

جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مطبوعة بعنوان :
محاضرات في الوظيفة العامة

الموسم الجامعي: 2014 /2015

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة

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

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

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

وبذلك يمكن أن يتحدد مفهوم الوظيفة العامة وفقا لإحدى المفهومين الموضوعي أو الشكلي حسب النظام والفلسفة السائدين في دول العالم التي تقوم على فكرتين أساسيتين تجسد النظم الوظيفية: الفكرة الأمريكية (نظام الوظيفة) والفكرة الأوروبية (نظام السلك الوظيفي الدائم).

وسوف نقوم بتوضيح المفهومين الرئيسيين للوظيفة العامة من خلال دراسة أنظمة الوظيفة العمومية في المطالب التالية :

المطلب الأول: نظام الوظيفة.

المطلب الثاني: نظام السلك الوظيفي الدائم.

المطلب الثالث: تطور الوظيفة العامة في الجزائر.

المطلب الأول: نظام الوظيفة

يعتبر نظام الوظيفة أو المناصب (الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة) الوظيفة العمومية بمثابة خدمة لا تختلف عن باقي المهن الأخرى، حيث يعتبر الإدارة العمومية مؤسسة كباقي المؤسسات توظف عمالها وتسيير وضعياتهم وفقا للشروط والإجراءات المطبقة في عالم الشغل. وبذلك يرتبط مفهومها بمفهوم الوظيفة الإدارية ذاتها في مشروع كبير لا يشترط أن يسير بالضرورة من طرف الدولة، إذ يمكن أن يكون مشروعا مستقلا وخصوصا يوظف عمالا يمتازون بالكفاءة والالتزام بتنفيذ المهام الملقاة على عاتقهم، كما يقوم على مناصب عمل محددة مسبقا وفقا لمواصفات يقتضيها التنظيم الإداري.

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

وللمزيد من الشرح حول هذا النظام، تناولنا هذا المطلب في الفروع التالي :

الفرع الأول: نشأة وتطور نظام الوظيفة.

الفرع الثاني: خصائص نظام الوظيفة.

الفرع الثالث: تقييم نظام الوظيفة.

الفرع الأول: نشأة وتطور نظام الوظيفة

لقد عرفت العديد من الدول الأنجلوساكسونية النظام المفتوح وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية وذلك لعدة عوامل :

* نظرة المجتمع الأمريكي السلبية نحو الإدارة التي تشكل خطرا يهدد المبادئ التي ناضلوا من أجلها لاسيما مبادئ العدالة والديمقراطية ومحاربة البيروقراطية.

* تعلق الأمريكيان بالحرية الفردية وخشيتهم من إساءة استخدام السلطة جعلهم يرفضون الاعتراف للإدارة بامتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة، وبالتالي عدم تقرير ضمانات تزيد عن ضمانات عمال القطاع الخاص استنادا إلى مذهبهم المتوارث القائم على مبدأ توزيع السلطة للحيلولة دون الاستبداد

بها.

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

ولقد ساهمت هذه العوامل في تبلور الفكرة الأمريكية عن الوظائف العامة في صورتها الأصلية في مبدأ " توقيت الوظيفة العامة " الذي أعلن عنه الرئيس الأمريكي " جيفرسون Jefferson " مؤكدا على إلزامية إتاحة الفرصة لأكثر عدد من المواطنين للالتحاق بالوظائف على مستوى الإدارة المركزية، حيث صدر سنة 1820 " قانون السنوات الأربع لنهاية العمل من أربع (04) سنوات (فترة العهدة الرئاسية)، والذين يلتزمون في نهاية هذه المدة بتقديم تقارير عن أعمالهم خلال هذه الفترة قصد تمكينهم من البقاء في الوظيفة لفترة أخرى.

ولقد توسع الرئيس الأمريكي " جاكسون Jackson " في تطبيق هذا القانون بإعلانه "المبدأ الدورية في الوظائف العامة " والذي يعني عدم بقاء الموظف في وظيفته بصفة مستمرة وضرورة عودته إلى الحياة العامة بعد مدة محدودة مزودا بالخبرة المكتسبة خلال عمله الحكومي، وان كان هذا المبدأ يرمي في حقيقته إلى تقاسم الوظائف العامة من طرف الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة الأمريكية والذي أطلق عليه فيما بعد " مبدأ الغنائم للمنتصر Spoil System " الذي يجعل الوظائف العامة (الغنائم) من حق الحزب المنتصر.

ولقد اعتبرت الوظائف العامة طبقا لمبدأ الغنائم للمنتصر " وظائف حزبية مؤقتة تخضع لسلطة الحزب الفائزة في الانتخابات، حيث يتغير الموظفون تبعاً للحزب الفائزة، وقد دافع بعض رجال السياسة الأمريكيون عن هذا المبدأ باعتباره يؤيد الديمقراطية حيث يضمن بقاء الأحزاب التي تعد عنصر أساسيا في النظام الديمقراطي. كما أكد أنصار نظرية الرئيس " جاكسون " على المبادئ التي تحد من امتيازات الإدارة العامة والمتمثلة أساسا في :

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

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

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

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

ولقد كان لهذا المبدأ آثار سيئة حيث فسد الجهاز الإداري فسادا تاما، إذ تبين بعد اتساع نطاق نشاط الدولة ضرورة استقرار الموظفين. كما أساءت الأحزاب استخدام حقها في تعيين أنصارها والذي أصبح مجرد وسيلة لخدمة أقلية من محترفي السياسة، فضلا على انتشار الرشوة والمحاباة وتدني مستوى الخدمة العمومية وهذا ما جعل المواطن الأمريكي يحتقر الوظيفة العامة، مما نجم عنه ضرورة ملحة الإصلاح هذه الأوضاع حيث ظهرت عدة مشاريع إصلاحية والتي لقيت بعض العقبات بعض الوقت إلى غاية حادث مقتل الرئيس الأمريكي " جارفيلد Gar field " سنة 1881 من طرف أحد المواطنين الذي رفضت الرئاسة طلب توظيفه، وهذا ما عجل بالبرلمان بإصدار قانون الإصلاح سنة 1883 الذي عرف باسم " باندلتون The Pendleton act "، والذي استلهمت مبادئه من نظام الخدمة المدنية البريطاني حيث ألغي بدرجة كبيرة على المستوى الفيدرالي مبدأ الغنائم للمنتصر (معيار سياسي) واستبدله بمبدأ الجدارة والاستحقاق (معيار تقني) في التوظيف، و أنشأ لجنة الخدمة المدنية وفقا للنموذج البريطاني كهيئة محايدة ومستقلة تقوم بفحص مؤهلات المترشحين لشغل بعض الوظائف العامة كما تشرف على التوظيف في بعض الوظائف وفقا لطريق المسابقة.

ولكن ما يلاحظ على هذا القانون ما يلي :

* لم ينشئ نظام قانوني عام للوظائف العامة يحمي الموظفين من تدخل النفوذ الحزبي، فقد اقتصر على حرمان الأشخاص الذين لا تتوفر فيهم الصلاحية من التوظيف موفرا بذلك الحماية لرجال السياسة من طمع الأنصار غير الصالحين.

* لم يطبق هذا القانون على جميع الموظفين، وبالتالي لم يبلغ نظام المحسوبية السياسية، حيث لم يعمم نظام الاستحقاق على جميع الولايات الأمريكية التي لا يزال بعضها يخضع لنظام التداول. وبذلك يلاحظ تصنيف الموظفين في الحكومة المركزية من حيث التعيين إلى صنفين: صنف يخضع لنظام الجدارة وصنف آخر يخضع لنظام المحسوبية السياسية، ولا يرى الفقهاء الأمريكيين أي تعارض بين هذين النظامين مادام هناك تحديد لنطاق كل منهما نظرا لوجود وظائف لا يناسبها نظام الجدارة ويتعلق الأمر بالوظائف السياسية أي الوظائف الكبرى التي يجب أن تشغل بأشخاص يثق الرئيس فيهم وفي قدرتهم على الدفاع عن برنامجه.

ولقد ظلت الوظيفة العامة الأمريكية تعاني من الفوضى وعدم التنظيم نظرا لأن كل وزارة أو مؤسسة عمومية كانت تضع قواعد خاصة بها في ترتيب الوظائف وتحديد الأجور، وهذا ما دفع بإنشاء لجنة خاصة لتصنيف الوظائف العامة سنة 1923 المعدل بقانون 1949 الذي قام بترتيب وتصنيف الوظائف (الوظائف المهنية والعلمية، الوظائف المهنية، الوظائف الإدارية والمالية، وظائف الحراسة ووظائف ميكانيكية) ويشغل هذه الوظائف عن طريق المسابقات التي تنظمها لجنة الخدمة المدنية، في حين يتم التعيين بشكل مباشر وبدون مسابقة بالنسبة للوظائف غير المصنفة.

وأصبحت بعض القطاعات تضي على الوظيفة العامة صفة المهنة أي السلك الوظيفي مثل السلك الدبلوماسي، كما أضحت فكرة وضع نظام خاص بالتقاعد قابلة للتطبيق. وقد عرفت الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية أيضا نظام التأهيل والتكوين المهني وهذا ما شكل انعطافا كبيرا في مفهوم الوظيفة العامة الأمريكية بالنظر للمبادئ التقليدية التي كانت تقوم عليها في القرن التاسع عشر (19).

وبعد الحرب العالمية الثانية تم تنصيب لجنة من الخبراء برئاسة الرئيس " هووفر Hoover " للبحث في أنجع السبل لتحديث وتكييف الوظيفة العامة، والتي قدمت تقريرا بمقترحات أهمها: إنشاء مديرية للمستخدمين على مستوى كل إدارة، تصنيف مناصب العمل

وتحديد حقوق وواجبات الموظفين. كما تم إنشاء مركز للتكوين الإداري خاص بالإدارات الفيدرالية، وفي سنة 1978 صدر قانون يتضمن الإصلاح يهدف إلى الاستقلالية السياسية للوظيفة العمومية وتكريس فعالية الإدارة بضمان تكوين ملائم للموظفين.

ويتميز النظام الحالي للوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بروح المنافسة وفكرة الإنتاجية مما يترتب عليهما عدة آثار على جميع المستويات، فكثيرا ما يخضع ممارسة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية لسلطته في التعيين لضغوط حزبية، كما يسمح تطبيق نظام التداول للحزب الفائز من تغيير جذري في الإدارة العليا الفيدرالية تجسيدا لروح المنافسة. وتساهم فكرة الإنتاجية في الاهتمام بمنصب العمل أكثر من شاغله، كما يرفض الموظف الأمريكي فكرة الدوام في الوظيفة لمساسها بحريته الفردية، حيث يركز اهتمامه حول النشاط الذي يجني منه أكثر ربح وهذا ما يمكن أن يفسر عدم وجود طبقة اجتماعية متميزة داخل الإدارة الأمريكية. ونشير إلى أنه إذا كانت الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية قد عرفت تطورا ملموسا على مستوى مفهومها البدائي، إلا أنها لازالت تحتفظ بأهم العناصر والأسس الرئيسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة أو الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة.

الفرع الثاني: خصائص نظام الوظيفة

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

وبناء على ذلك تتمثل أهم سمات أو خصائص هذا النظام فيما يلي :

لا تعتبر الوظيفة العامة مهنة يلتحق بها الموظف ويتفرغ لها ويكرس وقته وجهده لها طيلة مسار مهني أي منذ توظيفه إلى غاية بلوغه سن التقاعد، وإنما هي عبارة عن عمل يمارسه خلال فترة زمنية حسب حاجته وحاجة العمل ثم يتركه وقد يعود إليه في أي وقت تبعا لظروفه وظروف العمل دون أن تنشأ علاقة دائمة بينه وبين الوظيفة، نظرا لقيام ممارسة الوظائف الإدارية على فكرة الممارسة العرضية مما يعني عدم الاستقرار.

2/- ينصب التركيز على الوظيفة المشغولة بما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات بصرف النظر عن شاغلها وما يحمله من مؤهلات وأقدمية، حيث تقوم الإدارة بتحديد المناصب والوظائف طبقا لهيكلها التنظيمي ثم تحدد المواصفات المطلوبة في المترشحين لها وكذا تحديد طرق الانتقاء.

3/- يراعى في عملية اختيار الموظف التخصص الشديد أو الدقيق الذي يرجع إلى طبيعة الوظيفة كما يحددها الخبراء، وهذا ما أدى إلى تشعب فروع الدراسة وشدة التخصص في قطاع التعليم العام والخاص) في الولايات المتحدة الأمريكية. كما لا يعين الموظف استنادا إلى درجة ثقافته العامة وإنما على أساس خبرته ومدى معرفته بالعمل الموكول إليه لأنه يعين بوصفه خبيراً متخصصاً في عمل محدد بذاته

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

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

6- نظراً لارتباط مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها وعدم انتسابه إلى سلك وظيفي دائم فإنه لا يعترف بفكرة الترقية من وظائف دنيا إلى وظائف عليا مثلما هو عليه الحال في نظام السلك الوظيفي ، وبالتالي إذا ما أراد الموظف الانتقال إلى وظيفة أخرى مغايرة فيجب أن تتوافر فيه شروط التعيين والمؤهلات المطلوبة لهذه الوظيفة، وبذلك يكون التحاقه بالوظيفة كمبتدأ وليس ترقية.

7- لا يأخذ هذا النظام بمبدأ الفصل بين الرتبة والمنصب نظراً لاعتماد التصنيف على المناصب التي يعين فيها الموظف دون أن يتضمن الرتب، وبالتالي يفقد الموظف الاستفادة من المرتب المناسب

للمنصب المشغول بمجرد تركه له على خلاف ما هو عليه الحال في النظام المغلق الذي يأخذ بمبدأ الفصل بين الرتبة والمنصب، والذي يظل فيه الموظف محتفظاً برتبته الأصلية في حالة فقدانه لمنصبه.

8- لا تبذل الإدارة جهداً كبيراً في تكوين الموظفين وتحسين مستواهم، لأنهم مطالبين بالاهتمام بذلك بأنفسهم نظراً لشغلهم الوظائف بصفة عرضية مثل العمال في المشاريع الخاصة.

9- نظراً لارتباط الموظفين العرضي بمناصب عمل محددة بذاتها وعدم وجود سلك وظيفي دائم بالنسبة لهم، فإنه لا يوجد ضرورة لوضع نظام خاص بهم (قانون عام) يضمن لهم حقوق وامتيازات خاصة بهم. وبذلك لا تعتبر الإدارة نظاماً يتميز بامتيازات استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، وبالتالي لا يمكن الخلط بين الدولة وعمالها من خلال تخصيصهم بالسلطة و ضماناتها لتنافي ذلك مع سيادة الشعب وخضوع الجميع لنفس القوانين، وبناءً على ذلك لا يشكل الموظفون هيئة مستقلة ومتميزة في حقوقها وواجباتها، لأنهم يعتبرون أفراداً عاديين يستمدون الحقوق والضمانات من الدستور مباشرة مثل باقي أفراد المجتمع.

الفرع الثالث: تقييم نظام الوظيفة

إن دراسة النظام المفتوح كأحد أنظمة الوظيفة العمومية يستلزم تقييمه من حيث إبراز محاسنه ومساوئه، والمتمثلة فيما يلي: |

أولاً: محاسن نظام الوظيفة :

1-/ يعتبر هذا النظام نظاماً بسيطاً (مبسط) بالرغم من بذل الإدارة لجهد كبير في تصنيف وترتيب الوظائف الموجودة في الهيكل التنظيمي للإدارة، كما تقوم بتحديد معدل عام للأجور يتناسب والعمل وعروض المشاريع الخاصة أي مع متطلبات السوق التجارية قصد

تأمين حسن سير المرافق العامة، وبالتالي لا يمكن تحديد هذه الأجور بشكل تعسفي لأنه لا يمكن لأي شخص الالتحاق بالوظيفة إذا كانت الإدارة العامة تدفع أجورا أقل بكثير من تلك التي تدفعها المشاريع الخاصة بالنسبة لنفس المهام، في حين تتحمل الإدارة نفقات باهضة بسبب توافد عدد كبير من المترشحين إذا ما كانت تدفع أجورا كبيرة. فضلا على ذلك لا تتحمل الإدارة مهمة وضع أنظمة خاصة بالترقية والتقاعد والإجازات وغيرها.

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

3/- يحقق هذا النظام للإدارة دخلا جيدا من خلال الاستفادة من الموظفين الذين غالبا ما يكونوا قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام والخاص، وهذا من شأنه نقل طرق تحقيق الدخل والإيراد المتبعة في المشاريع الخاصة إلى الإدارة العامة.

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

ثانيا: مساوى نظام الوظيفة :

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

1/- لا يمكن تطبيق هذا النظام في جميع الدول نظرا لقيامه على وجود إدارة غنية بالأخصائيين، في حين هناك أعمالا لا تستدعي اختصاصات محددة بذاتها وإنما تتطلب نوع من التدريب والتدرج في اكتساب الخبرة العملية، وهذا ما لا يمكن الحصول عليه إلا بعد الممارسة الطويلة داخل الإدارة العامة.

2/- يفترض هذا النظام وجود جهاز تعليمي مزود بتخصصات متنوعة ودقيقة يعفي الإدارة من تكوين وتأهيل موظفيها لوظائف معينة، وبالتالي يترتب على غيابه عجزها عن إيجاد من تتوفر فيهم المواصفات والمؤهلات المطلوبة لشغل هذه الوظائف. كما يفترض أيضا وجود قطاع خاص حيوي يتضمن مشاريع كبيرة مزودة بأخصائيين في كل الميادين ينتقلون بين هذه المشاريع والإدارة العامة دون إمكانية تصور وجود موظفين يمارسون عمل معين طيلة حياتهم المهنية نظرا لأن ذلك يقضي على الفاعلية والإبداع.

3- يعطي هذا النظام الأولوية للإنتاجية دون الاهتمام بالأهداف الأساسية الأخرى التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها ويتعلق الأمر بتحقيق المصلحة العامة، فالإدارة العامة ليست في حقيقتها مشروع المشاريع الخاصة التي تسعى إلى تحقيق الدخل والفائدة وإنما هي تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد.

وبناء على ما سبق ذكره، يمكن القول أن هذا النظام يناسب دولة كالولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر بلدا صناعيا يتمتع بإمكانيات مادية وبشرية هائلة قادرة على تأمين تخصصات دقيقة تتطلبها المشاريع الكبيرة في نطاق القطاعين العام والخاص، بما يضمن إمكانية تنقل العاملين بين هذين القطاعين وبالتالي لا يناسب هذا النظام دول أخرى كالدول النامية.

المطلب الثاني: نظام السلك الوظيفي الدائم

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

إذن تختلف الوظيفة العامة عن باقي المهن لأنها تعد بطبيعتها خدمة عامة يكرس لها الموظف نشاطه المهني على خلاف المهن الحرة التي تعد خدمة خاصة لصاحب المهنة الذي يعمل العامل المصلحته الخاصة وليس للمصلحة العامة. ولما كان الموظف يتفرغ بشكل دائم ومستمر لخدمة المصلحة العامة طيلة مساره المهني، كان من الواجب وضع نظام خاص ومحكم لضبط وتنظيم حياته المهنية.

ولأكثر توضيح حول هذا النظام، عالجنا هذا المطلب في الفروع التالية: الفرع الأول: نشأة وتطور نظام السلك الوظيفي الدائم.

الفرع الثاني: خصائص نظام السلك الوظيفي الدائم.

الفرع الثالث: تقييم نظام السلك الوظيفي الدائم.

الفرع الأول: نشأة وتطور نظام السلك الوظيفي الدائم

تعرف معظم دول أوروبا الغربية هذا النظام ماعدا سويسرا وفرنلندا إلى جانب عدد كبير من الدول العربية، وتعتبر بروسيا (ألمانيا) أول دولة ظهرت فيها معالم هذا النظام الذي شهد تطورا ملحوظا خاصة في انجلترا وفرنسا. فقد حدث أهم تطور في نظام الخدمة المدنية في انجلترا خلال حركة الإصلاح الإداري عام 1853، حيث شكلت لجنة من مختلف الوزارات لفحص وتنظيم شؤون الوظيفة العامة كما تلتها لجان أخرى أنشأت لنفس الغرض والتي قدمت تقارير ساهمت في المزيد من الإصلاحات تمثلت أساسا في وضع النظام القانوني للموظفين في انجلترا وأصبح التوظيف يعتمد على طريق المسابقة الذي يتوافق مع نظام التعليم السائد والذي يرحح الثقافة العامة على التخصص الدقيق على أن يواصل دورات لتكوينه وتحسين مستواه بعد توظيفه.

وقد تميز النظام الانجليزي بخاصيتين أساسيتين بعد الإصلاحات التي عرفتها انجلترا، حيث تتعلق الأولى بكيفية التوظيف الذي يرتكز على إجراء المسابقة تحت إشراف اللجنة المدنية للوظيفة العمومية، إذ يجري اختبار كتابي في مادة الثقافة العامة واستجابات يتمثل في مناقشة حرة مع لجنة امتحان حول مواضيع مهنية أو غير مهنية قصد الوقوف على المؤهلات المعرفية وشخصية المترشحين وكفاءتهم، مع الإشارة إلى استبدال إجراء الاستجابات بعد الحرب العالمية الثانية باختبارين يتعلق الأول بمستوى ذكاء المترشح والثاني بشخصيته. أما الخاصية الثانية فتتعلق بالتكوين الذي يتوجه أساسا إلى العلوم الإنسانية والمواد الأدبية، حيث تلعب جامعتا أكسفورد وكامبريدج دورا أساسيا في تزويد الإدارة بالموظفين.

وقد تطور هذا النظام وأصبحت تعطى الأولوية للتكوين العملي، حيث أنشأ معهد الخدمة المدنية سنة 1969 والذي ركز على الطابع المهني في برامج التدريس قصد التوفيق بين التكوين العام للموظف وحاجيات الإدارة.

وفي فرنسا وفي عهد الملكية اقتصرت وظيفة الإدارة على ضمان أمن المملكة وكان المشروع الملكي يعتمد على عامل المركزية في تطوير الوظيفة العامة التي عرفت ثلاثة أنواع من الأعران العموميين: فئة الضباط والتي أصبحت الوظائف المتعلقة بها توارثية منذ القرن 17، فئة المحافظين التي كانت وظائفها قابلة للعزل وفئة المؤتمنين التي ظهرت منذ القرن 18، وهي فئة تتمتع بمجموعة من الحقوق كالمرتب والتقاعد وتخضع لترتيب في السلم الهرمي. وبذلك قد عرفت هذه الفترة كثرة الوظائف الوراثية إلى غاية الثورة الفرنسية التي ساهمت في الإصلاح الإداري، حيث تم القضاء على نظام الاتجار بالوظائف وإلغاء الامتيازات والنص على مبدأ تمتع جميع المواطنين بحق تولي الوظائف العمومية حسب مؤهلاتهم دون تمييز، وبذلك أصبحت الوظيفة العامة مهنة قائمة على احترام السلطة الهرمية ومركزية متميزة بالوفاء والانضباط هدفها خدمة الدولة.

إذن لقد عرفت الوظيفة العامة في فرنسا إلى غاية القرن 19 فكرة التبعية الهرمية التي أراد نابليون زرعها في الإدارة العامة، حيث كان الرئيس الإداري يمارس سلطة واسعة شبه مطلقة دون ضمانات في مجال التوظيف والترقية والتأديب في إطار قرارات إدارية لا تخضع للرقابة القضائية وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي إلى غاية 1883، حيث أجاز التظلم منها لعيب عدم الاختصاص أو الشكل. وبحلول عام 1900 أقر هذا المجلس مبدأ تقييد ممارسة سلطة العزل من الوظيفة الذي يجب أن تستدعيه ضرورة مصلحة الخدمة مع حق الموظف المعزول في المطالبة بالتعويض.

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

وترتب على ذلك إضعاف قوة مبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية كمبدأ أساسي تقوم عليه فكرة الوظيفة العامة الفرنسية، حيث أضعفت عمليا سلطة الرئيس الإداري بسبب قوة ونفوذ النقابات، كما أصبح الوزير يوافق على الرأي الاستشاري للنقابات بالرغم من إمكانية مخالفته قصد تفادي المشاكل التي قد تنجم في الحالة العكسية. وقد رأى فقهاء القانون العام في فرنسا أنه بالرغم من التطور الذي عرفته الإدارة الفرنسية، إلا أنها ظلت محتفظة بالمبادئ الأساسية التي وضعها نابليون، كما ظلت الوظيفة العامة مهنة لها أحكامها الخاصة مع العمل على تطوير هذا النظام وتكييفه مع ميكانيزمات الوظيفة المفتوحة لغير المرسمين كترك التعيين في الوظائف العليا لقرار الحكومة واعتماد صيغة التعاقد في الوظيفة العمومية.

الفرع الثاني: خصائص نظام السلك الوظيفي الدائم

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

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

إذن لا يقتصر العمل على القيام بمهام وظيفية محددة بذاتها، وإنما القيام بمهام مجموعة من الوظائف المنتظمة والمتدرجة، حيث تبدأ الحياة الوظيفية بإنهاء الشخص الراغب في التوظيف لدراسته وتنتهي ببلوغه سن 60 أو 65 بعدما يكون قد شغل عدة مناصب متنوعة.

2/- نظرا لتكليف الموظفون برسالة خاصة تتمثل في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإنهم لا يعتبرون إجراء يحكمهم قانون العمل الذي يخضع له العمال العاديين، وإنما يطبق عليهم نظاما خاصا يشمل قواعد لا تسري على غيرهم من الأجراء دون أن يمنع ذلك تخصيص فئات من الموظفين بأنظمة خاصة استثنائية لاعتبارات موضوعية.

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

3/- مادام أن مصير الموظف غير مرتبط بوظيفة بذاتها فإنه يطلب منه عند التحاقه بالوظيفة العامة قدر من الثقافة العامة ونسبة يسيرة من التخصص، مع اكتسابه المؤهلات اللازمة ومختلف التخصصات خلال الممارسة في مجال الوظيفة العامة. فضلا على تجديد

وتحسين معلوماته بإتباع دورات تكوين تنظمها الإدارة العامة قصد مسايرة التطورات الحاصلة.

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

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

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

7- تكاد تختلط شخصية الموظف بشخصية الدولة في هذا النظام، حيث يتمتع بما تتمتع به الدولة من سلطة ونفوذ، كما ينفرد بمزايا و ضمانات خاصة التي يقررها النظام القانوني الذي يضمن استقرار الموظف، وفي المقابل يفرض عليه التزامات من نوع خاص وأكثر أهمية من نظيرتها في القطاع الخاص كتكريس الموظف وقته لخدمة الإدارة وعدم ترك الوظيفة دون إخطار مسبق والالتزام بمبدأ الحياد وعدم التأثر بالمؤثرات السياسية، كما قد يمنع من إعلان آرائه السياسية أو الانضمام لهيئة نقابية أو القيام بالإضراب وذلك حسب الوظيفة وأهميتها.

الفرع الثالث: تقييم نظام السلك الوظيفي الدائم

إن نظام السلك الوظيفي الدائم كنظام الوظيفة له محاسن ومساوئ، والمتمثلة خاصة فيما يلي:

يلي:

أولاً: محاسن نظام السلك الوظيفي الدائم :

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

2- يكتفي هذا النظام بقدر من الثقافة العامة ونسبة يسيرة من التخصص عند التوظيف، على أن تنمو معلومات الموظف في ميدان العمل وتتجدد وتحسن بإتباع دورات تكوينية، وبذلك تستطيع الإدارة العامة الاستفادة من أشخاص ذوي كفاءات واختصاصات.

3- يساهم هذا النظام في استفادة الإدارة العامة من أشخاص أكثر تكيفا وإحساسا بالأعباء الوظيفية الذين يكرسون حياتهم المهنية لخدمتها وبذلك يكتسبون الخبرة اللازمة، مما ينمي الشعور لديهم بضرورات المنفعة أو المصلحة العامة التي تستبعد الربح، وبذلك تضمن الإدارة وجود أشخاص متشبعين بروح النزاهة والإخلاص والتفاني.

ثانياً: مساوئ نظام السلك الوظيفي الدائم :

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

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

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

4/- التأثير السلبي لطول المدة التي يقضيها الموظف في الإدارة العمومية على مردودية العمل، فضلاً على نقشي ظاهرة البيروقراطية والروتين.

5/- يعتبر هذا النظام الإدارة العامة كيانا قائماً بذاته مستقل عن باقي الهيئات الأخرى، وهذا من شأنه الحيلولة دون انخراط الإدارة داخل الأمة، حيث يشكل الموظفون بها طبقة خاصة منعزلة ومتميزة عن باقي أفراد المجتمع وهذا من شأنه أن يجعل الموظف في موقع يتعالى منه على المواطنين بما يؤثر سلباً على إشباع حاجياتهم وضمن الخدمة العمومية.

وخلاصة القول يتضح بعد دراسة أنظمة الوظيفة العمومية والوقوف على مفهوم الوظيفة العامة في كل منها أن نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة أكثر سهولة من نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، حيث يطغى على النظام الأول الأسلوب التجاري المتبع في القطاع الخاص في عملية انتقاء العمال وفصلهم والاهتمام بفكرة الربح والفائدة. في حين يميل النظام الثاني إلى النظام العسكري، حيث يكرس الموظف كالجندى حياته لخدمة الدولة وتحقيق المصلحة العامة دون الاهتمام بتحقيق الربح والفائدة، وبذلك نلاحظ وجود تناقض بين هذين النظامين.

ونشير إلى أنه لا يمكن تصور تطبيق أي بلد لأحد النظامين بشكل مطلق دون الاستعانة بالنظام الآخر، إذ هناك خليط من هذين المفهومين للوظيفة العامة وذلك راجع للتطورات المؤسساتية والسياسية والتحويلات التي عرفتها كل دولة بسبب عوامل داخلية والعولمة التي ساهمت في التقريب والتعايش بين النظامين ومحو الحدود التقليدية بينهما، حيث تسعى جل الأنظمة الحديثة للوظيفة العامة إلى تحقيق مزج مقبول بين عناصر هذين النظامين.

المطلب الثالث: نظام الوظيفة العامة في الجزائر

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

إذن لقد كانت الوظيفة العامة في الجزائر ولا زالت تعد مهنة تتميز بالديمومة والاستقرار يلتحق بها الموظف غالبا بعد انتهاء مشواره الدراسي ويكرس لها كل حياته المهنية إلى غاية بلوغ السن القانوني لانتهاء الخدمة، وبذلك تشكل فئته طبقة اجتماعية تخضع لنظام قانوني خاص وما يترتب على ذلك من آثار. وفي الواقع لم يكن بالإمكان تبني الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة لكونه لا يصلح لدولة مثل الجزائر التي تسعى لتحقيق استقرار الوظيفة، وبالتالي ضمان استمرار الخدمة العمومية مما يستدعي تفرغ الموظف لها، كما أن مؤسسات التعليم بها قد أنشأت لمنح الثقافة العامة أكثر من التخصص المهني.

المبحث الثاني: مفهوم الموظف العام

إن دراسة الوظيفة العامة تستدعي التعرف على القائم بها أي " الموظف العام "، هذا المصطلح الذي كان الأسبق في الظهور من مصطلح الوظيفة العامة على عكس ما قد يظن لأول وهلة نظرا لأن هذه الأخيرة تصور في الذهن معنى الدولة ككل من جانب نشاطها الإداري الذي يتكفل به الموظف العام. كما أن الموظف العام يعتبر قديما قدم الدولة الذي ارتبط تاريخ ميلاده مع تاريخ ميلادها باعتباره أداة الدولة صاحبة السلطة وهو خالد بخلودها.

وتختلف دول العالم في الاصطلاح أو التعبير الذي يطلق على الشخص شاغل الوظيفة العامة، حيث يستعمل في الولايات المتحدة الأمريكية عدة اصطلاحات على من يعمل لدى الحكومة كمصطلح " المستخدم عمومي " و " العامل عمومي "، أما في فرنسا فكانت تستخدم عدة ألفاظ " الموظف "، " المستخدم " و " العامل " قبل أن يستعمل مصطلح موحد وهو اصطلاح " الموظف " في قانون الوظيفة العامة الفرنسي الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1946 للدلالة على أعوان الدولة الذين يسري عليهم. كما يطلق عليه في بلجيكا نفس التعبير أي " الموظف " للترقية بينه وبين مصطلح " عمال الإدارة "، في حين يستخدم لفظ " خادم الملك " في إنجلترا.

ونظرا لأن الموظف العام هو وسيلة الدولة البشرية في إشباع حاجيات المواطنين من خلال تقديم الخدمة العمومية، مما يترتب على ذلك قيام علاقة بينه وبين الإدارة العامة وما ينتج عن ذلك من نتائج، فإن دراسة مفهوم الموظف العام يستدعي الوقوف على مسألتين أساسيتين تتعلق الأولى بتعريف الموظف العام من خلال إبراز شروط اكتساب هذه الصفة، أما الثانية فتتعلق بمعرفة طبيعة العلاقة التي تجمعها بالإدارة المستخدمة.

وللمزيد من الشرح، تناولنا هذا المبحث في ثلاثة مطالب أساسية هي :

المطلب الأول: شروط اكتساب صفة الموظف العام.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة الوظيفية.

المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري.

المطلب الأول: شروط اكتساب صفة الموظف العام

تختلف التعريفات التشريعية للموظف العام باختلاف مجالات تطبيقها، فتعريفه وفقا للقانون الجنائي مثلا يختلف عن تعريفه وفقا للقانون الإداري. ولكن الذي يهمنا هو التعريف في مجال القانون الإداري، ورغم ذلك من الصعوبة وضع تعريف جامع و مفصل نظرا لاختلاف الوضع القانوني للموظف العام من دولة إلى أخرى ومن فترة لأخرى في الدولة الواحدة بسبب اختلاف الدول في نظمها السياسية وبالتالي نظمها الإدارية، حيث يمكن التمييز بين تعريفين أساسيين في ظل أنظمة الوظيفة العمومية: تعريف واسع لا يعتمد على المركز القانوني للأعوان والذي يشمل كل الأعوان العموميين بغض النظر عن مراكزهم القانونية أو طرق توظيفهم، وتعريف ضيق يهتم بالوضع القانوني للموظف ويميزه عن غيره من العمال. ولقد أكتفت أغلبية التشريعات الوظيفية بتحديد طائفة الموظفين الذين تسري عليهم، لذلك كان من الضروري تدخل القضاء والفقهاء لوضع تعريف للموظف العام، حيث عرفه مجلس الدولة الفرنسي بأنه: " الفرد الذي يعهد إليه بعمل دائم يدخل في كوادر مرفق عام " ، كما عرفه الدكتور "محمد جودت الملط " بأنه: " كل شخص يلحق بأداة قانونية ويعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق الاستغلال المباشر ". وهذا ما ذهب إليه أيضا الدكتور " أحمد بوضياف " حيث قال أن الموظفين العموميين هم: " الأشخاص الذين يعهد إليهم بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية ويشغلون وظيفة داخلية في النظام الإداري للمرفق الذي يعملون فيه " .

ويستنتج من هذه التعاريف أن هناك ثلاثة شروط أساسية يجب توافرها في الشخص شاغل الوظيفة حتى يكتسب صفة الموظف العام، شروط موضوعية وشرط إجرائي وهذا ما سوف نتناوله بالتفصيل في الفرعين التاليين :

الفرع الأول: الشرط الإجرائي (الشكلي).

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية.

الشرط الإجرائي (الشكلي)

يتمثل الشرط الإجرائي لاكتساب صفة الموظف العام في شرط التعيين بطريقة قانونية أي بشغل الوظيفة العامة عن طريق التعيين، وذلك بأن يعين فيها وفقا للشروط المقررة قانونا لشغلها أي بطريقة صحيحة ومشروعة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 04 / 04 / 1965: " المركز الوظيفي لا ينشأ إلا بصدور قرار التعيين في الوظيفة بالأداة القانونية ممن يملك التعيين وتنشأ في ذات الوقت الحقوق الوظيفية في حق من أضيف عليه هذا المركز القانوني " . وبالتالي لا يكتسب الشخص هذه الصفة ما لم يعين بصفة قانونية بموجب قرار تعيين صادر عن السلطة المختصة بعد أن تتوافر فيه شروط الالتحاق بالوظيفة العامة وذلك بغض النظر عن الأسلوب المتبع في ذلك.

وبذلك لا يتم توظيف الموظف العام بواسطة عقد من عقود القانون الخاص أو وفقا لقواعد الاتفاقيات الجماعية، وإنما يتم تعيينه وفقا لقواعد تسيطر عليها فكرة السلطة العامة هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يعتبر موظفا عاما من يمارس مهام إحدى الوظائف العامة طالما لم يعين فيها بالطريق القانوني الصحيح من رشح لتولي وظيفة عامة وعهد إليه بممارسة مهامها فعلا قبل صدور قرار التعيين ثم رفض تعيينه، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 30 / 10 / 1957: " إن هذا الشخص لا يمكن اعتباره قانونا موظفا معينا في خدمة الحكومة ولو كان قد تسلم العمل فعلا في الفترة التي انقضت بين الترشيح

ورفض التعيين، حتى ولو تقاضي بالفعل مقابلا عن عمله خلالها مادام لم ينشأ في حقه المركز القانوني كموظف، وهو لا ينشأ إلا بأداة التعيين ممن يملكها ولا يكون الأساس القانوني لما عساه أي يستحقه من مقابل لما أداه فعلا عن عمل راجعا إلى انعقاد رابطة التوظيف قانونا وإنما إلى أساس قانوني آخر غير ذلك".

ولا يعتبر موظفا عاما من يقم نفسه على الوظيفة العامة الذي تكون تصرفاته معدومة إلا في الحدود التي تقرها نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي. ويقصد بالموظف الفعلي الشخص الذي لم يصدر قرار بتعيينه أو صدر هذا القرار معيبا وقام بممارسة بعض الاختصاصات الوظيفية كحالة ممارسة شخص عادي للاختصاصات المعهودة للموظف العام دون أن يصدر قرار بتعيينه أو حالة صدور قرار تعيين شخص تم إلغاؤه قضائيا أو سحبه إداريا.

وكأصل عام تعتبر هذه التصرفات باطلة لصدورها من شخص غير مختص، غير أنه ضمانا للسير الحسن والمنتظم للمرافق العامة وحماية المصالح المواطنين قرر القضاء الإداري الفرنسي صحة هذه التصرفات وفقا لضوابط معينة، حيث أعتبر تصرفات الموظف الفعلي صحيحة في الظروف العادية حماية للجمهور الذي اعتقد بحسن نية أن الشخص موظفا عاما بحسب الظاهر، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بصحة الوفاء بالضريبة لشخص موجود في مكان العمل وقدم إيصالات عليها أختام الإدارة، كما أعتد بتصرفات الشخص الذي لم يصدر قرار بتعيينه في الظروف الاستثنائية قصد ضمان سير المرفق العام.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 29/ 11/1964
:" إن نظرية الموظف الفعلي

- كما جرى بذلك قضاء هذه المحكمة - لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة، تحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضمانا لانتظام المرافق العامة وحرصا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها، باطراد ودون توقف. وتحتم الظروف غير العادية أن تعهد جهة الإدارة إلى هؤلاء الموظفين بالخدمة العامة إذ لا يتسع أمامها الوقت لإتباع أحكام الوظيفة العامة في شأنهم. ونتيجة لذلك، لا يحق لهم تطبيق أحكام الوظيفة العامة، كما لا يحق لهم الإفادة من مزاياها لأنهم لم يخضعوا لأحكامها، ولم يعينوا وفقا لأصول التعيين فيها".

إذن يعتبر الموظف الفعلي بالنسبة للغير في حكم الموظف القانوني، حيث تعتبر تصرفاته مشروعة قصد حماية مصلحة الإدارة ومصلحة المتعاملين معه وباستثناء ذلك لا يعد كالموظف القانوني، حيث لا يخضع للنظام القانوني للوظيفة العامة ولا يتمتع بامتيازاتها كالمرتب مثلا وان كان ذلك لا يحول دون إلزام الإدارة برد ما أنفق خلال قيامه بالعمل وتعويضه عن الضرر الذي أصابه بسبب ذلك.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية

لا يكفي لاكتساب صفة الموظف العام صدور أداة قانونية للتعيين في الوظيفة، وإنما يجب توافر شروط أخرى موضوعية تتمثل في شرطين هما :

الشرط الأول: التعيين في إحدى الوظائف الدائمة :

لقد أكد القضاء الإداري في تعريفه للموظف العام على إلزامية تعيينه بصفة مستمرة للقيام بعمل دائم في خدمة مرفق عام أي بصفة دائمة وفي وظيفة دائمة، وبذلك يتبين أن شرط دائمية الوظيفة يقوم على

عنصرين متكاملين هما: عنصر موضوعي ويتعلق بالوظيفة نفسها (المنصب في حد ذاته) التي تعد منفصلة عن شاغلها، إذ يجب أن تكون دائمة أي من الوظائف التي تدخل في هيكل التنظيم الإداري للمرفق العام، وتكون لازمة لاستمراريته فلا تكون عارضة أو مؤقتة، فلا يعتبر موظفا عاما مثلا مقاول الأشغال العامة الذي يقوم بإجراء بعض الإصلاحات في المرفق باعتبارها أعمالا عارضة.

عنصر شخصي ويتعلق بالموظف الذي يجب أن يتحقق في شغله للوظيفة الدائمة صفة الاستقرار، فلا تكون علاقته بها عارضة أو مؤقتة، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: " لكي يعتبر موظفا عاما خاضعا لأحكام الوظيفة العامة التي مردها إلى القوانين واللوائح يجب أن تكون علاقته بالحكومة لها صفة الاستقرار والدوام في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر، وليست علاقة عارضة تعتبر عقد عمل يندرج في نطاق القانون الخاص.

ونشير إلى أنه لا تؤثر مسألة كيفية أداء الموظف للعمل الموكول إليه على شرط دائمية الوظيفة مادام أنه يتفرغ لخدمة المرفق العام بدون انقطاع، لأن هذه المسألة تنظمها النصوص القانونية حسب طبيعة العمل المؤدي الذي قد يكون يوميا أو لبضعة أيام في الأسبوع. واستنادا إلى ما سبق ذكره لا يعتبر موظفا عاما الخبير الذي يعهد إليه بعمل فني مؤقت والعون المتعاقد الذي تستعين به الإدارات العمومية.

الشرط الثاني: العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر :

يشترط مجلس الدولة الفرنسي لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يعمل في خدمة مرفق عام يشرف على إدارته شخص من أشخاص القانون العام، وذلك في الإدارة المركزية أو المصالح المتفرعة عنها أو إحدى الجماعات المحلية أو مختلف الوحدات المحلية التي تخضع لقواعد القانون العام.

ويتبين بذلك أن هذا الشرط بدوره يقوم على عنصرين متكاملين هما:

1/- العمل في خدمة مرفق عام: يتطلب لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يعمل في خدمة مرفق عام، ويقصد بهذا الأخير طبقا للمعيار العضوي تلك الهيئة أو التنظيم الذي يتكون من مجموعة من الأشخاص والأموال والذي يؤسس قصد انجاز مهمة عامة كالجامعة والمستشفى.

بينما يقصد وفقا للمعيار الموضوعي النشاط أو الخدمة التي تلبي احتياجات المواطنين كالتعليم العام والرعاية الصحية.

وهناك مجموعة من العناصر الأساسية الواجب توافرها حتى تكون بصدد مرفق عام، وتمثل في :

أ- تحقيق المصلحة العامة أي أن يقوم هذا المشروع بسد حاجيات عامة أو تقديم خدمات عامة كنشر العدالة والمحافظة على الأمن العام.

ب- تحقيق النفع العام إذ يجب أن لا يكون الغرض من مباشرة النشاط تحقيق الربح خاصة بالنسبة للمرافق العمومية الإدارية.

ج- خضوع المرفق العام في إدارته للسلطة العامة (الدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة) التي تستعمل في ذلك وسائل القانون العام.

د- خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص يختلف عن نظيره الذي يحكم المشاريع الخاصة.

2-/ إدارة المرفق العام من طرف الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إدارة مباشرة: يجب أن يتم إدارة المرافق العامة من طرف سلطة إدارية سواء أكانت سلطة مركزية أو لامركزية بأسلوب الإدارة المباشرة، وبالتالي لا يعد موظفا عاما بالمعنى الاصطلاحي للكلمة في القانون الإداري العامل بالمرفق القانون العام أو لا يدار بأسلوب الإدارة المباشر العام الذي لا يدار بواسطة الدولة أو أحد أشخاص كأسلوب التزام المرافق العامة.

ويشترط القضاء الإداري الفرنسي لإضفاء صفة الموظف العام أن يكون المرفق العام إداريا، أما بالنسبة للمرافق العامة الصناعية والتجارية فيعتبر عمالها إجراء يخضعون للقانون الخاص ماعدا من يشغل الوظائف الرئيسية (رئيس المرفق ورئيس المحاسبة) فيضفي عليهم صفة الموظف العام.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة الوظيفية

يستمد الأساس القانوني لتحديد طبيعة العلاقة الوظيفية التي تجمع الموظف بالإدارة المستخدمة من تلك العلاقة المتميزة التي تربطه بها والتي لا توجد بين العامل ورب العمل في القطاع الاقتصادي، حيث تبرز هذه العلاقة المكانة الخاصة للموظف باعتباره عوناً للدولة صاحبة السيادة، مما يعني امتلاكه لجزء من هذه السيادة التي تسمح له بممارسة صلاحيات السلطة العمومية في حدود تحقيق المصلحة العامة.

ولقد ثار خلاف وجدل في فرنسا في الفقه والقضاء حول طبيعة هذه العلاقة أو تكييفها القانوني، وبالتالي تحديد المركز القانوني للموظف، حيث اتجه رأي إلى القول بأن العلاقة التي تربط بين الموظف و الدولة هي علاقة تعاقدية خاصة يحكمها القانون الخاص، بينما اتجه رأي آخر إلى اعتبارها علاقة تعاقدية عامة من عقود القانون العام، ليستقر في الأخير الرأي إلى تكييفها بأنها علاقة تنظيمية أو لائحية يوجد بمقتضاها الموظف في مركز تنظيمي يقرر له حقوق وواجبات معينة.

وسوف نشرح تطور تكييف علاقة الموظف بالإدارة العامة بالتفصيل في الفرعين التاليين :

الفرع الأول: النظرية التعاقدية.

الفرع الثاني: النظرية التنظيمية.

الفرع الأول: النظرية التعاقدية

لقد اتجه الفقهاء في بداية الأمر الى تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها عقد من عقود القانون الخاص، ولكن بعد تطور وظائف الدولة وانتشار نظريات القانون الإداري أصبحت هذه العلاقة تكيف على أنها عقد من عقود القانون العام.

الرأي الأول: علاقة تعاقدية خاصة :

في ظل خضوع معظم الأنشطة المختلفة ومنها النشاط الإداري لقواعد القانون المدني السائد في هذه الفترة، اتجه الرأي الغالب حتى أواخر القرن التاسع عشر (19) الى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة العامة على أنها رابطة من روابط القانون الخاص، أي علاقة قانونية خاصة يحكمها القانون الخاص، حيث يكون الالتحاق بالوظيفة نتيجة اتفاق يتم بتوافق إرادة الموظف مع الإدارة العامة أي بإيجاب وقبول يؤدي إلى إنشاء عقد مدني.

ويختلف نوع هذا العقد باختلاف نوع العمل المطلوب القيام به، فيكون عقد إجازة أشخاص أو خدمات إذا كان موضوع العقد القيام بعمل مادي ويكون عقد وكالة إذا كان العمل المؤدي عملاً قانونياً، وبذلك يكون الموظف في مركز قانوني ذاتي أي في مركز يحدد مضمونه بالنظر الى شخص معين ويختلف عن غيره من المراكز باختلاف شاغليها.

ويترتب على تكييف العلاقة الوظيفية على أنها علاقة تعاقدية من عقود القانون الخاص خضوعها القاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في القانون المدني، وبالتالي لا يجوز تعديل أحكام العقد التي تختلف من شخص لآخر إلا باتفاق الطرفين.

وبالرغم من استمرار تطبيق النظرية العقدية لفترة زمنية طويلة، إلا أنها تعرضت للنقد لعدم توافر العناصر الشكلية والموضوعية للعقد :

1/- من الناحية الشكلية :

يحتاج العقد في القانون المدني الى مفاوضات بين الطرفين لتحديد شروطه في حين لا يوجد أثر لهذه المفاوضات في تعيين الموظف العام، حيث لا يلتحق بالوظيفة بعد مناقشة حقوقه والتزاماته تجاه الإدارة والموافقة عليها، ولو سلمنا بذلك لحدثت نتيجة غير مقبولة تتمثل في

اختلاف مراكز الموظفين الشاغلين لنفس الوظيفة تبعاً لاختلاف شروط العقد، وإنما يتم توظيفه بقرار إداري تنفرد الإدارة بإصداره. كما أن الأخذ بفكرة العقد المدني تمس بالمصلحة العامة لما في ذلك من تعريض الوظيفة العامة للاستغلال والمساومة.

2- من الناحية الموضوعية :

أ- تخضع عقود القانون الخاص لقاعدة أساسية " العقد شريعة المتعاقدين " التي تقتضي خضوع المتعاقدين فقط للعقد الذي لا يجوز تعديله أو إدخال تغييرات عليه إلا باتفاق الطرفين، وهذا لا يمكن التسليم به في مجال الوظيفة العامة حيث يجوز للإدارة تعديل مركز الموظف دون الرجوع إلى إرادته استناداً إلى مبدأ " حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد "، وبذلك تملك سلطة تعديل النظام الذي يخضع له الموظف دون أن يحتج بوجود حق مكتسب له يمنع تطبيق التعديلات الجديدة عليه.

ب- يخضع العقد لمبدأ نسبية آثاره التي تقتصر على طرفيه، ولكن في مجال الوظيفة العامة قد يعرض إخلال الموظف بواجباته للمسؤولية تجاه الأفراد الذين ليسوا أطرافاً في العقد. ج- لا يمكن للموظف ترك الوظيفة بمحض إرادته كما هو الحال بالنسبة للعلاقة التعاقدية حتى بعد تقديم طلب الاستقالة، لأنه يظل ملتزماً بواجباته الوظيفية إلى غاية قبول الإدارة لاستقالته أو انقضاء الأجل القانوني المحدد.

د - إن تكييف العلاقة الوظيفية على أنها علاقة تعاقدية خاصة يعني احتمال اختلاف مراكز الموظفين حتى ولو كانوا يقومون بعمل واحد، نظراً لاختلاف بنود عقودهم التي تتحدد بعد مفاوضات وفي ظروف مختلفة، وهذا ما يؤدي إلى عدم المساواة بين الموظفين ويضر بمصالحهم الخاصة وبالمصلحة العامة في آن واحد نظراً لتأثر عملية التوظيف بالعلاقة الشخصية (التحيز، المحاباة والمحسوبية).

الرأي الثاني: علاقة تعاقدية عامة :

نظراً لكثرة الانتقادات الموجهة للرأي السابق، فقد اتجه القضاء الإداري إلى القول بأن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تعاقدية تقوم على أساس عقد من عقود القانون العام " عقد الوظيفة العامة "، والذي لا تحكمه قواعد القانون الخاص خاصة قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " باعتباره عقد إداري يمنح الإدارة سلطات واسعة تتمثل في سلطة الرقابة والتوجيه، سلطة توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها، سلطة تعديل العقد وإنهائه قصد تحقيق المصلحة العامة.

وقد تعرض هذا الرأي بدوره للنقد على أساس أنه لم يتحرر نهائياً من الأساس التعاقدية للعلاقة الوظيفية، كما أن عقود القانون العام وإن كانت تتميز بأحكام تختلف عن عقود القانون الخاص إلا أنها تكون ملزمة لطرفيها، بحيث لا تستطيع الدولة إدخال تعديلات في شروطها إلا إذا تغيرت ظروف التعاقد وبما يحقق المصلحة العامة.

ولقد لقي هذا الرأي صدى كبيراً من طرف مجلس الدولة الفرنسي لفترة من الزمن، حيث كان يرفض منح الموظفين حق ممارسة الإضراب الذي يعطل من سير المرفق العام بانتظام واطراد، وأعتبر القيام به ليس مجرد خطأ فردي فقط وإنما بهذا التصرف الجماعي يضعون أنفسهم خارج تطبيق القوانين الموضوعية بهدف ضمان محاربة حقوقهم المترتبة عن عقد القانون العام الذي يربطهم بالإدارة، فقد قرر في قضية السيد " وينكل winckel " - الذي أُضرب عن العمل هو ومجموعة من الموظفين في مرفق البريد والمواصلات - عزلهم بتاريخ 10 ماي 1909 بسبب التخلي عن المنصب نظراً لعدم مشروعية الإضراب الذي يعتبر سبباً كافياً لمعاقبة المضرب بإنهاء علاقة عمله بالإرادة المنفردة.

وقد استمر مجلس الدولة الفرنسي في نفس التوجه الى غاية الفصل في قضية مشابهة " دوهان " بتاريخ 07 جويلية 1950، حيث غير موقفه وأعتبر أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة قانونية وتنظيمية، وبالتالي لا يمكن عزل الموظف إلا لسبب تأديبي ويعد ذلك الأساس الذي انطلقت منه النظرية التنظيمية

الفرع الثاني: النظرية التنظيمية

لقد كان للقضاء الإداري الفرنسي الأثر الكبير والبارز في بلورة تكييف العلاقة الوظيفية على أنها علاقة تنظيمية قانونية، وهذا ما ذهب إليه الفقه والقضاء في فرنسا بعد أن عدلا عن الأخذ بالنظرية التعاقدية، حيث استقر الرأي على تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، إذ بموجبها يكون الموظف في مركز تنظيمي يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من أحكام النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة، وبالتالي فإن قرار التعيين لا ينشأ مركزا ذاتيا للموظف وإنما يتضمن إسناد الوظيفة له حتى يمارس اختصاصاتها وفقا للقوانين. وبذلك يكون في مركز قانوني عام الذي يمكن تغييره في أي وقت من خلال إخضاع النظام القانوني للتعديل والتغيير وفقا لمقتضيات المصلحة العامة.

ولقد قرر المشرع الفرنسي الأخذ بهذه النظرية صراحة في المادة الخامسة من قانون الوظيفة العامة الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1946، حيث أعتبر أن الموظف يوجد في علاقته بالإدارة في مركز تنظيمي وهو نفس ما أكدت عليه المادة الخامسة من أمر 04 فبراير 1959. كما استقر القضاء الإداري المصري على اعتبار العلاقة الوظيفية على أنها علاقة تنظيمية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 28 فبراير 1965: " استقر قضاء هذه المحكمة على أن علاقة الموظف وجهات الإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز عام، يجوز تغييره في أي وقت، وليس له أن يحتج بأن له حقا مكتسبا في أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذي عين في ظلّه، ومرد ذلك الى أن الموظفين هم عمال المرافق العامة، وبهذه المثابة يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ".

ويترتب على تكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها علاقة تنظيمية مجموعة من النتائج وأهمها:

1/- لا تعتبر الوظيفة العامة امتيازاً أو حقا شخصيا وإنما هي مركز تنظيمي يحدد مسبقا من حيث واجباته ومسؤولياته من طرف التشريعات الوظيفية قبل شغله وبصفة مستقلة عن شاغله، وبالتالي فقرار تعيين الموظف لا يخلق الوظيفة ولا يرتب له حقا فيها لأنها تبقى ملكا للدولة، وإنما ينشأ المركز القانوني للموظف وتترتب عليه آثار بمجرد صدوره دون أن يتوقف ذلك على موافقته، أي يقتصر أثره على وضع الموظف في مركز قانوني عام وإخضاعه لما تقرره القوانين والتنظيمات.

ويقصد بالمركز القانوني العام أو الموضوعي ذلك المركز الذي يستمد وجوده مباشرة من القوانين والتنظيمات، بحيث يحدد مضمونه قواعد عامة ومجردة لا تختلف باختلاف الأفراد، ولذلك يسمى أيضا بالمركز التنظيمي القانوني. إذن يخضع الموظف في علاقته بالإدارة المستخدمة لنظام وظيفي يتضمن قواعد عامة ومجردة محددة مسبقا من طرف السلطة العامة لوحدها دون أن يكون للموظف دخل في تحديد مضمونها من حقوق وواجبات، والتي تسري على جميع الموظفين المنتمين إلى نفس الفئة بمجرد تعيينهم واستلامهم مهامهم.

ونشير إلى أنه قد تلجأ الإدارة الى أسلوب التعاقد (وسيلة للتعيين) كاستثناء للتوظيف، ويتم ذلك عادة بالنسبة للتعين في الوظائف المؤقتة أو التعيين المؤقت في الوظائف الدائمة

سواء تعلق الأمر بالمواطنين أو الأجانب، ولكن لا يعني ذلك أن مركز المتعاقد هو مركز تعاقدى وإنما تعتبر العلاقة بينه وبين الإدارة علاقة قانونية تنظمها القوانين والتنظيمات.

2- يجب على الموظف الالتزام بأداء العمل الموكل إليه قصد ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد لذلك يحظر عليه الإخلال بهذا الالتزام في صورة إضراب أو استقالة إلا وفقا للشروط والإجراءات القانونية فقد اهتمت تشريعات مختلف الدول بتنظيم الإضراب وتحديد ضوابط ممارسته قصد الموازنة بينه كمبدأ ديمقراطي وبين مبدأ استمرارية المرافق العامة، كما لا تنتهي خدمة الموظف بمجرد تقديم طلب الاستقالة وإنما لحين قبولها وذلك بهدف التوفيق بين حق الموظف في ترك الوظيفة وضمن المصلحة العامة.

3- لما كان الموظف يشغل مركزا تنظيميا تحدده القوانين والتنظيمات فان الدولة تملك سلطة تعديل أحكام الوظيفة العامة بالإرادة المنفردة دون أن يتوقف ذلك على استشارة الموظف أو قبوله ولو ترتب على ذلك مساس بالمزايا المادية أو الأدبية. ولا يمكن للموظف الاحتجاج بأن له حقوقا مكتسبة أو المطالبة بتعويضه عن الضرر الذي لحق به من جراء الانتقاص من حقوق ما كتخفيض الراتب أو تقصير العطلة السنوية أو الزيادة في الالتزامات كزيادة الحجم الساعي للعمل أو فرض واجب إضافي.

ويجب أن يتم هذا التعديل بإجراء عام بالأداة القانونية السليمة احتراماً للمشروعية الشكلية وأن يكون بإجراء عام لا يخص موظفا بذاته وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة، ولكن مع عدم جواز المساس بالحقوق الذاتية المكتسبة بمقتضى النظام القديم وان حدث ذلك فيجب أن يكون بنص خاص صريح في القانون. كما لا يسري هذا التعديل بأثر رجعي نظرا لما في ذلك من مساس بالمراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لمصلحة الموظف وفقا للنظام القديم، إلا بنص خاص في قانون يقرر ذلك. فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 1977/06/12: " إن كل تنظيم مستحدث يسري على الموظف بأثر مباشر من تاريخ العمل به ولكن لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية

4- يتم تعيين الموظف بالوظيفة أو نقله أو ترقيته أو فصله وفقا للأحكام العامة الواردة في القوانين بموجب قرارات إدارية صادرة عن الجهة الإدارية المختصة، مما يعني تطبيق الأحكام المتعلقة بالقرارات الإدارية من حيث شروط صحتها وحالات وشروط الطعن فيها أما القضاء الإداري.

5- لما كانت أحكام الوظيفة العامة هي أحكام أمرة وملزمة لأطرافها (الإدارة والموظف)، فلا يجوز للإدارة أن تخالفها أو تسكت على وضع يخالفها أو تنتفق مع الموظف على ما يخالفها، وبذلك لا يمكنها مخالفة هذه الأحكام بالنسبة لموظف بذاته نتيجة مسالمة أو اتفاق خاص ببرم بينهما سواء أكان ذلك لمصلحته أو لمصلحتها مادام أنه لا يستمد حقه من اتفاقه معها وإنما من القوانين واللوائح، وهذا ما يضمن تحقيق مبدأ المساواة بين أصحاب المراكز المتشابهة ويوفر الحماية للمرشح للوظيفة ويحول دون زيادة المزايا الوظيفية لبعض الموظفين استنادا الى اعتبارات شخصية، كما يحقق المصلحة العامة في نفس الوقت.

ويعد باطلا كل اتفاق بين الإدارة والموظف بما يخالف أحكام الوظيفة العامة المنظمة للمركز التنظيمي والذي من شأنه التنازل عن حق مقرر قانونا للموظف كموافقته على راتب أقل أو درجة أقل من الدرجة التي يشغلها، باستثناء إمكانية التنازل الاختياري دون ضغط أو إكراه عن الحق الذاتي الناجم عن تطبيق القانون تطبيقا فرديا أي على موظف بالذات كالتنازل عن مقابل تقديم محاضرات ما.

6- لا يجوز للإدارة العامة مخالفة قواعد الوظيفة العامة بقرار فردي وإلا كان غير مشروع مما يعرضه للإلغاء والمطالبة بالتعويض عن الضرر المترتب عنه تطبيقاً لمبدأ المشروعية أمام القضاء الإداري المختص بالفصل في منازعات الوظيفة العمومية.

المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري

يعتبر الموظف العام العمود الفقري للدولة الذي تركز عليه في إشباع حاجيات المواطنين وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، إذ يعد همزة وصل بين السلطة الحاكمة والمحكومين باعتباره الوسيلة البشرية التي تسير بها شؤون الحكم في الدولة وتقدم بها الخدمة العمومية مما ينجم عنه وجود علاقة وظيفية بينهما، لذلك كان لا بد من إعطاء العناية والاهتمام اللازم لهذا الموظف، وهذا ما سعت إليه الدول التي تبنت نظام السلك الوظيفي الدائم من بينها الجزائر من خلال النصوص القانونية المتعاقبة في مجال الوظيفة العامة منذ الاستقلال الى يومنا هذا.

وقد أطلق المشرع الجزائري مصطلح " الموظف " على شاغل الوظيفة العامة الدائم في الأمر رقم 133 / 66 السالف الذكر، وبصدور المرسوم رقم 85 /59 المذكور سلفا جمع بين لفظي " العامل " و " الموظف " وذلك راجع لتأثير القانون الأساسي العام للعامل رقم 12 /78 السالف الذكر على قطاع الوظيفة العامة، وهذا ما يتضح من خلال عنوان هذا المرسوم " القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية " فضلا على ما ورد في مضمونه، في حين أطلق مصطلح " الموظف " على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انقضاء فترة التربص، وقد استخدم هذا التعبير الأخير في الأمر رقم 06/03 القانون الحالي للوظيفة العامة.

ونظرا لأهمية الموظف في قطاع الوظيف العمومي الجزائري، كان من الضروري معرفة موقف المشرع الجزائري بخصوص شروط اكتساب هذه الصفة وتحديد طبيعة العلاقة الوظيفية، وهذا ما سوف نعالجه بالتفصيل في الفرعين التاليين :

الفرع الأول: شروط اكتساب صفة الموظف العام في التشريع الجزائري.

الفرع الثاني: تكييف العلاقة الوظيفية في التشريع الجزائري.

الفرع الأول: شروط اكتساب صفة الموظف العام في التشريع الجزائري

لقد حدد الأمر رقم 133 / 66 السالف الذكر العناصر أو الشروط الأساسية الواجب توافرها في الشخص شاغل الوظيفة العامة حتى تضاف عليه صفة " الموظف " وذلك من خلال التعريف الوارد في المادة الأولى في فقرتها الثانية بنصها: " يعتبر موظفين، الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم ".

ويلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد تبنى الشروط الثلاثة السالفة الذكر لإضفاء صفة " الموظف " على شاغل الوظيفة والتمثلة في :

1-/ الشرط الإجرائي والتمثل في إجراء التعيين.

2-/ الشرط الموضوعي الأول والتمثل في شرط التعيين في وظيفة دائمة، وتنصرف صفة الديمومة أولا للوظيفة في حد ذاتها التي يجب أن تكون دائمة، وبالتالي لا يعتبر موظفا من يشغل وظيفة مؤقتة وهذا ما أكدت عليه المادة الثالثة من نفس الأمر بنصها: " إن وضعية الموظفين المعينين في وظيفة مؤقتة وكذا شروط تشغيلهم في الإدارات والمصالح أو الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية المشار إليها في المادة الأولى أعلاه تحدد بموجب مرسوم، وأن شغل هذه الوظائف لا تعطي للمعنيين صفة الموظف ولا الحق بأن يعينوا بهذه الصفة ". كما تنصب الديمومة على شاغل الوظيفة الذي يجب أن تكون علاقته بها علاقة دائمة ومستقرة وهذا ما أكد عليه هذا الأمر في بيان الأسباب عند الإشارة إلى ضمانات استقرار المنصب التي يتمتع بها الموظف في نظام الوظيفة العمومية المبنية على أساس المهنة.

3-/ الشرط الموضوعي الثاني ويتعلق بالعمل في خدمة مرفق عام أي العمل في الإدارة المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.

4-/ ويلاحظ أيضا أن المشرع قد أضاف شرطا رابعا وهو شرط الترسيم في درجة التسلسل في الإدارات العمومية وهو الإجراء الذي يتخذ بعد انقضاء فترة التمرين التكويني للمتمرن بنجاح، وفي الحقيقة هذا الشرط يؤكد على شرط ديمومة الوظيفة في عنصرها المتعلق بالموظف.

وبصدور القانون رقم 12 / 78 السالف الذكر وحد بين لفظي " العامل " و " الموظف " لأنه كان يهدف إلى توحيد النظام القانوني للعمال في الدولة، فقد أطلق لفظ " العامل " على كل الموظفين بالإدارات العمومية والعمال بالمؤسسات الاقتصادية، حيث نصت المادة الأولى:

"

يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري، ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني ".

ولقد عرف المرسوم رقم 59 / 85 المذكور سابقا نوعا من التعديل الذي طرأ على اللغة الوظيفية بسبب تأثير القانون رقم 12 / 78 على قطاع الوظيفة العمومية، حيث استعمل مصطلح " العامل " بدلا من العون أو الموظف ولم يستعمل هذا المصطلح الأخير أي " الموظف " في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية إلا بعد تثبيت العامل في منصب عمله بعد اجتياز الفترة التجريبية بنجاح، حيث نصت المادة الخامسة في فقرتها الأولى من هذا المرسوم: " تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية (الموظف) ".

وبذلك اعتبر المشرع إجراء التثبيت شرطاً لاكتساب هذه الصفة، والتثبيت هو مصطلح جديد حل محل مصطلح " الترسيم " الوارد في الأمر رقم 133 / 66 السالف الذكر، وهو إجراء يلي التعيين يتخذ بعد انقضاء المدة التجريبية بنجاح. كما أكد على ديمومة الوظيفة عندما نص على ضمانه استقرار المنصب في المادة 17 منه: " يتمتع الموظفون بضمان الاستقرار والأمن في وظيفتهم "، فضلاً على النص على القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية والذي يشتمل على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها وغيرها من المصالح والهيئات المذكورة في المادة الثانية منه. وبالرجوع إلى القانون الحالي للوظيفة العامة الصادر بموجب الأمر رقم 03 / 06 المذكور سابقاً، نجد أنه قد عرف الموظف في المادة الرابعة في فقرتها الأولى من بنصها: " يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ".

ويستنتج من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد أعتمد على أربعة شروط لإضفاء صفة الموظف على شاغل الوظيفة، ويتعلق الأمر بما يلي: |

1/- الشرط الإجرائي وهو إجراء التعيين، ويقصد به الالتحاق بوظيفة عمومية دائمة أي انتماء المترشح الذي تم توظيفه إلى إحدى الرتب المصنفة بصفة متربص طبقا للمادة 1 / 83 من هذا الأمر: " يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متربص". ويتم التعيين بقرار إداري فردي صادر عن السلطة المختصة التي لها صلاحيات التعيين والتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول، الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

2/- شرط ديمومة الوظيفة الذي يشمل في نفس الوقت الوظيفة وشاغلها، حيث لا يعتبر موظفا العون المتعاقد سواء الذي يقوم بعمل يكتسي طابعا مؤقتا أو يشغل منصبا دائما في الإدارة العمومية، وهذا ما نصت عليه المادة 2 / 22 من هذا الأمر: " ولا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية".

3/- شرط العمل في خدمة مرفق عام أي الانتماء الى قطاع الوظيفة العمومية من خلال العمل في المؤسسات والإدارات العمومية، وبالرغم من أن المشرع لم ينص صراحة على هذا الشرط في المادة الرابعة السالفة الذكر، إلا أنه يمكن أن نستنتج هذا الشرط من نص المادة الثانية التي تحدد مجال تطبيق الأمر رقم 03 / 06 حيث بينت الموظفين الذين تنطبق عليهم أحكامه من خلال إبراز المؤسسات والإدارات العمومية التي يمارسون فيها نشاطهم والتمثلة في المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة، المصالح غير الممركزة التابعة لها، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، فضلا على كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكامه.

4/- لقد أكد الأمر رقم 03 / 06 على شرط إجرائي آخر وهو شرط " الترسيم"، فبالرغم من إلزامية شرط التعيين لاكتساب صفة الموظف إلا أنه غير كافي نظرا لاختلاف الشرطين، حيث عرفت الترسيم المادة الرابعة في فقرتها الثانية من هذا الأمر بنصها: " الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته"، وبذلك فالترسيم هو عبارة عن العمل القانوني الذي يلي إجراء التعيين يتم بمقتضاه إدماج العون المتربص في إحدى رتب السلم الإداري بعد انقضاء فترة التربص بنجاح.

الفرع الثاني: تكييف العلاقة الوظيفية في التشريع الجزائري

لقد أخذ المشرع الجزائري منذ الأمر رقم 133 / 66 بنظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة أي بالنظام غير التعاقد للوظيفة العمومية الذي تنفرد فيه الإدارة بخصوصيات متميزة بها موظفين يسخرون حياتهم المهنية لتحقيق المصلحة العامة، وانطلاقا من ذلك يضع هذا النظام الموظف في مركز عام يستمد حقوقه وواجباته من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية التي يمكن تعديلها وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة.

إذن فقد انتهج المشرع الجزائري بذلك نفس منهج المشرع الفرنسي وكيف علاقة الموظف تجاه الإدارة على أنها علاقة تنظيمية قانونية في كل تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة، حيث نصت المادة السادسة (06) من الأمر رقم 133 / 66 بأنه: " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية وتنظيمية"، وقد برر سبب هذا الاختيار بمسألة ضمان استمرار الوظيفة بتثبيت موظفي الإدارة واستقرارهم، وبالتالي استبعاد المفهوم التعاقدية

للوظيفة العمومية الذي يعرف صعوبة في تنظيم الترقية وكثرة تنقلات الموظفين بين الإدارات. كما أكد على طبيعة هذه العلاقة نفس الأمر عند الحديث عن " بيان الأسباب ": " يعترف بموجب هذا الأمر للموظفين بوضعية قانونية وتنظيمية إزاء الإدارة. .. "

وقد أكد على العلاقة التنظيمية المرسوم رقم 59 / 85 السالف الذكر، حيث نصت المادة الخامسة (05) منه: " تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية الموظف). ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة "، وهو نفس الموقف الذي تبنته المادة السابعة (07) من الأمر رقم 06 / 03 المذكور سابقا بنصها: " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية.

ونشير إلى أنه قد تلجأ الإدارة إلى أسلوب التعاقد كوسيلة للتعيين لشغل الوظيفة العامة مع خضوع صيغ التوظيف التعاقدية إلى القانون العام وفي إطار ما يقتضيه سير المرفق العام، ويمكن تبرير اللجوء إلى ذلك إلى الاستخلاف المؤقت للموظفين فضلا على الطابع الظرفي لبعض مهام الإدارة الذي لا يستدعي توظيف أعوان دائمين أو الذي يقتضي الاستعانة بخبراء ذوي كفاءات عالية، والذين يرفضون الالتحاق بالوظيفة العامة ومثل هذه الظروف لا يناسبها سوى صيغة التعاقد لمدة محددة.

وقد كان المشرع الجزائري يأخذ بنظام التعاقد في التوظيف بقطاع الوظيفة العمومية كاستثناء تديره الحاجة الماسة إليه، كما أكد عليه كنظام آخر للعمل في الوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 06 / 03 السالف الذكر في الفصل الرابع بعنوان " الأنظمة القانونية الأخرى للعمل"، حيث حدد مناصب الشغل التي تخضع إلى هذا النظام إذ أخضع بعض مناصب العمل لأول مرة إلى نظام التعاقد بصفة أصلية والمتمثلة في مناصب الشغل المتضمنة نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية (المادة 1 / 19) مع بقاء احتفاظ الموظفين الذين يشغلون هذه المناصب بصفة " الموظف " عند تاريخ نشر الأمر رقم 06 / 03 (المادة 23).

وقد حددت المادة التاسعة (09) من المرسوم الرئاسي رقم 07 / 308 قائمة مناصب الشغل المطابقة للنشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية والمتمثلة في: العمال المهنيون، أعوان الخدمة، سائقوا السيارات، رؤساء الحظائر، أعوان الوقاية والحراس.

كما أقر الأمر رقم 06 / 03 إمكانية اللجوء بصفة استثنائية إلى :

1/- توظيف أعوان متعاقدين في مناصب عمل مخصصة للموظفين في الحالات الآتية (المادة 20):

أ - انتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين.

ب تعويض الشغور المؤقت لمنصب العمل.

2/- توظيف أعوان متعاقدين للقيام بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا (المادة 21).

ويتم توظيف فئة الأعوان المتعاقدين السالفي الذكر وفق حاجيات المؤسسات والإدارات العمومية وحسب الحالة المعنوية، إما عن طريق عقود محددة المدة أو غير محدد المدة وسواء بالتوقيت الكامل أو الجزئي دون أن يكون لهؤلاء الأعوان الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج (المادة 22).

وتطبيقا لأحكام المادة 24 من الأمر رقم 06 / 03 صدر المرسوم الرئاسي رقم 07 / 308 المذكور أعلاه الذي نص على توظيف الأعوان المتعاقدين بموجب عقد مكتوب، كما بين شروط التوظيف وكيفية فضله على ذكر حقوق وواجبات هؤلاء الأعوان. وقد أخضع كل

عون يوظف بموجب عقد الى فترة تجريبية تختلف باختلاف مدة العقد، على أن يثبت العون المتعاقد بعد إجراء هذه الفترة بنجاح وإلا يفسخ عقده دون إشعار مسبق أو تعويض في الحالة العكسية، كما تناول هذا المرسوم النظام التأديبي اللون المتعاقد وحالات انتهاء علاقة العمل بينه وبين الادارة المستخدمة.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوظيفة العامة في الجزائر

إن المرافق العامة لا يمكنها أن تؤدي مهامها دون الاستعانة بمن يقوم بذلك و يتعلق الأمر با " الموظف"، هذا الشخص المؤتمن على مصالح الأفراد، حيث يتمتع بصلاحيات و سلطات يستمدتها من وظيفته تجعله يحتل مكانة هامة في النظام الإداري. خاصة بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة و من بينها الجزائر و التي تعتبر الوظيفة العامة مجموعة من الأفراد القائمين بالعمل في خدمة المرافق العامة.

و لما كان الموظف يكرس نشاطه المهني بصفة دائمة و مستمرة لمصلحة الإدارة العامة قصد ضمان استمرارية تقديم الخدمة العمومية لأفراد المجتمع، كان لابد من وضع نظام قانوني خاص ينظم حياته المهنية ابتداء من التحاقه بالوظيفة إلى غاية انتهاء الخدمة بالطرق القانونية، و هذا ما كفله الأمر رقم 06 / 03 السالف الذكر القانون الحالي للوظيفة العمومية، حيث نص في المادة الأولى في فقرتها

الثانية: " يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين و الضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة ".

إذن مادام أن ضمان تقديم خدمة عمومية على أحسن وجه مرتبط بضمان شغل الوظيفة من قبل موظف كفؤ قادر على تحمل المسؤولية، و مادام أن هذا الأخير يكتسي نفس الأهمية التي تكتسيها الإدارة العامة في الدول التي تعتبر الوظيفة العامة رسالة يكرس لها كل حياته المهنية كما هو الحال في الجزائر، كان من الواجب الاهتمام بدراسة كيفية قيام العلاقة الوظيفية في التشريع الجزائري من خلال التطرق للمبادئ التي تحكم التوظيف و شروطه، و كذا معرفة الآثار المترتبة عن هذه العلاقة من خلال معرفة أهم حقوق و واجبات الموظف و الوضعيات القانونية التي يمكن أن يوضع فيها، فضلا على تحديد المسؤولية التأديبية في حالة إخلاله بالتزاماته المهنية، إلى جانب التطرق لحالات انتهاء العلاقة الوظيفية.

و للمزيد من الشرح، تناولنا هذا الفصل في مبحثين أساسيين هما:
المبحث الأول: انعقاد العلاقة الوظيفية.

المبحث الثاني: آثار و إنهاء العلاقة الوظيفية.

تعرف عملية اختيار الشخص المرشح للوظيفة و تعيينه بها مجموعة من المراحل المتتالية ذات الأحكام الموضوعية و الإجرائية الواجبة الإتباع، حيث يجب التحقق أولا من توافر الشروط العامة للتوظيف قبل اختيار الشخص الجدير بالوظيفة وفقا لطرق الاختيار، على أن يتم صدور قرار من السلطة المختصة بتعيين المرشح الناجح الذي يوضع تحت الاختبار لفترة معينة للتأكد من مدى صلاحيته للوظيفة التي يشغلها.

إذن لا تتعدد العلاقة الوظيفية بين الإدارة المستخدمة و الموظف إلا بعد أن يستوفي هذا الأخير شروط الالتحاق بالوظيفة العامة، و يتم اختياره لشغلها بإتباع إحدى طرق الاختيار المحددة قانونا في ظل احترام مبدأ المساواة، على أن يتم ترسيمه بعد قضاء فترة التربص القانونية بنجاح لأنه و إن كانت العلاقة الوظيفية تبدأ بصدور قرار التعيين إلا أن استمرارها معلق على شرط الترسيم كإجراء أساسي للاكتساب صفة الموظف.

و لأكثر تفصيل، عالجنأ هذا المبحث في ثلاثة مطالب هي:
المطلب الأول: المبادئ العامة للتوظيف.
المطلب الثالث: إجرائي التعيين و الترسيم.

المطلب الأول: المبادئ العامة للتوظيف

إذا كان الهدف الأساسي من التوظيف في نظام الوظيفة العامة المفتوح يتعلق بشغل منصب عمل معين بذاته يتطلب مؤهلات دقيقة لشغله، فإن العملية أوسع من ذلك في ظل نظام الوظيفة العمومية المغلق، حيث تشمل كل المسار المهني للموظف انطلاقاً من الوظيفة التي يشغلها لأول مرة في حياته المهنية فضلاً على مختلف المناصب التي قد يشغلها مستقبلاً. ومهما كان فإن نظام التوظيف يركز على مجموعة من المبادئ التي تعد أساس تنظيم الوظيفة العامة نظراً لمساهمتها في التنظيم السليم لشؤون الموظفين، ويتعلق الأمر بمبدأين متكاملين هما مبدأ المساواة و مبدأ الجدارة بما يحقق المصلحة العامة من خلال ضمان تقديم خدمة عمومية ذات نوعية من قبل موظفين أكفاء من جهة، و من جهة ثانية ضمان المصلحة الخاصة عن طريق فتح باب التوظيف لجميع المواطنين باعتباره حقاً دستورياً لا يمكن التعدي عليه.

و للمزيد من الشرح، تناولنا هذا المطلب في فرعين أساسيين هما:

الفرع الأول: مبدأ المساواة في التوظيف.

الفرع الثاني: مبدأ الاختيار على أساس الاستحقاق.

الفرع الأول: مبدأ المساواة في التوظيف

يعتبر مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة من أهم المبادئ التي تحكم التوظيف، إذ لا يجوز للإدارة التمييز بين المرشحين لشغل الوظائف العامة لاعتبارات سياسية أو دينية أو لاعتبارات الجنس نظراً لمخالفتها للمواثيق الدولية و الدساتير. و لم يكن هذا المبدأ من المبادئ المعروفة في النظم القديمة كمصر الفرعونية و اليونان القديمة و الإمبراطورية الرومانية، حيث كان التوظيف مقصوراً على طبقة معينة من المواطنين فضلاً على الوراثة و بيع الوظائف.

و استمر هذا الوضع في العصور الوسطى و في عصر النهضة حيث كانت الوظيفة العامة حكراً على الطبقة الحاكمة و طبقة النبلاء و الأغنياء، إلى غاية قيام الثورة الفرنسية، حيث يعتبر إعلان حقوق الإنسان و المواطن الفرنسي الصادر بتاريخ 26 أوت 1789 المصدر التاريخي لهذا المبدأ، فقد نصت المادة السادسة منه على أنه: " جميع المواطنين متساوون في القبول بكل الوظائف العامة حسب قدراتهم، دون أي تمييز آخر لغير فضائلهم و مواهبهم، و هذا ما أكدت عليه المادة 21 / 2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر بتاريخ 10 ديسمبر 1948، بنصها: " لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد ". كما تضمنت دساتير العديد من الدول نصوصاً صريحة تؤكد على هذا المبدأ.

وقد أعطت الجزائر لهذا المبدأ قيمة دستورية من خلال النص عليه في دستورها بما يضمن الاعتراف القانوني له و يشكل قيد على سلطة الإدارة في انتقاء موظفيها، حيث التزمت مختلف الدساتير المتعاقبة بالنص على هذا المبدأ سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حيث نصت المادة 10 من دستور 1963: " إن الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية هي: ... مقاومة كل نوع من التمييز لاسيما ذلك القائم على أساس الجنس و الدين..... و نصت المادة 44 من دستور 1976: " وظائف الدولة و المؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين، و هي في متناولهم بالتساوي و بدون أي شرط ماعدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق و الأهلية ".

وقد أكد على ذلك دستور 1989 في المادة 48 بنصها: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون "، و هو نفس مضمون المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 1996 السابق الذكر.

و تطبيقا للنص الدستوري الذي اعترف بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، نصت قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في الجزائر على هذا المبدأ سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حيث نص الأمر رقم 133 / 66 في بيان الأسباب تحت عنوان " مبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية " : " يسود النظام الحقوقي للوظيفة العمومية مبدأ هام و هو مساواة دخول جميع الجزائريين إليها. .. و تطبيقا لهذا المبدأ وضعت خاصة أحكام المادة 26 من القانون الأساسي التي يفرض بموجبها التوظيف عن طريق المسابقات (عن طريق اختبارات أو شهادات)...".

كما أكد المرسوم رقم 85 / 59 على هذا المبدأ من خلال التكريس القانوني للمساواة في المادة 34 منه كضمان له، و بصدور الأمر رقم 03 / 06 نص صراحة على مبدأ المساواة في التوظيف في المادة 74 منه: " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية ".

و يقصد بمبدأ المساواة في الدخول إلى الوظيفة العامة عدم جواز التمييز بين المواطنين لاعتبار الجنس أو العرق أو الدين أو الفكر السياسي و إلزامية معاملتهم بالتساوي عند التوظيف، و بذلك تلتزم الإدارة بضمان احترامه من خلال عدم إخضاع عملية انتقاء المترشحين إلى المعايير الذاتية القائمة على الفوارق المتعلقة بالجنس و الأصل و المعتقد الديني و الانتماء السياسي و غيرها، و الابتعاد عن التصرفات الإدارية التي تتعارض مع هذا المبدأ الذي يشكل أساس الوظيفة العامة، و ذلك بترك باب الوظيفة مفتوحا لجميع المواطنين المستوفين للشروط القانونية. و بذلك يساهم هذا المبدأ في خلق الثقة لدى المواطنين تجاه الإدارة و تعزيز مصداقيتها، فضلا على تزويدها بأفضل و أكفأ العناصر.

ولا يعني مبدأ المساواة في التوظيف أن أي مواطن يمكنه الالتحاق بالوظيفة التي يرغب في أي وقت يشاء، و إنما يعني إلزامية القضاء على القيود المتعلقة بالجنس و اللون و الدين و غيرها و لكن مع خضوع جميع المترشحين للشروط القانونية المطلوبة للتوظيف. و لمبدأ المساواة في التوظيف وجهين هما :

وجه سلبي يتعلق باستبعاد الشروط التي تعتبر منافية له و التي تتمثل في الشروط القائمة على اعتبارات لا دخل للفرد فيها كالجنس و اللون و الأصل أو ذات علاقة بالمعتقد الديني أو السياسي مثلا.

وجه إيجابي و يتعلق بوضع الشروط التي تؤثر في أداء الوظيفة كشرط اللولاء للوطن و الكفاءة و السن و غيرها، وهي شروط تقررها القوانين بقواعد عامة و مجردة، بحيث لا يمكن الحديث عن المساواة بين المترشحين إلا بعد توافرها و لكن و لاعتبارات موضوعية أدخل على هذا المبدأ بعد الاستثناءات الإيجابية منها ما يعرف بنظام الوظائف المخصصة الذي يمنح امتيازاً لبعض الأشخاص كمعطوبي الحرب و الأراذل أو للاستجابة لاحتياجات نوعية كمنتوج التكوين المتخصص، فضلا على التعيين في الوظائف العليا.

الفرع الثاني: مبدأ الاختيار على أساس الاستحقاق

يعتبر مبدأ الاختيار على أساس الاستحقاق أو مبدأ الجدارة من بين المبادئ الهامة التي تضمن انتقاء أفضل و أكفأ العناصر القادرة على تحمل المسؤولية، و بذلك يقيم هذا المبدأ عملية اختيار الموظف على أساس الصلاحية و الكفاءة قصد ضمان تحسين الأداء و زيادة فعالية

الموظفين، حيث يهدف إلى الحصول على الشخص ذو الخبرة و الدراية بالعمل الوظيفي تطبيقاً لمبدأ " الرجل المناسب في المكان المناسب " .

ويبرر اشتراط الصلاحية من الناحية القانونية لعدة اعتبارات أهمها أن الصلاحية تمثل وجه المصلحة العامة التي يهدف قانون الوظيفة إلى تحقيقها، حيث لا يمكن ممارسة النشاط الإداري لتحقيق هذه المصلحة إلا بواسطة موظف كفؤ، كما يساهم اختيار الأصلح في ضمان سير المرافق العام بانتظام و اطراد لأن الموظف غير الكفاء يعيق و يعطل هذه المرافق عن أداء وظائفها.

و يتصل مبدأ الجدارة اتصالاً مباشراً بمبدأ المساواة لأنه يهدف إلى تفضيل المؤهلات و القدرات الشخصية على غيرها من الاعتبارات الأخرى التي كانت تعرفها عملية التوظيف، و التي من شأنها حرمان المترشحين بدون وجب حق و الحيلولة دون قيام الإدارة باختيار الأصلح للوظيفة. وبذلك يعتبر هذين المبدأين متكاملين حيث لا يشكل مبدأ الاستحقاق أو التعيين على حسب الكفاءة خرقاً لمبدأ المساواة في التوظيف و إنما تفعيلاً له نظراً لتركيزه على انتقاء الأفضل من المترشحين الذين لهم فرصاً متساوية، كما يساهم مبدأ المساواة في تدعيم مبدأ الجدارة باعتبار أن المساواة تكون بين المتساوين في نفس الظروف.

و بذلك يقصد بمبدأ الجدارة اختيار الموظف و الاحتفاظ به على أساس الصلاحية و ليس على أساس المحاباة، و هذا يعني احترام الفرص المتساوية للتعيين و مراعاة أساليب اختيار الموظفين بما يحول دون التعيين حسب المصلحة أو تعيين الأقارب، و عليه يعني تطبيق هذا المبدأ عدم الأخذ بعين الاعتبار الانتماء السياسي للمترشح أو الخضوع لتأثير الضغوط الاجتماعية و القرابة و الصداقة و إنما الاعتماد في التعيين على إجراء الاختبار.

و استناداً إلى ما سبق ذكره يتميز النظام القائم على مبدأ الجدارة بالخصائص التالية :

- يتم التعيين في الوظيفة العامة على أساس الصلاحية و الجدارة.
- عدم التمييز بين المترشحين على أساس الانتماء السياسي.
- اقتصار التوظيف على المترشحين الجديرين بالوظائف الشاغرة
- يتم اختيار الموظفين عن طريق المسابقة كأسلوب للتوظيف قصد ضمان انتقاء العناصر المؤهلة للشغل الوظائف.
- إشراف لجنة محايدة و مستقلة على عملية تقييم مدى صلاحية المترشحين.

وقد نص المشرع الجزائري على أسلوب المسابقة كإحدى و أهم طرق الالتحاق بالوظائف العمومية باعتباره الميدان الحقيقي الذي يضمن تطبيق مبدأ المساواة و مبدأ الجدارة، حيث نص الأمر رقم 06 / 03 (المادتين 80 و 81) على المسابقة كطريق لاختيار المترشح الأصلح للوظيفة على أن يعلن نجاحهم من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الاستحقاق. كما حدد المرسوم التنفيذي رقم 12 / 194 لكيفيات تنظيم و إجراء المسابقة قصد ضمان انتقاء الأصلح و الجدير بالوظيفة، حيث أكد على إلزامية اختيار الأفضل من المترشحين و هذا ما يفهم من الجملة الواردة في المادة 26 منه " حسب درجة الاستحقاق من بين المترشحين الحاصلين على معدل عام يساوي 10 من 20 على الأقل دون الحصول على علامة اقصائية ". كما ألزم مسؤول مركز الامتحان لضمان السير الحسن لاختبارات المسابقات من خلال ضمان سرية مواضيع لاختبارات و إغفال أوراق الامتحان، تعيين لجنة اختيار مواضيع الاختبارات، لجنة الحراسة، لجنة تصحيح الاختبارات و اللجنة الاختبار الشفهي عند الاقتضاء، فضلا على تكليف المصالح التابعة للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بالسهر على مراقبة و تقييم الإجراءات المتعلقة بتنظيم المسابقة و إجرائها و إعلان نتائجها.

و نشير إلى أنه لا تتقيد الإدارة بمبدأ الجدارة لاعتبارات موضوعية كما هو الحال بالنسبة للتعيين في الوظائف العليا نظرا لطابعها السياسي، كما يعرف هذا المبدأ استثناءات أخرى و يتعلق الأمر بفئة من المجتمع التي تعرف معاملة خاصة اعترافا لها بالجميل بسبب التضحيات المقدمة للوطن كحالة الحرب مثلا.

المطلب الثاني: إجرائي التعيين و الترسيم

بعد أن تتوافر في المترشح الشروط الموضوعية للالتحاق بالوظيفة الشاغرة و يتم اختياره بإحدى الطرق المحددة قانونا تصدر السلطة المختصة قرارا بتعيينه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متربص ثم يرسم بعد اجتياز لفترة التربص بنجاح ليكتسب بذلك صفة الموظف، و هذا ما أكدت عليه المادة الرابعة في فقرتها الأولى: " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري".

و نلاحظ من خلال ما سبق ذكره أن هناك إجراءات أساسيين متتاليين يمر بهما المترشح الناجح عند التحاقه بالوظيفة و يتعلق الأمر بإجراء التعيين الذي يضمن على المترشح الناجح صفة عون متربص ليحتل مركز قانوني غير مستقر و لتبدأ العلاقة الوظيفية بينه و بين الإدارة المستخدمة غير أن استمرار هذه العلاقة متوقف على إجراء الترسيم.

و للمزيد من التفصيل، فقد تناولنا هذا المطلب في الفرعين التاليين :

الفرع الأول: إجراء التعيين.

الفرع الثاني: إجراء الترسيم.

الفرع الأول: إجراء التعيين

يقصد بالتعيين انتماء المترشح الناجح الذي تم توظيفه إلى إحدى الرتب بصفة متربص قصد شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية، حيث تنص المادة 1 / 83 من الأمر رقم 06 / 03: " يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متربص"، كما تنص المادة 30/1 من المرسوم التنفيذي رقم 12 / 194 السالف الذكر: " يعين المترشحون الناجحون نهائيا في المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية، حسب الحالة، إما بصفة متربصين و إما تتم ترفيقهم في الرتبة الأعلى أو يقبلون للالتحاق بتكوين متخصص ".

إذن يوضع وجوبا كأصل عام المترشح الناجح عند التعيين تحت الاختبار لقضاء فترة تربص مدتها سنة (01) و التي تقتضيها طبيعة المهام المنوطة برتبته، كما يمكن بالنسبة لبعض

الأسلاك أن تتضمن فترة التريض تكويناً تحضيرياً و هذا ما نصت عليه المادة 84 من نفس الأمر.

و تعتبر فترة التربص فترة تمرينيه تهدف إلى تقييم المؤهلات المهنية للمتربص خلال هذه الفترة، حيث يوضع تحت الملاحظة و الرقابة خلال ممارسته فعليا للمهام المنوطة به و ذلك للتأكد بصفة نهائية و قاطعة من مدى صلاحيته للوظيفة التي يشغلها. و بالتالي يكون مصير المتربص خلال هذه الفترة معلقا بحيث لا يستقر وضعه القانوني إلا إذا ثبتت صلاحيته للبقاء بالوظيفة المعين فيها. و استثناءا على قاعدة قضاء فترة التربص يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة على الترسيم المباشر في الوظيفة نظرا للمؤهلات العالية المطلوبة للالتحاق بهذه الوظائف طبقا لنص المادة 83/2 من نفس الأمر، حيث نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 09 /394 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك الممارسين الطبيين المتخصصين في الصحة العمومية: " يعين و يرسم الممارسون الطبيون المتخصصون في الصحة العمومية و الذين تم توظيفهم طبقا لأحكام هذا القانون الأساسي الخاص، مباشرة بعد تنصيبهم من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين.

كما يعفى من التربص الموظف الذي تمت ترقيته في الرتبة بعد الانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة حسب الكيفيات المحددة في المادة 107 من الأمر رقم 03 / 06 (المادة 108 من نفس الأمر).

و يخضع المتربص إلى نفس واجبات الموظفين كما يتمتع بنفس حقوقهم و لكن مع الأخذ بعين الاعتبار ما ورد في الأمر رقم 03 / 06 قانون الوظيفة العامة، حيث لا يمكن نقله أو وضعه في وضعية الانتداب أو وضعية الإحالة على الاستيداع، كما لا يمكنه أن ينتخب في لجنة إدارية متساوية الأعضاء أو لجنة طعن أو لجنة تقنية غير أنه يمكن أن يشارك في انتخاب ممثلي الموظفين الذين ينتمون للرتبة أو السلك الذي يسعى للترسيم فيه و هذا ما نصت عليه المواد 87 و 88 و 89 من نفس الأمر.

و تعتبر اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء و لجنة الطعن و اللجنة التقنية الهيئات التي يتم من خلالها مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية، إذ تتكون مناصفة من ممثلين عن الإدارة و ممثلين عن الموظفين حيث تستشار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية المتعلقة بالحياة المهنية للموظف، كما تجتمع كلجنة ترسيم و كمجلس تأديبي. أما لجنة الطعن فتخطر من الموظف بخصوص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة و الرابعة، في حين تستشار اللجنة التقنية في المسائل التي تتعلق بالظروف العامة للعمل و النظافة و الأمن داخل الإدارة العمومية المعنية.

وقد اعتبر المشرع الجزائري فترة التربص فترة خدمة فعلية تؤخذ بعين الاعتبار عند احتساب الأقدمية سواء للترقية في الرتبة أو في الدرجات أو للتقاعد، حيث تنص المادة 90 من الأمر رقم 03 / 06: " فترة التربص فترة خدمة فعلية و تؤخذ في الحسبان عند احتساب الأقدمية للترقية في الرتبة و في الدرجات و للتقاعد".

الفرع الثاني: إجراء الترسيم

تعتبر فترة التربص بمثابة اختبار للكون المتربص قصد تمكين الإدارة المعنية من الإطلاع على طريقة أدائه للعمل الموكل إليه و معرفة سلوكه و مدى تكيفه مع بيئة العمل مما يسهل عليها عملية تقييمه، حيث تقوم بعد انقضاء هذه الفترة باتخاذ إحدى الإجراءات الثلاث المنصوص عليها في المادة 85 من الأمر رقم 03 / 06 السالف الذكر:

ترسيم المتربص في رتبته إذا اجتاز فترة التربص بنجاح من خلال إثبات صلاحيته للوظيفة التي عين فيها.

تمديد فترة التربص من خلال إخضاع المتربص لفترة تربص أخرى لنفس المدة أي سنة واحدة (01) و لمرة واحدة فقط و ذلك إذا قدرت الجهة الإدارية المختصة إمكانية منحه فرصة ثانية لإثبات جدارته و أحقيته بالوظيفة.

-تسريح المتربص بدون إشعار مسبق أو تعويض و ذلك إذا ثبت عدم صلاحيته للبقاء في الوظيفة بسبب عدم إبدائه خلال هذه الفترة أي استعداد للاندماج في هذه الوظيفة و التكيف مع بيئة العمل.

و تخضع هذه المسائل المتعلقة بالوضعية الإدارية للمتربص إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة و هذا ما نصت عليه المادة 91 من الأمر رقم 06 /03 السالف الذكر.
و يعتبر الترسيم الإجراء الذي يلي التعيين إذ بمقتضاه يندمج المتربص في إحدى الرتب يكتسب بموجبه صفة الموظف بما يؤكد استقرار العلاقة الوظيفية، حيث تنص المادة الرابعة في فقرتها الثانية من نفس الأمر: " الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف (المتربص) في رتبته". و بذلك لا يكتسب العون المتربص صفة الموظف بمجرد صدور قرار التعيين و إنما لا يتم ذلك إلا بعد صدور قرار الترسيم من الجهة الإدارية المختصة بعد قضائه لفترة التربص بنجاح، و باتخاذ إجراء الترسيم ينقل العون المتربص إلى مركز الموظف الدائم ليتميز بذلك عن فئة المتعاقدين و إن كان المتربص بدوره يتمتع بضمانات تخول له حق الاستقرار.

و تقرر السلطة المختصة بالتعيين ترسيم المتربص بعد توافر الشروط التالية :

1/- قضاء فترة التربص بنجاح: و ذلك بإيداء المتربص خلال مدة التربص المقدرة بسنة (استعداداً للاندماج في الوظيفة التي عين فيها و إثبات صلاحيته و جدارته للبقاء بها.

2/- التسجيل في قائمة التأهيل للوظيفة: تنص المادة 86 من نفس الأمر : " يتم اقتراح ترسيم المتربص من قبل السلطة السلمية المؤهلة. و يتوقف ذلك على التسجيل في قائمة تأهيل تقدم اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة".

و يعتبر هذا الإجراء ضرورياً و يتمثل أساساً في: | إعداد قائمة تضبط فيها أسماء و ألقاب المؤهلين من الأعوان المتربصين للترسيم و التي يتم إحالتها على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة ك لجنة ترسيم. - إرفاق هذه القائمة بتقرير الرئيس الإداري السلمي أو بنتيجة الامتحانات المهنية (المذكرة).

3/- موافقة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء على الترسيم :

تقوم الجهة الإدارية المختصة باقتراح ترسيم المتربص على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالمجموعة ك لجنة ترسيم، حيث تنص المادة 2 / 64 من نفس الأمر : " و تجتمع، زيادة على ذلك، ك لجنة ترسيم..."، و بذلك يتم ترسيم المعني بالأمر إذا وافقت هذه اللجنة على ذلك بموجب قرار أو مقرر تتخذه السلطة المختصة بالتعيين و الذي يخضع لتأشير أجهزة الرقابة القانونية.

و نشير في الأخير إلى إلزامية قيام الإدارة بتكوين ملف إداري فردي لكل موظف يحتوي على كل وثائقه المتعلقة بالشهادات و المؤهلات و الحالة المدنية و الوضعية الإدارية، و يجب أن تكون هذه الوثائق باستمرار مسجلة و مرقمة و مصنفة. كما يتعين أن يستغل هذا الملف فقط لتسيير حياته المهنية دون أن يتضمن بأي حال من الأحوال أي ملاحظة بشأن آرائه السياسية أو النقابية أو الدينية، فضلاً على ذلك تلتزم الإدارة بتبليغه بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية.

المبحث الثاني: آثار وانتهاء العلاقة الوظيفية

بعد أن يرسم المتربص يكتسب صفة الموظف العام، حيث يحتل مركزاً قانونياً مستقراً يمنحه مجموعة من الحقوق ويفرض عليه مجموعة من الالتزامات خلال مساره المهني، هذا الأخير الذي تقترن بمفهومه عادة فكرة الاستقرار وما ينتج عنها من انعكاسات تفرضها: طبيعة العلاقة الوظيفية التي تجمع الموظف بالإدارة المستخدمة ومقتضيات الخدمة العمومية من جهة، ومن جهة ثانية طموحات الموظف في تحسين وضعيته المادية والاجتماعية ومختلف احتمالات التغيير التي قد تطرأ خلال حياته المهنية.

ويعرف الموظف خلال مساره المهني العديد من الوضعيات القانونية الأساسية كما يمكن نقله مكانياً أو نوعياً قد تحقيق المصلحة العامة، فضلاً على تعرضه للمساءلة التأديبية في حالة إخلاله بالواجبات المفروضة عليه في إطار النظام التأديبي الذي يحدده قانون الوظيفة العامة بما يحقق التوازن بين فرض النظام والانضباط داخل الإدارة العمومية من جهة، ومن جهة ثانية توفير ضمانات تحول دون تعسف السلطة الإدارية.

وإذا كان التحاق الموظف بالوظيفة العامة يتسم بالدائمة حيث ينقطع لخدمة الدولة من خلال التفرغ العمله وتكريس وقته ومجهوده للقيام بواجبات وظيفته طيلة حياته المهنية، إلا أن بقائه في الوظيفة ليس مؤبداً إذ تنتهي علاقته الوظيفية بتوافر إحدى أسباب انتهاء الخدمة المقررة في القانون.

وللمزيد من الشرح والتوضيح، تناولنا هذا المبحث في المطالب التالية :

المطلب الأول: حقوق وواجبات الموظف.

المطلب الثاني: الوضعيات القانونية للموظف وإجراء نقله.

المطلب الثالث: النظام التأديبي للموظف.

المطلب الرابع: انتهاء العلاقة الوظيفية.

المطلب الأول: حقوق وواجبات الموظف

يحتل الموظف مركزا تنظيميا مما يجعله يكتسب الحقوق ويلتزم بالواجبات المقررة له، ونظرا لأن هذه الحقوق والالتزامات محددة مسبقا من طرف القوانين والتنظيمات فإنها تعتبر من النظام العام حيث لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على ما يخالفها، كما يجب على كل من الإدارة والموظف الالتزام بها وتنفيذها.

ولما كانت الوظيفة العامة المغلقة تشكل نظاما خاصا بها ويشكل الموظفون بها سلكا مستقلا عن باقي المهن باعتبار أنهم أعوانا للدولة فنجد أنهم يتمتعون بحقوق معينة غير معترف بها للعمال، كما يلتزمون بواجبات خاصة مرهقة بالمقارنة مع واجبات باقي العمال.

ونشير إلى أنه هناك مجموعة من الحقوق والواجبات العامة التي يتمتع بها جميع الموظفين، إلى جانب إمكانية انفراد بعض الوظائف - نظرا لطبيعتها - ببعض الحقوق والواجبات المنصوص عليها في القانون. وسوف تقتصر دراستنا على أهم الحقوق والواجبات العامة الواردة في الأمر رقم 06/03 في الباب الثاني بعنوان " الضمانات وحقوق الموظف وواجباته ".

وللمزيد من التفصيل عالجنا هذا المطلب في الفرعين التاليين :

الفرع الأول: حقوق الموظف.

الفرع الثاني: واجبات الموظف.

الفرع الأول: حقوق الموظف

يتمتع الموظف بمجموعة من الحقوق التي حددها القانون والتي تأتي في طليعتها ضمانات أو الحق في الاستقرار الذي يعد من الحقوق المرتبطة بالسلك أو المسار المهني، والمتمثل في حق الموظف في المحافظة على منصب عمله مهما لحق التنظيم الإداري من تغييرات. وقد تناول المشرع الجزائري أهم " الضمانات وحقوق الموظف " في المواد من 26 إلى 39 هذه الحقوق في الفصل الأول تحت عنوان وتتمثل أهمها فيما يلي:

أولاً: الحق في الراتب:

يعتبر الراتب بكل عناصره الوسيلة الأساسية لعيش الموظف، حيث يساهم في اطمئنانه على مستقبله المعيشي وتحفيزه على الأداء الجيد وتطوير مهاراته، ويقصد به وفقا للمعنى الخاص المقابل المالي الذي يتقاضاه شهريا مقابل قيامه بواجبات وظيفته بغض النظر عن أي اعتبار آخر، في حين يقصد به وفقا للمعنى العام كل المستحقات المالية التي يحصل عليها سواء كانت لها صفة الثبات والدورية أم لا.

وقد نص المشرع الجزائري على هذا الحق في المادة 32: " للموظف الحق، بعد أداء الخدمة، في راتب"، وبذلك يكون المشرع قد أكد على مبدأ الراتب مقابل العمل بحيث لا يستحق الموظف راتبه إلا بعد قيامه بأداء العمل الموكول إليه.

ويتحدد الراتب بكل عناصره مسبقا بواسطة القوانين والتنظيمات التي تراعي في تحديد مقداره عدة اعتبارات أهمها مكانة الوظيفة، درجة التأهيل والشهادة العلمية. ويجب أن يكون هذا الراتب محددًا تحديدا دقيقا دون أن يشوبه أي إبهام أو غموض حتى يعلم الموظف ما يتقاضاه نظير عمله المؤدى.

ويتكون الراتب من: الراتب الرئيسي والعلاوات والتعويضات طبقا للمادة 119 من الأمر رقم 06 / 03 والمادة الرابعة (04) من المرسوم الرئاسي رقم 07/304 السالف الذكر.

الراتب الأساسي: هو المقابل للواجبات القانونية الأساسية للموظف، ويوافق الرقم الاستدلالي الأدنى للصنف، حيث ينتج عن حاصل ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى في قيمة

النقطة الاستدلالية (الراتب الأساسي = الرقم الاستدلالي الأدنى للصنف x قيمة النقطة الاستدلالية).

العلاوات والتعويضات: العلاوات هي تلك المنح التي تخصص للحث على المردودية وتحسين الأداء، أما التعويضات فتخصص لتعويض التبعات الخاصة المرتبطة بممارسة بعض النشاطات و مكان ممارسة العمل والظروف الخاصة به، وتحدد كل علاوة (منحة) أو تعويض بمرسوم.

ويستفيد الموظف فضلا على ذلك من المنح ذات الطابع العائلي، كما يمكنه أن يستفيد من تعويضات مقابل المصاريف الناتجة عن ممارسة مهامه طبقا للمادتين 119/2 و 125 من الأمر رقم 03 / 06 السالف الذكر.

ثانيا: الحق في الترقية :

تعتبر الترقية حقا للموظف العام في ظل المفهوم الشخصي للوظيفة العامة، حيث ينصرف مفهومها الى: " كل ما يطرأ على الموظف العام من تغيير في مركزه القانوني ويكون من شأنه تقديمه على غيره وتدرجه في مدارج السلم الإداري. ..".

وتعد الترقية وسيلة لتحفيز وتشجيع الجادين من الموظفين واختيار قيادات العمل الإداري من بينهم، فضلا على زيادة حقوقهم المالية ورفع مستواه في السلم الإداري. ويرتبط مفهومها عموما بتقييم أداء كل موظف أثناء مساره المهني بصفة مستمرة ودورية بهدف تقدير مؤهلاته المهنية مما يؤدي الى الترقية كإحدى أهداف هذا التقييم الذي يركز على معايير موضوعية أهمها: احترام الواجبات، الكفاءة المهنية، الفعالية والمردودية وكيفية الخدمة وتتمثل الترقية في :

1/- الترقية في الدرجات :

وترتبط بفكرة المسار المهني للموظف الذي يطمح إلى الزيادة في راتبه بصفة تدريجية طويلة مدة حياته المهنية دون أن يتوقف ذلك على تغيير طبيعة عمله أو تطور في منصبه، حيث تعد تجسيدا للثمين الخبرة المهنية التي اكتسبها الموظف وذلك بانتقاله من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة بصفة مستمرة وحسب الوتائر أي في حدود 12 درجة حسب مدة تتراوح بين 30 و 42 سنة، حيث تحدد الأقدمية المطلوبة للترقية في كل درجة بثلاث (03) مدد ترقية على الأكثر المدة الدنيا = 02 سنتان و06 أشهر، المدة المتوسطة = 03 سنوات، المدة القصوى = 03 سنوات و 06 أشهر).

إذن بناء على ذلك يستفيد الموظف من الترقية في الدرجة إذا توافرت لديه في السنة المعتبرة الأقدمية المطلوبة في المدد، مع العلم أنه يستفيد من الترقية في الدرجة حسب المدة القصوى بقوة القانون مع مراعاة أحكام المادة 163 من الأمر رقم 03 / 06 المتعلقة بالعقوبات التأديبية، كما يستفيد الموظف صاحب المنصب العالي أو الوظيفة العليا في الدولة من الترقية في الدرجة حسب المدة الدنيا بقوة القانون.

2/- الترقية في الرتبة :

لقد نصت على هذا الحق المادة 38 من الأمر رقم 03 / 06: " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية "، كما نصت المادة 107 من نفس الأمر: " تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية (أنماط الترقية) :

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.
- بعد تكوين متخصص.
- عن طريق امتحان أو فحص مهني،
- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة. ..". ونشير إلى عدم إمكانية استفادة

الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين، كما يعفي الموظف الذي تمت ترقيته في الرتبة وفقا للكيفيات السالفة الذكر من قضاء فترة التربص، ونشير أيضا إلى أنه تحدد النسب المخصصة لمختلف أنماط الترقية المذكورة سلفا عن طريق القوانين الأساسية الخاصة.

ثالثا: الحق في التكوين وتحسين المستوى:

للتكوين أهمية كبيرة بالنسبة للإدارة والموظف على حد سواء لذلك نصت عليه المادة 38 السالفة الذكر، حيث يعد التكوين وسيلة لتحسين معارف ومستوى الموظف وتجديد معلوماته وجلب انتباهه حول خصوصيات مهنته، لذلك تلتزم الإدارة بتنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة وذلك بهدف ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية فضلا على تأهيله لمهام جديدة طبقا للمادة 104 من نفس الأمر.

رابعا: الحق في العطل :

تتمثل القاعدة العامة في اعتبار وقت الموظف ملكا للدولة وعليه لا يجوز الانقطاع عن العمل إلا في إطار العطل المدفوعة الأجر المحددة في القانون، والتي تعد إحدى الحقوق الممنوحة للموظف والمنصوص عليها في المادة 39 من نفس الأمر وذلك حتى يتمكن من تجديد نشاطه أو تبعا لظروف اجتماعية أو مرضية تستدعي ذلك، وتتمثل هذه العطل فيما يلي :

1/- العطل الاعتيادية: وهي التي يحصل عليها الموظف بصفة منتظمة كل سنة والمتمثلة في يوم الراحة الأسبوعي (العطلة الأسبوعية للراحة)، العطلة السنوية التي لا تتعدى مدة 30 يوما في السنة الواحدة للعمل والعطل الخاصة بالأعياد الرسمية (مثل عيد الفطر، عيد الثورة، عيد العمال....).

2/- العطل المرضية: ويستفيد منها الموظف في حالة المرض سواء أكان عاديا أو مزمنًا أو بسبب حادث عمل أو مرض مهني.

3/- العطل الخاصة والاستثنائية: وهي تلك العطل التي يحصل عليها الموظف لأسباب خاصة كعطلة الحج لمدة ثلاثين (30) يوما متتالية مرة واحدة خلال مساره المهني أو لأسباب عائلية كعطلة الأمومة التي تستفيد منها المرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة.

خامسا: الحق في الحماية :

ويتمثل في التزام الدولة بحماية الموظف من كل أشكال الإهانة والتهديد والشتم والقذف والاعتداء الذي قد يتعرض له أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبتها، حيث تحل الدولة محل الموظف للحصول على التعويض عن الضرر الذي لحق به من مرتكب الفعل الضار، كما يحق لها القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق التأسيس كطرف مدني أمام الجهة القضائية المختصة (المادة 30).

كما تلتزم الإدارة العمومية بحماية الموظف الذي ينتمي إليها من العقوبات المدنية المسلطة عليه بسبب تعرضه لمتابعة قضائية من طرف الغير بسبب خطأ مصلحي (خطأ في الخدمة) (المادة 31).

سادسا: الحق في التقاعد :

يعتبر هذا الحق من الحقوق الأساسية للموظف والمرتبب بضمانة استقرار المنصب، حيث نصت عليه المادة 33: " للموظف الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به "، كما يعتبر أحد أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية وفقدان صفة الموظف، حيث يسمح للإدارة بتجديد موظفيها ويمنح الموظف فرصة للراحة بعد أن كرس حياته في خدمة الدولة ويضمن له معاش التقاعد.

وقد حدد القانون رقم 12 / 83 المتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم شروط الاستفادة من حق التقاعد والتمثلة في شرط السن ببلوغ الموظف 60 سنة مع إحالة المرأة الموظفة على التقاعد بناء على طلبها ببلوغها 55 سنة، وشرط مدة العمل بقضاء 15 سنة عمل فعلية وما يقابلها من اشتراك في الضمان الاجتماعي.

سابعا: الحق في الإضراب :

الإضراب هو امتناع الموظفين عن تأدية أعمالهم مع تمسكهم في الوقت ذاته بوظائفهم، حيث يكون نتيجة رد فعل عن خلاف جوهرى في نزاع جماعي بينهم وبين الإدارة العمومية. ويعد وسيلة للضغط والتأثير على السلطة التي تملك تحقيق المطالب المهنية وبذلك فهو سلاح خطير بيد الموظفين من شأنه أن يشل الخدمة العمومية ويحرك الرأي العام في آن واحد.

وقد نص على هذا الحق في مجال الوظيفة العامة دستور 1989 وأكد عليه التعديل الدستوري لسنة 1996 في المادة 57 منه، وتطبيقا لذلك نصت عليه المادة 36 من الأمر رقم 06 / 03: " يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما "، ولكن ونظرا لخطورته يجب ممارسته في ظل احترام الضوابط القانونية فضلا على توفير الحماية القانونية لهذا الحق.

ثامنا: الحقوق المتعلقة بصفة المواطنة (الحقوق السياسية):

يعتبر الموظف مواطنا كبقية المواطنين له الحق في ممارسة حقوقه السياسية المضمونة دستوريا في إطار القانون والتمثلة في: حرية الرأي وذلك في حدود احترام واجب التحفظ، حق الترشح إلى عهدة انتخابية وطنية أو محلية دون أن تتأثر حياته المهنية بأرائه المعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة وحق الانتماء إلى حزب سياسي دون أن يؤثر انتمائه أو عدم انتمائه إليه على حياته المهنية مع مراعاة حالات المنع المحددة في القانون.

الفرع الثاني: واجبات الموظف

إن الوظائف العامة هي تكليف للقائمين بها أساسها الخدمة العامة لذلك كان على الموظف العام - مقابل التمتع بحقوقه - الالتزام بواجبات تفرضاها عليه صفته الوظيفية، والتي لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر بسبب امتدادها إلى خارج نطاق العمل لتشمل كل ما يتعلق بكرامة

الموظف وسمعته الوظيفية، وبالتالي يتعين عليه الالتزام بها سواء ورد النص عليها أو لم يرد. ومن أهم الواجبات العامة المنصوص عليها في المواد من 40 إلى 54 من الأمر رقم 06/03 والواردة على سبيل المثال ما يلي: أولاً: الالتزام بالقيام بالخدمة: وذلك بالتقيد بالواجبات التالية :

1/- يجب على الموظف الالتحاق بمنصب عمله ليقوم بتنفيذ المهام المكلف بها وفقاً للقانون و في إطار اختصاصه بصفة شخصية بأن يؤدي العمل بنفسه لأن اختياره للوظيفة دون غيره قد روعيت فيه شروط معينة وبذلك لا يمكنه تفويض غيره إلا وفقاً للقانون، كما يجب أن يقوم بعمله بكل دقة وإخلاص وأمانة بأن يبذل قصارى جهده في ذلك طبقاً للمادة 41: " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز "، كما يجب أن يكون ملماً بالمهام المكلف بها و المسؤول عن تنفيذها طبقاً للمادة 47.

الموظف أن ب كل دقة وإخر مكلف بها
2/- الالتزام بمواعيد العمل الرسمية وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجباته الوظيفية.

3/- الالتزام بتكريس مجهوده ونشاطه المهني للوظيفة التي يشغلها، وبالتالي يمنع عليه ممارسة أي نشاط خاص مربح باستثناء حالة الترخيص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي وحالة إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية، وحالة ممارسة الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وأسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين لنشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم. | 4/- الالتزام بالإقامة في المكان الذي يوجد به مقر الوظيفة إذا كان القانون الأساسي الخاص ينص على ذلك.

ثانياً: الالتزام بالإخلاص

في أداء العمل:

وذلك من خلال:

1/- التعاون مع زملائه في أداء الواجبات الوظيفية استناداً إلى أن العمل الإداري هو عمل جماعي يؤدي بواسطة أكثر من موظف في وقت واحد قصد ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد وحسن تقديم الخدمة للمواطنين.

2/- حسن معاملة المواطنين لأن الهدف الأساسي للعمل الإداري هو خدمته وإشباع حاجاته العامة، لذلك يجب المحافظة على كرامته ومعاملته على أساس الاحترام والتقدير دون استعلاء أو كبرياء أو تضييع وقته في المماطلة والتأجيل، حيث تنص المادة 53: " يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلباقة ودون مماطلة ".

3/- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة باعتبار أن الموظف هو نائب الشعب في التصرف في أمواله، لذلك يحظر عليه التقصير في الحفاظ عليها وصيانتها طبقاً للمادة 50: " يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه ".

ثالثاً: الالتزام بواجب الطاعة :

يعتبر هذا الالتزام من أهم الالتزامات في مجال الوظيفة العامة، حيث يتعلق بالسلطة الرئاسية التي تفرضها طبيعة النظام الإداري، لذلك يجب على الموظف التقيد بما يلي:

1/- الامتثال للأوامر الرئاسية (المظهر المادي لواجب الطاعة) المشروعة بتنفيذها بدقة وإخلاص في حدود القوانين المعمول بها و اجتناب إقامة العراقيل التي تشل فاعلية أوامر الرؤساء، ولكن دون أن يعني ذلك تجريدته من شخصيته أو سلبه آرائه حيث يستطيع مناقشة رئيسه فيما يراه يحقق المصلحة العامة مع التزامه حدود الأدب واللباقة وحسن السلوك.

2- / احترام الرؤساء (المظهر الأدبي لواجب الطاعة) وذلك بالالتزام حدود الأدب واللباقة في الاتصال بهم وتوقيرهم من خلال الامتناع عن أي قول أو فعل يشكل تحديا أو إهانة لهم لأن من شأن ذلك التأثير السلبي على حسن سير العمل داخل المرفق العام، ولكن لا يعني ذلك تجريه من شخصيته لأن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس أساسها الاحترام المتبادل، حيث تنص المادة 52: " يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه". رابعا: الالتزام بالمحافظة على السر المهني :

يعتبر الالتزام بكتمان الأسرار المهنية من الالتزامات الأساسية الملقاة على عاتق الموظف الذي تستدعي مهنته الإطلاع على معلومات أو يفضي إليه بأسرار ما كان ليطلع عليها لولا وظيفته، وهذا ما أكدت عليه المادة 48 بنصها: " يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة ".

ويهدف هذا الالتزام إلى حماية مصالح الأفراد سواء المنتفعين بخدمات المرافق العامة أو الموظفين أنفسهم، لذلك يحظر إفشاء كل المعلومات مهما كانت طبيعتها المصرح بها من طرف الأفراد المعنيين إلى الموظفين المؤهلين لتلقي هذه المعلومات كالقضاة والأطباء والمرضات والقابلات مثل الملف الطبي والمعلومات المتعلقة بأسماء وعناوين المراسلين، الإطلاع على مضمون المراسلات أو إتلافها أو كشف محتوى أي مادة أودعت لدى مصلحة البريد أو إفشاء فحوى المكالمات الهاتفية، وكذلك ما يتعلق بالملف الشخصي للموظف الموضوع لدى المصلحة والملف التأديبي.

ويسأل الموظف في حالة الإخلال بهذا الالتزام تأديبيا وجزائيا (إذا كان القانون يعتبره جريمة معاقب عليها) ومدنيا (إذا ترتبت أضرار مادية أو معنوية بسبب ذلك)، ويجوز استثناءا التحرر من هذا الالتزام إذا نص القانون صراحة على ذلك و إذا ما استدعت ضرورة المصلحة وبترخيص مكتوب من السلطة الإدارية المختصة.

خامسا: الالتزام بالمحافظة على السر الإداري :

يجب على الموظف أن يلتزم بالمحافظة على السر الإداري والا يسأل في إطار المسؤوليات الثلاثة السالفة الذكر إذا توافرت شروطها، حيث يمنع الكشف عن الوقائع والمعلومات التي تم الإطلاع عليها أثناء ممارسة الوظيفة أو بمناسبةها، كما يحظر عليه إخفاء الملفات أو الوثائق الإدارية المتعلقة بالخدمة أو إتلافها أو تحويلها وإطلاع الغير عليها وذلك بهدف حماية مصالح الإدارة (المرفق العام)، فقد نصت المادة 49: " على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها. يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية ". ويجوز استثناءا التحرر من هذا الالتزام إذا وجد نص قانوني أو صدر قرار من السلطة الإدارية المختصة يسمح بذلك صراحة.

سادسا: واجب التحفظ :

ويقصد بهذا الواجب: " امتناع الموظف على أي موقف سواء في سلوكه أو آرائه من شأنه إلحاق الضرر بالإدارة أو سمعتها أو الإضرار بأمن الدولة أو استقرارها ".

1- / واجب التحفظ المتعلق بسلوك الموظف: ويتضمن الالتزامات التالية:

أ- / المحافظة على كرامة الوظيفة: وذلك بأن يسلك الموظف في تصرفاته مسلكا حسنا داخل العمل وخارجه بما يتفق والاحترام الواجب والمتفق مع صفته كموظف، حيث تنص

المادة 42: " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم ".

وبذلك يشمل هذا الواجب واجب الحياة الخاصة النظيفة الذي يعد التزام من نوع خاص ليس له علاقة مباشرة بأداء العمل لأنه وان كان الموظف له الحق في أن يعيش حياته الخاصة، إلا أن هذه الأخيرة تنعكس على حياته الوظيفية وتؤثر فيها لذلك يجب على الموظف أن يبتعد عما يحط من كرامته ويسيء الى سمعته خارج نطاق الوظيفة، فيحظر عليه القيام بتصرفات منافية للأخلاق وضرورة الابتعاد عن مواطن الريبة والشبهات.

كما يشمل هذا الواجب ضرورة التحلي بالسلوك الحسن خلال مباشرة المهام كالتزام رجال الأمن بارتداء الزي الرسمي خلال ساعات العمل والالتزام بالقضاة بارتداء البدلة الرسمية بالإشارة المميزة للرتبة أثناء الجلسات العمومية والاحتفالية.

ب- الالتزام بعدم الانتفاع الشخصي على حساب الإدارة: وذلك بالامتناع عن استعمال إمكانيات الإدارة المصلحته الخاصة أو استغلال وظيفته لجني الفوائد غير المشروعة مقابل تأدية مهامه، لذلك يحظر عليه تقبل الرشاوى والهدايا حفاظا على استقلاليته طبقا للمادة 54: " يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه ".

2/- واجب التحفظ المتعلق بآراء الموظف: يتمتع الموظف بحرية الرأي في حدود احترام واجب التحفظ حيث يفرض عليه نوع من التحفظ قد يكون نسبي أو مطلق حسب طبيعة الوظيفة ودرجة المسؤولية المرتبطة بها، فمثلا يتقيد بشكل كبير بهذا الواجب شاغلي الوظائف العليا وموظفي الأسلاك الأمنية. و يفرض هذا الواجب على الموظف مجموعة من الالتزامات أهمها :

أ- الالتزام بالحياد: يجب على الموظف أن يكون حياديا تجاه آرائه الدينية و السياسية، حيث لا يمكنه بأن يكون وسيلة لمناصرة أي حزب داخل الإدارة فمثلا لا يمكنه حمل علامة سياسية أثناء العمل ولو كانت تخص الحزب الحاكم أو توزيع منشورات أو وضع علامات سياسية في مقر العمل أو أثناء الاجتماع المهني أو النقابي.

ب- الالتزام بعدم التحيز: ويقصد به عدم تحيز الموظف في معاملاته للغير على أساس آرائهم أو معتقداتهم أي ضرورة تجرده من كل الأحكام المسبقة عند تعامله مع المنتفعين من خدمات المرافق العامة لأنه في خدمتهم جميعا بالتساوي وفق نفس الشروط وهذا ما أكدت عليه المادة 41 من نفس الأمر السالفة الذكر.

ج- الالتزام بالولاء: يخص هذا الواجب بشكل كبير ذوي الوظائف العليا الذين يمثلون سياسة الدولة، حيث يجب احترام الدولة والدستور وجميع الهيئات التابعة لها في نطاق الوظيفة وخارجها، و يتابع هذا الالتزام الموظف في حياته الخاصة والذي يتعين عليه أن ينتهج مسلكا مطابقا لهذا الولاء كعدم مهاجمة نظام الدولة أو الإساءة إلي سمعتها أو إهانة العلم..

المطلب الثاني: الوضعيات القانونية للموظف وإجراء نقله

يعرف الموظف خلال مساره المهني العديد من الوضعيات القانونية التي قد يوضع فيها والتي تعتبر إحدى الآثار القانونية الناجمة عن قيام العلاقة الوظيفية واستقرارها، وتعتبر هذه الوضعيات أو الحالات على أهمية التوفيق بين صلاية القواعد المنظمة لسير المصالح الإدارية التي يؤدي الإفراط فيها إلى شل المرافق العامة من جهة، والمرونة التي تبرزها متطلبات الحياة العادية والتي يؤدي الإفراط فيها إلى التشجيع على ظاهرة الهروب من الإدارة من جهة ثانية.

كما يعرف إجراء النقل داخل قطاع الوظيفة العمومية والذي قد تستدعيه المصلحة العامة أو المصلحة الخاصة للموظف في إطار احترام الضوابط القانونية قصد ضمان سير المرفق العامة بانتظام واطراد، وبالتالي تفادي أي انقطاع في تقديم الخدمات للمواطنين. وللمزيد من الشرح، تناولنا هذا المطلب في الفرعين التاليين:
الفرع الأول: الوضعيات القانونية للموظف.
الفرع الثاني: إجراء نقل الموظف

الفرع الأول: الوضعيات القانونية للموظف

لقد نص الأمر رقم 03 / 06 السالف الذكر على الأوضاع أو الحالات القانونية - التي يتواجد فيها الموظف خلال مساره المهني - في الباب السادس ابتداء من المادة 127 الى المادة 155، حيث نصت المادة 127 منه: " يوضع الموظف في إحدى الوضعيات الآتية:

1-القيام بالخدمة.

2-الانتداب.

3-خارج الإطار.

4-الإحالة على الاستيداع.

5-الخدمة الوطنية.

تحدد القوانين الأساسية الخاصة نسب الموظفين الذين يمكن وضعهم، بناء على طلبهم، في الوضعيات المنصوص عليها في الحالات 2 و 3 و 4 أعلاه."

أولاً: وضعية القيام بالخدمة:

(المواد من 128 إلى 132) ويقصد بالقيام بالخدمة وضعية الموظف الذي يمارس فعليا الوظائف أو المهام المطابقة لمنصب العمل الذي عين فيه في الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أو مهام منصب عال أو وظيفة عليا (المادة 128)، كما يعد في وضعية الخدمة الموظف الموجود في عطلة سنوية، عطلة أمومة، عطلة مرضية أو حادث مهني، المستفيد من رخصة غياب المحددة في القانون، المستدعي لمتابعة فترة تحسين المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط، المستدعي في إطار الاحتياط والموظف المقبول لمتابعة فترة تحسين المستوى (المادة 129).

ويتمتع الموظف في هذه الوضعية بكل الحقوق ويلتزم بكل الالتزامات المرتبطة برتبته، كما لا تخل بهذه الوضعية حالات التنقل التي قد يعرفها.

ثانيا: وضعية الانتداب: (المواد من 133 إلى 139)|

ويقصد بالانتداب حالة أو وضعية الموظف الموضوع خارج سلكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية حيث يقوم بصفة مؤقتة بمهام أخرى أو بالعمل في وظيفة أخرى غير الوظيفة المعين فيها، ويستمر في الاستفادة ضمن مؤسسته الأصلية من حقوقه في الأقدمية وفي الترقيّة في الدرجات وفي التقاعد (المادة 133). وبذلك توفّق هذه الوضعية بين مصلحة الموظف الذي تمكنه من الاستفادة من تجربة جديدة | خارج سلكه الأصلي دون إهدار حقوقه المكتسبة في هذا السلك ومصلحة الإدارة من خلال إضفاء المرونة داخل القطاع. * حالات الانتداب (أنواعه) :

ويتم انتداب الموظف:

1- انتداب الموظف بقوة القانون :

ينتدب الموظف بقوة القانون لتمكينه من ممارسة: وظيفة عضو في الحكومة، عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية، وظيفة عليا للدولة أو منصب عال في إدارة عمومية غير التي ينتمي إليها، عهدة نقابية دائمة، متابعة تكوين أو دراسات إذا ما تم تعيين الموظف لذلك من الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية، متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة (المادة 134).
وتساوي فترة الانتداب - في هذه الحالة - مدة شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب من أجلها (المادة 2 / 136).

2- انتداب الموظف بطلب منه :

يمكن انتداب الموظف بطلب منه في الحالات التالية: ممارسة نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى و/أو في رتبة غير رتبته الأصلية، ممارسة وظائف تأطير لدى المؤسسات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزءا منه، ممارسة مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية (المادة 135).

ويتم الانتداب - في هذه الحالة - لمدة دنيا قدرها ستة (06) أشهر و مدة قصوى قدرها خمس (05) سنوات (المادة 1 / 136).

ويتم انتداب الموظف في كل الحالات بقرار إداري فردي صادر عن السلطة المختصة أو السلطات المؤهلة، حيث يخضع الموظف المنتدب للقواعد التي تحكم المنصب الذي انتدب إليه، كما يتم تقييمه ويتقاضى راتبه من طرف الإدارة العمومية أو المؤسسة أو الهيئة التي انتدب إليها، مع الإشارة إلى إمكانية تقاضي الموظف المنتدب للقيام بتكوين أو دراسات راتبه من الإدارة العمومية التي ينتمي إليها (المادة 137).

وبعد انقضاء فترة الانتداب - الذي يمكن إلغائه - يعاد إدماج الموظف المعني بقوة القانون في سلكه الأصلي ولو كان زائدا عن العدد (المادة 138).

ثالثا: وضعية خارج الإطار: (المواد من 140 إلى 144)

لقد نص المشرع الجزائري على هذه الوضعية لأول مرة في الأمر رقم 06 / 03 كإحدى الوضعيات القانونية الأساسية، والتي يقصد بها الحالة التي يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه بعد استنفاد حقوقه في الانتداب الذي يتم بناء على طلبه في وظيفة لا يحكمها الأمر رقم 06/03 السالف الذكر (المادة 140).

ويستفيد من وضعية خارج الإطار فقط الموظف الذي ينتمي إلى الفوج أو المجموعة "أ" بموجب قرار إداري فردي صادر عن السلطة المختصة لمدة لا تتجاوز خمس (05) سنوات،

ويتم تقييمه ويتقاضى راتبه من طرف المؤسسة أو الهيئة الموضوع لديها في هذه الوضعية، في حين لا يستفيد من الترقية في الدرجات (المادتين 141 و 142).
ويعاد إدماجه بقوة القانون بعد انقضاء فترة وضعية خارج الإطار في رتبته الأصلية ولو كان زائداً عن العدد (المادة 143).

رابعاً: وضعية الإحالة على الاستيداع:

(المواد من 145 إلى 153) ويقصد بها إيقاف مؤقت لعلاقة العمل حيث تعد هذه الوضعية وضعية وسط بين استمرار الموظف في العمل وبين إنهاء الخدمة وتنتهي إما بعودته إلى وظيفته أو بانتهاء الخدمة. ويترتب على تعليق علاقة العمل توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد، في حين يبقى محتفظاً بالحقوق التي اكتسبها في رتبته الأصلية عند تاريخ إحالته على الاستيداع (المادة 145).

ويمنع على الموظف المحال على الاستيداع من ممارسة أي نشاط مربح مهما كانت طبيعته، لذلك تستطيع الإدارة القيام في أي وقت بتحقيق للتأكد من تطابق الإحالة على الاستيداع مع الأسباب التي أحيل من أجلها الموظف (المادتين 150 و 151).

إذن تمنح هذه الوضعية للموظف إمكانية تعليق علاقته الوظيفية بالإدارة المستخدمة دون إنهاؤها نظراً لما تستدعيه ظروفه الشخصية أو العائلية أو المهنية، وإن كانت في الحقيقة حالة الاستيداع متصلة أكثر بالظروف الخاصة للموظف أكثر مما هي متصلة بمصلحة الإدارة وهذا ما يبرر تجميد مساره المهني طيلة مدة توقفه مع مراقبته حتى لا يخل بالالتزامات التي يفرضها مركزه القانوني وتلك التي تستدعيها هذه الوضعية.

* حالات الإحالة على الاستيداع (أنواعه) :

ويتم إحالة الموظف

على الاستيداع :

1/- الإحالة على الاستيداع بقوة القانون :

ويكون ذلك في الحالات التالية: في حالة تعرض أحد أصول الموظف أو زوجه أو أحد الأبناء المتكفل بهم لحادث أو الإعاقة أو مرض خطير، للسماح للزوجة الموظفة بتربية طفل يقل عمره عن خمس (05) سنوات، للسماح للموظف بالالتحاق بزوجه إذا اضطر إلى تغيير إقامته بحكم مهنته، التمكين الموظف من ممارسة مهام عضو مسير لحزب سياسي (المادة 146).

وتتم إحالة الموظف على الاستيداع في هذه الحالات بقرار إداري فردي صادر من السلطة المختصة لمدة دنيا قدرها ستة (06) أشهر قابلة للتجديد في حدود مدة أقصاها خمس (05) سنوات خلال حياته المهنية (المادة 149 /1).

كما يوضع الموظف الذي لا يمكنه الاستفادة من الانتداب في وضعية الإحالة على الاستيداع بقوة القانون وذلك في حالة تعيين زوجه في ممثلية جزائرية في الخارج أو مؤسسة أو هيئة دولية أو تكليفه بمهمة تعاون، وتساوي مدة الإحالة على الاستيداع في هذه الحالة مدة مهمة زوج الموظف (المادة 147).

2/- الإحالة على الاستيداع بطلب من الموظف :

يمكن أن يستفيد الموظف من هذه الوضعية بطلب منه لأغراض شخصية خاصة للقيام بدراسات أو أعمال بحث بعد سنتين (02) من الخدمة الفعلية (المادة 148)، وتحدد فترة الإحالة بقرار إداري فردي صادر من السلطة المؤهلة لمدة دنيا قدرها ستة (06) أشهر قابلة للتجديد في حدود سنتين (02) خلال الحياة المهنية للموظف (المادة 149 /2).

ويعاد إدماج الموظف المحال على الاستيداع بعد انقضاء فترة إحالته في رتبته الأصلية بقوة القانون ولو كان زائد عن العدد (المادة 152).

خامسا: وضعية الخدمة الوطنية: (المادتين 154 و 155).

وهي الحالة التي يوضع فيها الموظف المستدعي لأداء خدمته الوطنية، حيث يحتفظ في هذه الحالة بحقوقه في الترقية في الدرجات والتقاعد ولكنه يفقد راتبه ولا يتقاضى إلا أجرا تقتضيه وضعيته الجديدة أي وفقا للأحكام القانونية التي تنظم الخدمة الوطنية (المادة 154). ويعاد إدماجه بقوة القانون في رتبته الأصلية عند انقضاء فترة الخدمة الوطنية ولو كان زائدا عن العدد، كما تمنح له الأولوية في التعيين في المنصب الذي كان يشغله قبل تجنيده إذا كان المنصب شاغرا أو في منصب معادل له (المادة 155).

الفرع الثاني: إجراء نقل الموظف

يقصد بالنقل انتقال الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى في نفس المستوى تكون مساوية لها في المسؤوليات والراتب، وذلك لمعالجة بعض ضرورات العمل مع إمكانية وجود متغيرات من ظروف العمل أو في الطبيعة المتخصصة للعمل. وبذلك فهو يعني استبدال الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة شاغرة من نفس الدرجة وذلك بهدف الاستفادة منه في وظيفة أخرى أو لإعادة توزيع الموظفين داخل الوحدة الإدارية، وقد يكون النقل مكانيا والذي ينطوي على تغيير مكان العمل فقط أو نوعيا من خلال تغيير الوظيفة ذاتها أي باختلاف الوظيفة المنقول إليها في طبيعتها أو في نوعها عن الوظيفة السابقة كالنقل من وظيفة إدارية إلى وظيفة فنية.

وبذلك يعتبر النقل إجراء أو تدبيرا داخلي تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار سلطتها في الاستفادة من خدمات موظفيها وفقا للقواعد والإجراءات القانونية وبغية تحقيق الصالح العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. ولقد نص المشرع الجزائري على هذا الإجراء في الفصل السادس من الباب السادس بعنوان " حركات نقل الموظفين " من الأمر رقم 06/03، والذي أخضعه لمجموعة من الضوابط القانونية والتمثلية فيما يلي:

1/- يمكن أن يتم إجراء حركات في تعداد الموظفين من خلال نقلهم من إدارة إلى إدارة أخرى سواء أكانت مركزية أو مصالح خارجية أو محلية أو غيرها في إطار عام ودوري أو في إطار محدود وظرفي ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة المصلحة و رغبات الموظفين المعنيين ووضعياتهم العائلية وأقدميتهم فضلا على كفاءتهم المهنية طبقا للمادة 156 من نفس الأمر. وينبغي في إطار حركات النقل ذات الطابع العام والدوري إعداد جداول لحركات التنقل، والتي تخص الموظفين المنتمين لبعض الأسلاك التي تقتضي طبيعة نشاطها تغيير أماكن عمل موظفيها بصفة مستمرة كسلك التعليم والأمن والسلك الدبلوماسي و موظفوا الجمارك وغيرهم.

2/- يتم نقل الموظف بموجب قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة سواء بصفة إجبارية أي بمبادرة من الإدارة (النقل الإجباري لمصلحة المرفق العام) عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك طبقا للمادة 158 من نفس الأمر: " يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك .."، أو بطلب من الموظف المعني مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة المصلحة وهذا ما نصت عليه المادة 157 من نفس الأمر: " يمكن نقل الموظف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة. ...

3- يجب أن يؤخذ الرأي الموافق للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل في حالة النقل الإجباري لمصلحة المرفق العام وهذا ما أكدت عليه المادة 158 المذكورة أعلاه.

4- يستفيد الموظف الذي نقل إجباريا لضرورة المصلحة من استرداد نفقات التنقل أو تغيير الإقامة طبقا للمادة 159 من نفس الأمر.

5- يجب أن لا يكون إجراء النقل الإجباري لضرورة المصلحة سائرا لعقوبة تأديبية مقنعة، لأن هذا الإجراء يختلف عن النقل الإجباري كعقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة، والذي يتعرض له الموظف كإجراء تأديبي في ظل الخضوع لأحكام النظام التأديبي، لذلك من حقه الإطلاع على ملفه قصد التحقق من خلوه من أي تقرير يوحى بارتكابه لخطأ يعرضه للعقوبة التأديبية. فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 16 / 04 / 1953 بأنه يكون قرار النقل تأديبيا إذا صدر دون أن تستدعيه المصلحة العامة وكان بغرض الانتقام والتشفي من الموظف.

6- يلتزم الموظف الذي تم نقله بتنفيذ قرار النقل وذلك بالالتحاق بالمنصب الجديد و إلا عد في وضعية " إهمال المنصب "، مما قد يعرضه لعقوبة العزل إذا توافرت شروطها.

المطلب الثالث: النظام التأديبي للموظف

يتعرض الموظف في حالة إخلاله بواجباته الوظيفية الى ثلاثة أنواع من المسؤولية اذا توافرت شروط كل منها ويتعلق الأمر بالمسؤولية الجزائية، المسؤولية المدنية والمسؤولية التأديبية محل الدراسة. وقد اهتم المشرع بوضع قواعد عامة لتأديب الموظف قصد التوفيق بين مصلحة الادارة في فرض النظام والانضباط ومصلحة الموظف في الاستفادة من ضمانات تحول دون تعسف الادارة في ممارسة سلطتها التأديبية.

وبذلك يعتبر التأديب الوسيلة القانونية التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة ضد الموظف المخل بواجباته الوظيفية في إطار ما يسمى ب " النظام التأديبي " الذي يشكل جزءا هاما من النظام الوظيفي، هذا الأخير الذي لا يمكن تصور وجوده دون اقترانه بنظام تأديبي يراقب الموظف العام. ويقصد بالتأديب: " مجازاة الموظف لإخلاله بالواجبات المفروضة عليه، أو بخروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو لظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة ".

وقد تناول المشرع الجزائري النظام التأديبي للموظف في الباب السابع من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر في المواد من 160 إلى 185، حيث نصت المادة 160 منه " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية ".

ويستنتج من خلال هذه المادة أنه حتى يخضع الموظف للمساءلة التأديبية يتعين أن يكون مكتسبا لهذه الصفة " الموظف " مناط الخضوع للنظام التأديبي، والتي تبدأ من صدور قرار الترسيم إلى غاية انتهاء العلاقة الوظيفية بالطرق القانونية، حيث يكون خلال هذه الفترة مسؤولاً عن جميع أخطائه الوظيفية المرتبطة بالإطار الوظيفي.

وللمزيد من التفصيل، فقد تطرقنا لهذا المطلب في الفروع التالية :

الفرع الأول: المخالفة التأديبية.

الفرع الثاني: العقوبة التأديبية.

الفرع الثالث: الإجراءات التأديبية.

الفرع الرابع: رد الاعتبار الوظيفي.

الفرع الأول: المخالفة التأديبية

تتعدد المصطلحات التي تطلق على الخطأ الذي يرتكبه الموظف و يسأل عنه تأديبياً مثل مصطلح " المخالفة التأديبية " " الجريمة التأديبية " " الذنب الإداري "، وبالرجوع إلى المادة 160 المذكورة أعلاه نجد أن المشرع الجزائري لم يعرف المخالفة التأديبية تعريفاً دقيقاً، وإنما جاء بمفهوم عام مفاده أن: " المخالفة التأديبية أو الخطأ المهني هي كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ يرتكب من طرف الموظف أثناء أداء مهامه أو بمناسبةه "

ويمكن تعريف المخالفة التأديبية بإبراز عناصرها وأركانها بأنها: " كل سلوك إيجابي أو سلبي صادر عن إرادة آثمة (غير مشروعة) لموظف عام من ش أنه الخروج عن مقتضى واجبات الوظيفة أو المساس بكرامتها، سواء أثناء تادية مهام الوظيفة أو بمناسبةها أو خارجها "

ولا تخضع المخالفة التأديبية لقاعدة " لا جريمة إلا بنص " المطبقة في المجال الجنائي، حيث لم يحصر المشرع الأخطاء أو المخالفات التأديبية بأفعال محددة سلفاً ولم يحدد لها عقوبات محددة بذاتها مكتفياً بوضع الإطار العام للواجبات الأساسية من خلال تبيان أهم التزامات الموظفين، مانحاً بذلك

للإدارة – السلطة التأديبية المختصة - سلطة تقدير ما إذا كان الفعل المرتكب من طرف الموظف أثناء ممارسة الوظيفة أو بمناسبةها أو خارجها مما يعد خروجاً عن واجبات الوظيفة ومقتضياتها أم لا.

وهناك مجموعة من النتائج المترتبة على عدم حصر المخالفات التأديبية أهمها :

بتأثير أفعال معينة بأنها مباحة وإنما هي متروكة لتقدير السلطة التأديبية

1/- لا يعني انعدام النص المختصة.

2/- لا تتمتع السلطة التأديبية بحرية مطلقة في ممارسة اختصاصها التقديري في مجال تحديد المخالفة التأديبية، وإنما تخضع للرقابة القضائية في ظل احترام مجموعة من الضوابط منها :

* التأكد من أن التصرف الصادر عن الموظف يشكل مخالفة تأديبية.

* اختيار العقوبة المناسبة للمخالفة من بين العقوبات المحددة قانوناً.

وتتمثل أركان المخالفة التأديبية في الأركان التالية :

أولاً: الركن المادي :

ويتمثل في السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يرتكبه الموظف إخلالاً بواجباته الوظيفية سواء في نطاق الوظيفة أو خارجها، ويجب أن يكون هذا السلوك أو الفعل محددًا وثابتًا إذ لا

يقوم الركن المادي لمجرد الظن أو الشائعات أو أوصاف عامة كسوء السلوك، كما لا يشكل مخالفة مجرد التفكير دون أن يتخذ هذا الأخير مظهر خارجي ملموس.

ثانياً: الركن المعنوي :

ويقصد به اتجاه إرادة الموظف التامة وغير المشروعة الى ارتكاب السلوك الإيجابي أو السلبي المخل بالوظيفة العامة (الإرادة الأئمة غير المشروعة). وتتنفي مسؤولية الموظف بسبب القوة القاهرة، فقدان الإدراك والتمييز، الإكراه المادي أو المعنوي وتنفيذ أمر الرئيس الإداري إذا توافرت فيه الشروط القانونية، ولكن لا يمكن نفي مسؤوليته بالتحجج بالظروف المحيطة بعمله ككثرة العمل عن طاقة الموظف العادي الموجود في مثل حالته ولكن يمكن اعتباره كظرف مخفف يساهم في تخفيف العقوبة التأديبية.

ثالثاً: الركن الشرعي :

بالرغم من عدم حصر المخالفات التأديبية إلا أن الشرعية موجودة في المجال التأديبي أي خضوع المخالفة لمبدأ الشرعية بمفهوم خاص. ويقصد بالركن الشرعي صفة الفعل غير المشروعة إما لأنه مؤثم وإما لعدم وجود سبب إباحة، أو القاعدة القانونية أيا كان مصدرها التي يتم الاستناد إليها لوصف سلوك ما بأنه يشكل مخالفة تأديبية، ويتضح ذلك جليا من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالتأديب سواء تعلق الأمر بتقنين بعض الأخطاء أو تصنيفها أو تحديد المخالفات التأديبية بالرجوع إلى واجبات الموظف سواء الموجودة في الأمر رقم 03 / 06 أو في القوانين الأساسية الخاصة بكل وظيفة.

1- / تقنين بعض المخالفات في الأمر رقم 06 / 03 :

*/ - يعد عدم تصريح الموظف للإدارة التي ينتمي إليها إذا كان زوجه يمارس بصفة مهنية نشاط خاص مريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه للعقوبة التأديبية المحددة قانونا (المادة 46).

*/ - يؤدي كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف

الوثائق الإدارية إلى توقيع العقوبات التأديبية (المادة 49).

*/ - إذا تغيب الموظف لمدة 15 يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة

التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد اعداره (المادة 184). |

*/ - يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخضم من الراتب يتناسب مع مدة

الغياب وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها (المادة 207 / 2).

2- / تصنيف المخالفات التأديبية :

ويقصد بتصنيف الأخطاء التأديبية قيام المشرع بتصنيفها إلى أصناف عديدة تاركا للإدارة

سلطة إدراج المخالفات التي تراها مناسبة تحت كل صنف من هذه الأصناف المحددة كلما

كانت لها علاقة ببعضها البعض.

وقد أخذ المشرع الجزائري بفكرة تصنيف الأخطاء التأديبية وأدرجها بصفة دقيقة

وواضحة حسب درجة خطورتها ابتداء من الدرجة الأولى إلى الدرجة الرابعة (المادة 177)

:

*/ - الأخطاء من الدرجة الأولى :

وتتعلق بكل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح (المادة 178

). وتملك الإدارة سلطة إدراج تحت هذا الصنف المخالفات المناسبة لعدم احترام مواقيت

العمل مثلا. */ - الأخطاء من الدرجة الثانية :

وهي تلك الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف ب: 1/- المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة. 2/- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 (المادة 179).

* / - الأخطاء من الدرجة الثالثة :

نصت عليها المادة 180 وأهمها: تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية، إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه، رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول، إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية، استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

* / - الأخطاء من الدرجة الرابعة :

ونصت عليها المادة 181 وأهمها قيام الموظف بما يلي: الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته، ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل، التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة، إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة، تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية، الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 السالفتي الذكر.

3/- تحديد المخالفات التأديبية بالرجوع إلى واجبات الموظف: إن عدم تقنين بعض السلوكات الصادرة عن الموظف على أنها مخالفات تأديبية أو عدم تصنيفها لا يعني أنها لا تشكل خطأ تأديبياً، وإنما يجب الرجوع إلى الواجبات الوظيفية المفروضة عليه للتأكد ما إذا كان ذلك السلوك يشكل إخلالاً بها أم لا.

الفرع الثاني: العقوبة التأديبية

تعتبر العقوبة التأديبية بمثابة السلاح الأساسي بيد السلطة الإدارية المختصة الذي تستعمله لإجبار الموظف العام على تأدية واجباته بصورة سليمة وعلى أحسن وجه، ويقصد بها: " إجراء إداري عقابي منصوص عليه قانوناً، توقعه السلطة التأديبية المختصة على الموظف العام الذي يثبت ارتكابه المخالفة التأديبية، والذي يؤثر في الحقوق والمزايا الوظيفية بهدف ضمان السير المنتظم والفعال للمرفق العام ".

ونستنتج من هذا التعريف

ما يلي :

1/- لا يمكن توقيع عقوبة تأديبية على الموظف ما لم يثبت ارتكابه لمخالفة تأديبية.

2/- يجب توقيع العقوبة التأديبية من طرف السلطة التأديبية المحددة قانوناً.

3/- لا تمس العقوبة التأديبية إلا الحقوق والمزايا الوظيفية سواء أكانت عقوبة معنوية كالتوبيخ أو عقوبة الحرمان من الوظيفة بصفة مؤقتة كالتوقيف عن العمل أو بصفة دائمة كالعزل أو التسريح.

4/- تتقيد السلطة التأديبية في تحديدها للعقوبة بمجموعة من العناصر أو العوامل التي حددتها المادة 161 من نفس الأمر وهي: درجة جسامة الخطأ، الظروف التي ارتكب فيها، مسؤولية الموظف المعاقب، النتائج المترتبة على سير المصلحة والضرر الذي أصاب المصلحة أو المنتفعين بخدمات المرفق العام.

ويخضع توقيع العقوبة التأديبية لضوابط تنبأها المشرع الجزائري قصد الحيولة دون تعسف السلطة التأديبية في ممارسة اختصاصها العقابي ويتمثل أهمها فيما يلي :

أولاً: شرعية العقوبة التأديبية :

يقصد بشرعية الجزاء التأديبي عدم جواز توقيع عقوبة على الموظف ما لم يرد بها نص، و بذلك تلتزم الإدارة بتوقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون والتي حددها المشرع الجزائري على سبيل الحصر إعمالاً لمبدأ "شرعية العقوبة"، إذ لا عقوبة إلا بنص على خلاف المخالفة التي لم يحصرها في أفعال محددة نظراً لصعوبة حصرها، حيث حصر العقوبة - كقاعدة عامة - في أربع (04) درجات تبعا لخطورتها في المادة 163 بنصها: "تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (04) درجات :

الدرجة الأولى: التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ. الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم (01) إلى ثلاثة (03) أيام، الشطب من قائمة التأهيل. الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربعة (04) إلى ثمانية (08) أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجباري. الدرجة الرابعة: التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح."

فضلاً على عقوبة العزل المحددة في المادة 184 و عقوبة الخصم من الراتب المحددة في المادة 2 / 207. ويترتب على عقوبتي العزل والتسريح منع أو حرمان توظيف الموظف المعاقب من جديد في

الوظيفة العمومية طبقاً للمادة 185.

ثانياً: التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة المرتكبة :

يقصد بمبدأ التناسب: " قيام السلطة التأديبية المختصة بتحديد العقوبة التأديبية الملائمة للمخالفة المرتكبة من بين العقوبات التأديبية المحددة قانوناً دون إصراف في الرأفة أو مغالاة في الشدة متى لم يحدد المشرع عقوبة بعينها لمخالفة محددة ". و بالرغم من تقييد الإدارة بالعقوبات المحددة على سبيل الحصر، إلا أنها تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة الملائمة للمخالفة التأديبية في كل حالة على حدى نظراً لاستحالة ربط كل مخالفة بعقوبة محددة سلفاً، ولكن لا يفهم من ذلك تمتعها بسلطة مطلقة بل هي مقيدة بما يلي :

ألزمت المادة 183 من نفس الأمر السلطة التأديبية بتطبيق إحدى العقوبات المصنفة من نفس درجة الخطأ المرتكب مع الأخذ بعين الاعتبار العوامل المنصوص عليها في المادة 161 السالفة الذكر.

2/- لا تتمتع السلطة التأديبية بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة إذا كان القانون قد حدد هذه العقوبة سلفاً كما هو عليه الحال في المادة 184 والمادة 2 / 207 السالفي الذكر.

ثالثاً: شخصية العقوبة التأديبية :

يقصد بهذا المبدأ تحديد الموظف الذي يتعرض للعقوبة التأديبية أي قصر هذه العقوبة على مرتكب المخالفة التأديبية دون سواه لأن في حالة توقيعها على موظف غيره لم يخل بواجباته الوظيفية تكون هذه العقوبة غير مشروعة، وذلك نظراً لأن المسؤولية التأديبية مسؤولية شخصية إعمالاً للمبدأ العام شخصية العقوبة"، وبالتالي يتعين أن يقتصر توقيع العقوبة و آثارها على الموظف المخطئ دون سواه و هذا ما يفهم من كلمة " مرتكبه " الواردة في المادة 160 السالفة الذكر.

رابعاً: المساواة في توقيع العقوبة التأديبية :

إعمالاً لمبدأ عام ودستوري " مبدأ المساواة " لا يجوز اختلاف العقوبة التأديبية الموقعة على الموظفين المخالفين بسبب اختلاف وضعياتهم الاجتماعية والمناصب التي يشغلونها

مادامت قد توحدت الأخطاء المرتكبة ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار عناصر تحديد العقوبة السالفة الذكر.

خامسا: عدم تعدد العقوبة التأديبية :

ويقصد بها: " منع السلطة التأديبية المختصة من توقيع أكثر من عقوبة تأديبية على الموظف المخالف عن نفس المخالفة المرتكبة سواء بالجمع بين عقوبتين في قرار تأديبي واحد أو بصدور أكثر من قرار تأديبي بما يخالف القانون "، وبذلك لا يجوز معاقبة الموظف المخالف عن المخالفة الواحدة إلا مرة واحدة كما لا يمكن الجمع بين العقوبات وهذا ما يفهم من عبارة " إحدى العقوبات التأديبية " الواردة في المادة 183 من نفس الأمر.

ولكن يجوز ذلك استثناءا إذا ما سمح القانون بذلك صراحة كنص المادة 207 / 2، كما لا يعتبر مساسا بهذا المبدأ معاقبة الموظف عن الاستمرار في ارتكاب نفس المخالفة باعتبارها مخالفة جديدة وكذا

معاقبته من جديد في حالة إلغاء القضاء للعقوبة (القرار التأديبي) لعيب في الشكل أو الاختصاص، فضلا على توقيع تدابير داخلية إلى جانب العقوبة التأديبية إذا ما اقتضت مصلحة المرفق العام ذلك بشرط أن لا يكون هذا التدبير بمثابة عقوبة مقننة مثل تنزيله في الدرجة كعقوبة تأديبية ونقله كتدبير داخلي. سادسا: عدم رجعية العقوبة التأديبية :

ويقصد بهذا المبدأ أن تنتج العقوبة التأديبية أثرها على وضعية الموظف الإدارية ابتداء من تاريخ صدور القرار الذي يتضمنها وليس من تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية، باستثناء حالة توقيف الموظف احتياطيا حيث ترتب العقوبة أثرها في حالة فصله ابتداء من تاريخ توقيفه. و تنقضي العقوبة التأديبية طبقا للقواعد العامة بتنفيذها أو بوفاة الموظف المعاقب أو بإلغاء القرار التأديبي الذي يتضمنها سواء من طرف لجنة الطعن أو القضاء، في حين لم يأخذ المشرع الجزائري بفكرة تقادم العقوبة التأديبية بسبب عدم تصور إمكانية عدم تنفيذها على موظف دائم التواجد في الإدارة المعنية ولكن هذا الموقف من شأنه إلحاق الضرر بالموظف المعاقب، كما أنه يساهم في إهمال ولا مبالاة الإدارة ولا يحقق الغرض من توقيع العقوبة نظرا لعدم تنفيذها في حينها.

الفرع الثالث: الإجراءات التأديبية

لقد منح المشرع الجزائري سلطة التأديب للسلطة الرئاسية (السلطة المختصة بالتعيين) طبقا للمادة 162 بنصها: " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، حيث ركز بيدها جميع السلطات (تحريك الدعوى التأديبية، التحقيق، توقيع العقوبة التأديبية) إذ منحها سلطة كاملة في توقيع عقوبات الدرجتين الأولى والثانية شريطة تسبب قرارها التأديبي وذلك بعد السماح للموظف المعني من تقديم توضيحات كتابية دون أن يلزمها باستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أو التقيد برأيها (المادة 1 / 165)، في حين قيدها باستشارة هذه اللجنة المنعقدة كمجلس تأديبي والأخذ برأيها في حالة توقيع إحدى عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة (المادة 2 / 165).

ولممارسة السلطة التأديبية يتعين إتباع مجموعة من الإجراءات تبدأ بتحريك الدعوى التأديبية التحقق من وقوع المخالفة ونسبتها إلى فاعلها ثم الفصل فيها بقرار قد يكون بالبراءة أو الإدانة في ظل احترام الضمانات المقررة للموظف المحال على التأديب، وأهمها :

1- حق للموظف مواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه من خلال تبليغه بالأخطاء المتهم بارتكابها وتمكينه من الإطلاع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية (المادة 167).

2/- ضمانة حق الدفاع، حيث تبنى المشرع الجزائري الوسائل التي تكفل ممارسته والتمثلة في جواز الحضور الشخصي للموظف المعني لتقديم ملاحظات شفوية، تقديم ملاحظات أو توضيحات كتابية، إمكانية إحضار شهود النفي للإدلاء بشهادتهم، فضلا على حقه في الاستعانة بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه (المادة 169). أولا: تحريك الدعوى التأديبية :

تعتبر الدعوى التأديبية الوسيلة الأساسية للمجتمع الوظيفي في اقتضاء حقه في توقيع العقاب التأديبي على مرتكب المخالفة، ويقصد بتحريكها اتخاذ أول خطوة من إجراءاتها وذلك بوضعها في حوزة

يمنع المشرع الجزائري - ضمنا - توقيع العقوبة على الموظف إذا انقضت خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ دون أن تحرك هذه الدعوى المادة 166/2: " يسقط الخطأ المنسوب الى الموظف بانقضاء هذا الأجل " .

ويبدأ تحريك الدعوى التأديبية على اثر إخطار السلطة التأديبية المختصة بوصفها سلطة اتهام بوقوع مخالفة حتى تقوم بتوجيه الاتهام تمهيدا لإجراء التحقيق والذي يجب أن يكون جديا ورسميا وقائما على احتمالات قوية ترجح ارتكاب الموظف للمخالفة المنسوبة إليه. وتقوم السلطة التأديبية المختصة فورا بوقف الموظف احتياطيا إذا ما كان الخطأ المرتكب يبرر ذلك طبقا للقانون كتدبير داخلي تقتضيه مصلحة المرفق العام، ويقصد بالوقف الاحتياطي: " إجراء قانوني تحفظي تتخذه السلطة التأديبية المختصة تجاه موظف متهم بارتكاب خطأ جسيم أو كان محل متابعة جزائية، وذلك بمنعه من مباشرة مهام وظيفته لمدة معينة " .

فقد ألزم المشرع الجزائري السلطة المختصة بالتعيين بتوقيف الموظف فورا عن مهامه في حالة ارتكابه لخطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة (المادة 173) أو الذي كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه (المادة 174) على أن لا تتجاوز مدة التوقيف تاريخ انتهاء الأجل المحدد للفصل في القضية التأديبية من طرف المجلس التأديبي باستثناء حالة المتابعة الجزائية ،

حيث لا تسوى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم القضائي نهائيا. ويتقاضى الموظف الموقوف - في الحالة الأولى - خلال فترة توقيفه نصف (50%) راتبه الرئيسي والمنح العائلية، في حين يسترجع كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه إذا ما تمت معاقبته بعقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة أو إذا تمت تبرئته من الأخطاء المنسوبة إليه أو إذا لم يفصل المجلس التأديبي في الأجل المحددة (أجل لا يتعدى 45 يوم من تاريخ إخطارها) .

أما في الحالة الثانية، فيمكن للإدارة أن تقرر استفادة الموظف من جزء من راتبه الرئيسي لا يتعدى النصف (50%) خلال مدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف، في حين يستمر في تقاضي مجمل المنح العائلية.

ثانيا: التحقيق التأديبي :

وهو إجراء تمهيدي يهدف إلى البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة من أجل بيان ما إذا كان الفعل يشكل مخالفة تأديبية ومعرفة مرتكبها وإقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه.

و تملك السلطة المختصة بالتعيين سلطة إجراء التحقيق الإداري في ش أن التهمة المنسوبة إلى الموظف (المادة 162) لاسيما إذا كان الخطأ المرتكب جسيما، وذلك بالبحث حول مدى صحة الوجود المادي للفعل مع تمكين الموظف المتهم من ممارسة الضمانات الممنوحة له من خلال تبليغه بالأخطاء المنسوبة إليه كتابيا والعقوبة التي قد يتعرض لها

بواسطة رسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام، وتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي (يتضمن هذا الملف تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة إليه، نتائج التحقيق وتقرير السلطة المختصة بالتعيين مرفقا باقتراح العقوبة) الموجود بحوزة الإدارة حتى يكون على علم بالتهمة الموجهة إليه والأدلة التي تدينه مما يضمن تحقيق دفاعه، ويتعين إعلامه كتابيا بمكان وتاريخ إطلاعه على ملفه ومنحه مهلة كافية للإطلاع فإذا رفض الإطلاع تستمر الإجراءات التأديبية.

ثالثا: الفصل في الدعوى التأديبية :

تقوم السلطة الإدارية المختصة بالتأديب بالتصرف في التحقيق حسب الحالة :

- 1/- تبرئة الموظف المتهم إذا ثبت عدم ارتكابه للمخالفة أو أن الفعل لا يشكل مخالفة، كما يمكن حفظ التقرير المتعلق بالتحقيق في ملفه التأديبي إذا تبين أن الفعل المرتكب لا يشكل خطورة كافية لتبرير توقيع عقوبة تأديبية، مع تنبيهه بتحسين سلوكه مستقبلا.
- 2/- إذا تبين أن المخالفة المرتكبة لا تبرر سوى توقيع عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية، تقوم بتسليط هذه العقوبة دون استشارة المجلس التأديبي وذلك بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني وبشرط تسبيب قرارها التأديبي.
- 3/- إذا قدرت أن المخالفة المرتكبة تستحق توقيع عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فإنه يتعين عليها إحالة الموظف المتهم على المجلس التأديبي لأنها لا تملك سلطة توقيع هذه العقوبات إلا بعد موافقة هذا المجلس.

وفي هذه الحالة، ألزم المشرع السلطة المختصة بالتعيين بإخطار المجلس التأديبي خلال أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من معاينة الخطأ (المادة 1/ 166)، وذلك بموافاته بتقرير مكتوب مسبب ويبين بوضوح الوقائع المنسوبة إلى الموظف المتهم وكذا الظروف والملابسات المحيطة بها. كما ألزمها من جهة ثانية بتبليغ الموظف المعني بتاريخ مثوله أمام المجلس قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام (المادة 2/ 168)، ويجب أن يبين في الاستدعاء مكان وتاريخ وساعة اجتماع المجلس وكذا أسباب الاستدعاء وتذكيره بكافة الضمانات المقررة له لتحضير دفاعه.

ويجب أن يجتمع المجلس التأديبي للنظر في القضية التأديبية المطروحة عليه والفصل فيها خلال أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطاره (المادة 2/ 165). ويجب على الموظف المعني المثل شخصيا أمام المجلس يوم اجتماعه إلا إذا حالت دون ذلك قوة قاهرة، كما يمكنه في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتزم من المجلس تمثيله من طرف مدافعه. أما في

حالة عدم حضوره رغم استدعائه بطريقة قانونية أو في حالة رفض التبرير المقدم من طرفه فإن المتابعة التأديبية تستمر رغم غيابه (المادة 168).

وتتسم اجتماعات المجلس بالسرية حيث يحضرها الأعضاء الحضور والموظف المتهم والمدافع الذي اختاره والشهود فقط وقت الشهادة، حيث يتم تلاوة التقرير المسبب الذي أعدته السلطة الرئاسية والسماع لشهود الإدارة، كما من حق الموظف تقديم توضيحاته ودفاعه وكذا استحضار الشهود.

وإذا تبين للمجلس أن الوقائع المنسوبة للموظف أو ظروفها غير كافية أو غير واضحة، فمن حقه طلب فتح تحقيق إداري تكميلي من السلطة المختصة بالتعيين قبل الفصل في القضية المطروحة (المادة 171)، وإذا كان الموظف المتهم متابع جزائياً بسبب ذات الوقائع فإنه يمكن للمجلس توقيف الإجراءات التأديبية لحين الفصل في القضية جزائياً.

ويتداول المجلس في جلسات مغلقة (المادة 170)، وبعد الدراسة والمداولة يبدي المجلس رأيه حول العقوبة التي يراها مناسبة دون أن يتقيد بالعقوبة المقترحة عليه من طرف الإدارة، ويكون رأي المجلس نتيجة تصويت سري للأعضاء الحاضرين ويتخذ القرار بأغلبية الأصوات المعبر عنها، وفي حالة تساوي الأصوات تطبق العقوبة الأقل درجة مباشرة من العقوبة المقترحة.

ويجب على المجلس تبرير قراره المتخذ (المادة 170 /2) وتبليغه إلى السلطة الإدارية المختصة بالتأديب لتصدر قرارها بتوقيع العقوبة التأديبية ملتزمة في ذلك بالرأي الملزم للمجلس التأديبي، ويجب أن يكون قرارها أيضاً في هذه الحالة مبرراً أي مسبباً.

وتلتزم الإدارة - مهما كانت العقوبة الموقعة - بتبليغ القرار التأديبي إلى الموظف المعني في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام من تاريخ اتخاذ هذا القرار الذي يحفظ في ملفه الإداري (المادة 172)، كما تلتزم بإعلامه في حالة توقيع عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة بحقه في التظلم أمام لجنة الطعن المختصة والذي يجب أن يقدمه في أجل أقصاه شهر واحداً ابتداء من تاريخ تبليغ القرار (المادة 175

كما يمكن للموظف المعاقب - طبقاً للقواعد العامة وباعتبار القرار التأديبي قراراً إدارياً - تقديم تظلم إداري بالنسبة لعقوبات الدرجة الأولى والثانية وذلك قصد سحبها أو تعديلها أو إلغائها، فضلاً على الطعن القضائي عن طريق رفع دعوى الإلغاء ودعوى التعويض (مهما كانت درجة العقوبة الموقعة).

الفرع الرابع: رد الاعتبار الوظيفي

يعتبر رد الاعتبار الوظيفي (محو العقوبة التأديبية) إحدى الضمانات التأديبية التي يتمتع بها الموظف المعاقب حيث يساهم في إصلاحه ورده إلى الطريق السوي بما ينعكس إيجاباً على مردودية الخدمة، ويقصد به: "إعادة الاعتبار للموظف المعاقب بعد انقضاء مدة معينة من توقيع العقوبة التأديبية عليه وثبوت حسن سلوكه خلالها، مما يؤدي إلى محو أو إزالة آثارها من ملفه الإداري واعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل حتى يستعيد مكانته السابقة في المجتمع الوظيفي".

إذن هو عبارة عن إجراء إداري تتخذه السلطة الإدارية المختصة بعد توافر الشروط المحددة قانوناً في المادة 176 من الأمر رقم 03 / 06، حيث يهدف إلى إزالة آثار بعض العقوبات التأديبية بعد انقضاء فترة زمنية دون أن توقع على الموظف المعاقب عقوبة جديدة خلالها مع ثبوت حسن سلوكه خلالها :

1/- لم يجعل المشرع الجزائري من نظام "رد الاعتبار" نظاماً شاملاً يتعلق بكل العقوبات التأديبية التي قد يتعرض لها الموظف، بل اقتصره فقط عقوبات الدرجة الأولى و الثانية السالفة الذكر.

وفي الحقيقة إذا كان من العدل والمنطق عدم تطبيق هذا النظام على العقوبات التي تستدعي إنهاء علاقة الموظف بالإدارة المستخدمة والمتمثلة في التسريح والعزل باعتبارهما عقوبتين لا تقبل المحو بطبيعتهما، لأنه يفترض بقاء الموظف المعاقب في الخدمة عند إجراء رد الاعتبار قصد تسهيل إعادة إدماجه، إلا أنه لا يوجد ما يبرر حرمانه من الاستفادة من هذا الإجراء في حالة تعرضه لإحدى عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة باستثناء عقوبة التسريح.

2- أن يتم إعادة الاعتبار للموظف المعني من طرف السلطة المختصة بالتعيين.

3- شرط المدة أي انقضاء فترة زمنية معينة من اتخاذ قرار العقوبة التأديبية والتي تختلف حسب الحالة :

أ- تملك السلطة المختصة بالتعيين سلطة تقديرية في رد اعتبار الموظف المعاقب بناءً على طلبه بعد انقضاء مدة سنة (01) من تاريخ اتخاذ القرار التأديبي، حيث تقدر مدى إمكانية تلبية طلبه الذي تدرسه آخذة بعين الاعتبار ما لاحظته وسجلته على سلوكه طيلة هذه المدة.

ب- يرد اعتبار الموظف بقوة القانون بعد انقضاء مدة سنتين (02) من تاريخ اتخاذ القرار التأديبي بشرط أن لا يتعرض لعقوبة جديدة خلالها، وفي هذه الحالة لا تملك السلطة المختصة بالتعيين أي سلطة تقديرية مادامت قد توافرت الشروط القانونية لمحو العقوبة التأديبية.

ويترتب على رد اعتبار الموظف المعاقب اقتصار أثره على إعدام آبنو العقوبة التأديبية من ملفه بالنسبة للمستقبل فقط وبذلك لا يجوز للجهة الإدارية منذ تاريخ محو العقوبة أن تعتبر العقوبة موجودة فيما تتخذه من قرارات بشأن الموظف المعني، حيث يتم إتلاف المستندات المستعملة في الدعوى التأديبية ويصبح وكأنه لم يرتكب أي مخالفة تأديبية لأنه لا يوجد أي مبرر لبقائها بحوزة الإدارة مادامت لم تعد لها أي تأثير على مستقبله المهني بعد إعادة اعتباره.

المطلب الرابع: انتهاء العلاقة الوظيفية

تعتبر الوظيفة العامة مهنة في النظام المغلق بما يستلزم وجود استقرار في العمل، لأن المهنة لا تعني فقط قدرة الموظف على البقاء في الخدمة وإنما تشمل أيضا شعوره بالمحافظة على وظيفته طيلة حياته المهنية، وهذا ما يميز هذا النظام على نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة.

ولكن إذا كانت الوظيفة العامة تتصف بالدائمة في الأصل إلا أن ذلك لا يعني أنها أبدية، لأنه لا يتصور منح الموظف الحق المطلق بالبقاء في الخدمة بحيث لا يمكنه تركها بمحض إرادته أو بإرادة الإدارة، وانطلاقا من ذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار احتمال انتهاء الخدمة خلال المسار المهني للموظف من جهة، ومن جهة ثانية إلزامية وضع حد لهذا المسار أو السلك أي القيام بالعمل الوظيفي خلال فترة زمنية معقولة.

ويقصد بانتهاء العلاقة الوظيفية نهاية الخدمة التي يترتب عليها فقدان صفة الموظف، وقد تناولت المادة 216 من الأمر رقم 03 / 06 الحالات أو الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء الخدمة بنصها: " ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن :

- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها ،

- فقدان الحقوق المدنية ،

- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية ،

- العزل ،

- التسريح ،

- الإحالة على التقاعد ،

- الوفاة.

يتقرر الإنهاء التام للخدمة بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين " .

وللمزيد من التوضيح، عالجنا هذا المطلب في فرعين أساسيين هما :

الفرع الأول: الاستقالة.

الفرع الثاني: الحالات الأخرى لانتهاء الخدمة.

الفرع الأول: الاستقالة

إذا كان الأصل العام أن الموظف يلتحق بالوظيفة العامة بإرادته فإنه يستطيع تركها أيضا بإرادته من خلال التعبير عن رغبته بإنهاء علاقته بالإدارة المستخدمة أثناء فترة خدمته لأسباب متعددة كأن يكون العمل لا يتفق وطبيعته، إمكانية العمل في القطاع الخاص بأجر مغري أو لأسباب صحية أو عائلية، ويكون ذلك في إطار ما يسمى بالاستقالة.

ويقصد بالاستقالة: " الطلب الخطي الصريح الذي يتقدم به الموظف العام الى الادارة طالبا إنهاء خدماته ولا ينتج هذا الطلب أثره القانوني إلا بموافقة الادارة على إنهاء خدمات هذا الموظف " .

ويتضح من خلال هذا التعريف أن الاستقالة وان كانت حقا من حقوق الموظف إلا أنها ليست حقا مطلقا، فالإدارة غير ملزمة بالرضوخ الفوري لرغبته في ذلك لأن هذا من شأنه قد يؤدي الى شلل في سير المرافق العامة في حالة استقالة موظف أو أكثر بدون إشعار مسبق دون تمكن الادارة من التعيين الفوري لمن يحل محلهم، واستنادا الى ذلك كان من الواجب التوفيق بين مصلحة الادارة ومصلحة

الموظف في هذا المجال من خلال تنظيم كيفية ممارسة هذا الحق بوضع شروط تحدد ضوابط و ضمانات تحمي المصلحتين.

وقد تدخل المشرع الجزائري واعتبر الاستقالة حالة من حالات انتهاء العلاقة الوظيفية وحق من حقوق الموظف الواجب ممارسته ضمن الشروط القانونية، حيث نصت المادة 217 من نفس الأمر: الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي" وتتمثل هذه الشروط فيما يلي :

1/- تقديم طلب كتابي من الموظف المعني يعلن عن إرادته الصريحة في قطع علاقته الوظيفية بصفة نهائية طبقا للمادة 218 من نفس الأمر، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد تبنى " الاستقالة الصريحة أو المكتوبة " والتي بقصد بها: " الطلب الذي يتقدم به الموظف معبرا عن رغبته في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية "، ولم يأخذ ب " الاستقالة الافتراضية أو الضمنية " والتي تعني: " استقالة يفترضها المشرع في حالة اتخاذ الموظف لمواقف معينة، بحيث يعتبر اتخاذ موقف منها - في حكم القانون - بمثابة تقديم الاستقالة " .

ويجب أن يصدر هذا الطلب عن إرادة حرة دون ضغط أو إكراه ويفصح فيه بألفاظ صريحة ودالة عن رغبته في ترك الوظيفة نهائيا، ويقوم بإرساله إلى السلطة المختصة بالتعيين عن طريق السلم الإداري طبقا للمادة 1 / 219 من نفس الأمر.

2/- التزام الموظف بالاستمرار في القيام بواجباته الوظيفية إلى غاية صدور قرار عن السلطة المختصة (المادة 1 / 219 المذكورة أعلاه) لأن الاستقالة لا ترتب أي أثر قانوني إلا بعد قبولها الصريح من طرف هذه السلطة طبقا للمادة 1 / 220 من نفس الأمر، وبذلك لا تنتهي الخدمة وبالتالي لا يفقد الموظف هذه الصفة بمجرد تقديم طلب الاستقالة وإنما يظل متمتعا بها إلى غاية قبول الاستقالة بصدور قرار صريح من الجهة المختصة بقبولها أو قبولها بقوة القانون بعد انقضاء الأجل القانوني.

3/- يتعين على السلطة الإدارية المختصة البت في طلب الاستقالة خلال الأجل القانوني المحدد في المادة 220 من نفس الأمر وذلك باتخاذ قرارها في أجل أقصاه شهرين (02) ابتداء من تاريخ إيداع الطلب، مع إمكانية تأجيل الموافقة على هذا الطلب لمدة شهرين (02) ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول (شهرين) في حالة الضرورة القصوى للمصلحة، وتصبح الاستقالة فعلية بانقضاء هذا الأجل (أربعة 04 أشهر من تاريخ إيداع الطلب) طبقا للمادة 3 / 220 من نفس الأمر.

ونشير إلى أنه يجوز للموظف الذي قدم طلب استقالته العدول عنها قبل انقضاء الأجل الممنوح للسلطة الإدارية المختصة للبت فيها وما دامت أنها لم تصدر قرارها بشأنها، في حين لا يمكن لهذه السلطة الرجوع في قرارها بقبول الاستقالة حيث تنص المادة 219/2 من نفس الأمر: " إن قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها " .

الفرع الثاني: الحالات الأخرى لانتهاء الخدمة

بالرجوع الى المادة 216 السالفة الذكر نجد أن هناك حالات أو أسباب أخرى لانتهاء العلاقة الوظيفية ويتعلق الأمر ب: أولا: فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها: لما كانت الجنسية الجزائرية تعد شرطا أساسيا للالتحاق بالوظيفة العامة وشرطا للاستمرار في العمل، فانه بالتبعية يترتب على فقدانها أو التجريد منها انتهاء الخدمة وفقدان صفة الموظف. وقد تناول الأمر رقم 70 / 86 المعدل والمتمم بالأمر رقم 05/01 المتضمن قانون الجنسية حالات فقدان الجنسية الجزائرية في المادة 18 منه والمتمثلة في :

- "1- الجزائري الذي اكتسب عن طواعية في الخارج جنسية أجنبية وأذن له بموجب مرسوم في التخلي عن الجنسية الجزائرية ،
- 2- الجزائري، ولو كان قاصرا، الذي له جنسية أجنبية أصلية وأذن له بموجب مرسوم في التخلي عن الجنسية الجزائرية ،
- 3- المرأة الجزائرية المتزوجة بأجنبي وتكتسب جراء زواجها جنسية زوجها وأذن لها بموجب مرسوم في التخلي عن الجنسية الجزائرية ،
- 4- الجزائري الذي يعلن تخليه عن الجنسية الجزائرية (خلال سنتين 02 ابتداء من بلوغه سن الرشد بعد أن كان قد اكتسبها وهو قاصرا بسبب اكتساب والده لهذه الجنسية) كما بين نفس القانون حالات التجريد من الجنسية الجزائرية في المادة 22 منه والمتمثلة في:
- 1- إذا صدر ضده حكم من أجل فعل يعد جنائية أو جنحة تمس بالمصالح الحيوية للجزائر ،
- 2- إذا صدر ضده حكم في الجزائر أو الخارج يقضي بعقوبة لأكثر من خمس (05) سنوات سجنا من أجل جنائية ،
- 3- إذا قام لفائدة جهة أجنبية بأعمال تتنافى مع صفته كجزائري أو مضرة بمصالح الدولة الجزائرية."

ثانيا: فقدان الحقوق المدنية:

يعتبر التمتع بالحقوق المدنية شرطا أساسيا للتوظيف وشرطا للاستمرار في الوظيفة، وبالتبعية يترتب على فقدانه انتهاء الخدمة حيث يتم حرمان الموظف المحكوم عليه خلال تنفيذ العقوبة الأصلية من ممارسة حقوقه المدنية كعقوبة تكميلية، وبذلك يوضع في وضع يستحيل معه القيام بمهام وظيفته بما يؤدي الى انتهاء العلاقة الوظيفية.

ثالثا: العزل:

العزل هو عبارة عن عقوبة تأديبية استعبادية يقصد بها الإقصاء المؤبد عن الوظيفة أي إخراج الموظف نهائيا من الخدمة، فضلا على حرمانه من التوظيف مرة أخرى في الإدارات العمومية طبقا للمادة 185 من الأمر رقم 06 /03 السالف الذكر.

ويتعرض الموظف لعقوبة العزل بسبب ارتكابه لمخالفة " إهمال المنصب " وذلك من خلال انقطاعه أو تغييبه عن العمل لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل بدون تقديم أي مبرر لذلك أو تقديمه العذر رفضت الإدارة قبوله نظرا لعدم جديته، فتقوم السلطة المختصة بالتعيين باتخاذ هذا الإجراء بعد اعداره وهذا ما نصت عليه المادة 184 من نفس الأمر.

رابعا: التسريح:

يعتبر التسريح عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة طبقا للمادة 163 من نفس الامر المذكورة سابقا، وهي عقوبة استعبادية كالعزل تؤدي الى تنحية الموظف المخطئ نهائيا من وظيفته بما يترتب عنه إنهاء علاقته بالإدارة المستخدمة، فضلا على حرمانه من الالتحاق بأية وظيفة عمومية مستقبلا طبقا للمادة 185 المذكورة أعلاه.

وتسلط هذه العقوبة على الموظف المخالف بسبب ارتكابه لخطأ تأديبي جسيم مصنف ضمن أخطاء الدرجة الرابعة الواردة في المادة 181 من نفس الأمر تطبيقا لمبدأ التناسب، حيث تتخذها السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعد التقيد بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي وهذا ما نصت عليه المادة 165 /2 من نفس الأمر.

خامسا: الإحالة على التقاعد:

تعتبر الإحالة على التقاعد بمثابة الإنهاء الطبيعي للحياة المهنية أو الخدمة وهذا الإجراء مهم بالنسبة للموظف والإدارة على حد سواء، حيث يمنح للموظف حق الاستفادة من معاش التقاعد من جهة، ومن جهة ثانية يساعد الإدارة في معرفة تاريخ مغادرة موظفيها لوظائفهم بصفة نهائية مما يسهل عليها تصور سياسة الاستخلاف، فضلا على عدم تقبل إمكانية بقاء الموظف في الوظيفة لفترة غير محدودة أي لغاية وفاته وذلك بسبب ما ينجم عن ذلك من خطورة التقدم في السن وعدم القدرة على القيام بأعباء الوظيفة بالشكل المناسب.

على التقاعد وفقا للقانون رقم 12 / 83 المتعلق بالتقاعد السالف الذكر في حالتين وقد يحال الموظف هما :

1/- بلوغ الحد الأقصى من السن القانوني المقرر لترك الخدمة، وهذا يشكل القاعدة العامة في هذا المجال، ويقصد بالحد الأقصى للسن بلوغ السن التي يعتبر فيها الموظف غير قادر على القيام بواجباته الوظيفية بصفة مرضية، والذي يرتبط تحديده بعدة معايير أهمها الوضعية الاقتصادية، خصوصيات المرفق العام وطبيعة الوظيفة، وتحددتها النصوص القانونية مبدئيا بستين (60) سنة للرجال وخمسة وخمسين (55) سنة بالنسبة للنساء بناء على طلبهن مع اشتراط على الأقل 15 سنة من العمل وما يقابلها من اشتراك في الضمان الاجتماعي.

2/- الإحالة على التقاعد قبل بلوغ السن القانونية إذا توافرت شروطه.

سادسا: الوفاة: تنتهي خدمة الموظف بوفاة سواء أكانت الوفاة طبيعية أو ناتجة عن حادث عمل أو مرض مهني، ويجب أن تثبت بوثيقة رسمية نظرا للآثار القانونية المترتبة عليها وبالتالي لا يكفي لإثباتها سماع خبر وفاة الموظف من الإذاعة أو قراءته بالصحف أو وصول برقية تعلن ذلك الى الجهة الإدارية التي يعمل بها.

وتنهي الخدمة في هذه حالة الوفاة بقوة القانون دون حاجة الى صدور قرار وان صدر هذا الأخير فيكون قرارا كاشفا لمركز قانوني وليس منشأ له، مع الإشارة إلى أنه يعتد بقرار انتهاء الخدمة من تاريخ حدوث الوفاة وليس من تاريخ علم الإدارة به في حالة حصول هذا العلم بعد فترة زمنية من الوفاة.

قائمة المراجع

المؤلفات :

- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، منشورات ثالة، الجزائر، 2010.
- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- أحمد سلامة بدر، الموظف العام في تشريعات دول الخليج العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- أميمة فؤاد مهنا، المرأة و الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
- أنور أحمد رسلان، التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبية، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999.
- أنور أحمد رسلان، الوظيفة العامة، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، 2000.
- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية " دراسة مقارنة "، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- حمود حمبلي، المساواة في تولى الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل، تيزي وزو، 2000.
- خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دون دار النشر، دون مكان النشر، 2008. - رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012.
- سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، شركة دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1997.
- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب " دراسة مقارنة "، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 1995.
- " دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة
- شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة الثانية، 2008 - 2009.
- صلاح أحمد السيد جوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق " دراسة مقارنة "، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009. - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، عالم الكتب، القاهرة، الطبعة الخامسة، 2000. - عبد اللطيف بن شديد الحربي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، مطا
- بع الدار الهندسية، القاهرة، 2006.
- عبد الله طلبه، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، المطبعة الجديدة، دمشق ، 1983- 1982
- عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.

- عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب " دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1999.
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004. - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002
- محمد إبراهيم الدسوقي علي، الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007
- محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 1999.
- محمد عبد العال السناري، مبادئ القانون الإداري " دراسة مقارنة"، دار التعاون للطباعة والتصوير، مصر، دون سنة الطبع. - محمد عبد العال السناري، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية " دراسة مقارنة"، دون دار النشر، دون سنة الطبع. - محمد ماجد ياقوت، شرح الإح راءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004. - منير نوري، الوجيز في تسيير الموارد البشرية (وفق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2012.
- الرسائل العلمية :
- مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليايس بسيدي بلعباس، الجزائر، 2010 / 2011.
- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.
- فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي و مبدأ حياد الإدارة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003 / 2004.
- عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام " دراسة مقارنة بين القانونين الاردني والكويتي"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012.
- مباركة بدري، النظام التأديبي للموظف " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيلالي ليايس بسيدي بلعباس، الجزائر، 2004 / 2005.
- المقالات :
- موسى مصطفى شحاذة، مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة و تطبيقاته في أحكام القضاء الإداري " دراسة مقارنة"، مجلة الشريعة و القانون، العدد السادس عشر، يناير 2002، ص. من 147 الى 212.
- النصوص القانونية :
- دستور 1963 الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963 المصادق عليه في استفتاء 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963، الصفحة 887. - الأمر رقم 97 / 76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية

للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976، الصفحة 1292.

- المرسوم الرئاسي رقم 18 / 89 المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، الصادرة بتاريخ أول مارس 1989، الصفحة 234.

- المرسوم الرئاسي رقم 438 / 96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، الصفحة 06.

- الأمر رقم 133 / 66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966 الصفحة 542

- الأمر رقم 86 / 70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 105، الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 1970، الصفحة 1570.

- القانون رقم 12 / 78 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 32، الصادرة بتاريخ 08 أوت 1978، الصفحة 724.

- القانون رقم 12 / 83 المؤرخ في 02 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 05 جويلية 1983، الصفحة 1803.

- القانون رقم 11 / 90 المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 17، الصادرة بتاريخ 25 أبريل 1990، الصفحة 562. - الأمر رقم 01 / 05 المؤرخ في 27 فبراير 2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 86

/ 70 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 27 فبراير 2005، الصفحة 15.

- القانون رقم 01 / 06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، الصفحة 04.

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

- القانون رقم 12 / 06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 72، الصادرة بتاريخ 03 / 06، 15 نوفمبر 2006، الصفحة 10.

- القانون رقم 06 / 14 المؤرخ في 09 أوت 2014 والمتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 10 أوت 2014، الصفحة 04.

- المرسوم رقم 10 / 84 المؤرخ في 14 يناير 1984، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 03، الصادرة بتاريخ 17 يناير 1984، الصفحة 88.
- المرسوم رقم 59 / 85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 31 مارس 1985، الصفحة 333.
- المرسوم الرئاسي رقم 07 / 304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين و نظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 2007، الصفحة 08.
- المرسوم الرئاسي رقم 308 / 07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المتضمن تحديد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 2007، الصفحة 17.
- المرسوم التنفيذي رقم 99 / 90 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 28 مارس 1990 الصفحة 443.
- المرسوم التنفيذي رقم 394 / 09 المؤرخ في 24 نوفمبر 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك الممارسين الطبيين المتخصصين في الصحة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 70، الصادرة بتاريخ 29 نوفمبر 2009، الصفحة 16.
- المرسوم التنفيذي رقم 194 / 12 المؤرخ في 25 أبريل 2012 المحدد لكفاءات تنظيم المسابقات و الامتحانات و الفحوص المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية و إجراءاتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 03 ماي 2012، الصفحة 10.
- التعليم رقم 06 المؤرخة في 06 ماي 2008 و التي تتضمن تعديل التعليم رقم 02 المؤرخة في 25 جانفي 1997 المتعلقة بإثبات الوضعية إزاء الخدمة الوطنية بصفة مسبقة للتوظيف و تسليم بعض الوثائق الإدارية.