

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة -

قسنطينة في : 30 جويلية 2016

كلية الحقوق

المجلس العلمي

المرجع : 08 / م ع / 2016

مستخرج من محضر اجتماع المجلس العلمي

بتاريخ 05 جوان 2016

يشهد السيد رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق بجامعة الإخوة منتوري بأن المجلس العلمي في اجتماعه بتاريخ 05 جوان 2016 قد وافق على طبع محاضرات مقياس الوظيفة العامة للدكتور بن شعبان علي .
سلم هذا المستخرج لاستخدامه فيما يسمح به القانون .

رئيس المجلس العلمي

رئيس المجلس العلمي

كلية الحقوق

فان عمارة



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

محاضرات في مقياس الوظيفة العامة

السنة الثالثة ليسانس حقوق / مج / 1

القاها الأستاذ. د/ علي بن شعبان

dr.benchabane@gmail.com

مقدمة

يقع على عاتق الدولة خدمة المجتمع، لذلك كان لابد من وجود آليات ووسائل للقيام بذلك، فكانت الإدارة هي إحدى تلك الآليات، وذلك عن طريق ما تقوم به من نشاط بواسطة أعوانها، لذلك لا غنى لأي دولة عن نظام الوظيفة والموظفين، للقيام بهذه المهمة، وهذه الآلية والوسائل المستخدمة فيها، هي ما يعكس الصورة الحقيقية للدولة من حيث قوتها وعلاقتها بمواطنيها، لذلك نجد كل دولة تحرص على بناء وظيفة عامة ديمقراطية وقوية، تكون في خدمة الدولة عن طريق الاعتناء بمصالح المواطنين من قبل الموظفين الذين يضعون المصلحة العامة فوق كل المصالح الأخرى، وإيماننا من مختلف الأنظمة السياسية بأهمية الوظيفة العامة في حياة كل بلد، فإننا نجد كل دولة تحاول أن تتضمن تشريعاتها أحكاماً تضمن إيجاد نظام محكم وفعال للوظيفة العامة عن طريق وضع آليات لمختلف جوانبها، وبالأخص ما تعلق بالموظف العام الذي يتولاها والذي يمثل الدولة من خلالها.

ولأن دراسة الوظيفة العامة بشكل عام وفهم جانبها القانوني والفني يتطلب التمهيدي له بالتطرق للجانب الفلسفي والفكري، الذي يضمن وظيفة عامة ديمقراطية عادلة، تسوي بين الجميع، وحيادية في مواجهة مختلف القوى السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، وتقييم المساواة بين مختلف الطبقات بدءاً من توفير شروط تولي الوظائف وليس انتهاء بالاستفادة من الخدمات، فإننا سنعرض فصل تمهيدي يتضمن هذه المفاهيم النظرية والفلسفية. ثم في فصلين متتاليين نتعرض لمحور الدراسة الأساسي، ونقصد العنصر البشري المتمثل في الموظف العام ذاته.

الفصل التمهيدي

نظرية الوظيفة العامة

يمكن أن نستهل كلامنا هنا بطرح السؤال التالي : ما هي الوظيفة العامة ؟. وللإجابة نقول :
قد يقصد بمصطلح "الوظيفة العامة" أحد معنيين: شكلي (عضوي)، أو معنى موضوعي (مادي).
وتعني الوظيفة العامة بالمعنى العضوي (الشكلي) كل الأعوان الذين يؤدون عملا في خدمة
مرفق عام، أي تعني النظام القانوني الذي يحكم مجموع هؤلاء الأعوان الذين يعملون بالإدارة
العامة.

أما الوظيفة العامة بالمعنى الموضوعي (المادي) فينصرف إلى مجموع النشاطات
والاختصاصات التي يخولها القانون للأعوان العموميين في إطار أداء واجباتهم الوظيفية بشكل
مستمر خدمة للمصالح العام.

غير أن دراسة "الوظيفة العامة" لا تكتمل إلا بتناولها من الناحيتين الشكلية والموضوعية أي
دراسة النشاط (الوظيفة) ودراسة العون (الموظف).

المبحث الأول : الوظيفة العامة وتطورها

حتى نستطيع استيعاب الأسس التي تقوم عليها الوظيفة العامة، يجب البحث في نشأتها أولا
وعوامل تلك النشأة وكذا تطورهما مع تطور وظيفة الدولة، واختلاف مفهومها تبعا لاختلاف
اساس النظر اليها.

المطلب الأول: نشأة الوظيفة العامة:

الوظيفة العامة ليست وليدة العصر، وقد أثبتت الدراسات التاريخية أن بعض الحضارات القديمة
قد عرفت مفهوم الوظيفة العامة، وعرفت أنماطا ونماذج تطورت في مستواها مع الزمن(1).

(1) - راجع الوظيفة العامة في العالم القديم عند :

و من الأنظمة القديمة التي عرفت نظام الوظيفة نذكر: الصين، حيث عرف الصينيون القدامى، و ظهرت عندهم بعض المفاهيم التي تعتبر اليوم أساس التشريعات الوظيفية مثل: التنظيم، التخطيط، التوجيه، والرقابة.

و من التراث الصيني ما ورد في كتابات أحد فلاسفتهم لما قبل الميلاد أنه وضع دليلا حدد فيه صلاحيات وواجبات كل موظف مهما كانت رتبته في السلك ابتداء من خدم المنازل إلى رئاسة الدولة.

كما أن أحدهم حدد قواعد الإدارة السليمة التي يعتبرها وسيلة الحكم الصالح، وقدم اقتراحات من أجل تحقيق الإدارة السليمة تتمثل في اختيار الموظفين ذو الكفاءة والنزاهة وغير الأنانيين وقال بأن الحاكم ينال رضا شعبه إذا رفع مكانة أهل النزاهة والعمل حيث يكبره شعبه ويحترمه، أما إذا رقى أهل الفساد والكسل فسيحتقره شعبه وينصرف عنه، كما يعرف عن الصين بأنها أقدم المجتمعات التي اعتمدت المسابقات بين المترشحين لتولى الوظائف العامة، وهو المبدأ المستقر في أنظمة التوظيف الحالية.

و نذكر أيضا الإغريق وهم من الشعوب القديمة التي عرفت نظام الوظيفة العامة، وساهم فلاسفتهم في إرساء عديدة المبادئ التي تمثل أسس الإدارة الحديثة، منها أنهم كانوا يعتبرون "الإدارة" عملية فنية متخصصة تمارس في كل قطاع، وتعتمد على "تفويض السلطة" و "تقسيم العمل" من حيث زيادة كفاءة العاملين، وضرورة التكفل بتعليمهم وتدريبهم باعتبارهم رجال الدولة على مختلف المستويات، على أن تتولى الدولة الرعاية والإشراف على برنامج التدريس والتكوين.

ومن الشعوب القديمة يذكر المؤرخون -الرومان - الذين اهتموا في دراساتهم الإدارية بالنواحي القانونية، فأقاموا نظاما إداريا أساسه "الكفاءة في العمل، والنزاهة، وعدم التمييز" وفسحوا

الوظائف (مدنية، وعسكرية، وقضائية) واعتمدوا عنصر "الأقدمية" معيارا للترقية من فئة إلى فئة أعلى منها.

أما النظام الإسلامي فقد عرف هو أيضا الوظيفة العامة التي كان على رأسها "ال خليفة" و "الوالي" أو "العامل" أو "المحتسب" وغيرهم، وكان اختيار الموظف يعتمد على الكفاءة والعلم والعدل والأمانة.

فالوظيفة العامة إذن كمنشأ وتنظيم، قديمة قدم المجتمعات البشرية (المنظمة) مهما كانت درجة تطورها. إذ تظهر الحاجة إلى وجود الوظيفة العامة أينما وجد المجتمع البشري المنظم (دولة). وبالتالي تكون هناك ضرورة إلى وجود من يشغل هذه الوظيفة من الموظفين الذين يقومون بتأدية الخدمة للمجتمع الذين ينتمون إليه.

و كل مجتمع ينشئ النظم والقواعد التي تحكمه (القوانين) ويلزم لتطبيق هذه النظم والقواعد بعض الأفراد (الأعوان) الذين يعاونون الحاكم في ذلك.

و هي الضرورة التي دعت إلى تواجد "الموظف العام" فظهرت الصورة الأولى البدائية للوظيفة العامة وتطورت هذه النواة مع تطور المجتمع البشري.

فالموظف العام إذن هو من يقوم بتنفيذ النظم والقواعد على الأفراد، وبدونه تصبح بدون أثر، ولذلك فإن أهمية الموظف، من أهمية الدور الذي يقوم به بالنسبة للمجتمع.

فهو يتولى خدمة المصلحة العامة باسم الدولة، ويمثلها في جميع المجالات، لذلك فهي تعتمد عليه، مما يجعلها توليه أهمية كبرى في اختياره وتكوينه لأنها تنتظر منه أن يقوم بدور في قيادة وتسيير ألياتها، باعتبار أنها كشخص معنوي لا يمكنها أن تقوم بدورها إلا عن طريق شخص طبيعي، يقوم بالتعبير عن إرادتها، ذلك هو الموظف العام.

و الموظف العام هو المرآة التي تنعكس فيها صورة الدولة، حيث يقاس تحضرها أو انحطاطها بمستوى موظفيها من جميع الجوانب، العلمي والخلقي والسلوكي..... الخ. فإن لم تحسن الدولة

اختيارهم وتكوينهم، فإن ذلك سيكون سببا في فساد جهازها الإداري وبالتالي فساد نظام الحكم فيها(1).

و الدولة تدرك هذه العلاقة، لذلك نجدها، على مختلف اتجاهاتها، تعمل على الاهتمام بموظفيها من حيث اختيارهم ومنحهم الأجور اللائقة بمستوى معيشتهم، وتنظم علاقاتهم فيما بينهم، لتضمن حسن إدارتهم وتسييرهم للمرافق التي يشرفون عليها حتى تتحقق المصلحة العامة.

و الوظيفة العامة ليست بمعزل عن المجتمع الذي تتواجد فيه، لذلك فهي تتأثر بعوامل كثيرة ومتعددة، منها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهي تعد بمثابة أسس للوظيفة العامة تنعكس عليها وعلى شاغلها، مما يجعل أنظمة الوظيفة العامة تتنوع وتتعدد بتنوع وتعدد أنظمة المجتمعات، فتختلف في المجتمعات الرأسمالية عن المجتمعات التي تكون فيها الدولة متدخلة بشكل واسع، كما تختلف في النظم الديمقراطية عنها في النظم الديكتاتورية، وغير ذلك، حيث تأخذ الوظيفة العامة في كل منها طابعا خاصا.

تطور الوظيفة العامة من تطور وظيفة الدولة :

إذا كانت الوظيفة العامة كما أسلفنا تتأثر بالعوامل التي تحكم المجتمع فإن ذلك يعني أنها تتطور بحسب تطور وظيفة الدولة وبحسب علاقة الحاكم بالمحكوم في كل نظام ان تحديد مفهوم الدولة ودورها في المجتمع له انعكاس على نظام الوظيفة العامة فيها فالدولة كشخص معنوي تقوم بأداء دورها (وظيفتها) في المجتمع عن طريق أعوانها أي موظفيها الذين تستخدمهم، فهم يعملون باسمها ولحسابها وهم ممثلوها، كما أن اتساع أو ضيق نطاق وظيفة الدولة له أثره المباشر على نظام الوظيفة العامة فيها، فالدولة الحارسة تختلف عن الدولة المتدخلة من حيث ما يستلزمه هذا الأخير من ازدياد عدد مستخدمي الدولة وتنوع طبيعة علاقاتهم وهو الأمر الذي يتولد عنه كثرة الأنظمة القانونية التي يخضعون لها وتنوعها تبعا لتنوع نشاطها، خاصة مع دخولها المجال

(1) - راجع في أهمية الموظف : **علي عبدالقادر مصطفى** : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط1، 1989، ص 88 وما بعدها.

الاقتصادي (إنشاء المرافق الاقتصادية والصناعية)، بل وحتى نشاطها الإداري إزداد حيث استحدثت وزارات كثيرة لم تكن موجودة تطبيقاً لمبدأ التخصص وتقسيم العمل وأنشأت وحدات جديدة مزودة بالشخصية المعنوية المستقبلية إضافة إلى تأثير جوهر النظام السياسي للدولة على الوظيفة العامة ونظامها القانوني، الذي يخلق بحسب علاقة السلطة الإدارية بالسلطة السياسية في الدولة.

فمن أجل فرض اعتبار المصلحة العامة فوق المصالح الخاصة، ومن أجل فرص احترام مبدأ المساواة بين جميع المواطنين، لابد من نظام للوظيفة العامة يؤدي إلى إنشاء إدارة مستقلة وحيادية بعيدة عن التأثير السياسي، نظام مسلح ومزود بضمانات تحمي مصلحة الدولة، من بين هذه الضمانات جعل الوظيفة العامة ديمقراطية تعمل على خدمة الدولة فقط، وبهذا تكون الوظيفة العامة تساوي أو هي مرادف للخدمة العامة، ما دامت تقوم على الديمقراطية في توليها والحياد في القيام بمهامها.

غير أن التساؤل يبقى حول مدى هذا الحياد، وإلى أي حد يجب أن تكون الوظيفة العامة مستقلة عن النظام السياسي للدولة؟.

وإذا كانت الإجابات عن هذا التساؤل مختلفة بحسب اختلاف المنطلقات والأهداف المبتغاة، إلا أن الاتجاه السائد هو ذلك الذي يرى بوجود أن تتحرر الوظيفة العامة ولا تخضع لأي شكل من الأشكال السياسية حتى تضمن حيادها ولا تبتعد عن أهدافها، وحتى لا تكون إدارة متحزبة، يجب أن يخضع اختيار المترشحين لتولى الوظائف لمبدأ المساواة، وتكافؤ الفرص وذلك باعتماد المسابقات والامتحانات بمختلف أشكالها، فمبدأ تكافؤ الفرص يجب أن يكون هو المعيار الحقيقي لشغل الوظائف العامة لما يحققه من مساواة بين المواطنين من جهة ومن حياد الإدارة من جهة أخرى.

وحتى مع هذا الاتجاه السائد في معظم الدول من وجوب حياد الإدارة واستقلالها عن السياسية، أي عدم سيطرة الحزب الحاكم على الجهاز التنفيذي الإداري وعدم سعيه إلى ذلك،

حتى لا ينشأ صراع بينه وبين الإدارة، مما يؤثر سلبا على المصلحة العامة.... حتى مع هذا، فإن نظام الوظيفة العامة ومفهومها ليس واحدا في جميع الدول.

المطلب الثاني : اختلاف مفهوم الوظيفة العامة:

يفهم مصطلح "الوظيفة العامة" بالمعنى العام، مجمل العاملين في الإدارات العامة والذين يساهمون في "المشروعات" العامة للدولة، غير أن مفهوم الموظف العام، بالمعنى القانوني لا يعمم على كل هؤلاء⁽¹⁾، كما سنكتشف ذلك عند تناولنا لتعريف الموظف العام، وبغض النظر عن معنى المصطلح ومدلوله، فإن "الوظيفة العامة" كنظام، ليس له مفهوم واحد كما أسلفنا عند الجميع، بل يتقاسمه اتجاهان رئيسيان، يستشفان من نظرة مشرع كل دولة لها. إذ هناك المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة. وهناك المفهوم الأوروبي والذين يتميزان عن بعضهما.

أولا: الاتجاه الأمريكي للوظيفة العامة

يرى المشرع الأمريكي بأن الوظيفة العامة لا تختلف بطبيعتها عن الأعمال الخاصة وهي نخضع للقانون العادي (الخاص) وتدار كأى مشروع، وهي لا تخص بأي امتيازات كما أن العاملين بها وموظفوها لا يستأثرون بأي امتيازات خاصة بهم، بل هم كالأجراء في القطاع وفي المؤسسات الخاصة.

فالإدارة تختار للتوظيف في منصب معين الشخيص الأكثر تأهيلا، وهو يعين لأداء مهمة معينة في مركز أو منصب عمل معين يتقاضى أجرا محدد بالنظر إلى ذلك المركز أو المهمة المكلف بها، وليس بناء على اعتبار آخر.

فالإدارة في نظر المشرع الأمريكي مثلها مثل المشروعات الخاصة، ولا يوجد ما يستدعى إصدار تشريع خاص بها (قانون الوظيفة العامة) خلافا لما يتضمنه القانون الخاص من

(1) - راجع : لوران بلان : الوظيفة العامة، ترجمة إنطوان عبده، منشورات عويدات ، ص 11 وما بعدها.

أحكام كنظم العمل في النشاط أو في المشاريع الخاصة، لأن ما يقوم به الموظف في الإدارة العامة لا يختلف عما يؤديه نظيره في المشروعات الخاصة(1).

لذلك فالمشرع الأمريكي يرفض أن يقر للإدارة امتيازات خاصة بها غير تلك التي يقرها القانون الخاص فهو لا يعرف امتيازات السلطة العامة.

فالأمر يكون بطبيعتهم متعلقون بالحرية الفردية، لذلك فمشرعهم يخشى من إساءة استخدام الموظفين للسلطة لو منحهم حقوقا خاصة بهم دون غيرهم.

فالموظف يعين لأداء وظيفة محددة وهي (أي هذه الوظيفة) مهنة عارضة كغيرها من المهن الأخرى، ولذلك فلا توجد تشريعات أو قواعد تحدد شروطا معينة في التعيين، ولا تعد بالترقية، ، وأن مصير الموظف مرتبط بمصير الوظيفة وجودا وعلما،

وبقاء الموظف مدة طويلة في المنصب يؤدي إلى زيادة عدد الموظفين الذين يحترفون الوظيفة مدى الحياة، وهو ما يؤدي إلى نمو البيروقراطية.

ثانيا: الاتجاه الأوروبي للوظيفة العامة

ينطلق المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة من نظريته للإدارة العامة بأنها المكلفة بخدمة المصلحة العامة، (رسالة مقدسة) ، ولأن لها هدفا يختلف تماما عن هدف المشروعات والنشاطات الخاصة المتمثل في تحقيق المصالح الخاصة ، فإن ذلك يستدعي إفادتها بامتيازات تنفرد بها خلافا للقانون الخاص تحميها من تأثير ومنافسة المصالح الخاصة.

فالموظف حين يتولى وظيفة معينة فإنما يفعل ذلك لا نجاز "مسار وظيفي له" وهو يقوم بذلك بحسب ما تتطلبه خدمة المصلحة العامة، وفي مقابل ضمانات الوظيفة.

فهو يؤدي رسالة يقوم بها طول حياته، ولذلك فالمشرع يخصه بقانون ينظم حياته المهنية (قانون الوظيفة العامة) لأن الوظيفة تتصف بالدوام والاستمرار فينضم لها الموظف شابا ويستمر

(1) - راجع : علي عبدالقادر مصطفى : المرجع السابق ، ص 110 وما بعدها.

بها طول حياته حتى يتقاعد شيخا ما دام لم يحدث أثناء هذا المسار أي إخلالا منه يؤدي إلى إنهاء مساره.

ف نجد في ظل هذا النظام أن الموظفون يشكلون طبقة قائمة بذاتها داخل المجتمع هي طبقة الموظفين ، لهم قانون خاص بهم يمنحهم سلطات وامتيازات .

النتائج العملية والقانونية لاختلاف الاتجاهين: (1).

إن الاختلاف في النظرة لنظام الوظيفة العامة بين الاتجاه الأمريكي، والاتجاه الأوروبي ليس نظريا فقط ، بل إن له نتائج من الناحية العملية تظهر في اختلاف التشريعات الأوروبية والدول التي تأخذ بنظرتها عن تشريعات الولايات المتحدة والدول التي تحذو حذوها في هذا المجال ويتضح ذلك جليا خاصة في:

1 - اختلاف طريقة اختيار الموظف من بين المترشحين في كلا النظامين، فالنظام الأمريكي يراعي في اختيار المترشح لوظيفة معينة، التخصص الدقيق باعتباره سيقوم بعمل "فني" حسب طبيعة الوظيفة، كما يحددها الخبراء الذين يتولون تحديد درجة التخصص.

في حين أن النظام الأوروبي يكتفي بالتكوين العام، والموظف سيكتسب التخصص أثناء الممارسة لذلك فهو لا يتطلب درجة كبيرة من التخصص، لأن الموظف قد يغير وظيفته أثناء مساره الوظيفي.

فالترتيب في هذا النظام يقوم على أساس الموظف وما يحمله من مؤهلات، (ترتيب الموظفين) ثم بعد ذلك يأتي البحث عن طريقة استخدامه والاستفادة منه.

2 - بناء على ما سبق فنظام التعليم الأمريكي له علاقة مباشرة بنظام التوظيف وسوق العمل فمؤسسات التعليم من مدارس وجامعات تهتم اهتماما كبيرا بموضوع التخصص، لذلك نجد الدراسة فيها تنتشعب إلى فروع كثيرة،

(1) - هذه الآثار مختصرة عن **علي عبدالقادر مصطفى** : المرجع السابق ، ص 111 وما بعدها.

لا نجد مثيلاتها في نظام التعليم الأوروبي، هذا الأخير الذي يكتفي بإعطاء جزء من التكوين العام (القاعدة) مع قدر ضئيل من التخصص.

3 - إن المصير المهني للموظف الأمريكي مرتبط بمصير وظيفته وجودا وعدما، فإن ألغيت وظيفته استغنت الإدارة عنه ، لأنه أصلا عين لأداء تلك المهمة تحديدا ونظرا لتخصصه وكفاءته في ذلك، وقد عينته الإدارة لأنها تحتاج خدماته في ذلك المركز بالذات . فلم يفتح منصب الشغل الا بناء على دراسة وخبرة حدّدت المهام وتخصّص من يقوم بها، والأجر الذي يستلزمه بناء على المجهود الذي تتطلبه، وعليه فإن من تولّأها، لا يصلح لغيرها، وأن الاستغناء عن الوظيفة بشكل آلي يؤدي إلى الاستغناء عن تولّأها.

أما في النظام الأوروبي فالقاعدة أن الشخص إذا انتسب إلى الوظيفة العامة، قضى فيها حياته، فالإدارة تنقله من وظيفة إلى أخرى، حتى وإن استغنت عن الوظيفة التي عينته فيها فهي تحتفظ به في مركز الموظف وتكلفه بمهمة أخرى. فحياة الموظف المهنية ليست مرتبطة بمهام محددة فهو يلتحق بالوظيفة ويتدرج فيها إلى أن يبلغ أعلى المستويات وأرقاها. ويوفر له المشرع ضمانات الاستقرار في خدمته على أساس أنه سينقطع للوظيفة ويكرس لها حياته.

4 - في ظل النظام الأمريكي لا وجود "لنظام الترقية" لأن الموظف معيّن أصلا في الوظيفة التي حدّدها الخبراء ، وفي الرتبة ، والمترتب المحدّدين أيضا، ولذلك فلا مجال للترقية، وإذا كان هناك من وظيفة أعلى لدى الإدارة المستخدمة وأراد أن يشغلها، فيجب أن يستوفي شروطها ويتقدم لها كغيره من المترشحين لها، فإن قبلت ترشّحه، كان ذلك بمثابة تعيين جديد لا علاقة له بوظيفته السابقة ولا أثر لها على قبوله في الوظيفة الجديدة.

أما في النظام الأوروبي فإن "الترقية" تعتبر من أسس هذا النظام، وهي حق من حقوق الموظف طالما أن تولّيه الوظيفة يتّصف بالدوام والاستمرار. فيحصل الموظف على الترقية وفقا لأحكام القوانين والتي قد تكون فقط بالأقدمية في الوظيفة التي يكتسبها الموظف بمجرد مرور الوقت على تواجده فيها.

المطلب الثالث : أساس الاختلاف بين الاتجاهين :

- كل هذا الاختلاف هو نتيجة لأن المشرع الأوروبي ينظر إلى الوظيفة العامة على أنها "أداة سلطة" يجب على الجميع خدمتها، وتعظيمها وتبجيلها، وأن من يخدمونها (الموظفون) هم (خدّام) الدولة، بل إنهم الدولة ذاتها (وهذا ما يخيف الأمريكيين الذين يتشبثون بالحرية في قرارة أنفسهم).

أما المشرع الأمريكي ، بل الفرد الأمريكي بشكل عام يعتقد أن البيروقراطية إنما تتكون من مجموع الموظفين الذين "يحترفون" الوظيفة العامة، ويجعلونها مهنة دائمة لهم يرتّبون عليها معاشهم طول الحياة، وبالتالي يبتعدون عن الحياة السياسية المستقلة، وهو نهج يتعارض مع الديمقراطية وطريقة الانتخاب لتولى الرئاسة (السلطة) وكل هذا لا يتماشى مع الصالح العام للبلاد بحسبهم.

وهكذا ومن خلال ما سبق يتضح أن الاختلاف بين الاتجاه الأمريكي والاتجاه الأوروبي بالنسبة لنظام الوظيفة العامة هو اختلاف في جوهر النظام ذاته، فكل منهما مبني على أساس غير الأساس الذي يعتمده الآخر.

أساس نظام الوظيفة العامة وأثره: (1)

يبدو جليا من استعراض الاتجاه الأمريكي أن نظام الوظيفة العامة والتي يسميها "الخدمة المدنية" مبني على أساس المفهوم "الموضوعي أو المادي" للوظيفة العامة. هو يدرس الوظائف ويرتبها ثم يبحث عن من يشغلها.

أما الاتجاه الأوروبي فهو مبني على أساس المفهوم الشخصي للوظيفة العامة. فهو يضع شروط لاختيار الموظف ثم يبحث له عن الوظيفة المناسبة

1 - المفهوم الموضوعي (الأمريكي)

يقوم هذا المفهوم على أساس التركيز على "الوظيفة في حد ذاتها أي على العمل المراد القيام به فتتم دراسة هذه الوظيفة دراسة تحليله من قبل ذوي الاختصاص، وذلك قصد تحديد

(1) - راجع : لوران بلان : المرجع السابق ، ص 30 وما بعدها.

خصائصها ومقوماتها وأهميتها بالنسبة لباقي الوظائف الأخرى التي توجد معها، ثم متطلباتها وما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات، وما يلزم تحقيق ذلك من مؤهلات وقدرات لأدائه على وجه كامل.

وبذلك فإن النظام يعتمد على دراسة كل وظيفة، دراسة تحليلية ويصفها وصفا مجردا يحدد الخبراء من خلاله الواجبات التي تتضمنها كل وظيفة، ومسؤولياتها على أساس هذه الدراسة العلمية يقوم بترتيب الوظائف ترتيبا موضوعيا، ويحدد العلاقة فيما بين مختلف الوظائف وأهمية كل منها بالنسبة للباقي تمهيدا لوضع وتصنيف الوظائف المتماثلة والمتشابهة من حيث مسؤولياتها وواجباتها في درجة واحدة لمعاملتها معاملة موحدة من حيث التوظيف فيها أو شغلها. وبعد إتمام هذه الرحلة ينتقل إلى البحث عن الشخص (الموظف) الذي تتوفر فيه المؤهلات اللازمة لشغلها باعتباره سيقوم بعمل متخصص له مواصفات محددة، يحتاج لدرجة من التخصص والخبرة في من سيتولى القيام به. و على هذا أساس التمييز بين الوظائف في ظل النظام الأمريكي (1) هذا هو ثلاثة عوامل (2):

✓ نوع العمل.

✓ مستوى التأهيل اللازم للقيام به.

✓ أهمية مسؤوليات العمل وصعوبة واجباته.

فكل الوظائف التي تتحد في هذه الأسس يعاملها المشرع معاملة واحدة، من حيث شروط توليها ومعدل الأجر الممنوح لشاغلها.

(1) - نسميه بالنظام الأمريكي ، باعتبار أن الولايات لامتحدة الأمريكية، هي الرائدة في تصنيف الوظائف على هذا الأساس، وهذا لايعني أنها البلد الوحيد، حيث يذكر الفقهاء دولا أمريكية أخرى، ومن الدول العربية المملكة الأردنية الهاشمية التي تتبنى المفهوم الموضوعي بالنسبة لموضوع الترقية.

(2) - محمد أنس قاسم : مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2 ، 1989 ، ص 22.

وانطلاقاً من هذا فإن من يتولى الوظيفة في ظل هذا النظام (الموظف) يرتبط بالوظيفة التي اختير لشغلها، الأمر الذي يجعل نقله لوظيفة أخرى ذات خصائص ومقومات مغايرة، أمراً غير ممكن، لذلك تنعدم الترقية من وظيفة إلى وظيفة أعلى في هذا النظام. لأن الترقية تأخذ حكم التعيين، وبالتالي تخضع لشروط التوظيف التي يقوم على أساس اختيار أفضل العناصر لشغل وظيفة محددة المعالم، ما يجعل مصير الموظف المعنى مرتبط بمصير الوظيفة، فإن ألغيت الوظيفة لأي سبب كان، أنهى توظيفه تبعاً لذلك.

2- المفهوم الشخصي (الأوروبي)

يجعل هذا المفهوم من (الشخص الموظف) محورا أساسيا له، فهو يركز على شخص الموظف وما يحمله من خصائص من حيث مستواه التكويني ومؤهلاته وأقدميته في الخدمة مقارنة بغيره من الموظفين وغير ذلك من الظروف الشخصية، وذلك بغض النظر عن العمل الذي سيقوم به.

فهو نظام يقوم بترتيب الموظفين، وليس ترتيب الوظائف، وبناء على هذا الترتيب الشخصي تقسم الأعمال وفقا لمؤهلات الموظفين دون دراسة تحليلية للوظائف.

فالوظيفة العامة في ظل المفهوم الشخصي تعتبر مهنة يتفرغ لها الشخص تتميز بالدوام والاستقرار، أي دوام الوظيفة واستقرار الموظف. فالموظف يلتحق في شبابه بالوظيفة في أول مستوياتها ويتدرج فيها إلى أن يبلغ السن المحددة لانتهاء الخدمة ويبلغ أعلى مستوياتها.

وهكذا فإن (الموظف) هو جوهر النظام الشخصي فيركز على اختيار الشخص لتولي الوظيفة عن طريق إجراء الامتحانات والمسابقات لانتقاء صاحب المستوى المؤهل لذلك، كما يضمن للموظفين بعد تعيينهم وأثناء توليهم لوظائفهم دورات تدريبية وتكوينية لتحسين مستواهم واكتساب التخصص المطلوب، خاصة بعد تغيير الوظيفة أو المهام، لأن الموظف في ظل هذا النظام ليس مرتبطاً بالوظيفة التي التحق بها ساعة التعيين، بل قد ينتقل من وظيفة إلى أخرى سواء في إطار ترقيته التي هي من أسس هذا النظام والتي هي حق من حقوق الموظف ينالها باستيفائه لشروط الترقية، التي قد تكون بالأقدمية أي لمجرد مكوثه أو قضائه فترة زمنية محددة

في القانون بالمنصب. كما قد ينتقل الموظف من وظيفة إلى أخرى لمتطلبات العمل ذاته أو لاي سبب تراه الإدارة وفقا للقانون.

ولا يتطلب هذا النظام في الموظف التخصص الدقيق، بل هو يكفي بالتكوين العام، مع قدر يسير من التخصص، وهذا للأسباب التي ذكرناها وهي، أنه يحصل على التكوين بحسب الحاجة ثم أنه قد ينقل من وظيفة إلى أخرى.

فالوظيفة العامة هي مهنة، وهي مسار ينخرط فيه الشخص، ويقضى فيه حياته، التي يكرسها للخدمة العامة، ويتلقى في مقابل ذلك امتيازات تضمن له الاستقرار والتي من بينها الترقية بمختلف أنواعها التي قد تكون بهدف الزيادة في المرتب فقط دون أي تغيير في المهام كالترقية في الدرجة مثلا.

تقييم النظامين :

يبدو أن المفهوم الشخصي للوظيفة العامة سهل التنفيذ من الناحية العملية باعتباره لا يتطلب دراسة ولا تحليلا أو تصنيفا وترتيباً موضوعيا لكل وظيفة يقوم به مختصون، كما أنه يبعث على الاطمئنان في نفوس الموظفين، باعتبار دائمه الوظيفة، واستقرار الموظف، وما يستتبعه ذلك من حصول على الترقيات أحيانا بشروط بسيطة كالأقدمية _ مما يفقدهم روح المنافسة _ فضلا عن عدم تكلفه إعداد موظف، باعتبار أن التعليم العام الذي توفره الدولة كافيا لاختيار من يتولى شغل الوظيفة.

لكن كل هذا لا يكفي لأن نغفل عما يسببه هذا النظام، من خلق طبقة داخل المجتمع إذ يشكل الموظفين العموميين طبقة اجتماعية متميزة ومغلقة عن بقية الطبقات لذلك يعرف هذا النظام "بالنظام المغلق" الذي ينتج طبقة من البيروقراطيين الذين لا يسعون أبدا إلى تطوير الوظيفة العامة في الدولة، و لا إلى تسهيل تقديم خدماتهم للمواطنين، بل غالبا ما يكتفون بالحد الأدنى، فضمن الاستقرار والاستمرار في الوظيفة يؤدي إلى تكديس الموظفين وازدياد أعدادهم ما يشكل عبئا على الخزينة العمومية. كما يفقد الموظفون روح المنافسة باعتبار الترقية مضمونة وتتم بشروط بسيطة فهي لا تتطلب أحيانا أكثر من الاقدمية لفترة معينة.

أما المفهوم الموضوعي فإن تجسيده يتطلب إمكانيات كبيرة، خاصة تأسيس نظام تعليمي قائم على التخصص الدقيق ما يجعله يتفرع إلى فروع كثيرة ودقيقة، يتطلب كل منها إمكانيات مادية وبشرية.

ولكن تطبيقه يوفر عدالة أكبر، ومردودا أكثر، باعتبار أنه يضمن المساواة بين المتساوين، ويوفر توزيعا منطقيا للكفاءات بين مختلف القطاعات العامة والاقتصادية باعتبار أن من يحملون مؤهلا في مستوى معين، و يؤديون مهمات متشابهة، ويتحملون مسؤوليات متقاربة، سيحصلون على ذات الأجر وذات الامتيازات بغض النظر على القطاع الذي يتواجدون فيه أكان اقتصاديا أو إداريا ، وبغض النظر عن طبيعته أكان عاما أم خاصا، إداريا أم اقتصاديا.

فالعامل والمهام ،هي التي تفرض الشروط والمؤهلات التي يجب توافرها في من سيتولاهما، ثم أن الجهد الذي تتطلبه والعبء الذي تمثله هو ما يحدد الأجر المقابل لها ،وإذا أراد الشخص تغيير مستواه الوظيفي (ترقية) فعليه أن يبذل جهدا في تحسين مؤهلاته و رفع مستواه وبذلك يفرض نفسه لتولي الوظيفة العالية.

والموظف العام له الحرية والامكانية في التنقل بين الوظائف وتغيير مجالات النشاط ،لأن الأمر سيان أن يشتغل في أي نشاط أو مجال ما دام التقييم موضوعيا بالنسبة للمقابل الذي يتلقاه ،لذلك يسمى هذا النظام بالنظام المفتوح " فالوظيفة فيه مجرد مهنة كغيرها من المهن، للمواطن الدخول إليها والخروج منها متى يشاء، لأن شغله للوظيفة يكون دائما بناء على عقد ما يجعل الوظيفة مؤقتة.

ولكن بغض النظر عن إيجابيات وسلبيات كل نظام، فإن أي دولة حين تأخذ بأحد النظامين نجدها تستعين بالنظام الآخر في بعض جوانبه ،كأن تأخذ بالنظام المغلق الذي يعتمد "دائمه الوظيفة" إلا انها تستعين بالتوظيف عن طريق التعاقد لبعض الاعوان ،والذي هو من خصائص النظام المفتوح كالمشرع الجزائري .

المطلب الرابع: الوضع في الجزائر

الجزائر كباقي الدول التي تتبنى الاتجاه الاوروبي ، أولت اهتماما خاصا لنظام الوظيفة العامة منذ السنوات الأولى للاستقلال، ويتجلى ذلك من خلال التشريعات، ذات الصلة، فبعد أن كانت

تطبق نظما مختلفة باختلاف المراحل التي مرت بها ، وأقصد مرحلة الخلافة الإسلامية، ومرحلة الوجود العثماني ، ثم مرحلة الاحتلال الفرنسي، حيث كانت أحكام الوظيفة العامة لهذه الأنظمة مطبقة في الجزائر. غير أنه وبعد الاستقلال كان على الجزائر تبني نظام خاص بها، وقد فرضت عليها ظروف المرحلة تمديد تطبيق أحكام التشريعات الفرنسية الاستعمارية " إلا ما كان منها متناقضا مع السيادة الوطنية "، إلى غاية إصدار نصوص أحكام جديدة في مختلف المجالات ، بما فيها مجال الوظيفة العامة، التي طبقت عليها أحكام التشريعات الفرنسية، خاصة القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1959.

فالجزائر في هذه المرحلة، ككل دولة حديثة الاستقلال، واجهتها صعوبات عدة ومستعجلة، منها ضرورة تحقيق الإصلاح الإداري، وهي التي لا تملك الكفاءات البشرية لذلك، فعمدت إلى توظيف شباب لا يملك الخبرة الضرورية لتسيير الأوضاع في انتظار توفير شروط الإصلاح والتي منها المنظومة التشريعية التي توطر الوظيفة الإدارية بشكل عام، وبدأت ذلك سنة 1965 بتشكيل لجنة وزارية لوضع قانون جديد ضمت وزارة المالية ووزارة الداخلية، فقامت هذه اللجنة بإعداد مشروع قانون عرضته للمناقشة من مختلف الوزارات والإدارات، إضافة إلى حزب جبهة التحرير الوطني ، باعتبار الدور الذي كان يلعبه في تلك الفترة، وبعد جمع ودراسة مختلف الآراء والاقتراحات من قبل مجلس الوزراء تم عرضه على مجلس الثورة للمناقشة، ثم صدر بعد الموافقة عليه في شهر جوان 1966 بموجب الأمر رقم 133/66، وكان بذلك أول قانون جزائري للوظيفة العامة، يتضمن المبادئ الأساسية والقواعد العامة للوظيفة العامة، الذي يحكم الموظفين العموميين بمختلف الإدارات والهيئات العمومية.

واستمر العمل بهذا القانون إلى غاية أوت 1978 تاريخ صدور القانون الأساسي العام للعامل، الذي عمل على توحيد المبادئ العامة القانونية التي تحكم موضوع " الشغل والتوظيف " على أساس أن النظام الاشتراكي الذي تتبناه الدولة لا يفرق بين القطاع الإداري والغير الإداري، فجميع من يعمل لدى الدولة يعتبر عوناً لها، ولا فرق بين الموظفين في القطاع الإداري والعمال الأجراء في القطاع الاقتصادي الصناعي والتجاري.

غير أن تطبيق هذا التوحيد، أظهر نقائص وتناقضات جعلت الدولة في مارس 1985 تصدر المرسوم رقم 59/85 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وهو عبارة عن نص تنظيمي (مرسوم) صدر تطبيقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم 12/78 المشار إليه سابقاً، ويهدف إلى تحديد القواعد التي تطبق على (العمال) الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

ويبدل صدور هذا المرسوم على استحالته تطبيق أحكام قانون العمل على الوظيفة العامة الإدارية، وبقيت أحكام هذا المرسوم سارية المفعول وتطبق على الإدارات العمومية كما ورد بالمادة الثانية منه " يشمل القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية على المصالح التابعة للدولة

والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة، وتتبع هذا القطاع أيضا الهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية".

وفي سنة 2006 ولأسباب موضوعية وقانونية وتطبيقا لأحكام الدستور التي منها ما تنص عليه المادة (122) من أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وما يتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين يدخل ضمن المجال التشريعي، صدر الأمر رقم 03/06 في جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والساري المفعول حاليا والذي تتضمن أحكامه مبادئ عصرية ومتكيفة مع محيطها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، مما يكفل إعادة الاعتبار للوظيفة العمومية ودورها في المجتمع، كما يهدف إلى تكييف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة، وضمان حياد الإدارة، وتطوير عملية تسيير المواد البشرية، مما يحقق أهداف المرافق العامة... إلى غير ذلك من الأهداف التي تضمنها بيان أسباب إصدار القانون ذاته. والذي أقر إنشاء أجهزة من شأنها تحقيق أهداف أحكامه.

أجهزة الوظيفة العامة:

تقوم هذه الأجهزة بالإشراف على شؤون الوظيفة العامة، خاصة مع تزايد الإدارات التي تخضع لنظامها وتزايد أعداد موظفيها، وهو ما شغّب مشاكلها، وهو الواقع الذي جعل معظم الدول تقوم بإنشاء هذه الأجهزة بمسميات مختلفة (مجلس، لجنة، مديرية، هيئة، هيكل... الخ) الهدف منها الإشراف على تنفيذ نظام الوظيفة العامة في الدولة ووضع البرامج والخطط التي تكفل تطبيق السياسة العامة للحكومة في مجال الوظيفة العامة. وقد تكون هذه الأجهزة مركزية لها امتداد محلي وقد تكون محلية أيضا. وفي الجزائر، ونظرا لأهمية موضوع الوظيفة العامة في حياة الدولة، فإن المشرع حرص على تأطيرها من جميع الجوانب، وفي هذا الإطار جاء الباب الثالث من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري الذي حدد هذه الهيئات في المادة (55) منه بقوله " الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العمومية هي :

- الهيكل المركزي للوظيفة العمومية .
- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية .
- هيئات المشاركة والوطن ."

ونتكلم هنا عن الهيئات المركزية في حين نرجئ الكلام عن هيئات المشاركة والوطن إلى حين تناولنا للنظام التأديبي لأننا نراه الموضوع المناسب.

*المديرية العامة للوظيفة العمومية :

بيّنت المادة التي تليها (56) أهم المواضيع التي تتمحور حولها المهام التي تضطلع بها هذه " الإدارة الدائمة للدولة " والمتمثلة في اقتراح العناصر الأساسية التي تدور حولها سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية وتقتراح الإجراءات والتدابير الكفيلة لتنفيذ هذه السياسة وتجسيدها على أرض الواقع . فهذه الإدارة تقدم المشورة للحكومة حول ما يجب فعله والوسائل الكفيلة لتحقيق ذلك . وبهذا قد يعتبر الهيكل المركزي هذا ، حلقة وصل بين النظام السياسي والنظام الإداري في الدولة ، خاصة وأن له امتداد على المستوى المحلي يتمثل في مفتشية الوظيفة العمومية على مستوى كل ولاية التي تتبع الهيكل المركزي وفق ما تنص عليه المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 112/98 .

والواضح أن المقصود بلفظ "الهيكل المركزي" هي المديرية العامة للتوظيف العمومي التي كان أول ميلادها بمقتضى مرسوم صدر 18 سبتمبر 1962 وألحقت حينها برئاسة الحكومة ، قبل أن تستقل في وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في 04/ديسمبر 1964 وهو استقلال لم يطل عمره إذ ما لبثت أن ألحقت بوزارة الداخلية في 10 جويلية 1965 . وفي جوان 1982 استقلت من جديد بعباءة " كتابة الدولة للوظيفة العمومية " واللافت أن صلاحيات هذه الهيئة كانت متذبذبة ، فتضيق وتتسع مع كل تحويل لها من حيث التبعية والإشراف (أي الوصاية) التي توالى إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 190/03 بتاريخ 28 أبريل 2003 يتضمن صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية التي هي صلاحيات المديرية العامة للوظيفة العمومية ، وأوضح بأن المدير العام يعمل تحت سلطة رئيس الحكومة في تصوره لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العامة وهو في سبيل ذلك يقوم باقتراح عناصر السياسة العامة للحكومة في هذا المجال والتدابير الضرورية لتنفيذها .

يسهر على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العامة ... وواصلت المادة الثانية وما بعدها حتى الثامنة من المرسوم المشار إليه ، التفصيل في صلاحيات المدير العام التي كما أسلفنا هي صلاحيات الهيئة أو المديرية في حد ذاتها .

بعد هذا جاء المرسوم 191 /03 يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية ونص في مادته الأولى على انها تعمل تحت سلطة المدير العام ، وأنها تشتمل على :

1/ المفتشية العامة التي ستحدد اختصاصاتها وتنظيمها بمرسوم لاحق .

2/ الهياكل الآتية : (وذكر أربع مديريات)

ثم تولت المواد الثانية والتي تليها وبينت مهام كل مديرية . وهذا ليس مجال كلامنا الآن
*المجلس الأعلى للوظيفة العمومية :

من الهيئات المركزية للوظيفة العمومية التي نص على وجودها المشرع الجزائري ، ذات وظيفة استشارية طبقا للمادة 58 من ق أ و ع . وأوكلت له مهام حددتها المادة 59 من ذات القانون. أما تشكيلته فقد بينتها المادة 60 وهي تركيبة تمثيلية لعدة جهات وأطراف الشيء الذي يتماشى ودوره التشاوري والاستشاري في كل موضوع ذي علاقة بقطاع الوظيف العمومي ابتداء بتحديد المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في المجال ، مرورا بسياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم وصولا إلى اقتراح التدابير التي من شأنها ترقية ثقافة المرفق العام والسهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية... وغيرها من المواضيع التي ذكرتها المادة 59 المشار إليه أعلاه .

المبحث الثاني: مفهوم الموظف العام وطبيعته علاقته بالإدارة

تعتمد الدولة (الإدارة) كما أسلفنا في تحقيق مبنغاها وأداء دورها على ممثليها من العنصر البشري الذين يعملون باسمها ولحسابها وهم الأعوان أو الموظفون.

ويمثل هؤلاء الموظفون طبقة متميزة في المجتمع باعتبارهم يمثلون الدولة "بل هم الدولة ذاتها" خاصة في الدول التي تتبنى الاتجاه الشخص أو المفهوم المغلق لنظام الوظيفة العامة (المفهوم الأوروبي) إذ في هذه الدول يحظى الموظف العام بقانون خاص يمنحه امتيازات غير متوفرة لغيره، مادام قد كرس حياته للوظيفة العامة وجعل منها مهنة يحترفها.

ومن أجل ذلك كانت أهمية تحديد من هو هذا "الموظف" وما خصائصه، ونوع علاقته بالإدارة، وذلك لتمييزه عن غيره ممن تستخدمهم الإدارة، وهم كثيرون.

المطلب الأول: تعريف الموظف العام

درج إطلاق تسمية الموظف العام على كل من يعمل لدى الإدارة العامة ويتصرف باسمها، غير أن هذا التعبير إذا كان غير خاطئ في مجمله إلا أنه غير دقيق من الناحية القانونية.

فالإدارة كما أسلفنا تبعا لازدياد نشاطها وتطور وظيفتها أصبحت تشغل أعدادا هائلة من الأعوان العموميين الذي لا يخضعون لنظام قانوني موحد، فهي توظفهم بناء على نظم قانونية مختلفة تبعا لوضعياتهم، فمنهم من يعمل في المجال الإداري، ومنهم من يعمل في المجال الاقتصادي (الصناعي، تجاري) ومنهم من يعمل بشكل دائم، ومنهم من يعمل بشكل مؤقت (متعاقد) إلى غير ذلك. وعليه يبقى الموظف هو فقط، من يتصف بوصف الموظف العام ويخضع في علاقته بالإدارة لأحكام قانون الوظيفة العام. ، لذلك تكتسي عملية تحديد من هو الموظف أهمية نظرية وعملية أكيدة، وفيما يلي نستعرض ما قيل في تعريف الموظف.

1 - تعريف الموظف العام فقها:

من العادة أن المشرع لا يقدم تعريفات إلا نادرا، فهو يرى أن ذلك ليس من واجبه، لذلك يقع العبء في إطلاق التعاريف على القضاء والفقهاء، وهذا حال موضوع بحثنا "الموظف العام" فبالرجوع إلى تشريعات الدول المختلفة لا نجد تعريفا من المشرع للموظف العام، بل أن أغلب التشريعات التي تطرقت للموضوع تحدد نطاق تطبيق قانون الوظيفة العامة أو تحديد خصائص الموظف العام، كما سنلاحظ ذلك لاحقا حين نتطرق للتشريع الجزائري.

ولذلك سنعرض هنا تعاريف لبعض الفقهاء كنماذج، وكذلك القضاء.

أ - الفقه الأجنبي (غير العربي)

للأسباب المعروفة، - تاريخيا - نذكر بعضا من تعريف الفقهاء الفرنسيين للموظف العام حسب المفهوم الأوروبي. حيث عرّفه الكاتب "روجي قروي قوار Rouget Grégoire" وهو مدير سابق للتوظيف العمومي الفرنسي بأنه "الموظف العام هو شخص يتقاضى مرتبا من ميزانية الدولة"⁽¹⁾.

ويتضح من هذا التعريف أنه جعل من مصدر الراتب ضابطا أو معيارا لتمييز الموظف العام، وهو ما يجعله محل انتقاد، إذ هناك الكثير ممن يتقاضون رواتبهم من الخزينة العمومية، ولكنهم لا يعتبرون موظفون عموميون، وهذا مثلا حال العسكريين والمنتخبين، وغيرهم من الفئات التي تساهم في تسيير دواليب الدولة وتقدم خدمة عامة".

كما عرفه الفقيه "ليون دوجي Duguit" بأنه "كل عامل يساهم بطريقة دائمة وعادية في تسيير مرفق عام أيا كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها" ولزيادة التوضيح والتمييز يقول "أن العامل هو من يساهم في أعمال لا تدخل في المهام الإجبارية للدولة"⁽²⁾.

ويؤخذ على هذا التعريف عمومته بحيث يشمل جميع المستخدمين في المرافق الإدارية والاقتصادية، وإلا فما هو المعيار للتمييز بين ما يدخل من أنشطة في المهام الإجبارية للدولة؟ وما لا يعتبر كذلك؟.

وفي جميع الحالات فوفقا لهذا التعريف يبقى مفهوم الموظف متغيرا يختلف باختلاف طبيعة المرفق الذي يعمل فيه الشخص.

أما الفقيه "هوريو Hauriou" فيعرف الموظف بأنه "كل من يعين من السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة مهام دائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى"⁽¹⁾.

(1) - محمد أنس قاسم : المرجع السابق ، ص 5.

(2) - مصطفى الشريف : أعوان الدولة ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، 1981 ، ص 21.

فمثل هذا التعريف يجعل من "التعيين" معيار لبسط صفة الموظف، وهو ما لا ينطبق على بعض الموظفين الذين يصلون إلى وظائفهم عن طريق "الانتخاب".

أما عن الموفق في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي وإن كان المشرع الأمريكي أيضا لا يعرّف الموظف العام، وأن المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة كما سبق يختلف عنه في النظام الأوروبي الذي تعتنقه الجزائر والذي هو محل دراستنا، غير أننا سنتعرض بعضا من تعاريف الفقه الأمريكي حسبما أوردها الفقهاء العرب في مؤلفاتهم ومنها:

- الوظيفة "هي منصب مدني أو عمل معين يقتضى من شاغله القيام بواجبات محدودة، وتحمل مسؤوليات معينة، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ"⁽²⁾.

- الموظف العام "هو كل فرد يعمل في إدارة أو مصلحة أو جهة عامة بالولايات المتحدة الأمريكية، في إحدى الوظائف بهذه الجهات سواء كل الوقت أو بعض الوقت"⁽³⁾.

وهذه التعاريف تنطبق مع الواقع الأمريكي أين يتغير الموظفون مع كل انتخابات رئاسية (أربع سنوات) ولا يتمتع الموظف خلالها بأي امتيازات - كمبدأ عام - لأنه يؤدي واجباته المتمثلة في تنفيذ ما يصدر من قرارات والحفاظ على الممتلكات العامة وغيرها من الأعمال التي يتماثل فيها مع نظيره في القطاع الخاص.

ب - الفقه العربي: ولأن التشريعات العربية لم تقدم تعريفا للموظف العام، حاول الفقهاء العرب كغيرهم تقديم تعريف للموظف العام نورد فيما يلي نماذج منها:

(1) - محمد أنس قاسم : المرجع السابق ، ص 136.

(2) - سليمان محمد الظماوي : مبادئ القانون الإداري ، 1956 ، ص 60.

(3) - محمد حامد الجمل : الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية ، ج1، ط 2 ، 1969، ص 68.

- فقد عرفه الفقيه : محمد حامد الجمل بأنه : " كل فرد يلحق بإدارة قانونية بصفة غير عرضية بعمل دائم في خدمة مرفق يديره شخص من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر"(1).

- كما عرفه الفقيه : "محمد فؤاد مهنا" : " الموظفون العموميون هم الأشخاص الذين يعهد إليهم بعمل دائم في خدمة المرافق العامة التي تدار بطريقة مباشرة بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغلون وظيفة داخلية في النظام الإداري للمرفق الذي يعملون فيه"(2).

- وجاء كتاب جزائريون بتعاريف نذكر منها على سبيل المثال: (3) "يضمن سير الإدارة العامة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة، ولا يخضع منهم للقانون العام للتوظيف العمومي سوى الذين لهم صفة الموظف. ولا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رَسَموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائياً".

- " الموظفون هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي والذي يتميز بأنه قابل للتبديل بقانون جديد يطبق عليهم آلياً لا يخول لهم التمسك بالحقوق المكتسبة".

2 - تعريف القضاء للموظف العام:

إن الكلام عن القضاء في مجال القانون الإداري هو بالأساس الكلام عن موقف مجلس الدولة الفرنسي وذلك نظراً للدور الذي لعبه وما زال هذا المجلس في بلورة وبناء مبادئ

(1) - محمد حامد الجمل : المرجع السابق ، ص 163.

(2) - محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الإتجاهات الحديثة، منشأة المعارف ، ص 567.

(3) - راجع جملة من هذه التعاريف التي أوردها مصطفى الشريف : مرجع سابق ، ص 23 وماب عدها .

ونظريات في القانون الإداري من خلال الأحكام والقرارات التي يصدرها فيما يعرض عليه من نزاعات، إذ نجد حتى المشرع يستأنس بأرائه إلى جانب آراء الفقهاء في وضعه للتشريعات.

- وقد عرّف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بمناسبة عرض إحدى النزاعات عليه بأنه ذلك الشخص الذي تناط به وظيفة دائمة في هيئة من هيئات المرافق العامة⁽¹⁾. وهو تعريف تبناه المشرع الفرنسي في قانون الوظيف العمومي لسنة 1946-1959⁽²⁾.

- كما عرفه القضاء المصري بموجب حكم المحكمة الإدارية العليا بقوله: " هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق".

- أما القضاء الجزائري فلا نعلم له موقفا في الموضوع، وربما ليس له رأي لأحد الأسباب أو للأسباب التالية كلها: حادثة القضاء الإداري الجزائري نسبيا ثم قلة النزاعات التي تعرض عليه في هذا الموضوع، إضافة إلى اعتماد القاضي النصوص المكتوبة في غالب النزاعات التي ينظرها.

3 - العناصر المشتركة:

حتى وإن اختلفت التعاريف التي أوردها الفقهاء فيما بينها أو بين التعاريف القضائية، إلا أن هناك عناصر تدور حولها معظم هذه التعاريف يمكن إجمالها في التعريف التالي: الموظف العام هو كل من عين في منصب للقيام بعمل دائم، في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بشكل مباشر.

(1) - ANDRE DE LAUBADERE : Traité Élémentaire de Droit Administratif , 5^{ème} Edition, 1970 , P 20.

(2) - علي عبدالقادر مصطفى : المرجع السابق ، ص 156 وما بعدها .

- محمد فؤاد مهنا : المرجع السابق ، ص 570 وما بعدها .

ومن خلال هذا التعريف يمكن أن نستخرج الشروط أو العناصر التي يجب توافرها في شخص الموظف العام. طبقا لأغلب التعاريف الفقهية والقضائية وهي:

- ✓ أن يعين الشخص في الوظيفة بقرار صادر من السلطة التي تملك التعيين.
- ✓ أن يعين للقيام بعمل في مرفق عام يديره شخص عام بشكل مباشر.
- ✓ أن يعين الشخص بشكل دائم للقيام بعمل دائم.

موقف المشرع من التعريف وعناصره:

لم يكن المشرع الجزائري شاذا عن غيره في كونه لم يعط تعريفا قانونيا للموظف العام، بل كغيره من المشرعين سواء الفرنسي في قوانين الوظيفة العامة لسنتي 1946 أو 1952 مثلا وكذلك المشرع المصري في قانوني 1964 أو 1951 ولا النصوص التي جاءت بعدها في البلدين.

هذه التشريعات التي اكتفت بتحديد نطاق تطبيقها أي تحديد من يخضع لأحكام قانون الوظيفة العامة، وعلى هذا النسق جاء موقف المشرع، فهو لم يعرفه في المناسبات والنصوص التي تعرض فيها للموظف العام. ابتداء من أول دستور جزائري سنة 1963، وميثاق الجزائر سنة 1964 في تناوله لإصلاح الوظيف العمومي، ولا في القانون المدني سنة 1975 وهو يتكلم عن موضوع مسؤولية الموظف، وكذلك كان الموقف في قانون العقوبات في المادة 149 وحتى بعد تعديلها بالمادة 22 وهي تحدد من هو الموظف في مفهوم المشرع الجزائري، وكذلك في الأمر رقم 133/66 المتعلق بقانون الوظيفة العامة، والمرسوم التنفيذي رقم 85/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية. ولا في القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم بالأمر رقم 05/10 وهو يعرف المصطلحات التي تضمنها تحت عنوان أحكام عامة في المادة 2 حيث تكلم عن الموظف وهو

يحدد نطاق تطبيقه. ولم يخلف ذلك النهج في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأخير الصادر بالأمر رقم 03/06 سنة 2006، وكذلك في باقي التشريعات(1).

فتضمن في مادته الثانية (2) تحديد نطاق تطبيق أحكامه، فجاء فيها "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية. يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية ...

لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان".

أما المادة (4) فنصت على: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلك الإداري.

_الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

وهكذا فالمشرع الجزائري لم يعرف الموظف العام، وإنما حدّد مجال تطبيق قانون الوظيفة العامة المتمثل أساسا في الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات التي ذكرها في الفقرة الثانية والتي ختمها بعبارة غير دقيقة "وكل مؤسسة عمومية يمكن ان يخضع مستخدموها لاحكام هذا القانون الأساسي" وكأن هؤلاء المستخدمون يخضعون لأحكام هذا القانون بإرادتهم وليس المشرع هو من يخضعهم له. إذ كان عليه ان يعبر بشكل مختلف، مثلا: "او اي مؤسسة اخرى يحددها القانون"

ثم وفي الفقرة الاخيرة من المادة استثنى بعض الفئات من الخضوع لاحكام قانون الوظيفة العامة واخرجها من مجال تطبيقه بالرغم من كونها "تنشط" ضمن المؤسسات التي ذكرها.

وفى المادة الرابعة 4 ذكر المشرع العناصر التي يجب توافرها في الشخص الذي تشغله الإدارة حتى يطبق عليه قانون الوظيفة العامة، "ومعنى هذا الكلام، ان الاعوان الذين ينشطون ضمن المؤسسات العمومية، _ وبصرف النظر عن الفئات التي استثناها المشرع صراحة فإنهم لا يخضعون جميعا لأحكام قانون الوظيفة العامة الذي يقتصر فقط على من تتوفر فيه العناصر الواردة بهذه المادة 4 كما يلي "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية، دائمة ورسم في رتبة في السلك الإداري" وعليه فليس كل عون موظف، انما الموظف العام هو فقط من توافرها على العناصر التي ذكرها، وذلك على التفصيل التالي:

1 - التعيين في الوظيفة من قبل السلطة المختصة

ويقصد بذلك أنه وحتى يكتسب الشخص صفة "الموظف العام" يجب أن يكون التحاقه بالوظيفة قد تم بناء على قرار إداري صحيح صادر من السلطة التي تملك صلاحية التعيين قانونا.

فقرار التعيين هو الذي ينشئ المركز القانوني للشخص ويبين العلاقة القانونية بينه وبين الإدارة، فلا يكفي تسلم الشخص للعمل ومباشرته للنشاط حتى يصبح موظفا عاما ولو أن ذلك قد تم بإرادة الإدارة وموافقتها، بل لابد من صدور العمل القانوني المتمثل في قرار التعيين، لأنه قبل ذلك كله يمكن للجهة التي تملك سلطة التعيين ألا توافق على تعيينه بالرغم من مباشرته للنشاط.

وصدور القرار ركن في جميع الحالات حتى لو كان تولى المنصب عن طريق الانتخاب فلا بد من صدور قرار بذلك (قرار التنصيب).

فإذا قام شخص بالعمل في الإدارة دون حصوله على تعيين رسمي من السلطة المختصة، فلا يعتبر موظفا عاما، لأن طريقة التحاقه بالوظيفة غير شرعي، وتعتبر تصرفاته غير صحيحة لأنها صادرة من غير ذي صفة، إلا في حدود ما تجيزه "نظرية الموظف الفعلي" كأن يتولى شخص وظيفة، بناء على قرار غير مشروع، ويصدر تصرفات قبل أن تكتشف عدم شرعية تعيينه، حيث أن حسن نية من تعاملوا معه وبناء على "نظرية الظاهر" تجعل تلك التصرفات

صحيحة أما "مغتصب" الوظيفة أي الذي يتولاها بدون أي وجه فإن تصرفاته تعتبر منعدمة ويسأل على أساس ارتكابه جرم "انتحال الصفة"⁽¹⁾.

2 - الخدمة أو العمل الدائم في الوظيفة الدائمة

ويقصد بذلك أن تكون الوظيفة دائمة، وداخله في نظام المرفق العام، وأن مهامه داخله ضمن المهام التي يشملها السير المنتظم للمرفق العام.

وأن تكون الاستعانة بخدمات هذا الشخص المعين بشكل دائم ومستقر لا بشكل عرضي، وبذلك يخرج من عداد الموظفين العموميين والذين يخضعون لقانون الوظيفة العام 03/06 أولئك المعينون في المهام أو الأعمال العرضية التي تكون لوقت محدد، يتخلى أو يستغنى عنهم المرفق بمروره، كتكليف خبير مثلا بإنجاز مهمة، أو أولئك الاعوان الذين يستخدمهم المرفق بشكل موسمي.

فحتى يكون الشخص المعين في المرفق العام موظفا عاما يخضع لأحكام القانون الخاص بهذه الفئة، يجب أن يتحقق الاستقرار في شغله للوظيفة الدائمة، بمعنى أن عنصر الديمومة، يجب أن يشمل الوظيفة، والموظف الذي يشغلها إذ يجب أن يكون شغله لها بصفة دائمة.

ولا يقصد بالدائمة هنا كيفية أداء الموظف لعمله، يوميا أو أسبوعيا، لأن ذلك يعود إلى طبيعة العمل، فالمدرس مثلا قد يشتغل بعض الأيام فقط في الأسبوع ولعدد محدد من الساعات في اليوم، ولكن العبرة بديمومة الوظيفة في مجموعها التي تكون دائمة ومستقرة.

وبناء على هذا العنصر، لا يعتبر موظفون عموميون الأعوان المتعاقدون والمؤقتون، الذي تستعين بهم الإدارة حسب حاجتها وذلك بصريح نص الفقرة الثانية من المادة 22 "ولا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية". وجاءت هذه الفقرة بعد أن تناول المشرع الاستعانة بالأعوان المتعاقدين

(1) - محمد أنس قاسم: المرجع السابق ، ص 7.

والمؤقتين في بعض المناصب أو في بعض الحالات إما بشكل أساس أو استثنائي وذلك في المادة 19 وما بعدها من الأمر رقم 03/06 وهو ما سنفصله لاحقا.

3 - أن تكون الوظيفة المعين فيها ضمن درجات السلم الإداري

فحتى يصبح الشخص موظفا عاما يجب تنصيبه في الوظيفة التي عين فيها ويثبت في رتبة من رتبها، فوجود الموظف في رتبة من رتب الوظيفة هي التي تحدد بدقة مركزه القانوني، فمجرد التعيين لا يولد حقوقا للموظف بل إن حيازته لدرجة محددة ضمن الوظيفة هي التي تخوله حقوقا تترتب عن الاستقرار في تلك الرتبة.

فالرتبة هي حق شخصي للموظف يكتسبه بصفة نهائية، أما تقلده للوظيفة فقد يكون بصفة عارضة إذ قد تلغى الإدارة الوظيفة التي عين فيها الموظف وتنقله إلى وظيفة أخرى محتفظا برتبته التي ثبت فيها أو رسم فيها، وهذا ما جاء في المادة الرابعة سالف الذكر من التشريع الجزائري : "يعتبر موظفا ... ورسم في رتبة في السلك الإداري، الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

والرتبة كما وصفها المشرع في المادة الخامسة (5) من ذات الأمر "تختلف الرتبة عن منصب الشغل، وهي الصفة التي تخول لصاحبها الحق في شغل الوظائف المخصص لها". وقد عبّر عن ذلك التشريع القديم للوظيفة العمومية الجزائري الملغى (أمر 133/66) المادة 7 "الدرجة هي العنوان الذي يخول للموظف حق ممارسة المهام التي احتفظ له بها، وتحدد انتماء المستفيد للسلك المطابق". فالتعيين لا يكفي وحده بل لابد أن يتبع بإجراء الترسيم والتثبيت وهو ما يجعل الموظف في مركز قانوني يخول له مجموعة من الحقوق، ومن ضمنها الحصول على الوظيفة المقابلة لدرجته.

لذلك فإن شغل هذه الدرجة يكون بالتمييز بين الموظفين حسب مؤهلاتهم، ومسئولياتهم. ويجب أن تكون هذه ضمن الدرجات الدائمة للسلم الرئاسي للوظيفة، وهو ما يجعل شاغلها يتمتع بالاستقرار والثبات خلافا للعون المتعاقد.

4 - العمل في مرفق عام إداري يديره شخص عام

من العناصر التي يجب توفرها للشخص المعين بشكل دائم في وظيفة دائمة ضمن السلك الإداري للوظيفة، يجب أن يكون تعيينه لأداء خدمته ضمن الإدارات والمؤسسات أو الهيئات العمومية التي تشرف عليها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بشكل مباشر.

فممارسة الموظف لنشاطه يكون ضمن المرافق الإدارية العامة التي تسييرها الدولة أو إحدى هيئاتها بشكل مباشر قصد إشباع حاجات الجمهور، وبهذا التحديد يخرج المشرع الأعوان والعمال الذين هم بمرافق صناعية أو تجارية أو تلك التي تدار عن طريق الامتياز أو التفويض بشكل عام.

وقد كان المشرع الجزائري _ كما أسلفنا _ دقيقا حين نص على نطاق تطبيق أحكام قانون الوظيفة العمومية في المادة (4) من هذا القانون وقبلها المادة (2) التي نصت على : "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية ، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح الغير ممركرة التابعة لها والجماعات الإقليمية. والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري . والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني. والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي. وكل مؤسسة عمومية يمكن ان يخضه مستخدموها لا حكام هذا القانون الأساسي....."

وبعد ان ذكر المشرع المقصود بالمؤسسات والإدارات العمومية ، جاء في الفقرة الأخيرة، وذكر الفئات المستثناة من تطبيق أحكام هذا القانون بالرغم من ممارستهم لنشاط ضمن مؤسسات وإدارات عمومية، ويتعلق الأمر بفئات: "... لا يخضع لا حكام هذا القانون القضاة و المستخدمين العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني، وفئة مستخدمو البرلمان."

واستثناء هذه الفئات له ما يبرره، فالقضاة مثلا بالرغم من ممارستهم للنشاط ضمن إدارة أو مؤسسة عمومية، ويستفيدون مثل باقي الموظفين من نظم واحدة كنظام الضمان الاجتماعي مثلا، إلا أن هناك مبررات لإخراجهم من مجال أحكام قانون الوظيفة العمومي منها:

- احترام صرامة القضاء واستقلالية القاضي تستدعي عدم إخضاعه لأي من الأحكام التي تتناقض مع ذلك كنظام السلطة الرئاسية وعلاقة الرئيس بالرؤوس.

- وجوب إضفاء هيبة خاصة، ووقار على وظيفة القضاء وعلى شاغلها (القاضي) هو أمر يستلزم (نفسيا على الأقل) عدم إخضاعه لأحكام هذا القانون.

أما العاملين في قطاع الدفاع الوطني من عسكريين ومدنيين، فذلك يعود إلى الطابع الخاص لوظيفة الدفاع التي تستوجب تخصيص الأحكام التي تطبق على القائمين بها من حيث أسلوب اختيارهم والصرامة في التعامل معهم ... الخ.

وكذلك الأمر بالنسبة لمستخدمي البرلمان الذين يختلف وضعهم ونشاطهم عن نشاط باقي الموظفين ما يستدعي عدم إخضاعهم لذات القانون.

ثم أن فنتي القضاة ومستخدمو البرلمان يعملون ضمن سلطتين غير السلطة التنفيذية ما يجعل عملهم يتميز بخصائص لا نجدها في عمل السلطة التنفيذية وهو ما يبرر عدم إخضاعهم لذات القانون.

المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

بما أن الموظف العام يؤدي خدماته للإدارة العامة، ويتلقى مقابل ذلك مزايا تضمنها له هذه الأخيرة، فإن علاقة قانونية من طبيعة ما، تربط بينهما، هذه الرابطة التي تنظم العلاقة بينهما، وتحفظ لكل طرف حقوقه في مواجهة الطرف الآخر، كما تفرض عليه الالتزام بواجباته في مواجهته، فما هي هذه الرابطة القانونية؟.

إذا كان الرأي حاليا مستقر على اعتبار علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية لائحتيه في الوقت الراهن، على الأقل بالنسبة للدول التي تأخذ "بالنظام المغلق" للوظيفة العامة، فإن الأمر لم يكن كذلك حتى أواخر النصف الثاني من القرن التاسع عشر، حيث كان الاتجاه السائد فقها وقضاء يكيّف العلاقة بين الموظف والإدارة العامة على أنها علاقة تعاقدية تجعل الموظف العام في مركز قانوني ذاتي أي تعاقدية. وهو الوضع الذي يفرض علينا إلقاء نظرة ولو

مختصرة عليه، فنعرض لتطور علاقة الموظف بالإدارة في إطار العلاقة التعاقدية أولاً بين القانون المدني والقانون الإداري ثم تطورها إلى علاقة تنظيمية لائحية.

1 - نظرية العلاقة التعاقدية بين الموظف و الإدارة

اعتبر الفقه العلاقة بين الموظف العام والإدارة علاقة ذات طبيعة تعاقدية، غير أنه انقسم بعد ذلك حول طبيعة هذه العلاقة، فاعتبر البعض منه أن هذه العلاقة تخضع لأحكام القانون الخاص (المدني)، في حين اعتبرها البعض الآخر بأنها تخضع لأحكام القانون العام.(الإداري)

العلاقة عقدية يحكمها القانون الخاص : اعتبرت النظريات العقدية للقانون المدني هي أساس العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة وذلك لفترة طويلة، وهذا لعدم وجود بديل لها يمكن أن تكيف هذه العلاقة على أساسه، فقد كان القانون المدني هو السائد، فنظريات القانون الإداري لم تكن قد تبلورت بعد، وكانت الإدارة مجبرة على تطبيق قواعده على العلاقة التي تربطها بموظفها الذي يلتحق بالوظيفة وفق إرادته بعد موافقة الإدارة، فتنشأ بموجب ذلك علاقة بينهما تترتب عنها حقوق والتزامات على عاتق كل طرف.

فيوصف العقد بأنه عقد "وكالة" إذا كان الموظف يقوم بعمل قانوني، ويوصف بأنه عقد "إجارة" إذا كان يقوم بعمل مادي، وأحياناً بوصف بأنه من العقود غير المسماة(1).

وخلاصة هذا التكييف و ما يترتب عليه من نتائج هو:

* اعتبار الموظف في مركز قانوني ذاتي تحكم حقوقه والتزاماته أحكام ذلك العقد الذي يخضع لأحكام القانون المدني ، .

* وهو ما يجعل قرار التعيين بمثابة العقد الذي يربط الموظف بالإدارة تتولد عنه التزامات متبادلة بينهما ، أي أن التزام كل طرف هو سبب لالتزام الطرف الآخر.

(1) - علي عبدالناصر مصطفى : المرجع السابق ، ص 187 وما بعدها .

*وأن هذا العقد هو شريعة المتعاقدين طبقاً للقاعدة المعروفة في القانون المدني ، فلا يجوز لأي طرف تعديله أو المساس به إلا بموافقة الطرف الآخر.

ونتيجة للآثار المترتبة عن هذا التكييف ، فقد تعرض لانتقادات من الناحية الشكلية والموضوعية:

أ - من الناحية الشكلية

يلزم لانعقاد العقد في القانون المدني توافق إرادتين والتقاء الإيجاب بالقبول، كتنويع للمفاوضات و أخذ ورد بين الطرفين ومناقشة لشروط العقد قصد تحقيق الحقوق والواجبات لكل طرف. وإذا ما حاولنا إسقاط هذا على تعيين الموظف الذي تربطه علاقة بالإدارة العامة، فإننا لا نجد مثل هذه المراحل، فلا مفاوضات بين المترشح للوظيفة والإدارة العامة، فهو لا يملك مناقشة بنود العقد ولا الاعتراض على شروطه التي قد لا يعلمها أصلاً إلا بعد الالتحاق بالوظيفة وحتى إذا كان التحاق الموظف بوظيفته ومباشرته لعمله لا يتم إلا بموافقته ورضاه بقرار التعيين، فإن آثار ذلك تتولد بعد ذلك مباشرة عن قرار التعيين وليس عن مظهر هذا القبول.

ب - من الناحية الموضوعية

طبقاً لأحكام القانون المدني فالعقد تحكمه قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" لا يجوز تعديله إلا بإرادة الطرفين، في حين أن القاعدة في المرافق العامة هي خضوعها لمبدأ "جواز التعديل و التغيير" طبقاً للمستجدات والحاجات الجديدة لمسايرة التطور خدمة للمصلحة العامة وتبجيلاً لها على المصالح الفردية، وهذا ما يجيز للإدارة (وهي طرفاً في العلاقة). تعديل أحكام الوظيفة بإرادتها المنفردة، دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقوقاً مكتسبة تحول دون تطبيق الشروط الجديدة عليه .

ثم إن تطبيق هذه القاعدة على علاقة الموظف بالإدارة بأنها عقدية، يتولد عنها اختلاف مراكز الموظفين كل بحسب مضمون عقده، بالرغم من أن العمل الذي يقومون به واحد، وهو ما يخالف مبدأ المساواة بين جميع الموظفين المتماثلين .

ومن جهة أخرى فإن من سمات العقد المدني كمبدأ عام هو اقتصار آثاره على طرفيه تبعاً لقاعدة "تسببية آثار العقود" وهو ما يتناقض مع ما قد يتحملة الموظف من مسؤولية تجاه الغير من الجمهور المتعامل مع الإدارة جراء تقصيره في أداء واجباته، كحالة اقتراه لخطأ شخصي أثناء تأديته لوظيفته.

ثم إن الموظف لا يمكنه أن ينفصل عن الإدارة وينقطع عن وظيفته وأداء مهامه كما في حالة الرابطة العقدية في القانون المدني، بل يبقى مرتبطاً بأداء عمله حتى بعد تقديم استقالته لحين قبولها من الإدارة. وإلا تحمل المسؤولية.

ونظراً لكون الإدارة هي الطرف الذي ينفرد بوضع شروط الوظيفة وإلزام الموظف بها، الذي لا يملك إلا القبول بها أو رفضها جملة. فقد قال البعض بأن الموظف يرتبط بالإدارة بعقد إذعان، فالإدارة تحدد شروط الوظيفة مسبقاً والموظف ينظم إلى تلك الوظيفة برضاه ، وبذلك يصبح خاضعاً للقوانين واللوائح الموضوعة مسبقاً والتي تحدد حقوقه والتزاماته والتي يمكن للإدارة تعديلها لاحقاً وفقاً لمتطلبات المرفق وضرورات المصلحة العامة.

غير أن هذا الاتجاه أيضاً لم يسلم من الانتقادات باعتباره يعتبر طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة أساساً "عقد" وهو ما لا يصلح أساساً قانونياً لكثير من النتائج التي كانت محل انتقاد ، ثم إن عقد الإذعان يرد على سلعة أو خدمة محتكرة، وهذا ليس وضع الوظيفة العامة، فهي ليست سلعة ، بل هي خدمة تمنح للأفراد. وهو ما جعل الفقه والقضاء يبحث عن أساس أو تكييف آخر يجيب على كل التساؤلات التي أثارها اعتبار العلاقة تعاقدية في إطار القانون الخاص التي عجزت عن تفسير علاقة الموظف بالإدارة العامة وتحديد طبيعتها القانونية.

العلاقة عقدية ، طبقاً لأحكام القانون العام : وهكذا اتجه التفكير إلى الإبقاء على اعتبار هذه العلاقة عقدية ولكن في إطار القانون العام وليس في إطار أحكام القانون المدني، وخاصة مع بداية بروز أحكام القانون الإداري كنوع متميز من القواعد القانونية التي تطبق على الإدارة بدلاً من قواعد القانون المدني. والذي كان نتيجة لظهور مجلس الدولة الفرنسي باعتباره جهة القضاء الإداري ، هذا القضاء الذي ساهم بشكل كبير في إقرار هذا التكييف الجديد الذي يعتبر العلاقة بين

الموظف والإدارة علاقة عقدية على أساس القانون العام، (عقد الوظيفة العامة) وبهذا يصبح العقد ممكن تعديله من جانب الإدارة، وحدها كلما اقتضت ضرورة المرفق العام ذلك وهذا تطبيقاً لمبدأ أساسي من المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة والمتمثل في "قابلية المرفق للتعديل".

وجدير بالذكر أن القضاء الإداري الفرنسي هو من ساهم بشكل كبير في إبراز هذا التكييف الجديد⁽¹⁾ واعتبار العلاقة العقدية أساسها القانون العام و كان ذلك بمناسبة حكمة الشهير في قضية السيد "وينكل"⁽²⁾ التي تتلخص في أن هذا الأخير الذي كان يعمل موظفاً لدى مصالح البريد والذي أُضرب عن العمل رفقة زملائه، ما جعل الإدارة المستخدمة تتخذ قراراً بفصلهم عن العمل.

فطعن "وينكل" بالإلغاء في قرار فصله أمام مجلس الدولة على أساس أن الإدارة لم تحترم الأحكام القانونية وما تفرضه من خطوات قبل إقرار الفصل كإجراء عرضه على مجلس التأديب مثلاً.

وردت الإدارة بأن الطاعن هو من بادر بقطع العلاقة العقدية التي تربطها بامتناعه عن القيام بالعمل.

فجاء القرار (حكم) مجلس الدولة برفض الطعن لانعدام الأساس القانوني، وبالتالي اعتبار قرار الفصل مشروعاً، واعتبر بأن السيد "وينكل" بإضرابه وتوقفه عن العمل يكون قد وضع نفسه خارج نطاق القانون الذي وضع لضمان الحقوق المترتبة عن العقد. ويستنتج من قرار مجلس الدولة هذا نتيجتين:

(1) - مصطفى الشريف: أعوان الدولة ، ص 58. وما بعدها .

(2) - راجع تفاصيل هذه القضية والنتائج التي إستخلصها الفقه من الحكم فيما بعد Delaubader مرجع سابق، ص 24 وما بعدها.

- اعتبار العلاقة بينه وبين الإدارة ينظمها القانون العام (القانون الإداري) ما دام قد أقرّ المجلس باختصاصه النظر في هذا النزاع، وإلا لحكم بعدم الاختصاص النوعي.

- ثم اعتبار العلاقة عقدية وأن امتناع الموظف عن القيام بالتزامه يعطى الحق للإدارة في فصله لأنه هو من قطع هذه العلاقة.

فلو اعتبر المجلس علاقة هذا الموظف (السيد وينكل) ليست عقدية، لحكم بإلغاء قرار الفصل، لأن عقوبة الفصل التي تنظمها قواعد قانونية وليست أحكام عقد ، تشتت إبتاع خطوات وإجراءات إلزامية، مسبقا قبل تقريرها، وذلك كضمان للموظف. وهو ما لم يحكم به المجلس.

غير أنه اعتبار العلاقة بين الموظف والإدارة ذات طبيعة عقدية حتى وإن كان من عقود القانون العام يبقى محل انتقاد في كثير من الأوجه كعقود القانون الخاص، لأنه لا يعطى التفسير المنطقي لكثير من المسائل. لأن ارتباط الموظف بالإدارة تجعله في مركز قانوني، يوضع فيه بشكل متساو مع كل الموظفين ، وهذا ما جعل الفكر الفقهي والقضائي، يقتنع باعتبار العلاقة بين الموظف الإدارة ليست عقدية من أي نوع كان (لا مدني ولا إداري) بل هي بعيدة عن فكرة العقد أصلا. فالموظف مع الإدارة في علاقة تنظيمية لائحية ينظمها القانون.

2 - نظرية العلاقة بين الموظف والإدارة تنظيمية لائحية

لما كانت فكرة الرابطة العقدية التي تحكم العلاقة بين الموظف والإدارة لم توفر الضمان المطلوب لحسن سير المرافق العامة تحقيقا للصالح العام، فقد ظهرت فكرة جديدة لتكييف هذه العلاقة هي فكرة الرابطة التنظيمية أو المركز اللائحي للموظف.

وبذلك عدل الفقه والقضاء على النظريات العقدية (مدني - إداري) في تكييف هذه العلاقة ورأى بأن الموظف في علاقته بالإدارة لا يخضع لبندود و أحكام عقد من أي طبيعة كانت، وأن أحكام الوظيفة التي يخضع لها مستمدة مباشرة من القوانين واللوائح المنظمة لها. وذلك بكل ما تتضمنه وما تفرضه من واجبات وحقوق، وهو ما يعني أن الموظف العام في مركز قانوني تنظيمي وأن قرارا تعيينه لا ينشئ له مركزا ذاتيا خاصا ، وإنما هذا المركز يكون موجود أو سابقا على قرار تعيينه . والقانون حين ينشئ الوظيفة، فهو ينشئ مركز من يشغلها ،

وأن تقريره لمجموعة الحقوق والالتزامات المتصلة بالوظيفة، لا يقصد بها شخص الموظف الذي يتولاها ولا مصلحته، وإنما المقصود بها مصلحة المرفق العام، أي أن المصلحة العامة هي التي تقتضيها. أما قرار التعيين فهو تصرف شرطي يتضمن إسناد الوظيفة للشخص المعين بها، وبناء عليه (على قرار التعيين) يشغل الموظف ذلك المركز العام، فيباشر العمل بالوظيفة، ويخضع لواجباتها التي تفرضها القوانين واللوائح ويتمتع بالامتيازات والمنافع التي تقرها ذات القوانين واللوائح، وما قبول الشخص للتعين إلا موافقة منه على الخضوع لأحكام تلك الوظيفة التي يحكمها قانون تنصف قواعده بالعموم والتجريد.

فقرار التعيين وفقا لهذا الاتجاه الجديد هو عمل قانوني الغرض منه إسناد وظيفة معينة لشخص محدد توافرت فيه الشروط التي يحددها قانون الوظيفة العامة، فينتقل بذلك من الصفة العامة والمركز العادي إلى المركز النظامي وصفة الموظف.

وبناء على هذه النظرة الجديدة المتمثلة في الوضعية اللائحية للموظف العام، فإن القوانين واللوائح التنظيمية فقط هي من تحدد النظام القانوني للوظيفة العامة وليس العقد أيا كانت طبيعته ولا حتى قرار التعيين، لذلك فإنه لا يجوز لطرفي العلاقة القانونية (الموظف والإدارة) الاتفاق بما يخالف ذلك النظام القانوني، أي الاتفاق على استبعاد حكم من أحكام هذا النظام كالإتفاق مثلا على منح الموظف درجة أقل من المقررة لمؤهله، أو المرتب أقل من ذلك الذي حدده القانون، لأن كل ذلك مخالفا لمبدأ المشروعية، كما أن للمشرع أن يعدل في هذا النظام القانوني بما يراه محققا لمصلحة المرافق العامة خدمة للمصالح العام، ولو أدى ذلك إلى إلغاء وظيفته، أو زيادة حجم العمل على الموظف، أو نقله في سبيل المصلحة العامة، دون أن يكون له الحق في الاحتجاج بأن له حقوق اكتسبها من القوانين التي كانت معمولا بها وقت تعيينه، إذ من حق السلطة المختصة إدخال ما تراه من تعديلات يتطلبها المرفق العام، طبعا مع مراعاة مبدأ المشروعية الشكلية، ومع عدم المساس بالمزايا المادية والأدبية التي يكون الموظف قد حصل عليها، لأن ذلك لا يدخل في نظام الوظيفة التي يشغلها وأن الموظف يكون بالنسبة لهذه الحقوق في مركز ذاتي شخصي ينبغي عدم المساس به.

كما يترتب على اعتبار العلاقة بين الإدارة والموظف تنظيمية لائحية، أن صلة هذا الأخير بها لا تنقطع بمجرد تقديمه لاستقالته، وإنما يجب لإقرار هذا الانقطاع وحتى ينتج أثره، يجب صدور قرار الإدارة بقبولها، وعلى الموظف قبل ذلك الاستمرار في أداء مهامه والقيام بنشاطه إلى حين صدور موافقة الإدارة متمثلة في قرار قبول الاستقالة، وأي توقف منه عن مزاوله مهامه، بدعوى تقديم الاستقالة يدخل في إطار الامتناع عن القيام بواجباته ويكون مسؤولاً عنه وفق للقانون.

ونشير في الأخير إلى أن هذه الفكرة المتمثلة في تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها غير عقدية وأن الموظف في مواجهة الإدارة، في مركز قانوني لائحي، كانت من صنع الفقه وتطبيق القضاء، وأن المشرع قد تلقاها وصاغها في أحكام تشريعية، ضمنها مختلف نصوص وقوانين الوظيفة العامة.

المطلب الثالث : موقف المشرع الجزائري من الفكرتين:

بالرجوع إلى نصوص القانون الجزائري التي تناولت الوظيفة العامة، نجد أن المشرع الجزائري كان صريحاً في تبنيه النظرة اللائحية والتنظيمية للمركز القانوني للموظف العام في علاقته بالإدارة العامة.

فبالرجوع إلى أول تشريع جزائري المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بمقتضى الأمر رقم 133/66 نجده ينص في المادة 6 منه "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية وتنظيمية" وقد قصد المشرع بهذا التكييف ترتيب النتائج المتصلة به والمتمثلة كما أسلفنا في:

__ أن الوظيفة تنشئها القوانين واللوائح وتحدد مضمونها بغض النظر عن شخص شاغلها الذي يتولاها بناء على عمل شرطي يتمثل في قرار التعيين.

__ إن الموظف يستمد حقوقه والتزاماته مباشرة من نصوص القانون الذي يمكنه أن يعدل في نظام الوظيفة دون أن يكون للموظف حق التمسك بما ينص عليه القانون القديم.

_ كما لا يجوز للإدارة والموظف الاتفاق على ما يخالف نظام الوظيفة الذي نص عليه القانون، وكل اتفاق بذلك يعتبر لا غيا ولا أثر قانوني له، لأن خصائص المركز القانوني الذي يشغله خصائص عامة تتعلق بالمركز لا بشاغله.

_ وكما أسلفنا فإن استقالة الموظف من منصبه لا تكون نافذة ولا تنتج أثرها إلا من تاريخ صدور قرار الإدارة بالموافقة عليها.

وقلنا بأن المشرع قصد ترتيب هذه النتائج من استبعاده التكييف التعاقدية كمبدأ عام واعتماده على التكييف اللائحي، وذلك بناء على ما ذكره من أسباب⁽¹⁾ استبعاد النظام التعاقدية المتمثلة في:

- أن هذا النظام سيجعل الترقية صعبة جدا فيبقى الموظف ثابتا في وظيفته مما يجعله لا يهتم بعمله (لعدم وجود حافز الترقية).

- أن هيكل الوظيفة العمومية يستلزم تخصصا قويا جدا في المهام الوظيفية لا يمكن تحقيقه في ظل النظام التعاقدية الذي لا يكتسب فيه الموظفون الخبرة الفنية اللازمة، وذلك بسبب تنقلهم وعدم استقرارهم في الوظيفة وهو الأمر الذي تعاني منه الإدارة خاصة والبلاد حديثة العهد بالاستقلال.

فالمشرع الجزائري إذن اعتمد الوضعية التنظيمية عن قناعة للأسباب التي ذكرها حيث يقول "إن مفهوم الوظيفة العمومية المهنية الذي وقف عليها الاختيار يظهر قبل كل شيء كوسيلة لتثبيت إطارات الإدارة... وهي تشكل نظاما صالحا لفرض نظام صارم داخل الإدارة، وإنشاء ظروف ملائمة لتنمية الاختصاصات والشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية.....".

وطبعا دون أن ننسى تأثير المشرع الجزائري بتشريع المستعمر الفرنسي والذي ظل مطبقا في الجزائر إلى غاية صدور الأمر رقم 133/66 والذي يتبنى فلسفة الاتجاه المغلق

(1) - أنظر في قانون الوظيفة العمومي وفي أسبابه، الجريدة الرسمية رقم 1966/46.

لمفهوم الوظيفة العامة، حيث نص على الوضعية اللائحية من قانون 1946 ثم قانون 1959 إلى يومنا هذا.

واستمر المشرع الجزائري على هذا النهج فيما تلاه من النصوص كما كان الحال في المرسوم رقم 59/85 هذه المؤسسات في علاقة تنظيمية إزاء المؤسسة والإدارة. و أيضا ما جاء به أخيرا الأمر رقم 036/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية أين نص في المادة 07 منه "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية".

الاستعانة بالنظام التعاقدى

إذا كان الأسلوب الذي أخذ به المشرع الجزائري في تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة العامة هو تكييفها على أنها لائحية تنظيمية، وذلك كغيره من مشرعي النظام المغلق للوظيفة العامة المبني على مبدأ "ديمومة الوظيفة" فإنه كذلك لم يكن شاذا في أحكامه عن هذه التشريعات، بأن أقرّ النظام التعاقدى كأسلوب يتيح للإدارة تلبية حاجيات مرافقها من الإمكانيات البشرية، قصد انتظام وحسن سيرها.

وهكذا تضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائري الساري المفعول (أمر 03/06) أحكاما تنص على إمكانية التوظيف عن طريق التعاقد إما بشكل استثنائي أو حتى بشكل أساسي، وهو ليس موقفا جديدا من المشرع، إذا كان هذا الأسلوب معتمدا حتى في التشريع السابق الملغى. وذلك نظرا لحاجة الإدارة للاستعانة بالتعاقد، خاصة بعيد الاستقلال حيث كان التعاقد نظاما سائدا في جميع القطاعات بما في ذلك قطاع الوظيفة العامة، بل وحتى مع العنصر الأجنبي في إطار اتفاقيات التعاون مع بعض الدول سعيا لاكتساب الخبرة.

غير أن اللافت في موقف المشرع الجزائري في هذا التشريع الأخير، هو إقراره لنظام التوظيف بأسلوب التعاقد كأسلوب أساسي ووحيد في مجالا حددها على سبيل الحصر، إضافة إلى التوظيف بالأسلوب التعاقدى كأسلوب استثنائي في حالات محددة أيضا. فقد جاء في الفصل الرابع تحت عنوان "الأنظمة القانونية الأخرى للعمل" ما يلي: المادة 19 "تخضع مناصب الشغل

التي تتضمن الحفظ والصيانة أو الخدمات في المؤسسات و الإدارات العمومية إلى نظام التعاقد. تحدد قائمة مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم".

ويتضح جليا من مفردات هذا النص أن تشغيل الإدارة في مهام "الحفظ أو الصيانة" لا يمكن أن يتم إلا عن طريق التعاقد فقط مع الأعوان ، ولا يمكن أن يدمج أي شخص في هذه المهام بشكل دائم ، مهما كانت مدة احتياج الإدارة لهذا النشاط ، فالتعاقد هو الأسلوب الأساسي والوحيد لشغل هذه المناصب التي يتولى أصحابها هذا النوع من النشاط.

وجاء في المادة 20 من ذات القانون "يمكن اللجوء بصفة استثنائية إلى توظيف أعوان متعاقدين في مناصب شغل مخصصة للموظفين في الحالات الآتية:
-في انتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين.

-لتعويض الشعور المؤقت لمنصب شغل".

وبموجب هذا النص فإن الإدارة يمكن لها أن تلجأ إلى أسلوب التعاقد للحصول على القوة البشرية لتسيير مرافقها ولكن بشكل استثنائي فقط، وفي الحالات التي حددها لها المشرع على سبيل الحصر وهي مرتبطة بظروف محددة، وحتى لا تتعطل المصلحة العامة ويضطرب أداء المرفق لمهامه بسبب نقص الموظفين، فلأن التوظيف يتطلب إجراءات تأخذ وقتا لاستكمالها فإذا رأت الإدارة أن أداء الخدمة العمومية لا يحتمل انتظار التوظيف وفقا لتلك الإجراءات فلها أن تستعين بخدمات عون أو أعوان تتعاقد معهم بشكل مؤقت في انتظار توظيف موظفين دائمين وفقا للأسلوب العادي الذي ينص عليه القانون، هذه الحالة الاستثنائية الأولى، أما الحالة الاستثنائية الثانية، فتتمثل في الشعور المؤقت لمنصب شغل دائم، إذا لسبب من الأسباب خاصة بالموظف الدائم، قد لا يستطيع هذا الأخير ضمان أداء المهام الموكلة إليه، رغم استمرار علاقته بالإدارة، ففي هذه الحالة أيضا وعلى سبيل الاستثناء أجاز المشرع للإدارة، ضمان أداء المهام المنوطة بهذا المنصب الشاغر عن طريق التعاقد مع عون آخر بشكل مؤقت لاستمرار سير المرفق في أداء خدمات بانتظام وباضطراد، وحتى يحافظ الموظف "المتغيب" عن منصبه لحين

زوال المانع الذي حل به كحالة العطلة المرضية طويلة الأمد مثلا، أو عطلة الأمومة بالنسبة للمرأة، وغيرها من الأسباب.

أما المادة 21 تحت هذا الفصل فقد نصت على "يمكن بصفة استثنائية توظيف أعوان متعاقدين غير أولئك المنصوص عليهم في المادتين 19 و 20 أعلاه، في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا".

هذه الحالة الثالثة التي توظف فيها الإدارة معتمدة على أسلو التعاقد باعتباره استثناء وهي حالة كون النشاط أو المهمة التي سيكلف بها المعني بالتوظيف هي نشاط أو مهنة مؤقتة فقط، أي لا تدخل ضمن النشاط الدائم للإدارة أو المرفق، كما هو الحال في الاستعانة بجهود مختص في مجال ما مثلا بمناسبة عمل معين، كتكليف خبير بإنجاز مهمة محددة، ففي مثل هذه الحالة ما دامت المهمة (الوظيفة) في حد ذاتها مؤقتة فإن من يتولاها أيضا سيكون مؤقتا، وذلك عن طريق التعاقد معه.

فالمشرع الجزائري إذا قرّر تشغيل أعوان الحفظ أو الصيانة عن طريق التعاقد فقط، بغض النظر عن مدة عقودهم، ربما كان ذلك لا اعتبار هذه النشاطات ليست من صميم الوظيفة العامة.

وقرر التوظيف بشكل استثنائي ومؤقت في حالات محددة حصرا، على أن تنتهي بزوال ظرفها ويعود العمل إلى نظام التوظيف الدائم وفقا للنظام اللائحي.

وختم المشرع الجزائري هذه المواد بحكم تضمنه المادة 22 الموالية والتي تنص على "يوظف الأعوان المذكورون في المواد 19 إلى 21 أعلاه، حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي.

ولا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية".

توضح هذه المادة أن الاستعانة بالأعوان المتعاقدين، سواء كانت بشكل أساسي (في مهام الحفظ والصيانة) أو بشكل استثنائي (في الحالات التي حددها المشرع) والذي قد يتم بعقد دائم أو محدد المدة حسب حالة موضوع نشاط الوظيفة، ولكن في جميع الحالات فإن العون المتعاقد لا يكتسب صفة الموظف العام، ولا يمكنه أن يطالب بذلك مهما طالت مدة شغله للمنصب، ولا يطبق عليه القانون الأساسي للوظيفة العامة، بل هو يخضع لنظام قانوني مختلف تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 380/07 والذي حددت أحكامه حقوقهم وواجباتهم وقواعد تسييرهم وتحديد رواتبهم وغيرها.

الفصل الأول

النظام القانوني للموظف العام

المقصود بالنظام القانوني للموظف العام مجموع القواعد التي تنظم تعيينه وتولييه الوظيفة من جميع الجوانب، من حيث شروط الالتحاق بالوظيفة، وطرق التعيين و آثار هذا التعيين من حقوق وواجبات، ومسألة التأديب، وطرق إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة.

وتكون - طبعاً - مجموع هذه القواعد مبنية على أساس، طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة، تلك الطبيعة التي قلنا بأنها في النظام الجزائري ذات طبيعة تنظيمية لائحية، كما ينص عليها المشرع (م7) وطبقاً للنظام المغلق للوظيفة العامة الذي تتبناه.

و سنتولى بيان هذه القواعد الضابطة لحياة الموظف المهنية تباعاً، ابتداءً من التحاقه بالوظيفة العامة عن طريق عملية "التوظيف" الخدمة .

المبحث الأول: مبادئ التوظيف وشروطه العامة

يقصد بالتوظيف شغل الوظائف الشاغرة وتعيين من يتولاها، سواء من قبل أشخاص يلتحقون بالإدارة المشغلة لأول مرة وهو ما يعرف بالتوظيف الخارجي ، أو شغل الوظيفة من قبل موظف ينتمي أصلاً لهذه المنظومة ولكن في وظيفة أقل رتبة، فيرقى إلى وظيفة أعلى رتبة ، وهو ما يعرف بالتوظيف الداخلي .. فالإدارة كما أسلفنا في حاجة إلى الشخص الطبيعي الذي يعبر عن إرادتها وتسيير مرافقها قصد خدمة المصلحة العامة. فالموظف هو المرآة العاكسة

لصورة الإدارة، وبالتالي فإن اختيارها لمن يمثلها في كلتا الحالتين يجب أن يكون خاضعا لمبادئ وشروط تضمن أداء الجهاز الإداري لمهامه بكفاءة ونزاهة، حتى يقدم عنها أحسن صورة.

فما هي هذه المبادئ والشروط التي سنها المشرع للإدارة حتى يمكنها من القيام بدورها على أحسن وجه؟

المطلب الأول: المبادئ العامة للتوظيف

تعتبر عملية اختيار الموظفين من أهم العمليات في نظام الوظيفة لعامة، وقد مرت هذه العملية بأساليب و طرق متعددة تبعا لتطور المجتمعات و تطور وظيفة الدولة ذاتها.

فلما كانت الدولة في العصور القديمة هي الملك نفسه أو الإمبراطور، فإن الوظيفة هي لخدمة هذا الحاكم وبالتالي فهو من يملك توظيف من يخدمه وبحسب ما يراه. أما في العصور الوسطى وهو عصر سيطرة الطبقات - _ و الكلام هنا عن أوروبا - _ فقد كانت الوظائف محتكرة من قبل طبقات النبلاء والأشراف وهي الطبقة الإقطاعية، فكان الإقطاعي يمثل كل شيء على مستوى إقطاعيته، وهو يعمل بما يخدم مصالحها فقط، وهي السياسية التي أدت إلى قيام الثورة الفرنسية معلنة جملة من المبادئ التي تحكم المجتمع في جميع جوانبه بما فيها الوظيفة العامة وهو ما يؤكد ما سبق الإشارة إليه من أن الوظيفة العامة تتأثر بالظروف التاريخية والاجتماعية للمجتمع وأنها تطور بتطور وظيفة الدولة. ولذلك كان لما أقرته الثورة الفرنسية من القضاء على الفوارق الطبقية وتحقيق الديمقراطية مؤشرات في المبادئ التي أعلنتها ومنها "مبدأ المساواة".

1- مبدأ المساواة:

لقد أعلنت الثورة الفرنسية وجوب قيام المجتمع على المساواة بين أفرادها في كل ميادين الحياة التي تشمل المساواة في ميدان التوظيف وتقلد المناصب الإدارية في الدولة. غير أن إرث النظام السابق، بل الأنظمة السابقة، حالت دون تحقيق المساواة في تولى الوظائف العامة بين كافة أفراد الشعب في مدى قصير على الأقل.

فتقلد الوظائف يتطلب قدرا من التكوين والتعليم بحسب نوع ومستوى الوظيفة، وهو الشيء الذي لا يتوفر إلا لدى أبناء الطبقة الميسورة في المجتمع، فهم وحدهم من تتوفر فيهم شروط التوظيف المتعلقة بامتلاك المستوى التعليمي، لذلك كان لا بد من توفير فرص التعليم لأبناء الطبقات الدنيا من الشعب لتحصل مع مرور الوقت على المؤهل العلمي الذي يؤهلها لتولى الوظائف الإدارية في الدولة.

وهكذا تبنت دساتير الدول مبدأ المساواة بشكل عام. في تولى الوظائف العامة، فلا تتميز بسبب الدين أو الجنس أو اللون أو أي سبب آخر. ولكن حتى لا يبقى ذلك مجرد مبدأ نظري أقرت هذه الدساتير أحكاما أخرى من شأنها توفير شروط تطبيق مبدأ المساواة.

فقررت الدول في دساتيرها حق كل مواطن في التعليم، بل ومجانيته على الأقل إلى مستوى معين. وبذلك سارت المجتمعات في طريق إزالة التفرقة والفوارق بين مواطنيها، وتحقيق المساواة والديمقراطية في الوظيفة العامة، بعد أن كانت الوظائف تنتقل بالوراثة أو تشتري المناصب بالمال أو تمنح عن طريق المحاباة أو على أساس الانتماء الروحي أو العشائري أو السياسي.

وقد ذهبت بعض الدول، ونذكر منها الولايات المتحدة الأمريكية على الخصوص إلى أبعد من ذلك حين أقرت "مبدأ تأقيت الوظيفة العامة" وإن كانت هي أصلا تتبني النظام التعاقدية في "الخدمة المدنية" حيث الوظيفة العامة فيها دورية، حتى تتيح الفرصة أمام كل المواطنين لتولي وظيفة في الدولة، فيتولى الموظفون مناصبهم لمدة أربع سنوات، بما يتفق ومدة تجديد العهدة الرئاسية، وبذلك يكون أمام الإدارة فرصة تغيير الإطار البشري المسيّر لها كل أربع سنوات.

وفي الجزائر كان مبدأ المساواة أحد الركائز الأساسية لنظام الدولة وفلسفتها، لإقامة مجتمع يشارك كل المواطنين في بنائه تحقيقا للعدالة بين كل فئات الشعب، وكان ذلك واضحا من خلال المواثيق والنصوص على مر المراحل، أثناء الثورة التحريرية فكان الشعار "الثورة بالشعب وللشعب" ومما ورد في نصوص ما بعد الاستقلال مبرزا و مؤكدا هذا التوجه. نذكر

على سبيل المثال ما تضمنه الميثاق الوطني الصادر في جويلية 1976، من أن تشغيل كل المواطنين القادرين على العمل ضروري لبناء الوطن ومطلب من مطالب الاشتراكية التي تعترف بالمكانة الأساسية للمرأة وتشجيعها على أن تشتغل لما في ذلك من مصلحة للمجتمع.

وعلى هدى الميثاق الوطني: جاء دستور 1976، فأكد مبدأ المساواة في نصوصه خاصة المادتين 41 و 44، وهو ما كرّسه أيضا دستور 1989 ومن بعده دستور 1996 الذي جاءت أحكامه صريحة شاملة بخصوص تجسيد مبدأ المساواة، فنصت المادة 29 منه على مساواة المواطنين أمام القانون وهو مبدأ عام لا يجوز الخروج عنه وبالتالي التمييز بينهم لأي سبب من الأسباب لا الدين ولا الجنس ولا العرق ولا المولد ولا بسبب الرأي الذي يعبر عنه الشخص والاستغلال أي ظرف شخصي أو اجتماعي خاص لتمييز شخص معين.

أما المادة 51 فتناولت موضوع تولى مهام تسيير شؤون الدولة الذي هي حق لكل المواطنين المشاركة فيه بشكل متساوي، وذلك من خلال نصها على "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، ودون أية شروط غير الشروط التي يحددها القانون".

كما أقرت المادة 55 حق العمل لكل مواطن "لكل مواطن الحق في العمل".

ولم يكتف المشرع الدستوري بذلك، وحتى لا تبقى هذه مجرد أحكام أو أفكار نظرية بين طيات صفحات الدستور، تضمن الدستور أحكام أخرى يعتبر تحقيقها بمثابة توفير الشروط العملية لتجسيد تلك المبادئ، لأنه يعلم بأن من يتولى الوظيفة العامة ويساهم في تسيير شؤون الدولة يجب أن يكون متعلما، بغض النظر عن المستوى المطلوب، فقد جعل التعليم حق لكل فرد في المجتمع، على الدولة أن توفره له، كما أنه (أي التعليم) واجب إلى مرحلة معينة يجب على كل معني قانونا توفيره، على أن تضمن الدولة المساواة بين جميع المواطنين في الاستفادة من التعليم والتكوين الذي يتطلبه تجسيد حق العمل والتوظيف وهي الضمانات التي نصت عليها المادة 53 من الدستور بنصها " الحق في التعليم مضمون:

التعليم الأساسي إجباري.

تنظّم الدولة المنظومة التعليمية.

تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني".

ثم جاء المادة 31 التي تجبر مؤسسات الدولة على ضمان تحقيق المساواة بين جميع المواطنين في الحقوق والواجبات ، وذلك بإزالة كل ما من شأنه أن يعيق تحقق هذا المبدأ "يستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

وفي مجال موضوعنا نص القانون الأساسي للوظيفة العامة الذي تضمّنه الأمر رقم 03/06 في المادة 74 على "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية".

2- مبادئ الجدارة والدائمية:

إلى جانب مبدأ "المساواة" الذي ينبغي أن يقوم عليه التوظيف، يضيف بعض الكتاب (1) مبدأي: الجدارة و الدائمية، وإن كنا لا نتفق مع هذا الاتجاه، لكون المبدأين كلاهما هو نتيجة لمبدأ آخر، وليس مبدأ في حد ذاته.

فا لدائمية : هي نتيجة لتبني الاتجاه المغلق لمفهوم الوظيفة العامة ، بل هي من خصائصه فلا دائمية في النظام الأمريكي.

وأما عن الجدارة، فهي نتيجة لا تباع أسلوب أو أساليب معينة لانتقاء الموظفين الذين يوفرون مردودا أكبر.

ولعل ما يدعّم تفسيرنا هذا هو ما يقول به أصحاب هذا الرأي أنفسهم من أن الإدارة استبدلت أساليب الانتقاء التي كانت سائدة في العهود السابقة القائمة على معايير وولاءات بالية ،

(1) - مصطفى الشريف : المرجع السابق ، ص 94.

من عشائرية وحزبية ، استبدلتها بأساليب تضمن وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة وذلك بفرز المترشحين عن طريق المسابقات المفتوحة والنزيهة والشفافة وإعطاء فرصة أوسع لتنافس ذو الكفاءات.

فالجدارة إذن هي هدف تسعى الإدارة لتوفيره في موظفيها بإتباعها أساليب معينة في انتقائهم على أساس مبدأ المساواة .

غير أن السؤال هو عن مدى تطبيق هذا المبدأ؟:

فلئن كانت الإدارة قد تبنت مبدأ المساواة الذي ينص عليه القانون والذي هو مبدأ أساسي للتوظيف، إلا أنه لا يمكنها استيعاب كل المترشحين المتقدمين لتولى الوظائف العامة فتطبيق مبادئ : إجبارية التعليم، وديمقراطية الإدارة ، جعلت عدد من يمكنهم شغل الوظيفة العامة، أكبر بكثير من المناصب التي تطلبها الإدارة العامة، - وذلك بالرغم من توسع القطاع الإداري العمومي وانفتاحه ، يبقى المعروض من الوظائف أقل من عدد طالبيها ، وهو الأمر الذي يستدعي وضع ضوابط لتولي الوظيفة العامة، من حيث طرق اختيار الموظفين وشروط التعيين.

المطلب الثاني: شروط التوظيف (الشروط العامة)

ولأن الوظيفة العامة هي تكليف لمن يتولاها بها تفرض عليه القيام بأعباء خاصة لصالح المجتمع، مقابل امتيازات يتمتع بها ، فقد تدخل المشرع لتحديد شروط عامة يجب توفرها في الشخص الذي يتقدم للوظيفة ، ولم يترك الحرية المطلقة للإدارة كما كان عليه الأمر في السابق ، فتختار من تشاء وتترك من تشاء دون رقيب ، كما لم يترك لها سلطة وضع شروط التوظيف ، فالمشرع هو من يحدد أهداف الإدارة العامة ويحدد سبل تحقيقها والإمكانات التي تتطلبها ، وبالتالي فهو من يحدد سياسة الوظيفة العامة بشكل عام ، وليس الإدارة.

والمشرع إذ يحدد شروط تولى الوظيفة العامة ، فهو لا يناقض بذلك مبدأ المساواة ، وإنما هو يعمل بذلك على تطبيقه تحقيقا للعدل ، فتحقيق الصالح العام ، وخدمة الدولة والمجتمع ليس متاحا لأي كان ، بل المشرع يحدد شروطا فيمن تسند له هذه المهمة، وهي شروط عامة، تكاد تكون موحدة في تشريعات جميع الدول وتتمحور حول شخصية المترشح ومدى ولائه للوطن.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد ذكر هذه الشروط ضمن أحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية مباشرة بعد تأكيده على مبدأ المساواة المادة (74) الذي تقتضى العدالة تحقيقه في إطار هذه الشروط . إذ أن تطبيق مبدأ المساواة لا يمكن أن يكون مطلقا من كل قيد ، وإلا ناقض العدل . فجاء في المادة 75 من هذا القانون: " لا يمكن أن يوظف أي كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط التالية:

- أن يكون جزائري الجنسية.

- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية.

- ألا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها.

- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية.

- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها".

1- الجنسية

يعتبر شرط الجنسية من أهم شروط تقلد الوظيفة لعامة فهو الذي يدل على وجود علاقة قانونية وسياسية بين الفرد ووطنه.

لذلك فإن معظم التشريعات تشترطه فيمن يطلب تولى وظيفة عامة داخل الإدارة

الوطنية، وتستبعد بموجبه الأجانب – كمبدأ عام - من هذا النشاط المتعلق

بسيادة الدولة. ولما كان أبناء الوطن – في الأساس- لأكثر ولاء و إخلاصا له، والأكثر حرصا على أمنه وسلامته وأكثر فهما والأجدر لشئون أهله، فهم الأولى بخدمة إدارته والحصول على مزايا وظائفها.

غير أن هذا الشرط لا يعني استبعاد العنصر الأجنبي بشكل مطلق من النشاط الإداري فقد تضطر الدولة ولحسن سير المرافق العامة، أن تستعين بالكفاءة البشرية الأجنبية في بعض التخصصات في إطار التعاون الأجنبي الذي تحكمه اتفاقات دولية وتطبيقاً لذلك تتعاقد الإدارة مع عنصر أجنبي للاستفادة في خدماته، ويكون ذلك بالنسبة للوظائف الغير (حساسة) وذلك للمحافظة على أسرارها.

وحتى في هذه الحالة فإن هذا الأجنبي المعين في مهام إدارية لا يعتبره المشرع موظفاً عاماً ولا يدخل ضمن نطاق تطبيق احكام قانون الوظيفة العامة ، وذلك باعتباره يتولى ذلك بصفته متعاقدًا وليس موظفاً دائماً ، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة 2/22 السابق ذكرها.

وإذا كانت معظم التشريعات كما أسلفنا تتضمن شرط الجنسية ، إلا أن قوانينها تختلف من حيث أصالة وأقدمية الجنسية بالنسبة للمترشح، ولكن بشكل عام نجد أن اشتراط الجنسية الأصلية في المترشح للوظيفة لا يكون إلا بالنسبة للوظائف الحساسة جداً.

2 - التمتع بالحقوق المدنية

يجب أن يكون طالب تقلد وظيفة عامة ما، غير محروم من ممارسة أي من حقوق المدنية ذلك الحرمان الذي لا يتم إلا بواسطة القضاء أي عن طريق إصدار حكم قضائي بإدانتته بجرم محدد وعقاباً له، حرمانه من ممارسة حقوقه المدنية، المتضمنة خصوصاً الحقوق السياسية كحق الترشح وحق الانتخاب وحق عضوية الجمعيات، وتولى الوظائف..... الخ، فإذا كان القضاء قد حكم على الشخص بحرمانه من الحقوق المدنية، فإن من بين نتائج هذا الحرمان هو عدم إمكانية انتمائه على تولى تسيير مصالح المواطنين والمساهمة في إدارة المرافق العامة.

3- خلو شهادة السوابق القضائية للمترشح من احكام:

ويقصد خلوها مما يؤثر على إمكانية ممارسة الوظيفة. فحسن السير والسلوك والتحلي

بالأخلاق الحميدة كلها صفات ينبغي أن يتحلى بها الشخص الذي يعهد إليه بمهنة شريفة

كالوظيفة العامة، لأن الموظف بحكم وظيفته يطلع على أسرار الناس، ويتحكم بمصائرهم لذلك

فإن معظم التشريعات إن لم تكن كلها تتضمن شرطاً بهذا المعنى، لتستبعد بموجبه عن ممارسة

الوظيفة العامة، كل من أدين بعقوبة سالبة للحرية لارتكابه لجناية أو جريمة الإخلال بالشرف أو الأمانة ، حتى يرد له الاعتبار.

فالموظف العام يجب أن يتحلّى بالصفات التي توحى بالثقة فيه وتدعو إلى الاطمئنان إليه و إلى تصرفاته، وأن يستمر في التحلي بذلك.

فالمشرع لم يحدد الملاحظات التي تحول دون قبول ترشح شخص ما للوظيفة ، ولكنها بشكل عام كل إدانة بسبب عمل يتنافى والاتصاف بصفة موظف عام والقيام بمهام الوظيفة المترشح لها، كارتكاب إحدى الجرائم التالية، التزوير واستعمال المزور ، الاحتيال، خيانة الأمانة ، شهادة الزور ، الجرائم المخلة للأخلاق والماسة بالشرف وغيرها من مثيلاتها...

4 - أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية

المقصود بالخدمة الوطنية هنا هي "الخدمة العسكرية" بعد أن كانت في السابق تشمل جميع الميادين إذ كان ميثاقها يعرفها بكونها " مشاركة كاملة من طرف كل المواطنين في جميع المهام ذات المصلحة الوطنية في تسيير مختلف القطاعات الاقتصادية و الإدارية واحتياجات الدفاع الوطني".

والوضعيات بالنسبة للخدمة الوطنية هي ثلاث: إما أن يكون الشخص قد أداها، أو أنه معفى من أداها، أو مؤجل تأديتها.

ويشترط لإثبات أي من هذه الحالات، الحصول على شهادة بذلك من قبل المصالح العسكرية المختصة.

ومن أجل التوظيف كان يشترط في السابق أن يكون المترشح في وضعية "المؤدي أو المعفى" غير أنه ونظرا لظروف موضوعية جاءت تعليمه رئيس الحكومة رقم 06 الصادرة في 6 مايو 2008 معدله لتعليمه كانت تحمل رقم 02 بتاريخ 25 جانفي 1997، بموجبها يكفي لقبول الترشح لوظيفة معينة أن يكون الشخص في وضعية قانونية في مواجهة الخدمة الوطنية

أي أن يكون في إحدى الوضعيات الثلاثة حتى ولو مؤجلا، إذ يكفي أن يكون مسجلا لدى مصالح الخدمة الوطنية ليطلب تولى الوظيفة في انتظار استدعائه للخدمة الوطنية.

5- شرط السن والقدرة البدنية

بالنسبة لهذا الشرط الخامس تناولت تفاصيله المواد التالية للمادة 75 المتضمنة لتحديد شروط تولى الوظيفة.

فالمادة 78 تحدد السن الأدنى لتولى الوظيفة العامة بثمانية عشر سنة 18 وهي الفترة أو المرحلة التي يمكن أن يظهر فيها نضج الإنسان ويتجاوز مرحلة الطفولة التي تحكمها أحكام خاصة وطنية ودولية كاتفاقية حقوق الطفل الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة 1989 والتي صادقت عليها الجزائري 1992.

وأما عن القدرة البدنية والذهنية، فقد أجاز المشرع للإدارة للتأكد من مدى توفر المترشح على القدرة و اللياقة البدنية التي تستلزمها الوظيفة المراد شغلها ، من أن يخضع المترشح للفحص الطبي واختبار مدى قدرته على ذلك، خاصة بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين الذين يقومون بمهام تطلب ذلك ، كأسلاك الحماية المدنية مثلا ، أو الأسلاك الأمنية وما يشبههما. وقد خول المشرع هذه الصلاحية للإدارة بموجب المادة 76 من ذات القانون بنصه " يمكن الإدارة عند الاقتضاء تنظيم الفحص الطبي للتوظيف في بعض أسلاك الموظفين".

ولا يقصد بشرط القدرة البدنية والذهنية، إقصاء فئات المعاقين من تقلد الوظائف العامة وحرمانهم من المساهمة في تسيير شئون الوطن، وإنما المقصود هو توفر الشخص على القدرة اللازمة لتأدية عمله على أحسن وجه، ويؤكد ذلك الأحكام التي يتضمنها القانون رقم 09/02 المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم خاصة المادة 24 منه التي تنص على: " لا يجوز إقصاء أي مترشح بسبب اعاقته، من مسابقة أو اختبار أو امتحان مهني يتيح الالتحاق بوظيفة

عمومية أو غيرها إذا أقرت اللجنة(1) المنصوص عليها في المادة 18 عدم تنافى إعاقة مع هذه الوظيفة". (اللجنة الولائية الخاصة بالتوجيه المهني)

وكذلك المادة 27 من ذات القانون التي تخصص 1% على الأقل من المناصب المراد شغلها للأشخاص المعوقين الذين تعترف لهم اللجنة بإمكانية العمل.

أما عن المؤهلات فإن القيام بأي وظيفة تتطلب تأهيلا معيناً أو مستوى تعليمي معين، لا يمكن لأي شخص القيام بها إلا بتوفره على ذلك المؤهل المطلوب وأن ذلك أمر منطقي وبديهي تفرضه حسن الإدارة والحرص على تحقيق النتائج الإيجابية ، فامتلاك المؤهل المطلوب يتوقف عليه تولى الوظيفة وذلك بصريح نص المشرع الجزائري في المادة 79 " يتوقف الالتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين".

هذه مجمل الشروط التي وضعتها المشرع الجزائري والتي يتطلب توفرها في كل مواطن جزائري يترشح لتولى وظيفة معينة.

ويمكن تسمية هذه الشروط بالشروط العامة للتوظيف لأنها بمثابة الشروط الأولية لتولى أي وظيفة، ولكن هناك بعض الوظائف ضمن المهام المتعددة والمتنوعة للإدارة التي لا تكفي فيها هذه الشروط، لما لها من خصوصيات، لذلك فإن المشرع الجزائري ترك الباب مفتوحاً لوضع شروط خاصة للتوظيف ولكن بالنسبة لبعض الأسلاك الوظيفية فقط، وذلك نظراً لخصوصيتها فتنص قوانينها الخاصة على شروط الالتحاق بها زيادة على الشروط العامة ، كما قد تنص هذه القوانين الخاصة على شرط خضوع المترشح لإجراء تحقيق إداري مسبق قبل الموافقة على توظيفه.

هذه الأحكام تضمنها المادة 77 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية " يمكن أن توضح القوانين الأساسية الخاصة عند الحاجة ونظراً لخصوصيات بعض الأسلاك شروط التوظيف المنصوص عليها في المادة 75 أعلاه.

(1) - يقصد باللجنة الولائية للترقية الخاصة بالتوجيه المهني

كما يمكنها أن تحدد الأسلاك التي يتوقف الالتحاق بها على إجراء تحقيق إداري مسبق .

هذه هي مجمل الشروط الموضوعية التي حددها المشرع والتي يتم التأكد من توفرها عن طريق الشروط الشكلية المتمثلة في الملف الذي يقدمه المترشح المتكون من الوثائق التي تثبت توفر هذه الشروط انطلاقاً من الطلب الخطي الذي يعبر عن إرادة المترشح في تولى هذه الوظيفة، ثم شهادة الجنسية والشهادة العلمية أو المؤهل العلمي، وشهادة السوابق العدلية، والشهادة الطبية.

المبحث الثاني: طرق اختيار الموظفين

تعتبر عملية اختيار الموظفين من أهم عمليات نظام الوظيفة العامة إن لم تكن أهمها على الإطلاق، لأن الموظف العام هو من يدور حوله كل ما يتعلق بشئون الوظيفة العامة ولذلك وجب حسن اختياره، بالتوفيق بين مبادئ الوظيفة العامة وقضية التنمية التي ترمي إليها الإدارة، بين مبدأ المساواة والديمقراطية الإدارية، وبين الجدارة والفعالية. وهو ما جعل التشريعات المدنية تعمل على إحاطة عملية اختيار الموظفين بضمانات عن طريق إجراءات من شأنها تحقيق ذلك.

ولما كانت عملية اختيار الموظفين بهذه الأهمية من أجل وضع "الرجل المناسب في المكان المناسب" فقد مرت هذه العملية بطرق وأساليب مختلفة من نظام إلى آخر وذلك حسب وظيفة الدولة والدور المنوط بالإدارة فيها وفق ما أشرنا إليه في فقرة سالفه، وكل دولة تبحث عن طريقة أساسية تعتمد عليها في اختيار موظفيها ولكن دون أن تغفل عن الاستعانة بالطرق الأخرى بشكل ثانوي.

المطلب الأول: الطرق العامة للتوظيف

وعموماً يمكن حصر طرق التوظيف أو اختيار الموظفين التي عرفها نظام الوظيفة العامة في الآتي:

1- الحرية المطلقة للإدارة

في بداية الأمر كانت الحرية متروكة للإدارة في أن تختار من تشاء لتولى الوظيفة، بلا قيد، فلها وحدها السلطة التقديرية، وبلا رقابة عليها، ودون إتباع أي إجراءات، ولا تحكمها أي ضوابط موضوعية.

فالحاكم (ملك إمبراطور، رئيس جمهورية... الخ) يختار كبار الموظفين الذين يساعده (يخدمونه) من بين الأشخاص الذين يثق فيهم بناء على تقديره لوحده، هذا بالنسبة للموظفين الكبار، وهؤلاء يتولون اختيار أعوانهم وفق الأسلوب ذاته، أي بناء على العلاقات الشخصية أو الحزبية أو غيرها من الانتمائية التي قد تكون عشائرية فقط، لأمر الذي يؤدي إلى ضعف الجهاز الإداري من حيث الخدمة العامة، خاصة بالنسبة للوظائف التنفيذية التي يغلب عليها الطابع الفني مما جعل الدول تتخلى عن هذه الطريقة في الوقت الحاضر وهي لا تعتمد عليها إلا في بعض الوظائف بالنسبة للمسؤولين الإداريين الذي يغلب على عملهم الطابع السياسي، كالوزراء الذين يختارهم رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي بشكل مستقل، أو رئيس مجلس الوزراء الذين يختار أعضاء حكومته وزملائه من الوزراء بشكل مستقل في النظام البرلماني.

فالرئيس الإداري في مثل هذه المناصب يستعين بمن يثق في ولائهم وإخلاصهم ويرى فيهم القدرة على تنفيذ السياسة التي وضعها.

لذلك نجد تشريعات الدول كثيرا ما تستثنى بشكل صريح بعض الوظائف من الخضوع لنظام المسابقات.

2

2 - إعداد الموظفين لشغل الوظائف

قد تلجأ بعض الدول في اختيار الموظفين إلى طريقة تعليم الأشخاص الذين تسند إليهم الوظائف الإدارية، وذلك قصد إعدادهم فنيا إعدادا خاصا.

وتتم هذه الطريق عن طريق إنشاء معاهد ومدارس متخصصة، يلتحق بها من يرغب في التعيين بوظيفة عامة، فيتلقى بها دروسا متخصصة، وتدريبا فنيا وفقا لحاجة الإدارة، التي تستقبل بهذه المراكز، أي المدارس ومعاهد التكوين عددا محدودا أو محددا من المترشحين يتناسب وحاجياتها العملية فقط. كما هو حال "المدرسة الوطنية للإدارة" في الجزائر.

3 - الانتخاب

عرف اختيار الموظفين بواسطة الانتخاب في القديم، في أثينا والمدن اليونانية كما هو معروف إلى يومنا هذا في الإدارات الحديثة.

فقد عرفت الحضارة اليونانية تطبيق الديمقراطية المباشرة، والتي بمقتضاها يعبر الشعب عن إرادته في إدارة شئون الدولة.

كما تعتمد الدول الحديثة في الوقت الراهن بالنسبة لبعض الوظائف، كما هو الحال بالنسبة للقضاة الفدراليين في الولايات المتحدة الأمريكية.

وكذلك الحال للعديد من الدول في مناصب مختلفة، كوظيفة "عميد الكلية" بالنسبة لكثير من الدول، ورؤساء البلديات في دول أخرى، وغيرها من الوظائف، وذلك بالرغم من الانتقادات التي توجه لنظام الانتخاب الذي قد لا يوصل إلى المنصب، صاحب الكفاءة والمهارة والخبرة التي تحتاجها، بل أن عملية الانتخاب قد تفرز صاحب الجاه أو المال أو "الشعبية الاجتماعية" والذي لا يمتلك الكفاءة اللازمة، إضافة إلى خضوعه للناخبين الذين صوتوا لصالحه أو أوصلوه إلى المنصب، فيعتمد إلى إرضائهم على حساب الآخرين وعلى حساب المصلحة العامة.

4

4 - الجدارة أو طريق المسابقة

تعتبر هذه الطريقة في اختيار شاغلي الوظيفة العامة من أفضل الطرق وأكثرها اعتمادا كطريقة أساسية في معظم التشريعات لما تضمنه من تحقيق مبدأ اختيار أفضل المترشحين بناء على الجدارة، وبعيدا عن الأهواء الشخصية والولاءات السياسية والعقائدية والفكرية وغيرها.

فالمسابقة تعني المنافسة بين المترشحين لنيل المنصب المعروض لمن يظهر كفاءة أكبر وقدرة علمية أوسع.

وبالرغم من الانتقاد الوجه لهذه الطريقة كوسيلة لاختيار الموظفين، إلا أنه تبقى الوسيلة الأفضل والأكثر اعتماداً من قبل الدول، كونها معتمدة على مبدأ المساواة، وتكافؤ الفرص، لإبراز الجدارة وتحقيق الديمقراطية الإدارية.

فالقول بأن الامتحان خاصة الكتابي لا يكشف بالضرورة عن أحسن المترشحين للوظيفة، باعتبار أن هناك بعض الوظائف التي تحتاج إلى صفات شخصية في الموظف لا يكشف عنها الامتحان الكتابي، كسرعة البديهة ورد الفعل عند الموظف في مواجهة مشكل مفاجئ مثلاً فهذا القول بالرغم من صحته بدرجة كبيرة، إلا أن طريقة المسابقة تبقى الطريقة الأنجع والأضمن في مواجهة المحسوبية والمحاباة وانتشار الفساد من مجال التوظيف.

المطلب الثاني: أساليب التوظيف في القانون الجزائري

لا يعجز متتبع النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة في الجزائر عن الاستنتاج بأن المشرع يعتمد معيار الجدارة في اختيار من تسند له الوظيفة وذلك لتمكين الإدارة العامة من أداء دورها في تنمية المجتمع والنهوض بالاقتصاد الوطن سواء كان ذلك في العهد الاشتراكي أو في ظل التحول نحو الاقتصاد الحر، الذي يعتمد على الإدارة في إنجاحه وإرساء أسسه السليمة.

ويتضح اعتماد المشرع معيار الجدارة في التوظيف من خلال اعتماده طريقة "المسابقة" كوسيلة "أساسية" في انتقاء المترشحين، وهذا منذ أول قانون صدر في هذا الموضوع، ونقصد الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائري الذي عوض قانون المستعمر الفرنسي الذي كانت أحكامه سارية بتمديد من المشرع الجزائري إلى غاية صدور هذا الأمر الذي نص من المادة 26 منه على: يتم توظيف الموظفين تبعاً لإحدى الكيفيتين، أو للكيفيتين معاً المبيتين أدناه:

- مسابقات عن طريق الاختيارات.

- مسابقات عن طريق الشهادات..."

كما ورد ذلك في المادة 34 من المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية التي تنص على: " يجرى التوظيف حسب كيفية واحدة أو عدة كفاءات مما يأتي:

- المسابقة على أساس الاختبارات.

- المسابقة على أساس الشهادات.

- الامتحان أو الاختبارات المهنية..."

و أخير أكد هذا المنحى في الأمر رقم 03-06 الذي جاء بالمادة 80 منه ما يلي: " يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

- المسابقة على أساس الاختبارات

- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.

- الفحص المهني.

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

ومن خلال هذه النصوص يتضح أن المشرع الجزائري باختياره هذا يكون ضمن التشريعات العالمية التي تعتمد في غالبيتها على هذه الطريقة التي تعد الأفضل في مجال اختيار المترشحين منذ تطبيقها من قبل الصينيين القدامى الذين ابتكروها إلى يومنا هذا.

وإلى جانب طريق المسابقة يعتمد القانون الجزائري طرق توظيف أخرى، حيث كما أسلفنا أن جميع التشريعات في العالم تعتمد عدة أساليب في آن واحد تبعا لمتطلبات الوظيفة ذاتها، كما ومن بين الطرق التي ذكرناها. طريقة "الإعداد" والتي سماها المشرع "التوظيف المباشر" أي التوظيف دون المرور عن طريق المسابقة، إضافة إلى طريقة "الفحص المهني".

هذا عن التوظيف الخارجي كما ولم يغفل المشرع عن الاهتمام بالتوظيف الداخلي، حيث اخضع الترقية لنظام دقيق من شأنه تمكين أحسن العناصر وأكثرها كفاءة وذلك خدمة للمصلحة العامة.

أولاً- التوظيف الخارجي:

وباعتبار "طريق المسابقة" هو الأكثر اعتماداً والأفضل من أجل ضمان مبادئ الوظيفة العامة، فإن المشرع أحاطها بجملة من الأحكام التي يضمن عدالة نتائجها بفرض جملة من الشروط الإجرائية لضمان شفافيتها تحقيقاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، ولهذا الغرض جاء المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها.

وبموجب أحكام هذا المرسوم فإن المسابقات تعلن أو تجرى بناء على قرار مشترك بين الوزير المكلف بالوظيفة العمومية، ووزير القطاع المعنى، ويتضمن هذا القرار الإشارة إلى جملة من البيانات التي تصب في جملتها على توفير الشروط الموضوعية التي من شأنها إجراء المسابقة في جو من التنافس في إطار المساواة لتحقيق العدل، ومنها على الخصوص:

تحديد الأسلاك والرتب موضوع المسابقة أو الامتحان، وطريقة التوظيف- والبرنامج المفصل لمحتوى المسابقة أو الامتحان أي موضوع الامتحان ومدته ومعامله - شروط المشاركة عدد المناصب- تاريخ بداية ونهاية إيداع ملفات الترشيح وعنوانه.... إلى غير ذلك من البيانات التي تصب في هذا المنحى (منحى العدل والمساواة) على أن يتم إشهار ذلك بالطرق القانونية حتى تتاح الفرصة أمام أكبر عدد ممكن من المتنافسين.

1- المسابقة على أساس الاختبارات

"يجب أن تشكل المسابقة على أساس الاختبارات الطريقة المفضلة من أجل انتقاء المترشحين للالتحاق بوظيفة عمومية" هذا ما ورد بتعليمه صادرة عن رئيس الحكومة تحت رقم 01 بتاريخ 06 جانفي 2007 وذلك في إطار إعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقاً للأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

فيتم انتقاء أفضل المترشحين على أساس المسابقة الاختبارية بإجراء اختبار مسبق ويكون النجاح فيه هو الفاصل في التعيين في الوظيفة.

إذ بعد استكمال الجانب الإجرائي للمسابقة بتوفير كل الخطوات التي تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المشار إليه سابقا، تأتي المرحلة الثانية، وهي مرحلة إجراء المسابقة الذي يسند إلى المؤسسات العمومية التي تضمن تكويننا في التخصص من مستوى يعادل على الأقل مستوى المؤهل أو الشهادة المطلوبة للالتحاق بالرتبة المراد شغلها عن طريق هذه المسابقة، ويكون مسئول هذه المؤسسة ملزما بضمان حسن سير المسابقة وتعيين أعضاء لجنة الاختيار التي تعد الأسئلة ولجنة الاختبار الشفهي.

ثم تتشكل لجنة القبول على مستوى مركز الامتحان والتي تضم مسئول المؤسسة مركز الامتحان رئيسا وممثل السلطة التي لها صلاحية التعيين في المنصب عضوا إلى جانب مصححين إثنين ، هذه اللجنة التي يتوج عملها بإعلان قائمة الناجحين الذين يكون عددهم في حدود المناصب المالية المفتوحة والمعلن عنها، كما تحدد قائمة بأسماء الاحتياطيين للاستخلاف، وتبلغ هذه القوائم النهائية إلى مديرية الوظيف العمومي في أجل محدد (7 أيام من تاريخ توقيعها).

2- المسابقة على أساس الشهادات

تختلف هذه الطريقة عن سابقتها بكون الشهادة (المؤهل) التي حصل عليها المترشح تغلب دورا هاما في التعيين.

فالإدارة العمومية بعد أن تعلن عن حاجتها للتوظيف في مناصب معينة شاغرة لديها، بذات الأسلوب والإجراءات التي ذكرناها وتجرى امتحان المسابقة بالأشكال ذاتها، تأتي مرحلة تحديد النتائج والانتقاء الذي لا يعتمد فقط على نتيجة امتحان المسابقة كما في النوع الأول بل أيضا بناء على دراسة ملف المترشحين و كذا إجراء مقابلة معهم كل واحد منهم مع اعتماد مبدأ الترتيب على أساس الاستحقاق الذي حددت معاييرها المديرية العامة للتوظيف العمومي من خلال المنشور رقم 07 الصادر في 28 أبريل 2011 المتعلق بتحديد معايير انتقاء المترشحين في

المسابقات على أساس الشهادة للالتحاق بمختلف رتب الموظفين ومنها على الخصوص مراعاة مدى ملاءمة شعبة اختصاص تكوين المترشح ولمتطلبات الرتبة المراد الالتحاق بها. كما يؤخذ بعين الاعتبار ما أنجزه المترشح في تخصصه من أشغال ودراسات ، والخبرة المهنية التي يكون قد اكتسبها. إضافة إلى تاريخ الحصول على الشهادة ثم نتيجة اللقاء الذي يجيره المترشح مع لجنة الانتقاء.

فمجموع العلامات التي يحصل عليها المترشح من خلال هذه الجوانب هي التي تحدد قائمة الناجحين في المسابقة على أساس الشهادات، وتعلن النتائج ويتم التعيين بإتباع ذات الخطوات التي ذكرناها في النوع الأول من المسابقات.

3- الفحص المهني

يعتبر الفحص المهني طريقة أخرى للحصول على الموارد البشرية خاص بنشاطات معينة، وهو لا يختلف كثيرا عن طريق المسابقات من حيث ضمان مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، فبموجب هذا الأسلوب يجري الفحص المهني لتوظيف العمال المهنيين، والسائقين والحجاب، على مستوى مراكز التكوين المهني التي تقوم بالتكوين في الاختصاص المعني.

ويجب أن يتم الإعلان والإشهار على الفحوص المهنية عن طريق إصاق الإعلانات على مستوى وكالة التشغيل وعلى مستوى المؤسسة أو الإدارة المعنية بالتوظيف أو مراكز الامتحان، على أن يتم فتح وتنظيم الفحص المهني في حدود 03 ثلاثة أشهر..

4- التوظيف المباشر

هو أحد طرق التوظيف الخارجي كالمسابقات، والفحص المهني، غير أن أهم ما يميزه عن سابقه، هو أن التوظيف وفقا لهذا الأسلوب يتم على أساس الحصول على شهادة التكوين دون حاجة إلى إجراء مسابقة أو اختبار، وهو موجه لفئة معينة من المترشحين.

وقد نص على هذه الطريقة المشرع الجزائري في المادة 80 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية السالفة الذكر ".....- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا

تكويناً...." فهذه الطريقة وفقاً لهذا النص هو موجهة لفئة من المترشحين وتتمثل في الأشخاص الذين تابعوا دراستهم وأجروا تكويناً خاصاً في مؤسسات مؤهلة من مدارس ومعاهد متخصصة في هذا النوع من التكوين، كالمدرسة الوطنية للإدارة مثلاً أو المعهد الوطني للقضاء، المدرسة العليا للأساتذة وغيرها كثير.

وقد أصدرت مديرية التوظيف العمومي منشوراً تحت رقم 15 بتاريخ 3 ماي 2006 وقبله منشور في 6 أوت 2003 تحدد بمقتضاه كفاءات التوظيف وفقاً لهذه الطريقة ومعايير الانتقاء والتي جاءت شبيهة بتلك المتبعة في الانتقاء عن طريق المسابقة على أساس الشهادات وذلك من أجل ضمان مبدأ الشفافية والمساواة في تكافؤ الفرص.

هذه إذن هي طرق التوظيف وتلك هي شروطه، وكما أشرنا، فهي طرق للتوظيف الخارجي يقابله، نوع آخر، هو التوظيف الداخلي الذي يتم عن طريق الترقية، .

ثانياً - التوظيف الداخلي (عن طريق الترقية)

تعتبر الترقية المبنية على أساس ومعايير موضوعية، أداة مهمة بيد الإدارة تساعد على تحقيق مخططاتها فيما يتعلق بسياسة التوظيف، والتزود بالطاقات البشرية المؤهلة. فعن طريق الترقية تغطي الإدارة احتياجاتها من الموارد البشرية ذات النوعية.

والمقصود بالترقية انتقال الموظف وتقدمه من رتبة إلى رتبة أعلى ضمن سلكه المهني أو ارتقائه إلى السلك الأعلى مباشرة. أو هي " نقل الموظف من وظيفة أو درجة معينة إلى وظيفة أو درجة أخرى ذات مستوى أعلى" (1).

لذلك فإن الترقية مهمة بالنسبة للطرفين، الإدارة والموظف، فهي بالنسبة لهذا الأخير عادة ما تكون مصحوبة بالزيادة في الراتب والامتيازات الوظيفية إلى جانب درجة المسؤولية

(1) - أنظر : د. علي عبدالقادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط1، ص 280.

والسلطة، وهي امور يسعى الموظف لتحقيقها خلال مساره المهني، فهو يطمح دائما الى الوصول إلى اعلى المناصب في الهرم الوظيفي وتطوير مستواه المادي والاجتماعي. فهو وان كان قد عين في درجة دنيا في السلم الإداري الا ان امله هو الوصول إلى اعلى الدرجات وهو ما يدفعه إلى بذل الكثير من الجهد.

أما بالنسبة الإدارة فإن الترقية التي تعتبر حافزا بالنسبة لموظفيها يبعث على التنافس بينهم وبذل المزيد من الجهود للقيام بالمهام المنوطة بهم وعلى أحسن وجه، وهو ما يترتب عنه تحسين اداء الإدارة، وتحقيق اهدافها.

فاذا كانت الإدارة تسعى في إطار التوظيف الخارجي إلى جذب أفضل العناصر لشغل وظائفها، فإنها من خلال الترقية تسعى للاحتفاظ بهذه العناصر وإعدادهم إعدادا صالحا كقادة إداريين من خلال متابعة تسيير مساره المهني (المادة 111 من الوظيفة الجزائري)، ولأن الترقية باعتبارها طريقة للتوظيف الداخلي، فهي كالتوظيف الخارجي يحيطها المشرع بشروط واجراءات من شأنها ضمان العدل المساواة بين الموظفين وفرز أكفأ العناصر، حتى وإن كانت الترقية حقا لكل موظف قرره المشرع الجزائري " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية(1).

ولأن طبيعة النظام الإداري انه مبني على مستويات ادارية متعددة فإن الموظف يكون في إحدى درجات السلم الوظيفي ويعمل على الوصول إلى الاعلى. فالشخص يختار الوظيفة العامة كمهنة وينقطع لها طول حياته، وعليه فهو يعمل دائما لتطوير هذا المسار المهني الذي بنى عليه حياته.

وأمام هذه الأهمية التي تتصف بها " الترقية " فإن المشرع عادة ما يضع لها ضوابط تحكم كيفية تطبيقها، ويقيم لها نظاما دقيقا حتى تحقق أهدافها المتمثلة خاصة في الاحتفاظ بأفضل

(1) - المادة 38 من الأمر 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

العناصر لشغل المناصب الإدارية، وزرع حافز لدى الموظفين للعمل أكثر وبشكل أفضل، كما وأنها تفيد في سيادة الانضباط وطاعة الرؤساء لإقناعهم بالأحقية في الترقية(1).

طرق الترقية وأنواعها :

هناك طلاق متعددة للترقية، تختلف الدول من حيث ما تعتمد منها، ويتضح ذلك من خلال تشريع كل دولة، إذ قد تأخذ بطريقة واحدة أو بأكثر من طريقة، وذلك حسب ظروف كل منها، والطريقة المتبعة في الترقية عموما تتمثل في :

1 - الترقية عن طريق الاختبارات

والتي قد تكون الاختبارات فيها مقصورة على الموظفين فقط (وهذه الفرضية هي الأكثر استعمالا) وقد تكون الاختبارات مفتوحة أيضا لغير الموظفين (أي الخارجيين الذين ينافسون الموظفين على تولي المنصب المفتوح).

2 - الترقية عن طريق الأقدمية

وهي طريقة بسيطة أساسها الأقدمية المطلقة، إذ يكفي الموظف بمضي مدة يحددها القانون في موقعه الوظيفي، لكي يتقدم إلى (الموقع) الموالي (درجة، رتبة ... إلخ) وحتى وإن كانت هذه الطريقة سهلة وبسيطة، إلى أنه لا يخفى ما فيها من عيب القضاء على روح المنافسة لدى الموظفين، لعدم وجود حافز.

3 - طريقة الاختيار الحر للإدارة

وفي هذه الطريقة تكون الحرية المطلقة للرئيس الإداري لاختيار الموظف الذي يستفيد من الترقية، ويظهر جليا أن الترقية هنا تكون بحسب ما يقرره الرئيس الإداري شخصيا، ولا يمكن أن تتسم هذه الطريقة بالموضوعية إلا بنسبة ضئيلة جدا، لكون الرئيس إنسان، وبالتالي فمن الصعب أن يتجرد من الأهواء الشخصية التي تؤثر في قراره، وعليه فإن هذه الطريقة حتى

(1) - د. علي عبدالقادر مصطفى : المرجع السابق، ص 282.

وإن اعتمدها بعض الدول، فإنها تكون في حدود ضئيلة جدا، أو مقتصرة على بعض المناصب فقط، أو بعض الحالات فقط.

4 - طريقة إعداد تقارير الكفاية

وهي التي تكون الترقية فيها بناء على نتيجة تقارير تتبع نشاط الموظف، حيث تفتح لكل موظف (حافظه) تحتوي على تقارير عن أداءه لعمله وتقييم مدى قدرته على التصرف، وكيفية مواجهته لمستجدات العمل، وطريقة أداء المهام، والقدرة على اتخاذ القرار ... وغيرها من أوجه التقييم التي تحتويها هذه التقارير، ومن خلال استخلاص النتيجة يكون مصير الموظف بالترقية أو عدمها.

وهذه الطريقة جيدة، متى أعدت بشكل جيد، من حيث جعل التقارير دورية ومن حيث المعلومات التي تحتويها أو الجوانب التي تشملها، وكذا بساطتها وشمولها لجميع الوظائف والموظفين، وكذا إطلاع الموظف المعني عليها، وهو ما اعتمده المشرع الجزائري (1).

• موقف المشرع الجزائري

بالرجوع لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائري (أمر 03/06) نجد القانون الجزائري يتبنى أكثر من طريقة للترقية وبحسب نوع الترقية .

فبالنسبة للترقية في الدرجة فهي تتم على أساس الأقدمية فقط، وهو ما يستفاد من نص المادة 106 من القانون الأساسي المذكور والتي تحيل إلى التنظيم، المتمثل في المرسوم الرئاسي رقم 304/07 الذي يؤكد بأن الخبرة المهنية والتي تعني الأقدمية في العمل، هي الأساس أو المعيار للترقية من درجة إلى أخرى، حيث جاء في المادة 09 منه " يتجسد تثمين الخبرة المهنية التي اكتسبها الموظف في ترقية في الدرجة "، وتضيف المادة 10 " تتمثل الترقية في الانتقال من درجة إلى درجة أعلى منها مباشرة بصفة مستمرة ... " .

(1) - أنظر المواد 97 ، 102 من الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه.

ويصرح المشرع الجزائري باعتماد طريقة الأقدمية في الترقية في الدرجات بنصه "يستفيد الموظف من الترقية في الدرجة إذا توفرت لديه في السنة المعتمدة الأقدمية المطلوبة في المدة الدنيا والمتوسطة والقصوى ... " (1)، وهذا النوع من الترقية لا يعتبر توظيفا داخليا .

أما بالنسبة للترقية في الرتبة والتي تعني تقدم الموظف في مساره المهني وانتقاله من الرتبة الموجود بها إلى رتبة تعلوها مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة وهي التي تعتبر بمثابة التوظيف الداخلي محل كلامنا ، فإن المشرع استبعد معيار الأقدمية كمعيار واعتمد معايير أخرى أو آليات للترقية ذكرتها المادة 107 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية وتتمثل في :

* الحصول على شهادة أو مؤهل علمي يتطلب المنصب الجديد.

* إجراءات تكوين متخصص .

* المشاركة والنجاح في امتحان مهني أو فحص مهني.

* أو على أساس الاختبار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، مع توفر الأقدمية المطلوبة في المنصب.

أما عن الأسلوب المتبع للاختيار بين هذه الآليات فقد نصت المادة 110 على "تحدد النسب المخصصة لمختلف أنماط الترقية المنصوص عليها في المادة 107 أعلاه عن طريق القوانين الأساسية الخاصة " .

وأخيرا بالنسبة للترقية من فوج إلى فوج أعلى والتي يمكن اعتبارها أيضا بمثابة توظيفا داخليا، فإنها تتم على أساس " متابعة تكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادة المطلوبة " (2).

(1) - راجع المادة 12 من المرسوم رقم 304/07 الصادر بتاريخ 29 سبتمبر 2007.

(2) - راجع المادة 109 من الأمر رقم 03/06 السابق ذكره .

مع ملاحظة أن الموظف الذي يستفيد من الترقية طبقاً لأحكام المادة 107 يعفى من الترتيب، حتى ولو أن تلك الترقية بمثابة توظيف داخلي" (1).

المبحث الثالث: تقلد الوظيفة

إن مجرد استيفاء المترشح للشروط الشكلية والموضوعية، ونجاحه في المسابقة أو متابعته لتكوين خاص، لا يجعل منه موظفاً، حتى ولو استلم المهام وباشرها وتلقى على ذلك أجراً. بل لا بد من انعقاد العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة واحتلاله لوضع قانونية محددة حتى تنتج آثارها، ولا يتم هذا الانعقاد إلا باستكمال خطوات يحددها المشرع :

المطلب الأول: انعقاد العلاقة الوظيفية ومراحلها

1 - صدور قرار التعيين

يجب لاعتبار المترشح موظفاً عاماً، أن يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة والمخولة قانوناً وفي هذا ينص المشرع " تعود صلاحية تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها " المادة 95 من ق أ و ع ج .

فالعبرة بانعقاد العلاقة الوظيفية هي بصدور قرار التعيين السليم . فالمركز الوظيفي لا ينشأ إلا بصدوره.

لذلك فإن قرار التعيين له أهمية من حيث تحديد زمن بدء العلاقة الوظيفية بين المترشح الذي يصبح موظفاً والإدارة العامة ، وما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية . أما قبل صدور هذا القرار فإن المترشح لا يحمل صفة "الموظف" ولا يتمتع بالمركز القانوني الوظيفي ، فهو مجرد مترشح ، حتى ولو استلم العمل وباشراً المهام الوظيفية ، لأن العبرة في انعقاد العلاقة الوظيفية هي بصدور القرار الذي يحدد تاريخ سريانه.

(1) - أنظر المادة 108 من الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه .

وبعد صدور قرار التعيين وفقا لما نصت عليه المادة 04 من ق أ ع و ع ج السابق ذكرها، يصبح المترشح موظفا عاما يخضع للقواعد والأحكام التي يتضمنها نظام الوظيفة ، ولا يجوز له مخالفتها . فيلحق بمنصب عمله بصفته متربصا كمبدأ عام ، ما عدا بالنسبة للمتحقين ببعض الرتب التي تتطلب مؤهلات عالية التي تنص قوانينها الأساسية على ترسيم الموظف مباشرة بعد تعيينه دون الخضوع لفترة التربص، وهذا طبقا للمادة 83 من ق أ ع و ع ج.

2 - حالة التربص :

هي فترة إجبارية يمر عبرها كل موظف، ماعدا الذين استثنتهم المادة 83 السابق الإشارة إليها ، وهي فترة تجريب أو تمرين مدتها سنة قابلة للتجديد مرة واحدة، ويمكن أن تتضمن بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين ، تكوينا تحضيريا لشغل وظائفهم ، أي التدريب على المهام المنوطة بها .

ويستفيد المتربص أثناء هذه الفترة من كل الحقوق ويتحمل كافة الواجبات الوظيفية ، ما عدا بعض الحقوق التي استثنائها المشرع ، وذلك لعدم انسجامها مع وضعية المتربص، فليس له مثلا الحق في الانتداب والاستيداع ، ولا يمكنه أن ينتخب لعضوية اللجنة المتساوية الأعضاء ، ولا لجنة الطعن أو اللجنة تقنية.

غير أنه يمكن أن يكون ناخبا لزملائه في إحدى هذه الهياكل، كما تحسب له مدة التربص (سنة أو سنتان) كمدة خدمة فعلية عند احتساب الأقدمية سواء للترقية في الدرجات أو حساب عدد سنوات الخدمة للتقاعد.

3- مرحلة الترسيم :

بعد انتهاء فترة التربص (سنة) التي تكون كأنها تعيين تحت الاختبار يتقرر بعدها مصير الموظف الوظيفي :

إما بترسيم المتربص في الرتبة التي عين فيها إذا قدر بأن التربص أو التمرين تم بنجاح .

وإما إخضاع المتربص لفترة تربص ثانية مساوية للأولى (سنة) أي بتجديد هذه الفترة ، ولكن لمرة واحدة فقط ، إذا قُدرت الإدارة بأن الفترة الأولى لم تكن كافية.

وقد يكون قرار السلطة الإدارية بعد فشل فترة التربص الأولى ، بتسريح المتربص (بلا تجديد) وذلك دون الحاجة إلى إشعاره مسبقا بذلك ، ودون أن يكون له الحق في أي تعويض عن هذا التسريح.

وفي حال تكللت فترة التربص بنجاح ، يتم ترسيم المتربص في الوظيفة التي عين فيها بناء على اقتراح " السلطة السلمية المؤهلة " وذلك بعد تسجيله في قائمة التأهيل، تقدم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة ، طبقا للمادة 86 ق ا ع و ج. وبهذا يثبت ويستقر الموظف في منصبه ، مما يرتب آثارا قانونية .

المطلب الثاني / وضعيات الموظف :

حدد المشرع الجزائري الحالات التي يتواجد عليها المركز القانوني للموظف العام وأطلق عليها " الوضعيات القانونية للموظف " في خمس حالات تضمنتها المادة 127 من ق ا و العمومية تحت عنوان : " الوضعيات القانونية الأساسية للموظف وحركات نقله " كما يلي :
يوضع الموظف في إحدى الوضعيات الآتية :

1 - القيام بالخدمة . **2 - الانتداب .** **3 - خارج الإطار**

4 - الإحالة على الاستيداع **5 - الخدمة الوطنية ... "**

وتفصيل ذلك على النحو التالي :

1 - وضعية القيام بالخدمة

ويقصد بها الحالة العادية والأصلية التي يكون عليها الموظف، فالإدارة حين عينته كان ذلك على أساس القيام بمهام في منصب محدد شاغر، كما يلزمها بذلك القانون " كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة

قانونية" (1) فالأصل أن الموظف يمارس نشاطه في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي عينته ويؤدي المهام المطابقة لرتبته والمنصب الذي عين فيه، وهو ما يعني الخدمة " الفعلية " غير أن الملاحظ هو أن المشرع لم يستعمل كلمة " الفعلية « وإنما اكتفى بعبارة " القيام بالخدمة " وكان ذلك بقصد منه، فهو قد ميز في النصوص الموالي (المادة 129 وما بعدها) بين الموظف الذي يمارس المهام التي عين لها وفي الجهة التي ينتمي إليها ، وكذلك الموظف الذي يكلف بمنصب عالي أو وظيفة عالية خارج إطاره أين يعتبر كلاهما يقوم بالخدمة فعليا، وبين موظف أو موظفين يقومون بالخدمة أيضا ولكن ليس في المؤسسة التي ينتمون إليها ولا مكلفين بمناصب أو وظائف عليا طبقا لأحكام المادتين 10 و 15 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

وهكذا فإن المشرع الجزائري يعتبر الموظف في وضعية " القيام بالخدمة " (2) إذا كان

موجودا في :

- ✓ عطلة سنوية .
- ✓ عطلة مرضية أو حادث مهني.
- ✓ عطلة أمومة .
- ✓ غياب مرخص طبقا لأحكام القانون .
- ✓ استدعاء لمتابعة فترة تحسين المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط.
- ✓ استدعاء في إطار الاحتياط .
- ✓ القبول لمتابعة فترة تحسين المستوى.

ويعتبر أيضا في إطار الخدمة الموظفون المنتمون لبعض الرتب والذين يكفون بالخدمة أو النشاط لدى مؤسسة أو إدارة غير تلك التي ينتمون إليها، وذلك وفقا لما تنص عليه القوانين .

(1) - راجع المادة 09 من ق ا و ع الجزائري الساري المفعول .

(2) - راجع المادة 129 من ق ا و ع .

وما يمكن ملاحظته على ما أورده المشرع هو أنه يشير إلى أوضاع معظمها إلى "طرف
" يجد الموظف نفسه فيه، أي أنه شبه مفروض عليه، وإلا لكان في "الخدمة الفعلية" وينطبق ذلك
أيضا على الموظف الذي يوضع تحت تصرف جمعية وطنية لها طابع الصالح العام، كما تشير
إليه المادة 131 من ذات القانون .

2 - وضعية الانتداب

ويعني جعل الموظف خارج وظيفته الأصلية مؤقتا، وتكليفه بمهمة أخرى في غير إدارته
التي ينتمي إليها، وسلكه الوظيفي الأصلي.

والانتداب وضعية تقرر بقرار فردي يصدر عن " السلطة المؤهلة " لمدة محددة بفترة
زمنية أقل مداها ستة أشهر وأقصاها (5) خمس سنوات، وقد تكون مدته مساوية لمدة أو لعهد
المهمة التي انتدب لها، كمدة الدراسة أو التكوين، أو القيام بمهمة انتخابية ... إلخ. وهو قابل
للإلغاء بذات الأداة القانونية قبل نهاية مدته.

والانتداب نوعان من حيث أساسه، فهناك انتداب بقوة القانون نصت عليه المادة 134
من ق و ع ج، وحددت حالاته. وانتداب بناء على طلب الموظف المعني تضمته المادة 135
من ذات القانون.

وأيا كان نوع الانتدابي (بقوة القانون أو بطلب من الموظف) فإن الموظف المنتدب
يستمر في الاستفادة في سلكه من حقوق الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في
المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، غير أنه يخضع في تقييمه للمؤسسة التي انتقل
إليها (المنتدب إليها) كما يتقاضى راتبه من ميزانيتها إلا إذا كان انتدابه بغرض الدراسة
والتكوين فإنه قد يبقى يتقاضى راتبه من مؤسسته أو إدارته الأصلية، كما يخضع للقواعد التي
تحكم المنصب المنتدب إليه.

كما أن الموظف المنتدب له الحق في إعادة الإدماج بقوة القانون، في سلكه الأصلي في مؤسسته بعد انتهاء فترة الانتداب حتى ولو كان زائدا عن العدد(1)

3 - وضعية خارج الاطار :

هذه الوضعية خاصة بفئة واحدة فقط من الموظفين وهم المنتمون للفوج (أ) وفقا لتصنيف أسلاك الموظفين المنصوص عليه في المادة 8 من ق و ع ، ولا يحال الموظف إلى هذه الوضعية إلى بناء على طلبه الشخصي، بعد أن يكون قد استنفذ حقه في "الانتداب" ويتم ذلك بناء على قرار فردي من السلطة المخولة (حسب تعبير المشرع الجزائري، ولمدة زمنية أقصاها خمس سنوات) أما عن المسار المهني للموظف في وضعيه خارج الإطار، فإن ترقيته في الدرجات تتوقف، وتقييمه يتم من قبل رؤسائه في المؤسسة أو الهيئة المتواجد به، والتي يتقاضى منه أيضا راتبه، ويعود الموظف بعد انقضاء فترة هذه الوضعية (5 سنوات) ليتم دمج في رتبته الأصلية في الهيئة التي ينتمي إليها، ولو كان زائدا عن العدد وذلك بقوة القانون(2).

4 - وضعية الإحالة على الاستيداع

وهي حالة إيقاف مؤقت للعلاقة الوظيفية بين الطرفين (الإدارة والموظف) وما يترتب عن ذلك من نتائج تتمثل في توقيف راتب الموظف وحقه في احتساب الأقدمية الذي يؤثر مباشرة في الترقية في الدرجات وفي التقاعد، ويحتفظ الموظف فقط بما اكتسبه في رتبته الأصلية إلى تاريخ الإحالة على الاستيداع.

والإحالة على الاستيداع قد تكون بطلب من الموظف، وقد تكون بقوة القانون، وفي الحالتين يجب صدور قرار إداري فردي بذلك ولمدة دنيا لا تقل عن ستة أشهر قابلة للتجديد، ويمكن للموظف الاستفادة من الإحالة على الاستيداع بناء على طلبه فترة لا تزيد عن سنتين

(1) - أنظ المواد 1333 - 1385/37 من ق ا ع و ع .

(2) - راجع في وضعية خارج الإطار المواد من 140 - 144 من ق ا ع و ع الجزائري.

خلال حياته الوظيفية، كما لا تزيد عن الخمس سنوات إذا تمت بقوة القانون، وهذا كمبدأ عام مع مراعاة الاستثناء. ويختلف سبب الإحالة على الاستيداع بين ما إذا تم بقوة القانون، أو بناء على طلب الموظف .

وقد حدد المشرع الحالات التي تتم فيها إحالة الموظف على الاستيداع بقوة القانون وهي :

- ✓ حالة تعرض أحد أصول الموظف أو زوجه أو أحد أبنائه ممن هم تحت كفالته ، لحادث أو إعاقة أو مرض خطير.
- ✓ السماح للزوجة الموظفة بتربية طفلها الذي يقل عمره عن خمس سنوات.
- ✓ السماح للموظف للالتحاق بزوجه الذي اضطر لتغيير إقامته بحكم مهنته.
- ✓ تعيين زوج الموظف في ممثلية جزائرية بالخارج، أو في مؤسسة أو هيئة دولية، أو كلف بمهمة تعاون، وكان الموظف لا يستطيع الاستفادة من الانتداب فيحال على الاستيداع.
- ✓ تعيين الموظف في مهام عضو مسير بحزب سياسي.

أما الإحالة على الاستيداع بناء على طلب الموظف، فإن المشرع يشترط أن يكون لدى الموظف صاحب الطلب أقدمية خدمة فعلية لا تقل عن السنتين حتى يكون له الحق في تقديم الطلب.

وعن سبب الطلب فيكون " لأغراض شخصية " ولم يحصرها المشرع في حالات محددة، وإن كان قد ذكر حالة الدراسة أو القيام ببحث، فربما لكثرة هاتين الحالتين وقوعا أو لأهميتهما .

وعموما فإن الإدارة يمكنها أن تراقب في أي وقت للتحقيق في أن الموظف يستغل هذه الوضعية في السبب الذي قدمه للاستفادة منها دون غيره، ويحضر على الموظف استغلال هذه الوضعية لممارسته أي نشاط مربح أيا كانت طبيعته تجاريا أو غير تجاري.

وللموظف بعد انتهاء فترة الإحالة على الاستيداع الحق في إعادة إدماجه في رتبته الأصلية بقوة القانون، ولو كان زائدا عن العدد(1).

5- وضعية الخدمة الوطنية

تخص هذه الوضعية الموظفين الشباب خاصة، وهي وضعية يفقد فيها الموظف حقه في الراتب فقط، مع الاحتفاظ بحقوقه في الأقدمية وبالتالي الترقية في الدرجات واحتساب التقاعد.

كما له الحق في إعادة الإدماج بقوة القانون بعد انقضاء فترة الخدمة الوطنية، وذلك في الرتبة التي كان يشغلها ولو كان زائدا عن العدد، مثل باقي الوضعيات القانونية الأخرى للموظف، بل ويزيد عنها أن للموظف العائد من الخدمة الوطنية الأولوية في التعيين في المنصب الذي كان يتولاه إذا كان شاغرا وإلا ففي منصب معادل له.

المطلب الثالث: آثار انعقاد العلاقة الوظيفية

بعد أن يرسم الشخص في رتبته ، وينخرط بذلك فيسلك الوظيفة العامة بعد أن تثبت علاقته الوظيفية بالإدارة يتولد عن انعقاد تلك العلاقة آثار تتمثل في الالتزامات المتبادلة بينهما، أي حقوق وواجبات كل طرف تجاه الطرف الثاني على النحو التالي :

1 - واجبات الموظف العام

حدد المشرع الجزائري واجبات الموظف العام في المادة 40 وما بعدها من قانون الوظيفة العمومية، فتناول نوعين من الواجبات، واجبات إيجابية وتتمثل فيما يجب على الموظف العام الحرص على تحقيقه أو التحلي به، وواجبات سلبية تتمثل فيما يجب على الموظف العام تفاديها والابتعاد عنه.

(1) - راجع في وضعية في وضعية الإحالة على الاستيداع المواد من 145- 153 من ق ا ع و ع الجزائري.

وما يلاحظ عن أسلوب المشرع في تحديد هذه الواجبات الوظيفية - وهو الأسلوب العادي عند المشرعين في مثل هذا الموضوع - أنه ليس تحديدا حصريا، بل هو على سبيل المثال، فهو يذكر الواجبات ذات الأهمية الكبرى الإيجابية أو السلبية، ثم يقرر مسؤولية الموظف عن كل تصرف سلبي أو إيجابي ينتج عنه إخلال بما تتطلبه أو تستجوبه الوظيفة بصفة عامة ، كما سنوضح ذلك عند تطرقنا للجريمة التأديبية.

ومن جملة الواجبات التي ذكرها المشرع الجزائري بنوعها على الترتيب ما يلي :

- يجب على الموظف وهو يؤدي عمله أن يحترم الدولة التي يمثلها ويفرض ذلك على الآخرين في حدود ما تنص عليه القوانين واللوائح.
- عليه أداء مهامه والقيام بواجباته بكل أمانة وإخلاص والحرص على المساواة بين من يتعامل معهم بصفته موظفا.
- يجب على الموظف أن يراعي متطلبات وظيفته في أي حال كان عليها ولو خارج الخدمة، فليس له أن يأتي أي تصرف أو سلوك يؤثر سلبا على وظيفته، إذ يعتبر الموظف ممثلا للإدارة، وعليه أن يعطي عليها صورة لائقة في جميع المواقف التي يكون فيها.
- يجب على الموظف أن يمتنع عن ممارسة أي فعل مريح تجاري أو مهني على حساب وظيفته الأصلية، إذ عليه أن يخصص لها كل وقته وجهده.
- أما النشاط الغير تجاري كالتكوين والسعي لتحسين المستوى أو زيادة التحصيل العلمي أو الإنتاج الثقافي والفني، فله أن يقوم بذلك شرط الحصول على ترخيص أو إذن مسبق من الإدارة المستخدمة، وعليه ألا يشير إلى صفته الوظيفية على الأعمال التي ينتجها أو ينشرها إلا بموافقة الجهة التي عينته في وظيفته، ويستثنى من هذا الحضر وهذا الشرط الأساتذة والباحثون والأطباء الجامعيون الذين يدخل النشاط العلمي والإنتاج الفكري في صميم عملهم
- يمنع على الموظف أيا كانت رتبته امتلاك مصالح بأي صفة وفي أي مكان حتى خارج الوطن، يكون من شأنها أن تؤثر على أداءه المستقل لمهام الوظيفة.

- يجب على الموظف التصريح لدى إدارته إذا كان زوجه يقوم بعمل تجاري مربح، وذلك حتى يتسنى للإدارة أخذ التدابير اللازمة إذا رأت أن ذلك قد يؤثر على أداءه الوظيفي.
- يجب على الموظف إذا كان رئيسا إداريا أن يضطلع بمسؤولياته بتلك الصفة، ولا يعتمد على مرؤوسيه في ذلك ، مع مراعاة قواعد التفويض وحدوده .
- يجب المحافظة على السر المهني، وعدم إفشاء أي معلومة تصل إليه أو يطلع عليها بمناسبة وظيفته، كما عليه الالتزام بواجب التحفظ.
- يجب حماية الوثائق الإدارية والحرص على أمنها وسلامتها من الضياع أو التلف أو الإخفاء، أو أي شكل من أشكال المساس بالملفات الإدارية.
- يجب المحافظة على ممتلكات الإدارة، وكذا عدم استخدامها لأغراض شخصية، أيا كانت طبيعة هذه الممتلكات.
- يجب على الموظف إبداء الاحترام واللياقة في معاملاته وعلاقاته مع رؤسائه ومرؤوسيه وزملاءه الإداريين، وكذا كل المتعاملين مع المرفق الذي يشتغل به.
- يجب على الموظف عدم استغلال وظيفته بطلب أو اشتراط الحصول على أي امتياز أو مزية أو هبة بشكل مباشر أو غير مباشر، مقابل تأدية خدمة تدخل في إطار مهامه.

2 - حقوق الموظف العام

مقابل أدا الموظف لمهامه والقيام بواجباته، يقرر له المشرع جملة من الحقوق، أوردها المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومية تحت عنوان الضمانات وحقوق الموظف وتناولتها المادة 26 وما بعدها التي بدأت بالضمانات والأمور التي يكفلها المشرع للموظف :

- " حرية الرأي مضمونة للموظف ... " حسب المادة 26 وهي الحرية التي لم تكن منصوص عليها في التشريعات السابقة ذات الصلة بالموظف العام . وهو يقصد ((التعبير عن الراي) أي إبداء رأيه والتعبير عن قناعاته وليس مجرد الاعتقاد ، ويدل على ذلك تقييده بألا يتجاوز واجب التحفظ المفروض عليه.

- كما يضمن المشرع المساواة بين جميع الموظفين بغض النظر عن اختلاف هؤلاء في آرائهم ومعتقداتهم أو جنسهم أو أصلهم أو المكانة أو الطبقة الاجتماعية التي ينتمون إليها، وفي هذا الإطار لا ينبغي أن يؤثر انتماء الموظف لنقابة معينة أو حزب معين على حياته الوظيفية التي يجب أن تكون حيادية، فلا تعامله الإدارة وفقا لذلك الانتماء، كما يجب عليه هو أيضا أن لا يحاول التأثير في الوظيفة بما يخدم آراءه تلك.
- الموظف العام في حماية الدولة من كل تهديد أو اهانة أو شتم أو قذف أو أي اعتداء من أي نوع كان سواء أثناء أداءه لمهامه أو بمناسبة، وكل ضرر يلحق به بسبب ذلك فهي تضمن تعويضه ، ولها أن تحل محله في القيام بذلك من المتسبب في الضرر، بل ولها أن تتأسس كطرف مدني في المطالبة بالتعويض عن طريق القضاء.
- كل خطأ مهني يرتكبه الموظف ويتسبب في ضرر الغير تحميه الدول من تحمل مسؤولية تعويضه.
- ومن أهم الحقوق وأولها التي يتمتع بها الموظف هو المقابل المالي المتمثل في الراتب الذي يتقاضاه مقابل الخدمة التي يقوم بها ، وهو يتكون حسب المادة 119 من :

- الراتب الرئيسي .

- العلاوات والتعويضات. les indemnités و les primes.

وقد وضع المشرع نظاما لدفع رواتب الموظفين بموجب المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم .

- وللموظف الحق في الحماية الاجتماعية وتأمينه من المخاطر أثناء توليه الخدمة وكذلك الحماية الاجتماعية بعد الخدمة، التي تتمثل خاصة في الحق في التقاعد وفقا للقانون فالانخراط في مؤسسات الضمان الاجتماعي اجباري على كل موظف مثله مثل كل العمال وفي كل القطاعات ، وهي المؤسسات التي له ولذوي حقوقه عديد الخدمات كحوادث العمل والامراض المهنية والامومة وحالات المرض وغيرها من الخدمات التي تقدمها له مقابل اقتطاع شهري من راتبه .

كما أن للموظف وأسرته الحق في التمتع بالخدمات الاجتماعية التي تعمل على تحسين معيشتهم وتطويرها وهي تعتبر كتكملة للراتب ولكن في شكل خدمات اجتماعية وثقافية .

- للموظف الحق في ممارسة النشاط النقابي و الانضمام لنقابة مهنية تدافع عن حقوقه، ولا يترتب عن ذلك اي تأثير على حياته المهنية ، كما تنص على ذلك المادتين 35 و28 على التوالي . بل وأكثر من ذلك فإن مدة نشاطه في النقابة ومشاركته في دورات نقابية للتكوين اعتبرها المشرع غيايبا مبررا لا تخصم الادارة من راتبه مقابل ذلك وفقا للماد 4/208 من قانون الوظيفة العامة . ويعتبر ذلك تكريسا لحق دستوري ورد في فصل الحقوق والحريات اين يعترف به لجميع المواطنين .
- وله الحق في الإضراب كشكل من أشكال التعبير ، وذلك وفقا لما ينص عليه القانون في المادة36 وهو ايضا تكريس للدستور في نصه " الحق في الاضراب معترف به ويمارس في اطار القانون ... " وقد وردت نصوص كثيرة تنظم ممارسة هذا الحق بما يمنع الانقطاع في نشاط المرافق العامة خاصة حين يتعلق الامر بمرافق كالصحة والامن وغيرها من النشاطات الحيوية أين يمكن للإدارة ان تلجأ للأمر بالتسخير للموظف المضرب الذي يجب عليه الامتثال والا تعرض للعقوبات لارتكابه خطأ مهنيا وفقا للقانون .
- على الإدارة أن توفر الظروف الملائمة لقيام الموظف بمهامه وأن تضمن له السلامة الجسدية والمعنوية، بأن تحافظ على صحته البدنية وكرامته الإنسانية. ويتأتى توفير هذه الضمانة من تجسيد باقي الضمانات الأخرى التي نص عليها القانون ، كتوفير الحماية بمختلف انواعها والدفاع عنه ضد كل الاعتداءات ... الخ
- من حق الموظف تحسين مستواه الوظيفي عن طريق الحق في التكوين، وبالتالي الترقية من رتبة إلى رتبة أعلى خلال حياته الوظيفية، وسنفضل ذلك لاحقا .
- كما أن للموظف الحق في الحصول على عطل وفترات راحة من العمل ولقد نص على ذلك الدستور الجزائري " الحق في الراحة مضمون ويحدد القانون كيفية

ممارسته " وهذا ما فعله القانون الاساسي العام للوظيفة العامة في المادة 191 إلى المادة 206 منه والذي نص على الراحة الاسبوعية ، والعطلة المرضية، وعطلة الأمومة، والعطل أيام المناسبات والعطلة السنوية . وان للموظف الذي تقتضي المصلحة ان يعمل في يوم راحة قانونية الحق في راحة تعويضية لمدة مساوية بحسب ذات القانون الذي تضمن كفاءات وتفصيلات في مواد الباب التاسع منه خاصة الفصل الأول منه .

● الحق في الغيابات القانونية :

في الفصل الثاني من الباب التاسع ذكّر المشرع ما جاءت به الماد 32 السابق ذكرها من ان الراتب لا يستحق الا بعد أداء العمل " ... لا يمكن الموظف مهما تكن رتبته ان يتقاضى راتباً عن فترة لم يعمل خلالها..." هذا ما نصت عليه المادة 207 بعد ان بينت ان الغياب عن العمل يحرم مرتكبه من الراتب فترة الغياب ، بل وقد يعرضه للعقوبة متى كان غير مبرر. ، ما عدا الحالات التي استثنىها الأمر 03/06 بقولها " باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا الأمر..." ، ثم تأتي المادة 208 لتذكر الحالات الاستثنائية التي يمكن فيها للموظف ان يتقاضى المرتب على فترة لم يؤد او يقدم فيها عملاً كما تنص المادتين 32 و 207 واعتبر ذلك رخصة للتغيب بعد تقديم مبرر ذلك مسبقاً . وقد جاء ذكر هذه الحالات على سبيل الحصر تدور في معظمها حول التكوين وتحسين المستوى والتمثيل النقابي والعهدات الانتخابية والمناسبات الاجتماعية للموظف وعائلته كزواج الموظف أو وفاة زوجه أو ازديا مولود له أو ختان ابنه أو زواج احد فروعه او موت احد فروعه او وصوله وأبرزها العطلة الثلاثين يوماً 30 متتالية زائداً (+) فترة السفر الضرورية لأداء فريضة الحج مرة واحدة خلال المسار المهني للموظف .

وقد أجاز المشرع للموظف الغياب بدون تقديم مبرر مسبق من غير أن يتعرض للعقوبة ، ولكن بدون شروط : - أن يكون ذلك للضرورة القصوى المبررة .
- ألا تتجاوز مدة الرخصة عشرة أيام في السنة .

- أن تكون بدون أجر .

المطلب الرابع : تسيير المسار المهني للموظف :

تفتح الإدارة لكل موظف ملفا اداريا قد يكون عبارة عن حافظة يحتوي على الوثائق المتعلقة به من شهادات ، ومؤهلات ، والحالة المدنية ، والوضعية الادارية...وتسجل هذه الوثائق وترقم وتصنف باستمرار . ومن خلال هذا الملف يتم تسيير الحياة المهنية للموظف من كل جوانبها .

ويقصد بتسيير المسار المهني للموظف في زمننا المعاصر ، تسيير الموارد البشرية للإدارة العمومية ، بدل تسيير المستخدمين الذي كان مطبقا في السابق والذي كان يتوقف عند تطبيق القوانين واللوائح ورقابة المشروعية ، بغض النظر عن النجاعة ودون استشراق للمستقبل . فتسيير الموارد البشرية يعني التسيير التقديري للوظائف والكفاءات لدى الإدارة وذلك عن طريق التخطيط والمتابعة والتنبؤ أو التوقع . وهذا ما جاءت به المادة 111 من الامر رقم 03/06 " يتم تسيير المسار المهني للموظفين في إطار سياسة تسيير تقديرية للموارد البشرية تركز من خلال المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية والمخططات السنوية او المتعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى..." وقد قصد المشرع بهذا التوجه الجديد تثمين العنصر البشري والعمل على الاستفادة من الكفاءات التي تتوفر عليها الإدارة عن طريق التخطيط والمتابعة والتقييم والتوقع ، الى غير ذلك مما هو جوانب تدخل دراستها في " علم الإدارة " أما المجال هنا فهو للأحكام التي سنها مشرع الوظيفة العامة والتي لها علاقة بذلك ، أي بترشيد تسيير الكفاءات وحسن الاستفادة من الطاقات المتوفرة ، كالتقييم والتكوين وحركة التنقلات وغيرها مما له انعكاس مباشر على الموظف ومردوده، والتي هي محطات أساسية في المسار المهني للموظف.

التقييم (تقييم أداء الموظف)

هو متابعة أداء الموظف قصد تقدير هذا الاداء ومؤهلاته المهنية ، وفي هذا جاءت المادة 97 من الامر رقم 03/06 " يخضع كل موظف أثناء مساره المهني الى تقييم مستمر ودوري يهدف

الى تقدير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة " وبناء على هذا التقدير يثمن أداء الموظف فتتخذ الإدارة قراراتها بشأنه كما جاء في المادة 98 من الامر المذكور : " يهدف تقييم الموظف الى :

- الترقية في الدرجات .
- الترقية في الرتبة .
- منح امتيازات مرتبطة بالمرردودية وتحسين الاداء .
- منح الاوسمة التشريفية والمكافآت ."

فالإدارة الحريصة على انتقاء احسن العناصر وتوظيفها لتقديم احسن الخدمات تحقيقا للصالح العام ، تعمل على ضمان استمرار مستواها ، بل وتطويرها للاستفادة من مؤهلات هذه العناصر طيلة مشوارها الوظيفي ، ومن أجل ذلك فهي تخضع من توظيفه – كما نص المشرع – للتقييم الدوري والمستمر ، وهو ما يجعله يعمل على تحسين مستوى ادائه باستمرار مادام ذلك له أثره على مساره الوظيفي ويعود عليه بمنفعة ذاتية ، والتقييم يفتح باب المنافسة بين الموظفين ويفجر طاقاتهم الابداعية وتقديم احسن ما لدى كل واحد منهم ، وهذا بطبيعة الحال ينعكس على اداء الادارة ويجعل خدماتها في مستوى تطلعات المرتفقين .

فعلى سبيل المثال فإن الترقية في الدرجات والمرور من درجة الى درجة أعلى منها مباشرة تتم وفق ثلاث وتائر كما ينص القانون ، المدة الدنيا ومداهما سنتان ونصف ومدة متوسطة ، مداهما ثلاث سنوات ، ومدة قصوى مداهما ثلاث سنوات ونصف . وتحديد أي مدة من هذه المدد الثلاث يحصل فيها الموظف على الترقية في الدرجة ، أساسه هو النقطة التي يحصل عليها من رئيسه أثناء تقييمه . وهذا أحد اهداف التقييم الدوري المستمر الذي نص عليه المشرع ، إذ لا يعقل ، وليس من المنطقي ان يتساوى الموظف المنضبط والمجد في اداء واجباته مع الموظف المستهتر او الأقل جدية في عمله . وينطبق هذا على تحديد قيمة منحة المرردودية والحصول على الأوسمة والمكافآت .

أما عن سلطة التقييم فقد أسندها المشرع للرئيس الاداري المباشر للموظف حسب المادة 101 من الامر المتضمن قانون الوظيفة العمومية بقوله ك " تعود سلطة التقييم والتقدير للسلطة

السلمية المؤهلة . يتم التقييم بصفة دورية وينتج عنه تقييم منقط مرفق بملاحظة عامة " فالرئيس هو من يعرف ظروف العمل وقدرات الموظف ، وما هي الاهداف التي يجب تحقيقها، وما هو مطلوب من الموظف ، كما انه الأقرب اليه والمتواجد الى جانبه والمتتبع لنشاطه اليومي باستمرار.

وعلى الرئيس ان يعتمد الحقيقة الموضوعية ويراعي الدقة في ما يدون ، ويتجردا من الغايات الشخصية ، مستهدفا بذلك العدالة . وعموما فإن مصدر الرئيس في تقريره هي المعلومات الاساسية عن الموظف المسجلة بملفه الخاص الذي يبين اداءه الوظيفي وصفاته الشخصية وعلاقاته بالآخرين وما ناله من مكافآت او تعرض له من عقوبات... الخ " ... يتم استغلال الملف الاداري لتسيير الحياة المهنية للموظف فقط . " هذا ما نصت عليه المادة 3/93 من الامر 03/06 المتضمن ق ا ع ج .

ونظرا للآثار التي تترتب عن تقدير الرئيس فقد حرص المشرع على ان يكون التقييم موضوعيا بعيدا عن الذاتية والأهواء الشخصية ، بأن جعله يتم وفق شرطين :

1/ يجب ان يتم التقييم كتابيا فلا عبرة بالتقييم الشفوي فهو يتم في شكل " نقطة " تمنح للمرؤوس متبوعة بملاحظة عامة كما نص المشرع وتترجم هذه النقطة بتعويض مالي يتقاضاه الموظف عن خبرته .

2/ الشرط الثاني ان يبلغ المرؤوس بالنقطة التي منحت له ، فيطلع الموظف المرؤوس عن تقييم رئيسه له ، وله ان يعترض عليه حال عدم اقتناعه بتقدير الرئيس له ، خاصة وان لهذا التقدير أثر مباشر على مركزه المالي لأن التعويض يكون بزيادة استدلالية تبعا لوتائر الترقية اذا كان الأمر يتعلق بالترقية في الدرجات كما أسلفنا . كما أن لهذا التقييم أثر مباشر على مستقبل الموظف الاداري كون استمارة التنقيط تحفظ في ملف الموظف . ويكون تظلم المرؤوس امام اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء وهي احدى هيئات المشاركة في تسيير المسار المهني للموظف كما جاء بالمادة 102 من الامر رقم 03/06 " تبلغ نقطة التقييم الى الموظف المعني

الذي يمكنه ان يقدم بشأنها تظلما الى اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء المختصة التي يمكنها اقتراح مراجعتها ..."

وزيادة في ضمان انصاف الموظف ، فقد بين المشرع عناصر التقييم وسمّاهـا " المعايير الموضوعية " التي يجب ان يركز عليها التقييم . أي ان المشرع حاول ان يحدد بعض الجوانب التي يقيّم من خلالها الموظف ، إذ جاء بالمادة 99 من الامر سالف الذكر ما يلي : " يركز تقييم الموظف على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص الى تقدير :

- احترام الواجبات العامة المنصوص عليها في القوانين الاساسية .
- الكفاءة المهنية
- الفعالية والمردودية
- كيفية الخدمة

يمكن ان تنص القوانين الخاصة على معايير اخرى "

ونظرا لاختلاف النشاطات الادارية من مؤسسة لأخرى وخصوصية بعض القطاعات، فقد ترك المشرع الباب مفتوحا لاضافة عناصر او جوانب اخرى من طرف المؤسسات والادارات العمومية بما يتلاءم ونشاطاتها بعد موافقة الهيكل المركزي للوظيفة العمومية . والرئيس الاداري وهو يعتمد هذه العناصر فإنه يقيّم طريقة الاداء الوظيفي ومدى تحقيق الاهداف الوظيفية ، طبعا مع تقييم السلوكات الشخصية للموظف اثناء ممارسته مهامه وبمناسبتها " احترام الواجبات العامة للوظيفة ..."

التكوين : يقصد بالتكوين تلقين المعلومات واكتساب المعارف والمهارات . ويهدف تكوين الموظف الى رفع كفاءاته وذلك بفتح المجال امامه للحصول على مؤهلات واكتساب المهارات التي تتطلبها المهام الموكلة اليه او تلك التي ستسند له مستقبلا . كما انه يؤدي الى تحسين مستو الموظف الفني وزيادة تحكمه في مجال تخصصه ، علاوة على تنمية قدراته على اداء عمله اكثر مما كان عليه اول التحاقه بوظيفته .

وادراكا من المشرع الجزائري بأهمية التكوين في تطوير الموظف والوظيفة فقد جعله لبنة اساسية في تسيير المسار المهني للموظف ، إذ جعله حقا من حقوقه وذلك بموجب المادة 38 من قانون الوظيفة العامة التي اشرنا اليها لدى كلامنا عن الترقية في الرتبة كأسلوب للتوظيف الخارجي ، والتي تنص : " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته الوظيفية " . وقد شجعه على تحسين مستواه والعمل على رفع كفاءته وزيادة مؤهلاته ، حين اعتبر غيابه مبررا ولا تخصم الادارة من راتبه نتيجة ذلك متى كان غيابه " لمتابعة دراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة ... " كما ورد بالمادة 2/208 من الامر 03/06 وأكد ذلك حين الزم الادارة بالإشراف وتنظيم هذا التكوين حسب طبقا للمادة 104 من ذات القانون : " يتعين على الادارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية وتأهيله لمهام جديدة " .

ولاشك ان المشرع في المادتين حين تكلم عن موضوعي (التكوين ، تحسين المستوى) يعي

يقصد ذلك ، فالمصطلحين ليسا مترادفين ، فالتكوين يقصد به التحصيل العلمي لزيادة المؤهلات ورفع الدرجة العلمية لدى الموظف ما يترتب عنه ترقيته من رتبته الى رتبة أعلى في سلكه أو في السلك الأعلى مباشرة حسب ما نصت المادة 107 كما أسلفنا في موضع سابق .

أما تحسين المستوى فيقصد به تمكين الموظف من التدريب وإجراء التطبيقات العلمية لزيادة مهارته وتعميق معلوماته ذات الصلة بوظيفته وزيادة تخصصه وبالتالي التحكم الدقيق في تقنياتها. وبما أن الادارة هي من تتولى إقامة دورات التكوين وتحسين المستوى وتنظيمها بحكم القانون الذي فرض عليها ذلك ، فإنها تقوم بذلك على حسابها وتحمل نفقاته .

وطبقا لما جاء في المادة 105 من الامر 03/06 من ان شروط الالتحاق بالتكوين وبتنظيمه ومدته وكل ما يتعلق به ، يحدد عن طريق التنظيم ، فقد جاء المرسوم رقم 92/96 متعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم الذي بين أدوات واطر التكوين في المؤسسات والادارات العمومية والتي من بينها وضع مخطط سنوي يتعلق بالتكوين المتخصص وكذا تحسين المستوى لمعارفهم وكفاءاتهم وإثرائها وتعميقها وعمليات تجديد المعلومات للموظفين .

وأعقب هذا المرسوم تعليمات من المديرية العامة للتوظيف العمومي توضح كيفية وضع هذا المخطط موضع التنفيذ ، وذلك بتقسيمه الى ثمانية جداول متخصصة حسب الأوجه المتعددة للتكوين (التكوين المتخصص ، تحسين المستوى، تجديد المعلومات) منها مثلا :

الجدول رقم 1 / دورات التكوين المتخصص المتعلق بالتوظيف .

الجدول رقم 3/ دورات التكوين التكميلي في اطار الترقية الى رتبة أعلى

الجدول رقم 6/ دورات تحسين المستوى.

الجدول رقم 7/ دورات تجديد المعلومات....الخ

هذا المخطط يسمح بتجسيد مشاريع التكوين بشكل ملموس وبالتالي زيادة مؤهلات الموظفين وتنمية مهاراتهم وتكييفها مع تطور مهام الادارة العمومية والتطور المستمر للتقنيات والادوات المستعملة .

حركات نقل الموظفين :

نقل الموظف يدخل ضمن تسير المسار المهني له ، لذلك فهو يمارس من قبل للسلطة الإدارية المختصة ضمن الحدود التي وضعها المشرع . وهو ينقسم بالنسبة للموظفين الى قسمين : نقل مكاني ، ونقل نوعي – حسب الأستاذ نواف كنعان - الذي يرى بأن هذا الأخير " يعني نقل الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة أخرى تختلف عن الأولى في نوعها وفي طبيعة عملها . " أما النقل المكاني فبحسبه يعني " نقل الموظف من الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة أخرى مماثلة لها في مكان آخر ، سواء داخل الوحدة الإدارية التي يعمل بها الموظف او خارجها" وبذا فإن نقل الموظفين يعني إعادة توزيعهم في الإدارة بما يحقق حسن سير مرافقها .

صحيح ان الموظف في بداية التحاقه بالوظيفة يختار المكان الذي يعمل فيه ، الا ان ذلك لا يعني ان يقضي طول حياته في ذلك المكان فلو ترك كل موظف يعمل بالمكان الذي يرغب فيه هو ، وليس الذي تحتاجه فيه المصلحة ؟ لا ختل نظام الوظيفة والتوظيف بتكدس الموظفين في بعض الأماكن ومعاناة أماكن اخر من نقص الموظفين .

وبالنسبة للمشرع الجزائري في قانون الوظيفة العامة فإنه تكلم فقط عن النقل المكاني دون النقل النوعي وذلك في الفصل السادس من الباب السادس من القانون وقسمه من حيث طابعه الى نوعين حيث جاء في المادة 156 " يمكن ان تكون حركة نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري، او ذات طابع محدود وظرفي . وتتم في حدود ضرورات المصلحة"... .

فيكون نقل الموظفين ذو طابع عام ودوري بالنسبة لبعض النشاطات المرفقية التي تتطلب طبيعتها تغيير أماكن عمل موظفيها باستمرار ، لذلك نجد القوانين الأساسية لبعض اسلاك الموظفين تنظم حركتهم وشروطها وكيفية... الخ .

ويكون النقل ذو طابع محدود وظرفي ، يمليه ظرف معين تمر به المصلحة او المرفق ويكون ذلك بالنسبة لبعض الوظائف او الموظفين فقط . وتكون السلطة التقديرية للإدارة لتحديد ذلك وعليها ان " تأخذ بعين الاعتبار رغبات المعنيين ووضعيتهم العائلية وأقدميتهم وكذا كفاءتهم المهنية " .

ونصت المادة 157 على حالة ثالثة اين يكون النقل بإرادة المعني " يمكن نقل الموظف بطلب منه مع مراعاة ضرورة المصلحة " أي ان الإدارة لها السلطة التقديرية في الموافقة على طلب النقل او الرفض والمعيار في ذلك هو ضرورة المصلحة أي مصلحة المرفق فان كانت تسمح بذلك وافقت ، وإلا فترفض الطلب .

الحالة الثالثة وهو النقل الاجباري الذي نصت عليه المادة 158 والذي تستلزمه ضرورة المصلحة وحاجة المرفق العام . غير ان هذا النقل لا يتم الا اذا وافقت عليه اللجنة المتساوية الأعضاء ، إذ يجب على الإدارة ان تعرض الامر على هذه اللجنة ، حتى ولو بعد اتخاذها القرار ، ويشترط موافقة اللجنة عليه . وفي هذه الحالة يستفيد الموظف المعني من تعويض عن المصاريف التي بتكديدها نتيجة تنفيذ قرار النقل .

وأخير هناك حالة نقل اجبارية أخرى قد يتعرض لها الموظف كعقوبة من الدرجة الثالثة متى ارتكب خطأ من ذات الدرجة وفقا للمادة 163 من قانون الوظيفة العامة .

الفصل الثاني

النظام التأديبي ونهاية الخدمة

أسلفنا بأن للموظف حقوقاً يتمتع بها مقابل قيامه بواجباته، وقد يكرم ويكافأ متى أداها بجد واجتهاد " يمكن أن يسلم الموظفون أوسمة شرفية ومكافآت في شكل ميداليات استحقاق أو شجاعة وشهادات وزارية ...".

" يمكن للموظف الذي قام أثناء تأدية مهامه بعمل شجاع مثبت قانوناً أو قام بمجهودات استثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة، أن يستفيد من أوسمة شرفية أو مكافآت ... " (1). وأن الموظف المهمل أو المقصر في أداء واجباته أو الغير حريص على مقتضيات الوظيفة يتعرض للمساءلة، وتوقيع العقوبات التأديبية التي أقرها القانون، ووفقاً للنظام والإجراءات التي حددها القانون.

المبحث الأول: التأديب والجريمة التأديبية :

التأديب هو الضمانة لاحترام الموظف لواجباته، فكما أنه يكافأ عن اجتهاده، فهو يعاقب عند إهماله .

فما المقصود بالتأديب وما هي الجهة المختصة بتوقيعه؟ ثم ما هي المخالفة أو الجريمة التأديبية، والفرق بينها وبين الجريمة الجنائية ؟

المطلب الأول: التعريف

يمكن تعريف التأديب بأنه الإجراء القانوني الذي تتخذه السلطة المخولة ضد الموظف المخل بواجب من واجباته الوظيفية، أو هو الوسيلة القانونية التي تستعمل ضد الموظف المخل بواجباته الوظيفية من قبل السلطة المحددة قانوناً والتي غالباً ما تكون السلطة التي تملك تعيين هذا الموظف، وفي هذا المعنى نصت المادة (85) من المرسوم رقم 59/85(2) " يتعرض العامل

(1) - راجع المادتين 112 و 113 من قانون الوظيفة العامة .

(2) - راجع المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات

لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائري إن اقتضى الأمر، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية، أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسته مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة".

وهذا ما أكده المشرع الجزائري أيضا في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول، حيث جاء فيه: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط، وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تادية مهامه، خطأ مهنيا وبعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعة الجزائية" (1).

ونشير إلى أن هناك من ينتقد استعمال مصطلح "التأديب" لكونه غير معبر بدقة عن حال الموظف في هذا المقام، فإخلال الموظف بواجباته لا يجعل منه شخصا غير مؤدب ويستدعي تأديبه، بل هو موظف غير منضبط كما تستلزم وظيفته، وبالتالي يجب حمله على الانضباط بتوقيع الإدارة للعقوبات المقررة قانونا من خلال "النظام الانضباطي"؟ وهي التسمية التي يقترحها هؤلاء (2).

ونحن نشاطر هذا الرأي من حيث المبدأ رغم أننا نتفهم أن استعمال مصطلح "تأديب" في مجال الوظيفة العامة لا يقصد به المعنى الأخلاقي للمصطلح، وإنما هو ترجمة غير دقيقة للمصطلح الأجنبي (Régime Disciplinaire) الذي يعني الانضباط، واستعمال لفظ "التأديب" هو ما جرى عليه الفقه العربي "سلطة التأديب" النظام التأديبي "العقوبة التأديبية" ... إلخ. وهي كلها تفهم في السياق المقصود بها بعيدا عن المعنى الحرفي لها وهذا ما يتضح من المصطلح.

والإدارات العمومية.

(1) - أنظر المادة (160) من هذا القانون .

(2) - راجع رشيد حباني : دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية للأمر رقم 03/06 عن دار النجاح للكتاب، 2012، ص 212.

تعريف الجريمة التأديبية :

وبناء على ما تقدم يمكننا تعريف الجريمة التأديبية - إضافة لوصف المشرع الجزائري لها في المادة (160) من قانون الوظيفة العمومية المشار إليها أعلاه - بأنها كل فعل يأتيه الموظف ، ويكون مخالفا لواجبات الوظيفة أو مقتضياتها، أو امتناعه عن القيام بعمل تتطلبه الوظيفة أو مقتضياتها.

وقد أورد الفقه(1) عدة تعاريف للخطأ التأديبي أو الجريمة التأديبية، تدور كلها على ما يقوم به الموظف من عمل إيجابي يخالف به واجباته الوظيفية، أو لا يتماشى مع مقتضياتها، أو ما يتخذه من موقف سلبي في ذات الإطار .

ومما جاء في ذلك : أن المقصود بالجريمة التأديبية هو " كل إخلال بالواجبات سواء تمثل ذلك في القيام بعمل محذور أو الامتناع عن القيام بواجب مخالفة للقانون أو المقتضيات الوظيفية.

الخطأ التأديبي هو كل فعل أو امتناع عن فعل يقوم به الموظف ويخالف به واجبات الوظيفة، فإنه يعد جريمة تأديبية(2).

أركان المخالفة التأديبية

تتحقق المخالفة التأديبية بتوفر ركنيها الأساسيين، وهما الركن المادي والركن المعنوي، ومثلها في ذلك مثل الجريمة الجنائية.

(1) - راجع على سبيل المثال علي عبدالقادر مصطفى : المرجع السابق، ص 221.

- إبراهيم عبد العزيز شبعا : المرجع السابق ، 81 وما بعدها .

- سليمان محمد الطماوي : المرجع السابق ، ص 201.

(2) - راجع علي عبد القادر مصطفى : المرجع السابق ، ص 321.

الركن المادي : ويتمثل فيما يأتيه الموظف من تصرف سلبي أو إيجابي مخالفاً بذلك واجباته الوظيفية، سواء في نطاق وظيفته أو خارجه إذا كان ذلك يؤثر عليها.
فيتحقق الركن المادي بسلوك الموظف الفعلي المتمثل في عدم القيام بواجبه أو الإتيان بعمل محذور.

الركن المعنوي : ويقصد به إتيان الموظف للسلوك المخالف للواجبات الوظيفية بقصد وتنتجه إرادته إلى القيام بذلك الخطأ.

وإذا كان القصد من ارتكاب ذلك الخطأ هو تحقيق أو ترتيب نتيجة معينة ، سمي ذلك بالخطأ العمدي، أما إذا لم يقصد ترتيب نتيجة معينة سمي بالخطأ غير العمدي(1).

وعليه فإن مسؤولية الموظف لا تقوم، إذا كان ما ارتكبه الموظف خطأ (الركن المادي) قد تم بغير قصد، كحالة الضرورة، أو القوة القاهرة، أو تنفيذ أمر الرئيس (في حدود واجب الطاعة).

ويرى بعض الفقه أن توفر الإرادة الأتمة لدى الموظف عند ارتكابه الخطأ ليست شرطاً لتحمله المسؤولية، لأن الإرادة في مثل هذا الحال تعني فقط أن الموظف قد ارتكب الخطأ دون عذر شرعي، سواء كان يدرك أنه بتصرفه يرتكب خطأ، أم كان ذلك بحسن نية، أي سواء كانت المخالفة عمدية أو تقصيرية(2).

المطلب الثاني : مقارنة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية

(1) - راجع علي عبدالقادر مصطفى : مرجع سابق ، ص 324 .

(2) - راجع نواف كنعان : مرجع سابق، ص 172 .

من المتفق عليه فقها وقضاء ، استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية، سواء من حيث طبيعة كل منهما أو هدفها، أو من حيث الجهة المختصة بنظرها، وإجراءاتها والعقوبات التي توقعها(1).

كما أن تلازم الجريمتين ليس حتمياً، فقيام الجريمة الجنائية لا يؤدي بالضرورة إلى قيام الجريمة التأديبية، وتبرئة الموظف المتهم من الجريمة الجنائية لا يستتبع بالضرورة تبرئته من المخالفة التأديبية، فقد يبرأ الموظف من الجريمة الجنائية لفساد إجراءات المتابعة مثلاً، أو لعدم كفاية الأدلة، ورغم ذلك يثبت عليه ارتكابه المخالفة التأديبية، فيتعرض للمساءلة أمام الجهة المختصة، وهو ما يعني أن هذه الأخيرة (المحكمة التأديبية) ليست ملزمة للفصل في الجريمة التأديبية، انتظار حكم المحكمة الجنائية، لأن حكم هذه الأخيرة ليس ملزماً لها.

وبذلك فإن الجريمة التأديبية (الخطأ التأديبي) يظهر اختلافها عن الجريمة الجنائية في عدة أوجه :

✓ وذلك ابتداء من الشخص المنسوب إليه الفعل (المتهم) فالجريمة التأديبية لا تقع إلى من شخص له صفة الموظف، لارتكابه خطأ وظيفياً، في حين أن الجريمة الجنائية عامة، يمكن تصور وقوعها من أي شخص، أياً كانت صفته، فالجريمة التأديبية مقصورة على الموظفين دون غيرهم.

✓ ثم أن الجريمة الجنائية متى ارتكبتها موظف فإنها في الغالب تشكل أيضاً جريمة تأديبية، تحاسبه عليها الإدارة، في حين أن العكس غير صحيح، إذ لا يترتب عن كل خطأ وظيفي جريمة جنائية.

✓ وبعبارة أخرى فإن المخالفة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية من حيث نظامها القانوني ، فالنظام التأديبي يخاطب فئة الموظفين فقط دون غيرهم،

(1) - محمد فؤاد مهنا : مبادئ القانون الإداري في ظل الإتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، ص 644.

بخلاف قانون العقوبات الجنائية الذي يخاطب الجميع، ويطبق على كل مخالف لأحكامه (الجاني)(1).

✓ إضافة إلى ذلك فإن طبيعة العقوبات التأديبية تختلف عن طبيعة العقوبات الجنائية، فإذا كانت هذه الأخيرة تمس الجاني في حريته وفي أمواله، فإن العقوبة التأديبية تمس الموظف في وظيفته.

وإذا كان الهدف من عقوبة الجاني من الجريمة الجنائية هو حماية المجتمع، فإن الهدف من توقيع الجزاء التأديبي على الموظف هو ضمان حسن سير المرفق العام، خدمة للمنتفعين(2).

✓ كما تختلف المخالفة التأديبية جوهريا عن الجريمة الجنائية التي تقوم على أساس الحصر والتعيين من قبل المشرع، فلا يمكن وصف أي فعل يقوم به شخص " بالجريمة الجنائية" إلا إذا وصفه المشرع بذلك الوصف مسبقا، وقرر له عقوبة محددة، فالمشرع وحده هو من يجرم الأفعال ، فالجريمة الجنائية يحكمها مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".

أما وصف تصرف الموظف بأنه يشكل مخالفة تأديبية، فهو غير محدد مسبقا من قبل المشرع ، بل هو ناتج عن تطبيق معيار موضوعي يضعه المشرع، يتمثل في انحراف الموظف عن السلوك العادي في قيامه بواجباته الوظيفية، وعليه فالجريمة التأديبية تستقل عن الجريمة الجنائية من حيث الوصف القانوني للفعل الذي يشكلها، وهو ما يستتبع الاختلاف في الإجراءات التي تتبع بشأن كل منهما.

لذلك فالجريمة التأديبية، وإن كانت كالجريمة الجنائية تخضع لنصوص قانونية، إلا أنها غير محددة حصرا في أفعال معينة " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط،

1. راجع نواف كنعان: القانون الإداري الكتاب الثاني دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص

174.

(2) - نواف كنعان : المرجع نفسه ، ص 175.

وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعة الجزائية "(1).

وحتى وإن كان المشرع يذكر بعض الأفعال بعينها ويعطيها وصف المخالفة التأديبية، فإن ذلك لا يعني أن ما سواها من الأفعال مباح(2)، بل تبقى الجهة المخولة لها سلطة التأديب الصلاحية أن تقرر في كل حالة على حدة ما إذا كان تصرف الموظف (السليبي أو الإيجابي) يعد " تخذل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط ... " ، وبالتالي يشكل جريمة تأديبية تستوجب مساءلة مرتكبه أم أنه ليس كذلك.

ولكن بالرغم من هذه الفوارق والاختلافات بين الجريمتين واستقلال كل منهما عن الأخرى، فإن ذلك لا يعني انقطاع الصلة بين المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية، إذ كما أشرنا سابقا فإن كل جريمة جنائية يقوم بها الموظف تشكل في الغالب مخالفة تأديبية، وأن كلاهما يقوم على ركنين أساسيين هما الركن المادي والركن المعنوي .

كما أن كلاهما تقوم على مبدأ واحد هو ارتكاب عمل محذور يشكل مساسا بالصالح العام، فيكون عملا محظورا بمقتضى قانون الوظيفة العامة بالنسبة للمخالفات التأديبية، ويكون محظورا بمقتضى قانون العقوبات بالنسبة للجرائم الجنائية، والغرض في كلتا الحالتين هو تحقيق الصالح العام، إضافة إلى ذلك تتفق الجريمتان التأديبية والجنائية، في أن متابعة مرتكب أي منهما تقتضي إتباع إجراءات قانونية محددة، كالتحقيق، وضمان حق الدفاع ... وغيرها.

المطلب الثاني : العقوبات التأديبية في تشريع الوظيفة العامة الجزائري

(1) - نص المادة 160 من الأمر 03/06 المتضمن ق. ا.ع.و.ع. الجزائري.

(2) - راجع سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، دار الثقافة العربية، 1975، ص 502.

المقصود بالعقوبات هنا تلك الجزاءات التي توقع على الموظف العام نتيجة ارتكابه للمخالفة، وقد جاءت العقوبات التأديبية للموظفين محددة من قبل المشرع على سبيل الحصر، وهذا بعكس موقفه بالنسبة للجرائم التأديبية، حيث لم يحددها، ما يعني أنه لا يحق للسلطة المخولة لها صلاحية التأديب توقيع عقوبة لم ينص عليها المشرع، ولا أن تختار العقوبة التي تريد توقيعها إلا من بين العقوبات التي حددها وذلك تحت طائلة البطالات.

ويتضح هذا من خلال نصوص القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية الجزائري الأمر رقم 03/06، إذ بعد أن وصف في المادة (160) منه السابق ذكرها، تخلي الموظف عن القيام بواجباته، أو مساسه بروح الانضباط في القيام بها أو ارتكابه لأخطاء أو مخالفات وصف أي تصرف من هذا القبيل بـ " الخطأ المهني " الذي يعرض مرتكبه لتوقيع عقوبة تأديبية.

بعد هذا جعل تحديد العقوبة يتوقف على درجة جسامة الخطأ المهني، والظروف التي أرتكب فيها، ومدى مسؤولية الموظف في وقوعه، والنتائج المترتبة عليها، سواء بالنسبة لحسن سير الإدارة أو بالنسبة للضرر الذي لحق بها ، أو بالمنتفعين جراء هذا الخطأ(1).

وهكذا ربط المشرع نوع العقوبة بدرجة جسامة الخطأ، ولذلك فقد جاء في المادة (163) بعدها من ذات الأمر ، وصنف العقوبات تبعا لذلك ، أي تبعا لجسامة الخطأ إلى أربع درجات تتضمن عدة عقوبات.

ويقابل ذلك تصنيفه الأخطاء المهنية في أربع درجات أيضا، وذلك دون المساس بتكييفها الجزائي حسب المادة (177) التي سنعود إليها لاحقا.

" تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات..."(2)، فتوقع العقوبة من الدرجة الأولى على الأخطاء من الدرجة الأولى، والعقوبات من الدرجة الثانية على الأخطاء من الدرجة الثانية، والثالثة على الثالثة والرابعة على الرابعة.

(1) - راجع المادة (161) من الأمر رقم 03/06 السابق الإشارة إليه .

(2) - راجع المادة (163) من الأمر رقم 03/06 .

وقد حصر المشرع الجزائري العقوبات المقررة لكل درجة على النحو التالي :

العقوبات من الدرجة الأولى: وتتمثل حصرا في : التنبيه، الإنذار الكتابي، والتوبيخ، وتطبيقا لحكم المادة فإنه لا يجوز للرئيس الإداري الذي يملك سلطة التعيين، وبالتالي سلطة توقيع الجزائر التأديبي ، لا يجوز له أن يوقع على الموظف المرؤوس الذي ارتكب خطأ تأديبيا من الدرجة الأولى، إلا عقوبة تتمثل في توجيه تنبيه له، وتذكيره بواجب احترامه لالتزاماته الوظيفية، وهو ما يمكن اعتباره بمثابة إنذار شفوي(1).

. أو توقيع عقوبة تتمثل في توجيه إنذار كتابي للموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا وهو ما يعني وضع هذا الإنذار بملف الموظف ، الشيء الذي يكون له تأثير بدرجة ما، على المسار المهني للموظف ، كالحرمان من بعض الامتيازات مثلا، أو التأخير في الحصول على الحقوق وما شابه ذلك، لأن إنذار الموظف يعني تحذيره من أن عودته لارتكابه مثل هذه المخالفة سيعرضه لعقوبة أشد ، وهذا قصد لفت انتباه الموظف لمراعاة واجباته الوظيفية.

كما يمكن للرئيس الإداري (سلطة التعيين والتأديب) أن يوقع على هذا الموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا من الدرجة الأولى عقوبة تتمثل في التوبيخ وتعني استهجان التصرف الذي قام به الموظف وتوجيه اللوم له على ذلك وحثه على عدم تكرار ذلك التصرف مستقبلا.

العقوبات من الدرجة الثانية : وتتمثل في التوقيف عن العمل من يوم واحد(1) الى ثلاثة ايام (3) الشطب من قائمة التأهيل .

تعني عقوبة التوقف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام، استغناء الإدارة عن خدمات الموظف الذي ثبت ارتكابه لخطأ من الدرجة الثانية، وهي عقوبة فيها مساس بالجانب المالي، حيث يحرم الموظف من المقابل المالي لهذه الأيام التي منع فيها من مزاوله نشاطه الوظيفي، وذلك تطبيقا للمادة (32) من قانون الوظيفة العمومية " أمر رقم 03/06 " التي تجعل الراتب

(1) - راجع المادة (177) من الأمر رقم 03/06 .

حقا للموظف بعد أداء العمل : " للموظف الحق بعد أداء الخدمة من راتب"، وينعكس ذلك طبعا على منحة المردودية، وكل ما له علاقة مباشرة بمزاولة النشاط الفعلي".

غير أنه ما من شك في أن الإدارة أيضا ومن ورائها مصالح المنتفعين قد تتأثر بتوقيف هذا الموظف عن مزاويلته لمهامه، ولذلك نجد بعض التشريعات العربية خاصة، كالقانون المصري والقانون الأردني تنص على هذه العقوبة بشكل مختلف، حيث تتضمن حكم عقوبة الخصم أو " الحسم " (1) من الراتب، ما يفهم منه أن الموظف يستمر في أداء عمله، والقيام بمهامه حفاظا على مصلحة المرفق، ولكن دون أن يتلقى مقابلا ماليا لذلك.

أما عقوبة الشطب من قائمة التأهيل فهي تتصل بالمسار المهني للموظف، حيث أن شطبه من قائمة التأهيل يعني حرمانه من الترقية مؤقتا، باعتبار أن الترقية قد تتم عن طريق الاختيار من بين المسجلين في قوائم التأهيل ، بالنسبة للترقية في الرتبة، طبعا مع إتباع إجراءات حددتها المادة (107) من القانون الأساسي " أمر 03/06 " .

العقوبات من الدرجة الثالثة: و هي وتتمثل في التوقيف عن العمل من أربعة أيام (4) إلى ثمانية (8) أيام ، التنزيل من درجة إلى درجتين . النقل الإجباري.

بالنسبة لعقوبة التوقيف عن العمل لمدة معينة سبق توضيحها، ونضيف هنا بأننا نفضل الخصم من الراتب عن التوقف عن العمل، أما عقوبة التنزيل في الدرجات فتعني خفض الموظف بدرجة أو اثنتين من سلم الدرجات التي يحتويها سلم الدرجات، وهو يعني مباشرة تخفيض الراتب الذي يتقاضاه الموظف، لأن كل درجة من درجات السلم الإداري يقابلها عدد من النقاط التي تساوي قيمة مالية محددة، وعليه فتخفيض درجة أو درجتين يعني إنقاص عدد النقاط التي على أساسها يحسب الراتب الذي يستحقه كل موظف، مع التذكير بأن منح الدرجات يعني تمييز الخبرة المهنية التي اكتسبها الموظف في وظيفته.

(1) - راجع نواف كنعان : مرجع سابق ، ص 178.

- سليمان محمد الطماوي : مرجع سابق ، ص 506.

وبخصوص عقوبة النقل، فالتسمية الصحيحة لها هي " عقوبة النقل التلقائي " وذلك تمييزا لها عن " النقل الإجباري " الذي " تستدعيه ضرورة المصلحة " والمنصوص عليه في إطار أحكام "حركات نقل الموظفين " بالمواد (156) إلى (159) والتي لا تنطبق على "النقل" متى كان من طبيعة تأديبية، إذ أن هذا الأخير يختلف إجراءاته عن إجراءات النقل الذي يدخل في إطار الحركة العادية للموظفين.

العقوبات من الدرجة الرابعة: و هي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، والتسريح.

فالتنزيل في الرتبة يختلف عن التنزيل في الدرجة المنصوص عليه كعقوبة من الدرجة الثالثة، وذلك لأن " الدرجة " كما أسلفنا مرتبطة بخبرة لموظف، أما تصنيف الموظف في رتبة معينة، فذلك مرتبط بمستوى تأهيله، فهو يصنف في رتبة من رتب الوظيفة تبعا لمؤهلاته، وضمن هذه الرتبة يحصل على درجة من درجات السلم الاثني عشر، طبقا لخبرته وأقدميته. " يتوقف الالتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين "، لذلك فإن عقوبة التنزيل في الرتبة هي أشد من عقوبة التخفيض في الدرجة ، هذه الأخيرة التي صنفها المشرع ضمن عقوبات الدرجة الثالثة، أما التنزيل في الرتبة فهي عقوبة من الدرجة الرابعة.

وأما عن عقوبة "التسريح " فتعني استغناء الإدارة عن خدمات الموظف، وسحبها عنه صفة " الموظف العام " وهي العقوبة التي لها تأثير مباشر على المركز العام للموظف سواء من الناحية المالية أو الوظيفية، وتؤدي إلى شغور المنصب الذي كان يشغله الموظف.

ويختلف " التسريح " من الخدمة عن "العزل" من الوظيفة في مفهوم المشرع الجزائري الذي يصف الأول ضمن عقوبات الدرجة الرابعة التي يقررها لأخطاء من ذات الدرجة، في حين أنه لا يعطي هذا الوصف "للعزل" الذي يعبر عنه في المادة (184) من قانون الوظيفة العامة بأنه "إجراء " يتخذ في مواجهة الموظف لسبب محدد هو تخليه عن العمل لمدة خمسة عشر يوما (15) متتالية دون مبرر مقبول، وبعد إعداره من قبل سلطة التعيين، وإن كان كلاهما " التسريح والعزل " يلتقيان في أن الموظف الذي يتعرض لهما لا يمكن أن يعاد قبوله أو دمج في نظام الوظيفة العامة مستقبلا، وهو ما يعني أن " العزل " هو أيضا عقوبة، كما أشارت إلى ذلك المادة

(185) من ذات القانون " لا يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية ".

ونحن نعيب على المشرع الجزائري أن جعل للعزل سببا واحدا فقط و وحيد، والمتمثل في الغياب المتتالي لمدة خمسة عشر يوما بلا عذر " التخلي عن العمل " فصحيح أن هذا السبب كاف لوحده لتوقيع تلك العقوبة نظرا للأثر السلبي الذي يترتب عنه، ولكننا نرى بأن هناك أسبابا أخرى، ربما أشد منه تبرر توقيع هذه العقوبة المشددة " العزل" كما لو إرتك مثلاً خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة أو الرابعة للمرة الثانية في ظرف زمني معين (ثلاث سنوات مثلا) وغيرها .

هذه إذن هي العقوبات الحصرية التي أقرها المشرع الجزائري، وتلك هي درجاتها الأربع، وإن كان المشرع الجزائري لم يغفل عن خصوصية بعض الأسلاك في الوظيفة العامة، وهو ما جعله يبقي الباب مفتوحا أمام سلطات التأديب لهذه الأسلاك لتقرير عقوبات أخرى ملائمة لنشاطها، ولكن مع التقيد بالدرجات الأربع التي حددتها المادة (163) المشار إليها، وهذا طبقا لنص المادة (164) من ذات القانون .

المطلب الرابع :اختيار العقوبة و السلطة المختصة بتوقيعها

قد لا يكفي مجرد تحديد العقوبات التي توقع على الموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا، لإقرار المساواة بين الموظفين أو عدم تعسف سلطة التأديب في حق البعض منهم، ولذلك فإن المشرع الجزائري بعد أن صنف العقوبات على درجات أربع، انتقل إلى تصنيف الأخطاء المهنية إلى أربع درجات أيضا، ووزع عليها تلك العقوبات، فلا تستطيع سلطة التأديب توقيع عقوبة بشكل جزافي، بل لابد من تصنيف الخطأ المهني في إحدى الدرجات التي حددها المشرع، وتوقع عليه العقوبة التي حددها المشرع لذلك الخطأ المهني، وفقا لدرجة تصنيفه المقابلة، فلا تملك سلطة التأديب توقيع عقوبة مصنفة في درجة معينة إلا على خطأ مصنف في الدرجة المقابلة لها والتي حددها المشرع مسبقا (درجة الخطأ، ودرجة العقوبة).

المبادئ التي تحكم العقوبة :

عموما فإن العقوبات التأديبية تخضع لمبادئ قانونية ثلاثة وهي :

1. مبدأ مشروعية العقوبة، وهي ترجمة لمبدأ " لا عقوبة إلا بنص "، والمعروف أيضا في قانون العقوبات الجنائية.

2. مبدأ عدم جواز تعدد العقوبات، ويقصد به عدم جواز الجمع بين العقوبات، أي عدم توقيع عقوبتين فأكثر من نوع واحد على الموظف عن فعل واحد أو خطأ مهني واحد، ولكن إذا كانت العقوبات الموقعة على الموظف تختلف في طبيعتها فإن ذلك لا يعد مساسا بمبدأ عدم الجمع، كما لو كانت العقوبات الموقعة على الموظف أحدها جنائية وأخرى إدارية، أو أن يعاقب بعقوبة أصلية وأخرى تبعية فهذا جائز .

3. مبدأ التناسب بين المخالفة (الخطأ) والعقوبة، إذ يجب على سلطة التأديب أن تعمل على وجود توازن بين الخطأ الذي ارتكبه الموظف وبين الجزاء الذي توقعه عليه من بين الجزاء ان التي أقرها المشرع.

وفي هذا الصدد وضع المشرع الجزائري عدة معايير، على الإدارة أن تتقيد بها والتي أوردتها المادة (161) على النحو التالي : " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة، وكذلك الضرر الذي لحق بالمصلحة، أو بالمستفيدين من المرفق العام ".

ولاشك أن التقيد بهذه المبادئ الثلاث سيقضي أو على الأقل يقلل من تعسف سلطة التأديب في اختيار العقوبة، فيما لو تركت لها الحرية المطلقة في اختيار العقوبة التأديبية.

وللتخفيف من صعوبة تصنيف الأخطاء المهنية ضمن الدرجات الأربعة التي حددها المشرع في المادة (177) او بالأحرى تكييفها فقد اعتمد أسلوب (إرشاد وتوجيه) الإدارة أي سلطة التأديب من خلال أحكام المواد (178) إلى (182) من الأمر رقم 03/06 التي تصنف بعض الأخطاء المهنية ضمن هذه الدرجات، ولكن ذلك على سبيل المثال فقط وللاستئناس. كما يستفاد من العبارات الافتتاحية لهذه المواد ، مما يعني أنه لا يحصرها في تلك الأفعال فقط ،

لأن ذلك غير منطقي ، وإنما من أجل القياس عليها، لأنه لا يمكن حصر المخالفات التأديبية مسبقاً.

فجاء في المادة 178 "تعتبر على وجه الخصوص اخطاء من الدرجة الاولى كل اخلال بالانضباط العام يمكن ان يمس بالسير الحسن للمصالح"

وفى المادة 179 تعتبر على وجه الخصوص اخطاء من الدرجة الثانية الاعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي

1/ المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين و/أ وأملاك الإدارة

2/ الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و181 ادناه"

اما في المادة 180 تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي

1/تحويل غير قانوني للوثائق الادارية

2/إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.

4/إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.

5/ استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارج عن المصلحة.

ثم في المادة 181/"تعتبر على وجه الخصوص اخطاء مهنية من الدرجة الرابعة اذا قام الموظف بما يأتي

1/الاستفادة من امتيازات من اية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي او معنوي مقابل تأديته خدمة في اطار ممارسة وظيفته....."

واورد ست حالات كأمثلة على المخالفات التي تكيف على انها اخطاء من الدرجة الرابعة.

السلطة المختصة بتقرير العقوبة:

أما من الجهة المختصة عن تأديب الموظف المخل بواجباته أو التي تحمله على الانضباط والانصياع لمقتضيات وظيفته أو باختصار عن الجهة التي تملك مساءلته عن ذلك، فإن الأمر يختلف من تشريع إلى آخر، بحسب طبيعة النظام الذي يتبناه كل مشرع، إذ هناك النظام الرئاسي ، والنظام القضائي :

النظام الرئاسي:

ومقتضى هذا النظام والأسلوب في مساءلة الموظف العام، هو أن رئيس هذا الأخير في السلم الإداري هو المختص والمخول بمحاسبة رؤوسه، وتوقيع العقوبة عليه متى كان لذلك محلا.

ويبرر أصحاب هذا الاتجاه موقفهم بكون المخالفة التأديبية (الجريمة) لا تقوم على مجرد اعتبارات قانونية - كالجريمة الجنائية - بل أيضا على معطيات لا تتضمنها ول اتكشف عنها النصوص القانونية، إذ قد يكون أساسها العرف الإداري فقط، وهو ما يصعب على القاضي الإلمام به، وأن الأحسن هو أن يترك الأمر للإدارة وهي الأكثر دراية بشؤونها، على أن يتولى متابعة ذلك ويختص به الرئيس الإداري للموظف، لأن السلطة الرئاسية هي التي تستطيع بما لها من خبرة أن تقدر الجزاء المناسب للمخالفة المرتكبة بالتعرف على أوجه القصور في الجهاز الإداري.

ويرى أصحاب هذا الاتجاه بأن موضوع التأديب لو وضع بيد القضاء باعتباره الجهة المختصة بتوقيع الجزاءات وبتطبيق العدالة، فإن دور الجهة الإدارية سيقصر على مجرد توجيه الاتهام فقط للموظف، وأن القضاء هو من يحكم، إما بتثبيت الاتهام وترتيب الجزاء عليه، وإما بنفيه، وبالتالي مخالفة رأي وقناعة الإدارة وبالتالي عدم توقع أي جزاء على الموظف، الشيء الذي سينقص من هيبة الإدارة والرئيس الإداري بمروسيه، وهو ما يجعله يتردد كثيرا قبل

توجيه الاتهام للمرؤوس الذي قد يبرؤه القاضي، وبالتالي تهتز صورته ويفقد احترامه أمام رؤوسيه، الشيء الذي يجعله يعدل عن توجيه الاتهام، وهو ما يشجع الموظف المرؤوس على ارتكاب المخالفات، أو على الأقل عدم أخذ الحيطة.

إضافة إلى أن التأديب يستوجب السرعة والحسم لضمان حسن سير الإدارة العامة وضمانا لحسن خدمة المنتفعين، وعامل السرعة مفقود بالنسبة لإتباع الإجراءات القضائية التي تتم بالبطء إضافة إلى طولها.

النظام القضائي:

مقتضى هذا النظام هو معاملة الخطأ التأديبي في إطار الوظيفة العامة، معاملة الخطأ الجنائي، ففي كليهما تتم متابعة مرتكبه من قبل جهة مستقلة تكون وحدها المختصة بتقدير الخطأ بعد ثبوته، ثم تكليفه وتوقيع الجزاء الذي تراه مناسبا على مرتكبه، أما السلطة الرئاسية فيقتصر دورها على رفع الدعوى ومتابعتها باعتبارها طرفا فيها، وتلزم بما تقرره الجهة القضائية في الدعوى.

موقف المشرع الجزائري:

بالرجوع إلى الأحكام القانونية التي نظمت النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر ابتداء من قانون الوظيفة العمومية الذي تضمنه الأمر 133/66 ، مرورا بالمرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وصولا إلى القانون الحالي للوظيفة العمومية (أمر 03/06) نجد أن المشرع الجزائري لم يأخذ بالنظام القضائي، بل يتبنى من حيث المبدأ " النظام الرئاسي " وهو ما يعبر عنه صراحة في المادة (162) من الأمر 03/06 التي تنص على : " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين " .

فبناء على هذا النص فإن السلطة المختصة بتوقيع العقوبة التأديبية على الموظفين المخالفين هي تلك السلطة التي عينتهم، وهي السلطة الرئاسية، المتمثلة في الرئيس المباشر الذي قد يكون رئيس المصلحة أو مدير المؤسسة أو رئيسها، رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي أو الوزير ... إلخ.

وباختصار فإن الرئيس المباشر للموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية هو المخول قانونا لمحاسبته، وتوقيع العقوبة عليه، باعتبار ذلك من مقتضيات السلطة الرئاسية، وبذلك فهو لا يحتاج إلى نص خاص لمباشرة هذه الصلاحية.

نطاق السلطة الرئاسية في توقيع العقوبة

إذا كان الرئيس الإداري هو المخول قانونا لتوقيع العقوبات على الموظفين المخالفين فإن ذلك لا يتم بصورة تحكمية، بل لا بد أن يكون في نطاق مبدأ المشروعية بشكل عام، وفي إطار ما حدده المشرع : " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس التأديب ... " (1).

كما يتضح من هذه المادة فإن المشرع الجزائري قد قسم العقوبات التأديبية إلى أربع درجات - (وسنعود إلى ذلك لاحقا) - جعل من صلاحيات الرئيس حصرا توقيع العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، والذي يجب أن يكون مسبقا بإعلام المرؤوس بالمخالفة المنسوبة إليه لإبداء رأيه في ذلك، إما بنفيه لارتكاب المخالفة وإثباته ذلك أو بتبرير ما قام به، بمعنى آخر أن المشرع قد حول الرئيس الإداري صلاحية توقيع العقوبة على المرؤوس متى ارتكب خطأ مهنيا

(1) - راجع المادة 165 فقرة 01 من الأمر 03/06 السابق الإشارة إليه .

عقوبته من الدرجة الأولى، أو الثانية فقط، بشرط ألا يفاجأ المرؤوس بتوقيع العقوبة عليه، بل يجب أن يعلم بذلك، ليعطي الفرصة للدفاع عن نفسه.

أما إذا كانت المخالفة المنسوبة للموظف المرؤوس عقوبتها من الدرجة الثالثة أو الدرجة الرابعة، فإن الرئيس الإداري هو أيضا من له صلاحية إصدار القرار بتوقيع العقوبة، ولكن ذلك يكون متوقفا على موافقة جهة أخرى تشارك في اتخاذ هذا القرار، هي اللجنة المتساوية الأعضاء المشكلة من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين بعدد متساوي والتي تجمع بصفقتها مجلس تأديبي يتولى النظر فيما ينسب للموظف ويصدر الرأي بشأنه، هذا الرأي يكون ملزما للرئيس الإداري الذي عليه اتخاذ القرار وفقا لما رآته هذه اللجنة.

وعليه فإن المشرع الجزائري، بناء على الفقرة الثانية من هذه المادة الذي أشرك بموجبها إلى جانب الرئيس الإداري، جهة ثانية (اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء) في اتخاذ قرار توقيع العقوبة من الدرجة الثالثة والدرجة الرابعة، بذلك يكون المشرع قد خفف من نظام السلطة الرئاسية في توقيع العقوبات التأديبية لصالح نظام " الشبه قضائي " بالنسبة لهاتين الدرجتين من العقوبات، وبذلك يمكن القول أن موقف المشرع الجزائري من السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية هو موقف وسط بين " النظام المختلط " أي بين السلطة الرئاسية، والنظام القضائي.

تقرير إنزال العقوبة أو قرار توقيعها :

يتخذ القرار بنوع العقوبة التي ستطبق على الموظف المرتكب للمخالفة، من قبل جهة التأديب، هذه الجهة أو السلطة التي سبق وأوضحنا أنها تختلف من تشريع إلى آخر بين سلطة رئاسية أو جهة قضائية أو شبه قضائية.

وبينما في حينه بأن المشرع الجزائري ، ومن خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جعل الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية مبدئيا منوطا بالسلطة الرئاسية وحددها بسلطة التعيين تشاركها في الإجراءات مجالس التأديب محددة في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء التي حدد تشكيلتها والإجراءات التي تتبع أمامها، والتي تشبه الإجراءات التي تتبع أمام الجهات القضائية، ولذلك أطلقنا عليها بأنها سلطة شبه قضائية.

وقد كان المشرع صريحا في إسناد الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية من خلال نص المادة (165) من الأمر رقم 03/06 : " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني .

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي ، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعون (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها ". من خلال هذا النص يتضح أن المشرع ميز بين الأخطاء المهنية في مجال تقرير الجزاء وذلك من حيث الإجراءات.

فجعل الاختصاص بتوقيع العقوبة على الأخطاء من الدرجتين الأولى والثانية منوطا بسلطة التعيين وحدها، طبعاً مع إلزامها بالتقيد ببعض الإجراءات واتباع بعض الخطوات التي من شأنها حماية الموظف محل توقيع الجزاء.

أما الأخطاء من الدرجتين الثالثة والرابعة والتي تكون عقوبتها أيضاً من الدرجات المقابلة، ونظراً لشدة هذه العقوبات ونتائجها الخطيرة على الحياة الوظيفية لموظف، فحتى وإن جعل المشرع صلاحيات اتخاذ القرار بالعقوبة يبقى من صلاحية سلطة التعيين مثلها مثل الأخطاء من الدرجتين الأولى والثانية، إلا أنه وضع (مهلاً) أمام هذه الجهة، بأن قيّد قرارها بضرورة أن يكون موافقاً لرأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، الذي تصدره بناء على اجتماعها كمجلس تأديبي تنظر في قضية الموظف، حيث يجب على سلطة التعيين قبل اتخاذ قرار العقوبة أن تحيل الملف إلى مجلس التأديب، هذا في أجل لا يتعدى خمسة وأربعون يوماً من تاريخ معاينة المخالفة أو الخطأ المهني من الدرجة الثالثة أو الرابعة(1).

المبحث الثاني: الضمانات التأديبية للموظف

(1) - راجع المادة (166) من الأمر 03/06.

المقصود هنا ، ليس الضمانات المنصوص عليها في الباب الثاني من الأمر رقم 03/06 بالمادة 26 وما بعدها والتي تعني تلك الحقوق والامتيازات التي نص عليها المشرع في قانون الوظيفة العمومية لصالح الموظفين دون غيرهم تأميناً لاستقرار أوضاعهم واطمئنانهم على مستقبلهم تحفيزاً لهم على أداء أفضل ، كحرية الرأي وعدم التمييز بين الموظفين ، حرية الانتماء النقابي والحق في الحماية... الخ . وإنما المقصود هنا هي الضمانات التي وفرها المشرع للموظف في مواجهة الإدارة مقابل سلطتها في توقيع العقوبات ، وهو نوع من إيجاد التوازن بين الطرفين

فقد أحاط المشرع الجزائري الموظف العام بجملة من الضمانات توفر له الوقاية والرعاية طيلة حياته المهنية، خاصة من خلال الباب الثالث من قانون الوظيفة العمومية المعنون " الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العمومية " أين ينص في المادة (55) على إنشاء هيئات وهيكل مهمتها تأطير مجال الوظيفة العامة بشكل عام من جميع الجوانب وقد أشرنا إليها ونحن نتكلم عن الوظيفة بشكل عام ، عند تناولنا لأجهزة الوظيفة العمومية .

ومما جاء به المشرع أيضاً في هذا الصدد " هيئات المشاركة والطعن " التي وكما يدل عليها اسمها تعني بالمسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين: والمتمثلة فيما جاءت به المادة (62) " تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية :

- ✓ - لجان إدارية متساوية الأعضاء .
- ✓ - لجان الطعن .
- ✓ - لجان تقنية ."

وتتشكل هذه الهيئات بعضوية مشتركة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين من قبلهم بحسب كل رتبة، أو مجموعة من الرتب، وقد جاءت الأحكام الخاصة بإنشائها في المواد (63 ، 65 ، و71) على الترتيب وتركت المادة (73) للنصوص التنظيمية تحديد اختصاصات هذه اللجان وتشكيلها وتنظيمها ونظامها الداخلي وكيفية سير الانتخابات لتولي عضويتها.

فوجود هذه اللجان وبالتركيبة التي حددها المشرع تعتبر من أهم الوسائل التي توفر للموظف حماية من تعسف الإدارة سواء قبل تقرير العقوبة (اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء) أو بعد تقريرها (لجان الطعن).

وتقرير المشرع لإنشاء هذه الهيئات في القانون الساري المفعول في المادة 62 المشار إليها اعلاه ، يعد تكريسا منه لموقفه من فكرة الدور الإيجابي الذي يلعبه الموظف في مجال الوظيفة العامة بشكل عام ، إن في تنظيمها وسيرها وإن في تسيير مساره المهني وحفظ حقوقه الوارد في الأمر رقم 133/66 الملغى في مذكرته الإيضاحية : " ان الموظف ليست له إمكانية ليقطع من جانب واحد الصلة التي تربطه بالإدارة ولا سيما أنه لا يشارك في تحديد المحتوى الحقوقي للقرارات التي تنصبه في مهامه ، فظهر أنه من اللازم إقامة موازنة بين هذه القواعد وذلك بالاعتراف بالحق النقابي وبحماية مصالحهم المهنية في المجلس الأعلى للوظيفة العامة واللجان المتساوية الاعضاء واللجان التقنية المتساوية الأعضاء "

المطلب الأول : تكوين هيئات المشاركة والطعن

ونقصد هنا بالتكوين الناحية العددية فقط دون التطرق لتفاصيل كفاءات التكوين والتسيير... الخ

تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء :

تتكون هذه اللجنة من عدد من الأعضاء نصفهم ممثلا للإدارة والنصف الآخر ممثلا للموظفين ، ومن هنا جاء وصفها ب " ا لمتساوية الأعضاء". وهذا ما جاء بالمادة 2/63 من الأمر رقم 03/96 " ... تتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين " ويتم تعيين أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء الممثلين للإدارة بقرار من الوزير المعني متى كان الأمر يتعلق بلجان الإدارة المركزية أو المؤسسات العامة الوطنية . أما بالنسبة للجان المؤسسات العمومية المحلية ولجان الولاية فإن تعيين ممثلي الإدارة فيها يكون بقرار من الوالي المختص إقليميا . وقد تضمن المرسوم رقم 10/84 الصادر في جانفي 1984 الاحكام الخاصة بهؤلاء وكفاءات اختيارهم .

أما بالنسبة لممثلي الموظفين : فكما تدل الفقرة الثانية 2 من المادة السالف ذكرها فإنه يتم انتخابهم من طرف زملائهم الموظفين الموجودين في وضعية الخدمة المدرجين في السلك موضوع التمثيل من قبل هذه اللجنة وفقا للمادة الأولى من المرسوم رقم 11/84 الذي يحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين.

أما عن الموظفين الذين يحق لهم الترشح لعضوية هذه اللجان ، فإنه من حيث المبدأ يعتبر ذلك حق لكل موظف يرغب في ذلك .وجاءت المادة الثالثة 3 من ذات الرسوم (11/84) تحدد بدقة شروط الترشح لعضوية هذه اللجان.

ومن أهم ما تختص به اللجنة ، أنها تعمل كجهة استشارية للسلطة الإدارية في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين . كما انها تعمل كلجنة ترسيم للموظفين المتربصين ، وهي تشكل مجلس تأديب للموظفين . (المادة 64 ق ا ع ج)

لجنة الطعن :

نص المشرع على هذه اللجان في المادة 65 من الأمر رقم 03/06 كما أسلفنا وهو أيضا موقفه في المادة 22 من المرسوم رقم 10/84 التي جاء فيها " تنصب في كل قطاع وزاري ولدى كل وال لجنة طعن يرأسها الوزير أو ممثله أو الوالي أو ممثله ... " تؤسس هذه اللجان لكافة مستخدمي الهيئة المعنية أيا كانت أسلاكهم ورتبهم ومستوى الإدارات التابعين لها مركزية ام محلية .

ومن مهامها في مجال التأديب ما نصت عليه المادة 67 من الأمر 03/06 " تخطر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة ، المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر "

اللجنة التقنية :

نص على هذه اللجان الأمر رقم 133/66 في المادة 13 منه الذي جاء بأول قانون وطني يتعلق بالوظيفة العمومية ، ثم من بعده القانون الحالي (أمر 03/06) المادة 71 منه " تنشأ

اللجان التقنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية وتتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين... " وجاء ذلك بعد المادة 70 التي بينت ومجال نشاطها " تستشتر اللجان التقنية في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية المعنية ."

دور اللجان في عملية التأديب :

وبالعودة الى الكلام عن الضمانات التأديبية للموظف العام فإن المشرع لما جعل سلطة التأديب بيد السلطة الإدارية فإنه يدرك مدى خطورة إساءة استعمالها، وهو أمر وارد حين يكون الخصم (الإدارة) هو ذاته الخصم أو القاضي، وعليه عمل على إيجاد توازن بين مصالح كل الأطراف ، فمصلحة الإدارة الملزمة يفرض النظام والانضباط داخل الإدارة خدمة للمصلحة العامة، يجب أن لا يكون تحقيقها على حساب مصلحة الموظف بإهدار كلي لحقوقه.

ومن أجل ذلك فإن المشرع عمل على توفير ضمانات لحماية الموظف من تعسف الإدارة حتى بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية، بالرغم من بساطتها نسبيا، حيث قرر بأنه لا يجوز للسلطة التبني توقيع عقوبة على الموظف المتابع بارتكاب خطأ مهني من الدرجة الأولى أو الثانية إلا بعد أن تخطره الإدارة بالخطأ المنسوب إليه، وتطلب منه إعطاء توضيحات بخصوص ذلك، بمعنى أنه يجب ألا تفاجئه بتوقيع العقوبة، بل لا بد أن تمكنه من إبداء رأيه وتقديم دفاعه، وهذا ما جاءت به المادة (165) من الأمر رقم 03/06.

أما بالنسبة لتوقيع عقوبة من الدرجتين الثانية أو الرابعة، حين يكون الخطأ المهني المنسوب للموظف من إحدى هاتين الدرجتين فإن المشرع أحاط ذلك بجملة من الخطوات والإجراءات التي لا يمكن لسلطة التعيين تجاهلها وتوقيع العقوبة قبل باستكمالها، نظرا لخطورة العقوبات بالنسبة لهذه الأخطاء من الدرجتين الثالثة والرابعة.

وتتمثل هذه الإجراءات فيما جاءت به المادة(2/165) المشار إليها سابقا وهي :

✓ يجب على سلطة التعيين(الإدارة) أن تخطر اللجنة المتساوية الأعضاء باعتبارها مجلسا تأديبيا، بالموضوع بواسطة تقرير مبرر في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين يوما من تاريخ

معابنة الخطأ ، وذلك حتى يتسنى لمجلس التأديب هذا إبداء رأيه الملزم للإدارة من خلال فترة مساوية (45 يوما).

✓ يجب على الإدارة إبلاغ الموظف بالخطأ المنسوب إليه ، وإطاعه على ملفه التأديبي في خلال خمسة عشر يوما (15) من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية، وهذا حتى يتسنى له تحضير دفاعه.

✓ يجب أن يبلغ بشكل مضمون بتاريخ الجلسة المحددة لمثوله أمام المجلس التأديبي، قبل خمسة عشر يوما (15) على الأقل .

✓ يجب على الموظف الحضور شخصيا والامتنال أمام اللجنة المشكلة للمجلس التأديبي، إلا إذا حالت دون ذلك قوة قاهرة.

✓ يجب على الإدارة أن تمكن الموظف من انتداب من يدافع عنه أمام المجلس التأديبي، حال تقديمه لمبرر مقبول لغيابه عن الحضور، إلا أنه في حال لم تقبل اللجنة المتساوية الأعضاء مبرر الموظف لغيابه وعدم حضوره فإن جلسة المتابعة تستمر.

✓ يحق للموظف الحاضر في جلسة المتابعة الاستعانة بمدافع يختاره، وله أن يحضر شهودا للجلسة، ويقدم ملاحظات كتابية أو شفاهية.

✓ ومن الضمانات التي وفرها المشرع الجزائري للموظف الذي يحال على المساءلة التأديبية أنه جعل صلاحية المساءلة منوطة بهيأة تداولية (اللجنة) للفصل فيها.

ومع كل هذه الضمانات التي وفرها المشرع الجزائري من أجل توفير (محاكمة عادلة) فإنه في حال تعرض الموظف لعقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فإن له الحق في تقديم تظلم أمام لجنة الطعن المختصة (والتي هي من ضمن هيئات المشاركة التي أشرنا إليها سابقا)، وهذا في أجل شهر من تاريخ تبليغ بقرار العقوبة ، وهذا طبقا لحكم المادة (175) من الأمر 03/06.

أما إذا تعرض الموظف لعقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية والتي تصدرها سلطة التعيين، ولكن بعد حضور المعني وإتاحة الفرصة أمامه لتوضيح أو تبرير موقفه، فإن لهذا الموظف بعد استيفاء العقوبة ومرور سنة من تاريخ تقريرها، الحق في طلب إعادة الاعتبار وهو ما يقضي أو

يعدم كل أثر لهذه العقوبة من ملفه، وإذا لم يتعرض هذا الموظف لعقوبة جديدة بعد سنتين ، فيعاد له الاعتبار بقوة القانون، أي دون طلب منه .

ولا يكتفي المشرع الجزائري بتوفير هذه الضمانات في (الظروف العادية) فقط، بل حتى في حال ارتكب خطأ جسيماً يؤدي إلى توقيع عقوبة من الدرجة الرابعة، والتي كما نعلم قد تصل إلى حد " التسريح " ما يجعل سلطة التعيين تتخذ بحقه قراراً بالتوقف كإجراء تحفظي فالمشرع عمل على عدم حرمان الموظف كلياً من راتبه ، فأقر له الحق في جزء منه مع كامل المنح العائلية، وذلك في انتظار الفصل في قضيته(1)، ومن أجل استقرار الأوضاع وطمأننة الموظف على مركزه الوظيفي، فإن المشرع حدد فترة قصيرة (لتحريك) الدعوى التأديبية ، حيث جاء في المادة (166) السابق الإشارة إليها " ... يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل " .ويقصد مرور (45) خمسة وأربعين يوماً من معاينة السلطة الرئاسية للخطأ دون أن تخطر المجلس التأديبي.

المطلب الثاني : انتهاء الخدمة في الوظيفة العامة

نشير في البداية أنه، حتى وإن كان من مبادئ الوظيفة العامة في النظام المغلق مبدأ "الديمومة" الذي يعني كما أشرنا إلى جانب ديمومة الوظيفة، أيضاً ديمومة الموظف، وتطبيقاً لذلك فإن المشرع الجزائري أقر صراحة بأن مستخدم الإدارة العمومية المتعاقد " لا يكتسب صفة موظف "، ولا تطبق عليه أحكام الأمر 03/06 المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر.

ولكن وحتى وإن كان الأمر هكذا، فإن ذلك لا يعني أبداً بأن الوظيفة العامة مستمرة إلى الأبد وأن العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة لا تنتهي، إذ بصرف النظر عن الانقطاعات أو التوقف الظرفي الذي قد يحدث خلال الحياة المهنية لعدة أسباب قانونية ، أشرنا إلى كل منها في موقعها،

(1) - راجع أحكام التوقيف التحفظي وأثره على الناحية المالية للموظف في أحكام المواد (173) ، (174) من الأمر رقم 03/06.

كحالة الاستيداع مثلا، أو الوقف المؤقت للموظف في انتظار مثوله أمام المجلس التأديبي وغيرها، هناك الانقطاع النهائي.

حالات انقطاع العلاقة الوظيفية :

فخلافًا لهذه الحالات المؤقتة فإن قانون الوظيفة العمومية الجزائري تضمن في بابه العاشر أحكامًا تحت عنوان : "إنهاء الخدمة " بينت نصوصه حالات تنقطع فيها العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة المستخدمة، ويفقد فيها صفة " الموظف " وذلك بعد أن ربطت بينهما علاقة بمقتضى قرار التعيين، فجاء في المادة (216) منه ما يلي : " ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن :

1. فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها .

2. فقدان الحقوق المدنية.

3. الاستقالة المقبولة بصفة قانونية.

4. العزل .

5. التسريح .

6. الإحالة على التقاعد .

7. الوفاة .

يتقرر الإنهاء التام بنفس الإشكال التي يتم فيها التعيين " .

يتضح من هذا النص، أنه إذا كان ربط العلاقة الوظيفية بين الشخص والإدارة هو نتائج تطابق إرادة الطرفين، فإن إنهاء هذه الرابطة قد لا يكون كذلك.

فالأسباب التي ذكرها المشرع لإنهاء هذه الرابطة وإنهاء الخدمة، قد تكون بإرادة الطرفين معا، وقد تكون بإرادة أحدهما فقط ، وقد تكون خارجة عن إرادتهما معا (بقوة القانون لأسباب قانونية أو ظروف واقعية).

فالاتحاق بالوظيفة العامة، يشترط المشرع شروطا عامة، يجب توفرها في من يرغب في التوظيف، هذه الشروط مستمرة ، بمعنى أنه يجب توفرها عند الالتحاق ويستمر توفرها طوال شغل الموظف، ومنها التمتع بالجنسية والاستمرار في التمتع بها، وكذلك بالنسبة للحقوق المدنية للشخص، ففقدان الموظف لواحدة من هذه الحقوق، يفقده الأهلية في الاستمرار بحمل هذه الصفة، والحقيقة أن المشرع اشترط للتوظيف شروطا أخرى لا تقل أهمية عن هذين الشرطين، ولكن ما يلاحظ عليه أنه أغفلها في هذا النص ولم يجعلها من أسباب إنهاء الخدمة، ونقصد بذلك خاصة شرط اللياقة البدنية والقدرة والذهنية، التي يجب أن تتوفر في الشخص لقبوله في الوظيفة، سواء للاتحاق بها أو للاستمرار فيها، وربما كان هذا الموقف من المشرع مجرد سهو فقط، لأن وضع شرط الالتحاق يعني استمرار قيام هذا الشرط لاستمرار العلاقة. أما بالنسبة (لنظافة) وخلو شهادة سوابقه القضائية من ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة، فالمشرع أشار لهذا الشرط وجعله كسبب لانتهاء الخدمة، ولكن بشكل غير مباشر، حيث ذكره في موضع آخر ضمن أحكام التأديب السابق الإشارة إليها، وفقدان هذه الشروط يشكل أسبابا لانتهاء الخدمة بقوة القانون، إضافة إلى سبب " العزل " الذي ينتج عن التخلي عن منصب العمل بدون مبرر مقبول لمدة محددة ، والسابق الإشارة إليها، المادة (184).

ومن الأسباب أيضا " التسريح " أي توقيع عقوبة التسريح والتي هي من الدرجة الرابعة، وذلك بالنسبة للموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا من الدرجة الرابعة، وقررت سلطة التعيين عزله بعد أوافقت على ذلك اللجنة المتساوية الأعضاء (مجلس التأديب).

بل وأن السببين الآخرين (العزل، والتسريح) ينهيان العلاقة إلى الأبد بين الإدارة والشخص الذي لا يمكنه أن يترشح أو يلتحق بالوظيفة العامة مستقبلا ، وفقا للمادة (185) من الأمر رقم 03/06، كما تعتبر الوفاة من الأسباب البديهية، إن لم نرتبها كسبب أول لانقطاع الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة.

وهناك سبب آخر لإنهاء الخدمة وفقدان صفة موظف ذكرته التشريعات المختلفة، ومنها المشرع الجزائري وهو الإحالة على التقاعد، ولذا عني إخراج الموظف من دائرة الوظيفة العمومية

وتخصيص معاش له، يسمى معاش التقاعد، وهو تدبير يتخذ بحق الموظف الذي بلغ سنا معيناً يحددها القانون أو في حالات يحددها القانون والتي تتم بالرغم عدم بلوغ الموظف لسن التقاعد.

وأخيراً يكون إنهاء الخدمة بناء على إرادة الموظف (أي الاستقالة) إذ يمنحه المشرع الحرية في الاختيار بين الاستمرار ضمن الرابطة الوظيفية أو إنهاء ذلك بالتعبير الصريح عن إرادته، بل ويجعل ذلك حقاً من حقوقه⁽¹⁾ يمارسه في إطار شروط نص عليها .

الاستقالة وأحكامها :

1. يجب أن يقدم الموظف طلباً خطياً يعبر فيه عن الاستقالة، بمعنى يجب أن يعبر عن إرادته صراحة برغبته في إنهاء العلاقة الوظيفية، دون أن يكون هذا الطلب معلقاً على شرط، وربما يقصد من هذا الشرط جعل الموظف يتروى ولا يتعجل في اتخاذ قرار بترك الوظيفة بناء على انفعال متسرع مثلاً . كما أن وجود طلب مكتوب هو دليل مادي على إرادة الموظف ترك الوظيفة ، ولا يمكنه بعد ذلك التستر وراء افتعال الإدارة لذلك.

2. يجب توجيه الموظف طلبه بالاستقالة إلى الجهة المخولة قانوناً، وهي سلطة التعيين في التشريع الجزائري ، وذلك حسب ما تقتضي به قواعد الإدارة العامة من واجب احترام تسلسل السلم الإداري.

3. يجب على الموظف الذي تقدم بطلب الاستقالة بشكل قانوني، أن يتم في أداء عمله وواجباته الوظيفية، في انتظار جواب السلطة الرئاسية، ما يعني أن تقديم الاستقالة لا يترتب عنه أي أثر قانوني.

وتقديم الاستقالة بشكل كتابي يستوجب الرد عليه من قبل السلطة المختصة بذات الشكل ، أي أن الرد يكون أيضاً كتابياً، وهو ما يتيح للإدارة فرصة دراسة الطلب وتقدير الموقف لتوازن بين مصلحة المرفق العام ومصلحة الموظف .

(1) - راجع المادة (217) من الأمر رقم 03/06 " الإستقالة حق معترف به للموظف يمارسه ضمن الشروط ... " .

وحتى لا يبقى الموظف معلقا ينتظر الرد من الإدارة التي قد تهمل ذلك عمدا أو لا توليه العناية الكافية، فإن المشرع حرص على مصلحة الموظف بأن قيد الإدارة ممثلة في سلطة التعيين بواجب الرد في أجل محدد وهو شهران (2) من تاريخ إيداع الطلب، وعليه على السلطة التي تملك حق الرد أن تجيب صاحب طلب الاستقالة عن طلبه في خلال هذه المدة، وهذا ما تنص عليه المادة (1/220) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بقولها : "...يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران (2) ابتداء من تاريخ إيداع الطلب".

وهو التعبير الذي يفهم منه أن هذه السلطة المخولة عليها أن ترد ولها الحرية في أن تقبل الطلب أو ترفضه .

غير أن الفقرة الثانية من ذات المادة لا تسائر هذا الفهم، بل يفهم منها على أن الرد يجب أن يكون بالموافقة من خلال فترة الشهرين التي يمكن تحديدها لفترة مساوية أي شهران آخران كأقصى حد، من تاريخ انتهاء الأجل الأول ، ما يجعل مجمل المدة المفتوحة لها هو أربعة أشهر (4) من تاريخ تقديم الطلب، وذلك إذا استدعت الضرورة القصوى للمرفق ذلك التمديد، وبعد انقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية . " ... غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين (2) ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول ، وذلك للضرورة القصوى للمصلحة. و بانقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية " .

وهذا أمر يطرح تساؤلا آخر الأجل الأول شهران، يجب خلاله الرد على الطلب، إما بالموافقة أو تأجيل الموافقة، ولكن دون رفض الطلب ؟.

وهل انقضاء أجل الشهرين (الأجل الأول) دون الرد لا بالموافقة ولا بالتأجيل، يمكن أن يترتب عليه أيضا الاستقالة الفعلية، كما هو حكم انقضاء الأجل الأول ؟ وإلا فما هو الحل ؟.

ويلاحظ أيضا على المشرع من خلال المادة (219) قرر " أن قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها " . ولكنه لم يطرح بالنسبة للموظف صاحب طلب الاستقالة، هل بإمكانه التراجع عنها قبل صدور قرار قبولها ، أم أن تقديم الطلب لا يمكن التراجع عنه .

وهذه التساؤلات مهمة في نظرنا، لما يترتب عليها من نتائج، بالنسبة للإدارة إذا كانت ملزمة بالموافقة على طلب الاستقالة (المادة 2/220)، فهذا يعني أنها لا تملك السلطة التقديرية في مواجهة الموظف إلا في حدود الشهرين للمصلحة القصوى للمرفق، وهي فترة قد تكون غير كافية للإدارة من أجل توفير من يضمن استمرار حسن سير المرفق.

ثم هل يعتبر مرور الأجل الأول (شهرين) دور رد بالموافقة أو التأجيل ردا ضمنيا بالموافقة؟، في هذه الحالة كان على المشرع أن يصرح بذلك.

كما أن على المشرع أن ينص صراحة على أن أجل (الشهرين) كما هو فرصة للإدارة لدراسة الطلب هو أيضا فرصة لصاحب الطلب للتراجع عنه وبالتالي استمراره في وظيفته ، لأن عدم وجود نص صريح بذلك مع إلزامها بقبول طلب الاستقالة أو على الأكثر تأجيله لمدة شهرين آخرين، يمكنها أن ترفض طلب الموظف بالتراجع عن رغبته في الاستقالة وسحب طلبه.

وبناء على ما سبق نرى بأن على المشرع تفصيل أحكام الاستقالة بشكل يجعلها أكثر وضوحا.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 01 - لوران بلان : الوظيفة العامة، ترجمة انطوان عبده، منشورات عويدات.
- 02 - محمد أنس قاسم : مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2 ، 1989 .
- 03 - محمد فؤاد مهنا : مبادئ القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف.
- 04 - محمد حامد الجمل : الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية ، الجزء الأول، الطبعة الثانية ، 1969 .
- 05 - مصطفى الشريف : أعوان الدولة ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، 1981 .
- 06 - نواف كنعان : القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009 .
- 07 - نواف كنعان : القانون الإداري ، الكتاب الثاني .
- 08 - سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، 1975 .
- 09 - سليمان محمد الطماوي : مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة ، 1979 .
- 10 - سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة .
- 11 - علي عبدالقادر مصطفى : الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، الطبعة الأولى، 1989 .
- 12 - رشيد حبانى : دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية للأمر رقم 03/06 عن دار النجاح للكتاب، 2012 .
- 13 - **ANDRE DE LAUBADERE** : *Traité Élémentaire de Droit Administratif* , 5^{ème} Edition, 1970 .

ثانياً: النصوص

- 14 الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 2006/07/15 المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف.
- 15 - المرسوم رقم 304/07 الصادر بتاريخ 29 سبتمبر 2007، المتعلق بالشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.
- 16 - المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.
- 17 المرسوم 10/84 المحدد اختصاص اللجان المتساوية الاعضاء وتشكيلها وتنظيمها و عملها .
- 18 المرسوم 11/84 يحدد كليات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الاعضاء.
- 19 المرسوم 293/95 المتعلق بكليات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والادارات العمومية.
- 20 المرسوم رقم 92/96 الصادر في مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم.

فهرس المحتويات

مقدمة