

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد لمين دباغين سطيف2

محاضرات في مقياس الوظيفة العمومية

موجهة لطلبة السنة أولى ماستر، تخصص: إدارة عامة.

اعداد الأستاذ:

أ.د كسال عبد الوهاب

الموسم الجامعي 2024 - 2025

ملاحظة عامة

تتضمن هذه المحاضرات ملخصا وجيزا حول الوظيفة العمومية، في ثلاث محاور أساسية، غير أن الجزء الأكبر من أفكار هذه المطبوعة يركز أكثر على النظام التأديبي، كون أن عناصر المقياس الأخرى تم التطرق لها في طور الليسانس السنة الثالثة، مقياس الوظيفة العمومية. لذلك جاء تناول أفكار المحور الأول والثاني بالقدر الذي يفيدنا فقط في التركيز على نظام التأديب.

دراسة قانون الوظيفة العمومية هو دراسة لأحد نظريات وموضوعات القانون الإداري، ذلك أن هذا الأخير يهتم بدراسة كل ما يتعلق بالدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى، من حيث التنظيم والنشاط حتى تستطيع القيام بدورها في اشباع الحاجات العامة، وفي قيامها بهذا الدور المنوط بها لا بد من وجود شخص طبيعي يعبر عن إرادتها وهو ما يعرف الموظف العمومي، الذي يعتبر الأداة التي تمارس به الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى سلطاتها ونشاطها لتحقيق الأهداف الموكلة بها. وعليه يعد الموظف العمومي هو الأساس الأول في بناء الجهاز الإداري للدولة، وبالتالي إذا لم تضبط شروط اختياره بدقة، وإذا لم يؤمن في مركزه الوظيفي، وحمايته من تعسف رؤسائه بتوفير الضمانات الكفيلة بتحقيق هذه الحماية وضبط واجباته بشكل دقيق فإن ذلك سوف ينعكس على مجموع الدولة ويهددها في وجودها.

فالدولة في الوقت الحاضر لم يعد نشاطها مقتصرًا على الأمن الداخلي والدفاع عن الوطن من الأخطار الخارجية، والفصل في المنازعات والخصومات كما كان في الماضي حيث كانت تلك هي رسالة الدولة، بل امتد نشاطها إلى جميع المجالات من خلال إدارة العديد من المرافق. وترتب عن هذا أن ذابت السلطة العامة في الوظيفة العامة، وأصبح لا يمكن الحديث عن صلاح السلطة العامة إلا بقدر صلاح الوظيفة العامة وكفاءة القائمين عليها باعتبارهم فكرها المدبر وساعدها المنفذ، وهو ما يجعل الوظيفة العامة أحد المسائل التي اهتم بها المفكرون من علماء الإدارة والقانون والاقتصاد.

وإذا عدنا إلى المشرع الجزائري وموقفه من تنظيم أوضاع الموظف العمومي نجده أصدر في هذا الصدد العديد من التشريعات، أولها الأمر 66-133¹، وهذا القانون أرسى النظام المغلق القائم على أساس الحياة المهنية ثم صدر القانون العام الأساسي للعامل 78-12²، والذي وحد عالم الشغل إذ طبق على جميع العمال مهما كانت طبيعة نشاطهم (إداري، اقتصادي).

ثم صدر المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية التي تطبق على العمال الذين يمارسون عملهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ثم جاء الأمر 06-03³ المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية الساري المفعول حاليا والذي تضمن 224

¹ _ الأمر 66-133، مؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46، مؤرخة في 08 يونيو 1966.

² - القانون 79-12 مؤرخ في 05 أوت 1978 يتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية الجريدة الرسمية، عدد 32، الصادرة بتاريخ 08 أوت 1978.

³ _ الأمر 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، مؤرخة في 16 جويلية 2006.

مادة، حاول من خلاله المشرع مواكبة التحولات العميقة التي عرفتها الدولة في مختلف المجالات، ومحاولة منه لإعادة الاعتبار لمكانة الوظيفة العمومية ودورها في المجتمع.

وعليه فدرستنا ستنصب على القواعد التي تتعلق بالنظام القانوني الذي يحكم الموظف العمومي مع التركيز على الأمر 03-06. مستهدفين الوصول بالطالب إلى معرفة المقصود بالموظف العمومي وعلاقته بالإدارة، وتمييزه عن أعوان الدولة الآخرين، مركزين في هذه المطبوعة على الحقوق والواجبات الأساسية للموظف العمومي، ومفصلين بشكل أكبر في النظام التأديبي. مع العلم أن هذه المطبوعة لا تتطرق للمسار المهني للموظف والوضعيات القانونية انطلاقاً من أن هذه العناصر تم التطرق إليها في السنة الثالثة ليسانس.

ولشرح هذه الأفكار قسمنا الدراسة إلى المحاور التالية:

المحور الأول: إطار مفاهيمي مفهوم الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة في التشريع الجزائري

المحور الثاني: الحقوق والواجبات الأساسية للموظف العمومي.

المحور الثالث: النظام التأديبي للموظف العمومي وضمانات حمايته.

المحور الأول

إطار مفاهيمي مفهوم الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة في التشريع الجزائري

يتناول هذا الإطار تحديد المقصود بالموظف العام ومجال تطبيق القانون الأساسي للتوظيف العامة ومن جهة أخرى التطرق لعلاقة الموظف العمومي بالإدارة في الجزائر.

أولاً: مفهوم الموظف العمومي ومجال تطبيق القانون الأساسي للتوظيف العمومية

تحديد معنى موحد للموظف العمومي ليس محل إجماع من الفقه، أو حتى التشريعات المتعلقة بالتوظيف العمومية، انطلاقاً من اختلاف النظم السياسية والقانونية والإدارية من دولة إلى أخرى، بالإضافة إلى اختلاف الوظائف العمومية نفسها بالنسبة للدول ولما تعطيه لها من أهمية، كما أن الصعوبة في التحديد تنبثق كذلك من الطبيعة المتطورة للقانون الإداري، إذ أن معظم محاولات التحديد تأثرت بالتطورات التي عرفها مفهوم القانون الإداري نفسه ومجالات تطبيقه.

1_ تعريف الموظف العمومي

تحديد معنى الموظف العمومي ليس محل إجماع لا فقها ولا قضاءً أو تشريعاً، وهذا المعنى يختلف بحسب نظام التوظيف العمومية الذي تأخذ به الدولة، لذلك يضيف هذا الاختلاف نوعاً من الصعوبة في تحديد المقصود بالموظف العمومي.

أ_ التعريف الفقهي للموظف العمومي

يأخذ تعريف الموظف العمومي في أقوال الفقه معاني متعددة واستخداماته واسعة جداً غير أن المعنى الحقيقي له يشير إلى أولئك الذين يعملون في مرافق الدولة العامة الإدارية ويخضعون لأحكام القانون العام عليه يمكن أن نستشف من أقوال الفقه في تحديد معنى الموظف العمومي معينين، واسع وآخر ضيق.

• التعريف الواسع

وهو تعريف وظيفي ينطلق في تعريف الموظف العام من نظريته للدور الذي يمارسه هؤلاء الأعوان دون النظر إلى مركزهم القانوني، فيعد موظفاً كل من يعمل في مؤسسات الدولة بغض النظر عن طابعها، أي بغض النظر عن الجهة التي ينتمون إليها، أو مركزهم القانوني، أو كيفية توظيفهم، أو نظام الأجور التي يحصلون عليها. حتى أن البعض عرف الموظفين بأنهم عمال المرافق العامة. ولعل هذا

المصطلح هو ما يفهمه عموم الناس الذين يعتبرون أن الموظف هو كل من يعمل في مرافق الدولة ويتلقى أجره منها في نهاية كل شهر.

• التعريف الضيق

ينطلق في تعريف الموظف بالنظر إلى مركزه القانوني أي كل من يعمل في إدارات الدولة ويخضع لنظام قانوني خاص من حيث التعيين والحقوق والواجبات والحماية... الخ وفي هذا الصدد نجد العديد من التعريفات الفقهية التي تعرف الموظف العام انطلاقاً من هذا المنظور، حيث عرفه هوريو HAURIOU الموظفين بأنهم " كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمي أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى ". كما عرفه دويوز DUEZ " بأنه كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام، يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة، ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخلية في نطاق كادر إداري منظم ". وعرفه فالين WALINE " كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في سير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الإطار الإداري ". وعرفه الطماوي بأنه " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ".

ب _ التعريف القضائي للموظف العمومي

للقضاء الإداري الفضل الكبير في نشأة نظريات القانون الإداري وتطوير قواعده، ويعود له الفضل في تحديد مفهوم الموظف العمومي من خلال وضعه لمعايير تمييز بين الموظفين العموميين وغيرهم من العاملين في قطاعات الدولة المختلفة، حيث عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه " الشخص الذي تناط به وظيفة دائمة في هيئة من هيئات المرافق العامة"، و هنا نجد مجلس الدولة يشترط معيارين لتسمية الشخص بالموظف العام هما: استمرارية الوظيفة ودوامها والعنصر الثاني الاندماج في التسلسل الهرمي لإحدى هيئات الإدارة أو أحد المرافق العامة الإدارية. أما العاملين بالمرافق العامة الصناعية والتجارية فقد ميز بينهم واعتبر القائمين بمهام التوجيه والرئاسة والمحاسبة موظفين عموميين أما الباقي فهم عمال يخضعون للقانون الخاص ومنازعاتهم خاصة.

كما عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر الموظف العام على أنه " هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"، وهو الموقف ذاته الذي اتخذته محكمة العدل العليا الأردنية بتعريفه الموظف العام بأنه " كل شخص يعمل بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بغض النظر عما إذا كانت الوظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أم لا...".

ومن هذه الأحكام نجد أن القضاء الإداري اشترط ثلاث عناصر أساسية لاعتبار الشخص موظفا عاما تتمثل في:

- أن يشغل وظيفة دائمة.
- وأن يكون شغل الوظيفة عن طريق التعيين.
- وأن يكون العمل بمرفق عام تديره الدولة أو إحدى الإدارات المركزية أو المحلية أو المرفقية.

ج _ تعريف الموظف العمومي من منظور التشريع الجزائري

يبتعد المشرع في غالبية الدول عن تقديم تعريف خاص بالموظف العمومي تاركا الأمر للفقهاء والقضاء، غير أنه في المقابل يضع المعايير والشروط التي بتوافرها يميز الموظف عن غيره من العاملين في قطاعات الدولة الأخرى، حيث تكتفي التشريعات الصادرة في قطاع الوظيفة العمومية بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيقها. مع العلم أنه في كثير من الدول يستخدم معنى الموظف والوظيفة العامة بمعنى واحد، رغم أن معنى الموظف أقدم في الظهور على معنى الوظيفة العمومية. بالعودة للمشرع الجزائري نجد أن الموظف ينظر إليه من زاويتين أحدهما واسعة (وهو ما يعرف بالتعريف الجنائي) كما جاء في قانون مكافحة الفساد وأخرى ضيقة (وهو ما يعرف بالتعريف الإداري) والذي نص عليه القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

• الموظف العام في إطار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

- حسب المادة 02 الفقرة ب من القانون 06-01¹ يعد موظفا عموميا " كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا في أحد المجالس المحلية الشعبية المحلية المنتخبة سواء أكان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته وأقدميته.
- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس مالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية
 - كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما².

¹ _ القانون 06-01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، عدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.

² _ هذا التعريف الوارد في إطار هذا القانون يتطابق مع التعريف الذي تضمنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 حول الموظف العمومي، وهدف المشرع من هذا التبني الواسع حتى يستطيع معالجة محاربة موضوع الفساد بإلزام جميع الموظفين الذين يمارسون نشاطا ذو طابع عمومي حتى وإن كانوا من القطاع الاقتصادي من خلال إخضاعهم لهذا النص، خاصة واجب التصريح بالممتلكات ووضعهم في إطار أحكام هذا القانون فيما يتعلق بالعقوبات المترتبة حال ارتكابهم الجرائم التي تضمنها.

• الموظف العمومي وفقا للقانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03

لم يعرف هذا القانون الموظف العام بصورة واضحة ودقيقة لكن بين المعايير والشروط لإضفاء صفة الموظف على كل من يلتحق بالوظيفة العمومية، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة من هذا الأمر بقولها " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في رتبته في السلم الإداري "، من خلال هذا النص نجد أن المشرع وضع أربع شروط أو معايير على بتوافرها يصف العون بالموظف العمومي وهذه المعايير هي:

_ **التعيين:** ويعني الالتحاق بوظيفة عمومية دائمة، ويتمثل هذا في صدور قرار إداري بالتعيين من السلطة المختصة طبقا للقانون المنظم للوظيفة العمومية، فالتعيين في الوظائف السامية يكون بقرار من رئيس الجمهورية، ويكون التعيين في الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة كالوزير بالنسبة للموظفين في وزارته، والوالي بالنسبة للموظفين في الولاية، ورئيس البلدية بالنسبة للعاملين في البلدية... الخ. ويعتبر قرار التعيين هو الخطوة الأولى التي لا غنى عنها لاكتساب صفة الموظف العمومي وبالتالي أية إجراءات سابقة على صدور قرار التعيين لا أثر لها في اكتساب هذه الصفة حتى ولو تسلم الشخص العمل ومارس واجبات الوظيفة فعلا. والحكمة من ذلك أن القرار الإداري بالتعيين هو الذي يضفي صفة الشرعية على ممارسة الشخص لوظيفته، أي يجعل منه موظفا عاما في نظر القانون.¹

_ **الخدمة في مرفق عام:** أي أن يمارس الشخص ويشغل وظيفة عمومية في إحدى المؤسسات والإدارات العمومية التي ينطبق ويسري عليها القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وهي المحددة في المادة 02 من الأمر 06-03.

_ **ديمومة الوظيفة:** وهذا الشرط يقتضي أن يعهد إلى الموظف العام بوظيفة دائمة وليست مؤقتة أو موسمية، أي لا تكون استعانة الإدارة به عارضة واستثنائية أو مؤقتة، فتوظيف شخص استثنائيا لتعويض الشغور المؤقت لمنصب ما لا يعتبر الشخص في هذه الحالة موظفا عموميا، لتنافي ذلك مع شرط ديمومة الوظيفة. وبناء عليه يخرج من إطار الموظفين الممارسون لبعض الوظائف بعقود، لأن المركز القانوني للموظف العمومي مركز تنظيمي عام تحكمه القوانين واللوائح.

¹ _ غير أنه في بعض الأحيان يعتبر في حكم الموظف ولو لم يصدر قرارا بتعيينه، استنادا إلى نظرية الموظف الفعلي (الواقعي)، وهذا الأخير هو شخص عادي يتولى مهام وظيفة عامة دون سند من القانون، كما لو كان تعيينه معيبا أو لم يصدر قرار بتعيينه أصلا، ومن شأن تطبيق القواعد العامة جعل كل التصرفات التي صدرت عنه باطلة لأنه في هذه الحالة يعد مغتصبا للوظيفة. غير أن القضاء أقر بصحة تلك التصرفات الصادرة عنه ضمنا للثقة المشروعة في تصرفات الإدارة واعمالا لمبدأ دوام سير المرافق العامة. وهذه النظرية تقوم في الأحوال العادية على أساس حماية الأشخاص حسني النية اعتمادا على الظاهر، وفي الأحوال الاستثنائية تقوم على فكرة الظروف الاستثنائية. للتفصيل أكثر حول هذه النظرية أنظر: صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 191-198.

_ الترسيم: هو الإجراء الذي من خلاله يتم تثبيت العون المتربص في رتبته¹ كما جاء في الفقرة 02 من المادة الرابعة. فالشخص عندما يعين لشغل وظيفة يمر في البداية بمرحلة تربص يكون فيها عوناً متربصاً، وبعد نهاية مدة التربص يثبت في رتبته كموظف كما نصت على ذلك الفقرة الأولى من المادة 83 " يعين كل مترشح يتم توظيفه في رتبته للوظيفة العمومية بصفة متربص " والمادة 84 التي نصت " يجب على المتربص حسب طبيعة المهام المنوطة برتبته قضاء فترة تربص مدتها سنة ... "، وهذا يعني أن المتربص لا يكتسب صفة الموظف إلا بعد ترسيمه، باستثناء بعض الرتب التي يمكن ترسيم شاغلها مباشرة دون الخضوع لفترة التربص، وهذا نظراً لمؤهلاتهم العالية المطلوبة للالتحاق بهذه الرتبة، بشرط أن تنص القوانين الخاصة في أحكامها على ذلك كما تؤكد عليه المادة 83 الفقر الثانية.

2 _ مجال تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية

تطبيق قانون الوظيفة العمومية يخص فقط من يعمل في إدارات الدولة الإدارية، غير أنه تستثنى بموجب ذلك بعض الفئات الأخرى التي تحكمها نصوص خاصة لطبيعة مهامها.

أ _ الجهات التي تخضع للقانون الأساسي للوظيفة العمومية

بالعودة للمادة الثانية من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية فإننا نجد أن هذه المادة تحدد لنا الموظفين الذين تنطبق عليهم أحكام هذا الأمر²، وهم الذين يمارسون نشاطاتهم في المؤسسات والإدارات العمومية والتي هي عبارة عن مؤسسات تقوم بأداء خدمات عامة

¹ _ تختلف الرتبة grade عن منصب الشغل l'emploi. وهي الصفة التي تخول صاحبها شغل الوظائف المخصصة لها (المادة 05 من ق و ع). أم السلك corps فهو مجموعة من الموظفين المنتمين إلى رتبة أو عدة رتب ويخضعون لنفس القانون الأساسي الخاص (المادة 06 ق و ع).

² _ تتمثل هذه الإدارات والمؤسسات التي يعد مستخدميها موظفين عموميين في:

_ الإدارات المركزية في الدولة: ويقصد بها مجموع الوزارات.

_ المصالح غير المركزية التابعة لها: ويقصد بها المصالح الخارجية لهذه الإدارات المركزية مثل المديرات الجهوية والولائية.

_ الجماعات الإقليمية: ممثلة في مستخدمي الولاية والبلدية.

_ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: وهي المؤسسات الإدارية المحضة والتي تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، لكنها تخضع للرقابة الوصائية، كالمركز الوطني للسجل التجاري.

_ المؤسسات العلمية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني: وهذه مؤسسات مكلفة بإنجاز برامج علمية وثقافية ومهنية كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الجامعية.

_ المؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي: وهي مؤسسات مكلفة بإنجاز برامج علمية وتكنولوجية كالمركز الوطني للبحث والتنمية، والمركز الوطني للوقاية من السرطان.

يهدف اشباع وتحقيق المصلحة العامة، فالدولة هي التي تقوم بإنشاء هذه المرافق العمومية وهي التي تقوم بتسييرها وتنظيمها وتجهيزها وتمويل ميزانيتها.

وقد عدد هذا النص تلك المؤسسات والإدارات العمومية، غير أن هذا التحديد الذي ورد في النص وان كان يبدو حصر لهذه المؤسسات، إلا أن المشرع لم يغفل امكانية فتح المجال لإدراج مؤسسات أخرى في المستقبل غير هذه التي ذكرها نص المادة 02، وهو ما يستشف من الفقرة الثانية التي جاء فيها " كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية"، وبهذا الأمر تفادى المشرع إمكانية وجود فراغ قانوني يدفعه إلى إجراء تعديل في القانون في الحالة التي يمكن أن تنشأ مؤسسة أو إدارة عمومية، ومستخدميها يعتبرون موظفين عموميين تنطبق عليهم أحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية، إذ من البداية يجد السند القانوني لذلك الإنشاء.

ب_ فئات المستخدمين المستثناءة من الخضوع للقانون الأساسي للوظيفة العمومية

ليس كل من يعمل في مؤسسات وإدارات الدولة ينطبق عليه وصف الموظف العمومي ويخضع للقانون الأساسي للوظيفة العمومية، حيث هناك فئات مستثناءة من ذلك وهم:

- **القضاة:** يشكل القضاة سلكا مستقلا يتبع السلطة القضائية، وهذه الأخيرة مستقلة وبالتالي لا تنطبق أحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية عليهم. والأساس في ذلك هو حمايتهم من كل أشكال الضغوط والتدخلات التي قد تمس بحيادهم واستقلالهم ونزاهتهم. أضف إلى ذلك أن السلطة القضائية كسلطة مستقلة بنص الدستور يخضع أعضاؤها في مجال تعيينهم وتحديد حقوقهم وواجباتهم وسير حياتهم المهنية لقانون خاص هو القانون الأساسي للقضاء، وهناك هيئة تشرف عليهم هي المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية.
- **المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني:** ويقصد بهم أفراد الجيش الوطني الشعبي، واستثناءهم من الخضوع لأحكام قانون الوظيفة العمومية يعود بالدرجة الأولى لطبيعة مهامهم المرتبط بالجانب الأمني وبخاصة الدفاع الوطني، وهذا الأمر يجعلهم مرتبطين بنظام صارم من حيث ترقيةهم أو عملية التقدير ومنح المكافأة التي ترتبط في غالبيتها بالعمل والمجهودات الاستثنائية، وكذلك عملية خضوعهم للتأديب الذي يستبعد وجود لجان متساوية الأعضاء تستشار في مثل هذه المسائل كما هو الحال بالنسبة للموظفين.
- **مستخدمو البرلمان:** لا يقصد بهذه الفئة نواب البرلمان بغرفتيه انطلاقا من كون هؤلاء النواب يحملون الصفة السياسية كونهم منتخبون و من جهة أخرى عهدتهم البرلمانية محددة وهم يمثلون السلطة التشريعية كسلطة مستقلة، أضف إلى ذلك أنهم يخضعون لقانون خاص بهم هو قانون

النائب، وبالتالي يقصد بمستخدمي البرلمان أعضاء الطاقم الإداري وهم مستخدمي المصالح الإدارية والتنفيذية للبرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، ومرد ذلك هو خضوع هذه الفئة من المستخدمين لقانون خاص يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة كما جاء في نص المادة 102 من القانون العضوي (99-02) المحدد لتنظيم هاتين الغرفتين .

ثانيا: علاقة الموظف بالإدارة وموقف المشرع الجزائري من ذلك

يأخذ تحديد العلاقة بين الموظف والإدارة أهمية خاصة ترتبط بتحديد حقوق هؤلاء الموظفين والتزاماتهم اتجاه الإدارة، فمن خلال هذه العلاقة تتحدد أحكام المسؤولية عن تصرفاتهم، هل هي مسؤولية شخصية يتحملها الموظف أم مرفقية تتحملها الإدارة عنه أمام الجمهور؟

1_ موقف الفقه من تحديد علاقة الموظف بالإدارة

اختلفت الفقه في تحديد العلاقة بين الموظف والإدارة إلى اتجاهين بين من يرى أنها علاقة عقدية وأخر يرى أنها علاقة تنظيمية.

أ _ الاتجاه الأول (العلاقة العقدية)

يرى أصحاب هذا الرأي بأن العلاقة التي تجمع الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية، لكن هذا الاتجاه الفقهي اختلف في تحديد طبيعة العقد هل هو من عقود القانون الخاص أم من عقود القانون العام؟

ففي إطار القول إنها من عقود القانون الخاص انقسم هذا الرأي إلى ثلاث اتجاهات، فكيف البعض منهم العقد على أنه وكالة إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عملا قانونيا، ويدخل في إطار عقود إيجار الأشخاص إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عملا ماديا. وهذا الرأي اشتهر في الوقت الذي كان فيه القانون الخاص وبخاصة القانون المدني هو الشريعة التي تطبق على الأفراد والإدارة، غير أن هذا الرأي لم يعد يقوى بعد أن ظهر القانون الإداري كقانون مستقل عن القانون المدني.

وقد تعرض هذا الرأي لعديد الانتقادات، ذلك أن عقود القانون الخاص لا تبرم من الناحية الشكلية إلا بعد إجراء مفاوضات تتوج باتفاق على شروط العقد، وتطابق الإيجاب مع القبول، وهذا الأمر غير موجود مطلقا في مثل هذه العلاقات الوظيفية، كون شروط العقد محددة بنصوص القانون والتنظيمات ولا يد للموظف فيها. ومن الناحية الموضوعية فعقود القانون الخاص تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين وهو ما يعني أن تعديل أو تغيير بنود العقد تقتضي موافقة طرفيه ولا يستطيع أي طرف أن ينفرد بذلك، وهو الأمر الذي لا نجده في هذه العلاقة، كون كون الأمر متاح للإدارة فقط

دون الموظف، حيث يمكنها تعديل بنود العقد، وتعديل مركز الموظف وحتى فسخ العقد تحقيقاً لدوام سير المرفق العام، مما ينفي عنه هذه الصفة العقدية المرتبطة بالقانون الخاص.

وفي إطار هذا التكييف لهذه العلاقة العقدية في ظل أحكام القانون الخاص اعتبر اتجاه آخر أن العلاقة هي عقد إذعان، حيث يرتبط الموظف بعقد تكون كل عناصره متوافرة من ناحية أهلية الطرفين في التعاقد، وتطابق إرادتهما بالإضافة إلى التحديد المسبق للحقوق والإلتزامات المتبادلة بينهما، ويقتصر دور الموظف على الإنضمام إلى شروط العامة المحددة لتمام العقد. غير أن هذه النظرية لم تسلم كذلك من النقد، كون كثير من الفقه ينكر صفة العقد على نظرية الإذعان التي يعتبرها بمثابة قانون أو نظام يرتب مراكز قانونية أو نظامية، كما أن الوظيفة العمومية لا تتوفر فيها شرط عقد الإذعان من احتكار قانوني أو فعلي للسلعة أو خدمة مرفقية ضرورية للمستهلكين مع عرضها للجمهور بشروط مماثلة على وجه الدوام، وعليه لا يمكن اعتبار الوظائف العمومية خدمة تمنح بشروط متساوية لكل الأفراد والمرشحين، فهي مراكز قانونية تنظيمية تضع على عاتق شاغليها حقوق وواجبات قانونية تختلف باختلاف المرافق التي يمارسون مهامهم على مستواها.

أما فيما يتعلق بالاتجاه الذي اعتبر أن هذه العلاقة تعاقدية في نطاق روابط القانون العام، فقد اعتبر عقد الوظيفة العامة عقداً إدارياً وليس مدنياً لتعارض مبدأ العقد شريعة المتعاقدين مع مقتضيات وحاجات المرافق العامة، وبالتالي هذا التكييف يمنح للإدارة السلطات والإمتيازات التي يعطيها لها النظام القانوني للعقود الإدارية. ما يجعل العقد ذو خصائص مميزة تكمن في طبيعة الإلتزامات المفترضة من قبل الدولة، فمن جهة يمكن للإدارة أن تقلل من المزايا المقدمة للموظف ومن جهة أخرى يمكنها تكليفه بالإلتزامات أكثر دون أن يكون له حق فسخ العقد على حساب الإدارة.

ورغم أن هذا الرأي قد يكون أفضل من سابقه إلا أنه يبقى غير كاف ولا يتوافق مع جوهر الوظيفة العامة وضرورات المرافق العمومية، ذلك أن الموظف العمومي ينشأ مركزه القانوني بصدور قرار تعيينه كقرار إداري، وهذا يختلف عن فكرة التعاقد ذاتها التي تفترض إيجاب وقبول قائم على التراضي حتى في عقود القانون العام.

ب _ الاتجاه الثاني (العلاقة التنظيمية)

حسب هذا الرأي علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية، لا تستند إلى أي عقد سو كان عقداً من العقود القانون الخاص أو العام، حيث يشغل الموظف مركزاً قانونياً موضوعياً، وهذا المركز تحدد أبعاده القوانين واللوائح والتنظيمات التي تضعها الدولة لتنظيم الوظيفة العمومية، دون أن يكون للموظف أي دور في صياغة تفاصيل هذا المركز الذي لا يتغير مضمونه من موظف إلى آخر ينتمون لنفس الظروف القانونية. أي بعبارة أخرى حسب هذا الإتجاه الوظائف العامة تنظمها وتنشئها

القوانين العامة، وهي التي تحدد حقوقها وواجباتها بغض النظر عن شغلها، وما قبول الموظفين لشغل هذه الوظائف إلا مجرد خضوع لأحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها.

2_ موقف المشرع الجزائري من تحديد علاقة الموظف بالإدارة

أ_ أخذ المشرع الجزائري بالنظام المغلق في تحديد علاقة الموظف بالإدارة

تبنّت الجزائر منذ الإستقلال نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، حيث في الفترة من الاستقلال إلى غاية صدور الأمر 66-133 أبقّت على التشريعات الفرنسية ما عدا ما يتنافى والسيادة الوطنية، والسائد في النظام الفرنسي هو اعتبار أن الموظف في علاقة تنظيمية مع الإدارة في إطار هذا النظام المغلق للوظيفة العمومية.

وبصدور التشريعات المتعلقة بتنظيم الوظيفة العمومية بعد ذلك نجد أن المشرع أكد على جعل العلاقة بين الإدارة والموظف هي علاقة تنظيمية، وهو ما أكدت عليه أحكام المادة (06) من الأمر 66-133 بنصها " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية وتنظيمية " وأكدت على ذلك المادة (05) من المرسوم 85-59 والمادة (07) من الأمر 06-03 بقولها " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية ". وبهذا نجد أن المشرع أخذ بنظام الوظيفة العمومية ذات الهيكل المغلق أي النظام غير التعاقدية، ولعل الأهداف التي تحكمت في هذا التبني حسب بعض الفقه هو محاولة المشرع الحفاظ على توازن واستقرار الخدمة العمومية وضمان استمرارها، بالإضافة إلى تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعل على الحرمان من الالتحاق بها في العهد الاستعماري. وهذا النظام يقوم على ركيزتين أساسيتين هما:

- وجود قانون أساسي خاص: يتضمن تطبيق قواعد خاصة على الموظفين مع ضمانات أساسية ممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم، فهم ليسوا أجراء عاديين حيث يتمتعون بحقوق وواجبات ونظام حماية يختلف عن تلك المعترف بها قانونا للعمال.
 - الحياة المهنية: وتظهر في انتماء الموظف إلى سلك معين وتسخير كل حياته المهنية في خدمة الدولة، مع وجود تطور دائم من حيث الامتيازات المادية المرتبطة بالترقية.
- إلا أن المشرع فتح فجوة في مجال الوظيفة العمومية بإقرار التوظيف على أساس تعاقدية كاستثناء ولا يعني ذلك التخلي عن النظام المغلق.

ب_ الآثار المترتبة على العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة

يترتب على القول بالعلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة عديد النتائج منها:

- ينشأ المركز القانوني للموظف بمجرد صدور قرار تعيينه في الوظيفة وليس برضا الموظف وقبوله لهذا التعيين، وصدور هذا القرار يستتبع تطبيق أحكام النظام القانوني للوظيفة العامة.
- لا يزول المركز القانوني للموظف بمجرد تقديم الاستقالة بل لا بد من صدور قرار إداري صريح بقبول استقالته (المادة 220).
- للإدارة الحق في القيام بأي تعديلات ضرورية على الوظيفة العمومية من خلال القوانين والتنظيمات المتعلقة بها كلما اقتضى الصالح العام ذلك دون امكانية معارضة الموظف، إلا أن التعديل يجب أن يكون بأداة قانونية من نفس مستوى الأداة القانونية التي صدر بها النظام القديم أو مستوى أعلى من (قاعدة توازي الأشكال)، وأن تكون التعديلات عامة ومجردة لا تخص موظف بعينه. مع العلم أنه لا يجوز أن يمس التعديل بالحقوق والمزايا المادية والأدبية التي يكون الموظف قد اكتسبها في ظل النظام القديم.
- علاقة الموظف بالإدارة تحكمها النصوص القانونية واللوائح المنظمة للوظيفة العامة ولا يجوز أن تكون هناك وضعية خاصة تخالف أحكام هذه النصوص، وكل اتفاق يخالف ذلك يعد باطلا، كأن تتفق الإدارة مع الموظف على استبعاد هذه القواعد أو احداها أو يتنازل الموظف عن هذه الحقوق.
- يعد القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص بالفصل في منازعات الوظيفة العمومية.
- تتحمل الإدارة المسؤولية عن أعمال موظفيها في حال وقوع تقصير أو ضرر لغير بمناسبة ممارسة الوظيفة، كتقصير الموظف في القيام بالعمل أو احداث أضرار للغير (على أساس الخطأ المرفقي).

ج_ نظام التعاقد كاستثناء على علاقة الموظف بالإدارة في قطاع الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري

القاعدة العامة التي أخذ بها المشرع الجزائري في تنظيم علاقة الموظف بالإدارة هي تكييف هذه العلاقة على أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، إلا أن المشرع أوجد استثناء وهو جواز تنظيم شغل بعض الوظائف بعقود، حيث يبرم عقد بين العون الموظف والمؤسسة الإدارية، وهو ما أكدت عليه المادة (19) إلى المادة (25) من الأمر 03-06، وجاء المرسوم 07-308 شارحا لهذه الوضعية بالتفصيل ومحددا كل ما تعلق بكيفية إبرام هذا العقد، وحقوق وواجبات هؤلاء الأعوان الموظفون بناء على هذه الصيغة.

ينصب هذا العقد حسب المادة 19 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية على مناصب الشغل التي تتضمن الحفظ، والصيانة، والخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية¹ على النحو التالي:

¹ _توظيف الإدارة لهؤلاء الأعوان يكون حسب الحالة ووفق حاجتها، يشترط في هذا العقد أن يكون مكتوبا ومتضمنا البيانات التالية حسب المادة 03 من المرسوم 07 – 308 وهي: - تسمية منصب الشغل – طبيعة ومدة عقد العمل - تاريخ بداية سريانه

• مناصب الشغل المطابقة لنشاطات الحفظ والصيانة والخدمات

بالعودة إلى المادة (09) من المرسوم 08-307 نجدها تحدد لنا قائمة مناصب الشغل المطابقة لنشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية وهم: العمال المهنيون، أعوان الخدمة، سائقو السيارات، رؤساء الحظائر، أعوان الرقابة، الحراس.

وأكدت المادة 22 من الأمر 06-03 الفقرة الثانية أن شغل هذه المناصب لا يعطي للشخص الحق في اكتساب صفة الموظف، أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية، فيبقى دائما حاملا لصفة العون المتعاقد. مع العلم أن الشروط العامة للتوظيف هي نفسها التي تنطبق على أي موظف عام. وتكون طريقة الانتقاء بناء على دراسة الملف أو اختبار مهني خاصة فيما يتعلق بمناصب الشغل المطلوب شغلها بموجب عقود غير محددة المدة.

• أنواع عقود التشغيل

ميز القانون بين نوعين من العقود عقود محددة المدة وعقود غير محددة المدة.

حيث حددت المادة (04) من المرسوم متى يعتبر العقد محدد المدة بقولها " هو كل عقد مخصص لشغل منصب مؤقت لتعويض الشغور المؤقت لمنصب الشغل في انتظار تنظيم مسابقة أو إنشاء سلك جديد للموظفين، للتكفل بعمليات تكتسي طابع مؤقت " وهذا العقد المحدد المدة حسب الفقرة الثانية من المادة (08) محدد بمدة سنة قابلة للتجديد مرة واحدة.

ونكون بصدد عقود غير محددة المدة حسب نص المادة (05) من المرسوم إذا كان الأمر متعلق بشغل منصب دائم عندما تبرر ذلك طبيعة النشاطات أو ضرورات الخدمة، في إطار ما حددته المادة (19) من الأمر 06-03.

وهؤلاء الأعوان المتعاقدين قد يؤدون عملهم بالتوقيت الكامل أو التوقيت الجزئي (المادة 06 من المرسوم) حيث تكون الممارسة بالتوقيت الجزئي لمدة محددة بخمس ساعات في اليوم، وفي إطار ممارستهم لهذه الأعمال لا يجوز لهؤلاء الأعوان ممارسة أي نشاط مريح مهما تكن طبيعته، وهذا لا يعني أن شغل هذه المناصب بموجب عقود يلغي وجود امتيازات وحقوق وواجبات محددة ومضبوطة، بل لهم ذلك غير أنها لا ترقى إلى الدرجة التي يتمتع بها الموظف العمومي الخاضع لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

– الحجم الساعي (كامل أو جزئي) – الفترة التجريبية عند الاقتضاء – عناصر الراتب – مكان التعيين، بالإضافة إلى ذلك يوضح العقد الواجبات الخاصة التي يمكن أن ترتبط بمنصب الشغل.

• طبيعة هذه العلاقة العقدية في ظل أحكام الأمر 06-03

أخذ المشرع بهذه الصيغة في شغل بعض المناصب يؤدي إلى طرح اشكال حول طبيعة هذا العقد الذي يجمع الموظف بالإدارة خاصة في ظل النصوص المنظمة لهذه العملية التعاقدية؟ فإذا قلنا عقد فهذا يعني وجود توافق إرادتين بعد تفاوض في حين أن الأحكام الخاصة بممارسة الوظيفة المتعاقد عليها محددة سلفا بموجب اللوائح والقوانين، وكذلك الحقوق والواجبات ولا يجوز للموظف مناقشتها فهو إما أن يقبلها أو يرفضها كلية ولا يجوز له استبعاد أي منها.

وبالتالي ما يستفاد من أحكام الأمر 06-03 وأحكام المرسوم 07-308 أن الأعوان المتعاقدون تنطبق عليهم الأحكام الواردة في هذين النصين طالما أن الجهة الإدارية المتعاقدة معهم تخضع أصلا لهذه الأحكام.

وعليه يمكن القول بأن هؤلاء الموظفين في مركز تنظيمي عام، غير أن هذا المركز يخضع من جهة لعقود الاستخدام، أي أنه مركز تعاقدية شخصي أيضا، ومن ثمة يمكن القول إن العلاقة التنظيمية تغلب على العلاقة التعاقدية، لأن هذه الأخيرة تتم وفقا للقوانين واللوائح السارية المفعول، وأن هذه العلاقة تكاد تسبغ على صاحبها صفة الموظف لولا أن المشرع نزع عنه هذه الصفة قانونا لافعلا خاصة في العقود غير محددة المدة.

المحور الثاني

الحقوق والواجبات الأساسية للموظف العمومي

تضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية النص على حماية الحقوق والواجبات التي يتمتع بها الموظفين، وباعتبارهم أعوانا للدولة فهم يتمتعون بحقوق تشكل امتيازات لا تستفيد منها المهن الأخرى، وفي المقابل فرض عليهم واجبات يجب تآديتها وفقا لما تنص عليه التشريعات وما هو متعارف عليه في هذا المجال نظير الحقوق التي يستفيدون منها.

أولاً: الحقوق الأساسية للموظفين

يمكن تقسيم هذه الحقوق الأساسية للموظفين إلى حقوق مهنية، وحقوق أخرى ذات طابع شخصي عام ينالها الموظف بكونه مواطناً ومن جهة أخرى بكونه موظفاً، وهو ما سنتطرق إليه بالتفصيل.

1_ الحقوق المهنية

وهي الحقوق التي ينالها الموظف بصفته مستخدم لدى الدولة، وهذه الحقوق ليست كلها ذات طابع نقدي ممثلة في المرتبات والمنح، بل كذلك تتضمن حقوق أخرى بعضها اجتماعية وأخرى صحية، وحقوق أخرى ذات طابع معنوي كالإجازات والعطل، وضمانات الحماية عند المساءلة التأديبية وغيرها. وتتمثل أهم هذه الحقوق المهنية في الراتب، والحق في الحماية الاجتماعية، الحق في التقاعد، الحق في الاستفادة من حماية الدولة، والحق في المشاركة في تسيير حياته المهنية، الحق في الراحة والعطل.

أ_ الحق في الراتب

للراتب أهمية كبيرة في قطاع الوظيفة العمومية، بكونه أحد الوسائل التي تستقطب بها الإدارة الكفاءات والحفاظ عليهم في القطاع خاصة في ظل المنافسة التي يفرضها القطاع الخاص والاقتصادي في هذا الشأن. مما يحتم على الإدارة مراجعة هذه المرتبات باستمرار حفاظاً على مواردها البشرية، ومن جهة أخرى إعطاء الاعتبار للوظيفة العمومية.

• تعريف الراتب

هو المبلغ الذي يحصل عليه الموظف شهرياً مقابل انقطاعه لخدمة الدولة وتكريس حياته العملية لأداء مقتضيات الوظيفة والقيام بأعبائها ومهامها. وهو ما تؤكد عليه المادة 32 من القانون الأساسي

للووظيفة العمومية بنصها " للموظف الحق بعد أداء الخدمة في راتب " ويتلقى هذا الراتب من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي يمارس فيها مهامه فعليا (المادة 120 م ق و ع).

وهذا المرتب في نظام السلك الوظيفي الذي تأخذ به الجزائر ليس مقابلا للعمل الذي يقوم به الموظف، إنما تغلب عليه صفة النفقة التي تمن له لتمكينه من العيش بشكل لائق حتى يستطيع تخصيص وقته وجهده لأداء أعباء الوظيفة المسندة له، لذلك تراعى في تقديره اعتبارات خاصة بمكانة الموظف الاجتماعية والمظاهر التي يحتاج إليها.

واستحقاق الراتب يكون حسب المجموعة التي ينتمي إليها الموظف، حيث بالعودة لقانون الوظيفة العمومية نجد المشرع صنف الموظفين في المادة 08 إلى أربع مجموعات (أ، ب، ج، د) وكل مجموعة يمكن أن تنقسم إلى مجموعات فرعية، وبالتالي يأخذ الموظف المرتب الذي يتناسب مع المجموعة التي هو فيها. ولا يقتصر المرتب في عموم معناه على المبلغ المحدد أساسا للموظف بحسب المجموعة الموجود فيها، بل يشمل الأجر الأساسي زائد المنح والتعويضات حسب ما نصت عليه المادة 119 من (ق و ع).

● كيفية تحديد الراتب

يتم تحديد وتصنيف الرواتب حسب قانون الوظيفة العمومية بناء على مستوى التأهيل، أي الشهادة والتكوين المتخصص والخبرة المهنية. حسب المجموعة التي ينتمي إليها الموظف كما هو وارد في المادة 08 من (ف و ع).

وبالعودة إلى المرسوم الرئاسي 07-304 نجده يحدد مستويات التأهيل لكل مجموعة، في جدول حددته المادة 03 منه. على غرار ما انتهجه المشرع الفرنسي في قانون الوظيفة العمومية أين قسم الموظفين ن إلى أربع مجموعات بحسب مستويات التأهيل (A.B.C.D)، وتظهر هذه المجموعات في الجزائر على النحو التالي:

_ المجموعة أ: تتعلق بالموظفين الذين يملكون شهادة الليسانس، ليسانس LMD وشهادة الدراسات العليا DES وشهادة المدرسة الوطنية للإدارة+ البكالوريا+ 05 سنوات من التكوين العالي، ماستر نظام LMD أو ليسانس زائد ما بعد التدرج المتخصص). وهؤلاء مطلوبون لممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسات، وهي الأسلاك التي تضم رتبا مصنفة من الصنف 11 إلى الصنف 17 في الشبكة الاستدلالية للمرتبات. كما تضم هذه المجموعة سبعة أقسام فرعية خارج الصنف لها وجه خاص تتعلق بمناصب تطيريه عليا.

_ المجموعة ب: تضم الموظفين الذين يملكون مستوى تأهيل يساوي أو يفوق شهادة البكالوريا، أو البكالوريا + 24 شهر من التكوين، شهادة تقني سامي+ شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية،

البكالوريا+ 36 شهرا من التكوين. وهؤلاء مطلوبون لممارسة نشاطات التصنيف، وهي الأسلاك التي تضم رتبا مصنفة من الصنف 09 إلى الصنف 10 في الشبكة الاستدلالية للمرتبات.

_ المجموعة ج: تضم الموظفين الذين يملكون مستوى تأهيل يساوي أو يفوق السنة الثالثة من التعليم الثانوي، السنة الثانية من التعليم الثانوي+ 12 شهر من التكوين، السنة الأولى من التعليم الثانوي+ 24 شهر من التكوين أو الحائزين على شهادة البكالوريا، شهادة تقني. وهي الأسلاك المتضمنة رتبا مصنفة من الصنف 07 إلى الصنف 08 في الشبكة الاستدلالية، وهؤلاء مدعوون لممارسة نشاطات التحكم.

_ المجموعة د: وتضم الموظفين الحائزين على مستوى تأهيل يساوي أو يفوق السنة السادسة من التعليم الأساسي أو السابعة أو الثامنة أو التاسعة أو الذين يحوزون شهادات التعليم المتوسط إضافة إلى تكوين من 12 إلى 18 شهر.

• مكونات الراتب

يتكون المرتب ثلاث عناصر أساسية كما جاء في نص المواد 121 إلى 126 من (ق وع).

➤ **الراتب الأساسي:** وهو مجموع المبالغ التي يتقاضاها الموظف بصفة أساسية بحكم رتبته والسلك الذي ينتمي إليه، والعبرة هنا ليست بالعمل الذي يؤديه الموظف ولكن بالمؤهلات التي ينبغي إثباتها لتقلد منصب من المناصب العمومية، حيث نصت المادة 06 من المرسوم الرئاسي 07-304 على أنه " يكافئ الراتب الأساسي الالتزامات القانونية للموظف". وعليه ينتج هذا الراتب من خلال ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى للمنصب في النقطة الاستدلالية¹. وهو ما نصت عليه المادة 121 بقولها يوافق الراتب الأساسي الرقم الاستدلالي الأدنى للصنف، ويمثل الراتب المقابل القانوني للواجبات القانونية الأساسية للموظف".

➤ **الراتب الرئيسي:** يتشكل الراتب الرئيسي من الراتب الأساسي مضاف إليه تعويض الخبرة. ويتشكل تعويض الخبرة في شكل زيادة استدلالية تضاف إلى الرقم الاستدلالي الذي يكون في حوزة الموظف وقت ادراجه في الجدول السنوي للترقية إذا توافرت فيه شروطها. وهو ما نصت عليه المادة 1222 من (ق وع) " يتحدد الراتب الرئيسي من خلال الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة مضافا إليه الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة المتحصل عليها". وأضافت الفقرة 02 من ذات المادة " وينتج الراتب

¹ _ النقطة الاستدلالية هي القيمة التي تقابل كل نقطة من الرقم الاستدلالي للمرتب عندما يتم ضرب ذلك الرقم في قيمة هذه النقطة، وقيمة النقطة الاستدلالية والمعايير التي تضبط تطورها تحدد بموجب مرسوم، بحسب ما نصت عليه المادة 123 من (ق وع). وفي هذا الشأن حدد المرسوم الرئاسي 07 - 304 قيمة النقطة الاستدلالية ب 45 دينار حيث نصت المادة 08 منه " تحدد قيمة النقطة الاستدلالية المنصوص عليها في المادة 05 أعلاه بخمسة وأربعين دينارا (45 دج)".

الرئيسي من حاصل ضرب الرقم الاستدلالي للراتب الرئيسي في قيمة النقطة الاستدلالية". أي بعبارة أخرى الراتب الرئيسي هو حاصل ضرب الرقم الاستدلالي الذي يتعلق بتصنيف الموظف في مجموعته زائد الرقم الاستدلالي للدرجة التي هو فيها مضروب في قيمة النقطة الاستدلالية. كما جاء في نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 304-07.

➤ **التعويضات (المرتب التكميلي):** وهي منح تقدم في شكل تعويضات ترتبط بممارسة الموظف لبعض النشاطات والظروف الخاصة به (المادة 124 ق وع)، يتم تحديدها إما عن طريق القانون أو التنظيم، وهذه التعويضات تحسب بنسب مئوية متغيرة من الراتب الأساسي أو الرئيسي، وفقا لما تحدده النصوص التنظيمية التي تتعلق بالأنظمة التعويضية في هذا المجال لمختلف الأسلاك. كما يستفيد الموظف زيادة على ما سبق ذكره من المنح ذات الطابع العائلي (المادة 119 ق وع)، والتعويضات المقابلة للمصاريف الناتجة عن ممارسة مهامه (المادة 125 ق وع).

ب _ الحق في الحماية الاجتماعية

الحماية الاجتماعية هي مجموع الآليات التي قرره القانون للموظفين بقصد تحسين مستوى معيشتهم هم وأفراد أسرهم، وقد حددت عناصر هذا الحق في الحماية المادتين 33 و34 من (ق وع) كما يلي:

• الحق في الحصول على الخدمات الاجتماعية

وهذه الخدمات تقدم للموظفين والمتقاعدين وأسرهم، والتي تساهم في تطوير مستوى المعيشة للموظف ماديا ومعنويا، حيث تقدم في شكل خدمات صحية ومساعدات اجتماعية (منح عائلية أو أدوات مدرسية للأولاد، قروض سكن، مساعدات مادية للزواج... الخ). وتشمل كذلك بعض ضروريات المعيشة، وأنشطة ثقافية وترفيهية، وبصفة عامة كل التدابير ذات الطابع الاجتماعي التي تستهدف الحياة اليومية للموظف وأسرته، لتمكينه من تقديم مردوده الوظيفي، وتنظيم هذه الخدمات يخضع لأحكام المرسوم 82-179 مؤرخ في 15 ماي 1982¹.

• الضمان الاجتماعي أو التأمينات

الضمان الاجتماعي من أهم النظم الاجتماعية الحديثة التي تهدف إلى معالجة الأثار التي قد تنجم عن الأخطار التي يتعرض لها الموظف خلال حياته الوظيفية كالشيخوخة والعجز والوفاة والاصابة بأمراض العمل، وذلك عن طريق إيجاد بديل للراتب في حالة انقطاعه بسبب وقوع حالة من هذه الحالات، سواء كان البديل في صورة تعويض أو معاش بحسب الأحوال بما يكفل للموظف وأسرته حياة

¹ _ مرسوم رقم 82-179 مؤرخ في 15 ماي 1982، يحدد محتوى الخدمات الاجتماعية وكيفية تمويلها، الجريدة الرسمية، عدد 20.

كريمة ومستقرة. وهذا الحق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي نصت عليها الإعلانات والمواثيق الدولية لحقوق الانسان (المادة 22-25 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان) والمواد (من 09 الى 12 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية).

ويشكل انخراط الموظفين في مؤسسات الضمان الاجتماعي أمر إجباري، حتى يضمن صندوق لكل موظف وكل أجير هذه الخدمات، وهذا كله يكون مقابل اقتطاع شهري اجباري على الراتب. وينظم مثل هذه الحالة القانون 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية¹.

ج _ الحق في الاستفادة من حماية الدولة من الإعتداءات والتهديدات

طبقا للمادة 30 من (ق وع) تلتزم الدولة بحماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو اعتداء من أي طبيعة كانت سواء أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبة، وهذه الحماية لا تتعلق بالاعتداء من الغير فقط بل من زملائه ومن رؤسائه، وتضمن الدولة تعويض الضرر الذي قد يلحق به، وتحل الدولة في هذه الظروف والأحوال محل الموظف للحصول على التعويض من مرتكب تلك الأفعال. وتملك الدولة لنفس الغرض حق القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق التأسيس كطرف مدني أمام الجهات القضائية المختصة.

وإذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة تحميه من العقوبات المدنية(التعويض) التي تسلط عليه، ما لم يكن الخطأ شخصي منفصل عن المهام الموكلة له (المادة 31 ق وع). كما جاء التأكيد على هذه الحماية في قانون العقوبات، وهو ما نصت عليه المادة 144 من القانون 01-91² التي تعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين أو بغرامة مالية من 1000 إلى 500000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عموميا أو قائد أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم أو بالكتابة أو الرسم غير العلني أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها، وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو الاحترام الواجب لسلطتهم.

غير أن المشرع اتجه إلى إقرار عقوبات خاصة ومشددة في حال كانت الإهانة والاعتداء على المؤسسات الصحية ومستخدميها، وهو ما جاء في المادة 149 من الأمر 20-01 المؤرخ في 30 يوليو 2020، المعدل والمتمم للأمر 66-155 المتضمن قانون العقوبات، (الجريدة الرسمية، عدد 44). حيث العقوبة في حال الاعتداء على مستخدمي الصحة تكون من سنتين إلى خمس سنوات، والغرامة من 200000 إلى 500000 دج، وتكون العقوبة من سنتين إلى 08 سنوات والغرامة 200000 الى 800000 دج

¹ _ القانون رقم 83-11، يتعلق بالتأمينات الاجتماعية، مؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية، عدد 28.

² _ القانون رقم 01-91 مؤرخ في 26 جوان 2001 المعدل والمتمم للأمر 66-155 المتعلق بقانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 34، مؤرخة في 27 جوان 2001.

في حال كان الاعتداء بالعنف واستخدام القوة أثناء أو بمناسبة تأدية موظفي الصحة مهامهم. وإذا حدث مع الاعتداء اسالة دماء أو مرض ترفع العقوبة إلى خمس سنوات حتى 12 سنة، وترتفع العقوبة إلى 10 سنوات حتى عشرين سنة في حال صاحب الاعتداء استعمال السلاح أو بتر أحد الأعضاء أو تشويهه أو عدم القدرة على استعماله كما يصاحب ذلك ارتفاع الغرامة في كل تلك الحالات. والعبرة بتطبيق هذه الأحكام بوقوع الاعتداء عليهم نظرا لصفاتهم وهم بصدد ممارسة مهامهم، لأنه إذا كان خارج أوقات العمل يصبح الأمر مسألة شخصية.

د _ الحق في المعاش

والمقصود بهذا الحق المبلغ الذي يصرف للموظف عند انتهاء الخدمة بصورة نظامية، ووفق ما هو محددًا قانونًا ويؤول إلى ذوي حقوقه بعد وفاته.

هـ _ حق مشاركة الموظف في تسيير حياته المهنية

أعطت تشريعات الوظيفة العمومية أهمية كبيرة لهذا الحق، من خلال النص في الدساتير على إقرار حق العامل أو الموظف في المشاركة في التحديد الجماعي لشروط العمل ووفقًا لقواعد وكيفيات محددة، وهو ما أكد عليه الدستور الجزائري في الديباجة التي نصت على حق كل جزائري وجزائرية على المشاركة في تسيير الشؤون العمومية.

وهذا الأمر أكد عليه قانون الوظيفة العمومية من خلال إشراك الموظف العمومي في إدارة مساره المهني كالنظر في المسائل المتعلقة بالترقية في الدرجات والرتب أو المسائل التأديبية، أو الترسيم، أو الإدماج في رتبة الانتداب... وغيرها من المسائل. ويكون ذلك من خلال اللجان المتساوية الأعضاء¹ التي تضم عددًا متساويًا من ممثلي الإدارة والمستخدمين.

حيث تمارس هذه اللجان نوعين من الصلاحيات، قد تكون صلاحيات إلزامية يتوجب على الإدارة عدم الفصل في تلك المسائل إلا بعد الأخذ بالرأي المطابق للجنة، وهو ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم رقم 20-199، فيما يتعلق بترسيم المتربص، الترقية في الدرجة، الترقية في الرتبة عن طريق التأهيل بعد التسجيل في قائمة التأهيل، الإدماج في رتبة الانتداب، النقل الإجباري لضرورة المصلحة، العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، إعادة ادماج الموظف المعزول بسبب إهمال المنصب.

¹ _ نظم هذا الأمر المرسوم التنفيذي رقم 20-199، مؤرخ في 25 يوليو 2020، يتعلق باللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 29 يوليو 2020. وأحكام هذا المرسوم ألغت أحكام المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984 الذي نظم اختصاص وتشكيل هذه اللجان المتساوية الأعضاء.

وهناك صلاحيات ذات طابع استشاري حيث يمكن للإدارة الرجوع لهذه اللجان إذا تعلق الأمر بالمسائل التالية كما جاء في نص المادة 13 من المرسوم أعلاه منها: مناهج تقييم الموظفين، النقطة المرقمة المعترض عليها، الإحالة للاستيداع لأغراض شخصية وغيرها من المسائل التي يمكن للإدارة أن تستشير فيها هذه اللجان، باعتبار أن هذا النص الأخير ذكر المسائل التي يمكن للإدارة استشارة هذه اللجان على سبيل المثال لا الحصر وهو ما يفهم من مصطلح " يمكن الرجوع ... الواردة في نص المادة 13 من ذات المرسوم.

و_ الحق في الراحة والعطل

الأصل أن وقت الموظف ملك للإدارة المستخدم لديها، ولذلك لا يجوز له الانقطاع عن عمله إلا بإجازة يستحقها في حدود الإجازة التي يحددها القانون¹. وهو ما أكدت عليه المادة 192 من الأمر 03-06 التي نصت " للموظف الحق في أيام الراحة والعطل المدفوعة الأجر في التشريع المعمول به". وبالتالي للموظف الحق في أجر كامل في أيام العطل والأعياد والمناسبات الرسمية. وللموظف الذي عمل في يوم راحة قانونية الحق في راحة تعويضية لنفس المدة. كما أن المادة 194 من قانون الوظيفة العمومية تمنح الحق للموظف في عطلة سنوية مدفوعة الأجر تحتسب بيومين ونصف اليوم في الشهر الواحد من العمل ودون أن تتجاوز هذه المدة (أي 30 يوم في السنة الواحدة)، وللموظف الحق في عطلة عارضة. مع العلم يمنع على الإدارة حسب المادة 206 تأجيل العطلة السنوية كلها أو جزء منها من سنة إلى أخرى باستثناء ما إذا تعلق الأمر بالمصلحة العامة، ففي هذه الحالة يمكن للإدارة تأجيلها أو تجزئتها في حدود سنتين.

ومراعاة لظروف العمل والمنطقة التي يعمل فيها الموظف والتي قد تكون ذات طبيعة قاسية، نجد المشرع منح بموجب المرسوم 17-320² عطلة إضافية للذين يعملون في بعض المناطق من التراب الوطني وفي الخارج وفي بعض المناطق الجغرافية. حيث يستفيد الموظف حسب المادة 02 من المرسوم أعلاه من عطلة إضافية قدرها عشرون (20) يوماً كاملاً زيادة على العطلة السنوية القانونية للراحة لمن يعملون بأحد ولايات أدرار وتامنغست وتندوف واليزي وبشار وورقلة وغردية والأغواط والوادي. ونصت المادة 03 منذات المرسوم على منح الموظفون الذين يعملون بإحدى ولايات النعام والبيض والجلفة وبسكرة عطلة إضافية قدرها عشرة (10) أيام زيادة على العطلة السنوية للراحة.

¹ _ هذا الحق يجد أساسه القانوني في الدستور، حيث نص عليه المؤسس الدستوري في معظم الدساتير التي عرفتها الجزائر آخرها التعديل الدستوري لسنة 2020 في نص المادة 66 الفقرة 04 منه، التي جاء فيها "الحق في الراحة مضمون ويحدد القانون كيفيات ممارسته".

² _ مرسوم تنفيذي رقم 17-320 مؤرخ في 02 نوفمبر 2017، يحدد العطلة الإضافية للموظفين الذين يعملون في بعض المناطق من التراب الوطني وفي الخارج وفي بعض المناطق الجغرافية، الجريدة الرسمية، عدد 66، صادرة بتاريخ 12 نوفمبر 2017.

ز- حق الموظف في عطلة خاصة لإنشاء مؤسسة

هذه العطلة هي إحدى الآليات الجديدة التي جاء بها المشرع بموجب القانون 22-22 المتمم للأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية، انطلاقاً من إدراك المشرع لأهمية النهوض بالاقتصاد الوطني وجعل الموظف العمومي أحد فواعل السياسة التنموية للبلاد، ومن جهة أخرى إعطاء فرصة للموظف لإظهار أفكاره وتحقيق طموحاته دون أن يكون تحت ضغط فقدان وظيفته.

وبموجب القانون أعلاه، وأحكام المرسوم 93-23 المحدد لشروط وكيفيات استفادة الموظفين من هذه العطلة، يمكن للموظف أن يستفيد من عطلة خاصة غير مدفوعة الأجر ولمرة واحدة خلال مساره المهني لإنشاء مؤسسة، بعد أن يقدم طلباً مبرراً للإدارة المستخدمة. يترتب على قبول طلبه توقف علاقة العمل مؤقتاً، وراتبه وحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي الرتبة والتقاعد، تكون هذه العطلة لمدة سنة واحدة يمكن تمديدها بصفة استثنائية لمدة ستة أشهر على الأكثر.

وحددت المادة 02 من المرسوم 93-23 الشروط الواجب توافرها في الموظف للاستفادة من هذه العطلة خاصة فيما يتعلق بسن الموظف الذي لا يجب أن يتعدى 55 سنة، وضرورة إثبات أقدمية لا تقل عن 05 سنوات بصفة موظف، مع ضرورة تعهده بقواعد المنافسة الشريفة وعدم الإضرار بإدارته. وأعطى القانون للموظف الحق في العودة لوظيفته من خلال إعادة إدماجه في منصبه في رتبته الأصلية في الحالة التي لم يتمكن من إنجاز مشروعه خلال فترة العطلة، على أن يقدم طلب إعادة الإدماج خلال أجل شهر واحد على الأقل قبل تاريخ نهاية العطلة، وفي هذه الحالة يعاد إدماجه من قبل الإدارة المعين فيها في التاريخ المقرر لنهاية العطلة ولو كان زائداً عن العدد، ويحتفظ بحقوقه التي اكتسبها عند تاريخ وضعه في العطلة خاصة الأقدمية المطلوبة للترقية في الدرجة والرتبة والتقاعد.

وفي حال أنجز الموظف مشروعه أو لم يطلب إعادة إدماجه في الأجل المحدد وفقاً لما جاء في نص المادة 08 من المرسوم أعلاه يشطب من قائمة مستخدمي الإدارة. كما يمكن للإدارة إنهاء هذه العطلة بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء إذا بينت التحقيقات أن الموظف استخدم العطلة لأغراض أخرى غير إنشاء المؤسسة.

واستثنى القانون بعض الفئات من الاستفادة من هذا الحق نظراً للخصوصية التي تتميز بها الوظائف التي يمارسونها والمرتبطة بالأمن والسيادة الوطنية، وهم الأسلاك الخاصة التي حددتهم المادة 04 من المرسوم 93-23: الأمن الوطني، الحماية المدنية، إدارة السجون، إدارة الجمارك، إدارة الغابات، أمن الاتصالات السلكية واللاسلكية، المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، الأعوان الدبلوماسيين والتقنيين.

ح _ الحق في الغيابات القانونية

للموظف الحق في التغيب قانونا دون أن يترتب عن ذلك فقدان للراتب أو الخصم منه، بشرط أن يقدم المبرر لذلك الغياب بصفة مسبقة حسب ما تحدده المادتين 208 و209 من قانون الوظيفة العمومية، ويكون ذلك في الحالات التالية:

- المتابعة دراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة في حدود أربع ساعات أسبوعيا، أو للمشاركة في الامتحانات أو المسابقات لفترة تساوي الفترة التي يستغرقها.
- للقيام بمهام التدريس حسب ما هو معمول به في التنظيم.
- للمشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عهدة انتخابية إذا لم يكن في حالة انتداب.
- لأداء مهام مرتبطة بالتمثيل النقابي.
- للمشاركة في التظاهرات الدولية والرياضية والثقافية، وللمشاركة في المؤتمرات والملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بنشاطاته المهنية.
- وللموظف كذلك في إطار مساره المهني الحق مرة واحدة في عطلة قدرها 30 يوما لأداء مناسك الحج (المادة 210).
- كما أن للموظف الحق في الاستفادة من غياب خاص مدفوع الأجر مدته 3 أيام كاملة إذا تعلق الأمر بإحدى المناسبات التالية: _ إذا تعلق الأمر بزواجه _ أو ولادة مولود له _ أو ختان مولوده _ أو زواج أحد أبنائه _ أو وفاة زوج الموظف _ أو في حالة وفاة أحد الفروع أو الأصول أو الحواشي المباشرة له أو لزوج (أخوال، أعمام). ولعل ما يثير الإنتباه في هذه الحالات التي يجوز للموظف فيها الحق في الغياب هو أن منح الموظف الحق في الغياب في بعضها ليس له مصوغ كما هو الحال في الغياب إذا تعلق الأمر بختان أحد الأولاد، في حين أن وفاة زوج الموظف يقتضي أن تكون مدة الغياب أكثر ثلاثة أيام جبرا لخاطر الموظف الذي لن يكون في أحسن أحواله بعد فاجعة الموت لزوج، أضف لذلك تقاليد المجتمع في هذه الحالات، والمشاكل المتعلقة بالأبناء إن كانوا صغارا واحتياجهم لمن يرعاهم في هذه الفترة.
- تستفيد المرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة بحق الاستفادة من عطلة أمومة لمدة 3 أشهر. وأجاز قانون الوظيفة العمومية للموظفة المرضعة حسب المادة 214 حق التغيب دون خصم من الراتب ولمدة سنة ساعتين مدفوعتي الأجر عن كل يوم خلال الـ 6 أشهر الأولى، وساعة واحدة مدفوعة الأجر كل يوم خلال الـ 6 أشهر الموالية، وذلك ابتداء من تاريخ انتهاء عطلة الأمومة، وتوزع هذه الغيابات على مدار اليوم حسبما يناسب الموظفة.
- كما يمكن للموظف حسب المادة 115 إمكانية التغيب استثنائيا لأسباب الضرورة القصوى المبررة بشرط ألا تتجاوز مدة الغياب 10 أيام في السنة، وهذه الأيام تكون غير مدفوعة الأجر.

وهذه الحقوق تجد مصدرها الأساسي في الدستور باعتبار الموظف مواطن كغيره، وتأخذ هذه الحقوق طابعا سياسيا واقتصاديا.

أ_ الحقوق ذات الطابع السياسي

• حرية الرأي

وهذا الحق لم يكن معترف به للموظف في ظل التشريعات السابقة، انما جاء النص عليه في المادة 26 من الأمر 06-03، والاعتراف بهذا الحق جاء كأمر طبيعي للحالة السياسية التي تسير فيها الدولة والقائمة على الحرية السياسية التي أعقبت الانفتاح السياسي سنة 1989، فالموظف حر في تبني الأفكار التي يريدها، لكن في ظل مراعاة واحترام واجب التحفظ، وبالتالي لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب ما يحملونه من آراء وقناعات فكرية وسياسية، كما جاء في المادة 27(ق وع).

• حرية الانتماء السياسي

وهذا حق دستوري كذلك يمارسه الموظف كأبي مواطن عادي، وبالتالي للموظف حق الانتماء السياسي، ولا يمكن أن يكون ذلك وسيلة للتأثير على حياته المهنية كما جاء في نص المادة 28 من الأمر 03-06.

ب_ الحقوق ذات الطابع الاقتصادي

وتتمثل هذه الحقوق في ممارسة العمل النقابي وحق الاضراب.

• الحق في ممارسة النشاط النقابي

للموظف الحق في الانتماء إلى أي نقابة تدافع عن مصالحه المادية والمعنوية، شرط أن تكون ممارسة هذا الحق في إطار التشريع المعمول به (المادة 35)، أي بمراعاة القانون من حيث أن النقابة معترف بها، وأن هدفها هو الدفاع عن المصالح المادية والمعنوية للموظف. ولا يترتب عن الانتماء إلى هذه النقابات أي تأثير على الحياة المهنية للموظف، مع مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في التشريع المعمول به (المادة 28). وهو الأمر الذي أكدت عليه كل من المادتين 05 و06 من القانون 02-23 المتعلق بالحق النقابي¹.

¹ _ القانون 02-23 مؤرخ في 02 ماي 2023، يتعلق بممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية، العدد 29.

ولا يجوز للإدارة أن توقع أي عقوبات تأديبية عليه بسبب ممارسة هذا العمل النقابي، كما تؤكد عليه المادتين 125-126 من القانون 23-02 المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي، كأن تقوم بتحويله أو توقيفه أو الخصم من راتبه. فالقانون أعطى للموظف الذي يمارس مهام مندوب نقابي الحق في الغياب دون الخصم من الراتب لممارسة هذه المهام النقابية، بل وكفل له الحق في الاستفادة من وضعيّة الانتداب لممارسة نشاطه المرتبط بعهدة نقابية دائمة وما يترتب عن ذلك من حفظ لحقوقه في الترقية والتقاعد عن هذه المدة التي مارس فيها هذه المهام النقابية.

• الحق في الاضراب

أقر قانون الوظيفة العمومية الحق للموظف العمومي بممارسة حق الإضراب في إطار التشريع المعمول به (المادة 36)، ولا يمكن تسليط أي عقوبة على الموظفين بسبب مشاركتهم في اضراب قانوني، على ألا يشكل ذلك وسيلة للتهرب من أداء المهام، فالموظف ملزم بالتواجد في مكان العمل كون التوقف عن العمل لا يعني قطع العلاقة نهائياً مع الإدارة. مع العلم أن ممارسة هذا الحق تكون بشكل جماعي وليس فردياً، لأن الهدف منه هو المطالبة بتحقيق بعض المطالب المهنية ذات الطابع الجماعي، وتحسين ظروف العمل. ولا يكون إلا بعد استنفاد وسائل تسوية النزاع القانونية والاتفاقية.

غير أنه يمكن قانوناً منع ممارسة هذا الحق أو جعل حدود لممارسته في بعض ميادين النشاط الإداري بالنسبة لبعض الأسلاك والقطاعات الوظيفية، لارتباط ذلك بمصالح حيوية للمجتمع¹، ويجد هذا المنع أساسه القانوني في الدستور حيث "يمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدوداً لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع".

¹ _ منع القانون رقم 23-08 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب في مادته 67 اللجوء إلى الاضراب للمستخدمين العاملين في مجالات الدفاع والأمن الوطنيين أو الذين يؤدون وظائف السلطة باسم الدولة، أو أولئك الذين يشغلون وظائف في قطاعات استراتيجيّة وحساسة من حيث السيادة أو في الحفاظ على المصالح الأساسية ذات الأهمية الحيوية للأمة، التي قد يؤدي توقفها إلى تعريض حياة المواطن أو سلامته أو صحته للخطر، أو من المحتمل أن يؤدي الإضراب، من خلال آثاره إلى أزمة خطيرة... "وأحال على التنظيم تحديد بعض القطاعات الممنوع عليها اللجوء إلى الاضراب . الجريدة الرسمية، عدد42، مؤرخة في 25 جوان 2023.

كما أحالت المادة 62 من ذات القانون رقم 23-08 إلى التنظيم لتحديد فئات الموظفين المطالبين بضمان حد أدنى من الخدمة العمومية، حتى لا يؤدي ذلك إلى المساس بمبدأ استمرارية المرفق العمومي. وكان القانون السابق رقم 90-02 الملغى يحدد في مادته 38 هذه المصالح التي يجب عليها ضمان حد أدنى من الخدمة على النحو التالي: _ المصالح الاستشفائية المناوبة، الاستعجالات الطبية وتوزيع الأدوية، المصالح البلدية المكلفة بجمع القمامة، المصالح المكلفة بالرقابة الصحية في المذابح، المصالح البيطرية الواقعة على الحدود، المصالح المكلفة بالمقابر، مصالح الضبط لدى المحاكم والمجالس، المصالح المكلفة بالأنشطة المرتبطة بإجراء الامتحانات الوطنية التابعة للتعليم الثانوي، المصالح المكلفة بالأنشطة الدبلوماسية للدولة. وكل موظف يمتنع عن تقديم الحد الأدنى من الخدمة يعد مرتكباً لخطأ جسيم يعرضه لجزاء تأديبي من الدرجة الرابعة المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية.

مع العلم أن ممارسة هذا الحق محاط بمجموعة من الأحكام تضمنت النص عليها المواد من 55 إلى 61 من القانون 08-23، حيث وإن أقر القانون بحماية حق الاضراب إلا أنه في المقابل أقر بعض الضمانات للحفاظ على استمرارية المرافق العمومية، وتظهر هذه الأحكام على النحو التالي:

➤ بالنسبة للموظف:

- حماية العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة، أي أن الاضراب لا يؤدي إلى قطع العلاقة الوظيفية، إلا أنه يوقف آثار علاقة العمل طوال مدة التوقف الجماعي.
- حماية منصب الشغل، فالإدارة لا يجوز لها أن تستخلف الموظفين المضربين ما عدى حالات التسخير التي قد تأمر بها السلطات المختصة¹.
- حصانة وضعية المضرب، فلا يجوز للإدارة أن توقع جزاء عقابي عليه بسبب مشاركته في اضراب قانوني مستوفي للشروط المنصوص عليها قانونا.
- حماية المنح العائلية طوال مدة الاضراب، أي أن الإدارة تقتطع جزء من الدخل الشهري للموظف يقابل كل يوم اضراب ما عدا المنح العائلية.

➤ بالنسبة للإدارة:

- حماية حرية العمل، إذ لا يحق للموظفين المضربين أن يقوموا بأي تصرف من شأنه منع أي من مستخدمي الإدارة أو ممثليهم من الالتحاق بمكان العمل، ولا يحق لهم منع غيرهم من الموظفين الغير مشاركين في الاضراب من ممارسة نشاطهم بالعنف والتهديد، ذلك أن ممارسة هذا الحق يخضع لمبدأ الحرية والاقتناع.
- حماية أماكن العمل، حيث يمنع على الموظفين المضربين احتلال أماكن العمل، إذا كان هدف الاحتلال هو عرقلة حرية العمل، فهذه العرقلة تعتبر من الأخطاء الجسيمة، والقانون يعطي للرئيس الإداري إمكانية استصدار أمر من القضاء بإخلاء هذه الأماكن المهنية، كما أن هذا الفعل قد تترتب عنه عقوبات جزائية تسلط على المرتكب لهذا الفعل خاصة في حال رفض تنفيذ الأمر القضائي.

ثانيا: الواجبات الأساسية للموظفين

إذا كان الموظف العمومي يتمتع بمجموعة من الحقوق كما تطرقنا إليها فإنه في المقابل يخضع لمجموعة من الواجبات حفاظا على المصلحة العامة، وضمانا لاستمرارية سير المرفق العمومي وحسن القيام أعباء الوظيفة العمومية ومسؤولياتها. وتتفاوت وتختلف هذه الواجبات من وظيفة إلى أخرى

¹ - يمكن للسلطات المختصة استخدام سلطة التسخير والاستيلاء لمنع اضراب الموظفين الذين يمارسون وظائف ضرورية لضمان أمن الأشخاص أو الممتلكات، أو لتوفير حاجيات البلاد الحيوية أو لتموين المواطنين.

بحسب طبيعة الوظيفة وأهميتها، إلا أن هذه الواجبات في المقابل تمثل مرجعية لأخلاقيات المهنة، ذلك أنها تدور في كثير من الأحيان حول سلوكيات وتصرفات الموظفين أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامهم. وهذه الواجبات التي سنتعرض لها بالشرح والتفصيل تشكل قاسما مشتركا بين سائر أعوان الدولة، منها ما هو مرتبط بالوظيفة التي يقوم بأعبائها ومنها ما هو غير مرتبط بها والمرجع في ذلك الأمر 06-03، رغم اختلاف بعض الوظائف من حيث الحقوق والواجبات بحسب ما تحدده القوانين الأساسية لكل سلك.

1_ واجبات مرتبطة بأعباء الوظيفة

وهي مهام تتعلق بشغل الوظيفة وأداء المهام المرتبطة بها تحقيقا للهدف الذي تسعى الإدارة من تحقيقه من تعيين الموظف في منصبه.

أ_ واجب القيام بالخدمة

يعد هذا الواجب أحد أهم الواجبات القانونية التي يقوم بها الموظف مقابل الحقوق المقررة له، فالموظفون حسب المادة 43 من (ق وع) يخصصون كل نشاطاتهم للمهام التي أسندت إليهم. والقاعدة أن الموظف ملزم بالبقاء تحت تصرف الإدارة في كل وقت، مما يترتب عليه حق للإدارة في أن تطلب منهم تمديد أوقات العمل بساعات إضافية قابلة للتعويض إن تطلب الأمر ذلك، أو تطلب منهم في بعض الأحيان تقليص العطلة السنوية أو تجزئتها عند الضرورة، ضمانا لاستمرارية الخدمة العمومية، وحسن قيام الموظف بهذا الواجب يترتب عنه امتناعه عن القيام بأنشطة موازية أو مريحة مهما كان نوعها. كما أن الموظف مسؤول عن القيام شخصيا بأداء المهام الوكالة له، ولا يجوز له التنازل عنها لأنها واجب شخصي وليست حق، كما لا يجوز له تفويضها إلا إذا كان هنالك نص صريح يجيز له ذلك تبعا لشروط التفويض. ولتحقيق هذا الواجب عمليا فالموظف حتى وان قدم استقالته فهو ملزم بعدم مغادرة منصب عمله إلى غاية قبول الإدارة لهذه الاستقالة صراحة أو ضمنا، كما أنه ملزم بالاستجابة لقرار النقل لضرورات المصلحة العامة والالتحاق بمكان العمل المنقول إليه وإلا عد مرتكبا لخطأ جسيم يعرضه لإمكانية تسليط عقوبة تأديبية، وهذا لا يعني عدم إمكانية طعنه في هذه القرارات أمام الجهات المختصة إدارية كانت أو قضائية.

ب_ واجب الإمتناع عن ممارسة نشاط موازي (نشاط مريح)

تفترض تشريعات الوظيفة العمومية في معظم الدول أن يكرس الموظف كل وقته للمهام المرتبطة بالوظيفة التي يشغلها، وبالتالي يمنع عليه مزاوله أي نشاط مواز قد يؤثر على مهامه الوظيفية. وتبرير هذا المنع يرتبط بضرورة حماية الموظف مما قد يترتب عليه من أثار سلبية على نزاهته وحياده، نتيجة جمعه بين مسؤوليات في خدمة المرفق العام. فهذا الأمر قد ينشأ عنه تعارض في المصالح بين

الوظيفيتين، وبالتالي فإن الموظف سيميل إلى تفضيل مصلحته الخاصة على المصلحة العامة التي تمثلها الوظيفة. وسعياً من المشرع في منع وجود هذا التعارض بين المصالح، وتحقيقاً لقواعد النزاهة والحياد نص المشرع في المادة 45 من قانون الوظيفة العمومية على منع امتلاك الموظف لمصالح في مؤسسة تخضع لرقابة الإدارة التي ينتهي إليها أو لها صلة بهذه الإدارة، واشترط في المادة 46 على الموظف التصريح للإدارة التي ينتهي إليها في حال كان زوجه يمارس نشاطاً خاصاً مربحاً، حتى يمكن للإدارة اتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة.

إلا أن هذا المنع لا يحظى بالتطبيق الصارم والمطلق، إذ قد يترك القانون استثناءً لبعض الموظفين ممارسة أنشطة تتوافق مع اختصاصاتهم المهنية، وهو ما تبناه المشرع في الجزائر في قانون الوظيفة العمومية (المادة 43) أين سمح للموظفين بممارسة بعض النشاطات الثانوية التي تدخل ضمن دائرة اختصاصاتهم، حيث يسمح للموظفين بأداء خدمات ذات طابع علمي (استشارات، خبرات، تكوين، تعليم)، كما يمكنهم إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية، ويمنع عليه في هذه الحالة فقط عند نشر هذه الأعمال أن يذكر رتبته الإدارية أو صفته إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين. كما استتنت المادة 44 (ق وع) أساتذة التعليم العالي والباحثين والممارسين الطبيين المتخصصين ممارسة نشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم. كما لا يتعارض مع ممارسة الوظيفة امتلاك الموظف لأسهم في رأس مال شركة معينة، بشرط ألا يقوم بمهام التسيير فيها.

ج _ واجب الطاعة

هذا الالتزام يتعلق بالسلطة الرئاسية وحدودها، وهذه السلطة تفرضها طبيعة النظام الإداري، والتي يخضع بموجبها كل موظف في ممارسة مهام وظيفته لموظف آخر يعطيه درجة. فالطاعة الرئاسية من الأسس التي تبنى عليها الوظيفة العمومية من أجل المحافظة على روح الانسجام والتنسيق والتعاون بين مختلف درجات السلم الهرمي للموظفين. وهذا الواجب يعني أن يقوم الموظف بتنفيذ أوامر وتوجيهات الرؤساء واحترامهم، وهو الأمر الذي جاء في كثير من قرارات المحكمة الإدارية العليا في مصر التي عرفتة "...تقتضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدر عنه إليه من أوامر وقرارات، احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فيستحق العامل الجزاء إذا وجه إلى رئيسه عبارات قاسية وذلك حتى ولو ثبت صحة ما تضمنته هذه العبارات".

وهذا الواجب هو ما تؤكد عليه المادة 40 (ق وع) التي تلزم الموظف باحترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها. حيث يجب على الموظف بموجب ذلك الالتزام بطاعة الأوامر الصادرة له من رئيسه السلمي، ولا يجوز له رفضها إلا إذا كانت غير مشروعة أو تلحق ضرراً

جسيما بالمصلحة العامة¹، وأن تنفيذها قد يؤدي إلى المساس الخطير بحسن سير المرافق العمومية، أو إذا كان من شأن تنفيذ هذه الأوامر من المرؤوس ارتكابه مخالفة جزائية ففي هذه الحالة يجوز له الامتناع عن تنفيذها. أما إذا كانت مشروعة فالواجب على الموظف تنفيذها وإلا عد مرتكبا لمخالفة تأديبية².

2_ واجبات مرتبطة بأخلاقيات المهنة

إلتزام الموظف بالأخلاقيات أثناء وبعد ممارسة مهنته واحترام كرامة الوظيفة التي أسندت إليه داخل وخارج العمل صفتان أساسيتان في إعطاء الاحترام والهيبة للإدارة التي ينوب عنها الموظف في النشاط. وهذا الأمر يفرض على الموظف تجنب كل تصرف يسيء إلى سمعة وكرامة الوظيفة التي يشغلها، فهو مطالب دائما وفي كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم. ولا يعني هذا حرمان الموظف من حريته الخاصة، فقط ألا تؤدي ممارسة هذه الحرية إلى ارتكاب أفعال تشكل فضائح بالنسبة للإدارة.

أ_ واجب الإلتزام بالسر المهني

إفشاء السر هو البوح والافصاح بالسر واطلاع الغير عليه سواء بالقول أو الكتابة أو الإشارة. حيث يشمل السر المهني كل معلومة تحصل عليها الموظف أثناء ممارسة لوظيفته أو بمناسبةها، ومخالفة هذا الواجب تقع عندما يقوم الموظف بإفشاءها بعيدا عن مقتضيات ضرورة المصلحة أو أي الإلتزام

¹ _ في حالة مخالفة الرئيس الإداري لمبدأ المشروعية الإدارية وجب على المرؤوس حتى لا يتحمل المسؤولية عن تعليمات رئيسه القيام بما يلي:

_ يلفت المرؤوس رئيسه إلى الخطأ الذي يشوب الأمر أو التعليم التي أصدرها، وأنها مخالفة للقانون.

_ إذا أصر الرئيس على ذلك فعلى المرؤوس أن يبلغ له ذلك كتابيا عملا بمبدأ طاعة الرئيس لا تمنع الإلتزام المرؤوس باحترام القانون، وذلك لأن تنفيذ المرؤوس تعليمات تنص على عمل غير مشروع لا يعفيه من المسؤولية.

_ إذا أصر الرئيس على ذلك فللمرؤوس التمسك بعدم التنفيذ إلا إذا تلقى أمرا مكتوبا والرئيس يتحمل المسؤولية عن ذلك مفردة، شريطة ألا يكون العمل غير المشروع لم يصل إلى حد الوقوع تحت طائلة قانون العقوبات، وإلا تحول واجب الامتثال لأوامر الرئيس إلى واجب مخالفة أمره.

² _ هناك بعض القطاعات لا تخضع لهذه السلطة الرئاسية التي توجب الطاعة وهم:

_ المصالح اللامركزية الإقليمية أو التقنية فهم يخضعون للرقابة الوصائية في حدود ما هو محدد قانونا، فلا يجوز معاقبة رئيس بلدية مثلا نتيجة رفضه الامتثال للأوامر الصادرة له من الوزير سواء كانت شرعية أو لا.

_ القضاة بحكم وظيفتهم ذات الطبيعة الخاصة، فالسلطة الرئاسية لا تمارس إلا بصفة نسبية على قضاة النيابة العامة، أما قضاة الحكم فلا يخضعون لهذا الواجب.

_ الممارسون لوظائف التعليم لا يخضعون لواجب الطاعة إلا بالنسبة للأعمال المرتبطة بالالتزامات المهنية بالمعنى الضيق، أي كل ما يتعلق بالاختبارات والتمارين، وتبليغ المعلومات، واحترام التواريخ المحددة لتنظيم الامتحانات.

_ المحاسبون العموميون، إذ بإمكانهم رفض الامتثال إلى أوامر الدفع التي قد يعتبرونها غير مطابقة للقوانين والتنظيمات (إلا إذا وجهت لهم تسخيرة من طرف الأمر بالصرف).

قانوني آخر. ولا يشترط أن يكون إفشاء السر كاملاً، كما لا يشترط أن يكون علناً بل يكفي أن يكون لشخص واحد فقط و حتى لو انصب على واقعة غير مؤكدة فعلاً.
وهذا الواجب يأخذ مدلولين:

➤ **المدلول الأول**، معلومات تتعلق بالإدارة ذاتها، حيث يقتضي هذا الأمر بصفة عامة أنه لا يجوز للموظف أن يفشي أو يساعد على تسريب معلومات من شأنها أن تلحق الضرر بالسير الحسن للمصالح، فالموظف الذي يعمل في وزارة المالية مثلاً وله اطلاع على المعلومات مطالب بالالتزام السرية كلما تعلق الأمر بقرار وطني أو استراتيجي كالتخفيض من العملة، أو مثلاً الموظفين الذين لهم علاقة وعلم بقرارات ستتخذ لنزع الملكية للمنفعة العامة ملزمون بالتكتم والسرية، لأن ذلك يضر بمصداقية الإدارة وسلامة الانفاق العمومي.

➤ **المدلول الثاني**: معلومات تخص الأشخاص، حيث يتعلق بالمعلومات السرية التي قد تكون في حوزة الإدارة وتخص المواطنين، إما في حياتهم الخاصة أو ممتلكاتهم أو كل ما له ارتباط بوضعيتهم الاجتماعية والاقتصادية. وتشمل كل المعلومات التي وصلت إلى علم الموظف أو اطلع عليها أثناء أدائه لوظيفته أو بمناسبة أدائها.

وهذا الواجب هو ما أكدت عليه المادة 48 من (ق وع)، ولا يتحرر منه إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة، وذهب المشرع إلى أبعد من ذلك بإلزام الموظف بالسهر على حماية الوثائق الإدارية أو تحويلها أو اتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية، وكل ذلك تحت إطار تعرض مرتكب هذه المخالفة للعقوبات التأديبية والمتابعات الجزائية حسب نص المادة 49 (ق وع).

حيث يعد إفشاء السر المهني أو حتى محاولة الإفشاء من الأخطاء المهنية الجسيمة التي تندرج تحت إطار أخطاء الدرجة الثالثة (المادة 180 ق وع)، وهذا الفعل يعد جريمة بموجب قانون العقوبات في المواد 66 إلى 70 والمواد من 119 و 120 و 137 والمواد من 301 إلى 303، وتشمل هذه العقوبات الحبس والغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين، كما لا تستبعد حتى المسؤولية المدنية إذا ما ترتب عنه أضرار مادية أو معنوية لحقت بالغير سواء الأفراد أو الإدارة.

إلا أن الموظف يتحرر من هذا الواجب في الحالات التي أجاز له القانون ذلك حيث يتحول هذا الإفشاء إلى واجب على الموظف ويكون ذلك في الحالات التالية:

- إذا تعلق الأمر بأعمال الخبرة أمام المحاكم والجهات القضائية.
- المحامي الذي يفشي السر عن موكله في حالة ما إذا علم أنه يخطط لارتكاب جريمة، وإلا كان متسترًا عليه.
- الأطباء والقابلات بالتبليغ عن حالات الولادة والوفيات والأمراض المعدية.
- رضا صاحب السر بإفشائه وإذاعته.

ب _ واجب التحفظ

والمقصود بذلك امتناع الموظف عن إتيان أية أعمال تضعه موضع الشبهات، سواء في إطار ممارسة مهامه أو حتى خارج الخدمة، كما أكدت عليه المادة 42 من (ق وع) " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم"، وهذا العنصر يحمل مظهرين أساسيين:

- **مظهر سياسي:** يتعلق بحرية الرأي والتعبير بالنسبة للموظف من خلال الالتزام بنوع من التحفظ، سواء بشكل نسبي أو مطلق، يختلف بحسب طبيعة الوظيفة ودرجة المسؤولية المرتبطة بها، كما هو الحال مثلاً بالنسبة للوظائف العليا للدولة أو موظفي الأسلاك الأمنية على سبيل المثال، وهذا نتيجة لاعتبارات موضوعية ترتبط بمهامهم.
- **مظهر أخلاقي:** يفرض على الموظف التمتع بسلوك لائق ومحترم حتى ولو كان خارج الخدمة، حيث يراعي في سلوكه حرمة وكرامة الوظيفة العمومية التي يشغلها. وهذا الطابع الأخلاقي هو الذي جعل من المشرع يشترط لمن يلتحق بالوظيفة ألا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة.

ج _ واجب الإخلاص في أداء الخدمة

يفترض في الموظف أن يعمل على سد حاجيات المواطنين من الخدمة العمومية، والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بكرامة ومصداقية الإدارة. وهذا الواجب يقتضي من الموظف ما يلي:

• الحياد وعدم التحيز

ويتمثل هذا السلوك في محاباة أحد الأطراف أو ضده، وهو سلوك يتنافى وممارسة الوظيفة، ومع مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون والمرافق العامة. فالموظف يجب أن يتعامل مع المواطنين دون أي تمييز بينهم بحسب الجنس أو الأصل أو الأفكار أو لأي سبب آخر اقتصادي أو اجتماعي، بل وهذا الحياد الواجب في الموظف اتجاه المرترفين يصل حتى إلى مراعاة الموظف طريقة هندامه أثناء ممارسة مهامه الوظيفية.

وهذا الأمر يضمنه الدستور الذي نص في المادة 26 " يضمن القانون عدم تحيز الإدارة"، وأكدت على هذا الالتزام المادة 41 من (ق وع) بنصها " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، كما أن هذا السلوك يعد جريمة إن وقع من الموظف مع مستعملي المرفق أو طالبي الخدمة العمومية، حيث يعتبر جنحة كما جاء في نص المادة 132 من قانون العقوبات التي تنص على أن القاضي أو رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الأطراف أو ضده يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 500 إلى 1000 دج.

• الامتناع عن الرشوة واستغلال النفوذ

وهو ما أكدت عليه المادة 54 من (ق وع) حيث يمنع على الموظف أن يقبل أو يطلب عطية أو وعد أو يطلب أو يتلقى هبة أو هدية أو أية منافع أخرى مقابل قيامه بعمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنها أو تسهيل أدائه وإن كان خارج اختصاصاته الشخصية.

فالمرتكب لهذا الفعل يرتكب جرم أو جنحة استغلال النفوذ والرشوة، ويعرض نفسه للعقوبات المقررة في قانون العقوبات بغض النظر عن العقوبات التأديبية. حيث يكفي لثبوت الجنحة وجود علاقة بين العمل أو الامتناع عن العمل من جهة والوظيفة من جهة أخرى.

وتشمل الأحكام المتعلقة بالرشوة واستغلال النفوذ كل الموظفين في السلك الإداري والقضائي، وكل الموظفين الذين يشاركون في تسيير المرافق العمومية، وقد خصص المشرع في قانون العقوبات المواد من 126 إلى 134 لمعالجة هذه التصرفات ثم أعاد التأكيد عليها في المادة 25 والمادة 32 من قانون مكافحة الفساد من خلال معاقبة الموظف المرتكب لفعل الرشوة بعقوبة من سنتين إلى 10 سنوات، وبغرامة من 200.000 إلى 1.000.000.

• الإمتناع عن الاختلاس والغدر

ويتمثل الاختلاس والغدر في استيلاء الموظف العمومي واستلامه لمبالغ لنفسه يعلم أنه غير مستحق لها ذلك أن أجر الموظف مرتبط بأداء المهام، والقانون حدد كيف يتلقى الموظف هذا المرتب والمكافأة والتعويضات. أو لصالح الإدارة، أو لصالح الأطراف التي يقوم بالتحصيل لحسابهم، والمرتكب لهذا الفعل يعد مرتكب لجريمة الغدر والاختلاس، ويعرض نفسه للعقوبات الواردة في المادتين 29 و30 من الأمر 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد، وتراوح العقوبة بين سنتين إلى 10 سنوات، وغرامة مالية من 200.000 إلى دج. 1.000.000، بالإضافة إلى العقوبات التأديبية التي تقررها الإدارة المستخدمة في حقه.

المحور الثالث

النظام التأديبي للموظفين والضمانات المقررة لحمايتهم

يترتب على وجود الموظف العمومي في علاقة تنظيمية مع الإدارة إقرار حق سلطة التعيين في إلزام الموظف باحترام أخلاقيات المهنة والقيام بواجبات الوظيفة الملقاة على عاتقه، ومن أجل فرض احترام تلك الواجبات يضع المشرع في قانون الوظيفة العمومية مجموعة من القواعد تشكل نظاما للتأديب. وهذا الأخير هو ضمانة لمنع أي تقصير أو إهمال من جانب الموظف والحد من ارتكاب الموظفين للأخطاء المخالفة لواجباتهم المهنية.

فالموظف وإن تم توظيفه وفقا لشروط صارمة لتمثيل الدولة فإنه قد يقع أو يقوم ببعض التصرفات المنافية للقانون، والتي قد تمس بالمصلحة العامة وحسن سير المرافق، وهنا لا بد وأن تنزل به إحدى العقوبات التي تتناسب مع حجم المخالفة المرتكبة، وهو ما يعرف بنظام التأديب. لكن في المقابل لا يعني إخضاع الموظف للتأديب التعسف من جانب الإدارة، بل يبقى يتمتع بمجموعة من الضمانات القانونية التي تجعله بعيدا عن استغلال الرئيس السلي لسلطاته التأديبية والتعسف فيها، وتتمثل هذه الضمانات في مبدأ شرعية العقوبة، واحترام حقوق الدفاع، وضرورة تبرير القرار التأديبي، ومشاركة ممثلي الموظفين في ممارسة سلطة التأديب وغيرها من الضمانات. وعليه سنتطرق في هذا المحور بالشرح والتفصيل إلى النقاط التالية: النظام التأديبي، ضمانات الحماية التأديبية للموظف، انتهاء الدعوى التأديبية وحق الموظف في طلب رد الاعتبار.

أولا: مفهوم النظام التأديبي

يعتبر النظام التأديبي إحدى وسائل عمل السلطة الرئاسية لضمان حسن سير المرفق العام. وأحد وسائل الرقابة الذاتية للإدارة. كما يعد النظام التأديبي نظاما قائما بذاته من حيث أسسه وأهدافه التي يسعى إلى تحقيقها، يختلف عن النظام الجنائي فيما يتعلق بتحديد الأخطاء، كما تختلف الأخطاء والعقوبات التأديبية عن الأخطاء والعقوبات المدنية ومجالات تطبيقها.

1_ تعريف النظام التأديبي

يقصد به تمتع الإدارة بموجب قواعد تشريعية وتنظيمية موضوعة مسبقا بسلطة مساءلة الموظف الذي يخالف واجباته الوظيفية أثناء أو بمناسبة أدائه لمهامه. وهو وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية للإدارة حيث تمارس هذه الرقابة السلطة الرئاسية. وبالتالي نظام التأديب هو أحد مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية، فالرئيس هو المسؤول عن حسن سير المرفق وبالتالي تكون له سلطة

التأديب على الموظفين. وسلطة الإدارة في التأديب أساسها وجود خطأ مهني ارتكبه الموظف العمومي. ومنه يعرف النظام التأديبي في الوظيفة العمومية " بتلك المبادئ والقواعد القانونية والفنية والإجرائية المتعلقة بعملية ممارسة سلطة التأديب، والذي ينظم مجموعة من العناصر والمقومات الأساسية التي تكونه بما فيهما: السياسة العامة لسلطة التأديب، اجراءات التأديب، المخالفات التأديبية وما يقابلها من جزاءات تأديبية".

2_ الفرق بين المخالفة التأديبية (الخطأ المهني) والمخالفات الجزائية والمدنية

تختلف المخالفة التأديبية عن المخالفات الجزائية والمدنية، حيث المخالفة التأديبية الناتجة عن خطأ مهني ارتكبه الموظف تبقى دائما مستقلة عن المخالفات الجزائية والمخالفات المدنية. ذلك أن المخالفة التأديبية هي كل اخلال من جانب الموظف بأي التزام وظيفي.

أ_ الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجزائية

يشكل النظام التأديبي نقطة التقاء مع النظام الجزائي الذي يهدف بدوره إلى معاقبة الأفعال الجرمية المرتكبة من قبل الأفراد منعاً للإخلال باستقرار المجتمع. غير أنه وإن كان يجتمعان في هذا الهدف إلا أن كل نظام يختلف عن الآخر ومستقل عنه.

➤ مظاهر الاختلاف:

- الجريمة الجنائية وجدت مع وجود الانسان، أما التأديبية فلم تعرف إلا بعد نشوء الوظيفة العمومية.
- أساس العقوبة التأديبية في قطاع الوظيفة العمومية هو الخطأ المهني، وهو اخلال الموظف بواجب معين من واجبات الوظيفة، بينما المخالفة الجزائية هي الأفعال التي تشكل في نظر القانون أفعالاً جنائية يعاقب عليها القانون، مثل السرقة والقتل وغيرها، والأفعال الجنائية التي يرتكبها الموظف قد تكون لها علاقة بالوظيفة وقد لا تكون لها هذه الصلة بل أفعال يرتكبها الموظف كأبي مواطن عادي.
- النظام التأديبي نظام فتوي، يطبق على فئة محدودة من المجتمع، وهم الموظفون المرتبطون بالإدارة بعلاقة وظيفية، بينما النظام الجنائي يتميز بالعمومية والشمولية، فهو يطبق على جميع أفراد المجتمع بدون استثناء.
- المخالفة التأديبية لا يحكمها المبدأ العام لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، بل أساسها الواجبات، حيث لا تخضع لهذا المبدأ إلا من حيث العقوبات، بينما الجريمة الجنائية تخضع لهذا المبدأ من حيث التحديد والعقوبة.

- العقاب الجنائي يمس الفرد في ماله وأهليته القانونية وحرية وجسده، بينما العقاب التأديبي يصيب الموظف في مركزه الوظيفي وأقصى ما يبلغه هو التسريح من الوظيفة.
- الهدف من الجزاء التأديبي هو ضمان حسن سير المرفق العمومي بانتظام واطراد، وفكرة التأديب تقوم على أساس الاصلاح والتقويم ورفع كفاءة الأداء للموظف، بينما العقوبة الجنائية تقوم على الردع والزجر بغية حماية المجتمع.
- توقيع العقوبة التأديبية يكون من قبل جهة التأديب (تختلف جهة التأديب بين الإدارة أو محكمة تأديبية) بينما العقوبة الجنائية توقع من المحكمة المختصة، وهي محكمة ذات طابع جنائي.
- القرار بتوقيع عقوبة تأديبية هو قرار إداري وليس قضائي، بينما القرار الصادر من المحكمة الجنائية هو قرار قضائي من حيث الشكل والموضوع.
- الاختلاف من حيث الوصف القانوني للفعل إذ لا يجوز وصف جريمة تأديبية بالأوصاف التي توصف بها الجرائم الجنائية (جنحة، جنابة).
- من حيث الأركان الجريمة الجنائية تأخذ ثلاث أركان (مادي، معنوي، شرعي) بينما الجريمة التأديبية تتكون من ذات الأركان إلا أن الركن الشرعي يأخذ تفسيراً خاصاً، لا يقصد به نص التجريم بل صفة الفعل المخالف للواجبات، كما أن الركن المادي في الجريمة الجنائية يتكون من السلوك الاجرامي- النتيجة الاجرامية- والعلاقة السببية، في حين أن الركن المادي في الجريمة التأديبية فقوامه السلوك غير المشروع فقط.

➤ مظاهر التشابه:

- كلاهما لا يوجد تعريف محدد له تشريعياً، والأمر يقع على عاتق الفقه والقضاء.
- تخضع كلتا الجريمتين لنظام العفو، حيث يمكن للرئيس أو البرلمان اصدار عفو عام عن بعض الجرائم، وهو الحال كذلك في العقوبة التأديبية.
- تؤثر كلتا الجريمتين على المستقبل الوظيفي للموظف فيما يتعلق بممارسة الوظيفة أو الترقية.

نتيجة: نظام التأديب نظام عقابي قائم بذاته، رغم أنه يقترب من نظام العقاب الجزائي من حيث أنه مؤلم (مؤذ)، إلا أن المخالفات التأديبية لا تتميز بالتحديد والحصر كما هو الحال في الجريمة الجنائية، أضف إلى ذلك أن العقوبة التأديبية لا تمس سوى المركز الوظيفي للموظف، ولا تلحق بالحرية والملكية الخاصة به. وعليه لا يوجد هناك ارتباط بين المخالفة التأديبية والمخالفة الجزائية، فقد نكون أمام خطأ جزائي لكن لا تترتب عنه أية متابعة تأديبية، والعكس كذلك صحيح.

ب _ الفرق بين المخالفة التأديبية والمخالفة المدنية

هناك عديد الفوارق بين الخطأين تظهر على النحو التالي:

- الخطأ التأديبي يقع من الموظف، بينما الخطأ المدني من الموظف والغير.

- الخطأ المدني يقتصر على التعويض، بينما الخطأ التأديبي يتجاوزه لتوقيع عقوبة تأديبية.
- الخطأ التأديبي يقع نتيجة اخلال الموظف بواجبات وظيفته، بينما المدني يقع نتيجة المساس بحقوق الغير.
- الخطأ المدني تختص بالنظر فيه المحاكم المدنية، بينما الخطأ التأديبي تختص بنظره السلطة المختصة بالتأديب.

ثانيا: المخالفة التأديبية والعقوبات المقررة عليها في قانون الوظيفة العمومية

الخطأ المهني والعقوبة التأديبية هما طرفي المعادلة التي يقوم عليها نظام التأديب في الوظيفة العمومية.

1_ المخالفة التأديبية

وجود خطأ مهني هو الأساس الذي تدور حوله سلطة الإدارة في التأديب في قطاع الوظيفة العمومية.

أ_ تعريف المخالفة التأديبية

• التعريف الفقهي

يسمى الفقه الأخطاء المهنية بعدة تسميات منها، المخالفة التأديبية، الجريمة التأديبية، الذنب الإداري، الخطأ المسلكي، الخطأ المهني، واختلاف التسميات الفقهية يعود إلى كونها تتأثر بالأفعال المرتكبة فمصطلح الجريمة التأديبية جاء متأثرا بالجريمة الجنائية متى توافرت أركانها، والمخالفة التأديبية جاءت انطلاقا مخالفة الموظف لواجباته المكلف بها عن قصد، أما مصطلح الخطأ المهني فإطلاقه جاء كنتيجة لعدم اتجاه إرادة الموظف في إتيان الفعل. وهذه التسمية الأخيرة هي التي يسمي بها المشرع الجزائري المخالفة التأديبية كما جاء في نص المادة (160) من قانون الوظيفة العمومية، والتي نصت "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تادية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية".

يذهب كثير من الفقه عند تعريف المخالفة التأديبية أو الخطأ المهني انطلاقا من الواجبات الملقاة على عاتق الموظف بمناسبة ممارسته لمهام وظيفته أي أنه "كل فعل يخالف به الموظف واجبات وظيفته سواء كان الفعل إيجابيا أو سلبي".

فحسب الأستاذ سليمان الطماوي الخطأ المهني هو "كل فعيل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه". وعرفه الأستاذ JEAN LOUIS Moreau "كل اخلال أو تقصير أو مخالفة محتمل ارتكابها من الموظف والتي تشكل خروجاً عن مقتضيات واجباته والتي من شأنها المساس بحسن سير

المرفق العام". في حين ذهب الأستاذ Duguít عند تعريفه للخطأ المهني بأنه: "كل عمل يقوم به الموظف بالمخالفات للالتزامات التي تفرضها عليه وظيفته".

وعليه معظم تعريفات الفقه بصفة عامة يعتبر أن المخالفة التأديبية هي "كل فعل أو امتناع عن فعل يأتيه الموظف بالمخالفة للقوانين أو اللوائح أو الاخلال بالواجبات الوظيفية المنصوص عليها قانوناً أو لم ينص عليها القانون".

• التعريف القضائي

رغم أن القضاء لا يهتم في كثير من الأحيان بتقديم التعاريف للمفاهيم على اعتبار أن جل اهتمامه هو التركيز على حل القضايا المعروضة أمامه إلا أن هناك العديد من الأحكام جاءت مبينة لهذا الخطأ. حيث عرفته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في الجزائر بتاريخ 17 ديسمبر 1985 بقولها "من المقرر قانوناً أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة، والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف، أو الكفيلة بالخط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها، أو المس بصحة غير مباشرة بممارسة الوظيفة".

وهذه التعاريف التي صدرت عن القضاء الإداري في الجزائر هي ما تتوافق مع ما ذهب إليه كذلك مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى في أحد قراراته "بأن الخطأ الوظيفي هو كل اخلال بالتزام وظيفي حتى ولو ارتكب خارج نطاق الوظيفة ما دام أنه يمس سمعتها وكرامتها".

وانطلاقاً من ذلك اعتبر بعض التصرفات أخطاءً وظيفية تستوجب العقاب من ذلك مثلاً "اشتراك الموظف في مظاهرة غير مرخص بها من قبل السلطة المختصة ورغم تحذير الوزير المختص يعد جرم تأديبي يعاقب عليه".

كمت اعتبر أن اسراف موظف وهو مدرس في تناول المشروبات الكحولية خطأً تأديبي يوجب العقاب رغم أن ذلك تم خارج عمله ولم يؤثر على ممارسته أعمال وظيفته". واعتبر في حكم آخر بأن السلوك الذي من شأنه أحداث بلبلة في إدارة سير المرفق العام يعد خطأً تأديبي يستوجب العقاب".

وهذا الأمر هو الذي ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في مصر، فكل موظف يخالف واجباته التي تنص عليها القوانين واللوائح ويخالف أوامر الرؤساء الصادرة له في حدود القانون أو يخرج عن مقتضى وظيفته أو يقصر في أدائها بما يجب عليه من الحيطة والتبصر والأمانة، أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة فهو في هذه الحالة يعد مرتكباً لمخالفة توجب العقاب التأديبي".

• التعريف التشريعي للخطأ التأديبي

أغلب تشريعات الوظيفة العمومية المقارنة أغفلت تقديم تعريف محدد للخطأ المهني أو المخالفة التأديبية، مكتفية فقط بالنص على أهم الواجبات الوظيفية، حيث يكتفي المشرع عادة بذكر عبارات عامة كالتقصير، الإهمال، التخلي عن الواجبات، المساس بالطاعة، عدم احترام اللوائح. ولا يدخل في متاهات تحديد المفاهيم حتى لا يحصر نفسه في مفهوم معين. كما أن السبب الآخر في عدم تعريف المشرع للخطأ تعود لطبيعة الخطأ نفسه، والذي لا يمكن حصره وتحديده، كما هو الحال في الخطأ الجنائي. أضف إلى ذلك أن تدخل المشرع بتعاريف معين قد يكتنفه الغموض ويشوبه النقص من حيث اشتماله على جميع أنواع الأخطاء التأديبية، لذلك نجد المشرع يتجه دائما إلى وضع القواعد العامة للخطأ، تاركا مهمة التحديد للقضاء والفقهاء.

وعليه اعتبرت التشريعات في هذا الصدد أن كل خروج عن الواجبات المهنية يعد خطأ مهنيا، ويتحقق ذلك بمخالفة التعليمات، الأوامر، اللوائح، الأنظمة الداخلية.

ومنه ما يلاحظ على تشريعات الوظيفة العمومية بصفة عامة أن المشرع لا يعرف الخطأ بصورة دقيقة، لأن ذلك من عمل الفقه والقضاء ويكتفي المشرع باستعمال عبارات متعددة كالتقصير، المساس بالطاعة، التخلي عن الواجبات، الإهمال، مراعاة اللوائح.

لكن ما يلاحظ على المادة (160) من الأمر 03-06 أن المشرع حاول من خلالها ضبط حدود هذا الخطأ المهني الموجب للتأديب وكأنه حاول تقديم تعريف له وهذا على غير العادة في تشريعات الوظيفة العمومية. حتى ان المشرع بموجب الأمر 03-06 انتهج أسلوب التصنيف من خلال وصفه لبعض الأفعالا التي تشكل أخطاء مهنية، وحدد لها العقوبات الواجبة عليها، حيث صنف الأخطاء إلى أربع طوائف وكذلك العقوبات التي ربطها بها، وهذا أمر لا يوجد في تشريع الوظيفة العمومية الفرنسي مثلا أين نجد الواجبات محددة والعقوبات محددة دون تحديد للأخطاء المهنية.

وعليه ما يستنتج من تعريفات الفقه والقضاء وحتى التشريع أنه رغم اختلاف التعاريف في صياغاتها اللغوية إلا أنها كلها تجمع على مجموعة من العناصر المكونة للخطأ الوظيفي وهي:

- ضرورة توافر صفة الموظف في القائم بالفعل.
- الاخلال بواجبات الموظف الوظيفية ومقتضياتها بوجه عام.

ب_ أركان الخطأ المهني

على غير الجرائم الأخرى المعروفة يشترط لقيام مخالفة تأديبية توافر الأركان الثلاث المعروفة في الجرائم، وهي الركن الشرعي والركن المادي والركن المعنوي. مع العلم أن الفقه القانوني انقسم إلى ثلاث اتجاهات رئيسية فيحول هذا الأمر.

_الاتجاه الأول: يرى أن المخالفة التأديبية لها ركن واحد أساسي وهو الركن المادي، والموظف المخالف ركنًا مفترضًا، وبذلك فإنه حسب هذا الاتجاه فأركان الجريمة التأديبية هما: الموظف المرتكب للمخالفة (الركن الشخصي أو المفترض) والخطأ التأديبي الذي يشكل الركن المادي.

_الاتجاه الثاني: يرى أن الجريمة التأديبية تقوم على ركنين هما:

- الركن المادي والمقصود به الخطأ الذي أتاه الموظف
- الركن المعنوي وهو صدور الخطأ عن إرادة (مقصودة) أئمة.

_الاتجاه الثالث: يرى أن المخالفة التأديبية تقوم على ثلاث أركان أساسية هي:

✓ **الركن الشرعي:** يقصد بالركن الشرعي وجود النص الذي يحدد الفعل المعاقب عليه، غير أن هذا الركن في الجرائم التأديبية يأخذ تفسيرًا خاصًا ذلك أن المخالفات التأديبية لا تتميز بالتحديد الحصري كما هو الحال في الأفعال والتصرفات الجنائية. وبالتالي لا تخضع الأخطاء المهنية لقاعدة لا جريمة ولا نص المعروفة في النظام الجنائي. وعليه يأخذ هذا الركن تفسيرًا واسعًا يقصد به صفة الفعل المخالف للواجبات الوظيفية.

✓ **الركن المادي:** وهو قيام الموظف بفعل إيجابي أو سلبي يؤثر في حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وعليه غياب هذا التصرف ينفي عن الموظف المسؤولية التأديبية. وعلى الإدارة تقديم الوثائق والحجج التي تثبت ذلك، وهذه الأخيرة يجب أن تظهر في تسببها لقرارها التأديبي من خلال ذكر الأفعال المنسوبة للموظف المذنب والتي ترتب عنها تحريك الدعوى التأديبية، وإلا عد قرارها معيبًا.

✓ **الركن المعنوي:** لا يشترط في المخالفة التأديبية وجود قصد من الموظف في ارتكاب هذه المخالفة، فقد يكون الأمر عمديًا وقد يكون تصرفه ناتج عن الإهمال وقلة التبصر، وفي الحالتين تقوم مسؤوليته التأديبية. غير أنه تنتفي المسؤولية التأديبية عن الموظف العام لانعدام عنصر الإرادة في الحالات التالية:

- حالة إصابة الموظف بمرض خطير من المستحيل عليه القيام بعمله بصفة عادية كأصابته بالجنون مثلاً.

- استحالة قيام الموظف بواجباته المهنية بسبب قوة قاهرة، كما يعفى من المسؤولية في حال الظروف الاستثنائية كالحرائق والفيضانات.
- يعفى من المسؤولية في حال الاكراه المادي أو المعنوي كالتهديد بالقتل مثلاً.
- يمكن أن يعفى من المسؤولية والعقاب إذا كان سبب ارتكابه للمخالفة هو القيام بواجب أسمى، كأن يترك منصب عمله ليشارك في تقديم العون والمساعدة إلى قوات المقاومة كما جاء في أحد قرارات مجلس الدولة الفرنسي.

ج_ المعيار المعتمد في تحديد الخطأ المهني

الوسيلة الوحيدة لمعرفة الأخطاء المهنية هي الاعتماد على الواجبات الوظيفية كمعيار، فكل تخل عن الواجبات أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من قبل الموظف يشكل خطأ مهنيًا من جانبه يعرضه لعقوبة تأديبية، وبالعودة للأمر 03-06 نجد أن المواد من 40-54 حددت الواجبات التي على الموظف الالتزام بها. وفي إحدى قراراته اعتبر المجلس الدستوري في فرنسا أن الواجبات الوظيفية مبدأ يعالج غياب القائمة الشاملة للأخطاء المهنية الموجبة للعقاب.

د_ خصائص الخطأ المهني الموجب للتأديب

يتميز الخطأ المهني بعدة خصائص تميزه عن كل الأخطاء الأخرى، ولعل أهمها يتمثل في:

- نسبته للموظف المرتبط بالإدارة، أي أن الغير الذي يرتكب مخالفة وهو غير مرتبط بالإدارة فلا يمكن اعتباره تصرفه مخالفة تأديبية.
- المخالفة التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر، فهي لا تخضع للمبدأ المعروف في التشريعات الجزائية لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص (أو ما يعرف بمبدأ الشرعية)، لأن واجبات الموظف لا تقبل بطبيعتها التحديد والحصر لاعتبارات مرتبطة بالوظيفة ذاتها، مستواها، ما تتطلبه من وقار وكرامة، تقييد الموظف في تصرفاته الخاصة، وهذا يؤدي إلى توسيع سلطة الإدارة التقديرية في تجريم ما يصدر عن الموظفين من تصرفات لا تتفق مع واجبات الوظيفة.
- صعوبة حصر الأخطاء المهنية وهذا لكونها من جهة ترتبط بواجبات الوظيفة، ومن جهة أخرى تعدد المهن واختلاف الوظائف ومستوياتها والتزاماتها، أضف إلى ذلك أن الصعوبة ناتجة عن صياغة القواعد المتعلقة بالواجبات التي عادة ما ترد في عبارات عامة، ثم أننا نجد أن النصوص تستعمل عادة ألفاظ ومصطلحات تتسم بالعمومية وتحتمل عديد المعاني، أي أن الواجبات غير محددة بصورة دقيقة.

- الغاية من إقرار الخطأ التأديبي تتجسد في معاقبة كل متسبب فيها تحقيقا لحسن سير المرفق العام، وحسن أداء الموظفين لأعمالهم.
- الخطأ التأديبي يرتبط بأحد الفرضيتين:
 - ✓ الاخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها.
 - ✓ المساس بكرامة الوظيفة واعتبارها.
- الخطأ التأديبي يقع ويتحقق من خلال فعل إيجابي أو سلبي يأتيه الموظف مخالف بذلك واجباته التي تقع على عاتقه في نطاق الوظيفة العامة.

هـ معالم الخطأ التأديبي الموجب للتأديبي

- بالعودة إلى تشريع الوظيفة العمومية نجد أن المشرع لم يحدد لنا مفهوما أو تعريفا واضحا ودقيقا للخطأ المهني الموجب للتأديب، وهذا هو السائد في معظم تشريعات الوظيفة العمومية، إلا أن المادة 160 من (ق وع) نجد فيها أن المشرع الجزائري وضع معالم وعناصر معينة من خلالها يمكن للسلطة المؤهلة أن تستند على تلك العناصر في تقدير ما يشكل خطأ مهني، وتوقيع العقوبة التأديبية التي تتناسب مع الفعل، ومن خلال هذه العناصر يكاد المشرع أن يقدم تعريفا للخطأ المهني. وتظهر هذه العناصر كما جاء في المادة المذكورة أعلاه في:
 - التخلي عن الواجبات المهنية: والمقصود من ذلك هو عدم قيام الموظف بواجباته المهنية سواء بإهمالها كلية أو تقصير في أدائها.
 - المساس بالانضباط: الانضباط هو أحد العناصر الأساسية في ممارسة الوظيفة العمومية، ويتمثل في الجدية والالتزام بأداء الواجب، والامتناع عن القيام بفعل غير مباح، والسلوك السوي، والأمانة وحسن التصرف، احترام الرؤساء، وتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من الرؤساء أو السلطة الرئاسية، وكل مخالفة لذلك تشكل خطأ مهنيا.
 - الخطأ: والمقصود به فعل أو تصرف غير متعمد من جانب الموظف يرتكبه أثناء قيامه بواجباته الوظيفية نتيجة عدم أخذه الحيطة والحذر والتبصر المطلوب من جانبه، وبمعنى آخر أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف بسبب وظيفته ولا يكون مرتبط بدوافع شخصية منفصلة عن المهام الموكلة للموظف.
 - وعليه نكون أمام خطأ تأديبي كلما كنا أمام اخلال بواجبات الموظفين المقررة بهدف ضمان السير الحسن للمرافق العمومية.
 - المخالفة: وهي الاخلال بالسير الحسن للمرفق، ويمكن أن تحدث من جانب الموظف أثناء قيامه بالخدمة أو خارجها، ويكون من طبيعة هذه المخالفة الحاق الضرر بالاعتبار الذي ينبغي للموظف الاتصاف به اتجاه الموظفين ومستعملي المرافق العمومية.

وهو ما قرره المشرع في المادة 42 (ق وع) التي أوجبت على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة، واشترطت المادة 41 (ق وع) على الموظف أداء عمله بكل أمانة وبدون تحيز.

و_ أسباب عن عدم حصر المخالفات التأديبية

لم يقيم المشرع في أي نظام بحصر الأخطاء التأديبية بما فهم المشرع الجزائري رغم سعيه نحو تقنين جزئي لهذه الأخطاء والأسباب تظهر في التالي:

_ اتساع نطاق المخالفات التأديبية انطلاقا من أن الواجبات متنوعة ومتشعبة، مما يجعل سعي المشرع نحو حصرها أمر صعب لأنها ترتبط بمقتضيات الوظيفة، وتعدد المهن، اختلاف الوظائف ومستوياتها والتزاماتها.

_ صعوبة الحصر تلتقي وتتشابك مع القواعد والمبادئ التي تحكم سير المرافق العامة (مبدأ الاستمرارية، المساواة، التكيف والتغير)، وبالتالي كل اخلال مباشر وغير مباشر بهذه المبادئ يعد مخالفة تأديبية.

_ صعوبة الوصف والتحديد اللغوي الدقيق للواجبات الوظيفية، فصياغة القواعد القانونية المتعلقة بالواجبات غالبا ما ترد في عبارات عامة تبدو غير محددة المعنى، كما أن هذه الواجبات متنوعة ومختلفة بحسب تعدد الوظائف ونوعيتها ومركز الموظف... الخ.

تنبيه: يترتب عن عدم تحديد المشرع للأخطاء المهنية تحديدا حصريا تمتع السلطة التأديبية بسلطة تقديرية في تجريم ما يصدر عن موظفيها من تصرفات سواء إيجابية أو سلبية إذا كانت لا تتفق مع واجباتهم الوظيفية، وإعطاء هذه السلطة التقديرية للإدارة في تقدير الأخطاء ليس هدف المشرع، إنما الواقع المرتبط بغموض وقصور النصوص القانونية من أن تشمل كل الأعمال والتصرفات التي يمكن أن يأتيا الموظفين وتخل بواجباتهم الوظيفية. وبالعودة للمادة 182 من الأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية في الجزائر نجد النص على هذه السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في تحديد تصرفات الموظفين وتقدير ما إذا كانت تشكل أخطاء مهنية لا تتوافق مع خصوصية الوظيفة.

ي_ موقف المشرع الجزائري من تقنين وتصنيف الأخطاء التأديبية

بالعودة إلى قانون الوظيفة العمومية 03-06 والنصوص القانونية السابقة المتعلقة بقطاع الوظيفة العمومية انتهج المشرع في الجزائر أسلوبين للنص على الأخطاء المهنية هما التقنين والتصنيف على النحو التالي:

فمن ناحيتي التقنين نجد أن المشرع قننها بطريقتين:

-ذكر بعضها في النصوص الخاصة مثل قانون الوظيفة العمومية، والمراسيم المتعلقة بكل سلك من الأسلاك الوظيفية.

-النصوص العامة مثل قانون العقوبات، المرسوم 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة، القانون 90-02 المتعلق بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب، قانون مكافحة الفساد.

أما من ناحية التصنيف فقد صنف هذه الأخطاء في أربع درجات كما جاء في نص المادة 177 من قانون الوظيفة العمومية 06-03، وهذا الأمر هو على غير المعروف في تشريعات الوظيفة العمومية وبخاصة نظام الوظيفة العمومية في فرنسا، وبذلك اقترب المشرع الجزائري من الأسلوب الألماني القائم على التقنين الجزئي للمخالفات. حيث يظهر هذا التصنيف على النحو التالي:

_ أخطاء الدرجة الأولى: وهي الأخطاء التي تتعلق بالاخلال بالانضباط العام الذي يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

_ أخطاء الدرجة الثانية: وتتمثل في:

- المساس سهوا أو اهمالا بأمن المستخدمين وأملاك الإدارة
- الاخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير المنصوص عليها في المادتين 180-181.

_ أخطاء الدرجة الثالثة: وتتمثل في:

- قيام الموظف بتحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني.
- رفض الموظف تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بالوظيفة دون مبرر مقبول.

- افشاء أو محاولة افشاء الاسرار المهنية

- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية خارج عن المصلحة.

أخطاء الدرجة الرابعة: تضمنت النص عليها المادة 181 (ق وع) وتتمثل في:

- استفادة الموظف من امتيازات مهما كانت طبيعتها (عينية، نقدية، تسهيلات) مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل (سواء كان موظف أو أي شخص آخر).
- الحاق عمدا أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية والتي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- اتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة (وثائق قد تخص الإدارة أو المواطنين).

- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

- جمع الموظف بين وظيفته ونشاط مريح آخر من غير تلك المنصوص عليها في المادة 43 (ق وع).

2_ العقوبات التأديبية

العقوبة التأديبية هي الوسيلة لتقويم سلوك الموظف العمومي وضمانه لحسن سير المرافق العمومية.

أ_ تعريف العقوبة التأديبية

بالعودة إلى تشريعات الوظيفة العمومية لا نجد أي تعريف محدد للعقوبة التأديبية، وهذا الأمر ليس قاصراً على التشريع الجزائري فقط بل في معظم النظم المقارنة، وكل ما هو وارد في هذه التشريعات هو التحديد الحصري للعقوبات التي لا يجوز توقيعها على الموظف.

تعرف العقوبة التأديبية بأنها " إجراءات جزائية تتخذها السلطة التأديبية ضد الموظف المرتكب لخطأ مهني، وهو جزاء ناتج عن إهماله أو تقصيره أو امتناعه عن القيام بمهامه المسندة إليه". أو هي بعبارة أخرى " اجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازة لفعله".

وهي كما عرفها البعض الآخر " جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي ثبتت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين، بحيث يوقع باسم ولمصلحة الطائفة المنتهي إليها الموظف، وتنفيذا لأهدافها المحددة سلفاً". أو هي الجزاءات التي حددها المشرع على سبيل الحصر والتي توقعها السلطة المختصة على مرتكبي الجرائم التأديبية من الموظفين، وهي ذات طبيعة أدبية أو مالية أو منهيبة للعلاقة الوظيفية".

ب_ مميزات العقوبة التأديبية

من خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستشف العديد من المميزات التي تتميز بها العقوبة التأديبية على النحو التالي:

_ هي جزاء أدبي أو أدبي ومادي في ذات الوقت. فعقوبات الدرجة الأولى هي جزاءات معنوية بسيطة تتعلق بالتوبيخ والانداز، لكن عقوبات الدرجات الثانية والثالثة والرابعة فهي جزاءات معنوية ومادية لأنها تمس الجانب المعنوي للموظف بالخشية على مستقبله الوظيفي، وفي نفس الوقت هي مادية لأنها تمس بحقوقه المالية من خلال التنزيل في الدرجات والرتب، والشطب من قائمة التأهيل، وقد تصل إلى حد حرمان الموظف من مزاولة الوظيفة بتسريحه.

_ عنصر الايلام الذي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو في حريته إنما في وضعه الوظيفي. وتوقيعها يؤدي إلى حرمان الموظف من المزايا المرتبطة بالوظيفة سواء بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية.

_ العقوبة التأديبية محددة بنص القانون وهذا أحد أهم الضمانات التي تمنع الإدارة من التعسف في استخدامها، وبالتالي الإدارة ملزمة عند توقيع العقوبة بالالتزام بالحدود والنطاق الذي حدده المشرع، ولا يجوز لها لأن تستبدل العقوبات التي قررها المشرع بعقوبات أخرى تختلف عنها من حيث النوع أو المقدار (لا بالتخفيف ولا بالتشديد)، لأن عمل كهذا يجعل من قرار الإدارة معيباً.

_ تستخدم العقوبة داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على السير الحسن للمرفق.

_ العقوبة التأديبية هي جزاء إداري منبثق من التنظيم الوظيفي، حيث لا تمس الموظف إلا في مركزه، وهي وسيلة الإدارة في تسيير موظفيها للمرافق العامة بانتظام واطراد.

_ العقوبة التأديبية من الحوافز السلبية في الوظيفة لأنها تتضمن نوعاً من الردع، وبالتالي هذا العقاب يجعل الموظف يخاف من تكرار الخطأ، وبالتالي تصبح حافز لعدم الوقوع في الخطأ أو تكراره.

ج _ الفرق بين العقوبات التأديبية والتدابير الداخلية للإدارة

التدابير الداخلية هي كل اجراء تنظيمي صادر عن السلطة الرئاسية بموجب سلطتها التقديرية، بهدف العمل على تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرفق العمومي، كالأوامر والتعليمات والمناشير الانذارات، الاشعارات التي تصدرها الإدارة لتنفيذ قراراتها. أو بعبارة أخرى هي أعمال إنفرادية ذات طابع داخلي تنظم بها الإدارة سير مرافقها أو توجه بها أنشطتها أو تتخذها من أجل تنفيذ القوانين أو من أجل التذكير بالقواعد التنظيمية والتشريعية.

وهذه التدابير تتخذها السلطة الإدارية دون الاستناد إلى اللوائح أو نصوص قانونية معينة. ومن أمثلة التدابير الداخلية، الخصم من المرتب في حال الغياب غير المبرر للموظف، التوقيف المؤقت إذا ارتكب الموظف خطأ جسيم أو في حال ارتكب خطأ محل متابعة جزائية، النقل التلقائي إذا اقتضت ضرورات المصلحة العامة ذلك.

• أوجه التشابه بين التدبير الداخلي والعقوبة التأديبية

_ تتشابه العقوبة التأديبية مع التدبير الداخلي في الأثر الأدبي أو المادي الذي يلحق الموظف.

_ كلاهما صادر عن السلطة الرئاسية.

• أوجه الاختلاف بين العقوبة التأديبية والتدبير الداخلي

_ العقوبة هدفها الردع، والتدبير الداخلي هدفه حسن سير المرفق.

_ العقوبة اجراء عقابي بينما التدبير لا ينطوي على أثر في مواجهة الأفراد.

_ صدور العقوبة يكون نتيجة ثبوت خطأ مهني من جانب الموظف، بينما التدبير الداخلي هو دائما مرتبط بضرورة حسن سير المرفق العام دون وجود خطأ.

_ تستمد الإدارة سلطتها في إصدار التدبير الداخلي من سلطتها الرئاسية الثابتة لها من حقها في الاشراف والتوجيه والرقابة على موظفيها، بينما تستند في إصدارها للعقوبات إلى السلطة التأديبية الثابتة لها بموجب القانون.

_ التدابير الداخلية لا يستلزم أن تراعي الإدارة فيها الشكليات والضمانات التأديبية المعمول بها، بينما تلتزم الإدارة بمراعاة هذه الشكليات والضمانات الممنوحة للموظف عند توقيع العقوبات التأديبية.

_ التدابير الداخلية غير محددة، والعقوبات محددة.

_ التدابير الداخلية غير قابلة للطعن فيها بالالغاء، كونها ليست قرارات إدارية تصدر لصالح الأفراد أو ضدهم وتمسهم في مراكزهم القانونية (باستثناء ما إذا استخدمت الإدارة هذا التدبير الداخلي بشكل تعسفي لتغيير مركز الموظفين فتصبح بذلك قرارات وليست تدابير داخلية)، عكس العقوبة التي تأخذ شكل القرار الإداري وبالتالي يجوز الطعن فيه.

د_ تصنيف العقوبات التأديبية

صنف المشرع الجزائري من خلال الأمر 03-06 العقوبات في أربع درجات وجاء هذا التصنيف بشكل تصاعدي.

• المعيار المعتمد في التصنيف

المعيار المعتمد في تصنيف العقوبات التأديبية الذي اعتمده المشرع هو جسامه الخطأ المرتكب من قبل الموظف والدرجة التي صنف فيها، حيث العقوبات موضوعة في سلم من أربع درجات، وهذا أمر محمود بالنسبة للمشرع الجزائري الذي أوجد مثل هذا التصنيف الذي يغيب في كثير من تشريعات الوظيفة العمومية في النظم المقارنة.

غير أن الخطورة في هذا التصنيف تكمن في أن الإدارة تملك السلطة التقديرية الواسعة في تكييف الخطأ وتفسيره. وبالتالي وضعه في الدرجة التي ترى أنه يدخل في عدد الأخطاء التي تضمنها، وهذا ما قد يؤدي إلى تعسفها.

إلا أن الموظف في هذه الحالة له الحق في التظلم أمام جهة الطعن الأعلى، والتي يمكن أن تلغي العقوبة وتعيد تكييف الخطأ ووضعها في الدرجة المناسبة، وتوقيع العقوبة التي تتناسب معها، مع إمكانية اللجوء إلى القضاء المختص.

• أنواع العقوبات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية

تضمنت النص على هذه العقوبات المادة 163 من الأمر 03-06، وهي واردة على سبيل الحصر، إلا أن القانون أوجد استثناء على هذه العقوبات في المادة 164 من قانون الوظيفة العمومية، من خلال إعطاء الامكانية للقوانين الأساسية الخاصة، لإدراج عقوبات لأخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها، وهذا نظرا لخصوصية السلك الوظيفي، وهو ذات الأمر الذي فعله مع الأخطاء التأديبية.

وتظهر هذه العقوبات على النحو التالي:

_ عقوبات الدرجة الأولى: وهي عقوبات معنوية فقط تمس الجانب المعنوي للموظف ولا يوجد أثر مالي لها وتتمثل في:

-التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ.

_ عقوبات الدرجة الثانية: وتتمثل في

-التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

-الشطب من قائمة التأهيل.

وتجمع هذه العقوبات بين الطابع المعنوي والمادي، فالتوقيف أو الشطب إلى جانب كونها تمس بالجانب المعنوي للموظف، فهي في المقابل تؤثر على حقوقه المالية لأنه يترتب عنها الخصم في حال التوقيف، كما أنها تحرمه من الترقية في الدرجة وهذا الأمر يمس الجانب المعنوي والجانب المادي، على اعتبار أن الترقية يترتب بها زيادة استدلالية تقوم بمبلغ مالي.

_ عقوبات الدرجة الثالثة: نجد أن هذه العقوبات تتصاعد في شدتها نتيجة جسامه الأخطاء المرتكبة،

وهي أخطاء تنم عن إرادة عمدية من الموظف وليست مرتبطة بالتقصير والإهمال كما هو الحال في

عقوبات الدرجة 01 والدرجة 02، وبعض من تلك الأخطاء تأخذ وصفا جنائيا يعرض مرتكبها إلى جانب

العقوبات التأديبية إلى عقوبات جزائية في حال ثبوتها في حق الموظف. (من هذه الزاوية يصبح الخطأ

المرتكب من قبل الشخص ذو طابع شخصي).

وتتمثل عقوبات هذه الدرجة في

-التوقيف عن العمل من 4 أيام إلى 08 أيام.

-التنزيل من درجة إلى درجتين.

-النقل الاجباري.

ملاحظة: توقيف الموظف عن العمل كعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية أو في حالة عقوبات الدرجة الثالثة تقتضي عدم حضور الموظف للعمل وخصم الأجر المقابل لتلك المدة.

_ عقوبات الدرجة الرابعة: هذه العقوبات تؤثر على المركز الوظيفي للموظف لأنها قد تؤدي إلى إنهاء علاقته الوظيفية مع الإدارة من خلال تسريحه أو تنزيله إلى الرتبة الأسفل مباشرة، وتمثل عقوبات هذه الدرجة في:

-التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

-التسريح.

ما تجدر الإشارة إليه أن فرض عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة يقتضي من الجهة الموقعة لها مراعاة مجموعة من العوامل حددتها المادة 161 من قانون الوظيفة العمومية تتمثل في:

- درجة جسامة الخطأ
- الظروف التي ارتكب فيها الخطأ.
- مسؤولية الموظف المعني.
- النتائج المترتبة على سير المصلحة.
- الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق.

هـ_ ضوابط اختيار الإدارة للعقوبة التأديبية

تختفي سلطة الإدارة في اختيار العقوبة التأديبية إذا ما حدد المشرع عقوبة معينة لجريمة تأديبية بذاتها، لأنه بموجب هذا التحديد أصبح الركن الشرعي واضحاً كما هو الحال في القضاء الجزائي، فالخطأ محدد والعقوبة محددة.

لكن الإدارة مقيدة بمجموعة من الضوابط عند اختيار العقوبة المناسبة للخطأ الذي ارتكبه الموظف على النحو التالي:

● الالتزام بالحدود المقررة قانوناً

لا يكفي التزام الإدارة بالعقوبات المقررة قانوناً والمحددة حصراً، بل عليها أن تحترم المقدار الكمي والنوعي لأنواع العقوبات بلا زيادة ولا نقصان. فمثلاً نجد المشرع نص على عقوبة الوقف من 04 أيام إلى 08 أيام فلا يجوز للإدارة أن توقع عقوبة بـ 10 أيام. أو أن المشرع نص على التنزيل فتقوم بفرض عقوبة الوقف بمقدار يتجاوز ما هو محدد قانوناً وتفسر ذلك أنها ما دامت تملك التنزيل فإذا تملك التوقيف بدل التنزيل وتزيد في المقدار.

والهدف من وضع هذا الحد في العقوبة حتى لا تتعسف الإدارة في الغلو والقسوة أو الإسراف في الرحمة.

● تفسير النصوص تفسيراً ضيقاً

بمعنى أنه يجب أن تجد العقوبة التأديبية تطبيقاً لها بنص صريح ولا يجوز للإدارة إعمال أدوات القياس والاستنباط. كأن تحكم السلطة التأديبية بوقف الموظف عن العمل بدون مرتب لمدة شهرين مع أن القانون يلزمها بمدة وقف لا تتجاوز من 04 إلى 08 أيام إذ تعلق الأمر بعقوبة الدرجة الثالثة، وتبرير ذلك أنها ما دامت أنها تملك التنزيل من درجة إلى درجتين فإنه لها أن تحكم بهذا الوقف لهذه المدة. وبالتالي لا يجوز تفسير النصوص تفسيراً واسعاً أو القياس عليها. فتطبيقاً لقاعدة لاعتقوبة إلا بنص، يمنع على السلطة التأديبية استخدام القياس من أجل خلق عقوبة جديدة لم ينص عليها المشرع صراحة.

• عدم جواز اللجوء إلى العقاب المقنع

العقوبات المقنعة هي إجراءات إدارية منحها المشرع للإدارة لتحقيق المصلحة العامة، لكن الإدارة تتخذها من أجل معاقبة الموظف. دون استفادته من الضمانات التي تمنع تعسفها، ومن ذلك مثلاً أن تعتمد الإدارة إلى إصدار قرار بنقل موظف رغم أن النقل قد يكون تأديبي كما هو الحال في عقوبات الدرجة الثالثة، وقد يكون لدواعي المصلحة العامة. فالإدارة لا توقع هذا الإجراء كتأديب للموظف حتى لا يستفيد من الضمانات المقررة قانوناً بل تلجأ إلى استخدام هذا الإجراء التنظيمي كعقوبة مقنعة. ومن أمثلة العقوبات المقنعة لجوء الإدارة إلى توقيف الموظف المتهم بجريمة جزائية رغم عدم وجود متابعة جزائية، في حين أن التعليمات تنص على أن الوقف يكون بعد بدأ المتابعة الجزائية (المادة 174) وبالتالي في هذه الحالة يعتبر الإجراء عقاباً مقنعاً لأن الإدارة اتجهت لعقابه بغير اتباع الإجراءات التأديبية.

و المبادئ التي تحكم توقيع العقوبات التأديبية

• مبدأ شرعية العقوبات

مبدأ الشرعية هو أحد المبادئ الأساسية في المحاكمات الجنائية، حيث لا يمكن توقيع عقوبة على شخص إلا إذا كان التصرف الذي قام به محمداً ومعرفاً قانوناً، غير أن تطبيق هذا المبدأ في النظام التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية يأخذ مفهوماً آخر، إذ يقوم النظام التأديبي على مبدأ شرعية العقوبات ولا وجود بصفة عامة لمبدأ شرعية الأخطاء.

فالموظف يعاقب إذا ما ثبت قيامه بفعل أو امتناع لا يتفق مع مقتضيات الوظيفة، سواء نص على ذلك أم لا. وهذا يعني أن فرض عقوبة تأديبية على الموظف يشترط أن تكون هذه العقوبة محددة، ولا تستطيع أن تفرض عقوبة غير منصوص عليها قانوناً، لكن التحديد للخطأ غير مشروط، ذلك أن الأخطاء المعتمد عليها ليست النصوص التي تحدد ماهيتها، ولكن النصوص التي تحدد الواجبات. أي أنه من خلال تحديد الواجبات نحدد أو نستنتج الأخطاء التي تعتبر خرقاً لها.

ورغم ما قد يثيره هذا الأمر نتيجة اتساع سلطة الإدارة التقديرية في تقدير العقوبة المناسبة، نتيجة الفوارق الواسعة بين العقوبات في إطار الدرجة الواحدة، أي أن الإدارة ملزمة بمراعاة مبدأ التناسب بين الخطأ والعقوبة، إلا أن مبدأ الشرعية يعد ضماناً أساسياً في حماية الموظف من تعسف الإدارة، كما أن القاضي له دور الرقابة في ضمان مبدأ الشرعية في حال حادت الإدارة عن ذلك.

• عدم رجعية وتعدد الجزاء

أي أن العقوبة تنتج أثرها من تاريخ توقيعها، دون أن ترتد بأثرها إلى تاريخ المخالفة. أي لا يكون للعقوبة تأثير قانوني إلا في المستقبل، وهذا الأمر يعد من المبادئ العامة للقانون التي تتعلق بعدم رجعية القرارات الإدارية، ومنها القرارات التأديبية التي تفرض عقوبة تأديبية. فأثار العقوبات التأديبية تسري على المستقبل ولا تسري على الماضي بأثر رجعي، وهذا احتراماً للمراكز القانونية التي تمت قبل صدور القرار التأديبي.

كما أنه لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة عن المخالفة الواحدة، فإذا استنفذت السلطة التأديبية اختصاصها بمعاقبة الموظف عن الخطأ المرتكب فلا يجوز لها أن تعيد استخدام هذه السلطة مرة أخرى بالنسبة إلى الخطأ نفسه. وتجد هذه الضمانة أساسها القانوني في حجية الأمر المقضي به. وعليه فوحدة الجزاء من القواعد العامة للقانون حسب مجلس الدولة الفرنسي تلتزم به الإدارة حتى ولو لم يوجد نص يقرره.

• شخصية العقوبة

وتعني هذه الضمانة ألا يوقع الجزاء إلا على الموظف الذي ارتكب الخطأ التأديبي، على اعتبار أن المسؤولية التأديبية مسؤولية شخصية، يشترط لقيامها اخلال الموظف بواجبات وظيفته، وإمكانية اسناد هذا الخطأ إلى موظف معين، وعجز الإدارة عن تحديد الموظف مرتكب الخطأ تحديداً دقيقاً يؤدي إلى انتفاء المسؤولية التأديبية. ويترتب عن هذه الضمانة أن وفاة الموظف قبل صدور القرار التأديبي يؤدي إلى انقضاء الدعوى التأديبية، وفي حال وفاته بعد صدور القرار التأديبي فهذا يؤدي إلى زوال آثار هذا القرار ولا يمتد إلى ذوي حقوقه.

• مبدأ التناسب

وهذا المبدأ يعني ضرورة التناسب بين الخطأ والعقوبة، أي عدم وجود تفاوت واضح بين خطورة الخطأ وشدة العقوبة. أي بمعنى أن تتخذ سلطة التأديب ما يلزم لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة التأديبية التي ارتكها الموظف بشكل معقول يردع الموظف ويمنعه من ارتكاب الخطأ مرة أخرى، لكن دون تشدد

في استخدام هذه السلطة، فلا قسوة في توقيع الجزاء لأن ذلك يدفع عمال المرافق العمومية على عدم تحمل المسؤولية، ولا إفراط في اللين الذي يتولد عنه الاستهتار والتفريط في أداء المهام.

3_ السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية

تختلف سلطة توقيع الجزاء التأديبي في نظم الوظيفة العمومية، انطلاقاً من الأسس التي تحكم العلاقة بين الموظف والإدارة.

أ_ أشكال السلطة التأديبية في النظم المقارنة

جرى الفقه على تقسيم أشكال سلطة التأديب إلى ثلاث نماذج هي: النظام الإداري (الرئاسي)، النظام القضائي، النظام شبه القضائي.

إلا أن نظم التأديب حسب بعض الفقه لا تخرج عن نظامين، وأن التقسيم الثلاثي ما هو إلا تقسيم ثنائي، فإما أن تكون الكلمة النهائية في توقيع الجزاء للسلطة الإدارية التي يتبعها الموظف مهما كانت الإجراءات السابقة على توقيع العقاب والشكل الذي يصدر فيه القرار، وإما أن تنظر في الدعوى جهة قضائية أيا كان شكلها وهنا نكون أما نظام قضائي للتأديب.

• النظام الرئاسي (النظام الإداري للتأديب)

يجد هذا النظام تطبيقاً له في كل من أمريكا، إسبانيا، فرنسا، البرتغال... الخ. في هذا النظام تتولى الجهة الإدارية أو ما يعرف بالسلطة الرئاسية سلطة (التأديب)، فهي من تحدد الأفعال التي تعد مخالفة للواجبات الوظيفية ومقتضياتها، وهي من تختار العقوبة المناسبة لها من بين العقوبات المحددة في نصوص القانون. وتمارس سلطة التأديب باستقلالية تامة دون مشاركة من أية جهة أخرى، سواء بالرأي أو التعقيب على قرارها. والأساس في هذا النظام هو حسن سير المرفق العام بفاعلية دون النظر إلى ضمان حماية الموظف من جانب الإدارة. (هذا لا يعني أن الموظف ليس له أية ضمانات في مواجهة الإدارة، بل له الحق في التظلم إلى جهة الإدارة نفسها أو اللجوء إلى القضاء المختص).

✓ تقييم هذا النظام

_ حجج الداعمين لهذا النظام التأديبي

- تعد السلطة التأديبية مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية وهذا الأمر يفرض أن تكون سلطة التأديب من اختصاص السلطة الرئاسية، باعتبار أن الرئيس هو المكلف بضمان حسن سير المرفق العمومي، ومنحه هذه السلطة يمكنه من فرض الانضباط والاحترام الذي يؤدي إلى

ضمان حسن سير المرافق (بمعنى أنه من مزاياها أنه يؤدي إلى فرض الانضباط وحسن سير المرفق).

- هذا النظام هو تطبيق للمبدأ أين توجد السلطة توجد المسؤولية، وما دام أن السلطة الرئاسية هي التي تملك سلطة التعيين وسلطة ضمان حسن سير المرفق بانتظام فلا بد أن تملك سلطة التأديب لتحقيق ذلك.

- فاعلية التأديب تستوجب أن تكون السلطة الرئاسية هي القائمة به، وإلا فقد التأديب معناه حيث يشترط أن يكون التأديب حاسما وفعالاً وسريعاً ومتماشياً مع واقع العمل الإداري، وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا إذا أسند الأمر للسلطة الرئاسية.

- الإدارة هي التي تملك المقدرة على الامام بالتكليف الحقيقي والفعلي للخطأ المهني، لأنها هي التي تحوز على جميع المعطيات المتعلقة بالعمل الوظيفي ومدى الحاق الخطأ الضرر بالمصلحة العامة، وبالتالي هي الأجدر على تقدير العقاب المناسب الذي يصون هذه المصلحة من جهة ومصلحة الموظف من جهة أخرى وهذا لن يتحقق لو كان الأمر بيد جهة أخرى خارجية.

✓ عيوب هذا النظام

- قد يؤدي هذا النظام من خلال منح الرئيس الإداري سلطات واسعة إلى تعسف الإدارة في حق الموظفين، من حيث تكييف الأخطاء واختيار العقوبة المناسبة (استعمال سلطتها التقديرية بشكل تعسفي).

- وضع الإدارة في موضع الخصم والحكم يضعها دائماً موضع شك عند ممارسة هذه السلطة لأنها متهمة في حيادها.

● النظام القضائي للتأديب

يقوم هذا النظام على أساس جعل سلطة التأديب في يد جهة أخرى غير الإدارة، التي يتقلص دورها وينحصر في توجيه الاتهام، أي تحريك الدعوى التأديبية ومتابعة الموظف، وتتولى جهة قضائية الاختصاص بنظر الدعوى التأديبية، وتقدير وتفسير الخطأ المنسوب للموظف، وتوقيع العقاب الذي تراه مناسباً، والحكم الذي تصدره هذه الجهة القضائية يكون ملزماً لجهة الإدارة. وما يلاحظ على هذا النظام هو تقديم حماية أكبر للموظف من تعسف الإدارة في مجال التأديب، نتيجة الاستقلالية والحياد الذي تتمتع به جهة القضاء، وهو ما يكرس عنصر الضمان بالنسبة للموظفين. حيث أن وجود نظام قضائي بهذه الصورة يفترض وجود إجراءات تأديبية واجبة الاتباع توفر للموظفين ضمانات الحياد والطمأنينة.

✓ مزايا النظام القضائي للتأديب

- يقدم هذا النظام حماية أكبر للموظف من تعسف الإدارة في مجال التأديب، ذلك أن دورها يتمثل في تحريك الدعوى فقط.
- أحكام الجهة القضائية تتمتع بالموضوعية وبعيدة عن التعسف لكونها جهة محايدة ومستقلة في قرارها.
- تبني هذا النظام يجعل الإدارة تقوم بدورها في الإدارة والتسيير وتطوير العمل الإداري، بدل الانشغال بمهمة التأديب، خاصة وأن مهمة التأديب أقرب للوظيفة القضائية من الوظيفة الإدارية.

✓ عيوب النظام القضائي للتأديب

- بعد القاضي عن واقع العمل وهذا ما يصعب من مهمته في تقدير الظروف التي ارتكب فيها الخطأ، مما يجعل تكييفه صعبا، لأنه ليس على دراية كاملة بما يحيط بالمرفق وما يتطلبه حسن سيره.
- البطء في الفصل في الدعوى التأديبية نتيجة الإجراءات المتبعة أمام الهيئة القضائية (الطول- التعقيدات)، وهو ما قد يلحق الضرر بالإدارة والموظف.
- التأديب هو أحد مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية، حيث الرئيس يراقب رؤوسيه ويوجههم ويعمل على منع وقوع التقصير من جانبهم من خلال سلطته في العقاب، وإعطاء هذه السلطة للقضاء دون الإدارة قد يخل بفكرة السلطة الرئاسية وضمن تحقيقا للاحترام والطاعة الواجبة لها.

● النظام شبه القضائي (بوازن بين الفاعلية والضمان)

هذا النظام شبه مختلط حسب بعض الفقه، رغم أن الإدارة هي القائمة بالتأديب دون وجود جهة قضائية، وهو ما دفع ألى القول بأن هناك نظامين (إداري وقضائي). حيث في هذا النظام هناك سلطة تأديب تتمثل في الإدارة (السلطة الرئاسية، لكن مع استشارة لجنة أو هيئة أو مجلس مكون من عدد متساوي من الأعضاء يسمى بالمجلس التأديبي، الذي يتدخل لإبداء رأيه سواء تقديم الاستشارة أو الرأي الملزم قبل توقيع الإدارة للعقوبة التأديبية. ومشاركة هذه الهيئات يكون فقط في الأخطاء الجسيمة دون البسيطة التي تكون من اختصاص السلطة الرئاسية.

ب_ السلطة التأديبية في الجزائر

من خلال تشريع الوظيفة العمومية نجد أن المشرع الجزائري أخذ بنظام التأديب الإداري شبه القضائي، محاولا الموازنة بين عنصر الفاعلية (حسن سير المرفق العام) وعنصر الضمان، من خلال منح ضمانات للموظفين أثناء المتابعة التأديبية. وبالتالي من يملك سلطة توقيع العقوبة التأديبية هي

السلطة التي لها صلاحية التعيين كما جاء في نص المادة 165 (ق وع). هذا النظام الذي أخذت به الجزائر رغم أنه إداري إلا أنه يقلل من الجمع بين وظيفتي الاتهام والحكم.

• اختصاص السلطة الرئاسية

تختص السلطة الرئاسية بتوقيع العقاب التأديبي من أجل ضمان حسن سير المرفق، وهذا الأمر هو تطبيق لمبدأ تلازم المسؤولية مع السلطة (لا سلطة بدون مسؤولية ولا مسؤولية بدون سلطة).

وتظهر سلطة الرئيس الإداري في المظاهر التالية:

_ الرئيس الإداري هو محرك الإجراءات التأديبية، كما جاء في نص المادة 162 من قانون الوظيفة العمومية 03-06، وهو الأمر الذي أقرته القوانين السابقة المتعلقة بهذا الشأن (المرسوم 59-85 في المادة 123)، والأمر 66-133 في المادة 54).

_ اختصاص الرئيس الإداري بتوقيع عقوبات الدرجة الأولى والثانية منفردا دون الحاجة لتدخل المجلس التأديبي، بشرط ضرورة تبرير قراره بعد الحصول على توضيحات كتابية من المعني، وعدم الاستشارة راجع لبساطة المخالفات وكذلك العقوبات الموقعة.

أما إذا تعلق الأمر بعقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة فإن العقوبة في هذه الحالة توقع من السلطة المختصة بالتعيين بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي. والمشرع في قانون الوظيفة العمومية أكد على اجبارية الأخذ برأي المجلس التأديبي عندما يتعلق الأمر بعقوبة الدرجة الثالثة والرابعة، وهذا الرأي ملزم للسلطة المختصة باتخاذ العقوبة (المادة 165/الفقرة 2).

• اختصاص المجلس التأديبي

مجالس التأديب هي هيئات متساوية للأعضاء، سماها المشرع بهذه التسمية في المواد 62-63-165 من الأمر 03-06. هذه الهيئات موجودة على مستوى كل سلك إداري، هذه الهيئات تشارك مع السلطة الرئاسية في اتخاذ القرارات التأديبية إذا كانت العقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة.

تسمى بصفة عامة هيئات المشاركة والطعن (المادة 55) من الأمر 03-06، إذ أنها تمثل مجال مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية، وفي المقابل قد تكون هيئات تأديبية.

وهيئات المشاركة والطعن هي:

- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء. - لجان الطعن. - اللجان التقنية.

المرسوم 199-20 الذي ألغى المرسوم 84-10 المتعلق باللجان المتساوية الأعضاء هو من حدد اختصاص هذه اللجان المتساوية الأعضاء وكيفية تشكيلها وتنظيمها.

تنشأ اللجان المتساوية الأعضاء كما جاء في المادة 02 من المرسوم 199-20 حيث " تكون لدى المؤسسات والإدارات العمومية لجان إدارية متساوية الأعضاء حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة من الرتب، لكل سلك أو مجموعة من الأسلاك تتساوى مستويات تأهيلها".

تضم ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها (م 63 ق.و.ع). ممثلي الإدارة يعينون إما من الوزير المختص إذا كانت اللجنة موجودة على مستوى مركزي أو الوالي أو المدير المختص. (م 14 من المرسوم 199-20)

الأعضاء نوعان دائمين وأعضاء احتياطيين يتساوون في العدد مع الدائمين، يخلفون الدائمين في حالة اقالتهم أو موتهم أو تقاعدهم.

يختلف عدد الأعضاء بحسب عدد الموظفين في الرتبة أو السلك.

2+2 إذا كان عدد الموظفين للرتبة أو مجموعة الرتب أو السلك يساوي أو يفوق 10 ويقل عن 21.

3+3 إذا كان عدد الموظفين للرتبة أو مجموعة الرتب أو السلك يساوي أو يفوق 21 ويقل عن 150.

4+4 إذا كان عدد الموظفين للرتبة أو مجموعة الرتب أو السلك يساوي أو يفوق 150 ويقل عن 500.

5+5 إذا كان عدد الموظفين للرتبة أو مجموعة الرتب أو السلك يساوي أو يفوق 500.

لا يترشح لعضوية اللجان المتساوية الأعضاء إلا الممارسين الفعليين لمهامهم، والمثبتين والمرسمين في رتبهم، المنتمون للسلك المراد تمثيله على مستوى المجلس. وعليه لا ينتخب في عضوية هذه المجالس أو اللجان:

- الموظفين الموجودين في عطلة مرضية طويلة الأمد.

- الموظفين المعاقبين بالتنزيل في الرتبة.

- المعاقبين بعجز ورد ذكره في قوانين الانتخابات.

تحدد مدة العضوية في هذه اللجان هي 03 سنوات قابلة للتجديد (مع إمكانية تقصير المدة أو تمديدتها بقرار من الوزير أو الوالي المعني بعد موافقة المديرية العامة للتوظيف العمومية، ولا يمكن التمديد أكثر من 06 أشهر. (م 08 ق.و.ع).

تعقد اللجان المتساوية الأعضاء اجتماعاتها بشكل سري ويترأسها الوزير المختص أو الوالي أو المدير.

لا تصح مداوات هذه اللجان إلا بحضور ثلاثة أرباع الأعضاء على الأقل، وإذا لم يحضر النصاب يؤجل الفصل في القضايا إلى جلسة أخرى، وتكون صحيحة بعد ذلك بحضور نصف الأعضاء على الأقل (م 19 من المرسوم 199-20).

يصدر الرأي بالأغلبية وفي حال تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجح. وهذا الرأي المرجح للرئيس هو أحد المساوي التي تخل بفكرة التمثيل المتساوي بين ممثلي الإدارة والموظفين، لأن صوت الرئيس عادة مع الإدارة كونها هي من حركت الدعوى وتقتح العقوبة، وهو ما قد يؤسس للتعسف والمساس بالضمان الممنوح للموظف العمومي.

اللجان المتساوية الأعضاء تجتمع كلجنة تأديب أو كلجنة ترسيم وتستشار في المسائل الفردية التي تخص حياة الموظفين.

• لجان الطعن كجهات استئناف لقرارات المجالس التأديبية

هذه لجان موجودة على مستوى الإدارات العمومية، وهي من الهيئات التي تساهم وتشارك في إدارة المسار المهني للموظفين.

تختص بالنظر في الطعون التي يقدمها الموظفين في حال تعرضهم لعقوبات تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة كما جاء في نص المادة 67 من قانون الوظيفة العمومية، وأكدت على ذلك المادة 175 من ذات القانون. أي بمعنى أنها جهات استئناف بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن اللجان المتساوية الأعضاء. ما يجعل من لجان الطعن أحد الضمانات لحماية الموظفين من تعسف الإدارة المستخدمة، ووسيلة لتحقيق احترام مبادئ العدالة والشرعية والمساواة، وتحقيق الاستقرار والأمان للموظفين في حياتهم المهنية.

توضع هذه اللجان كما جاء في نص المادة 47 من المرسوم 199-20 لدى كل وال أو وزير أو لدى أي مسؤول مؤهل لبعض المؤسسات والإدارات العمومية وتتخص مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلهم، وتتكون من 14 عضو سبعة منهم يمثلون الإدارة، ومثلهم في العدد يمثلون الموظفين، وأعضاء إضافيين يتساوون في العدد.

وكمما هو معمول به على مستوى مجالس التأديب تفصل لجنة الطعن في الطعن المعروض أمامها في خلال 45 يوم من اخطارها قصد تثبيت أو تعديل القرارات المتضمنة العقوبات التأديبية الموقعة على الموظف.

ثالثاً: تحريك الدعوى التأديبية

تحريك الدعوى التأديبية نعني بها مجموعة الإجراءات والمراحل التي تمر عليها سلطة التعيين في متابعة الموظف العمومي. حيث تبدأ إجراءات تحريك الدعوى بعد ارتكاب الموظف لخطأ مهني ووصول العلم للإدارة بذلك. والأساس القانوني لتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف هما نص المادتين 160 (ق وع) التي تتحدث عن معالم الخطأ المهني الموجب للتأديب، والمادة 42(ق وع) التي توجب على الموظف

أن يلتزم بالابتعاد عن كل فعل يتنافى وطبيعة مهامه حتى ولو كان خارج الخدمة. فأى اخلال بهذه الواجبات القانونية والأخلاقية يمكن أن يعرضه للمتابعة التأديبية دون الاخلال بحق المتابعة الجزائية.

1 _ المسؤولية التأديبية للموظف العمومي

يتحدد المركز الوظيفي للموظف منذ تاريخ صدور قرار بتعيينه في الوظيفة، ومن هذه اللحظة يكون خاضعا للتأديب وتحمل المسؤولية عن الأخطاء، ولا يغير من ذلك:

- تعيين الموظف بقرار باطل لا يمنع المسؤولية عن الجرائم التأديبية التي يرتكبها بعد تعيينه مادام أن قرار تعيينه لم يلغى أو يسحب.
- لا يشترط لمساءلة الموظف تأديبيا أن يكون قائما فعلا بأعمال وظيفته، لأن حياة الموظف تعرف صوراً عديدة لا يباشر فيها الموظف أعباء وظيفته مع بقاء العلاقة الوظيفية قائمة بينه وبين الإدارة، فتواجد الموظف في عطلة مرضية أو سنوية أو وقفه عن العمل مؤقتاً من أجل اجراء تحقيق أو وقفه بقوة القانون بسبب جريمة جنائية لا تسقط عنه المسؤولية التأديبية، حيث يلتزم في كل الأحوال بمراعاة واجب الوظيفة، وعليه تجنب كل سلوك يخالف أحكام الوقف.

لكن السؤال الذي يطرح هل يمكن مساءلة الموظف عن الأخطاء التي ارتكبها قبل شغل الوظيفة، وهل يمكن للإدارة متابعته بعد ترك الوظيفة بالتقاعد أو الاستقالة؟

فيما يتعلق بالأخطاء التي يرتكبها الموظف قبل شغل الوظيفة فإنه لايسأل عنها لأن ذلك يخالف مبدأ عدم رجعية القوانين بصفة عامة، بالإضافة إلى أن التأديب يستند إلى المركز الوظيفي للموظف، وبالتالي لا يحاسب على أفعال اقترفها قبل أن يتولى أعباء الوظيفة ويلتزم بواجباتها.

أما فيما يتعلق بمتابعة الموظف العمومي تأديبيا بعد تركه الوظيفة بالتقاعد أو الاستقالة، فالأصل أن وجود الموظف في علاقة وظيفية هو الذي يعطي الحق للسلطة في التأديب، لكن الموظف بعد انتهاء العلاقة الوظيفية لا سلطة للإدارة عليه إلا إذا كانت هناك نصوص خاصة تجيز ملاحقة الموظف على أفعال يرتكبها بعد انتهاء الخدمة (كما هو الحال في نص المادة 28 من قانون المحاماة التي تمنع على المحامي الترافع ضد الإدارة التي كان يعمل فيها إلا بعد فوات سنتين من انتهاء العلاقة الوظيفية، وقيامه بذلك دون انقضاء الأجل المنصوص عليه يعرضه للمتابعة التأديبية، لكن في هذه الحالة المتابعة تكون من طرف النقابة وليس من قبل الإدارة المستخدمة التي رافع ضدها). غير أن اتهامه بارتكاب مخالفة تأديبية قبل انقطاعه عن الوظيفة قد يجيز ذلك .

كما أن بعض الوظائف تلزم أصحابها بعد انتهاء الخدمة بضرورة التزام السرية بحكم طبيعة الوظيفة، وفي هذه الحالة يبقى الالتزام بالسرية قائماً رغم انتهاء الخدمة، إلا أن العقاب في هذه الحالة يكون بموجب أحكام قانون العقوبات عادة (جريمة افشاء الأسرار).

2_ كيفية معاينة الوقائع المؤدية إلى تحريك الدعوى التأديبية

تبدأ إجراءات المتابعة التأديبية حين يرتكب الموظف خطأ مهني، ويصل الأمر بذلك إلى علم سلطة التعيين. لكن السؤال الذي يطرح كيف يصل الأمر إلى علم سلطة التعيين المختصة؟ هناك فرضيتان لوصول العلم بارتكاب الموظف لخطأ مهني يوجب المتابعة التأديبية:

أ_ الفرضية الأولى: تحريك الدعوى التأديبية من قبل الرئيس السلمي أو الأعوان المكلفين بالرقابة والتفتيش

حيث بحكم علاقة الرئيس السلمي المباشرة بالمرؤوسين ومن خلال استخدام سلطته في الرقابة والتوجيه والإشراف قد يكتشف الخطأ الذي وقع فيه الموظف. أو من خلال الموظف المكلف بالرقابة والتفتيش، حي يحدث ذلك عندما تقوم جهة الإدارة بإرسال لجنة مثلا لمراقبة مدى انجاز وتطبيق التعليمات والأوامر فتكتشف الخطأ. وفي هذه الحالة يقوم الرئيس أو الجهة المكلفة بالرقابة والتفتيش بتقديم عرض حال إلى سلطة التعيين يتضمن عرضاً بالوقائع والتوضيحات وملابسات القضية.

ب_ الفرضية الثانية: ملاحظة الخطأ من قبل الغير الذين لا يتبعون الإدارة مباشرة

وهنا تتم ملاحظة الفعل من قبل مصلحة خارجية غير الإدارة التي ينتهي إليها الموظف، وتقوم بإخطار سلطة التعيين أو مسؤوليه المباشرين. كما يمكن أن يقع هذا الأمر من:

• النيابة العامة

يمكن أن يقع تحريك الدعوى من قبل النيابة العامة في حال ارتكاب الموظف مخالفة من شأنها أن تلحق الأذى بشرف وكرامة الوظيفة، وذلك بعد تحرير محضر يعرض على الجهات المختصة. تعلم هذه الجهة السلطة الرئاسية أو جهة التعيين بالوقائع والأخطاء المنسوبة للموظف.

• بواسطة جهة الوصاية

يمكن معاينة الخطأ واكتشافه من خلال أعمال الرقابة التي تمارسها الجهات الوصائية، حيث يتم اكتشاف ارتكاب الموظف للخطأ المهني، فيتم تبليغ السلطة الرئاسية بذلك، إذ أن بعض أعمال الهيئات

الإدارية تحتاج قبل تنفيذها كما هو الحال في الحسابات والميزانيات المتعلقة بالمجالس البلدية، وهناك بعض الأعمال التي تخضع للرقابة الوصائية من خلال مراقبة مدى اجرائها وفقا للشروط القانونية.

• بواسطة شكاوى المواطنين ومراسلاتهم

باعتبار أن المواطنين هم المتعاملين مع المرفق قد يلاحظو أن موظفا ما أو موظفين محددين ارتكبوا خطأ مهنية تتعارض مع نصوص القانون سواء بطريق القصد أو الإهمال. وفي هذه الحالة يقدمون شكاواهم ومراسلاتهم إلى الجهات المختصة التي تنظر فيها (كامتناع عن أداء خدمات، طلب هبات أو عطايا، غش أو تزوير).

وعادة على مستوى الإدارات العمومية نجد سجلات خاصة بالشكاوى والأراء والاقتراحات، وقد تكون الشكاوى مباشرة ضد الموظف من الغير. (كأن تتعلق بالتحرش مثلا والذي قد يقع من الموظف على الغير أو من الموظف على أحد زملائه، وهذه الحالة قد تكون فيها أدلة ثابتة كالتسجيلات والرسائل...الخ). لكن السلطة المختصة يجب ألا تأخذ هذه الشكاوى على إطلاقها، بل لا بد من اجراء تحقيقات حتى تتوصل إلى مدى صدقيتها، لأنها في بعض الأحيان قد تكون كيدية وتحمل افتراءات نتيجة حساسيات شخصية، وفي هذه الحالة توجه الإدارة استفسارا للموظف أو تجري تحقيقا حتى تتوصل للحقيقة.

• بواسطة الصحافة والاعلام

وهذا من خلال ما تنشره من أخبار تتحدث عن سلوكيات وتصرفات مخالفة للقوانين والأنظمة (كطلب الرشوة، التحيز، التعسف، استخدام أملك الإدارة...الخ). غير أن هذه الوسيطتين الأخيرتين يجب أن تؤخذ بحذر، حتى لا يقع الموظفين تحت طائلة الدعاوى الكيدية ضدهم، وفي هذا الشأن لا بد على الإدارة التحري الدقيق قبل توجيه أي تهمة لأي موظف بناء على هذه الشكاوى أو الكتابات الصحفية.

3_ التوقيف عن العمل كأثر على ارتكاب الموظف لخطأ جسيم أو تعرضه لمتابعة جزائية

صنف المشرع كما رأينا سابقا الأخطاء والعقوبات التأديبية المرتبطة بها إلى أربع درجات، فأخطاء الدرجة الأولى والثانية هي أخطاء بسيطة يترتب عنها توقيع عقوبات بسيطة (أدبية أو مادية)، أما أخطاء الدرجة الثالثة والرابعة فهي أخطاء ذات طابع جسيم، تترتب عنها عقوبات تصل إلى حد التسريح، كما هو الحال في عقوبات الدرجة الرابعة، وهذا الأمر يستلزم إحالة الموظف على مجلس التأديب.

لكن في المقابل قد يرتكب الموظف جريمة لا علاقة لها بالوظيفة، وهنا يعاقب عليها جنائيا وليس تأديبيا إن كان الفعل يدخل في دائرة التجريم الجنائي. وبالتالي إذا ارتكب الموظف خطأ جسيم يمكن أن

يؤثر على السير الحسن للإدارة، أو ارتكب خطأ جنائياً يمكن أن يؤدي للمتابعة الجنائية تقوم الإدارة بتوقيفه مؤقتاً عن العمل.

أ_ طبيعة إجراء التوقيف

التوقيف إجراء تحفظي تلجأ إليه الإدارة إذا ارتكب الموظف خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة الدرجة الرابعة، أو إذا كان محل متابعة جزائية تحول دون بقاءه في منصب عمله، وهو إجراء ليس تأديبياً بل هو تدبير داخلي لضمان حسن سير المرفق العمومي فرضه سلوك هذا الموظف وهذا ما قضى به المجلس الأعلى في الجزائر حيث اعتبر أن " ... إيقاف موظف عن عمله لا يشكل عقوبة تأديبية حسب مفهوم المادة 54، 55 و 56 من القانون العام للوظيفة العمومية، إلا أنه يعتبر تدبير إبعاد من المصلحة فرضه سلوك هذا الموظف.

ب_ حالات التوقيف

للتوقيف صورتان هما:

• التوقيف في حالة الخطأ الجسيم

نكون أمام حالة إجراء الوقف نتيجة ارتكاب الموظف لخطأ مهني جسيم إذا رأت الإدارة أو قدرت أنه يمكن أن يؤدي إلى توقيع عقوبة الدرجة الرابعة، تقوم في هذه الحالة الإدارة ممثلة في سلطة التعيين حسب المادة 173 (ق وع) بتوقيفه فوراً عن مهامه إلى غاية مروره على المجلس التأديبي للنظر في الأفعال التي قام بها.

وفي هذه الحالة أقر القانون للموظف المعني (الموقوف) حق تقاضي نصف راتبه الرئيسي ومجمل المنح العائلية (المادة 173/ ف 02)، وفي الحالة التي يتم فيها تبرئة الموظف الموقوف، أو اتخذ المجلس عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو انقضى الأجل ولم يفصل المجلس، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم منه.

وبهذا الإجراء المتعلق بتلقي الموظف لنصف راتبه الرئيسي يكون المشرع راعي الظروف الاجتماعية للموظف باعتبار أن الراتب هو مدخوله الأساسي، ولم يشأ أن يحرمه منه كلية، ومن جهة أخرى أعطى الأولوية لمبدأ قرينة البراءة. مع العلم أن مدة الوقف غير محددة في ظل الأمر 03-06.

• التوقيف في حالة المتابعة الجزائية

المقصود بالمتابعة الجزائية هي ارتكاب الموظف فعل لا يدخل ضمن نطاق الوظيفة، أي تهمة خارجية (سرقه، اجهاض، قتل، جريمة آداب... الخ) وليس المقصود من ذلك متابعة جزائية من قبل الإدارة،

بسبب ارتكاب خطأ مهني جسيم تترتب عنه عقوبة التسريح. وفي هذه الحالة إذا كان الموظف متابع جزائياً بجريمة تمنع بقاءه في منصبه تتخذ الإدارة قراراً بوقفه فوراً (المادة 174 ق و ع) مع بقاء استفادته من جزء من الراتب لا يتعدى النصف، وتقاضي مجمل المنح العائلية، على ألا يتعدى ذلك 06 أشهر. بعد الحكم النهائي تسوى وضعيته الإدارية (المادة 174/ ف 04) إما بإعادة إدماجه في منصب عمله إذا تمت تبرئته، أو إنهاء مهامه إذا تمت إدانته.

وفيما يخص هذه المسألة نجد أن مجلس الدولة الفرنسي في إحدى قراراته (قضية Millot) بتاريخ 05 فيفري 1958 أقر بأنه في حالة متابعة الموظف عن مخالفة جزائية وأودع الحبس فإن الإدارة غير مطالبة باتخاذ إجراء التوقيف ضده إذ يكفيها في هذه الحالة اتخاذ إجراء بوقف مرتبه لعدم القيام بالخدمة، وإذا كان حبس المعني قد تم بعد قرار توقيفه فالإدارة ومطالبة بإنهاء وضعيته التوقيف بتاريخ إيداع المعني، والتوقف عن دفع مرتبه، لأن الإبقاء على مقرر التوقيف في مثل هذه الحالة يؤدي إلى الاحتفاظ بالمرتب المنصوص عليه في المقرر. لكن المشرع الجزائري واضح في هذه المسألة من خلال نص المادة 174 سواء أدخل السجن أو لم يدخل.

4_ أثر الحكم الجزائي على سلطة التأديب

الفعل الذي يرتكبه الموظف قد يشكل جريمة تأديبية محضّة، وهذا لا يثير أية إشكالية، لكن الفعل في المقابل قد يشكل جريمة تأديبية وأخرى جنائية، وهنا يكون الموظف محلاً للعقاب الجنائي مما يثير إشكالية حجية الحكم الجنائي على القرار الصادر عن السلطة التأديبية سواء تعلق الأمر بالبراءة أو الإدانة.

أ_ الحكم الجنائي الحائز للحجية أمام سلطة التأديب

• المقصود بالحجية

يقصد بالحجية عموماً اعتبار الحكم الصادر في الدعوى عنواناً للحقيقة ولا يجوز للمحكمة التي أصدرته إعادة النظر في الدعوى، غير أن الحكم الحائز للحجية يجوز الطعن فيه بالطرق العادية، بينما الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي فيه هو حكم نهائي لا يقبل الطعن عليه بالطرق العادية.

• شروط الحكم الجنائي الحائز للحجية أمام سلطة التأديب

_ أن يكون الحكم الجنائي صادر عن محكمة وطنية، أي أنه لا يكون للحكم الجنائي الأجنبي حجية على السلطات التأديبية (إلا إذا كانت هناك اتفاقيات خاصة).

_ أن يكون الحكم الجنائي قطعياً فاصلاً في موضوع الدعوى الجنائية، أي فصل في موضوع الدعوى كله أو في جزء منه (يحوز الحجية في الحكم الجنائي بالنسبة للجزئية التي فصل فيها إذا كان حكماً جزئياً).

_ أن يكون الحكم الجنائي باتاً، أي واجب التنفيذ لكي يحوز الحجية أمام السلطة التأديبية أي يعني بعبارة أخرى نهائي غير قابل للطعن فيه بالطرق العادية (لأن الطرق العادية توقف التنفيذ عكس الطرق غير العادية).

_ أن يكون الحكم الجنائي سابقاً على الفصل في الدعوى التأديبية، وبالتالي لا حجية للحكم الجنائي على المتابعة التأديبية إذا كان الحكم صدر بعد صدور القرار التأديبي.

• مبررات حجية الحكم الجنائي أمام سلطة التأديب

_ يعتبر الحكم الجنائي مثبت للواقعة وصحة نسبتها إلى فاعلها.

_ القضاء الجنائي يعد صاحب الاختصاص لبحث وقوع الجريمة وتكييفها القانوني ونسبتها إلى فاعلها، وهذا ما لا يتوفر لسلطة التأديب.

ب _ حجية الأحكام الجنائية الصادرة بالبراءة

الحكم الجنائي الصادر بالبراءة ملزم لسلطة التأديب لانتفاء الوجود المادي للوقائع، وبالتالي لا يجوز للسلطة التأديبية أن تقرر وجود جريمة، أو توقع على الموظف عقوبة تأديبية بناء على ذلك، لكن هذا لا يمنع السلطة التأديبية من المتابعة على التصرفات المسلكية لواجبات وظيفته.

كما أن الحكم الجنائي الصادر ببراءة للشك أو عدم كفاية الأدلة لا ينفي وجود شبهات تحيط بالموظف يمكن أن تشكل جريمة تأديبية. وهذا ما قضى به مجلس الدولة في الجزائر في إحدى قراراته القضائية بالقول "... وأن حصول المستأنف عليها بالبراءة لانعدام الأدلة لا يعني عدم مسؤوليتها عن الأفعال التأديبية المنسوبة إليها...". مع العلم أن للحكم الجنائي الحجية أمام سلطة التأديب إذا صدر هذا الحكم بالبراءة نتيجة لتوفر حالة من حالات الإباحة كالدفاع الشرعي.

وفي بعض الأحيان يبرء الشخص لعدم توفر ركن من أركان الجريمة، كالقصد الجنائي أو انتفاء الخطأ في الجرائم غير العمدية، لكن هذا لا يعني عدم وقوع الفعل المادي، فقط تنتفي عن الفعل الصفة الجرمية، وبما أن نظام التأديب مستقل عن النظام الجنائي فهذا لا يمنع من المساءلة التأديبية. وللموظف المحكوم له البراءة في كل هذه الأحوال الحق بالمطالبة بإعادة إدماجه في منصب عمله.

ج _ حالة الحكم الصادر بالإدانة

حتى يمكن لجهة التأديب التمسك بالحكم الجنائي لا بد من:

- أن يكون الحكم نهائياً قطعياً غير قابل للطعن بالنقض

- أن يكون الحكم الجنائي قابل للتنفيذ.

وهنا نجد أن القانون 03-06 نص في المادة 216 على فقدان صفة الموظف ينشأ عن فقدان الجنسية، وكذلك فقدان الحقوق المدنية، وهذه الأخيرة تكون نتيجة حكم جزائي صادر في حق الموظف. وهذا هو المعتمد في معظم النصوص الجزائية، فارتكاب الموظف لجريمة تشكل جنائية أو جنحة يترتب عنه التأثير على مركز الموظف الوظيفي، خاصة في الحالة التي تكون فيها العقوبة سالبة للحرية. والحكم بالإدانة هو حجة على صحة الوقائع المتابع بها الموظف، وبالتالي لا يمكن مناقضة ذلك الحكم، ويجب اعتبار تلك الواقعة ثابتة. والحكم الصادرة بالإدانة يضعنا أمام وضعيتين:

- الحكم الجنائي يفصل الموظف من الوظيفة، وهذا الفصل يعد عقوبة تبعية للحكم وليس عقوبة تأديبية، والقرار الصادر بفصله هو قرار كاشف وليس منشئاً. وقد ترك القانون تقدير الأمر للقاضي عند النطق بالعقوبة الأصلية وربطها بعقوبة تكميلية.
- الحكم الجنائي الصادر بالإدانة يتضمن الحرمان من الحقوق المدنية، هذا الحكم يقيد السلطة الرئاسية، ولا يمكنها إبقاء الموظف في منصبه، لأنه يتعارض مع شروط التوظيف.

5_ القواعد الإجرائية لسير الدعوى التأديبية

إذا رأت الإدارة أن الموظف ارتكب خطأ مهني، وقدرت أن هذا الخطأ يوجب التأديب نكون في هذه الحالة أمام فرضيتين:

- الفرضية الأولى: إذا قدرت الإدارة أن الخطأ المرتكب خطأ بسيط يوجب عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية، في هذه الحالة تقوم سلطة التعيين بعد حصولها على توضيحات كتابة من المعني بتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف وبقرار مبرر (المادة 165/ ف 01).
- الفرضية الثانية: إذا قدرت الإدارة أن الخطأ المرتكب جسيم يوجب عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة في هذه الحالة تقوم بما يلي:
 - تقوم بتوقيفه فوراً في حال قدرت الإدارة أن الخطأ المرتكب يصنف في أخطاء الدرجة الرابعة، وتملك سلطة التقدير في التوقيف من عدمه إذا كان الخطأ يصنف في أخطاء الدرجة الثالثة، وهذا بحسب تقديرها هل بقاء الموظف في منصب عمله يؤثر على مجريات المتابعة أم لا، وهل يؤثر على السير الحسن للمرفق.
 - تخطر اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي وجوبا بتقرير معلل من سلطة التعيين في أجل لا يتعدى 45 يوم من تاريخ ارتكاب الموظف الخطأ (م 166).

- يلتزم المجلس التأديبي بالبت في القضية المعروضة عليه في خلال 45 يوم من تاريخ اخطاره (م 165/ ف 02) وبفوات هذا الأجل يسقط الخطأ المنسوب للموظف (م 166/ ف 02).
- من حق الموظف الذي تعرض لهذه المتابعة أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه، وحقه في الاطلاع على الملف في أجل 15 يوم من تحريك الدعوى التأديبية. ويتم تبليغه بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام (م 168/ ف 02).
- والمستقر عليه قضائيا في هذا الشأن أن الإدارة ملزمة بإعلام الموظف حال تحريك الدعوى التأديبية، وإعلامه بحقه في الاطلاع على ملفه والاستعانة بمدافع أو أكثر من اختياره، وهو الأمر الذي سار عليه قضاء مجلس الدولة في الجزائر حيث اعتبر أن مخالفة هذا الأجل يعد مخالفة للقانون يؤدي إلى إلغاء القرار، ومما جاء في قراره "عدم تبليغ الموظف قبل 15 يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام بتاريخ مثوله أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة في شكل مجلس تأديبي يجعل الإجراءات التأديبية مخالفة للقانون، ويؤدي إلى إلغاء كل قرار متخذ بناء عليها"¹.
- يلتزم الموظف بالمثل شخصيا أمام المجلس التأديبي غير أنه يمكن أن يلتمس تمثيله بمدافع عنه، بشرط تقديم مبرر مقبول لغيابه (م 168).
- إذا غاب الموظف رغم استدعائه بطريقة قانونية أو رفضت الإدارة تبريره للغياب تستمر المتابعة التأديبية (م 168/ ف 03).
- يتداول المجلس في جلسة مغلقة، وله أن يطلب من سلطة التعيين فتح تحقيق حول أي مسألة من المسائل المطروحة أمامه قبل الفصل فيها (م 171) والقائم بالتحقيق في هذه الحالة هو سلطة التعيين.
- يبلغ الشخص بالقرار الصادر عن مجلس التأديب في أجل 08 أيام، ويحفظ القرار في ملفه (م 172).

ملاحظة: إذا لم يتعرض الموظف إلى عقوبة التسريح يتقاضى كامل راتبه وتعاد إليه كل حقوقه. كما يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة الدرجة 03-04 أن يتظلم أمام لجنة الطعن المختصة، سواء الولائية أو المركزية (بحسب السلك الذي ينتمي إليه) في أجل شهر من تاريخ تبليغ القرار التأديبي (المادة 175 ق و ع). وللموظف الحق في اللجوء للقضاء الإداري للمطالبة بإلغاء القرار التأديبي، مع مراعاة الأجل المحددة لذلك قانونا.

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 081452 مؤرخ في 04/07/2013، قضية مديرية التربية لولاية البليدة ضد (ع.ح)، مجلة مجلس الدولة، العدد 13، ص 112.

للحيلولة دون تعسف السلطة المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي، وضع المشرع ضمانات تأديبية لحماية للموظفين في هذا المجال، وتتمثل هذه الضمانات فيما يلي:

1_ الضمانات المتعلقة باتخاذ القرار التأديبي

وهي ضمانات سابقة على اتخاذ القرار التأديبي، حيث يعطى بموجبها الحق للموظف في الإطلاع على التهمة الموجهة له، وحقه في الدفاع عن نفسه، مع ضرورة الرجوع إلى اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل في التهمة الموجهة له وتحديد العقوبة المقرر على ذلك إذا قدرت الإدارة أن الخطأ المرتكب يعد من الأخطاء الجسيمة.

أ_ ضمانات المواجهة

تعني المواجهة في إطار المساءلة التأديبية تمكين الموظف من الإحاطة بالتهمة المنسوبة إليه، وخطاره بذلك، وإطلاعه على ملفه حتى يستطيع الدفاع عن نفسه، أو تقديم وسائل دفاعه. وهذه الضمانة هي أحد أهم عناصر حق احترام حقوق الدفاع، فعدم تمكين الموظف من معرفة التهم الموجهة له يعني الاعتداء على حقوقه الدفاع، والأصل أن هذا الحق من المبادئ العامة التي يجب تطبيقها دون الحاجة لوجود نص، إذ لا يجوز اتخاذ إجراءات عقابية ضد الموظف دون تمكينه من معرفة التهم الموجهة له.

وضوابط احترام هذه الضمانة في التأديب تظهر في المظاهر التالية:

- ضرورة تحديد التهمة الموجهة للموظف تحديداً دقيقاً، أي مواجهة الموظف بالمخالفة التي ارتكبها، واحاطته بالتهمة المنسوبة إليه. وفي هذا الإطار اعتبر مجلس الدولة الفرنسي مجرد توجيه رسالة من الوالي إلى أحد الموظفين يطالبه بواسطتها بتقديم توضيحات حول واقعة معينة طريقة غير كافية للتعبير عن نية السلطة الرئاسية في تحريك الدعوى التأديبية.
- لا يجب أن يكون الاتهام فضفاضاً، كأن توجه له تهمة ارتكاب خطأ الإخلال بالسير الحسن للمرفق، أو القول إنك ارتكبت خطأ مخالف لقواعد الانضباط، بل يجب أن تكون التهمة محددة واضحة، عنف، افشاء أسرار، تزوير، التخلف عن القيم بالعمل... الخ. وهذا الأمر هو ما يفهم من نص المادة 167 (ق وع) التي أكدت على ضرورة تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه.
- يجب أن تتم المواجهة بالتهمة على نحو يشعر فيها الموظف أن الإدارة سائرة في طريق معاقبته إن ثبتت الإدانة، وهذا حتى يأخذ الموظف الأمر بجدية في الدفاع عن نفسه بما يظهر له من خطورة الموقف.

- ضرورة مواجهة الموظف بكل الأخطاء المنسوبة له، وهذا حتى لا يكون القرار التأديبي معيب، وذلك كأن تغفل الإدارة ذكر أي من الاتهامات والأخطاء، فهذا يجعل قرارها قابل لإمكانية الغائه.

ب_ ضمانات حقوق الدفاع

هذا الحق من المبادئ العليا للعدالة، وهو حق مقدس لا يجوز المساس به. حيث لا يمكن ولا يجوز إيقاع جزاء تأديبي بالموظف دون تمكينه معرفة التهم الموجهة له، وحق الرد عليها. وأكدت على هذا الحق المادتين 169، و165 / ف 01 من قانون الوظيفة العمومية. وهذه الضمانات تشمل العديد من الحقوق هي:

• الطابع الحضوري للإجراءات

وهو المثل الشخصي أمام مجلس التأديب، وفي حال تقديم مبرر مقبول يمكن أن يمثله مدافع عنه، ومناقشة الموظف المتهم في التهم المنسوبة إليه لوصول إلى تأكيد التهم أو نفيها، والمناقشة هنا هي وسيلة للإثبات ووسيلة للدفاع.

• حق الاطلاع على الملف

وهذا حتى يستطيع الموظف معرفة الأخطاء والتهم الموجهة له والاثباتات التي تحوزها الإدارة، وهو ما يعطيه الفرصة لتحضير دفاعه، وأجل الاطلاع يكون في خلال 15 يوم من تحريك الدعوى التأديبية¹ (المادة 167 ق و ع)، وتسري أحكام هذه المادة على كل الإجراءات التأديبية بما فيها الإجراءات المتعلقة بالعقوبات من الدرجة الأولى والثانية، ذلك أن حق الدفاع مبدأ عام يستلزم احترامه ولو في غياب النص الصريح بذلك. وحرمانه من هذا الاطلاع يجعل القرار التأديبي مشوب بالبطلان، ويتم الاطلاع في مقر العمل الذي يوجد فيه الملف الشخصي للموظف، وله الحق في أخذ نسخة منه، شرط ألا يؤدي ذلك إلى افشاء الوثائق، والاطلاع عليه يكون شخصي، سري، متكامل.

• حق الموظف في الاستعانة بمدافع

¹ _ هنا الاطلاع يتعلق بالملف التأديبي وليس الملف الشخصي الذي هو عند الإدارة والذي يتعلق بمساره المهني، ويشتمل هذا الملف حسب المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العام للوظيفة العمومية سنة 2004 على ما يلي:

- تقرير الرئيس السلي حول الأفعال المنسوبة للموظف

- بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف وسوابقه التأديبية عند الاقتضاء.

- تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة.

- نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء.

وهنا المدافع يختاره الموظف سواء محامي، أو موظف معه أو نقابي، أو أي شخص خارج الإدارة (المادة 168/ف 03، 169 ق وع)، بشرط ان يكون المدافع متمتعاً بحقوقه المدنية، وتعمل الإدارة على اتخاذ كافة التدابير لتمكين المدافع من الاطلاع على الملف التأديبي.

• الحق في احضار الشهود وسماعهم

حيث يحق للموظف الحق في طلب استدعاء أي شخص للإدلاء بالشهادة، سواء من الموظفين أو الغير. فقد يملك هؤلاء المعلومة التي تبرئه من الخطأ المنسوب له (المادة 169 / ف 01).

• حق الموظف في إبداء الملاحظات الشفوية والكتابية

أي الرد على المخالفات المنسوبة له من خلال الملاحظات، وهو حر في استخدام أي من هاتين الوسيلتين.

ج_ الزامية استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء واجراء التحقيق التأديبي

• استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء

استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء أحد الضمانات الأساسية في حماية الموظف من تعسف الإدارة في المجال التأديبي، والعودة إلى هذه اللجان لا يكون إلا إذا تعلق الأمر بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، لأن الأخطاء المرتكبة في هذه الحالة وصلت إلى حد من الجسامة، وتقتضي فرض عقوبات شديدة قد تصل إلى حد التسريح والتنزيل في الرتبة، وهذا يعني التأثير على المركز الوظيفي للموظف.

الإحالة على هذه اللجان يكون من سلطة التعيين في أجل 45 يوم من العلم أو اكتشاف الخطأ المهني الذي وقع فيه الموظف، وتكون الإحالة بقرار مبرر، وتفصل اللجنة في القضية المعروضة في أجل لا يجب أن يتعدى كذلك 45 يوم. ويكون القرار الصادر عنها كذلك مبرر (المادة 170 / ف 02 ق وع).

غير أن التساؤل الذي يطرح هل يمكن للموظف رد أحد أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء؟ خاصة أننا قد نكون أمام حالة من حالات القرابة التي تجمع الموظف بأحد أعضاء اللجنة، أو وجود خصومة أو غير ذلك؟ والاجابة على هذا أن القانون لا ينص على مثل هكذا حالة وهو ما قد يشكل إخلال بالضمانات الممنوحة للموظف، وقد يؤثر على حياد عضو التأديب، وبالتالي يضر بمصلحة الموظف أو الإدارة.

• إجراء التحقيق قبل الفصل في الدعوى (ضمانة غير الزامية)

المقصود بالتحقيق هو البحث والتنقيب عن الأدلة التي تساعد على كشف الحقيقة، من أجل اثبات الواقعة محل المتابعة، وما إذا كانت تشكل خطأ مهني يوجب التأديب أم لا. وحتى يكون التحقيق

سليماً فهذا الأمر يفترض أن يكون صادراً عن الجهة المختصة، وفي الشكل الذي يحدده القانون، وأن يكون الهدف من البحث والتحري عن الأدلة للوصول إلى كشف الحقيقة.

غير أن المشرع لم يضيف عليه الصفة الإلزامية، بل الأمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة حيث يمكن للجنة المتساوية الأعضاء إذا لم تتمكن من الوصول إلى اسناد الخطأ للموظف أو إذا صادفتها حالة من الغموض بعد الاطلاع على الملف وسماع الشهود أن تطلب من جهة التعيين فتح تحقيق حول مسألة ما (المادة 171 ق وع)، وسلطة التعيين ليست ملزمة بفتح هذا التحقيق لمجرد طلبه، بل يبقى الأمر خاضع لسلطتها التقديرية. كما أن هذا الاجراء رغم عدم الزاميته إلا أن المشرع أناطه بجهة الإتهام نفسها، وهي سلطة التعيين، وهذا ما قد يمس بفكرة الحياد.

3 _ تسبب القرار كضمانة معاصر للقرار التأديبي

تبرير القرار التأديبي (التسبب) ضمانة مهمة في مجال المساءلة التأديبية، وهذا لحماية الموظفين من تعسف سلطة التأديب وهي بصدد توقيع العقوبة. أضف إلى ذلك أن التسبب أهم الوسائل التي يعتمد عليها القاضي الإداري إذا ما طرح النزاع أمامه في رقابة مشروعية القرار التأديبي. والتسبب هو التزام قانوني تعلن بمقتضاه الإدارة عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعها لاتخاذ قرارها، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه. لذلك نجد مجلس الدولة في فرنسا يقضي بوجوب أن يكون التسبب بشكل يجعل العون " يعرف بمجرد قراءته للمقرر المبلغ له أسباب العقوبة المسلطة عليه".

ولا يعد التسبب فقط مجرد ضمانة شكلية معاصرة لإصدار القرار التأديبي، بل هو أسلوب للتقيد الذاتي للإدارة، بحيث أن الإدارة ملزمة بأن تبحث عن العناصر القانونية والواقعية لقرارها وابتعادها عن التحكم. وهذا الشرط أساسي في القرارات التأديبية مهما كانت العقوبة ودرجة تصنيفها وهذا الأمر هو ما أكدت عليه المادة 165(ق وع) وكذلك المادة 170 /02، في عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة. وهذا التسبب إلزامي وأي تخلف لهذه الشكلية يجعل القرار غير مؤسس مما يتعين إبطاله إذا ما عرض الأمر على القضاء الإداري.

أ _ أهمية تسبب القرار التأديبي

_ القرار المسبب يحمل الثقة والافتناع به، بينما القرار الخالي من الأسباب يحمل دائماً الشك والريبة بين طياته.

_ التسبب يدفع السلطة التأديبية للتريث والبحث عن الحقيقة قبل إصدار قرارها.

_ التسبب يبين الأسباب الواقعية والقانونية لإصداره مما يحمل الأفراد على الثقة والافتناع بالقرارات الصادرة في مواجهتهم.

_ التسبب ضمانة للإدارة حيث يدفعها لتحري الدقة بهدف تجنب الخطأ. فهو ينقص من مخاطر العقوبات غير المدروسة أو المنطوق بها لأسباب غير معروفة.

_ التسبب أداة مهمة لممارسة الرقابة القضائية، إذ من خلاله يستطيع القاضي التأكد من صحة الوقائع والتكيف، ومدى احترام حقوق الدفاع.

_ القرار التأديبي المسبب هو مظهر يدل على قيام المجلس بما يمليه عليه واجب التدقيق والبحث كي تعرف الحقيقة التي كشف عنها قراره، وبالتالي يبعد الشك ويضفي الطمأنينة عند الموظف.

_ التسبب يسهل على الموظف الدفاع عن نفسه أمام القضاء، لأنه يكفل له معرفة الأسباب التي أدت بالإدارة لاتخاذ قرارها فيبين وجه الخطأ فيه إن هي أخطأت وتعسفت.

ب _ عناصر التسبب

_ ذكر العناصر القانونية والواقعية للقرار، والمقصود بالعناصر القانونية ذكر النصوص التشريعية واللوائح والمبادئ العامة للقانون، وبالتالي يجب أن يدخل الجزاء ضمن نطاق النص أو القاعدة القانونية. فالإدارة ملزمة بذكر السند القانوني الذي استندت إليه في توقيع العقوبة للتأكد من مدى تطبيقها للنص تطبيقاً سليماً. أما الأسباب الواقعية فتتمثل في توضيح الأفعال الإيجابية أو السلبية التي ارتكها الموظف والتي تستوجب المساءلة، وذلك بذكر الوقائع والملابسات.

_ يستوجب التسبب في القرار التأديبي الرد على أوجه الدفاع المتعلقة بموضوع الدعوى، بحيث يجب على سلطة التأديب الرد على ما يبديه الموظف من أوجه دفاع، لأن عدم رد الإدارة أو كان ردها قاصراً فهي من تتحمل نتائج عدم كفاية الإثبات في الدعوى.

خامساً: انتهاء الدعوى التأديبية وحق رد الاعتبار للموظف

تنقضي الدعوى التأديبية وتتوقف معها كل الإجراءات المصاحبة لها لعدة أسباب حددها القانون، ويمنع بموجب ذلك توقيع أي جزاء تأديبي على الموظف. وفي المقابل توقيع جزاء تأديبي على الموظف لا يعني أن أثر هذه العقوبة يبقى مصاحب له طوال حياته المهنية، إذ يمكن محو آثار هذه العقوبة من خلال رد الاعتبار.

1 _ حالات انتهاء الدعوى التأديبية

تنقضي الدعوى التأديبية في حق الموظف بفعل ظروف عادية وأخرى استثنائية، وتتوقف معها كل إجراءات المتابعة في حق الموظف.

أ _ الفصل في الدعوى

تنقضى الدعوى التأديبية بفصل جهة التأديب في المخالفة المتابع من أجلها الموظف فصلا نهائيا، سواء تعلق الأمر بالإدانة وفرض عقوبة تأديبية عليه أو بتبرئته من التهمة الموجهة له، ومتى صدر القرار بذلك فلا يجوز متابعة الموظف من جديد عن نفس التهمة موضوع الاتهام حتى ولو ظهرت أدلة جديدة تدينه.

ب_ مضي المدة

ربط المشرع تحريك الدعوى التأديبية بمجموعة من الشروط والقواعد، وقيدها بأجال معينة بفواتها يسقط الخطأ المنسوب للموظف وتسقط معها المتابعة التأديبية (المادة 166 ق و ع). إذ بانقضاء مدة 45 يوم من وقوع المخالفة ولم تحرك الإدارة إجراءات المتابعة، أو لم يفصل المجاس التأديبي في القضية المعروضة عليه تسقط الدعوى التأديبية في حق الموظف. بمعنى أن هذا الأجل هو أجل التحريك وأجل سقوط التهمة.

وتظهر حكمة المشرع في تقصير أجالها من خلال المدة التي نص عليها القانون حتى لا يبقى الموظف مهدد بشبح الاتهام زمنا طويلا، ما قد يؤثر عليه في أدائه الوظيفي، الذي لن يستطع القيام به على النحو المطلوب، ثم أن هذه المدة كافية للإدارة للقيام بما يلزم في تحريك الدعوى التأديبية حتى لا يبقى هذا التحريك وسيلة تهديد في يد الإدارة ضد الموظف.

ج _ وفاة الموظف

تعد الوفاة سبب من أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة (المادة 216 ق و ع)، وبالتالي سببا من أسباب انقضاء الدعوى التأديبية، ذلك أن العقوبة هي شخصية بطبيعتها. وعليه بوفاة الموظف تتوقف جميع إجراءات المتابعة، فإذا توفي قبل مباشرة إجراءات المتابعة فلا مسوغا للسير فيها، وإذا وقعت الوفاة بعد تحريك الدعوى وقبل صدور القرار فيها فيتعين صدور القرار بانقضاء الدعوى لوفاة الموظف المتهم، أما إذا وقعت الوفاة بعد صدور القرار التأديبي فلا يتحمل تبعات الجزاء إلا المتوفي، ولا تنتقل للغير أو ورثه تطبيقا لمبدأ شخصية العقوبة. ومنه فالوفاة تؤدي انقضاء جميع آثار المتابعة التأديبية.

د _ فقدان الجنسية

الجنسية شرط أساسي للالتحاق بالوظيفة العمومية، وشرط أساسي للاستمرار فيها، وبفقدان الجنسية تزول الرابطة التي تجمع الموظف بالإدارة بغير الطريق التأديبي حيث يتم فصله. ومنه لفقدان الجنسية يترتب عنه انقضاء الدعوى التأديبية لكونه فقد صفة الموظف وأصبح من جهة أخرى غير خاضع للتشريع الوطني.

2_ حق الموظف في طلب رد الاعتبار

الهدف من وجود النظام التأديبي هو ضمان حسن سير أعمال المرافق العامة الإدارية بانتظام، وليس القصد من هذا النظام ممارسة سلطة تعسفية استبدادية. وعليه على مثل ما هو معمول به في قوانين العقوبات يمكن للموظف طلب رد الاعتبار، وهو محو آثار العقوبة التأديبية المسلطة عليه، وشطبها من ملفه الإداري، وهو ما جاء في نص المادة 176/ ف 01 (ق وع)، لكن المشرع قصر هذا الرد الاعتبار فقط على عقوبات الدرجة الأولى والثانية دون الثالثة والرابعة، مع مراعاة مجموعة من الضوابط في ذلك.

ووفقا لمراسلة مؤرخة في 25 فيفري 2016 صادرة عن المديرية العامة للتوظيف موجهة إلى السيد وزير العدل والتي كانت ردا على استفسار بشأن العقوبات التأديبية ومسألة رد الاعتبار¹، أين تضمنت شرح أحكام المادة 176 بالتفصيل فيما يتعلق بهذه المسألة على النحو التالي:

أ_ فيما يتعلق بعقوبات الدرجة الأولى والثانية

بالنسبة للمدة المحددة لإعادة الاعتبار بالنسبة لعقوبات الدرجة الأولى والثانية، وفقا للمادة 176 (ق وع) يمكن للموظف المعني الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى والثانية طلب رد الاعتبار بعد مرور سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة. ويتم رد الاعتبار له بقوة القانون بعد مرور سنتين من تاريخ اتخاذ العقوبة، إذا لم يتعرض لعقوبة جديدة خلال هذه المدة . وعليه حسب ما جاء في المراسلة أعلاه فإن مدة (السنة أو سنتين) حسب الحالة ليست عقوبة في حد ذاتها، وإنما هي فترة زمنية محددة لإثبات حسن سلوك الموظف والتزامه بقواعد الانضباط، ومن ثمة فهي مقترنة بشرط عدم التعرض لعقوبة جديدة خلال تلك المدة نتيجة لارتكابه خطأ مهني، وهذا الأمر يعد شرطا أساسيا للاستفادة من إمكانية إعادة الاعتبار، ولا يوجد أي سند قانوني يقضي بحذفها من الأقدمية المطلوبة للترقية سواء في الرتبة أو الدرجة .

ب_ فيما يخص عقوبات الدرجة الثالثة التي لم تشملها إمكانية إعادة الاعتبار

في هذه الحالة يختلف الأمر بحسب العقوبة الموقعة على الموظف على النحو التالي:

¹ _ المديرية العامة للتوظيف العمومية، المراسلة رقم 131، مؤرخة في 25 فيفري 2016، مرسله من طرف مديرية التنظيم والقوانين الأساسية للوظائف العمومية التابعة للمديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري إلى السيد وزير العدل، متعلقة بالرد على استفسار بشأن العقوبات التأديبية ومسألة رد الاعتبار.

- إذا تعلق الأمر بعقوبة التنزيل بدرجة أو درجتين، فزيادة عن الأثر المالي لهذه العقوبة المتمثل في انخفاض المرتب، تترتب عليها كذلك خسارة الأقدمية الموافقة للدرجة من المسار المهني للموظف المعني، بحيث يبدأ حساب المدة المطلوبة للترقية في الدرجة الأعلى بعد التنزيل من تاريخ اتخاذ العقوبة .
- أما إذا تعلق الأمر بعقوبة النقل الإجباري، حيث في ظل انعدام إمكانية إعادة الاعتبار للموظف المعني فإنه طبقاً للمادة 163 و176 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر، فإن الموظف المنقول إجبارياً وتأديبياً يواصل مساره المهني في مكان العمل أو الإدارة التي تم نقله إليها بصفة عادية ودائمة، كما أنه لا يمنع من مراجعة وضعيته الإدارية في إطار حركات النقل العادية للموظفين، أو لضرورات المصلحة القصوى، بشرط ألا يكون ذلك تحايلاً يقصد منه محو آثار العقوبة .

ملاحظة: في الحالات العادية لا ينقل الموظف إلى منصبه إلا بعد مرور مدة سنتين المشترطة لرد الاعتبار للعقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، وشريطة أن يثبت خلال تلك الفترة حسن السلوك، وألا يتعرض لعقوبات تأديبية خلال تلك الفترة، ولا يتم محو آثار العقوبة التأديبية.

ج _ فيما يخص عقوبات الدرجة الرابعة

عقوبات الدرجة الرابعة عقوبات جسيمة تؤثر على المركز الوظيفي للموظف وحتى قطع العلاقة الوظيفية، ذلك أن الموظف في هذه الحالة يكون قد ارتكب خطأ مهني شديد الجسام، وعليه لم يكن بالإمكان أن يشمل رد الاعتبار هذه العقوبات المصنفة في هذه الدرجة بناء على الأسباب التالية:

- عقوبة التسريح تجعل الموظف المعاقب بها تحت طائلة المنع من التوظيف في الوظائف العمومية الوارد في المادة 185 من الأمر 06-03 المذكور أعلاه.
- عقوبة التنزيل في الرتبة لم ينص القانون على إمكانية إعادة الاعتبار بشأنها لكون ذلك يتعارض مع الغرض من العقوبة.

كما أنه يمكن القول بصفة عامة أن عدم تمديد المشرع اجراء رد الاعتبار ليشمل كل من عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، يعود لكون جسامه هذه الأخطاء يمكن أن يترتب عنها إضرار بمصالح الدولة مادياً ومعنوياً. فمن الناحية المعنوية قد يفسر رد الاعتبار في هذه الحالة تراجعاً من جانب الإدارة، وهذا قد يؤدي للمساس بمصداقيتها والهيبه الوجبة لها. أما من النحية المادية فرد الاعتبار في هذه الحالة يكلف الإدارة مادياً، خاصة في حالة التسريح والتنزيل في الرتب، ذلك أن هذه المناصب تكون قد شغلت بموظفين آخرين، ورد الاعتبار للموظف المعاقب بتلك العقوبات يطرح هذه المصاعب المادية في وجه الإدارة.