

جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

محاضرات في الوظيفة العامة

أقيمت على طلبة السنة الثالثة ليسانس، تخصص القانون العام

إعداد الدكتور

بشير الشريف شمس الدين

مقدمة:

يعبر النشاط الإداري عن الوظائف التي تتولاها الأشخاص المعنوية العامة استنادا إلى ما تتمتع به من صلاحيات السلطة العمومية من أجل تحقيق المصلحة العامة من خلال تلبية الحاجات الأساسية للجمهور والحفاظ على النظام العام في الحياة الاجتماعية. تشكل الوظيفة العمومية الوسيلة البشرية للنشاط الإداري بهذا المعنى، لذلك ينبغي أن تتوفر في أعوانها الكفاءة المهنية والأخلاقية للنهوض بهذا النشاط بفعالية.

تعتبر الوظيفة العمومية في الواقع انعكاسا للمرجعية السياسية، الاقتصادية والاجتماعية لدولة محددة في وقت محدد، لذلك تتباين أساليب تنظيمها بحسب هذه المرجعيات، حيث نعاين في الوقت الراهن نوعين من النظم الوظيفية يختلفان سواء من حيث المقاربة الفلسفية للوظيفة العمومية أو من حيث معالجتها القانونية، هما النظام المغلق القائم على مبدئي الحياة المهنية والوضعية القانونية والتنظيمية من حيث الأصل للأعوان العموميين والنظام المفتوح القائم على مبدئي تأقيت أو عرضية الوظيفة والوضعية التعاقدية لأعوان الإدارة العمومية.

مدفوعا بالرغبة في ضمان الاستقرار للجهاز الإداري للدولة ولأعوانه، تبنى المشرع الجزائري نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، الأمر الذي يتمظهر، من ناحية، على صعيد الهدف من التوظيف في ظل هذا النظام حيث يرمي إلى بناء الموظف لحياة مهنية دائمة وديناميكية يشغل خلالها مناصب عمل متعددة إلى غاية نهاية مساره المهني بإحدى الطرق المقررة قانونا لذلك، ومن ناحية ثانية، على صعيد وجود قانون أساسي عام حاكم للموظفين العموميين هو الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المتمم يتضمن

تحديدا مجردا وموضوعيا لوضعيتهم القانونية لاسيما شروط وطرق توظيفهم، حقوقهم وواجباتهم والنظام التأديبي المطبق عليهم.

تتحرى هذه المحاضرات تحقيق هدف عام يتمثل في تعرّف الطالب على النظام القانوني للموظف العمومي بصفته نظاما متميزا وغير مألوف في إطار قواعد الشريعة العامة، وأهداف خاصة تتمثل في: الوقوف على مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العمومي، التعرف على المسار المهني للموظف، التعرف على حقوق وواجبات الموظف والوقوف على النظام التأديبي المطبق عليه.

الفصل الأول

مفهوم الوظيفة العمومية

تشكل الوظيفة العمومية الأداة المؤسساتية لتنفيذ السياسة العمومية للدولة في مختلف أبعادها (الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية)، لذلك تختلف مقاربتها القانونية أو مفهومها باختلاف المرجعيات السياسية، الإدارية، الاجتماعية والقانونية لدولة محددة في وقت محدد. يقتضي بحث مفهوم الوظيفة العمومية التطرق أساسا إلى الأنظمة الوظيفية السائدة في العالم في مبحث أول، ثم إلى مصادر القانون الناظم لها في مبحث ثان.

المبحث الأول

أنظمة الوظيفة العمومية

ترتد الأنظمة الوظيفية السائدة في العالم اليوم إلى نظامين أساسيين، هما نظام الوظيفة العمومية المغلق أو كما يسمى كذلك بنظام الحياة المهنية، كنظام يركز على فكرة ديمومة الوظيفة وديمومة شغلها من طرف الموظف، ونظام الوظيفة العمومية المفتوح أو كما يسمى كذلك بنظام منصب الشغل، كنظام يقوم على فلسفة مغايرة تماما تركز على عرضية أو تأقبت العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة المستخدمة.

المطلب الأول

نظام الوظيفة العمومية المغلق

يرتكز نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة أساسا على فكرة الحياة المهنية التي يرمي الشخص إلى بنائها من خلال دخوله إلى قطاع الوظيفة العمومية، لذلك يسمى كذلك بنظام الحياة

المهنية. يقتضي الأمر لفهم هذا النظام التطرق إلى تعريفه وعناصره في فرع أول، خصائصه في فرع ثان، ثم تقديره في فرع ثالث.

الفرع الأول: تعريف نظام الوظيفة العمومية المغلق وعناصره

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام الذي يعتبر أن الهدف من توظيف أعوان الإدارة ليس ممارستهم وظيفة محددة أو شغلهم منصب عمل معين، وإنما بناء مسار مهني يمتد طوال حياتهم النشطة¹، الأمر الذي يفسر على حد سواء الالتزام المفروض عليهم بالتفرغ أو بتكريس نشاطهم المهني لخدمة الإدارة والحق المعترف لهم به في الترقية المهنية المستمرة والمنتظمة.

لا يهدف الدخول إلى الوظيفة العمومية إذن في ظل هذا النظام إلى الالتحاق بمنصب عمل مؤقت أو عرضي، بل للالتحاق بوظيفة تمارس على سبيل الدوام لفائدة المصلحة العامة. بمعنى آخر، لا يرمي التوظيف في ظل هذا النظام لشغل وظيفة أو منصب عمل محدد بصفة عابرة أو عرضية، بل لبناء حياة مهنية مستمرة يشغل فيها الموظف مناصب عمل متعددة، كما يستفيد فيها من ترقيات وحركات جغرافية أو وظيفية، الأمر الذي يضمنه وجود هيكلية أو تدرج هرمي للوظيفة العمومية (تدرج في الرتب، في الأسلاك وفي الدرجات)².

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

1- خضوع الموظفين العموميين لقانون أساسي متميز

يتضمن هذا القانون قواعد استثنائية وغير مألوفة في إطار قواعد القانون الخاص الحاكمة لفئة الأجراء، تحدد بطريقة انفرادية، مسبقة وموضوعية النظام القانوني الذي يسري على الموظفين من

¹ - Tabrizi BEN SALAH, **Droit de la fonction publique**, 2 éd., Armand Colin, Paris, 2003, p. 14.

² - Maya BACACHE- BEAUVALLET, « **Le statut du fonctionnaire : une exception française ?** », Cahiers français, La documentation française, n° 384, janvier-février 2015, p. 10.

حيث توظيفهم، طبيعة العلاقة التي تربطهم بالإدارة، كيفية تسيير حياتهم المهنية وحقوقهم وواجباتهم. يترتب على هذا العنصر عدة نتائج قانونية، أخصها أن الموظف في ظل النظام المغلق يتواجد في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء الإدارة التي يعمل بها، وأن توظيفه لا يتم بمقتضى عمل اتفاقي أو عقد بل بعمل انفرادي أو قرار من السلطة الإدارية المختصة، وأن العلاقات التي تنشأ بينه وبين الإدارة المستخدمة يتم تنظيمها ليس بواسطة شروط تفاوضية وإنما بواسطة أحكام قانونية مقررّة بمقتضى القوانين الأساسية¹.

2- الحياة المهنية

يقصد بها عدم التحاق الموظف بالإدارة لكي يشغل منصب عمل معين ولمدة محددة، بل لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري، حيث يتمكن من خلال هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين مطامحه الشخصية وحاجيات الإدارة². يشكل حق الترقية المعترف به للموظف في نظام الوظيفة العمومية المغلق لاسيما في بعدها الرتبي إذن النواة الصلبة أو حجر الزاوية لنظام الحياة المهنية، حيث يتيح للموظف مكنة التدرج في الرتب والمناصب الإدارية وفق وتيرة مستمرة ومنتظمة تسمح له على حد سواء بالتخفيف من حدة الرتبة الإدارية وبالتحسين المنتظم لراتبه ما يشكل عامل جذب بالنسبة له يدفعه للانخراط في الحياة الإدارية على سبيل الديمومة وبناء حياة مهنية مستقرة.

تتبع فكرة الحياة المهنية بهذا المعنى، من ناحية، من طبيعة أو جوهر الوظيفة العمومية ذاتها في النظام المغلق، حيث تعتبر عملا دائما لا عارضا أو مؤقتا، ومن ناحية ثانية، من طبيعة التنظيم

¹- J.Y. Vincent et autres, **Droit public général**, 5 éd., Lexis Nexis, paris, 2001, p. 1020.

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

الإداري للوظيفة العمومية القائم على الهرمية أو التدرج في الرتب ومناصب الشغل la hiérarchisation des grades et emplois، حيث يتم تعيين الموظفين بإدماجهم ووضعهم في أسلاك محددة ليس ليشغلوا منصبا واحدا وإنما مناصب متعددة تسمح للموظف بالتقدم في مساره المهني وبالنتيجة الاستفادة من تحسين منتظم لراتبه¹.

يتطلب الأمر لنجاح العمل بنظام الحياة المهنية بهذا المعنى إرساء نظام تحفيزي جاذب للوظيفة العمومية وتنافسي في مواجهة القطاع الخاص والقطاع العمومي التجاري، سواء ما تعلق منها بالحوافز المادية (الراتب الرئيسي وملحقاته، الحماية الاجتماعية،...الخ) أو المعنوية (التقدير الوظيفي، الأوسمة التشريفية، الحماية الوظيفية،...الخ).

يعتبر النظام الوظيفي الفرنسي أهم النماذج التطبيقية لنظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، كما يطبق هذا النظام كذلك حاليا في دول أوروبا الغربية وفي عدد كبير من الدول العربية (الجزائر، تونس، مصر، ليبيا، لبنان،...الخ).

الفرع الثاني: خصائص نظام الوظيفة العمومية المغلق

يتسم نظام الوظيفة العمومية المغلق بجملة من الخصائص تحدد هويته الخاصة، يمكن إيجازها فيما يلي:

- 1- يرتكز الالتحاق بالوظيفة العمومية في ظل هذا النظام على مبدأ المساواة الذي يتيح لكل المواطنين الترشح لشغل الوظائف العمومية دون أي تمييز محظور أو تعسفي بينهم؛
- 2- لا يتم الاختيار للوظيفة العمومية في ظل هذا النظام على أساس موضوعي قوامه الخصائص الخاصة لمناصب العمل المطلوب شغلها، بل على أساس شخصي قوامه المؤهلات أو الصلاحية

¹ - Tabrizi BEN SALAH, op.cit., p. 14.

العامة التي يتمتع بها الموظف المستقبلي لممارسة مختلف المهام التي قد تعهد له أثناء مساره المهني؛

3- لا يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية مهنية ثابتة أو جامدة، بل في وضعية ديناميكية أو متطورة تظهر على صعيد إفادته من مكنتي الحركية الوظيفية (النقل المكاني أو الوظيفي، الانتداب، الوضع تحت التصرف،...الخ) والترقية الرتبوية المنتظمة طوال حياته المهنية؛

4- ترتبط الحقوق المالية الممنوحة للموظف في ظل هذا النظام بالتصنيف القانوني للرتبة المعين فيها وذلك بغض النظر عن طبيعة المهام الوظيفية الموكلة له؛

الفرع الثالث: تقدير نظام الوظيفة العمومية المغلق

لنظام الوظيفة العمومية المغلق بعض المحاسن أو المزايا، كما له بعض العيوب أو المآخذ.

أولاً- محاسن نظام الوظيفة العمومية المغلق

يمكن إيجاز أهم محاسن النظام المغلق للوظيفة العمومية فيما يلي:

1- يستجيب هذا النظام لمقتضيات السير الحسن للمرافق العمومية، وذلك بحكم أنه يضمن للموظفين الاستقرار والاطمئنان على مستقبلهم الوظيفي والمعيشي، الأمر الذي يفترض أن ينعكس إيجاباً على سلوكهم وعلى أدائهم المهني؛

2- يعزز هذا النظام روح الإخلاص والولاء لدى الموظف للأمة التي ينتمي إليها بفضل ارتباطه بخدمتها مدة طويلة؛

3- يحقق مبدأ حياد الإدارة la neutralité de l'administration كأحد أهم المبادئ الحاكمة لسير المرافق العمومية، حيث ينأى بالموظف عن التجاذبات السياسية أو الإيديولوجية عند أدائه لمهامه الأمر الذي يعلي من شأن تحقيق المصلحة العامة؛

4- يحقق مقتضيات توحيد السياسة الوظيفية في بعدها المرتبط بتسيير الحياة المهنية للموظفين في الدولة، وكذلك مقتضيات المساواة في معاملتهم.

ثانيا- مآخذ نظام الوظيفة العمومية المغلق

في مقابل المحاسن المشار إليها أعلاه، يؤخذ على النظام المغلق بعض المآخذ، أهمها:

- 1- إعطاؤه الأولوية عند التوظيف للاعتبار الشخصي القائم على المؤهلات العلمية التي يتمتع بها المترشح على حساب الاعتبار الموضوعي القائم على التخصص في الوظيفة قد يترتب عنه في الواقع توظيف أشخاص غير صالحين من الناحية العملية للقيام بمهام الوظائف المسندة إليهم؛
- 2- قيام النظام المغلق على فكرة القانون الأساسي le statut يلحق به صفة الجمود la rigidité، والتي تظهر على صعيد التحديد المعياري المسبق والمجرد والموضوعي لكل ما يتعلق بالوضع القانونية للموظف، الأمر الذي قد يسلب هذا النظام القدرة في الواقع على الاستجابة لاحتياجات جمهور المرتفقين المتطورة ولمقتضيات التسيير العصري للمستخدمين القائمة على المرونة؛
- 3- قد تغذي الضمانات الحمائية التي يتمتع بها الموظفون في مواجهة الإدارة في ظل النظام المغلق سيادة روح اللامبالاة لديهم بحكم معرفتهم مسبقا بأنه يصعب على الإدارة تسريحهم من وظائفهم؛
- 4- يؤخذ على النظام المغلق أنه يلزم الإدارة بتنظيم إطار مهني دقيق ومعقد، كثيرا ما يصعب عليه التوفيق بين مقتضيات المصالح الإدارية ورغبات الموظفين¹؛

إذا أردنا أعمال تقنية الحصيلة بشأن نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، أي مواجهة مزاياه مع عيوبه، يمكن القول أن هذه الأخيرة وعلى قدر وجاهتها إلا أنها لا تكفي للنيل من أهمية

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص. 22.

هذا النظام لاسيما بالنسبة للدول النامية التي تحتاج، بفعل الإكراهات الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها، إلى نظام وظيفي يضمن لها الاستقرار لمواردها البشرية ولأجهزتها الإدارية. أما عن عيوبه المشار إليها أعلاه، فيمكن تلافيها أو على الأقل التخفيف من حدتها من خلال إدخال بعض المرونة على هذا النظام، وذلك وفق آليات متعددة أخصها: تطعيمه بأسلوب التوظيف التعاقدي، ترشيد طرق ومعايير الانتقاء للوظيفة العمومية، ترشيد التسيير للموارد البشرية، إرساء نظام تحفيزي تنافسي وجاذب للوظيفة العمومية يقوم على فردنة المعاملة المهنية... الخ.

المطلب الثاني

نظام الوظيفة العمومية المفتوح

خلافا لنظام الوظيفة العمومية المغلق، يرتكز نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة أساسا على خاصية تأقيت أو عرضية العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة المستخدمة وذلك بالنظر إلى أن دخوله إلى الوظيفة لا يرمي إلى بنائه حياة مهنية مستمرة بل إلى شغله منصب عمل محدد غالبا لفترة مؤقتة لذلك يسمى هذا النظام كذلك بنظام منصب الشغل. يقتضي الأمر لفهم هذا النظام التطرق إلى تعريفه وعناصره في فرع أول، خصائصه في فرع ثان، ثم تقديره في فرع ثالث.

الفرع الأول: تعريف نظام الوظيفة العمومية المفتوح وعناصره

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المفتوح أو كما يسمى كذلك بنظام منصب الشغل، ذلك النظام الذي يعتبر الوظيفة العمومية عملا مؤقتا يلتحق به الموظف غالبا لمدة قصيرة ثم ينتقل منه إلى

وظيفة أخرى داخل الجهاز الإداري للدولة أو خارجه¹. تشكل الوظيفة العمومية في ظل هذا النظام إذن مهنة عادية كسائر المهن الأخرى، لذلك تخضع لنفس الشروط والإجراءات المتعلقة بالتوظيف وتسيير شؤون العمال المعمول بها في القطاع الخاص.

وعليه، لا يرمي توظيف أعوان الإدارة في ظل هذا النظام إلى بنائهم حياة مهنية مستمرة داخل الوظيفة العمومية، بل فقط شغلهم منصب عمل محدد وفق آلية تعاقدية وغالبا لمدة مؤقتة. يشكل نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة بهذا المعنى نتاجا للفكر الأمريكي القائم على رفض الاعتراف للإدارة بامتيازات لا يقرها القانون للخواص، لذلك ينظر إلى الإدارة العامة في ظل هذا النظام على أنها مجرد عمليات تهدف إلى تنفيذ القرارات المتصلة بالشؤون العامة ولا تختلف عن الإدارة الخاصة، كما أن العاملين فيها لا يختلفون كذلك عن العاملين في المشروعات الخاصة².

يقوم نظام الوظيفة العمومية المفتوح بهذا المعنى على عنصرين أساسيين، هما:

1- تأقيت الوظيفة

خلافا للنظام المغلق الذي يعتبر الوظيفة العمومية عملا دائما، يرتكز النظام المفتوح على مبدأ تأقيت الوظيفة أو الممارسة العرضية لها l'exercice précaire شأنها في ذلك شأن المشروعات الخاصة، حيث ينطلق من فكرة أساسية مؤداها أن ممارسة مهام الوظيفة العمومية لا يختلف عن المهام التي يمارسها العمال في مختلف قطاعات النشاط الأخرى، لذلك لا يوجد تنظيم خاص للمسار المهني للموظفين.

¹ - محمد محمد حسن شرف الدين، النظرية العامة للوظائف والأجور والمرتبات -دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص. 41.

² - سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1990، ص ص. 62-63.

يترتب على خاصية تأقيت الوظيفة العمومية في النظام المفتوح عدة نتائج، أخصها:

- يكون الموظف إزاء الإدارة في وضعية عقدية لا تنظيمية، حيث يتم توظيفه بمقتضى عقد يربطه بالإدارة المستخدمة لا بقرار تعيين؛
- يحق للموظف التحلل من الوظيفة بتقديم استقالته في أي وقت دون أن يكون للإدارة مكنة رفض هذه الاستقالة؛
- يحق للإدارة تسريح الموظف في أي وقت نتيجة إلغاء الوظيفة التي يشغلها دون أن يكون له الحق في الاحتجاج بأن له حقا مكتسبا في البقاء في الوظيفة العمومية؛
- لا يقع على جهة الإدارة أي التزام بضمان التكوين لمواردها البشرية، وذلك بفعل تأقيت وعرضية العلاقة التي تربطهما.

2- موضوعية الوظيفة

بقصد بخاصية الموضوعية أن النظام المفتوح يعطي الأولوية للعمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات وذلك بصرف النظر عن الظروف الشخصية لشاغل الوظيفة¹. تطبيقا لذلك، تقوم الإدارة في مرحلة أولى بوضع جرد دقيق لمناصب الشغل ووصف يشتمل بالنسبة لكل منصب على العمل الذي يتضمنه والمؤهلات الضرورية للقيام به وكذا الأجر الذي يتقاضاه صاحبه، ثم تقوم في مرحلة ثانية بتوظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم ومقتضيات المنصب المطلوب شغله².

يترتب على هذه النظرة الموضوعية للوظيفة العمومية في ظل النظام المفتوح عدة نتائج، أهمها:

¹ - محمد أنس جعفر قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، د.م.ج.، الجزائر، الطبعة الثانية، 1989، ص ص. 20-21.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص ص. 17-18.

- لا يتم التوظيف في ظل هذا النظام على أساس المؤهلات الشخصية للمترشح للوظيفة، وإنما على أساس الشروط الموضوعية والخصائص الخاصة بالوظيفة المطلوب شغلها ذاتها؛
- لا وجود في هذا النظام لفكرة الترقية، ذلك أنه يتم الانتقال من وظيفة إلى أخرى أعلى منها وفقاً لنظام الجدارة أو الاستحقاق، فإذا ما أراد الموظف الانتقال من وظيفته إلى وظيفة أرفع منها وجب عليه استقاء الشروط المقررة لها والتقدم للمسابقة، لذلك يكون شغله لها إذا تحقق تعييناً مبتدأ لا ترقية¹.

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية النموذج التطبيقي الممتاز لنظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة بهذا المعنى.

الفرع الثاني: تقدير نظام الوظيفة العمومية المفتوح

كما هو الحال بالنسبة لنظام الوظيفة العمومية المغلق، يتسم النظام المفتوح كذلك ببعض المحاسن كما يؤخذ عليه بعض المساوئ أو المآخذ.

أولاً: محاسن نظام الوظيفة العمومية المفتوح

يمكن إيجازها فيما يلي:

- 1- كونه يقوم على مبدأ التخصص في إسناد الوظائف العمومية، يسمح هذا النظام بضمان الفعالية والكفاءة للجهاز الإداري في الدولة؛
- 2- يحقق هذا النظام، بفضل قيامه على التقنية العقدية، مقتضيات المرونة في توظيف وتسيير المستخدمين وفي تلبية حاجيات الإدارة من الناحيتين الكمية والنوعية؛

¹- حمود حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العام في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل، تيزي وزو، الجزائر، 2000، ص. 81.

3- يسمح هذا النظام بالتفاعل الإيجابي أو المنتج بين القطاعين العام والخاص، من خلال التبادل النفعي للإطارات البشرية الجيدة بينهما، حيث يتيح للإدارة امكانية استقطاب الإطارات الجيدة العاملة في القطاع الخاص، كما يتيح للموظف حرية التنقل إلى القطاع الخاص للاستفادة من مزاياه خصوصا في الجانبين الفني والإداري؛

4- يتسم النظام المفتوح بالبساطة الإدارية، كونه يجنب الإدارة المستخدمة تعقيدات النظام المغلق المرتبطة بتسيير المسار المهني للموظفين (أنظمة الترقية، النقل، الانتداب وغيرها من الوضعيات الوظيفية).

ثانيا: مآخذ نظام الوظيفة العمومية المفتوح

يمكن إيجازها كذلك فيما يلي:

- 1- لا يوفر النظام المفتوح للموظفين ميزة الاستقرار الوظيفي، الأمر الذي يولد الشعور لديهم بعدم الاطمئنان النفسي على مستقبلهم الوظيفي والمعيشي مما قد ينعكس سلبا على أدائهم لمهامهم؛
- 2- كنظام موضوعي قائم على أساس التخصص الوظيفي، تتسم عملية ترتيب الوظائف في ظل النظام المفتوح بالصعوبة والتعقيد؛
- 3- يحتاج تطبيق ونجاح هذا النظام إلى موارد مالية كبيرة، كما يفترض وجود جهاز تعليمي غير تقليدي قادر على تخريج كفاءات متخصصة وجاهزة لولوج الوظيفة العمومية، وهو ما لا يتوافر في كثير من الدول لا سيما النامية منها.

واضح من هذا العرض لأسس النظامين المغلق والمفتوح للوظيفة العمومية اختلافهما في مقاربة الوظيفة العمومية تصوريا وإجرائيا، غير أن هذا الاختلاف بين النظامين لم يقف عائقا أمام تصالحهما وتعايشهما في الواقع، إذ يثبت الواقع أن الدول التي تتبنى النظام المغلق كفرنسا مثلا قد عملت على

تهذيب الجمود الذي يطبع هذا النظام من خلال الاستعانة ببعض مقومات النظام المفتوح أخصها اللجوء إلى صيغة التوظيف التعاقدى¹ لما توفره من مرونة في التوظيف وفي شروط العمل، كما نجد في المقابل الدول التي تعتنق النظام المفتوح كالولايات المتحدة الأمريكية تطبق بالنسبة لبعض الوظائف كتلك المتعلقة بالسلك الدبلوماسي نظام الحياة المهنية².

المطلب الثالث

موقع النظام الوظيفي الجزائري بين النظامين المغلق والمفتوح للوظيفة العمومية

يعتبر نظام الوظيفة العمومية في الجزائر ذا بنية مغلقة، وهو تكييف يمكن استخلاصه من خلال المؤشرات الآتية:

- تتشكل البنية البشرية للوظيفة العمومية في الجزائر في أغلبها من فئة الأعوان الذين لهم صفة الموظف العمومي، أي الأعوان المعيّنين في الوظيفة العمومية بمقتضى قرارات إدارية والمرسمين في رتبة من رتب السلم الإداري؛

- يلتحق الموظفون بالوظيفة العمومية ليكونوا حياة مهنية *une carrière* تظهر على صعيد شغلهم لوظائف دائمة من خلال إدماجهم في أسلاك محددة ليس ليشغلوا منصبا واحدا وإنما مناصب متعددة بفضل مكنتي الحركية الوظيفية والترقية الرتبوية المنتظمة خلال المسار المهني التي يتمتع بها هؤلاء الموظفون؛

¹ - أجاز المشرع الفرنسي اللجوء إلى أسلوب التعاقد في التوظيف، وذلك وفق عقود محددة المدة CDD أو غير محددة المدة CDI (انظر المواد 4، 6 و6 مكرر من القانون رقم 84-16 المؤرخ في 11 جانفي 1984 المتضمن الأحكام الأساسية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة).

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص. 21.

- يحكم الوظيفة العمومية في الجزائر قانون أساسي عام (un statut général) رقم 03-06 (الأمر رقم 03-06 المتتم) يتضمن تحديدا مسبقا، مجردا وموضوعيا لكل ما يتعلق بالوضعية القانونية للموظف (شروط وطرق توظيفه، تسيير مساره المهني، حقوقه والتزاماته...الخ)، بالإضافة إلى قوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين.

غير أنه وكما سبق القول، فإن أي من نظامي الوظيفة العمومية لا يمكن تطبيقه على إطلاقه بل ترد عليه استثناءات لصالح النظام الآخر تعكس ظاهرة التفاعل والتعايش الواقعي بينهما، وهو ما نعاينه في الجزائر، حيث وإن كان المشرع قد تبنى النظام المغلق إلا أنه اعتمد إلى جانبه وعلى سبيل الاستثناء النظام المفتوح وذلك فيما يتعلق بفئة الأعوان العموميين المتعاقدين الذين يرتبطون بالإدارة، على خلاف الموظفين العموميين، برابطة عقدية وليست تنظيمية.

كما أن فئة شاغلي الوظائف العليا للدولة، وبحكم أن تعيينهم في هذه الوظائف يخولهم فقط شغل منصب عمل محدد دون إمكانية بناء حياة مهنية ودون اكتسابهم لصفة الموظف العمومي إذا كانوا من غير الموظفين، فإن وضعيتهم تطغى عليها خصائص النظام المفتوح مقارنة بالنظام المغلق. ترجع مبررات أخذ الجزائر بنظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة إلى عدة أسباب، أخصها:

- ميزة الاستقرار التي يتيحها هذا النظام للموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، والمتأتية من ترسيمهم في رتب الوظيفة العمومية وتأمينهم ضد إجراء التسريح التقديري من وظائفهم، وكذلك من السماح لهم بالترقية المنتظمة خلال حياتهم المهنية، وهي عوامل من شأنها ضمان السير الحسن للمرافق العمومية في الدولة وضمان الاستقرار الاجتماعي؛

- الإكراهات والتعقيدات التي يثيرها تبني نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة، والمتأتية على حد سواء من كلفته المالية المرتفعة بسبب قيامه على مبدأ التخصص ومن تعقيد عملية ترتيب الوظائف فيه.

المبحث الثاني

مصادر قانون الوظيفة العمومية

ترتد مصادر القانون الناظم للوظيفة العمومية إلى مصادر معيارية عامة يشترك فيها مع فروع القانون الأخرى، ومصادر معيارية خاصة تترجم الخصوصية التي يتسم بها قانون الوظيفة العمومية تتمثل فيما يعرف بالقوانين الأساسية les statuts.

المطلب الأول

المصادر العامة لقانون الوظيفة العمومية

تتمثل المصادر العامة لقانون الوظيفة العمومية في نفس المصادر المشكلة لهرم النظام القانوني في الدولة، والتي يمكن تصنيفها إلى مصادر داخلية وأخرى دولية.

الفرع الأول: المصادر الداخلية لقانون الوظيفة العمومية

تتمثل المصادر الداخلية لقانون الوظيفة العمومية في الدستور وغيره من القواعد الأخرى تحت الدستورية ممثلة في كل من القانون، التنظيم والقضاء.

أولاً- الدستور

يتضمن الدستور بوصفه القانون الأساسي والمرجعي لمختلف قوانين الدولة العديد من الأحكام سواء الشكلية أو الموضوعية ذات الصلة المباشرة أو غير المباشرة بالوظيفة العمومية، يمكن أن نذكر منها:

- المادة 92 التي تعطي لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة؛
- المادة 112 التي تعطي للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة صلاحية التعيين في الوظائف المدنية للدولة غير تلك المحجوزة لرئيس الجمهورية.
- المادة 139 في مطتها السادسة والعشرين التي جعلت من تحديد الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يدخل ضمن المجالات المحفوظة للقانون العادي la loi ordinaire.
- المادة 67 التي كرست مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية باستثناء الوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين؛
- المادتين 69 و 70 اللتين ضمنتا على التوالي الحق النقابي وحق الإضراب لفائدة الأعوان العموميين.

ثانيا- المصادر تحت الدستورية لقانون الوظيفة العمومية

تتمثل المصادر تحت الدستورية لقانون الوظيفة العمومية في كل من القانون، التنظيم والقضاء.

1- القانون La loi

جعلت المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في مطتها السادسة والعشرون التشريع في مجال "الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية" من

اختصاص المشرع بمقتضى قانون عادي *une loi ordinaire*، وهو نفس الحكم الذي قرره المؤسس الدستوري الفرنسي بمقتضى المادة 34 من دستور 1958¹.

في تحديده لمفهوم الضمانات الأساسية المقصودة بنص المادة 34 من الدستور الفرنسي، أرسى كل من قضاء المجلس الدستوري ومجلس الدولة الفرنسيين قائمة إرشادية بهذه الضمانات تم استخلاص أغلبها من النصوص القانونية وبعضها من صنع مجلس الدولة، أخصها:²

- مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة؛
- مبدأ ديمومة الوظيفة كشرط لاكتساب صفة الموظف العمومي؛
- مبدأ ربط استحقاق الراتب بأداء الخدمة؛
- الحق في إعادة الإدماج بعد انتهاء مدة الاستيداع؛
- مبدأ الترقية المستمرة سواء في الدرجة أو في الرتبة؛
- مبدأ حرية اختيار الموظف لزوجته؛
- الحقوق والحريات الأساسية المعترف بها للموظفين (حرية الرأي، الحق النقابي، حق الإضراب، الحق في الحماية الوظيفية،...الخ)؛
- الواجبات الأساسية للموظفين (واجب الخدمة، واجب الطاعة الرئاسية، واجب المحافظة على السر المهني،...الخ).

2- التنظيم

¹- L'article 34 de la constitution française stipule que « **La loi fixe les règles concernant (...) : - Les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ...** ».

²- Voir, J.-Y. VINCENT et autres, op.cit., p.1025, Direction générale de l'administration et de la fonction publique et Conseil d'Etat, **L'essentiel de la jurisprudence du droit de la fonction publique**, Édition 2020, p. 11, disponible sur : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Hors%20collection/Essentiel-jurisprudence-droit-fonction-publique_Edition-2020.pdf

يتحدد مجال تدخل السلطة التنظيمية في مادة الوظيفة العمومية بنوعين من القواعد التنظيمية:

يتعلق أولهما بالنصوص التطبيقية les textes d'application للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي تتخذ بمراسيم تنفيذية تصدر عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، حيث تحيل العديد من مواد هذا الأخير إلى التنظيم لتبيان كيفية تطبيقها. يمكن أن نذكر كمثال عن هذه المواد:

- المادة 12 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المتمم، والتي نصت على تدخل التنظيم لتحديد شروط التعيين في المناصب العليا؛

- المادة 3/60 التي نصت على أنه يتم تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بواسطة التنظيم؛

- المادة 73 التي نصت على تدخل التنظيم لتحديد اختصاصات لجان المشاركة؛

زيادة على المراسيم التنفيذية، تؤدي التعليمات والمناشير ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية (المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري) بناء على تأهيل بذلك خاصة من النصوص التطبيقية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (المراسيم التنفيذية) دورا تنظيميا في غاية الأهمية في مجال الوظيفة العمومية، حيث تملك بناء على هذا التأهيل توضيح كيفية تطبيق أحكام هذه النصوص المعيارية وسد الفراغات التي قد تعتريها عند الاقتضاء.

يمكن أن نذكر كمثال عن المراسيم التنفيذية التي أحالت إلى صدور تعليمات من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية لتحديد كيفية تطبيق أحكامها المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 المحدد لكيفية تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في الإدارات العمومية

وإجرائها، حيث أحالت المادة 36 منه إلى صدور تعليمية من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية عند الحاجة لتوضيح كيفية تطبيق أحكامه. تطبيقا لذلك، أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري التعليم رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2013.

بينما يتعلق **المجال الثاني** لتدخل التنظيم بسن القوانين الأساسية الخاصة بمختلف أسلاك الموظفين les statuts particuliers والتي تصدر كذلك بمراسيم تنفيذية، وهو ما أكدته المادة 1/3 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المتم بنصها على أنه "يحدد تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم".

تتمثل مهمة هذه القوانين الأساسية الخاصة في تطبيق الأحكام الواردة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على مختلف أسلاك الموظفين، بالإضافة إلى توضيحها وتتميمها عند الاقتضاء بما يتوافق مع الخصوصيات المعترف بها لكل سلك وظيفي طبعاً خارج دائرة الضمانات الأساسية المحفوظة للمشرع وحده.

3- القضاء

كما هو الشأن بالنسبة لأغلب مواد القانون الإداري الأخرى، أدى القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي خاصة) قبل سن القوانين الأساسية دوراً معيارياً بارزاً في إرساء الأحكام القانونية الأساسية للوظيفة العمومية وذلك سواء من خلال أحكامه أو من خلال تقنية المبادئ العامة للقانون les principes généraux de droit كمبادئ غير مكتوبة تنبع أهميتها من تمتعها بقيمة فوق تنظيمية، 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 أو في سير المسار المهني للموظف أو في المجال التأديبي،...الخ.

الفرع الثاني: المصادر الدولية لقانون الوظيفة العمومية

لا يشذ قانون الوظيفة العمومية، كغيره من فروع القانون العام والخاص الأخرى، عن التأثير المتنامي للعولمة في بعدها القانوني، حيث يجد هذا القانون أسسا معيارية له في بعض المواثيق والاتفاقيات الدولية ذات الطابع العالمي أو الإقليمي، أهمها:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، الذي نص على بعض المقتضيات المرتبطة بالوظيفة العمومية مثل مبدأ المساواة في النفاذ إلى الوظائف العمومية¹، ظروف العمل العادية والمرضية²، مبدأ الأجر المتساوي للعمل المتساوي³، الحرية النقابية⁴، الحق في الراحة⁵،...الخ. رغم تجرد هذا الإعلان من قوة الإلزام القانونية في مواجهة الدول إلا أن له قوة إلزام أدبية أو معنوية في مواجهتها نابعة من مصدره (الجمعية العامة للأمم المتحدة) أو من طابعه العالمي.
- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966، الذي تضمن كذلك بعض الأحكام ذات الصلة بالوظيفة العمومية، أخصها: الحرية النقابية (المادة 22 منه) ومبدأ المساواة في النفاذ إلى الوظائف العمومية (المادة 25 منه).

¹ - انظر المادة 2/21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10 ديسمبر 1948.

² - المادة 1/23 من الإعلان ذاته.

³ - المادة 2/23 من الإعلان ذاته.

⁴ - المادة 4/23 من الإعلان ذاته.

⁵ - المادة 24 من الإعلان ذاته.

- العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966، والذي تضمن بدوره بعض الأحكام ذات الصلة بالوظيفة العمومية، أخصها: ظروف العمل العادلة والملائمة، الأجر المتساوي للعمل المتساوي، المساواة بين المرأة والرجل في مجال ظروف العمل والأجور، الحق في الراحة، الحرية النقابية، حق الإضراب...¹ الخ.

- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان لسنة 1981، والميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة 2004، والذين كرسا عموما نفس الأحكام والمبادئ ذات الصلة بالوظيفة العمومية المقررة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين لسنة 1966 المشار إليها أعلاه.

تتمتع هذه الاتفاقيات بفعل مصادقة الدولة الجزائرية عليها بقيمة معيارية فوق تشريعية *une valeur supra-législative* حسب المادة 154 من الدستور، ما يضع التزاما على عاتق المشرع بتكييف القوانين الوطنية مع مقتضياتها، وعلى عاتق القاضي الإداري بتطبيق أحكامها ذات الأثر المباشر عند فصله في المنازعات المعروضة عليه وذلك بالأفضلية على القانون.

هذا وقد نصب المشرع الدستوري بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 من المحكمة الدستورية حاميا لهذه القيمة فوق التشريعية للاتفاقيات الدولية المصادق عليها، وذلك في إطار رقابة الاتفاقية *le contrôle de conventionnalité* التي تملك ممارستها على القوانين والتنظيمات² بناء على إخطارها بذلك من إحدى الجهات المحددة دستوريا.

¹- انظر المادتين 7 و8 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

²- انظر المادة 4/190 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

المطلب الثاني

المصادر الخاصة لقانون الوظيفة العمومية

تتمثل المصادر الخاصة لقانون الوظيفة العمومية فيما يعرف بالقوانين الأساسية les statuts، والتي تشكل أحد المقومات الأساسية لنظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة. يوجد نوعين من القوانين الأساسية في مجال الوظيفة العمومية، هي: القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والقوانين الأساسية الخاصة les statuts particuliers.

الفرع الأول: القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

تطبيقا للمقتضيات الدستورية التي جعلت التشريع في مجال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والضمانات الأساسية للموظفين من اختصاص المشرع بقانون عادي (المادة 139 مطة 26)، صدر الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 متضمنا القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر.

خلافًا لقانون الوظيفة العمومية الفرنسية الذي يشكل حصيلة الجمع بين ثلاثة نصوص قانونية مستقلة¹، يتسم قانون الوظيفة العمومية في الجزائر بالوحدة، حيث يطبق على جميع الموظفين الذين يمارسون نشاطهم لدى مختلف الأشخاص العمومية وذلك بغض النظر عن طبيعتها الإقليمية أو الفنية.

¹ - تتمثل هذه القوانين في: القانون رقم 84-16 المؤرخ في 11 جانفي 1984 المتضمن الأحكام الأساسية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة، القانون رقم 84-53 المؤرخ في 26 جانفي 1984 المتضمن الأحكام الأساسية المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية والقانون رقم 86-33 المؤرخ في 9 جانفي 1986 المتضمن الأحكام الأساسية المتعلقة بالوظيفة العمومية الاستشفائية.

أما بخصوص مجال تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فقد حددته المادة 2

من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم وفق منهجين:

أولهما إثباتي، يتعلق بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكام هذا القانون، وهم الموظفون العاملون

في:

- المؤسسات العمومية، أي الهيئات المستقلة القائمة سواء داخل إطار السلطة التنفيذية أو خارجها مثل الهيئات الاستشارية الدستورية، السلطات الإدارية المستقلة المشخصة قانونا، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المحكمة الدستورية، غرفتي البرلمان،...الخ، وذلك بالنسبة للموظفين العاملين في مصالحها الإدارية والتقنية.

- الإدارات المركزية في الدولة (رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارات، السلطات الإدارية المستقلة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية) والمصالح غير المركزية التابعة لها (المديريات التنفيذية الموجودة على المستوى المحلي مثل مديرية التربية، مديرية التجارة، مديرية الضرائب،...الخ).

- الجماعات الإقليمية، ممثلة في الولاية والبلدية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وذلك سواء كانت هذه المؤسسات ذات طابع وطني أو محلي.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، مثل الجامعات والمراكز الجامعية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، مثل مراكز البحث المختلفة.

- كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها بحسب قوانينها التأسيسية لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

وثانيهما استبعادي، يتعلق باستبعاد بعض الفئات من مجال تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية إما صراحة أو ضمناً. بالنسبة للاستبعاد الصريح، فهو يتعلق بفئات القضاة، المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدموا البرلمان، حيث يخضعون لقوانين أساسية متميزة ومستقلة عن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تسمى بالقوانين الأساسية المستقلة، وذلك لأسباب موضوعية مردّها إما إلى اعتبارات دستورية (مبدأ الفصل بين السلطات) إذا تعلق الأمر بالقضاة ومستخدمي البرلمان، أو إلى خصوصية المهام التي يمارسونها إذا تعلق الأمر بالمستخدمين العسكريين والمدنيين للدفاع الوطني .

أما بالنسبة للاستبعاد الضمني، فهو يستخلص من القراءة بمفهوم المخالفة لنص المادة 2 من ق.أ.ع.و.ع، وهو يتعلق بفئتين من العاملين، هما:

- الأعدان العموميون الذين ليست لهم صفة الموظف العمومي، كالأعدان المتعاقدين الذين يخضعون فيما يتعلق بوضعيتهم القانونية لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المحدد لكيفيات توظيف الأعدان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم وكذلك لمقتضيات العقد الذي يربطهم بالإدارة المستخدمة وليس لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- العاملين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري les EPIC، والذين يعتبرون أجراء خاضعين لقانون العمل.

الفرع الثاني: القوانين الأساسية الخاصة

تنص المادة 3 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه يتم تطبيق أحكام هذا القانون بواسطة قوانين أساسية خاصة des statuts particuliers بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ

بمراسيم تنفيذية. تشكل هذه الفئة من القوانين الأساسية المصدر الرئيسي لقانون الوظيفة العمومية كونها من تحدد كليات تطبيق أحكام القانون الأساسي العام المتعلقة سواء بشروط التوظيف، طرقه، سير المسار المهني للموظف، تأديبه،... الخ على كل سلك من أسلاك الموظفين مراعاة لخصوصياتها.

يبرز من نص المادة 3 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وجود نوعين من القوانين الأساسية الخاصة، هي القوانين الأساسية الخاصة العادية والقوانين الأساسية الخاصة الاستثنائية.

أولاً- القوانين الأساسية الخاصة العادية Les statuts particuliers ordinaires

تشكل الأصل أو القاعدة العامة في مجال القوانين الأساسية الخاصة، تتمثل مهمتها في تطبيق أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على مختلف أسلاك الموظفين وذلك مراعاة لبعض الخصوصيات الوظيفية المعترف بها لكل سلك وظيفي.

تتمثل مهمة هذا النوع من القوانين الأساسية الخاصة في التطبيق المكيف لأحكام القانون الأساسي العام على مختلف الأسلاك مع إمكانية تكملة النقص أو سد الثغرات التي قد تعترى هذه الأحكام ولكن دون إمكانية تعديلها لا بالزيادة ولا بالحذف. وبالنسبة للاختصاص بإصدار هذا النوع من القوانين الأساسية الخاصة، فقد خوله المشرع للسلطة التنظيمية ممثلة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بمقتضى مراسيم تنفيذية حسب نص المادة 1/3 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتتم.

يمكن أن نذكر كأثلة عن القوانين الأساسية الخاصة العادية:

- المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 19 يناير 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، المعدل والمتتم.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-315 المؤرخ في 11 أكتوبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية، المعدل والمتمم.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-383 المؤرخ في 26 نوفمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالثقافة.

ثانيا- القوانين الأساسية الخاصة الاستثنائية Les statuts particuliers dérogatoires

تجد القوانين الأساسية الخاصة الاستثنائية أساسها القانوني في نص المادة 2/3 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومبررها في الخصوصيات المعترف بها لبعض أسلاك الموظفين المحددة على سبيل الحصر في هذا النص ذاته، وهي: الأعران الدبلوماسية والقنصليين، أساتذة التعليم العالي والباحثين، المستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلوكية والسلوكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك والمستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية.

مرجع الاستثنائية في هذا النوع من القوانين الأساسية الخاصة هو المكنة المعترف لها بها بمقتضى المادة 2/3 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في النص على أحكام استثنائية بالنسبة لهذا القانون الأساسي العام وذلك سواء في مجال الحقوق والواجبات أو في مجال سير الحياة المهنية للموظفين المحكومين بها أو في مجال الانضباط العام.

المبحث الثالث

مفهوم الموظف العمومي وطبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة

يتسم مدلول الموظف العمومي بمفهوم قانون الوظيفة العمومية بالأصالة أو الخصوصية مقارنة ببعض فروع القانون الأخرى، حيث لا تثبت هذه الصفة سوى للأشخاص المعيّنين والمرسمين في رتبة من رتب السلم الإداري للمؤسسات والإدارات العمومية. أما عن طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، فقد استقرت التشريعات الوظيفية والممارسة القضائية الحديثة على اعتبارها علاقة قانونية تنظيمية لا علاقة تعاقدية كما كان عليه الحال في بدايات ظهور قواعد القانون الإداري.

المطلب الأول

مفهوم الموظف العمومي

يشكل مفهوم "الموظف" مفهوما قانونيا متعدد المعاني *une notion polysémique*، حيث يختلف مدلوله بحسب فروع القانون المختلفة، إذ بينما يقاربه القانونين الجزائري والمدني مثلا مقارنة واسعة يقاربه قانون الوظيفة العمومية مقارنة ضيقة تركز على قصر صفة الموظف العمومي فقط على الأشخاص المعيّنين والمرسمين في رتبة من رتب السلم الإداري.

الفرع الأول: تعريف الموظف العمومي

يتسم الموظف العمومي من الناحية القانونية بكونه مفهوما متعدد المعاني، لذلك تعددت التعريفات المقدمة له من المنظور القانوني، بعضها يتسم بالاتساع كما هو الحال بالنسبة للتعريف المعطى له في القانون الجزائري، حيث تبني المشرع في هذا الإطار مدلولاً واسعاً وأوظفها للموظف يركز على النظر في تحديده إلى طبيعة المهام المنوطة به (مهام عمومية أو للمصلحة العامة)

وذلك بغض النظر عن مركزه القانوني¹، أي بغض النظر عما إذا كان يعتبر موظفا عموميا بمفهوم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من عدمه.

يقدم القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم مثالا واضحا عن هذا التصور الواسع لمفهوم الموظف العمومي بمدلول القانون الجزائي، حيث عرفت المادة 2 منه الموظف العمومي المعني بمجال تطبيق هذا القانون على أنه:

- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته؛

- 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 بهما.

تطبيقا لذلك، يعتبر المنتخبون سواء الوطنيون أو المحليون والقضاة موظفين بمفهوم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رغم أنهم لا يعتبرون موظفين عموميين بمفهوم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. والأمر ذاته بالنسبة للأعوان المؤقتين، الأعوان المتعاقدين، العاملين في المؤسسات

¹ - انظر مثلا المادة 144 من قانون العقوبات المعدلة والمتممة بالمادة 3 من القانون رقم 20-06 المؤرخ في 28 أبريل 2020، والتي أعطت تعريفا واسعا للموظف في إطار جريمة الإهانة والتعدي على الموظفين العموميين، يركز على مد هذه الصفة لكل الأعوان العموميين سواء كانوا مرسمين (موظفين عموميين بمفهوم ق.أ.ع.و.ع) أو مؤقتين أو متعاقدين.

العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والعاملين في المؤسسات العمومية الإقتصادية، حيث يكتسبون كذلك صفة الموظف بمفهوم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رغم أنهم لا يعتبرون كذلك بمفهوم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أما من منظور قانون الوظيفة العمومية، فيتسم تعريف الموظف العمومي بالضييق، حيث لا يعتبر موظفا من منظور هذا القانون سواء في القضاء الإداري أو في الفقه أو في التشريع سوى الشخص الذي يعمل في خدمة أحد الأشخاص المعنوية العامة ووقع تعيينه وترسيمه في رتبة من رتب السلم الإداري.

فبالنسبة للقضاء الإداري، أعطى مجلس الدولة الفرنسي قبل صياغة القوانين الأساسية للوظيفة العمومية تعريفا للموظف العمومي في قرار له صدر سنة 1923¹ صرح فيه بأنه يعتبر موظفا كل شخص "قَدْ منصب شغل دائم في كوادِر مرفق عمومي". واضح من هذا القرار ركون المجلس في تحديده لمفهوم الموظف العمومي إلى ثلاثة عناصر أساسية، هي:

- عنصر التعيين، ما يترتب عن ذلك من إقصاء الأعوان المتعاقدين من مفهوم الموظف العمومي؛
- عنصر ديمومة الوظيفة أو منصب الشغل المعين فيه العون؛
- عنصر الطبيعة القانونية للمستخدم، حيث يجب أن يعين العون للخدمة في مرفق عمومي حتى يكتسب صفة الموظف العمومي.

أما بالنسبة للفقه الإداري، فقد عرّف Marcel WALINE الموظف بأنه "كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام مدار بالطريق المباشر، ويعين في وظيفة دائمة، ويشغل درجة في نطاق كادر

¹ - « investi d'un emploi permanent dans les cadres d'un service public », CE, 9 mars 1923, Hardouin, cité par, Mustapha KARADJI, « Le statut général du fonctionnaire est-il en voie de déstatufication? », Revue de Droit Public Algérien et Comparé, vol. 08, n° 01, mai 2022, pp. 29.

الإدارة العمومية"¹. أما Jean-Michel DE FORGES فقد عرّفه بأنه "الشخص الذي يعين في وظيفة دائمة ويرسم في رتبة من رتب الإدارة المركزية للدولة أو المصالح التابعة لها أو المؤسسات العمومية للدولة"، كما ذهب في تحديده لمدلول صفة الدائمية إلى اشتراط عنصرها الموضوعي ممثلاً في دائمية الوظيفة ذاتها والشخصي ممثلاً في دائمية شغل هذه الوظيفة من طرف العون².

أما من الفقه المصري، فقد عرّف أحمد حافظ نجم الموظف العمومي بأنه "كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة، في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانوناً بالتعيين"، كما عرّفه سليمان الطماوي بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"³.

أما من الفقه الإداري الجزائري، فقد عرف عمار عوابدي الموظف العمومي بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق الاستغلال المباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية، ويشغل وظيفة دائمة داخلية ضمن كادر الوظائف الخاصة بالمرفق العام الإداري الذي يعمل فيه"⁴.

¹- نقلا عن بوطبة مراد، نظام الموظفين من خلال الأمر رقم 03/06، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017، ص. 23.

² - Jean-Michel DE FORGES, **droit de la fonction publique**, presses universitaires de France, 1986, p. 83.

³- ذكر التعريفين، علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2002، ص ص. 36-37.

⁴- نقلا عن بوطبة مراد، المرجع السابق، ص ص. 23-24.

أخيرا بالنسبة للتشريع، عرّف المشرع الجزائري الموظف العمومي بمقتضى نص المادة 4 من ق.أ.ع.و.ع المتمم بنصها على أنه "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري". واضح من هذا النص ركون المشرع إلى تقديم تعريف إجرائي للموظف العمومي يرتكز على تعداد العناصر اللازمة لاكتساب هذه الصفة، وهي التعيين في وظيفة دائمة، والترسيم في رتبة من رتب السلم الإداري.

الفرع الثاني: عناصر اكتساب صفة الموظف العمومي

يلزم توافر ثلاثة عناصر أساسية لاكتساب صفة الموظف العمومي، هي: عنصر الطبيعة القانونية للمستخدم، عنصر التعيين في وظيفة دائمة، وعنصر الترسيم في رتبة من رتب السلم الإداري.

أولاً- عنصر الطبيعة القانونية للمستخدم

يقصد بهذا العنصر العضوي أنه يلزم لاكتساب صفة الموظف العمومي أن يكون الشخص يعمل في خدمة أحد المؤسسات أو الإدارات العمومية المحددة في نص المادة 2 من ق.أ.ع.و.ع المتمم، وهي:

- المؤسسات العمومية، أي الهيئات المستقلة القائمة سواء داخل إطار السلطة التنفيذية أو خارجها مثل الهيئات الاستشارية الدستورية، السلطات الإدارية المستقلة المشخصة قانونا، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المحكمة الدستورية، غرفتي البرلمان،... الخ، وذلك بالنسبة للموظفين العاملين في مصالحها الإدارية والتقنية.

- الإدارات المركزية في الدولة (رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارات، السلطات الإدارية المستقلة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية) والمصالح غير الممركزة التابعة لها (المديريات التنفيذية الموجودة على المستوى المحلي مثل مديرية التربية، مديرية الضرائب،... الخ).

- الجماعات المحلية ممثلة في الولاية والبلدية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وذلك سواء كانت هذه المؤسسات ذات طابع وطني أو محلي.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، مثل الجامعات والمراكز الجامعية.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، مثل مراكز البحث المختلفة.

- كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها بحسب قوانينها التأسيسية لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

يترتب على هذا العنصر انتفاء صفة الموظف العمومي في حق الفئات الآتية:

1- الشخص الذي يعمل في خدمة أحد أشخاص القانون الخاص، وذلك حتى لو كان هذا الأخير مكلفا بتسيير مرفق عمومي.

2- الشخص الذي يعمل في خدمة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري EPIC، حيث يعتبر أجيرا خاضعا للقانون الخاص (قانون العمل)، وذلك باستثناء مستخدمي القيادة (المدير العام) والمحاسب العمومي والذين يعتبرون أعوان عموميين خاضعين للقانون العام¹.

3- الشخص الذي يعمل في خدمة شخص أجنبي أو منظمة دولية ولو كانوا داخل الجزائر.

¹ Frédéric COLIN, **droit public économique**, Gualino éditeur, Paris, 2005, p. 189.

زيادة على ذلك، فقد استبعد المشرع بعض طوائف الأعوان العموميين من مجال تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على الرغم من انتسابهم إلى مرافق عمومية ذات طابع إداري، وهم القضاة، المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان (المادة 3/2 من ق.أ.ع.و.ع).

ثانيا - عنصر التعيين في وظيفة دائمة

يتضمن هذا العنصر شقين، هما:

1- صدور قرار إداري بتعيين الموظف في وظيفته: حيث يجب أن يصدر عن السلطة الإدارية المختصة قرار بتعيين الموظف في رتبة من رتب السلم الإداري، مما يعني أنه في غياب قرار التعيين لا يعتبر الشخص موظفا عموميا حتى لو استوفى الشروط المتطلبة لشغل الوظيفة وحتى لو تسلم العمل فيها فعليا وتقاضى راتباً عنه.

يترتب على هذا العنصر انتفاء صفة الموظف العمومي في حق الفئات الآتية:

- المنتخبين في المجالس المنتخبة سواء المحلية منها (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) أو الوطنية (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)؛

- الأعوان المتعاقدين، كونهم يرتبطون بالإدارة المستخدمة برابطة عقدية وليست تنظيمية؛
- منتحلوا الوظيفة والموظفون الفعليون، كون ممارستهم لمهام الوظيفة إما لا يستند إلى أي قرار بتعيينهم في هذه الوظيفة (منتحل الوظيفة)، أو يستند لقرار تعيين غير مشروع (الموظف الفعلي).

2- شغل وظيفة دائمة: يكتسي عنصر الديمومة مفهومين: أولهما موضوعي، يتعلق بدائمية الوظيفة المطلوب شغلها في حد ذاتها، وثانيهما ذاتي، يتعلق بكيفية شغل العون المعني للوظيفة المعين فيها، حيث يجب أن يتسم شغله لها بطبيعة دائمة.

يترتب على هذا الشرط المتعلق بضرورة شغل العون لوظيفة دائمة بطريقة دائمة إقصاء بعض فئات الأعوان العموميين من مفهوم الموظف العمومي، كالأعوان المؤقتين والأعوان العرضيين (المعاونين المتطوعين والمعاونين المسخرين).

ثالثا - عنصر الترسيم في رتبة من رتب السلم الإداري

لا يكتسب الشخص صفة الموظف العمومي بمجرد تعيينه في وظيفة دائمة، بل يلزم بالإضافة إلى ذلك أن يتم ترسيمه من طرف السلطة الإدارية المختصة في رتبة من رتب السلم الإداري، وقد عرّفت المادة 2/4 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الترسيم بأنه "الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته". يجدر الإشارة هنا إلى أن هذا النص يعتريه عدم انضباط في الصياغة، يظهر على صعيد استخدامه لاصطلاح "الموظف" عند توصيفه للشخص المعني بإجراء الترسيم، في حين أن هذا الإجراء ينصب فقط على العون المعين في الوظيفة كعون عمومي لا يكتسب صفة الموظف إلا بعد ترسيمه في الرتبة المعين فيها، لذلك كان على المشرع استخدام مصطلح "العون المعين" بدل مصطلح "الموظف".

يشكل إجراء الترسيم la titularisation الأداة القانونية التي يتم بمقتضاها تثبيت العون المعين في رتبته، ومن ثم السماح له بالانتماء القار إلى سلك محدد من أسلاك الموظفين مع ما يتيح له ذلك من التمتع بوضعية مستقرة ومحمية قانونا تتطور وتحسن بصفة مستمرة عن طريق الترقية المنتظمة وذلك إلى غاية انتهاء مهامه بإحدى الطرق المقررة قانونا لذلك.

يترتب على هذا العنصر خروج الأعوان المتربصين les agents stagiaires من مفهوم الموظف العمومي، ذلك أنهم وإن كان قد صدر قرار بتعيينهم في الوظيفة إلا أنهم غير مرسمين في

رتبة من رتب السلم الإداري، ومن ثم فإن الاكتساب النهائي لصفة الموظف العمومي بالنسبة لهم يبقى معلقا إلى حين صدور قرار ترسيمهم بعد قضاء فترة التربص بنجاح.

المطلب الثاني

طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العمومي بالإدارة

ترجع أهمية تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العمومي بالإدارة إلى أن نوع هذه العلاقة هو الذي يحدد مضمون الوضعية القانونية للموظف لاسيما من حيث حقوقه وواجباته وتسيير مساره المهني. تقليديا، قيل في القضاء والفقهاء الإداريين بطرحين في تكييف العلاقة التي تربط الموظف العمومي بالإدارة، هما الطرح التعاقدي الذي ساد أولا، والطرح التنظيمي الذي استقر الأخذ به لاحقا.

الفرع الأول: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية

ذهب القضاء والفقهاء في فرنسا في بادئ الأمر إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية، غير أنه وقع الاختلاف في تكييف هذا العقد هل هو عقد من عقود القانون الخاص أم عقد من عقود القانون العام.

كان الإتجاه في فرنسا في بادئ الأمر سائدا بأن العلاقة التي تربط الموظف العمومي بالإدارة هي عقد من عقود القانون الخاص، وذلك سواء أخذ العقد صورة صريحة في شكل عقد توظيف، أو صورة ضمنية أساسها إيجاب من الدولة يظهر في إعلان رغبتها في شغل الوظيفة وتحديد شروطها وواجباتها ومسؤولياتها وقبول من جانب الموظف يظهر في ترشحه لشغل هذه الوظيفة¹. غير أن أنصار هذا الاتجاه قد اختلفوا في تكييف طبيعة هذا العقد إلى ثلاثة آراء:

¹ - محمد صلاح عبد البديع السيد، النظام القانوني للموظف العام في مصر تشريعا وقضاء وفقها، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص. 44.

ذهب أولها إلى أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي عقد وكالة إذا كان العمل المنوط بهذا الأخير عملاً قانونياً، وعقد عمل أو عقد إجارة أشخاص إذا كان العمل المنوط به عملاً مادياً. بينما ذهب الرأي الثاني إلى القول بأن علاقة الموظف بالإدارة هي عقد من عقود الإذعان *contrat d'adhésion*، لأن دور الموظف في هذه العلاقة يقتصر على مجرد قبول أو عدم قبول الشروط الموضوعية مسبقاً وبصفة انفرادية من جانب السلطة الإدارية، فإذا ما وافق عليها كان للإدارة مكنة تعديل أو إلغاء هذه الشروط لاحقاً بإرادتها المنفردة إذا ما بررت المصلحة العامة أو مصلحة المرفق ذلك.

أخيراً، ذهب الرأي الثالث إلى القول بأن العقد الذي يربط الموظف بالإدارة هو عقد من نوع خاص، أي عقد غير مسمى يحكمه نظام قانوني خاص مقارنة بباقي العقود الخاصة.

وجهت لهذا الرأي جملة من الانتقادات، أهمها:

- من شأن التسليم بخضوع العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة إلى مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" الحاكم للعقود الخاصة عرقلة تحقيق المصلحة العامة ممثلة في نطاق الوظيفة العمومية في السير الحسن للمرفق العمومي، ذلك أنه لا بد حسب هذا الطرح من موافقة كلا طرفي العقد (الموظف والإدارة) على أي تعديل لهذا العقد أو إلغاؤه؛

- تقتصر آثار العقد إعمالاً لمبدأ النسبية على طرفيه فقط، في حين قد تمتد آثار التعيين في الوظيفة العمومية إلى الغير الخارج عن هذه العلاقة؛

- يرتب التعيين في الوظيفة العمومية آثاره، ممثلة في نشوء الوضعية القانونية للشخص المعين بما تتضمنه من حقوق وواجبات مهنية، بمجرد صدور قرار التعيين من طرف الإدارة ودون توقف على رضا أو قبول الشخص المعين.

إزاء هذه الانتقادات، ظهر اتجاه آخر في الفقه الإداري يرى بأن علاقة الموظف بالإدارة هي عقد من عقود القانون العام التي تتمتع فيها الإدارة بسلطات أو امتيازات استثنائية في مواجهة المتعاقد معها تتجاوز مبدأ العقد شريعة المتعاقدين الحاكم للعقود الخاصة ومبررة بمقتضيات المصلحة العامة. تطبيقاً لذلك، يرى أنصار هذا الاتجاه بأن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة تخضع لنفس القواعد الحاكمة لعقود القانون العام، فالدولة هي التي تفرض شروطها على الموظفين المتعاقدين معها دون تفاوض معهم، وهي التي تعينهم بعد إجراء مسابقة بينهم مثلما تختار المتعاقدين معها في عقود القانون العام الأخرى بعد إجراء مناقصة أو مزيدة بينهم، كما تملك سلطة فصل الموظف من وظيفته أو تعديل أوضاعه الوظيفية مثلما تملك إلغاء عقود القانون العام أو تعديل شروطها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك¹.

تعتري هذا التكييف لعلاقة الموظف بالإدارة عدة مآخذ، أخصها:

- أن مقومات عقود القانون العام لا تتوافر في العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، ذلك أن الدولة هي التي تضع بإرادتها المنفردة ودون أي تدخل إرادي من الموظفين النظام القانوني الذي يحكمهم، وبالتالي لا يمكن القول بوجود إيجاب وقبول في علاقة الموظف بالإدارة؛
- لا تتحرر الإدارة كلية في عقود القانون العام من الخضوع لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، حيث لا يمكنها التحلل من التزاماتها دون قيد أو شرط بل يجب أن يكون ذلك مبرراً بمقتضيات المصلحة العامة؛

¹ - محمد صلاح عبد البديع السيد، المرجع السابق، ص. 47.

- أن خصوصية بعض الالتزامات التي تفرضها الوظيفة العمومية على كل من الموظف (واجب الطاعة الرئاسية، واجب الولاء للأمة، واجب مراعاة كرامة الوظيفة) والإدارة (ضمان حقوق الموظف المالية والاجتماعية وغيرها) لا يمكن تفسيرها على أساس وجود علاقة عقدية بينهما.

الفرع الثاني: علاقة الموظف بالإدارة علاقة قانونية وتنظيمية

تحت تأثير الانتقادات السابقة التي وجهت للنظرية التعاقدية، ذهب القضاء والفقه الإداريين إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة بأنها علاقة قانونية وتنظيمية، وذلك اعتباراً بأن هذه العلاقة تحكمها قوانين وتنظيمات الوظيفة العمومية التي تضعها الدولة مسبقاً بصفة انفرادية، مجردة وموضوعية وتفرضها على موظفيها الذين يلتزمون باحترامها والخضوع لمقتضياتها دون أي تدخل إرادي منهم.

فالموظف العمومي وفقاً لهذا الطرح التنظيمي يشغل مركزاً قانونياً موضوعياً تحدده قوانين وتنظيمات الوظيفة العمومية بصفة انفرادية ودون أي تدخل إرادي منه، كما يمتاز هذا المركز القانوني كذلك بالعمومية، حيث لا يتغير مضمونه من موظف إلى آخر يتمثلان في الظروف القانونية، وبالتالي فإن القرار الذي يصدر بتعيين شخص معين لا ينشئ له مركزاً ذاتياً حيث لا يشكل مثل هذا القرار سوى عملاً قانونياً شرطياً يتضمن إسناد الوظيفة لهذا الشخص في إطار القوانين والتنظيمات، ولا يترتب عليه سوى تطبيق أحكام ذلك النظام القانوني على الموظف المعين¹.

يترتب على تكييف علاقة الموظف بالإدارة بأنها علاقة قانونية وتنظيمية نتائج قانونية في غاية

الأهمية، هي:

¹- حمود حمبلي، المرجع السابق، ص. 122.

- ينشأ المركز القانوني للموظف بمجرد صدور قرار تعيينه في الوظيفة العمومية وذلك دون توقف على رضاه أو قبوله لهذا التعيين، فقرار التعيين الصادر بالإرادة المنفردة للإدارة المستخدمة يؤدي تلقائياً إلى تطبيق النظام القانوني للوظيفة العمومية على الشخص المعين، وإن كان ذلك لا يعني أن هذا الشخص ملزم بقبول الوظيفة رغماً عنه بل يجوز له أن يمتنع عن استلام العمل¹.
- تملك السلطة المختصة (السلطة التشريعية أو السلطة التنظيمية حسب الحالة) مكنة تغيير الوضعية القانونية للموظف أو تعديلها في أي وقت دون توقف على رضاه ودون أن يكون له الحق في الاحتجاج بأن له حقاً مكتسباً في الحفاظ على هذه الوضعية على حالتها.
- حظر أي إمكانية للاتفاق بين الموظف والإدارة على تعديل الحقوق و/أو الالتزامات المقررة ل/على الطرفين. تطبيقاً لذلك، يقع باطلاً كل اتفاق صريح أو ضمني بين الموظف والإدارة المستخدمة مضمونه مخالفة ما هو مقرر في قوانين وتنظيمات الوظيفة العمومية.
- لا ينتهي المركز القانوني للموظف بمجرد تقديم استقالته، بل لابد من صدور قرار إداري صريح من السلطة الإدارية المختصة بقبول هذه الاستقالة أو فوات الأجل المحدد قانوناً لذلك دون رد من هذه الأخيرة. يجد هذا الحكم مبرره في الحفاظ على مبدأ استمرارية المرفق العمومي كأحد المبادئ الأساسية الحاكمة لسير المرافق العمومية.
- يترتب على هذه العلاقة القانونية والتنظيمية التي تربط الموظف بالإدارة نتيجة أساسية، مؤداها تجرد الاتفاقات الجماعية التي قد تبرم بين المنظمات النقابية والإدارة من القوة القانونية في مواجهة هذه الأخيرة، لذلك لا يمكن للموظفين الاحتجاج بما ورد فيها أو إلزام الإدارة بتطبيق مضمونها².

¹ - محمد صلاح عبد البديع السيد، المرجع السابق، ص. 50.

² - Fabrice MELLERAY, **droit de la fonction publique**, 3 éd., Economica, Paris, 2013, p. 135.

- تتدرج منازعات الوظيفة العمومية من حيث الأصل ضمن القضاء الموضوعي أو قضاء الإلغاء، وذلك بحكم الطبيعة الموضوعية للوضعية القانونية للموظف والمتأنتية كما سبق القول من التحديد المسبق والمجرد لهذه الوضعية بواسطة القوانين والتنظيمات.

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من تكييف علاقة الموظف بالإدارة

تبنى المشرع الجزائري في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التكييف القانوني والتنظيمي للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، حيث تنص المادة 7 منه على أنه "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية". يترتب على هذا التكييف جميع النتائج القانونية المشار إليها أعلاه.

يرجع تبني المشرع للتكييف القانوني والتنظيمي للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة إلى عدة أسباب، أخصها¹:

- الرغبة في الاستفادة من مزايا هذا التكييف، أخصها توفير الاستقرار للموظفين وللجهاز الإداري للدولة على حد سواء؛

- يحتاج تبني نظام الوظيفة العمومية المفتوح والعلاقة التعاقدية الملازمة له إلى أعمال هيكلية موضوعية للوظيفة العمومية تقوم على أساس التخصص الدقيق في إسناد الوظائف، وهو ما لا تستطيع مخرجات الجهاز التعليمي في الوقت الراهن ضمانه.

مدفوعا بهذه الأسباب، فضل المشرع اعتناق النظرية القانونية والتنظيمية فيما يتعلق بتحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظفين العموميين بالإدارة، والذين يشكلون في الواقع أغلبية الأعوان

¹- للتفصيل، انظر بيان الأسباب للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966، ج.ر.ج.ج، العدد 46 المؤرخة في 8 يونيو 1966، ص ص. 542-543.

العموميين والنواة الصلبة للتركيبة البشرية لقطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، مع التعايش أو الانفتاح بصفة ضيقة واستثنائية على الطرح التعادي وذلك بالنسبة لفئة تشكل أقلية ضمن أعوان الإدارة هي فئة الأعوان المتعاقدين.

الفصل الثاني

بداية الحياة المهنية للموظف: الدخول إلى الوظيفة العمومية

تطبيقا لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية، يعتبر الدخول إلى الوظيفة العمومية حقا لجميع المواطنين في الدولة، غير أن التطبيق الفعلي لهذا المبدأ يقتضي وضع شروط معينة يلزم توافرها في المترشح للوظيفة العمومية من أجل قبوله فيها، وكذلك إقرار طرق وآليات تسمح بالمفاضلة بين المترشحين من أجل انتقاء أصلحهم لتولي الوظائف العمومية. وعليه، يقتضي الأمر لبحث جزئية الدخول إلى الوظيفة العمومية، التطرق إلى المبادئ الحاكمة للتوظيف في مبحث أول، شروط الدخول إلى الوظيفة العمومية في مبحث ثان، وطرقه في مبحث ثالث.

المبحث الأول

المبادئ الحاكمة لاللتحاق بالوظائف العمومية

لتعلقها بمهام المرفق العمومي ومن ثم بالمصلحة العامة، لم يترك المشرع النفاذ إلى الوظائف العمومية خاضعا لسلطة الإدارة التقديرية أو التحكمية، بل قيد سلطتها في هذا الإطار باحترام مبادئ أساسيين أثناء عملية التوظيف، هما مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة أو الاستحقاق، وذلك بغرض انتقاء أصلح الأشخاص لشغل الوظائف العمومية في الدولة.

المطلب الأول

مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية

يشكل مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية أحد تمظهرات المبدأ الدستوري المتعلق بالمساواة أمام القانون، غرضه ضمان المساواة بين المواطنين في التقدم لشغل وظائف الدولة دون أي تمييز محصور أو تعسفي بينهم. يقتضي الأمر لفهم هذا المبدأ، التطرق إلى مفهومه (الفرع الأول)، وتفعيله (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية

يعبر مبدأ المساواة في مدلوله التقليدي عن المساواة القانونية *l'égalité de droit*، كمساواة شكلية مجردة قائمة على حظر أي تمييز في المعاملة بين المواطنين يعود سببه حسب المادة 37 من الدستور إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو إلى أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي. بمعنى آخر، يعبر المدلول التقليدي للمبدأ عن مبدأ عدم التمييز *la non-discrimination* بين المواطنين المؤسس على أحد هذه الأسباب.

أما خارج هذه التمييزات المحظورة بنص الدستور، فقد تم التخفيف من القوة التقييدية للمبدأ حيث لا يمكن الاحتجاج به إلا من أصحاب الوضعيات المتماثلة، مما يعني بمفهوم المخالفة مشروعية إقرار معاملات مختلفة بين أصحاب الوضعيات المختلفة.

أما في مدلوله الحديث، فلم يعد المبدأ يعبر فقط عن المساواة القانونية القائمة على حظر التمييز في المعاملة بين أصحاب الوضعيات المتماثلة، بل كذلك عن المساواة الفعلية *l'égalité de fait* القائمة على تحقيق المساواة بين الأشخاص في الفرص والإمكانات الفعلية وذلك في سياق ظهور مفهوم التمييز الإيجابي *la discrimination positive*، كتقنية قانونية موجهة للحد من اللامساواة

الفعلية¹، قائمة على خلق معاملات تمييزية ذات طابع تصحيحي لفائدة بعض الأشخاص أو فئات الأشخاص مبررة باعتبارات واقعية.

لا يشذ مضمون مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية عن هذه الحركية أو الديناميكية لمبدأ المساواة في بعده العام، حيث وبعدما شكلت تقليدياً فكرياً التمييزات المحظورة والوضعيات المتماثلة نواته الصلبة، تمدد اليوم ليستوعب فكرة التمييز الإيجابي المرتكزة على تجاوز منطق المساواة أمام القانون لصالح منطق المساواة بالقانون القائمة على استخدام التمييز القانوني كوسيلة لتحقيق المساواة الفعلية.

يتمتع مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية بهذا المعنى بأساس دستوري ذاتي نابع من تكريسه صراحة بمقتضى المادة 67 من الدستور بنصها على أنه "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين. يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم". يترتب على هذه القيمة الدستورية لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية نتيجة أساسية تتعلق باعتباره ضماناً أساسية *une garantie fondamentale* لا يمكن تقييدها حسب المادة 34 من الدستور إلا من طرف المشرع وحده وشريطة ألا يؤدي هذا التقييد إلى المساس بجور المبدأ أو إلى إفراغه من محتواه.

كما يتمتع هذا المبدأ كذلك بأسس أخرى تحت دستورية ترد إلى:

¹ - Jean-François LACHAUME et autres, **Droit des services publics**, 2 éd., LexisNexis, Paris, 2015, p. 544.

- أساس اتفاقي نابع من تكريسه بمقتضى بعض المواثيق والاتفاقيات الدولية، أخصها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948¹ والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966².

تشكل هذه الاتفاقيات الدولية بحكم مصادقة الجزائر عليها جزءا من المنظومة القانونية الوطنية، بل إنها تتمتع بقيمة معيارية فوق تشريعية حسب المادة 154 من الدستور، تضع التزاما على عاتق المشرع بتكييف القوانين الوطنية مع مقتضياتها، وعلى عاتق القاضي بتطبيق أحكامها بالأفضلية على القانون la loi عند فصله في المنازعات المعروضة عليه.

- أساس تشريعي نابع من النص عليه صراحة في المادة 74 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المتم بنصها على أنه "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية".

الفرع الثاني: تفعيل مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية

يرتكز تفعيل مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية على ثلاثة أسس:

يتعلق أولها بالتمييزات المحصورة القائمة على حظر أي تمييز بين المواطنين في الالتحاق بالوظائف العمومية يجد سببه حسب المادة 37 من الدستور في المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو في أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي.

بينما يتعلق الثاني بالتمييزات المبررة القائمة على إمكانية خلق معاملات مختلفة خارج دائرة التمييزات المحظورة المشار إليها أعلاه، مبررة إما ب:

¹- تنص المادة 21 من هذا الإعلان على أنه "يتمتع كل شخص بحق النفاذ، في ظل شروط المساواة، إلى الوظائف العمومية لبلده". رغم تجرد هذا الإعلان من قوة الإلزام القانونية في مواجهة الدول، إلا أنه له قوة تأثير أو إلزام أدبية كبيرة في مواجهتها؛

²- تنص المادة 25 من هذا العهد على أنه "لكل مواطن الحق والامكانية، دون أي مظهر من مظاهر التمييز المشار إليها في المادة 2 ودون قيود غير معقولة في: (...) ج) النفاذ، في ظل الشروط العامة للمساواة، للوظائف العمومية لبلده".

* **اختلاف الوضعيات**، حيث لا يمنع مبدأ المساواة إمكانية تصنيف المؤهلين لتقلد نفس الوظيفة إلى

فئات مختلفة تحكمها قواعد توظيف مختلفة. غير أن هذا الاختلاف في المعاملة المبني على اختلاف

الوضعيات لا تثبت له المشروعية إلا بتحقيق ثلاثة شروط، هي:

- أن يكون اختلاف الوضعيات المحتج به قائما حقيقة في الواقع، وأن يكون موضوعيا، أي لا يجد

مصدره في اعتبارات ذاتية أو خاصة؛

- أن يكون اختلاف الوضعيات قابلا للتقدير *appréciable*، أي على درجة كافية من الأهمية،

وهو ما يخضع تقديره للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع؛

- أن يكون لاختلاف المعاملة علاقة مباشرة بهدف القانون الذي أقره¹.

* **اعتبارات المصلحة العامة**، ممثلة في نطاق الوظيفة العمومية في مصلحة المرفق. تشكل

المعاملات المختلفة التي قد تتم على أساس الجنس مجال التطبيق الغالب لهذا الاستثناء على مبدأ

المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، حيث يمكن للمشرع أو للسلطة التنظيمية باسم مصلحة

المرفق إقرار استثناءات على مبدأ حظر التمييز بين الجنسين في مجال التوظيف شريطة أن تستوف

هذه الاستثناءات الشروط الآتية²:

- أن تكون مقررة بمقتضى القوانين الأساسية الخاصة؛

- أن تكون مبررة حصرا إما "بطبيعة الوظائف" *la nature des fonctions* المطلوب شغلها أو

"بشروط ممارستها" *leur conditions d'exercice*؛

- أن يكون للقاضي الإداري سلطة بسط الرقابة على مدى تأسيسها.

¹ - Renan LE MESTRE, **Droit du service public**, Gualino éditeur, Paris, 2003, p. 150.

² - Voir, Tabrizi BEN SALAH, op.cit., p. 114.

من القوانين الأساسية الخاصة التي أقرت مثل هذه الاستثناءات على مبدأ حظر المعاملات التمييزية بين الجنسين في مجال التوظيف لاعتبارات ترتبط بطبيعة الوظائف المطلوب شغلها، يمكن أن نذكر القانون الأساسي الخاص بالموظفات المنتميات لسلك القابلات في الصحة العمومية الصادر بالمرسوم التنفيذي رقم 11-122 المؤرخ في 20 مارس 2011، والذي قصر الالتحاق بهذا السلك على النساء فقط دون الرجال وذلك بالنظر إلى طبيعة الوظائف المطلوب شغلها.

أخيرا يتعلق الأساس الثالث بالتمييزات الإيجابية القائمة على إمكانية خلق معاملات تمييزية إيجابية ذات طابع تصحيحي لفائدة بعض الأشخاص، كما هو الحال مثلا بالنسبة لمناصب الشغل المحجوزة لفائدة فئة ذوي الاحتياجات الخاصة بمقتضى القانون رقم 02-09 الصادر في 8 ماي 2002 المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم، حيث فرضت المادة 27 منه على كل مستخدم أن يخصص نسبة 1% من مناصب العمل للأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة المعترف لهم بصفة العامل، وعند الاستحالة يتعين عليه دفع اشتراك مالي تحدد قيمته عن طريق التنظيم ويرصد في حساب صندوق خاص لتمويل نشاط حماية المعوقين وترقيتهم.

المطلب الثاني

مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية

زيادة على مبدأ المساواة، يخضع تقلد الوظائف العمومية في الدولة كذلك إلى مبدأ الجدارة أو الاستحقاق، والذي يقضي بقصر الدخول إلى الوظيفة العمومية على أصلح المترشحين المتقدمين. يقتضي الأمر لفهم مبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظائف العمومية، التطرق إلى تعريفه (الفرع الأول) وتفعيله (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية

عرّف برنارد روزن مبدأ الجدارة في الوظيفة العمومية بأنه "النظام الذي يوفر العدالة، والوسيلة المنتظمة في استخدام الأفراد، ودفع رواتبهم وتطويرهم، وترفيعهم، والاحتفاظ بهم في الخدمة، وإخضاعهم للمساءلة الإدارية. كل ذلك يتم على أساس القدرة والأداء، وأن الجدارة ما هي إلا النقيض لأي نظام آخر يحمل عناصر التحيز، والمحابة والتمييز في اختيار الأفراد"¹.

وعليه، يعبر مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية عن ضرورة إخضاع عملية التوظيف أو اختيار الموظفين العموميين إلى أسس موضوعية قوامها الصلاحية والاستحقاق، وبعيدا عن أية اعتبارات أخرى مردها إلى المحابة أو المحسوبية أو الاعتبار السياسية أو غيرها.

تشكل الجدارة بهذا المعنى المعيار الذي يسمح بعقلنة مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، حيث إذا كان هذا الأخير يتيح لجميع المواطنين الذين تتوافر فيهم شروط الصلاحية المقررة قانونا مكنة الترشح للوظائف العمومية دون أي تمييز محظور أو تعسفي بينهم، فإن تقلد هذه الأخيرة لا يتاح إلا لمن تتوافر فيهم معايير الجدارة أو الاستحقاق.

يهدف إقرار مبدأ الجدارة في التوظيف إلى ضمان كفاءة وفعالية الجهاز الإداري للدولة من خلال ضمان تولي الوظائف العمومية فيها من طرف أشخاص أكفاء.

يتمتع مبدأ الجدارة بهذا المعنى بأساس دستوري ضمني في ظل الوضع القانوني الحالي، نابع من دسترة مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية بموجب المادة 67 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث يظهر مبدأ الجدارة أو الاستحقاق بمثابة المعيار الذي يسمح بعقلنة أو ترشيد

¹ - إبراهيم عبد الملحم ومحمد قاسم ضرار، "سياسات التوظيف وتطبيقاتها في المملكة"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة الرابعة والعشرون، العدد 47، سبتمبر - أكتوبر 1985، ص. 42.

التطبيق الفعلي لمبدأ المساواة في التوظيف، وذلك اعتباراً بأن المساواة المقصودة ليست المساواة المطلقة القائمة على فتح مجال الترشح والدخول إلى الوظائف العمومية لجميع المواطنين دون قيد أو شرط، وإنما المساواة النسبية القائمة على فتح باب الترشح لمن يستوفون فقط شروط الصلاحية المحددة قانوناً، وباب التوظيف لمن يستوفون فقط متطلبات الجدارة أو الاستحقاق.

أما الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المتمم، فرغم عدم نصه على مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية في بعده المجرد، إلا أنه نص عليه في بعده الإجرائي أو الملموس عندما اعتبرت المادة 80 منه أسلوب المسابقة بمثابة الأصل أو القاعدة العامة في مجال التوظيف، وغني عن البيان أن هذه الأخيرة (المسابقة) هي الترجمة الملموسة أو الإجرائية لتبني نظام الجدارة في تقلد الوظائف العمومية.

الفرع الثاني: تفعيل مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية

يسمح مبدأ المساواة في التوظيف لجميع المواطنين الذين تتوافر فيهم شروط الصلاحية المقررة قانوناً بالتقدم أو الترشح لشغل الوظائف العمومية، غير أنه ولما كانت هذه الأخيرة تتسم بمحدوديتها من الناحية الكمية وعدم قدرتها على استيعاب كل المترشحين فقد تقرر وضع آلية موضوعية وعادلة تسمح بانتقاء من هم الأصلح من بين هؤلاء المترشحين لشغل الوظائف الشاغرة، هي وسيلة المسابقة. وعليه، تشكل المسابقة لما تركز عليه من وضع المترشحين للوظيفة في منافسة عادلة تسمح بتحديد الأصلح بينهم لتولي الوظائف الشاغرة الترجمة العملية أو الإجرائية لمبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية. وفي هذا الإطار، جعل المشرع في المادة 80 من ق.أ.ع.و.ع المتمم أسلوب المسابقة بنوعيتها (على أساس الاختبار وعلى أساس الشهادة) بمثابة الأصل أو القاعدة العامة في مجال التوظيف، بل أكثر من ذلك، اعتبر في المادة ذاتها أن المسابقة على أساس الاختبار لما

تتضمنه من اختبارات تنافسية هي الأصل أو المبدأ مقارنة بالمسابقة على أساس الشهادة التي تم قصرها على بعض أسلاك الموظفين فقط.

المبحث الثاني

شروط الالتحاق بالوظائف العمومية

قيد المشرع في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الالتحاق بالوظائف العمومية في الدولة ببعض الشروط التي يتعين على المترشحين للوظيفة إثباتها، يمكن تقسيمها إلى شروط عامة تسري على كافة الوظائف العمومية أو على كافة الأسلاك الوظيفية، وأخرى خاصة قاصرة فقط على بعض الوظائف أو بعض أسلاك الموظفين.

المطلب الأول

الشروط العامة للتوظيف

هي شروط يلزم توافرها في المترشحين لشغل مختلف الوظائف العمومية في الدولة وذلك بغض النظر عن طبيعتها أو عن طبيعة السلك الذي تنتمي إليه. قررت هذه الشروط المادة 75 من ق.أ.ع.و.ع المتمم، وهي تتمثل في: شرط الجنسية الجزائرية، شرط التمتع بالحقوق المدنية، شرط عدم التنافي الجزائري، شرط إثبات الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية، شرط القدرة البدنية والذهنية، شرط السن، شرط المؤهلات وشرط عدم سبق التسريح أو العزل من الوظيفة الذي يستخلص من نص المادة 185 من ق.أ.ع.و.ع المتمم.

الفرع الأول: التمتع بالجنسية الجزائرية

لا يمكن للشخص الترشح للوظائف العمومية ولا تقلدها حسب المادة 75 من ق.أ.ع.و.ع المتمم ما لم يثبت تمتعه بالجنسية الجزائرية. غير أن ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذا النص هو ذكره لشرط

الجنسية بصورة عامة، أي دون تمييز بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة ودون اشتراط مدة معينة في هذه الأخيرة عند الاقتضاء، غير أن ذلك لا يعني إعمال هذا الشرط على إطلاقه، حيث يعود للقوانين الأساسية الخاصة بمقتضى التأهيل الممنوح لها من طرف المشرع بموجب المادة 77 من ق.أ.ع.و.ع المتمم صلاحية توضيحه أو تكييف مضمونه تبعا لخصوصيات مختلف الأسلاك الوظيفية.

تطبيقا لذلك، اشترط مثلا المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون مرور خمس (5) سنوات على الأقل على اكتساب الجنسية الجزائرية بالنسبة للأشخاص المتجنسين¹، كما اشترط المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني ضرورة التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية في من يترشح لشغل الوظيفة².

أخيرا ينبغي الإشارة إلى أن الجنسية الجزائرية لا تعتبر شرطا للترشح أو الدخول للوظائف العمومية فقط بل كذلك شرطا للاستمرار فيها، حيث رتبت المادة 216 من ق.أ.ع.و.ع على فقدان الموظف للجنسية الجزائرية أو تجريده منها انتهاء مهامه بقوة القانون ومن ثم فقدانه لصفة الموظف.

الفرع الثاني: التمتع بالحقوق المدنية

¹ - انظر المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-302 المؤرخ في 22 أكتوبر 2017.

² - انظر المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني.

تتصرف هذه الحقوق حسب المادة 9 مكرر من قانون العقوبات إلى الحق في تقلد الوظائف أو المناصب العمومية، حق الانتخاب، حق الترشح، حق الشخص في أن يكون مساعدا محلفا أو خبيرا أو شاهدا على أي عقد،...الخ.

يتم حرمان الشخص من واحد أو أكثر من هذه الحقوق كعقوبة تكميلية نتيجة إدانته إما بعقوبة جنائية (في جنائية) une peine criminelle، وفي هذه الحالة يكون الحرمان تلقائيا أو وجوبيا حسب المادة 9 مكرر/2 من قانون العقوبات، أو بعقوبة جنحية une peine correctionnelle وفي هذه الحالة لا يحكم القاضي الجزائي بالحرمان إلا إذا قرره نص التجريم.

وعليه، يترتب على حرمان الشخص من أحد حقوقه المدنية وفق الضوابط المشار إليها أعلاه عدم صلاحيته لتولي الوظائف العمومية في الدولة طيلة مدة الحرمان المحددة في الحكم الجزائي، بمعنى أنها عدم صلاحية مؤقتة تنتهي بانتهاء سببها.

الفرع الثالث: عدم وجود تنافي جزائي

قررت هذا الشرط المادة 75 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "لا يمكن أن يوظف أي كان في وظيفة عمومية ما لم تتوافر فيه الشروط الآتية: - ألا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها؛...". وعليه، يجب لثبوت الصلاحية الأخلاقية في المترشح للوظيفة ألا يظهر من صحيفة سوابقه العدلية أنه سبق إدانته بجريمة تنافى مع الوظيفة المراد شغلها.

يشير هذا الشرط عدة ملاحظات أساسية: أولها أن المقصود بشهادة السوابق القضائية التي يرجع إليها في هذا الشأن هي فقط القسمة رقم 3 التي يقدمها الشخص في ملف ترشحه للوظيفة أو

القسيمة رقم 2 التي يمكن للإدارات العمومية طلبها من الجهات القضائية المعنية، وذلك دون القسيمة رقم 1.

بينما تتعلق **الملاحظة الثانية** بطبيعة الجرائم الواردة في صحيفة السوابق القضائية والمبررة لإقصاء الشخص من تقلد الوظائف العمومية، حيث لا تنصرف إلى كل الجرائم بل فقط إلى تلك التي تتنافى معها ممارسة الوظيفة المطلوب شغلها، وهو ما ينطبق فقط على نوعين الجرائم، هما:

- الجرائم التي لها علاقة بالوظيفة العمومية، مثل جرائم الفساد (جرائم الرشوة، استغلال النفوذ، الاختلاس،... الخ) التي سبق للشخص ارتكابها بصفته الشخصية أو الوظيفية السابقة؛
- الجرائم الماسة بشرف واعتبار الشخص، هذه الأخيرة عرّفها محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها صدر بتاريخ 27 ديسمبر 1971 بأنها "تلك التي ينظر إليها المجتمع على أنها كذلك، وينظر إلى فاعلها بعين الازدراء والاحتقار، ويعتبره ضعيف الخلق، منحرف الطبع، دنيء النفس، ساقط المروءة، فالشرف والمروءة ليس لهما مقياس ثابت محدد، بل هما صفتان متلازمتان لمجموعة المبادئ السامية، والمثل العليا التي تواضع الناس على إجلالها وإعزازها في ضوء ما تفرضه قواعد الدين ومبادئ الأخلاق والقانون السائدة في المجتمع"¹.

وعليه، تعبّر الجرائم المخلفة بالشرف والاعتبار عن الجرائم التي يعتبرها أوساط الأفراد في المجتمع ماسة بشرف وأمانة واعتبار الشخص الذي يرتكبها كونها تخرج عن الالتزامات الأخلاقية الأساسية التي يفرض القانون ومبادئ الدين والأخلاق الامتثال إليها في الحقل الاجتماعي. يرجع تقدير هذه الجرائم إلى السلطة التقديرية للإدارة تحت رقابة القاضي الإداري.

¹ - أنور أحمد رسلان، "الصلاحية الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العمومية بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي -دراسة مقارنة-"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة التاسعة والعشرون، العدد 65، يناير 1990، ص ص. 223-224.

تتطبق الجرائم المخلفة بالشرف والاعتبار بهذا المدلول على كل الجرائم التي لها وصف الجنائية، والتي من شأنها، بسبب جسامة خطورتها والحرمان الوجوبي للمدان بها من ممارسة واحد أو أكثر من حقوقه المدنية، المساس المفترض باعتبار الشخص المرتكب لها، لذلك يفترض تنافياها مع ممارسة جميع الوظائف العمومية في الدولة مهما كانت طبيعتها.

أما بالنسبة للجنح فلا تعتبر كذلك إلا بالنظر إلى "طبيعة الوظيفة المطلوب شغلها"، وهو ما يخضع تقديره إلى صميم السلطة التقديرية للإدارة تحت رقابة القاضي الإداري الذي لا يكون له في هذه الحالة سوى سلطة بسط رقابة ضيقة على تقدير الإدارة تنصب فقط على حالة الخطأ الواضح في التقدير.

أخيرا، تتعلق **الملاحظة الثالثة** بسكوت النص عن معالجة بعض المسائل الأساسية المرتبطة بهذا الشرط، تتعلق أساسا بمسألة العقوبة موقوفة النفاذ ومسألة رد الاعتبار للمحكوم عليه جزائيا. بالنسبة للمسألة الأولى (العقوبة موقوفة النفاذ)، نرى أنه يكون للإدارة في ظل هذا السكوت التشريعي سلطة تقديرية في قبول المترشح للوظيفة أو رفضه تبعا لطبيعة الوقائع المنسوبة ارتكابها إلى الشخص، طبيعة الوظيفة المطلوب شغلها ومدى ارتباطها بهذه الوقائع، وذلك طبعا تحت رقابة القاضي الإداري الذي يكون له في حال إخطاره سلطة بسط رقابة كاملة على مدى صحة تقدير الإدارة.

أما بالنسبة للمسألة الثانية، أي مسألة رد الاعتبار للمحكوم عليه¹، فإنه ولما كان هذا الإجراء يؤدي إلى زوال الحكم الجزائي ومحو آثاره بالنسبة للمستقبل، فإنه يترتب عليه عودة الصلاحية

² - أخذ المشرع الجزائري بمبدأ رد الاعتبار للمحكوم عليه جزائيا في المواد من 677 إلى 693 من قانون الإجراءات الجزائية، وقسمه إلى رد اعتبار بقوة القانون ورد اعتبار قضائي.

للشخص لتولي الوظائف العمومية¹، الأمر الذي يجعل من هذا المانع المرتبط بالماضي الجزائري للشخص مانعا مؤقتا فقط من توليه للوظائف العمومية.

الفرع الرابع: إثبات الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية

يشكل شرط إثبات الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية أحد مظاهر مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العمومية. يتم إثبات هذا الشرط من خلال تقديم وثيقة تصدرها السلطات العسكرية المختصة تتضمن إما إثبات تأدية هذه الخدمة فعليا أو الاعفاء منها أو إرجاء التجنيد أو تأجيلها لسبب قانوني (الدراسة أو التكوين)².

رتبت المادة 7 من القانون رقم 06-14 المؤرخ في 9 أوت 2014 والمتعلق بالخدمة الوطنية جزاء المنع من التوظيف في القطاعين العمومي والخاص على حد سواء في حق كل مواطن لم يبزر وضعيته القانونية تجاه الخدمة الوطنية.

غير أن التعليم رقم 273 المؤرخة في 17 أوت 2013 الصادرة عن الوزير الأول والمتعلقة بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية قد أجازت الترشح لمسابقات التوظيف دون ضرورة اثبات هذا الشرط على أن يلتزم المترشح بتقديم ما يثبت تسوية وضعيته تجاه الخدمة الوطنية في حال نجاحه في المسابقة³.

الفرع الخامس: شرط السن

² - نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، الطبعة الأولى، 2007، ص. 56.

² - انظر المواد من 24 إلى 30 من القانون رقم 06-14 المؤرخ في 9 غشت 2014 والمتعلق بالخدمة الوطنية.

³ - بوطبة مراد، المرجع السابق، ص. 151.

حددت المادة 78 من ق.أ.ع.و.ع السن الدنيا للتوظيف ب 18 سنة كاملة، وهي سن أقل من سن الرشد المدني المحددة ب 19 سنة كاملة. أما السن القصوى للتوظيف، فلم يتعرض لها النص تاركاً أمر تحديدها إلى القوانين الأساسية الخاصة بمختلف أسلاك الموظفين وذلك بحسب خصوصيات كل سلك.

يمكن أن نذكر كمثال عن القوانين الأساسية الخاصة التي حددت سناً قصوى للتوظيف، المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون المعدل والمتمم، والذي حدد هذه السن ب 30 سنة كاملة عند تاريخ مسابقة التوظيف (المادة 24 منه).

الفرع السادس: شرط القدرة البدنية والذهنية

بالنسبة للقدرة البدنية، يتم إثباتها حسب المنشور رقم 16 الصادر عن المدير العام للتوظيف العمومية في 29 أبريل 2006 والمتعلق بشرط الأهلية البدنية من خلال تقديم شهادة طبية مسلمة من طرف طبيب في الاختصاص المطلوب (طب عام، طب الصدر، طب العيون،...الخ). يخضع تقدير هذه القدرة بحكم طابعها النسبي للسلطة التقديرية للإدارة تحت رقابة القاضي الإداري، والذي يقع عليه في هذه الحالة بسط رقابة ملموسة *un contrôle concret* على تقدير الإدارة، أي تمارس حالة بحالة بحسب طبيعة الوظيفة المراد شغلها، طبيعة المرض ومدى إمكانية الشفاء منه،...الخ.

أما بالنسبة للقدرة الذهنية، فيقصد بها تمتع المترشح بالقدرات العقلية الكافية للسماح له بالقيام بأعباء وظيفته، وهو ما يتم إثباته من خلال تقديم شهادة طبية صادرة عن طبيب مختص في الأمراض العقلية.

الفرع السابع: شرط المؤهلات

يقصد به حيازة المترشح للوظيفة للمؤهلات المطلوبة قانونا لشغلها، قررته المادة 75 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية: (...)" - أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها". وقد حددت المادة 79 من ق.أ.ع.و.ع المقصود بهذه المؤهلات بنصها على أنها تتمثل في شهادات أو إجازات أو مستوى تكوين يتم تحديد نوعها من طرف القوانين الأساسية الخاصة بمختلف أسلاك الموظفين.

الفرع الثامن: عدم سبق التسريح التأديبي أو العزل من الوظيفة

يفترض هذا الشرط أن المترشح للوظيفة قد سبق له تولي إحدى الوظائف العمومية في الدولة وسرح منها لأسباب تأديبية نتيجة ارتكابه أحد الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة، أو تعرض لإجراء العزل بسبب إهمال المنصب المنصوص عليه في المادة 184 من ق.أ.ع.و.ع، مما يشكل مانعا له من الالتحاق بالوظائف العمومية. قررت هذا الشرط المادة 185 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية".

المطلب الثاني

الشروط الخاصة للتوظيف

هي شروط تقتصر على بعض أسلاك الموظفين فقط، وهي تتمثل في شرطين أساسيين، هما شرط التحقيق الإداري المسبق وشرط الفحص الطبي.

الفرع الأول: التحقيق الإداري المسبق

قررت هذا الشرط المادة 2/77 من ق.أ.ع.و.ع المتم بنصها على أنه "كما يمكنها (القوانين الأساسية الخاصة) أن تحدد الأسلاك التي يتوقف الالتحاق بها على إجراء تحقيق إداري مسبق". يهدف هذا الإجراء إلى الوقوف على مدى حسن أخلاق أو سلوك المترشح للوظيفة. يشكل متطلب حسن السلوك أو الأخلاق مفهوما نسبيا، لذلك فإن تقديره يخضع للسلطة التقديرية للإدارة تحت رقابة القاضي الإداري. من القوانين الأساسية الخاصة التي نصت على إجراء التحقيق الإداري المسبق، يمكن أن نذكر القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك¹، القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالأمن الوطني²، القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بإدارة السجون³،... الخ.

الفرع الثاني: الفحص الطبي

نصت على هذا الشرط المادة 76 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "يمكن الإدارة، عند الاقتضاء، تنظيم الفحص الطبي للتوظيف في بعض أسلاك الموظفين". يتم إعمال هذا الإجراء في الوظائف التي يتطلب الالتحاق بها إثبات الحالة الصحية العالية للمترشحين لها، مثل الوظائف

¹ - انظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 10-286 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك.

² - انظر المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني.

³ - انظر المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-302 المؤرخ في 22 أكتوبر 2017.

العملياتية (مستخدمي الأسلاك الأمنية، مستخدمي أسلاك الحماية المدنية، مستخدمي إدارة السجون،...الخ).

من القوانين الأساسية الخاصة التي نصت على إجراء الفحص الطبي، يمكن أن نذكر القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك¹، القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالأمن الوطني²، القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بإدارة السجون³،...الخ.

المبحث الثالث

طرق التوظيف

لضمان التجسيد الفعلي لمبدأي المساواة والجدارة في التوظيف، جعل المشرع الدخول إلى الوظائف العمومية يتم من حيث الأصل عن طريق المسابقة لما تتيحه من تنافس استحقاقي بين المترشحين. غير أنه ولاعتبارات أخرى تتعلق بتعزيز فعالية سياسة استخدام الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، أقر المشرع على سبيل الاستثناء أنماطا أخرى للتوظيف تركز أساسا على فكرة التكوين المتخصص.

¹ - انظر المادة 27 المطعة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 10-286 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك.

² - انظر المادة 47 المطعة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني.

³ - انظر المادة 24 المطعة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-302 المؤرخ في 22 أكتوبر 2017.

المطلب الأول

طريقة المسابقة

اعتبرت المادة 80 من ق.أ.ع.و.ع طريقة المسابقة بمثابة المبدأ أو القاعدة العامة في مجال الدخول إلى الوظائف العمومية، وذلك لما تتيحه من شفافية في الإجراءات وتنافس بين المترشحين من شأنهما الكشف عن أصلحهم لتولي الوظائف المطلوب شغلها. غير أن المشرع لم يعتبر هذا المبدأ أصلاً مطلقاً، بل أورد عليه بعض الاستثناءات تجد مبررها في اعتبارات معينة تقنية أو إنسانية.

الفرع الأول: مفهوم المسابقة

عرّف René Chapus المسابقة بأنها تنظيم عملية تنافس بين المترشحين للوظيفة، على أن يحصل على هذه الأخيرة المتنافسون الذين يثبت أنهم الأحسن من خلال تقييم تعدد لجنة محايدة بناء على نتيجة الاختبارات التي خضعوا لها أو على تقدير شهاداتهم وأعمالهم السابقة¹. تشكل فكرة التنافس إذن، أي المواجهة بين قدرات المترشحين أو شهاداتهم وأعمالهم السابقة بحسب الحالة (بحسب ما إذا كانت المسابقة على أساس الاختبار أو على أساس الشهادة)، جوهر طريقة المسابقة في التوظيف.

تظهر أهمية المسابقة في التوظيف على صعيدين أساسيين: أولهما أنها تحقق مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، حيث يتاح الترشح للمشاركة في المسابقة لكل من يستوفون شروط الصلاحية المقررة قانوناً لشغل الوظيفة دون أي تمييز محظور أو تعسفي بينهم مهما كان سببه، وثانيهما أنها تحقق مبدأ الجدارة أو الاستحقاق في تقلد الوظائف العمومية، حيث وبفضل ارتكازها على فكرة التنافس من شأنها الكشف عن أصلح المترشحين لتولي الوظيفة المطلوب شغلها. وعليه،

¹ - René CHAPUS, **droit administratif général**, Tome 2, 8 éd., Montchrestien, Paris, 1995, p. 140.

من شأن نمط المسابقة أن يسمح على حد سواء بدمقرطة عملية التوظيف وبضمان القيمة المهنية للموظفين¹.

الفرع الثاني: أنواع المسابقات في التشريع الجزائري

تنقسم المسابقات في التشريع الجزائري حسب نص المادة 80 من ق.أ.ع.و.ع المتتم إلى نوعين، هما المسابقات على أساس الاختبارات والمسابقات على أساس الشهادات.

أولاً- المسابقات على أساس الاختبارات

يرتكز هذا النوع من المسابقات على إجراء اختبارات *des épreuves* تنافسية للمرشحين للوظيفة مع حيز النجاح فيها لأحسن المتنافسين وذلك استنادا إلى قائمة ترتيب استحقاقى تعدها لجنة محايدة تبعا لعدد المناصب المطلوب شغلها. يشكل هذا النوع من المسابقات حسب المادة 80 من ق.أ.ع.و.ع الأصل أو القاعدة العامة في مجال التوظيف، مما يعني عدم جواز الخروج عنها إلا إذا نص القانون الأساسي الخاص بالسلك المعني على ذلك صراحة.

ثانياً- المسابقات على أساس الشهادات

لا يركز هذا النوع من المسابقات على إجراء اختبارات للمرشحين، وإنما على تقييم تنافسي لشهاداتهم العلمية وأعمالهم السابقة. تشكل هذه المسابقات طريقا استثنائيا للتوظيف مقارنة بالمسابقات على أساس الاختبارات، حيث قصرتها المادة 80 من ق.أ.ع.و.ع أعلاه على بعض أسلاك الموظفين فقط، وهي غالبا الأسلاك التي تتطلب مؤهلات عالية للالتحاق بها كأسلاك الأساتذة الباحثين مثلا. يترتب على هذا المعطى نتيجة أساسية، مؤداها عدم جواز إعمال هذا النوع من المسابقات إلا إذا نص القانون الأساسي الخاص بالسلك المعني على ذلك صراحة.

¹ - Gustave PEISER, *droit de la fonction publique*, 17 éd., Dalloz, Paris, 2003, p. 45.

غير أن المنظم قد خرج عن هذا الحكم في المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في الإدارات العمومية وإجرائها، عندما أعطت المادة 3 منه السلطة التقديرية للإدارة في اختيار نوع المسابقة الذي تريده، بل أكثر من ذلك فرضت إعمال نمط المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة للمؤسسات والإدارات العمومية التي تشغل أعوانا متعاقدين أو أعوانا يمارسون مهامهم في إطار جهازي المساعدة على الاندماج المهني أو الاندماج الاجتماعي للشباب حاملي الشهادات المستوفين للشروط القانونية الأساسية المطلوبة.

الفرع الثالث: النظام القانوني لسير المسابقة

أحاط المشرع سير المسابقة بإجراءات قانونية صارمة سابقة ولاحقة لإجرائها، غرضها ضمان الشفافية والرشادة لهذه الطريقة في التوظيف بما يضمن تحقيقها لأهدافها في الحصول على أحسن المترشحين لشغل الوظائف العمومية. يمكن توزيع هذه الإجراءات على أربع مراحل أساسية، هي مرحلة فتح المسابقة، مرحلة دراسة الترشيحات، مرحلة إجراء المسابقة، ومرحلة إعلان النتائج.

أولاً- مرحلة فتح المسابقة

ينبغي الإشارة ابتداء إلى أن فتح مسابقات التوظيف يحكمه مبدأين أساسيين: يتعلق أولهما بكون الإدارة المعنية تتمتع من حيث الأصل بسلطة تقديرية في فتح عملية التوظيف من عدمه، حيث يكون لها في غياب أحكام قانونية مخالفة كامل الحرية في تقدير مدى حاجتها إلى التوظيف، بينما يتعلق المبدأ الثاني بكونها تملك مكنة الرجوع عن قرار فتح المسابقة الذي أصدرته دون أن

يكون للمترشحين الحق في الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة إذ لا يدخل مثل هذا القرار ضمن طائفة القرارات المنشئة للحقوق¹ les actes créateurs de droits.

يحكم فتح مسابقة التوظيف، حسب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أبريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في الإدارات العمومية وإجرائها وكذلك تعليمة المديرية العامة للوظيفة العمومية رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2013² والمتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194 أعلاه، الضوابط الآتية:

- إصدار قرار أو مقرر فتح مسابقة التوظيف من طرف السلطة التي لها صلاحيات التعيين أو السلطة الوصية³. وقد حددت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 البيانات الواجب تضمينها في هذا القرار أو المقرر، أخصها: نوع المسابقة المعنية (على أساس الشهادات أو على أساس الاختبارات)، عدد المناصب المالية المفتوحة، الشروط القانونية الأساسية للمشاركة في المسابقة، تاريخ فتح التسجيلات وانتهاءها،...الخ⁴.

- تبليغ نسخة من القرار أو المقرر المتضمن فتح المسابقة للمصالح المركزية أو المحلية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب الحالة في أجل أقصاه 5 أيام عمل ابتداء من تاريخ توقيعه⁵. يبرز الهدف من هذا التبليغ في تمكين مصالح الوظيفة العمومية من مراقبة مدى مشروعية قرار أو مقرر فتح المسابقة. ويجب على مصالح الوظيفة العمومية المختصة إبداء رأيها في مدى مطابقة هذا القرار

¹ - Voir, René CHAPUS, op.cit., p. 149.

² - صدرت هذه التعليمات تطبيقاً للمادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 بنصها على أنه "توضح كيفيات تطبيق هذا المرسوم عند الحاجة بتعليمات من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية".

³ - أظن المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194.

⁴ - للتفصيل بخصوص مضمون قرار أو مقرر فتح المسابقة، انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194.

⁵ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194.

أو المقرر خلال أجل أقصاه سبعة (7) أيام عمل ابتداء من تاريخ استلامه، وبانقضاء هذا الأجل دون رد يعتبر الرأي المطابق مكتسباً.

- إشهار قرار أو مقرر فتح المسابقة، وذلك بغرض توسيع دائرة العلم بها بما يكفل تحقيق مبدأ المساواة في الترشح لتقلد الوظائف العمومية. وقد أحاط المشرع هذا الإجراء بشروط صارمة يترتب على تخلفها أو على عدم صحتها عدم مشروعية المسابقة، حيث نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 على وجوب أن يتم هذا الإشهار خلال أجل أقصاه 07 أيام عمل ابتداء من تاريخ الحصول على الرأي المطابق من مصالح الوظيفة العمومية¹، وعلى وجوب أن يتم في موقع الانترنت للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية وكذلك عن طريق الإعلان في الصحافة المكتوبة أو الملصقات أو بكل وسيلة أخرى ملائمة.

ثانياً - مرحلة دراسة الترشيحات

بعد انتهاء الأجل المحدد للتسجيلات في قرار أو مقرر فتح المسابقة، تقوم لجنة تابعة للإدارة المعنية بعملية التوظيف بدراسة ملفات الترشح للوقوف على مدى استيفاء المترشحين لشروط الصلاحية المطلوبة قانوناً لتولي الوظيفة المطلوب شغلها، لتتوج هذه الدراسة بإعداد قائمة بالمترشحين المقبولين وغير المقبولين للمشاركة في المسابقة. تتكون هذه اللجنة من ممثلي المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية ومن ممثلين منتخبين عن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء للسلك أو الرتبة المعنية، أما رئاستها فنتولاها السلطة التي لها صلاحيات التعيين².

¹ - حددت النقطة 05 من التعليم رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2013 والمتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194 سאלفة الذكر كلفيات هذا الإشهار.

² - انظر المادة 1/15 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194.

تعلم المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية المترشحين بقبول ترشحهم أو رفضه بواسطة رسالة فردية وعن طريق الالتصاق على مستوى هذه المؤسسة أو الإدارة العمومية أو بأية طريقة ملائمة، وذلك خلال أجل لا يقل عن عشرة (10) أيام عمل قبل التاريخ المحدد لإجراء المسابقة. وفي هذا الإطار، يمكن المترشحين غير المقبولين تقديم طعن لدى السلطة التي لها صلاحيات التعيين أو اللجوء إلى القاضي الإداري لطلب إلغاء قرار رفض الترشح¹.

ثالثاً - مرحلة إجراء المسابقة

يجب أن تجرى المسابقة حسب نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 تحت طائلة بطلان قرار أو مقرر فتحها خلال أجل أقصاه أربعة (4) أشهر من تاريخ الحصول على رأي المطابقة من المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية، مع إمكانية تمديد هذا الأجل عند الاقتضاء بشهر واحد بمقرر من الوزير الوصي على المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية.

تسند مهمة إجراء المسابقات على أساس الاختبارات إلى جهة محايدة عن الإدارة المعنية بعملية التوظيف، تتمثل حسب المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 في المؤسسات العمومية التي تضمن تكويناً في التخصص من مستوى يعادل على الأقل مستوى المؤهل أو الشهادة المطلوبة للالتحاق بالرتبة المراد شغلها. وفي هذا الإطار، يكلف مسؤول هذه المؤسسة بضمان السير الحسن لاختبارات المسابقة، حيث يقع عليه خصوصاً:

- ضمان سرية مواضيع الاختبارات وإغفال أوراق الامتحان؛

¹ - انظر المادتين 2/15 و16 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194.

- تعيين أعضاء لجنة اختيار مواضيع الاختبارات، لجنة الحراسة على مستوى قاعات الاختبار، لجنة تصحيح الاختبارات، ولجنة الاختبار الشفهي في حال وجوده.

أما المسابقات على أساس الشهادات، فتسند عملية إجرائها إلى لجنة انتقاء على مستوى المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية بالتوظيف، تتكون، زيادة على السلطة التي لها صلاحيات التعيين رئيساً، من عضوين ينتميان إلى رتبة أعلى من الرتبة المعنية بالمسابقة.

رابعاً - مرحلة إعلان النتائج

بعد الانتهاء من إجراء المسابقات على أساس الاختبارات، يتم تحديد قائمة المترشحين الناجحين في هذه الاختبارات وهم حسب المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 كل من تحصل على معدل عام يساوي على الأقل 10 من 20 ولم يحصل على نقطة إقصائية تقل عن 5 من 20، وذلك من طرف لجنة تتكون من مسؤول مركز الامتحان أو ممثله رئيساً، ممثل السلطة التي لها صلاحيات التعيين أو السلطة الوصية حسب الحالة عضواً، ومصححين للاختبارات بصفتهما عضوين.

أما بالنسبة للمترشحين الناجحين بصفة نهائية للالتحاق بالمناصب المطلوب شغلها، فتتولى لجنة تتكون من السلطة التي لها صلاحيات التعيين أو السلطة الوصية أو ممثل إحداها رئيساً، مسؤول مركز الامتحان عضواً ومصححين للاختبارات عضوين تحديد قائمتهم وذلك حسب درجة الاستحقاق وفي حدود المناصب المالية المفتوحة.

أما بالنسبة للمسابقات على أساس الشهادات، فتتكون اللجنة التي تتولى تحديد قائمة المترشحين الناجحين بصفة نهائية للالتحاق بالمناصب المطلوب شغلها من السلطة التي لها صلاحيات التعيين أو السلطة الوصية أو ممثل إحداها رئيساً، ممثل منتخب عن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء

المختصة إزاء السلك أو الرتبة المعنية بصفته عضواً وأحد أعضاء لجنة الانتقاء بصفته كذلك عضواً¹.

تتشر قوائم النجاح النهائي من طرف السلطة التي لها صلاحيات التعيين عن طريق الإلصاق والصحافة المكتوبة وموقع الانترنت، كما يجب تبليغ هذه القوائم للمصالح المركزية أو المحلية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب الحالة في أجل أقصاه سبعة (7) أيام ابتداء من تاريخ إعدادها وتوقيعها².

الفرع الرابع: الاستثناءات الواردة على مبدأ المسابقة في التوظيف

لا يكتسي مبدأ المسابقة في التوظيف في الواقع طبيعة مطلقة، بل أورد عليه المشرع عدة إستثناءات مبررة إما باعتبارات اجتماعية أو سياسية. تتمثل هذه الاستثناءات في نظام الوظائف المحجوزة ونظام الوظائف العليا.

أولاً- نظام الوظائف المحجوزة

يشكل نظام الوظائف المحجوزة les emplois réservés استثناء على مبدأ المسابقة في التوظيف يركز على حجز نسبة معينة من الوظائف لأشخاص معينين يحتاجون إلى حماية خاصة وذلك لأسباب اجتماعية أو إنسانية³. تجد الوظائف المحجوزة بهذا المعنى مبررها في اعتبارات اجتماعية أو إنسانية تتمثل في توفير الإدماج الاجتماعي لبعض الفئات من الأشخاص بسبب ظروفهم الخاصة مقارنة بباقي الأشخاص، مثل ضحايا الحروب وذوي الاحتياجات الخاصة.

¹ - انظر النقطة 13 من التعليمة رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2013 والمتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194.

² - انظر النقطة 13-5 من التعليمة ذاتها.

³ - Elissar MOURTADA, **Les mutations du droit de la fonction publique : étude de droit comparé français-libanais**, Thèse de Doctorat, Université Grenoble Alpes, Université Libanaise, Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Administratives (Beyrouth, Liban), 2021, p. 216.

يجد هذا النوع من الوظائف تطبيقاً له في الجزائر بالنسبة لفئتين أساسيتين من الأشخاص، هما فئة المجاهدين وأرامل وأبناء الشهداء وفئة ذوي الاحتياجات الخاصة.

بالنسبة لفئة المجاهدين وأرامل وأبناء الشهداء، تنص المادة 38 من القانون رقم 99-07 المؤرخ في 05 أفريل 1999 والمتعلق بالمجاهد والشهيد على أنه "يحظى المجاهدون وأرامل وأبناء الشهداء بالأولوية في التكوين والتشغيل والترقية". يجد هذا النوع من الوظائف المحجوزة مبرره في توفير الحماية الاجتماعية لهذه الفئة من المواطنين والاعتراف بتضحياتهم ورد الجميل لهم لتفانيهم في خدمة الوطن والدفاع عن سيادته واستقلاله.

أما بالنسبة لفئة ذوي الاحتياجات الخاصة، فقد فرض القانون رقم 02-09 المؤرخ في 8 ماي 2002 والمتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم بمقتضى المادة 27 منه على كل مستخدم أن يحجز أو يخصص نسبة 1% من مناصب العمل للأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة المعترف لهم بصفة العامل، وعند الاستحالة يتعين عليه دفع اشتراك مالي تحدد قيمته عن طريق التنظيم ويرصد في حساب صندوق خاص لتمويل نشاط حماية المعوقين وترقيتهم.

ثانياً - نظام الوظائف العليا

استثناء من مبدأ المسابقة في التوظيف كذلك، جعل المشرع بمقتضى المادة 16 من ق.أ.ع.و.ع المتمم التعيين في الوظائف العليا للدولة خاضعاً للسلطة التقديرية للسلطة المؤهلة، ممثلة أساساً في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. عرّفت المادة 15 من ق.أ.ع.و.ع الوظيفة العليا للدولة بأنها "ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية". وعليه، يرتكز مدلول هذا النوع من الوظائف على تعلقها المباشر بالسياسات العمومية

للدولة إما تصورا أو إعدادا أو تنفيذا، ما يجعلها بهذا المعنى تقع في مفترق طرق بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية.

يجد هذا الاستثناء على مبدأ المسابقة في التوظيف مبرره في اعتبار أساسي يتعلق بطبيعة الوظائف العليا، حيث وبحكم تعلقها المباشر بالسياسات العمومية يفترض في شاغليها تقاسم نفس التوجهات أو الخيارات السياسية مع الحكومة.

المطلب الثاني

طرق التوظيف الأخرى

زيادة على المسابقة التي تمثل كما سبق القول الطريق المبدئي للتوظيف، أقر المشرع طرقا أخرى لهذا التوظيف تجد مبررها في اعتبارات مختلفة، منها ما يتصل بطبيعة الوظائف المطلوب شغلها، ومنها ما يتصل بالرغبة في ضمان أكثر فعالية لسياسة استخدام الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية. تتمثل هذه الطرق في: الفحص المهني والتوظيف المباشر من منتج التكوين المتخصص.

الفرع الأول: الفحص المهني

قررت المادة 80 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق: (...) - الفحص المهني؛...". يرتكز هذا النمط في التوظيف على قيام الإدارة بإجراء اختبارات مهنية للمترشحين للوظيفة تستهدف الوقوف على أصلحهم من الناحية المهنية لتوليها من خلال تقييم تعدده لجنة محايدة بناء على نتيجة هذه الاختبارات. وعليه، وخلافا لطريقة المسابقة، يهدف هذا النمط في التوظيف إلى الوقوف على الصلاحية العملية أو الكفاءة المهنية للمترشحين

للوّظيفة، لذلك يفترض العمل به فقط بالنسبة للوظائف العمومية إلى تحتاج إلى الكشف عن القدرات المهنية الفعلية للمرشح.

وقد نصت التعليمات رقم 01 المؤرخة في 06 يناير 2007 الصادرة عن رئيس الحكومة والمتعلقة بأعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقاً لأحكام الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن نمط الفحص المهني يخص فقط التوظيف في بعض الأسلاك والرتب التي تنتمي للمجموعات "ب"، "ج"، "د"¹، أي توظيف الأعدان المنوط بهم فقط نشاطات التطبيق أو التحكم أو التنفيذ.

أما عن النظام القانوني لطريقة الفحص المهني، فهو يخضع من حيث الأصل للضوابط القانونية ذاتها الحاكمة لطريقة المسابقة في التوظيف، والمحددة في المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أبريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في الإدارات العمومية وإجرائها وكذلك تعليمات المديرية العامة للوظيفة العمومية رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2013 الصادرة تطبيقاً له (الإشهار، المساواة بين المترشحين، حياد لجان وضع الاختبارات وتصحيحها، الترتيب الاستحقاقى للنجاحين،...الخ).

من القوانين الأساسية الخاصة التي اعتمدت هذا النمط في التوظيف، يمكن ذكر المرسوم التنفيذي رقم 08-383 المؤرخ في 26 نوفمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين

¹ - انظر التعليمات رقم 01 المؤرخة في 06 يناير 2007 الصادرة عن رئيس الحكومة والمتعلقة بأعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقاً لأحكام الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ص. 85، متوفرة على الرابط،

<https://wartilani.hopital-dz.com/guide%20en%20arabe/G.%20R.H/recceuils%20DGFP/2007%20arabe.pdf>

المنتمين للأسلاك الخاصة بالثقافة وذلك فيما يتعلق بتوظيف أعوان الحراسة والمراقبة، حيث تنص المادة 46 منه على أنه "يوظف أعوان الحراسة والمراقبة عن طريق الاختبار المهني من بين المترشحين الذين تتوفر فيهم شروط التأهيل البدني ومعرفة جغرافية مكان تواجد المواقع والمعالم".

الفرع الثاني: التوظيف المباشر من منتج التكوين المتخصص

قررت هذا النمط في التوظيف المادة 80 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق: (...) - التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويناً متخصصاً منصوصاً عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة". تركز هذه الطريقة في التوظيف على التعيين المباشر في الوظائف العمومية للأشخاص الذين اجتازوا فترة تكوين متخصص في مدارس أو معاهد تكوين مؤهلة لهذا الغرض مقررة في القوانين الأساسية الخاصة.

تعتبر طريقة التوظيف المباشر من منتج التكوين المتخصص أحسن طرق التوظيف وأكثرها رشادة، وذلك تأسيساً على أنها تحقق على حد سواء مطلب إخضاع التوظيف لمبدأي المساواة والاستحقاق اعتباراً بأن الدخول إلى مؤسسات التكوين المؤهلة يتم عن طريق المسابقة، ومطلب ضمان الكفاءة المهنية للموظفين كأحد رهانات عصرنة استخدام الموارد البشرية في القطاع العمومي اعتباراً بأن توظيفهم يتوقف على اجتياز فترة تكوين متخصص يفترض تركيزه على الخصائص المهنية والأخلاقية للوظائف المطلوب شغلها.

من القوانين الأساسية الخاصة التي نصت على هذا النمط في التوظيف، يمكن أن نذكر:

- المرسوم التنفيذي رقم 10-07 المؤرخ في 07 جانفي 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الشباب والرياضة، حيث تنص المادة 48 منه على أنه "يوظف بصفة مستشار الشباب

خريجو معاهد التكوين التابعة لوزارة الشباب والرياضة الذين يحوزون شهادة مستشار الشباب المتوجة لتكوين متخصص لمدة خمس (5) سنوات".

- المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، حيث تنص المادة 41 منه على أنه "يوظف أو يرقى بصفة أمين قسم ضبط: 1- عن طريق التوظيف المباشر، المترشحون الحائزون شهادة الليسانس في التعليم العالي (...)، الذين تابعوا بنجاح تكوينًا متخصصًا مدته سنة (1) بالمدرسة الوطنية لكتابة الضبط...".

الفصل الثالث

مضمون الحياة المهنية للموظف: حقوق وواجبات الموظف العمومي والنظام التأديبي المطبق

عليه

بعد دخوله إلى الوظيفة العمومية وفق المبادئ، الشروط والطرق المشار إليها أعلاه، يبني الموظف حياة مهنية ديناميكية داخل السلك الذي ينتمي إليه، تتضمن كتلة من الحقوق المقررة لفائدته ومن الواجبات المفروض عليه احترامها تحت طائلة تعرضه للمساءلة التأديبية كمساءلة تستهدف بالدرجة الأولى الحفاظ على السير الحسن للمرفق العمومي.

المبحث الأول

حقوق وواجبات الموظف العمومي

يكتسي موضوع الحقوق والواجبات أهمية بالغة في نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، تظهر ، من ناحية، على صعيد التحديد المسبق والانفرادي لهذه الحقوق والواجبات بواسطة قوانين وتنظيمات الوظيفة العمومية، ومن ناحية ثانية، على صعيد تعلق هذه الحقوق والواجبات بمقتضيات المرفق العمومي ما يعطيها على حد سواء الأهمية والخصوصية.

المطلب الأول

حقوق الموظف العمومي

اعترف المشرع للموظف بكتلة واسعة من الحقوق لا تقل من حيث المبدأ عن تلك المعترف بها للعمال في إطار علاقات العمل الخاصة، حاول من خلالها الموازنة بين صفته كعون للدولة محكوم بمقتضيات المرفق العمومي وصفته كمواطن يتعين إفادته من حقوق المواطنة كغيره من المواطنين. تطبيقا لذلك، اعترف الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم للموظف العمومي ببعض الحقوق بصفته عونا للدولة، وبحقوق أخرى بصفته مواطنا.

الفرع الأول: حقوق الموظف العمومي بصفته عونا للدولة

يتمتع الموظفون العموميون بصفتهم أعوانا أو عمالا للدولة بحقوق مرتبطة بهذه الصفة، أي بممارستهم لمهامهم في خدمة المرافق العمومية. يمكن رد هذه الصورة من الحقوق الوظيفية إلى الحقوق الآتية: الحق في الراتب، الحق في العطل والغيابات، الحق في الترقية.

أولا- الحق في الراتب

يكتسي الراتب *la rémunération* أهمية بالغة ضمن كتلة الحقوق المعترف بها للموظف العمومي خلال مساره المهني، حيث يعتبر من أهم الدوافع التي جعلت الموظف يقبل بتكريس وقته وجهده في خدمة الوظيفة العمومية، وفي نفس الوقت من أهم مؤشرات مدى جاذبية وتنافسية هذا القطاع مقارنة بالقطاع الخاص.

تعددت التعريفات الفقهية المعطاة للراتب، حيث من الفقه من عرفه تعريفا ضيقا على أنه "المبالغ النقدية التي يحصل عليها الموظف شهريا مقابل أدائه لواجبات وظيفته وقيامه بأعبائها وبالخدمات

التي تفرضها عليه"¹. ينصرف المدلول الضيق للراتب إذن إلى الراتب الأساسي le traitement

de base فقط، أي المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف شهريا نظير أدائه لواجباته الوظيفية، ومن

ثم يخرج عن مفهومه المزايا الوظيفية الأخرى أو ما يسمى بملحقات الراتب.

أما المدلول الآخر للراتب فهو المدلول الواسع، حيث ينصرف هذا الأخير إلى كل المستحقات

المالية التي يحصل عليها الموظف والتي تشمل، بالإضافة إلى الراتب الأساسي، العلاوات

والتعويضات سواء كان لها صفة دورية وثابتة أو غير ثابتة²، وهو المدلول الذي تنبأه المشرع

الجزائري بمقتضى المادة 119 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم.

يتكون الراتب طبقا لنص المادة 119 من الأمر رقم 03-06 المتضمن المتضمن ق.أ.ع.و.ع

المتمم من أربعة عناصر، هي:

- **الراتب الرئيسي Le traitement**: يتحدد تبعا لرتبة الموظف وكذلك للدرجة التي يشغلها، أي

بمعنى آخر تبعا لواجباته الوظيفية ولخبرته المهنية في الوظيفة، لذلك فهو ينتج طبقا لنص المادة

122 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع عن ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة زائد

الرقم الاستدلالي للدرجة المحصل عليها في قيمة النقطة الاستدلالية ب 45 دج حسب المادة 8 من

المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 والمتعلق بالشبكة الاستدلالية لمرتبات

الموظفين ونظام دفع رواتبهم. يختلف الراتب الرئيسي بهذا المعنى عن الراتب الأساسي le

traitement de base من حيث أن هذا الأخير يعبر فقط عن المقابل المالي للواجبات الوظيفية

¹ - جورج شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري - الكتاب الثاني - القواعد القانونية للنشاط الإداري للدولة، الطبعة 4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص. 351.

² - شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص. 167.

الأساسية المفروضة على الموظف العمومي دون خبرته المهنية، لذلك فهو ينتج فقط من حاصل ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة في قيمة النقطة الاستدلالية.

- **العلاوات Les primes:** يقصد بها بعض المزايا المالية التي تضاف إلى الراتب الرئيسي، غرضها طبقاً لنص المادة 124 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع الحث على رفع المردودية وتحسين الأداء. ينعقد الاختصاص بتأسيس العلاوات إلى السلطة التنظيمية للوزير الأول (أو رئيس الحكومة حسب الحالة) وذلك بمقتضى مراسيم تنفيذية¹.

- **التعويضات Les indemnités:** هي مبالغ مالية تضاف إلى الراتب الرئيسي، غرضها تعويض التبعات أو الأعباء الخاصة المرتبطة على حد سواء بممارسة بعض النشاطات، بمكان ممارستها وبالظروف الخاصة للعمل (المادة 1/124 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم). يندرج الاختصاص بتأسيس التعويضات ضمن المجال التنظيمي للوزير الأول (أو رئيس الحكومة حسب الحالة) وذلك بمقتضى مراسيم تنفيذية.

- **المنح ذات الطابع العائلي Les allocations familiales:** هي مزايا مالية يستفيد منها فقط الموظفون الذين يتحملون أعباء عائلية، وذلك سواء عن الزوج غير العامل أو عن الأبناء². حدد المرسوم التنفيذي رقم 96-298 المؤرخ في 8 سبتمبر 1996 والمتضمن رفع مبلغ المنح العائلية مبلغ المنحة العائلية الشهري ب ثلاثمائة (300) دج عن الطفل الواحد في حدود خمسة (5) أطفال

¹- انظر المادة 126 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم.

²- راجع في هذا الشأن، المرسوم رقم 65-75 المؤرخ في 23 مارس 1965 والمتعلق بالتعويضات ذات الصبغة العائلية المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 04-28 المؤرخ في 14 فبراير 2004 وبالمرسوم التنفيذي رقم 07-292 المؤرخ في 26 سبتمبر 2007.

مستفيدين. أما علاوة الدراسة فقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 19-239 المؤرخ في 4 سبتمبر 2019 مبلغها السنوي بثلاثة آلاف (3000) دج عن كل طفل متمدرس.

وفيما يخص كيفية تحديد الراتب، فقد اعتمد الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المتمم قاعدة أساسية مؤداها أن تحديد هذا الأخير يرتكز على تصنيف الرتبة المعين فيها الموظف. تطبيقاً لذلك، صنف هذا الأمر أسلاك الموظفين حسب مستوى التأهيل المطلوب ضمن أربع مجموعات¹، تضم هذه المجموعات سبعة عشر (17) صنفاً وسبعة (07) أقسام فرعية خارج الصنف، كما يضم كل صنف من هذه الأصناف وكذا كل قسم فرعي خارج الصنف درجات تجسد تتمين الخبرة المهنية التي يكتسبها الموظف بحكم أقدميته في الرتبة عددها اثنتي عشر (12) درجة، وقد خصص لكل درجة رقماً استدلالياً يوافق الخبرة المهنية المحصل عليها من طرف الموظف. تشكل هذه العناصر (الأصناف، الدرجات، والأرقام الاستدلالية المقابلة لها) الشبكة الاستدلالية المرجعية للمرتبات².

أخيراً بالنسبة لاستحقاق الراتب من طرف الموظف، فهو يتوقف حسب المادة 32 من ق.أ.ع.و.ع المتتم على توفر شرط أساسي، هو ثبوت أدائه للخدمة. يترتب على قاعدة استحقاق الراتب بعد أداء الخدمة عدة نتائج قانونية، هي:

¹ - انظر المادة 8 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المعدل والمتمم.

² - انظر المواد 8 و 115 من الأمر رقم 06-03، والمواد 2 و 3 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المتعلق بالشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

- يترتب على أداء الموظف للخدمة اعتباره دائماً للإدارة المستخدمة بقبض راتبه، لذلك يثبت له في

حالة عدم قبضه لراتبه أو لجزء منه ليس فقط الحصول على الراتب أو الجزء من الراتب غير المدفوع

لكن كذلك التعويض عن الضرر الذي لحقه من جراء ذلك عند الاقتضاء¹.

- يتم تقدير أداء الموظف للخدمة من عدمه ابتداء من تاريخ تنصيبه في منصب عمله بوصفه

التاريخ الذي يبدأ منه الموظف في الممارسة الفعلية لمهامه الوظيفية، وليس من تاريخ تعيينه.

- يترتب على عدم أداء الخدمة من طرف الموظف لاسيما بسبب غيابه عن العمل الخصم من راتبه

بما يتناسب مع مدة الغياب إلا إذا ثبت أن هذا الغياب مبرر بأسباب خارجة عن إرادته، وهو ما

تؤكدته المادة 2/207 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل

بخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب،...". تجدر الإشارة هنا إلى عدم انضباط صياغة نص

هذه المادة والنتائج من اعتبارها لإجراء الخصم نتيجة الغياب غير المبرر عن العمل عقوبة في حق

الموظف، في حين أن هذا الإجراء لا يعتبر سوى تدبيراً محاسبياً مؤسسا على عدم قيام شرط أداء

الخدمة ولا يعتبر بأي حال من الأحوال جزاء تأديبيا أو عقوبة مالية.

- تعتبر سلطة الإدارة في توقيع إجراء الخصم من راتب الموظف نتيجة عدم أدائه للخدمة سلطة

مقيدة لا سلطة تقديرية.

غير أن قاعدة استحقاق الراتب بعد أداء الخدمة ليست مطلقة، بل أورد عليها المشرع بعض

الاستثناءات بمقتضاها يحتفظ الموظف براتبه كليا أو جزئيا رغم ثبوت عدم أدائه للخدمة. تتعلق هذه

الاستثناءات بحالات: العطل (العطلة السنوية، عطل الأعياد الرسمية، عطلة الحج)، رخص الغياب

مدفوعة الراتب المنصوص عليها في المواد من 208 إلى 214 من ق.أ.ع.و.ع، حالة التوقيف

¹ - Direction générale de l'administration et de la fonction publique et Conseil d'Etat, op.cit., p. 63.

التحفظي للموظف المؤسس إما على متابعته جزائيا عن جريمة تتنافى مع ممارسته مهامه¹ أو على ارتكابه خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة²، حالة إعادة إدماج الموظف في سلوكه الأصلي أو في رتبته الأصلية بصفته زائدا عن العدد بعد انتهاء فترة انتدابه أو فترة وضعه خارج الإطار أو فترة إحالته على الاستيداع³.

ثانيا- الحق في الراحة القانونية

يقصد به انقطاع الموظف عن العمل مؤقتا ليريح نفسه ويستعيد نشاطه وحيويته مع استمرار استفادته من حقوقه الوظيفية، حيث لا يكون لهذا الانقطاع أي تأثير على وضعيته القانونية. يتمتع الحق في الراحة بسند دستوري تضمنته المادة 4/66 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها على أن "الحق في الراحة مضمون، ويحدد القانون شروط ممارسته"، كما يتمتع هذا الحق كذلك بسند تشريعي تضمنته المادة 191 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بنصها على أنه "للموظف الحق في يوم كامل للراحة أسبوعيا طبقا للتشريع المعمول به...".

يلاحظ من نص المادة 191 من ق.أ.ع.و.ع أعلاه أن المشرع اعتبر يوم الراحة الأسبوعي حقا للموظف، ومن ثم لا يجوز للإدارة حرمانه منه وإلا اعتبر ذلك تعسفا من جانبها يقيم مسؤوليتها، غير أنه يجوز لها تنظيم اقتضاء هذا الحق من جانب الموظف استنادا إلى الاعتبارات المتعلقة

¹ - يمكن أن يحتفظ الموظف الموقوف في هذه الحالة خلال مدة لا تتجاوز ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ التوقيف بجزء من راتبه لا يتعدى النصف، كما يستمر في تقاضي مجمل المنح العائلية، انظر المادة 174 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع. المتعم.

² - يتقاضى الموظف المعني خلال فترة توقيفه في هذه الحالة نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي، انظر المادة 173 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع. المتعم.

³ - Direction générale de l'administration et de la fonction publique et Conseil d'Etat, op.cit., p. 63.

بضرورة المصلحة، حيث خول لها المشرع إمكانية تأجيل اليوم الأسبوعي للراحة شريطة أن يكون هذا التأجيل مبررا بضرورة المصلحة¹.

ثالثا- الحق في العطل

يقصد بالعطلة في مجال الوظيفة العمومية، انقطاع الموظف عن عمله مؤقتا لسبب من الأسباب المقررة قانونا دون أن يكون لهذا الانقطاع تأثير على حقوقه أو على وضعيته القانونية. بالرجوع إلى أحكام الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم، يمكن تقسيم العطل التي يمكن أن يستفيد منها الموظف إلى عطل عامة وأخرى خاصة.

1- العطلة العامة

يقصد بها العطل المقررة لكافة الموظفين العموميين وبقوة القانون، وهي تتمثل في كل من العطلة السنوية وعطل الأعياد الرسمية.

1-1- العطلة السنوية

قرر المشرع حق الموظف في العطلة السنوية في المادة 194 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بنصها على أن "للموظف الحق في عطلة سنوية مدفوعة الأجر". يبرز من قراءة من هذا النص أن للعطلة السنوية الخصائص الآتية:

- أنها عطلة مقررة للموظفين المتواجدين في وضعية القيام بالخدمة؛
- أنها حق للموظف، لذلك لا تملك الإدارة أية سلطة تقديرية في منحها له أو منعها عنه، وكل ما تملكه فقط هو تنظيم هذا المنح بما يحقق مقتضيات السير الحسن للمرفق العمومي؛

¹ - المادة 2/191 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- أنها عطلة مدفوعة الراتب، حيث تعتبر إحدى حالات وضعية القيام بالخدمة¹ التي تبرر إفادة الموظف من راتبه.

وبخصوص مدة العطلة السنوية، فإن تحديدها يحكمه الضوابط الآتية:

- تمتد الفترة المرجعية لحساب مدة العطلة السنوية، طبقا لنص المادة 1/196 من ق.أ.ع.و.ع المتمم، من أول يوليو (جويلية) من السنة السابقة للعطلة إلى غاية 30 يونيو (جوان) من سنة العطلة. هذا وتعتبر فترات عمل لتحديد العطلة السنوية طبقا لنص المادة 204 من ق.أ.ع.و.ع المتمم: فترة العمل الفعلي، فترة العطلة السنوية، فترات الغيابات المرخص بها من قبل الإدارة، فترات الراحة القانونية، فترات عطلة الأمومة أو المرض أو حوادث العمل، فترات الإبقاء في الخدمة الوطنية أو التجنيد ثانية.

- تحتسب مدة العطلة السنوية على أساس يومين ونصف يوم في الشهر الواحد من العمل؛
- يدخل في مفهوم الشهر الواحد من العمل كل فترة عمل تساوي أربعة وعشرون (24) يوما أو أربعة (4) أسابيع²؛

- يجب ألا تتجاوز مدة العطلة السنوية ثلاثين (30) يوما في السنة الواحدة للعمل.
أما بالنسبة للموظفين حديثي العهد بالتوظيف، أي الذين لم يستوفوا الفترة المرجعية والمقدرة بسنة كاملة من العمل، فقد نص المشرع في المادة 2/196 من القانون الأساسي العام للوظيفة

¹ - تنص المادة 129 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه "ويعد في وضعية الخدمة أيضا، الموظف: - الموجود في عطلة سنوية...".

² - انظر المادة 2/198 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

العمومية على أن مدة عطلتهم السنوية تحتسب بحصة نسبية توافق فترة العمل المؤداة. وتعتبر كل فترة عمل تتعدى خمسة عشر (15) يوما معادلة لشهر من العمل بالنسبة لهذه الفئة من الموظفين¹. ورغم أن المشرع اعتبر العطلة السنوية مدفوعة الراتب حقا للموظفين، إلا أنه أعطى للإدارة المستخدمة هامشا من سلطة التقدير إزاء هذه العطلة تجد مبررها في مقتضيات كفالة السير الحسن للمرفق العمومي. تتمظهر هذه السلطة التقديرية للإدارة في مكنيتين أساسيتين، هما:

- **مكنة وقف العطلة السنوية** من خلال استدعاء الموظف المتواجد فيها لمباشرة نشاطاته، شريطة أن يجد ذلك مبرره في وجود ضرورة ملحة للمصلحة حسب المادة 199 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- **مكنة تأجيل العطلة السنوية أو تجزئتها**، وهي تشكل مكنة استثنائية للإدارة حيث نص المشرع صراحة في المادة 1/206 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه يمنع تأجيل العطلة السنوية كلها أو جزء منها من سنة إلى أخرى إلا إذا استدعت ضرورة المصلحة ذلك، وبشرط أن يكون هذا التأجيل أو التجزئة في حدود سنتين (المادة 2/206 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية).

هذا وقد قرر المشرع للموظف المتواجد في عطلة سنوية بعض الضمانات ذات الطابع الحمائي، تتمثل فيما يلي:

- **عدم جواز إنهاء علاقة العمل أو إيقافها أثناء العطلة السنوية²؛**

¹ - المادة 2/198 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 200 من القانون ذاته.

- توقيف العطلة السنوية إثر وقوع مرض أو حادث مبرر، حيث يستفيد الموظف في هذه الحالة من العطلة المرضية ومن الحقوق المرتبطة بها¹؛
- الحظر المطلق لتعويض العطلة السنوية براتب²؛
- حظر التأجيل الكلي أو الجزئي للعطلة السنوية من سنة إلى أخرى إلا إذا استدعت ضرورة المصلحة ذلك³.

1-2- عطل الأعياد الرسمية

يتمتع الموظفون بعطل الأعياد الرسمية مدفوعة الراتب كما هي محددة في القانون رقم 63-278 المؤرخ في 26 جويلية 1963 المحدد لقائمة الأعياد الرسمية المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-06 والقانون رقم 18-12 والقانون رقم 23-10، وهي:

* **عطل الأعياد الوطنية والعالمية:** وهي: عيد الثورة (أول نوفمبر)، عيد الاستقلال (5 جويلية)، عيد رأس السنة الميلادية (أول جانفي)، عيد رأس السنة الأمازيغية (12 جانفي)، عيد العمل (أول ماي). مدة هذه العطل يوم واحد.

* **عطل الأعياد الدينية:** وهي: أول محرم (يوم واحد)، عاشوراء (يوم واحد)، المولد النبوي الشريف (يوم واحد)، عيد الفطر المبارك (3 أيام)، عيد الأضحى المبارك (3 أيام).

كتقييم لهذه العطل، نرى أنها تتسم بالمعقولية وتحقق التوازن بين مصلحة الموظف في الحصول على قدر من الراحة والتزام الإدارة بضمان مبدأ استمرارية المرافق العمومية.

¹ - المادة 201 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 205 من القانون ذاته

³ - المادة 206 من القانون ذاته.

2- العطل الخاصة

هي عطل تقتصر الاستفادة منها فقط على بعض الموظفين الذين يثبتون توافر الأسباب المبررة لها قانوناً، وهي تتمثل في: عطلة الأمومة، العطلة المرضية، عطلة الحج، وعطلة إنشاء مؤسسة.

2-1- عطلة الأمومة

هي عطلة خاصة تستفيد منها المرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة، غرضها ضمان تمتع الموظفة بفترة حمل مريحة وظروف ولادة حسنة لها ولمولودها. كرست حق الموظفة في عطلة الأمومة المادة 213 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم بنصها "تستفيد المرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة من عطلة أمومة وفقاً للتشريع المعمول به".

أما عن مدتها، فقد حددها القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية في المادة 29 منه المعدلة والمتممة بالأمر رقم 96-17 بأربعة عشر (14) أسبوعاً متتالياً¹. وبخصوص بداية سريان مدة هذه العطلة، فقد نصت المادة ذاتها على وجوب أن تبدأ ستة (6) أسابيع من هذه المدة على الأقل قبل التاريخ المحتمل للولادة، بمعنى أن المشرع هنا لم يحدد مدة معينة لبداية سريان مدة عطلة الأمومة تاركاً أمر تقديرها إلى الطبيب المعالج الذي يكون له كامل الحرية في تحديد بداية هذا السريان، غير أنه في نفس الوقت ألزم الإدارة بمنح عطلة الأمومة للموظفة خلال أجل ستة (6) أسابيع على الأقل قبل التاريخ المحتمل للوضع.

¹ - تنص المادة 1/29 من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-17 على أنه "تتقاضى المؤمن لها، شريطة أن تتوقف عن كل عمل مأجور أثناء فترة التعويض، تعويضاً يومية لمدة أربعة عشر أسبوعاً متتالياً، تبدأ على الأقل ستة (6) أسابيع منها قبل التاريخ المحتمل للولادة، وعندما تتم الولادة قبل التاريخ المحتمل، لا تقلص فترة التعويض المقدر بأربعة عشر (14) أسبوعاً".

وبخصوص التعويض عن عطلة الأمومة، فإنه يثبت للموظفة المعنية بها الحق في تعويض يومي يساوي 100% من الراتب اليومي الذي تتقاضاه في منصبها بعد اقتطاع اشتراك الضمان الاجتماعي والضريبة¹. يحكم استحقاق الموظفة لهذا التعويض شرطين أساسيين، هما:

- أن تكون الموظفة المعنية قد عملت إما خمسة عشر (15) يوما أو مائة (100) ساعة على الأقل أثناء الثلاثة (3) أشهر التي تسبق تاريخ المعاينة الطبية الأولى للحمل، وإما ستين (60) يوما أو أربعمئة (400) ساعة على الأقل أثناء الاثنتي عشر (12) شهرا التي تسبق المعاينة الطبية الأولى للحمل².

- ألا تكون الموظفة المعنية قد انقطعت عن عملها لأسباب أخرى غير الأسباب التي يدفع الضمان الاجتماعي تعويضات عنها، وذلك أثناء المدة التي تتراوح بين تاريخ المعاينة الطبية الأولى للحمل وتاريخ الوضع³.

2-2- العطلة المرضية

هي عطلة يستفيد منها الموظف نتيجة إصابته بمرض غير مرتبط بعمله (مرض عادي) يمنعه مؤقتا من أداء مهامه الوظيفية. يجد الحق في هذه العطلة المرضية أساسه القانوني في الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لاسيما المواد 201، 202 و 203 منه، بالإضافة إلى القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم (المواد من 14

¹- انظر المادة 28 من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-17 المؤرخ في 6 جويلية 1996.

²- المادة 55 من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-17.

³- انظر المادة 32 من المرسوم رقم 84-27 المؤرخ في 11 فيفري 1984 والمحدد لكيفيات تطبيق العنوان الثاني من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم.

إلى 22) والمرسوم رقم 27-84 المتعلق بكيفيات تطبيق العنوان الثاني من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم (المواد من 20 إلى 29).

يبرز من قراءة نص المادة 16 من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم أن هناك نوعين من العطل المرضية، هما: العطلة المرضية العادية، والعطلة المرضية طويلة المدى.

* **العطلة المرضية العادية:** هي عطلة مرضية يستفيد منها الموظف بسبب مرض بدني أو عقلي أصابه ومنعه من ممارسة مهامه مؤقتاً، تتراوح مدتها من يوم واحد إلى ثلاثمائة (300) يوم كحد أقصى، وهو ما يستشف ضمناً من نص المادة 16 من قانون التأمينات الاجتماعية.

* **العطلة المرضية طويلة المدى:** نصت عليها المادة 1/16 من قانون التأمينات الاجتماعية، وهي عطلة مرضية ناتجة عن الإصابة بإحدى العلل طويلة المدى المحددة في المادة 21 من المرسوم رقم 27-84 المحدد لكيفيات تطبيق العنوان الثاني من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم، مدتها القصوى ثلاث (3) سنوات، عند انقضائها تتولى هيئة الضمان الاجتماعي تلقائياً النظر في حقوق المؤمن له من باب التأمين على العجز¹.

وبخصوص التعويض المترتب عن العطلة المرضية، فيستفيد الموظف المعني بها من أداءات نقدية تتجسد في تعويضة يومية عن راتبه الذي فقده بسبب التوقف عن العمل، تقدر قيمتها حسب المادة 2/14 من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-17 المؤرخ في 6 جويلية 1996 كما يلي:

¹ - انظر المادة 35 من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم.

- من اليوم الأول إلى اليوم الخامس عشر الموالي للتوقف عن العمل، 50 % من الأجر اليومي بعد اقتطاع اشتراك الضمان الاجتماعي والضريبة؛

- ابتداء من اليوم السادس عشر الموالي للتوقف عن العمل، 100% من الأجر المذكور أعلاه؛

- في حالة المرض طويل المدى أو الدخول إلى المستشفى، 100% من الأجر المذكور أعلاه وذلك اعتباراً من اليوم الأول للتوقف عن العمل.

2-3- عطلة الحج

هي عطلة خاصة مدفوعة الراتب مدتها ثلاثين (30) يوماً متتالية، يستفيد منها الموظف مرة واحدة خلال مساره المهني لأداء مناسك الحج في البقاع المقدسة حسب المادة 210 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم. لا يستفيد من هذه العطلة بطبيعتها سوى الموظف المسلم.

2-4- عطلة إنشاء مؤسسة

هي عطلة خاصة استحدثها القانون رقم 22-22 المؤرخ في 18 ديسمبر 2022 المتمم للأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع في إطار تجسيد مسعى السلطات العمومية لتشجيع الابتكار والمقاولاتية. تشكل عطلة إنشاء مؤسسة عطلة خاصة غير مدفوعة الراتب يستفيد منها الموظف مرة واحدة خلال مساره المهني بناء على طلبه المبرر بغرض إنشاء مؤسسة حسب المادتين 206 مكرر و 206 مكرر 1 من هذا القانون، تحدد مدتها بسنة واحدة قابلة للتمديد استثناء لمدة لا تتعدى 6 أشهر¹.

¹- انظر المادة 206 مكرر 1 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم بالقانون رقم 22-22.

يترتب على إحالة الموظف على العطلة الخاصة لإنشاء مؤسسة الإيقاف المؤقت لعلاقة العمل التي تربطه بالإدارة وتوقيف راتبه وحقوقه في الأقدمية للترقية في الدرجات وفي الرتبة وللتقاعد، غير أنه يظل الموظف المعني يستفيد خلال هذه العطلة من التغطية في مجال الضمان الاجتماعي¹. وبخصوص مصير الموظف المحال على هذه العطلة، فيمكنه في حالة عدم تجسيد مشروعه أن يطلب إعادة إدماجه في رتبته الأصلية، على أن يقدم مثل هذا الطلب خلال أجل شهر واحد على الأقل قبل انقضاء مدة العطلة، وفي هذه الحالة يتعين على الإدارة المستخدمة إعادة إدماجه ولو كان زائداً على العدد على أن يحتفظ بحقوقه التي اكتسبها عند تاريخ إحالته على العطلة². أما إذا أنجز الموظف مشروعه أو إذا لم يطلب إعادة إدماجه خلال الأجل المحدد لذلك في حالة عدم تجسيده لمشروعه، فتنتهي العلاقة الوظيفية التي تربطه بإدارته المستخدمة³.

رابعاً - الحق في الغيابات القانونية

الأصل أن الموظف ملزم بأداء الخدمة في الأوقات وبالكيفية المحددة قانوناً، لذلك يترتب على تغيبه عن العمل دون مبرر مقبول لجوء الإدارة إلى إجراء الخصم من راتبه بما يعادل مدة غيابه وذلك دون الإخلال بالعقوبات التأديبية التي يمكن أن يتعرض لها (المادة 207 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية). غير أن المشرع قد أورد استثناء على هذا الأصل بمقتضاه يمكن للموظف أن يستفيد من رخص للتغيب دون أن تلحقه الجزاءات التأديبية المقررة لذلك.

¹ - انظر المادة 206 مكرر 3 من من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم بالقانون رقم 22-22.

² - انظر المادة 206 مكرر 6 من من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم بالقانون رقم 22-22.

³ - انظر المادة 206 مكرر 5 من من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم بالقانون رقم 22-22.

ترتد هذه الرخص طبقاً لأحكام الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع إلى رخص غياب مدفوعة الراتب وأخرى غير مدفوعة الراتب.

1- رخص الغياب مدفوعة الراتب

يستفيد الموظف من رخص للغياب مدفوعة الراتب حسب المواد 208، 209، 211، 212 و

214 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الحالات الآتية:

- لمتابعة دراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة، في حدود أربع (4) ساعات في الأسبوع، أو للمشاركة في الامتحانات أو المسابقات وذلك لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها. ما يمكن إثارته بالنسبة لهذه الحالة هو عدم كفاية المدة المقررة لمتابعة الدراسات (4 ساعات) مما ينجر عنه واقعا قيام خلافات بين الموظف المعني بها ورئيسه الإداري تؤثر على السير الحسن للمرفق العمومي.

- للقيام بمهام التدريس كنشاط ثانوي حسب الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به (المرسوم رقم 84-296 المؤرخ في 13 أكتوبر 1984 المتعلق بمهام التكوين والتعليم باعتبارهما عملا ثانويا المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-219 المؤرخ في 22 ماي 2003 وبالمرسوم التنفيذي رقم 06-268 المؤرخ في 14 أوت 2006).

- للمشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عهدة انتخابية إذا لم يكن الموظف المعني في وضعية انتداب.

- لأداء مهام مرتبطة بالتمثيل النقابي أو المشاركة في دورات للتكوين النقابي طبقاً للتشريع المعمول

به.

- للمشاركة في التظاهرات الدولية الرياضية أو الثقافية. ما يلاحظ بالنسبة لهذه الحالة أن رخصة التغيب تقتصر على التظاهرات الدولية فقط دون الوطنية، وهو تمييز يفتقد إلى التبرير في نظرنا، لذلك كان على المشرع أن يطلق هذه الحالة لتشمل التظاهرات سواء الدولية منها أو الوطنية.

- للمشاركة في المؤتمرات والملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بنشاطاته المهنية.

- يمكن إضافة الفترات الضرورية للسفر إلى فترات تراخيص الغيابات المتعلقة بالحالات المذكورة أعلاه.

- للموظف الحق في غياب مدفوع الراتب مدته ثلاثة (3) أيام كاملة في إحدى المناسبات العائلية الآتية: زواج الموظف، ازدياد طفل للموظف، ختان ابن الموظف، زواج أحد فروع الموظف، وفاة زوج الموظف، وفاة أحد الفروع أو الأصول أو الحواشي المباشرة للموظف أو زوجه.

- تستفيد الموظفة المرضعة ابتداء من تاريخ انتهاء عطلة الأمومة ولمدة سنة من رخصة تغيب مدتها ساعتين (2) مدفوعتي الراتب كل يوم خلال الستة (6) الأشهر الأولى، وساعة واحدة كل يوم خلال الأشهر الستة (6) الموالية.

ينبغي الإشارة إلى أن رخص الغياب المشار إليها أعلاه تعتبر حقا للموظف بمجرد استيفائه للشروط المقررة لها، ومن ثم تكون سلطة الإدارة إزاء منحها له مقيدة وليست تقديرية.

2- رخص الغياب غير مدفوعة الراتب

نصت عليها المادة 215 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهي رخص استثنائية غير مدفوعة الراتب يمكن أن يحصل عليها الموظف لأسباب الضرورة القصوى التي يتعين تبريرها من جانبه، لا يمكن أن تتجاوز مدتها عشرة (10) أيام في

السنة. وعليه، لا يشكل هذا النوع من الرخص حقا للموظف، وإنما فقط مكنة تخضع إلى محض السلطة التقديرية للإدارة المستخدمة التي يكون لها سلطة منح الرخصة للموظف إذا تراءى لها مقبولة المبرر الذي قدمه، كما يمكنها رفض منحها له إذا قدرت عدم جدية مبررها.

خامسا - الحق في الترقية

يشكل الحق في الترقية المكفول للموظف من الركائز الأساسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، إذ لا سبيل إلى بناء حياة مهنية في ظل هذا النظام دون وجود فرص للترقية المستمرة والمنتظمة أمام الموظفين تسمح لهم بالتقدم في مساهمهم المهني وتلبي طموحاتهم في تحسين وضعيتهم القانونية ماديا ومعنويا.

يبرز من أحكام الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تبني المشرع لثلاثة أنواع من الترقية، هي الترقية في الدرجات، الترقية في الرتبة، والترقية في المجموعة.

1- الترقية في الدرجات

عرّفها المادة 106 من ق.أ.ع.و.ع بنصها: "تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم". ترمي هذه الصورة من الترقية إلى تثمين الخبرة المهنية للموظف في وظيفته، لذلك فهي تتسم بطابعها المستمر، حيث تتم بصورة مستمرة حسب وتائر زمنية منتظمة.

ترتكز الترقية في الدرجات على الجمع بين معيارين أساسيين، هما:

- معيار أقدمية الموظف كمعيار رئيسي، ولهذا الغرض وضع المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ثلاث وتائر أو مدد للترقية في الدرجات، هي المدة الدنيا (سنتان و6 أشهر)، المدة المتوسطة (3 سنوات) والمدة القصوى (3 سنوات

و6 أشهر)، كما حدد عدد الدرجات القابلة للترقية إليها بإثني عشر (12) درجة كحد أقصى. وقد حددت المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المذكور أعلاه النسب المخصصة لوتائر أو مدد الترقية الثلاث، وهي 4 موظفين من ضمن 10 موظفين بالنسبة للمدة الدنيا، 4 موظفين من ضمن 10 موظفين بالنسبة للمتوسطة، وموظفين إثنين (2) من ضمن 10 موظفين بالنسبة للمدة القصوى

- معيار القيمة المهنية للموظف (معيار التقييم) كمعيار ثانوي، حيث نص المرسوم التنفيذي رقم 19-165 المحدد لكيفيات تقييم الموظف في مادته 15 على وجوب الأخذ في الاعتبار عند ترقية الموظف في الدرجات تقييمه خلال السنتين الأخيرتين وذلك بناء على جدول ترقية يعد سنويا يتضمن ترتيب الموظفين المعنيين بالنظر إلى نتائج تقييمهم. يبرز الطابع الثانوي لهذا المعيار من حيث أن الاحتكام إليه لا يكون إلا بالنسبة للترقية في الدرجات التي تتم وفق المديتين الدنيا والمتوسطة، أما الترقية وفق المدة القصوى فيستفيد منها الموظفون بقوة القانون حسب المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304، بمعنى أنها تشكل حقا للموظف يستفيد منه بغض النظر عن نتيجة تقييمه.

أما عن آثارها، فلا يترتب على الترقية في الدرجات سوى الزيادة في راتب الموظف دون أي تغيير في مهامه ومسؤولياته الوظيفية، وذلك اعتبارا بأنها ترقية تتم فقط داخل الرتبة التي يحوزها الموظف.

2- الترقية في الرتبة

عرّفتها المادة 107 من ق.أ.ع.و.ع المتتم بنصها: "تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة...". ترمي هذه الصورة من الترقية إلى تثمين القيمة أو الكفاءة المهنية للموظف،

لذلك يترتب عليها على حد سواء الزيادة في راتب الموظف والترفيه في مسؤولياته ومهامه الوظيفية، وذلك خلافا للترقية في الدرجات التي تركز كما سبق القول على تثمين الخبرة المهنية للموظف في وظيفته لذلك لا يترتب عليها سوى الزيادة في راتبه.

يوجد نوعان من الترقية الرتبـية، هما:

*** الترقية الرتبـية العادية**

هي ترقية رتبـية تتم حسب الطرق أو الأنماط التي نصت عليها المادة 107 من الأمر رقم 06-

03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم، ممثلة في:

- **الشهادة:** لا يعتد في هذا النمط من الترقية الرتبـية سوى بالشهادات والمؤهلات المحصل عليها من طرف الموظف خلال مساره المهني، مما يعني بمفهوم المخالفة عدم الاعتماد بالشهادات التي تحصل عليها الموظف قبل دخوله إلى الوظيفة العمومية. كما أن هذه الصورة من الترقية الرتبـية لا تعتبر حقا للموظف يستفيد منه تلقائيا بمجرد حصوله على الشهادة المعنية، بل يلزم لذلك وجود منصب مالي شاغر مخصص للترقية، من ناحية، وفي حدود النسبة المخصصة لهذا النمط من الترقية بمقتضى القانون الأساسي الخاص الحاكم للسلك الذي ينتمي إليه الموظف المعني، من ناحية ثانية.

- **التكوين المتخصص:** تعتبر الترقية على أساس التكوين المتخصص نمطا خاصا للترقية الرتبـية، حيث لا يعمل بها إلا إذا نص القانون الأساسي الخاص بالسلك الذي ينتمي إليه الموظف على ذلك وفي حدود النسبة المخصصة لها.

- **الامتحان المهني أو الفحص المهني:** تتم الترقية وفق هذا النمط عن طريق امتحان أو فحص مهني يخضع له الموظفون الذين يستوفون الشروط المحددة في القوانين الأساسية الخاصة، أخصها

شرط الأقدمية المطلوبة للمشاركة في الامتحان أو الفحص. يخضع هذا الامتحان أو الفحص المهني فيما يتعلق بنظامه القانوني إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أبريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في الإدارات العمومية وإجرائها.

- الاختيار: يركز هذا النمط من الترقية الرتبية على الجمع بين معياري الأقدمية والقيمة المهنية للموظف (تقييمه)، ويحكم الاستفادة منه الشروط الآتية: توفر الموظف على الأقدمية المطلوبة بمقتضى القوانين الأساسية الخاصة، التسجيل في قائمة تأهيل تضبط عند تاريخ 31 ديسمبر من السنة التي تسبق السنة التي تتم فيها الترقية تتضمن ترتيب الموظفين المعنيين بالنظر إلى تقييمهم في الخمس (5) سنوات الأخيرة¹، وعدم استفادة الموظف من هذا النمط من الترقية مرتين متتاليتين².

* الترقية الرتبية الاستثنائية

هي ترقية رتبية نصت عليها بعض القوانين الأساسية الخاصة، تتم بصفة مباشرة، أي خارج الأنماط المحددة للترقية الرتبية المشار إليها أعلاه. يتقرر هذا النوع من الترقية غالبا في الأسلاك الوظيفية ذات الطابع العملي، مثالها ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالحماية المدنية من أنه يمكن أن يستفيد هؤلاء الموظفون بصفة استثنائية من ترقية لاستحقاق خاص عرفانا بعمل شجاع مثبت قانونا قاموا به أو نظرا إلى مجهودات استثنائية بذلوها ساهمت في تحسين

¹ - انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 19-165 المحدد لكيفيات تقييم الموظف.

² - المادة 2/107 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع. المتمم.

أداء الخدمة أو نتيجة وفاتهم أثناء الخدمة المأمور بها أو بمناسبة أداء وظائفهم، وفي هذه الحالة الأخيرة يستفيدون من الترقية طبعاً بعد وفاتهم¹.

3- الترقية في المجموعة

تشكل الترقية في المجموعة نوعاً جديداً من الترقية استحدثه الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع، وهي تركز حسب المادة 109 من هذا القانون على انتقال الموظف من مجموعة وظيفية إلى المجموعة الأعلى منها مباشرة بما يؤدي على حد سواء إلى زيادة راتبه وتقلده وظائف أعلى من وظيفته السابقة. تجدر الإشارة بصدد نص المادة 109 أعلاه إلى عدم انضباط صياغته العربية، حيث استعملت مصطلح "الفوج" لتحديد هذا النوع من الترقية بدلاً من مصطلح "المجموعة" المستخدم في نص المادة 8 من ق.أ.ع.و.ع والمحددة للهيكل الداخلية للوظيفة العمومية، في حين كانت الصياغة الفرنسية للنص دقيقة، حيث استعملت مصطلح "المجموعة" groupe.

تتم هذه الصورة من الترقية حسب المادة 109 من ق.أ.ع.و.ع وفق أحد الطريقتين:

- متابعة تكوين مسبق متخصص منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة؛
 - الحصول على الشهادة المطلوبة لهذا النوع من الترقية وفق ما تحددها القوانين الأساسية الخاصة.
- أما عن آثارها، فيترتب على الترقية في المجموعة زيادة راتب الموظف وكذلك تغير مهامه ومسؤولياته الوظيفية، حيث تسمح له هذه الترقية بممارسة الوظائف الموافقة لرتبته الجديدة في المجموعة الجديدة التي رقي إليها.

¹ - انظر المادتين 40 و 41 من المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين إلى الأسلاك الخاصة بالحماية المدنية.

سادسا- الحق في الحماية الوظيفية

أقرّ القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للموظف الحق في الحماية أثناء أداء مهامه أو بمناسبة. تتعلق هذه الحماية، من ناحية، بتأمين الموظف ضد الاعتداءات التي قد ترتكب عليه من الغير أثناء أدائه لمهامه أو بمناسبة، حيث تنص المادة 1/30 من ق.أ.ع.و.ع على أنه "يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء، من أي طبيعة كانت، أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبة، ويجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي قد يلحق به"، ومن ناحية ثانية، بحمايته ضد المسؤولية المدنية التي قد يواجهها في حالة ارتكابه خطأ مرفقيا، حيث تنص المادة 31 من ق.أ.ع.و.ع على أنه "إذا تعرض الموظف لمتابعة من الغير بسبب خطأ في الخدمة، يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه، ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة له".

الفرع الثاني: حقوق الموظف العمومي بصفته مواطنا

بصفته مواطنا، يستفيد الموظف العمومي من الحقوق والحريات الفردية والجماعية المعترف بها لباقي المواطنين، غير أن التزامه بخدمة الدولة وارتباطه بمقتضيات المرفق العمومي يبرر فرض بعض القيود على تمتعه بهذه الحقوق والحريات. تتمثل هذه الحقوق والحريات أساسا في حرية الرأي والتعبير، حرية الانضمام إلى الجمعيات والأحزاب السياسية، الحق النقابي وحق الإضراب.

أولا- حرية الرأي والتعبير

كرستها المادة 26 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بنصها على أن "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه". تتصرف هذه الحرية في المجال

الوظيفي إلى المكنة المعترف بها للموظف في اعتناق الأفكار والآراء التي يريدها ومهما كانت طبيعتها (دينية أو سياسية أو ثقافية أو فلسفية...الخ) وفي التعبير عنها بوسائل التعبير المشروعة دون أن يتعرض للإضرار من جراء ذلك.

وبغرض ضمان الفعلية لممارسة الموظف لحرية الرأي والتعبير، حظر المشرع في المادة 27 من ق.أ.ع.و.ع على السلطة الإدارية المستخدمة التمييز بين الموظفين في المعاملة بسبب آرائهم، كما حظر عليها كذلك في المادة 4/93 من القانون ذاته تضمين الملف الإداري للموظف أية ملاحظة حول آرائه السياسية أو النقابية أو الدينية.

أما عن مداها، فلا تكتسي حرية التعبير المكفولة للموظف طبيعة مطلقة، بل ينبغي مصالحة ممارستها مع قيم ومقتضيات المرفق العمومي. تطبيقاً لذلك، تتقيد ممارسة هذه الحرية من طرف الموظف خارج الخدمة بقيد أساسي نصت عليه المادة 26 من ق.أ.ع.و.ع المتمم، هو احترام واجب التحفظ المفروض عليه، والذي يفرض عليه التزام الانضباط والاعتدال والابتعاد عن السب والقذف في التعبير عن آرائه.

ثانياً - حرية الانتماء إلى الجمعيات والأحزاب السياسية

انفرد الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ساري المفعول بالتكريس الضمني لهذه الحرية لفائدة الموظفين العموميين مقارنة بالتشريعات الوظيفية السابقة، وذلك اتساقاً مع التعددية الحزبية التي أقرها دستوري 1989 و 1996 في إطار التحول نحو منطق الليبرالية السياسية.

يستخلص هذا التكريس الضمني لحرية الانتماء إلى الجمعيات والأحزاب السياسية من نص المادة 28 من ق.أ.ع.و.ع، والتي كرست لفائدة الموظفين العموميين ضماناً عدم التمييز ضدهم في

حياتهم المهنية من جراء ممارستهم لهذه الحرية، بنصها على أنه "لا يمكن أن يترتب على الانتماء إلى تنظيم نقابي أو جمعية أي تأثير على الحياة المهنية للموظف. مع مراعاة حالات المنع المنصوص عليها في التشريع المعمول به، لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء أو عدم انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية".

يقصد بهذه الحرية في نطاق الوظيفة العمومية، المكنة المعترف بها للموظفين في المساهمة في إنشاء جمعية أو حزب سياسي أو الانضمام إليهما بكل حرية. غير أن الطبيعة والمقتضيات الخاصة لبعض الوظائف قد تبرر إقصاء شاغليها من التمتع بهذه الحرية أو تفرض عليهم قيوداً خاصة على التمتع بها. من شواهد ذلك ما نص عليه:

- القانون الأساسي الخاص بموظفي الأسلاك الخاصة بالأمن الوطني من عدم جواز انخراطهم في الأحزاب السياسية والجمعيات ذات الطابع الديني، في حين قيد مكنة انتمائهم إلى الأنواع الأخرى من الجمعيات بالحصول على رخصة كتابية مسبقة من السلطة السلمية¹.

- القانون الأساسي الخاص بموظفي أسلاك إدارة السجون من عدم جواز انخراطهم في الأحزاب السياسية².

- القانون الأساسي الخاص بموظفي أسلاك الحماية المدنية من عدم جواز انخراطهم في الجمعيات إلا برخصة كتابية مسبقة من السلطة السلمية³.

¹ - انظر المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المؤرخ في 22 ديسمبر 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالأمن الوطني.

² - انظر المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بإدارة السجون المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-302 المؤرخ في 22 أكتوبر 2017.

³ - انظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالحماية المدنية.

ثالثاً - الحق النقابي

يتمتع الحق النقابي المعترف به للموظفين بقيمة دستورية نابعة من تكريسه صراحة بمقتضى المادة 69 من التعديل الدستوري لسنة 2020، كما يتمتع كذلك بأساس تشريعي يرتد الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع ساري المفعول (المادة 35 منه)، بالإضافة إلى القانون الناظم لممارسة هذا الحق ممثلاً في ظل الوضع القانوني الحالي في القانون رقم 23-02 المؤرخ في 25 أفريل 2023 والمتعلق بممارسة الحق النقابي.

لم يكتف المشرع بالاعتراف القانوني بالحق النقابي لفائدة الموظفين العموميين، بل عمل كذلك على تأسيس ممارستهم لهذا الحق من خلال الاعتراف بالمنظمات النقابية ومنحها حقوق خاصة، أخصها: أهلية التفاوض بالنسبة للمنظمات النقابية التمثيلية مع السلطات العمومية حول المسائل المتعلقة بمختلف شؤون الموظفين، المشاركة في تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بوصفه هيئة مركزية تشاورية فيما يتعلق بالمسائل المتعلقة بالوظيفة العمومية¹، تقديم الموظفين المرشحين لعضوية اللجان الإدارية متساوية الأعضاء بوصفها هيئات استشارية فيما يتعلق بالمسائل الفردية المتعلقة بتسيير المسار المهني للموظفين².

رابعاً - حق الإضراب

يشكل الاعتراف بحق الإضراب لفائدة الموظفين العموميين متطلباً مكملاً للاعتراف لهم بالحق النقابي، حيث يعتبر الإضراب أحد أهم الوسائل الضاغطة التي تلجأ إليها المنظمات النقابية للدفاع عن المصالح المهنية لأعضائها. عرّفت المادة 42 من القانون رقم 23-08 المؤرخ في 21 يونيو

¹ - المادة 60 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 68 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

2023 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الإضراب على أنه "توقف جماعي ومتفق عليه عن العمل بهدف تلبية مطالب اجتماعية ومهنية محضة، يقره العمال الأجراء أو الأعوان العموميون وفقا للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وبما يتوافق مع متطلبات نشاط المؤسسة واستمرارية الخدمة العمومية، بعد استنفاد الإجراءات الإجبارية للتسوية الودية للنزاع وطرق التسوية الأخرى المحتملة المنصوص عليها في الاتفاقيات أو الاتفاقات الجماعية للعمل".

يجد ممارسة الإضراب سببه في نزاعات جماعية للعمل تحدث بين الأعوان العموميين والمستخدم. حددت المادة 2 من القانون رقم 08-23 مدلول النزاع الجماعي للعمل، حيث اعتبرت أنه ينصرف إلى كل خلاف يرتبط بالعلاقات الاجتماعية والمهنية والشروط العامة للعمل لم تتم تسويته بالطرق الودية المحددة في القانون رقم 08-23 (المصالحة، الوساطة والتحكيم)

يتمتع حق الإضراب بقيمة دستورية ناتجة من تكريسه صراحة بمقتضى المادة 1/70 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها على أن "الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون". زيادة على هذا الأساس الدستوري، يجد حق الإضراب في قطاع الوظيفة العمومية كذلك سنده في نصوص تشريعية، أخصها: الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المتمم والذي اعترفت أحكامه صراحة بحق الإضراب لفائدة الموظفين العموميين (المادة 36 منه)، والقانون رقم 08-23 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب والذي نص صراحة على انطباق أحكامه على فئة الموظفين العموميين¹.

¹ - انظر المادة 3 من القانون رقم 08-23 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب.

لضمان المصالحة بين متطلبي ممارسة حق الإضراب في قطاع الوظيفة العمومية والمحافظة على السير العادي والمنتظم للمرفق العمومي، وضع القانون رقم 23-08 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب حزمة شروط يتعين توافرها لتحقيق مشروعية أو قانونية الإضراب، هي:

- أن يكون الغرض من الإضراب الدفاع عن المصالح المهنية والاجتماعية للموظفين (المادة 2 من القانون رقم 23-08)؛

- عدم جواز اللجوء إلى الإضراب إلا بعد استنفاد إجراءات التسوية الودية للنزاع الجماعي للعمل، ممثلة في المصالحة، الوساطة والتحكيم (المادتين 3/22 و 41 من القانون رقم 23-08)؛

- موافقة الموظفين على اللجوء إلى الإضراب عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية البسيطة للموظفين الحاضرين وذلك بعد استدعائهم إلى جمعية عامة يحضرها أكثر من نصف عدد الموظفين المعنيين على أن تثبت نتائج هذا الاقتراع في محضر يعده محضر قضائي (المادتين 47 و 48 من القانون رقم 23-08)؛

- إيداع إشعار مسبق بالإضراب لدى المؤسسة أو الإدارة العمومية المستخدمة ومفتشية العمل المختصة إقليمياً مرفقاً بالمحضر المثبت لنتائج الاقتراع المعد من طرف المحضر القضائي مقابل إشعار بالاستلام. وقد نص المشرع على وجوب ألا تقل المدة الفاصلة بين الإشعار وبدأ الإضراب عن عشرة (10) أيام عمل يبدأ حسابها من تاريخ إيداع الإشعار بالإضراب لدى الجهة المستخدمة ومفتشية العمل المختصة إقليمياً، وعن خمسة عشر (15) يوم عمل في قطاعات الأنشطة ومناصب العمل الخاضعة لمقتضى ضمان الحد الأدنى من الخدمة الإجباري (المادتين 49 و 50 من القانون

رقم 08-23). وقد حددت المادة 51 من القانون رقم 08-23 مضمون الإشعار المسبق بالإضراب ورتبت جزاء البطلان على أي مخالفة لهذا المضمون.

كما وضع المشرع بعض القيود على ممارسة حق الإضراب في قطاع الوظيفة العمومية تستهدف مصالحته مع مبدأ استمرارية المرفق العمومي. تتمثل هذه القيود فيما يلي:

- ضرورة ضمان الموظفين المضربين للحد الأدنى من الخدمة في بعض المرافق العمومية الأساسية. أحالت المادة 2/62 من القانون رقم 08-23 للتنظيم مسألة تحديد قائمة قطاعات الأنشطة ومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجبارياً، وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 23-361 المؤرخ في 17 أكتوبر 2023 والمحدد لقائمة قطاعات الأنشطة ومناصب العمل التي تتطلب تنفيذ حد أدنى من الخدمة إجبارياً، وقائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء إلى الإضراب؛

- إعطاء السلطة الإدارية المختصة (وزير القطاع المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني) صلاحية اللجوء إلى تسخير الموظفين المضربين الذين يشغلون مناصب عمل ضرورية لأمن الأشخاص والمنشآت والممتلكات، لاستمرار المصالح العمومية الأساسية، لتوفير الحاجيات الأساسية للبلاد، ولتموين السكان أو لمواجهة كل حالة استثنائية صحية أو مستعجلة¹. وقد اعتبرت المادة 66 من القانون رقم 08-23 رفض الموظف تنفيذ قرار التسخير خطأ مهنياً جسيماً يعرضه للمساءلة التأديبية دون الإخلال بالمتابعة الجزائية التي قد يتعرض لها؛

¹ - المادة 65 من القانون رقم 08-23 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب.

- منع المضربين من احتلال أماكن العمل، وفي هذا الإطار أعطى المشرع للجهة الإدارية المستخدمة مكنة اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة (قاضي الاستعجال التحفظي) لاستصدار أمر بإخلاء هذه الأماكن¹. لا تشكل هذه الصورة من الإضراب انتهاكا لحق الملكية على الأماكن المحتلة فقط، بل كذلك عرقلة حرية العمل المكفولة للموظفين الذين لا يرغبون في الانضمام إلى الإضراب².

- حرم المشرع بعض فئات الموظفين من ممارسة الإضراب، مبررا هذا المنع بكون التوقف عن العمل في ميادين النشاط المعنية يعرض حياة أو أمن أو صحة المواطنين أو السيادة أو الاقتصاد الوطني للخطر، حيث تنص المادة 67 من القانون رقم 08-23 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب على أنه "يمنع اللجوء إلى الإضراب للمستخدمين العاملين في مجالات الدفاع والأمن الوطنيين أو الذين يؤدون وظائف السلطة باسم الدولة، أو أولئك الذين يشغلون وظائف في قطاعات استراتيجية 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. تحدد قائمة القطاعات والمستخدمين والوظائف الممنوع عليهم اللجوء إلى الإضراب عن طريق التنظيم".

أخيرا، يجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 08-23 قد كفل حماية قانونية لحق الإضراب، تتمظهر في النقاط الآتية:

¹ - المادة 60 من القانون رقم 08-23 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية للعمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب.
² - Tabrizi BEN SALAH, op.cit., p. 236.

- لا يترتب على ممارسة الإضراب قطع علاقة العمل، بل فقط تعليق أو وقف آثارها إلى طيلة مدة التوقف الجماعي عن العمل (المادة 55 من القانون رقم 08-23)؛
- حظر استخلاف الموظفين المضربين، باستثناء حالة التسخير وحالة رفض المضربين تنفيذ الالتزامات الناتجة عن ضمان الحد الأدنى من الخدمة (المادة 1/56 من القانون رقم 08-23)؛
- حظر تسليط أي عقوبة تأديبية أو اتخاذ أي إجراء تمييزي ضد الموظفين بسبب مشاركتهم في إضراب قانوني (المادة 2/56 من القانون رقم 08-23).

المطلب الثاني

واجبات الموظف العمومي

في مقابل الحقوق التي يتمتع بها، فرض المشرع على الموظف العمومي جملة من الواجبات أو الالتزامات، يمكن تقسيمها إلى واجبات مرتبطة بالخدمة وواجبات مرتبطة بأخلاقيات الوظيفة العمومية.

الفرع الأول: الواجبات المرتبطة بالخدمة

يقصد بها الواجبات المرتبطة بممارسة الموظف لعمله في الوظيفة العمومية، وهي تتمثل في واجبين أساسيين، هما: واجب أداء الخدمة وواجب الطاعة الرئاسية.

أولاً- واجب أداء الخدمة

يعتبر أهم الواجبات المفروضة على الموظف العمومي كونه يجسد الغاية من وراء تعيينه في الوظيفة العمومية ممثلة في ضمان السير الحسن للمرافق العمومية. يمكن تعريف هذا الواجب على أنه الالتزام المفروض على الموظف العمومي بأداء المهام المرتبطة بمنصب عمله، وذلك بصفة شخصية ومستمرة، من ناحية، وفي جو من التفريغ التام، من ناحية ثانية.

يفرض واجب أداء الخدمة بهذا المعنى على الموظف الامتثال لبعض الالتزامات المتفرعة عنه،

هي:

- التحاقه بمنصب العمل المعين فيه ابتداء أو المنقول إليه أثناء مساره المهني.
- أداء مهامه بصفة شخصية¹ ومستمرة، مما يعني، من ناحية، عدم جواز أن يعهد بهذه المهام إلى موظف آخر مهما كانت رتبته في السلم الإداري (رئيساً له أو مرفوضاً) إلا في إطار أحكام تفويض الاختصاص وبشروطه، ومن ناحية ثانية، التزامه بمواقيت العمل المحددة قانوناً وعدم غيابه عن العمل إلا في حالة الغيابات المبررة أو المرخص بها قانوناً وذلك تحت طائلة الخصم من راتبه بما يتناسب مع مدة الغياب وإمكانية تعرضه للعقوبات التأديبية².
- التزامه بالتفرغ لوظيفته من خلال عدم الجمع بينها وبين أي نشاط مهني آخر مربح خاصاً كان أم عمومياً، حيث تنص المادة 1/43 من ق.أ.ع.و.ع المتمم على أنه "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه". غير أن هذا الالتزام ليس مطلقاً بل أورد عليه المشرع عدة استثناءات نصت عليها المادتين 43 و44 من ق.أ.ع.و.ع، هي: إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية، السماح للموظفين المنتمين لأسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين بممارسة نشاط خاص مربح شريطة أن يكون هذا الأخير موافقاً لتخصصهم، ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي.

¹- تنص المادة 1/47 من ق.أ.ع.و.ع المتمم على أن "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".

²- انظر المادة 2/207 من ق.أ.ع.و.ع المتمم.

ثانيا - واجب الطاعة الرئاسية

يمكن تعريف واجب الطاعة الرئاسية بأنه التزام الموظف العمومي بالامتثال للتعليمات والتدابير المرتبطة بوظيفته والصادرة عن سلطته السلمية. تبرز أهمية الالتزام بهذا الواجب في نطاق الوظيفة العمومية على صعيد ضمانه على حد سواء للانضباط العام داخل الإدارة وللانسجام الداخلي للنظام الإداري.

يشكل واجب الطاعة بهذا المعنى نتيجة طبيعية للبنية الهرمية أو التدرجية التي يقوم عليها التنظيم الإداري، لذلك فهو يعتبر مبدأ قانونيا عاما يلتزم الموظف بالامتثال لمقتضياته دونما حاجة إلى نص خاص بذلك.

وبخصوص شروط قيام هذا الواجب في ذمة الموظف، فيمكن استخلاصها من قراءة المطعة الثالثة لنص المادة 180 من ق.أ.ع.و.ع (رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول)، وهي:

- وجود علاقة تبعية رئاسية أو تدرجية بين الموظف المعني بالتنفيذ والموظف المصدر للتعليمات أو الأمر؛

- أن يكون الأمر أو التعليمات الصادرة عن السلطة السلمية مما يدخل تنفيذه في المهام المنوطة بالموظف المعني بحكم وظيفته؛

- عدم وجود عذر مقبول لدى الموظف يبرر امتناعه عن تنفيذ الأمر أو التعليم، وهو متطلب أورده النص على عمومته أو على إطلاقه لذلك فهو يستغرق كل مبرر معتبر قانوناً، مثل القوة القاهرة، عدم وضوح الأمر¹،...الخ.

أما عن طبيعة الأوامر التي يشملها الالتزام بالطاعة، فقد نصت المادة 129 من القانون المدني على أنه "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير، إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

حاول الفقه الإداري الجزائري تفسير مضمون هذه المادة، وظهر نتيجة لذلك اتجاهين: يرى أولهما أن مدلول هذه المادة ينصرف إلى وجوب طاعة الموظف للأوامر الرئاسية الصادرة إليه وذلك سواء كانت هذه الأوامر مشروعة أو غير مشروعة، بمعنى أن المشرع أعطى الأولوية حسب هذا الطرح لواجب الطاعة الرئاسية على مبدأ المشروعية².

بينما يرى الاتجاه الثاني أن العبارة الأخيرة من هذه المادة (متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم) قيدت مضمون واجب الطاعة الرئاسية بأن قصرته على الأوامر المشروعة فقط دون الأوامر غير المشروعة³، مما يعني منح الأولوية حسب هذا الطرح لمبدأ المشروعية على واجب الطاعة الرئاسية.

¹ - مراد بوطبة، المرجع السابق، ص. 245.

² - انظر، عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص. 442.

³ - انظر، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007، ص. 164.

نرى أنه ينبغي الركون في تفسير هذه المادة إلى منهج التوازن أو المصالحة بين مبدئي المشروعية والطاعة الرئاسية، من خلال إلزام الموظف بطاعة الأوامر الصادرة إليه من سلطته السلمية إلا إذا كانت هذه الأوامر مشوبة بعدم مشروعية واضحة أو جليّة، حيث يترتب في ذمته في هذه الحالة التزاما عكسيا بعدم الطاعة وذلك إعلاء لمبدأ المشروعية على الأقل في حده الأدنى.

الفرع الثاني: الواجبات المرتبطة بأخلاقيات الوظيفة العمومية

تتسم هذه الطائفة من الواجبات بكون بعضها تمتد قوته التقييدية للموظف حتى خارج الخدمة أو في حياته الخاصة، كما أنها تهدف على حد سواء إلى ضمان السير الحسن للمرفق العمومي والحفاظ على صورة الإدارة لدى جمهور المرتفقين.

أولاً- واجب المحافظة على كرامة الوظيفة

قرره المشرع في المادة 42 من ق.أ.ع.و.ع.¹، ويقصد به تجنب الموظف كل فعل أو قول يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، من ناحية، واتسامه بسلوك لائق ومحترم، من ناحية ثانية. يجد فرض هذا الواجب على الموظفين العموميين مبرره في رغبة المشرع في الحفاظ على صورة الإدارة لدى جمهور المرتفقين.

يلتزم بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة بهذا المعنى كل الأعوان العموميون على اختلاف فئاتهم، أي سواء كانوا موظفين أم متعاقدين أم متربصين. أما عن نطاقه الزمني، فيلتزم الموظف بالامتثال لهذا الواجب حتى خارج الخدمة أو في حياته الخاصة.

¹- تنص المادة 42 من ق.أ.ع.و.ع. على أنه "يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم".

ثانيا - واجب التحفظ

ينصرف واجب التحفظ إلى التزام الموظف بسلوك سبيل الانضباط، الاعتدال واللياقة عند التعبير عن آرائه لاسيما خارج الخدمة، بمعنى أن هذا الواجب يشكل قيда 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". يرمي إقرار هذا الواجب في نطاق الوظيفة العمومية إلى الحفاظ على صورة الإدارة لدى جمهور المستعملين واحترام السلطة الرئاسية التي يخضع لها الموظف.

يلتزم بواجب التحفظ بهذا المعنى كل الأعوان العموميين على اختلاف فئاتهم، أي سواء كانوا موظفين أم متعاقدين أم متربصين. أما عن نطاقه الزمني، فيلتزم الموظف بالامتثال لهذا الواجب سواء داخل الخدمة أو خارجها.

وبخصوص مداه، يعتبر الالتزام بواجب التحفظ من طرف الموظف ذو حدة متغيرة، حيث تعثره ظروف مشددة (مكانة الموظف في السلم الإداري، طبيعة الوظيفة التي يشغلها، مكان التعبير عن الرأي) وأخرى مخففة (ممارسة عهدة انتخابية أو نقابية).

ثالثا - واجب الحياد

ينصرف واجب الحياد إلى التزام الموظف العمومي أثناء الخدمة بمعاملة المرتفقين على أساس مبدأ المساواة ودون تمييز أو تحيز مرده إلى طبيعة قناعاته أو قناعاتهم السياسية أو الفلسفية أو الإيديولوجية...الخ. يتمتع واجب الحياد بقيمة دستورية، حيث كرسته المادة 2/26 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها على أنه "يضمن القانون عدم تحيز الإدارة"، أما عن أساسه التشريعي،

فقد قررته المادة 41 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

يرمي إقرار هذا الواجب إلى الحفاظ على مصلحة المرفق وعلى صورته المحايدة لدى جمهور المرتفقين، لذلك يلتزم بالامتنال له كل الأعوان العموميين على اختلاف فئاتهم، أي سواء كانوا موظفين أم متعاقدين أم متربصين. أما عن نطاقه الزمني، فيلتزم الموظف بالامتنال لهذا الواجب داخل الخدمة.

رابعاً- واجب المحافظة على السر المهني

كرس المشرع هذا الواجب 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 إلاّ بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة". وعليه، يقصد بهذا الواجب التزام الموظف بعدم إفشاء الأسرار المهنية، أي الأسرار التي نمت إلى علمه أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبة ممارستها.

توجد صورتين للسر المهني الذي يحظر على الموظف إفشاؤه، هما الأسرار الإدارية والأسرار الشخصية.

* الأسرار الإدارية: هي الأسرار المتعلقة بالإدارة أو بالمرفق والتي نمت إلى علم الموظف بسبب ممارسته لوظيفته أو بمناسبة ممارستها. يكتسي واجب المحافظة على الأسرار الإدارية أهمية قصوى، حيث يسمح الامتنال إليه بحماية الإدارة من ظاهرة تسرب المعلومات التي بإمكانها أن تمس بصورتها أو

تهدد أمن الدولة واقتصادها¹. غير أن هذا الالتزام ليس مطلقاً، بل ترد عليه بعض الاستثناءات، هي:

- ينبغي مصالحه التزام الموظف بعدم إفشاء الأسرار الإدارية مع الواجب المفروض عليه بإعلام المرتفقين² وبتمكينهم من حق النفاذ إلى الوثائق الإدارية³ إذا ما طلبوا ذلك.

- ضرورة المصلحة كما هو الحال مثلاً عند تبادل الوثائق الإدارية بين الإدارات أو بين المصالح الإدارية المختلفة لاعتبارات العمل؛

- يتحلل الموظف من هذا الالتزام في حالة حصوله على ترخيص مكتوب بذلك من السلطة السلمية المؤهلة؛

* الأسرار الشخصية: هي الأسرار المتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد أو بوضعيتهم الشخصية (المادة 11 من المرسوم رقم 88-131 الناظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن)، والتي قد يعلم بها أو يطلع عليها الموظف بسبب أو بمناسبة ممارسته لمهامه الوظيفية. يهدف إلزام الموظف بعدم إفشاء هذا النوع من الأسرار إلى حماية حرية الحياة الخاصة المكفولة دستورياً للمواطنين بمقتضى نص المادة 47 من التعديل الدستوري لسنة 2020. غير أن هذا الالتزام كذلك ليس مطلقاً، بل يرد عليه استثناءين يبيحان للموظف التحلل منه، نصت عليهما المادة 11 من المرسوم رقم 88-131 الناظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، هما:

- ترخيص أو موافقة المعني؛

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص. 289.

² - Alain PLANTEY, *La fonction publique -Traité général-*, 2^e éd., Litec, Paris, 2001, p. 436.

³ - يجد الحق المكفول للمواطنين في النفاذ إلى المعلومات والوثائق الإدارية أساسه الدستوري في نص المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وأساسه التنظيمي في المادة 10 من المرسوم رقم 88-131 الناظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.

- ترخيص أو إلزام القوانين أو التنظيمات المعمول بها، كما هو الحال مثلا بالنسبة لالتزام الموظف بالتبليغ عن الجنايات والجناح التي يعلم بها أثناء ممارسته لمهامه أو بمناسبة تبليغها.

يلتزم بواجب المحافظة على السر المهني بهذا المعنى كل الأعوان العموميين على اختلاف فئاتهم، أي سواء كانوا موظفين أم متعاقدين أم متربصين. أما عن نطاقه الزمني، فيلتزم الموظف بالامتثال لهذا الواجب سواء داخل الخدمة أو خارجها.

خامسا- واجب المحافظة على وثائق وممتلكات الإدارة

يعبر واجب المحافظة على وثائق وممتلكات الإدارة عن الالتزام المفروض على الموظف في القيام بأي فعل إيجابي يقتضيه الحفاظ على سلامة الوثائق الإدارية وأمنها وعلى ممتلكات الإدارة، والامتناع عن كل فعل من شأنه المساس بسلامتها أو تعريضها للخطر وذلك سواء أثناء ممارسته لمهامه أو بمناسبة تبليغها.

يجد هذا الواجب سنده التشريعي في المواد 49، 50 و 51 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم، حيث تنص المادة 49 على أنه "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها. يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية"، بينما المادة 50 على أنه "يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه"، أخيرا تنص المادة 51 على أنه "يمنع على الموظف، ألا يستعمل، بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة".

سادسا- واجب حسن التعامل

يعبر واجب حسن التعامل عن الالتزام المفروض على الموظف العمومي في التعامل بأدب واحترام ولياقة مع مختلف فواعل المرفق العمومي الذي ينتمي إليه، ممثلين في كل من: رؤسائه، مرؤوسيه، زملائه أو نظرائه، ومستعملي المرفق.

يجد هذا الواجب سنده التشريعي في المادتين 52 و 53 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم، حيث تنص المادة 52 على أنه "يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه"، بينما تنص المادة 53 على أنه "يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون مماطلة".

المبحث الثاني

النظام التأديبي للموظف العمومي

يترتب على كل إخلال من جانب الموظف بالواجبات المهنية والأخلاقية المفروضة عليه سواء داخل الخدمة أو خارجها ارتكابه لخطأ مهني يعرضه، زيادة على المسؤولية المدنية والجزائية المحتملة، للمساءلة التأديبية من طرف الإدارة المستخدمة كمساءلة تستهدف بالدرجة الأولى الحفاظ على السير الحسن والمنتظم للمرفق العمومي.

يشير بحث المسؤولية التأديبية للموظف، التطرق إلى سببها ممثلا في الأخطاء التأديبية، مآلها ممثلا في العقوبات التأديبية، وسيرها ممثلا في الإجراءات والضمانات التأديبية.

المطلب الأول

الأخطاء التأديبية

يشكل الخطأ التأديبي سبب قيام المسؤولية التأديبية للموظف العمومي، لذلك يكتسي تحديده أهمية بالغة سواء بالنسبة للموظف أو بالنسبة للإدارة. يقتضي بحث الخطأ التأديبي، التطرق إلى تعريفه وعناصر قيامه، تصنيف الأخطاء التأديبية في ظل الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم و تقدير الخطأ التأديبي.

الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي وعناصر قيامه

عرّف المشرع الخطأ التأديبي في المادة 160 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع المتمم بنصها على أنه "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

أما بالنسبة للقاضي الإداري الجزائري، فيمكن الإشارة إلى تعريف للخطأ التأديبي قدمته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا بمقتضى قرارها الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1985، حيث جاء في أحد حيثياته "من المقرر قانونا 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 بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة"¹.

¹ - ذكر القرار، بوطبة مراد، المرجع السابق، ص. 345.

أخيرا بالنسبة للفقهاء الإداريين، عرّف الفقيه René CHAPUS الخطأ التأديبي على أنه "إخلال بأحد الالتزامات التي يفرض قانون الوظيفة العمومية احترامها"¹.

واضح من هذه التعاريف للخطأ التأديبي اتفاقها حول ربط مفهوم هذا الأخير بالإخلال الصادر عن الموظف بواجباته الوظيفية سواء تم هذا الإخلال داخل الخدمة أو خارجها، لذلك، يمكن تعريفه بأنه كل إخلال إيجابي أو سلبي من جانب الموظف بأحد الواجبات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات والاجتهاد القضائي وقواعد الأخلاقيات المهنية، سواء وقع هذا الإخلال داخل الخدمة أو خارجها.

يبرز من التعريف أعلاه للخطأ التأديبي أن قيام هذا الأخير يرتكز على ثلاثة عناصر أساسية، هي:

- **عنصر شخصي**، يتعلق بصفة الشخص الصادر عنه الخطأ، والذي يجب أن يكون موظفا عموميا بمفهوم المادة 4 من ق.أ.ع.و.ع، أي شخصا معينا في وظيفة عمومية دائمة ومرسما في رتبة من رتب السلم الإداري.

- **عنصر مادي**، يتعلق بالأفعال المكونة للخطأ، ممثلة في كل فعل إيجابي (فعل) أو سلبي (امتناع) يأتيه الموظف إخلالا بواجباته المهنية المقررة سواء داخل الخدمة (واجب أداء الخدمة، واجب الطاعة الرئاسية،...الخ) أو خارجها (واجب التحفظ، واجب المحافظة على السر المهني، واجب المحافظة على كرامة الوظيفة،...الخ)، مما يعني بمفهوم المخالفة إقصاء الأفعال التي تصدر عن الموظف دون أن يكون لها علاقة بواجباته الوظيفية أو مساس بكرامة وظيفته أو بسمعة وصورة إدارته المستخدمة من مفهوم الخطأ التأديبي.

¹ - Chapus René, **Droit administratif général**, Tome 2, Montchrestien, Paris, 2001, n° 382.

- **عنصر معنوي**، يتعلق بالإرادة الواعية والحرّة للموظف، أي وجود هذه الإرادة ابتداء واتجاهها دون إكراه مادي أو أدبي إلى ارتكاب الفعل المشكل للخطأ التأديبي. يترتب على هذا المقتضى نتيجة أساسية مؤداها انتفاء الخطأ التأديبي في حق الأفعال التي يأتيها الموظف عن إرادة غير واعية أو غير حرّة، كما لو ثبت إصابته بالجنون أو باضطرابات عقلية وقت إتيانه لهذه الأفعال أو أن ارتكابه لها كان نتيجة إكراه مادي أو أدبي تعرض له. إذا تحقق العنصر المعنوي للخطأ التأديبي بهذا المعنى فلا عبرة بعد ذلك لا بطبيعة قصد الموظف عمديا كان أو غير عمدي ما لم ينص القانون أو التنظيم على خلاف ذلك.

أما **العنصر الشرعي** فلا وجود له، وذلك بالنظر إلى الطبيعة الخاصة للأخطاء التأديبية، حيث يتعذر حصرها أو تعدادها جميعا بفعل ارتباطها بالواجبات الوظيفية التي تتسم بدورها بعدم التحديد الحصري أو الجامع، الأمر الذي ترتب عنه عدم وجود تحديد قانوني دقيق وكامل للأخطاء التأديبية، أما تلك التي نص عليها المشرع في ق.أ.ع.و.ع والسلطة التنظيمية في القوانين الأساسية الخاصة فهو تنقيص على سبيل المثال فقط لا الحصر.

الفرع الثاني: تصنيف الأخطاء التأديبية

حرصا من المشرع على عقلنة السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في تكييف الأخطاء التأديبية، قام بتصنيف هذه الأخيرة ضمن أربع (4) درجات وذلك في نص المادة 177 من ق.أ.ع.و.ع. أما عن طبيعة التعداد للأخطاء التأديبية الذي أورده المشرع داخل هذه الدرجات الأربع فهو مجرد تعداد إرشادي أو غير حصري، أي وارد فقط على سبيل المثال لا الحصر، وهو ما تؤكد صياغة المواد 178، 179، 180 و 181 من ق.أ.ع.و.ع المعددة لهذه الأخطاء، حيث تضمنت جميعها عبارة "على وجه الخصوص".

تبني المشرع مبدأ التدرج التصاعدي في تصنيفه للأخطاء التأديبية، حيث تتدرج هذه الأخطاء

من الأقل خطورة إلى الأكثر جسامة ضمن أربع (4) درجات، هي:

* أخطاء الدرجة الأولى: نصت عليها المادة 178 من ق.أ.ع.و.ع: "تعتبر، على وجه الخصوص،

أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح".

ربط المشرع أخطاء الدرجة الأولى إذن بعنصر يتسم بالعمومية والمرونة هو "الإخلال بالانضباط

العام"، كما أضاف شرطاً آخر لهذا الإخلال حتى يمكن تكيفه بالخطأ التأديبي من الدرجة الأولى،

يتعلق بضرورة مساهمته الفعلي أو المحتمل بالسير الحسن للمرفق، الأمر الذي يرجع تقديره إلى السلطة

التقديرية للإدارة تحت رقابة القاضي الإداري إذا ما تم إخطاره في هذا الشأن من طرف الموظف

المعني.

* أخطاء الدرجة الثانية: نصت عليها المادة 179 من ق.أ.ع.و.ع: "تعتبر، على وجه الخصوص،

أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:

1- المساس سهواً و/أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة؛

2- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181

أدناه".

* أخطاء الدرجة الثالثة: نصت عليها المادة 180 من ق.أ.ع.و.ع: "تعتبر، على وجه الخصوص،

أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية؛

2- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه؛

3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول؛

4- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية؛

5- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة".

* أخطاء الدرجة الرابعة: نصت عليها المادة 181 من ق.أ.ع.و.ع: "تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

1- الاستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته؛

2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل؛

3- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة؛

4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة؛

5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية؛

6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر".

الفرع الثالث: تقدير الخطأ التأديبي

يقع تقدير الخطأ التأديبي تمهيدا لتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة على الموظف المخطئ على عاتق الإدارة المستخدمة، هذه الأخيرة تقوم بهذا التقدير على مرحلتين أساسيتين، هما: تقدير الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف وتكييفها القانوني.

أولاً- تقدير الوجود المادي للوقائع

تقوم الإدارة المستخدمة خلال هذه المرحلة بمعاينة مادية الوقائع المنسوبة للموظف، أي مدى قيامها حقيقة في الواقع. تلتزم السلطة التأديبية عند قيامها بتقدير الوجود المادي للوقائع بالتقيد بالتقدير الذي خلص إليه القاضي الجزائي لذات الوقائع إذا كانت هذه الأخيرة تشكل سندا ضروريا *un support nécessaire* للقرار التأديبي¹، وذلك في الحالة التي تشكل فيها الوقائع المعنية خطأ مهنيا وفي نفس الوقت جريمة جزائية تم الحكم فيها من طرف القاضي الجزائي بمقتضى حكم نهائي قبل أو أثناء سير الإجراءات التأديبية، بمعنى أن الجزائي يقيد التأديبي في هذه الجزئية.

ثانياً- التكييف القانوني للوقائع

تقوم الإدارة خلال هذه المرحلة في حال ثبت لها الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف بالتكييف القانوني لهذه الأخيرة، أي تتحقق مما إذا كانت هذه الوقائع تشكل خطأ تأديبيا من عدمه، من ناحية، وضمن أي درجة يمكن تصنيف هذا الخطأ في حال قيامه، من ناحية ثانية.

على عكس الوجود المادي للوقائع، لا يلزم التكييف القانوني الذي يقوم به القاضي الجزائي لهذه الوقائع السلطة التأديبية التي يكون لها كامل الحرية في تكييف الوقائع المنسوبة للموظف على أنها خطأ تأديبي من عدمه وذلك بالنظر إلى تباين القانون المرجعي لهذا التكييف (القانون الجزائي بالنسبة للقاضي الجزائي وقانون الوظيفة العمومية بالنسبة للسلطة التأديبية).

¹ - Fabrice MELLERAY, op.cit., p. 413.

المطلب الثاني

العقوبات التأديبية

تشكل العقوبة التأديبية مآل المسؤولية التأديبية وفي نفس الوقت وسيلتها لتحقيق أهدافها ممثلة أساسا في الحفاظ على السير الحسن للمرفق العمومي. يثير بحث العقوبة التأديبية التطرق إلى مفهومها، المبادئ التي تقوم عليها، ثم إلى تصنيف العقوبات التأديبية.

الفرع الأول: مفهوم العقوبة التأديبية

يمكن تعريف العقوبة التأديبية على أنها قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة مضمونه توقيع عقوبة معينة على الموظف تتمظهر في المساس المادي أو المعنوي بوضعيته القانونية كجزاء لارتكابه خطأ تأديبيا، وذلك بغرض الحفاظ من خلال الردع الإداري على السير الحسن للمرفق العمومي.

يبرز من هذا التعريف للعقوبة التأديبية اتسامها بالخصائص الآتية:

- تصدر العقوبة التأديبية عن سلطة إدارية، هي السلطة الإدارية التي تملك صلاحيات التعيين؛
- تخاطب العقوبة التأديبية شخصا طبيعيا له صفة الموظف العمومي بمفهوم المادة 4 من ق.أ.ع.و.ع؛
- تصدر العقوبة التأديبية في شكل قرار إداري، أي عمل انفرادي صادر عن السلطة الإدارية المختصة بالتأديب، ما يعقد الاختصاص بإلغائها والتعويض عن أضرارها للقاضي الإداري؛
- يتمثل محل أو أثر العقوبة التأديبية في المساس المادي أو المعنوي بالوضعية القانونية للموظف المعني (التوبيخ، الانذار، الخصم من الراتب، الحرمان من الترقية، التنزيل في الرتبة،...الخ) دون وضعيته الشخصية حيث لا يمكن أن تكون العقوبة التأديبية سالبة للحرية أو غرامة مالية؛

- تشكل العقوبة التأديبية جزاء إداريا، حيث لا يمكن توقيعها إلا في مواجهة الموظف الذي ارتكب خطأ تأديبيا، مما يعني بمفهوم المخالفة أنه لا مجال لتوقيع العقوبة التأديبية إذا لم يثبت وجود خطأ مهني من جانب الموظف؛

- تستهدف العقوبة التأديبية الحفاظ، من خلال الردع الإداري الخاص والعام، على السير الحسن للموفق العمومي؛

تختلف العقوبة التأديبية بهذا المعنى عن تدابير التنظيم الداخلي للمرفق لاسيما منها قرارات تغيير التخصيص أو النقل التلقائي la mutation d'office للموظف في النقاط الآتية:

- من ناحية الهدف، ترمي العقوبة التأديبية إلى ردع الموظف نتيجة ارتكابه خطأ مهنيا معينا، بينما ترمي تدابير التنظيم الداخلي إلى ضمان حسن التنظيم والسير الداخلي للمرفق.

- من ناحية السبب، تركز العقوبة التأديبية على خطأ تأديبي منسوب ارتكابه للموظف المعني، بينما تجد تدابير التنظيم الداخلي سببها أو دافعها في مصلحة المرفق وذلك بغض النظر عما إذا تأسست على سلوك الموظف من عدمه.

- من ناحية الآثار، تؤدي العقوبة التأديبية بطبيعتها إلى المساس بالوضعية المهنية للموظف المخالف (الخصم من راتبه، حرمانه من الترقية في الدرجة أو في الرتبة، تنزيل رتبته،...الخ)، بينما لا ترتب تدابير التنظيم الداخلي أية آثار على الوضعية القانونية للموظف المخاطب بها.

- من ناحية النظام التنازعي، تخضع العقوبة التأديبية لرقابة الإلغاء أمام القاضي الإداري، بينما لا تقبل تدابير التنظيم الداخلي مثل هذه الرقابة وذلك طبعا فقط في الحالة التي لا ترتب فيها هذه التدابير أي آثار على الوضعية القانونية للموظف المخاطب بها.

غير أن هذا الاختلاف بين العقوبة التأديبية وتدابير التنظيم الداخلي لاسيما منها قرار نقل الموظف لا ينفي إمكانية إعادة تكييف هذا الأخير من طرف القاضي الإداري في حال تم إخطاره من الموظف المعني في هذا الشأن إلى عقوبة تأديبية مقنعة *une sanction disciplinaire déguisée* ومن ثم إلغاءه لعيب الانحراف بالإجراءات كون السلطة الإدارية في هذه الحالة تسترت وراء قناع التدبير الداخلي (إجراء النقل) لمعاقبة الموظف المعني دون تفعيل الاجراءات التأديبية المقررة قانونا لفائدته.

الفرع الثاني: مبادئ العقوبة التأديبية

تخضع العقوبة التأديبية بحكم طابعها العقابي إلى جملة من المبادئ الموضوعية يترتب على عدم احترامها من طرف الإدارة عند ممارستها لسلطتها التأديبية عدم مشروعية قرار التأديب ومن ثم قابليته للإلغاء من طرف القاضي الإداري في حال وقع إخطاره في هذا الشأن من الموظف المعني. تتمثل هذه المبادئ في:

* **مبدأ شرعية العقوبة التأديبية:** على عكس الأخطاء التأديبية، تخضع العقوبة التأديبية لمبدأ الشرعية، والذي يعني ضرورة التحديد المسبق والواضح للعقوبات التأديبية القابلة للتطبيق على الموظف المذنب. يقتضي تفعيل هذا المبدأ توافر متطلبين أساسيين، هما: أن تكون العقوبات التأديبية محددة ومعددة بطريقة واضحة بموجب نص قانوني، وأن يتمتع هذا النص بقيمة تشريعية (قانون أو أمر) أو تنظيمية (مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي).

* **مبدأ شخصية العقوبة التأديبية:** ينصرف هذا المبدأ إلى عدم جواز تطبيق العقوبة التأديبية إلا في مواجهة الموظف الذي ثبت ارتكابه للخطأ التأديبي دون غيره. يمكن أن نتلمس لهذا المبدأ سنداً قانونياً في نص المادة 160 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع، حيث تنص على أنه

"يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط (...) خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية...".

* **مبدأ عدم الجمع بين العقوبات التأديبية:** ينصرف هذا المبدأ إلى عدم جواز توقيع أكثر من عقوبة تأديبية على الموظف بسبب نفس الخطأ المرتكب ولو بتكليف آخر، وذلك تحت طائلة إلغاء القرار الناطق بهذه العقوبة من طرف القاضي الإداري لعدم المشروعية. يجد هذا المبدأ سنده القانوني في نص المادة 183 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع، حيث تنص على أنه "تؤدي الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة".

غير أن هذا المبدأ ليس مطلقا، بل ترد عليه بعض الاستثناءات يبرر فيها توقيع أكثر من عقوبة تأديبية على الموظف المخالف، هي:¹

- حالة العقوبات التأديبية التكميلية التي قد يجيز القانون صراحة توقيعها على الموظف المخطئ إلى جانب العقوبة التأديبية الأصلية؛
- حالة الخطأ التأديبي المستمر، أين يمكن للسلطة التأديبية تحريك إجراء تأديبي جديد يفضي إلى توقيع عقوبة تأديبية جديدة على الموظف المعني؛

أخيرا، يلزم الإشارة إلى أن مبدأ حظر الجمع بين العقوبات لا ينسحب على الجمع بين العقوبات التأديبية والعقوبات الجزائية، ذلك أن القاعدة المستقرة في هذا الإطار هي جواز الجمع بين هذين النوعين من العقوبات، وهو ما تؤكدته المادة 160 من ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "يشكل كل تخل

¹- Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Haute-Garonne, **Le droit disciplinaire**, mars 2022, p. 13, disponible sur: https://www.cdg31.fr/sites/default/files/file/file/le_droit_disciplinaire_maj_22.04.2022.pdf

عن الواجبات المهنية (...) خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

* مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية: يقصد بهذا المبدأ عدم سريان الآثار القانونية المترتبة على العقوبة التأديبية على الموظف إلا اعتبارا من تاريخ دخولها حيز التنفيذ، أي من تاريخ تبليغها للموظف وليس من تاريخ ارتكابه للخطأ التأديبي. يجد هذا الإلتزام سنده في مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية كمبدأ قانوني عام يفرض ترتيب القرار الإداري لآثاره بالنسبة للمستقبل فقط وعدم انسحاب هذه الآثار إلى الماضي.

* مبدأ تناسب العقوبة التأديبية: يقصد بهذا المبدأ ضرورة تقيد السلطة التأديبية عند اختيارها للعقوبة المزمع توقيعها على الموظف المخطئ بمعايير معينة ترتبط بجسامة وظروف الوقائع المنسوبة ارتكابها إلى الموظف، كخطورة هذه الأخيرة، الضرر المترتب على المرفق من جراء ارتكابها،...الخ. كرس المشرع مبدأ تناسب العقوبة التأديبية في المادة 161 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة والمستفيدين من المرفق العام".

الفرع الثالث: تصنيف العقوبات التأديبية

صنف المشرع بمقتضى المادة 163 من ق.أ.ع.و.ع العقوبات التأديبية التي يمكن أن توقع على الموظف العمومي ضمن أربع درجات تتدرج تصاعديا حسب درجة جسامة الأخطاء المرتكبة من طرفه.

أما عن طبيعة التعداد الذي أورده النص للعقوبات التأديبية ضمن هذه الدرجات الأربع فهو لا يكتسي طابعا حصريا بل فقط طابعا إرشاديا، أي أنه واردا على سبيل المثال وليس الحصر، وهو ما يؤكد التأهيل الوارد في المادة 164 من القانون ذاته¹ للقوانين الأساسية الخاصة لإضافة عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك.

1- عقوبات الدرجة الأولى

تشكل عقوبات الدرجة الأولى أقل العقوبات جسامة على الوضعية القانونية للموظف، حيث تقتصر آثارها إما على مجرد آثار أدبية أو معنوية تمس الموظف في صورته ومكانته الوظيفية، أو على آثار بسيطة على وضعيته القانونية. تتمثل هذه العقوبات في: التنبيه، الإنذار الكتابي والتوبيخ.

2- عقوبات الدرجة الثانية

تعتبر عقوبات الدرجة الثانية أشد إيلاما للموظف من سابقتها، حيث ترتب آثارا مالية على الوضعية القانونية للموظف. تتمثل هذه العقوبات في:

- التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام؛

- الشطب من جدول الترقية، والمقصود بها هنا هو الترقية في الدرجة. هذا وقد حددت المديرية العامة للوظيفة العمومية مدة هذا الشطب بسنة أو سنتين، على اعتبار أن هدف الشطب من جدول الترقية هو حرمان الموظف من الترقية في السنة التي استوفى فيها شرط الأقدمية، ولا يمكن حذف المدة من أقدميته المكتسبة لأن في ذلك جمع بين جزاءين تأديبيين².

¹- تنص المادة 164 من ق.أ.ع.و.ع على أنه "يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه".

²- المراسلة رقم 618 المؤرخة في 29 فيفري 2016، تتعلق بتوضيح العقوبات التأديبية ورد الاعتبار والترقية، موجهة إلى مدير الموارد البشرية بوزارة العدل.

3- عقوبات الدرجة الثالثة

تتمثل عقوبات الدرجة الثالثة في:

- التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام؛

- تنزيل الموظف من درجة إلى درجتين؛

- النقل الاجباري le déplacement d'office للموظف. يتعين هنا لضمان صحة عقوبة النقل

وقابليتها للتنفيذ الفعلي في حق الموظف المعني، حسب المنشور رقم 10 المؤرخ في 16 جانفي

2019 حول كيفية تطبيق بعض الإجراءات الخاصة بالنظام التأديبي للموظفين والصادر عن المديرية

العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مراعاة استقلالية المؤسسات والإدارات العمومية من

حيث التسيير الإداري والمالي، لذلك، يجب أن يتم هذا النقل إلى مصالح أو مؤسسات أو إدارات

تخضع لنفس السلطة التي لها سلطة التعيين والتسيير التي أصدرت العقوبة وليس إلى مصلحة أو

مؤسسة أو إدارة تخضع لسلطة تعيين وتسيير سلطة إدارية أخرى¹.

4- عقوبات الدرجة الرابعة

تتمثل في عقوبتين، هما:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة: يتعين على السلطة التأديبية في هذه الحالة التأكد من عدم

استحالة تنفيذ هذه العقوبة على الموظف المعني بسبب كون هذا الأخير موجود في الرتبة الأدنى في

سلكه أو في سلك ذي رتبة وحيدة.

¹- انظر، مراسلة المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري رقم 1147 مؤرخة في 11 جانفي 2017، موجهة إلى السيد مدير المؤسسة العمومية الاستشفائية البيض.

- **التسريح:** يعد أقصى وأخطر العقوبات التأديبية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف خلال مساره المهني، حيث يؤدي إلى زوال صفته الوظيفية، بالإضافة إلى منعه من التوظيف في الوظيفة العمومية مستقبلاً وفق ما نصت عليه المادة 185 من ق.أ.ع.و.ع.¹

المطلب الثالث

الإجراءات والضمانات التأديبية

أحاط المشرع السلطة التأديبية بجملة من الإجراءات والضمانات ترمي إلى عقلنة ممارسة هذه السلطة وحماية حقوق وحرّيات الموظفين في مواجهة الإدارة.

الفرع الأول: الإجراءات التأديبية

يقصد بالإجراءات التأديبية، مجموعة القواعد الإجرائية الواجب على السلطة المختصة بالتأديب مراعاتها عند ممارستها لسلطانها التأديبية. يقتضي بحث الإجراءات التأديبية التطرق إلى اتخاذ هذه الإجراءات ثم إلى سيرها.

أولاً- اتخاذ الإجراءات التأديبية

يحكم اتخاذ الإجراءات التأديبية من طرف السلطة الإدارية المختصة ضابطين أساسيين، هما:

- **ينعقد الاختصاص باتخاذ الإجراءات التأديبية في حق الموظف حسب المادة 162 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع. السلطة المخولة صلاحيات التعيين.**

¹- تنص المادة 185 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع. على أنه "لا يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية".

- يحكم اتخاذ الإجراءات التأديبية من طرف السلطة صاحبة التعيين مبدأ الملاءمة le principe d'opportunité، والذي يعني استقلال هذه الأخيرة بتقدير مدى ملاءمة التحريك المبتدأ للإجراءات التأديبية في حق الموظف المخطئ من عدمه بحسب ما تراه محققا لمصلحة المرفق¹.

ثانيا- سير الاجراءات التأديبية

يختلف سير الاجراءات التأديبية بحسب نوع العقوبة المفترض توقيها على الموظف، أي بحسب ما إذا كانت هذه الأخيرة من عقوبات الدرجتين 1 و 2 أو من عقوبات الدرجتين 3 و 4. بالنسبة لعقوبات الدرجتين 1 و 2، فرضت المادة 1/165 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع على السلطة التأديبية استيفاء إجراء وحيد يترجم تقيد أدنى بضمانة الدفاع، هو الحصول على توضيحات كتابية من الموظف المنسوب إليه ارتكاب الخطأ المهني، تتمظهر في الإجابة عن استفسار يوجه إليه من رئيسه الإداري.

أما بالنسبة لعقوبات الدرجتين 3 و 4، فقد فرض المشرع على السلطة التأديبية التقيد بشأنها بجملة من الإجراءات ترمي إلى حماية حقوق الموظف المتابع، هي:

- إخطار المجلس التأديبي من طرف السلطة المخولة صلاحيات التعيين بمقتضى تقرير مبرر وخلال أجل محدد هو خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ تحت طائلة سقوط هذا الخطأ وبالتبعية سقوط المتابعة التأديبية المؤسسة عليه، حيث تنص المادة 1/166 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع على أنه "يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ

¹- Tabrizi BEN SALAH, op.cit., pp. 260-261.

معاينة الخطأ. يتعين على المجلس التأديبي البت في القضية خلال أجل 45 يوما من تاريخ إخطاره¹.

- تبليغ الموظف بالخطأ المنسوب إليه، وذلك حتى يتسنى له تحضير دفاعه قبل مثوله أمام المجلس التأديبي. يتعين أن يتم هذا التبليغ حسب المادة 167 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع خلال أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما يبدأ حسابها من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية، أي من تاريخ إخطار المجلس التأديبي من طرف السلطة التي لها صلاحيات التعيين بمقتضى التقرير المبرر المشار إليه أعلاه.

الفرع الثاني: الضمانات التأديبية

أعطى الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع للموظف جملة من الضمانات الإدارية في مواجهة السلطة التأديبية، منها ما هو سابق على اتخاذ القرار التأديبي، ومنها ما هو ملازم لاتخاذها، ومنها ما هو لاحق لإصداره.

أولاً- الضمانات السابقة على اتخاذ القرار التأديبي

تتمثل الضمانات التي أقرها المشرع للموظف في المرحلة السابقة على اتخاذ العقوبة التأديبية في ثلاث ضمانات أساسية، هي:

- تمكين الموظف من الاطلاع على كامل ملفه التأديبي خلال أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية². وبخصوص مضمون الملف التأديبي محل الاطلاع، فهو يتكون طبقا المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 12 أبريل 2004 من: تقرير

¹- المادة 2/165 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع.

²- انظر المادة 167 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع.

الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف، بطاقة خاصة بوضعية الموظف وسوابقه التأديبية عند الاقتضاء، نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء، وتقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة.

- إمكانية المجلس التأديبي طلب إجراء تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، حيث تنص المادة 171 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع على أنه "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة". يهدف هذا التحقيق إلى تنوير اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي حول حقيقة الخطأ المهني المنسوب ارتكابه إلى الموظف، ظروف ارتكابه والأضرار التي ألحقها بالمرفق، بما يسمح لها بتكوين عقيدة صلبة حول مضمون الرأي الملزم المطلوب منها اتخاذه.

- كفالة حق الدفاع للموظف المتابع، حيث تنص المادة 169 من ق.أ.ع.و.ع على أنه "يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية وأن يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه". وعليه، يتعين على السلطة التأديبية حسب هذا النص تمكين الموظف المتابع تأديبيا من الدفاع عن نفسه تحت طائلة عدم مشروعية قرار التأديب لعيب في الإجراءات.

في سبيل تمكينه من الممارسة الفعلية لحق الدفاع، أعطى المشرع للموظف المتابع جملة من الحقوق الإجرائية المرتبطة بهذا الحق، هي:

- تبليغه بالأخطاء أو المآخذ المنسوبة إليه وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي خلال خمسة عشر (15) يوما من تحريك الدعوى التأديبية كما سبق بحثه أعلاه (المادة 167 من ق.أ.ع.و.ع).

يشكل هذين الحقين المرتبطين بمبدأ المواجهة متطلبين قبيين أساسيين لممارسة حق الدفاع من طرف الموظف المتابع، حيث يسمحان له بتحضير دفاعه؛

- تبليغه بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل من انعقاده بواسطة البريد الموصى عليه مع وصل استلام (المادة 2/168 من ق.أ.ع.و.ع)، وهي مدة تبدو معقولة وكافية للسماح للموظف بتحضير دفاعه قبل مثوله أمام المجلس التأديبي؛

- تمكنه من تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أمام المجلس التأديبي (المادة 1/169 من ق.أ.ع.و.ع)؛

- الإمكانية المخولة له لاستحضار شهود النفي أمام المجلس التأديبي من أجل دحض ادعاءات السلطة التأديبية (المادة 1/169 من ق.أ.ع.و.ع)؛

- حقه في الاستعانة بمدافع مخول (محامي) أو موظف يختاره بنفسه (زميل، عضو نقابي) عند مثوله أمام المجلس التأديبي (المادة 2/169 من ق.أ.ع.و.ع)؛

- الإمكانية المخولة له لالتماس تمثيله من قبل مدافه أمام المجلس التأديبي في حالة تقديمه لمبرر مقبول لعدم إمكانية حضوره شخصيا (المادة 3/168 من ق.أ.ع.و.ع).

ثانيا- الضمانات المعاصرة لاتخاذ القرار التأديبي

تتمثل الضمانات الملازمة لاتخاذ العقوبة التأديبية في ضمانات أساسية ترتبط بشكل القرار التأديبي، هي وجوب تسببه وذلك سواء تعلق الأمر بعقوبات تأديبية من الدرجتين 1 و 2 أو بعقوبات تأديبية من الدرجتين 3 و 4.

بالنسبة لعقوبات الدرجتين 1 و 2، أوجبت تسبب القرار المتضمن لها المادة 1/165 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع بنصها على أنه "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية....".

أما بالنسبة لعقوبات الدرجتين 3 و 4، فقد فرض المشرع تسبب على حد سواء رأي اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي حيث تنص المادة 2/170 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع على أنه "يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة"، وقرار السلطة التي لها صلاحيات التعيين الذي تم فيه إفراغ هذا الرأي حيث تنص المادة 2/165 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع على أنه "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر....".

تبرز أهمية التسبب من حيث أنه يسمح للموظف بمعرفة الأسباب الواقعية والقانونية التي ارتكزت عليها السلطة التأديبية في إدانته بالعقوبة التأديبية، كما يسمح للقاضي ببسط رقابته على القرار التأديبي الصادر في حق الموظف.

ثالثاً - الضمانات اللاحقة لاتخاذ القرار التأديبي

تتمثل الضمانات اللاحقة لاتخاذ القرار التأديبي في الإمكانية المخولة للموظف المعني به للتظلم منه إدارياً والطعن فيه قضائياً.

بالنسبة لمكنة التظلم الإداري ضد القرار التأديبي، فهي مكفولة للموظف ضد عقوبات الدرجتين 1 و 2 وعقوبات الدرجتين 3 و 4 على حد سواء. بخصوص عقوبات الدرجتين 1 و 2، يمكن للموظف المعني التظلم منها طبقاً للقواعد العامة أمام السلطة التي لها صلاحيات التعيين المصدرة للعقوبة (تظلم ولائي) أو السلطة الرئاسية لها (تظلم رئاسي).

أما بخصوص عقوبات الدرجتين 3 و 4، فيمكن للموظف المعني التظلم منها أمام لجنة خاصة منشأة لهذا الغرض هي لجنة الطعن، حيث تنص المادة 175 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع على أنه "يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار".

يبرز من هذا النص أنه يشترط لقبول الطعن الإداري أمام لجنة الطعن أن يرفع خلال الأجل المحدد له قانوناً، وهو شهر واحد (1) كحد أقصى ابتداء من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار التأديبي. أما بخصوص أثره، فيتمتع التظلم أمام لجان الطعن المختصة بالأثر الموقوف لتنفيذ العقوبة التأديبية حسب نص المادة 2/54 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 المتعلق باللجان الإدارية متساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، وهو حكم في غاية الأهمية والإنصاف للموظف ينسجم مع قرينة البراءة المقررة لفائدته في هذا الإطار.

أخيراً بخصوص سلطات لجنة الطعن في القرار، فهي تتمثل حسب المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 المشار إليه أعلاه في إلغاء القرار التأديبي أو تأييده أو تعديله من خلال التخفيض في العقوبة التي يتضمنها، غير أنها في المقابل لا تملك تشديد العقوبة المضمنة في القرار التأديبي تطبيقاً لمبدأ قانوني عام يقضي بعدم جواز أن يضار الطاعن من طعنه.

أما بالنسبة لمكنة الطعن القضائي ضد القرار التأديبي، فهي مكفولة كذلك للموظف وذلك سواء بصفة أصلية أو بصفة احتياطية بعد سلوكه طريق التظلم الإداري وثبوت عدم جدواه. ينعقد الاختصاص بنظر هذا الطعن للقاضي الإداري تطبيقاً للمعيار العضوي المكرس في المادتين 800 و 801 من ق.إ.م.إ. المعدل والمتمم.

أما بخصوص مدى الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على القرار التأديبي في هذه الحالة، فهي تتسم بالانتساع، حيث تطل على حد سواء مشروعية هذا القرار (رقابة مشروعية) ومدى تناسب مضمونه مع خطورة الوقائع المنسوبة للموظف (رقابة تناسب).

الفصل الرابع

نهاية المسار المهني للموظف

حصرت المادة 216 من الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع أسباب نهاية المسار المهني للموظف في الأسباب الآتية: فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها، فقدان الحقوق المدنية، الاستقالة المقبولة بصفة قانونية، العزل، التسريح، الإحالة على التقاعد، والوفاة. يمكن إدراج هذه الأسباب تحت عناوين أساسيين: أسباب عادية تتمثل في الإحالة على التقاعد والوفاة، وأسباب غير عادية تتمثل في باقي الأسباب الأخرى المحددة في نص المادة 216 من ق.أ.ع.و.ع.

المبحث الأول

الأسباب العادية لنهاية المسار المهني للموظف

تتمثل الأسباب العادية لنهاية المسار المهني للموظف في سببي الإحالة على التقاعد والوفاة، وقد ألقنا بها وصف العادية كونها تؤدي إلى الإنهاء التام لخدمة الموظف بصفة طبيعية وخارج أي تدخل إرادي منه.

المطلب الأول

الإحالة على التقاعد

يشكل التقاعد نهاية طبيعية للمسار المهني للموظف وفي نفس الوقت أحد حقوقه المهنية الأساسية وذلك كمقابل لأدائه لواجباته المهنية طيلة مساره الوظيفي، حيث تنص المادة 33 من

الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع على أن "للموظف الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به".

ترتبط استقادة الموظف من التقاعد من حيث الأصل بشرط السن، أي ببلوغه السن القانونية التي تمنحه الحق في الإحالة على التقاعد دون أية سلطة تقديرية من جانب الإدارة المستخدمة في هذا الإطار. حددت المادة 6 من القانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-15¹ ثلاثة شروط للاستفادة من التقاعد، هي:

- بلوغ سن ستين (60) سنة على الأقل، غير أنه يمكن إحالة المرأة العاملة على التقاعد بطلب منها ابتداء من سنة الخامسة والخمسون (55) سنة كاملة؛

- قضاء مدة خمس عشر (15) سنة على الأقل في العمل؛

- أن يكون الموظف قد قام بعمل فعلي تساوي مدته على الأقل سبع سنوات ونصف (7.5) مع دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي.

وقد أوردت المادة 7 من القانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-15 استثناء يتضمن الإعفاء من شرط السن (60 سنة) وذلك بالنسبة لشاغلي مناصب العمل التي تتميز بظروف جد شاقة وهذا بعد قضاء فترة دنيا في هذه المناصب، وقد أحالت هذه المادة مسألة تحديد قائمة هذه المناصب والأعمار المناسبة لها وكذا الفترة الدنيا الواجب قضاؤها فيها إلى التنظيم الذي لم يصدر إلى حد الآن.

¹ - القانون رقم 16-15 المؤرخ في 31 ديسمبر 2016 يعدل ويتمم القانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد.

وفي المقابل، قررت المادة 2 أعلاه أنه يمكن للموظف أن يختار إراديا مواصلة نشاطه بعد السن القانونية للتقاعد (60 سنة) في حدود خمس (5) سنوات، حيث لا يمكن للهيئة المستخدمة خلاها إحالته على التقاعد، وأحالت في كيفية تطبيقها إلى التنظيم، هذا الأخير تجسد في المرسوم التنفيذي رقم 20-107 المؤرخ في 30 أبريل 2020 المحدد لكيفيات مواصلة النشاط بعد السن القانونية للتقاعد

المطلب الثاني

الوفاة

تعد وفاة الموظف من الأسباب العادية لنهاية مساره المهني، وهي تتصرف في هذا الإطار إلى الوفاة الحقيقية فقط، أي الوفاة المثبتة بشهادة طبية مسلمة من طرف طبيب مرخص له قانونا بممارسة مهامه طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 22-178 المؤرخ في 28 أبريل 2022 والمتعلق بالشهادة الطبية للوفاة¹. بإثبات وفاة الموظف واتصال إدارته المستخدمة بشهادة الوفاة، تقوم هذه الأخيرة بشطب الموظف من القائمة الإسمية لموظفيها، وبذلك تنتهي علاقة الموظف بشكل نهائي بالإدارة ويتوقف راتبه.

المبحث الثاني

الأسباب غير العادية لنهاية المسار المهني للموظف

تتمثل الأسباب غير العادية لنهاية المسار المهني للموظف في فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها، فقدان الحقوق المدنية، الاستقالة المقبولة بصفة قانونية، العزل والتسريح.

¹ - انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 22-178 المؤرخ في 28 أبريل 2022 والمتعلق بالشهادة الطبية للوفاة.

المطلب الأول

فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها

لا يعتبر التمتع بالجنسية الجزائرية شرطا للالتحاق بالوظائف العمومية فقط بل كذلك شرطا للاستمرار فيها، ومن ثم إذا فقد الموظف جنسيته أو تم تجريده منها فإنه تنتهى مهامه ويفقد بالتبعية صفة الموظف العمومي تطبيقا لنص المادة 216 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع. إذا ما ثبت فقدان الموظف للجنسية الجزائرية أو تجريده منها فإنه يفقد صفة الموظف العمومي بقوة القانون من تاريخ صدور مرسوم الفقدان أو التجريد من الجنسية، وهنا يتعين على السلطة المختصة بالتعيين اصدار قرارا كاشفا فقط بانهاء خدمته مرفقا بهذا المرسوم وايداعه على مصالح المراقبة المالية المختصة للتأشير عليه وايداع نسخة منه لدى مصالح الوظيفة العمومية قصد التأكد من مشروعية القرار.

المطلب الثاني

فقدان الحقوق المدنية

يعد التمتع بالحقوق المدنية كذلك شرطا للالتحاق بالوظائف العمومية وللاستمرار فيها على حد سواء، ومن ثم إذا صدر حكم قضائي يقضي بحرمان الموظف من أحد حقوقه المدنية، فإنه يفقد بالتبعية صفته الوظيفية. تنصرف الحقوق المدنية حسب المادة 9 مكرر من قانون العقوبات إلى الحق في تقلد الوظائف أو المناصب العمومية، حق الانتخاب، حق الترشح، حق الشخص في أن يكون مساعدا محلفا أو خبيرا أو شاهدا على أي عقد...الخ.

يتم حرمان الشخص من واحد أو أكثر من هذه الحقوق كعقوبة تكميلية إما نتيجة إدانته بعقوبة جنائية (في جنائية)، وفي هذه الحالة يكون الحرمان وجوبيا حسب المادة 9 مكرر/2 من قانون

العقوبات، أو نتيجة إدانته بعقوبة جنحية وفي هذه الحالة لا يحكم القاضي بالحرمان إلا إذا قرره نص التجريم.

المطلب الثالث

الاستقالة المقبولة بصفة قانونية

تعد الاستقالة أحد طرق إنهاء العلاقة الوظيفية التي تتم بناء على إرادة الموظف المعني استنادا إلى حقه في ذلك الذي أقره له المشرع بمقتضى المادة 217 من الأمر رقم 06-03 المتضمن ق.أ.ع.و.ع بنصها على أن "الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي".

يبرز من قراءة المادة 220 من ق.أ.ع.و.ع وجود نوعين من الاستقالة، هما:

* الاستقالة الصريحة

هي الاستقالة التي تتم بناء على تقديم الموظف لطلب مكتوب يعبر فيه عن إرادته الصريحة والواضحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية ويصدر بناء على ذلك قرار صريح من الإدارة بقبول هذا الطلب. يتعين لصحة هذا النوع من الاستقالة توفر شرطين أساسيين، هما:

- تقديم الموظف لطلب مكتوب وصريح بالاستقالة إلى السلطة التي لها صلاحيات التعيين (المادة 218 من ق.أ.ع.و.ع)؛

- صدور قرار صريح من السلطة صاحبة التعيين بقبول الاستقالة. وفي هذا الإطار وضع المشرع مدة زمنية يتعين على الإدارة الرد خلالها على طلب الاستقالة المقدم من الموظف، وهي شهرين من تاريخ ايداع الطلب، مع إمكانية تأجيل قبول طلب الاستقالة لمدة شهرين آخرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول في حالة وجود ضرورة قصوى للمصلحة (المادة 2/220 من ق.أ.ع.و.ع).

* الاستقالة الفعلية

نصت عليها المادة 3/322 من ق.أ.ع.و.ع، وهي تتعلق بالوضعية التي يودع فيها الموظف طلبا صريحا بالاستقالة وتقرر السلطة صاحبة التعيين عند انقضاء أجل الشهرين المحدد لها للفصل في الطلب تأجيل قبول هذه الاستقالة لمدة شهرين أخرى إما صراحة أو ضمنا للضرورة القصوى للمصلحة، وعند نهاية أجل التأجيل، أي بعد انقضاء 4 أشهر من تاريخ إيداع الطلب تلتزم الصمت فلا تصدر قرار صريحا بقبول الاستقالة، حيث يصبح الموظف في هذه الحالة في وضعية استقالة فعلية *démission effective*.

المطلب الرابع

العزل

يعتبر العزل ن تدبيرا إداريا غير تأديبي يؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف ومن ثم فقدانه الصفة الوظيفية وذلك نتيجة هجره لمنصب عمله للمدة المحددة قانونا لذلك، وقد عرّفته المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب اهمال المنصب تعريفا للعزل كما يلي:

"العزل بسبب اهمال المنصب دون مبرر مقبول، اجراء إداري يتخذ بموجب قرار معلل من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد الإعذار، بغض النظر عن الضمانات التأديبية والقانونية الأساسية".

أما إهمال أو هجر المنصب بصفته سبب قرار العزل فقد عرّفته المادة 2 من المرسوم التنفيذي ذاته بنصها على أنه: "يعتبر في وضعية اهمال المنصب كل موظف في الخدمة يتغيب خمسة عشر (15) يوما متتالية، على الأقل، دون عذر مقبول. يقصد بعبارة مبرر مقبول، كل مانع أو حالة قوة القاهرة خارجين عن إرادة المعني، مثبتين قانونا، ويرتبطان على وجه الخصوص، بما يأتي:

- الكوارث الطبيعية؛

- العجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير،

- المتابعات الجزائية التي لا تسمح للمعني بالالتحاق بمنصب عمله".

قيد المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المشار إليه أعلاه اتخاذ قرار العزل في مواجهة الموظف

باستيفاء إجراءات أساسيين من طرف السلطة صاحبة التعيين، هما:

- معاينة واقعة غياب الموظف، حيث يتعين على السلطة صاحبة التعيين قبل إصدار قرار عزل

الموظف أن تقوم بمعاينة واقعة غيابه عن العمل وذلك بموجب وثيقة مكتوبة تودع في ملفه الإداري¹.

- إعداره بضرورة الالتحاق بمنصب عمله، حيث يتعين على الإدارة كذلك قبل اتخاذ قرار العزل

إعذار الموظف المتغيب بضرورة التحاقه بمنصب عمله، ويتم هذا الإعذار حسب المادة 1/5 من

المرسوم التنفيذي رقم 17-321 عند معاينة غياب الموظف خلال يومي عمل متتاليين على أن

يوجه إلى آخر عنوان مسجل في ملفه الإداري، فإذا لم يلتحق بمنصب عمله بعد انقضاء خمسة (5)

أيام عمل ابتداء من تاريخ الإعذار الأول أو لم يقدم مبررا لغيابه توجه له إعدارا ثانيا طبقا لنص

المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321.

إذا لم يلتحق الموظف بمنصب عمله في نهاية اليوم الخامس عشر (15) من الغياب المتتالي

بالرغم من الإعدارين الموجهين له بصفة قانونية، تقوم السلطة المخولة صلاحيات التعيين بعزله فورا

وذلك بقرار معلل يسري بأثر رجعي، أي ابتداء من تاريخ أول يوم لغيابه حسب ما نصت عليه المادة

11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321.

¹ - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321.

المطلب الخامس

التسريح

يعد التسريح سببا غير عادي للإنهاء التام لخدمة الموظف بمبادرة من الإدارة المستخدمة ومن ثم فقدانه لصفته الوظيفية وذلك لأسباب تأديبية مردها إلى ارتكاب الموظف لخطأ مهني من الدرجة الرابعة. يتميز التسريح le licenciement بهذا المعنى عن العزل la révocation من حيث سبب كل منهما حيث بينما يتأسس الأول على واقعة الخطأ المهني يتأسس الثاني على واقعة هجر أو إهمال المنصب، وكذلك من حيث إجراءاتهما حيث يتخذ قرار العزل، خلافا لقرار التسريح، دون إعمال الإجراءات والضمانات التأديبية.

يخضع اتخاذ قرار التسريح التأديبي في حق الموظف للضمانات الإجرائية، المحددة في الأمر رقم 03-06 المتضمن ق.أ.ع.و.ع، ممثلة في:

- صدور قرار التسريح عن السلطة صاحبة التعيين بعد حصولها على الرأي الملزم للجنة الإدارية متساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي (المادة 2/165 من ق.أ.ع.و.ع)؛
- تمكين الموظف المعني من حق الدفاع، وذلك من خلال الالتزام المفروض على السلطة صاحبة التعيين بتبليغه بالخطأ التأديبي المنسوب إليه وتمكينه من الاطلاع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية (المادة 167 من ق.أ.ع.و.ع)؛
- تبليغ الموظف المعني بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ انعقاده بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام (المادة 2/168 من ق.أ.ع.و.ع)؛
- يمكن للموظف المعني خلال جلسة المساءلة أمام المجلس التأديبي تقديم ملاحظات كتابية أو شفهية أو استحضار شهود (المادة 1/169 من ق.أ.ع.و.ع)؛

- يمكن للموظف المعني الاستعانة بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه (المادة 2/169 من ق.أ.ع.و.ع)؛

- يلتزم المجلس التأديبي بالفصل في القضية المطروحة عليه في غضون 45 يوما من تاريخ إخطاره (المادة 2/165 من ق.أ.ع.و.ع).

- وجوب تسبيب قرار التسريح، أي تضمينه الأسباب الواقعية والقانونية التي ارتكزت عليها السلطة صاحبة التعيين في إصداره (المادة 2/165 من ق.أ.ع.و.ع)؛

- تبليغ الموظف المعني بقرار التسريح في أجل لا يتعدى 8 أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار (المادة 172 من ق.أ.ع.و.ع)؛

- يمكن للموظف المعني التظلم من قرار التسريح أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغه بالقرار، كما يتمتع هذا الطعن بالأثر الموقوف لتنفيذ العقوبة (المادة 175 من ق.أ.ع.و.ع).

قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية:

1- الكتب:

- جورجى شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري -الكتاب الثاني- القواعد القانونية للنشاط الإداري للدولة، الطبعة 4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- حمود حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العام في القوانين الوضعية والشرعية الإسلامية، دار الأمل، تيزي وزو، الجزائر، 2000.
- سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1990.
- شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2002.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- محمد أنس جعفر قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، د.م.ج.، الجزائر، الطبعة الثانية، 1989.
- محمد صلاح عبد البديع السيد، النظام القانوني للموظف العام في مصر تشريعاً وقضاءً وفقهاً، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، الطبعة الأولى، 2007.

- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية:

- بوطبة مراد، نظام الموظفين من خلال الأمر رقم 03/06، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017.

3- المقالات العلمية:

- إبراهيم عبد الملحم ومحمد قاسم ضرار، "سياسات التوظيف وتطبيقاتها في المملكة"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة الرابعة والعشرون، العدد 47، سبتمبر - أكتوبر 1985.

- أنور أحمد رسلان، "الصلاحية الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العمومية بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي -دراسة مقارنة-"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة التاسعة والعشرون، العدد 65، يناير 1990.

ثانيا - باللغة الأجنبية:

1- Ouvrages

- Alain PLANTEY, **La fonction publique -Traité général-**, 2^e éd., Litec, Paris, 2001.
- Fabrice MELLERAY, **droit de la fonction publique**, 3 éd., Economica, Paris, 2013.
- Frédéric COLIN, **droit public économique**, Gualino éditeur, Paris, 2005.
- Gustave PEISER, **droit de la fonction publique**, 17 éd., Dalloz, Paris, 2003.

- J.-Y. VINCENT et autres, **Droit public général**, 5^{ème} éd., LexisNexis, Paris, 2011.
- Jean-François LACHAUME et autres, **Droit des services publics**, 2 éd., LexisNexis, Paris, 2015.
- Jean-Michel DE FORGES, **droit de la fonction publique**, presses universitaires de France, 1986.
- Renan LE MESTRE, **Droit du service public**, Gualino éditeur, Paris, 2003.
- René CHAPUS, **droit administratif général**, Tome 2, 8 éd., Montchrestien, Paris, 1995.
- René Chapus, **Droit administratif général**, Tome 2, Montchrestien, Paris, 2001.
- Tabrizi BEN SALAH, **Droit de la fonction publique**, 2 éd., Armand Colin, Paris, 2003.

2- Thèses

- Elissar MOURTADA, **Les mutations du droit de la fonction publique : étude de droit comparé français-libanais**, Thèse de Doctorat, Université Grenoble Alpes, Université Libanaise, Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Administratives (Beyrouth, Liban), 2021.

3- Articles

- Maya BACACHE- BEAUVALLET, « **Le statut du fonctionnaire : une exception française ?** », **Cahiers français**, La documentation française, n° 384, janvier-février 2015.
- Mustapha KARADJI, « **Le statut général du fonctionnaire est-il en voie de déstatufication?** », **Revue de Droit Public Algérien et Comparé**, vol. 08, n° 01, mai 2022.

الفهرس

01.....	مقدمة
04.....	الفصل الأول: مفهوم الوظيفة العمومية
04.....	المبحث الأول: أنظمة الوظيفة العمومية
04.....	المطلب الأول: نظام الوظيفة العمومية المغلق
05	الفرع الأول: تعريف نظام الوظيفة العمومية المغلق وعناصره
07.....	الفرع الثاني: خصائص نظام الوظيفة العمومية المغلق
08.....	الفرع الثالث: تقدير نظام الوظيفة العمومية المغلق
10.....	المطلب الثاني: نظام الوظيفة العمومية المفتوح
10.....	الفرع الأول: تعريف نظام الوظيفة العمومية المفتوح وعناصره
13.....	الفرع الثاني: تقدير نظام الوظيفة العمومية المفتوح
	المطلب الثالث: موقع النظام الوظيفي الجزائري بين النظامين المغلق والمفتوح للوظيفة العمومية
15.....	المبحث الثاني: مصادر قانون الوظيفة العمومية
17.....	المطلب الأول: المصادر العامة لقانون الوظيفة العمومية
17.....	الفرع الأول: المصادر الداخلية لقانون الوظيفة العمومية
22.....	الفرع الثاني: المصادر الدولية لقانون الوظيفة العمومية
24.....	المطلب الثاني: المصادر الخاصة لقانون الوظيفة العمومية

24.....	الفرع الأول: القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
26.....	الفرع الثاني: القوانين الأساسية الخاصة.
29.....	المبحث الثالث: مفهوم الموظف العمومي وطبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة.
29.....	المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي.
29.....	الفرع الأول: تعريف الموظف العمومي.
33.....	الفرع الثاني: عناصر اكتساب صفة الموظف العمومي.
37.....	المطلب الثاني: طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العمومي بالإدارة.
37.....	الفرع الأول: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية.
40.....	الفرع الثاني: علاقة الموظف بالإدارة علاقة قانونية وتنظيمية.
42.....	الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من تكييف علاقة الموظف بالإدارة.
43.....	الفصل الثاني: بداية الحياة المهنية للموظف: الدخول إلى الوظيفة العمومية.
43.....	المبحث الأول: المبادئ الحاكمة للالتحاق بالوظائف العمومية.
44.....	المطلب الأول: مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية.
44.....	الفرع الأول: مفهوم مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية.
46.....	الفرع الثاني: تفعيل مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية.
48.....	المطلب الثاني: مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية.
49.....	الفرع الأول: مفهوم مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية.
50.....	الفرع الثاني: تفعيل مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية.
51.....	المبحث الثاني: شروط الالتحاق بالوظائف العمومية.

المطلب الأول: الشروط العامة للتوظيف.....	51
الفرع الأول: التمتع بالجنسية الجزائرية.....	51
الفرع الثاني: التمتع بالحقوق المدنية.....	53
الفرع الثالث: عدم وجود تنافي جزائي.....	53
الفرع الرابع: إثبات الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية.....	56
الفرع الخامس: شرط السن.....	56
الفرع السادس: شرط القدرة البدنية والذهنية.....	57
الفرع السابع: شرط المؤهلات.....	58
الفرع الثامن: عدم سبق التسريح التأديبي أو العزل من الوظيفة.....	58
المطلب الثاني: الشروط الخاصة للتوظيف.....	58
الفرع الأول: التحقيق الإداري المسبق.....	59
الفرع الثاني: الفحص الطبي.....	59
المبحث الثالث: طرق التوظيف.....	60
المطلب الأول: طريقة المسابقة.....	61
الفرع الأول: مفهوم المسابقة.....	61
الفرع الثاني: أنواع المسابقات في التشريع الجزائري.....	62
الفرع الثالث: النظام القانوني لسير المسابقة.....	63

68.....	الفرع الرابع: الاستثناءات الواردة على مبدأ المسابقة في التوظيف
70.....	المطلب الثاني: طرق التوظيف الأخرى
70.....	الفرع الأول: الفحص المهني
72.....	الفرع الثاني: التوظيف المباشر من منتج التكوين المتخصص
	الفصل الثالث: مضمون الحياة المهنية للموظف: حقوق وواجبات الموظف العمومي
73.....	والنظام التأديبي المطبق عليه
73.....	المبحث الأول: حقوق وواجبات الموظف العمومي
74.....	المطلب الأول: حقوق الموظف العمومي
74.....	الفرع الأول: حقوق الموظف العمومي بصفته عوناً للدولة
96.....	الفرع الثاني: حقوق الموظف العمومي بصفته مواطناً
104.....	المطلب الثاني: واجبات الموظف العمومي
104.....	الفرع الأول: الواجبات المرتبطة بالخدمة
108.....	الفرع الثاني: الواجبات المرتبطة بأخلاقيات الوظيفة العمومية
113.....	المبحث الثاني: النظام التأديبي للموظف العمومي
114.....	المطلب الأول: الأخطاء التأديبية
114.....	الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي وعناصر قيامه
116.....	الفرع الثاني: تصنيف الأخطاء التأديبية

118.....	الفرع الثالث: تقدير الخطأ التأديبي
120.....	المطلب الثاني: العقوبات التأديبية
120.....	الفرع الأول: مفهوم العقوبة التأديبية
122.....	الفرع الثاني: مبادئ العقوبة التأديبية
124.....	الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية
127.....	المطلب الثالث: الإجراءات والضمانات التأديبية
127.....	الفرع الأول: الإجراءات التأديبية
129.....	الفرع الثاني: الضمانات التأديبية
134.....	الفصل الرابع: نهاية المسار المهني للموظف
134.....	المبحث الأول: الأسباب العادية لنهاية المسار المهني للموظف
134.....	المطلب الأول: الإحالة على التقاعد
136.....	المطلب الثاني: الوفاة
136.....	المبحث الثاني: الأسباب غير العادية لنهاية المسار المهني للموظف
137.....	المطلب الأول: فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها
137.....	المطلب الثاني: فقدان الحقوق المدنية
138.....	المطلب الثالث: الاستقالة المقبولة بصفة قانونية
139.....	المطلب الرابع: الغزل

المطلب الخامس: التسريح.....	141
قائمة المصادر والمراجع.....	143
الفهرس.....	146