

جامعة محمد لمين دباغين- سطيف2-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الدكتور: بشير الشريف شمس الدين

محاضرات في مادة: الوظيفة العامة

الفئة المستهدفة: طلبة السنة الثالثة، تخصص القانون العام، السداسي الأول

الفصل الأول: أنظمة الوظيفة العمومية ومصادرها

ترتد الأنظمة الوظيفية السائدة في العالم اليوم إلى نظامين أساسيين هما: نظام الوظيفة العمومية المغلق ونظام الوظيفة العمومية المفتوح. أما بالنسبة لمصادر قانون الوظيفة العمومية، فهي تتنوع بين مصادر عامة وأخرى خاصة.

المبحث الأول: أنظمة الوظيفة العمومية

تتمثل كما سبق القول في نظام الوظيفة العمومية المغلق أو نظام المهنة، ونظام الوظيفة العمومية المفتوح أو نظام المنصب.

المطلب الأول: نظام الوظيفة العمومية المغلق

هو نظام يعتبر الدخول إلى الوظيفة العمومية التحاقا بمهنة تمارس لفائدة المصلحة العامة، لذلك فإن التحاق الموظف بالإدارة في ظل هذا النظام لا يرمي إلى شغله منصب عمل معين بصفة مؤقتة، بل بصفة دائمة من خلال بناء مسار مهني يمتد طوال حياته النشطة.

يقوم نظام الوظيفة العمومية المغلق بهذا المعنى على عنصرين أساسيين هما:

- خضوع الموظفين العموميين إلى قانون أساسي خاص بهم يحتوي على قواعد استثنائية وغير مألوفة ضمن قواعد القانون الخاص الحاكمة لفئة الأجراء، مما يترتب عنه من ناحية ثانية وجودهم في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء الإدارة التي يعملون بها؛

- فكرة الحياة المهنية، بمعنى أن الموظف لا يلتحق بالإدارة ليشغل منصبا معيناً بصفة مؤقتة، وإنما ليبنى حياة مهنية مستمرة يشغل فيها مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة.

المطلب الثاني: نظام الوظيفة العمومية المفتوح

هو نظام ينظر إلى الوظيفة العمومية على أنها عمل مؤقت أو عارض، يلتحق به الموظف غالبا لمدة معينة، بمعنى أن دخول الموظف للوظيفة العمومية في ظل هذا النظام لا يرمي إلى بناء حياة مهنية مستمرة.

يرتكز نظام الوظيفة العمومية المفتوح بهذا المعنى على فكرة تأقيت الوظيفة أو الممارسة العرضية لها، مما يترتب عنه عدم وجود قانون أساسي خاص بفئة الموظفين، من جهة، ووجودهم في وضعية تعاقدية إزاء الإدارة التي يعملون فيها، من جهة ثانية.

المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري من النظامين

تبنى المشرع الجزائري نظام الوظيفة العمومية ذو البنية المغلقة، حيث أن التركيبة البشرية للوظيفة العمومية في الجزائر تتشكل في أغلبها من فئة الأعوان الذين لهم صفة الموظف العمومي، أي أعوان معينين بمقتضى قرارات إدارية انفرادية ويشغلون الوظيفة بصفة دائمة، ويوجدون في وضعية تنظيمية إزاء الإدارة.

غير أنه وإن كان المشرع قد تبني النظام المغلق، فإن هذا الأخير لا ينطبق على فئة الأعوان العموميين من غير الموظفين، كالأعوان المتعاقدين الذين يرتبطون بالإدارة برابطة عقدية وليست تنظيمية، مما يجعل وضعيتهم تدرج في إطار النظام المفتوح للوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: مصادر قانون الوظيفة العمومية

يمكن ردها إلى مصادر عامة و أخرى خاصة.

المطلب الأول: المصادر العامة لقانون الوظيفة العمومية

تتمثل في نفس المصادر المشكلة لهرم النظام القانوني في الدولة، وهي: الدستور، القانون، التنظيم والقضاء.

الفرع الأول: الدستور

يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 العديد من الأحكام المتعلقة سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالوظيفة العمومية، أهمها:

- المادة 92 التي تعطي لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة؛

- المادة 112 التي تخول للوزير الأول (أو رئيس الحكومة) سلطة التعيين في الوظائف المدنية للدولة غير تلك المحجوزة لرئيس الجمهورية؛

- النص في المادة 139 مطة 26 على دخول تحديد الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ضمن مجال القانون العادي؛

- النص ضمن المادة 67 على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية.

الفرع الثاني: القانون

جعلت المادة 140 من الدستور في مطتها السادسة والعشرون، التشريع في مجال الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من اختصاص المشرع بمقتضى قانون عادي. مثال القوانين التي لها صلة بالوظيفة العمومية، القانون رقم 90-14 المؤرخ في 2 يونيو 1990 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم، القانون رقم 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم.

الفرع الثالث: التنظيم

يعود الاختصاص بسن القوانين الأساسية الخاصة بمختلف أسلاك الموظفين إلى السلطة التنظيمية للوزير الأول (مراسيم تنفيذية)، وهو ما قرره المادة 3 / 1 من الأمر رقم 03-06 بنصها على أنه: "يحدد تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم".

الفرع الرابع: القضاء

كما هو الشأن بالنسبة لأغلب مواد القانون الإداري الأخرى، أدى القضاء الإداري قبل سن القوانين الأساسية دورا بارزا في إرساء بعض الأحكام القانونية الأساسية للوظيفة العمومية، حيث يعود له الفضل في تحديد مفهوم الموظف العمومي، تحديد طبيعة العلاقة التي تربطه بالدولة، استخلاص النتائج المترتبة على الطابع القانوني والتنظيمي لهذه العلاقة، إرساء القواعد المطبقة في مجال التوظيف، النظام التأديبي،....

المطلب الثاني: المصادر الخاصة لقانون الوظيفة العمومية

تتمثل المصادر الخاصة لقانون الوظيفة العمومية في القوانين الأساسية الخاصة بمختلف أسلاك الموظفين، وهي تدخل في السلطة التنظيمية للوزير الأول (مراسيم تنفيذية).

الفصل الثاني: تعريف الموظف العمومي وطبيعة علاقته بالإدارة

يقتضي الوقوف على مفهوم الموظف العمومي، التطرق إلى تعريفه، ثم إلى طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة.

المبحث الأول: تعريف الموظف العمومي

عرفت المادة 4 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الموظف العمومي على أنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري". وعليه، يلزم توافر ثلاثة عناصر أساسية لاكتساب صفة الموظف العمومي هي:

- أن يكون العون يعمل في خدمة شخصا معنويا عاما ذا طابع إداري. يترتب على هذا المتطلب انتفاء صفة الموظف العمومي في حق الأشخاص الذين يعملون في خدمة أشخاص خاصة أو في مرافق عامة ذات طابع صناعي وتجاري. وقد عدد المشرع في المادة 2/2 من القانون

الأساسي العام للوظيفة العمومية هذه الأشخاص المعنوية العامة وهي: المؤسسات العمومية، الإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي؛

- صدور قرار من الجهة الإدارية المختصة بتعيين الشخص في وظيفة دائمة. يترتب على هذا المتطلب إقصاء فئة المنتخبين في المجالس المنتخبة والأعوان المتعاقدين من مفهوم الموظف العمومي؛

- أن يتم ترسيم العون من طرف السلطة الإدارية المختصة في رتبة من رتب السلم الإداري.

المبحث الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

قيل في القضاء والفقهاء الإداريين بنظريتين في تكييف علاقة الموظف العمومي بالدولة هما: النظرية التعاقدية التي سادت أولاً، والنظرية التنظيمية التي استقر الأخذ بها لاحقاً.

المطلب الأول: التكييف التعاقدية لعلاقة الموظف بالإدارة

ذهب الفقهاء الإداري في فرنسا في بادئ الأمر إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية، غير أنهم اختلفوا في تكييف هذا العقد وهل هو عقد من عقود القانون الخاص أم عقد من عقود القانون العام، حيث استقر الاتجاه في بادئ الأمر على اعتبار العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة عقداً من عقود القانون الخاص (عقد وكالة، عقد عمل، عقد إذعان).

وفي مرحلة لاحقة، ذهب الفقهاء الإداري إلى تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها عقد من عقود القانون العام التي تخول الإدارة سلطة واسعة لتحقيق المصلحة العامة دون التقيد بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين الحاكم للعقود الخاصة.

المطلب الثاني: التكييف التنظيمي لعلاقة الموظف بالإدارة

إزاء الانتقادات التي وجهت للنظرية التعاقدية، ذهب القضاء والفقهاء الإداريين في فرنسا لاحقاً إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة على أنها علاقة قانونية وتنظيمية، وذلك تأسيساً على أنها محكومة بقوانين وتنظيمات الوظيفة العمومية التي تضعها الدولة مسبقاً بصفة انفرادية وتفرضها على موظفيها الذين يلزمون باحترامها. فالموظف العمومي وفقاً لهذه

النظرية يشغل مركزا قانونيا موضوعيا تحدده القوانين والتنظيمات الحاكمة للوظيفة العمومية وذلك بمنأى عن أي تدخل إرادي منه.

يترتب على هذا التكيف التنظيمي لعلاقة الموظف بالإدارة عدة نتائج نوجزها فيما يلي:
- يجوز للسلطة المختصة تغيير المركز القانوني للموظف أو تعديله في أي وقت، وذلك دون توقف على رضاه؛

- بطلان كل اتفاق بين الموظف والإدارة مضمونه مخالفة ما هو مقرر في القوانين والتنظيمات؛
- لا ينتهي المركز القانوني للموظف بمجرد تقديم استقالته، بل لا بد من صدور قرار إداري من السلطة المختصة قانونا بقبول هذه الاستقالة.

المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري

تبنى المشرع الجزائري في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التكيف القانوني والتنظيمي للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، حيث تنص المادة 7 منه على: **"يكون الموظف في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"**. يرجع تبني المشرع لهذا التكيف إلى الرغبة في ضمان الاستقرار لقطاع الوظيفة العمومية.

الفصل الثالث: الدخول إلى الوظيفة العمومية

يعتبر الالتحاق بالوظائف العمومية في الدولة حقا لجميع المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط المقررة قانونا لذلك. يقتضي الأمر لبحث الدخول إلى الوظيفة العمومية، التطرق إلى شروط التوظيف، ثم إلى طرقه.

المبحث الأول: شروط التوظيف

نصت عليها المادة 75 من الأمر 06-03، وهي:

- التمتع بالجنسية الجزائرية، وذلك لإثبات الاندماج في المجتمع الجزائري الذي يعمل أعوان الوظيفة العمومية في خدمته؛

- التمتع بالحقوق المدنية؛

- عدم وجود تنافي جزائي، يظهر على صعيد خلو صحيفة السوابق القضائية للمترشح من ملاحظات تتنافى مع ممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، بمعنى أن الحظر لا ينصرف إلى كل الجرائم الجزائية وإنما إلى تلك المخلفة بالشرف والاعتبار فقط؛

- إثبات الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية؛

- شرط السن، وقد حددت المادة 78 حده الأدنى بثمانية عشر (18) سنة كاملة؛

- شرط القدرة البدنية والذهنية، والذي يمكن إثباته من خلال تقديم المترشح لشهادة طبية؛

- شرط المؤهل العلمي المطلوب للوظيفة المراد الالتحاق بها.

تمثل هذه الشروط الحد الأدنى اللازم توافره في كل مترشح للوظيفة العمومية، حيث يمكن للقوانين الأساسية الخاصة إضافة شروط أخرى موضحة أو مكملة لها مبررة بخصوصيات بعض الأسلاك (المادة 77)، مثل الفحص الطبي أو التحقيق الإداري بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.

المبحث الثاني: طرق التوظيف

أخضع المشرع الدخول إلى الوظيفة العمومية من حيث الأصل إلى نظام المسابقة، كما أجاز على سبيل الاستثناء بعض الطرق الأخرى للتوظيف.

المطلب الأول: التوظيف عن طريق المسابقة

يثير بحث نظام المسابقة في التوظيف، التطرق إلى تعريفها، ثم إلى أنواعها في النظام القانوني الجزائري.

الفرع الأول: تعريف المسابقة

يقصد بالمسابقة، النظام الذي يركز على اختيار الموظفين عن طريق إجراء اختبارات تنافسية لهم لانتقاء أفضلهم من حيث الصلاحية لشغل الوظائف الشاغرة. تركز المسابقة إذن على مقومين أساسيين، يتعلق أولهما بإتاحة الدخول إلى وظائف الدولة على قدم المساواة لكل من تتوفر فيهم الشروط المقررة قانونا، بينما يتعلق الثاني بتقليص حرية الإدارة في الاختيار للوظائف العمومية، من خلال إقصاء معايير المحاباة والمحسوبية في التوظيف.

الفرع الثاني: أنواع المسابقات في النظام القانوني الجزائري

تنقسم المسابقات، طبقا لنص المادة 82 من الأمر رقم 06-03 إلى نوعين هما: المسابقات على أساس الاختبارات والمسابقات على أساس الشهادات.

أولا- المسابقات على أساس الاختبارات

هي المسابقات التي يكون النجاح في الاختبارات المقررة فيها هو معيار النجاح النهائي، وذلك حسب قائمة ترتيب الناجحين. وهي تعتبر استنادا لنص المادة 82 سالف الذكر بمثابة الأصل أو القاعدة العامة في مجال التوظيف.

ثانيا- المسابقات على أساس الشهادات

هي مسابقات تركز معايير الانتقاء فيها على محصلات المترشح العلمية ورصيد ملفه الإداري. يشكل هذا النوع من المسابقات الاستثناء في مجال تقلد الوظائف العمومية، حيث قصرته المادة 82 من الأمر رقم 06-03 على بعض أسلاك الموظفين فقط، وهي غالبا الأسلاك التي تتطلب كفاءة عالية للالتحاق بها، وتفترض عددا محدودا من المترشحين كسلك الأساتذة الجامعيين مثلا.

المطلب الثاني: طرق التوظيف الأخرى

تتمثل طبقا لنص المادة 80 من الأمر رقم 06-03 في الفحص المهني والتوظيف المباشر من خلال تقنية الإعداد الفني المسبق.

الفرع الأول: الفحص المهني

ترتكز هذه الطريقة في التوظيف على قيام الإدارة بإجراء اختبار عملي للكفاءة المهنية للمترشحين المتقدمين لشغل الوظيفة الشاغرة، ويتم العمل بها غالبا في وظائف التحكم والتنفيذ، أي الوظائف التي لا تحتاج إلى مؤهلات علمية عالية لشغلها. تبرز أهمية هذه الطريقة من حيث أنها تكشف عن الصلاحية العملية للمترشح لشغل الوظيفة.

أما عن إجراءاتها، فهي تخضع لنفس الإجراءات التي تتم بها المسابقة، والمحددة في المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها.

الفرع الثاني: الإعداد الفني المسبق

يقصد بهذه الطريقة قيام الدولة بإنشاء مدارس متخصصة لتكوين فئات من المتخرجين مؤهلين للالتحاق المباشر بوظائف عمومية محددة. عرفت الجزائر غداة الاستقلال هذه الوسيلة في التوظيف من خلال إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964، ثم امتد العمل بها إلى وظائف أخرى كالتربية، الصحة،....

تعد هذه الوسيلة من أفضل طرق التوظيف وأكفؤها في تزويد الإدارة بإطارات مكونة تكويننا عالياً، كما أنها لا تنتهك مبدأ المساواة في التوظيف لأن الدخول إلى هذه المدارس المتخصصة يخضع لاجتياز مسابقة.

الفصل الرابع: حقوق وواجبات الموظف العمومي

يترتب على التحاق الشخص بالوظيفة العمومية، تمتعه ببعض الحقوق وتقيده ببعض الواجبات، نص عليها المشرع في الباب الثاني من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

المبحث الأول: حقوق الموظف العمومي

أعطى الأمر رقم 03-06 للموظف العمومي كتلة من الحقوق المرتبطة سواء بصفته الوظيفية أو بصفته كمواطن. نصت على هذه الحقوق المواد من 26 إلى 39 من هذا الأمر، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: الحقوق المالية

تتمثل في الراتب المستحق للموظف نظير أدائه للخدمة، من جهة، وفي الحق في المعاش، من جهة ثانية.

أولاً- الحق في الراتب

ينصرف المدلول العام للراتب إلى كل المستحقات المالية التي يحصل عليها الموظف والتي تشمل بالإضافة إلى الراتب الأساسي الذي يحصل عليه نظير أدائه للخدمة، العلاوات والتعويضات المرتبطة به. ويتكون الراتب طبقاً لنص المادة 119 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من أربعة عناصر هي:

- الراتب الرئيسي: يتحدد تبعاً لرتبة الموظف وكذلك للدرجة التي يشغلها، ينتج طبقاً لنص المادة 122 من الأمر رقم 03/06 عن ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة زائد الرقم الاستدلالي للدرجة المحصل عليها في قيمة النقطة الاستدلالية. وهو بذلك يختلف عن الراتب الأساسي الذي ينتج فقط من حاصل ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة في قيمة النقطة الاستدلالية طبقاً لنص المادة 121.

وقد حددت المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 والمتعلق بالشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم القيمة النقدية للنقطة الاستدلالية ب 45 دينار.

- العلاوات: غرضها طبقا لنص المادة 124 من الأمر رقم 03/06 الحث على رفع المردودية وتحسين الأداء.

- التعويضات: غرضها تعويض التبعات الخاصة المرتبطة بممارسة بعض النشاطات، وكذا بمكان ممارستها والظروف الخاصة للعمل.

- المنح ذات الطابع العائلي: تمنح للموظفين الذين لهم أعباء عائلية.

يتوقف استحقاق الموظف لراتبه على شرط أساسي قرره المادة 32 من الأمر رقم 06-

03 هو ثبوت أدائه للخدمة: حيث تنص: "للموظف الحق في راتب بعد أداء الخدمة".
إن قاعدة استحقاق الراتب بعد أداء الخدمة ليست مطلقة، حيث أورد عليها المشرع بعض الاستثناءات بمقتضاها يحتفظ الموظف براتبه كليا أو جزئيا رغم ثبوت عدم أدائه الفعلي للخدمة، كحالات العطل، رخص الغياب،... الخ.

ثانيا- الحق في المعاش

يستفيد الموظفون العموميون وفق شروط معينة من نوعين من المعاش، أولهما معاش تقاعدي يستحق لهم منذ انتهاء مهامهم بصفة قانونية، وثانيهما معاش العجز، الذي يعتبر حقا احتماليا يحصلون عليه فقط في حالة تعرضهم لحادث عمل ينجر عنه استحالة قيامهم بوظيفتهم.

ثالثا- الحق في الترقية

نص الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على النظام

القانوني للترقية في المواد من 106 إلى 111 منه، وقد قسمها إلى نوعين، هما:

- **ترقية في الدرجات:** عرفت المادة 106 من هذا الأمر على أنها انتقال الموظف من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وذلك بصفة مستمرة. لا يترتب على الترقية في الدرجات أي تغيير في مهام الموظف، بل فقط زيادة راتبه.

يتم هذا النوع من الترقية على أساس معيار الأقدمية بصفة رئيسية، ومعيار الاستحقاق من

خلال التقييم الدوري للموظف بصفة ثانوية (المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 304/07).

- **ترقية في الرتب:** عرفتها المادة 107 من الأمر رقم 03/06 على أنها تقدم الموظف في مساره المهني من خلال الانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة. يترتب على هذه الترقية تغيير في مهام ومسؤوليات الموظف من ناحية، وزيادة في راتبه من ناحية ثانية.

يتم هذا النوع من الترقية حسب المادة ذاتها إما:

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة؛

- بعد تكوين متخصص؛

- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني؛

- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

الفرع الثاني: الحقوق الاجتماعية

تتمثل أساسا في الحق في الحماية الاجتماعية والحق في الخدمات الاجتماعية.

أولا- الحق في الحماية الاجتماعية

يتضمن الحق في الحماية الاجتماعية كفالة وتأمين الموظف من أخطار المرض، الولادة، العجز والوفاة وذلك ضمن الشروط المحددة في القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، ولذلك فهو يختلف عن الحق في الحماية الوظيفية المنصوص عليه في المادتين 30 و 31 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي يعني توفير الحماية للموظف أثناء قيامه بوظيفته ضد أعمال الاعتداء أو التهديد أو المتابعة القضائية التي يتعرض لها من الغير بسبب خطأ في الخدمة.

ثانيا- الحق في الخدمات الاجتماعية

يقصد به إفادة الموظف من الخدمات التي تساهم في تطوير معيشتة ماديا أو معنويا كالمساعدات الاجتماعية، الخدمات الصحية، الأنشطة الرياضية، الأنشطة الثقافية والترفيهية، الأنشطة السياحية،....

الفرع الثالث: حقوق الموظف بوصفه مواطنا

بوصفه مواطناً، يستفيد الموظف العمومي من الحقوق والحريات المعترف بها للمواطنين، غير أنه وبحكم التزامه بخدمة الدولة، فإن تمتعه بهذه الحقوق والحريات يعرف بعض التقييد. تتمثل هذه الحقوق والحريات في حرية الرأي والتعبير، حرية الانتماء إلى الجمعيات والأحزاب السياسية، الحق النقابي وحق الاضراب.

أولاً- حرية الرأي والتعبير

يتمتع الموظفون العموميون بحرية الرأي والتعبير، أي حرية اعتناق الأفكار والآراء التي يريدونها سواء كانت ذات طابع سياسي أو ثقافي أو فلسفي...الخ، وحرية التعبير عنها بأية وسيلة مشروعة من وسائل التعبير. كرست المادة 26 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حرية الرأي بنصها على أن: "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه"، كما حظرت المادة 27 أي تمييز بين الموظفين بسبب آرائهم. وعليه، لا يتقيد ممارسة الموظف العمومي لحرية في الرأي والتعبير إلا بواجب التحفظ المفروض عليه سواء داخل الخدمة أو خارجها.

ثانياً- حرية الانتماء إلى الجمعيات والأحزاب السياسية

نص المشرع على هذه الحرية في المادة 28 من الأمر رقم 06-03، ويقصد بها في نطاق الوظيفة العمومية، الحق المعترف به للموظفين في إنشاء جمعية أو حزب سياسي أو الانضمام إليهما، غير أن الطبيعة الخاصة لبعض الوظائف، قد تبرر حرمان شاغليها من التمتع بهذه الحرية أو تفرض عليهم قيوداً خاصة، حيث نص مثلاً القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة السجون على عدم جواز انخراطهم في الأحزاب السياسية.

ثالثاً- الحق النقابي

يتمتع الموظفون العموميون بالحق في إنشاء أو الانخراط في تنظيمات نقابية للدفاع عن مصالحهم المهنية المشتركة. يتمتع الحق النقابي في الجزائر بقيمة دستورية، حيث نص عليه الدستور في المادة 69 منه، كما نص عليه الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 35 منه.

رابعاً- حق الإضراب

بالإضافة إلى الحق النقابي، يتمتع الموظفون كذلك بحق الإضراب كأهم الوسائل الضاغطة التي يلجؤون إليها للدفاع عن مصالح المهنية. وفيما يتعلق بسنده القانوني، نص المؤسس الدستوري على هذا الحق في المادة 70 من الدستور، كما نص عليه الأمر رقم 03-06 في المادة 36 منه.

ولضمان المحافظة على السير المنتظم للمرفق العمومي، وضع القانون رقم 02-90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب المعدل والمتمم شروطا صارمة لممارسة حق الإضراب، تتمثل فيما يلي:

- أن يكون الغرض منه الدفاع عن المصالح المهنية والاجتماعية للموظفين (المادة 2 من القانون رقم 02-90 المعدل والمتمم)؛

- ألا يتم اللجوء إليه إلا بعد استنفاد إجراءات التسوية الودية للنزاع الجماعي للعمل، ممثلة في المصالحة والوساطة (المادة 24 من القانون رقم 02-90 المعدل والمتمم)؛

- موافقة الموظفين على اللجوء إلى الإضراب بالأغلبية، وذلك بعد استدعائهم إلى جمعية عامة يحظرها على الأقل نصف عدد الموظفين المعنيين (المادتين 27 و28 من القانون رقم 02-90 المعدل والمتمم)؛

- إيداع إشعار مسبق بالإضراب لدى المؤسسة أو الإدارة العمومية المستخدمة، وكذا إعلام مفتشية العمل المختصة إقليميا. وقد نص المشرع على وجوب الأتقل المدة الفاصلة بين الإشعار وبدأ الإضراب عن ثمانية (8) أيام يبدأ حسابها من تاريخ إيداعه لدى الجهة المستخدمة وإعلام مفتشية العمل المختصة إقليميا (المادتين 29 و30 من القانون رقم 02-90 المعدل والمتمم).

كما حرم المشرع بعض فئات الموظفين من ممارسة حق الإضراب، مبررا هذا المنع بكون التوقف عن العمل في ميادين النشاط المعنية يعرض حياة أو أمن أو صحة المواطنين أو الاقتصاد الوطني للخطر. حددت المادة 43 من القانون رقم 02-90 المعدل والمتمم هذه الفئات فيما يلي:

- القضاة؛

- الموظفين المعيّنين بمرسوم، أو الموظفين الذين يشغلون مناصب في الخارج؛

- أعوان مصالح الأمن؛

- الأعران الميدينين العاملين في مصالح الحماية المدينية؛
- أعران مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية؛
- عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون.

المبحث الثاني: واجبات الموظف العمومي

يمكن تقسيم الواجبات المفروضة على الموظف العمومي إلى طائفتين أساسيتين هما: الواجبات المهنية، والواجبات الأخلاقية.

المطلب الأول: الواجبات المهنية

تتمثل في: واجب أداء الخدمة وواجب الطاعة الرئاسية.

الفرع الأول: واجب أداء الخدمة

يفرض واجب أداء الخدمة على الموظف أن يقوم بتأدية المهام الموكلة إليه بصفة شخصية، وعدم عدم جواز أن يعهد بها إلى موظف آخر مهما كانت رتبته في السلم الإداري إلا في إطار التفويض القانوني. كما يفرض عليه من ناحية ثانية أداء مهامه بصفة مستمرة، مما يعني التزامه بمواقيت العمل المحددة قانونا.

أخيرا يفرض هذا الواجب على الموظف التفرغ لأداء وظيفته، من خلال عدم الجمع بينها وبين أي وظيفة أخرى أو نشاط خاص مريح (المادة 1/43 من ق.أ.ع.و.ع) إلا في إطار الاستثناءات المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من الأمر رقم 06-03.

الفرع الثاني: واجب الطاعة الرئاسية

يقصد به التزام الموظف بالامتثال للتعليمات والتدابير الصادرة عن سلطته السلمية. تبرز أهمية هذا الواجب في كونه يضمن الانضباط العام والانسجام الداخلي للنظام الإداري. أما عن طبيعة الأوامر التي يشملها الالتزام بالطاعة، نصت المادة 129 من القانون المدني على أنه: "لا يكون الموظفون والأعران العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

ظهر في تفسير هذه المادة اتجاهين، يرى أولهما أن مدلولها ينصرف إلى وجوب طاعة الأوامر الرئاسية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة. بينما يرى الثاني أن العبارة الأخيرة

من المادة (متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم) قيدت واجب الطاعة، بأن قصرته على الأوامر المشروعة فقط دون الأوامر غير المشروعة.

ويبدو الحل الذي تبناه المشرع الفرنسي في القانون رقم 83-634 المؤرخ في 13 جويلية 1983 والمتعلق بحقوق والتزامات الموظفين هو الحل الأمثل في هذا الإطار، حيث يقوم على إلزام الموظف بطاعة الأوامر الصادرة إليه من سلطته السلمية، إلا إذا كانت مشوبة بعدم مشروعية واضحة أو جلية.

المطلب الثاني: الواجبات الأخلاقية

ترتبط هذه الواجبات بأخلاقيات الوظيفة العمومية، وتتميز بسريانها على الموظف حتى خارج الخدمة. تتمثل هذه الواجبات أساسا في واجب المحافظة على كرامة الوظيفة، واجب التحفظ، واجب الحياد وواجب المحافظة على السر المهني.

الفرع الأول: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة

قرره المشرع في المادة 42 من ق.أ.ع.و.ع، ويقصد به تجنب الموظف كل فعل أو قول يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، من جهة، واتسامه في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم، من جهة ثانية. يجد فرض هذا الواجب على الموظفين العموميين مبرره في رغبة المشرع في الحفاظ على سمعة الإدارة لدى الرأي العام.

الفرع الثاني: واجب التحفظ

ينصرف واجب التحفظ إلى التزام الموظف عند التعبير عن آرائه بسلوك سبيل الحذر، الاعتدال واللباقة، بمعنى أنه قيد يرد على حرية التعبير المكفولة للموظف العمومي، لذلك تم تكريسه في المادة 26 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أن "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه".

يعتبر هذا الواجب ذو حدة متغيرة، حيث تعتريه ظروف مشددة (مكانة الموظف في السلم الإداري، طبيعة الوظيفة التي يشغلها، مكان التعبير عن الرأي) وأخرى مخففة (ممارسة عهدة انتخابية أو نقابية).

الفرع الثالث: واجب الحياد

يقصد بهذا الواجب في مظهر الايجابي، التزام الموظف العمومي أثناء تأدية مهامه بمعاملة المرتفقين على أساس مبدأ المساواة وبدون تحيز مرده إلى طبيعة قناعاته أو قناعاتهم السياسية أو الفلسفية، أما في مظهره السلبي، فيقصد به امتناع الموظف عن إظهار آرائه السياسية أو الفلسفية داخل الخدمة.

يتمتع واجب الحياد بقيمة دستورية، حيث قررتها المادة 2/26 من الدستور، بنصها على أنه: " يضمن القانون عدم تحيز الإدارة". كما كرسه المشرع في المادة 41 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

الفرع الرابع: واجب المحافظة على السر المهني

يقصد به التزام الموظف بعدم إفشاء الأسرار المهنية، أي الأسرار التي نمت إلى علمه أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبة ممارستها. قرره المشرع في المادة 48 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

يبرز من نص المادة 48 أعلاه، أن هذا الالتزام ليس مطلقاً، بل يرد عليه استثناءين يعفيان الموظف منه هما:

- ضرورة المصلحة، كما في حالة تبادل الوثائق الإدارية بين المصالح الإدارية؛
- الحصول على ترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.

الفصل الخامس: النظام التأديبي للموظف العمومي

يترتب على أي إخلال من الموظف العمومي بالواجبات المفروضة عليه، إمكانية متابعته تأديبياً وتعرضه لعقوبات تختلف بحسب درجة الخطأ المرتكب. وقد نظم الأمر رقم 03-06 تأديب الموظفين العموميين في الباب السابع منه تحت عنوان "النظام التأديبي".

المبحث الأول: الأخطاء والعقوبات التأديبية

المطلب الأول: الخطأ التأديبي

عرف المشرع في نص المادة 160 من الأمر رقم 03-06 الخطأ التأديبي بأنه : " كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه". يرتبط مفهوم الخطأ التأديبي إذن بفكرة الإخلال بالواجبات الوظيفية من طرف الموظف العمومي.

يتعين لقيام الخطأ التأديبي توافر ثلاثة عناصر أساسية هي:

- **عنصر شخصي:** يتمثل في حيازة الشخص لصفة الموظف العمومي؛
- **عنصر مادي:** يتمثل في الفعل الايجابي أو السلبي الذي يقترفه الموظف إخلالا بواجباته الوظيفية؛

- **عنصر معنوي:** يتمثل في اتجاه إرادة الموظف الخالية من العيوب إلى ارتكاب الفعل المكون للخطأ التأديبي.

وقد صنفنا المادة 177 من الأمر رقم 03-06 الأخطاء المهنية تبعا لدرجة جسامتها إلى أربع درجات، هي:

* **أخطاء من الدرجة الأولى:** قررتها المادة 178 من الأمر رقم 03-06 بنصها : "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح".

* **أخطاء من الدرجة الثانية:** نصت عليها المادة 179 من الأمر رقم 03-06: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية، الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:
- المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة؛

- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180، 181".
* **أخطاء من الدرجة الثالثة:** نصت عليها المادة 180 من الأمر رقم 03-06: "تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة، الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:
- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية؛

- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه؛
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول؛

- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية؛
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة".
- * **أخطاء من الدرجة الرابعة:** نصت عليها المادة 181 من الأمر رقم 03-06: "تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة، إذا قام الموظف بما يأتي:
 - الاستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته؛
 - ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل؛
 - التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة؛
 - إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة؛
 - تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالترقية؛
 - الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر".
- يعتبر هذا التعداد للأخطاء المهنية على سبيل المثال وليس الحصر، حيث يمكن للقوانين الأساسية الخاصة أن تضيف إليها بحسب خصوصية الأسلاك.
- المطلب الثاني: العقوبات التأديبية**
- العقوبة التأديبية هي الجزاء الإداري الذي يوقع على الموظف نتيجة ارتكابه خطأ مهنيا. يخضع تطبيق العقوبات التأديبية على الموظف إلى عدة مبادئ، أهمها:
 - مبدأ الشرعية، بمعنى أن تكون العقوبة منصوص عليها قانونا؛
 - مبدأ التناسب، بمعنى أن تكون العقوبة الموقعة على الموظف متناسبة مع جسامة الخطأ الذي ارتكبه؛
 - مبدأ وحدة العقوبة، بمعنى عدم جواز معاقبة الموظف المذنب بأكثر من عقوبة واحدة عن الخطأ الواحد.
- وبخصوص تصنيف العقوبات التأديبية، فقد صنفها المادة 163 من الأمر رقم 03-06 إلى أربع درجات مقابلة لتصنيف الأخطاء المهنية، هي:

* عقوبات الدرجة الأولى: تتمثل في: التنبيه، الإنذار الكتابي والتوبيخ.

* عقوبات الدرجة الثانية: تتمثل في: التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام، والشطب من

قائمة التأهيل، أي حرمان الموظف من التسجيل في جدول الترقية في الدرجة لمدة معينة.

* عقوبات الدرجة الثالثة: وتتمثل في: التوقيف عن العمل من 4 إلى 8 أيام، التنزيل من درجة

إلى درجتين والنقل الإجباري.

* عقوبات الدرجة الرابعة: تتمثل في: التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة والتسريح.

وينبغي التنويه هنا إلى أنه يمكن للقوانين الأساسية الخاصة أن تنص، نظراً لخصوصيات

بعض الأسلاك، على عقوبات أخرى في إطار هذه الدرجات الأربع (المادة 164 من الأمر

رقم 06-03).

المطلب الثالث: الضمانات الإجرائية للتأديب

هي جملة الضمانات الإجرائية الواجب إتباعها عند المتابعة التأديبية للموظف، حيث يترتب

على مخالفتها عدم مشروعية القرار التأديبي، وهي تتمثل فيما يلي:

- انعقاد الاختصاص باتخاذ الإجراءات التأديبية للسلطة صاحبة التعيين (المادة 162)؛

- بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، توقعها السلطة صاحبة التعيين بعد

استيفاء إجراء وحيد هو الحصول على توضيحات كتابية من المعني (المادة 1/165)؛

- بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فيتم بشأنها وجوباً إخطار اللجنة

الإدارية متساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في أجل لا يتعدى 45 يوم من تاريخ

معاينة الخطأ تحت طائلة سقوط الخطأ المنسوب للموظف (المادة 166)؛

- تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه وتمكينه من الاطلاع على كامل ملفه التأديبي في أجل

15 يوماً من تحريك الدعوى التأديبية (المادة 167)؛

- كفالة حق الدفاع للموظف، حيث يمكنه تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية، استحضار شهود،

والاستعانة بمحام أو أي موظف آخر يختاره للدفاع عنه أمام المجلس التأديبي (المادة 169)؛

- وجوب تسبيب القرار التأديبي؛

- تبليغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى 8 أيام من تاريخ

اتخاذها.

- كفالة حق الطعن للموظف ضد القرار التأديبي، وذلك أمام لجنة الطعن المختصة خلال أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغه بالقرار.