المعلومات المتعلقة بوضعية التشغيل، ويقدم تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس الحكومة مع الإقتراحات.
- ☒ تحديد القواعد المتعلقة بالتوظيف وتنظيم المسابقات للإلتحاق بالوظائف العمومية المعني.

خامسا / مفتشيات الوظيف العمومي في الجزائر:

بعد إستقلال الجزائر، عرف النظام الإداري مركزية مطلقة نظرا لعدم استقرار الأمور في البلاد ونفس الشيء بالنسبة لقطاع الوظيف العمومي، إذ مورست رقابة المشروعية الخاصة بالحياة المهنية لمستخدمي هذا القطاع على أساس مركزي⁽¹⁾، لكن

1 - السعيد مقدم، «هيئات الوظيف العمومي»، المرجع السابق، ص. 85.

وبسبب المشاكل التي عرفتھا الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال من قلة التأطير البشري بسبب الفراغ الإداري الذي تركته مغادرة الإطارات الفرنسية للمناصب التي كانوا يشغلونها⁽¹⁾ وبالتالي إستبدالهم بموظفين جزائريين تعوزهم الخبرة وينقصهم التحضير لتولية مهام تسيير وتنظيم إدارة وهيكل حديثة⁽²⁾، بالإضافة إلى إزدياد تدخل الدولة في شتى المجالات وتحمل الإدارة العامة تسيير مصالح النفع العام والإكثار المبالغ في الهياكل الإدارية، وخاصة بعد الإصلاح الهام الذي عرفه قطاع الوظيف العمومي في مبادئه وأسسها الذي جسده القانون الأساسي للوظيفة العمومي الصادر بالأمر رقم 133/66 في 2 جوان 1966، الذي كان من أهم مبادئه مبدأ المساواة للإلتحاق بالوظيفة العامة، مما أدى إلى فتح أبواب التوظيف

على مصرعها أمام كافة المواطنين سواسية، وبالتالي إزدياد وتكاثف عدد الموظفين والأعوان العموميين بحيث أصبح من الصعب إن لم نقل من المستحيل التحكم الأمثل في قطاع الوظيف العمومي على مستوى مركزي، مما اضطر بالمديرية المركزية للوظيفة العمومي إلى ولوج باب لامركزية التسيير وإنشاء مفتشيات كمصالح خارجية تابعة لها على المستوى المحلي بموجب المرسوم رقم 104/76 المؤرخ في 10 يونيو 1976، قصد الاهتمام والإلمام بكل أمور القطاع على المستوى المحلي، وتجدر الإشارة إلى أنه قد صدر قبلا المرسوم رقم 42/71 المؤرخ في 28 يناير سنة 1971⁽³⁾ يتضمن إحداث مفتشيات الوظيف العمومي إستنادا إلى المادة 10 من الأمر رقم 133/66 الصادر في 2 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لكنها لم تعرف لا إستقرارا ولا مهاما بقدر أهمية المهام الموكلة لها حاليا والدليل المادة 04 من المرسوم رقم 42/71 المشار إليه سابقا، إذ تنص: « يمارس المفتشون والمفتشون المساعدون مهامهم في الإدارة المركزية أو لدى الولايات» أي لم تكن لهم إلا إستقلالية نسبية في ممارسة الوظيفة، إذ كانت مهمتي التفتيش والرقابة تعتبران من المهام التي تقوم بها الإدارة المركزية للوظيفة العمومي⁽⁴⁾ وباعتبار أن الإدارة العامة كائن إجتماعي يؤثر ويتأثر بالمحيط القائم

1 - مع الإشارة إلى أن في عهد الإستعمار كان حق الدخول للوظيفة العامة قاصرا على المعمرين والفئات الأوروبية والمتواجدة في الجزائر، بوزيان مكلكل، المرجع السابق، ص.53.

2 - السعيد مقدم، «قطاع الوظيف العمومي تطوره ومآله»، المرجع السابق، ص.19.

3 - ج.ج.ج. رقم 11 المؤرخة 1971/02/5، ص.151.

نصت المادة 01 منه « تحدث تطبيقا للمادة 10 من الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 2 يونيو 1966 لدى الوزير المكلف بالوظيفة العمومية، وظيفتان نوعيتان لمفتش ومفتش مساعد للوظيفة العمومية» و قد ألغي هذا المرسوم صراحة بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم 104/76 المشار إليه أعلاه.

4 - Taib Essaid, Droit de la F.P., op.cit, p.65.

فيه، خاصة عن ما ينتج عن الإصلاح الإداري من إقتراحات ترمي إلى تحسين نجاعة الإدارة العمومية، و ترقية كل ما من شأنه تكييف الخدمات العمومية مع تطور مهام الدولة، و دراسة للتدابير التي ترمي إلى ضبط مقاييس الشكليات والإجراءات الإدارية وتبسيطها⁽¹⁾، فبناء على تقرير الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي، أعيد النظر في مهام مفتشيات الوظيف العمومي وفق المرسوم التنفيذي 112/98 المؤرخ في 6 أفريل 1998.

إذ تعتبر مفتشية الوظيف العمومي هيكل غير مركزي على مستوى كل ولاية تابع للسلطة المكلفة بالوظيف العمومي (المادة 01 منه)، يسيرها رئيس مفتشية الذي يتلقى تفويض بالإمضاء بقرار من الوزير المكلف بالوظيف العمومي حسب أحكام المادة 1/11 من المرسوم، و يعين بقرار منه من بين الموظفين المنتميين لرتبة المفتشين الرئيسيين على الأقل أو رتبة معادلة، و الذين لهم 5 سنوات أقدمية بهذه الصفة والحائزين على شهادة التعليم العالي المحصل عليها بعد 8 سداسيات من الدراسة على الأقل (حسب المادة 05 من المرسوم)، و يعتبر هذا المنصب، منصبا عاليا يصنف مرتبه ويحدد وفق الشروط المطبقة على مسؤولي المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية (المادة 06 من المرسوم).

ويساعد رئيس المفتشية في ممارسته لمهامه من واحد إلى ثلاث رؤساء مفتشيات مساعدين⁽²⁾ (حسب المادة 02 من المرسوم)، يعينون هم أيضا بقرار من الوزير المكلف بالوظيف العمومي من بين:

1- الموظفين المنتميين لرتبة المفتشين الرئيسيين على الأقل أو رتبة معادلة، و الذين لهم 5 سنوات أقدمية بهذه الصفة، و الحائزين على شهادة التعليم العالي المحصل عليها بعد 8 سداسيات من الدراسة على الأقل.

2- الموظفين المنتميين لرتبة المفتشين الرئيسيين على الأقل أو رتبة معادلة، و الذين لهم 3 سنوات أقدمية بهذه الصفة، أو 10 سنوات أقدمية عامة⁽³⁾.

1- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 192/03، المشار إليه سابقا .

2- و يستفيد كل من رئيس المفتشية ورئيس المفتشية المساعد زيادة على مرتبهما الرئيسي علاوات والتعويضات المرتبطة برتبهم الأصلية، و هذا حسب المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المشار إليه أعلاه، و هذا بغية إبعادهم عن تقبل الرشاوي والهدايا، خاصة لكثرتها مقارنة بوظيفتهما في المراقبة.

3- المادة 07 من المرسوم رقم 112/98 المشار إليه سابقا.

و يعتبر منصب رئيس مفتشية مساعد منصبا عاليا،⁽¹⁾ و يمكن أن يكلف في حالة شغور منصب أو وقوع مانع لرئيس مفتشية، النيابة عنه بمقرر من الوزير المكلف بالوظيف العمومي، كما يمكنه أن يتلقى هو الآخر تفويضاً بالإمضاء حسب الأشكال والإجراءات المعمول بها (حسب المادة 3.2/11).

أما عن مهام وصلاحيات مفتشيات الوظيف العمومي⁽²⁾ فالمهمة الرئيسية للمفتشية هي ضمان بصفة عامة مشروعية⁽³⁾ قرارات تسيير مسار الحياة المهنية للموظفين، و أعوان العموميين بالؤسسات والإدارات العمومية على مستوى الولاية حسب أحكام المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المشار إليه سابقاً⁽⁴⁾، كما تكلف على الخصوص بضمنان:

1. إحترام قواعد الإلتحاق بالوظائف العمومية، لاسيما تطبيق مبدأ المساواة وتحرص في هذا الشأن على تحضير المسابقات والإمتحانات والإختبارات في المؤسسات والإدارات العموميات ومتابعة إجراءاتها (حسب المادة 1/3 الفقرة 12) وذلك بتقديم المساعدة للمصالح المكلفة بتسيير الموارد البشرية لكل مؤسسة أو إدارة عمومية، وقد صدرت تطبيقاً لذلك التعليمات الوزارية المشتركة رقم 08 المؤرخة 10 أكتوبر 2004 تتعلق بكيفيات تنظيم وإجراء المسابقات والامتحانات والإختبارات المهنية.
2. ضبط ومصادقة ومتابعة تنفيذ المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية.
3. تكلف بمراجعة وممارسة رقابة لاحقة على أي قرار يخص تسيير الحياة المهنية للموظفين أو الأعوان العموميين، أو أية مراقبة أخرى على التسيير⁽⁵⁾.
4. تساعد على الوقاية من خلافات ونزاعات العمل في المؤسسات والإدارات العمومية وتوجهها إلى حلها ومعالجتها في حال نشوئها بهدف التقليل من المنازعات القضائية الطويلة.
5. متابعة تطور أعداد المستخدمين في المؤسسات العمومية والإدارات، و إعداد

1 - المادة 08 من المرسوم التنفيذي أعلاه.

2 - بوزيان مكلكل، المرجع السابق، ص 234. - 237.

3 - Taib Essaid, Droit de la F.P., op. cit. p.66.

4 - إذ تنص المادة 03 في فقرتها الأولى: «يسهر رئيس المفتشية بالوظيف العمومي على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بتسيير مسارات الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين للدولة المنتمين للمؤسسات والإدارات العمومية الموجودة في الولاية...».

5 - باستثناء بعض القرارات الخاضعة للرقابة السابقة مثل قرارات التثبيت.

إحصائيات في هذا الشأن من أجل تقييم التدابير المتبعة في تسييرهم،
بالإتصال مع المصالح المعنية.

6. تمثيل المديرية العامة للتوظيف العمومي في مجالس إدارة المؤسسات العمومية
المحلية ذات الطابع الإداري، أو في مجالس توجيهها.

7. تنظيم وتوزيع البرامج الإعلامية الموجهة لمسييري الموارد البشرية، وإقتراح
التدابير الكفيلة بتحسين سير المفتشية، بواسطة تقرير دوري يقدمه للسلطة
المكلفة بالتوظيف العمومي، مع تقييم النتائج التي توصل إليها.⁽¹⁾

كذلك من مهام رئيس المفتشية بالإشتراك مع المؤسسات والإدارات العمومية
الموجودة في الولاية، ضمان تحقيق أهداف ومساعي الإصلاح الإداري من تجديد
وعصرنة للإدارة العمومية لتبسيط إجراءاتها، وجعلها إدارة قرارات ومسؤوليات لا
إدارة شكليات وأوراق فقط، وكذا تقريب الإدارة من المواطن، بحسن إستقباله وإعلامه
وتوجيهه، وإقتراح لذلك على الإدارة المركزية كل التدابير الرامية إلى التحسين المستمر
لنوعية خدمات المرافق العمومية، بعد تقييم سيرها وتسجيل النقائص والبحث عن
البدائل.

كما تمنح معادلات للشهادات⁽²⁾، و لها علاقات وظيفية مع المراقب المالي ومع
الصندوق الوطني للتقاعد⁽³⁾.

سادسا/ المراقب المالي :

إذا كانت أجور العمال في المؤسسات الخاضعة لقانون العمل تمول من أموال
صاحب العمل، فإن أجور الموظفين تمول من ميزانية الدولة أي من طرف الخزينة
العامة، أو ما يعرف بميزانية التسيير السنوية التي تخصصها الدولة لتسيير مختلف
المصالح والهيئات الإدارية التابعة لها سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وهذا ما
يبرر قيام علاقات وظيفية وطيدة بين مصالح التوظيف العمومي والإدارات والمؤسسات
من جهة وكذا بين مصالح التوظيف العمومي ومصالح وزارة المالية من جهة أخرى.

فقرارات التعيين في الإدارات العمومية مثلا، أي في ظل قانون الوظيفة العمومية
لاتنتج آثارها القانونية والمادية إلا بعد إستكمال سلسلة من الإجراءات الإدارية

1- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 112/98 المشار إليه سابقا.

2- Circulaire n ° 292 du 2 juin 1998 relative aux equivalences administratives des titres et diplômes.

3 4. Taib Essaid, droit de la F Pop, cit, p 67

والرقابية الخاصة، أهمها خضوع هذه القرارات لرقابة المشروعية التي تمارسها مصالح المديرية العامة للتوظيف العمومية المركزية والمحلية، فهي تراقب مدى شرعية التعيين من الناحيتين الشكلية والموضوعية، أي مدى إحترام قواعد وإجراءات وشروط التوظيف أو التعيين في المنصب أو الوظيفة المعنية سواء من حيث التأهيل المطلوب أو أسلوب التوظيف..الخ.

ثم بعد ذلك تأتي الرقابة المالية التي تمارسها المصالح المالية المركزية والمحلية التي تتخلص مهمتها في فحص إحترام المؤسسة الموظفة للحدود المسموح لها في إطار تخصيص مناصب العمل⁽¹⁾، حيث أنه من المعروف أن لكل هيئة إدارية عدد معين من المناصب المفتوحة لها في كل صنف من الأصناف المهنية، تحدد بمقتضى وثيقة الميزانية السنوية⁽²⁾، بحيث يمنع عليها تجاوز العدد المسموح لها به، إذ يحدد لكل منصب ما يعرف بالمنصب المالي، أي أنه يخصص لكل منصب مفتوح قيمة مالية محددة هي أجرة المنصب والتوظيف الذي يتجاوز العدد المفتوح لا يمكن له الحصول على المرتب أو الأجر.

و بعد موافقة المراقبة المالية على التعيين يمكن للجهة التي لها حق التعيين إعتبار التوظيف مكتمل الشروط، وبالتالي يتم التوقيع على القرار بصفة نهائية بعد أن كان في البداية عبارة عن مشروع قرار تعيين، حيث يدخل بعد ذلك حيز التنفيذ، ويرتب كافة آثاره القانونية والمادية، بعد أن يوقع المعني بالأمر محضر التنصيب أي محضر إستلام الوظيفة من خلال المثال الذي أدرجناه حول خضوع قرارات أو بالأحرى مشروع قرارات التعيين للرقابة المالية، يتضح لنا أهمية دور المراقب المالي في رقابة المشروعية في الوظيفة العامة.

الفرع الثالث / الهيئات الداخلية لتسيير الوظيفة العمومية :

القانون الجزائري للوظيفة العامة قائم على مبدأ ديموقراطية الإدارة وحق الموظفين في إدارة شؤونهم المهنية عن طريق الإعتراف بحقوقهم النقابية للدفاع عن

1 - فهي تراقب أيضا عمليات إنشاء، تجديد وتحويل المناصب المالية أي أن التوظيف مرتبط بالمناصب المالية.

V.H.Cherhabil, «Lerecrutement dans la fonction publique algerienne», Idara, N.2, 1998, p. 122.

2 - كما تظهر من خلال المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي تعدده المؤسسة أو الإدارة العمومية.

مصالحهم، و حماية حقوقهم على مستوى كل من اللجان متساوية الأعضاء واللجان التقنية المنظمة⁽¹⁾ ولجان الطعن.

أولا/اللجان متساوية الأعضاء⁽²⁾:

هي تنظيم تقليدي لتمثيل الموظفين نصت عليه سابقا المادة 13 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 133/66 ثم نظمها المرسومين 10/84 و 11/84، تتكون بالتساوي من عدد من الموظفين يمثل العمال وآخر يمثل الإدارة، يعين ممثلي الإدارة من بين المتصرفين الإداريين على مستوى الإدارة المركزية بقرار من الوزير المختص مع أخذ رأي المديرية العامة للوظيفة العمومية حسب المادة 07 من المرسوم رقم 10/84، أما الأعضاء الممثلين للإدارة على مستوى الإدارة اللامركزية فيعلنون بقرار من الوالي أو المدير المختص مع أخذ رأي المديرية العامة للوظيف العمومي من بين المتصرفين الإداريين لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد، أما عن إنتخاب الأعضاء الممثلين للموظفين فحددت شروط ذلك المادة 3 من المرسوم 11/84 إذ لا يمكن أن يرشح للعضوية المترشحين لكن يمكنهم المشاركة في إنتخاب ممثلين عن السلك الممكن تثبيتهم فيه، يترأسها الوزير المختص على مستوى الوزارات والوالي أو مدير الهيئة المستخدمة على المستوى المحلي حسب المادة 11 من المرسوم 11/84.

ثانيا/لجان الطعن :

هي لجان متساوية الأعضاء من ممثلين من الإدارة -أعوان ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13 على الأقل- وممثلين عن الموظفين يعينون من بين أعضاء اللجان المتساوية أعضاء المركزية أو الولائية، و تنصيب في كل قطاع وزاري ولدى كل ولاية للنظر في الطعون التي ترفع إليها من الإدارة أو الأعوان المعنيين بشأن قرارات التأديبية الصادرة عن اللجان المتساوية الأعضاء فيما يخص:- التنزيل في الرتبة أو الدرجة.
-الإحالة على التقاعد الإجباري.
-التسريح مع الإبقاء على حقوق المعاش.

1 - رغم أن هناك الكثير مما يقال في مجال الحق النقابي في الجزائر، فمن الناحية القانونية هو حق دستوري معترف به لكن في الواقع يصطدم بالكثير من الحواجز التي تعرقل قيامه، فعليا من الصعب إن لم نقل من المستحيل ممارسة هذا الحق في جو من الديمقراطية والوعي السياسي دون خلفيات تذكر

2 2-ينظمها المرسومين 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 يحدد إختصاصات اللجان متساوية الأعضاء وتكوينها وكيفية سير أعمالها، و المرسوم 11/84 يحدد كيفية إختيار ممثلي العمال في اللجان متساوية الأعضاء، ج.ر.رقم 03 المؤرخة 17/01/1984، ص. 3 و ص.93.

-التسريح مع إلغاء حقوق المعاش، و هذا في أجل 15 يوما، و تصدر اللجنة رأيا
الكتابي في أجل أقصاه 3 أشهر من تاريخ الطعن، بإبطال القرار المتنازع عليه أو تثبيته
أو تعديله، و الطعن المرفوع في آجاله القانونية يعلق العقوبة.

ثالثا/اللجان التقنية :

هي هيئات متساوية الأعضاء تستشار في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل
وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية المعنية «حسب المادة
70 من الأمر 03/06، فتقدم إقتراحاتها فيما يتعلق بالقضايا المرتبطة بتنظيم وسير
المصالح، و هذا يساهم في تنمية روح المبادرة لدى الموظفين ورفع المردودية وتحسين
مستوى الخدمة العمومية.

المطلب الثاني /الهيكلية الداخلية للوظيفة العمومية :

بالاعتماد على نظام وصف الوظائف وتحليلها أقام المشرع تنظيما هيكليا خاصا
بمناصب الشغل داخل قطاع الوظيف العمومي سنتعرف عليه فيما يلي:

الفرع الأول /تعريف وصف الوظائف وتحليلها :

تحرص الإدارة دائما على وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، كما لا بد
من تساوي الأحرور إذا تساوت المؤهلات وصعوبة الأعمال وأن يمنح الأجر أو الراتب
على قدر العمل، كل هذه المبادئ توضح رغبة الدولة في رفع مستوى الإنتاج والإرتقاء
بالخدمة العامة من جهة والإستجابة لمطالب الموظفين وتحسين ظروف العمل وزيادة
الأجور من جهة أخرى، و هذا لا يمكن تحقيقه إلا بحسن إدارة وتخطيط رأس المال
البشري⁽¹⁾ أي تسيير الموارد البشرية، و تعني تحديد الإمكانيات البشرية المتوفرة القادرة
على شغل وظائف محددة والمسؤوليات لهذا كان لا بد من حصر وتحديد مضمون كل
عمل ووصف دقيق للمهام والإلتزامات أي وصف الوظائف وتحليلها.

يمكن تعريف تحليل الوظائف بأنه عملية الحصول على المعلومات التي تساعد
محلل الوظائف على إعطاء معنى دقيق لوظيفة معينة وتحديد مضمونها والتعرف على
الظروف التي يتم فيها أداء العمل ونوع الصعوبات التي تعترض القيام بالمسؤولية حتى
يستطيع في الأخير تحديد مواصفات ومؤهلات الشخص الذي يليق بالوظيفة.

أما وصف الوظائف فهو التركيز على الوظيفة من الجوانب الآتية: التعرف على

1 حمدي الحناوي، رأس المال البشري، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، مصر، 2006.

الأهداف، تحديد الواجبات والمهام، التفريق بين المهام التي يؤديها باستمرار وانتظام وأخرى تسند إليه من وقت لآخر أو خلال ظروف معينة، كما على الخبير أن يركز على عدد الوظائف العامة التي تخضع لوظيفة رئيسية ونوعية الترابط الموجود بين الوظائف وكيفية بلوغ التعليمات للمسؤولين، ونوعية الإشراف والمتابعة والمحاسبة⁽¹⁾، وقد نصت المادة 07 من المرسوم 59/85 على أنه «يحدد في فهرس المناصب العمل في المؤسسات والإدارات العمومية إستجابة لمتطلبات تنظيم العمل وسيره ما يأتي:

-تجمع مناصب العمل في وظائف، ويقصد بالوظائف جميع مناصب العمل التي تكون مهامها الرئيسية متماثلة.

-تصاغ في أسلاك الوظائف التي تتحدد في طبيعة العمل الواحد وكل سلك يمكن أن يشتمل على رتبة واحدة أو على عدة رتب.

و بالتالي فالهيكلية الداخلية للوظيفة العمومية تعني مدلولين قانوني وتنظيمي:

- 1- المدلول القانوني يتمثل في مفهوم السلك المرتبط بمفهومي الرتبة والدرجة وعلى هذا الأساس تتحدد الوضعية القانونية للموظف ومساره المهني.
- 2- مدلول تنظيمي عملي يدور حول مفهوم منصب العمل والوظيفة والصنف وهي مفاهيم متصلة مباشرة بحاجيات الإدارة وتنظيم العمل الإداري.

ويكمل هذا المدلول نظام الترتيب في أحد الأصناف أو الأقسام المقررة في القانون لأن ترتيب مناصب العمل والوظائف والأسلاك يتم بالقياس إلى المستويات الواردة في جدول التصنيف الخاص بالمؤسسات والإدارات العمومية حيث أن كل صنف يحتوي على أقسام وكل قسم يتميز برقم إستدلالي وسط و10 درجات إستدلالية تنظم فيها ترقية الموظف طوال حياته المهنية.

الفرع الثاني / مفهوم السلك والرتبة :

1- مفهوم السلك:

يوزع الموظفين عبر أسلاك من الممكن أن تشمل رتبة أو عدة رتب، تصاغ في السلك مجموعة الوظائف تتحدد في طبيعة العمل الواحد {المادة 07 مرسوم 59/85 والأمر 03/06}، ويخضع موظفي السلك لقانون أساسي خاص واحد لإمتلاكهم نفس المؤهلات

1 1- عمار بوحوش، «وصف الوظائف وتحليلها»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، عدد 1/1982/6، ص. 372.

ونفس الشروط، وتصنف حسب مستوى التأهيل المطلوب في أربع 4 مجموعات حسب المادة 08 من الأمر 03/06.

-المجموعة أ: تضم مجموع الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسات أو كل مستوى تأهيل مماثل.

-المجموعة ب: تضم مجموع الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التطبيق أو كل مستوى تأهيل مماثل.

-المجموعة ج: تضم مجموع الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التحكم أو كل مستوى مماثل.

-المجموعة د: تضم مجموع الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التنفيذ أو كل مستوى مماثل.

و القواعد المميزة لكل سلك عن غيره من الأسلاك تصب في قانون أساسي خاص يبين إنطلاقاً من القانون الأساسي العام الأحكام التي تطبق على أعضائه.

كما تبين هذه القوانين الأساسية الخاصة الأحكام النوعية التي تطبق على بعض أصناف الموظفين تبعاً لخصوصيات الوظيفة والمنصب المرتبطين بطبيعة المهمة التي تضطلع بها المؤسسة أو الإدارة، مثل الموظفين التابعين لمصالح الأمن الوطني، كما يحدد ترتيب السلك في أحد الأصناف العشرين أو الأقسام الواردة في القانون الأساسي النموذجي.

و يمكن التمييز بين نوعين من الأسلاك حسب طبيعة المهام الأساسية المنوطة بالمنتتمين إليها:

أ-أسلاك مشتركة بين المؤسسات والإدارات العمومية التي تتولى وصف المهام المرتبطة بها وكذا ترقيمتها وتصنيفها من طرف لجنة التصنيف المنصوص عليها في المادة 62 من المرسوم 59/85 مثل سلك المتصرفين الإداريين...

ب-الأسلاك الخاصة أو النوعية التي تتولى وصف المهام المرتبطة بها وكذا ترقيمتها وتصنيفها اللجان المختصة بالمؤسسة أو الإدارة تحت إشراف اللجنة الوطنية -لجنة التصنيف- ورقابتها.

2- مفهوم الرتبة:

هي الصفة التي تخول للموظف حق ممارسة الوظائف المخصصة له، و لا يمكن فصل مفهوم الرتبة عن السلك، فهي التي تكرر الإنتماء للسلك بالإضافة إلى أن

التدرج الهرمي الذي يميز الوظائف في السلك هو الذي يبرر تعدد الرتب داخل نفس السلك، فلسلك طابع جماعي إذ ينتمي إليه كل الموظفين الخاضعين لقانون أساسي واحد، أما الرتبة فلها طابع شخصي فيه تتحقق صفة الموظف وتتمارس جميع الحقوق المرتبطة بهذه الصفة.

3- الفصل بين الرتبة والمنصب: من حق الإدارة تنظيم مناصب العمل وتكييفها حسب مقتضيات سير المرافق العمومية، فلها تعديل أو إلغاء المنصب دون أن يكون لأحد الإحتجاج بحق مكتسب ضد هذا التعديل أو الإلغاء، وبالتالي يمكن لموظفين من نفس الرتبة أن يشغلوا مناصب مختلفة حسب حاجيات الإدارة وهذا ما يشكل مرونة في النظام الإداري، لكن إلغاء المنصب لا يعني عزل الموظف بل يبقى محتفظاً بهذه الصفة.

4- الفرق الوظيفة والرتبة: الوظيفة هي مجموعة من الإختصاصات والصلاحيات المرتبطة بمهام معينة تتطلب مستوى معين من المؤهلات، ويفترض وجود وظائف مماثلة تقابلها مناصب مختلفة التي بالإمكان أن يشغلها موظفون من نفس الرتبة، إذ هناك علاقة ضرورية بين الرتبة والوظيفة، فبعض الوظائف لا تتناسب إلا مع بعض الرتب، وبالتالي فإن كل تغيير في الوظائف الممارسة يفترض ترقية في الرتبة.

الفرع الثالث/ المناصب العليا والوظائف العليا :

تشكل مناصب قيادية تركز عليها السلطات العمومية لتنفيذ أوامرها وإحترام توجهاتها وضمن مطابقة عمل المرافق للقوانين والتنظيمات سارية المفعول.

- بالنسبة للمناصب العليا فقد نصت المادة 10 من الأمر 03/06 على أنه زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين، تنشأ مناصب عليا، وهي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلية أو وظيفية تسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، والتعيين بها مؤقت وليس دائم، كما أن الإلتحاق بهذه المناصب يتم عن طريق الإنتداب من بين الموظفين، وبصفة إستثنائية من طرف إدارات ليس لها صفة الموظف إذا تعلق الأمر بنشاطات الدراسات وتأطير المشاريع حسب المادة 13 من الأمر 03/06.

- أما الوظائف العليا للدولة فهي ممارسة مسؤولية بإسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في إعداد وتنفيذ السياسة العامة، وتثور في هذه النقطة إشكالية علاقة الوظيفة العمومية بالنظام السياسي.

الفصل الثاني/ ماهية الموظف العام:

بعد أن تعرضنا لماهية الوظيفة العمومية ولمسنا أهمية الموظف العام الأداة المنفذة والمسيرة لقطاع الوظيف العمومي، فنجاح هذا القطاع في تنفيذ وتجسيد سياسة الحكومة وبرنامجهما في مختلف القطاعات مرتبط بمدى كفاءة وفاعلية الموظف العام فهو أهم جزء في السلطة التنفيذية، و سنتعرف من خلال هذا الفصل على مفهوم الموظف العام {المبحث الأول} وطريقة إنعقاد رابطة الوظيفة التنظيمية اللائحية مع الإدارة المستخدمة {المبحث الثاني}.

المبحث الأول /مفهوم الموظف العام:

إن تحديد مفهوم الموظف العام وإستبعاد طوائف الأعوان الآخرين الذين تقترب وضعيتهم القانونية من أوضاع الموظفين العموميين هو أمر لاغنى عنه لضبط مجال الدراسة {المطلب الأول}، و يتميز مفهوم الموظف العام في فكر القانون الإداري والقضاء الإداري بذاتية خاصة تميزه عن باقي القوانين الأخرى من حيث الميل إلى التضييق من هذا المفهوم، و يتطلب توافر شروط معينة في الشخص لإعتبره موظفا عاما وهي شروط لا تتطلبها باقي القوانين التي توسع من مفهوم الموظف العام كالقانون الجنائي⁽¹⁾، كما أن الطبيعة القانونية لعلاقته بالإدارة المستخدمة {المطلب الثاني} شكلت إحدى الدراسات الواسعة في المجال من قبل فقهاء القانون الإداري.

المطلب الأول:تعريف الموظف العام وتمييزه عن باقي أعوان الدولة:

ناذرا ما تتحدث القوانين عن تعريف الموظف العام بل تترك المجال لإجتهادات الفقه والقضاء {الفرع الأول}للذان عالجا أيضا موضوع التمييز بين الموظف العام وغيره من أعوان الدولة {الفرع الثاني}.

الفرع الأول /تعريف الموظف العام:

كما أشرنا سابقا الموظف العام لم يحض بعناية المشرع من حيث وضع تعريف جامع مانع له لا في الجزائر ولا في غيرها، أما الفقه والقضاء فيعرفان بشأنه تباينا وإختلافا شديدين، و حتى تكتمل لنا الصورة سنورد تعاريف الفقه والقضاء والتشريع.

أولا/تعريف الفقه للموظف العام:

تتمحور كل التعريفات التي وردت بشأنه حول الشروط الواجب توافرها لإكتساب

11- طارق حسين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص.04.

صفة الموظف العام، و قد وجد تعريف للمدير السابق للتوظيف العمومي الفرنسي غوجي قغيغواغ «أن الموظف العام هو كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الخزنة العامة بدفعه له مباشرة»⁽¹⁾، و إنتقد هذا التعريف لشدة عموميته وغموضه فهناك من تصرف لهم مرتبات من الخزينة العامة رغم عدم تمتعهم بهذه الصفة بالمعنى الدقيق مثل نواب المجالس النيابية⁽²⁾، كما عرفه الأستاذ م. والين على أنه: «كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الوظيفي، وعرفه الأستاذ أ. بلانتي: «الموظف هو ذلك الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري»⁽³⁾ كما عرفه العميد دوجي: «كل عامل يساهم بطريقة دائمة وعادية في تسيير مرفق عام أيا كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها»⁽⁴⁾، أما سليمان الطماوي فعرفه أنه: «الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام»⁽⁵⁾، أما محمد حامد الجمل فأعتبر الموظف العام: «كل فرد يلتحق بأداة قانونية بصفة غير عرضية-بعمل دائم-في خدمة مرفق يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر»، إذا في سياق ذلك يشترط لإكتساب هذه الصفة مايلي:

- صدور أداة قانونية بإلحاق الشخص الطبيعي بالمرفق.
- أن يكون في خدمة مرفق عام.
- أن يديره أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر.
- في عمل دائم وبصفة غير عرضية»⁽⁶⁾.

ويتفق التعريف السابق مع تعريف فؤاد مهنا: «الموظفون هم الأشخاص الذين يعهد إليهم بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية» ويشترط شرطين هما:

- أن يكون قائما بعمل دائم.

1 مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981، ص. 21.
2 محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، النظرية العامة للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة،
3 علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص. 414.
4 مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 21.
5 سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966، ص. 667.
6 محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص. 163.

-أن يقوم بهذا العمل في خدمة مرفق عام تديره السلطة الإدارية⁽¹⁾.

وعرفه الأستاذ أحمد محيو: «هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي، و الذي يتميز بأنه قابل للتبديل بقانون جديد يطبق عليهم آليا دون أن يخول لهم التمسك بالحقوق المكتسبة⁽²⁾، من خلال ما سبق نجد أن الفقهاء أجمعوا تقريبا على وضع شروط لإكتساب صفة الموظف العام دون أن يضعوا تعريفا جامعاً له، و إنحصرت الشروط فيما يلي:

أ-التعيين من السلطة المختصة : أي يشترط لثبوت صفة الموظف العام أن يتم التعيين في الوظيفة العمومية من قبل السلطة المختصة قانوناً بذلك طبقاً للإجراءات القانونية الصحيحة فمركزه القانوني لا ينشأ إلا بأداة التعيين.

لذلك يثور التساؤل عن أثر الأعمال والتصرفات التي تصدر من هذا الشخص أو غيره والذي يقوم بأعمال الوظيفة العامة سواء صدر بتعيينه قرار خاطئ أو معيب أو لم يصدر بتعيينه قرار أصلاً؟ وللإجابة عن هذا السؤال إبتدع القضاء الإداري نظرية الموظف الفعلي لمواجهة هذه الحالة، فالأصل أن الأعمال والتصرفات الصادرة في هذه الحالة باطلة ولا يعتد بها لصدورها من غير مختص، إلا أن القضاء يقرر صحة بعض هذه الأعمال والتصرفات وفقاً لضوابط معينة تختلف باختلاف ما إذا كنا في ظروف عادية أو في ظل ظروف إستثنائية⁽³⁾، والحقيقة أن هذه النظرية تقوم على أساس إستمرار المرفق العام وحماية الظاهر وهي نظرية قضائية إبتدعها مجلس الدولة الفرنسي ومن تطبيقاتها قيام الموظف بالعمل رغم بلوغه سن التقاعد ودون مد خدمته بالطريقة القانونية.

ب-أن يشغل الموظف وظيفة دائمة: لا تثبت صفة الموظف العام إلا لمن يشغل الوظيفة العام بطريقة دائمة ومستمرة، بحيث يشغل درجة معينة في تدرج السلك الإداري، أي في وظيفة دائمة بهيكل التنظيم الإداري للمرفق، فلا يعتبر موظفاً من يقوم بأعمال عارضة للمرفق العام كالمجندين بالخدمة الوطنية، أو لإجراء بعض الإصلاحات فيه⁽⁴⁾.

1 محمد فؤاد مهنا، مبادئ القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، 1973، ص. 513
2 - MAHIOU A., cours d'institutions Administratifs, C.S.J.A., O.P.U., 1976, p.326.

3 -أنور أرسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1999، ص. 355

4 سعد نواف العنزي، حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص. 26

إلا أننا نجد في هذا المجال إستثناء في بعض التشريعات والتي تعترف للشخص بصفة الموظف العام حتى ولو إلتحق بالوظيفة على أساس التعاقد مثل المادة 15 من قانون الخدمة المدنية الكويتي لأن الوظائف فيها تنقسم إلى وظائف دائمة مخصصة للكويتيين فقط، و وظائف مؤقتة لتعيين غير الكويتيين حسب المادة 12 من نفس القانون⁽¹⁾، و ترتيبا على ذلك فإن التشريعات الحديثة للوظيفة العمومية لم تعد تعر التفرقة بين الوظائف الدائمة والوظائف المؤقتة إهتماما، فلم يعد شغل الموظف لوظيفة مؤقتة نافيا لصفته كموظف عام ما دامت هذه الوظيفة مدرجة بالوحدة الإدارية وكانت من الأعمال التي يشملها ويقتضيها السير المنتظم للمرفق العام، و قد أشار المشرع المصري في قانون العاملين المدنيين إلى ذلك في مادته الأولى: «و يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة»⁽²⁾، إلا أن المشرع الجزائري لم يأخذ بهذا الرأي بحيث ينفي صفة الموظف العام عن الأعوان المتعاقدين في المادة 02/22 من الأمر 03/06 وبالتالي وإن أصبغت بعض القوانين صفة الموظف العام على من يشغل وظيفة مؤقتة أو على من يشغل وظيفة دائمة بشكل مؤقت فهذا لا يعدو أن يكون مجرد إستثناء من القاعدة المستقرة بهذا الشأن.

ج-الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام:
أي مرفق عام إداري، و قد حدد المشرع الجزائري مجال تطبيق قانون الوظيفة بجميع الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في الإدارات والمؤسسات العمومية، ثم حدد المقصود بهذه المؤسسات :

المؤسسات العمومية، الإدارات المركزية في الدولة، المصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، و كذا كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي⁽³⁾.

ثانيا/التعريف القضائي للموظف العام:

من المتعارف عليه أن مجلس الدولة الفرنسي له دور أساسي في تطوير القانون

1 سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص.27

2 سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2005، ص.90.

3 -المادة الثانية من الأمر رقم 03/06 المشار إليه سابقا، ج.ر.رقم 46

العام بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة، كما كان له نصيب الأسد في تحديد مدلول الموظف العام وحرص على إيجاد معيار للتمييز بين مختلف أعوان الدولة، و قد عرف الموظف العام على أنه: «ذلك الشخص الذي تناط به وظيفة دائمة في هيئة من هيئات المرافق العامة»، وهو التعريف الذي رده القانون العام للتوظيف العمومي الفرنسي عام 1946 وعام 1959، و قد حدد عنصرين لإعتبار الشخص موظفا عاما هما، إستمرارية الوظيفة ودوامها، والاندماج في التسلسل الهرمي لإحدى هيئات الإدارة، و يضيف أن تكون الوظيفة التي يشغلها الشخص في إحدى المرافق العامة الإدارية⁽¹⁾، أما المرافق الصناعية فمستخدموها يخضعون للقانون الخاص بإستثناء شاغلي الوظائف الإدارية مثل وظائف المحاسبة والإدارة لأنهم مرتبطون أكثر بالمرفق العام⁽²⁾، أما في مصر فقد عرفته محاكم القضاء الإداري «كل من يعمل في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي عام بطريق الإدارة المباشرة»⁽³⁾.

ثالثا/التعريف التشريعي للموظف العام :

يختلف تعريف الموظف العام باختلاف المشرعين وقد يختلف في البلد الواحد حسب تغير توجهاته السياسية والإقتصادية وبالتالي القانونية، و يركز التشريع دائما على وضع العناصر الأساسية الواجب توافرها لإصباح صفة الموظف العام على شخص ما، و ليس بوضع تعريف له، و أول محاولة في هذا المجال كانت من قبل المشرع الفرنسي في قانون موظفي الدولة الصادر في 19/10/1964 إذ نص في مادته الأولى بأنه يسري على «الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون إحدى درجات السلم الرئاسي في إحدى الهيئات بالإدارة المركزية أو في المرافق القائمة على الأموال العامة أو المؤسسات العامة»، و عرفه في المادة 02 من قانون 16/84 الصادر في 11 جانفي 1984 هو «الشخص الذي يتم تعيينه في وظيفة دائمة وبصفة مستمرة وتم ترسيمه في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارة المركزية أو في الهيئات العامة التابعة للدولة.

أما المشرع الجزائري⁽⁴⁾ فقد ميز في القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية بين

1 فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص. 513.

2-3 أحمد سنه، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون الجزائر، بحث للحصول على رسالة الماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، 2005، ص. 28.

3 حكم المحكمة الإدارية العليا في 04/01/1975، دعوى 6 لسنة 4 ق. تنازع، سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 93.

4- عرفه في المادة الأولى من الأمر 133/66 «...يعتبر موظفين الأشخاص المعينين في وظيفة دائمة، و الذين رسموا في درجة التسلسل، و في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة

ثلاث فئات من الأعوان العموميين، الفئة الأولى هم الموظفين وعرفته المادة 04 من الأمر 03/06 «يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري»، أما الفئة الثانية: فهم الأعوان المتعاقدين وهم أشخاص تم تعيينهم في وظيفة عمومية وفق عقد توظيف-عقد إداري- يخضع للقانون العام ولإجراءات خاصة، حيث أن علاقته بالإدارة تنقطع بإنهاء مدة العقد أو فسخه أو إستقالته كما يحق للإدارة إنهاء الرابطة التعاقدية أو تمديد لها لما لها من إمتيازات السلطة العامة ووفق ما يسمح به القانون، و قد خصص المشرع مناصب خاضعة فقط لنظام التعاقد كما يمكن إستثناء شغل وظائف دائمة بصفة مؤقتة على أساس التعاقد في الحالات التالية:

- في إنتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين.

- لتعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل.

أما الفئة الثالثة فهي فئة الأعوان المؤقتين وإن كان الأصح ضم هذه الفئة لفئة المتعاقدين لأنهم أشخاص تم تعيينهم من قبل المؤسسة أو الإدارة مؤقتا للإستعانة بخبراتهم ومهاراتهم بعقد والذي ينتهي بإنهاء مدة المهام الموكلة إليهم، إذ أجاز المشرع إمكانية إنجاز أعمال ظرفية للخبرة أو الدراسة أو الإستشارة لحساب المؤسسات والإدارات العمومية بعقد توظيف مستشارون يتمتعون بمستوى التأهيل المطلوب⁽¹⁾.

وبرجوعنا للقانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد⁽²⁾ فقد عرف الموظف العام في مادته الثانية فقرة (ب) «كل شخص شغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر، أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته .

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، و يساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

لهذه الإدارات والجماعات المحلية، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفيات تحدد مرسوم، ج.ر. رقم 46، ص. 547.

1 2- قدودو جميلة، «النظام القانوني للتوظيف التعاقدى، دراسة مقارنة»، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام، فرع الوظيفة العمومي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2013/2012.

2 3- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. رقم 14، الصادرة في 8 مارس 2006، ص. 04.

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما».

نلاحظ أن المشرع قد وسع من دائرة الأشخاص الذين تنطبق عليهم صفة الموظف العام دون الإعتماد على شروط اكتساب هذه الصفة وأهمها ديمومة الوظيفة، ولا شك أن المشرع بهذا هدف إلى توسيع دائرة المعنيين بالفساد الإداري ومراقبتهم ومعاقبة المخالفين منهم لهذا التشريع، ونفس الشيء فيما يخص قانون العقوبات إذ عرفته المادة 149 «يعتبر موظف عمومي كل شخص يتولى تحت أية تسمية وبأى وضع وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة ذات أجر أو بغير أجر ويؤدي بها الموظف خدمة للدولة أو للإدارة العمومية أو أية خدمة ذات مصلحة عمومية».

الفرع الثاني/ الفرق بين الموظف العام وغيره من أعوان الدولة:

رغم وجود قاسم مشترك بين كافة أعوان الدولة ألا وهو تقديم الخدمة العمومية، إلا أنه توجد العديد من الفروق تمكنا من التمييز بينهم يمكن أن نوجزها فيما يلي :

1- الفرق بين العامل والموظف العام :

- إن العامل في القطاع العام يسمى عون عمومي من بينهم الموظف والعون المتعاقد بعقد توظيف، فمصطلح العون العمومي أوسع وأشمل من مصطلح الموظف العمومي، أما العامل بالقطاع الخاص يسمى العامل أو الأجير.

_ الموظف والعون المتعاقد يوجدان في وضعية قانونية تنظيمية ويترتب عنها عدة نتائج ولو كانت العلاقة بين العون المتعاقد والإدارة بناء على عقد، إلا أن شروطه ونظامه القانوني محدد بقانون سابق على إختيار المترشح لعقد التوظيف، أما العامل فتربطه برب العمل علاقة عقدية، هو عقد العمل حسب المادة 08 من قانون 11/90 وخاضعة لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين.

_ منازعات الموظفين والأعوان المتعاقدين ذات الطابع الفردي كالتوظيف، دفع الراتب، النقل، التأديب... خاضعة للقضاء الإداري والقانون الإداري، لأن الإدارة طرفاً في العلاقة ولا تدخل ضمن الإستثناءات الواردة بالمادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، أما منازعات العامل فخاضعة للقانون الخاص (قانون العمل).

كما أشرنا سابقاً هناك الكثير ممن يخلط بين مفهومين العون العام (L'agent)

(public) والموظف العام Le fonctionnaire فيما الواقع يقتضي أن نميز بين هاتين الفئتين، إذ تعتبر الأولى شاملة لكافة الأعوان المرتبطين بالدولة عن طريق القانون العام بما فيهم الموظفين العموميين، بينما ينصرف معنى المصطلح الثاني إلى فئة محدودة من الأعوان العموميين، و سنتعرض لتعريف أعوان الدولة وأنواعهم، والفرق بين الموظف وكل فئة من الفئات السابقة فيما يلي:

أعوان الدولة هم كل من له صلة عمل بالدولة من عمال السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية مهما كانت طبيعة علاقتهم بها، وبما أن الجزائر تعتنق الإزدواجية القضائية ترتب عليه بالضرورة التمييز بين من يعمل في القطاع العام، و من يعمل في القطاع الخاص، وبالتالي إخضاع كل فئة للقانون الخاص بها، إذن ينقسم أعوان الدولة إلى أعوان عموميون وأعوان خاضعين للقانون الخاص.

أ) الأعوان العموميون:

الأعوان العموميون خاضعين للوائح القانون العام، تحدد حقوقهم وواجباتهم على أساس مبادئ القانون الإداري، وهم نوعان الموظفين العموميون المرتبطين بعلاقة قانونية تنظيمية مع الإدارة _قانون عام مجرد- والمتعاقدين بعقد إداري يتضمن شروط إستثنائية خاصة ونابعة من القانون الإداري.

ب) أعوان خاضعين للقانون الخاص:

هم عمال وإن استخدموا من طرف أشخاص معنوية عامة، يخضعون للنظام القانوني المطبق على مستخدمي المؤسسات الخاصة، و تحت شروط تحددها عقود القانون الخاص.

فالموظفين العموميين يشكلون أكبر فئة من أعوان الدولة، و وضعهم القانوني أحسن لتمتعهم بضمانات قانونية كثيرة، و توجد فئات أخرى تقترب وضعيتهم من وضعية الموظف العام، كما قد تشكل في حالات معينة مجرد وضعية إنتقالية، تحولهم إلى موظفين لتوفر شروط معينة، والفرق بينهم وبين الموظفين العموميين هو الإستقرار الوظيفي، و لجوء الإدارة إلى توظيف غير الدائمين مصدره حاجتها إلى أداء بعض المهام المستجدة المؤقتة أو الخاصة، و ليس من المناسب خلق هيئة حقيقية للموظفين، وهم المتعاقدون، المتمرنون والمساعدون.

أ) المتعاقدون:

الإدارة تلجأ بغرض تسيير مرافقها إلى وسيلة التعاقد وقد تلجأ إلى القانون العام

كما قد تختار استعمال أساليب القانون الخاص (مدني أو تجاري)، و يجب تحديد ماهية العقد الذي تبرمه الإدارة لمعرفة إن كان العون عام أم لا، و المادة 3 من الأمر 133/66 و المادة 22 أمر 03/06 تنفي صفة الموظف العام عن المتعاقدين و يوجد نوعان من المتعاقدين:

1_ متعاقدون مع الإدارة شاغلوا لوظائف مؤقتة ويشبهون وضعية عمال القطاع الخاص.

2_ متعاقدون مع الإدارة شاغلون لوظائف دائمة، هم أعوان عموميون لتوفر العنصر العضوي أو المادي في عقدهم وشغلهم لمنصب دائم، لكنهم ليسوا موظفين عموميين لتأقيت عقودهم⁽¹⁾.

أ-2 الفرق بين الموظف والعون المتمرن:

المتمرن هو الشخص الذي تم توظيفه لشغل وظيفة دائمة، بناء على أحد طرق الإلتحاق بالوظيفة العامة بعد اجتيازه فترة التوظيف بنجاح، و هذا لتقدير مدى صلاحيته، و مدة التمرين - التربص أو التجربة- تختلف باختلاف الوظائف، لا تتجاوز سنتين ولا تقل عن سنة واحدة⁽²⁾، و يجب اجتيازها بنجاح حتى يكتسب الشخص صفة الموظف العام، و تقرر الإدارة أهليته لشغل منصب دائم، لأن قضاء المدة لا تخوله الحق بالمطالبة بالترسيم، فالسلطة التقديرية للإدارة، ولصفة العون المتمرن 3 عناصر:

1_ شغل وظيفة دائمة.

2_ قابلية الترسيم، و إن رسم عد موظفا من يوم إلتحاقه بالتمرين، و تحسب المدة في الترقية والتقاعد.

3_ العون المتمرن يعتبر من الأعوان المؤقتين إلى حين ترسيمه في وظيفته⁽³⁾.

أما الموظف فيشغل وظيفة دائمة ولا يفتقد لعنصر التثبيت والإستقرار وقد مر بفترة التجربة للترشح لوظيفة دائمة ونجح فيها.

1 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 43.

2- على أن فترة التجربة في التوظيف التعاقدية تتراوح بين شهر واحد و 6 أشهر حسب المادة 21 من المرسوم الرئاسي 308/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين و حقوقهم و واجباتهم، ج.ر.ج. رقم 61 المؤرخة في 30 سبتمبر 2007، ص. 17.

3- مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 46.

أ-3 الفرق بين الموظفين والأعوان العموميين العرضيين أو المؤقتين:

وضعتهم أقل حظاً من وضعية معاوني الإدارة، وهم الأشخاص الموظفون في وظائف عرضية بصفة مؤقتة -توظيف مؤقت بوظيفة مؤقتة- أقل أهمية من المتعاقد شاغل لوظيفة دائمة وأحياناً مؤقتة، و العون المعاون للموظفين العموميين، قد نصت عليهم المادة 20 من المرسوم 136/66، إذ يجوز تعيين الموظفين المؤقتين وهم مختارين من ذوي الإختصاص من بين الموظفين ذوي الإبتكار، أو الأجانب عن الإدارة في مصالح الدولة والجماعات والمؤسسات المنصوص عليها في المادة (1) من الأمر 133/66، وذلك للإستعانة بهم في الأعمال التقنية، أو لتنفيذ مهام خاصة، و المادة 3 من نفس الأمر تؤكد على أن « شغلهم للوظائف المؤقتة لا يعطي لهم صفة الموظف، و لا الحق بأن يعينوا بهذه الصفة»، لكنهم يخضعون للقانون العام وللقضاء الإداري، و هذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الفرنسي⁽¹⁾.

أ-4 الفرق بين الموظف والعون المتعاقد:

يتم إلتحاق الموظف بالوظيفة بقرار تعيين تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، قرار يستتبع تطبيق النظام القانوني للموظفين على الشخص المعين، و الموظف غير ملزم بقبول الوظيفة رغماً عن إرادته ولا يلزم لإزالة آثار التعيين أن يستقيل منها لأن قرار التعيين معلق على:

أ_ شرط واقف وهو إستلام العمل.

ب_ شرط فاسخ يتمثل في عدم قبول التعيين بحيث يؤدي الإمتناع عن استلام العمل إلى سقوط قرار التعيين، كذلك تنقطع العلاقة الوظيفية بقرار، إذن لا يكفي مجرد إبداء الرغبة في الإستقالة وإنما لا بد من قبول الإدارة لها صراحة أو ضمناً.

أما الموظف المتعاقد رغم أنه يلتحق بوظيفة بناء على عقد، فإن مركزه القانوني لا يعتبر مركزاً تعاقدياً خالصاً مشابهاً بمركز غيره من المتعاقدين في إطار القانون الخاص أو الإداري، بل كما قرر مجلس الدولة الفرنسي -مركز مركب مختلط- إذ يخضع العون المتعاقد:

(1) للشروط الواردة في العقد المبرم معه، عادة تعتبر قليلة تقتصر أساساً على بيان نوع الوظيفة ومقدار الراتب ومدة العقد.

1 - محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص.1093.

2) يخضع في نفس الوقت لكافة القواعد القانونية للنظام الوظيفي الذي يحكم الوظيفة المتعاقد عليها، فيما لم يرد بشأنه نص في العقد، و للإدارة تعديل قواعد النظام الوظيفي بما يتضمن من حقوق وواجبات، و ليس للموظف المتعاقد أن يعترض أو يتظلم، و ما دام التعديل لا يمس شروط العقد، فالعقد الإداري بصفة عامة يتضمن نوعين من الشروط:

- شروط عامة موضوعة سلفا يحيل إليها العقد، فتعتبر جزء منه، وهي موجودة بالنسبة لكل نوع من أنواع العقود الإدارية، و تعتبر ذات طبيعة تنظيمية في مواجهة الإدارة، و من طبيعة عقدية بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة، و من أمثلتها الشروط التي تحدد الإلتزامات العامة للمتعاقد.

- شروط خاصة ترد في صلب العقد وهي قليلة موجزة.

المطلب الثاني / التكييف القانوني لعلاقة الموظف العام مع الإدارة:

عرفت علاقة العون بالدولة تطورا تاريخيا {الفرع الأول} إذ كانت العلاقة الوظيفية بصفة عامة حتى منتصف القرن الماضي، تكييف بأنها علاقة تعاقدية⁽¹⁾ بين الموظف والإدارة، أساسها عقد الوكالة إذا كان الموظف يقوم بعمل قانوني، أو عقد إجارة لأشخاص في حالة قيامه بعمل مادي، و كلا العقدين يخضع لأحكام القانون الخاص القائمة على مبدأ المساواة بين طرفي العلاقة التعاقدية، و مع ظهور القانون الإداري وبلورته لمبادئ المرافق العامة، اتضح عدم صلاحية عقود القانون الخاص لتنظيم العلاقة بين الموظف والسلطة العامة، إذ تنفرد هذه الأخيرة بتعديل نظام الوظائف لضمان دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، مع ما قد يترتب على ذلك من مساس بحقوق وواجبات الموظف {الفرع الثاني}.

الفرع الأول: التطور التاريخي لعلاقة العون بالدولة⁽²⁾:

تثير وضعية العون العام القانونية مشكلتين أساسيتين وهما:

أولا: إذا كان العون يعتبر في حالة قانونية تنظيمية عامة، و بالتالي يخضع لأحكام القانون العام والقضاء الإداري.

1 - عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، بدون سنة، ص.73.

2 - عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982، ص.44 و ما بعدها.

ثانياً: في حالة قانونية شخصية ذاتية تنطبق عليه أحكام القانون الخاص ويخضع من حيث الإختصاص إلى المحاكم العادية.

وهل علاقة الموظف بالإدارة علاقة خاصة كالتالي يعرفها إجراء القطاع الخاص؟

إن لتحديد العلاقة السابقة آثار على النتائج القانونية والمالية والاجتماعية، و التي تشكل في مجموعها النظام القانوني للموظف.

فالنظام الأنجلوسكسوني، يأخذ بالأسلوب التعاقدية لشغل الوظائف العامة، و يخضع منازعات الأعوان للقضاء العادي، لأن أمريكا تأخذ بالنظام المفتوح إنطلاقاً من تمسك شعبي بمبادئ الديمقراطية والحرية الفردية ورفضها لكل تسلط من الجهاز الإداري، أي تتنازل نوعاً ما عن السيادة والسلطة لتعامل الإدارة كشخص عادي أما الدولة الاشتراكية الأولى في العالم أخذت أيضاً بالنظام المفتوح للتوظيف العامة ليس من الأفكار الأمريكية التي ترفض كل تقييد لنشاط حر، لكن إنطلاقاً وتطبيقاً للفلسفة الماركسية التي ترى أن الإدارة جهاز بيروقراطي مسخر لخدمة الطبقة البرجوازية الحاكمة المستغلة لطبقة البروليتاريا التي يقع عليها عبء القضاء على هذا الجهاز، أي إزالة كل الفوارق الطبقيّة⁽¹⁾.

أولاً/ التكييف العقدي لعلاقة العون العمومي بالإدارة:

عرفت علاقة العون العمومي بالإدارة تطوراً عبر التاريخ بتطور القانون الإداري، و يمكن تمييزها إلى نوعين روابط تعاقدية في القانون الخاص وروابط تعاقدية في القانون العام⁽²⁾.

أ/ روابط تعاقدية في نطاق القانون الخاص⁽³⁾:

تجسدت هذه النظريات وقت سيادة القانون المدني على موضوعات القانون الإداري، فاعتبر الموظف في وضعية تعاقدية مع الإدارة، و وصفت بأنها عقد وكالة، ثم عقد إيجار ثم عقد غير مسمى.

1 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص.52.

2 - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006-2007، ص.17.

3 - محمد جمال الذنبيات، «مدى التباين في المركز القانوني بين الموظف والعامل تحت التجربة في القانون الأردني»، مجلة الحقوق، العدد 1، مارس 2006، السنة 30، ص.192، كان هذا الرأي هو السائد فقها وقضاء في فرنسا حتى أواخر القرن 19 وفي مصر حتى عام 1940.

_ محمد أنس قاسم جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص. 28 وما بعدها.

1أ) نظرية العقد المدني:

سادت في وقت لم تتبلور فيه نظريات القانون الإداري⁽¹⁾، ومعناها تبادل إرادتي الطرفين فينتج عن تلاقيهما علاقة وظيفية، تقوم إما على أساس عقد إيجار الأشخاص إن كان العمل مادياً، أو عقد عمل عادياً إن كان يؤدي عملاً معيناً بالإدارة، و اعتبرت الدولة رب عمل عادي كما في القطاع الخاص.

نتائج النظرية:

- _ قرار التعيين هو عقد يربط العون بالدولة.
- _ إلزام أحد الطرفين بما ورد في العقد سبب إلزام الثاني.
- _ العون في مركز ذاتي شخصي يستمد أحكامه من العقد المبرم مع رب العمل.
- _ خضوع العقد لقاعدة «العقد شريعة المتعاقدين»، وقد تراجعت النظرية بسرعة للأسباب التالية:

1- من الناحية الشكلية: عقود القانون المدني تتم بعد إلتقاء الإيجاب والقبول في مجلس العقد، و إجراء مفاوضات لتحديد الإلتزامات المتبادلة بين الطرفين، و هذه المناقشات لا وجود لها في قرار تعيين العون العمومي، فشرط هذه الرابطة تحدد مسبقاً في قوانين ولوائح مخصصة وليس للعون يد في إنشائها أو تعديلها أو مناقشة فحواها، و بالتالي لا يمكن وصف قرار التعيين بالعقد لإنتفاء الشروط الشكلية⁽²⁾.

2- من الناحية الموضوعية: قاعدة العقد شريعة المتعاقدين التي تخضع لها عقود القانون الخاص تفترض ضرورة موافقة الطرفين على أي تعديل يراد إدخاله على العقد، لكن الإدارة يمكنها تعديل الأحكام بما يخدم المرفق العام بإرادة منفردة، العون ليس في مركز متساو مع الإدارة فهي تعمل على تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

- كذلك العقود في القانون الخاص تخضع لمبدأ نسبية آثارها، أي أن أحكامها لا تتعدى إلى غير أصحاب العقد، بينما أحكام الإدارة تمتد إلى كافة أعوانها الدائمين دون تمييز في المراكز، بل واتجاه الأفراد العاديين المتعاملين معها (علاقة المواطن بالإدارة) والذين ليسوا أطراف في العقد، كما في حالة إقتراف العون لخطأ شخصي.

- لا يمكن للعون الانفصال عن الإدارة بمحض إرادته كما في الرابطة العقدية، بل

1 - محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص.1103.

2 - محمد حامد الجمل، نفس المرجع، ص.2172.

يبقى مرتبطاً بها حتى بعد تقديم الإستقالة ولا يحق له مغادرة الوظيفة إلا بعد موافقتها، وإلا اعتبر في حالة إهمال للمنصب، ويؤدي ذلك إلى فسخ العقد دون إشعار مسبق ولا تعويض، وبالتالي علاقة العون بالإدارة ليست كباقي العلاقات التعاقدية فذهب الفقهاء إلى اعتبارها عقد إذعان⁽¹⁾.

2) نظرية عقد الإذعان:

العون يرتبط مع الدولة بعقد إذعان لتوافر الشروط التالية: أهلية في الطرفين وتطابق إرادتين، مع تحديد مسبق للحقوق والالتزامات المتبادلة بينهما من قبل الإدارة مع حرية المرشح في الإنضمام للنظام القانوني للوظيفة العامة⁽²⁾، وهذا يعتبر عمل رضائي من الموظف بدخوله الخدمة، وفقاً لعلاقة رضائية بينه وبين الدولة فيخضع للقوانين واللوائح التي وضعتها الدولة مسبقاً، ويمكن تعديلها متى رأت في ذلك ضرورة، إن تأثير هذه النظرية لازال في الدول الأنجلوسكسونية، لكن قضي عليها في فرنسا إذ اعتبر الفقه عقد الإذعان ليس عقداً بل «نظام يرتب مركزاً نظامياً»⁽³⁾.

كما أن عقد الإذعان يقع على احتكار قانوني فعلي للسلع أو الخدمات التي يقع عليها، والوظيفة العامة ليست سلعة أو خدمة تمنح بشروط متساوية لكل الأفراد، وإنما هي مركز قانوني وتكليف بالعمل لأفراد معينين وفق ما تحدده النصوص القانونية المسيرة لهم وللمرفق ونصوص عقد الإذعان ليست كلها من النظام العام إذ لا يترتب عن مخالفتها دائماً البطلان المطلق، بل يكون نسبي في أغلب الأحيان وخاضع لمبدأ سلطان الإرادة، لا ينتفع منه إلا ما تقرر لصالحه، على عكس نظام الأعوان الموظفين حيث يكون البطلان فيه من النظام العام، أي بطلان مطلق.

وإذا كان الموظف يعتبر الطرف المدعى في عقد الإذعان فمن المنطقي والقانوني أن يعتبر الشك لصالحه، لكن على العكس، فنظام الوظيف العمومي يغلب المصلحة العامة على المصلحة الفردية.

وعند فشل النظريتين السابقتين، لجأ الفقه الألماني إلى تفسير العلاقة القانونية بين العون والدولة بأنها علاقة عقدية «من نوع خاص» والتي لم تضاف سوى الغموض

1 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 55.

2 - محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص. 2104.

3 - عبد الرزاق السهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مصادر الإلتزام، الطبعة الثانية، دار إحياء التراث، بيروت، 1966، ص. 284 وما بعدها.

على تفسير العقد والعلاقة⁽¹⁾، لهذا انهارت كل النظريات المكيفة لرابطة العون بالدولة على أنها تعاقدية في نطاق القانون الخاص، واتجه الفقه إلى تفسيرها في ظل القانون العام.

ب / العلاقة التعاقدية في إطار القانون العام⁽²⁾:

بظهور مجلس الدولة الفرنسي وتقريره لمسؤولية الدولة عن أعمال تابعيها في قضية بلانكو الشهيرة⁽³⁾، بدأ القانون الإداري يستقل بأحكامه، و حاول مجموعة من فقهاء القانون الإداري تكييف علاقة العون بالدولة على أنها تعاقدية، ليس على أساس أحكام القانون الخاص، وإنما عقد من عقود القانون العام، و ساهم مجلس الدولة الفرنسي في هذا من خلال قضية السيد وينكيل (Winckell) و تتلخص وقائع القضية⁽⁴⁾ فيما يلي:

كان السيد winckell يعمل لدى مصالح البريد والمواصلات الفرنسية، و قام بإضراب عن العمل مع بعض زملائه، فاتخذت الإدارة بتاريخ 10 ماي 1909 قرار بعزله وزملائه بسبب إهمال المنصب، و أقرت بأن السيد وينكيل هو الذي قام بقطع العلاقة مع الإدارة، أما السيد وينكيل فأجاب بأن علاقته مع الإدارة تشريعية تنظيمية، و الإدارة بعزله لم تحترم القانون، خاصة المادة 65 من قانون 22 أفريل 1905 المنظمة للإجراءات التأديبية التي تقرر حق الموظف في الإطلاع على ملفه التأديبي، فرفع دعوى إلغاء لقرار العزل، و حتى يبحث مجلس الدولة في مدى اختصاصه بالدعوى كان عليه البحث في الطبيعة القانونية التي تربط العون بالإدارة، هل تعتبر من علاقات القانون الخاص أم القانون العام؟

و قد استنتج القضاء ما يلي:

بما أن الأعوان لا يخضعون بشأن الإضراب لنفس الأحكام التي يخضع لها عمال القطاع الخاص، فهم بذلك يتبعون قاضي القانون العام، ثم بالنظر إلى موضوع النزاع، كان على قاضي مجلس الدولة النظر في مسألة تكييف العلاقة التي تجمع العون بالإدارة، فإذا كانت تعاقدية عد قرار العزل مشروعاً لأن إضرابه كان كافياً لإنهاء

1 - محمد حامد الجمل، نفس المرجع، ص. 1178.

2 - محمد أنس قاسم جعفر، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص. 30 وما بعدها.

3 - Les grands Arrêts de la jurisprudence administrative, pa M. long et (P) Weil et (G) Brailant, 5^e ed sirey 1969, p. 5.

4 - محمد جمال الذنبيات، المرجع السابق، ص. 195.

الرابطة العقدية بينه وبين الإدارة، أما إن كانت العلاقة قانونية تنظيمية أصبح قرار الإدارة غير سليم، لأنه لا يمكنها قطع العلاقة الوظيفية إلا وفقاً لإجراءات تأديبية محددة بقانون 1905 خاصة المادة 65 منه.

و قد أجاب مجلس الدولة الفرنسي أن العلاقة التي تربط المستأنف بالإدارة تعاقدية، و بالتالي فالإضراب غير مشروع - إذ كان الإضراب في فرنسا ممنوعاً حتى صدور دستور 1946 فأبيح في إطار القانون - لأنه أدى إلى تعطيل السير الحسن للمرفق العام⁽¹⁾ لهذا حكم المجلس بـ:
_ قبول الدعوى من حيث الاختصاص.
_ شرعية قرار الإدارة بعزل السيد وينكل.

أي أن مجلس الدولة أضفى الصفة التعاقدية على علاقة السيد وينكل بإدارة البريد، لكنه لم يوضح طبيعة هذا العقد، إلا أنه يمكننا استنتاج ذلك من اختصاص النظر في المنازعة، و بالتالي فالعقد من عقود القانون العام.

ب1) تحديد مدلول عقد الوظيفة⁽²⁾ العامة ونقده:

معنى عقد القانون العام، أن الموظف تربطه بالدولة رابطة عقدية، تنشأ بمجرد صدور قرار التعيين وقبول الموظف، و لتبرير الآثار المترتبة عنه اعتبروا أنه عقد من عقود القانون العام، فالوظيفة العامة تتميز بخصائص لا نظير لها في العقود المدنية وعقد العمل العادي، و قد استمدتها من القانون العام⁽³⁾، فتكون المساواة بين طرفي العقد ثانوية وللدولة وحدها وضع شروط العقد دون الحاجة إلى إشراك العون العمومي في تحديد موضوعها، فهي تستهدف دائماً تحقيق السير الحسن لمراقفها، إذا فقبول العون للوظيفة يرتب إنشاء التزامات متبادلة بين المتعاقدين (الإدارة والعون)، تتمثل في الخضوع للقانون ساري المفعول وما تقتضيه مصلحة المرافق العامة، و في نفس الوقت ليس للإدارة أن تجبر الأفراد على شغل الوظائف العامة بل تلجأ إلى الإتفاق مع المرشح للوظيفة العامة، و يعتبر الفقيه الفرنسي لافيريير (Laferiere) أبرز المروجين لهذه النظرية في كتابه⁽⁴⁾ المخصص لقرارات السلطة العامة ذات الطابع التعاقدية، يوضح أن العقود الإدارية بطبيعتها ليست أعمال إدارية بل

1 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 62-63.

2 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص. 50 وما بعدها.

3 - محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص. 1106.

4 - نفس المرجع أعلاه، ص. 1108.

أعمال سيادية تتضمن عنصراً تعاقدياً، و من ثم فإن كانت الوظيفة العامة تفترض اتفاقاً إرادياً بين السلطة المختصة بالتعيين والموظف المرشح على التزامات متبادلة، و يستحيل على أيهما تعديلها بمجرد اتفاق مشترك، لأن محتوى الإلتزامات حددت ضمن أعمال تشريعية أو تنظيمية، لا يعقل تعديلها بعقود مهما كانت طبيعتها، وهذا الرأي ينطبق مع الفقه الألماني، الذي ميز بين عقد الوظيفة العامة الذي يعطي للعون صفة الموظف العام، وبين التصرف الإفرادي الذي يخول للدولة منح إختصاصات الوظيفة التي يشغلها الموظف⁽¹⁾ لشخص لا يكتسب صفة الموظف، وهذا هو العون المتعاقد وفق التشريع الجزائري، و قد وجهت عدة إنتقادات لهذه النظرية أهمها:

- أن نظام التعاقد في الوظيف العمومي بأغلب دول العالم عدا الأنجلوسكسونية منها، أسلوباً إستثنائياً للتوظيف، فالإدارة لا تلجأ إلى هذا الأسلوب إلا حيث الضرورة كتوظيف الأجانب وشغل المناصب المؤقتة بعقود، أما الأصل في علاقة العون بالدولة فمرتبطة بلوائح وتنظيمات تضعها الدولة مسبقاً، وتوظيف الأعوان الدائمين في المرافق العامة على أساسها ولا تكون هذه الأخيرة محلاً للتفسير العقدي مثل ضمانات الحماية ضد الإعتداءات وتحميله واجب الطاعة⁽²⁾.

في حكم السيد ونيكل أشار مندوب الحكومة السيد (طارديو) إلى عقد الوظيفة العامة والأستاذ بومال أنكر عن العقد الصفة الرضائية، و اعتبره عقد إذعان إذ يخضع العون بموجبه للشروط التي تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة، فحالته موضوعية محددة سابقاً بأحكام قانونية ولوائح، وهذا ما استقر عليه غالبية الفقه في فرنسا ومصير⁽³⁾، و يرى مصطفى الشريف أن عقد الوظيفة العامة من نوع خاص يشمل في جانب على شروط عقدية وجانب آخر مواد قانونية تنظيمية⁽⁴⁾.

الفرع الثاني / تكييف العلاقة بين العون العمومي والإدارة على أنها علاقة تنظيمية لائحية:

بعد فشل النظريات التي كيفت العلاقة بين العون العمومي والإدارة على أنها تعاقدية بحث الفقه جدياً في علاقة العون الدائم بصفة عامة - والموظف العام بصفة خاصة - مع الإدارة ووجد التكييف السليم لهذه الرابطة وهو التكييف القانوني

1 - نفس المرجع، ص. 1108 وما بعدها.

2 - نفس المرجع، ص. 1107 - 1195.

3 - محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص. 1218 وما بعدها.

4 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 65.

التنظيمي اللانحي⁽¹⁾.

ففي أول الأمر استمر مجلس الدولة الفرنسي في تطبيق الفكرة الناشئة عن قضية السيد وينكل بأن الرابطة بين الإدارة والعون هي عقدية لمدة تزيد عن ربع قرن [1937-1909]، إلا أن الفقه الفرنسي لم يوافق على هذا التكييف ونادى بفكرة الرابطة التنظيمية التي طبقت من عام 1973 بمناسبة حكم الأنسة مينار، ثم أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه في قضية السيد دوهان عام 1950، وأشار المشرع الفرنسي إلى هذه العلاقة سابقاً في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الصادر في 1946/10/19 في المادة 5 منه «يوجد الموظف العمومي في علاقة قانونية تنظيمية» فما المقصود بها؟

المقصود أن الموظف يخضع لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات، ممتدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، وهو ما يعني أن الموظف في مركز تنظيمي، وأن قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً، حيث يكون هذا المركز موجوداً وسابقاً على قرار التعيين⁽²⁾.

و يرى الأستاذ الطماوي في كتابه مبادئ القانون الإداري، أن الوظائف تنشأها القوانين، فتحدد حقوقها وواجباتها بصرف النظر عن شاغلها، وما قبول الموظف إلا مجرد خضوع لأحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها، فبالنسبة للموظف قرار التعيين عملاً شرطياً يتضمن إسناد المركز الوظيفي كما حددته القوانين واللوائح إلى الموظف المعين، ومن مبررات قيام هذه النظرية رغبة المشرع الفرنسي في إيجاد نوع من التوازن بين مصلحة المرافق العامة ومصلحة العون الذي يشارك في تسييرها، فأوجد نظام قانوني للموظفين أقر فيه بمجموعة من الحقوق كانت مهضومة في ظل النظريات العقدية، وفي نفس الوقت التمتع بها لا يعرقل السير الحسن للمرافق العامة بإصدار القانون العام للوظيفة العامة عام 1946، و صار العون يخضع لهذا القانون حتى من قبل أن يصدر قرار تعيينه وهذا معناه أنه سيستمد حقوقه وواجباته الوظيفية من قانون ولوائح الوظيفة التي يشغلها ولا صلة له بعقد، وإذا كان هذا الأخير ينشئ للمتعاملين به مراكز ذاتية، فإن قانون الوظيفة العامة هو قانون بآتم معنى الكلمة، أي أنه يتصف بالتعميم والتجريد، وهذه النظرية يعني نقل المواطن الذي استوفى

1 - شريف يوسف حلمي خاطر، المرجع السابق، ص. 21.

- محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص. 32.

2 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 66.

الشروط المحددة من مركزه العادي في المجتمع، إلى مركزه النظامي أو القانوني في الوظيفة العامة ولهذه النظرية عدة نتائج:

1- أن القوانين واللوائح وحدها المحددة للنظام القانوني للوظيفة العامة وليس بناء على عقد أيا كانت تسميته ولا على قرار التعيين.

2- أي اتفاق يأتي بالمخالفة للنظام القانوني للوظيفة العامة يكون باطلاً ولا أثر له.

3- للدولة أن تعدل من أنظمة الوظائف العامة دون أن يكون للأعوان الدائمين أو

المتعاقدين الإحتجاج بحقوقهم المكتسبة إلا بما يقرره القانون.

4- ليس قرار التعيين ناتجا عن عقد أيا كان نوعه، وإنما يتم بتصرف من العون

المختص في نطاق قانون الوظيفة العامة ويعد من أجل ذلك شرطا جوهريا في تطبيقه.

في الأخير يمكن القول أن الأصل في علاقة الأعوان بالدولة هي علاقة قانونية تنظيمية لائحية والإستثناء هو التعاقد، وبالتالي تتكون لنا فئات مختلفة فالأعوان منهم الدائمون - موظف عام- ومنهم المتعاقدون والمؤقتون، والتعاقد في التوظيف يرجع أصله إلى النظام المفتوح للوظيفة العامة في أمريكا.

المبحث الثاني / إنعقاد الرابطة الوظيفية:

بعد أن تعرضنا لتعريف الموظف العام وطريقة تمييزه عن باقي أعوان الدولة، وكيفنا علاقته بالإدارة على أنها تنظيمية لائحية، سنعالج من خلال هذا المبحث كيفية قيام هذه الرابطة إنطلاقا من أول مرحلة ألا وهي التوظيف {المطلب الأول} ثم كيفية تسيير حياته المهنية داخل الإدارة المستخدم فيها {المطلب الثاني}.

المطلب الأول / مفهوم التوظيف:

تعتبر عملية التوظيف من أهم أنشطة إدارة الموارد البشرية لأنها تهدف إلى توفير أفضل العناصر من ذوي الكفاءات والمؤهلات الممتازة لمنع أو التقليل من توظيف الشخص الخطأ- غير المناسب - الذي يكلف الإدارة خسائر تترتب عن نتائج قراراته الخاطئة، وهذا بإحترام مبادئ التوظيف التي أقرها القانون والتأكد من توافر الشروط القانونية للإلتحاق بالوظائف العمومية {الفرع الأول} بعدها تأتي مرحلة مهمة وهي إتباع إجراءات معينة هي طرق الإلتحاق بالوظيفة العامة لإختيار الأصلح للوظيفة من بين من تتوفر فيهم الشروط التوظيف السابقة {الفرع الثاني}.

الفرع الأول / مبادئ التوظيف وشروطه :

التوظيف هو تولية الوظائف العامة أو العمل المنتظم بكيفية معينة في خدمة

إحدى السلطات العامة وفي عالم إدارة العاملين له معنيان، أحدهما عام ويشمل كافة شؤون العاملين من تعيين وترقية ونقل ومراتب وتأديب...، أما المعنى الآخر فخاص ويعني شغل الوظائف الخالية سواء بالتعيين أو بالترقية⁽¹⁾، وهذا ما نعنيه في هذا المحل من الدراسة، و التوظيف عملية ترتبط إرتباطاً بأعمال الدولة من قانون وسياسة وغيرهما، وليس إجراءً قانونياً فحسب، ولكنه إجراء سياسي بما له من إرتباط بسياسة الدولة، وإجراء إقتصادي بسبب ما يحدثه من تأثير على خزينة الدولة وسياساتها المالية، فقيمة الإدارة لا تظهر إلا من خلال نوعية أعضائها، وتوظيف هؤلاء لا يمكن أن يتم إلا وفق خطة مدروسة مسبقاً تشمل على معايير وأساليب ومبادئ محددة من شأنها وضع الرجل المناسب في الوظيفة المناسبة، وقد عرفت هذه الأساليب والمبادئ تطوراً ملحوظاً عبر التاريخ كمبدأ الجدارة⁽²⁾.

أولاً/ مبادئ التوظيف:

إن التحقيق الأمثل للمتطلبات القانونية للوظيفة العامة وللمبادئ يقتضي أن يتمتع بها الموظفون على قدم المساواة⁽³⁾، والإلتحاق بالوظائف العمومية يعتبر الميدان الحقيقي والأول لتجسيد مبدأ المساواة الذي يعتبر إحدى الطرق المعبدة التي تصل بنا إلى ديمقراطية حقيقة في التسيير الإداري وفي الوظيفة العامة، إذ يقول (لوران بلان): «الوظائف العامة تشكل إرثاً وطنياً يجب إبعاده عن تأثير القوى السياسية والمصالح الخاصة، كما يجب على الدولة أن تديره إدارة ديمقراطية⁽⁴⁾».

أ- مفهوم مبدأ المساواة وتطوره⁽⁵⁾:

الإدارة تساهم في سير الديمقراطية بحكم تواجدتها في قلب بناء الدولة القانونية

1 - حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العمومية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص. 80 ومصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 81.

2 - وأيضاً مبدأ المساواة والدائمة، فنظام الإدارة هو نظام يعتد بالخبرة والإرادة عند التعيين في الوظائف بصرف النظر عن الإتجاهات السياسية للمتشحين، فالشرط الوحيد المعول عليه هو الجدارة والإستحقاق، و ظهر نظام الجدارة سنة 1883 بأمرىكا.

- محمد باهي أبو يونس، الإختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الطبعة الأولى 1999، الإسكندرية.

3 -H. Cherhabil ,le recrutement dans la fonction publique algerienne, Idara, N2, 1998; P. 122.

4- لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبده، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، بيروت، 1973، ص. 50.
5 -Philippe GEORGE -Guy SIAT, Droit publique, D ALLOZ, 13 éd, paris, 2002 p.360..

وبحكم كونها عامل انسجام وترقية اجتماعية والحارس على القيم الجمهورية الأساسية ومنها مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة وحياد المرفق العام والمساواة في شغل الوظائف العامة⁽¹⁾، و قد حقق الإسلام مبدأ المساواة أمام وظائف الدولة فهو أحد المبادئ التي يسعى فقهاء القانون إلى تحقيقها في الدولة المعاصرة، و لا يعني المساواة الفعلية بإلحاق كل مواطن في الوظيفة العامة وإنما يعني أن يعامل جميع المواطنين نفس المعاملة في فرصة الإلتحاق بالوظائف من حيث شروط الوظيفة والمؤهلات التي يتطلبها القانون ومن حيث المزايا والحقوق والواجبات والمرتبات والمكافآت المحددة لها دون تمييز طبقي أو اجتماعي⁽²⁾، إذن فهو مبدأ أساسي من مبادئ الديمقراطية قد ضمن للوظيفة العامة تعيينات غير سياسية

ومنع التدخل والوساطة وتجنب التفريق بين المرأة والرجل والتمييز العنصري بسبب الدين⁽³⁾ أو العرق أو اللون وهو لا يتناقض مع التوجه الاجتماعي للدولة في سياسة التعيين في الوظائف لأنه يظل ممكنا وبالطرق الشرعية مخالفة مبدأ المساواة لصالح بعض الفئات كما يشهد على ذلك التشريع الذي يعطي أفضليات لأولاد المجاهدين والمعاقين.

و لأن العالم القديم عرف لا مساواة في جميع الميادين، و في مجال الوظيفة العامة فإنها في الإمبراطوريات القديمة لم تكن تعني خدمة الشعب ولكنها ترمي إلى خدمة الملوك والأباطرة لهذا فالتوظيف كان يتم من شخص الإمبراطور أو من يمثله ولصالح الإمبراطور وبلاطه دون باقي أفراد الشعب أما في العصور الوسطى فمرت الوظيفة العامة بعملية احتكار طبقي بشع تتولاها مجموعة من النبلاء والأشراف الذين لا هم لهم سوى خدمة أغراضهم الإقطاعية⁽⁴⁾، هذا ما يؤكد لنا أن مبدأ المساواة في التوظيف ثمرة نضال طويل خاضته الشعوب لأجل القضاء على الظلم والتفرقة الجنسية

1 -مجلة مجلس الدولة، العدد 5 لسنة 2004، المرجع السابق، ص.7.

2 -هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق، عمان، الأردن، ص.208. و محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص.55/5.

3 - فقد منع مجلس الدولة الفرنسي التفرقة بين الموظفين على أساس ديني أو على أساس سياسي C.E.25 Juillet 1939, Dlle Beis.

C.E.28 Mai 1954, Barel et autres.

V. Claudie-BOITEAU « droit international et droit Français de la fonction publique » A.J.D.A, N°1,20 Janvier 1994,P.6 et S -et V.Philippe GEORGES,op. cit,p.361.

4 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص.82.

والعقائدية، و حتى نستطيع أن نلم بمعنى وأهمية هذا المبدأ سنتعرض إلى مراحل تطوره ثم لميادين تطبيقه من خلال النقطتين التاليتين:

أ-1 مراحل تطور مبدأ المساواة:

قد مثل انعدام المساواة بين طبقات الشعب الفرنسي أحد الأسباب الرئيسية لإنفجار الثورة الفرنسية حيث كان يتم التوظيف مثلا بالوراثة وبشراء الوظائف وعلى أساس المحاباة السياسية والعائلية وكان الوظيفة العامة ملك لمسيرها يبيعها ويهدمها كما يشاء، لهذا احتل مبدأ المساواة المكانة البارزة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن وفي دساتير الثورة الفرنسية⁽¹⁾، فأنتهى الفوارق بين المواطنين الفرنسيين وأعلنت مساواتهم أمام القانون وأمام الأعباء العامة، و فتحت أبواب وظائف الدولة للكافة دون تمييز وهذا ما توضحه المادة 6 من إعلان الحقوق لعام 1789 «إن جميع المواطنين متساوون في القبول بكافة الوظائف العامة حسب قدراتهم ودون أي تمييز آخر لغير فضائلهم ومواهبهم»⁽²⁾، لتأكده بعدها المادة 4 من إعلان 1793 وباقي الدساتير الفرنسية ليشمل أغلب دساتير العالم والمواثيق الدولية مثل المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948: «1- لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارونهم في حرية،-2 لكل شخص بالتساوي مع الآخرين حق تقلد الوظائف العامة في بلده»، و لتحقيق ذلك كفل الإعلان أيضا حق المساواة في التقاضي إذ نصت المادة 08 منه على أن «لكل شخص الحق في أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لإنصافه من أعمال فيها إعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون»⁽³⁾، و سجله أيضا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إذ نصت المادة 25 منه «يكون لكل مواطن دون أي وجه من وجوه التمييز الحقوق التالية التي يجب أن تتيح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: أ- أن يشارك في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية...ج- أن تتاح له على قدم المساواة عموما مع سواه فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده » كما سجلته وثيقة منظمة المؤتمر الإسلامي لحقوق الإنسان إذ نصت المادة 21 منها «لكل إنسان الحق في أن يشارك في إختيار حكامه

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي في الإسلام، فرنسا، الو.م.أ. منشأة المعارف، القاهرة، 1983، ص.57.

2 - كما أخذ المبدأ مكانا بارزا في جميع إعلانات الحقوق الشهيرة التي صدرت منذ القرن 18 حتى اليوم كإعلان فرجينيا للحقوق الصادر في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1776 .

3 - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع اعلاه، ص 10.

ومراقبتهم ومحاسبتهم وتقويمهم وفق ما أمر الله تعالى:.. ولكل إنسان حق الإستراكت
في إدارة الشؤون العامة لبلاده بصورة مباشرة أو غير مباشرة، كما له الحق في تقلد
الوظائف العامة وفق الشروط المرعية»⁽¹⁾.

إذن فحق تولي الوظائف العامة مبدأ دستوري عالمي لكنه شكل فقط مبدأ
قانوني نظري ولم يكن ليوضع موضع التنفيذ إلا بظهور الثورة الإشتراكية وتأصل روح
الديمقراطية عند الأمريكان، وما أعاق تحقيقه في الواقع العملي هو اشتراط قدر من
المعرفة والتعليم لأجل الإلتحاق بالوظائف العامة، وهذا الشرط وإن كان عاماً ومجرداً
لم يكن ليتوفر لدى كافة المواطنين على حد سواء بسبب القيود والعراقيل الإجتماعية
منها والمالية التي منعت مواطني أوروبا من الإلتحاق بصفوف التعليم وكذا بالنسبة
للدول العربية التي كانت معظمها تحت وطأة الإستعمار، و غني عن البيان سياسة
القمع وطمس الشخصية والجهل التي كان يتبعها الإستعماريون في مواجهة شعب البلد
الأصلي حتى يضمن سيطرته عليهم لمدة أطول، وكان يعمل على خلق طبقة إجتماعية
معينة وفر لها سبل التعليم والثراء على حساب باقي أفراد الشعب، وهي الطبقة نفسها
التي شكلت البيروقراطية المتعفنة حين الإستقلال حيث أحكم الإستعمار غرسها في
أوساط الدول النامية بعد خروجه منها⁽²⁾.

و هذا ما يفسر صعوبة تحقيق الإصلاح الإداري في الجزائر لنتائجه وأهدافه في
مدة معقولة وبتكاليف معينة نتيجة ما ورثناه عن الإستعمار من ذهنيات لم تكن
لترك عقليات مجتمعنا بسهولة، أما باقي الدول المتقدمة فعلى العكس، قد تمكن
مبدأ المساواة من الخروج من النظرية إلى الواقع، وواقع هذا المبدأ قد عرف اختلافاً
بين النظم الإشتراكية وغيرها، ففي الدول التي تبنت الإشتراكية عمدت إلى الكثير من
التدابير والإجراءات التي من شأنها تحقيق مبدأ المساواة من بينها مجانية التعليم
والزاميته واعتبار العمل حق وواجب مضمون لكل المواطنين وبالتالي التوظيف الواسع
وعلى قدم المساواة لهم، مما استلزم خلق قطاع عمل واسع يكفل فرص التوظيف لكل
المواطنين⁽³⁾.

1 - هاني سليمان الطعيمات، المرجع السابق، ص. 222.

2 - كما هو الحال في الجزائر، مقدم السعيد، «قطاع التوظيف العمومي تطوره وماله»، المرجع
السابق، ص. 19 و 20.

3 - نص ميثاقنا الوطني لسنة 1976: «تشغيل المواطنين القادرين على العمل ضروري لبناء
البلاد ومطلب من مطالب الإشتراكية»، صادر عن جبهة التحرير الوطني، المعهد الوطني التربوي
الجزائري، سنة 1976، ص. 210.

و عمدت الجزائر النظام المغلق للوظيفة العامة كما رأينا سابقا والذي أهم أسسه هو مبدأ دائمية الوظيفة بحيث يقضي الموظفون العموميون كل حياتهم المهنية في خدمة الدولة مقابل أن تضمن لهم حياة مهنية مستقرة ضمن سلسلة التنظيمات والهياكل الداخلية للوظيفة العامة بفضل رابطة قانونية تنظيمية لائحية لا يسمح لهم بمقتضاها مغادرة وظائفهم نهائيا إلا بشروط تضعها القوانين والتنظيمات جاري بها العمل كما يمنع عليهم الجمع بين الوظائف، وهذا المبدأ جعل البعض يعتبره أقل ضمانا لمبدأ المساواة الذي في رأيهم يقتضي توقيت الوظائف العامة كما هو الحال في النظام المفتوح حتى تكون لكل أفراد الشعب، وهذا ما يتضح لنا أكثر من خلال تطور تطبيق المبدأ في الوظيفة العامة الأمريكية، فقد عرف ثلاثة مراحل، الأولى تمثلت في صبغ المبدأ بالطابع السياسي حيث كان يعين الموظفون لمدة 4 سنوات تتناسب وتجديد الإنتخابات الرئاسية، هذا التغيير في الهيكل البشري للإدارة وشغله من قبل أتباع الحزب الفائز فقط، مدعين أن مبدأ المساواة يقتضي التداول على الوظيفة العامة، لكن هذا النظام وإن كانت له بعض المحاسن على حد زعم الرئيس الأمريكي آنذاك (جاكسون) من أنه «يمثل أسلوبا ديمقراطيا في اختيار القادة...»⁽¹⁾ إلا أن هذا لم يمنع من إعتباره نظاما فاسدا، جعل الأمريكيين يعتمدون إبتداء من سنة 1883 على مبدأ الجدارة⁽²⁾ الذي يعتد بالخبرة والقدرة عند التعيين لشغل الوظائف دون النظر للإتجاهات السياسية للمترشحين، وهذا ساعد على تحقيق شرط مهم من مبدأ المساواة بحيث كل المواطنين سواسية للإلتحاق بالوظائف العامة شريطة تمتعهم بالجدارة المطلوبة، وهذا للصالح العام ولحسن سير المرفق، لكن هذا الهدف الأخير لم يتحقق بسبب عدم تصنيفهم المسبق للوظائف مما أدى إلى فوضى في تطبيقه فلم يكن معروف القدر المطلوب من الجدارة لكل وظيفة معينة⁽³⁾.

لينتقل الأمريكيان إلى مرحلة ثالثة إبتداء من عام 1923 حيث قام جهاز الخدمة المدنية الأمريكي بتحديد وتصنيف الوظائف⁽⁴⁾، وبالتالي ضمان المساواة للإلتحاق

1 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 89.

2 - ومن أهم خصائصه: عدم التمييز بين المواطنين على أي أساس كان تحقيقا للعدل والمساواة باستثناء الجدارة المطلوبة وحياد الموظفين العموميين سياسيا، وأن يتم الإختيار عن طريق المسابقات المفتوحة لضمان المساواة والفرص للجميع، تقدير الجدارة المطلوبة لدى المترشحين تتم بواسطة لجنة خاصة محايدة ومستقلة.

3 وهذه شكلت المرحلة الثانية من تطور تحقيق المبدأ على مستوى الوظيفة العامة في أمريكا.

4 - نواري أحلام «تصنيف الوظائف وترتيبها وفق التشريع الجزائري»، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجليلي لياس، 2006/2005.

بالوظائف العمومية لكل من يتمتع بالجدارة المطلوبة وفق تحديد مسبق لهذه الوظيفة، و في رأي مصطفى الشريف أن الأمريكان قد بالغوا في تمسكهم بهذا المبدأ وأتى بدليل أن «الكونغرس الأمريكي في سنة 1944 منع إشتراط أي مؤهل علمي للتوظيف باستثناء بعض الوظائف التقنية التي تقرر لجنة الخدمة المدنية أن شغلها يكون بشهادة معينة»⁽¹⁾.

بعد تعرضنا لتطور المبدأ باختصار وبغية التقرب من مفهومه أكثر سنتعرض من خلال الفرع الثاني لميادين تطبيقه.

أ-2 ميادين تطبيق مبدأ المساواة :

نجد له في الغالب مجالين، الأول المساواة في المعاملة والتي تكون في مجال الوظيفة العامة بين موظفي السلك الواحد من حيث تمتعهم بحقوقهم وقيامهم بواجباتهم⁽²⁾، وكذا الضمانات والحماية الموفرة لهم، و المجال الثاني هو المساواة بين الجنسين في تقلد الوظائف العامة، ولهذا حديث ونقاش طويل لم تحسم نتيجته ولم يكن محل وفاق جماعي موحد لحد الآن، وسنحاول الإلمام به باختصار، فالخوض في هذا الحديث طويل بلا نهاية.

أ-2-1 المساواة بين الجنسين في تقلد الوظائف العامة⁽³⁾:

مند القديم كان ينظر للمرأة على أنها ذلك المخلوق الضعيف والذي لا يمكنه الخروج من البيت ولا القيام بأي عمل من غير شؤون المنزل لهذا عرفت المساواة بين الجنسين في تقلد الوظائف العامة تطورا بطيئا، خاصة وأنه لم يعترف للمرأة بالحقوق السياسية آنذاك إذ لم يكن بإمكانها أن تنتخب أو تنتخب، فكيف يسمح لها بممارسة وظيفة وأن يكون لها مركز قانوني ضمن نظام إداري في جهاز الدولة، كما ربط البعض الوظيفة العامة بالخدمة العسكرية بحيث إذا كانت طبيعة وأنوثة المرأة لا تسمح

1 - مصطفى الشريف، نفس المرجع، ص.90.

2 - إذ تكون المساواة عند التوظيف وأثناء الحياة المهنية للموظف ويطبق على المواطنين كما على الأجانب.

V.Antoine LOUVARIS, «La constitutionnalisation du droit de la fonction publique » R.D.P., N°5, Septembre 1992, P1434..

3 -V.Jean Marc Poisson, « La fin des avantages exclusifs accordés aux femmes dans la fonction publique » R.D.P, N°01-2003.

Martine LAROQUE, « Le préambule de la constitution et l'égalité des sexes dans la fonction publique » Rev.Fr. droit. adm. 6(1) Janv-Fév 1990.et V.Philippe GEORGES...op.cit. p362..

لها بأداء الخدمة العسكرية فبالتالي ليست أهلا لأداء الخدمة العمومية أيضا، وقد استند مجلس الدولة الفرنسي في تفرقته بين الرجل والمرأة في تقلد الوظائف لغاية سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية على هذه الأسانيد وغيرها، لكن هذا لم يمنع وبمرور الوقت من تسلل المرأة شيئا فشيئا لتحقيق شوقها في تقلد وظيفة عامة إلى الإدارات والمؤسسات العامة بالرغم من معاناتها من قلة إن لم نقل انعدام الضمانات والحماية القانونية لها في ممارسة وظيفتها في البداية، واستمر الوضع على هذا الشكل لغاية صدور القانون العام للتوظيف العمومي الفرنسي في 10 أكتوبر 1946 إذ نص في مادته 7: «لا يوجد أي تمييز في تطبيق هذا القانون بين الجنسين فيما عدا التحفظات التي يضعها⁽¹⁾»، و من تم تأكدت المساواة بين الرجل والمرأة في تقلد الوظيفة العامة إلا ما تعلق بطبيعة الوظيفة ومصالحة المرفق العام⁽²⁾، بما أن القانون المدني الفرنسي بدوره قد ساهم في تكريس هذا المبدأ فعلى سبيل المثال بعد أن كانت المادة 223 منه تجيز للزوج الإعتراض على مزاولة زوجته مهنة ما على إستقلال، فقد عدلت هذه المادة سنة 1965 وأصبح للمرأة المتزوجة الحق في ممارسة العمل أو المهنة بدون موافقة زوجها، كما أن مجلس الدولة الفرنسي أصبح لا يسمح بالإخلال بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة حتى ولو حدث التمييز في المعاملة لصالح المرأة وتطبيقا لذلك فقد ألغى مرسوما سمح للمشرفات الماليات في مرفق البريد بتولي وظائف مراقبي أقسام بالمرفق دون إمتحان بينما إشتراط هذا الإمتحان بالنسبة للرجال⁽³⁾، هذا بالنسبة لفرنسا، أما الدول العربية والتي كما ذكرنا سابقا كانت معظمها تحت رحمة ووطأة الإستعمار وبعد الإستقلال خاضعة لما ورثته لها السياسة الإستعمارية، و ما نتج عنها من مشكلات إجتماعية ونفسية، ففي مجال الوظيفة العامة كانت تسيطر على المجتمع فكرة عدم إقبال الفتيات على التعليم لصعوبة التوفيق بين الوظيفة العائلية التي تثقل كاهلها والوظيفة العامة التي تصبوا إليها، مما اقتضى في بعض الشعوب لمحو هذه

1 - قبلها أقرّ مجلس الدولة الفرنسي مبدأ المساواة بين الجنسين لكن بتحفظ.

C.E.3. Juillet 1936, Dlle Bodard, Jan Marc poisson , Op.Cit,P.247.

2 - فرنسا أولى الدول التي وظفت المرأة في إدارة السلكية واللاسلكية وظروف الحرب كان لها دور هام في تقديس مبدأ المساواة في التوظيف في القطاع العام، يوزيان مكلكل، المرجع السابق، ص. 61 وما بعدها.

3 - C.E, 23/2/1968 Michel et comité de défense de contrôleurs et contrôleurs principaux de R.T.T, A.J.D.A 1968, p. 411.

والمشار إليه بمرجع عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص. 88.

الأفكار أسلوب ثوري شامل، وهذا ما تفتن إليه المشرع الجزائري⁽¹⁾ عندما فتح المجال أمام المرأة لتشارك الرجل في تشييد الوطن ودفع عجلة التنمية لأجل إصلاح ما خربه الإستعمار⁽²⁾، فقد أشارت المادة 05 من القانون الأساسي للوظائف العمومي «ليس هناك أي تمييز بين الجنسين في تطبيق هذا القانون الأساسي، مع الإحتفاظ بالشروط المتعلقة بالإستعداد البدني أو الواجبات الخاصة ببعض الوظائف الخاصة، المحددة بالقوانين الأساسية الخاصة»، وهذا ما تجسد فعلا على أرض الواقع إذ أصبح عدد الموظفات الجزائريات في تزايد مستمر في المرافق العامة، وتعتبر مرافق التعليم والبريد والصحة أكثر هذه المرافق إستيعابا لها مع ما نلمسه حديثا من ولوج المرأة الجزائرية لما كان محتكرا فقط من قبل الرجال كالوظيفة العسكرية.

أما القضاء الإداري المصري فقد سائر التطورات الإجتماعية في أحكامه بالنسبة لهذا المبدأ مستندا في ذلك إلى النصوص الدستورية فأجاز مساواة المرأة بالرجل في تولي الوظيفة العامة باستثناء تلك الوظائف التي لها طبيعة خاصة قد تحول وقيام المرأة بممارستها⁽³⁾.

لكن لفقهاء الإسلام رأيا في هذه النقطة، إذ أن أحكام الإسلام تقر بحق المرأة في العمل لكسب قوتها إن لم تجد من يعولها من زوج أو أقارب شريطة المحافظة على آداب الإسلام في ذلك خاصة وأن هناك أعمال خارج البيت لا يصلح للقيام بها إلا المرأة مثل التعليم والتطبيب المتعلق بالنساء، وقيام المرأة بهذه الأعمال من فروض الكفاية، والنصوص الشرعية ظاهرة الدلالة على أن الأصل في مقام المرأة هو بيتها كي تتفرغ للقيام برسالتها المقدسة في الأمومة، وجميع مكوناتها النفسية والعقلية والجسمية والعصبية متناسبة مع وظيفتها هذه، وليس في منعها من العمل تعطيل لقدراتها ومواهبها والتي تشكل نصف قدرات المجتمع، و قتل لشخصيتها وإهدار لكرامتها وإنتقاص من حقوقها، بل على العكس فقيامها بشؤون البيت يقتضي العمل المتواصل والإلتقان من حسن تربية الأطفال وتسيير أمور المنزل المادية أيضا، لهذا فالإسلام حين أعطى للمرأة حق العمل لم يجعله مطلقا بحيث تنطلق المرأة فتزاول من العمل ما شاءت دون قيد أو شرط لذلك وضع لهذا الحق كي يكون مقبولا شرعا شروطا هي:

1 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص.91.

2 - المادة 42 من دستور الجزائر لسنة 1976: «يضمن الدستور كل الحقوق السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية للمرأة الجزائرية».

3 - عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.88.

- 1-الضرورة: كوفاة الزوج وبقاء الزوجة من غير كافل يرعاها وأطفالها.
- 2-فقر المرأة وحاجتها للعمل إعفاها وإعالة لنفسها أو للإنفاق على أبوين عاجزين أو زوج لا يقوى على الكسب لسبب من الأسباب.
- 3-مشاركة الزوج في الأعمال الزراعية.
- 4-أن تكون مبدعة في بعض ميادين العمل التي تحتاجها الدولة.
- 5-إلتزامها عند خروجها من بيتها وفي مكان عملها بالأداب والأخلاق الإسلامية.
- 6-أن يكون عملها بإذن الأب أو الولي إن كانت غير متزوجة أو الزوج لأن ذلك من حقوقه عليها شرعا وقانونا.
- 7-أن لا يكون عملها على حساب مسؤولياتها إزاء زوجها وأولادها⁽¹⁾.

إذن ختاماً فالمساواة في هذا الصدد أي بين المرأة والرجل في تقلد الوظائف العامة يختلف من دولة لأخرى حسب تقاليد وأنظمة كل واحدة منها، أما الدول التي سوت تسوية تامة بينهما وأصدرت تشريعات تنظم بها كيفية عمل المرأة، وضعت لها ضمانات خاصة روعي فيها طبيعتها كامرأة⁽²⁾ منها الإجازات الخاصة بالمرأة كالأومومة والرضاعة، والرغبة في ترك العمل للتفرغ لشؤون الأسرة والانتقال إلى البلد الذي يعمل فيه زوجها إن كان موظفاً... الخ، مما يدل على أن المساواة لن تكون مطلقاً بين الرجل والمرأة في يوم من الأيام⁽³⁾.

وسنعالج في النقطة الموالية ميدان آخر من ميادين تطبيق مبدأ المساواة هو:

2-2 مساواة الكافة أمام الوظائف العامة مهما كانت ديانتهم :

كان يؤخذ سابقاً بالدين كعامل ارتباط بين الفرد والدولة مما جعله معيار تفرقة بين المرشحين لشغل الوظائف آنذاك، لكن حديثاً وبعد أن أصبحت الدولة تضم مواطنين من ديانات مختلفة، وتم فصل الدين عن الدولة وتقرر ذلك دستورياً في معظم الدول

1 -هاني سليمان الطعيبات، المرجع السابق، ص.319 وما بعدها.

2 -على سبيل المثال في مجال التقاعد، أنظر Claudie Weisse- Marchal « La réforme du régime des retraités des fonctionnaires et légalités de traitement entre homme et femme » A.J.D.A N°9, 8 Mars 2004, P474

و منع أي تصرف يتخذ أثناء عطلتها يمس حقوقها
CE,8 Juin 1973,Dame Peynet,V.Claudie Boitea ,Op.cit.,P.7.

3 -عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.89، فالمساواة بين المرأة والرجل في الفرص بعيدة عن التحقيق حتى في فرنسا V.Jean Marc Poisson,op.cit,P.281.

كمثال لبنان⁽¹⁾، التي تضم ديانات مختلفة وأصبح يعدد بالعلاقة السياسية في ربط الفرد بالدولة وهي الجنسية، وهكذا لم يعد هناك مجال لتمييز الدولة بين رعاياها في شغل الوظيفة العامة على أساس معتقدها الديني، لكن لا يطبق هذا بصفة مطلقة بل توجد بعض الوظائف لا يلتحق بها إلا من كان على ديانة معينة كمثال المادة 87 تعديل الدستور الجزائري لسنة 2020⁽²⁾ تنص «لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي يتمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية ويدين بالإسلام...»، وهذا لا يؤثر على مبدأ المساواة فهو إستثناء وحيد، كما أن الإدارة حديثا إلتزمت بالحياد في اختيار مرشحها بحيث لا تأخذ بعين الإعتبار الميولات السياسية للمرشحين وتتجه إلى ذلك معظم دول العالم إلا القليل كفلسطين المحتلة حيث تغتصب العديد إن لم نقل كل حقوق الإنسان الفلسطيني من بينها حقه في تولي الوظائف العامة.

وتجدر الإشارة في الأخير أن ما وضعه المشرع الجزائري على سبيل المثال من شروط عامة للتوظيف تعتبر إستثناء على مبدأ المساواة الذي نص عليه في المادة 74 من الأمر 03/06 بنصها «يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة...» لكونها تحد من نطاقه وتضيق من مجاله لكن ومع ذلك فهي لا تضر به وإنما تعمل على خدمة الغرض النهائي منه وهو العدل بين المواطنين⁽³⁾، وبما أن التوظيف عبارة عن عملية متجانسة ومتكاملة تقتضي من الإدارة من الناحية الشكلية إحترام الإجراءات القانونية والتنظيمية لذلك، وكذا المخطط الإداري والمالي للمؤسسة، وهدف التوظيف هو إيجاد المترشح المستعد لخدمة الإدارة طوال حياته بشفافية وتفاني وفاعلية⁽⁴⁾، تلجأ الدولة إلى وضع طرق خاصة للإلتحاق بالوظائف العامة .

ب- مبدأ الدائمة ومبدأ الجدارة :

بالإضافة إلى المكانة التي يكتسبها مبدأ المساواة هناك مبدأ أن لا يقلان أهمية عنه في الوظيفة العمومية ألا وهما مبدأ الجدارة ومبدأ الدائمة.

ب-1 مبدأ الجدارة :

كانت الوظيفة العامة في السابق تأخذ بعين الإعتبار الولاء الحزبي أو الشخصي

1 - فوزي حبش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1984، ص. 94 و 95.

2 - التعديل الدستوري لسنة 2020، ج.رج.ج رقم 82 المؤرخة في 2020/12/30، ص. 04.

3 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 99.

4 - Taïb ESSAID, Droit de la F.P, op.cit , p.p.103-104.

وأساليب أخرى فعلى سبيل المثال قبل إقرار التعددية الحزبية في دستور 1989 كان يشترط الإنضمام إلى الحزب الوحيد آنذاك حزب جبهة التحرير الوطني لتولي بعض المناصب، لكن في الوقت الحالي يتم ترجيح مبدأ الجدارة الذي يعرفه توربي: «أسلوب إختيار الموظفين العاميين والإحتفاظ بهم على أساس الصلاحية»⁽¹⁾، ونجد هذا المبدأ في مفهومي الوظيفة العمومية الموضوعي والشخصي، فالمفهوم الأوربي يرى أن تعيين الموظفين يجب أن يتم على أساس الجدارة التي تتأكد منها الإدارة بعد إجتياز المترشح لثلاث إمتحانات هي الإمتحانات ذات الإجابة القصيرة وأخرى ذات إجابات شخصية حرة، وبعدها تأتي مرحلة المقابلات الشخصية وهذا لتفادي عيوب التوظيف عن طريق نوع واحد من الإختبارات.

أما المفهوم الأمريكي فتأثر المبدأ بنظريته للوظيفة العمومية على أنها أعمال فنية يمكن معرفتها وحصرها مقدما⁽²⁾، و بالتالي فتوظيف أعوان الدولة يجب أن لا يختلف عن الأسلوب المتبع في القطاع الخاص لهذا تعتبر الترقيات في النظام الأمريكي بمثابة تعيينات جديدة تخضع لنظام المسابقات العامة وهكذا يخضع كل المترشحين للوظيفة العمومية لمعايير واحدة كما تراعي التخصص الشديد، و الموظف الذي يريد الإرتقاء لوظيفة أعلى يجب عليه إستيفاء شروط التخصص المطلوبة حتى يعين فيها من جديد- تأقيت الوظيفة العمومية -.

وتتمثل خصائص المبدأ في:- قصر التعيين في الوظائف العامة على الأشخاص ذوي المقدرة.

-تقدير الجدارة لدى المترشحين من قبل لجنة خاصة محايدة ومستقلة.
-يتم الإختيار عن طريق المسابقات المفتوحة دون تمييز وعلى أساس من المساواة بين المواطنين.
-إجراء الترقيات داخل الإدارة على أساس الجدارة.
-حياد الموظفين العموميين سياسيا.

ب-2 مبدأ الدائمة :

النظام المغلق للوظيفة العمومية يتطلب من الموظف قضاء حياتهم في خدمة الدولة مقابل حياة مهنية مستقرة ضمن هياكل الوظيفة العمومية الداخلية، إذ

1 -حمدي أمين عبد الهادي،المرجع السابق،ص.296

2 -سليمان الطماوي،المرجع السابق،ص.363.و مصطفى الشريف،المرجع السابق،ص.96

يلتحق المترشح الناجح بهيئة من الهيئات الوظيفية مع أعوان من نفس المستوى الوظيفي يتمتعون بنفس الحقوق والمزايا، ويرتقون داخل درجات الهيئة بالأقدمية أو عن طريق المسابقات المهنية حتى يبلغوا سن التقاعد، فيحالون إليه بناء على طلبهم أو بقوة القانون لأن العلاقة التي تربطهم بالإدارة المستخدمة هي علاقة قانونية تنظيمية لائحية، لدى لا يسمح لهم بالتخلي عن الوظيفة نهائيا إلا بشروط وضعها القانون كما يمنع عليهم ممارسة أي نشاط آخر مربح غير مهام وظيفتهم، و بالمثل لا يمكن للإدارة قطع هذه الرابطة إلا لأسباب تأديبية أو لعدم الكفاءة المهنية.

و مقابل هذا المبدأ يوجد مبدأ تأقيت الوظيفة العمومية من النظام الأمريكي حيث يعتبره البعض الأضمن لتحقيق المساواة بين المواطنين في تولي الوظيفة العمومية⁽¹⁾، و لأن تأقيت الوظيفة العامة يشعر شاغلها بأن وجوده مرهون بمشئنة الشعب فعليه الحرص على خدمة الصالح العام، لكن هذا الأسلوب يفترض في شاغلي الوظيفة العامة مؤهلات علمية وتخصصات فنية عالية، لهذا رفض المشرع الجزائري الأخذ بمبدأ تأقيت الوظيفة العامة إلا على سبيل الإستثناء، و أخذ بنظام يضمن الإستقرار والثبات للموظفين ألا وهو مبدأ دائمية الوظيفة العمومية⁽²⁾.

ثانيا / شروط التوظيف :

تتأكد الإدارة دائما من توافر الشروط العامة الواجب توافرها في الأشخاص المتقدمين لشغل الوظائف العامة، و هي تلك الشروط المنصوص عليها قانونا والتي سنتعرض لها فيما يلي، لتأتي بعدها الخطوة التالية وهي إجراء مجموعة من الإختبارات للمفاضلة بين المتقدمين وللتأكد من إمكانية المرشح للوظيفة في أدائها، و قد ينظر البعض إلى الإختبارات باعتبارها الوسيلة الموضوعية للإختيار على أساس الجدارة والصلاحية دون التأثير بالنواحي الشخصية والاجتماعية، و البعد عن التحيز والمحاباة الشخصية، كما أنها تفتح باب المنافسة الحرة أمام المرشحين للوظيفة⁽³⁾.

و الشروط التي أقرها المشرع والواجب توافرها في المترشح للوظيفة العامة

1 حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 308

2 مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 99، و قدودو جميلة، النظام القانوني للتوظيف التعاقدية، المرجع السابق

3 - صلاح الدين عبد الباقي وآخرون، إدارة الموارد البشرية، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2009، ص. 174 وما بعدها.

هي (1):

- 1- جزائري الجنسية.
 - 2- التمتع بالحقوق المدنية.
 - 3- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها.
 - 4- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية.
 - 5- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها.
 - 6- يمكن للإدارة أن تنظم فحص طبي للإلتحاق ببعض الوظائف.
 - 7- كما قد يتوقف التوظيف في بعض الأسلاك على نتيجة تحقيق إداري مسبق.
- و يمكن أن توضح أكثر هذه الشروط القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصية بعض الوظائف.

مما سبق يمكن تقسيم شروط التوظيف إلى شروط شخصية مرتبطة بالشخص المرشح للوظيفة وأخرى موضوعية لأنها تتعدى الشخص إلى الدولة .

1- الجنسية الجزائرية :

تطبيقا لمبدأ السيادة الوطنية المعترف بها دوليا، من حق الدولة أن تضع من القوانين ما تقصر به شغل وظائفها العمومية على مواطنيها دون الأجانب ويعتبر هذا أحد مظاهر الإستقلال الوطني، لكن هذا لا يحول دون أن تستفيد الدولة من خبرات بعض الأجانب في حالة عدم الإكتفاء الذاتي بالعنصر البشري الموجود بها ويتم توظيفهم بصفة مؤقتة لا دائمة، لأنه إستثناء على الأصل العام لذلك إشتراط المشرع توافر الجنسية الجزائرية لكل مترشح للوظيفة العمومية في التي تفرض إرتباط هذا الشخص بالدولة وإندماجه بمجتمعها، فالشعور بالمسؤولية والفخر بخدمة الوطن وأثناء أداء الواجب العام وتقديم الخدمة العامة يتوافر لدى المواطن وحده دون الأجنبي، وتعرف الجنسية على أنها «علاقة قانونية وسياسية تربط الفرد بالدولة وهذا الرابطة يكون بسبب الدم أو الإقليم»، فشرط الجنسية تقرر لأن تولي الوظيفة العامة من المسائل المتعلقة بالسيادة الوطنية وأمنها الداخلي ومن مظاهر ممارسة الحقوق السياسية التي لا يجوز ممارستها من طرف الأجنبي- فالوظيفة العامة جزء من السلطة

1 المواد من 74 إلى 79 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا

التنفيذية - وتعتبر إرثا وطنيا وقد تراجع المشرع في الأمر 03/06 عن شرط مضي مدة زمنية على التجنس بالجنسية الجزائرية الذي أقره في التشريعات السابقة المنظمة للوظيفة العمومية.

2- التمتع بالحقوق المدنية:

أي أن لا يكون قد صدر ضد المرشح للوظيفة أحكام جنائية تمس الشرف والأمانة ويثبت هذا الشرط بصحيفة السوابق العدلية، وإن كانت قد صدرت ضده أحكام سابقة فله أن يثبت رد الاعتبار، وقد وقع المشرع الجزائري في خطأ في التعبير لإستعماله عبارة الحقوق المدنية بدل الحقوق الوطنية وهناك فرقا بينهما فالأولى ملازمة للشخص بإعتباره عضوا في المجتمع الإنساني كحقه في الحياة وحرية العقيدة، وهي تثبت للمواطنين والأجانب، أما الحقوق الوطنية فهي الحقوق التي يستحقها الشخص في دولته بإعتباره عضوا في جماعة سياسية وبوصفه وطنيا، و تخول له المساهمة في شؤون الحكم في بلده وتشمل حق الانتخاب والترشح للمجالس النيابية وحق تولي الوظائف العمومية، وهذه الأخيرة هي التي قصدها الأمر 03/06 .

3- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها:

يقتضي هذا الشرط أن لا يكون قد سبق الحكم على المترشح في جنائية أو جريمة مخلة بالشرف وهذا معناه أن يكون حسن السيرة والأخلاق، وهي ألفاظ مرنة غير دقيقة ولم يحدد المشرع معيار لأجل تحديدها فعبارة: «ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها» غير كافية وغير دقيقة، ويعرف أنس قاسم شرط حسن السيرة والأخلاق: «مجموع من الصفات يتمتع بها الفرد وتظهر خلال تعامله اليومي مع بقية الأفراد داخل المجتمع حيث يصبح موضع الثقة»⁽¹⁾، و عرفها القضاء الإداري الفرنسي «هي ما عرف به المرء أو ما عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة تتناقلها الألسن وتستقر في الأذهان على أنها صحيحة، وإن لم يكن ردها إلى أصل ثابت معدوم»⁽²⁾، والمستوى المطلوب لحسن السيرة والأخلاق للشخص لا يمكن تحديده بطريقة جامدة لكل الوظائف لأن ذلك يتفاوت ويختلف تبعا لنوع الوظيفة وخطورتها، فالإدارة يمكن

1 محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص.51

2- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.502، و مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص.106، و صلاح السيد أحمد جوده، الصلاحية الأدبية والعلمية والجسمانية للتعين في الوظائف العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص.10.

أن تتساهل بالنسبة لهذا الشرط لمن يشغل الوظائف العمالية، وتشدد فيه بالنسبة لمن يتقلد الوظائف التربوية والقضائية والعلية.

4- إثبات الوضعية إتجاه الخدمة الوطنية :

الخدمة الوطنية واجب على كل شخص متمتع بالجنسية الجزائرية فهي كما يحددها ميثاقها «مشاركة كاملة من طرف المواطنين في جميع المهام ذات المصلحة الوطنية وفي تسيير مختلف القطاعات الإقتصادية والإدارية وإحتياجات الدفاع الوطني»، و إستنادا إلى طابعها الإجباري فقد نص المشرع في المادة 8 من الأمر 103/74 «كل مواطن لم يثبت مسبقا وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية لا يجوز إنتخابه ولا يمكن له الحصول على وظيفة في الإدارات المركزية للدولة والمصالح الخارجية التابعة لها وفي القطاع المسير ذاتيا، وكذا في المؤسسات والمقاولات والهيئات الخاصة»، معنى هذا حرمان الشخص الذي تكون وضعيته إزاء الخدمة الوطنية غير محددة بأوراق ثبوتية تبين تسريحه أو إعفائه منها وفق القانون.

5- شرط السن والقدرة البدنية والذهنية والمؤهلات العلمية :

يشترط في شاغل الوظيفة العمومية أن يكون على جانب من الرجاحة العقلية والنظج الفكري حتى يمكنه حمل على عاتقه مهام الوظيفة ومسؤوليتها، وهو أمر لا يمكن تصوره إلا فيمن بلغ سن الرشد على الأقل لذا قد حدد المشرع شرط الحد الأدنى لسن المتقدمين لشغل الوظائف العمومية ولم يحدد سن أقصى حتى لا يحرم الإدارة الإستفادة من خبرة والكفاءات التي يكتسبها الفرد بتقدم السن، و حددته المادة 78 من الأمر 03/06 بثمانية عشرة سنة كاملة، كما قد يشترط المشرع سن معينة لتقلد بعض الوظائف لخصوصيتها ويكون هو الحد الأدنى إستنادا إلى المادة 77 من الأمر 03/06، و العبرة في تقدير السن بما هو ثابت في شهادة الميلاد أو مستخرج رسمي من البيانات المقيمة في دفتر المواليد أو حسب تقدير الجهات المختصة قانونا بذلك في حال عدم وجودها.

-أما بالنسبة للمؤهل العلمي فهو شرط نصت عليه معظم التشريعات في القوانين الأساسية الخاصة بالوظائف لأهميته لضمان حسن سير المرفق بانتظام وإضطراب وأداء الوظيفة بفاعلية، أي أن هذا الشرط هو موازي لمبدأ المساواة وهو مبدأ الجدارة الذي يستند على مبدأ تصنيف وترتيب الوظائف⁽¹⁾.

1 صلاح أحمد جوده، المرجع السابق، ص.83، مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص.114

-و فيما يخص شرط اللياقة البدنية فهو شرط على المترشح للوظيفة أن يثبت أنه يملكه لئلا يثبت إمتلاكه للياقة صحية تؤهله للوظيفة التي يريد الإلتحاق بها، حتى تتأكد الإدارة من قدرته على تحمل أعباء الوظيفة ومتطلباتها، وتفادي إنتشار الأمراض والأوبئة بين الموظفين أو المنتفعين من المرفق، وتكليف الإدارة المستخدمة أعباء مالية نتيجة للمرض أو العجز، ويثبت هذا بشهادتين طبيتين من طبيب أخصائي في الطب العام وطبيب الأمراض الصدرية يؤكدان فيهما خلوه من أي مرض أو عاهة لا تلائم مقتضيات الوظيفة العامة وتختلف شروط اللياقة الصحية من وظيفة لأخرى، دون أن نحرم فئة المعوقين من تقلد الوظائف العامة ما دامت الإعاقة لا تحول دون أداء مهام الوظيفة المراد شغلها.

وهناك وظائف أخرى تشترط بالإضافة لما سبق شروطا أخرى كقوة الإبصار، الأعصاب، وأخرى تتطلب طولا معيناً أو الوسامة⁽¹⁾...

الفرع الثاني / طرق الإلتحاق بالوظائف العمومية⁽²⁾:

الوظيفة العامة بالمفهوم الفرنسي والذي أخذ به المشرع الجزائري تعني رسالة وخدمة بحيث تفرض على القائمين بها إلتزامات وتمنحهم مزايا، ونظراً لهذه الطبيعة التي تميزها عن الخدمة في المشروعات الخاصة فإنه لا يمكن فتح باب الترشيح للوظائف العامة لكل من هب ودب دون قيد أو شرط، بل لابد من توافر مجموعة من الشروط في المترشح الراغب في شغل أية وظيفة عمومية من وظائف الدولة وتوصف هذه الشروط بأنها شروط عامة بالنسبة لكل قوانين التوظيف العمومي، لأن كل شرط يعبر عن نقطة من النقاط التي تتطلبها الإدارة داخل الوظيفة وإلى جانب هذه الشروط العامة المنصوص عليها قانوناً تملك الإدارة الحق في وضع بنفسها شروطاً خاصة لشغل وظائفها شريطة عدم تعارضها مع ما هو منصوص عليه قانوناً حسب المادة 77 من الأمر 03/06 مع تطبيقها دون تمييز أي دائماً داخل حيز المشروعية، ومن المسلم به في فقه وقضاء القانون الإداري أن السلطة التنفيذية هي التي تضع أصول وقواعد وظوابط تنظم بها شروط التعيين ضماناً لحسن الإختيار ما دامت تراعي في ذلك الصالح العام وتلتزم به عند التطبيق بالنسبة للجميع على حد سواء، فعلمها إذن تجسيد مبدأ المساواة والجدارة اللذان يعدان من المبادئ الكبرى التي تنظم شؤون التوظيف في النظم الحديثة وترسي المشروعية في القطاع.

1 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص.112، وأحمد جودة، المرجع السابق، ص.113.
2 - V. Philippe GEORGES, op.cit., p.263.

لهذا في الجزائر تولي الوظائف العامة يستدعي توافر شروطا موضوعية والتي ذكرناها سابقا، لكن المشكلة التي تواجه الإدارة بعد توافر هذه الشروط في المترشحين لشغل الوظائف العامة تتمثل في كيفية إختيار الأصلاح فيهم للتعين في هذه الوظائف، و لو تركت حرية الإختيار لها لفتحت باب المحسوبية ولأصبح مبدأ المساواة مجرد نصوص جوفاء⁽¹⁾، لهذا وضع المشرع بالإضافة للشروط الموضوعية شروطا شكلية⁽²⁾ للتوظيف والتي تهدف إلى كيفية إختيار المترشحين وغايتها تحقيق أمرين أساسيين هما:

1- حسن إختيار المترشح وضمان كفاءته لأداء العمل الموكل إليه.

2- إبعاد العوامل السياسية والمحسوبية والرشوة والتي تقف حائلا دون أداء الإدارة لرسالتها⁽³⁾، وهذا ما سيتضح لنا أكثر من خلال تعرضنا للإجراءات الواجب مراعاتها من طرف الإدارة في كل طريقة من طرق إختيار الموظفين التي تتبعها حتى تكون مشروعة.

أولا/ التعيين عن طريق المسابقات والفحوص المهنية:

تعتبر المسابقة الطريقة الأكثر شيوعا في مختلف دول العالم، و قد عرف هذا الأسلوب منذ عصر إمبراطورية الصين القديمة، و هو إجراء إمتحان مسابقات عامة تتكون من سلسلة امتحانات تحريرية، عملية وشفهية شخصية يتم في نهايتها وضع قوائم بأسماء الناجحين الأصلاح لشغل الوظائف العامة، ثم تطور الأمر ليصبح كشف عن أكفأ العناصر من خلال اجتياز الامتحان بنجاح وتفوق على أقرانهم من المتسابقين مما اقتضى تنوع الإختبارات مثل إختبارات الأداء للكشف عن قدرة المرء على أداء أعمال معنية، و إختبارات مهنية لقياس المعرفة والمهارة الفنية وكذا إختبارات الذكاء، أما المشرع الجزائري فقد نص أول مرة على طرق الإختيار للتوظيف العامة في الأمر رقم 133/66 حيث حصرها في طريقتين حسب المادة 26 منه «نظام

1 - عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.80.

2 - تنص المادة 80 من الأمر 03/06 «يتم الإلتحاق بالوظائف العمومية عن طريق: المسابقة على أساس الإختبارات.

المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.
3-الفحص المهني.

4-التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة».

3 - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص.55، والمادة 13 من الأمر 1959/02/04 في فرنسا التي تمنع الإدارة من إظهار الآراء السياسية، الفلسفية أو الدينية للمرشح عند تقديم ملف التوظيف، بوزيان مكلكل، المرجع السابق، ص.69.

المسابقة عن طريق الإختبارات والمسابقات عن طريق الشهادات حيث يجوز التعيين عن طريق إحدى الطريقتين أو كلاهما معا»، كما يجوز إختيار الموظفين لوظائف أعلى عن طريق الترقية ويتعلق الأمر بالموظفين الذين تكون لديهم أقدميه معينة في إحدى المصالح أو المرافق العامة وحاصلين على درجة معينة من الكفاءة ومدرجة أسماءهم في جدول الترقية، فيمكن ترقيتهم لسلك آخر مع مراعاة النسب والكيفيات المحددة في القوانين الأساسية الخاصة بعد أداء إمتحان مهني، وأضافت المادة 26 أن المسابقة عن طريق الإختبارات والإمتحانات المهنية ينتج عنها إعداد قوائم يصنف فيها المرشحون المقبولون من قبل لجنة المسابقة حسب ترتيب الإستحقاق وتقرر التعيينات حسب هذا الترتيب⁽¹⁾، كما نصت على هذه اللجنة أيضا المادة 81 من الأمر 03/06 «يعلن نجاح المترشحين في مسابقة على أساس الإختبارات أو مسابقة على أساس الشهادات أو اختبار مهني من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الإستحقاق»، وقد صدر في السابق المرسوم رقم 145/66 المتعلق بتنظيم المسابقات وتضمن نظام الإمتحانات المباشرة وغير المباشرة أي التي تكون عن طريق مدارس أو معاهد تكوينية متخصصة لممارسة الوظائف، و بموجب المرسوم رقم 59/85 نجد أن المشرع الجزائري لم يحصر عملية التوظيف في طريقة المسابقة بل أضاف إليها طرق أخرى هامة للإختيار تعتبر إستثناء لمبدأ المساواة، لكن ظلت وستظل المسابقة الطريقة أكثر نجاعة لتحقيق مبدأ المساواة وتفاذي المحسوبية إلى جانب الإمتحانات المهنية، حيث أعطاهم الأولوية في ترتيب طرق الإختيار طبقا للمادة 34 في فقراتها الأولى.

و يقصد بمسابقة عن طريق الإختبارات القيام بامتحانات للمتقدمين إستنادا إلى مقاييس تستخدم للحكم على إمكانية قيام الفرد بمهام أو أنشطة وظيفية معينة أي تهدف إلى معرفة قدرات الفرد وصفاته الشخصية، وقد تكون تحريرية أو شفوية أو محاكاة لواقع الوظيفة، أما المسابقات على أساس الشهادات فقد نظمها المنشور رقم 07 المؤرخ في 28 أفريل 2011 الذي يتعلق بمعايير الإنتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في رتب الوظيفة العمومية إذ حددها كالآتي:

- 1- ملائمة شعبة اختصاص تكوين المترشح لمتطلبات الرتبة المراد الإلتحاق بها.
- 2- التكوين المكمل للشهادة المطلوبة في نفس التخصص.
- 3- الأشغال والدراسات المنجزة من قبل المترشح في نفس تخصصه.
- 4- الخبرة المهنية المكتسبة من قبل المترشح.

1 - محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص. 68.

- 5-تاريخ الحصول على الشهادة.
- 6-نتيجة المقابلة مع لجنة الإنتقاء.

غير أن التنقيط المخصص لكل معيار يتغير حسب طبيعة المنصب المراد شغله والخصوصيات المرتبطة به.

ويتم تنظيم الإختبارات الخاصة المتعلقة ببعض أسلاك الموظفين مثل الجمارك والأمن الوطني..من قبل المؤسسات والإدارات العمومية المعنية حسب إختيارها إما قبل إجراء مسابقة الإلتحاق بالتكوين المتخصص أو بعدها، و تترأس السلطة التي لها صلاحية التعيين أو ممثلها لجنة المقابلة، تحدد تشكيلتها حسب خصوصية الرتبة محل المسابقة أو التكوين، و يمكن لهذه اللجنة الإستعانة بشخص مؤهل يشاركها في مهامها، و كل مترشح يتغيب عن المقابلة يقصى.

أما في حالة تساوي مترشحين في النقاط يتم الفصل بينهما على أساس المعايير التالية:

- 1-أذوي حقوق الشهيد -إبن أو إبنة الشهيد -.
- 2-الأصناف ذات الإحتياجات الخاصة - معاقون لهم القدرة على أداء المهام المرتبطة بالرتبة المعنية بالمسابقة -.
- 3-سن المترشح والأولوية للأكبر سنا.
- 4-الوضعية العائلية للمترشح - متزوج له أولاد،متزوج دون أولاد،متكفل بعائلة، أعزب -.

وبالنسبة للإلتحاق بالتكوين المتخصص، يتم الفصل بين المترشحين المتساوين في النقاط على أساس تقدير الشهادة أو المؤهل أو المعدل العام لمسار الدراسة أو التكوين.

أما الفحوص المهنية فتعتبر نوع من الترقية لأنه خاص بالموظفين الموجودين في الخدمة، و يتم إجراء الفحص المهني بقصد نقلهم إلى سلك وظيفي آخر ومن ثمة فالامتحان يوضح ما تحصل عليه الموظف من معلومات خاصة بالوظيفة والخبرة التي اكتسبها وصلاحيته للقيام باختصاصات أخرى في حال نجاحه، و يؤخذ بعين الإعتبار النسبة التي تتطلبها القوانين الأساسية، و هذه الإمتحانات يمكن أن تكون مفتوحة (توظيف خارجي) أي تقوم على أساس المنافسة بين موظفي الوحدة التي توجد بها الوظائف العليا الشاغرة، و غيرهم ممن يعملون بالمصالح الأخرى ويتوفرون على

شروط الترقية ، وبهذا تقوم الجهة الإدارية بالإعلان عن الوظائف الخالية بها، وهذا النوع مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، ويمكن أن تكون مغلقة (توظيف داخلي) أو مقيدة تقتصر فقط على الموظفين الموجودين بالوحدة التي توجد بها الوظائف الشاغرة، كل من الإمتحانات المغلقة والمفتوحة قد تكون تحريرية أو شفاهية⁽¹⁾.

ثانيا /الإختيار والتعيين في المناصب العليا:

إن طريقة المسابقة لم تسلم بدورها من النقد بسبب أنها قريبة التشابه بالامتحانات المدرسية وهذا من شأنه الحيلولة دون الكشف عن الموظف الأصلح⁽²⁾، لأن الوظيفة قد تتطلب توافر صفات شخصية وذاتية تعجز هذه الامتحانات عن إظهارها كما أنها تتسم بالطابع النظري دون المساس بالمشاكل الإدارية كما أن نظام الامتحانات لا يصلح للوظائف القيادية لأن من أهم العناصر اللازمة لهذه الوظائف هي القدرة على مواجهة المشاكل والمسؤولية، وإذا كانت القاعدة في اختيار الموظفين في الجزائر هي نظام المسابقات إلا أنه يرد عليها إستثناءات وتدخل في مجال حرية الإدارة في الإختيار وخاصة لبعض الوظائف الكبرى أو ذات الطابع السياسي ولها الحرية المطلقة في ذلك بحيث تتحلل من كل القيود، فلا شروط مسبقة لتولي هذه الوظائف، و لا رقابة على مدى مراعاة الإدارة للضوابط والشروط اللازمة لشغل الوظائف العامة، أي هذه الطريقة متسمة بالطابع الشخصي لا الموضوعي، وقد تصبح الوظيفة العامة مجالا للمزيدة مما تنتج عنه عواقب وخيمة حيث تنتشر المحسوبية والرشوة زيادة لتعسف الإدارة مما يؤدي إلى فساد الجهاز الإداري⁽³⁾.

و قد سايرت الجزائر الدول الأخرى فرفضت الأخذ بهذه الطريقة بالنسبة لاختيار الموظفين بصفة عامة، و لكن أبقت عليها بالنسبة لوظائف معينة وهي الوظائف العليا مع مراعاة الحياد والتزاهة والموضوعية وهذا أمر صعب التحقيق في الواقع المعاش⁽⁴⁾، إذ نصت المادة 1/9 من الأمر 133/66 على أنه «تحدد بمرسوم الوظائف

1 - يرى البعض أن الإمتحانات بكل أنواعها لا تصلح لأن تكون معيارا لقياس كفاءة المرشح وصلاحيته الموظف للترقية في الوظائف العامة لأنها لا تصلح إلا لبعض الوظائف الروتينية البسيطة، أما الوظائف الأخرى فلا، لعدة أسباب منها: أن نتيجة الإمتحان لا تدل على حقيقة كفاءة المؤدي لها لأنه يكون على إستعداد مسبقا وسرعان ما يعود إلى سيرته الأولى، كما أن الامتحانات لا تكشف عن بعض المهارات المهمة كتحمل المسؤولية وإتخاذ القرارات الإدارية الشديدة..

123.V.H.Cherhabil, op.cit ,P 2

- عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.82.

3 - محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص.65.

4 -Mahrez AÏTBELKACEM, «pour un statut de la haut fonction -4

العليا التي يترك التعيين فيها بقرار السلطة السياسية والتعيين في هذه الوظائف قابل للعزل»، و تطبيقا لذلك صدر المرسوم رقم 140/66 الذي حدد على سبيل الحصر الوظائف العليا التي تكون للسلطة العليا فيها الحرية المطلقة في اختيار من يشغلها دون الخضوع لقواعد المسابقة⁽¹⁾.

و نشير أنه من يعين في إحدى الوظائف العليا يظل منتميا إلى هيئته الأصلية حيث يحتفظ فيها بحقوقه في التقاعد والترقية ثم يعاد عندما تنتهي مهمة فيها إلى جهته الأصلية، حيث تكون له الأولوية في التعيين في الوظيفة التي كان يشغلها قبل تعيينه في الوظيفة العليا⁽²⁾.

و قد نصت المادة 34 من مرسوم رقم 59/85 على طريقه الاختيار بالنسبة للوظائف التي تستدعي شغلها من قبل موظفين مؤهلين يتمتعون بخبرات مهنية، كما تناول الحديث عن المناصب العليا في المادة 9 منه، وتحدد كيفيات إحداث هذه المناصب والشروط الخاصة للالتحاق بها عن طريق مرسوم فيما يخص المناصب والوظائف والأسلاك المشتركة أو بالقانون الأساسي الخاص فيما يخص المناصب والوظائف والأسلاك التي تختص بها المؤسسة أو الإدارة المعنية، ثم صدر المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، حدد في مادته الأولى الوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية، كما صدر قبلا المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية⁽³⁾، أما الأمر 03/06 فقد خصص الفصل الثالث من الباب الأول للمناصب العليا والوظائف العليا للدولة - المواد من 10 إلى 18 - بالنسبة للوظائف العليا للدولة التي تعني ممارسة مسؤولية باسم الدولة في إطار المساهمة في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، يعود التعيين

publique», Idara, n1, 1991, P.50.

1 - وتتمثل الوظائف العليا في:- في رئاسة مجلس الوزراء الكاتب العام للحكومة، في كل الإدارات المركزية الكتاب العامون للوزارات، المفتشون العامون، المديرين العامون والمديرون ونواب المديرين للإدارات المركزية في وزارة الشؤون الخارجية السفراء، القناصل العامون والقناصل، في وزارة الداخلية الولاة، الكتاب العامون للولايات ونواب الوالي، في وزارة المالية الأمين العام للخزينة، المراقب المالي للدولة، العون القضائي للخزينة، في وزارة التعليم العالي رئيس الجامعة...

2 - نص المادة 24 و 25 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ج. رقم 31، المؤرخة في 31/07/1990، ص. 879.

3 - ج.ج. رقم 31، المؤرخة في 31/07/1990، ص. 887.

فيها للسلطة التقديرية للسلطة المؤهلة بعد أن يحدد التنظيم شروط التعيين فيها وكذا حقوق وواجبات ونظام رواتب شاغليها، مع الإشارة إلى أن التعيين فيها لا يمنح لغير الموظفين الحق في إكتساب هذه الصفة حسب المادة 18 من نفس الأمر أعلاه.

أما المناصب العليا ذات طابع هيكلي أو وظيفي التي تنشأ لتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية عن طريق القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك بالنسبة للمناصب العليا ذات الطابع الوظيفي، و عن طريق النصوص التنظيمية الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية بالنسبة للمناصب العليا ذات الطابع الهيكلي، و يقتصر التعيين فيها كأصل عام على الموظفين وإستثناء يمكن تعيين إطارات مؤهلة لا تتمتع بصفة الموظف العام⁽¹⁾.

ثالثا/ التوظيف المباشر والوظائف المحجوزة :

بالنسبة للتوظيف المباشر فقد تناولته المادة 5/34 من المرسوم رقم 59/85 حيث يوظف المترشح في الوظيفة العمومية في بداية السلك أو مختلف الدرجات دون إجراء مسابقة أو امتحان مهني فهو يسمح بالدخول المباشر لحائز شهادة له تجربة في مؤسسات معينة والذي باشر تكوين خاص وكامل وملائم يستجيب لحاجيات الإدارة، و نصت عليه المادة 04/80«...التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة» مثل المدرسة الوطنية للإدارة والمعاهد العليا للأساتذة...، إذن كقاعدة عامة يتم التوظيف من بين المترشحين المتخرجين من مؤسسات التكوين المتخصصة كما يمكن بصفة استثنائية توظيف من تتوفر فيهم شروط التأهيل والكفاءة، و ذلك في حالة إحداث سلك جديد أو لتوفر إحتياجات استثنائية أو خاصة ببعض الأسلاك.

أما فيما يخص مؤسسات التكوين المتخصصة فيتعلق الأمر بطريقة الإعداد الفني للموظفين أو التكوين حيث تعد هذه الطريقة من أحسن الطرق وأنجعها في اختيار الموظفين⁽²⁾ إذ تتمثل في إعداد الموظف فنيا مسبقا قبل توليه مهام الوظيفة عن طريق مدارس ومعاهد ومراكز متخصصة تنشؤها الدولة وتأخذ بهذه الطريقة كل من مصر

31- يمارس أصحاب المناصب والوظائف العليا مهامهم مقابل الإستفادة من نقاط إستدالية تضاف لراتبهم المرتبط برتبهم حسب المادة 14 من الأمر 03/06.

2 - محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص.70.

- عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.82.

- محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص.56.

وفرنسا التي أنشأت مدرسة وطنية للإدارة عام 1945 مهمتها تكوين موظفين في مختلف الوظائف كموظفي مجلس الدولة وديوان المحاسبة والسلك السياسي والمفتشين الماليين...وقد خطت الجزائر نفس الخطوة حيث أنشأت مدرسة الإدارة العليا لإعداد كبار الموظفين عام 1984 ومراكز التكوين الإداري، و مدة الدراسة بها عامين مهمتها قبول الطلبة الذين وصلوا إلى مستوى شهادة البكالوريا وإعدادهم إعداد جيداً لتولي أعباء الوظائف الإدارية بالمصالح والإدارات المختلفة، إلى جانب مراكز تكوين المعلمين ومراكز التكوين الشبه طبي لإعداد فئة الممرضين ويترتب على ذلك إلترام الإدارة بتعيين هؤلاء الأشخاص بعد اجتيازهم للإمتحانات المطلوبة، وهم بدورهم ملزمين بالعمل في إحدى إدارات الدولة فترة زمنية معينة في مقابل الإنفاق عليهم وإعدادهم⁽¹⁾.

أما بالنسبة للوظائف المحجوزة فتعني هذه الطريقة حجز بعض الوظائف لفئات معينة من الأشخاص داخل الدولة بحيث لا يجوز لغيرهم شغلها، وهي وظائف لا تحتاج إلى تخصص دقيق أو مستوى عال من الكفاءة وتحجز لفئة من الناس لظروف اجتماعية معينة ولإعتبارات إنسانية، أي أساسها فكرة نبيلة مؤداها أن هناك أشخاص يجب على المشرع أن يكفلهم بالرعاية ويمكنهم من كسب العيش مثال ذلك المعوقين والمشوهين بسبب الحرب والمعطوبين...إذ منذ الإستقلال والمشرع الجزائري عرفانا منه لهذه الفئات بما قدموه لوطنهم أصدر نصوصاً تشريعية تستهدف تنظيم أوضاع المجاهدين الذين شاركوا في النضال الثوري وضمان حمايتهم الإجتماعية، حيث نص المرسوم 146/66 على الإحتفاظ لهؤلاء الأشخاص وهم أفراد الجيش الوطني للتحرير ومنظمة جبهة التحرير الوطني بالوظائف لدى مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة⁽²⁾، كما قد خفف المشرع الجزائري من الشروط المطلوبة للتوظيف بالنسبة لهذه الفئة وذلك فيما يخص السن والمؤهل العلمي والأقدمية⁽³⁾.

1- حيث نصت المادة 23 من القانون الأساسي للتوظيف العمومي الملغى: «تكون للمتشحين للوظيفة عمومية الذين يتابعون دورة تكوينية في إدارة أو مدرسة للتكوين صفة الموظف المتمرن أو يتقاضون بهذه الصفة مرتباً، كما يجب عليهم أن يتعهدوا بالبقاء في خدمة الدولة أو الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.....»

2 - المادة 6 منه والتي عدلت بموجب المرسوم 517/68 نصت على أن الإلتحاق بالوظائف المحجوزة يجب أن يتم على أساس مسابقة أو إمتحان مهني خاص، مع حصر التنافس على هذه الوظائف على قدماء المجاهدين ومن على شاكلتهم من مناضلين، ج.ج.ج. رقم 77، المؤرخة 1968/09/24، ص.1028، و المادة 38-39 من القانون رقم 7/99 المؤرخ في 1999/04/05، ج.ج.ج. رقم 25، المؤرخة 99/04/12، ص.03.

3 - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص.57، و قد أخذ المشرع الفرنسي أيضاً بنظام الوظائف المحجوزة، فقانوني 1924/07/18 و 1946/10/26 أعطيا الأولوية لقدماء المحاربين وبعض ضحايا الحرب

- و نشير إلى أن إجراءات الإلتحاق بهذه الوظائف كانت تختلف عن إجراءات الإلتحاق بالوظائف العادية، إذ كانت تتم كما يلي:
- ☒ تشكيل لجنة وزارية مشتركة تحدد سنويا بطلب من الوزارات المعنية حسب طبيعته الوظائف التي يمكن حجزها.
 - ☒ صدور قرار مشترك من الوزراء المكلفين بالوظيفة العامة والمالية وقدماء المجاهدين تتضمن تصنيف هذه الوظائف.
 - ☒ الإعلان عن إجراء مسابقة- سواء بالإختيار أو بالشهادة للدخول إلى هذه الوظائف.
 - ☒ تشكيل لجنة الإمتحانات عن طريق وزارة الوظيف العمومي وقدماء المجاهدين مهمتها وضع قائمة بأسماء الناجحين مرتبين حسب جدارتهم.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه الآن، هل لا زالت هذه الوظائف محجوزة للأشخاص المذكورين سلفا؟ و هل تقوم الإدارة فعلا في الواقع العملي بتطبيق هذه الطريقة في الإختيار لاسيما ما يتعلق بفئة المعوقين، خاصة وأن حجز وظائف لفئة المعطوبين ومشوهي الحرب وأفراد الجيش التحرير الوطني لم تعد لتتعدى مجال إعطاء الأولوية في توظيفهم وإن كان توظيف المعوقين في الجزائر لا يعكس ذلك مع الإشارة إلى خلو مرسوم 59/85 من التطرق لهذه الكيفية في الإختيار مع العلم أن المادة 148 منه لم تلغى المرسوم رقم 146/66 المتعلق بالوظائف المحجوزة، و حتى الأمر 03/06 لم يشر إلى أسلوب الوظائف المحجوزة، و بالرجوع إلى قانون 09⁽¹⁾/02 نجد أن المشرع قد أزم كل مستخدم بتخصيص 1% على الأقل من مناصب العمل للأشخاص المعوقين المعترف لهم بصفة العامل وإذا استحال ذلك يتعين عليه دفع إشتراك مالي تحدد قيمته عن طريق التنظيم حيث يرصد في حساب صندوق خاص لتمويل نشاط حماية المعوقين وترقيهم، و لكن ما يلاحظ على المشرع أنه يتناقض مع نفسه في هذه النقطة، فمن جهة يلزم المستخدم بحجز نسبة ضئيلة من مناصب العمل للمعوقين، و من جهة أخرى يفتح له منفذ للتهرب من هذا الإلتزام وإن كان قد ألزمه بالمساهمة بإشتراك مالي، فما الفائدة من ذلك إن كان الشخص المعوق يقابل بالرفض من قبل المستخدم ويهمش بحجة استحالة توظيفه، بالرغم من تواجد مناصب عمل تتلاءم وقدراته البدنية

كالمعطوبين وحتى اليتامى، ومرسوم 1953/08/05 الخاص بالوظائف التي لا تتطلب إختصاص تقني دقيق، حجز وأعطى الأولوية في التوظيف للمعوقين بنسبة مئوية محددة بموجب قرار بوزيان مكلكل، المرجع السابق، ص.72.

1 - القانون رقم 09/02 المؤرخ في 8 ماي 2002، المتعلق بحماية الأشخاص المعاقين وترقيتهم، ج.ر.ج.ج رقم 34 المؤرخة في 2002/5/14، ص.5.

لذلك نجد أن المشرع لم يجد حلا في هذه الحالة سوى بمنح مزايا للمستخدمين الذين يقومون بتهيئة وتجهيز مناصب عمل للأشخاص المعوقين، بما في ذلك التجهيزات وذلك بالاستفادة من تدابير تحفيزية وإعانات في إطار الإتفاقيات التي تبرمها الدولة والجماعات الإقليمية وهيئات الضمان الإجتماعي حسب المادة 28 من قانون رقم 09/02 المذكور أعلاه.

في الأخير بعد أن تعرضنا لطرق الإختيار التي تلجأ إليها الدولة لشغل الوظيفة العامة تجدر الإشارة إلى أن الإدارة في حال إنحرافها عن الإجراءات التي وضعتها بالنسبة لكل طريقة من طرق الإختيار من بين المترشحين الأكفأ لشغل الوظيفة العامة الشاغرة، فإنها تكون بصدد تصرف إداري غير مشروع يؤدي إلى بطلان عملية التعيين لعدم مشروعية الإجراء، لهذا فعلى الإدارة احترام كل مراحل وشروط قيام المسابقات والإمتحانات المهنية والاختبارات وغيرها حتى يمكن القول أن قرار تعيين الموظف مشروع وسليم.

الفرع الثالث / أداة إنعقاد الرابطة الوظيفية :

يكون تعيين أعوان الدولة بأداة قانونية لأداء عمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، و من جهة أخرى تتجلى أهمية أدوات إنعقاد تلك الرابطة في أنها ليست مجرد آليات لشغل الوظيفة بقدر ما هي دلائل تكشف عن معالم المركز القانوني للموظف، هذا الذي يعكس ماله من حقوق وما عليه من واجبات، ذلك أنه على قدر تنوع هذه الوسائل يختلف المركز القانوني للموظف إختلافا تباين درجته في القانون تبعاً لكل منها بشكل ظاهر، إذ تختلف أدوات إنعقاد الرابطة الوظيفية بين الدولة وأعوانها ومنها عقد التوظيف في الدول التي تأخذ بالنظام المفتوح في معظم الحالات، و على العكس من ذلك في الدول التي تأخذ بالنظام المغلق تعتمد على القرار كأداة للإنعقاد.

أولاً / مفهوم قرار التعيين :

إذا استوفى الشخص شروط التعيين في الوظيفة العامة وتقدم لإمتحان المسابقة وإجتازه بنجاح فإن الإدارة تقوم بترتيب الأشخاص حسب الدرجات التي حصلوا عليها في الإمتحان، و تقوم السلطة المختصة بإصدار قرارات بتعيين الأشخاص حسب الوظائف الشاغرة لديها⁽¹⁾، و المعنى الغالب للتعيين هو إنعقاد الرابطة الوظيفية لأول

1 - محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص.73.

مرة بين الموظف والإدارة، إلا أن معنى التعيين لا يقتصر على ذلك فقط، إذ يقصد به أيضا تقليد الوظيفة العامة سواء كان إفتتاحا أم كان إعادة لها بالنسبة لمن إنقطعت خدمته، و يوسع البعض من معنى التعيين إلى حد إعتبار النقل من وظيفة إلى أخرى مختلفة ومغايرة للوظيفة الأولى بمثابة تعيين يقطع الصلة بين الوظيفتين، و من ثم لا تحتسب للموظف أقدمية في الوظيفة الأولى إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، و نقل الموظف من إحدى الهيئات المحلية إلى الحكومة أو العكس يعتبر تعيينا جديدا لا نقلا مكانيا⁽¹⁾.

والتعيين يتم بأداة قانونية أساسية تتمثل في قرار التعيين الذي تقوم السلطة المختصة بإصداره وفقا للقوانين واللوائح⁽²⁾، و إذا ما قام شخص باقحام نفسه في عمل خاص بوظيفة عامة أو بمباشرة الإختصاصات المقررة لهذه الوظيفة من تلقاء نفسه ودون هذه الأداة القانونية، أو الدخول في خدمة مرفق عام بأسلوب غير مشروع فإن جميع التصرفات التي تصدر منه تعتبر معدومة لصدورها من شخص غير مختص، و لا يتمتع بصفة الموظف العام وإنما يعتبر موظفا فعليا أو مغتصبا للسلطة، حتى وإن اعتبرت تصرفاته ولضرورة سير المرفق العام بانتظام واضطراد خلال ظروف استثنائية صحيحة فإنه يبقى غير حائز لصفة الموظف العام.

إذا التعيين يعني استصدار النص اللازم (مرسوم، قرار، أمر إداري، مذكرة..الخ) من المرجع المختص (رئيس الدولة، الوزير، المدير العام...) بتسمية المرشح في الوظيفة التي نجح في مباراتها أو امتحانها أو في الوظيفة التي استوفى شروط شغلها فيباشر من تم العمل فيها وفقا للأصول المحددة في قانون الوظيفة العمومية⁽³⁾، و لا يعتبر رضى المعين شرط لسلامة قرار التعيين أما عمار عوابدي فيعرفه قائلا: «يتم تعيين وإلحاق المترشح بالوظيفة العامة بواسطة قرار إداري فردي وذاتي، صادر من السلطة الإدارية المختصة بإرادتها المنفردة والملزمة»⁽⁴⁾، فبقرار التعيين يتم تحويل المواطن العادي إلى موظف له وضع قانوني خاص اتجاه إدارة الدولة واتجاه نفسه وعائلته واتجاه سائر

1 - عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص. 95 و 96.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص. 254.

و المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ 99/03/27 المتعلق بسلطات التعيين والتسيير الخاص بالموظفين والمشار إليه سابقا.

3 - فوزي حبيش، المرجع السابق، ص. 114.

4 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص. 288.

المواطنين ، ويتضح هذا أكثر من خلال الواجبات الملقاة على عاتقه من واجب التحفظ والإلتزام بالسر المني وحسن السيرة والأخلاق....،و يعتبر الشخص الذي صدر قرار بتعيينه معينا في الوظيفة منذ تاريخ صدور هذا القرار⁽¹⁾، و من تم يخضع لتنظيمها القانوني حتى ولو لم يعلن قبوله لهذا القرار إذ يخضع لجميع النظم السارية للوظيفة العامة وعلى الأخص النظام التأديبي المقرر، و قد نتساءل في هذه النقطة حول مدى تمتع السلطة الإدارية المختصة بالسلطة التقديرية في عملية التعيين؟ هي تترخص به في حدود القوانين واللوائح وبالتالي تملك حرية تقدير مدى ملاءمة أسباب قرار التعيين من حيث الوجود المادي للوقائع المادية والقانونية، فالإدارة وحدها التي تقدر مدى حاجتها إلى شغل الوظائف الخالية بها حسب مستلزمات المصلحة العامة، كما تحوز سلطة تقديرية في قرارات التعيين من حيث ركن المحل إذ تملك أن تتدخل أو تمتنع عن إصدار قرارات التعيين، و ترتيبا على ذلك فإنها تستقل بتقدير الوقت الملائم للتعين طالما كان قرارها في ذلك غير مشوب بإساءة استعمال السلطة، و التعيين في الوظائف العامة في تاريخ معين ليس حقا للموظف ما دام القانون لا يوجبه على سبيل الإلزام والإدارة هي التي تترخص في تعيين التاريخ الذي يجرى فيه التعيين حسب مقتضيات المصلحة العامة⁽²⁾، و النجاح في مسابقة أو إمتحان يؤهل المرشح للتعين في الوظيفة لكنه لا يوليه حق التعيين، لكن تبقى الإدارة ملزمة باختيار من ترغب في تعيينهم من بين الناجحين بحسب مراتب نجاحهم⁽³⁾.

ثانيا / آثار قرار التعيين :

و عن آثار قرار التعيين فزيادة على وضعه للموظف في علاقة تنظيمية لائحية مع الإدارة، فإنه بمجرد صدوره على المعين الإلتحاق بالوظيفة التي عين فيها وإلا اعتبر مستقيلا بقوة القانون بحيث لا يكون قرار الإدارة بفصله سوى تقرير لهذه الإستقالة بأثر رجعي يعود لتاريخ تخلفه عن الإلتحاق بمنصبه وهو تاريخ صدور القرار.

و القاعدة أن العلاقة الوظيفية تبدأ من يوم صدور القرار بالتعيين وليس من يوم تسلم العمل، و قد وجدت إستثناءات على هذه القاعدة أقرها مجلس الدولة المصري ومجلس الدولة الفرنسي، فقد اعتبر مجلس الدولة المصري تاريخ تسلم الموظف لعمله في الوظيفة هو التاريخ الذي يعول عليه في حساب بدء العلاقة الوظيفية وليس تاريخ

1 - عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.90.

2 - عمار عوايدي، نفس المرجع، ص.305 إلى 310.

3 - فوزي حبيش، نفس المرجع، ص.117.

التعيين، و كان سند المجلس في ذلك أن الإدارة تراخت في إصدار قرار التعيين إلى ما بعد تسلم العمل⁽¹⁾، كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي تاريخ إعلان نتيجة المسابقة هو التاريخ المعول عليه عند التعيين ولو تأخر صدور قرار التعيين بعض الوقت، و على ذلك يعتبر قرار التعيين بأثر رجعي⁽²⁾.

و أخيرا لا ننسى أن قرار التعيين خاضع لتأشيرة الرقابة المالية، أما الرقابة السابقة لمصالح الوظيفة العامة فقد ألغيت وأتت محلها الرقابة اللاحقة بحيث تراقب مقرر التعيين خلال 10 أيام⁽³⁾ في حال عدم مشروعيتها تقرر مسؤولية السلطة التي لها صلاحية التعيين، و قد تحملها عقوبات تأديبية وحتى جزائية لهذا فالقرار غير المشروع يرفض في انتظار مراجعته أو تعديله⁽⁴⁾.

كما أن الموظف لا يثبت مباشرة بصور قرار التعيين وإنما عليه اجتياز فترة تمرين تعرف بالمدة التجريبية تكون مدتها الأدنى محددة بموجب القوانين الأساسية الخاصة ولا تقل عن سنة، ليتم تسجيله بعدها في قائمة القبول في الوظيفة التي تعدها اللجنة متساوية الأعضاء بناء على نتيجة الإختبارات المختارة أو على تقرير رئيس المصلحة وإما بناء عليهما معا، و بعد الإنتهاء تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين الترسيم⁽⁵⁾ أو تمديد فترة التربص أو تسريح المتربص .

المطلب الثاني/تنظيم المسار المهني للموظف :

بعد نجاح المترشح للوظيفة في المسابقة عليه الخضوع لمرحلة إمتحان أخرى هي فترة التربص {الفرع الأول}، يشترط عليه أن يجتازها بنجاح حتى يمكنه التثبيت في الوظيفة وبالتالي إكتساب صفة الموظف العام، ليذخل في مرحلة جديدة في حياته هي ولوج باب حياة مهنية بالإضافة لحياته العادية، خلالها قد تتغير وضعيته القانونية

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر في 1965/12/19، ورد به مرجع عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.100.

2 - عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص.100.

3 - حسب المادة 39 من المرسوم التنفيذي 126/95 والمشار إليه سابقا، إذ يتولى مفتش الوظيفة العمومي مهمة مراقبة قرار التعيين ويعتبره لاغيا لا أثر له إذا كان غير مؤثر من قبل مصالح الوظيفة العمومي.

4 - بوزيان مكلكل، المرجع السابق، ص.160.

- Taib ESSAID, droit de la F.P., op.cit, p.132.

5 - فالترسيم هو آخر مرحلة في التوظيف ومعناه أن الموظف إستوفى كافة الشروط .
- V.H.Chernihail, op.cit; p124..

الأساسية من خلال حركات تنقلاته سواء داخل نفس الإدارة أو خارجها {الفرع الثاني}، كل هذا يتطلب من الإدارة تسييرا إداريا {الفرع الثالث} منظما وفق ما تقره القوانين والتنظيمات.

الفرع الأول /فترة التجربة و آثارها :

زيادة في ضمان التأكد من حسن إختيار الموظف يوضع المعينون لأول مرة تحت الإختبار في فترة تربص لمدة سنة، من تاريخ تسلمهم الوظيفة يثبتوا فيها صلاحيتهم للوظيفة، و في بعض الأسلاك تتضمن فترة التربص تكويننا تحضيريا⁽¹⁾ إذ تنص المادة 83 «يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متربص» ، لكنها تضيف في فقرتها الثانية أنه يمكن الترسيم المباشر في بعض الرتب لوظائف تتطلب مؤهلات عالية تسمح قوانينها الأساسية بذلك.

ويستهدف المشرع من فترة التربص الوقوف على مستوى أداء المتربص ومدى صلاحيته لأعباء الوظيفة ولو إلتحق بها بعد نجاحه في إختبار مهني، إذ يتعين الكشف عن مدى قدرات المتربص وإستعداداه لتحمل أعباء الوظيفة لذلك فإن بقاءه في الوظيفة مشروط بصلاحيته لها، و إن تخلف شرط الصلاحية تخلف بقاء المتربص في الوظيفة - موقوف معلق على شرط -، كما حرص المشرع على إحاطة هذه الفترة بقواعد قانونية تكفل ضمانات كافية للمتربص خلالها في مواجهة السلطة الإدارية⁽²⁾، و تسفر نتائج فترة التربص عن :

1- ترسيم المتربص في رتبته في حال نجاحه في هذه الفترة، و يتم إقتراح ترسيمه بناء على تقرير من السلطة السلمية تثبت فيه جدارته لتولي الوظيفة بعد تسجيله في قائمة التأهيل التي تقدم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة وفق ما أقرته المادة 86 من الأمر 03/06، و في هذه الحالة تحتسب مدة التربص في الأقدمية للترقية في الرتبة والدرجات وللتقاعد لأنها تعتبر فترة خدمة فعلية.

2- إعطاء المتربص فرصة ثانية ووحيدة لنفس المدة يثبت فيها جدارته بعد فشله في فترة التربص الأولى.

1- مثل ما إشتراطه القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 27 نوفمبر 2012 يحدد كليات تنظيم التكوين المتخصص قبل التعيين بصفة إستثنائية في رتبة عون حراسة إدارة الجمارك ومدته ومحتوى برنامجه، ج.ر.ج. رقم 2014/58.

2- سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص.63.

3-تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض إن فشل في فترة التربص وكان
ميؤوسا منه.

أما عن وضعية المتربص القانونية خلال هذه الفترة فهو في مركز تنظيمي لائحي
يلتزم بنفس التزامات الموظف المرسم مقابل تمتعه بنفس الحقوق بإستثناء:

-عدم إمكانيته الترشح للعضوية في أحد اللجان -اللجان متساوية الأعضاء،لجان
الطعن،اللجان التقنية-لكنه يستطيع المشاركة في إنتخاب ممثلي السلك المراد تثبيته
فيه وفق المادة 89.

-لا يمكن وضعه في حالة إنتداب أو إستيداع أو نقله حسب المادة 88.

-تخضع كل الأمور الإدارية لتسيير وضعيته المهنية خلال فترة التربص للجنة
متساوية الأعضاء المختصة حسب ما أقرته المادة 91.

إلا أن المشرع الجزائري قد تفتن ولو متأخرا إلى إصدار مرسوم يخص تنظيم
علاقة المتربص مع الإدارة بسبب تباين الأحكام المتخذة من إدارات ومؤسسات الدولة
مع وضعية المتربص القانونية وسندشح أحكام هذا المرسوم فيما يلي:

أولا / النظام القانوني للمتربص وفق المرسوم 322/17 :

الموظف العام في علاقة قانونية تنظيمية لائحية⁽¹⁾ أي يخضع لأحكام الوظيفة
العامية بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات، ممتدة مباشرة من نصوص
القوانين واللوائح المنظمة لها، وهو ما يعني أن الموظف في مركز تنظيمي، وأن قرار
التعيين لا ينشئ للموظف مركزا ذاتيا خاصا، حيث يكون هذا المركز موجوداً وسابقا
على قرار التعيين⁽²⁾.

و يرى الأستاذ الطماوي في كتابه مبادئ القانون الإداري، أن الوظائف تنشأها
القوانين، فتحدد حقوقها وواجباتها بصرف النظر عن شاغلها، وما قبول الموظف
إلا مجرد خضوع لأحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها، بحيث يعتبر قرار التعيين
عملاً شرطياً يتضمن إسناد المركز الوظيفي كما حددته القوانين واللوائح إلى الموظف

1 إذ تنص المادة 07 من الأمر 06/03 :«يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية
وتنظيمية»،المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،ج.ر.رقم 46
المؤرخة في 16 يوليو 2006،ص.03.

2 مصطفى الشريف،أعوان الدولة،الشركة الوطنية للنشر والتوزيع،الجزائر،1981،ص.66.

المعين، ومن مبررات قيام هذه النظرية-العلاقة التنظيمية اللائحية- الرغبة في إيجاد نوع من التوازن بين مصلحة المرافق العامة ومصلحة العون الذي يشارك في تسييرها، فأوجد نظام قانوني للموظفين أقر فيه بمجموعة من الحقوق كانت مهضومة في ظل النظريات العقدية، وفي نفس الوقت التمتع بها لا يعرقل السير الحسن للمرافق العامة .

وللوصول لهذا المركز القانوني يشترط المشرع توافر مجموعة من الشروط من أجل الترشح لشغل وظيفة عامة⁽¹⁾

لتؤكد توافر الصلاحية لشغل هكذا منصب⁽²⁾، بعدها ولوج أحد الطرق المقررة قانونا للالتحاق بها⁽³⁾ لكن بعد نجاح المترشح للوظيفة في المسابقة عليه الخضوع لمرحلة امتحان أخرى هي فترة التريص، يشترط عليه أن يجتازها بنجاح حتى يمكنه التثبيت في الوظيفة وبالتالي اكتساب صفة الموظف العام، ليدخل في مرحلة جديدة في حياته هي ولوج باب حياة مهنية بالإضافة لحياته العادية، فما المقصود بفترة التريص ؟

أولا / مفهوم فترة التريص :

زيادة في ضمان التأكد من حسن اختيار الموظف يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار في فترة تريص لمدة سنة، من تاريخ تسلمهم الوظيفة يثبتوا فيها صلاحيتهم لها، وفي بعض الأسلاك تتضمن فترة التريص تكويننا تحضيريا (6)، إذ تنص المادة 83 من الأمر 03/06 : «يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متريص»، وأضاف المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 322/17 المادة 16 منه على إجراء تكوين تحضيرية الذي تنص عليه بعض القوانين الخاصة مع فتحه المجال أمام الإدارة بإمكانية اشتراط استيفاء أي إجراء خاص آخر، ونرى في هذا غموض وإبهام إذ لم يفصل في طبيعة هذا الإجراء، وترك مصير المتريص تحت رحمة السلطة صاحبة صلاحية التعيين.

1 حددتها المادة 75 من الأمر 06/03 المشار إليه سابقا. وأضافت المادة 76 و77 على أنه يمكن للإدارة عند الاقتضاء تنظيم الفحص الطبي أو إجراء تحقيق إداري مسبق.
2 4 أكثر تفصيل أنظر: محمد باهي أبو يونس، الإختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العمومية في النظام الإداري الإسلامي، الدار الجامعية الجديدة للنشر، إسكندرية، طبعة أولى، 1999. عمر حلمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1994.
3 التي تتمثل في المسابقة على أساس الاختبارات، على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين، الفحص المهني، أو التوظيف المباشر لمن تابع تكويننا متخصصا، وهي محددة في المادة 80 من نفس الأمر أعلاه.

لكن المادة 83 من الأمر 03/06 تضيف في فقرتها الثانية أنه يمكن الترسيم المباشر في بعض الرتب لوظائف تتطلب مؤهلات عالية تسمح قوانينها الأساسية بذلك، وأكدت على ذلك المادة 02 من المرسوم التنفيذي 322/17.

ويستهدف المشرع من فترة التربص الوقوف على مستوى أداء المتربص ومدى صلاحيته لأعباء الوظيفة ولو إلتحق بها بعد نجاحه في فحص مهني، إذ يتعين الكشف عن مدى قدرات المتربص واستعداده لتحمل أعباء الوظيفة، لذلك فإن بقاءه في الوظيفة مشروط بصلاحيته لها، وإن تخلف شرط الصلاحية تخلف بقاء المتربص في الوظيفة - موقف معلق على شرط -، كما حرص المشرع على إحاطة هذه الفترة بقواعد قانونية تكفل ضمانات كافية للمتربص خلالها في مواجهة السلطة الإدارية⁽¹⁾، وتسفر نتائج فترة التربص عن :

1- ترسيم المتربص في رتبته في حال نجاحه في هذه الفترة، ويتم اقتراح ترسيمه بناء على تقرير من السلطة السلمية تثبت فيه جدارته لتولي الوظيفة، بعد تسجيله في قائمة التأهيل التي تقدم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة وفق ما أقرته المادة 86 من الأمر 03/06، وفي هذه الحالة تحتسب مدة التربص في الأقدمية للترقية في الرتبة والدرجات وللتقاعد لأنها تعتبر فترة خدمة فعلية، لكن إن شأها عارض أدى إلى انقطاع فترة التربص مثل استفادة المتربص من عطلة أمومة، فبالإضافة إلى إلزامية إكمالها لفترة التربص بعد انتهاء عطلة الأمومة، فإن مدة انقطاعها عنها لا تحسب في الأقدمية وكذلك في حالة منح المتربص فرصة ثانية وتمديد فترة التربص، تخصم هذه الفترة من الأقدمية⁽²⁾.

2- إعطاء المتربص فرصة ثانية ووحيدة لنفس المدة يثبت فيها جدارته بعد فشله في فترة التربص الأولى⁽³⁾.

3- تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض إن فشل في فترة التربص وكان ميثوسا منه.

أما عن وضعية المتربص القانونية خلال هذه الفترة فهو في مركز تنظيمي لائحي

1 سعد نواف العنزي، حقوق الموظف وواجباته وفقا لأحدث التشريعات وأحكام القضاء وقرارات مجلس الخدمة المدنية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص. 63.

2 المادة 04 من المرسوم التنفيذي 17/322 المشار إليه سابقا

3 المادة 18 من نفس المرسوم التنفيذي أعلاه.

يلتزم بنفس التزامات الموظف المرسم مقابل تمتعه بنفس الحقوق بإستثناء:

-عدم إمكانيته الترشح للعضوية في أحد اللجان -اللجان متساوية الأعضاء،لجان الطعن،اللجان التقنية-لكنه يستطيع المشاركة في إنتخاب ممثلي السلك المراد تثبيته فيه وفق المادة 89 من الأمر 03/06.

-لا يمكن وضعه في حالة إنتداب أو إستيداع أو نقله حسب المادة 88 من نفس الأمر أعلاه، وأضاف المرسوم التنفيذي 322/17 حالة منع أخرى، وهي وضعه «تحت التصرف»، وبالنسبة لنقله فسمح بذلك استثناء إن دعت الضرورة الملحة للمصلحة بذلك⁽¹⁾، وطبعا من له السلطة التقديرية في تقدير مدى تواجد الضرورة الملحة من عدمها ؟ الإدارة المستخدمة.

-تخضع كل الأمور الإدارية لتسيير وضعيته المهنية خلال فترة التريص للجنة متساوية الأعضاء المختصة، حسب ما أقرته المادة 91 من الأمر 03/06 والمادة 03 من المرسوم التنفيذي 322/17، لكن ما يؤخذ على المشرع أنه لم يوضح إن كان رأي اللجنة الإدارية استشاري أم ملزم للسلطة صاحبة صلاحية التعيين التي يرجع لها في الأخير القرار النهائي، إلا في مسألة الترسيم أو تمديد فترة التريص أو تسريحه حيث أكدت المادة 26 من المرسوم التنفيذي على وجوب مطابقة القرار الصادر لرأي اللجنة متساوية الأعضاء .

لتضيف المادة 92 من الأمر 03/06 على صدور تنظيم يفصل في تطبيق هذه الأحكام، وهو المرسوم التنفيذي 322/17 الذي لم يرى النور إلا بعد مرور 11 سنة على صدور الأمر 03/06، وهذا ما نعتبره انتقاصا من الأمن القانوني للمتريص، لا سيما أن العديد من الأحكام غير واضحة بشأنهم، ما أكسب الإدارة المستخدمة سلطة تقديرية تطلق لها العنان للتعسف في استعمال السلطة، لكننا سنركز في مداخلتنا هذه على أخطر مجال في بداية الحياة المهنية لهذا المتريص ألا وهو ميدان التأديب.

ثانيا / مدى الحماية القانونية للمتريص خلال المساءلة التأديبية :

يعتبر موضوع التأديب من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة، باعتباره أمر كامن في طبيعة كل نظام اجتماعي، والرسالة التي يقوم عليها التأديب هي رسالة نبيلة، لا تقوم على مجرد العقاب بقدر ما تقوم على الإصلاح، لهذا خصه المشرع بنظام قانوني

1 في المادة 15 منه.

راع فيه المصلحتين -الموظف والمرفق -، فالتأديب لا يستهدف الانتقام أو القصاص من الموظف بعد ارتكابه للخطأ التأديبي وتسليط عليه العقوبة التأديبية المناسبة، وإنما ينحصر غرضه الأساسي في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، بعد احترام إجراءات تأديبية معينة وتمكين الموظف المحال للتأديب من الضمانات التي أقرها له القانون، لأنه إن كان تحقيق المصلحة العامة يعتمد أساسا على حسن سير وأداء الموظف لعمله بالسرعة والكفاية والأمانة، وهو ما يعبر عنه بصالح الإدارة⁽¹⁾، فإنه توجد هناك مصلحة أخرى وهي مصلحة الموظف الذي اتخذ من الوظيفة مهنة رتب عليها جزء من حياته، ومن تم كان متعينا توفر الضمانات الكفيلة بطمأنينته في أدائه لأعمال وظيفته، وحماية خاصة في مجال التأديب التي تكفل عدم ترك الموظف للاضطهاد والتعسف من قبل رؤسائه أو من قبل السلطة التأديبية وحمايته.

و المتربص كغيره من الموظفين قد يرتكب أخطاء مهنية تعرضه للمساءلة التأديبية خاصة لحدائته في الوظيفة وعدم خبرته في المجال، مما يشكل إخلالا بالنظام القانوني للوظيفة عن طريق الإهمال أو التراخي في أداء مهام واجباته الوظيفية⁽²⁾ سواء كان ذلك أثناء تأدية الوظيفة أو بمناسبة⁽³⁾، والسؤال المطروح: هل يتمتع المتربص بنفس الحماية التي يتمتع بها الموظف في مواجهة السلطة التأديبية ؟

سنجيب على هذا السؤال من خلال استقرائنا للمرسوم التنفيذي 322/17، الذي يتضمن 30 مادة حاول المشرع من خلالها توضيح الغموض الذي كان يشوب الأحكام المتعلقة بالنظام القانوني للمتربص داخل الإدارات والمؤسسات العمومية، والذي أكد على منحه نفس حقوق الموظف وإلزامه بنفس الواجبات الملقاة على عاتقه كذلك⁽⁴⁾، وخصص الفصل الخامس منه المكون من 4 مواد فقط للنظام التأديبي للمتربص⁽⁵⁾

أ / الإجراءات والضمانات التأديبية للمتربص :

رأينا أنه إذا ما أخل المتربص بأي من الواجبات التي يفرض عليه القانون ضرورة الالتزام الدقيق بتنفيذها مثله مثل الموظف، فإن ذلك يعطي للسلطة المختصة

1 عبد القادر شخلي، «نظام تأديب الموظف العام والقاضي في التشريع الجزائري»، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 4 ديسمبر 1971، ص. 12.

2 علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2012، ص. 237.

3 غوثي قوسم حاج، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص. 47.

4 من المادة 05 إلى المادة 12 من المرسوم التنفيذي 17/322 .

5 من المادة 27-30 من المرسوم التنفيذي

بالتأديب حق مساءلته تأديبيا وهذا تحقيقا للمصلحة العامة بإتباع إجراءات معينة، لكن لا يجوز توقيع العقوبة التأديبية إلا بعد ثبوت ارتكابها من قبله، وبعد مواجهته بما ينسب إليه وسماع أقواله وأوجه دفاعه، إلى غيرها من الضوابط التي وضعها المشرع وأحاطها بتوقيع العقوبة التأديبية ليضمن أن تكون عادلة، ومنها أيضا ضرورة صدور قرار العقوبة التأديبية من السلطة المختصة بذلك قانونا، وأن يكون مسببا ويصدر في إطار مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، ووحدها وتناسبها، وفي الأخير خضوع الجزاء التأديبي للرقابة القضائية التي تتأكد من صحة الوقائع محل الجزاء وثبوتها، وخلو القرار من أي انحراف بالسلطة أو عدم احترام للضمانات المقررة قانونا للموظفين والمتربصين بمناسبة مساءلتهم تأديبيا.

وقد استهل المشرع الفصل المخصص للتأديب في المرسوم التنفيذي 322/17 بنص غامض غير واضح، وواسع بقوله خضوع المتربص للنظام التأديبي للرتبة المقرر ترسيمه فيها، إلا أنه حسنا فعل حين حدد العقوبات التأديبية الممكن تسليطها على المتربص على سبيل الحصر، وفي هذا حماية قانونية له من تعسف السلطة التأديبية، وهي على أربع درجات تراعي في تقريرها السلطة التأديبية مدى جسامه الخطأ التأديبي، ومبدأ التناسب ما بينهما-الخطأ والعقوبة-⁽¹⁾ بغير مغالاة في الشدة ولا إسراف في الرأفة⁽²⁾، خاصة لعدم تحديد المشرع عقوبة لكل مخالفة فهذا يفسح المجال أمام السلطة التقديرية للسلطة التأديبية⁽³⁾، ويصدر قرار العقوبة التأديبية عن السلطة صاحبة صلاحية التعيين التي تملك سلطة التأديب أيضا، فالنظام التأديبي إحدى وسائل عمل السلطة الرئاسية، إذ تملك صلاحية التقدير وإعطاء الأوامر والسيطرة على تنفيذها⁽⁴⁾

وفي حالة اتهام المتربص بارتكاب خطأ تأديبي من الدرجة الرابعة يمكن توقيفه عن مهامه يتقاضى خلال فترة التوقيف نصف راتبه الرئيسي ومجمل المنح العائلية، وإذا ما اتخذت السلطة التأديبية في حقه عقوبة أقل من الدرجة الرابعة أو برئ من التهم

1 حددتها المادة 27 من المرسوم التنفيذي 17/322 في: «الدرجة الأولى: الإنذار الكتابي أو التوبيخ الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاثة أيام الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.

2 كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دارهوم للطباعة والنشر، الجزائر، 2006، ص.96.

3 تغريير محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص.357.

4 سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، د.م.ج، الجزائر، 2013، ص.397.

المنسوبة إليه، أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية في الأجل المحددة، فيجب على الإدارة إرجاع كامل حقوق المتربص في الراتب التي خصمت منه، وحسنا فعل المشرع حين طبق نفس الأحكام المقررة للموظف على المتربص⁽¹⁾، لكن ما يعاب عليه عدم تحديده بدقة لمدة التوقيف .

كذلك يمكن توقيف المتربص الذي يكون محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، على أن يمنح له جزء من الراتب لا يتجاوز النصف لمدة لا تفوت 6 أشهر، مع الإبقاء على المنح العائلية، ولا تفصل الإدارة المستخدمة في مصيره إلا بعد صدور الحكم النهائي من الجهات القضائية المختصة، وهذا استنادا للأحكام المتبعة قانونا في حال ارتباط الجريمتين التأديبية والجنائية، مثله مثل الموظف، لأن العقوبة التأديبية تتأثر بالعقوبة الجنائية⁽²⁾

على أن تمدد فترة التربص لنفس مدة التوقيف التي طبقت على المتربص إذا ما بقي في الوظيفة.

نلاحظ أن المشرع لم يعطي الضمانات التأديبية حقها بالتأكيد علمها ثانية في المرسوم التنفيذي باستثناء حكم عام جاء في المادة 27 والتي أشرنا إليه سابقا بقوله: «يخضع المتربص إلى النظام التأديبي المنصوص عليه بالنسبة للرتبة التي من المقرر ترسيمه فيها»، وبالتالي نلاحظ عدم ذكره للضمانات التأديبية الممنوحة للمتربص في مواجهة المسألة التأديبية كما ذكرها صراحة لصالح الموظف⁽³⁾، وهذا نظرا لأهميتها وحرصا على احترامها من قبل السلطة التأديبية، رغم أن المبدأ العام يقتضي الرجوع للنص العام أي الأمر 03/06 إن لم يوجد نص خاص يفصل في المسألة، إلا أنه كان من الأفضل لو نص عليها المشرع في هذا المرسوم الخاص بالمتربص والذي استغرق صدوره 11 سنة، حيث كنا نتوقع صدور النص القانوني بمعية وجوده ووضوح يوفر الأمن القانوني للمتربص.

و يمكن اجمال هذه الضمانات في :

1- الحصول على توضيحات كتابية من المتربص في حال أرادت السلطة التأديبية توقيع عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية.

1 المادة 28 من المرسوم التنفيذي 17/322.

2 سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص.75.

3 من المادة 165 إلى المادة 172 من الأمر 06/03

- 2-إلتزام الإدارة بعرض القضية على اللجنة متساوية الأعضاء، إن أرادت معاقبة المتربص بعقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة.
- 3-إلزامية البث في القضية من المجلس التأديبي خلال 45 يوما من تاريخ إخطاره.
- 4-إخطار اللجنة متساوية الأعضاء بالقضية خلال 45 يوما من يوم اكتشاف الخطأ، وإلا يؤدي خلاف ذلك إلى تقادم الدعوى التأديبية.
- 5-إبلاغ المتربص بالأخطاء المنسوبة إليه وبحقه في الإطلاع على ملفه التأديبي في أجل 15 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية.
- 6-إبلاغه بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي 15 يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام.
- 7-يجب على المتربص المثول شخصيا أمام المجلس التأديبي، إن لم تحول قوة القاهرة دون ذلك، أو يقدم مبرر مقنع للمجلس مع التماس تمثيله من مدافع، وإلا تستمر المساءلة التأديبية.
- 8-يمكن للمتربص الاستعانة بشهود ومدافع وتقديم ملاحظاته ودفاعه شفاهة أو كتابة.
- 9-تبليغ المتربص بقرار العقوبة التأديبية المسبب خلال 8 أيام من تاريخ اتخاذه.
- و السؤال الذي يطرح ولم يفصل فيه المرسوم التنفيذي 322/17 هل يمكن للمتربص المعاقب بعقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن الخاصة؟ وهل له الحق في طلب إعادة الاعتبار إن كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى أو الثانية .
- إلا أنه يمكننا الاستناد إلى نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي التي تقر بخضوع المتربص خلال فترة التربص إلى الحقوق والواجبات المنصوص عليها للموظف في الأمر 03/06، والضمانات التأديبية أهم الحقوق الممنوحة لأعوان الدولة بصفة عامة وفق قواعد العدالة، و بالتالي يمكن للمتربص اللجوء إلى لجان الطعن وطلب رد الاعتبار.
- إذا نلاحظ أن المشرع قد ركز في المرسوم على توضيح طريقة تقييم المتربص من أجل تقدير مدى أحقيته بالترسيم أم لا، ولم يوضح ما يخص مجال التأديب أي لم يعطيه الأهمية التي يستحقها، باستثناء حصره للعقوبات التأديبية .
- وبالنسبة للعزل فقد قرر نفس أحكام الموظف بأن ذكر أن سببه هو غياب المتربص لمدة 15 يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول بعد إعداره مرتين، ونرجع في

تفاصيل تطبيق هذه المادة إلى المرسوم التنفيذي 321/18، الذي وضع إجراءات العزل المتخذ ضد الموظف العام.

لكنه أضاف حكما خاصا بالمتربص فقط، وهو وجوب تسديد جميع مصاريف التكوين المتخصص الذي استفاد منه بغية ترسيمه في الوظيفة، أما عن طريقة ذلك وأجالها وكيف تضمن الإدارة حقها في استرجاع ما تكبدته لأجل تكوينه فيبقى السؤال مطروح؟

آخر حكم في المرسوم هو حرمان المتربص المسرح تأديبيا أو المعزول لإهمال المنصب من التوظيف مرة أخرى في الوظيفة العامة لمدة ثلاث سنوات⁽¹⁾، مع أنه برجعنا للأمر 03/06 تنص المادة 185 أنه: «لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية»، فهل المتربص أكثر حظا من الموظف ليمنع من الالتحاق بمنصب وظيفي لمدة ثلاث سنوات فقط، في حين أن الموظف يحرم منها نهائيا، خاصة إذا طبقنا قاعدة أن الخاص يقيد العام، أم أن في نية المشرع التراجع عن حكم المادة 185 بأن لا يحرم المواطن الجزائري من الالتحاق بوظيفة عامة، وهو حق ممنوح على أساس المساواة لكل أبناء الوطن بسبب خطأ ارتكبه ونال عقوبته؟

الفرع الثاني / حركات تنقل الموظف العام :

بعد تثبيت الموظف في منصبه وتوطيد علاقته التنظيمية واللائحية مع الإدارة لا يخلو أن يجد نفسه في إحدى الوضعيات القانونية الأساسية المنصوص عليها في المادة 127 من الأمر 03/06 وهي القيام بالخدمة الإنتداب، خارج الإطار، الإحالة على الإستيداع، الخدمة الوطنية، وتحدد الإدارة نسب الموظفين الممكن وضعهم بناء على طلبهم في وضعيات الإنتداب وخارج الإطار والإحالة على الإستيداع.

1- القيام بالخدمة⁽²⁾:

ويقصد بها أداء الموظف لمهامه المرتبطة برتبته داخل المؤسسة الموظف فيها فعليا، أو في الوظائف العليا التي عين بها بحيث يلتزم بأداء العمل شخصيا وإحترام توقيت العمل والإلتزام بكافة الواجبات الوظيفية، تحت طائلة العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا خاصة في حالة إهمال المنصب التي تصل إلى حد العزل من

1 المادة 30 من المرسوم التنفيذي 17/322 المشار إليه سابقا.
2 المواد من 128 إلى 132 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا

الوظيفة ،هذا دون الإخلال بحقه في الغيابات المرخص بها قانونا أو العطل وغيرها ،لهذا تعتبر أيضا مدة خدمة فعلية العطلة السنوية والعطلة المرضية أو بسبب حادث مهني، عطلة الأمومة والغيابات المرخص بها،متابعة فترة تحسين المستوى أو المستدعى في إطار الإحتياط.

لكن هذا لا يمنع وضع الموظفين في بعض الرتب في وضعية القيام بالخدمة لدى مؤسسات أو إدارات عمومية أو جمعيات وطنية في إطار أحكام القانون ويستمر دفع رواتبهم من مؤسستهم الأصلية.

-2-وضعية الإنتداب (1):

هي تكليف الموظف بمباشرة بأعباء وظيفة أخرى بصفة مؤقتة، ومن ثم لا يكسب الموظف حق البقاء في تلك الوظيفة حتى ولو توافرت فيه شروط شغلها، أي هي خدمة الموظف خارج سلكه الأصلي أو إدارته المستخدمة الأصلية وهو أمر لحسن سير المرفق العام بانتظام وإضطراب، كما يبقى يحتفظ بحقوقه في الأقدمية والترقية بالدرجات والتقاعد من مؤسسته الأصلية وهو قرار قابل للإلغاء، يكون بناء على طلب الموظف أو بقوة القانون تبث فيه الإدارة المختصة بقرار فردي لمدة تساوي على الأقل 6 أشهر و5 سنوات على الأكثر أو لمدة تساوي مدة الوظيفة أو العهدة أو التكوين الذي تم إنتدابه لأجلها.

و يخضع الموظف للأحكام القانونية المنظمة للمنصب الذي إنتدب فيه ويتقاضى مرتبه من المؤسسة التي إنتدب فيها، باستثناء حالة الإنتداب لمزاولة تكوين والدراسة فيمكنه أن يتقاضى راتبه من مؤسسته الأصلية لأن هذا سيعود بالفائدة على الإدارة المستخدمة بالدرجة الأولى، وعند نهاية مدة الإنتداب يعاد إدماج الموظف في منصبه الأصلي ولو كان زائدا عن العدد بقوة القانون.

-3-وضعية خارج الإطار (2):

لم يتم تكريس هذه الوضعية من قبل فبي مستقاة من القانون الفرنسي للوظيفة العمومية وتتميز هذه الوضعية بشيء من الغموض، إلا أنه يستشف من منطوق المادة 140 أن الأمر يتعلق بحالة الموظف الذي إستنفذ حقوقه في الإنتداب لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أو هيئة دولية لا تخضع لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية،

1 المواد من 133 إلى 139 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا.

2 المواد من 140 إلى 144 من نفس الأمر أعلاه

والذي يكون بناء على طلب منه لمواصلة عمله بالإدارة أو المؤسسة العمومية أو الهيئة الدولية التي يعمل بها، ويفقد في هذه الوضعية حقه في المرتب من مؤسسته الأصلية وكذا حقه في الترقية بالدرجات والتقاعد كما يصبح خاضعا للقانون الأساسي الذي يحكم الوظيفة التي وضع فيها، وهذه الوضعية تخص فقط الموظفين المنتمين إلى الفوج - أ- المنصوص عليهم في المادة 8 من الأمر 03/06، وتكرس هذه الوضعية بقرار فردي من السلطة المختصة لمدة لا تتجاوز 5 سنوات، حيث يعاد إدماجه بعدها في وظيفته الأصلية بقوة القانون ولو كان زائدا عن العدد.

4- الإحالة على الاستيداع⁽¹⁾:

يعتبر نظام وسط بين الخدمة الكاملة وتركها، فهو الإيقاف المؤقت للعلاقة الوظيفية لموظف مرسوم في وظيفته لسبب من الأسباب تعرض لها المشرع في المواد 147، 146 و 148 من الأمر 03/06 وتتمثل أحكامه في:

- أن تقريره يتم بناء على أمر من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو بعد أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء، إذا كان بناء على اعتبارات شخصية.

- تنحصر مدته في المدة التي يحددها التشريع والتنظيم المعمول بهما.

- يمكن للإدارة إجراء التحريات اللازمة للتأكد من النشاط الذي يقوم به الموظف المحال على الاستيداع إن كان يتفق حقيقة مع الأسباب التي تدرع بها للحصول عليه، كما تتنافى الإحالة على الاستيداع مع أية وظيفة أو نشاط يدر الربح على صاحبه.

- يحدد القانون الأساسي النسبة القصوى للموظفين المحتمل إحالتهم على الاستيداع من العدد الحقيقي للسلك ما عدا الذين يحالون قانونا الاستيداع.

- تقرر الإحالة على الاستيداع تلقائيا من الإدارة عندما يكون الموظف قد استنفذ حقوقه في عطلة المرض والعطلة طويلة الأمد، وما زال غير قادر على القيام بمهامه ويتقاضى في هذه الحالة مرتبه لسته - 6 - أشهر مع احتفاظه بمجموعة المنح العائلية.

- يجب على الموظف تقديم طلب كتابي للإدارة لإعادة إدماجه أو لتجديد مدة الاستيداع قبل انقضاء شهر على الأقل وإلا يوجه إليه إنذار للإلتحاق بوظيفته وفي حال رفضه يتقرر عزله لتركه وظيفته.

1 المواد من 145 إلى 153 من نفس الأمر

-يتعرض الموظف الذي يقاطع خدمته دون الحصول على الموافقة الكتابية من السلطة المعنية لعقوبات تأديبية منصوص عليها قانونا بعد رفضه الاستجابة للإنذار الموجه إليه بالعودة إلى الوظيفة.

أما عن حالات الاستيداع في الجزائر فتتقسم بين تلك الخاضعة للسلطة التقديرية للإدارة وأخرى بقوة القانون لمجرد توفر شروطها الموضوعية، وفي كلتا الحالتين يجب تقديم طلب مشتمل على جميع المعلومات والأدلة التي تعزز موقف طالب الإحالة على الاستيداع.

أ- الاستيداع القانوني:

هو من حق الموظف قانونا فإذا ما توفرت إحدى الحالات التالي ذكرها ولم تقبل الإدارة إحالة الموظف على الاستيداع، فبإمكانه الطعن في قرار الرفض أمام القضاء، وهذه الحالات هي:

-حالة المرض الخطير أو حادث أصاب الزوج أو أحد الأولاد.

-لإلتحاق الموظف بزوجه إذا اضطر إلى تحويل إقامته المعتادة بحكم مهنته إلى مكان يبعد عن مكان الوظيفة بصفة مؤقتة.

-السماح للموظف وللمرأة خاصة بتربية ولد يقل عمره عن 5 سنوات أو مصاب بعاهة تتطلب علاجاً متواصلاً.

- للموظفين وأزواج الموظفين المعينون لدى الممثلات الجزائرية في الخارج أو المنتدبين إلى هيئات دولية أو للقيام بمهمة تعاون طوال مدة مهمتهم.

-الموظف الممارس لمهمة عضو مسير لحزب سياسي.

وتمنح الإحالة على الإستيداع في الحالات السابقة لمدة من 6 أشهر إلى 5 سنوات كأقصى حد طوال الحياة المهنية للموظف.

ب- الاستيداع الخاضع للسلطة التقديرية للإدارة:

لكن في نفس الوقت خاضع لرقابة القضاء الإداري حتى لا تتعسف أو تنحرف الإدارة بسلطتها، تحت طائلة بطلان القرار المتخذ، إذ يجب على السلطة المعنية إشعار الموظف كتابيا بقبولها أو رفضها لطلبه الإحالة على الاستيداع في خلال الشهر الموالي لإستلامها الطلب بعد أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء في الحالات التالية:

- القيام بدراسات أو أبحاث فيها فائدة عامة.

- لأغراض شخصية بعد سنتين من الأقدمية ضمن المؤسسة المستخدمة، ويمكن تجديدها في هذه الحالة لمدة أقصاها سنتين فقط خلال حياته المهنية.
- للمشاركة في المنافسات الرياضية الوطنية أو الدولية بالنسبة للرياضيين
- للمشاركة في بعض الندوات أو المؤتمرات العلمية أو الأكاديمية الوطنية أو الدولية.

- إجراء مسابقات أو امتحانات أو دورات تدريبية معينة.

فإذا ما رفضت الإدارة منح الموظف قرار الإحالة على الاستيداع دون وجه حق ودون تسبب قرار الرفض، يكون من حق الموظف الطعن في قرار الرفض إداريا ثم قضائيا إن لم تستجب لطلبه مع أنه من حقه قانونا، فقد تعتمد الإدارة مثلا عدم منح الموظف الموافقة بالإحالة على الاستيداع لأجل تفويت عليه فرصة دورات تكوينية أو إجراء بحوث علمية أو المشاركة في مسابقات قد تؤهله للترقية إلى وظائف أعلى، فهنا يكون قرار الرفض مشوب يعيب الانحراف بالسلطة فيحق للقاضي الإداري إلغاءه، لكن لا يمكن أبدا توجيه أمر للإدارة باتخاذ القرار.

وتجدر الإشارة إلى أن الإحالة على الإستيداع ليست حقا مطلقا للموظف ولا تمنح إلى إذا كانت لا تتعارض مع مصلحة المرفق الذي يعمل به، وللموظف حق العودة للعمل في نهاية مدة الإستيداع التي حصل عليها⁽¹⁾ وإن رفض العودة يمكن فصله من الوظيفة⁽²⁾، كما على الإدارة إعادة إدماج الموظف في رتبته الأصلية بقوة القانون ولو كان زائدا عن العدد.

5-وضعية الخدمة الوطنية⁽³⁾:

أداء الخدمة الوطنية واجب مقدس يحترمه حتى القانون لذا فقانون الوظيفة العمومية يسمح للموظف الذي إستدعي لأداء واجب الخدمة الوطنية من الإحتفاظ

1 - 20 fev 1970.E. C- , مشار إليه بمرجع محمد فتحي محمد حسنين، الحماية الدستورية للموظف العام، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، مطبعة الأهرام، مصر، 1997، ص. 221
2 - قانون 11 جانفي 1984 المتعلق بالوظيفة العامة للدولة، ج.ر.ج.ف. المؤرخة 12 جانفي 1984 في مادته 91، وقانون 26 جانفي 1984 المتعلق بالوظيفة العامة للجماعات المحلية، ج.ر.ج.ف. المؤرخة 27 جانفي 1984 في مادته 72، وقانون 9 جانفي 1986 المتعلق بالوظيفة العامة للمستشفيات، ج.ر.ج.ف. المؤرخة 10 جانفي 1986 في مادته 62.
3 المواد من 154 إلى 155 من الأمر 03/06

بحقوقه في الترقية في الدرجات ، والتقاعد دون الراتب، ويعاد إدماجه في رتبته الأصلية بعد إنتهاء مدة الخدمة الوطنية ولو كان زائدا عن العدد ، كما له الأولوية في التعيين في المنصب الذي كان يشغله قبل تجنيده إن كان شاغرا أو في منصب معادل.

6-نقل الموظفين⁽¹⁾:

كما يمكن نقل الموظف بطلب منه مع مراعاة ضرورة المصلحة أو إجباريا لضرورة المرفق بعد أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء ، و يعتبر قرارها ملزما للسلطة المختصة ولو بعد إتخاذ قرار النقل، و يجب الأخذ بعين الإعتبار رغبات الموظف ووضعيته العائلية وأقدميته وكذا كفاءته المهنية، ويعوض الموظف عن ما تكبده من مصاريف بسبب التنقل وتغيير الإقامة أو التنصيب في إطار القانون .

الفرع الثالث /التسيير الإداري:

باكتساب الشخص صفة الموظف العام بعد نجاحه في فترة التربص تتوطد علاقته التنظيمية واللائحية مع الإدارة المستخدمة، بالتالي عليها تكوين ملف إداري له يحتوي على كل الوثائق الخاصة به والمتعلقة بالشهادات والمؤهلات والحالة المدنية والوضعية الإدارية، ترقم وتصنف الوثائق السابقة بإستمرار والهدف من هذا الإجراء تسهيل عملية تسيير الحياة المهنية للموظف، وعلى الإدارة تبليغه بالقرارات المؤثرة في وضعيته الإدارية بإستمرار، كما تلزم الإدارة بإعداد نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة المعنية تنشر فيها كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية الموظفين أو إنهاء مهامهم حسب المادة 96 من الأمر 03/06 ، وهذا استنادا لحق الموظفين والمتعاملين مع المرفق بالإعلام.

كما من حق الموظف الحصول على بطاقة مهنية، ويجب أن لا يتضمن ملفه الإداري أي ملاحظات حول آرائه السياسية لما يكفله له الدستور والقوانين والتنظيمات من حرية الرأي والتعبير في إطار القانون.

الباب الثاني / المركز القانوني للموظف العام :

يترتب على إنعقاد الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة في الوظيفة العامة العديد من الآثار، و هو ما يعرف بالمركز القانوني للموظف أي مجموع الحقوق والإلتزامات الملقاة على عاتقه، وهي خاضعة لما يقرره القانون واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة، و التي يجوز تعديلها وتغييرها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، شريطة أن يتم ذلك

1 -المواد من 156 إلى 159 من الأمر أعلاه.

من السلطة المختصة وبالشروط والأوضاع المقررة قانوناً، وبغير إساءة في استعمال السلطة.

فأينما أن نتصدى من خلال هذا الباب للأثار المترتبة على انعقاد هذه الرابطة، أي حقوق الموظف يتمتع بها مقابل واجبات يجب الإلتزام بها، فالإنضباط روح كل تنظيم ولا يمكن الإستغناء عنه في ظل الوظيفة العامة {الفصل الأول}، وإذا ما خالف الموظف هذه الواجبات، إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه فتتجه الإدارة إلى توقيع الجزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المرسومة قانونا، كما تنتهي خدمة الموظف العام بعدة أوجه تنقسم إلى نهاية عادية وأخرى غير عادية {الفصل الثاني}.

الفصل الأول/ حقوق وواجبات الموظف العام :

اتجهت تشريعات الوظيفة العامة نحو معالجة مختلف موضوعات الوظيفة العامة وكفالة حقوق الموظف {المبحث الأول} كما اتجهت في الوقت ذاته إلى تحديد الواجبات التي يلتزم بها {المبحث الثاني}.

المبحث الأول/ حقوق الموظف العام :

سنتعرض في هذا الفصل إلى حقوق الموظف الذي يحتاج للعديد من الحقوق الوظيفية حتى يستطيع أداء مهامه الوظيفية المختلفة، وهذه الحقوق إما تكون مالية كالمرتب {المطلب الأول} أو غير مالية كالعطل والحق النقابي {المطلب الثاني}، ومعنى أن مركز الموظف هو مركز قانوني عام هو أن إفادته من مزايا الوظيفة التي يشغلها ليست حقا يقاس على الحقوق الخاصة، وإنما هو أمر يخضع لما تقرره القوانين واللوائح الخاصة كما أشرنا سابقا، و من ثم فإنه يجوز أن تمنع الإدارة عن الموظف إحدى المزايا بصفة مطلقة أو مؤقتة، شريطة أن يتم ذلك من السلطة المختصة وبالطرق القانونية، وبغير إساءة أو إنحراف في استعمال السلطة.

المطلب الأول/ الحقوق ذات الطابع المالي:

الهدف المباشر لتأدية الموظف للوظيفة هي الحصول على مورد مالي يعيل به نفسه وعائلته على الحياة ، ويتمثل أساسا في المرتب والعلاوات والمكافآت والتعويضات المقررة قانونا {الفرع الأول}، بالإضافة للحق في الترقية {الفرع الثاني}، و التقاعد {الفرع الثالث} في حال توفر الشروط القانونية لذلك .

الفرع الأول/ الحق في المرتب والأنظمة التعويضية:

يحق للموظف تقاضي مرتب مقابل أدائه لإلتزاماته الوظيفية كاملة، و مجموع

الأنظمة التعويضية التي يقررها القانون له.

أولا/حق الموظف في المرتب:

تجدر الإشارة إلى أنه في قطاع الوظيفة العامة لا ينعقد للموظف مناقشة الأجر وباقي الحوافز المادية مع الإدارة، فأجورهم تحدد على أساس تحديد الوظائف مسبقا من حيث شروط شغلها أو إلتزاماتها، و بالتالي فالوظيفة أسبق من الموظف، و لا تتغير شروطها مهما تعدد المتعاقبون عليها، فيحدد الأجر بصفة منفردة من السلطة المختصة إذ تضع جدولاً لتصنيف المناصب ولكل صنف الشروط المطلوبة لشغله، والأجر الذي يقابله ومختلف الحوافز أو التعويضات التابعة له، إذن فلالأجر طبيعة قانونية مستمدة من مركزه وفقا لصفات ومميزات وضرورة الخدمة، وهذا ما يميزه عن الأجر في القطاع الخاص⁽¹⁾.

و يشكل الراتب في مختلف الدول نقطة الصراع بين النقابات التي تدافع عن مصالح أعوان الدولة (الموظفين وغيرهم) والدولة، فهو مقرر لأجل صيانة كرامة الموظف والحفاظ على الأقل على الحد الأدنى من المعيشة، مما يبعده عن إمكانية متاجرته بوظيفته وبالتالي انتشار الفساد في الجهاز الإداري، فإذا ما كان المرتب كافيا لسد حاجياته، سيمكنه من أداء وظيفته على أحسن وجه، مما يساعد على تسيير المرفق العام بانتظام واضطراد وابتغاء المصلحة العامة من نشاطه لا غير.

أ-تعريف المرتب:

مفهوم المرتب عرف تطورا بتطور مفهوم العمل، ففي ظل النظرية الرأسمالية كان عبارة عن ثمن العمل المؤدى، إذ كان العمل مجرد سلعة خاضعة لقانون السوق، ليأخذ بعدها أبعادا اجتماعية واقتصادية، من حيث أهدافه ومكوناته باعتباره الوسيلة الوحيدة لضمان معيشة الموظف، فتدخلت الدولة⁽²⁾ بفرض نصوص قانونية لحمايته من التأثيرات والأزمات الإقتصادية واعتبر من مسائل النظام العام، لا يمكن الإتيافاق على مخالفتها أي - طرق تحديده، كفيات دفعه، الحد الأدنى له، الحماية الإجتماعية كالعلاوات على اختلاف أشكالها...) أصبحت جزءا لا يتجزأ من الأجر ككتلة واحدة.

وإذا ما حاولنا تعريف المرتب سيعترض طريقنا العديد من المصطلحات

1 - DELAUBADER : M. de dr.Adm., Paris,1988, P.315.

2 - تمويل أجور أعوان الدولة من ميزانية الدولة_الخزينة العامة_أو ما يعرف بميزانية التسيير السنوية، تخصصها الدولة لتسيير مختلف المصالح والهيئات الإدارية التابعة لها على المستوى المركزي والمحلي .

المشابهة⁽¹⁾ مثل الأجر) Salaire (وهو ما يحصل عليه العامل الخاضع لقواعد قانون العمل بغض النظر عن طبيعته ومدة علاقة العمل، و مهما كانت طبيعة صاحب العمل شخص طبيعي أو معنوي، و نجد المرتب (Traitement) (يطلق عادة على مرتب الموظفين الخاضعين لقوانين الوظيفة العمومية وهو لا يختلف من حيث المضمون والمحتوى عن الأول.

أما مصطلح (Rémunération) المستعمل باللغة الأجنبية فهو يشمل المصطلحين معا، أيضا الدخل وهو كل ما يدخل في ذمة العامل أو الموظف من إيرادات مهما كان نوعها مثل المرتب الأساسي والتعويضات والعلاوات والمكافآت ومختلف الحوافز الأخرى⁽²⁾، و لا توجد أي معايير علمية أو سند قانوني للترقية بين المصطلحات السابقة فمختلف التشريعات العمالية تستخدم كل المصطلحات، فمثلا المشرع الجزائري تارة يستعمل مصطلح الأجرة وهو يقصد المرتب⁽³⁾، و تارة أخرى يستعمل المرتب وهو يقصد الأجرة⁽⁴⁾، وأحيانا أخرى يستعمل المصطلحات الثلاثة في نفس الوقت إذ ينص في المادة 80 من قانون العمل: «للعامل الحق في أجر مقابل العمل المؤدى، و يتقاضى بموجبه مرتبا أو دخلا يتناسب ونتائج العمل»، كما نص في المادة 32 من الأمر 03/06 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: «للموظف الحق بعد أداء الخدمة في راتب»⁽⁵⁾.

أما قانون العمل الفرنسي فيعرفه: «كل أجر أو مرتب أساسي أو أدنى، و كل الإمتيازات والملحقات المدفوعة بصورة مباشرة أو غير مباشرة نقدا أو عينا، من طرف

1- أحمية سليمان، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الإجتماعي في القانون الجزائري، د.م.ج. الطبعة الثالثة الجزائر، 2005، ص. 213.

2 - تحدد الأجور في الجزائر على أساس التقييم الإستدلالي لكل وظيفة يعطى لها عدد معين من الأرقام الإستدلالية وتقييم كل نقطة إستدلالية بقيمة مالية معينة (النقطة × القيمة).

3 - أنظر المراسيم الخاصة بوضع السلم الوطني للأجور المعتمدة قبل 1990.

4 - المادة 80 من القانون 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المعدل والمتمم المشار إليه سابقا.

5 - وقد ورد حق الموظف في المرتب في مختلف قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة في المواد 31 من أمر 133/66: «يكون للموظف الحق بعد أداء الخدمة في أجور تشتمل على المرتب وعند الإقتضاء على التعويض كنفقات السكن أو المكافآت عن الأعمال الإضافية والتعويضات الناشئة بموجب الأعمال الضرورية أو مخاطر ملازمة للوظيفة»، و على هذا النحو درج تعريف الفقه الحديث للمرتب. كما نصت عليه المادة 16 من المرسوم رقم 59/85.

عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص. 107، ومحمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص. 79. قرار مجلس الدولة الصادر في 2000/05/22 قضية معنان الطاهر ضد رئيس بلدية منعة بيانة - قرار منشور بمرجع لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 1، دار هومه، الجزائر، 2002، ص. 347.

صاحب العمل إلى العامل بسبب عمل هذا الأخير»⁽¹⁾.

و يتكون الراتب الذي يحصل عليه الموظف من الراتب الأساسي الذي يوافق الرقم الإستدلالي الأدنى للصنف الذي ينتمي إليه الموظف وهو يقابل الواجبات القانونية الأساسية، ويتحدد الراتب الرئيسي -الراتب الأساسي+ الدرجة- من خلال الرقم الإستدلالي الأدنى للرتبة مضافا إليه الرقم الإستدلالي المرتبط بالدرجة المتحصل عليها الكل ضرب النقطة الإستدلالية، زائد العلاوات والتعويضات بالإضافة للمنح ذات الطابع العائلي وفق ما ينص عليه التنظيم، و يتقاضاه من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي يمارس مهامه فيها فعليا حسب المواد من 119 إلى 122 من الأمر 03/06.

ثانيا/ الحق في الأنظمة التعويضية:

لا يقتصر حق الموظف على راتبه الشهري وإنما بجانب ذلك يتقاضى علاوات ومكافآت

وحوافز تشجعه على القيام بأعباء وظيفته على خير وجه⁽²⁾، و يحصل عليها الموظف بصفة دورية أو سنوية، ينص على قيمتها القانون بالنسبة لكل درجة من الدرجات الوظيفية وتمنح إستنادا على قرار من الوزير المختص، كما تمنح المكافآت التشجيعية للموظفين الذين يقدمون خدمات ممتازة أو بحوثا أو اقتراحات جديدة تساعد على تنمية وتطوير طرق تقديم الخدمات وتأدية الوظائف، كما تخصص منح للبحث على المرדودية وتحسين الأداء حسب المادة 124 من الأمر 03/06.

و المشرع الجزائري يحدد العلاوات والمكافآت والتعويضات بصفة حصرية بالتسمية والنوعية والشروط اللازمة للحصول عليها بمقتضى نصوص تنظيمية خاصة تحدد قيمتها ونسبتها إلى الأجر الأساسي وشروطها وطرق وكيفيات حسابها وتقديمها⁽³⁾، و تخصص التعويضات لتعويض التبعيات الخاصة المرتبطة بممارسة بعض النشاطات، و بمكان ممارستها وبالظروف الخاصة للعمل، و أخرى مقابل المصاريف الناتجة عن ممارسة المهام⁽⁴⁾.

- المادة 2-140 من قانون العمل الفرنسي الجديد طبعة 1995 1
SIAT, Droit public, Dalloz, 13 eme ed., Paris, 2002, P.373 . V.Philippe GEORGES et
Gay

2 - نصت عليها المادة 31 من الأمر رقم 133/66 الملغى وقد أشرنا إليها سابقا .
3 -تنص المادة 126 من الأمر 03/06 «تؤسس كل منحة أو تعويض بمرسوم».
4 -حسب المادتان 124 و125 من الأمر 03/06.

أما في فرنسا فتقرر البدلات والإضافات والإعانات للحفاظ على المرتب كبديل الإقامة الذي يحدد وفقا لمناطق الأجور وهو يختلف بين الموظفين بحسب اختلاف التكاليف الاجتماعية بين مناطق إقامتهم، كما أن بدل الإقامة يزيد بزيادة المرتب وينخفض بانخفاضه⁽¹⁾، وتوجد زيادات مقابل الأعباء العائلية كالإعانات الاجتماعية وإعانة غلاء المعيشة ومصاريح الانتقال .

أما في مصر فأخذ القضاء الإداري بالتفسير الواسع لمعنى المرتب إذ قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها: « مرتب الموظف تحدده القوانين واللوائح بصفة عامة وموضوعية، وهذا التحديد لا يقوم فقط على الموازنة بين العمل وما يقابله من جزاء فحسب، بل يراعى في تحديده ما ينبغي أن تتوافر للموظف من مزايا مادية أو أدبية تتناسب مع المركز الاجتماعي اللائق بالوظيفة، بما تجنب الموظف انشغال البال بمطالب الحياة وضرورياتها ومن تم يكفل حسن سير المرفق العام الذي يقوم عليه، ولهذا فإن المرتب في عموم معناه لا يقتصر على المبلغ المحدد أساسا وبصفة أصلية للموظف بحسب درجة وظيفته، بل يشمل كذلك جميع المزايا المتعلقة بالوظيفة مادية كانت أو أدبية عينية أم نقدية، إذ تعتبر من ملحقات المرتب الأصلي وتأخذ حكمه كالمرتبات وبدل الغداء وبدل السكن والملابس، و بدل الإغتراب وبدل الإقامة في الجهات النائية...» إلخ.⁽²⁾

الفرع الثاني/ حق الموظف في الترقية:

للترقية مفهوم⁽³⁾، أولهما عضوي شخصي يستند على أساس نظام التدرج الإداري الشخصي للرتب والألقاب بالوظيفة داخل الجهاز الإداري وهي تعني في هذه النقطة صعود وإرتقاء الموظف العام وفقا للأساليب والإجراءات القانونية المقررة من درجة أدنى إلى درجة أعلى في السلم الإداري الوظيفي⁽⁴⁾، والحصول على مزايا هذا الإرتقاء، و

1 - محمد فتحي محمد حسين، المرجع السابق، ص.415.

2 - حكم محكمة القضاء الإداري في 6 ماي 1953، طعن رقم 553 لسنة 5ق،.مشار إليه بمرجع عبد الغني بسيوني عبد الله القضاء الإداري، المرجع السابق، ص.259.

3 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص.311.

4 - وهذا السلم الوظيفي محدد بقرار من السلطة العامة، أنظر الجدول المرفق بالمادة 68 من المرسوم 59/85 والذي عدل - أي الجدول بالمرسوم رقم 250/88 المؤرخ في 13 ديسمبر 1988، ج.رج.ج.العدد 1 لسنة 1989، ص.10-11، إذ ينتقل الموظف من درجة إلى أخرى وفق تسلسل زمني معين إلى أن يصل إلى الدرجة الأخيرة، مع إتمامه المدة القانونية التي تمكنه من حق التقاعد وهو ما يعرف بالترقية الداخلية، أما النوع الثاني فهو الترقية من وظيفة إلى أخرى أعلى وأهم تتم إما عن طريق الاختيار بناء على معايير ومقاييس واعتبارات معينة، أو عن طريق إمتحانات ومسابقات وفق شروط محددة، أو

ثانيهما مفهوم موضوعي وظيفي يستند على أساس تدرج الوظائف بعد ترتيبها أخذا بعين الاعتبار اختلافها في درجة المسؤوليات ومدى أهميتها وشروطها والقدرات المطلوبة لشغلها، وهي تعني في هذا الإطار نظام ارتقاء الموظف العام طبقا للإجراءات القانونية المقررة من وظيفة أدنى في مهامها ومسؤولياتها وشروطها إلى وظيفة أعلى وأرقى.

و يعرفها الدكتور محمد أنس قاسم: «الترقية هي اختيار أكفأ العاملين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، أي شاغل الوظيفة الجديدة يتحمل واجبات ومسؤوليات أكبر على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة»⁽¹⁾، أما القضاء الإداري المصري قبل صدور قانون مجلس الدولة الحالي توسع في تفسير النصوص المتعلقة بشؤون الموظفين، فتوسع في معنى الترقية وجعلها تشمل قرارات الترشيح للبعثات الداخلية بهدف الحصول على المؤهلات عند تقدير مرتبة الكفاية... وتنهض عنصرا مرجحا عند التساوي في الترشيح للترقية بالإختيار⁽²⁾، أي لم يقتصر مدلولها على التعيين في درجة مالية أعلى من الدرجة التي كان فيها الموظف بل تشتمل: «تعيين الموظف في وظيفة تعلق بحكم طبيعتها الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الإداري، إذ أن الترقية بمعناها الأعم هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه على غيره وتدرجه في مدارج السلم الوظيفي والإداري، ويتحقق ذلك أيضا بتقليد الموظف وظيفة تعلق وظيفته الحالية في مجال الإختصاص وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي»⁽³⁾، و قد تناولها المشرع الجزائري في المواد من 54 إلى 58 من المرسوم رقم 59/85 المشار إليها سابقا، و المواد من 106 إلى 111 من الأمر 03/06 و قسمها المشرع إلى نوعين الترقية في الدرجات أي إنتقال الموظف من درجة إلى الدرجة التي تعلوها مباشرة بصفة مستمرة وهي مرتبطة بالأقدمية وفق ما يحدده التنظيم وينتج عنها زيادة في الراتب، و النوع الثاني هو الترقية في الرتبة أي تقدم الموظف من رتبة إلى الأعلى مباشرة في نفس السلك أو للسلك الأعلى مباشرة في الحالات التالية:

عن طريق تحصيل مؤهل علمي أو وظيفي بعد فترة تكوين.

1 - محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص. 81.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 25 يناير 1970، قضية رقم 354 لسنة 11 قضائية، مشار إليه بمرجع ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص. 200.

3 - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1965/06/27، طعن رقم 177 لسنة 8 قضائية، مشار إليه بمرجع عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1980، ص. 144-145.

-بعد حصوله على شهادة أو مؤهل مطلوب خلال مساره المهني.

-بعد تكوين متخصص.

-بعد النجاح في إمتحان أو فحص مهني.

-بعد إختياره من بين المسجلين في قائمة التأهيل وإثباته لأقدمية معينة، مع أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، و لا يستفيد منها الموظف مرتين متتاليتين، كما لا يخضع الموظف المرقى بهذه الطريقة لفترة تربص حسب المادة 108 من الأمر 03/06، ويترتب عن هذه الترقية زيادة في الراتب والإمتيازات وكذا الواجبات الملقاة على عاتقه، كما يمكن للموظف أن يستفيد من الترقية من فوج إلى الذي يعلوه مباشرة بعد متابعة تكوين مسبق تنص عليه القوانين الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادة المطلوبة، كل هذا في إطار سياسة تسيير الموارد البشرية ووسائلها من مخططات سنوية لتسيير الموارد البشرية والمخططات السنوية أو متعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى حسب ما تفرضه المادة 111 من نفس الأمر أعلاه.

و أخذ المشرع الفرنسي بنظام الترقية⁽¹⁾ بالأقدمية والترقية بالإختيار، فجمع بين النوعين في الترقية للوظائف غير الرئاسية، و أخذ بالترقية بالإختيار بالنسبة للترقية إلى الوظائف الرئاسية⁽²⁾.

أما بالنسبة لحق الموظف في الطعن في قرارات الترقية فقد اعترف مجلس الدول الفرنسي بوجود مصلحة للموظف في الطعن بالإلغاء إذا ما نتج عن القرار المطعون فيه ضرر شخصي حال أو محتمل بمركزه القانوني في مجال الترقية، و ذلك إذا كان هذا القرار قد عين موظفين جدد في نفس درجة الموظف الطاعن في ترتيب الأقدمية أو عينهم في درجات أعلى منهم فاحتلوا بذلك الدرجة التي كان يأمل في الترقية إليها⁽³⁾، كما اعترف له بحق الطعن في قوائم الترقية أو نسبة المرقين⁽⁴⁾، ويراقب القاضي الإداري حتى الخطأ الظاهر في تقدير الكفاية المهنية للموظف من قبل رئيس المرفق، كما له حق -أي الموظف- تقديم الطعون الرئاسية ضد عملية التسجيل في قوائم الترقية⁽⁵⁾، و له حق استئناف هذه التظلمات أمام اللجنة الإدارية المتساوية المختصة، و إذا ما ثبت

1 V.Philippe GEORGES..op.cit.p.365.

2 Delaubadère, (A) : op,cit , pp 322-323.

3 -C.E., 22 mars 1918 ,Rascol ,précité

4 -C.E., 12 fév .1971.

5 -C.E., 10 déc. 1971.

الحكمين مشار إليهما بمرجع محمد فتحي محمد حسنين، المرجع السابق، ص.444.

عدم قانونية شكل أو موضوع قائمة الترقية لللقاضي الإداري سلطة إلغائها.

و يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين وتعتبر نافذة من تاريخ صدور القرار ، ولا يجوز تخطي الموظف المريض في الترقية لمرضه إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية «أن تخطي الموظف في الترقية لمرضه غير جائز متى توافرت الأهلية لها إذ أن المرض هو سبب خارج عن إرادة الموظف، فلا يجوز أن يكون مانعا من ترقيته ما دام كان أهلا في ذاته لتلك الترقية»⁽¹⁾، كما له مصلحة في إلغاء قرارات الترقية لبعض الموظفين لمخالفتها القانون فبالإلغاء يترتب زوال أسبقيتهم في ترتيب الأقدمية من طريقه كما سيصبح له فرصة أوسع للترقي⁽²⁾.

و بالعكس لا تتوافر في الموظف لا مصلحة محققة ولا محتملة في حالة اختلاف الكادر الوظيفي الذي ينتهي إليه هو عن كادر الموظف المطعون في قرار ترقيته⁽³⁾، كما من حق الموظف الطعن في قرار نقله من إدارة لأخرى إذا كان بغرض تفويت فرصة الترقية عليه ولا يحسب ميعاد الطعن بالإلغاء إلا من يوم إكتشاف الموظف لنية الإدارة الحقيقية من وراء نقله⁽⁴⁾.

و تجدر الإشارة إلى أن عملية الترقية تدخل في نطاق السلطة التقديرية للسلطة الإدارية، وقرار الترقية هو قرار إداري نهائي وملزم باعتباره عمل إداري قانوني صادر بإرادة السلطة الإدارية الرئاسية المختصة المنفردة ويخضع للنظام القانوني لنظرية القرارات الإدارية، و الترقية بالإختيار على سبيل المثال والتي يقصد بها «الإجراء الذي من شأنه ترقية موظف عام من هيئته الأصلية إلى هيئة أعلى أخذا بعين الاعتبار مدة خدمته في الإدارة ومدى كفاءته في أداء عمله»، فوسيلة الترقية هنا خاضعة لمعيارين عامين يحدان من تعسف السلطة الرئاسية وانحرافها في ترقية أعوانها⁽⁵⁾، وتمر

- 1 - حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 229، سنة 2 ق. جلسة 1959/06/06، مشار إليه بمرجع محمد فتحي محمد حسنين، المرجع أعلاه، ص. 450 .
- 2 - حكم محكمة القضاء الإداري، في 22 يونيو 1948، سنة 2 ق.، مشار إليه بمرجع عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 513.
- 3 - حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم 928 لسنة 8 ق.، مشار إليه مرجع ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص. 307، ومرجع عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 513.
- 4 - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 769 لسنة 5 ق.، جلسة 10 فبراير 1962، مشار إليه بمرجع عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع أعلاه، ص. 266.
- 5 - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص. 131.

بمراحل على الإدارة احترامها وهي: أن تقوم السلطة الرئاسية المختصة وفق المادة 101 من الأمر 03/06 بتنقيط الموظف المعني بالترقية وتسجل في بطاقته الشخصية التي أعدت لذلك حتى تعبر عن مؤهلاته، و من حق الموظف الإطلاع عليها والتظلم في حال عدم رضاه بها حسب المادة 102 من الأمر 03/06، أي إبداء تحفظاته عليها بالطرق النظامية، كما للجنة متساوية الأعضاء طلب التوضيح أو إعادة النظر في النقاط المقررة والإستماع إلى المعنيين أيضا، ثم تقوم السلطة الإدارية المختصة بمشاركة اللجان متساوية الأعضاء بإعداد وترتيب جدول الترقية سنويا.

و قد وضع المشرع الجزائري كيفية تقييم الموظف أثناء مساره المهني بصفة دورية ومستمرة للوقوف على درجة مؤهلاته المهنية، وهذا لأجل الترقية بنوعها في الدرجة وفي الرتبة، أو لغرض منح الإمتيازات المرتبطة بالمرتدودية وتحسين الأداء، وفي حالات أخرى لمنح الأوسمة التشريفية والمكافآت⁽¹⁾، وتخضع عملية التقييم هذه لمعايير موضوعية هي:

-تقدير احترام الواجبات العامة وتلك المنصوص عليها في القوانين الأساسية.

-الكفاءة المهنية والفعالية والمردودية.

-كيفية أداء الخدمة ومعايير أخرى يمكن أن تنص عليها القوانين الأساسية الخاصة.

وتبقى دائما للسلطة الإدارية الرئاسية المختصة حرية الملاءمة والتقدير والتصرف الحر في إجراء الترقية أم لا، لكن تبقى دائما السلطة التقديرية للإدارة غير بعيدة عن رقابة المشروعية إذ هي خاضعة لرقابة القضاء الإداري، لذا يجب أن يؤسس قرار الترقية على وقائع صحيحة وأن تستهدف الصالح العام تحت طائلة الإلغاء⁽²⁾، وتجدر الإشارة إلا أنه لا يمكن للموظفين المطالبة بحق مكتسب في إبقاء نظام الترقية على حاله فللإدارة كامل الحرية أن تغير هذا النظام متى شاءت.⁽³⁾

1-2 تتمثل في ميداليات استحقاق أو شجاعة وشهادات وزارية مقابل عمل شجاع أو مجهود إستثنائي قام به الموظف ساهم في تحسين أداء المصلحة حسب المادتان 112 و113 من الأمر 03/06.

2 - عبد الله طلبه، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1980، ص. 32-33.

3 - صلاح الدين الشريف وماهر كمون، قانون الوظيفة العمومية، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المدرسة القومية للإدارة، تونس، 1994، ص. 102.

الفرع الثالث / الحق في التقاعد:

التأمينات الإجتماعية هو النظام الذي يشمل بالحماية كافة الأشخاص العاملين فوق التراب الوطني، وإحدى المجالات الرئيسية للتأمينات الإجتماعية التقاعد، إحدى أهم الحقوق الإجتماعية لأعوان الدولة والعمال في مختلف النظم المقارنة، على اختلاف مذاهبها وسياستها الإقتصادية وهو يتأثر بدوره بالفلسفة الإجتماعية للدولة، حيث تختلف أحكامه من دولة لأخرى، و باختلاف قطاعات النشاط وبمدى تكفل الدولة بالشؤون الإجتماعية لأعوانها، فقد تعتمد نظام موحد للتقاعد يسري على جميع العمال دون إستثناء كما هو الحال في النظام الجزائري بعد صدور قانون التقاعد سنة 1983⁽¹⁾.

أولا / مفهوم التقاعد:

يعتبر التقاعد أحد أشكال فقدان صفة الموظف والنهاية الطبيعية للعلاقة الوظيفية، نصت عليه المادة 33 من الأمر 03/06 كأحد حقوق الموظف والمادة 216 من نفس الأمر كأحد أسباب إنتهاء العلاقة الوظيفية، ويمكن تعريفه بأنه المنحة الشهرية التي يتقاضاها الموظف المتقاعد أو وراثته بعد خروجه من الوظيفة وإستيفاء شروطه القانونية، و هو من حق الموظف عند إنتهاء خدمته لأحد الأسباب المنصوص عليها قانونا إن كان مستوفيا شروطه⁽²⁾، أما في حالة العكس فيستحق مكافأة نهاية

1 - المواد 4، 6، 4 من القانون رقم 12/83 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالتقاعد، ج.ر.ج. رقم 28 المؤرخة في 05 جويلية 1983، ص. 1803، معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 05/94 المؤرخ في 11 أبريل 1994، ج.ر.ج. رقم 20 المؤرخة في 13 أبريل 1994، ص. 06، و الأمر رقم 18/96 المؤرخ في 6 جويلية 1996، ج.ر.ج. رقم 42 المؤرخة في 07 يوليو 1996، ص. 12، و الأمر رقم 13/97 المؤرخ في 31 ماي 1997، ج.ر.ج. رقم 38 المؤرخة في 04 يونيو 1997، ص. 03، و القانون رقم 03/99 المؤرخ في 22 مارس 1999، ج.ر.ج. رقم 20 المؤرخة في 24 مارس 1999، ص. 04، بلعروسي أحمد التجاني ووابل رشيد، قانون الضمان الإجتماعي، دار هومه، الطبعة الخامسة، 2007، ص. 102 وما بعدها.

البعض ينتقد النظام الوطني للتقاعد بأنه لا يعرف مبدأ المساواة بين المتقاعدين، إذ أخص بعض الفئات بأحكام استثنائية من بينها فئة المجاهدين في المواد من 20 إلى 29 منه، كما قامت السلطة بإعادة هيكلة نظام التقاعد الخاص بالإطارات السامية للأمة بموجب المرسوم رقم 616/83 المؤرخ في 31/10/1983، المكمل بالمرسوم 617/83 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، ج.ر.ج. رقم 46 المؤرخة في 8 نوفمبر 1983، ص. 2840، كما صدر المرسوم الرئاسي رقم 240/99 يتعلق بمعاشات تقاعد إطارات عليا في الدولة المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، ج.ر.ج. رقم 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999، ص. 03.

2 - وثار إشكال حول أحقية الموظفين وهم في حالة الإنتداب في التقاعد من وظيفتهم الأصلية .
17 décembre 2003, caisse des dépôts et consignations C/M. Roger le Créour, C. E. - V. Philippe LAGRANGE, « droit à la retraite des agents en position de détachement »

الخدمة ومن شأنه أن يوفر سبيل العيش لموظف نسبيا وأسرته خاصة بعد بلوغه سنا لا تمكنه كأصل عام من العمل.

و لا يعتبر معاش التقاعد منحة وإنما حق للموظف مقابل مبالغ استقطعت من راتبه الشهري بصفة دورية طوال مساره المهني وتختلف طرق حسابه من دولة لأخرى، و يعرفه ديلوبادر «Délaubadère»: «نظام المعاش بصفة عامة ومعاش الشيخوخة بصفة خاصة هو نظام مستقبلي يضمن للموظف كرامته وإمكانية وجوده بعد الخروج من الوظيفة العامة»⁽¹⁾.

و نظام التقاعد في الجزائر ينظمه قانون 12/83 المؤرخ 2 جويلية 1983⁽²⁾ المعدل والمتمم بموجب أمر 18/96 المؤرخ في 1996/7/6، و أمر 13/97 المؤرخ 1997/5/31 وقانون 03/99 المؤرخ 1999/3/22، أما عن طبيعة حق التقاعد فقد تضمنتها المادة 3 من القانون المذكور أعلاه فهو ذو طابع مادي، حق شخصي وقابل للإنتقال إلى الورثة الشرعيين بعد وفاته (الزوج، الأبناء المعالين، الأولياء الذين كان يعيلهم)، وحتى يستفيد منه الموظف المتقاعد عليه استيفاء شروط معينة متعلقة بالسن وشرط المدة التي قضاها في الوظيفة وشرط الإشتراك.

وتثبت للموظف بعدها مصلحة واضحة في الطعن في أي قرار يمس بقيمة التقاعد أو بطريقة حسابه أو حساب مدة الخدمة إلى غيره من إجراءات التي تسبق قرار الإحالة على التقاعد أما القضاء الإداري المصري فقد توسع في تحديد منازعات تسوية المعاشات إذ يختص مجلس الدولة بنظرها من حيث إستحقاقها ومقدارها وسائر ما يتفرع عن أصل المنازعة من قرارات وإجراءات باستحقاق كل أو جزء من المعاش، كما أن مطالبة الإدارة الموظف بما صرف له بغير وجه حق من راتب أو مكافأة أو معاش تعد أيضا منازعة إدارية تدخل في إختصاص مجلس الدولة⁽³⁾، إذ قررت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن «متى كانت المنازعة في الطعن تدور حول استحقاق جزء من المعاش المربوط إتفق على استبدال الأرض في مقابل اقتطاعه طبقا للقواعد التنظيمية

A.J. D.A,N°09,8 mars 2004.

1 - Délaubadère (A): M.de, Dr .adm.,op.cit, p.316.

2 -ج.ر.ج.ج.رقم 28 المؤرخة في 5 جويلية 1983، ص.1803.

و النظام القانوني لمنحة التقاعد يمتاز بنفس مميزات النظام القانوني للراتب بأنها غير قابلة للتجزئة ولا للحجز إلا الخصم في حدود 5/1.

3 -إبراهيم عبد العزيز شيجا، ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، أبو العزم للطباعة، الإسكندرية، 2002، ص. 137.

السارية في شأن إستبدال المعاشات فإن هذه المنازعة تكون متعلقة باستحقاق بعض أو كل المعاش ولا شك في إندراجها تحت ولاية القضاء الإداري لا باعتبارها منازعة في مقدار المعاش وأساس ربطه وإنما بوصفها منازعة متصلة بالمعاش أيما اتصال.⁽¹⁾

المطلب الثاني/ الحقوق ذات الطابع الإجتماعي والسياسي :

تقر التشريعات المختلفة حقوق أخرى إضافة للحقوق ذات الطابع المالي، تمتاز بأنها حقوق اجتماعية وهي الحق في العطل والتكوين والحماية والخدمات الإجتماعية بمختلف أنواعها {الفرع الأول}، و حقوقا أخرى يتمتع بها على أساس أن الموظف من المواطنين له حقوق سياسية يتمتع بها في حدود ما يقرره القانون {الفرع الثاني}.

الفرع الأول /الحقوق ذات الطابع الإجتماعي :

سنتناول في هذا الفرع الحقوق ذات الطابع الإجتماعي التي يتمتع بها الموظف وتقرها معظم تشريعات الوظيفة العمومية في العالم، والتي تعود بالفائدة على الموظف وعائلته بالدرجة الأولى والمرفق بالدرجة الثانية، وهي تتمثل في الحق في العطل والحق في التكوين وتحسين المستوى، و الحق في حمايته وفي الإستفادة من الخدمات الإجتماعية.

أولا/حق الموظف في العطل :

تنص المادة 04/66 من دستور 2020 أن الحق في الراحة مضمون ويحدد القانون شروط ممارسته، لهذا من حق الموظفين التمتع بعطل والغيابات المرخص بها، و أكدت ذلك كل التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة أي بحق الموظف في إجازة أسبوعية، إجازة أعياد وإجازة سنوية لأجل المحافظة على صحتهم ولصالح الخدمة والمرفق.

1) مفهوم العطلة وأحكامها :

العطلة هي توقف مؤقت للوظيفة العمومية، دون أن تنقطع بها الخدمة الفعلية وهو إلزام على عاتق الإدارة المستخدمة لصالح الموظف، يحتفظ خلالها بكافة حقوقه بما فيها الحق في المرتب وتستمر خلالها علاقته الوظيفية بالإدارة⁽²⁾، و للعطلة أغراض

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1151، س.9 ق.، جلسة 1965/11/27.

2 - يترتب على استمرار العلاقة الوظيفية خلال العطلة آثار قانونية مهمة وهي أنه لا يحق للسلطة تقرير فصل الموظف أو أي قرار يمس بوضعيته تحت طائلة البطلان، إذ يحتفظ خلالها الموظف بكافة حقوقه بما فيها الحق في المرتب.

- محمد فتحي حسنين، المرجع السابق، ص.451.
و قرار مجلس الدولة الجزائري في الملف رقم 7462 والمؤرخ في 2003/02/25، قضية (س.ب) ضد

هامية منها إعطاء الموظف فرصة لاستعادة جهده الضائع خلال السنة المنتهية وتمكينه من رعاية شؤون بيته وأسرته ، و سبيلا لتجديد الروابط العائلية والأسرية التي كان بعيدا عنها بسبب الوظيفة لهذا فالتقصير أو عدم الوفاء بالتزام العطلة يعرض السلطة التي لها صلاحية التعيين لإلغاء قراراتها⁽¹⁾ بهذا الشأن ، بالإضافة إلى دفع تعويضات للموظف بسبب عدم منحه حقه الدستوري أي الحق في الراحة، كما لا يجوز الإتفاق على حرمانه من حقه في العطلة أو التنازل عنها، و لا يجوز أن يرفض طلبه في الحصول عليها، متى توافرت الأسباب القانونية لذلك لأن في هذا مخالفة صريحة للأحكام والنصوص القانونية المقررة لهذا الحق، كما لا يجوز تقصير أو تأجيل أو قطع العطلة إلا لأسباب قوية تقتضيها المصلحة العامة وظروف العمل⁽²⁾.

و لا يجوز استبدال الإجازة ببديل نقدي لأن في ذلك مخالفة للنظام العام، إلا في حالة إنتهاء خدمته دون استنفاذه لرصيده من الإجازات الإعتيادية ، فيستحق التعويض عنها في بعض التشريعات الوظيفية⁽³⁾، و قد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه «ليس هناك ما يمنع لمصلحة الموظف في حالة توقفه عن وظيفته خلال السنة، بسبب الإستقالة أو الإحالة إلى المعاش أو غيرها من أسباب إنتهاء الخدمة دون أن يستفيد من الإجازة التي يكون له الحق فيها من أن يحصل على تعويض يقابل هذه الإجازة»⁽⁴⁾.

وتنقسم العطل التي يستحقها الموظف إلى عدة أنواع وهي:

_ إجازات خاصة بالأعياد والمناسبات الرسمية والدينية.

_ عطلة سنوية، إجازات مرضية، إجازات خاصة تمنح للموظف بدون أجر وأخرى

بأجر كامل، تختلف من تشريع وظيفي لآخر باختلاف الدول.

مديرية التربية لولاية سطيف «قرار العزل خلال عطلة مرضية شرعية، قرار مخالف للقانون إستنادا إلى نص المادة 136 من المرسوم 59/85...» مجلة مجلس الدولة، العدد 5 سنة 2004، ص. 169.

كما أن العطل من حق المتربصين أيضا أي الذين يجتازون فترة تجربة مقابل تحملهم الإلتزامات، إذ يمنع عليهم ما يمنع على الموظف المثبت.

- محمد فتحي حسنين، المرجع السابق، ص. 42.

1 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص. 275 وما بعدها.

2 _ عبد العزيز الجوهري ، المرجع السابق، ص. 125.

3 - كما في مصر «يستحق الموظف عن هذا الرصيد أجره الأساسي زائد العلاوات الخاصة التي كان يتقاضاها عند انتهاء خدمته بما لا يجاوز 4 أشهر ولا تخضع هذه المبالغ لأية ضرائب أو رسوم»، ما

65 فقرة أخيرة من قانون 47 لسنة 1978 المعدل بالقانون 115 لسنة 1983 وعدلت بموجب المادة الأولى من قانون 219 لسنة 1991 الصادر في 2 ديسمبر 1991.

C.E., 24 Mars 196- . . مشار إليه في محمد فتحي حسنين، المرجع السابق، ص. 456

و نص عليها المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العامة في المادة 39 كما خصص الفصل الثاني من الباب الثامن لأيام الراحة القانونية والباب التاسع بفصليه للعطل والغيابات من الأمر 03/06، أي خصص المشرع 26 مادة من القانون لحق واحد ألا وهو الحق في العطلة، وإن دلّ هذا على شيء إنما يدل على مدى أهمية هذا الحق، ويمكن إجمالها في :

1_ الحق في يوم كامل للراحة الأسبوعية حسب التشريع ساري المفعول، ويمكن تأجيلها إذا اقتضت ظروف الخدمة والمصلحة ذلك في إطار القانون حسب المادة 191.

2_ الحق في أيام الراحة والعطل مدفوعة الأجر، حسب ما يحدده التشريع ساري المفعول، المادة 192.

بما أن يوم الراحة الأسبوعي وأيام العطل مدفوعة الأجر هي أيام راحة قانونية فإنه من حق الموظف الذي عمل في يوم الراحة القانونية الحق في راحة تعويضية لنفس المدة وفق ما ينظمه التنظيم.

3_ من حق الموظف عطلة سنوية مدفوعة الأجر يمنع تأجيلها أو جزء منها من سنة إلى أخرى، إلا إذا اقتضت الضرورة والمصلحة ذلك، فترتب العطلة السنوية أو تؤجل أو تجزئها الإدارة المستخدمة في حدود أقصاها سنتان (02)⁽¹⁾، ويمكن للموظفين العاملين في الجنوب وفي بعض المناطق التي ينص عليها التنظيم سواء داخل البلاد أو خارجها الاستفادة من عطل إضافية حسب المادة 195.

ولا يجوز بأي حال تعويض العطلة السنوية براتب حتى ولو إتفق الموظف مع الإدارة على ذلك لأنها قاعدة أمر لا يجوز الإتفاق على مخالفتها، كما يتمتع الموظف بكافة حقوقه خلالها إذ لا يجوز إنهاء علاقة العمل أو إيقافها أثناءها وهذا ما تؤكدته المادتان 205 و200 من نفس الأمر، وعن كيفية حسابها وضحت المواد من 196 إلى 198 ذلك، إذ تحسب السنة التي يستحق عنها الموظف العطلة السنوية من أول يوليو من السنة التي تسبق العطلة إلى غاية 30 يونيو من سنة العطلة، أما بالنسبة للموظفين الجدد فتحسب بحصة نسبية توافق فترة العمل المؤدى على أساس يومين ونصف في الشهر الواحد من العمل⁽²⁾ دون أن تتجاوز 30 يوما في السنة، وشهر العمل الذي

1- محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص.104، والمادتان 199 و206 من الأمر 06/03.
2 2- تنص المادة 204 من الأمر 03/06 تعتبر فترات عمل لتحديد مدة العطلة السنوية: فترة العمل الفعلي، فترة العطلة السنوية، فترات الغيابات المرخص بها من قبل الإدارة، فترات الراحة القانونية، فترات

يعتد به يساوي 24 يوم عمل أو أربعة أسابيع عمل، أما الموظفين الجدد فتعادل مدة 15 يوما من العمل شهر عمل لحساب العطلة السنوية.

وإذا أصيب الموظف بمرض أو حادث مبرر خلال العطلة السنوية توقف لاستفيد من حقه في العطل المرضية، يمكن للإدارة إجراء مراقبة طبية خلالها إن رأت لذلك ضرورة.

4_ للموظفين الحق في غياب خاص مدفوع الأجر مدته ثلاث أيام كاملة في إحدى المناسبات العائلية التالية:

_زواج الموظف أو إزدياد طفل له.

_ختان ابن الموظف أو زواج أحد فروع.

_وفاة زوج الموظف أو أحد الفروع أو الأصول أو الحواشي المباشرة له أو لزوج.

كما يمكنه الإستفادة من عطل أخرى بشرط تقديم المبررات مسبقا حتى يحصل على رخص الغياب دون فقدان راتبهم كما تقرر المادة 207 للأسباب التالية:

_ أثناء مدة انعقاد دورات المجالس التي يمارسون فيها عهدة عمومية انتخابية إذا لم يكن في وضعية إنتداب.

_ لأداء مهمة تتصل بتمثيل نقابي طبقا للتشريع المعمول به أو المشاركة في دورات للتكوين النقابي.

- للمشاركة في تظاهرات دولية ذات طابع رياضي أو ثقافي حسب المادة 208 أمر 03/06 المشار إليه سابقا.

- للقيام بمهام التدريس وفق ما يسمح به التنظيم.

- لمتابعة دراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة في حدود أربع ساعات في الأسبوع تتماشى مع ضرورات المصلحة، أو للمشاركة في الإمتحانات أو المسابقات لفترة تساوي المدة التي تستغرقها.

- كما يمكن للموظف الإستفادة من تراخيص للغياب لأجل المشاركة في المؤتمرات والملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بنشاطاته المهنية حسب المادة

عطلة الأمومة أو المرض أو حوادث العمل، فترات الإبقاء في الخدمة الوطنية أو التجنيد ثانية.

209 وهذا دون فقدان الراتب.

5- يمكن أيضا الاستفادة من رخص استثنائية للغياب غير مدفوعة الأجر، إن اقتضت ضرورة قصوى ذلك ووجد المبرر القانوني لها في حدود 10 أيام في السنة وفق المادة 215.

6- والمادة 210 من نفس الأمر تؤكد على أن حق الموظفين في عطلة خاصة مدفوعة الأجر لمدة 30 يوما متتالية لأداء مناسك الحج في البقاع المقدسة، مرة واحدة خلال مساره المهني.

مع الإشارة أن المشرع أضاف إمكانية زيادة الفترات الضرورية للسفر إلى فترات تراخيص الغياب القانونية.

7- كما تستفيد الموظفة خلال فترة الحمل والولادة من عطلة أمومة وفق ما يقرره التشريع ساري المفعول

كما لها الحق في التغيب لمدة سنة بعد إنتهاء عطلة الأمومة وهذا لإرضاع المولود على النحو التالي⁽¹⁾:

_ ساعتين مدفوعة الأجر كل يوم خلال 6 أشهر الأولى.

_ ساعة واحدة مدفوعة الأجر خلال 6 أشهر الموالية، ويمكنها توزيع هذه الساعات على مدار اليوم حسب ما يناسبها وهذا وفق ما تقتضيه المعاهدات الدولية لحقوق المرأة والأمومة والطفولة.

وتجدر الإشارة إلى أن أيام العطل القانونية تعتبر فترة عمل حسب المادة 204 من الأمر 03/06 إذ تعتبر فترة عمل ما يلي:
_ فترة العمل الفعلي.

_ فترة العطلة السنوية، وعطلة الأمومة أو المرض أو حوادث العمل.

_ فترات الراحة القانونية وفترات الغياب المرخص بها قانونا.

ثانيا / حق الموظف في الحماية:

ومفهوم الحق في الحماية للموظف واسع يشمل حقه في الحماية الإجتماعية وفي الخدمات الإجتماعية، وحقه في الحماية الجنائية وحقه لما يحفظ كرامته وصحته

1 - حسب المادتان 213 و214 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا.¹

الجسدية والمعنوية أثناء وخارج الوظيفة وبمناسبتها، وستعرض لهذه العناصر من خلال النقاط التالية:

- 1) الحق في الحماية الإجتماعية.
- 2) الحق في الخدمات الإجتماعية.
- 3) الحق في الحماية الجنائية.
- 4) الحق في حفظ كرامته وصحته.

1) الحق في الحماية الإجتماعية⁽¹⁾:

تنص المادة 63/ 03 من الدستور الجزائري لسنة 2020 أن: «تسهر الدولة على تمكين المواطن من...الرعاية الصحية لا سيما للأشخاص المعوزين والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ومكافحتها» وقد نصت المادة 33 من الأمر 03/06: «للموظف الحق في الحماية الإجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به».

أ) مفهوم الحماية الإجتماعية :

تتمثل في مختلف المنافع التي يستفيد منها الموظف وأسرته أثناء أدائه لمهامه وفي ظروف معينة، فلكل فرد الحق في أن يكون آمنا في شخصه وحياته ومستقبله، وإن حق الإنسان في هذا الأمن الذي هو أداة الحماية مبدأ قديم قدم القانون نفسه، و لذلك فقد كانت هناك ضرورة من وقت لآخر لأن تحدد من جديد طبيعة الحماية التي يضيفها الدستور على الشخص وعلى حياته وممتلكاته، و أبعاد هذه الحماية، و لما كان الموظفين أحد المخاطبين بنص الدستور، شملتهم أيضا هذه الحماية، و ينظمها ويوضحها القانون الإجتماعي الذي انصهرت أحكامه في جل فروع القانون العام بصفة عامة، و في قواعد قانون الوظيفة العامة بصفة خاصة، و أكد ذلك المشرع الجزائري عندما يحيلنا في تنظيم أحكام الحماية الإجتماعية للموظفين إلى قواعد القانون الإجتماعي وتتجسد أهم مظاهر هذه الحماية في:

1 - الهدف من إقرارها هو إعادة التوازن في العلاقة القانونية التي تربط الطرف القوي أي الإدارة، و الموظف وهو الطرف الضعيف والتمتع بهذه الحماية لا يكون إلا وفقا للعلاقة القانونية القائمة بينه وبين هيئة الضمان الإجتماعي من حقوق وإلتزامات، و قد إستعمل إصطلاح الضمان الإجتماعي لأول مرة في التشريع سنة 1935 عندما أصدر الرئيس الأمريكي روزفلت قانون للتخفيف من عدد العاطلين عن العمل نتيجة الأزمة التي لحقت بالاقتصاد الأمريكي سنة 1929.

1أ) التأمينات الإجتماعية⁽¹⁾²:

هو النظام الذي يشمل بالحماية كافة الأشخاص العاملين فوق التراب الوطني مهما كانت جنسيتهم مواطنين أو أجانب، و مهما كانت طبيعة عملهم يدوي أو فكري، و مهما كانت مدة علاقة عملهم دائمة أو مؤقتة، و مهما كان القطاع الذي يعملون به عام أو خاص، حسب المادة 06 من القانون رقم 11/83 المشار إليه سابقا فالمصلحة المرجو حمايتها من التأمينات الاجتماعية هي مصلحة عامة تتمثل في مصلحة الطبقة العاملة في مجموعها، فهذا التأمين يصدر عن اعتبار اجتماعي يستند إلى فكرة التضامن الاجتماعي مع فئة تعتمد في معيشتها على كسب العمل، لهذا نجد أن للدول دورا بارزا في تدخلها ومساهمتها مع أصحاب العمل والعمال في حمايتهم من الأخطار المهنية، إذن أصبح حق الموظف في التأمين الاجتماعي ضرورة تقتضيها الحياة المعاصرة كبديل لتأمين الدخل في الحالات الخاصة، و حتى يتمكن من مواجهة الظروف الصعبة من مرض وحوادث مهنية، و انخراطه في منظومة التأمين الاجتماعي إجباريا أو إختياريا يؤمن له حدا من التعويض عن الدخل في فترات انقطاعه عن أداء الخدمة، ففي الجزائر نظام التأمين الاجتماعي للوظيفة العامة خاضع للمنظومة الموحدة فقد نظمه المشرع بقواعد أمره صدرت في شكل تشريعات التأمينات الاجتماعية ولهذا يشكل التصريح لدى الضمان الاجتماعي واجب قانوني من مسائل النظام العام، يجب أن يخضع له المستخدم⁽¹⁾²، و يشكل إحترام هذا الواجب وسيلة لحماية الموظف، و تمكينه من الإستفادة من التغطية الاجتماعية اللازمة للتكفل بمختلف الجوانب المحمية من طرف الضمان الاجتماعي، و هي التأمين عن المرض، عن الأمومة، العجز، و الوفاة، التقاعد، و الشيخوخة وحتي عن البطالة، إذ قام نظام تأميني في ماي 1994 لحماية الأجر من خطر فقدانه، بسبب البطالة الناجمة عن التسريح لأسباب إقتصادية لا إرادية لمن يعملون بعقود عمل غير محددة المدة⁽³⁾² بالنسبة للأعوان المتعاقدين في

1 2- يحكمها القانون رقم 11/83 المشار إليه سابقا، و المرسوم رقم 27/84 المؤرخ 11 فبراير 1984، ج.ج.ج. رقم 07 المؤرخة في 14 فبراير، ص.211، يحدد كليات تطبيق العنوان الثاني من القانون رقم 11/83 معدل و متمم بالمرسوم 209/88 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988، ج.ج.ج. رقم 42، المؤرخة في 19 أكتوبر 1988، ص.1436، و المرسوم 35/85 المؤرخ 9 فبراير 1985 يتعلق بالضمان الاجتماعي للأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون عملا مهنيًا، ج.ج.ج. رقم 9 المؤرخة في 24 فبراير 1985، ص.213، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 434/96 المؤرخ 3 نوفمبر 1996 ج.ج.ج. رقم 74 المؤرخة في 1 ديسمبر 1996، ص.17، و المرسوم التشريعي رقم 04/94 المؤرخ 11 أفريل 1996.
2- القانون رقم 14/83 المؤرخ 2 جويلية 1983، ج.ج.ج. رقم 28 المؤرخة في 5 يوليو 1983، ص.1217، المواد من 8 إلى 16 و من 23 إلى 45 منه، المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.
3 2- المرسوم التشريعي رقم 09/94، المؤرخ 26 ماي 1994، يتضمن الحفاظ على الشغل و حماية

الوظيفة العامة، و يوجد من يستحق تأمين عن البطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية⁽¹⁾3.

ويستحق الموظف الاستفادة من الضمان الإجتماعي مقابل دفع إشتراكات إلى الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي، و المخاطر التي يغطيها متنوعة كما ذكرنا سابقا حسب المادة 02 من القانون رقم 11/83، فالضمان الإجتماعي لا يعترف بمنطق الربح والخسارة، كما لا يعترف بمبدأ ربط التعويض بالجهد المبذول، زيادة على أنه عمل تشريعي كما أشرنا سابقا، و ليس عمل ناتج عن الإتفاقيات الجماعية للعمل، و أهم مجال له التقاعد كما أشرنا له سابقا، كذلك حوادث العمل وهي الإصابة البدنية الناتجة عن سبب مفاجئ وخارجي طرأ في إطار علاقة العمل أو خارج هذه العلاقة⁽²⁾، و بالتالي فالمشعر الجزائري تبني موقف إجتماعي اتجاه حوادث العمل من زاوية كونه يوسع من نطاق التغطية، و من جهة أخرى يقترح نظام وقائي من هذه الحوادث تتمثل حسب قانون رقم 13/83 في الإجراءات التي ترمي إلى تفادي وقوع الحوادث أو التخفيف من حدتها⁽³⁾، أما الأمراض المهنية فيقصد بها تلك العلل الجسمانية التي تنشأ بسبب العمل خلال فترة من الزمن كإمتصاص الجسم لمواد ضارة لا تظهر أعراضها إلا بعد مدة تطول أو تقصر، حسب ظروف العمل وعرفها المشعر الجزائري في المادة 63 من القانون رقم 13/83، و لم يكن تعريفه مانعا جامعا للأمراض المهنية.

(2) الحق في الخدمات الإجتماعية:

هي مختلف الخدمات التي يقدمها صاحب العمل أو السلطة المختصة بهدف

-
12. الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية، ج.ج. رقم 34، المؤرخة في 94/06/01، ص. 12.
 - المرسوم التشريعي رقم 11/94 المؤرخ 26 ماي 1994، للتأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب إقتصادية والمشار إليه سابقا، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07/98، المؤرخ 2 أوت 1998، ج.ج. رقم 57، المؤرخة في 5 أوت 1998، ص. 04.
 - المرسوم التنفيذي رقم 189/94 المؤرخ 6 يوليو 94، يحدد مدة التكفل بتعويض التأمين عن البطالة وكيفيات حساب ذلك، ج.ج. رقم 44، المؤرخة في 7 يوليو 1994، ص. 13.
 - 1³- الأمر رقم 01/97 المؤسس لنظام تعويض البطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لعمال قطاعات البناء والأشغال العمومية والري، ج.ج. عدد 3، المؤرخة في 1997/01/12، ص. 04.
 - 2 -أخذ المشعر الجزائري هذا التعريف من المرسوم الفرنسي المؤرخ في 1958/09/27، و الذي يعتبر حادث ما على أنه حادث عمل كل حادث يقع في مكان العمل أو بمناسبة القيام به.
 - 3 -كما أنشأت الدولة مراكز متخصصة لحوادث العمل من بينها المعهد الوطني لحفظ الصحة والأمن والهيئة الوطنية للوقاية في قطاع البناء والأشغال العمومية، إضافة إلى الصندوق الوطني للتأمينات الإجتماعية.

تحسين ظروفهم العملية والمعيشية، سواء تعلق الأمر بخدمات صحية، عائلية أو ثقافية إذ تنص المادة 34 من الأمر 03/06 «يستفيد الموظف من الخدمات الإجتماعية في إطار التشريع المعمول به.

وقد اعتبر حقل الخدمات الإجتماعية حسب المادة 35 من الأمر رقم 74/71 من صميم إختصاصات لجنة الشؤون الإجتماعية والثقافية، لكن بعد صدور القانون رقم 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل، قام المشرع بتوسيع مفهوم الخدمة الإجتماعية إلى مجالات الصحة، السكن، الثقافة والترفيه كما فرق في الوقت ذاته بين نطاق الخدمات الإجتماعية ونطاق الحماية الإجتماعية، حيث يعتبر حقل نشاط مشترك بين الدولة ولجنة الشؤون الإجتماعية، أما الثانية فهي محتكرة كلياً من قبل الدولة.

ولتنظيم تدخل الدولة في حق الخدمات الإجتماعية أصدر المشرع المرسوم رقم 308/82 المؤرخ في 11/09/1982، والذي وحد ما بين المؤسسات والإدارات العمومية فيما يتعلق بالخدمات الإجتماعية، فيستفيد منها كل أعوان الدولة، كما أنشأ صندوق وطني يساهم في تمويل الخدمات الإجتماعية للمؤسسات العاجزة بمقتضى المرسوم رقم 16/83 المؤرخ في 02/07/1983، والذي كان يمول من المساهمات المقطوعة من الرواتب.

وتنقسم الخدمات الإجتماعية إلى عدة أنواع منها منحة الوفاة، مساعدات الدخول المدرسي، مساعدات للأيتام من أبناء الموظف، مساعدة للأرملة غير العاملة التي فقدت زوجها الموظف، مساعدات خاصة بالختان، منحة الزواج، خدمات صحية تقدم على شكل مساعدات مالية من طرف الهيئة المختصة بكل قطاع للموظف أو زوجه وأبنائه القصر في حالة إجراء عملية جراحية داخل الوطن بعد تقديم ملف خاص بالعملية الجراحية للجنة المختصة، وتحدد هذه الأخيرة نسبة وطريقة التكفل بالمرضى، ويشترط الإنخراط في صناديق التأمين والضمان الإجتماعي، منحة المكوث في المستشفى ومنحة المرضى المحالون على عطلة طويلة المدى، أو العجز عن العمل أو حتى لأجل جراحة تجميلية للأسنان، أو علاج لدى طبيب مختص بالعيون لوضع نظارات خاصة، مع تقديم ملف يحدده القانون...

كما تنادي النقابات المهنية بإنشاء مراكز صحية وإجتماعية، خاصة بعمال كل قطاع لتقديم الخدمات الصحية ويتم تجهيزها ودعمها بالإمكانات والوسائل

الضرورية للعلاج، بعد الموافقة من طرف وزارة الصحة أو إبرام إتفاقيات معها، كذلك من قبيل الخدمات الإجتماعية تنظيم رحلات نحو الحمامات المعدنية، أو الأماكن الأثرية كوسيلة من وسائل الراحة حيث تبرم اللجنة الوطنية إتفاقيات مع إدارة مراكز الإستحمام، و يدفع المعني بالأمر مبلغا رمزيا -سياحة وطنية دولية- كذلك إنشاء دور الحضانة ومدارس تحضيرية لأبناء الموظفين وتسهر وزارة التربية الوطنية على متابعة وضبط الجانب التربوي والبيداغوجي لهذه الأقسام.

بالإضافة إلى إنشاء جمعيات رياضية ونوادي ثقافية وأخرى للتسلية والسياحة، حسب الإمكانيات المتوفرة لكل ولاية، ومخيمات صيفية والتعاونيات الإستهلاكية، ومساعدات في مجال السكن والتعاونيات العقارية بالإتفاقيات التي تبرمها اللجنة الوطنية للقطاع مع الجهات المختصة، وهي المؤسسات المالية المعتمدة قانونا، مثل صندوق التوفير والإحتياط في الجزائر.

وهذا ما يؤكد قانون التعااضديات الإجتماعية رقم 33/90 المؤرخ في 25 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالأمر 20/96 المؤرخ في 06 يوليو 1996⁽¹⁾، والمرسوم التنفيذي 159/91 المؤرخ في 18 ماي 1991، يتضمن تحديد العدد الأدنى المطلوب من المنخرطين لتكوين تعاضدية إجتماعية⁽²⁾.

ثالثا/ حق الموظف في التكوين:

من أهم المحاور التي إرتكزت عليها التنقيحات التي شهدتها مختلف الأنظمة الأساسية للوظيفة العمومية، هو إعطاء التكوين ما يستحقه من أهمية، سواء من حيث تطوير الكفاءات أو إكتساب مهارات جديدة، ومن المعلوم أن الغاية الأساسية من التكوين هي محاولة إستكشاف القدرات والمهارات التي يمتلكها كل موظف، والسعي إلى تطويرها بما يستجيب لمقتضيات العمل الإداري العصري، ولحاجيات الأعوان العموميين ورغباتهم في هذا المجال وفي نفس السياق فإن من الأولويات المطروحة على الإدارة هو العمل على إرساء ثقافة جديدة، تقوم على تثمين مفهوم الجدارة كمعيار أساسي لتطوير المسار المهني للموظف.

1) تعريف التكوين وأهميته:

1 الأمر رقم 20/96 المؤرخ في 6 يوليو 1996 المتعلق بالتعااضديات الإجتماعية، ج.ج.ج. رقم 42 المؤرخة في 7 يوليو 1996 ص. 18.

2 المرسوم التنفيذي رقم 159/91 المؤرخ في 18 ماي 1991، ج.ج.ج. رقم 25 المؤرخة في 29 ماي 1991، ص. 910.

هو الجهود الإدارية أو التنظيمية التي تهدف إلى تحسين قدرة الإنسان على أداء عمل معين، أو القيام بدور محدد في الإدارة المستخدمة التي يوظف فيها، أو هو الإجراء المنظم الذي من شأنه أن يزيد من معلومات ومهارات الإنسان لتحقيق هدف معين⁽¹⁾، إذن التكوين هو تنمية الموارد البشرية عملياً واختبار، تعويض وتنمية الموارد البشرية العاملة، و وسيلة لتكليف وتحسين المعارف وجلب إنتباه الموظفين حول خصوصيات المهنة، بصفة عامة هو كل ما يتعلق بتطوير تقنيات الإنسان، فلا يكفي مجرد انتقاء مترشحين صالحين للوظيفة، بل هم بحاجة مستمرة إلى صقل ودعم ولا يتحقق هذا إلا بالتكوين الذي له عدة أهداف أهمها:

_ ضمان أداء العمل بفعالية، سرعة واقتصاد وسد الثغرات التي توجد بين معايير الأداء التي يحددها في عمله وتأقلم المرفق مع المعطيات الحديثة.

_ ترغيب الموظفين في الوظيفة وتوفير الدافع الذاتي للموظف من أجل زيادة كفاءته.

_ رفع الروح المعنوية للموظفين من خلال تلقينهم لمهارات ومعلومات حديثة عن الوظيفة.

_ زيادة قدرات ومهارات الموظفين كمقومات تؤهلهم إلى الترقية إلى مراتب أعلى.

_ تقليل حوادث العمل التي غالباً ما تحدث بسبب نقص كفاءة الموظفين، وانخفاض قدراتهم ومهاراتهم الفنية، كما أن للتكوين أهمية اجتماعية للجماعة ذات التخصص الواحد⁽²⁾.

ويجد الحق في التكوين أساسه القانوني في نص المادة 38 من الأمر 03/06: «للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى ... خلال حياته المهنية»، وقد صدرت عدة قوانين تنظم حق التكوين وهي⁽³⁾:

1 - مصطفى نجيب شاويش، إدارة الأفراد، دار الشروق، عمان، 1990، ص. 232.
- أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص. 80.

- حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 281.

2 - السعيد مقدم، «أخلاقيات الوظيفة العمومية»، المرجع السابق، ص. 25.

3 عجة الجيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من إشترابية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية، 2006، ص. 145. وثابتي الحبيب و. بن عبو الجيلالي، تطوير الكفاءات وتنمية الموارد البشرية، دعائم النجاح الأساسية لمؤسسات الألفية الثالثة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ص. 260.

المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ 3 مارس 1996 يتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، يقر أن التكوين يسمح لشغل منصب عمومي للمرة الأولى أو الإلتحاق بسلك عال أو رتبة عليا للموظفين الموجودين في وضعية خدمة أو للتضير للمسابقات أو إمتحانات مهنية أو لتحسين المستوى وإثراء الكفاءات الأساسية للموظفين وتعميقها وضبطها وكذا لتجديد المعلومات وللتكيف مع وظيفة جديدة نظرا لتطور الوسائل والتقنيات أو للتغيرات الهامة في تنظيم المصلحة وعملها أو مهامها .

لهذا تعدد المؤسسات والإدارات العمومية مخطط قطاعي سنوي أو متعدد السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات، و في هذا الإطار تقوم السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بتخطيط وتنسيق عمليات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات التي تحضر للإلتحاق بالوظائف العمومية أو للتكيف مع مناصب العمل وفق أهداف مستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية وإحتياجاتهم الأولية، بالنظر إلى التطور المترابط بين المؤهلات الإدارية والتقنية ومخصصات الميزانية المرصدة لهذا الغرض.

المرسوم التنفيذي رقم 17/04 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 92/96 السابق، يقر أنه تفتح دورات التكوين المتخصص وتحسين المستوى وتجديد المعلومات بقرار من السلطة التي لها صلاحية التعيين، يحدد فيه الأسلاك أو الرتب المعنية بدورات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات، بالإضافة لعدد المناصب المتوفرة طبقا للمخطط القطاعي للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات المصادق عليه بعنوان السنة المعنية...

المرسوم رقم 146/04 المؤرخ 19 ماي 2004 يتضمن إنشاء اللجنة الوزارية المشتركة للتكوين في المؤسسات والإدارات العمومية وتنظيمها وعملها، إذ تعتبر هذه اللجنة جهازا للتشاور والتنسيق في مجال التكوين

الإداري وتقترح عناصر السياسة الوطنية للتكوين في المؤسسات والإدارات العمومية كما تحدد وسائل وإحتياجات التكوين في المؤسسات والإدارات العمومية وتحدد الوسائل والمناهج التربوية الضرورية للتكوين مع السهر على تكييفها الدائم مع حاجات الإدارة.

الفرع الثاني / الحقوق ذات الطابع السياسي:

الموظف مواطن قبل أن يكون أحد أعوان الدولة وهو بصفته هذه له الحق بالتمتع بكافة الحقوق السياسية المقررة في الدستور، لكن بصفته أحد أعوان الدولة لا يتمتع بها بصفة مطلقة أو كما هو الحال بالنسبة للمواطنين العاديين، وإنما وضع القانون على ممارسته لها بعض القيود للمصلحة العامة.

أولا/ حرية الرأي السياسية :

إذا كان لا يوجد في الغالب نصوص صريحة تميز بين الأفراد في مجال الحقوق والحريات السياسية، فإن المشكلة في الموانع والعقبات غير المنصوص عليها وغير القانونية، والتي تعرقل إن لم تكن تمنع فعليا الممارسة الحرة للحقوق والحريات السياسية، فإن كان النص على أن للموظف الحق النقابي والحق في الإضراب مهما فإن الأهم من ذلك هو ضمان الممارسة الفعلية لهذه الحقوق، إذ تهدف ضمانات ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية إلى حمايته مما قد يتخذ ضده من جانب الإدارة بمناسبة ممارسة لهذه الحرية وترمي في جملتها إلى عدم تعرضه لتعننت الإدارة بسبب آرائه وأفكاره السياسية أو انتمائه الحزبي سواء أكان ذلك بمناسبة ترشحه لتولي الوظائف العامة أو أثناء ممارسته مهام الوظيفة، سواء في المجال التأديبي أو في مجال الترقيات أو غيرها من الحقوق الوظيفية⁽¹⁾، فعلى سبيل المثال: نص المشرع الجزائي على منع الإدارة من وضع أي ملاحظات حول آراء الموظف السياسية في ملفه الإداري في نص المادة 93 من الأمر 03/06، كما أكد على حقه في حرية الرأي مع الإلتزام بواجب التحفظ في المادة 26، ولا يجوز التمييز بين الموظفين أو أن تتأثر حياتهم المهنية بأي شكل من الأشكال بسبب نشاطهم السياسي أو آرائهم السياسية أو النقابية في المواد 27 و 28 و 29 من الأمر 03/06، وما تخصص المشرع لأكثر من 4 مواد لحماية الموظف أثناء ممارسته للحرية السياسية لخير ضمانته له، وقد طور مجلس الدولة الفرنسي هذه الحرية ووسع من حماية الموظف في هذا المجال في عدة أحكام منها حكم 13 مارس 1953 قضية TEISSIER وحكم 28 ماي 1954 في قضية BAREL⁽²⁾ .

1- علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسته الحرية السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص.199، وطارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا.

2 طارق حسنين الزيات، المرجع السابق، ص.101.

ثانيا/ الحق النقابي للموظف :

نصت عليه المادة 35 من الأمر 03/06: «يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به» ولا يمكن لهذه الممارسة أن تؤثر بأي شكل من الأشكال على علاقته الوظيفية مع الإدارة وغيرها، فهذا الحق محمي دستوريا إذ لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم، أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الإجتماعية حسب المادة 27 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا.

كما لا يمكن أن يترتب على الإنتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أي تأثير على الحياة المهنية للموظف بشرط مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في القانون ساري المفعول، و لا يمكن بأي شكل أن يؤثر أي إنتماء أو عدم إنتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية حسب المادة 28 من الأمر 03/06 من القانون الأساسي الخاص بالوظيفة العمومية، كما لا يمكن أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح إلى عهدة انتخابية سياسية أو نقابية بالأراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة.

من هذا نستنتج أن المشرع أولى الحماية والضمان وأعطى للموظف الحق بالتمتع بكامل حقوقه السياسية التي يمنحها الدستور له كتمتعته بحقوقه المدنية، و لا يمنعه شغله لوظيفة عامة عن ذلك بشرط احترام القانون ساري المفعول بشأن ذلك، حتى نحافظ على التوازن بين مصالحته ومصصلحة الإدارة المستخدمة، كما أن اتفاقية منظمة العمل الدولية حول الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي في يوليو 1948 نصت في المادة (02) منها على أنه: «للعامل وأصحاب العمل دون تمييز من أي نوع الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، و لهم كذلك دون أن يرتهن ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية والحق في الإنضمام إلى تلك المنظمات بدون ترخيص مسبق»⁽¹⁾.

ويمكننا تعريف النقابة المهنية⁽²⁾ أنها تنظيم قانوني يتمتع بالشخصية المعنوية والأهلية، تؤسس بمقتضى اتفاق بين أشخاص طبيعيين يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية ويمارسون مهنة واحدة أو مهن متقاربة أو حرف مرتبطة ببعضها البعض، فتؤسس وفقا للدستور إذ نص في المادة 69 منه «الحق النقابي مضمون ويمارس بكل حرية في إطار القانون»، ينظم تشكيل النقابات المهنية وسيرها والقيود الواردة عليها

1 إتفاقية اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في دورته 31 المنعقدة في سان فرانسيسكو والتي اختتمت في 10 يوليو 1948.

2 محمد فتحي محمد حسنين، المرجع السابق، ص.555.

بمقتضى القانون، و تهدف إلى تنظيم وتأطير منخرطيها والدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية ورعايتها، والعمل على تحسين شروط وظروف عملهم والرفع من مستواهم الثقافي، الإجماعي والمهني، والمساهمة في التحضير للسياسة الوطنية الإقتصادية والإجتماعية والحوار الإجماعي.

وبالتالي فإن للحق النقابي إذا ما مورس في إطاره القانوني فائدة للمصلحة العامة، الموظف، الإدارة المستخدمة والدولة ككل، فالإستقرار النفسي لأعوان الدولة ينعكس بالإيجاب على الإنتاج وتقديم الخدمات، وبالتالي دفع عجلة التنمية والإصلاح إلى الأمام، لهذا ورد في إعلان منظمة العمل الدولية مرة ثانية عام 1998 التأكيد على الحرية النقابية والإعتراف بحق التفاوض الجماعي، وتمثل عادة المطالب العامة للنقابات المهنية في الزيادة في الأجور، تخفيض الضرائب، زيادة منحة المردودية السنوية، إصلاح النظام التعاضدي ونظام التقاعد والخدمات الإجتماعية، مراجعة قوانين الوظيفة العمومية، الإصلاح الإداري، مدة العمل ... إلخ.

ومن بين العوامل التي أظهرت الحاجة إلى إصلاح وإعادة النظر في قطاع الوظيف العمومي بصفة عامة صدور دستور 23 فيفري 1989 الذي أقر مبدأ التعددية النقابية والحزبية⁽¹⁾، فمنذ ذلك الحين والجزائر تشهد إنشاء العديد من الأحزاب والنقابات والتي تصب جل اهتماماتها في النهاية إلى القيام بالدولة الجزائرية إلى مصف الدول المتقدمة، وينظم الحق النقابي في الجزائر القانون 14/90 المؤرخ في 02 يونيو 1990 يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي⁽²⁾، تنص المادة الأولى منه: «يحدد هذا القانون كيفيات ممارسة الحق النقابي الذي يطبق على مجموع العمال الأجراء وعلى المستخدمين».

و يؤكد هذا القانون على أنه يحق للعمال الأجراء من جهة والمستخدمين من جهة أخرى الذين ينتمون إلى المهنة الواحدة أو الفرع الواحد أو قطاع النشاط الواحد، أن يكونوا تنظيماً نقابية للدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية حسب المادة الثانية منه، وقد حدد تأسيس التنظيمات النقابية وتنظيمها وسيرها وحقوق وواجبات أعضاء التنظيم النقابي وفق القانون وما يجب أن يتضمنه قانون النقابة

1 سعيد مقدم، «إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظيف العمومي»، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 2 لسنة 1995، ص.338.
2 القانون 90/14 المؤرخ في 2 يونيو 1990، يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، ج.ر.ج. عدد 23، ص.764 المؤرخة في 13 ذو القعدة عام 1410.

الأساسي، كما أكد على الحماية للأعضاء النقابيين إذ لا يجوز لأحد أن يمارس أي تمييز ضد أحد الموظفين بسبب نشاطاته النقابية، أثناء التوظيف أو أداء العمل أو توزيع الوظائف أو التدرج خلال الحياة المهنية، وعند تحديد المرتب وكذلك في مجال التكوين المهني والمنافع الإجتماعية، و لا يمكن قطع العلاقة الوظيفية بسبب نشاط الموظف النقابي³، إذ يعتبر كل عزل لموظف نقابي يتم خرقاً لأحكام القانون رقم 14/90 باطل و عديم الأثر، و يعاد إدماج المعني بالأمر في منصب عمله و ترد إليه حقوقه حسب المادة 56 من نفس القانون، لكن هذا لا يمنع من أن يخضع العضو النقابي لإجراءات التأديب إذا ما أخل بأحد أحكام التشريع والتنظيم المتعلقة بالوظيفة العامة، و هذا ما تؤكدته المادة 52 من القانون رقم 14/90، و هذه الحماية يظل يتمتع بها العضو النقابي طوال السنة التي تعقب انتهاء مهمته النقابية وفق المادة 57 من نفس القانون.

وقد تعرضنا فيما سبق حول حق الموظف النقابي في عطلة مدفوعة الأجر، لأجل القيام بمهامه النقابية شريطة تقديم المبرر مسبقاً، و هذا يؤكد لنا إقرار المشرع الجزائري بحق الموظفين النقابي و هذا في إطار التشريع ساري المفعول، دون أن تدخل هذه العطلة في حساب الرخص الإعتيادية، و على هذا جنحت جل التشريعات العربية.

ثالثاً/ الحق في الإضراب:

ظهر حق الإضراب في الوظيفة العامة كنتيجة للإعتراف بالحق النقابي بمعنى أن الحق النقابي قد تبعه حق الإضراب، و كان ذلك سبباً في إثارة البواعث الأساسية لرفض الحق النقابي و عدم قبوله لفترة طويلة، لأن النقابيين يكون لديهم ميل لاستخدام الإضراب كي يساعدوا و يؤيدوا حركتهم النقابية، و قد أصبح حق الإضراب أحد أهم الحقوق التي تستعمل كوسيلة لإعادة التوازن الإجتماعي و الإقتصادي للفئات العاملة، بعد أن كان قديماً ضمن الحقوق التقليدية - الحريات العامة - بإعتباره وسيلة لإعادة التوازن السياسي و القانوني بين طبقة الكادحين و غيرهم من الطبقات⁽¹⁾.

ويمكننا تعريف الإضراب على أنه عمل يمارس بصورة جماعية و ليس بصورة فردية، و هو وسيلة إكراه أو ضغط يمارس بواسطة أحد الطرفين على الطرف الآخر لإجباره على تعديل شروط و أحكام معينة، و يعرفه فؤاد مهنا: «هو هجر الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم مع تمسكهم بوظائفهم، و يلجأ الموظفون عادة

1 - ناصف أمام سعد، إضراب العاملين بين الإجازة و التحريم تشريعاً و فقهاً و قضاءً - رسالة دكتوراه سنة 1984 - كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، مصر، ص. 6.

لهذا الإجراء إظهارا لسخطهم على عمل من أعمال الحكومة أو لإرغامها على إجابة مطالبهم»⁽¹⁾²، نلاحظ أن هذا التعريف يساوي بين الإضراب وبين هجر الوظيفة، و بالتالي يترتب عليه عزل الموظف دون احترام لضمانات حقه في الإطلاع على ملفه التأديبي، وهذا غير صحيح.

فالقيام بالإضراب يشكل أحد الوسائل الأساسية المعترف بها للعمال ومنظماتهم لدعم مطالبهم المختلفة، وهو أكثر أشكال العمل الجماعي وضوحا وإثارة للجدل في حالة نشوب نزاع عمل معين، وغالبا ما ينظر إليه على أنه الملاذ الأخير لمنظمات العمل في السعي وراء مطالبهم، وإذا ما حدث الإضراب فهذا نتيجة لفشل في الحوار والمفاوضات الجماعية، وحتى لو كان الإضراب محرما في تشريعات معينة أو بأمر قضائي، فإن ذلك لا يمنع من الحدوث إذا كانت الضغوط الاقتصادية والاجتماعية قوية بما فيه الكفاية.

والحق في الإضراب ليس مطلقا فهو يخضع لشروط وقيود قانونية معينة، وقد يحرم في ظروف استثنائية، كما أن الحق في الإضراب معترف به أيضا في الإتفاقيات الدولية والإقليمية مثل الميثاق الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية لعام 1966 في المادة 8(1)(د) منه، والميثاق الأمريكي للضمانات الاجتماعية لعام 1948(المادة 27)، والميثاق الاجتماعي الأوروبي لعام 1961(المادة 6(4))، والبروتوكول الإضافي للإتفاقيات الأمريكية حول حقوق الإنسان في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، والحقوق الثقافية لعام 1988(المادة 8(1)(ب))، لكن هناك فئات محددة من أعوان الدولة محرومين من حق الإضراب، مثل القضاة والعسكريين ويجب على القيود التشريعية أن تحدد بوضوح وإلى أضييق حد ممكن طبقة الموظفين الذين يتم تقييد حقهم في الإضراب وفق الأسس التالية:

_ طبيعة المهام التي يؤديونها والأثر المحتمل لتوقف خدماتهم في حالة حدوث إضراب ما، وبالنسبة للفئات الأخرى التي تتمتع بحق الإضراب، فعليها احترام ما يعرف بخدمة الحد الأدنى، وهذا في سبيل ضمان تلبية الحاجات الأساسية للمنتفعين من المرفق خلال إضراب معين يجرى في أحد المرافق العامة، إذ يجوز وضع تشريع إدامة الخدمة بحدها الأدنى، ومن شروط ممارسة الحق في الإضراب:

_ استيفاء إجراءات التوفيق أو الوساطة قبل الدعوة إلى الإضراب.

21- محمد فتحي محمد حسنين، المرجع السابق، ص.707.

_ شرط إجراء إقتراع على الإضراب بحيث يصوت غالبية العمال المعنيين لصالح الإضراب قبل الدعوة إليه، كما يقر القانون حمايته للمضربين من الطرد أو الإستبدال المؤقت.

إذ تنص المادة 70 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 1996 «الحق في الإضراب معترف به ويمارس في إطار القانون، يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع»، كما نصت عليه المادة 36 من الأمر 03/06، و ينظمه القانون رقم 02/90 المؤرخ 6 فبراير 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب⁽¹⁾، إذ يعتبر نزاع جماعي يخضع لهذا القانون كل خلاف يتعلق بالعلاقات الإجتماعية والمهنية في علاقات العمل والشروط العامة للعمل، و لم يجد تسوية بين العمال والمستخدم بإعتبارهما طرفين...» حسب المادة الثانية من نفس القانون، «كما تطبق أحكامه على جميع العمال والمستخدمين، الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين باستثناء المدنيين والعسكريين التابعين للدفاع الوطني»، و بالتالي تطبق أحكام هذا القانون على الموظفين إستنادا إلى المادة 3 من القانون رقم 02/90 المشار إليه سابقا.

ويلجأ إلى الإضراب في حال إستمرار الخلاف بعد إستنفاد إجراءات المصالحة والوساطة وفي غياب طرق أخرى للتسوية التي قد ترد في عقد أو إتفاقية بين الطرفين، كما لا يمكن ممارسته ويوقف الإضراب الذي شرع فيه بمجرد إتفاق الطرفين في الخلاف الجماعي في العمل على عرض خلافهما على التحكيم والتوقف الجماعي المخالف لأحكام هذا القانون يعتبر خطأ تأديبي جسيم ويتحمل الموظفون المسؤولية إذا ساهموا فيه بنشاطهم المباشر حسب المواد 24، 25، 26 من القانون أعلاه.

ويشترط كما رأينا سابقا موافقة جميع الموظفين لنفس المهنة أو مهن متقاربة على الإضراب بالإقتراع السري على أساس المادة 27 من نفس القانون، و الإشعار المسبق يودع لدى المستخدم ومفتشية العمل المختصة إقليميا، و تحدد مدة عن طريق المفاوضة لا تقل عن 8 أيام من تاريخ إيداعه حسب المادة 29 و 30 من نفس القانون.

_ اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على المنشآت والأموال و ضمان أمنها، حسب

1 - القانون رقم 90/02 المؤرخ 6 فبراير 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج.ر.ج. رقم 6 لسنة 1990، ص. 231.

المادة 31 من القانون أعلاه.

_ حماية القدر الأدنى من الخدمة في المصالح التي تقدم خدمات أساسية وفق المادة 37 من نفس القانون.

كما منعت المادة 43 من نفس القانون الإضراب على فئات معينة كالقضاة وأعوان مصالح الأمن، أما عن الحق في المرتب في أيام الإضراب ولأن المبدأ العام في تسيير الأموال العمومية تجعل من معاينة الخدمة شرط مسبق لدفع المرتب، فإن أيام الإضراب لا تخول الحق في المرتب حسب المنشور الوزاري المشترك رقم 07 المؤرخ في 05 أكتوبر 2004 المتعلق بكيفية إجراء الخصم من المرتب نتيجة أيام الإضراب في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية.

وعن حماية حق الإضراب⁽¹⁾ فيمكن القول أن القانون يحمي حق الإضراب الممارس في إطاره المشروع ولا يقطع علاقة العمل، كما أنه لا يوقف آثار علاقة العمل طوال مدة التوقف الجماعي عن العمل، ما عدا فيما اتفق عليه طرفا الخلاف بواسطة اتفاقيات يوقعونها، كما أنه لا يمكن تسليط أية عقوبة على العمال بسبب مشاركتهم في إضراب قانوني شرع فيه وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون.

المبحث الثاني / واجبات الموظف العام :

بمجرد انعقاد الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة المستخدمة، ينشأ مركز قانوني يميزه عن باقي المواطنين وعمال القطاع الخاص، يرتب له حق التمتع بمجموعة من الحقوق كما رأينا، لكن بالمقابل عليه الإلتزام بمجموعة من الواجبات يمكن تقسيمها إلى واجبات متعلقة بأداء الوظيفة {المطلب الأول}، و أخرى متعلقة بكرامة الوظيفة {المطلب الثاني}.

المطلب الأول / الواجبات المتعلقة بأداء الوظيفة:

وتتمثل هذه الواجبات في واجب الطاعة والذي تتفرع عنه التزامات أخرى هي تنفيذ المهام الموكلة إليه وممارستها بأمانة ودون تحيز، وتنفيذ تعليمات الهيئة السلمية {الفرع الأول} مع المحافظة على ممتلكات الإدارة المستخدمة وحسن المعاملة {الفرع الثاني}.

1- المادة 32 من القانون 02/09، كما نصت المادة 33 منه «يمنع أي تعيين للعمال عن طريق التوظيف أو غيره قصد استخلاف العمال المضربين ما عدا حالات التسخير التي تأمر به السلطات الإدارية أو إذا رفض العمال تنفيذ الإلتزامات الناجمة عن ضمان القدر الأدنى من الخدمات.»

الفرع الأول /واجب الطاعة وما يتفرع عنه من إلتزامات :
أولا / واجب الطاعة⁽¹⁾:

نص على أهمية هذا الواجب المواد 47 ، 52 من الأمر 03 /06 بالنسبة للموظفين العموميين ويعد واجب الطاعة عماد الواجبات الوظيفية، ويمكن رد جميع الإلتزامات الوظيفية لهذا الواجب فهو الأصل العام لها، وله عدة مظاهر أهمها، احترام سلطة الدولة في إطار القانون وتنفيذ أوامر الرئيس واحترامه ، و احترام السلم الإداري.

1- تنفيذ أوامر الرئيس⁽²⁾:

لهذا المبدأ مفهومان، مفهوم واسع وآخر ضيق، فالمفهوم الواسع يعني أنه يجب على الموظف احترام دستور الدولة وقوانينها ولوائحها لأنه في خدمة المجتمع، أما المفهوم الضيق لهذا الواجب فيعني أنه ملزم بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة عن سلطة أعلى منه، و هنا تثور في هذا الشأن مشكلة تنفيذ الأوامر غير الشرعية، فهل رفض الموظف لتنفيذ أوامر رئيسه غير الشرعية يشكل خطأ تأديبي من شأنه تحريك الدعوى التأديبية ؟

إشترط القضاء الفرنسي توفر الشروط التالية كي يجوز للموظف عدم تنفيذ أوامر رئيسه:

_ أن يتسم أمر الرئيس بطابع غير شرعي صارخ.

_ أن يكون تنفيذ هذا الأمر من شأنه أن يؤدي إلى المساس بحسن سير المرفق العام بانتظام وباضطراد.

وقد قنن المشرع الفرنسي هذه الشروط في قانون الوظيفة العامة حتى أن بعض الفقهاء أطلقوا على هذه الحالة إسم واجب عدم الطاعة، الذي يجب أن يلتزم به الموظف في حال وجه إليه أمر غير مشروع من رئيسه⁽³⁾، إلا أن المشرع الجزائري لم

1 عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا وتأديبيا، جناءيا ومدنيا، مطبعة عالم الكتب، القاهرة، 2000.

2 عبد الحليم أكمون وآخرون، تحرير العقود المهنية والإدارية في ظل تشريع العمل والقانون الإداري، قصر الكتاب، الجزائر، 2007، ص.47.

3 C.E., 1 juin 1994, centre hospitalier spécialisé Barthélemy Durand, Dr.adam.1994 comm N466.

C.E., 10 mars 1944, Langueur, Rec.p.288, art.122 /4 code pénale Francis .V.Franci HAMON, Droit des fonctions publiques, carrières, droits, et obligations, L.G.D.J., Paris,

يتطرق في قانون الوظيفة العامة لهذه النقطة باستثناء نص المادة 47 «كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه»، و تضيف في فقرتها الثانية «لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه»، و بالتالي لم يفصل في مسألة تنفيذ أو عدم تنفيذ الأوامر غير المشروعة، و في حالة تنفيذها على من تقع المسؤولية؟ على عكس المشرع الفرنسي والمصري⁽¹⁾، إذ نص القانون رقم 58 لسنة 1971 بأنه يتعين على العامل أن يلفت انتباه رئيسه كتابة بأن الأمر غير شرعي، وإذا أصر الرئيس على تنفيذه عليه أن يصدر أمراً كتابياً بذلك، ويتحمل هو المسؤولية.

إلا أننا نجد المادة 71 من المرسوم 302/82 اعتبرت «رفض تنفيذ التعليمات التي يتلقاها العامل من السلطات المشرفة عليه لإنجاز أشغال ترتبط بمنصب عمله، دون عذر مقبولاً» مخالفة تأديبية من الدرجة الثالثة وكذلك أقرت المادة 180 من الأمر 03/06 «تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة...3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول...» فعبارة «دون عذر مقبول» تعني إحدى الأوامر التالية:

_ الأمر الموجه إلى الموظف هو أمر محظور في قانون العقوبات، فلا يصح للرئيس أن يأمر مرؤوسه بتنفيذ عمل يعد جريمة أو جنحة.

_ الأمر الموجه إلى الموظف لا يدخل في اختصاص الرئيس وبالتالي يجوز للموظف عدم تنفيذه.

_ الأمر الموجه إلى الموظف غير شرعي فلا يجوز تنفيذه .

ونصت المادة 129 من القانون المدني الجزائري «لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولون شخصياً عن أعمالهم التي أضرت بالغير إن قاموا بها تنفيذاً للأوامر صدرت إليهم من الرئيس، متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم» أيضاً المادة 127 منه، و كذا المادة 27 من القانون الأساسي العام للعامل الملغى قد نصت على ضرورة احترام القانون والأحكام التنظيمية والإنضباط والتعليمات السلمية، لكننا لم نعثر على نصوص قانونية توضح لنا كيفية معالجة هذه المسألة من الناحية العملية، كتحديد الجهة التي يتعين على الموظف إخطارها في مثل هذه الحالات.

p.138.

1 سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص.169.

فواجب الطاعة العمود الفقري في كل نظام إداري، و إذا تسرب إلى هذا المبدأ أي خلل فإنه لن يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج، لهذا فإنه من أبرز واجبات الموظف طاعة رؤسائه وأداء عمله وفق توجيهاتهم، بل إن سلطة التأديب تستند أساسا إلى واجب الطاعة، إلا أنها ليست بالطاعة العمياء، فلا يجب أن يصل الإلتزام بالطاعة إلى حد إهدار كرامة الموظف وشخصيته⁽¹⁾، إذ نصت المادة 37 من الأمر 03/06 «للموظف الحق في ممارسة مهامه في ظروف عمل تضمن له الكرامة...»، كما يعني واجب الطاعة أيضا:

2- إحترام الرؤساء :

فاحترام الرؤساء واجب تغلب عليه السمة الأخلاقية ومقتضاه أن يتعين على الموظف احترام رئيسه في جميع المناسبات، فلا يجوز له المساس بحرمة الرئيس أو سبه أو يمتنع دون عذر مقبول عن تنفيذ أوامره، حتى ولو كان الموظف نقابي، فيجب مراعاة المصطلحات المستعملة في مخاطبته للرؤساء، حتى أن مجلس الدولة الفرنسي حماية للحركة النقابية أباح استعمال العبارات التي لا تشكل تهديدا أو قذفا⁽²⁾، فيما يعتبر القضاء المصري مثل هذه التصرفات مستحقة للجزاء التأديبي⁽³⁾.

وعلى ذلك يتعين على الموظف الذي يرى أن أمر رئيسه يخالف القوانين واللوائح أن ينميه كتابة ، فإذا أصر الرئيس كتابة على تنفيذ أوامره، فإن الموظف يعفى من المسؤولية والتي تقع على الرئيس⁽⁴⁾، كذلك واجب احترام الرئيس ضروري حتى في القطاع الخاص وليس في قطاع الوظيفة العمومي فقط⁽⁵⁾، أيضا من مظاهر واجب الطاعة:

3- إحترام السلم الإداري:

ومقتضاه أن يرسل الموظف تظلماته الإدارية إلى رئيسه، قبل إخطار السلطات

1- حكم المحكمة الإدارية العليا الكويتية، طعن رقم 460 لسنة 31 ق.، جلسة 1988/4/30، سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص.166.

2 كمال رحماوي، المرجع السابق، ص.71-75

3 سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص.168

4 حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1414 لسنة 39، جلسة 1994/02/12، و حكمها في الطعن رقم 2576 لسنة 37، جلسة 1996/02/17، مشار إليهما في سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص.71.

5 - Nicolas FERRIER, «A propos de la recodification prétendument a droit constant du droit du travail», Dalloz, N 29,31.juillet 2008,p.2011 et S.

الإدارية العليا.

ثانيا / ممارسة الموظف للمهام الموكلة إليه بإخلاص ودون تحيز⁽¹⁾:

تنص المادة 41 من الأمر 03/06 «يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز» فلا شك أن قيام الموظفين بأداء واجباتهم والتزاماتهم الوظيفية بدقة وأمانة، هو الذي يضمن تطور المرفق العام والخدمة العامة، الوظيفة العامة والدولة ككل إذ يقول الرسول صلى الله عليه وسلم «إذا عمل أحدكم عملا فليتيقنه» ومن مقتضيات هذا الإلتزام أنه على الموظف :

1- إحترام مواقيت العمل:

هذا الإلتزام تقتضيه ضرورة المحافظة على استمرارية سير المرافق العامة، لهذا جعل المشرع أن كل تغيب عن العمل دون عذر مقبول أو دون إذن مسبق يعرض الموظف إلى عقوبات تأديبية، بالإضافة إلى الخصم من الأجر، وفي حالة التغيب غير المبرر لمدة 15 يوما متتالية، يتخذ ضد الموظف إجراء العزل إذ يعد في حالة تغيب غير شرعي وإهمال للوظيفة حسب المادة 184 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا، في هذه الحالة لا تلتزم السلطة الرئاسية بإتباع الإجراءات المعمول بها في ميدان التأديب، كتسليم الملف التأديبي مثلا، كما تنص المادة 167 من نفس الأمر، لكن يفرض المشرع عرض القضية على اللجنة التأديبية المختصة، بعد توجيه إعدار للموظف مرتين، فتتخذ الإدارة إجراء العزل من الوظيفة.

2 - القيام بعمله شخصيا⁽²⁾:

فقد نصت المادة 25 على واجب أداء الوظيفة شخصيا وباستمرار، وأن يؤديوا العمل المنوط بهم

بنفسهم بدقة وأمانة، وأن يخصصوا وقت العمل الرسمي لأداء واجبات الوظيفة، كما يجوز تكليف الموظفين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين، إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

كما يجب عليه المحافظة على مواعيد العمل، وإتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للمرفق، في حالة التغيب عن العمل أو التأخر عن المواعيد، وأن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل، و تنفيذ

1 عبد الحليم أكمون وحبيب مزواري ومحمد قاد، المرجع السابق، ص. 47.

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 30.

الخدمة العامة.

الفرع الثاني/ الإلتزام بحسن المعاملة والمحافظة على ممتلكات الإدارة:

إن لسلوك الموظف داخل وخارج المرفق تأثير كبير على الوظيفة وعلى نوعية تلبية الخدمات، كما يجب عليه المحافظة على كل ممتلكات الإدارة مهما كان نوعها لأنها تساهم أيضا في سرعة وفاعلية أداء الخدمات، وقبل كل هذا هي من المال العام الذي يمتاز بقدسية خاصة لأنه ملك الشعب.

أولا/ التعامل مع الزملاء ومستعملي المرفق بلياقة ودون مماطلة:

إن طبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطنين تدل إن كانت الدولة دولة قانون وديمقراطية أم لا، فبتعزيز آليات الإطلاع على القوانين والأنظمة والوثائق الإدارية، ووضع حد لاحتكار الإدارة لوثائقها ومعلوماتها، وكذا مماطلة موظفيها وتعسفهم، يجعل السلطات الإدارية أكثر لينا وفاعلية وشفافية وقربا من المواطنين، والتزام موظفيها بحسن التعامل بلياقة وأدب وسرعة في أداء المهام، يحقق لا محالة الإرتقاء بالخدمة العمومية نحو الأفضل، حتى أنه من بين الإجراءات التي بدأت السلطات في إتخاذها لأجل إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية هي تعيين وسيط إداري مؤهل داخل كل إدارة يتكفل بجميع إنشغالات المواطنين وقضاياهم، ويوجههم بعد ذلك إلى الطرق والإجراءات القانونية الصحيحة لتلبية مطالبهم، كما شرعت السلطات في تخفيف الإجراءات الإدارية والوثائق المطلوبة لدى مصالحها، تحسين نوعية التأطير البشري للمرافق العمومية الإدارية أخذا بعين الإعتبار امتلاك قدرة حسن التعامل بالإضافة للجدارة... وهذا لتمكين المرفق العام من استرجاع دوره الحقيقي في خدمة المواطن وتجديد الصلة بأخلاقياته.

ثانيا/ الإلتزام بالسريته⁽¹⁾ والمحافظة على الوثائق الإدارية:

الموظف بحكم وظيفته قد يطلع على كثير من الأسرار التي تخص المواطنين أو الموظفين، أو الإدارة التي يعمل بها ولذلك تنص مختلف تشريعات العالم صراحة على المحافظة على السر المهني، و إلى هذا جنح المشرع الجزائري واعتبر إفشاء الأسرار المهنية، أو الأسرار المصنفة كذلك في التنظيم أو محاولة إفشاءها، وكذلك تهريب وثائق الخدمة والمعلومات والتسيير، أو المعلومات ذات الطابع المهني أو إخفاؤها، جريمة تأديبية من الدرجة الثالثة حسب المادة 180 من الأمر 03/06، كما نصت المادة 48

1 عبد العزيز المنعم خليفة، عقد العمل الفردي، المرجع السابق، ص.56.

منه» يجب على الموظف الإلتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به، أو إطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، و لا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة»، و قد يهدف واجب إحترام السر المهني إلى حماية شرف الفرد وشخصيته ولذلك لا يجوز لموظف إطلع بحكم منصبه على معلومات تخص أحوال الموظفين، أو وضعيتهم الإجتماعية الإذلاء بهذه المعلومات ولو لموظف آخر، و قد تنص بعض التنظيمات الخاصة لفئات معينة من الموظفين على ضرورة كتمان السر المهني، حتى بعد إنهاء الموظف لمهامه، كما هو الحال في نظام الوظائف العليا في الدولة⁽¹⁾، و يبقى ملتزماً بالواجب إلى أن تفقد الأسرار أهميتها⁽²⁾، نفس الواجب يلتزم به العامل في القطاع الخاص رغم بطلان عقده.

ولا يتقيد الموظف بهذا الإلتزام في الحالات التالية:

_ إحاطة النيابة العامة بالجنايات والجنح التي ترتكب، طبقاً لنص المادة 32 من قانون الإجراءات الجزائية.

_ يجب ألا يشكل واجب المحافظة على السر المهني عائقاً أمام تحقيق العدالة.

_ يجوز للإدارة الإذلاء بمعلومات تخص موظف يتبعها لصالح إدارة أخرى عملاً بمبدأ وحدة الإدارة.

كذلك في فرنسا ينص المشرع على واجب السر المهني في قانون العقوبات الفرنسي المادة 226-13، والمادتان 2/26 والمادة 27 من قانون الوظيفة العامة، وتشكل مخالفة هذا الإلتزام جريمة تأديبية وللقاضي الإداري تحديد مدى إعتبار السر مهني أو إداري أم لا، و قد حدد القانون الصادر في 17 جويلية 1978 ما يمكن للمتعاملين مع المرفق الإطلاع عليه من أوراق إدارية وكذا القانون رقم 2000/321 الصادر في 12 أبريل 2000 المتعلق بحقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة⁽³⁾.

ثالثاً/ المحافظة على ممتلكات الإدارة وعدم إستغلالها لأغراض شخصية :

1 المادة 15 من المرسوم رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج. رقم 31 لسنة 1990، ص.1023

2 عبد الحليم أكمون، المرجع السابق، ص.47

3- و كذا القانون رقم 2000/321 الصادر في 12 أبريل 2000، المتعلق بحقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة، ج.ر.ج.ف، المؤرخة في 13 أبريل 2000، ص.5646.

- موسى مصطفى شحادة، المرجع السابق، ص.175 وما بعدها.

تنص المواد 49، 50، 51 من الأمر 03/06 على واجب مراعاة تدابير النظافة والأمن التي تقررها الإدارة، وهذا لما لها من فائدة على الموظف نفسه أولاً والإدارة ثانياً، و المنتفعين من المرفق أيضاً أي للمصلحة العامة وحتى تكون لنا خدمة ذات نوعية، كما يقع على عاتق الموظفين المحافظة على الوثائق الإدارية وأمنها وعلى ممتلكات الإدارة، كما يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف للملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها لعقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية، فالمحافظة على ممتلكات الإدارة أثناء قيام الموظفين بمهامهم سواء داخل الوظيفة أو خارجها لأنها تعتبر أموال عمومية لها حرمتها كما لا يجوز لهم بأي حال إستعمال المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة لأغراض شخصية، أو لأغراض خارجة عن المصلحة العامة⁽¹⁾، وبالتالي على الموظف المحافظة على ممتلكات وأموال المرفق الذي يعمل به ومراعاة صيانتها، كما يحضر عليه الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو المساس بمصلحة من مصالحها المادية، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة، وفي هذا الشأن قد تشكل الأفعال التي يرتكبها الموظف بمخالفته لهذا الواجب جرائم جنائية يعاقب عليها قانون العقوبات مثل جرائم إختلاس المال العام .

المطلب الثاني: الواجبات المتعلقة بكرامة الوظيفة:

يوجب القانون على الموظف المحافظة على كرامة الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مسلماً يتفق والإحترام الواجب لها، فهو مطالب في نطاق أعمال وظيفته وخارجها، أن ينأى بنفسه عن التصرفات التي من شأنها أن تعكس آثاراً سيئة على الوظيفة العامة، و تجعله مرتكباً لمخالفات للإلتزامات الوظيفية ومن بين هذه الواجبات ما يمكن جمعها تحت تسمية الحياة الخاصة النظيفة {الفرع الأول}، وأخرى تتمحور حول عدم إستغلال الوظيفة للربح المادي {الفرع الثاني}.

الفرع الأول /الإلتزام الموظف بأن تكون له حياة خاصة نظيفة :

أي الإمتناع عن كل ما لا يتماشى وطبيعة مهام الوظيفة حتى خارج الخدمة والتحلي في كل الظروف بسلوك لائق ومحترم، و الحقيقة أن واجب المحافظة على كرامة الوظيفة يتسم بالإتساع، فمن الصعوبة تحديد ما إذا كان الفعل المنسوب إلى الموظف من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة أو لا ؟

21-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، عقد العمل الفردي، المرجع السابق، ص.59.

أولا / الإمتناع عن كل ما لا يتماشى وطبيعة مهام الوظيفة حتى خارج الخدمة: إذا كان المشرع يتطلب عند التعيين توافر شرط حسن السمعة والخلق، فقد نصت المادة 42 من الأمر 03/06 «يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة...» لهذا يتطلب أن يستمر هذا الشرط ملازما للموظف طوال مدة خدمته، فلا يجب أن تحوم حوله شبهات تتعلق بسمعته وأن يكون متحليا بصفات وخصال تجعله موضع ثقة الشعب، وتبعث إلى الثقة في توليه الوظيفة العامة دون تخوف من إستغلاله إياها إستغلالا سيئا تحقيقا لرغباته التي لا تتصل بالصالح العام.

لهذا منع المشرع الجزائري الموظف من ممارسة نشاط خاص من شأنه أن يدر الربح باستثناء النشاطات العلمية والثقافية في المادة 43 وذلك تفاديا لما قد يلحق الوظيفة العامة من آثار سيئة من خلال ممارسة هذه الوظائف الخاصة، كما يمنع على الموظف الجزائري مهما كان أن تكون له داخل أو خارج التراب الوطني أية مصلحة في مؤسسة ذات طابع تجاري أو صناعي أو فلاحي، مهما كانت تسمية المؤسسة وسواء أكان ذلك بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة، وفي حالة ما إذا كان زوج الموظف أو الموظف يمارس مهنة أو عملا خاصا أو مربحا أو يحوز داخل التراب الوطني أو خارجه مصالح مالية أو صناعية أو تجارية، ووجب عليه أن يصرح بذلك حتى يمكن للسلطة المختصة اتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصالح الخدمة عند الإقتضاء حسب المادتان 45 و46 من الأمر 03/06.

فالموظف يتمتع بسلطات واسعة بالإضافة إلى تقاضيه أجرا من الدولة، في المقابل يكلف بأداء أعمال وظيفته كما رأينا بنزاهة وحيدة لتحقيق المصلحة العامة، ولا يجوز له أن يستعمل سلطات وظيفته لتحقيق مصلحته الشخصية أو لمصلحة غيره، فإذا كان يحصل على راتب لقاء القيام بأعمال الوظيفة التي يشغلها فيجب أن يكون أمينا فهو في خدمة الشعب، وينظر إليه أفراد المجتمع على أنه يتمتع بالثقة ولا يجوز له أن يحصل على مقابل من صاحب الحاجة⁽¹⁾، لذلك جرم المشرع فعل الرشوة حماية لنزاهة الوظيفة وحيديتها، ففي مصر ووجب عدم الإخلال بكرامة الوظيفة يشمل حتى التصرفات التي تقع خارج نطاق الوظيفة العامة وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية «بأن المستقر عليه أن ما يأتيه الموظف خارج العمل يعد إخلالا بواجبات

11- حمدي رجب عطية، جرائم الموظفين المصرة بنزاهة الوظيفة وبالمال العام، دراسة تطبيقية مدعمة بأحكام محكمة النقض، دون دار النشر، 2006، ص.5.

وظيفته، إذ كان ينعكس بأثر على الوظيفة ووضعه الوظيفي بإعتبار أن الموظف العام ملزم بأن يسلك السلوك القويم سواء داخل العمل أو خارجه⁽¹⁾، كما تنص المادة 76 من قانون الخدمة المدنية فقره 3 «...على العامل أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام، و أن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والإحترام الواجب، كما تمنع عنه الفقرة 14 من المادة 77 «...أن يقبل أي هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض، بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته سواء العامل ذاته أو بالواسطة⁽²⁾».

ثانيا / التحلي في كل الظروف بسلوك لائق ومحترم:

يتعين على الموظف أن يكيف حياته الشخصية بما يتفق وهيبة الوظيفة العامة وسمعتها، فلا يجوز له مثلا «الإفراط في الشراب والظهور في حالة سكر بين، ولا التحلي عن أسرته أو الإقتراب من الأماكن ذات السمعة السيئة، فهذه التصرفات إعتبرها مجلس الدولة الفرنسي ذنوبا تأديبية تستوجب العقاب⁽³⁾، أي يجب أن تكون له حياة خاصة نظيفة بكل الأحوال وأن يتعامل بأدب وإحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه. القضاء الجزائري أيضا جرم هذه الأفعال واعتبرها مضرة بالوظيفة العامة، كما اعترف بتأثير الجريمة الجنائية المرتكبة على الجريمة التأديبية، فالموظف الذي يكون محل متابعة جنائية يوقف عن العمل إلى غاية البث في القضية وأحيانا ترى الإدارة قطع العلاقة الوظيفية حتى ولو ثبتت براءة الموظف لأن سمعته ستؤثر لا محالة على سمعة الإدارة المستخدمة⁽⁴⁾.

الفرع الثاني /عدم إستغلال الوظيفة للربح المادي :

أولا/منع الرشوة :

لقد جرم المشرع في قانون العقوبات الرشوة بالإضافة للأفعال الأخرى الملحقة

- 1-2 المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 3585 سنة 41 ق، جلسة 1997/06/21، مشار إليه في سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص.175.
- 2 حمدي رجب عطية، المرجع السابق، ص.50 وما بعدها
- 3 -C.E.,4 juin 1951. مشار إليه في كمال رحماوي، المرجع السابق، ص.78
- 4 -لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومه، الجزائر، 2002، ص.129. قرار مجلس الدولة في 1999/05/03، قضية بوطريف قويدر ضد مدير التربية لولاية تلمسان، الغرفة الرابعة.
- قرار مجلس الدولة في 2000/05/22، قضية معنان الطاهر ضد رئيس بلدية منعة بياتنة، الغرفة الرابعة، ص.347.
- قرار مجلس الدولة في 1999/07/26، قضية برحمة يوسف ضد مدير التربية والتعليم لولاية سيدي بلعباس، الغرفة الرابعة، ص.183.

بها، وتعني قيام الموظف العام بالإتجار بأعمال وظيفته بما يقوم به من طلب أو قبول أو أخذ وعد أو عطية، مقابل أن يقوم بعمل من أعمال وظيفته الواجب عليه القيام بها أو الإمتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته الممنوع عليه القيام بها⁽¹⁾، والعلّة من تجريم الرشوة هي حماية نزاهة الوظيفة العامة وحيدتها وضرورة احترام الموظف لها خاصة، وأنه يشغلها لقاء مرتب يحصل عليه من الدولة فطلب الرشوة يخل بثقة الجمهور في وظيفته وبالإحترام الواجب لموظفي الدولة، فضلا عن إخلالها بمبدأ المساواة بين الناس، وكما رأينا فإن القانون الجنائي وسع من مفهوم الموظف مقارنة بالقانون الإداري وهذا حماية للوظيفة العامة والمال العام.

ثانيا/عدم الجمع بين الوظيفة ونشاط مريح :

أكد القانون والقضاء على واجب عدم الجمع بين الوظيفة ونشاط مريح⁽²⁾ بإستثناء بعض الفئات مثل الفنانين والأساتذة لإنتاج المؤلفات العلمية والفنية والأدبية، كما إستثنى في فرنسا أيضا الذين يوظفون بدوام جزئي ، ولا يعملون لكامل المدة القانونية فقد صدر قانون يسمح لهم في حدود معينة ممارسة نشاط آخر في الوقت المتبقي شريطة أن لا يضر بالوظيفة والتزاماتها خاصة واجب التحفظ وهو قانون 3 جانفي 2001 (loi SAPIN) في المادة 20 منه.

وهذا الشرط لا يطبق على زوج الموظف لكن يجب إعلام الإدارة به، و بطبيعة النشاط الممارس من قبل الزوج⁽³⁾، إلا أنه يمكن إشتراط عدم مزاوله - زوج الموظف- لنشاط مريح إن كان ذلك سيؤثر على سرية الوظيفة مثل وظيفة الشرطي⁽⁴⁾، و في حالات معينة يسمح القانون بالجمع بين الوظيفة ووظيفة في إدارة أخرى⁽⁵⁾ بشرط أن لا يتجاوز مجموع مرتبهما مرتين قيمة الراتب الأساسي، مثل وظيفة أستاذ جامعي ووظيفة أخرى بجامعة أخرى أو نفس الجامعة، أما إن كان مقابل الوظيفة الثانية عبارة عن

41- حمدي رجب عطية، المرجع السابق، ص.5.

2 C.E.,28 septembre 1988,Lemenicier,R.p.316.

C.E.,8 octobre 1996,Mirguet,R.p.270.

C.E.,22 juillet 1992,Sobol,R.p.1066.

V.Franci HAMON,vol.2,Op.Cit.,p.129-130.

3 C.E.,23 juin 1999,min-de l'intérieur /c.Hermann,req.N 168157.Franci HAMON. Op.Cit.,p.131.

4 -C.E.,22 janvier 1975,Brunel, rec.49.

5 -Manuel CARIUS, »feu le décret du 29 octobre 1936«,A.J.D.A.,12 mars 2007,N 10,p.512,aussi, loi du 2 février 2007.

تعويضات فيمكن أن يكون منح مجموع المرتبين غير محدود⁽¹⁾، فعلى الموظف واجب أداء الوظيفة دون تحيز أو إنحراف بالسلطة⁽²⁾ كما رأينا، وعلى الموظف في أدائه لعمله إبتغاء المصلحة العامة فقط دون تحيز أو إنحراف بالسلطة أيا كان نوعه، فالوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها وتكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها، لهذا يجب على الموظف مراعاة القانون وتنفيذ أحكامه.

الفصل الثاني/ النظام التأديبي للموظفين العموميين ونهاية خدمته :

يعتبر موضوع التأديب من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة، بإعتباره أمر كامن في طبيعة كل نظام إجتماعي فالرسالة التي يقوم عليها التأديب هي رسالة نبيلة، لا تقوم على مجرد العقاب بقدر ما تقوم على الإصلاح، لهذا خصه المشرع بنظام قانوني راع فيه المصلحتين - الموظف والمرفق- {المبحث الأول} كما أن لعلاقة الموظف بالإدارة نهاية تختلف باختلاف أسبابها {المبحث الثاني}.

المبحث الأول / النظام القانوني لتأديب الموظف العام :

إن التأديب لا يستهدف الإنتقام أو القصاص من الموظف بعد ارتكابه للخطأ التأديبي وتسلط عليه العقوبة التأديبية المناسبة {المطلب الأول}، وإنما ينحصر غرضه الأساسي في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، بعد إحترام إجراءات تأديبية معينة وتمكين الموظف المحال للتأديب من الضمانات التي أقرها له القانون {المطلب الثاني}، لأنه إن كان تحقيق المصلحة العامة يعتمد أساسا على حسن سير وأداء الموظف لعمله بالسرعة والكفاية والأمانة، وهو ما يعبر عنه بصالح الإدارة⁽³⁾، فإنه توجد هناك مصلحة أخرى وهي مصلحة الموظف الذي إتخذ من الوظيفة مهنة رتب عليها جزء من حياته، و من تم كان متعينا توفر الضمانات الكفيلة بطمأنينته في أدائه لأعمال وظيفته، و حماية خاصة في مجال التأديب التي تكفل عدم ترك الموظف للإضطهاد والتعسف من قبل رؤسائه أو من قبل السلطة التأديبية وحمايته.

المطلب الأول/ النظام القانوني للخطأ التأديبي وعقوبته :

يطلق على الخطأ التأديبي عدة تسميات منها الجريمة التأديبية مقارنة بالجريمة

1 - C.E., 12 juin 1998, Ducrocq, req. N18195., Franci HAMON, Ibid., p.132.

2 - Ibid., p.132-133.

3 عبد القادر شخلي، «نظام تأديب الموظف العام والقاضي في التشريع الجزائري»، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 4 ديسمبر 1971، ص. 12.

الجنائية، أو المخالفة التأديبية والتي استخدمها المشرع المصري في القانون رقم 47 لسنة 1978، أو الذنب التأديبي أو الخطأ المهني كالذي استخدمه المشرع الجزائري، و يترتب على إرتكاب الخطأ التأديبي {الفرع الأول} توقيع عقوبة تأديبية لها نظام قانوني يحكم تقريرها {الفرع الثاني}.

الفرع الأول / مفهوم الخطأ التأديبي: أولا/تعريفه :

تعرفه المادة 160 من الأمر 03/06 «يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية»، نلاحظ أن المشرع إستعمل عدة مصطلحات متشابهة للدلالة على الخطأ المهني، ويعرفه القضاء المصري⁽¹⁾ «إن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها بما تتطلب من حيطة ودقة وأمانة، أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة التي يقوم بها بنفسه، إن كان منوطا به أن يؤديها بدقة وأمانة، إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه، فتتجه إرادة الإدارة إلى توقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المرسومة قانونيا، و في حدود النصاب المقرر⁽²⁾.

أي أن مفهوم المخالفة التأديبية لا يقتصر على مجرد الإخلال بالواجب الوظيفي، بل يمتد ليشمل حتى التصرفات التي تقع خارج نطاق الوظيفة كما أشرنا سابقا إذا إنعكست عليها⁽³⁾.

21 - ممدوح الطنطاوي، الجرائم التأديبية، الولاية والإختصاص، طبعة ثانية، 2001، الإسكندرية، ص. 295.
- فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص. 135

- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. 264.

2 كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 19

3 ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية «إن المستقر عليه أن ما يأتيه الموظف خارج العمل يعد إخلالا بواجبات وظيفته، إذا كان ينعكس بأثر على الوظيفة ووضع الوظيفة، باعتبار أن الموظف العام ملزم بأن يسلك السلوك القويم سواء داخل العمل أو خارجه» حكمها في الطعن رقم 3585 لسنة 41 ق، جلسة 1997/06/21، مشار إليه في سعد نواف العنزى، المرجع السابق، ص. 235.

من التعريفات السابقة نستنتج أن للمخالفة أو الجريمة التأديبية ثلاث أركان، تتمثل في ركن مادي هو إتيان الموظف لفعل يخل بواجباته، و ركن معنوي يدل على وجود إرادة آثمة، و ركن شرعي يتمثل في مخالفة القواعد التي تحكم سير الوظيفة العامة⁽¹⁾.

وقد صنف المشرع الجزائري الأخطاء المهنية -التأديبية- إلى أربع درجات دون المساس بتكليفها الجزائي كما أشرنا سابقا كما يلي :

أخطاء مهنية من الدرجة الأولى: كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

أخطاء مهنية من الدرجة الثانية: -المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين و/ أو أملاك الدولة.

-الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك التي تعتبر من الدرجة الثالثة أو الرابعة.

أخطاء مهنية من الدرجة الثالثة: -تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

-إخفاء معلومات مهنية من واجبه تقديمها عند تأدية مهامه.

-رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.

-إفشاء أو محاولة إفشاء أسرار مهنية.

-إستعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية....

أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة: -إستغلال نفوذ الوظيفة للإستفادة من الإمتيازات.

-إستعمال العنف ضد أي شخص في مكان العمل.

-إلحاق أضرار مادية عمدا بأملاك المؤسسة مما من شأنه الإخلال بالسير الحسن

للمصلحة.

-إتلاف وثائق إدارية بما يسبب للسير الحسن للمصلحة.

-تزوير شهادات أو مؤهلات أو الوثائق التي سمحت له بالتوظيف أو الترقية.

-الجمع بين الوظيفة ونشاط مريح آخر غير المسموح بها قانونا.

1 أحمد حمد الفارسي، «التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في الكويت، دراسة مقارنة»، مجلة الحقوق، العدد 4 السنة 28، ديسمبر 2004، ص.193.

ثانيا/ علاقة الجريمة التأديبية بالجنائية:

تشابه الجريمة أو المخالفة التأديبية مع الجريمة الجنائية في أمور كثيرة، و تختلف معها أيضا في عناصر أخرى⁽¹⁾ ومن أبرز أوجه الإتفاق أن كلاهما تقوم على أساس خطأ إرتكبه الشخص المتهم، ترتب عليه إلحاق الضرر بالمصلحة العامة المحمية قانونا⁽²⁾، وهو ما يبرر التدخل لحماية تلك المصلحة إلا أن المبدأ المستقر فيها وقضاء هو إستقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية، نظرا لإختلاف طبيعة الجريمتين إذ الأولى قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها، أو كرامة الوظيفة وإعتبارها، بينما الثانية مناطها خروج المتهم على المجتمع فيما ينهي عنه قانون العقوبات⁽³⁾.

على أنه في حالة إذا كانت الجريمة الجنائية تشكل في الوقت ذاته جريمة تأديبية، فيجوز توقيع الجزاء التأديبي على الموظف بالإضافة إلى الجزاء الجنائي، لأن الحكم عليه جنائيا لا يغل يد الإدارة عن إعادة تقييم ما إرتكبه من الناحية التأديبية، ولها من تم أن توقع الجزاء المناسب عليه وعلى هذا الأساس يجوز للجهة التي يعمل بها أن تقرر مجازاته تأديبيا دون إنتظار نتيجة التحقيق الجنائي، لإختلاف الغاية من الجزاء في المجالين التأديبي والجنائي، فالجزاء التأديبي مقرر لحماية الوظيفة العامة، أما الجزاء الجنائي فهو قصاص من المجرم لحماية المجتمع.

على أنه إذا إستندت السلطة التأديبية إلى ذات الوصف الجنائي للإتهام محل المحكمة الجنائية كأساس للمساءلة التأديبية، فإنه ينبغي عليها التريث لحين صدور الحكم بالإدانة نهائيا وباتاء، و من ثم فإذا كان الإتهام الجنائي مازال معروضا على المحكمة المختصة، و الحكم الصادر لازال مطعوننا فيه فإن الإستناد إلى هذا الحكم لتقرير الإدانة تأديبيا يكون غير قائم على سند صحيح من القانون⁽⁴⁾.

وفي حالة صدور حكم جنائي سابق بالبراءة وكان أساسه إنعدام الوجود المادي

1 - Franci HAMON, Vol 2, Op.Cit., p.149.

2 جلال محمد إبراهيم، فصل العامل لإدانته في جريمة وفقا للمادة 120/ز من قانون العمل الإتحادي-تعليق على حكم محكمة التمييز دي الصادر في الطعن رقمي 141 و155 لسنة 2003 عمالي، مجلة الحقوق، العدد 2 جوان 2007، ص.413 وما بعدها.

3 فتوى مجلس الدولة رقم 113 بتاريخ 1993/01/25 ملف 86.2.235، مشار إليه في سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص.236، و كمال رحماوي، المرجع السابق، ص.33.

4 حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 153 لسنة 38 ق، جلسة 1997/05/24، مشار إليه في سعد نواف العنزي، نفس المرجع، ص.237.

للقوائم المؤتممة، فإن الحكم الجنائي يكون له حجية أمام سلطات التأديب، ولا تملك هذه الأخيرة أن تقرر أن القوائم موجودة ، وأن توقع الجزاء التأديبي بناء على ذلك، ويستطيع الموظف أن يطلب الحكم بإلغاء الجزاء الذي وقع لإنعدام الأساس القانوني الذي يرتكز عليه.

أما عن موقف المشرع الجزائي فينص الأمر 03/06 فيما يخص إقتران الجريمتين معا على إتخاذ الإجراءات التالية:

_ توقيع الموظف فوراً عندما يكون محل متابعات جزائية، لا تسمح ببقائه في منصبه.

_ لا تسوى وضعيته الإدارية، إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائياً.

_ له الحق في جزء من الراتب لا يتعدى النصف لمدة لا تجاوز 6 أشهر أثناء مدة التوقيف مع المنح ذات الطابع العائلي، حسب المادة 174.

الفرع الثاني/ النظام القانوني للعقوبات التأديبية :

تخضع العقوبة التأديبية إلى قواعد قانونية من شأنها أن تحد من إستعمال الإدارة لسلطة التأديب في غير الأغراض التي حددها القانون ، وهذا ما يجعل الجزاء التأديبي يخضع لرقابة صارمة هدفها الأساسي هو التأكد من مدى إحترام الإدارة للقواعد التي تتحكم في العقاب التأديبي.

والعقوبة التأديبية تصيب الموظف في مزايا الوظيفة سواء بحرمانه منها أو الإنتقاص من مميزاتا، ولم يحدد المشرع الجزائي تعريفا للعقوبة التأديبية أي سلك في ذلك مسلك التشريعات الأخرى كالكويتي، الفرنسي ، والمصري⁽¹⁾، وهو ما أدى إلى فتح الباب لإجتهادات الفقه للوصول إلى تعريف محدد للعقوبة التأديبية⁽²⁾.

أولاً: تقسيم العقوبات التأديبية:

سلطة التأديب هي من إختصاص سلطة التعيين، و العقوبات المسلطة على الموظفين يتم تحديدها بعد الأخذ بعين الإعتبار: -درجة جسامة الخطأ التأديبي.

11 -محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، بدون دار الطباعة، 2007، ص.52.

ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها، المكتبة الجامعية الحديثة، الإسكندرية، طبعة أولى، 2001، ص.565.

2 سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص.244.

-الظروف المرتكب خلالها الخطأ التأديبي.
-مدى مسؤولية الموظف عن الخطأ التأديبي.
-النتائج المترتبة عن الخطأ التأديبي ومدى تأثيرها على سير المصلحة.
-مدى الضرر الذي لحق بالمصلحة والمتعاملين مع المرفق.
وقد صنف المشرع الجزائي العقوبات التأديبية إلى أربع درجات تتفاوت فيما بينها حسب درجة جسامة الأخطاء وهي :

عقوبات الدرجة الأولى :- التنبيه، الإنذار، التوبيخ .

عقوبات الدرجة الثانية :- التوقيف عن العمل من واحد إلى ثلاث أيام.

- الشطب من قائمة التأهيل.

عقوبات الدرجة الثالثة :- التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثماني أيام.

-التنزيل من درجة إلى درجتين .

-النقل الإجباري.

عقوبات الدرجة الرابعة :-التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة .

-التسريح.

ويمكن للقوانين الأساسية الخاصة أن تنص على عقوبات أخرى تدرجها ضمن الدرجات الأربع السابقة بما يتناسب وخصوصية بعض الأسلاك حسب المادة 164، و تجدر الإشارة إلى أنه توجد مبادئ قانونية هامة تقوم عليها العقوبة التأديبية، و التي تبنتها قوانين التوظيف المختلفة في دول العالم لتحقيق العقوبة أهدافها وفعاليتها في المجتمع الوظيفي من أجل التوفيق بين مصلحة المرفق العام، و مصلحة الموظف المخطئ، و تتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

_ مبدأ الشرعية والنتائج التي تترتب على تطبيقه المتمثلة في التناسب بين الخطأ والجزاء.

_ عدم جواز معاقبة المذنب عن ذات الفعل مرتين وإجبارية تسبب القرار التأديبي.

_ مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية ومبدأ المساواة في العقوبة التأديبية.

أ- مبدأ الشرعية⁽¹⁾:

معناه تحديد العقوبة التأديبية على سبيل الحصر بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية، فلا يجوز للسلطة الرئاسية أن تسلط على الموظف عقوبات لم ينص عليها القانون⁽²⁾، و قد عرضنا سلم العقوبات التأديبية والإدارة ملزمة بإحترامه، و الملاحظ أن المشرع الجزائري صنف العقوبات التأديبية للموظف العام في الأمر رقم 03/06 إلى أربع درجات دون المساس بتكليفها الجزائري⁽³⁾.

1- التناسب بين الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية:

السلطة الرئاسية توقع الجزاء التي تقدر ملاءمته لمدى جسامة الذنب الإداري، بغير مغالاة في الشدة ولا إسراف في الرأفة...⁽⁴⁾، و التناسب لا يتحقق إلا بإتباع المعايير التي أشرنا إليها سابقا.

ب- عدم جواز معاقبة الموظف عن ذات الفعل مرتين:

لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الواحد مرتين بجزئين أصليين لم ينص القانون على جواز الجمع بينهما، أو بجزئين لم يقصد القانون إلى إعتبار أحدهما تبعا للآخر، و إذا وقع جزاء تأديبي على الموظف عن فعل ارتكبه، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء التأديبي عن ذلك الفعل ما دام هو بعينه الذي جزى عنه من قبل، و قد أصبحت هذه القاعدة من المبادئ العامة للقانون تلتزم بها السلطة التأديبية حتى ولو لم ينص عليها المشرع صراحة لكونها تتفق ومبادئ العدالة⁽⁵⁾.

المطلب الثاني/الإجراءات والضمانات التأديبية:

رأينا أنه إذا ما أخل الموظف بأي من الواجبات السابق تفصيلها، و التي يفرض عليه القانون ضرورة الإلتزام الدقيق بتنفيذها، فإن ذلك يعطي للسلطة المختصة بالتأديب حق مساءلته تأديبيا وهذا تحقيقا للمصلحة

1 سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 248

2- من هذا المبدأ قضى مجلس الدولة الفرنسي أن الملاحظات شديدة اللهجة، لا يمكن إعتبارها عقوبات تأديبية لأن المشرع لم يدرجها ضمن سلم العقوبات، كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 95.

3- المادة 177 و 184 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا

4 حكم المحكمة العليا المصرية، قضية رقم 708 جلسة 1974/06/29، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، سنة 18، العدد الأول 1977، ص. 151، و حكم مجلس الدولة الفرنسي-ليبون- في 9 جوان 1978، كمال رحماوي، نفس المرجع، ص. 98.

5 قضية رقم 364 لسنة 18 ق، جلسة 1974/05/18، نشرت في مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، لسنة 18، العدد الأول، 1977، ص. 157، مشار إليه في كمال رحماوي، المرجع السابق، ص. 102.

العامّة بإتباع إجراءات معينة (الفرع الأول)، لكن لا يجوز توقيع العقوبة التأديبية إلا بعد ثبوت ارتكابها من قبل الموظف، و بعد مواجهته بما ينسب إليه وسماع أقواله وأوجه دفاعه، إلى غيرها من الضوابط التي وضعها المشرع وأحاطها بتوقيع العقوبة التأديبية ليضمن أن تكون عادلة، و منها أيضا ضرورة صدور قرار العقوبة التأديبية من السلطة المختصة بذلك قانونا، و أن يكون مسببا ويصدر في إطار مبدأ شرعية العقوبة التأديبية، و وحدتها وتناسبها، و في الأخير خضوع الجزاء التأديبي للرقابة القضائية التي تتأكد من صحة الوقائع محل الجزاء وثبوتها، و خلو القرار من أي انحراف بالسلطة أو عدم إحترام للضمانات المقررة قانونا للموظفين بمناسبة مساءلتهم تأديبيا (الفرع الثاني).

الفرع الأول/ السلطة المختصة بالتأديب والإجراءات التأديبية للموظف: أولا/ السلطة المختصة بالتأديب (1):

حاول المشرع الجزائري الأخذ بمميزات كل من النظامين الرئاسي والشبه القضائي وتجنب عيوب كل منهما، و يتجلى ذلك في إعطاء سلطة توقيع عقوبات الدرجة الأولى للسلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، والتي تنفرد بتوقيعها بمقرر مبين الأسباب دون إستشارة المجلس التأديبي مقدما، كما منح السلطة الرئاسية أيضا سلطة توقيع عقوبات الدرجة الثانية لكنه خيرها بإستشارة المجلس التأديبي مقدما.

أما عقوبات الدرجة الثالثة فقد حولها المشرع أيضا للسلطة التأديبية الرئاسية ومنحها سلطة توقيعها لكن قيدها بالزامية وضرورة إستشارتها لمجلس التأديب إجباريا بعد أخذ رأيه وموافقته، و إتباع إجراءات قانونية محددة وإلا إعتبر قرارها بتوقيع العقوبة التأديبية غير مشروع.

11- تختلف الأنظمة التشريعية الوظيفية في تحديد السلطة المختصة بالتأديب بين ثلاث أنظمة وهي: **النظام القضائي**: حيث تقترب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية بفصل سلطتي التحقيق والإتهام من جهة والسلطة الرئاسية من جهة أخرى، التي تبقى لها سلطة التأديب على العقوبات البسيطة، وللسلطة الرئاسية حق توجيه الإتهام، و هيئة خاصة تتولى رفع الدعوى التأديبية هي النيابة الإدارية تتولى الإدعاء أمام المحاكم التأديبية.

النظام الرئاسي: تستقل فيه السلطة الرئاسية بمفردها في توقيع كافة العقوبات التأديبية دون أخذ رأي جهة معينة، إذ يغلب هذا النظام مبدأ فعالية الجهاز الإداري على مبدأ الضمان للموظف العام الذي يسود النظام القضائي.

النظام شبه القضائي: هو نظام رئاسي في جوهره مع بعض التعديلات وهي إلتزام السلطة الرئاسية بأخذ رأي هيئة معينة على سبيل الإستشارة لا الإلزام، وفي حالات أخرى إنشاء مجالس تأديب يغلب فيها العنصر الإداري.

وقد عرف الأستاذ *waline* السلطة التأديبية بأنها «السلطة التي توقع العقوبات على الموظف العام بحيث تمسه في حياته الوظيفية أو تحرمه من مزايا وظيفية، وذلك إذا ارتكب خطأ يتنافى مع واجبات وظيفته» و السلطة التأديبية المختصة هي السلطة التي لها صلاحية التعيين، أما عن نظام التأديب فيجمع بين النظامين الرئاسي والشبه القضائي وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أناط الإختصاص بإصدار قرار العقوبة التأديبية لجهتين هما الرئيس الفرد-السلطة الرئاسية الإدارية- ومجلس التأديب.

ثانيا /ماهية الإجراءات التأديبية :

أ-تعريفها:

يقصد بالإجراءات التأديبية تلك الخطوات والمراحل الإجرائية المنظمة التي يتعين على السلطة الإدارية المختصة إتباعها، للتحقق من ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه، تمهيدا لتوقيع العقوبة التأديبية عليه حتى تضمن عدم تعرض الموظف للتعسف من قبل الإدارة، وفي نفس الوقت تحقيق مصلحة المرفق، أي هي الشكليات المنظمة للمرحلة ما بين ارتكاب الخطأ التأديبي حتى صدور القرار التأديبي وتوقيعه، وتعتبر قواعد إجرائية لا تختلف عن غيرها من القواعد القانونية، إذ هي قاعدة سلوكية إجرائية تتضمن العقاب الذي يفرضه التشريع في حالة مخالفتها، و تهدف إلى إثبات سلطة الدولة في العقاب.

ب- مراحلها:

ب-1 مواجهة الموظف بما ينسب عليه من خطأ مهني :

يتم إبلاغ الموظف بالأخطاء المهنية المنسوبة إليه، ثم إخطار المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ، وإلا سقط الخطأ المنسوب للموظف بإنقضاء هذا الأجل، من الممكن الحصول على توضيحات كتابية من الموظف المعني كما من حقه الإطلاع على ملفه التأديبي خلال 15 يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية.

ب-2 مرحلة التحقيق :

التحقيق الإداري إجراء تقوم به الإدارة بناء على تقرير الرئيس المباشر للموظف حول تصرفاته أو جهات التفتيش بناء على شكاوى المنتفعين بالمرفق العام، و هو إجراء جوازي إذا ما لاحظ المجلس التأديبي أن الوقائع المنسوبة للموظف محل إتهام وغموض، و يمكن إيقاف الموظف خلال هذه المرحلة كإجراء وقائي وليس عقابي، و ما يعاب على النظام التأديبي الجزائري إفتقاده للحياد المفروض في الجهة التي تتولى

التحقيق، إذ هي نفس جهة الإتهام مما من شأنه المساس بضمانات الموظف، إلا أن كل هذا يتم تحت رقابة القضاء.

ب-3 مرحلة المداولة :

تختلف هذه المرحلة باختلاف درجة الخطأ المقتترف من الموظف من حيث الجهة صاحبة الإختصاص بالمساءلة التأديبية وإصدار قرار العقوبة التأديبية، إذ تتخذ السلطة صاحبة صلاحية التعيين القرار المتضمن عقوبات من الدرجة الأولى أو الثانية مع تسببه، أما في حالة الخطأ المهني من الدرجة الثالثة أو الرابعة وبالنظر لخطورة عقوباتها وما تلحقه من أضرار بالمشوار المهني للموظف قد تصل لحد التسريح، خول المشرع سلطة إصدارها للجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، و التي على السلطة صاحبة صلاحية التعيين إستشارتها إجباريا.

-إذا إتهم الموظف بإرتكاب خطأ من الدرجة الرابعة يتم إيقافه فورا عن أداء الوظيفة من السلطة صاحبة حق التعيين، و يتقاضى خلال هذه الفترة نصف راتبه الشهري ومجمل المنح العائلية، و يسترجع كامل حقوقه والجزء المخصص من راتبه إذا ما عوقب بعقوبة أقل من الدرجة الرابعة، أو تمت تبرئته من التهم المنسوبة إليه ، أو إذا لم تحترم اللجنة المتساوية الأعضاء الأجال القانونية للبت في المساءلة التأديبية.

-كما يتم إيقاف الموظف محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، و يستفيد خلالها ولمدة 6 أشهر لا أكثر من تاريخ التوقيف جزء من الراتب لا يتعدى النصف زائد مجمل المنح العائلية، و لا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد صدور الحكم النهائي عن المتابعة الجزائية.

-ترد اللجنة في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى 45 يوما من تاريخ إخطارها.
-يجب تبليغ الموظف بمثوله أمام المجلس التأديبي قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ المساءلة التأديبية بالبريد الموصى عليه مع وصل الإستلام، و يجب عليه الحضور شخصيا للمثول أمام المجلس التأديبي ما لم تحول دون ذلك قوة القاهرة، إذ يمكنه بعد تقديم مبرر مقبول لغيابه إلتماس تمثيله من قبل مدافعه من المجلس التأديبي.
-أما في حالة عدم حضوره بعد إستدعائه قانونا أو عدم إقتناع المجلس التأديبي بالتبرير ورفضه، تستمر المساءلة التأديبية.

-من حق الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية، و الإستعانة بشهود أو مدافع أو موظف يختاره.

-تداول اللجنة متساوية الأعضاء كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة بقرارات مبررة.

ب-4 مرحلة إصدار قرار العقوبة التأديبية :

هي المرحلة الأخيرة من سلسلة الإجراءات التأديبية وأكثرها أهمية بالنظر للآثار التي تنجر عنها، و ما لذلك من إنعكاس على المشوار المهني للموظف، فعقوبات الدرجة الأولى والثانية تصدرها الإدارة وحدها دون إستشارة أي جهة كما رأينا ويشترط أن يكون قرارها مكتوبا مسببا.

أما عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة فيتخذ بعد أخذ الرأي الملزم من المجلس التأديبي.

الفرع الثاني/ ضمانات الموظف العام التأديبية⁽¹⁾:

العقوبة التأديبية تتسم بنوع من القسوة إذ لها تأثير على الموظف، و يتمثل ذلك في المساس بأحد حقوقه إما إنتقاصا أو حرمانا مؤقتا، لذا لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الإنحراف في تطبيقها⁽²⁾، و تكفل لمن يخضع لها أقصى حماية من التعسف، و قد إستقرت أحكام القضاة سواء في الجزائر أو فرنسا على أن الضمانات التأديبية لا تسري بمناسبة كل إجراء يتخذ ضد الموظف ويكون من شأنه إلحاق الأذى به، ذلك أن الأصل هو أنه لا محل لإعمال الضمانات إلا بالنسبة إلى الإجراءات التي تنطوي على صفة الجزاء⁽³⁾، و تطبيقا لذلك انتهت أحكام القضاء إلى عدم تطبيق الضمانات في كثير من الإجراءات لعدم إعتبارها عقوبة رغم مساسها بحقوق الموظف، كالحرمان من الأجر عن فترة الغياب⁽⁴⁾.

أولا/ ضمانات الموظف في مواجهة المساءلة التأديبية:

أولى الضمانات التي يقرها القانون للموظف المعرض للمساءلة التأديبية هي تبليغه بالأخطاء المنسوبة إليه وحقه في الإطلاع على كامل ملفه التأديبي⁽⁵⁾ في أجل 15

11- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دراسة تحليلية فقهية مدعمة بأحدث قضاء لمجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص. 2006.

2 - Franci HAMON, vol.2, Op.Cit. p.154.

3-حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 2001/805، جلسة 2003/05/05، سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 245.

4 حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2002/256، جلسة 2003/03/31، نفس المرجع أعلاه، ص. 245.

5 - Franci HAMON, vol.2, Op.Cit. p.157-158.

يوما، إبتداء من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية حسب المادة 167 من الأمر 03/06، و قد نشأ هذا المبدأ الهام في فرنسا سنة 1905، حيث إعترف المشرع صراحة للموظف بحقه في الإطّلاع على الملف التأديبي، كلما عازمت الإدارة على نقله أو تأديبه أو المساس بحقوقه، و على الرغم من أن المشرع الفرنسي آنذاك خص بالذكر قطاع الوظيف العمومي، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عمم تطبيق المبدأ وجعله يطبق كلما أرادت الإدارة معاقبة أي عامل ومهما كان القطاع الذي ينتمي إليه، ولا تلتزم الإدارة بهذا المبدأ في حالة ما إذا كان الموظف قد إنقطع عن العمل بصفة غير شرعية، لأن مجلس الدولة يرى بأن الموظف الذي تخلى عن منصبه يضع نفسه في وضعية تعفي الإدارة من الإلتزام باللوائح والقوانين الخاصة بالتأديب⁽¹⁾.

وقد نص المشرع الجزائري صراحة على أنه لا يمكن تسليط العقوبة إلا بعد سماع الموظف المعني، إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونا، و على الإدارة إخطار الموظف بما ينسب إليه من مخالفات مهما كانت العقوبة التي تنوي الإدارة تسليطها عليه، وهذا ليتمكن من تقديم الدفاع الفعال، و من بين الضمانات أيضا عدم توقيف الموظف إلا لمصلحة التحقيق كإجراء وقائي، ويشترط لمشروعيتها أن ينسب إلى الموظف إقتراف خطأ مهني من الدرجة الثالثة أو الرابعة وعدم تجاوزه لشهرين مع موافقة اللجنة متساوية الأعضاء عليه، و بالرجوع إلى المبادئ العامة فإن الضمانات التي تصاحب تسليط الجزاء أيا كان نوعه تأديبي أو جنائي، مقرر دستوريا وفي كل القوانين العالمية - المادة 108 من الدستور الجزائري والمادة 34 من الدستور الفرنسي الصادر في 14 أكتوبر 1958.

وإذا لم تحترم الإدارة هذه الضمانات يتعرض قرارها للإلغاء، و عبء إخطار الموظف بالمخالفات التي تنسب إليه يقع على الإدارة، و ضمانة أخرى متوفرة له هي تمكينه من تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية، و تعيين شهود يقدمهم للجنة التأديبية.

وله الحق أيضا في الإستعانة بمدافع مؤهل يختاره، حسب المادة 168 و 169، و قد نشأ هذا المبدأ أيضا بفرنسا، فمن حق الموظف الإستعانة بمدافع أو محامي إلا إذا وجد ما يتعارض مع طبيعة الأجهزة التأديبية التي تنظر في القضية حسب ما تقره المادة 65 من المرسوم رقم 302/82، أيضا تسبب قرار العقوبة التأديبية، إذ يعد التسبب من العوامل الأساسية التي يعتمد عليها القضاء في عملية مراقبة العقوبة التأديبية، لأنه

1 - C.E., 5 juillet 2000, M. Merriet, N200622 et 203356, Ibid., p.155.

بواسطته تفصح الإدارة عن الأسباب التي جعلتها تتخذ القرار التأديبي⁽¹⁾.

ثانيا/ضمانات الموظف في مواجهة القرار التأديبي⁽²⁾:

رأينا أن قرار العقوبة التأديبية هو إجراء فريد تتخذه الإدارة بغية قمع الجرائم التأديبية، والذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية، والسلطة الرئاسية مجبرة على توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في سلم العقوبات وإلا تعرض قرارها التأديبي إلى الإلغاء، وكذا بالنسبة للمجالس واللجان التأديبية حسب الحالة، والتي يفترض فيها الحياد وهي في ذلك خاضعة لرقابة القضاء، إذ تحكم العقوبة التأديبية ضوابط هامة كما رأينا أقرها القضاء كضمانات للموظف المتهم، و في حال تخلفها وقعت العقوبة بطريقة غير

منها تناسب العقوبة مع الجريمة وعدم رجوعيتها، وكذا مبدأ المساواة في العقوبة⁽³⁾، بالإضافة إلى الضمانات التي أقرتها المبادئ العامة للقانون والقوانين الإجرائية، إذ يعتبر اللجوء إلى القضاء ضمن الضمانات⁽⁴⁾ فإن لم يستطع الموظف رفع الإتهام عنه بمختلف الوسائل الممنوحة له قانونيا، و وقع عليه الجزاء التأديبي، فلا يبقى أمامه سوى وسيلتين هما التظلم الإداري والطعن القضائي.

أ_ مدى ولاية القضاء الإداري على الطعون المتصلة بشؤون الموظفين:

تنص المادة 800 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁵⁾، أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية وتختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

كما نصت المادة 801 على إختصاصها بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية

1 -C.S,CH.A.01 avril 1978,Zenagui med.tahar.C/Ministre de l'intérieur ,inH.BOUCHAHDA,R.KHELLOUFI, recueil darret de jurisprudence administrative,O.P.U.,Alger,1985,p.151.

2 محمد فتحي محمد حسنين،المرجع السابق،ص.625

3 عبد العزيز عبد المنعم خليفة،الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة،منشأة المعارف الإسكندرية،2003،ص.23

4 - Philippe GEORGES et Guy SIAT,Droit public, Dalloz 13 eme ed,paris,2002.

5 القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008،المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية،ج.رج.ج.رقم 21 المؤرخة في 23 أبريل 2008،ص.3.

والدعاوى التفسيرية ، ودعاوى فحص المشروعات للقرارات الصادرة عن:
الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.-
البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.-
المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.-
دعاوى القضاء الكامل.-

وبالتالي يلجأ الموظفون للقضاء الإداري بشأن الطعن ضد قرارات العقوبات التأديبية الصادرة في مواجهمهم، وطلب التعويض إن كان هناك أساس لذلك .

أ-1 التظلم الإداري في مجال التأديب:

من نتائج اعتماد فكرة السلطة الرئاسية هي قابلية قراراتها بصفة عامة والتأديب بصفة خاصة للتظلم الإداري الولائي والرئاسي، فالتظلم الإداري يعتبر أيضا ضمانا حماية للموظف من العقوبة التأديبية ، حيث يتقدم هذا الأخير للإدارة ملتمسا إعادة النظر في قرارها التأديبي إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله ، فهو إجراء لا يتطلب أي شرط شكلي، أقره المشرع الجزائري وإعترف به كحق لأعوان الدولة بصفة عامة منذ الأمر رقم 133 /66⁽¹⁾، و يكون سحب القرارات التأديبية المعيبة خلال مدة الطعن القضائي، وإلا يحصن القرار المعيب باستثناء حالتين:
-حالة انعدام القرار.

-صدوره بناء على غش من ذي المصلحة ففي هذه الحالة يجوز للإدارة سحبه في أي وقت⁽²⁾.

والحكمة من التظلم كما قررت محكمة التمييز الكويتية هي « أن تقل المنازعات بين الإدارة وأصحاب الشأن، وحتى يمكن للجهة الإدارية تدارك ما تقع فيه من أخطاء ، لذلك قرر المشرع الكويتي عدم قبول

طلبات الإلغاء إلا بعد التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهة الرئاسية لها، و إنتظار المواعيد المقررة للبحث في التظلم ، و ذلك حتى تتهيأ للإدارة فرصة دراسة أسباب

1- سعيد بو الشعير، «النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 133/66»، المرجع السابق، ص.132.

2 محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص.631 وما بعدها

التظلم قبل اللجوء إلى القضاء⁽¹⁾.

أما المشرع الجزائري فنص في المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد على أنه جوازي «يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل 4 أشهر، و يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض، و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم، و في حالة سكوت الإدارة يستفيد المتظلم من أجل الشهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ إنتهاء أجل الشهرين، و في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل القانوني، يبدأ سريان أجل الشهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

إذن فالأصل أن التظلم إختياري وفقا للمشرع الجزائري فلأفراد إن شاءوا أن يتظلموا للإدارة، أو يلجؤوا مباشرة إلى القضاء ونشير إلى أنه كأصل عام القرار التأديبي قابل للتظلم الإداري الولائي والرئاسي، حتى ولو لم ينص المشرع صراحة على ذلك، و من حق الموظف التظلم أمام لجان الطعن المختصة ضد عقوبة الدرجة الثالثة والرابعة خلال أجل شهر واحد من تاريخ تبليغه القرار، و يمكنها الأمر بتوقيف تنفيذ العقوبة إلى حين الفصل في التظلم، أما عقوبات الدرجة الأولى والثانية فيمكنه طلب رد الإعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من إتخاذ قرار العقوبة، و يكتسبه بقوة القانون إذا لم يتعرض لعقوبة جديدة بمرور سنتين من إتخاذ العقوبة، و نتيجة لرد الإعتبار يمحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني حسب المادة 175 من الأمر 03/06.

أما القضاء الإداري الفرنسي فيميز بين نوعين من القرارات التأديبية، تلك التي ترتب حقا للغير فلا يحق للإدارة سحبها إن كانت سليمة، أما إذا كانت غير مشروعة فيجوز ذلك خلال مدد التقاضي، و نصت عليه المادة 23 من قانون 12 أبريل 2000 الخاص بحقوق المواطنين في علاقتهم مع الإدارة أما القرارات التي لم ترتب حقا للغير، فللإدارة مطلق الحرية في سحبها متى شاءت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، على أنه لا يجوز للإدارة المختصة سحب قرارها السليم في التأديب لتوقيع عقوبة أشد⁽²⁾، إذ لا يجوز سحب العقوبة التأديبية أوتخفيضها إلا في حالات عدم التناسب الصارخ بين الخطأ والعقوبة، أو الخطأ في تطبيق القانون أو عدم إحترام الضمانات التأديبية.

1 3- طعن رقم 166 لسنة 1993، جلسة 1994/07/04، مجموعة أحكام القضاء الإداري، الفتوى والتشريع، سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 308.
2 محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص. 420.

أ-2 الطعن القضائي ضد القرارات التأديبية من قبل الموظفين:

تخضع السلطات التأديبية لرقابة قضائية في ممارسة إختصاصاتها للتأكد من سلامة تطبيق القانون، وهي تختلف باختلاف القالب الذي تفرغ فيه العقوبة التأديبية، فقد يصدر في شكل قرار تأديبي، و الرقابة القضائية على القرار التأديبي تأتي في صورة دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض أو كلاهما، فهي لا تختلف عن رقابة الإلغاء التي يبسطها القضاء الإداري على القرارات الإدارية بصفة عامة⁽¹⁾، كما قد تظهر العقوبة التأديبية في شكل حكم قضائي كما هو في مصر ولكل حالة أسس للطعن القضائي ضدها.

فمنازعات الوظيف العمومي في الجزائر خاضعة لنفس قواعد المنازعات الإدارية بصفة عامة، إذ يخضع الطعن في القرار التأديبي لنفس أحكام الطعن في القرار الإداري، و لعب مجلس الدولة الفرنسي عن طريق دعوى الإلغاء أيضا دورا هاما في حماية حقوق الموظفين بصفة عامة، و هي تركز في مجال التأديبي على الأسس التالية:

_ لا يحق لغير الموظف رفع دعوى الإلغاء و يوافق في ذلك القضاء الإداري الجزائري مع أن البعض يقترح إعطاء هذا الحق للنقابات⁽²⁾

_إحترام الشروط الشكلية.

والحقيقة أنه لا يمكن كفالة الحقوق والحريات في أي مجتمع دون قضاء إداري، يعبر عن مصالح الفرد في إطار الشرعية والقانون.

أ-3 تقادم الدعوى:

أخذ المشرع الجزائري بمبدأ تقادم الدعوى التأديبية ويستخلص ذلك من نص المادة 64 من المرسوم 302/82 «لا يمكن أن تسلب العقوبة التأديبية على العامل بعد مرور أكثر من ثلاثة أشهر على معاينة الخطأ المرتكب كضمانة للتأديب لكنها ألغيت ونصت المادة 166 من الأمر 03/06 المشار إليه سابقا على أنه «يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما إبتداء من تاريخ معاينة الخطأ، و يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بإنقضاء هذا الأجل، وهذه القاعدة أولى بالتطبيق أي مدة تقادم الدعوى

1- مع بعض الإختلافات التي ترجع إلى طبيعة الوظيفة العامة، و تأثيرها على دعوى الإلغاء والتعويض.

Taib ESSAID, Op. Cit., p.376.-

2 كمال رحماوي، المرجع السابق، ص.165

التأديبية في الجزائر هي 45 يوما من يوم معاينة الخطأ.

أ-3 الآثار المترتبة عن إلغاء القرار التأديبي للموظف :

إذا سحبت الإدارة القرار التأديبي أو عدلته نتيجة للتظلم الإداري لدى السلطة الرئاسية، أو لجنة الطعن فإنها تلتزم بشطب العقوبة التأديبية من ملف الموظف الشخصي، أو إذا كان في حالة وقف عن العمل فيعيد

إدماجه مع تعويضه عن الأجور المخصوصة منه، حتى ولو كانت الوظيفة قد ألغيت، أما إذا صدر حكم قضائي بإلغاء القرار أو الحكم التأديبي المطعون فيه ، فيكون التنفيذ بأثر رجعي من طرف الجهة الإدارية وكأن القرار الملغى لم يكن، كما للموظف الحق في رفع دعوى التعويض عن الأضرار التي أصابته نتيجة لصدور القرار التأديبي المخالف للقانون⁽¹⁾.

المبحث الثاني/ إنقضاء الرابطة الوظيفية:

تبدأ علاقة الموظف التنظيمية واللائحية مع الإدارة بمجرد صدور قرار التعيين ورغم أن الوظيفة العامة في ظل النظام المغلق أو المفهوم الشخصي لها والذي تأخذ به كل من الجزائر، مصر وفرنسا، يستند على أساس ديمومة المنصب إلا أن هذه العلاقة ولصالح الإدارة والسير الجيد للمرافق والمؤسسات العامة وللصالح العام، ليست علاقة أزلية بل تنتهي إما نهاية عارضة وهي ما يعبر عنه بالاستقالة أو التسريح التأديبي، وإما نهاية عادية وهي بالوفاة أو التقاعد.

المطلب الأول/ الطرق العادية لنهاية العلاقة الوظيفية:

قد تنتهي العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة المستخدمة بحدوث ووجود واقعة مادية يستحيل معها التنفيذ مطلقا خاصة في حالة الوفاة والعجز الكامل عن العمل، و التقاعد الذي تعرضنا له كأحد حقوق الموظف.

الفرع الأول/ الوفاة:

تنتهي خدمة الموظف بوفاته وهذا أمر طبيعي إذ لا يمكن أن تستمر خدمته بعد وفاته، و بالتالي تنتهي العلاقة الوظيفية بقوة القانون في هذه الحالة دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإن صدر هذا القرار فإنه ليس منشأ لمركز قانوني، بل كاشفا لمقتضى حكم القانون في هذا الصدد.

1 محمد فتحي محمد حسنين، المرجع السابق، ص.672 وما بعدها

و قد يحدث أن لا تعلم جهة الإدارة بواقعة الوفاة إلا بعد فترة من وقوعها، فإن قرار إنهاء العلاقة الوظيفية لا يعتد به من تاريخ علمها بواقعة الوفاة، وإنما من تاريخ حدوث الوفاة وقد تكون الوفاة طبيعية أو بسبب حادث عمل أو مرض مهني، و هنا تبقى بعض آثار العلاقة الوظيفية سارية لصالح ذوي الحقوق⁽¹⁾، إذ يمنح لهم معاش الوفاة وتعويض طبقاً لما يقرره القانون، و قوانين التأمينات الاجتماعية وكذا تعويضات أخرى قد تمنح من قبل تعاضديات مهنية خاصة، وفق ما يقرره التشريع والتنظيم ساري المفعول.

كما أن الوفاة قد تكون حقيقية أو حكماً طبقاً للقواعد المقررة لإثبات وقوع الوفاة الحكيمة، والحكمة من إنقضاء العلاقة الوظيفية لأنها ذات إعتبار شخصي، إذ يكون الموظف محل إعتبار عند إلتحاقه بالوظيفة وصدور قرار التعيين المشروع بشأن ذلك، الأمر الذي يجعل وراثته غير مؤهلين للحلول محله في العلاقة الوظيفية.

الفرع الثاني/الإحالة على التقاعد :

سبق وأشرنا إليه كأحد الحقوق المالية للموظف العام وبه تنتهي علاقته بالإدارة التي كانت تتسم بالدائمة، مع ضمان مورد مالي يعيل به نفسه وعائلته، مقابل ما كان يقتطع من مرتبه بنسبة معينة يحددها القانون طيلة حياته الوظيفية، لكن هذا لا يمنع من إمكانية عودته للوظيفة لكن على أساس التعاقد لا الديمومة، حتى تتمكن الإدارة من الإستفادة من خبراته التي اكتسبها من مشواره المهني.

المطلب الثاني /النهاية غير العادية للعلاقة الوظيفية

الفرع الأول/الإستقالة:

إن العلاقة بين الموظف والإدارة المستخدمة ليست علاقة مؤقتة بل دائمة، لكن ليس هناك إلزام عليه في البقاء في خدمة الوظيفة العامة لذلك تعطي التشريعات المختلفة للأعوان العاملين بالدولة موظفين أو عمال ، أو أعوان غير مرسمين الحرية في التخلي عن العمل أو الوظيفة بمحض إرادتهم فلا محل لإجبارهم عليها ، على هذا النحو تعتبر الإستقالة من أبرز الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء الخدمة.

و تعرف الاستقالة على أنها الخروج من الخدمة بناء على مبادرة من العامل أو ترك الموظف لوظيفة بإرادته الحر أو لاتخاذ موقفا معينا يعده القانون بحكم الاستقالة، ويتمثل موضوع الاستقالة في رغبة الموظف في ترك العمل الوظيفي أثناء

1 عبد الحليم أكمون وآخرون، المرجع السابق، ص.43

خدمته الفعلية، و ذلك تحت تأثير أسباب وعوامل عدة كأن تكون الوظيفة لا تتفق وطبيعة الموظف، أو لأسباب أسرية خاصة، و قد تكون الاستقالة إرادية صريحة أو ضمنية⁽¹⁾، لكن السؤال المطروح هو هل تعتبر الإستقالة حقا مطلقا للموظف وهل الإدارة ملزمة بالإذعان لرغبته فوراً؟

إن الوظيفة العامة بوجه عام لا تقبل الإذعان الفوري لرغبة الموظف في الاستقالة، لأن هذا قد يحدث إضطراب في سير المرفق العام عند استقالته أو أكثر من دون إشعار مسبق، بسبب عدم القدرة على توفير من يحل محله فوراً، فقد يؤدي هذا إلى عدم سير المرفق العام بانتظام واضطراب، وهذا ما لا يمكن تصوره في الوظيفة العامة الحديثة، و رغبة في التوفيق بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظفين، فإن مبدأ الإستقالة يعد مقبولاً في الوظيفة العامة إلا أن للإدارة حق رفضها في مدة زمنية معينة لمقتضيات المصلحة العامة، وهذا لا ينفي حق الإدارة في الرفض المطلق، لدى وضع القانون والقضاء ضوابط على نظام استقالة الموظف هي:

- يجب أن تتم الإستقالة ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي حسب المادة 217.

- يجب أن تتم بناء على طلب كتابي بخط الموظف يوضح فيه إرادته الصريحة بقطع العلاقة التي تربطه بالإدارة المستخدمة بصفة نهائية وفق المادة 218.

- يقدم الطلب إلى السلطة صاحبة الإختصاص بالتعيين مع إحترام السلم الإداري.

- الإلتزام بأداء الواجبات الوظيفية كاملة إلى حين صدور قرار من السلطة المختصة بشأن طلب الإستقالة.

- للإدارة مهلة شهرين للرد على طلب الموظف بالإستقالة تحتسب من تاريخ إيداعه.

- يكون للإدارة إما تأجيل الموافقة على الطلب لمدة شهرين بعد إنقضاء الأجل الأول للضرورة القصوى والمصلحة العامة للمرفق، و بإنقضاء الأجل تصبح الإستقالة فعلية حسب المادة 220.

- بقبول الإستقالة يفقد الموظف حقه في التراجع عنها حسب المادة 02/219.

الفرع الثاني/ التسريح :

1 سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 339 وشريف يوسف حلمي خاطر، المرجع السابق، ص. 274.

هو أحد أسباب إنهاء العلاقة الوظيفية وخلع صفة الموظف العام عن الموظف المرتكب لخطأ مهني جسيم من الدرجة الرابعة، إذ يعتبر التسريح عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة لا تتم إلا بموافقة اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، و رأيها في هذه الحالة ملزم للإدارة حسب المادة 163، كما توجد حالة خاصة للتسريح أين يعتبر إجراء غير تأديبي في حين تتخذ الإدارة دون إشعار مسبق أو تعويض ضد المتربص الذي لم ينجح في فترة التربص، أي دليل على عدم صلاحيته لتولي الوظيفة حسب المادة 03/85 من الأمر 03/06، فهل هذا النوع من التسريح تطبق عليه نص المادة 185«لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية»، وبالتالي يحرم هذا المتربص الذي فشل في فترة التجربة من الإلتحاق بأي وظيفة عمومية أخرى، أم أن المشرع لا يقصد في هذه المادة هذا النوع من التسريح؟ والجواب هو أن نص المادة السابقة لا يطبق على المتربص المسرح لعدم الصلاحية لمهام الوظيفة لأن هذا النوع من التسريح ليس عقوبة تأديبية صادرة عن سلطة تأديبية مختصة قانوناً بذلك، بعد احترام الإجراءات التأديبية القانونية بسبب ارتكاب الموظف لخطأ تأديبي- وهذا هو المقصود بالمادة السابقة -.

الفرع الثالث /العزل وفقدان الجنسية أو الحقوق المدنية:

العزل هو إنهاء الحياة المهنية للموظف ووضع حد لعلاقته بالإدارة بسبب إهمال المنصب، لا يدخل ضمن العقوبات التأديبية لأنه قرار فردي تتخذه الإدارة ضد الموظف بعد إعداره مرتين، الأول بعد غيابه لمدة 48 ساعة يوجه له إعدار مع إشعار بالاستلام إلى آخر عنوان معروف للموظف ليلتحق بعمله، وإذا لم يستجب بعد انقضاء 48 ساعة من تسلمه الإعدار الأول، يوجه له إعدار ثاني وبعد انقضاء 15 يوماً من تاريخ غيابه ولم يلتحق بمنصبه، تباشر السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراءات العزل بسبب إهمال المنصب وفق المادة 184 هذا ما كان متبعاً من إجراءات قبل صدور المرسوم التنفيذي 321/17، ويمكن أن تتخذ القرار بعد استشارة اللجنة متساوية الأعضاء أو لا، وفي كلا الحالتين فرأيها غير ملزم قانوناً على أساس أنها لا تتداول إلا في العقوبات الواردة ضمن المادة 163 المشار إليها سابقاً، ويحرم الموظف المعزول من الإلتحاق بأية وظيفة عمومية أخرى. ويكون العزل لأسباب أخرى هي:

-عدم الإلتحاق بمنصب العمل بعد نهاية مدة الاستيداع دون إتباع الإجراءات القانونية لتجديده أو إعادة إدماجه.

-فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها، وبالتالي فقدان أول وأهم شرط

للالتحاق بالوظيفة العامة لارتباطها بالسيادة العامة، فالموظف يمارس مهامه باسم الدولة ولحسابها.

-فقدان الحقوق المدنية.

لكن نتساءل عن الأحكام التي جاء بها المرسوم التنفيذي 321/17 وهل فيها حماية قانونية للموظف المراد عزله؟

د / أحكام المرسوم التنفيذي 321/17:

رغم أن هذا المرسوم تأخر في صدوره، إلا أن فيه حماية قانونية للموظف اتجاه تعسف الإدارة وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

1- أنه حاول وضع تعريف لمفهوم إهمال المنصب وحدد مدة دنيا قدرها ب 15 يوما متتالية على الأقل حتى يمكن الحديث عن ما يسمى بإهمال المنصب، وأن يكون هذا الغياب دون مبرر مقبول، ليعطينا المشرع المقصود من «دون مبرر مقبول»، بأنه كل مانع أو حالة قوة القاهرة خارجة عن إرادة هذا الموظف باشتراط إثباتها قانونا، وتابع باعطائنا حالات لها على سبيل المثال لا الحصر وهي :

-الكوارث الطبيعية .

-العجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير .

-المتابعات الجزائية التي لا تسمح للمعني بالالتحاق بالوظيفة (28)، ففي هذه الحالة رأينا أنه على الإدارة تطبيق إجراء التوقيف عن العمل لحين فصل السلطات القضائية المختصة بحكم نهائي في المسألة، وهنا تتخذ الإدارة الإجراءات المناسبة وفي هذا موازنة بين مصلحة المرفق والموظف أي حماية قانونية له حتى لا يتخذ ضده إجراء العزل.

2- كما أن المشرع وصف قرار العزل بأنه قرار إداري بيد السلطة صاحبة صلاحية التعيين، وليس قرار عقوبة تأديبية يقتضي أخذه احترام مجموع الضمانات التأديبية تحت طائلة بطلانه (29).

د1-- إجراءات العزل :

أحسن المشرع بتوضيحه لإجراءات العزل لما في ذلك من وضع حد لأي تعسف من السلطة صاحبة صلاحية التعيين المسؤولة عن أخذ هذا القرار، أي وفر حماية

قانونية للموظف وهي كالتالي (30):

- معاينة غياب الموظف عن العمل، ويكون ذلك كتابة ويوضع التقرير في ملفه الإداري من أول يوم غياب غير مبرر.

- توجيه أول إعدار: وهذا إذا استمر غياب الموظف ليومي عمل متتاليين، في آخر عنوان مسجل في ملفه الإداري، تنذره الإدارة بضرورة الالتحاق الفوري بمنصب العمل تحت طائلة اتخاذ الإجراءات القانونية ضده.

- توجيه ثاني وآخر إعدار: إذا لم يرسل مبررا لغيابه، واستمر الغياب لخمسة أيام عمل بعد تاريخ الإعدار الأول.

- و على الإدارة الحرص على تبليغ الموظف بالإعذارات وفق الأشكال والإجراءات المنصوص عليها قانونا حماية للموظف بحقه في الإعلام، وحماية لنفسها لأجل الإثبات أمام القضاء، وهذا بإعداره عن طريق رسالة موصى عليها بعلم الوصول مع إشعار بالإستلام أو أية وسيلة يقرها القانون .

- يعتبر إعدار الإدارة قانونيا منتجا لآثاره إذا رفض الموظف المعني استلامه بمحض إرادته، أو لم يسحب الرسالة الموصى عليها متعمدا، وحتى إذا تعذر تبليغه بسبب غياب الموظف عن مسكنه، وللإدارة حماية نفسها من خلال الملاحظات التي تدونها مصالح البريد على الظرف البريدي المتضمن للإعدار أو الإشعار بالإستلام، وتثبت تبليغها له .

- في حالة عدم التحاقه بمنصبه رغم الإعدارين، فتوقف الإدارة صرف راتبه وتتخذ أي إجراء من شأنه صون مصلحة المرفق وحسن سيره .

-تنتظر الإدارة إكمال 15 يوما متتالية من أول يوم غياب، لتتخذ إجراء العزل في اليوم التالي مباشرة بقرار معلل حتى يتسنى للقضاء ممارسة رقابته، ويكون بأثر رجعي من أول يوم غياب.

د2-الضمانات الممنوحة للموظف المراد عزله :

ضرورة توضيح ضمن الإعدارين الأول والثاني اللذان تم تبليغهما به وفق الأشكال المنصوص عليها القانون، عواقب إهماله للمنصب وحرمانه حتى من الضمانات .

-إذا التحق بمنصب عمله بعد الإعدارين مع تقديم تبريرات مقبولة للغياب، تتوقف

الإدارة عن إجراءات العزل، وتتخذ ضده ما يقره القانون بشأن الغياب عن العمل، وتمثل في الخصم من الراتب عن المدة التي انعدمت فيها الخدمة الفعلية له، دون أن تتخذ ضده إجراءات تأديبية .

-لكن إذا ما كانت تبريراته غير مقبولة أو لم يقدم تبريرا أصلا عند التحاقه بمنصب عمله بعد الإعدارين، فهنا من حق الإدارة اتخاذ الإجراءات التأديبية ضده زيادة على الخصم من الراتب، مع احترام الضمانات التأديبية المنصوص عليها قانونا في مجال المساءلة التأديبية .

-أوجب القانون أن يكون قرار العزل مسببا.

-تبليغ الموظف بقرار العزل خلال ثمانية أيام كأقصى حد وفق الأشكال القانونية، وتحفظ نسخة عنه في ملفه التأديبي.

-إعلام الموظف المعزول ضمن قرار العزل بحقه في التظلم أمام الجهة مصدرة القرار في أجل شهرين من تاريخ تبليغه وليس من تاريخ اتخاذه، وفي هذا حماية قانونية وضمانة للموظف المعزول، لا سيما أن المشرع ألزم الإدارة بالمحافظة على منصب الموظف المعزول المالي خلال هذه الفترة الممنوحة للموظف لتقديم تظلمه، لإمكانية إعادة إدماجه فيه .

-إذا اقتنعت الإدارة واللجنة متساوية الأعضاء بالمبررات المقدمة من الموظف المعزول ضمن تظلمه، تلغي قرار العزل مع إعادة إدماجه لمنصبه دون أثر رجعي مالي، أي دون أن يسترجع ما خصم من راتبه خلال غيابه .

-و بالتالي نرى أن المشرع قد أولى حماية قانونية حتى بالنسبة للموظف الذي أهمل منصبه دون تقديم أي مبرر مقبول، بإلزام الإدارة احترام وإتباع مجموعة من الإجراءات، ابتغى منها المشرع منح فرصة أخرى للموظف حتى لا يخسر منصبه الوظيفي، وهذا تحت طائلة بطلان قرار العزل الذي لم تحترم فيه الإدارة هذه الإجراءات(31).

أما بالنسبة لفقدان الجنسية أو التجريد منها فيفقد الموظف جميع حقوقه كمواطن، و منها الحق في تقلد الوظائف العامة دون تعويض أو أي إلزام من الإدارة.

كذلك فيما يخص فقدان الحقوق المدنية كأحد أسباب إنتهاء العلاقة الوظيفية، فهذا لأن شرط التمتع بها ليس لازما فقط عند الإلتحاق بالوظيفة لأول مرة وإنما طوال الحياة المهنية الوظيفية للموظف، ففقدان الموظف لحرية بسبب حكم قضائي أو تدبير احتياطي يضعه في حالة يستحيل معها ممارسة مهامه، و يؤدي هذا

إلى إنهاء العلاقة الوظيفية، أما إذا ثبتت براءته بموجب حكم قضائي نهائي، فيمكنه العودة إلى منصبه مع تعويضه عن فترة التوظيف الإحتياطي إذا إستلزم الأمر.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر:

- الأمر رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتعلق بمسايرة التشريعات الإستعمارية السابقة إلا ما كان منها يتعارض والسيادة الوطنية، ج.ر.ج. رقم 63،
-الأمر رقم 133-66 المؤرخ في 02-06-1966، ج.ر.ج. رقم 46 المؤرخة في 08 جوان 1966.
-الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن لقانون العقوبات، ج.ر.ج. رقم 49 المؤرخة في 11 جوان 1966، ص.702، المعدل والمتمم .
-الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن التسيير الإشتراكي للمؤسسات، ج.ر.ج. رقم 101، المؤرخة في 13 ديسمبر 1971.
-الأمر رقم 20/96 المؤرخ في 6 يوليو 1996 المتعلق بالتعاضديات الإجتماعية، ج.ر.ج. رقم 42 المؤرخة في 7 يوليو 1996 ص.18.
-الأمر رقم 01/97 المؤسس لنظام تعويض البطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لعمال قطاعات البناء والأشغال العمومية والري، ج.ر.ج. عدد 3، المؤرخة في 12/01/1997، ص.04.
-الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، المؤرخ في 15/07/2006، ج.ر.ج. رقم 46 المؤرخة 16/07/2006.
-القانون الأساسي العام للعامل رقم 12-78 المؤرخ 5-08-1978 ج.ر.ج. رقم 32 المؤرخة في 08 أوت 1978.
-القانون رقم 06-82 المؤرخ 27 فبراير 1982 الخاص بتنظيم علاقات العمل الفردية، ج.ر.ج. رقم 09 المؤرخة في 02 مارس 1982.
-القانون رقم 14/83 المؤرخ 2 جويلية 1983، ج.ر.ج. رقم 28 المؤرخ في 5 يوليو 1983، ص.1217، المواد من 8 إلى 16 ومن 23 إلى 45 منه، المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الإجتماعي.
-القانون رقم 02/90 المؤرخ 6 فبراير 1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج.ر.ج. رقم 6 لسنة 1990، ص.231.
-القانون رقم 04/90 المؤرخ 06 فبراير 1990، المتعلق بتسوية النزاعات الفردية للعمل، ج.ر.ج. رقم 06 المؤرخة في 07/04/1990، ص.240.
-القانون رقم 11-90 المؤرخ في 21-04-1990 الخاص بعلاقات العمل، ج.ر.ج. عدد 17 المؤرخة في 25 أبريل 1990 .
-القانون 14/90 المؤرخ في 2 يونيو 1990، يتعلق بكيفيات ممارسة الحق

النقابي، ج.ر.ج.ج، عدد 23، ص.764 المؤرخة في 13 ذو القعدة عام 1410.

-القانون رقم 09/02 المؤرخ في 8 ماي 2002، المتعلق بحماية الأشخاص المعاقين وترقيتهم، ج.ر.ج.ج رقم 34 المؤرخة في 2002/5/14.

-القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج رقم 14، الصادرة في 8 مارس 2006.

-المرسوم التشريعي رقم 09/94، المؤرخ 26 ماي 1994، يتضمن الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية، ج.ر.ج.ج رقم 34، المؤرخة في 94/06/01.

- المرسوم التشريعي رقم 11/94 المؤرخ 26 ماي 1994، للتأمين عن البطالة لفائدة الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية والمشار إليه سابقا، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07/98، المؤرخ 2 أوت 1998، ج.ر.ج.ج رقم 57، المؤرخة في 5 أوت 1998، ص.04.

-المرسوم الرئاسي رقم 231/97 المؤرخ في 25 جوان 1997، المتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، ج.ر.ج.ج رقم 44 المؤرخة في 1997/06/29، ص.03، و المرسوم الرئاسي رقم 428/98 المؤرخ في 19 ديسمبر 1998 المتعلق بتعيين أعضاء الحكومة، ج.ر.ج.ج رقم 95 المؤرخة في 1998/12/20، ص.06.

-المرسوم الرئاسي 308/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم، ج.ر.ج.ج رقم 61 المؤرخة في 30 سبتمبر 2007.

-المرسوم رقم 82-302 المؤرخ 11-09-1982 الخاص بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ج.ر.ج.ج عدد 37، المؤرخة في 14 سبتمبر 1982، ص.1797.

-المرسومين 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 يحدد إختصاصات اللجان متساوية الأعضاء وتكوينها وكيفية سير أعمالها، و المرسوم 11/84 يحدد كيفية إختيار ممثلي العمال في اللجان متساوية الأعضاء، ج.ر.ج.ج رقم 03 المؤرخة 1984/01/17

-المرسوم رقم 27/84 المؤرخ 11 فبراير 1984، ج.ر.ج.ج رقم 07 المؤرخة في 14 فبراير، ص.211، يحدد كفاءات تطبيق العنوان الثاني من القانون رقم 11/83 معدل ومتمم بالمرسوم 209/88 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988، ج.ر.ج.ج رقم 42، المؤرخة في 19 أكتوبر 1988، ص.1436، و المرسوم 35/85 المؤرخ 9 فبراير 1985 يتعلق بالضمان الإجتماعي للأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون عملا مهنيا، ج.ر.ج.ج رقم 9 المؤرخة

في 24 فبراير 1985، بالمرسوم التنفيذي رقم 434/96 المؤرخ 3 نوفمبر 1996 ج.ج.ج. رقم 74 المؤرخة في 1 ديسمبر 1996، ص.17، والمرسوم التشريعي رقم 04/94 المؤرخ 11 أفريل 1994.

-المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ج.ج.ج.ج. رقم 13 المؤرخة 03-24-1985 ص.333.

-المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ج.ج.ج. رقم 31، المؤرخة 1990/07/28، ص.1023.

-المرسوم التنفيذي رقم 159/91 المؤرخ في 18 ماي 1991، ج.ج.ج.ج. رقم 25 المؤرخة في 29 ماي 1991 ص.910.

- المرسوم التنفيذي رقم 189/94 المؤرخ 6 يوليو 94، يحدد مدة التكفل بتعويض التأمين عن البطالة وكيفيات حساب ذلك، ج.ج.ج.ج. رقم 44، المؤرخة في 7 يوليو 1994.

-المرسوم التنفيذي رقم 124/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 تضمن الإدارة المركزية في المديرية العامة للتوظيف العمومية، ج.ج.ج.ج. رقم 26 المؤرخة في 1995/05/09

-المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ 3 مارس 1996، يتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم ج.ج.ج.ج. رقم 16، المؤرخة في 6 مارس 1996، ص.04.

-المرسوم التنفيذي رقم 17/04، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، يعدل ويتمم -المرسوم التنفيذي رقم 92/96 السابق، ج.ج.ج.ج. رقم 6، المؤرخة 25 يناير 2001، ص.17.

-المرسوم رقم 146/04 المؤرخ 19 ماي 2004، يتضمن إنشاء اللجنة الوزارية المشتركة للتكوين في المؤسسات والإدارات العمومية وتنظيمها وعملها، ج.ج.ج.ج. رقم 31، المؤرخة في 19 ماي 2004، ص.4.

القوانين الأجنبية :

-قانون 13 جويلية 1983 المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين الفرنسي، ج.ج.ج.ج.ف. المؤرخة في 14 جويلية 1983.

-القانون رقم 2000/321 الصادر في 12 أبريل 2000، المتعلق بحقوق المواطنين في علاقاتهم مع الإدارة، ج.ج.ج.ج.ف.، المؤرخة في 13 أفريل 2000، ص.5646.

-المرسوم الرئاسي 2000/372 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح الهيئات ومهام الدولة، ج.ر.رقم 71، المؤرخة في 26/11/2000 الفرنسي.

ثانيا: المراجع باللغة العربية:

أ-الكتب :

-إبراهيم عبد العزيز شيحا، ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، أبو العزم للطباعة، الإسكندرية، 2002.

-أحمية سليمان، آليات تسوية منازعات العمل والضمان الإجتماعي في القانون الجزائري، د.م.ج. الطبعة الثالثة الجزائر، 2005

-أنور أرسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1999.

-أحمد عبد العال صبري حلي، نظام الجدارة في تولية الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.

- أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

-بشير هدي، الوجيز في شرح قانون العمل«علاقات العمل الفردية والجماعية»، دار ربحانة، الجزائر، 2002،

-حمدي الحناوي، رأس المال البشري، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، مصر، 2006.

-سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966.

-سعد نواف العتزي، حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.

-سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2005.

-سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975.

-شريف يوسف حلي خاطر، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006-2007.

-صلاح الدين عبد الباقي وآخرون، إدارة الموارد البشرية، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2009.

- صلاح السيد أحمد جوده، الصلاحية الأدبية والعلمية والجسمانية للتعينين في الوظائف العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- صلاح الدين الشريف وماهر كمون، قانون الوظيفة العمومية، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المدرسة القومية للإدارة، تونس، 1994.
- صلاح محمد أحمد دياب، بطلان عقد العمل وأثاره على حقوق العامل في علاقات العمل الفردية، دار الكتاب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2009.
- طارق حسين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- عمار بوحوش، «وصف الوظائف وتحليلها»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، عدد 1/6/1982.
- عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة «دراسة مقارنة» مع التركيز على التشريع الجزائري، د.م.ج. الجزائر، 1985.
- عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، بدون سنة
- عبد الحليم أكمون وآخرون، تحرير العقود المهنية والإدارية في ظل تشريع العمل والقانون الإداري، قصر الكتاب، الجزائر، 2007، ص.47.
- عبد الله طلبه، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1980.
- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2003.
- علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، مطبعة السعادة، مصر، 1983.
- عمار عوادي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي في الإسلام، فرنسا، الو.م.أ.، منشأة المعارف، القاهرة، 1983.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دراسة تحليلية فقهية مدعمة بأحدث قضاء لمجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003.
- عبد الرزاق السهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مصادر الإلتزام، الطبعة الثانية، دار إحياء التراث، بيروت، 1966
- علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسته الحرية السياسية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مبدأ المشروعات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996
- عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا وتأديبيا، جناءيا ومدنيا، مطبعة عالم الكتب، القاهرة، 2000.
- عجة الجيلالي، قانون المؤسسات العمومية الإقتصادية من إشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية، 2006.
- ثابتي الحبيب و.بن عبو الجيلالي، تطوير الكفاءات وتنمية الموارد البشرية، دعائم النجاح الأساسية لمؤسسات الألفية الثالثة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1984.
- فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه للطباعة، الجزائر، 2003.
- لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبده، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، بيروت، 1973.
- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 1، دار هومه، الجزائر، 2002.
- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، د.م.ج.، الجزائر، 1988.
- محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، د.م.ج.، الجزائر، 1984.
- مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، سنة 1981،
- مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981.

- محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، النظرية العامة للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، 1973.
- محمد جمال الذنبيات، «مدى التباين في المركز القانوني بين الموظف والعامل تحت التجربة في القانون الأردني»، مجلة الحقوق، العدد 1، مارس 2006.
- محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية..
- محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، بدون دار الطباعة، 2007.
- ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها، المكتبة الجامعية الحديثة، الإسكندرية، طبعة أولى، 2001.
- ممدوح الطنطاوي، الجرائم التأديبية، الولاية والإختصاص، طبعة ثانية، 2001، الإسكندرية، 2006.
- _ محمد أنس قاسم جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- محمد باهي أبو يونس، الإختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الطبعة الأولى 1999، الإسكندرية.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
- مصطفى نجيب شاويش، إدارة الأفراد، دار الشروق، عمان، 1990.
- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الجزائر، 2010.
- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا وتأديبيا، جناءيا ومدنيا، مطبعة عالم الكتب، القاهرة، 2000.
- حمدي باشاعمر، مبادئ الإجتهد القضائي في مادة الإجراءات المدنية، دار هومه، 2001
- حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العمومية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- حمدي رجب عطية، جرائم الموظفين المضرة بنزاهة الوظيفة وبالمال العام، دراسة تطبيقية مدعمة بأحكام محكمة النقض، دون دار النشر، 2006.

ب-المقالات:

- السعيد مقدم، ملاحظات حول منظومتنا الإدارية ومشروع القانون الأساسي العام للوظائف العمومي لعام 1999، مجلة الإدارة، عدد 22 لسنة 2001، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر.
- السعيد مقدم، «واقع ومقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر»، مجلة الإدارة، العدد 02، الجزائر، 1993.
- السعيد مقدم، «أخلاقيات الوظيفة العمومية»، مجلة الإدارة، العدد 1 لسنة 1997.
- السعيد مقدم، «قطاع الوظائف العمومي تطوره ومآله»، مجلة الإدارة، العدد 1 لسنة 1991، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر.
- السعيد مقدم، «هيئات الوظائف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم مهامها وتطورها»، مجلة الإدارة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 2 لسنة 1991.
- السعيد مقدم، «إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظائف العمومي»، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 2 لسنة 1995.
- أحمد حمد الفارسي، «التأديب في مجال الوظيفة العامة المدنية والعسكرية في الكويت، دراسة مقارنة»، مجلة الحقوق، العدد 4 السنة 28، ديسمبر 2004.
- بدران مراد، «بعض مظاهر التداخل بين قانوني العمل والوظيفة العامة»، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد، رقم 4 لسنة 2006، كلية الحقوق، تلمسان..
- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص.75.
- عبد القادر شيخلي، «نظام تأديب الموظف العام والقاضي في التشريع الجزائري»، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 4 ديسمبر 1971.

ج-المداخلات :

- جميلة قدودو، «مدى الحماية المقررة للمتربص في مجال التأديب والموظف اتجاه إجراء العزل- قراءة في المرسومين التنفيذيين 321/17 و 322-17» مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الرابع لمخبر حماية حقوق الإنسان بين النصوص الدولية والنصوص الوطنية وواقعها في الجزائر، الموسوم «الحماية القانونية لأعوان المؤسسات والإدارات العمومية في الجزائر» بين النص والواقع يوم 2018/05/08 كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة سعيدة.

- جميلة قدودو، «مدى توافر الأمن القانوني للأعوان المتعاقدين في النظام القانوني

للوظيفة العامة»، مداخلة للمشاركة في الملتقى الوطني الثاني لمخبر «تشريعات حماية الوظيفة العمومية» حول «الأمن القانوني في تشريعات حماية الوظيفة العامة»، معهد الحقوق بالمركز الجامعي نور البشير بالبيض، 2018/04/28.

- جميلة قدودو، «مدى فاعلية آليات رقابة المشروعية في الوظيفة العامة في مكافحة الفساد»، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول «نحو استراتيجيات محدثة لمكافحة الفساد في الجزائر، المنظم في كلية الحقوق جامعة بلجاج بوشعيب بعين تموشنت يوم 2021/04/11.

د- الأطروحات :

- أحمد سنه، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون الجزائر، بحث للحصول على رسالة الماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، 2005.

- السعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، بحث للحصول على درجة دكتوراه تخصص القانون العام، 2006.

- بوزيان مكلل، «النظام القانوني للوظيفة العامة-دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري والفرنسي»، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2002

قدودو جميلة، «النظام القانوني للتوظيف التعاقدية، دراسة مقارنة»، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام، فرع الوظيفة العمومي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2013/2012.

- نواري أحلام «تصنيف الوظائف وترتيبها وفق التشريع الجزائري»، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي ليابس، 2006/2005.

ناصر أمام سعد، إضراب العاملين بين الإجازة والتحرير تشريعا وفقها وقضاء - رسالة دكتوراه سنة 1984 كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، مصر.

ثانيا/ المراجع باللغة الفرنسية :

- André DELAUBADERE, traité élém. De Dr. Adm ., L.G.D.J, paris, ed.1953
- Antoine LOUVARIS,« La constitutionnalisation du droit de la fonction publique » R.D.P., N°5,Septembre 1992, P.1434.
- Claudie–BOITEAU« droit international et droit Français de la fonction publique »A.J.D.A, N°1,20 Janvier 1994.
- Jean –PIERRE,« La privatisation du droit de la fonction public », La semaine juridique –administrations et collectivités territoriales, N°29,15 Juillet .2003
- Serge S A L O N, «la protection fonctionnelle des agents publics » , les cahiers de la fonction publique , septembre 2005.
- Taib ESSAID,Droit de la fonction publique,E.houma,Alger2005..
- Taib ESSAID,«chronique de l'organisation de l'administration année 1990 »,Idara N° 01 juin 1991.
- M. Mentri, Essai d'analyse de la législation et de la réglementation du travail en Algérie, O. P. U. ,1986.
- Y. Saint yours, la pénétration du droit du travail dans la fonction publique Mélanges Conerlincke, Dalloz,1978.
- M.Voisset, « Concertation et contractualisation dans la fonction publique », A.J.D.A., 1970.
- Mahrouk MAHDADI, le contentieux de fonction publique, revue du conseil d'état, N°5, 2004.
- H.Cherhabil,»Le recrutement dans la fonction publique algerienne»,Idara,N.2,1998
- MAHIOU A.,cours d'institutions Administratifs,C.S.J.A.,O.P.U.,1976.
- Les grands Arrêts de la jurisprudence administrative, pa M. long et (P) Weil et (G) Brailant, 5^e ed sirey,1969 .
- H. Cherhabil ,le recrutement dans la fonction publique algerienne,Idara,N2,1998

- Philippe GEORGE –Guy SIAT, Droit public, D ALLOZ, 13 éd, paris, 2002 .
- Jean Marc Poisson, « La fin des avantages exclusifs accordés aux femmes dans la fonction publique » R.D.P, N°012003-.
- Martine LAROQUE, « Le préambule de la constitution et l'égalité des sexes dans la fonction publique » Rev.Fr. droit. adm. 6(1) Janv-Fév 1990.
- Philippe GEORGES et Guy SIAT, Droit public, Dalloz 13 eme ed, paris, 2002.
- Philippe LAGRANGE, « droit à la retraite des agents en position de détachement » A.J. D.A, N°09,8 mars 2004
- Nicolas FERRIER, «A propos de la recodification prétendument a droit constant du droit du travail», Dalloz, N.29,31 juillet 2008
- قانون 11 جانفي 1984 الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة للدولة، ج.ر.ج.ف. المؤرخة 12 جانفي 1984
- قانون 26 جانفي 1984 الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة للجماعات المحلية، ج.ر.ج.ف. المؤرخة 27 جانفي 1984
- قانون 9 جانفي 1986 الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة للمستشفيات، ج.ر.ج.ف. المؤرخة 10 جانفي 1986

الفهرس

3	مقدمة
6	الباب الأول: ماهية الوظيفة العامة والموظف العام
6	الفصل الأول: ماهية الوظيفة العامة
6	المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة
6	المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة
7	الفرع الأول: تعريفها
7	أولاً: المعنى العضوي للوظيفة العمومية
7	ثانياً: المعنى الموضوعي للوظيفة العمومية
7	الفرع الثاني: طبيعة الوظيفة العامة
7	أولاً: النظام المغلق للوظيفة العمومية
9	ثانياً: النظام المفتوح للوظيفة العمومية
9	المطلب الثاني: طبيعة الوظيفة العامة الجزائرية وتطورها
9	الفرع الأول: طبيعة نظام الوظيفة العامة في الجزائر
10	الفرع الثاني: التطور التاريخي للوظيفة العامة في الجزائر
16	الفرع الثالث: طبيعة العلاقة بين قانون العمل وقانون الوظيفة العامة
16	أولاً: مدى استقلالية قانون الوظيفة العامة عن قانون العمل
18	ثانياً: واقع العلاقة بين القانونين في الجزائر
21	المبحث الثاني: هيئات تسيير الوظيفة العامة وتنظيمها الداخلي
22	المطلب الأول: هيئات وأجهزة تسيير الوظيفة العامة
23	الفرع الأول: المجلس الأعلى للوظيفة العامة
23	الفرع الثاني: المديرية العامة للوظيفة العمومية
24	أولاً: التطور التاريخي للمديرية العامة للوظيفة العمومية
25	ثانياً: التنظيم الإداري للمديرية العامة للوظيفة العمومية
26	ثالثاً: المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العامة
27	رابعاً: مهام وصلاحيات المدير العام للوظيفة العامة
29	خامساً: مفتشيات الوظيف العمومي في الجزائر
33	سادساً: المراقب المالي
34	الفرع الثالث: الهيئات الداخلية لتسيير الوظيفة العامة
35	أولاً: اللجان متساوية الأعضاء
35	ثانياً: لجان الطعن
36	ثالثاً: اللجان التقنية
36	المطلب الثاني: الهيكلة الداخلية للوظيفة العامة

36	الفرع الأول: تعريف وصف الوظائف وتحليلها
37	الفرع الثاني: مفهوم السلك والرتبة
39	الفرع الثالث: المناصب والوظائف العليا
40	الفصل الثاني: ماهية الموظف العام
40	المبحث الأول: مفهوم الموظف العام
40	المطلب الأول: تعريف الموظف العام وتمييزه عن باقي أعوان الدولة
40	الفرع الأول: تعريف الموظف العام
40	أولاً: تعريف الفقه للموظف العام
43	ثانياً: التعريف القضائي للموظف العام
44	ثالثاً: التعريف التشريعي للموظف العام
46	الفرع الثاني: الفرق بين الموظف العام وغيره من أعوان الدولة
46	أولاً: الفرق بين العامل والموظف العام
48	ثانياً: الفرق بين الموظف والعون المتمرن
49	ثالثاً: الفرق بين الموظف والعون المتعاقد
50	المطلب الثاني: التكييف القانوني لعلاقة الموظف العام بالإدارة
50	الفرع الأول: التطور التاريخي لعلاقة العون العام بالدولة
51	أولاً: التكييف العقدي لعلاقة العون العمومي بالإدارة
51	أ-روابط تعاقدية في نطاق القانون الخاص
52	أ1-نظرية العقد المدني
53	أ2-نظرية عقد الإذعان
54	ب-العلاقة التعاقدية في إطار القانون العام
56	الفرع الثاني: تكييف العلاقة على أنها تنظيمية لائحية
58	المبحث الثاني: انعقاد الرابطة الوظيفية
58	المطلب الأول: مفهوم التوظيف
59	الفرع الأول: مبادئ التوظيف وشروطه
59	أولاً: مبادئ التوظيف
68	أ-مفهوم مبدأ المساواة وتطوره
70	ب-مبدأ الدائمة ومبدأ الجدارة
71	ثانياً: شروط التوظيف
71	1- الجنسية الجزائرية
71	2- التمتع بالحقوق المدنية
71	3- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ما يتنافى و ممارسة الوظيفة
71	4- إثبات الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية
71	5- السن والقدرة البدنية والذهنية والمؤهل العلمي

74	الفرع الثاني: طرق الالتحاق بالوظائف العمومية
75	أولاً: التعيين عن طريق المسابقات والفحوص المهنية
78	ثانياً: الاختيار والتعيين في المناصب العليا
80	ثالثاً: التوظيف المباشر والوظائف المجوزة
83	الفرع الثالث: أداة انعقاد الرابطة الوظيفية
83	أولاً: مفهوم قرار التعيين
85	ثانياً: آثار قرار التعيين
86	المطلب الثاني: تنظيم المسار المهني للموظف
87	الفرع الأول: فترة التجربة وآثارها
88	أولاً: النظام القانوني للمترتب وفق المرسوم التنفيذي 322/17
91	ثانياً: مدى الحماية القانونية للمترتب خلال المساءلة التأديبية
96	الفرع الثاني: حركات تنقل الموظف العام خلال مساره المهني
96	1-القيام بالخدمة
97	2-وضعية الانتداب
97	3-وضعية خارج الإطار
98	4-الإحالة على الإستبعاد
100	5-وضعية الخدمة الوطنية
101	6-نقل الموظفين
101	الفرع الثالث: التسيير الإداري لملف الموظف
101	الباب الثاني: المركز القانوني للموظف العام
102	الفصل الأول: حقوق وواجبات الموظف العام
102	المبحث الأول: حقوق الموظف العام
102	المطلب الأول: الحقوق ذات الطابع المالي
103	الفرع الأول: الحق في المرتب والأنظمة التعويضية
106	الفرع الثاني: حق الموظف في الترقية
111	الفرع الثالث: الحق في التقاعد
113	المطلب الثاني: الحقوق ذات الطابع الاجتماعي والسياسي
113	الفرع الأول: الحقوق ذات الطابع الاجتماعي
113	أولاً: حق الموظف في العطل
118	ثانياً: حق الموظف في الحماية
122	ثالثاً: حق الموظف في التكوين
125	الفرع الثاني: الحقوق ذات الطابع السياسي
125	أولاً: حرية الرأي السياسية للموظف العام
126	ثانياً: الحق النقابي للموظف العام

128	ثالثاً: الحق في الإضراب
131	المبحث الثاني: واجبات الموظف العام
131	المطلب الأول: الواجبات المتعلقة بأداء الوظيفة
132	الفرع الأول: واجبات الطاعة وما يتفرع عنه من إلتزامات
132	أولاً: واجب الطاعة
132	1-تنفيذ أوامر الرئيس الإداري
134	2-احترام الرؤساء الإداريين
134	3-احترام السلم الإداري
135	ثانياً: ممارسة الموظف للمهام الموكلة إليه بإخلاص ودون تحيز
135	1-احترام مواقيت العمل
135	2-القيام بعمله شخصياً
136	الفرع الثاني: الإلتزام بحسن المعاملة والسر المهني مع المحافظة على ممتلكات الإدارة
136	أولاً: التعامل مع الزملاء ومستعملي المرفق بلباقة ودون مفاطلة
136	ثانياً: الإلتزام بالسر المهني والمحافظة على الوثائق الإدارية
137	ثالثاً: المحافظة على ممتلكات الإدارة وعدم استغلالها لأغراض شخصية
138	المطلب الثاني: الواجبات المتعلقة بكرامة الوظيفة
138	الفرع الأول: إلتزام الموظف بأن تكون له حياة خاصة نظيفة
139	أولاً: الإمتناع عن كل ما لا يتماشى وطبيعة مهامه حتى خارج الخدمة
140	ثانياً: التحلي في كل الظروف بسلوك لائق ومحترم
140	الفرع الثاني: عدم استغلال الوظيفة للربح المادي
140	أولاً: منع الرشوة
141	ثانياً: عدم الجمع بين الوظيفة ونشاط مريح
142	الفصل الثاني: النظام التأديبي للموظف العام ونهاية خدمته
142	المبحث الأول: النظام القانوني لتأديب الموظف العام
142	المطلب الأول: النظام القانوني للخطأ التأديبي وعقوبته
143	الفرع الأول: مفهوم الخطأ التأديبي
143	أولاً: تعريفه وتصنيفه
145	ثانياً: علاقة الجريمة التأديبية بالجناحية
146	الفرع الثاني: النظام القانوني للعقوبة التأديبية
146	أولاً: تقسيم العقوبات التأديبية
148	ثانياً: المبادئ التي تحكمها
148	المطلب الثاني: الإجراءات والضمانات التأديبية
149	الفرع الأول: السلطة المختصة بالتأديب والإجراءات التأديبية
149	أولاً: السلطة المختصة بالتأديب

150	ثانيا: ماهية الإجراءات التأديبية
150	أ-تعريفها
150	ب-مراحلها
150	ب 1-مواجهة الموظف بما نسب إليه من أخطاء
150	ب 2-مرحلة التحقيق
151	ب 3-مرحلة المداولة
152	ب 4-مرحلة إصدار قرار العقوبة التأديبية
152	الفرع الثاني: ضمانات الموظف العام التأديبية
152	أولاً: ضمانات الموظف العام في مواجهة المساءلة التأديبية
154	ثانياً: ضمانات الموظف في مواجهة القرار التأديبي
154	أ-مدى ولاية القضاء الإداري على الطعون المتصلة بشؤون الموظفين
155	أ1-التظلم الإداري في مجال التأديب
157	أ2-الطعن القضائي ضد القرارات التأديبية من قبل الموظفين
158	أ3-تقديم الدعوى والأثار المترتبة عن إلغاء القرار التأديبي
158	المبحث الثاني: انقضاء الرابطة الوظيفية
158	المطلب الأول: الطرق العادية لنهاية العلاقة الوظيفية
159	الفرع الأول: الوفاة
159	الفرع الثاني: الإحالة على التقاعد
159	المطلب الثاني: النهاية غير العادية للعلاقة الوظيفية
160	الفرع الأول: الاستقالة
160	الفرع الثاني: التسريح
161	الفرع الثالث: العزل وفقدان الجنسية أو الحقوق المدنية
162	أولاً: أحكام المرسوم التنفيذي 321/17 المتعلق بالعزل
162	-إجراءات العزل
163	-الضمانات الممنوحة للموظف المراد عزله.
164	ثانياً: فقدان الجنسية أو الحقوق المدنية
166	قائمة أهم المراجع المعتمدة