

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:.....

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

## ضمانات الموظف أثناء المحاكمة التأديبية

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري  
تحت إشراف الأستاذ(ة):

- بافضل محمد بلخير

الشعبة: حقوق  
من إعداد الطالب(ة):

- بوزيد شيماء

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة).....بوسحبة الجيلالي.....رئيسا

الأستاذ(ة).....بافضل محمد بلخير.....مشرفا مقرا

الأستاذ(ة).....بن بدرة عفيف.....مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

تاريخ المناقشة: 2023/07/04

إهداء

بسم الله أبدأ كلامي الذي بفضلته وصلت لمقامي هذا

الحمد والشكر على ما أتاني في هذا العمل.

إليك يا منبع الأمل الصافي الحنون والتي حملتني وهنا على وهن وشملتني بعطفها وحنانها

إلى التي تفرح لفرحي وتحزن لحزني، أمي.

إلى الروح التي طالما حلمت أن تراني أتخطى درجات العلم والنجاح إلى الذي أعترف

بفضله على كل نجاح أحققه أبي رحمه الله.

إلى سندي الوحيد في الحياة زوجي العزيز بن تونسي مداني أطل الله في عمره إن شاء

الله.

إلى من تبسم الدنيا عند رؤيتهما وشاطروني أمري لأكمل الخطوات إخوتي.

إلى من ساهمت معي وساعدتني في مذكرتي المحامية بوزيد حفيظة.

## الشكر والعرفان

أشكر الله العلي القدير الذي أنعم علي بنعمة العقل والدين

القائل في محكم التنزيل: " وفوق كل ذي علم عليم" سورة يوسف 76.

وقال رسول الله ﷺ " من صنع إليكم معروفا فكافنوه فإن لم تجدوا ما تكافنوه به فادعوا له

حتى تروا أنكم كافأتموه" رواه أبو داوود.

وأوجه بخالص شكري وتقديري وعظيم امتناني إلى أستاذي الفضل والقدير " بلفضل"

لما أبداه من حسن رعاية ورحابة صدر وروح علمية مخلصه، وما قدم لي من توجيهات

ونصائح شديدة وملاحظات قيمة ومستمرة.

فدعائي له بالخير والعافية.

إلى الذين كانوا عوناً لي في بحثي هذا ونورا يضيء الظلمة التي كانت تقف أحيانا في

طريقنا.

## مقدمة:

تمارس الدولة نشاطها المرفقي من خلال موظفيها، فهي أداة لتحقيق أهدافها وتحظى الوظيفة العامة التي احتلت مكانة هامة في النشاط الإداري بعناية المشرع والفقهاء في مختلف الدول، ذلك أنها أعمال إدارية تهدف إلى اشباع الحاجات الجماعية، فالموظف العام هو الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، ويتحدد دوره ضيقا و اتساعا حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة فالتوسع نشاط الدولة وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات بين الأفراد، وقيامها ببعض الأشغال العامة وازدياد تدخلها في مجالات اقتصادية واجتماعية، قاد بالضرورة إلى ازدياد عدد الموظفين واهتمام الدولة بتنظيم الجهاز الإداري.

تعتبر الوظيفة العامة من أهم المواضيع التي تحظى بمكانة هامة والتي أصبح لها نظام خاص بها يحدد حقوق وواجبات الموظفين العموميين وشروط التحاقهم بالوظيفة وأيضا مسائلتهم تأديبيا.

فالوظيفة العامة في الجزائر مرت بمرحلتين:

المرحلة الأولى: عقب الاستقلال مباشرة، تميزت هذه المرحلة بالتوظيف الجماعي بفعل الفرا المؤسساتي الذي خلفه رحيل المعمرين داخل الإدارة الجزائرية على اعتبار أن الجزائريين الذين كانوا فئة ضئيلة أي فيها تبنت الجزائر النظام الفرنسي الذي كان قائما قبل الاستقلال بصفة مؤقتة وجرى العمل بالقانون رقم: 157/62 الصادر في 1962/12/31 لتفادي الحصول على فراغ قانوني إلى غاية صدور قوانين وتشريعات وطنية.

أما المرحلة الثانية: بدأت بصدور أول تشريع وظيفي المتمثل في الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، اعتنى هذا الأمر تنظيم الجوانب الوظيفية داخل الإدارة الجزائرية تليها مباشرة سلسلة من التعديلات سواء القانون الأساسي العام للعامل 12/78 المؤرخ في 1978/07/28 والمرسوم التنفيذي 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الذي جاء بناء على رؤية جديدة للحياة المهنية واستجابة

التحولات الكبيرة التي شهدتها المؤسسات والإدارات العمومية في نطاق الممارسة الوظيفية أو الإدارية.

ونظرا لأهمية ومكانة الموظف العمومي في حياة المواطنين، بحيث أضحى يمثل حجر الزاوية في البناء الوظيفي، فكان لزاما على الدولة أن تعتني بفئة المواطنين العموميين بداية من اختيارهم بناء على أسس عملية من أكفأ العناصر البشرية، ومرورا بالإشراف عليهم ومراقبتهم وتدريبهم وتنمية قدراتهم وقياس مستوى أدائهم، والانتهاه بإحالتهم على التقاعد، من أجل أن يحققوا الهدف المنشود من تعيينهم، والمتمثل في تحقيق المصلحة العامة لجميع أفراد الشعب لذلك قيل إن قوة الدولة تقاس بمستوى موظفيها فكرا وسلوكا.

والمشرع الجزائري كغيره من المشرعين أقر للموظف العمومي مجموعة من الضمانات ضمن نصوص الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

فالحكمة من وضع نظام التأديب جاءت خصيصا من أجل محاولة إصلاح وتقويم السلوك الإداري للموظف العام من خلال العقوبات التأديبية، أما من جانب آخر المحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيبتها ضمان لحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطرار.

يعتبر موضوع علاقة الموظف بالإدارة من الموضوعات التي بها صلة بمجال الوظيفة العمومية خاصة والقانون الإداري عامة وهو مجال تخصصي، وهذا المجال خاصة ما جاء به التشريع الجزائري من قرارات تأديبية وآليات قانونية تخدم الموظف العام لأجل ضمان كافة حقوقه وحرياته المهنية التي تسعى إلى حسن سير المرفق العام، وهذا ما جعلني أختار هذا الموضوع للبحث فيه من جديد.

إن الهدف الرئيسي من دراسة هذا الموضوع يكمن في معرفة علاقة الموظف بالإدارة وكيفية تحقيق أهداف معينة التي تسعى بها إلى الحرص على حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطرار، الذي يجعل كل من الإدارة والموظف العام في إطار قانوني مشروع.

من أجل دراسة هذا الموضوع نستخدم المنهج التحليلي الوصفي، وهذا لأننا سنتطرق إلى معرفة علاقة الإدارة بالموظف العام في مجال الوظيفة العامة التي نحتاج فيها إلى المنهج

الوصفي أما المنهج التحليلي اعتمدنا عليه لتحليل النصوص القانونية الخاصة بالوظيفة العامة.

إن النظام التأديبي في الجزائر تثار في شأنه عدة إشكاليات لم له من تأثير على المسار المهني للموظف، مما قد يؤدي إلى فصله من الوظيفة، وحرمانه من الانضمام إليها مرة أخرى، لذا تبرز في مدى توفيق المشرع بين منح صلاحيات للسلطة المختصة بالتأديب بإصدار القرار التأديبي ضد الموظف، وجعلته آلية بيد الموظف العام لحماية حقوقه وخاصة في هذه الوضعية لذا تطرح الإشكال القانون التالي:

ماهي الضمانات القانونية التي منحها المشرع لمواجهة القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام؟

بحسب الإشكالية المطروحة سابقا، نحاول الإجابة عنها وفق الخطة المقسمة على النحو التالي:

- إن معالجة هذا الإشكال لا يتم إلا من خلال تفحص النظام التأديبي الجزائري عبر تطور النصوص القانونية ابتداء من الأمر رقم: 66-133 إلى غاية التشريع الأخير رقم 06-03.

- لذا قسمت الدراسة إلى فصلين عالجا في الفصل الأول: ماهية الموظف العام وعلاقته بالإدارة، مما تضمن بعض التعريفات (التشريع الجزائري، الفقه والقضاء)، وتحديد طبيعة علاقة الموظف بالإدارة والواجبات وحقوق التي ينبغي للموظف الخضوع لها.

أما الفصل الثاني: تم التطرق إلى المسؤولية التأديبية للموظف العام مما شمل الأخطاء التأديبية وأنواعها والضمانات التأديبية التي منحها المشرع للموظف العام.

# الفصل الأول الموظف العام وعلاقته بالإدارة



## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### ماهية الموظف العام وعلاقته بالإدارة:

يعد قطاع الوظيفة العامة في جميع الدول، ومن بينها الجزائر ومن أهم القطاعات التي تتوقف عليها نشاطات الدولة في مختلف الميادين والمجالات، خاصة ما تعلق منها بإدارة المرافق العامة، ولعل من أهم الركائز الأساسية للوظيفة العمومية الموظفين العموميين الذين يعتبرون الأداة الرئيسية التي من خلالها تستطيع الدولة القيام بوظائفها وتحقيق أهدافها، وعليهم يتوقف السير الحسن المنتظم للمرافق العامة.

هذه الأهمية جعلت تحديد مفهوم الموظف العام والتكليف العلاقة القانونية بينه وبين الإدارة من أكثر المواضيع إثارة للجدل بين الفقه والقضاء الإداري، وإن اتفقت جل تشريعات الوظيفة العامة في العالم متوقف على أربعة شروط هي التعيين، ديمومة الوظيفة، الخدمة في مرفق عام والترسيم، وأخذت بالنظرية التنظيمية أو اللائحية في تكيف العلاقة القانونية بين الموظف العام والإدارة.

### المبحث الأول

#### مفهوم الموظف العام

أدى تطور وظائف الدولة إلى الاهتمام بشكل واضح بالموارد البشري، إذ أصبح من الواجب الأخذ بعين الاعتبار مكانة الموظف العام في مختلف إدارتها بكونه يعكس مدى نجاحها من اخفاقها في تلبية حاجات ورغبات الجمهور.

وعليه نوجز فيما يلي تقريب مفهوم الموظف العام من خلال تحديد تعريف واضح له مع تبيان العلاقة الرابطة بينه وبين الإدارة.<sup>1</sup>

### المطلب الأول

#### تعريف الموظف العام في التشريع الجزائري

إن المشرع الجزائري حاول أن يوسع من مفهوم الموظف العام ليشمل فئة جديدة غير تلك الفئة التي وردت في نص المادة من الأمر 03-06 ويمكن أن يكون الغرض من هذا التوسيع هو اسباغ حماية أكثر للمال العام، فتجد أن صفة الموظف العام امتدت لتشمل حتى القضاة ونواب المجلس الشعبي الوطني، وكذلك أعضاء مجلس الأمة وحتى أعضاء المجلس الشعبي الولائي والبلدي دون مراعاة لأدوات التوظيف سواء كان عن طريق التعيين أو الانتخاب.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص30.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### الفرع الأول

#### تعريف الموظف العام في قانون الوظيفة العمومي

1. تعريف الموظف العام في الأمر 66-133: المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ثم الإشارة إلى تعريف الموظف العام في المادة الأولى من الأمر التي نصت: "يعتبر موظفين، الأشخاص المعنويين في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة في التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم.<sup>1</sup>

حسب هذه المادة يعتبر موظفا كل شخص عين في منصب دائم ورسم في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالإدارات المركزية والمصالح الخارجية والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري التابع لها، كما أن هذا الأمر قد ميز بين ثلاث فئات من الأعيان العموميين وهم الموظفون الذين تربطهم بالدولة علاقة قانونية تنظيمية، الأعيان المتعاقدين وهم يخصون للقانون العام (الأمر 66-133 أحل إلى أن يتم تنظيم أحكامهم بموجب مرسوم)، والأعيان المؤقتين الذين يخصون للقانون الخاص.<sup>2</sup>

#### 2. تعريف الموظف العام في القانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل:

الملاحظ على هذا القانون هو عدم استعماله لمصطلح الموظفين وتعويضه بمصطلح العمال، حيث نص في مادته الأولى على: "... وفقا لما جاء في الميثاق الوطني والدستور يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني.<sup>3</sup>

فالملاحظ على هذا النص أنه أطلق مصطلح العامل على كل مستخدم للدولة مهما كان قطاع الشغل الذي يمارس فيه نشاطه، وبذلك فإنه قد قضى على كل تفرقة بين المستخدمين، وقضى على المفهوم الخاص للموظفين -أي المفهوم الضيق - الذي كرسه الأمر 66-133.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966، ص 547.

<sup>2</sup> - صالح عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 122.

<sup>3</sup> - القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 32 الصادر بتاريخ 08 أوت 1978، ص 724.

<sup>4</sup> - بوطبة مراد، مرجع سبق ذكره، ص 27.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### 3. تعريف الموظف العام في المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية:

أشارت إلى تعريف الموظف العام المادة 5 من هذا المرسوم التي نصت على: "يطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية الموظف".<sup>1</sup>

إن هذا النص وإن كان استعمل مصطلح الموظف، إلا أنه لم يضع تعريفا للمواطنين بالمعنى الضيق بما يتفق مع المفهوم التقليدي للوظيفة العمومية، لأن إجراء التثبيت بعد انتهاء فترة التجربة يمس أيضا العمال العموميين (مستخدمي القطاع العام الاقتصادي).

### 4. تعريف الموظف العام في الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية:

لقد استعمل الأمر 06-03 مصطلح الموظف بشكل واضح، مع وضع تعريف له تضمنته نص المادة 4 التي نصت: "يعتبر موظف كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".

وأشار المشرع الجزائري قبل ذلك في نص المادة 2 إلى مجال تطبيق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.<sup>2</sup>

بالرجوع إلى نص هاتين المادتين فإنه لا يكون أمام موظف عام إلا بعد توافر الشروط الآتية:

- **التعيين في الوظيفة من السلطة العامة:** من شروط اكتساب الشخص صفة الموظف العام أن يصدر قرار تعيينه من السلطة المختصة، وأن يتم بطريقة قانونية، أي وفقا للشروط المقررة قانونا لشغل الوظيفة وليس بطريقة مخالفة للقانون لا يعتبر موظفا عاما كالمنتحل للوظيفة أو المعين فيها تعيينا معيبا.
- **ديمومة الوظيفة:** يعتبر هذا الشرط من أهم الشروط التي يتعين توافرها في الشخص لكي يكون موظفا عاما. وبمقتضى ذلك أن يمارس الموظف العام وظيفته بصفة دائمة فإن كان عمل الشخص بالمرفق العام عارض متقطعا أو محددًا بمدة معينة أو موسميا فلا ينطبق عليه هذا الشرط، كذلك لا يكفي أن تكون الوظيفة دائمة بل يشترط أن يتم شغلها بصفة دائمة.
- **الخدمة في مرفق عام:** يشترط في الشخص لكي يعتبر موظفا عاما أن يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، ومفهوم الدولة هنا يؤخذ بالمفهوم الواسع، فيشمل السلطة المركزية كالوزارات والمصالح الحكومية والسلطة

<sup>1</sup> - المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985، ص 334.

<sup>2</sup> - الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006، ص 03 و 04.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

اللامركزية أي المحلية كالولاية والبلدية، وأيضا المرافق الأخرى كالهيئات والمؤسسات العمومية.<sup>1</sup>

- **الترسيم:** أي تثبيت الموظف العام في رتبة في السلم الإداري وهذا بعد استنفائه الشروط المطلوبة، وبعد خضوعه لفترة تكوينية تربصية مدتها سنة والنجاح فيها، عد الشخص موظفا عاما وخضع بالتالي لأحكام القانون الأساسي العم للوظيفة العمومية.<sup>2</sup>

هذا التعريف يكون الأمر **03-06** قد أعاد المفهوم التقليدي للموظف العام الذي كرسه الأمر **133-66** بما يتفق مع النظام المغلق للوظيفة العمومية الذي يميز بين الموظفين وباقي مستخدمي الدولة، فالشروط المذكورة تميز الموظفين عن باقي الفئات، كما يتفق هذا التعريف مع ما أخذ به القضاء المقارن وتحديدا الفرنسي والمصري في حين لوحظ غياب الاجتهاد القضائي الجزائري في المسألة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - بلورنة أحسن، الوظيفة العمومية في تشريع جزائري بين نظري وتطبيعي، دار هومة للطباعة ونشر وتوزيع، ص 69 و70.

<sup>2</sup> - بلورنة أحسن، مرجع سبق ذكره، ص 70.

<sup>3</sup> - بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 28.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### الفرع الثاني

#### تعريف الموظف العام في قانون العقوبات

الموظف العام في قانون العقوبات هي التي تخول القائم بها اشتراكا في أداء السلطة العامة، لأن هدف المشرع هو ضمان سير أعمال المصلحة العامة. وهو ما أدى بالقضاء الجنائي إلى تفسير كلمة الموظف الحكومة أو إحدى مصالح التي تستمد سلطتها من الحكومة وهذا التعريف الواسع لا يتفق بطبيعة الحال مع تعريف القانون الإداري.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني

#### تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء

تعددت الاجتهادات حول تقديم التعريف الأمثل للموظف العام واختلفت باختلاف النظم القانونية والسياسية والإدارية لكل دولة وسنخرج فيما يلي على ما وصل إليه الفقه والقضاء في هذا المجال بالإضافة لموقف المشرع الجزائري منه.<sup>2</sup>

### الفرع الأول

#### تعريف الموظف العام في الفقه

اختلف الفقهاء إلى أن تعريف الموظف العام في الواقع يخضع لعدة معطيات تختلف من دولة لأخرى، بل حتى في الدولة الواحدة بالنظر للأنظمة السائدة في تلك الدول.

ويجمع غالبية الفقهاء على أن الموظف العام هو كل من يشغل وظيفة دائمة مما تسير به المرافق العامة بطريق الاستغلال المباشر من الدولة أو وحداتها العامة.<sup>3</sup>

وبصياغة أخرى هو كل شخص يعهد إليه وظيفة دائمة يقوم بخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد

أشخاص القانون العام.<sup>4</sup>

وعليه فإنه يشترط أن توفر المعايير التالية حتى نكون أمام الموظف العام.<sup>5</sup>

#### 1- ديمومة الوظيفة أو الخدمة الدائمة:

ويقصد بها أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة ولا تكون استعانتها به عارضة، وانطلاقا من هذه الميزة أو العنصر لا يمكن اعتبار الأعوان المؤقتين والأعوان المتعاقدين من قبيل

<sup>1</sup> محاضرات في الوظيفة العمومية للأستاذ محمد كريم، كلية الحقوق جامعة عبد الحميد ابن باديس بمستغانم غير منشورة.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، جزائر، 2015، ص30.

<sup>3</sup> فاطمة الزهرة جدو وآخرون، النظام القانوني للوظيفة العمومية، دار بلقيس، الجزائر، 2019، ص21.

<sup>4</sup> عمار بوضياف، مرجع سابق، ص22.

<sup>5</sup> عمار بوضياف، نفس المرجع، ص22.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

الموظفين العموميين، لانتقاء عنصر الديمومة بالنسبة إليهم ولأن استعانة الإدارة العمومية بهم كان على سبيل التأقيت والتعاقد لمدة محددة، وبالرغم من تشابه العون المتعاقد مع الإدارة والعون المؤقت مع وضعية الموظف العام من حيث تقاضي الأجر الشهري والعطلة السنوية والراحة الأسبوعية، غير أن هناك اختلافا جوهريا يكمن في عنصر الدائمة، مما يجعل الموظف مرسما في أحد درجات التسلسل الإداري وهو امر لا ينطبق على العون المتعاقد.

وبما أن ديمومة الوظيفة عنصر من عناصر المرفق حيث يقترب هذا المعنى بصفتي الاستقرار والاستمرارية المتصلين بمفهوم المرفق العام، فإن الموظف العام يتمتع بحق الاستقرار، بما في ذلك المحافظة على منصبه مهما أصاب التنظيم الإداري من تغيرات عكس العامل الخاضع للتشريع الاجتماعي أو العامل في القطاع الاقتصادي الذي قد يتعرض للتسريح في أي وقت بحجة مراعاة المصلحة الاقتصادية للمؤسسة.

### 2- أن يعين ويرسم من قبل السلطة المختصة:

حتى يكتسب الشخص صفة الموظف العام ينبغي أن يتم إدماجه أولا في أحد الأسلاك التابعة للسلم الهرمي الإداري، حيث يتقلد بداية رتبة من رتب السلم بصفة متمرن كما هو الحال حسب التشريع الجزائري وينبغي أن يشارك لذلك في قرار التعيين الصادر عن السلطة المختصة، وبعد اجتياز فترة التمرين المحددة تصدر الإدارة قرارا آخر تعبر فيه عن رغبتها بترسيمه في أحد درجات التسلسل الإداري، وتكتمل بذلك عناصر الموظف العام.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني

#### تعريف الموظف العام في القضاء

عرف القضاء الفرنسي الموظف العام بأنه الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة داخله ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام.

أما القضاء الجزائري فقد اعتمد على التمييز الأعوان العموميين حسب المعايير التي وضعها المشرع، إذ يعتبر كل العاملين في مؤسسات الدولة أو الهيئات المحلية من بلديات وولايات أو هيئات عمومية ذات طابع إداري موظفين عموميين.<sup>2</sup>

وذهب القضاء المصري في تعريف الموظف العام إلى تحديد ثلاث شروط يجب أن تتوفر فيه وقد جاءت صريحة حسب الحكم الصادر عن المحكمة العليا في مصر والذي جاء فيه " ... وغني عن البيان أن ليس كل من تمنحه الدولة مرتبا يعتبر موظفا عاما. فإن

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، نفس المرجع، ص22.

<sup>2</sup> - فاطمة الزهرة جد وآخرون، مرجع سابق، ص21.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

صفة الموظف العام لا تقوم إلا إذا كان معنيا في عمل دائم، وفي خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق غير مباشر...<sup>1</sup>

إن تعددت الاجتهادات القضائية والفقهيّة في تعريف الموظف العام يتمحور أساسا على التعريف المرجح والذي مفاده أن " أن الموظف العام هو كل شخص يشتغل في خدمة مرفق العام تشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وذلك عن طريق شغله في خدمة مرفق عام تشرف عليه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق " فلا يهم في ذلك طبيعة النشاط الذي يمارسه الموظف العام ولا حتى رتبته في التدرج الإداري، ولا كونه يتقاضى أجرا أو لا يتقاضى مقابل نشاطه في المرفق العام.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص13.

<sup>2</sup> - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1989، ص04.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### المبحث الثاني

#### طبيعة علاقة الموظف بالإدارة وواجباته وحقوقه

عند التحاق الموظف العام بعمله وقيامه بالمهام المنوطة به تقوم بينه وبين إدارته علاقة قانونية تتحدد من خلالها حقوق وواجبات كل من الإدارة والموظف العام، وقد ثار في الفقه والقضاء الإداريين حول تحديد طبيعة هذه العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة، انتهى بظهور اتجاهين الأقل منها ذهب إلى تكيف هذه العلاقة على أنها رابطة تعاقدية، بحيث أكد البعض منه من أنها علاقة تعاقدية خاصة والبعض الآخر منه أكد أنها علاقة تعاقدية عامة، أما الاتجاه الثاني فذهب إلى كونها علاقة تنظيمية لائحية.<sup>1</sup>

#### المطلب الأول

##### طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

اختلف الفقهاء في تكيف علاقة الموظف بالإدارة وانقسموا في ذلك إلى اتجاهين، أولهما رأى بأنها علاقة تعاقدية والثاني بأنها علاقة تنظيمية لائحية.

#### الفرع الأول

##### علاقة تعاقدية

تجدر الإشارة إلى أن أصحاب هذه النظرية قد انقسموا في تكيف العلاقة بين الموظف العام والإدارة إلى اتجاهين هما:

#### • الاتجاه الأول: علاقة تعاقدية في إطار القانون الخاص

لقد ساد في الماضي اتجاه اعتبر العلاقة ما بين الموظف العام والإدارة رابطة تعاقدية، حيث كان الرأي في الفقه الفرنسي وكذا القضاء يرى بأن الرابطة ما بين الموظف العام والإدارة هي رابطة تعاقدية أساسها إيجاب من جانب الموظف وقبول من قبل الإدارة.<sup>2</sup>

فمناط هذه الرابطة إذن توافق إرادتي بأنه عقد إجازة أشخاص إذ كان الموظف يقوم بعمل مادي، وعقد وكالة إذا كان العمل المنوط به هو عمل قانوني وأحيانا أخرى يوصف هذا العقد بأنه من العقود غير المسماة، والعقد في جميع الحالات هو من عقود القانون المدني الموظف في المركز ذاتي يخضع لأحكامه.<sup>3</sup> ولكن مع ظهور المبادئ والنظريات التي تقوم عليها مبادئ القانون الإداري (نظرية المرفق العام ونظرية السلطة العامة) أدى ذلك بالفقه والقضاء إلى العدول عن التكيف السابق للأسباب التالية:

<sup>1</sup> - دكتور أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، دون دار نشر، 2008، ص 377.

<sup>2</sup> - فاروق خلف، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالإدارة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الوادي العدد 2، جانفي 2011، ص 88.

<sup>3</sup> - فاروق خلف، مرجع سابق، ص 88.



## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

- **من الناحية الشكلية:** فإن العقود تحتاج إلى مناقشات ومفاوضات لتحديد شروطها، ومثل هذه المفاوضات لا وجود لها في تعيين الموظفين العموميين ذلك أن تعيين الموظف العام يتم وينتج أثره بمجرد صدور قرار التعيين لا قبول الموظف.
- **من الناحية الموضوعية:** إن الرابطة التعاقدية في نطاق القانون الخاص، يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ العقد شريعة المتعاقدين أما الرابطة الموظف العام بالإدارة فلا وجود لهذا المبدأ فيها، بحيث تستطيع الإدارة بما لها من سلطات أن تمس بمركز الموظف، وتعديل فيه دون شروط موافقة أو رضا الموظف العام نفسه.<sup>1</sup>
- إن منطق النظرية التعاقدية يؤدي إلى احتمال اختلاف مراكز الموظفين العموميين باختلاف نصوص عقودهم حتى لو كانوا يؤدون عملا واحدا، الأمر الذي يؤدي إلى عدم المساواة بين الموظفين العموميين، وهو ما يضر بالمصالح الخاصة للموظفين من جهة، وبالمصالح العام من جهة أخرى، حيث تتأثر عملية التوظيف بالاعتبارات السياسية والعلاقات الشخصية، بما يفتح المجال واسعا للمحايأة والمحسوبية.
- إن النظرية التعاقدية تتجاهل قاعدة أساسية في القانون الإداري مفادها أن الموظف العام وجد من أجل الوظيفة وليس العكس، فالوظيفة أسبق في وجودها من الموظف ولولاها لما كانت الدولة في حاجة إليه، وهذا يقتضي أن يكون للدولة وحدها ودون توقف على رضا- الموظف العام أن تضع الأحكام المنظمة للوظيفة العامة، وأن يكون لها كذلك تعديل هذه الأحكام في أي وقت إذا اقتضت المصلحة ذلك.<sup>2</sup>

### • الاتجاه الثاني: علاقة تعاقدية في إطار القانون العام:

نظرا لقصور نظرية العقد المدني بمختلف صورة لتفسير العلاقة بين الموظف العام والإدارة، اتجه الفقه مستأنسا بموقف القضاء إلى تكييف هذه العلاقة لتلائم وتنسجم مع طبيعة المرافق العامة ومقتضيات سيرها، فاعتبر أن العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام، حيث تقوم هذه العلاقة حسب هذا الاتجاه على أساس علاقة إذ تتدخل هاتان الطبيعتان غير المستقلتين عن بعضهما وتتشابكان لتكوين وضعية مختلطة، تسمى أحيانا عقدا إداريا وأحيانا أخرى تسمى عقدا من عقود الوظيفة العامة أو عقدا من عقود القانون العام، وترتكز هذه النظرية على عامتين أساسيتين:

الأولى تتمثل في ارتباط الموظف بالإدارة بموجب علاقة ذات طبيعة عقدية حيث أ، قرار تعيين الموظف لا يختلف عن العقد من حيث الموضوع، فمن جهة تتمتع الإدارة بسلطة مطلقة في إبرام العقود التي تخضع لقواعد القانون العام مثل عقود الأشغال والامتياز، وعليه فلا يوجد ما يمنعها من إبرام عقود مع الأفراد من أجل القيام بهذه الوظيفة، كما يتضمن قرار التعيين حقوق وواجبات الطرفين، فيلتزم الموظف بأداء واجبات كاملة واحترام أوامر رؤسائه، وتلتزم الإدارة في المقابل بتوفير راتب الموظف وضمان حماية من الإهانة، أما من حيث الشكل فإنه لا يشترط شكل العقد بحيث يعتبر القرار الصادر

<sup>1</sup>- صالحى عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 127 و128.

<sup>2</sup>- نواف كنعان، مرجع سابق ذكره، ص 39 و40.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

بالإرادة المنفردة للإرادة عقدا متى كان ناتجا عن اتفاق بين الأطراف المعنية، كما لا يشترط وجود اتفاق صريح ما دام هناك اتفاق ضمني، ويمكن أن يتشكل العقد بناء على الإرادة المنفردة لأحد الطرفين شريطة عدم اعتراض الطرف الآخر، ويستمر الطابع التعاقدى بين الإدارة والموظف العام أثناء ممارسة الوظيفة، بحيث يحتفظ الأخير بإمكانية تقديم استقالته، وللإرادة أن ترفضها إذا قدرت ضرورة بقاءه في الوظيفة.

أما الدعامة الثانية فتعتبر العقد بين الموظف العام والإدارة له خصائص مميزة، حيث تكمن خصوصية هذا العقد في طبيعة الالتزامات المفترضة المقدمة للموظف، ومن جهة أخرى يمكنها تكليفه بالتزامات أكثر دون أن يكون له الحق في فسخ العقد، وقد أشار إلى هذه الخصوصيات بدقة محافظ الدولة في قضية (winkell) بمناسبة مرافعته ضد حق الموظف في ممارسة الاضطراب بقوله: "لا ريب أن الأمر يختلف عن عقد العمل الذي يخضع لقواعد القانون الخاص، وعلى خلاف ما يجري في القانون الخاص فإن الأطراف ليست متساوية، لأن الدولة تضع بمحض إرادتها بنود العقد المختلفة بغية ضمان السير الحسن للمرافق العامة، فتحدد الالتزامات التي تقع عاتق كل موظف، وتحدد المزايا التي تعترف تعديلها أثناء التنفيذ، وأخيرا تبقى الإدارة حرة في إلغاء الوظائف...، إذا فتطابق الإدارتين الذي ينشأ بمناسبة قرار التعيين هو مصدر الالتزامات المتبادلة بين الموظف العام والإدارة، وهو الذي يسمى عقد الوظيفة العامة.<sup>1</sup>

إلا أن هذه النظرية انتقدت هي الأخرى وبين المعارضون لها عدم دقتها من الجانب الموضوعي، باعتبار أصحابها غالوا كثيرا في اعتبار قرار التعيين عقدا إداريا، وبنوه على أساس تطابق إرادتي الموظف العام والإدارة، فإذا كان تطابق الإدارتين شرطا جوهر بالانعقاد العقد، فإنه لا يكفي لاعتبار التصرف عقدا مالم ينص صراحة على التزامات الطرفين المتبادلة، فقرار تعيين الموظف لا يتضمن تحديد واجباته ولا يستمتع به من حقوق، لأن التزامات الطرفين تحددها مسبقا نصوص تشريعية وتنظيمية، ولا يعتبر قرار التعيين مصدرا لها، مما يستدعي حتما استبعاد صفة العقد عن قرار التعيين نظرا لغياب هذا العنصر الجوهرى.

كما ينتقد المعارضون لهذه النظرية قصور جانبها الشكلي بشدة، على أساس أن الأصل في العقد الإداري أنه يتطلب دائما إجراء شكلي كالتصديق مثلا، وبناء العقد على مجرد اتفاق ضمني بين الأطراف وعدم اشتراط اتفاق صريح بينهم لا يؤدي في الحقيقة إلى أي نتيجة مما ذهبوا إليه هؤلاء.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - حميد شاوش "طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة، مجلة التواصل، جامعة عنابة، العدد 42، جوان 2015، ص71-72.

<sup>2</sup> - حميد شاوش، نفس المرجع، ص72.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### الفرع الثاني

#### النظرية التنظيمية (اللائحية)

على أثر الانتقادات التي وجهت إلى النظريات التعاقدية عدل العفة والقضاء عن هذا الاتجاه، فالموظف في علاقته بالإدارة لا يخضع لأحكام العقد، سواء أكان العقد من عقود القانون الخاص أو العام، إنما لأحكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، فالموظف في مركز تنظيمي، وقرار تعيينه لا ينشئ له مركزا ذاتيا خاصا، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح وكذا من نصوص تنظيمية على قرار التعيين، والقانون حيث الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها، حيث أن المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته، بل مصلحة المرفق العام.<sup>1</sup>

وتعتبر هذه النظرية قرارا تعيين شخص ما في الوظيفة العمومية وقبوله لهذا التعيين ليس إيجابا وقبول عقدين، وأن الأمر لا يعدو أن يكون قرارا فرديا صادرا بالإدارة المنفردة للإدارة قصد إسناد الوظيفة، وقبول الشخص المخاطب بالقرار هو بمثابة إعلان عن الموافقة على الخضوع لأحكام قانون الوظيفة العمومية ومباشرة مهام الوظيفة بصفة فعلية. ولهذا استقر مجلس الدولة الفرنسي على هذا التكييف، حيث اعتبر في حكمه الصادر بتاريخ 7 جويلية 1950 في قضية (dehaene) أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة قانونية تنظيمية، وعليه فإن عزل الموظفين لا يكون إلا بسبب تأديبي، وقد تأثر المشرع الفرنسي بهذا الاجتهاد القضائي والفقهي، ونص في المادة 5 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1959 على أن الموظف اتجاه الإدارة في علاقة قانونية تنظيمية، وأكد القانون رقم 83-364 المتعلق بحقوق وواجبات<sup>2</sup> الموظفين في المادة 4 هذا التوجه. ويترتب على اعتبار علاقة تنظيمية ولائحية عديد النتائج المتمثلة في:

- (1) إن الوظائف تنشأها القوانين، فتحدد حقوقها وواجباتها بصرف النظر عن شاغلها، وما قبول الموظف إلا بمجرد خضوع لأحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها، ويكون قرار التعيين عملا شرطيا يتضمن إسناد المركز الوظيفي كما حددته القوانين واللوائح إلى الموظف المعين.
- (2) إن القرارات التي تصدرها الإدارة في شأن الموظفين كقرارات التعيين والترقية والنقل وإنهاء الخدمة هي قرارات إدارية، فهي من ناحية تصدر بالإدارة المنفردة للإدارة ودون أن تخضع للطعن بالإلغاء كأى قرار إداري، فهي تنتمي لقضاء الإلغاء وليس من دعاوى العقد التي تنتمي للقضاء الكامل.
- (3) نظرا لكون مركز الموظف هو مركز تنظيمي يستند مباشرة إلى القوانين واللوائح ولا يستند إلى عقد، فإنه ينتج عن ذلك عدم جواز أي اتفاق مسبق بين الإدارة والموظف

<sup>1</sup>- فاروق حلف، مرجع سابق، ص 93.

<sup>2</sup>- بوطبة مراد، مرجع سابق، ص 57.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

العام على خلاف القواعد التي قررتها القوانين واللوائح الوظيفية، فهذه الاتفاقات باطلة بطلانا مطلقا لمخالفتها قواعد أسرة متعلقة بالنظام العام.<sup>1</sup>

- (4) إذا كان مركز الموظفين يحدد بالنصوص القانونية والتنظيمية، فإن السلطة المختصة بوضعها تملك اختصاص تعديلها، ويسري هذا التعديل بقوة القانون ليس فقط على الذين يلتحقون بالوظيفة بعد صدوره، وإنما كذلك على الذين سبق تعيينهم فيها، ولا يستطيع هؤلاء الدفع بمبدأ عدم رجعية القوانين أو الحقوق المكتسبة لتفادي سريان أحكام النقد بل عليهم إلا أن سلطة التعديل ليست مطلقة، بل ترد عليها جملة من القيود هي:
- يجب احترام قواعد الشرعية الشكلية أو ما يسمى بقاعدة توازي الأشكال، فإذا كان مركز الموظف العام يحدد بأداة قانونية تشريعية، فلا يعدل إلا بأداة مثلها، أو لا عنها من حيث القسمة القانونية.
  - ألا يكون للتعديل أثر رجعي، بل يجب حصر ميعاد دخوله حيز التنفيذ اعتبارا من تاريخ نفاذه.

- يجب أن يرتكز أي تعديل لأحكام الوظيفة العمومية على المصلحة العامة، بعيدا عن البواعث الشخصية أو أية منافع تعد على فرد.

(5) يؤدي تكييف العلاقة بين الإدارة وموظفيها بأنها علاقة تنظيمية إلى التقليل من المسؤولية الشخصية للموظف بناء على الخطأ الشخصي، وتوسيع المسؤولية للإدارة عن أعمال موظفيها على أساس الخطأ المرفقي.<sup>2</sup>

(6) عدم انقطاع صلة الموظف العام بالإدارة بمجرد قيامه بتقديم استقالته بل يظل موظفا لحين قبول طلب الاستقالة، فالاستقالة لا تعتبر نافذة إلا بعد قبولها من قبل الإدارة، وهذا يقتضي استمرار الموظف الذي قدم استقالته في أداء أعمال وظيفته والقيام بواجباتها حتى يصدر القرار بقبول أو رفض هذه الاستقالة.<sup>3</sup>

لكن رغم القبول الواسع الذي حظيت به هذه النظرية من جانب الفقه والقضاء والتشريع، إلا أنها تعرضت لبعض الانتقادات يمكن حصرها فيما يلي:

أ. اعتبرت هذه النظرية أن قرار التعيين يتم من جانب السلطة المختصة، وينتج آثاره من تاريخ صدوره، دون التوقف على موافقة الموظف، لكن الأمر على النقيض من ذلك، فالتعيين وإن كان يتم من جانب واحد، إلا أن صدور قرار التعيين لا يؤدي إلى شغل الوظيفة إلا بموافقة الشخص المخاطب بالقرار، كما أن اعتبار قرار التعيين ينتج آثاره تاريخ صدوره، وليس من تاريخ قبول الموظف يجعله أمر تكليف لا قرار تعيين.

ب. خولت دساتير بعض الدول السلطة التشريعية وضع القوانين التي تتعلق بحقوق وواجبات الموظفين، وسحبت هذا الاختصاص من يد السلطة التنفيذية، وبالتالي

<sup>1</sup> - صالحى عبد الناصر، مرجع سبق ذكره، ص 128-129.

<sup>2</sup> - بوطبة مراد، مرجع سابق، ص 59.

<sup>3</sup> - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 43.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

تصبح هذه القوانين ملزمة للموظفين والإدارة على حد سواء، ولا سبيل إلى تعديلها إلا بقانون أو ما يقوم مقامه من الأدوات القانونية طبقاً لقاعدة توازي الأشكال.

ت. إن الاعتراف بالحق النقابي وظهور النقابات في قطاع الوظيفي العمومي، أثر في سلطة الانفراد بتحديد أوضاع الموظفين وتعديل مراكزهم القانونية التي كانت بيد الدولة فأصبحت هذه الأخيرة تتفاوض مع نقابات الموظفين للتوصل إلى الحلول التي ترضيها وترضيهم في آن واحد فيما يخص الكثير من المسائل كالقانون الأساسي الخاص، الرواتب والترقية...

ث. إن ظهور حق الإضراب مكن الموظفين من الدفاع عن حقوقهم وبالتالي أصبحوا يمتلكون وسيلة ضغط يستعملونها للتأثير على السلطة العمومية لتراجع على بعض الأحكام التي وضعتها، أو على التعديلات التي أجرتها على مراكزهم القانونية.

ج. إن تقرير مبدأ المشاركة أضعف من فكرة العلاقة التنظيمية، فبمقتضى هذا المبدأ أنشئت في الكثير من الدول مجالس للوظيفة العمومية ولجان مشتركة أو ما يسمى باللجان المساوية للأعضاء، مهمتها النظر في المسائل المتعلقة بالموظفين وأنظمتهم القانونية وتسيير مسارهم المهني ومراقبة ظروف العمل.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - بوظيفة مراد، مرجع سبق ذكره، ص 60-61.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### المطلب الثاني

#### حقوق وواجبات الموظف العام

بعد أن يرسم الشخص في سلك الوظيفة العامة يصبح حاملا لصفة موظف عام، وكفل المشرع له جملة من الحقوق حددها في القوانين واللوائح وفي مقابل ذلك ألزمه بواجبات محددة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها باعتبارها من النظام العام، وسوف نتطرق إلى كل من الحقوق والواجبات كالتالي على حدة.

#### الفرع الأول

##### حقوق الموظف العام

لا شك أن الأفراد لم يقبلوا العمل في الوظيفة العامة إلا من أجل الحصول على حقوق تمنح لهم مقابل ذلك، وهذه الأخيرة تعد في الواقع وسيلة أساسية لجذب الموظفين نحو قطاع الوظف العمومي باعتبارها المقابل للواجبات الملقة على عاتقهم.

حقيقة أن الإدارة تستقل بتحديد حقوق الموظفين بقواعد لا تقبل الجدل أو المناقشة، نظرا للمركز التنظيمي الذي يحكم الرابطة الوظيفية لهؤلاء الموظفين، إلا أنها ملزمة في ذات الوقت بالمساواة عند منحهم هذه الحقوق مقارنة بالواجبات التي تفرض عليهم إذ أنهم جزء من هذه الإدارة وهم يمثلونها أثناء قيامهم بوظائفهم.<sup>1</sup>

فقد حدد المشرع جملة من الحقوق التي يجب أن يتمتع بها الموظف العام تأميننا لفاعلية الوظيفة العامة ولتوفير الاطمئنان له، ومنها ما هو ذو طبيعة مالية ومنها ذو طبيعة أدبية.

##### أولاً: الحقوق المرتبطة بالمنصب:

**1-** ويقصد براتب الموظف العام المقابل المالي الأساسي الذي يتقاضاه من الدولة بصفة دورية منتظمة نظير ما يؤديه من أعمال أثناء خدمته.<sup>2</sup>

ونصت المادة **32** من الأمر **03/06** على أن: "الموظف بعد أداء خدمة له حق في الراتب"، الذي يعتبر عنصرا هاما ورئيسا من عناصر الدخل بالنسبة للموظف. ويعتبر من أهم الحقوق، لأنه من الناحية المنطقية والعملية لا يقبل الشخص الالتحاق بالوظيفة إلا من أجل الحصول على أجر.<sup>3</sup>

إن لكل موظف مثبت في وضعية دائمة ومستقرة الحق في الراتب وليس الأجر لأنه يكون مقابل عمل، والراتب قد يتعرض للزيادة مثل الترقية أو النقصان مثل التعرض لعقوبة أو

<sup>1</sup> - talabet l'jazair.dzwww.montada

<sup>2</sup> - الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني: الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، 2007، ص111.

<sup>3</sup> - الدكتور محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984، ص77.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

التنزيل، وعند بلوغ سن التقاعد يوقف الراتب ويحال إلى صندوق التقاعد والأجر الأساسي يمثل الراتب بالإضافة إلى مبالغ مثل منحة المنطقة والخبرة.<sup>1</sup>

ويكون الأجر حسب المنصب الذي يشغله الموظف وتصنيفه الجدول الخاص بالتصنيف وذلك بالمرسوم الرئاسي رقم **304/07** المؤرخ في 2007/09/29 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

وتضاف إليه المنح العائلية مبلغ يقرره المشرع لزوجته وأبناء الموظف وذلك لمواجهة الأعباء العائلية، والتعويضات الخاصة بممارسة بعض المهام وكذلك العلاوات، وذلك طبقاً للمادة **119** من الأمر **03/06**.

### 2- الحق في العطل والإجازات: الموظف العام كأبي فرد في حاجة للراحة لتجديد

- نشاطه، كما أن الظروف مرضية أو اجتماعية أو علمية تطرأ تجعله في حاجة للحصول على إجازة. ولقد أرعى المشروع في قانون الوظيفة العمومية كل هذه الاعتبارات ونص في المادة **93** منه على هذا الحق، كما خصص الباب التاسع الخاص بالعطل والغيابات لتحديد العطل المسموح بها للموظف وتتمثل في:<sup>2</sup>
- **يوم الراحة الأسبوعي القانوني:** المادة **191** من تنظيم الوظيفة العمومية نصت على أنه للموظف الحق في يوم كامل للراحة أسبوعياً.
  - **العطل السنوية:** وهي العطلة التي تقرر سنوياً من أجل الراحة من عناء العمل ولتحديد نشاط الموظف العام مما ينعكس على كفاءته في تأدية وظيفة.
  - **العطلة المرضية:** من المهم الحفاظ على صحة الموظف العام ليتمكن من القيام بمهامه الوظيفية على أكمل وجه، وعلى ذلك كان من الواجب على المشرع أن يوفر العناية اللازمة للموظف من خلال منحه إجازة إذا لحق به مرض يحول دون قيامه بعمله على الوجه المطلوب.
  - **تراخيص الغياب:** يمكن لموظف الاستفادة من ترخيص بالغياب في حالات مبررة مذكورة في قانون الوظيفة العمومية والتي نذكر منها متابعة دراسات ترتبط بنشاطاتها لممارسة المشاركة في الامتحانات أو المسابقات لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها، القيام بمهام التدريس حسب الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، والمشاركة في التظاهرات الدولية الرياضية أو الثقافية المشاركة في دوران المجالس التي يمارس فيها عهداً انتخابية إذا لم يكن في وضعية انتداب.
  - **عطلة الحج:** يمكن للموظف الاستفادة من عطلة خاصة مدفوعة الأجر لمدة ثلاثين يوماً متتالية لأداء مناسك الحج.

<sup>1</sup> - الدكتور محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 1989، ص 17.

<sup>2</sup> - المواد 191 إلى 215 الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق ص 17-18-19.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

- **العطلة الخاصة:** مدتها ثلاثة أيام تكون في إحدى المناسبات العائلية الآتية: زواج الموظف، ازدياد طفل للموظف، ختان ابن الموظف، زواج أحد فروع الموظف، وفاة زوج الموظف العام أو أحد الأصول أو الحواشي المباشرة للموظف أو زوجه.
  - **عطلة الأمومة:** تستفيد منها المرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة.
  - **العطلة الاستثنائية:** هي التي ينقطع فيها الموظف العام عن عمله لأسباب تملئها عليه الضرورات، ويجب أن يستأذن الموظف العام رؤسائه للترخيص له بالغياب، وللإدارة سلطة تقديره في مدى ملائمة تلك الأسباب والظروف للواقع.
  - **الحق في بعض المكافآت المادية:** تتخذ المكافآت المادية عدة صورة متفاوتة الأهمية والطبيعية يحددها القانون رقم **12/78** المؤرخ في **05 أوت 1978**، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، وهي تهدف إلى تسهيل الحياة اليومية للعامل وتحقيق الرفاهية المادية والمعنوية للعمال وعائلاتهم، وقد نص عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية **03-06** في المادة **43** منه باعتبارها خدمات اجتماعية وتتمثل أساسا في:<sup>1</sup>
    - المنح العائلية.
    - المساعدات الاجتماعية.
    - تعميم الاستفادة من أنظمة المطاعم بأسعار منخفضة.
    - الاستفادة من التعاونيات التمويلية لعائلات الموظفين.
    - إعانات في ميدان السكن والنقل.
- كما أن المغرب في الأصل أ، وقت الموظف العام كله ملك لدولة، فلا يجوز له أن يتغيب عن العمل إلا الإجازة ليستحقها وفقا لأحكام الإجازات المقررة في القوانين والأنظمة ولمصلحة العمل، والاعتبارات الاجتماعية ووطنية، يحق للموظف الحصول على الإجازة أو الرخصة، وهي على شكلين: الإجازة السنوية ويقصد بها إتاحة الفرصة للموظف في الحصول على قدر من الراحة بعد عمل طويل وصعب، وهذا النوع من الإجازات أصبح حقا تقره التشريعات الإدارية وأنظمة الوظائف لجميع الموظفين، أما الشكل الثاني من الإجازات، وهي الرخص الخاصة كالحج أو الوضع للموظفة، فالموظف العام قد يقع مريضا ولا يستطيع القيام بعمله الوظيفي، لذلك منحه المشرع الحق في الرخصة في مثل هذه الحالات، ففيما يتعلق بالرخصة الإدارية السنوية، تم تحديدها في 22 يوما من أيام العمل الفعلي دون احتساب أيام الراحة الأسبوعية والعطل الرسمية، حسب قانون الوظيفة العمومية الجديد عوض مدة شهر.

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعد التجارب، دار هومة للنشر، الطبعة 4، 2010، ص 291.



## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

وقد نص على ذلك الفصل 40<sup>1</sup> من قانون الوظيفة العمومية، على الموظف المزاوول لعمله بصفة فعلية الحق في رخصة سنوية ومؤدى عنها، تحدد مدة الرخصة في 22 يوم عمل برسم كل سنة زاول الموظف العام خلالها عمله فعلياً، على أن الرخصة الأولى لا يسمح بها إلا بعد قضاء 12 شهراً في الوظيفة.<sup>2</sup> كما أعطى الفصل بعين الاعتبار الوضعية العائلية، من أجل تحويل الأسبقية في اختيار فترات الرخص السنوية، كما جاء في الفصل 40 السالف الذكر ولا يمكن تأجيل الاستفادة من الرخصة السنوية برسم سنة معينة إلى السنة الموالية، إلا استثناءاً أو لمرة واحدة.

ولا يحول عدم للاستفادة من الرخصة السنوية الحق في تقاضي أي تعويض عن ذلك، هذا بالنسبة للإجازة السنوية، أما بالنسبة للرخص الخاصة فنجد رخصة أداء فريضة الحج، وهذه الرخصة لا تعطي إلا مرة واحدة في الحياة الإدارية، ولا حق لهؤلاء الموظفين في التمتع بالرخصة المقررة في الفصل 40 خلال السنة التي ينالون فيها تلك الرخصة الخصوصية.<sup>3</sup>

كما نجد ضمن الرخص الخاصة المخولة للموظف الرخص الأسباب صحية، وتشمل الرخص القصيرة الأمد، ويناقض خلالها الموظف العام أجرته كاملة أي خلال ثلاثة أشهر الأولى عن فترة 12 شهراً متابعاً، ويتقاضى خلال الثلاثة أشهر مجموع أجرته، وتخفيض الأجرة إلى النصف في ثلاثة الأشهر الموالية أما الرخص المتوسطة الأمد، فلا يجوز عن 3 سنوات، يتقاضى الموظف العام طوال السنتين الأوليتين من الرخصة المذكورة مجموع أجرته، وتخفيض هذه الأجرة إلى النصف في السنة الثالثة. وأما الرخص الطويلة الأمد، فلا يجوز أن تزيد مدتها 5 سنوات، يتقاضى طيلة 3 سنوات مجموع أجرته، ونصف هذه الأجرة طوال السنتين التاليتين، ويدخل في إطار الرخص الخاصة كذلك رخصة الولادة التي تستفيد منها الموظفة وحسب الفصل 46<sup>4</sup>، من مشروع قانون الوظيفة العمومية، فقد تم رفع مدة رخصة الولادة من 12 أسبوعاً إلى 14 أسبوعاً، انسجاماً مع ما تنص عليها المعاهدات الدولية في هذا المجال " تتمتع الموظفة الحامل برخصة عن الولادة مدتها 14 أسبوعاً، تتقاضى خلالها كامل أجرته، باستثناء التعويضات عن المصاريف<sup>5</sup>، أخيراً نجد الرخص بدون أجر، وقد نص على هذا النوع من الرخص، الفصلان<sup>6</sup> 39 و46 مكرر من القانون رقم 10-97، بتاريخ 18 سبتمبر 1997، المعدل للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1958، وتمنح هذه الرخص بناءً على طلب الموظف العام المعني بالأمر،

<sup>1</sup> - المادة الأولى من القانون رقم 05-05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 10-11-10 بتاريخ 14 ربيع الأول 1432 (18 فبراير 2011)، ج، ر، عدد 44-59 بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1432 (19 ماي 2011) ص 26-30.

<sup>2</sup> - الفصل 40 من القانون بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية يغير ويشتم الظهير الشريف رقم 1.58.008.

<sup>3</sup> - الحاج الشكرة، مرجع سابق، ص 51.

<sup>4</sup> - المادة الثانية من القانون رقم 10-97 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-97-165 مرجع سابق.

<sup>5</sup> - الفصل 46 من القانون بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

<sup>6</sup> - المادة الأولى من القانون رقم 10-97 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف، مرجع سابق.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

ويعد موافقة الرئيس الإداري المختص. ويستفيد الموظف العام من رخصة بدون أجر مرة واحدة كل سنتين، على أساس ألا تتعدى مدتها شهرا واحدا غير قابل للتقسيط.<sup>1</sup>

**ثانيا: الحقوق المرتبطة بالمسار المهني: وتضم ثلاث مجموعات أيضا:**

**1- الحق في الترقية:** يقصد بالترقية بوجه عام ارتقاء الموظف العام من وظيفة الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى ومسؤولية أكبر مما يجعلها في الغالب مقترنة بزيادة في الرتب.<sup>2</sup>

ويرتبط مفهوم الترقية عموما، بتقييم أداء موظف أثناء مساره المهني، وهو تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية، وفقا لمناهج ملائمة، غالبا ما تؤدي إلى الترقية في الدرجات أو في الراتب أو في منح امتيازات مرتبطة بالمرودية وتحسين الأداء، كما يشمل أيضا منح الأوسمة التشريفية والمكافآت.<sup>3</sup>

وهو المفهوم الذي استقر عليه المشرع الجزائري في المادتين **97 و 98** من قانون الوظيفة العمومية.

**أ. الترقية في الدرجات:** وفقا لنص المادة **106** من قانون الوظيفة العمومية الجزائري، تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى درجة أعلى مباشرة، وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تتحدد عن طريق التنظيم.

وكقاعدة عامة فإن الموظف العام يستفيد من ترقية في الدرجة طبقا لأحكام المادة **12** من المرسوم رقم **304-07**.<sup>4</sup>

**ب. الترقية في الرتب:** وتتمثل الترقية في الرتب وفقا لنص المادة **107** من قانون الوظيفة العمومية في تقدم الموظف العام في مساره المهني، وذلك بالانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية:

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.
- بعد تكوين متخصص.
- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.

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

<sup>1</sup> - مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص346.

<sup>2</sup> - رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية، درب التحديث، مطبعة النجاح الجديدة، آسفي، ص190.

<sup>3</sup> - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، شركة دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، برج الكيفان، الجزائر، الطبعة الأولى، جوان 1997، ص 245.

<sup>4</sup> - مرسوم رقم 304-07، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 16، ص08.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

وتعتبر الترقية في المغرب من أهم الدعامات التي تقوم عليه نظم التوظيف، وتعتبر من الحقوق الأساسية للموظف، فالموظف العام يضع نصب عينيه من أول الأمر احتمال صعود درجات السلم أو تلك الرتبة.

فحسب المقتضيات الفصل 29<sup>1</sup> من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المغربي، فالترقية تشمل الصعود إلى طبقة أو رتبة، وتنجز الترقية بصفة مستمرة من طبقة إلى طبقة، ومن درجة إلى درجة، ومن رتبة إلى رتبة، بعد رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ذات النظر<sup>2</sup> والترقية تتم بالأقدمية للصعود إلى الدرجة العليا على أساس النقط المحصل عليها، وإما عن طريق الاختبار للصعود إلى الدرجة بعد التسجيل في لائحة الترقية، وفي جميع الحالات لا بد من رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء قبل الحصول على الترقية<sup>3</sup>. ولتجاوز السلبات التي تطبع المنظومة الحالية، يقترح مشروع قانون الوظيفة العمومية المغربي إعادة ضبط القواعد الأساسية التي تحكم مجال تقييم الأداء والترقي، لاسيما على مستوى التمييز بين مختلف أنماط الترقية، حسب الفصالية (30 و31)<sup>4</sup> من القانون الجديد للوظيفة العمومية فحسب الفصل 30، فقد نص على "تتم الترقية في الرتبة بكيفية مستمرة من رتبة إلى رتبة التي تليها مباشرة، بناء على أقدمية الموظف العام وعلى النقطة العددية الممنوحة له، وتتم الترقية في الدرجة أو الإطار إلى الدرجة، بعد اجتياز امتحان الكفاءة المهنية، وعن طريق الاختبار حسب الاستحقاق، بعد التقييد في اللائحة السنوية للترقي.

ويتعين على كل موظف تمت ترقيته إلى درجة أعلى، أن يقبل الوظيفة المنوطة به في درجة الجديدة، ويترتب عن رفضه هذه الوظيفة إلغاء ترقيته، كما يمكن حذفه من جدول الترقي<sup>5</sup>.

تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذا الفصل بموجب مرسوم، أما الفصل 31، فقد نص على تحدد الأنظمة الأساسية الخاصة المشار إليها في الفصل 5<sup>6</sup> من هذا القانون، الشروط المطابقة لكل نمط من أنماط الترقية المشار إليها في الفصل 30 أعلاه، على أن يراعي مبدأ الانسجام بين هذه الأنظمة فيما يخص أنماط الترقي المعتمدة<sup>7</sup> وبذلك يمكن القول إن مشروع قانون الوظيفة العمومية اعتمد على اليتين تتمثلان في امتحان الكفاءة المهنية، والاختبار بعد التقييد في اللائحة السنوية للترقي.

1- تشمل ترقية الموظفين الصعود إلى طبقة أو درجة أو رتبة، وتنجز الترقية بصفة مستمرة من طبقة إلى طبقة، ومن درجة إلى درجة، ومن رتبة إلى رتبة، بعد رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ذات النظر.

2- الحاج الشكرة، مرجع سابق، ص 41.

3- محمد يحي المغربي الإداري، الطبعة الثالثة سنة 2004 مطبعة اسبارطيل، طنجة، ص 408.

4- القانون رقم 05-05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-10، مرجع سابق.

5- الفصل 30 من قانون تغيير وتنظيم الظهير الشريف العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

6- القانون رقم 05-05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-10، مرجع سابق.

7- الفصل 31 من نفس القانون.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

**2- الحق في التكوين:** لقد كانت فكرة التكوين لرجل الإدارة في الماضي مهمة ولم يعرھا المسؤولون اهتماما باعتبار أن مهام الموظفين كانت تتم بالبساطة والروتينية ولا تتطلب اكتساب الخبرة لممارستها وإنما قدرا أدنى من التعليم.

أما في العصر الحالي فقد أصبح التكوين يشكل ضرورة ملحة نظرا لكون العالم أصبح يتطور بشكل متسارع، يتطلب التكوين الأساسي للموظف، بل كذلك إعادة التأهيل بشكل مستمر طوال حياته الوظيفية.<sup>1</sup>

ويدخل ضمن حقوق الموظف العام الحق في التكوين وتحسين المستوى خلال حياته المهنية طبقا لنص المادة 38 من قانون الوظيفة العمومية الجزائرية، كما يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة، وذلك قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف العام وترقيته المهنية، وتأهيله لمهام جديدة.<sup>2</sup>

ورغم المجهودات المبذولة لتكريس هذا الحق إلا أنه مازال يفتقر لرؤية وسياسة محكمة وواضحة، فالتكوين لم يؤخذ بجد كوسيلة رئيسية في المسار المهني للموظف في قطاع الوظيف العمومي، كما أنه وقع خلط وتردد في مجال التكوين بجعله وسيلة أساسية للترقية وليس كشرط للنجاح وترقية الوظيفة العمومية.<sup>3</sup>

**3- الحق في الحماية الاجتماعية<sup>4</sup>:** لبث الطمأنينة في نفوس الموظفين وتحسيسهم بمكانتهم وأهميتهم في تدبير شؤون الدولة، منحهم المشرع امتيازات وحقوق ذات طابع اجتماعي تتمثل في حمايتهم من كل الحوادث أثناء قيامهم بمهامهم وخلق لهم نظام خاص بالتضامن الاجتماعي لمواجهة تكاليف الأمراض التي تصيبهم سواء خلال حياتهم الإدارية أو بعد إحالتهم على التقاعد، وتمتعهم بتعويضات عائلية.

ونظام الحماية الاجتماعية يعتبر من أهم مكتسبات الوظيفة العمومية، ويشمل هذا النظام خطر الشيخوخة والمرض بشقيه القصير وطويل الأمد والأمومة وغيرها من الاحتمالات التي قد تعرض الحياة المهنية للموظف، ويستفيد الموظف العام الذي يكون في إحدى الوضعيات السابقة من حقوق تختلف أهميتها وطبيعتها باختلاف الوضعيات والظروف المحيطة بها.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 437.

<sup>2</sup> المادة 104 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 10.

<sup>3</sup> بوراس منيرة، ماجيستر: تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2013، ص 19.

<sup>4</sup> المواد 33، 73 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 06.

<sup>5</sup> هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 292.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### ثالثا: الحق التقاعد (المعاش):

وقد ظهر هذا النظام مسبقا في الجزائر من خلال القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية الصادر بموجب الأمر رقم **133/66** من خلال مادته الثالثة التي أقرت إمكانية تعيين موظفين في وظائف مؤقتة دون إمكانية إعطائهم صفة الموظف.

ثم ظهر مصطلح التعاقد صراحة من خلال المرسوم رقم **133/66** المتعلق بالقواعد المطبقة على الموظفين المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية. وتناول قانون الوظيفة العمومية الجزائري الحالي لسنة 2006 نظام التعاقد هذا في الفصل الرابع منه والمتعلق بالأنظمة القانونية الأخرى للعمل، في صيغة الجمع التي توحى إلى وجود انفصال بين نظام التعاقد والتنظيم الإداري للوظيفة العمومية، كما توحى من جهة أخرى إلى وجود عدة أنظمة قانونية للعمل موازاة مع علاقة العمل للوظيفة المؤسسة على التوظيف والترسيم في المناصب.

وحسب مقتضيات الفصل **3** من القانون المغربي رقم **71/011**<sup>1</sup> من القانون المغربي فإنه يستفيد من راتب التقاعد كل من الموظفون الجارية عليهم مقتضيات قانون الوظيفة العمومية، ورجال القضاء، والمتصرفون المساعدون بوزارة الداخلية الخاضعون الظهير فاتح مارس 1963، والأعوان المرسمين في أسلاك الجماعات والمؤسسات العمومية التي تحدد لائحتها بموجب مرسوم. فحسب مقتضيات الفصل **5** من ظهير **71/011**، فإن الحق في المعاش يستفيد منه الموظفون، والمستخدمون الذين في الخدمة الفعلية مدة لا تقل عن 21 سنة. كما يكتسب الحق في معاش التقاعد، بالنسبة للموظفين والمستخدمين المنتمين إليها بسبب إصابتهم بعجز، سواء أكان ناشئا عن ممارسة المهام المنوطة بهم، أو غير ناشئ عنها، وذلك دون شروط في مدة الخدمات. ويتكون المعاش من المرتب الأساسي، المخصص للرقم الاستدلالي المطابق للدرجة، والسلم، والرتبة، أو الطبقة التي يوجد فيها الموظف العام أو المستخدم، ويضاف إليه التعويض التكميلي المنصوص عليه في الفصل **32**<sup>2</sup> من الظهير الشريف رقم **1.58.008**<sup>3</sup>، المعتبر بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية، إن كان الموظف العام ينتفع به، وكذا تعويض الإقامة المقرر للمنطقة ج، ومجموع التعويضات والمكافآت الدائمة التي يتمتع بها الموظف العام أو المستخدم بحكم وضعيته النظامية، باستثناء كل عنصر آخر يدخل في تحديد أجرته، خصوصا التعويضات عن المصاريف وعن الأعباء العائلية<sup>4</sup>. كما أن المشرع أعطى للموظف معاشا سمي بمعاش الزمانة، في حالة تعرض الموظف لحادث أثناء عمله، وقد نص الفصل **25** من القانون **89.06** السالف الذكر، على أنه " إذا حصل لموظف أو مستخدم عجز ناتج عن جرح أو

<sup>1</sup> - قانون رقم 71-011 يحدد بموجبه نظام المعاشات التقاعد المدنية، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - بالمادة الأولى من القانون رقم 05-05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - ظهير شريف رقم 1-58-008، مرجع سابق.

<sup>4</sup> - مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص342.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

مرض أصيب به، أو اتفاهم إما في مزاولة الخدمة المنوطة به أو بسببها، أو عند قيامه بعمل في سبيل مصلحة عامة، أو المخاطرة بحياته لإنقاذ شخص أو أشخاص، وكان العجز المصاب به لا يقل عن 25%، استحق الحصول على معاش زمانة مؤقتة أو دائم. أما في حالة وفاة الموظف، فإن الذي يستفيد من المعاش هم المستحقين عن صاحب المعاش الأصلي، وهو أرملة الموظف العام أو من المعاش هم المستحقين عن صاحب المعاش الأصلي، وهم أرملة الموظف العام أو المستخدم، وزوج الموظفة المتوفاة، والأيتام طبق الشروط المنصوص عليها قانونا.

رابعاً: الحقوق المرتبطة بالمهنة: وتتمثل في مجموعتين كما يلي:

**1- الحق النقابي:** لم تكرر الحرية النقابية قانونا إلا في إطار المادة 35 من الأمر 03/06 والمادة 70 من قانون رقم 01/16 التي تنص على: "الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين"، وقد تم الإشارة إلى هذا الحق في الفرع الأول ضمانات الموظف العام من هذا المطلب.

**2- الحق في الإضراب:** رغم اعتبار حق الإضراب وسيلة من الوسائل المدعمة للنشاط النقابي، فإن التعامل معه يختلف من بلد للآخر، فالتفتح الذي عرفته الحركة النقابية في معظم الوظائف العمومية لم يحظ به هذا الحق، ذلك أن التفكير في استعمال هذه الوسيلة بالتبعية الرئاسية والاستمرارية الضرورية للمرافق العامة واستمرارية الدولة، فهو بالتالي أداة استثنائية بالنسبة للموظفين.<sup>1</sup>

ويعد هذا الحق من الحقوق التي نص عليها الدستور الجزائري،<sup>2</sup> كما نصت عليه المادة 36 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وممارسة هذا الحق ينبغي أن يكون وفق الشروط والتجارب المنصوص عليها قانونيا.

**3- حرية الرأي:** وقد أكدت دستوريا في المغرب بواسطة الفصل التاسع وكذلك الفصل 20 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي يمنع الإشارة إلى نزاعات الموظف العام السياسية والدينية في ملفه الشخصي إلا أن الموظف العام وهو يمارس هذه الحقوق يبقى مقيدا باحترام مقتضيات ومسؤوليات وظيفته والابتعاد عن كل ما من شأنه أن يضر أو يساهم في شل السير العادي للمرافق العمومية وذلك بإبداء آراء تتعارض وأهداف وغايات هذه المرافق داخل أو خارج المصلحة أو تضر بسمعة الإدارة.<sup>3</sup>

وبذلك يمكن القول إن حرية إبداء الرأي مضمونة شريطة احترام مقتضيات ومسؤوليات وظيفة والابتعاد عن كل ما من شأنه أن يضر أو يساهم في شل السير العادي للمرفق العام.

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 324.

<sup>2</sup> - المادة 71 من دستور 2016، مرجع سابق، ص 15.

<sup>3</sup> - محمد البخاري/ محمد الحلفي، الوظيفة العمومية المغربية وكالة الصحافة والإعلام، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1992، ص 32.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

**4- حق الترشيح والتصويت:** والموظف العام العمومي شأنه في ذلك شأن أي مواطن، يستطيع ممارسة الحقوق والحريات السياسية التي نقلها الدستور والقوانين السارية في هذا الشأن، ولكم صفته كموظف عمومي ينتمي إلى الدولة، ويمثلها في نفس الوقت، تفرض عليه قيودا معينة يجب عليه مراعاتها عند ممارسة الحرية السياسية، كما تجعل من الضروري أن تكون له ضمانات خاصة في ممارسة لهذه الحرية.<sup>1</sup>

وفي هذا الإطار نصت المادة **52/ف1** من دستور 2016 على أن: " **حق إنشاء الأحزاب السياسية به ومضمون**".<sup>2</sup>

وبالرجوع إلى المادة **26** من الأمر رقم **03/06** نجدها تنص على إمكانية مشاركة الموظف العام في الحياة السياسية، والترشيح لعهدة انتخابية أو نقابية، ومنحه ضمانات بالألا تتأثر المهنة بذلك بمناسبة الآراء التي قد يعبر عنها، قبل أو خلال تلك العهدة.

لهذا فمشاركة الموظفين في العمل السياسي، عن طريق الانتماء للأحزاب السياسية والترشح لعهدة انتخابية، سوف يمكن الدولة من الاستفادة من خبرة وابداعات الموظفين في هذا المجال.<sup>3</sup>

وهذا ونشير إلى أن المشرع قد أعطى أهمية بالغة، لعمل الموظفين في حزب سياسي وجعله من الأسباب القانونية، والتي تمكن الموظف العام من الحصول على الاستيداع بقوة القانون وهو وما نصت عليه المادة **146** من الأمر رقم **03/06** والتي جاء فيها: " **تكون الإحالة على الاستيداع بقوة القانون في الحالات الآتية: ... لتمكين الموظف العام من ممارسة مهام عضو مسير لحزب سياسي**".<sup>4</sup>

وفي هذا الصدد نص المشرع المغربي على هذا الحق الفصل **18** من الدستور المراجع في **13** سبتمبر 1996 في القانون المغربي بأنه "لكل مواطن ذكرا كان أم أنثى الحق في أن يكون ناخبا إذا كان بالغا سن الرشد ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية" واستنادا إلى هذا كله فالموظف العام كسائر المواطنين يمكن أن يكون ناخبا أو منتخبا.<sup>5</sup>

غير أنه توجد هناك بعض الاستثناءات التي نص عليها القانون فيما يخص عضوية مجلس النواب حيث لا يجوز لبعض الموظفين الترشح لها كالقضاة وقضاة المجلس الأعلى للحسابات والعمل والكتاب والعامون للعمليات أو الأقاليم والخلفاء الأولون للعمال والباشوات ورؤساء دواوين العمل ورؤساء المقاطعات ورؤساء الدوائر وخلفائهم وخلفاء المقاطعات والشيوخ والمقدمون العسكريين وأعاون القوة العمومية حسب المادة السادسة من

<sup>1</sup> - علي عبد الفتاح خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام قيود و ضمانات، دار الجامعة الجديدة، 38 شارع سرتير- الأزارطة، الإسكندرية، الطبعة 2007، ص 1 و 3.

<sup>2</sup> - المادة 25/ف1 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل دستوري، مرجع سابق، ص 12.

<sup>3</sup> - مولود ديدان، النظام القانوني للتوظيف العمومية وفقا للأمر 03-06، مرجع سابق، ص 40.

<sup>4</sup> - المادة 146 من الأمر رقم 03-06، مرجع سابق، ص 19 و 20.

<sup>5</sup> - الحاج شكرة، مرجع سابق، ص 39.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

القانون التنظيمي 31/97 المتعلق بمجلس نواب<sup>1</sup> كما تنص المادة السابعة من نفس القانون على ما يلي: "لا يؤهل للترشح إلى الانتخاب الأشخاص الآتي ذكره في كل دائرة تقع داخل النفوذ الذي زاولوا فيه مهامهم منذ أقل من سنتين من تاريخ الاقتراع" وهم القضاة وقضاة المجلس الجهوية وقضاة مجلس الحسابات والعمال والكتاب العامون للعمليات والأقاليم وكذا الباشوات ورؤساء دواوين العمال والمقاطعات الحضرية وخلفاتهم والشيخ والمقدمون ورؤساء النواحي العسكرية ورؤساء المصالح الإقليمية للإدارة العامة للأمن الوطني وعمداء الشرطة كما تنص المادة 08 من نفس القانون على "لا يمكن انتخاب الأشخاص التي ذكرهم في أية دائرة داخل النفوذ الذين يزاولون فيه مهامهم بالفعل أو انقطعوا عن مزاولتها منذ أقل من سنة واحدة في تاريخ الاقتراع" وهؤلاء لأشخاص هم الذين أسندت إليهم مهمة انتداب ولو كان مؤقتا وكيفما كانت تسميته أو مداهما بعوض أو دون عوض والذين يحملون تلك الصفة في خدمة الدولة أو الإدارة العمومية أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة أو في خدمة مصلحة ذات طابع عمومي والذين رخص لهم بحمل السلاح أثناء مهامهم.

### الفرع الثاني

#### واجبات الموظف العام

في مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، يجب أن يؤدي مهامها معينة ضمانا لحسن سير الوظيفة العامة، ولقد تعرض المشرع الجزائري لواجبات الموظف، ولا بد من الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر، وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة، فهي تتفاوت من وظيفة إلى أخرى، إلا أنها تكاد لا تختلف من بلد إلى آخر وحتى من نظام إلى آخر.<sup>2</sup>

ترتبط واجبات الموظف العام بالمصلحة العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها للجماعة ومن ثم فإن تهاون أو امتناع عن القيام بالواجبات يعتبر مساسا للمصلحة العامة وإذا كان القانون الأساسي للوظيفة العمومية لم يشر إلى هذه الواجبات بدقة وتفصيل فإنه يمكن استنباط أهمها من نص المقتضيات الخاصة التي توضح التزامات الموظف العام التي يجب احترامها أثناء مزاولة نشاطه ومن خلال قراءة متأنية لمجموعة من النصوص التي تتناولها موضوع الواجبات يمكن القول أن هذه الأخيرة تتمحور حول أربع نقط أساسية وهي الزامية أداء العمل الوظيفي والطاعة الرئاسية والامتناع عن ممارسة عمل متعارض مع الوظيفة وكذا الإلزام بكتمان السر المهني.

وبالإمكان التمييز بين نوعين من الواجبات:

<sup>1</sup> - القانون التنظيمي رقم 97-31 المتعلق بمجلس النواب الصادر بتنفيذ الظهير الشريف، مرجع سابق.  
<sup>2</sup> - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 269.



## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

أولاً: الواجبات المرتبطة بالوظيفة وتتمثل أساساً في:

**1- أداء العمل:** الواجب الأول والجوهري الذي يلتزم به الموظف العام هو أن يؤدي العمل بنفسه وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك، وهذا الواجب من النظام العام لا يجوز للموظف أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد الاختصاص المحددة قانونياً.

ويتفرع من هذا الواجب أن يقوم الموظف العام بالعمل بدقة وأمانة، وأن يبذل غاية جهده فيه تحقيقاً للمصلحة العامة.

ويلزم أن يكون عمل الموظف العام خلال ساعات العمل منتجا فلا يعني هذا الواجب أن يتواجد الموظف العام بمقر وظيفته دون أن يؤدي العمل.<sup>1</sup>

ويقتضي هذا الواجب أن يقوم الموظف العام بتأدية عمله المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وليس له أن يوكل غيره في ذلك إلا في الحدود التي يسمح بها القانون.<sup>2</sup>

فأول واجب من واجبات الموظف العام العمومي هو أن يؤدي عمله بنفسه ولا يفوضه إلى غيره إلا إذا أجاز القانون له ذلك. كما أن الموظف العام يجب أن يقبل المنصب الذي خصص له أثناء تعيينه ويلتحق بمقر عمله لممارسة مهامه، لأنه في حالة للالتحاق يعرض نفسه للعقوبات التأديبية التي قد تصل إلى حذفه من قائمة الموظفين لأن عدم الالتحاق بالمنصب بدون مبررات قانونية يعتبر تخلياً عنه لذلك نجد أن القضاء الإداري اعتبر أن الموظف العام المتخلي عن منصبه لا يحق له أن يطعن في قرار عزله على أساس عدم شرعية إلا إذا كان هذا الأخير يشوبه واضح وخطير يسيئ للمصلحة العامة لذلك لا يمكن معاقبة الموظف العام في حالة كان التخلي عن منصبه ناتجاً عن قوة قاهرة.<sup>3</sup>

لذلك فإن المشرع راعي مصلحة الموظف العام في الفصل **64** من قانون الوظيفة العمومية. ويجب أن تراعى في تعيين الموظفين الطلبات التي يقدمها من يهمهم الأمر وكذلك حالتهم العائلية ضمن الحدود الملائمة لمصالح الإدارة.<sup>4</sup>

## 2- واجب الامتناع عن ممارسة نشاط موازي للوظيفة العمومية:

نصت المادة **43** من أحكام قانون الوظيفة العمومية **06-03** على أنه يخصص الموظفين كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكن ممارسة نشاط مريح في إطار خاص

<sup>1</sup> - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985، ص 136.

<sup>2</sup> - مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 340.

<sup>3</sup> - رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 243.

<sup>4</sup> - الفصل 64 من قانون الوظيفة العمومية 24 فبراير 1958.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

مهما كان نوعه وهو المبدأ الذي وردت في تطبيقه بعض الاستثناءات وذلك وفقا لأحكام الفقرة الثانية من نفس المادة، بحيث يرخص للموظفين بممارسة:

- مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم.
- كما يمكنهم أيضا إنتاج الأعمال الأدبية أو الفنية شريطة عدم ذكر الموظف العام لصفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين.
- كما يمكن استثناء أن يرخص لبعض الفئات من الموظفين ممارسة نشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم، كما هو الشأن بالنسبة للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين، وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين<sup>1</sup>.
- وحيث نرى أن القانون المغربي لا يجوز بحال عن الأحوال للموظف أن يجمع بين وظيفته وعمل آخر سواء أكان عمله هذا في القطاع العام أو في القطاع الخاص والغاية من ذلك هي أن الموظف العام ملزم بتكريس وقته لخدمة الجماعة ولأن نشاطه الأصلي قد يتضرر من مزاولته نشاط آخر مع العلم أنه يخشى أن يفقد الموظف العام حريته<sup>2</sup>.

وهذا ما أكد عليه الفصل 15 من قانون الوظيفة العمومية الجديد حيث منع الموظف العام من مزاولته أي نشاط مهني حر أو تابع للقطاع الخاص يدر عليه دخلا كيفما كانت طبيعته غير أنه أجاز بعض الاستثناءات.

وقد نص الفصل 15 قانون الوظيفة العمومية الجديد على ما يلي: مع مراعاة الأحكام التشريعية المنافية الخاصة ببعض الهيئات يمنع على الموظف العام مزاولته أي نشاط مهني حر أو تابع للقطاع الخاص يدر عليه دخلا كيفما كانت طبيعته باستثناء:

- انجاز الأعمال العلمية والأدبية والفنية شريطة ألا يطغى عليها الطابع التجاري ولا يجوز للموظف المعني أن يذكر صفته الإدارية بمناسبة نشر أو عرض هذه الأعمال إلا بموافق رئيس الإدارة التابع لها.
- إجراء الخبرات والاستشارات أو القيام بدراسات أو التدريس شريطة أن تمارس هذه الأعمال بصفة عرضية ولمدة محددة وألا يطغى عليها الطابع التجاري ولا يجوز للموظف الاستفادة من هذين الاستثنائيين إلا بعد تقديم تصريح بذلك لرئيس إدارته الذي يمكنه الاعتراض متى تبين له أن الأنشطة التي يزاولها الموظف العام تتم أثناء الفترة القانونية لعمله العمومي أو تخضعه إلى تبعية قانونية غير التبعية القانونية لوظيفة العمومي أو تجعله في وضعية متنافية مع هذا الوظيف.

<sup>1</sup>- المادة 44 فقرة 10 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 06.

<sup>2</sup>- الحاج الشكرة، الوظيفة والموظف العام في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 36.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

- يلزم الموظف العام الذي له زوج يزاول مهنة حرة أو نشاط اعتياديا تابعا للقطاع الخاص يدر عليه دخلا أن يصرح بذلك لإرادته ويتعين على هذه الأخيرة أن اقتضى الحال اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على مصالح الإدارة وتحدد كيفيات تطبيق هذا الفصل بنص تنظيمي.<sup>1</sup>

وهكذا يمكن أن نسجل بارتياح تفعيل النصوص المانعة للجمع بين الوظائف خصوصا وأن المغرب يسعى اليوم إلى مكافحة البطالة التي أصبحت تنخر حسد المجتمع.

### 3- واجب طاعة المرؤوس للرئيس:

تقضي قواعد التنظيم الإداري الجزائري أن يكون الهيكل الإداري لكل وحدة إدارية في صورة تدرج هرمي، وأن يكون تنظيم الموظفين العموميين في صورة سلم إداري يخضع فيه المرؤوس للرئيس، ويجب على المرؤوس فيه طاعة رئيسه.<sup>2</sup>

وضمانا لاحترام واجب الطاعة بمختلف صورة ومظاهرة فإن المشرع عزز السلطة الرئاسية بالسلطة التأديبية التي تمكن من معاقبة كل عمل أو سلوك مخل بواجبات الوظيفة وبأخلاقياتها.<sup>3</sup>

وإن القانون المغربي يصرح بأن الطاعة الرئاسية لم يخلقها القانون بذاته وإنما أتت ونشأت كظاهرة إدارية بصفة متدرجة ابتداء من وظائف التخطيط والتصور ومرورا بوظائف التطبيق والانتهاج بوظائف التنفيذ وكما هو معلوم فإن تنظيم الإدارة المغربية ينبنى على قاعدة هرمية تقضي بأن السلطة الأدنى مطالبة بالطاعة للسلطة العليا والفصل 17 من قانون الوظيفة العمومية بالمغرب ينص على أن كل موظف كيفما كانت وظيفته في السلم الإداري فهو مسؤول عن المهام الموكولة إليه كذلك يمكن استنباط فكرة واجب الطاعة من الفصول 66-13-19-3. كما يشترط في امتثال المرؤوس للأوامر رئيسه أن تكون هذه الأوامر جائزة من الوجهة القانونية وممكنة التنفيذ من الوجهة القانونية وممكنة التنفيذ من الوجهة العملية وداخلة في اختصاص كل من الرئيس والمرؤوس وإلا اتسمت بعدم مشروعية كما أن تهاون الموظف العام في تنفيذ التزاماته يعرضه للعقوبات التأديبية بالإضافة إلى العقوبات الجنائية عن اقتضى الأمر ذلك عملا بالفصل 17 من الظهير الشريف رقم 1-58-008.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - 30 الفصل 15 من القانون يتم الظهير الشريف، مرجع سابق.

<sup>2</sup> - عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 142.

<sup>3</sup> - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 142.

<sup>4</sup> - رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 246-247.

<sup>5</sup> - مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 362.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### ثانياً: الواجبات المرتبطة بأخلاقيات المهنة:

ويقصد بأخلاقيات المهنة علم الواجبات المعنوية التي تفرض على أعضاء مؤسسة أو تنظيم ما، خاضعة إلى سلطة مكلفة بتحديد مبادئ العمل الواجبة الاحترام، تحت طائلة الجزاءات التأديبية.<sup>1</sup> وتتمثل أهم هذه الواجبات في:

#### 1- واجب النزاهة:

وهو الواجب المنصوص عليه في المادة 41 من قانون الوظيفة العمومية الجزائري لعام 2002، فالموظف العام ملزم بممارسة مهامه بكل أمانة وبدون تحيز، ويعتبر من قبيل الإخلال بواجب النزاهة، التفريط اللامشروع في المصلحة العامة، الابتزاز، الرشوة، المساس بمبدأ حرية الالتحاق بالوظائف العامة.<sup>2</sup>

فالمطلوب من الموظف العام لا يقتصر على واجب الامتناع عن الإتيان بالأعمال المحظورة قانوناً فحسب، بل عليه أن يتحلى بالصدق والاستقامة التي تجعله في مأمن عن كل شبهة أو سوء ظن يمسان بسمعته وحرية.

ويتعلق الأمر بصفة عامة بالأعمال والمواقف التالية:<sup>3</sup>

#### أ. التحيز:

ويتمثل هذا السلوك في التعامل بمحاجة مع أحد الأشخاص أو ضده من طرف الموظف العام وهو سلوك يتنافى مع طبيعة المهام التي يمارسها ومع مبدأ مساواة المواطنين أمام المرافق العامة.

#### ب. استغلال النفوذ والرشوة:

يمنع على الموظف العام تحت طائلة المتابعات الجزائية طلباً واشتراطاً أو استسلام هدايا أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه.<sup>4</sup>

#### ت. الاختلاس والغدر:

ويتمثل الاختلاس والغدر في اقتضاء الموظف العام واستلامه لمبالغ يعلم بديهيا أنه ليس مستحقاً لها.<sup>5</sup>

1- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 294.

2- سعيد مقدم، نفس المرجع، ص 303.

3- هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 283.

4- المادة 54 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 07.

5- هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 287.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

### 2- الالتزام بالسر المهني:

غالباً ما تنص الأحكام الأساسية للوظيفة العمومية الأساسية للوظيفة العمومية صراحة على التزام الموظف العام بواجب السر المهني، تحت طائلة الإجراءات والقواعد المنشأة بقانون العقوبات، من ذلك أن الشخص يعاقب على افتاء معلومة ذات طابع سري، سواء بصفته كمؤمن على مصالح الدولة، أو بحكم المهنة، أو سبب وظيفته.<sup>1</sup>

وقد أكد المشرع الجزائري هذا الواجب في قانون الوظيفة العمومية بموجب الأمر 06-03 بنصه: " يجب على الموظف العام الالتزام بالسر المهني، ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته، أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهنته، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحيز الموظف العام من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.

كما ألزم المشرع الموظف العام بالسهر على حماية الوثائق الإدارية وأمنها، وبعدم إخفائها أو تحويلها أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية.<sup>2</sup>

ويمكن القول بأن مفهوم السر المهني يعني هدفين أساسيين:<sup>3</sup>

**الهدف الأول:** يتمثل في إرساء أسس الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض الوظائف بالمواطنين وتتضمن الاستقرار الاجتماعي وراحة المواطنين.

**الهدف الثاني:** يتعلق بضرورة حماية الإدارة ضد ظاهرة تسريب المعلومات التي بالإمكان أن تمس بمصداقيتها أو تهدد أمن الدولة واقتصادها.

### 3- واجب التحفظ:

يعتبر هذا الواجب مقابل لما هو مكرس من ضمان حرية الموظف العام من رأي وتعبير فالالتزام بالتحفظ عن التعبير عن الآراء باختلاف طبيعتها، هي من الشروط البديهية

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص308.

<sup>2</sup> - المادة 49 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص06.

<sup>3</sup> - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص289.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

المطلوبة من الموظفين والأعوان العموميين عموماً، وهو الالتزام الذي يشمل السلوك العام الذي ينبغي التحلي به أثناء الخدمة وخارجها.

فإذا كانت حرية الرأي مطلقة فإن حرية التعبير في المقابل مقيدة كما أكدت على ذلك صراحة المادة 26 من قانون الوظيفة العمومية بنصها: " حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه".

فالتحفظ يعني في نظر المشرع ضرورة تجنب الموظف العام كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.<sup>1</sup>

وإن الموظف العام العمومي المغربي وبحكم وظيفته يطلع على أسرار المهنة المناطة به وبذلك لا يجوز له إفشاء الأسرار التي يطلع عليها الموظف العام بحكم عمله إذا كانت سرية بطبيعتها كالأمور التي لها علاقة بحياة المدار أو بموجب تعليمات تقتضي ذلك.<sup>2</sup>

كما أن التزام الموظف العام بكتمان أسرار المهنة يظل ساري المفعول حتى ولو بعد ترك الموظف العام لوظيفته لذلك نجد أن الفصل 18 من قانون الوظيفة العمومية المغربي يؤكد على ضرورة كتمان السر المهني بنصه على " بقطع النظر عن القواعد المقررة في القانون الجنائي فيما يخص السر المهني فإن الموظف العام يكون ملزماً بكتم سر المهنة في كل ما يخص الأعمال والأخبار التي يعلمها أثناء مهامه أو بمناسبة مزاولتها".

إن فلسفة هذا الالتزام تظهر في كون تسرب معلومات للغير يفقد الثقة ما بين الإداري والمدار إن لم نقل فقد السلطة والهيبة التي من الضروري أن يتميز بها كل موظف يوجد في خدمة الدولة غير أن هذه الفلسفة جعلت البعض ينظر إليها نظرة سلبية خاصة إذا ظل سر المهنة مطلق وهكذا وحسب المناهضين لفكرة السرية يرون بأن الالتزام بكتمان سر المهنة قد يجعل من الإدارة عالماً مغلقاً ومبهما بالنسبة للمجتمع المدني وخاصة بالنسبة للباحثين في المجال الاقتصادي والاجتماعي والإداري الذين غالباً ما يعانون من صعوبة الحصول على

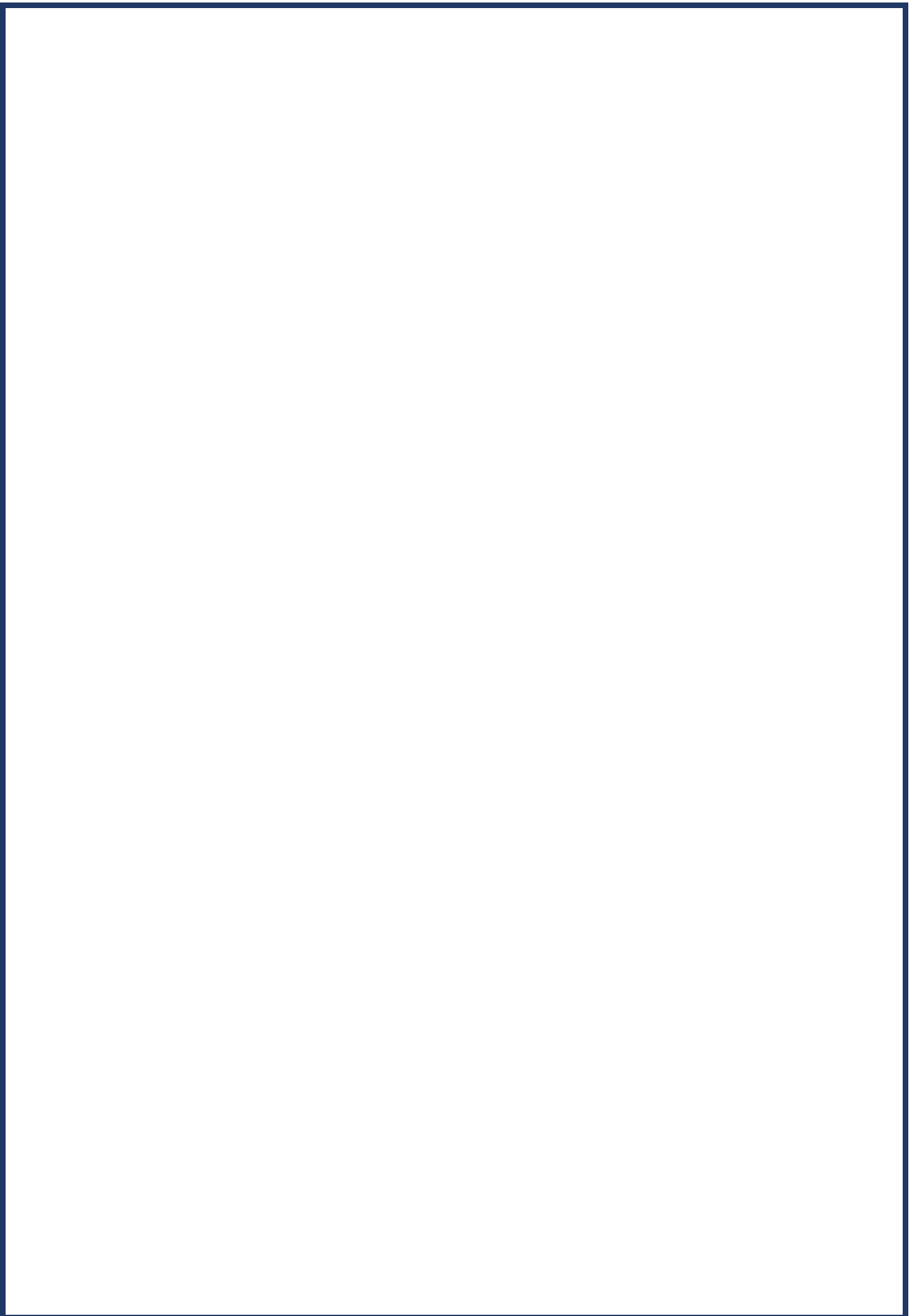
<sup>1</sup> - المادة 42 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 06.  
<sup>2</sup> - رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 258.

## الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

المعلومات التي تحتكرها الإدارة والتي يكونون في حاجة ماسة إليها من أجل إغناء أبحاثهم التي قد تستفيد منها الإدارة نفسها لهذا كله لا بد من التعامل مع هذا الواجب بشيء من المرونة للتيسير البحث العلمي والمعرفة خاصة وأن الإدارة العمومية تعتبر إدارة المواطنين تماشي مع مبدأ تقريب الإدارة من المواطنين.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - ادريس البصري ميشيل الروسي كرانينون، القانون الإداري المغربي، الطبعة الأولى 1988، الرباط، ص391.





## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

### الفصل الثاني

#### مسؤولية التأديبية للموظف العام

إن تأديب الموظفين هو الضمانة الفعالة لاحترام لواجباته الوظيفية والإخلال بها من شأنه إثارة المسؤولية التأديبية ضده، وهذا الخطأ يمكن أن يؤدي إلى نوعين من المسؤولية وهما:

- **المسؤولية الجنائية:** قد تظهر إلى جانب المسؤولية التأديبية في كثير من الجرائم، الاختلاس التزوير، واستخدام المزور، السرقة... الخ.
- **المسؤولية المدنية:** فيترتب علم الخطأ التأديبي إذا نتج عنه ضرر للإدارة أو الغير فيتحمل الموظف عبئ هذا الضرر إلا إذا كان شخصيا وليس مرفقيا، ولا يسأل الموظف إلا عن خطأه الشخصي<sup>1</sup>.

والقاعدة أنه لا يوقع علم الموظف عقوبة تأديبية إلا من الهيئة المختصة، بشرط أن تكون العقوبة منصوصا عليها، وبعد استيفاء الضمانات التي نص عليها المشرع لحماية الموظف من التعسف، وأن يطبق مبدأ الشرعية، ويقتضي هذا المبدأ في المجال الإداري عموما، أن تكون جميع تصرفات الإدارة مطابقة لأحكام وقواعد القانون بمعناه الواسع، مع ملاحظة التدرج في قوتها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري، الوظيفة العامة، ص164.

<sup>2</sup> - الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ قانون إداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص710.

# الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

## المبحث الأول

### الخطأ التأديبي

يعتبر الخطأ التأديبي أساس أو نقطة الارتكان التي تدور حولها أية دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة، إذ يتم توقيع العقوبة التأديبية على الموظف بمناسبة ثبوت مسؤولية التأديبية عن الأخطاء المهنية التي ارتكبها باعتباره موظفا في الدولة على غرار خضوعه لنوعين مختلفين من المسؤولية باعتباره فردا في المجتمع وهما المسؤوليتان الجنائية المدنية<sup>1</sup>.

### المطلب الأول

#### تعريف الخطأ التأديبية وأركانه

لا يوجد في المجال التأديبي تحديد قانوني للأفعال التي تشكل أخطاء مهنية، فحسبه أن كل خطأ مرتكب من طرف الموظف يعرضه لعقوبة وقد وردت أغلب التشريعات خالية من تحديد الأخطاء المهنية على سبيل الحصر رغم محاولات تعريفه<sup>2</sup>.

وقد شهدت النصوص التشريعية الجزائرية المنظمة للوظيفة العامة تحولا جذريا في طبيعة النظام التأديبي، حيث أنه بالرجوع لأحكام المرسوم رقم 85-59 نجده قد نص فقط على العقوبات التأديبية، والتي صنفها إلا ثلاث درجات وأحال أمر تصنيف الأخطاء التأديبية إلى أحكام المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في سبتمبر 1982.

أما فيما يتعلق بالأمر 06-03 فإنه كان مغايرا تماما، فقد نص على تصنيف العقوبات التأديبية، والأخطاء في نفس الأمر، مع التأكيد على أن المشرع قد عمد في هذا الأمر إلى تقدير العقوبات التأديبية على الأخطاء التأديبية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - فيغابة مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008، ص 07.

<sup>2</sup> - فيغابة مفيدة، نفس المرجع، ص 09.

<sup>3</sup> - قوسم حاج غوثي، مبدأ تناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، 2011، ص 17.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

### الفرع الأول

#### تعريف الخطأ التأديبي

تعددت التشريعات واختلفت في تعريف الخطأ التأديبي وتباينت الاجتهادات القضائية في تحديده، وكذلك فقها إذ لم يجمع الفقهاء على إعطاء تعريف شامل له، وفيما يلي بيان ذلك:

#### أولاً: التعريف التشريعي:

لم تضع مختلف التشريعات تعريفاً محدداً للخطأ التأديبي واكتفت بالنص على أهم الواجبات الوظيفية، وفي هذا الصدد اعتبرت أن كل خروج عن الواجبات المهنية يعتبر جريمة تأديبية، إذ أن تحديدها أمر يستعص على التشريع والتطبيق معاً، ويتحقق ذلك خاصة إذا تعلق الأمر بتعليمات أو أوامر أو لوائح أو أنظمة داخلية<sup>1</sup>.

كما أن هناك من يرجع السبب في عدم تعريف الخطأ التأديبي من قبل المشرع إلى طبيعة الخطأ نفسه، والذي لا يقبل الحصر والتحديد خلافاً للخطأ الجنائي، وقد يرجع السبب أيضاً إلى أن المشرع يخشى إن هو أورد تعريفاً للخطأ التأديبي أن يكون ناقصاً بحيث لا يشمل جميع الأخطاء التأديبية<sup>2</sup>.

وقد قدم المشرع الجزائري مجموعة من الاجتهادات حاول من خلالها تقديم تعريف للخطأ التأديبي، معتمداً في ذلك على جانب الإخلال بالواجبات الوظيفية، وهو ما نلتزمه من خلال نص المادة 20 من المرسوم 85-89 والذي نص على أنه " يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائري إذا اقتضى الأمر، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي أساس صارخ بالانضباط، أو ارتكب خلال ممارسة أو بمناسبة هذه الممارسة... "

كما جاء في نص المادة 160 من الأمر 06-03 ما يلي: "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرفه أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه

<sup>1</sup> - قوسم حاج غوثي، نفس المرجع، ص18.

<sup>2</sup> - حورية أوراك، الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، تمناست، 2012، ص141.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الضرورة بالمتابعات الجزائية".

ولعل الحكمة من محاولة المشرع الجزائي وضع تعريف محدد للخطأ التأديبي هو إرادته في التصنيف عن باب الاجتهاد أمام السلطة التأديبية بالنسبة لتحديد مفهوم الخطأ التأديبي، ومحاولة منه للحد من سلطة الإدارة التقديرية في هذا المجال<sup>1</sup>.

### ثانيا: التعريف القضائي:

نظرا لما شهده المجال التشريعي من فراغ في تحديد تعريف شامل للخطأ التأديبي، تقدم القضاء ليضع تعريفا أوضح له، ومما جاء به القضاء الجزائي من اجتهادات نذكر ما يلي:

نص قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 07 ديسمبر 1985 على أنه " 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..."<sup>2</sup>

كما اعتبر مجلس الدولة أن السفر إلى خارج الوطن بدون مقرر عطلة يعتبر خطأ فادحا يستوجب العقاب، وجاء في قراره " إن المستأنف وبسفره بدون مقرر عطلة إلى خارج الوطن يكون ارتكب خطأ فادحا بتخليه عن منصب عمله."<sup>3</sup>

وجاء في قرار الغرفة الثالثة لمجلس الدولة " حيث أن رفض المستأنف عليها تسليم مفاتيح الشقة لا يعد خطأ مهنيا يستوجب عقوبة العامل الرفض الامتثال له..."<sup>4</sup> وما يستشف من هذا القرار هو انتقاء صفة الخطأ التأديبي عن سلوك هذا العامل.

وجاء من بين أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن " الخطأ الوظيفي هو كل إخلال بالتزامات الوظيفة حتى ولو كانت خارج نطاق الوظيفة مادام يمس سمعتها وكرامتها"،

<sup>1</sup> - قوسم حاج غوثي، مرجع نفسه، ص20.  
<sup>2</sup> - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 07-12-1985، قضية ب. ش. م ضد وزير داخلية والمدير العام للأمن الوطني، المجلة القضائية، 1990، العدد الأول، ص215.  
<sup>3</sup> - قرار الغرفة الثالثة لمجلس الدولة بتاريخ 08-10-2001، قضية م. م ضد رئيس جامعة الأمير عبد القادر.  
<sup>4</sup> - قرار الغرفة الثانية لمجلس الدولة بتاريخ 20-01-2004، قضية مدير القطاع الصحي بتيفيرت لولاية تيزي وزو ضد م. ع، مجلة مجلس الدولة، 2004، العدد 05، ص175.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

إضافة إلى ما قرأه في قضية "koualouski" بأن اشتراك الموظف في مظاهرة غير مرخص فيها من قبل السلطة المختصة، رغم تحذير وتنبيه الوزير المختص، يعد جرماً تأديبياً يعاقب عليه، كذلك إشراف المدرس في تناول المشروبات الكحولية على الرغم أن ذلك خارج عمله ولم يؤثر مطلقاً على ممارسة أعمال وظيفته، ففرض المجلس أيضاً أن السلوك الذي من نشأته أن يحدث بلبلة في إدارة سير المرافق العامة يعتبر خطأ يستوجب الجزاء التأديبي<sup>1</sup>.

### ثالثاً: التعريف الفقهي:

تباينت الآراء الفقهية في تقديم للخطأ التأديبي، حيث عرفه الدكتور أحمد بوضياف على أنه " إخلال بالتزام قانوني"، ويؤخذ القانون هنا بالمعنى الواسع حيث يشمل جميع القواعد القانونية أياً كان مصدرها تشريعاً أو لائحة، بل يشمل القواعد الخلقية<sup>2</sup>.

اعتبره لبعض بأنه "إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً، سواء ما إذا كانت هذه الواجبات منصوص عليها في التشريعات الإدارية المختلفة أو غير الإدارية، بل يقصد بها أيضاً الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام واضطرار العمل في المرفق العام ولو لم ينص عليها"<sup>3</sup>.

واتجه البعض إلى القول بأن الخطأ التأديبي هو " كل تصرف يصدر عن الموظف أثناء تأديته وظيفته ويؤثر فيها بصورة قد تحول قيام المرفق بنشاطه وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادته آثمة"<sup>4</sup>.

وعرف الدكتور عمار عوابدي على أنه " ما يرتكبه العامل من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية، وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهام واجباته الوظيفية أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، ص70.

<sup>2</sup> أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص58.

<sup>3</sup> قوسم حاج غوثي، مرجع سابق، ص23.

<sup>4</sup> حورية أوراك، مرجع سابق، ص139.

<sup>5</sup> عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، 1998، ص331.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

ويرى الدكتور سليمان محمد الطماوي أنه "كل فعل امتناع عن فعل يرتكب مخالف لواجب

الوظيفة".<sup>1</sup>

ويرى جانب من الفقه أنه كل فعل أو امتناع يصدر عن الموظف عمداً أو عن غير عمد أثناء الوظيفة، أو في حياته الخاصة، ويكون من شأنه الإخلال بواجبات وقواعد الوظيفة أو المساس بكرامتها وما يلاحظ عن هذا التعريف، أنه جاء شاملاً نوعاً ما لعناصر الخطأ التأديبي، حيث عدد صورة من توافر القصد من عدمه، أو إتيان الفعل الماس بكرامة الوظيفة أثناء الخدمة وحتى في حياة الموظف الخاصة، ما دام الخطأ المرتكب من الموظف قد أخل بواجباته الوظيفية.<sup>2</sup>

عموماً ما يلاحظ من خلال التعريفات السابقة أنه جاء في مجملها التركيز على الواجبات الوظيفية كمعيار لتحديد الخطأ التأديبي وإن لم يكن ذلك على سبيل الحصر كونه يمتد إلى تصرفاته خارج الوظيفة.

### الفرع الثاني

#### أركان الخطأ التأديبي

لا تختلف الجريمة التأديبية "الخطأ التأديبي" عن الجريمة الجنائية من حيث قيامها على أركان من الضروري توافرها فيها، فالجريمة الجنائية لا تقوم إلا بوجود أركانها الثلاث المادي والمعنوي والشرعي في مقابل ذلك للجريمة التأديبية كذلك أركان يتوجب أن تتوافر فيها لقيامها، غير أن الفقهاء لم يتفقوا على تحديدها حصراً وإنما اختلفوا في ذلك إلى ذلك ثالث اتجاهات نوجزها فيما يلي:<sup>3</sup>

❖ **الاتجاه الأول:** يرى أن الخطأ التأديبي يقوم على ركن أساسي واحد هو الركن

المادي، ويعتبر الموظف المخالف ركناً مفترضاً في الجريمة، وبذلك يحدد هذا

الاتجاه أركان الخطأ التأديبي كما يلي:

<sup>1</sup> - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص36.  
<sup>2</sup> - بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010، ص11.  
<sup>3</sup> - بن علي عبد الحميد، نفس المرجع، ص12.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

■ الموظف المخالف أو المراد تأديبه، أي ما يمكن أن نطلق عليه الركن الشخصي أو المفترض.

■ المخالفة التأديبية، أي الركن المادي ويستبعد بذلك هذا الاتجاه الركن الشرعي والركن المعنوي بمقولة أن المطلوب في المخالفة التأديبية كي تتحقق شرعية العقاب، أن يثبت ارتكاب الموظف الفعل الخاطئ دون عذر شرعي وذلك بغض النظر عن دوافعه الذاتية وحسن نيته، وهو يعتبر أن الموظف ركن مفترض من أركان الخطأ، رغم أنه لا يندرج في مكوناتها.

❖ **الاتجاه الثاني:** يأخذ هذا الاتجاه بالتقسيم الثنائي لأركان الخطأ التأديبي حيث يقسمها إلى ركنين هما:

- الركن المادي، ويراد به المخالفة التأديبية.
- الركن المعنوي، ويراد به صدم المخالفة عن إرادة أئمة، وعليه فإن هذا الاتجاه لا يعتد بالركن الشرعي للخطأ التأديبي<sup>1</sup>.

❖ **الاتجاه الثالث:** ويرى أن الخطأ التأديبي كالجريمة الجنائية لها ثلاثة أركان، شرعي ومادي ومعنوي، وهذا هو الرأي الغالب في فقه القانون الإداري.

### • الركن الشرعي:

يختلف الركن القانوني في نظام التأديب عما يعنيه في الجريمة الجنائية التي ينطبق عليها مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" ولا ينطبق على الخطأ التأديبي لأن الأخطاء التأديبية لم ترد على سبيل الحصر، فالشرعية المقصودة كركن للخطأ التأديبي هو مدى اتفاق الفعل الذي أتمها الموظف أو امتنع عنه ومقتضيات الوظيفة العمومية<sup>2</sup>.

ونتيجة لذلك لم يعد من الضروري أن تصدر السلطة الإدارية المختصة لوائح بالجرائم التأديبية حتى يتابع الموظف المذنب تأديبياً، وإنما السلطة التأديبية اختصاص تقديري واسع في اعتبار فعل أو عدم اعتباره مخالفة تأديبية، تبعاً لما تعطيه في التفسير والتكييف من توسيع وتضييق، وهذا ما يخرج عنه مفهوم مبدأ مشروعية الجريمة التقليدية المقرر في

<sup>1</sup> - عبداتي ولد عابدين، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر.

<sup>2</sup> - عبداتي ولد عابدين، مرجع سابق، ص12

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

قانون العقوبات، وعليه فإن مفهوم الركن الشرعي للجريمة التأديبية، لا يقصد به نص التجريم وإنما هو الصفة غير المشروعة للفعل الذي يأتيه الموظف، أو يمتنع عن أدائه مخالفاً بذلك واجبات الوظيفية ومقتضياتها سواء نص على ذلك صراحة أم لم ينص.<sup>1</sup>

فركن الشرعية إذن يتجدد وفق الأخطاء التي قد يحددها المشرع أو قد يتحقق عن طريق القضاء عندما يمارس سلطة الرقابة على الجزاءات التأديبية التي تصدر من الجهات التأديبية، وبالتالي ركن الشرعية في هذه الحالة له مصادر متعددة على عكس ما هو عليه في الجنائي الذي يعد فيه القانون المصدر الوحيد، وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن الخطأ التأديبي ذو ركن شرعي<sup>2</sup>.

### • الركن المادي:

يقصد به المظهر الخارجي للفعل الإيجابي أو السلبي الذي أتاه الموظف العام، مخالفاً بذلك الواجبات الملقاة على عاتقه في نطاق الوظيفة التي يشغلها، ويتمثل الفعل الإيجابي مثلاً في قيام الموظف بعمل محظور عليه كإفشاء أسرار الوظيفة، أو تعديه على أحد الموظفين، وقد يتمثل في فعل سلبي بأن يمتنع عن أداء واجب مفروض عليه مثل رفضه الالتحاق بمنصبه في الأوقات المحددة لتأدية مهامه.<sup>3</sup>

ويستوي الفعل التام أي النهائي مع الشروع فيه، بإرادة جرة وسليمة، وأوقفه ظرف لا دخل لإدارة الموظف فيها، أما مجرد التفكير في هذا الفعل دون أن يكون له مظهر خارجي بحيث يكون حبيس النفس، ففي هذه الحالة لا يعد وأن يكون خطأً تأديبياً، وكذلك الأعمال التحضيرية عليها التي لم يبدأ بعد الشروع فيها حتى وإن كان مستعداً لذلك فإنه لا عقاب عليها، ويجب أن يكون الفعل أو الخطأ التأديبي محددًا لتفادي الاتهامات العامة والتي لا

<sup>1</sup> - بن علي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 13.

<sup>2</sup> - يحي قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 93.

<sup>3</sup> - عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 170.



## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

يمكن أن تعتبر مكونه للركن المادي<sup>1</sup>، وبالتالي يجب أن يكون الخطأ ثابتاً وليس مفترضا أو ناتجا عن إشاعات والإثبات يقع على كاهل الإدارة<sup>2</sup>. وقد اعتبر القضاء أن

اتهام الموظف دون تحديد الأفعال التي أتاها بشكل واضح لا تكون الركن المادي للخطأ وقد أكدت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرارها على ما يلي " حيث أنه اتضح من خلال التحقيق أن الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف والتي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية، الأمر الذي يجعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي<sup>3</sup>.

### • الركن المعنوي:

يرى الدكتور أحمد بوضياف أنه يتمثل في الصلة المعنوية بين النشاط الذهني للموظف والمظهر المادي للمخالفة التأديبية، وقد يتمثل هذا الركن في خطأ غير معتمد<sup>4</sup>.

كما يقصد به الإرادة الأثمة أو غير المشروعة للموظف في اقتراح الفعل المكون للركن المادي للجريمة وهو القصد في تحقيق النتيجة المترتبة على التصرف، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب المخالفة فلا تقوم المسؤولية التأديبية<sup>5</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد جمع بين عنصري الإرادة والدوافع التي

تؤدي إلى ارتكاب الجريمة التأديبية، لأنه فرض على الإدارة التي أدت إلى اقتراح الذنب الإداري وهذا ما يصنع الموظف ضماناً أكثر فاعلية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - محمد أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر، مصر، 2007، ص 229.

<sup>2</sup> - مورييس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الجزء الثاني، لبنان، ص 164.

<sup>3</sup> - يحيى قاسم علي سهل، مرجع سابق، ص 82.

<sup>4</sup> - أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 59.

<sup>5</sup> - محمد أنس جعفر، مرجع، ص 36.

<sup>6</sup> - رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 104.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

### المطلب الثاني

#### أنواع الأخطاء التأديبية والعقوبات موجهة للموظف العام

حسب نص المادة 177 من الأمر 03-06 فإن المشرع قد قسم الأخطاء التأديبية إلى أربع درجات حسب جسامة الخطأ الذي ارتكبه الموظف العام وفق ما يلي: أخطاء من الدرجة الأولى والثانية والثالثة والرابعة.

وقد يتخذ الخطأ التأديبي وجهاً لفعال سلبى كامتناع الموظف على تنفيذ تعليمات رئيسه الإداري كما يتخذ وجهاً إيجابياً كاستحواذه على وثائق الإدارة وتحويلها لغيره، كما حرص المشرع على ذكر بعض الأخطاء بعنوان كل درجة، وهو ذكر غير حصري بما يعني إقرار المرونة للخطأ التأديبي والتصريح بعدم قابليته للحصر والتحديد الدقيق، لذلك استعمل المشرع عند تصنيفه للأخطاء عبارة " على وجه الخصوص" وهي واردة في المواد من 178 إلى 181 من الأمر 03-06.<sup>1</sup>

### الفرع الأول

#### أنواع الأخطاء التأديبية

**الأخطاء من الدرجة الأولى:** نصت عليها المادة 178 من الأمر 03-06 والتي تشير إلى أن المشرع جاء بتصنيف هذه الدرجة من الأخطاء التأديبية جاء بشكل واسع وعم بحيث لا يمكن حصرها في أفعال محددة إذ يدخل في الإخلال بالانضباط العام الوصل متأخر إلى مكان الوظيفة، إغلاق أبواب المرفق قبل الوقت الرسمي، انعدام اللياقة في التعامل مع المرتفقين وغيرها من التصرفات التي تدخل ضمن الإخلال بالسير الحسن للمرافق.<sup>2</sup>

**الأخطاء من الدرجة الثانية:** وردت في نص المادة 179 من الأمر 03-06 والتي أشار فيها للأخطاء التالية:

<sup>1</sup> - عمار بوضياف مرجع سابق، ص 153.  
<sup>2</sup> - بوراس منير، النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام/ جامعة الجزائر، 2008، ص 40.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

- المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الدولة.
- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و181 من نفس الأمر.

لقد حدد المشرع في هذه الدرجة من الخطأ التصنيف لمجموع الأعمال التي ترتكب في غياب الإرادة الأثمة، أي تلك التي تحدث نتيجة لتقصير الموظف أو إهمال أو غفلة منه، الأمر الذي يترتب عنه إهدار المال العام<sup>1</sup>.

### الأخطاء الوظيفية من الدرجة الثالثة:

وردت في نص المادة 180 من الأمر 03-06 وذكرت ما يلي من أخطاء تأديبية:

- التحويل غير القانوني للوثائق الإدارية.
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطات السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

وتعد هذه الأخطاء أشد خطورة من الأخطاء السابقة، وذلك بالنظر إلى العقوبات المقررة لمرتكبها، ولكونها أخطاء احتوت على عنصر القصد أو العمد في إتيان سلوكيات تؤدي للتأثير على العمل الإداري الذي يتمتع بخصوصية تتطلب نوعاً من السرية<sup>2</sup>.

### الأخطاء من الدرجة الرابعة: وتتمثل هذه الأخطاء فيما يلي<sup>3</sup>:

- الاستفادة من امتيازات عن أي طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة مهامه.

<sup>1</sup> - بوراس منيرة، نفس المرجع، ص55.

<sup>2</sup> - قوسم حاج غوثي، مرجع سابق، ص36.

<sup>3</sup> - المادة 181 من الأمر 03-06.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
  - التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وممتلكات المؤسسة أو الإدارة التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
  - إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر غير ذلك المنصوص عليه في المادة 43 من الأمر 03-06 والمتعلقة بالترخيص لمن يمارس مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط وكيفيات تحدد عن طريق التنظيم.

إضافة إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية، شريطة ألا يذكر الموظف صفته أو رتبة إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين، كما يمكن للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين، وكذا الأطباء المتخصصين ممارسة نشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم.<sup>1</sup>

وقد حمل المنشور الصادر عن المديرية العامة للوظيفة تحت رقم 10 ك خ بتاريخ 17 مارس 2009 الإعلان عن خطأ من الدرجة الرابعة يتمثل في الجمع بين الوظائف، وهو ما يفرض إخضاع المعني بالأمر لعقوبة التنزيل في الرتبة السفلى أو التسريح، وذكر ذات المنشور أنه متى ثبت الجمع بين وظيفتين بموجب وثائق مؤكدة فإن الموظف المعني يوقف فوراً عن مهامه على تعلم الإدارة الأصلية للموظف المؤسسة التي يعمل فيها قصة قيامها بإجراء إلغاء قرار التعيين وهذا ابتداء من تاريخ التوظيف، ويلزم الموظف الذي تمت إدانته بتعويض كافة المرتبات التي تلقاها دون وجه حق.<sup>2</sup>

### أخطاء أخرى منصوص عليها في القوانين الأساسية:

يعتبر القانون الأساسي للقطاع والأسلاك المشتركة الخاصة مكملاً للقانون الأساسي للوظيفة العامة، وقد يتضمن أحكاماً لم يرد ذكرها في هذا الأخير، ومن أمثلة ذلك المرسوم التنفيذي

<sup>1</sup> - قوسم حاج غوثي، مرجع سابق، ص 38.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 155.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

129-08 الصادر في 03 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي والذي نجد أنه في مادته 22 قد أضاف خطأ تأديبيا من الدرجة الرابعة يتمثل في قيام الأساتذة أو مشاركتهم في عمل ثابت لانتحال وتزوير النتائج أو الغش في الأعمال العلمية المطالب بها في رسائل الدكتوراه أو منشورات علمية بيداغوجية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني

#### عقوبات الموجهة للموظف العام

راعى المشرع أثناء تقديمه تصنيف العقوبات التأديبية جسامة الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام، حيث تتدرج لتشتد وتصل لحد الفصل من الوظيفة نهائيا وفيما يلي تصنيف العقوبات التأديبية وفق مختلف القوانين الناظمة للوظيفة العامة.

#### 1. العقوبات التأديبية حسب الأمر 66-133 حدد المشرع درجات العقاب في المواد من

54 إلى 61 وقسمها إلى قسمين:

- عقوبات من الدرجة الأولى: الإنذار والتوبيخ.
- عقوبات من الدرجة الثانية:
  - الشطب من قائمة الترقية.
  - التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات.
  - النقل التلقائي.
  - التنزيل من الرتبة.
  - الإحالة إلى التقاعد التلقائي.
  - العزل مع إبقاء الحق في المعاش أو بدونه.

#### 2. العقوبات التأديبية حسب المرسوم 85-59: صنف المشرع العقوبات إلى ثلاث

درجات هي:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - عمار بوضياف مرجع سابق، ص157.  
<sup>2</sup> - المادة 124 من المرسوم 85-59.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

- عقوبات الدرجة الأولى:
  - الإنذار والتوبيخ.
  - الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاث أيام.
- عقوبات الدرجة الثانية:
  - الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.
  - الشطب من جدول الترقية.
- عقوبات الدرجة الثالثة:
  - النقل الإجباري.
  - التنزيل من الرتبة.
  - التسريح مع إشعار مسبق ومع التعويض.
  - التسريح بدون إشعار سبق وبدون تعويض.

### 3. العقوبات التأديبية حسب الأمر 03-06:

صنف المشرع فيه العقوبات إلى أربع درجات تتوافق وجسامة الأخطاء المرتكبة من

طرف الموظف العام وهي كالتالي:<sup>1</sup>

- عقوبات الدرجة الأولى:
  - التنبيه.
  - الإنذار الكتابي.
  - التوبيخ.
- عقوبات الدرجة الثانية:
  - التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.
  - الشطب من قائمة التأهيل.
- عقوبات الدرجة الثالثة:
  - التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.

<sup>1</sup>- المادة 163 من الأمر 03-06.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

- النقل الإجباري.
  - عقوبات الدرجة الرابعة:
  - التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.
  - التسريح.
- وتجدر بنا الإشارة إلى أنه إلى إضافة للعقوبات السابقة الذكر التي جاءت في القانون الأساسي العام، هناك عقوبات أخرى في مراسيم تنظيمية أخرى تمثل القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك، كمراسيم التالية:

### أولاً: مرسوم رقم 308-07 المتعلق بالأعوان المتعاقدين.<sup>1</sup>

نصت أحكام المادة 60 منه على العقوبات التالية:

- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.
- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام.
- فسخ العقد دون إشعار مسبق أو تعويض.

### ثانياً: المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المتعلق بموظفي الحماية المدنية:

وصنف العقوبات التأديبية فيه حسب جسامة الخطأ إلى أربع درجات كما يلي:

#### ◆ الدرجة الأولى:

- التنبيه.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.
- الحجز لمدة 24 ساعة.

<sup>1</sup>- المرسوم رقم 308-07 المؤرخ في 29-09-2007 المحدد لكيفية توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 61.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

### ◆ الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.
- الحجز لمدة 48 ساعة
- الشطب من جدول الترفيه في الدرجة لمدة سنة.

### ◆ الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام.
- التنزيل من درجة إلى درجتين.
- التحويل الإجباري إلى خارج الولاية.

### ◆ الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.
- التسريح.



## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

### المبحث الثاني

#### الضمانات التأديبية

تمثل الضمانات التأديبية مكانا هاما في نطاق القوانين العقابية، فالعدالة في كل صورها القضائية والاجتماعية والإدارية، لا يمكن أن تتحقق ما لم يوفر التشريع التأديبي قدرا كافيا من الضمانات للمتهم في كل مراحل الدعوى. وبمقدار توافر هذا القدر من الضمانات يكون الحكم سليما على مستوى أية حضارة من الحضارات المندثرة أو المعاصرة، وموضعها الصحيح من الازدهار أو الانهيار.

وتحتل الضمانات في نطاق التأديب ذات الأهمية المقررة لها في نطاق القواعد التي تحكم النظم العقابية. فالتأديب في حقيقته نظام عقاب، والجزاء يمثل بغيا على حق أو انتفاض من الحرية، لذا فإن الإجراءات التي تحاط به قانونا تكون بمثابة ضمانات مقررة لمصلحة الموظفين.

وعلى هذا الأساس فإن الضمانات ليست إلا مجرد ضوء يبين الإجراءات التأديبية، ويبدد ظلمتها ويزيل ويكشف ما قد يعتريها من لبس أثناء مباشرتها، وسلاحا فعالا للموظف العام لمقاومة انحرافات السلطة التأديبية وتعسفها. فهي بالتالي سياج يحد من تطرف الإدارة عند اتخاذها لأي جزاء تأديبي.<sup>1</sup>

#### المطلب الأول

##### الضمانات التأديبية السابقة والمتزامنة مع العقوبة

لقد حرص المشرع على النص على هذه الضمانات في الأمر 06-03 الذي أكد على أنه للموظف المتابع تأديبيا أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي وذلك بمجرد تحريك الدعوى التأديبية ويكون محل المتابعة التأديبية أثناء المثول أمام المجلس التأديبي.

<sup>1</sup> - دكتور بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة، ص 61.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

### الفرع الأول

#### الضمانات التأديبية السابقة على العقوبة

##### • تبليغ الموظف بما هو منسوب إليه (مبدأ المواجهة):

مواجهة الموظف المتهم بما هو منسوب إليه من مخالفات، وإن كانت ضمانات تأديبية، إلا أنها تشكل في ذات الوقت أمرا ضروريا يقتضيه سير الإجراء التأديبي لتحقيق غايته، حيث أنه بدون تلك المواجهة لن تكون هناك محاكمة تأديبية بالمعنى القانوني، والتي قوامها أن كل اتهام في جريمة يواجه به من اتهم بارتكابها، ليتسنى له إبداء دفاعه حيالها، وبدون ذلك لن نكون في إطار محاكمة تأديبية.<sup>1</sup>

وفي هذه الحالة فقد ألزم المشرع الجزائري السلطة التأديبية بإبلاغ الموظف ومواجهته بالأخطاء المنسوبة إليه، في أجل خمسة عشر يوما من تحريك الدعوى التأديبية.<sup>2</sup>

##### • استدعاء الموظف للحضور أمام مجلس التأديبي:

قبل دعوة المجلس التأديبي للاجتماع يتعين التأكد من قيام الإدارة بإخطار الموظف موضع المتابعة بإحالاته على المجلس التأديبي مع إعلامه بالضمانات المقرر له لضمان دفاعه، وفقا لأحكام المادة 168 من الأمر 03-06.

تقوم السلطة التأديبية بتبليغ الموظف ومواجهته مع الحرص على أن يتضمن التبليغ جملة من المعلومات منها أساسا.<sup>3</sup>

- الوقائع المبررة لتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف موضع المتابعة.
- حقه في الاطلاع على كامل ملفه التأديبي في أجل 16 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية، مع تحديد المكان الذي يمكنه أن يحصل فيه على هذا التبليغ الذي يجب أن يتم في عين المكان، دون نقل أو تحويل الملف ومحتوياته.
- حقه في الاستعانة بمدافع أو أكثر مخول أو موظف يختار بنفسه.

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار كتاب حديث مصر، 2008، ص127.

<sup>2</sup> - المادة 167 من الأمر 03-06.

<sup>3</sup> - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص465.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

- حقه في تقديم توضيحات كتابية أو شفوية للمجلس التأديبي أو أن يستحضر شهودا. حيث يكون التبليغ في إطار الأجل المنصوص عليه وهو خمسة وأربعون يوما من تاريخ معاينة الخطأ، حسب المادة 166 من الأمر 03-06.

### • إطلاع الموظف على ملفه التأديبي:

ضمانة الاطلاع على الملف تقتضي بأنه كل موظف أئخذ ضده إجراء تأديبي يكون له حق الاطلاع الكامل على ملفه الشخصي وكل المستندات المرفق به، وقد صارت هذه القاعدة أو الضمانة أساسية في قانون الوظيفة العمومية.

وكرس المشرع الجزائري هذه الضمانة كمبدأ عام قانوني للموظف العام، إذ نص قانون الوظيفة العمومية 03-06 على هذه الضمانة بقوله إنه يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه أن يطلع على كامل ملفه التأديبي من أجل خمسة عشر يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية، فهو من الحقوق الأساسية المكفولة قانونا.<sup>1</sup>

والمقصود بالملف التأديبي، هو الملف المتعلق بالإجراء التأديبي المتبع أي الملف الشخصي الذي يحتوي كافة الوثائق والمستندات المبنية للوضعية الإدارية للموظف المسجلة والمرقمة والمرتبة بانتظام باستثناء الوثائق المتعلقة بالأراء السياسية، النقابية والدينية للمعني.<sup>2</sup>

### • استفادة الموظف جزءا من راتبه ومجمل المنح العائلية:

طبقا للفقرة الثانية من المادة 173 من الأمر 03-06، يكون من حق الموظف أثناء فترة التوقيف تقاضي نصف راتبه الرئيسي طيلة مدة التوقيف وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي.

<sup>1</sup>- المادة 167 من الأمر 03-06.  
<sup>2</sup>- سعيد مقدم، نفي المرجع، ص453.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

وكذلك بالنسبة للموظف الموقوف بسبب متابعات جزائية فإنه يتقاضى خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ توقيفه على جزء من راتبه لا يتعدى النصف، وتقاضى مجمل المنح العائلية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني

#### الضمانات التأديبية المترامنة مع العقوبة

##### • أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:

يعتبر أخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إحدى الضمانات التأديبية الهامة قبل توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المحال على التأديب<sup>2</sup>، وذلك وفق ما ورد في الفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر 03-06 حيث يعد الأخذ برأي اللجنة المتساوية الأعضاء وجوبياً فيما تعلق بالعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.

##### • الاستعانة بمحام أو مدافع من اختياره:

إذا كان مبدأ إخطار الموظف بما هو منسوب من مخالفات، يعد من الضمانات الأساسية في ميدان التأديب، إلا أنه لا يضع الموظف في نفس المرتبة التي توجد فيها السلطة التأديبية أثناء عملية المواجهة التأديبية، ذلك أن الموظف المذنب لا يحسن الاطلاع على الملف التأديبي في غالب الأحيان، نظر لضعف مستواه الثقافي، ولهذا السبب كان من العدل تمكينه من الاستعانة بمدافع أثناء عملية المواجهة.<sup>3</sup>

##### • حق الموظف في تقديم ملاحظات شفوية أو كتابية أو الاستعانة بشهود:

إذا كان حق الدفاع مبرراً لمصلحة المتهم فإن له اختيار وسيلة التعبير هذا الحق، وإن كان الأصل أن يبرر الموظف المتهم أقواله كتابياً إلا أن بوسعه إبدائها شفهيًا، ومن حق

<sup>1</sup> - المادة 174 من الأمر 03-06.

<sup>2</sup> - نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، ص206.

<sup>3</sup> - رحماوي كمال، مرجع سابق، ص151.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

الموظف أيضا أن يطلب من السلطة التأديبية سماع شهادة شهود تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها.<sup>1</sup>

وفي هذا السياق فقد نصت المادة 169 من الأمر 03-06 على أنه " يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا".

### المطلب الثاني

#### ضمانات التأديبية اللاحقة لإيقاع العقوبة

إضافة إلى الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي التي منحها المشرع للموظف العام من أجل حماية مركزه الوظيفي وحقه في مساواة عادلة قد منحه أيضا ضمانات بعد صدور القرار التأديبي الذي يتضمن الجزاء التأديبي الذي سيخضع له الموظف العام أو ينفذ عليه، والمتمثل في الطعن الإداري والطعن القضائي وهو ما سنتناوله في الفرعين التاليين:

### الفرع الأول

#### ضمانات تأديبية في نظام الإداري

##### 1. التظلم الإداري:

لقد عرفه الدكتور عمار عوابدي بقوله: "التنظيم الإداري هو الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة والمصلحة إلى السلطات الإدارية الطاعنين في قرارات وأعمال إدارية بعدم الشرعية، ومطالبين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية<sup>2</sup>، أي أنه طلب يقدمه الموظف المقصود بالعقاب للسلطة التي وجهت العقوبة عليه، يلتمس فيه إلغاء الدعوى بالعقوبة أو سحبه أو تعديله، أو عرض الموظف مظلته على السلطة الإدارية متخذة القرار مطالبا بالإنصاف عن طريق إعادة النظر في القرار الإداري الذي أصدرته، فهو وسيلة قانونية حولها المشرع للموظف قبل اللجوء إلى القضاء لحماية حقه، ويعطي بالمقابل الإدارة ويفسح المجال لإعادة النظر فيما أصدرته من قرارات وهو على نوعين.

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص220.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الإدارية)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص366.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

كل موظف له الحق أن يلتمس من الإدارة إعادة النظر في قرار أصدرته أضر بمصلحته أو مس بمركزه القانوني، فهو وسيلة للتعبير عن الضرر من القرار التأديبي.

فالقاعدة العامة للتظلم الإداري هي أنه اختياري، أي أن لصاحب الشأن مطلق الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء إليه، فله من حيث المبدأ أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعوات تجنباً لمشقة التقاضي وطول مدته.

ولكن المشرع قد يلزمه في بعض الأحيان أن يلجأ أولاً إلى التظلم الإداري ( le recours administratif ) هو عرض الفرد ظلامته على الإدارة متخذة القرار الإداري أو الجهة الرئاسية لها طلباً منها إضافة عن طريق إعادة النظر في القرار الإداري الذي اتخذته لعيب المشروعية إما عن طريق التعديل أو التصحيح أو السحب أو الإلغاء<sup>1</sup>.

### • التظلم الولائي:

وهو الطعن الذي يرفعه الموظف أمام السلطة التي تعلوه مباشرة، أي السلطة المصدرة للقرار التأديبي، فيتقدم صاحب المصلحة إلى مصدر التصرف المخالف للقانون لرأيه سواء فرداً أو هيئة، يلتمس منه إعادة النظر في تصرفه إما بسحبه، أو إلغائه أو تعديله بعدما يعلم الخطأ المرتكب، فإذا كانت السلطة ولائية فيسمى تظلم ولائي، فمن شأنه توقيف الجزاء التأديبي، واللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لها الحق بالإبقاء على العقوبة أو تخفيفها، خلال 3 أشهر من تاريخ استلامها للتظلم<sup>2</sup>.

وهو التظلم الذي يقدم من صاحب الشأن أو من ممثله القانوني إلى مصدر القرار الإداري قبل مخاصمة مشروعية القرار قضائياً، لغرض إعادة النظر في القرار الذي صدره لمطالبة الإدارة بدراسة قرارها ومراجعته، أما إذا كانت العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى والثانية فبإمكان الموظف أن يقدم إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من تاريخ اتخاذ القرار لإعادة الاعتبار حسب المادة 176 من الأمر 06-03.

<sup>1</sup> - فاطمة بني سنوسي، مبدأ وجوب التظلم الإداري السابق كشرط ضمن دعوى قبول الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد 02، الجزائر، ص 330.

<sup>2</sup> - سعيد بوشعير النظام التأديبي للموظف العمومي، المرجع السابق، ص 132-133.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

ومع الفائدة المتقابلة للإدارة والفرد المتضرر من القرار الإداري تجد أن الإدارة غالباً ما تصر على قراراتها، وقد ذهبت إلى أبعد من ذلك من خلال توجب مقامي الطلب والتظلم إلى مراجعة محكمة القضاء الإداري للحصول على قرار قضائي<sup>1</sup>.

### • التظلم الرئاسي:

يتقدم الموظف يطلب إلى الرئيس القرار التأديبي المشكو منه يلتمس منه سحب القرار التأديبي أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون<sup>2</sup>. ويكون أمام الجهة الرئاسية العليا التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت قرار الجزاء، وذلك لإلغاء القرار التأديبي، إذ تبين عدم مشروعيته، فالتظلم الرئاسي يجب أن يرفع مباشرة أمام السلطة التي تعلق تلك السلطة مصدرة القرار التأديبي، وذلك من منطلق احترام السلم الإداري الذي يعد صميم الواجبات المفروضة على الموظف، والذي عليه الالتزام به في حالة الطعن<sup>3</sup>.

هو ذلك التظلم المقدم إلى الرئيس الإداري مصدر القرار الإداري، ويجب توجيه التظلم الرئاسي إلى السلطة الإدارية المختصة مصدرة القرار، وهي السلطة التي تملك قانوناً حق رقابة مشروعية قرارات مصدر القرار، ويتولى من له حق الرقابة إجراء التحقيق الإداري واتخاذ القرار المناسب، إما عن طريق سحب القرار أو إلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون<sup>4</sup>.

أي أن القرار الوزاري لا يجوز الطعن فيه أمام رئيس الجمهورية، إلا إذا كان ليس موظف معين بموجب مرسوم، وعليه فإنه يضم منه ولائياً حسب رأي الأستاذ سبيح ميسوم<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - وجهت وزارة البلديات والأشغال العمومية العديد من الموظفين المخصصة لهم أراضي ولقدان أحد الشروط لاحقاً بسبب وفاة، بمراجعة محكمة القضاء الإداري للحصول على قرار قضائي وقد أقيمت عدة دعاوي بالموضوع منها الدعوى المرفقة 87/ق/2011.

<sup>2</sup> - نوفل عقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 210.

<sup>3</sup> - توتي هجيرة، المرجع السابق، ص 46.

<sup>4</sup> - علي خطار، المرجع السابق، ص 144.

<sup>5</sup> - سعيد بوشعير، مرجع نفسه، ص 133.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

ويتم تقديم التظلم الكتابي من طرف الموظف إلى السلطة الرئاسية خلال أجل يوم من انتهاء المدة المحددة للتظلم الولائي والمقرر شهر، ويعتبر سكوتها بعد انقضاء الأجل المحدد رفضاً ضمناً للتظلم وموافقتها على القرار المتخذ.

وللاشارة فإن هذا النوع من الطعون (ولائي، رئاسي) لا يوقف العقوبة، فعند التبليغ الكتابي للقرار التأديبي يصبح نافذاً مباشرة<sup>1</sup>.

لا تكون الطعون الإدارية إلا في حالات نادرة وشاذة كحالة الخطأ الفادح في تطبيق القانون، ويعود هذا الإجراء للمحافظة على سلطان الإدارة وهيبتها، فتسقط فعالية العقوبة وتبقى الإدارة مصرة على عدم تغيير قرارها<sup>2</sup>.

### • التظلم أمام لجنة خاصة:

أتاح المشرع للموظف الذي صدر بشأنه قرار تأديبي غير مناسب، أن يرفع تظلم أمام لجنة خاصة، وذلك لعدم فاعلية التظلمات الإدارية (الولائي، الرئاسي) في غالب الأحيان وهذه اللجان تدعى بلجان الطعن بموجب مرسوم 84-10، حيث نصت المادة 22، "تنصب في كل قطاع وزاري ولدى كل وال لجنة طعن يرأسها الوزير أو ممثله"، كذلك أضاف المرسوم 85-59 ما يلي: " ... تحدث في كل وزارة وفي كل ولاية لجنة الطعن يرأسها الوزير أو الوالي أو ممثل أحدها تبعاً..."، ونصت المادة 65 من الأمر 06-03 على أنه: "تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال ولدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية، وتتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين، وترأسها السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعنيين بعنوان الإدارة وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية متساوية الأعضاء من بينهم ممثلين في لجان الطعن<sup>3</sup>.

وقد تم استحداث هذه اللجان بموجب الأمر 06-03 ونصت عليه المادة 65، وهذا في المؤسسات والإدارات العمومية، وهو ما لم ينص عليه المرسوم السابق 84-10.

<sup>1</sup> - المادة 13 من المرسوم 93-54.

<sup>2</sup> - جدي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 58.

<sup>3</sup> - المادة 56 من الأمر 06-03.



## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

فهي تتشكل مناصفة من ممثلي الموظفين وما دام الأمر **03-06** لم يحدد الفئة التي يعين

منها ممثلو الإدارة، فنحيل بذلك إلى المادة 23 من الرسوم المصنفة في السلم 13 أما النصف الآخر (ممثلي الموظفين) فيختارون من بين الأعضاء المنتخبين في اللجان متساوية الأعضاء، ويتراوح عدد كل طرف من 5 إلى 7 أعضاء على أن يرأس الوزير أو من اللجان التي تحدث لديه<sup>1</sup>، على أن تنصب اللجان في أجل شهرين من تاريخ انتخاب أعضاء اللجان المتساوية.

وتختص لجان الطعن في العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة حسب المادة 24 من المرسوم **10-84**، والمادة 128 من المرسوم **59-85**، وأضاف الأمر **03-06** المادة 67 إلى اختصاص هذه اللجان العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة، وذلك أن الدرجة اختصاص هذه اللجان هو الطعن بعد إخطارها من الموظف بالعقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة وهو ما نصت عليه المادة **163**:

- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثلاثة أيام.
- التنزيل من درجة إلى درجتين.
- النقل الإجباري.
- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.
- التسريح.

آجال الطعن أمام هذه اللجان كانت 15 يوم من تاريخ تبليغ القرار، لكن بموجب الأمر

**03-06** رفعت إلى شهر كامل ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التأديبي إلى المعني<sup>2</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة ما إذا كان الموظف محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى والثانية، لا يمكن التظلم أمام لجنة الطعن، بل منحه المشرع إمكانية طلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين، بعد انفصال سنة من اتخاذ قرار العقوبة،

<sup>1</sup>- المادة 13 من مرسوم 59-85 والمادة 65 من الأمر 03-06.

<sup>2</sup>- المادة 175 من الأمر 03-06.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

فيمحى كل أثر للعقوبة من ملف ذلك الموظف العام، وهو ما تضمنته المادة 176 من الأمر

03-06<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - ديدان مولود، مرجع سابق، ص156.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

### الفرع الثاني

#### الضمانات التأديبية في الطعن القضائي

بعد أن يستفيد الموظف العام الذي يكون محل عقوبة تأديبية كل الوسائل الإدارية للطعنة في القرار التأديبي صدر في حقه لا يبقى أمامه سوى اللجوء إلى القضاء لإلغاء ذلك القرار لعدم مشروعيته وطلب التعويض عن الأضرار التي لحقت من جراء تنفيذ الجزاء التأديبي، إذ تعد الرقابة القضائية ضماناً هاماً لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة في حقه، ولأنه من مقتضيات العدالة ألا يكون الحكم خصماً في النزاع<sup>1</sup>، فهذا يزرع عدم الثقة في أوساط الموظفين والأصل في رقابة القضاء أنها رقابة مشروعية أو مطابقة بين الواقع والقانون وليست رقابة ملائمة، أي أن القاضي الإداري يراقب مدى سلامة القرار التأديبي من العيوب التي تؤدي إلى إلغائها، وليس له أن يراقب مدى ملائمة العقوبة الإدارية لها كامل الصلاحيات في تقدير واختيار العقوبة الملائمة<sup>2</sup>.

ومادام أنا القرار التأديبي ذات طبيعة إدارية فاختصاص الطعن فيها بالإلغاء، تسري عليه أحكام الطعن بالإلغاء في جميع القرارات الإدارية وعليه يكون الطعن حسب الحالة أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة.

#### (1) المحاكم الإدارية:

تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، وحيث تنص المادة الأولى منه على أنه: "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"<sup>3</sup>، وتقابلها المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في قولها: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص في الفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها".

<sup>1</sup> - نوفل عقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 211.

<sup>2</sup> - حورية أوراك، مرجع سابق، ص 155.

<sup>3</sup> - القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30-05-1998، المتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادر بتاريخ 01-06-1998، ص 08.

## الفصل الثاني: المسؤولية التأديبية للموظف العام

وتختص المحاكم الإدارية بالفصل كذلك في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير ممركرة للدولة على مستوى الولاية.
  - البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
  - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
  - دعاوى القضاء الكامل.
  - القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.<sup>1</sup>
- وبالتالي فاختصاص المحاكم الإدارية في مجال الإلغاء ينحصر في الطعون بالبطلان في جميع القرارات بما فيها قرارات التأديب الصادرة عن الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ورؤساء المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

### (2) مجلس الدولة:

حسب المادة 9 من القانون العضوي رقم 01-98 فإن مجلس الدولة يختص بالفصل ابتدائيا ونهائيا، في منازعات الوظيفة العمومية إذا كانت الجهة المدعى عليها أو مصدرة القرار سلطة مركزية أو هيئة عمومية وطنية.

أما الطعن بالنقض في جميع القرارات الإدارية سواء كانت صادرة عن المحاكم الإدارية أو عن مجلس الدولة أو أمام مجلس كمحكمة نقض.<sup>2</sup>

وهو ما أكدته المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: " يختص بمجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 801 من القانون 08-09، المتضمن قانون إجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص 213-214.  
<sup>2</sup> - القانون العضوي رقم 89-01، المؤرخ في 31-05-1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01-06-1998، ص 03.  
<sup>3</sup> - القانون رقم 08-09، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 234.

# الخاتمة

## الختامة

من خلال هذه الدراسة والبحث في هذا الموضوع وجدنا أن المشرع الجزائري أحاط الموظف العام بموجب القانون الأساسي للوظيفة العامة بنظام تأديبي جسد من خلاله مجموعة من الضمانات الهدف منها توفير الحماية اللازمة للموظف العام وضمان محاكمة تأديبية عادلة له.

### النتائج:

من خلال دراستنا استخلصنا ما يلي:

رغم الحماية الكبيرة التي يقرها مبدأ شرعية العقوبة التأديبية التي يقوم على أساس حصر جميع هذه العقوبات، وبالتالي عدم جواز عقاب الموظف إلا بإحدى منها فإن عدم تحقق مبدأ الشرعية في شقه الثاني والمتمثل في عدم حصر الجرائم التأديبية وبالتالي غياب الربط بين المخالفة التأديبية والعقوبة المناسبة لها، وترك المجال بذلك مفتوحا للسلطة التقديرية للإدارة في اختيار العقوبة المناسبة، كل ذلك قد أثر وبشكل جلي على مبدأ الضمان المقرر لصالح الموظف وبالمقابل تغليب مبدأ الفاعلية الإدارية رغم إتيان المشرع الجزائري بكثير من النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية إلى أن ذلك لم يكن كافيا، حيث لا توجد أي قاعدة واضحة لهذه الإجراءات، حتى وبعد صدور الأمر 03-06 الذي نص على صدور مراسيم تنفيذية لهذا الأمر والتي لم تصدر بعد الأمر الذي صعب من أداء القاضي الإداري في هذا المجال.

غموض النصوص الإجرائية المنظمة لهذه الضمانات، حيث نجدها في كثير من الأحيان تنص على الإجراءات ولا تحدد كيفية القيام به، ولكن بالرغم من الضمانات التي وفرها المشرع للموظف العام إلا أنه قد تضمن العديد من النقائص والثغرات التي أثرت على فعاليتها مثل:

- منح السلطة التأديبية للسلطة التي تمتلك صلاحيات التعيين جعلها تتحكم في كامل إجراءات التأديب منذ بداية تحريك المتابعة التأديبية وصولا إلى صدور القرار التأديبي

الأمر الذي يجعلها الخصم والحكم في نفس الوقت وهذا الأمر يجعلنا نشك في حيادها ومدى تلائم قراراتها مع قواعد العدل والإنصاف.

- التحقيق الإداري يعد ضماناً مهمة في مجال التأديب كونه الوسيلة التي تبني عليها سلطة التأديب قرارها لكن المشرع جعل القيام بالتحقيق من اختصاص السلطة التأديبية نفسها تمارسه بمفردها أو بناء على طلب من مجلس التأديب، أي أنه جمع بين سلطة توجيه الاتهام وسلطة التحقيق، وهذا الأمر يعد مساساً بضمانات الموظف العام خلال أهم إجراءات التأديب وهي التحقيق التأديبي، كما أن المشرع إجراء التحقيق خاضع للسلطة التقديرية للإدارة لها الحرية في القيام به من عدمه وفقاً للمصلحة العامة الأمر الذي يفتح المجال لتعسفها ويمس بمبدأ الضمان.

رغم أن المشرع جسد ضماناً مهمة للموظف من خلال إشراك اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في عملية التأديب الأمر الذي يوحى بوجود ضماناً لصالح الموظف غير أن هذه اللجنة تحتوي على العديد من النقائص التي تضعفها كضمانة تأديب، ويتعلق الأمر برئاسة هذه اللجنة فبرغم من تشكيلتها المتساوية من ممثلين عن الموظفين والإدارة فإن رئاسة اللجنة تعود حسب المادة 11 من المرسوم 84-10 إلى السلطة التي تنصب لديها، أي أن الرئيس الإداري كما أنه في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، كما أنه يمكن للإدارة حسب المادة 5 من نفس المرسوم تقصير أو تطويل مدة عضوية أعضاء مجلس التأديب خاصة في حالة غموض مصطلح "فائدة المصلحة" الذي استعملته المادة والذي يرجع تحديد معناه إلى الإدارة نفسها، كما أن الإدارة يمكنها حل هذه اللجان وتشكيل لجان جديدة من أجل شهرين من حلها بالإضافة إلى ما سبق فإن حصر اختصاص اللجان الإدارية المجتمعة كمجلس تأديب في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فقط يؤثر على مبدأ الضمان ويفتح المجال لتعسف سلطة التأديب في العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، وبالتالي فبرغم من أن الهدف من إنشاء اللجان الإدارية هو تخفيف هيئة السلطة التأديبية على عملية التأديب وخلق ضماناً لصالح الموظف فإن الإدارة مازالت تسيطر على هذه اللجان كما سبق توضيحه، بالرغم من أن المشرع هو صاحب الاختصاص في تحديد العقوبات التأديبية فإنه عجز عن ضبط الأخطاء التأديبية على سبيل الحصر فهو

يكتفي باستعمال عبارات عامة غير محددة كما هو واضح في المادة **160** من الأمر الذي **03-06** وهو الأمر الذي يشكل خطورة على وضعية الموظف نظرا لعدم وجود ارتباط بين المخالفة والعقوبة المفروضة عليها كما هو معمول به النظام الجزائي الأمر الذي يمنح السلطة التأديبية سلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة ويفتح المجال أمام تعسفها في اختيار العقوبة بشكل لا يتناسب مع المخالفة.



## قائمة المراجع:

- 1- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص30.
- 2- الأمر 133-66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966
- 3- القانون رقم 12-78 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 32 الصادر بتاريخ 08 أوت 1978.
- 4- المرسوم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.
- 5- الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.
- 6- بلورنة أحسن، الوظيفة العمومية في تشريع جزائري بين نظري وتطبيعي، دار هومة للطباعة ونشر وتوزيع.
- 7- بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 8- محاضرات في الوظيفة العمومية للأستاذ محمد كريم، كلية الحقوق جامعة عبد الحميد ابن باديس بمستغانم غير منشورة.
- 9- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص30.
- 10- فاطمة الزهرة جدو وآخرون، النظام القانوني للوظيفة العمومية، دار بلقيس، الجزائر، 2019.
- 11- محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1989.
- 12- دكتور أنور أحمد رسلان، وجيز القانون الإداري، دون دار نشر، 2008.
- 13- فاروق خلف، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالإدارة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الوادي العدد 2، جانفي 2011.
- 14- حميد شاوش "طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة، مجلة التواصل، جامعة عنابة، العدد 42، جوان 2015.
- 15- [talabet l'jazair.dzwww.montada](http://talabet.l'jazair.dzwww.montada)
- 16- الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني: الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، 2007.

- 17- الدكتور محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984.
- 18- الدكتور محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 1989.
- 19- المواد 191 إلى 215 الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 20- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعد التجارب، دار هومة للنشر، الطبعة 4، 2010.
- 21- المادة الأولى من القانون رقم 05-05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-10 بتاريخ 14 ربيع الأول 1432 (18 فبراير 2011)، ج، ر، عدد 44-59 بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1432 (19 ماي 2011).
- 22- الفصل 40 من القانون بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية يغير ويشتم الظهير الشريف رقم 1.58.008.
- 23- المادة الثانية من القانون رقم 10-97 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 97-165-1.
- 24- الفصل 46 من القانون بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 25- المادة الأولى من القانون رقم 10-97 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف.
- 26- رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية، درب التحديث، مطبعة النجاح الجديدة، آسفي.
- 27- سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفية العمومية، شركة دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، برج الكيفان، الجزائر، الطبعة الأولى، جوان 1997.
- 28- مرسوم رقم 304-07، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 16.
- 29- محمد يحيى المغرب الإداري، الطبعة الثالثة سنة 2004 مطبعة اسبارطيل، طنجة.
- 30- القانون رقم 05-05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-10.
- 31- الفصل 30 من قانون تغيير وتنظيم الظهير الشريف العام للوظيفة العمومية.
- 32- القانون رقم 05-05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-10.
- 33- المادة 104 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 34- بوراس منيرة، ماجيستر: تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2013.
- 35- المواد 33، 73 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 36- قانون رقم 011-71 يحدث بموجبه نظام المعاشات التقاعد المدنية.
- 37- المادة الأولى من القانون رقم 05-05 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف.

- 38- المادة 71 من دستور 2016.
- 39- محمد البخاري/ محمد الحلفي، الوظيفة العمومية المغربية وكالة الصحافة والإعلام، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1992.
- 40- علي عبد الفتاح خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام قيود وضمانات، دار الجامعة الجديدة، 38 شارع سرتير-الأزاريطة، الإسكندرية، الطبعة 2007.
- 41- المادة 25/ف1 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل دستوري.
- 42- مولود ديدان، النظام القانوني للوظيفة العمومية وفقا للأمر 03-06.
- 43- المادة 146 من الأمر رقم 03-06.
- 44- القانون التنظيمي رقم 31-97 المتعلق بمجلس النواب الصادر بتنفيذ الظهير الشريف.
- 45- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985.
- 46- الفصل 64 من قانون الوظيفة العمومية 24 فبراير 1958.
- 47- المادة 44 فقرة 10 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 48- الحاج الشكرة، الوظيفة والموظف العام في القانون الإداري المغربي.
- 49- الفصل 30 من القانون يتم الظهير الشريف.
- 50- المادة 54 من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية
- 51- المادة 49 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 52- المادة 42 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 53- ادريس البصري ميشيل الروسي كرانيون، القانون الإداري المغربي، الطبعة الأولى 1988، الرباط.
- 54- الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري، الوظيفة العامة.
- 55- الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ قانون إداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
- 56- فبغابة مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008.
- 57- قوسم حاج غوثي، مبدأ تناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، 2011.
- 58- حورية أوراك، الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، تمراست، 2012.
- 59- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 07-12-1985، قضية ب. ش. م ضد وزير داخلية والمدير العام للأمن الوطني، المجلة القضائية، 1990.
- 60- قرار الغرفة الثالثة لمجلس الدولة بتاريخ 08-10-2001، قضية م. م ضد رئيس جامعة الأمير عبد القادر.

- 61- قرار الغرفة الثانية لمجلس الدولة بتاريخ 20-01-2004، قضية مدير القطاع الصحي بتيقزيرت لولاية تيزي وزو ضد م. ع، مجلة مجلس الدولة، 2004.
- 62- يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر.
- 63- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، 1998.
- 64- بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010.
- 65- عبداتي ولد عابدين، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر.
- 66- محمد أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر، مصر، 2007.
- 67- موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الجزء الثاني، لبنان.
- 68- رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 69- بوراس منير، النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام/ جامعة الجزائر، 2008.
- 70- المادة 181 من الأمر 03-06.
- 71- المادة 124 من المرسوم 59-85.
- 72- المادة 163 من الأمر 03-06.
- 73- المرسوم رقم 308-07 المؤرخ في 29-09-2007 المحدد لكيفية توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 61.
- 74- دكتور بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة.
- 75- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار كتاب حديث مصر، 2008.
- 76- المادة 167 من الأمر 03-06.
- 77- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية واخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 78- المادة 174 من الأمر 03-06.
- 79- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.
- 80- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوى الإدارية)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 81- سعيد بوشعير النظام التأديبي للموظف العمومي.
- 82- المادة 56 من الأمر 03-06.
- 83- المادة 13 من مرسوم 59-85 والمادة 65 من الأمر 03-06.
- 84- المادة 175 من الأمر 03-06.

- 85- القانون رقم 02-98 المؤرخ في 30-05-1998، المتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادر بتاريخ 01-06-1998.
- 86- المادة 801 من القانون 09-08، المتضمن قانون إجراءات المدنية والإدارية.
- 87- القانون العضوي رقم 01-89، المؤرخ في 31-05-1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01-06-1998.
- 88- القانون رقم 09-08، قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 89- فاطمة بني سنوسي، مبدأ وجوب التظلم الإداري السابق كشرط ضمن دعوى قبول الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد 02، الجزائر، ص330.
- 90- وجهة وزارة البلديات والأشغال العمومية العديد من الموظفين المخصصة لهم أراضي ولفقدان أحد الشروط لاحقا بسبب وفاة، بمراجعة محكمة القضاء الإداري للحصول على قرار قضائي وقد أقيمت عدة دعاوي بالموضوع منها الدعوى المرفقة 87/ق/2011.

# الفهرس

## الفهرس

1	إهداء.....
2	الشكر والعرفان.....
3	مقدمة:.....
8	ماهية الموظف العام وعلاقته بالإدارة:.....
8	المبحث الأول مفهوم الموظف العام.....
8	المطلب الأول تعريف الموظف العام في التشريع الجزائري.....
9	الفرع الأول تعريف الموظف العام في قانون الوظيف العمومي.....
12	الفرع الثاني تعريف الموظف العام في قانون العقوبات.....
12	المطلب الثاني تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء.....
12	الفرع الأول تعريف الموظف العام في الفقه.....
13	الفرع الثاني تعريف الموظف العام في القضاء.....
15	المبحث الثاني طبيعة علاقة الموظف بالإدارة وواجباته وحقوقه.....
15	المطلب الأول طبيعة علاقة الموظف بالإدارة.....
15	الفرع الأول علاقة تعاقدية.....
18	الفرع الثاني النظرية التنظيمية (اللائحية).....
21	المطلب الثاني حقوق وواجبات الموظف العام.....
21	الفرع الأول حقوق الموظف العام.....
31	الفرع الثاني واجبات الموظف العام.....
40	الفصل الثاني مسؤولية التأديبية للموظف العام.....
41	المبحث الأول الخطأ التأديبي.....
41	المطلب الأول تعريف الخطأ التأديبي وأركانه.....
42	الفرع الأول تعريف الخطأ التأديبي.....
45	الفرع الثاني أركان الخطأ التأديبي.....
49	المطلب الثاني أنواع الأخطاء التأديبية والعقوبات موجهة للموظف العام.....

49	الفرع الأول أنواع الأخطاء التأديبية
52	الفرع الثاني عقوبات الموجهة للموظف العام
56	المبحث الثاني الضمانات التأديبية
56	المطلب الأول الضمانات التأديبية السابقة والمتزامنة مع العقوبة
57	الفرع الأول الضمانات التأديبية السابقة على العقوبة
59	الفرع الثاني الضمانات التأديبية المتزامنة مع العقوبة
60	المطلب الثاني ضمانات التأديبية اللاحقة لإيقاع العقوبة
60	الفرع الأول ضمانات تأديبية في نظام الإداري
66	الفرع الثاني الضمانات التأديبية في الطعن القضائي
68	الخاتمة
72	الملاحق
1	ملخص
1	الفهرس



## ملخص:

تعتبر الضمانات التأديبية للموظف، الضوء الذي ينير الإجراءات التأديبية الواجب إتباعها من طرف السلطة التأديبية، كما تعد سلاحا للموظف يمكنه من مجابهة انحرافات سلطة التأديب وتعسفها، ودرعا يحد من تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء، ولذلك فإن إحاطة الموظف بضمانات تأديبية قبل توقي ع العقوبة أو أثناءها واللاحقة عليها، أصبح من الأمور المستقر عليها فقها وقضاء، باعتبار أنها من الأسس التي تقتضيها المبادئ العامة للقانون وتمليها قواعد العدالة دون حاجة إلى نص يقررها، وعلى هذا الأساس يجب أن تستند حماية الموظفين إلى حق أساسي وجوهري يكون على مدى مراحل الإجراءات التأديبية كلها، وهو احترام قاعدة القانون في كافة مراحل التأديب، بدءا من إحالة الموظف إلى تحقيق التأديبي إلى غاية توقيع العقوبة التأديبية عليه.

## الكلمات المفتاحية:

ضمانات التأديبية، الموظف العام، المحاكمة التأديبية، الإدارة العامة.

## Abstract :

Disciplinary safeguards for the employee are the light that illuminates the disciplinary procedures to be followed by the disciplinary authority. It is also a weapon for employee to cope with the deviation and arbitrariness of the disciplinary authority and a shield that limits the authority of the administration to take the penalty. As it is one of the foundations required by the general principles of law and dictated by the rules of justice without the need for a text to be determined. On this basis, the protection of employees must be based on a fundamental and fundamental right that is to be taken over the stages of the proceedings all discipline, ranging from employee referral to the disciplinary investigation until the signing of the disciplinary punishment.

## key words:

Disciplinary safeguards, public servant, disciplinary trial, public administration.