

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم حقوق



الأحكام الإجرائية الإدارية لعزل الموظف العمومي
دراسة قانونية وفق التعديلات الجديدة لسنة 2017

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق
تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الدكتور:

- السعيد فروحات

إعداد الطالبة:

- خديجة شمس الدين

لجنة المناقشة المتكونة من :

الصفة	الجامعة	الدرجة العلمية	إسم و لقب الأستاذ
رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "أ"	بن الأخضر محمد
مشرفا و مقرا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "أ"	فروحات السعيد
عضوا مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر "أ"	حوة سالم

السنة الجامعية:

1438هـ - 1439هـ / 2017م - 2018م

كلمة شكر

الحمد لله الذي أعطانا من موجبات رحمته الإرادة والعزيمة على إتمام عملنا نحمدك يا رب حمدا يليق بمقامك وجلالك العظيم ومن ثم يقتضي مني واجب الشكر و الإعتراف بالفضل أن أتقدم بخالص الشكر والامتنان للأستاذ الدكتور " فروحات السعيد " الذي لم يدخر جهدا لنصحي والتوجيه أسأل الله أن يجزيه عنا خير جزاء آمين.

إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لدورهم في إثراء هذا البحث، إلى كل أساتذتي في كل أطوار تعليمي من مرحلة التعليم الابتدائي إلى الطور الجامعي جزاهم الله خيرا

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل

إلى كل العاملين في مكتبة كلية الحقوق و العلوم السياسية خاصة "حورية".

شمس الدين خديجة

إهداء

أهدي ثمار جهدي إلى أسباب النجاح و أسرار الصلاح والفلاح:

إلى من قال فيهما المولى عزّ و جل ﴿ وَأَخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ ﴾

رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا ﴿﴾

إلى والدين الكريمين، فاللهم احفظهما وارحمهما كما ربباني صغيراً

إلى جدائي رحمة الله عليهما، وجدتاي أطال الله في عمرهما

إلى إخوتي: إبراهيم ، عبد القادر،فتحي ،محمد و أخوات: نصيرة و زوجها رشيد

،عائشة ، متمنية لكم كل السعادة والحياة الكريمة

ولمزيد من النجاح والتوفيق.

إلى صغيرين نورهان و مسعود حفظهما الله و جعلهم ذرية صالحة

إلى كل أعمامي و خال، و عماتي وباقي أقاربي

إلى كل أصدقاء و زملائي في الدراسة و العمل

إلى كل من أحبه القلب و نسيه القلم...

شمس الدين خديجة

يرتبط أداء الوظيفة العامة بوجود أشخاص و هم الموظفين و يترتب على هذه الصفة التزامات يؤدي الإخلال بها إلى إتخاذ إجراءات من بينها إجراء العزل، عندما يتغيب دون مبرر مقبول لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل أو بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار توجهه له سلطة المختصة بالتعيين، إذا لم يلتحق الموظف بمنصب عمله بعد انقضاء خمسة (05) أيام عمل ابتداء من تاريخ الاعذار الأول أو لم يقدم مبررا لغيابه، توجه له الإدارة إعذارا ثانيا.

أما إذا التحق الموظف المعني بمنصب عمله بعد الإعذارين مع تقديمه مبرر مقبول لغيابه تجري الإدارة خصما من راتبه، بسبب غياب الخدمة المؤداة، غير أنه إذا التحق الموظف بمنصبه دون تقديم أي مبرر مقبول للغياب، فإن الإدارة زيادة على الخصم من راتبه، تسلط عليه عقوبة تأديبية ، في حالة ما إذا لم يلتحق الموظف المعني بمنصب عمله بالرغم من الإعذارين توقف الإدارة صرف راتبه، بحيث يخول لها القانون إصدار قرار العزل بعد التزامها بكافة الشروط لإتخاذ هذا الإجراء الإداري.

ينبغي أن يتضمن قرار العزل وجوبا ملاحظة تعلم الموظف المعني بأن قرار العزل يمكن أن يكون محل تظلم لدى السلطة الإدارية التي أصدرته ، أو رئيسه وهو ما يعرف بالتظلم الإداري أو أمام الجهة القضائية المختصة وهو ما يعرف بالطعن القضائي بموجب محامي وفق إجراءات قانونية.

The performance of the public office is related to the presence of persons and employees, and consequential obligations lead to the taking of actions, including the removal procedure, when he absences without acceptable justification for a period of at least fifteen (15) consecutive days or because of neglect of the post after the excuse, (5) working days from the date of the first excuses or if he has not provided a justification for his absence, the administration shall give him a second excuse. In the event that the employee does not join his work position despite the two excuses, the administration ceases to pay his salary, so that the law authorizes it to issue the dismissal decision after it complies with all conditions to take this administrative action. The dismissal and Juba decision should include a notice to the employee concerned that the dismissal decision may be the subject of an appeal by the administrative authority issued by it or by its chairman, which is known as administrative grievance or before the competent judicial body, which is known as judicial appeal under a lawyer according to legal procedures.

شغلت الدراسات السياسية و الدستورية أذهان المفكرين و الباحثين وذلك في غضون القرن التاسع عشر ، إلا أن الحال تغير في القرن العشرين و أصبحت الدراسات الإدارية تأخذ من اهتمام الباحثين مكان الصدارة و على وجه التحديد الوظيفة العمومية.

لكن لم تكن الوظيفة العمومية بالأهمية التي هي عليها اليوم فالدولة في ظل هذه السياسة ووفقا لمفهومها ذات السلطة المحدودة و المحصورة في وظائف معينة تقوم بها لمجرد تحقيق سبب وجودها و تبرير قيامها كسلطة صاحبة السيادة.

حيث تغيرت وظيفة الدولة في وقتنا الحاضر ، حيث أنها لا تقتصر على إدارة المرافق الرئيسية بالدولة كالأمن و الدفاع و القضاء بل أصبحت تتدخل في كافة شؤون الحياة الاقتصادية ، و الاجتماعية، و السياسية.

بدأ القانون الإداري منذ بداية القرن الثامن عشر يهتم أساسا بتنظيم المرافق العامة ، و من المعلوم أن الدولة -كشخصية اعتبارية- لا تمارس أعمالها بنفسها، بل تنهض بهذه الأعمال من خلال أشخاص تعينهم لهذه الغاية يعرفون بالموظفين العموميين و العلاقة بين الدولة و موظفيها علاقة قانونية تحكمها قانون الوظيفة العامة، كما أن الوظيفة العمومية أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها المجتمعات، لذلك نجد أن معظم الدول تعمل جاهدة من أجل تطويرها، خاصة مع تطور اقتصادها وازدياد مناصب الشغل فيها، الأمر الذي دعى لتوفير عدد كبير من الموظفين.

ونتيجة لازدياد وظائف الدولة ازداد عدد موظفيها باعتبارهم يد الدولة ، وأصبح لهم دور في غاية الأهمية نظرا لكونهم هم الذين يقومون بتنفيذ سياسة الدولة و المسؤولين على تحقيق أهدافها في كافة المجالات ، إضافة إلى ذلك نجد بأن الإدارة لا يمكنها القيام بعملها على أحسن وجه إلا إذا كانت هناك قوانين و أنظمة تنظم ذلك العمل من جهة و تحمي القائمين في هذه الوظيفة من جهة أخرى ، بحيث تحدد هذه القوانين و الأنظمة كل ما يتمتع به الموظف

العام من حقوق و ما تفرض عليه من واجبات و أي إخلال بها يترتب عليه إجراءات تتخذها السلطة المختصة التي لها صلاحية التعيين.

فالموظف هو من أهم وسائل الإدارة العامة لتحقيق غايتها في إشباع الحاجات العامة كما يتمتع بقدر كبير من الصلاحيات و السلطات المستمدة من وظيفته و ما يستلزم مركزه الوظيفي من واجبات بما ينعكس على السير الحسن للمرفق العام الذي يندرج ضمنه بصفة عامة وعن طريق شغله بصفة دائمة منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق ومن بين أهم واجبات الموظف العمومي فور التحاقه بالوظيفة المعين بها، تأدية مهامه بكل أمانة وانضباط و إتقان بصفة شخصية ، محترما الأوقات المخصصة لممارسة المهام الوظيفية.

فالمرافق العمومية ما وجدت إلا لتقديم الخدمات للأفراد و إشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم، و مما لا شك فيه أنه يترتب على انقطاع تلك الخدمات حصول خلل و اضطراب في حياتهم اليومية ، ولهذا فإن من أهم المبادئ التي تحكم المرافق العمومية مبدأ سيرها بانتظام واطراد و هو مبدأ لا يحتاج تقريره لنص تشريعي خاص لأن طبيعتها (المرافق العامة) تستلزم ذلك.

تتخذ السلطة الإدارية المختصة إجراءات وفقا للضوابط المحددة قانونا، و من أجل ضمان سير المرافق العامة بهذه الوتيرة في حال تقصير موظفي الدولة بالتزاماتهم.

ومن بين الحقوق المعترف بها للموظف في مقابل تحمل أعباء الوظيفة هي الحق في العطل و الغيابات.....الخ إلا أن هذه الحقوق يجب أن تكون ضمن الإطار المحدد لها في قانون الوظيفة العمومية 06-03 و إلا أصبحت غير قانونية خاصة الغياب غير المبرر فتتخذ السلطة الإدارية المختصة إجراءات إدارية قانونية صارمة قد تصل لحد تقرير العزل بشأنه و هو موضوع دراستنا الأحكام الإجرائية لعزل موظف عمومي نتيجة الإهمال للمنصب.

ولقد نظم المشرع الجزائري القواعد القانونية الإجرائية المتعلقة بعزل الموظف العمومي من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17-321 ، وفي هذا الصدد لا بد من التطرق إلى الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع بصفة عامة و هي :

الإشكالية المطروحة:

هل وصل المشرع الجزائري بإقراره لإجراءات عزل الموظف إلى تحقيق توازن بين مصلحة الإدارة في المحافظة على حسن سير المرفق العام و حماية حقوق الموظف ؟

و للإجابة على هذه الإشكالية ، حرصنا على إبراز النصوص التشريعية المتعلقة بالوظيفة العمومية وعلى تتبع بعض اجتهادات القضاء الإداري منه،سعيًا منا إلى تبسيط و توضيح ما جاء به المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي الأخير المحدد لإجراءات العزل و ما يتضمنه من مراحل قبل إصدار قرار العزل ضد موظف عمومي.

أهمية الموضوع:

يكتسي الموضوع أهمية بالغة بالنظر لاعتبارات التي برز صداها في كافة جوانب قرار العزل للموظف العمومي، باعتباره من أخطر القرارات التي تمس الموظف العمومي في مركزه القانوني، لذلك لا بد من إرساء الضمانات القانونية والقضائية التي تكفل تطبيقا سليما لمقتضيات المشروعية بما يجسد تطبيقها العملي لتظهر الموازنة المطلوبة بين الفاعلية الإدارية والضمان. كذلك تعتبر قرارات العزل من أكبر المشاكل المطروحة في مجال المنازعات الوظيفة العمومية باعتبارها تصيب الإدارة و الموظف العمومي على حد سواء، فالإدارة تكون مضطرة لمواجهة الموظف العمومي وإصدار قرار العزل إذا توافر سبب العزل، وبالتالي تفقد أحد موظفيها من مخطط تسيير الموارد البشرية، والموظف العمومي يفقد صفته ومركزه القانوني في الإدارة، مما يؤدي إلى خسائر مادية ومعنوية لكلا الطرفين، ناهيك على أن الإدارة قد تواجهها مصاريف مادية فإعادة توظيف موظف آخر يشغل مكان الموظف المعزول، إضافة إلى تعطيل

مصالحها والعقبات التي تواجهها في فترة شغور المنصب بعد عزل الموظف، ومن جهة أخرى يفقد الموظف العمومي عدة حقوق من أهمها حقه في التوظيف و راتبه الشهري الذي يكون عادة مصدر رزقه الوحيد.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع بالنسبة لرجال القانون بصفة عامة، من المحامين والقضاة والذين يتعرضون للمنازعات القانونية التي تترتب عن هذا النوع من القضايا، سواء المتعلقة بشرعية قرار العزل الإداري أو مصير الموظف العام المعزول في حالة إقرار شرعية الإجراء الإداري المتخذ من قبل القضاء، والبحث عن الطرق و الدفوع القانونية التي يمكن من خلالها الدفاع عن هذا الموظف العام المعزول ظلما وتعسفا، وكذا تجاوزات السلطة المختصة بإصدار قرار العزل.

أسباب اختيار الموضوع:

يمكن التمييز بصدده الأسباب بين الأسباب الذاتية من جهة والأسباب الموضوعية من جهة أخرى.

ما بالنسبة للأسباب الذاتية فتتمثل عموما في الرغبة الشخصية والملحة للغوص في هذا الموضوع واستجلاء ما له وما عليه ، خصوصا و أنه من صميم وعمق موضوعات القانون الإداري الأكثر إثارة وجذبا للباحث المشتغل في هذا المجال وهو الأمر الذي يجعله في النهاية موافقا لتخصصي في الماستر.

أما بالنسبة للأسباب الموضوعية فعلى الرغم من أهمية موضوع الإجراءات التطبيقية لعزل الموظف إلا أنه لم يلق اهتماما فقهيا يناسب تلك الأهمية كما تتمثل هذه الأهمية على وجه التحديد في ندرة المراجع والدراسات العلمية والأكاديمية حول هذا الموضوع ، و إذ نعني بالدراسات هنا تلك الدراسات المتخصصة التي تختص بتحليل القواعد المتعلقة بكيفيات التوقف عن ممارسة النشاط الوظيفي، في الوقت الذي نلاحظ فيه أن المراجع العامة المحصلة ومع قلتها في الجزائر فإنها لا تكاد تذكر هذا الموضوع إلا ضمن صفحة أو صفحتين على الأكثر وفق ما كان معمول به سابقا و عدم وجود مراجع وفق آخر تعديل الصادر في المرسوم

التفذيي 17-321 ومن هنا اتجهت إرادتنا نحو إثراء المكتبة القانونية الإدارية بمثل هذا الموضوع المتخصص الذي يهم الموظف والإدارة على حد سواء.

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية الدراسة هذا الموضوع في أهميتين ، أهمية نظرية (علمية) و أخرى تطبيقية (عملية) الأهمية النظرية للدراسة تأتي من خلال ارتباط هذا الموضوع بمدى استعمال الموظف العمومي للحقوق التي تجسد حريته في التوقف عن مزاوله النشاط الوظيفي ، ومحاولة التمييز بين مختلف مظاهره (العطل ، الغيابات... إلخ) باعتباره مرتبط بانقطاع الموظف العمومي عن تلبية شؤون الأفراد و احتياجاتهم في مجال معين.

أما الأهمية التطبيقية لهذه الدراسة ، تتجلى في دراسة موضوع حرية الموظف العمومي في الغياب عن ممارسة النشاط الوظيفي انطلاقا من مكانته القانونية و محاولة إسقاطه على الناحية الواقعية ، أي أثر ممارسة هذه الحرية على الموظف العمومي نفسه ، من حيث التمتع بالحقوق المرتبطة بأداء الخدمة وكذا أثرها على علاقته الوظيفية بالإدارة المستخدمة و محاولة المشرع في بعض المواضع تغليب المصلحة العامة للجهاز الإداري في منحه سلطة تقديرية واسعة في تقرير مصير الحياة الوظيفية للفرد دون وجود ما يوازن بين مصلحة العامة و المصلحة الخاصة للموظف و دون إغفال أثر ذلك على سير المرافق العمومية بانتظام واطراد ، ومن تم الحفاظ إلى النظام العام.

صعوبات البحث:

لا يخفى على أحد الصعوبات التي يواجهها الباحث فمن بين العقبات التي اعترضنا من خلال دراستنا لهذا الموضوع ما يلي:

1- قلة المراجع المتعلقة بالوظيفة العمومية.

2- عدم وجوع أي مرجع على حد علمنا تناول موضوع عزل الموظف العمومي وفق المرسوم التنفيذي 17-321.

3- عدم الاهتمام البالغ للفقهاء الجزائريين بدراسة الوضعيات و المبررات القانونية للغياب و ما ينتج عنه من قرار عزل الموظف و ماله من أثر على حياته الوظيفية ، و الذي أدى إلى نقص المعلومات المتخصصة في الموضوع، إلا أن معظم المراجع والدراسات التي تحصلنا عليها لم تتطرق إلى هذه الأخيرة بالشكل الذي يعكس أهميتها.

المنهج المتبع في الدراسة:

بالرغم من الصعوبات التي اعترضتنا أثناء قيامنا بإعداد هذا البحث و التي أشرنا إليها أعلاه، فقد اعتمدنا في دراسة هذا الموضوع على المنهج التحليل الوصفي من خلال وصفنا لبعض المفاهيم و النظريات المتعلقة بالوظيفة العمومية و الموظف العمومي.

بالإضافة أن استخدامنا المنهج التحليلي ، و ذلك من خلال شرح و تحليل بعض النصوص القانونية المتعلقة بالوضعيات القانونية الأساسية و التي عالجت الموضوع محل الدراسة، كل ذلك لأن هذا المنهج يهدف إلى عرض مفصل للموضوع.

و للإجابة على الإشكالية المطروحة وفق المنهج المتبع ، سوف تتم الدراسة عبر فصلين اثنين نخصص الأول لدراسة ماهية الوظيفة العامة و الموظف ذلك من خلال تقسيمه إلى مبحثين ، يخصص الأول مفهوم الوظيفة العامة و الموظف العمومي بينما نتناول في المبحث الثاني المتابعة التأديبية للموظف في حين نخصص الفصل الثاني للأحكام التطبيقية لعزل الموظف ، و ذلك من خلال تقسيمه كذلك إلى مبحثين يخصص الأول الإجراءات الإدارية لعزل الموظف، بينما نتناول في الثاني صدور قرار العزل وآثاره ثم تأتي الخاتمة لتتضمن أهم النتائج و التوصيات التي أفضت إليها الدراسة.

إن الوظيفة العمومية بحكم أهميتها العددية و المكانة التي تحتلها داخل المجتمع و طبيعة و كثافة العلاقات التي تنظمها أو تعكسها تمثل في آن واحد رهانا سياسيا و أداة لا مفر من اللجوء إليها لتحقيق عصرنة الدولة.

والوظيفة العمومية تصور في الذهن معنى الدولة بأسرها لأن المواطنين يرونها من خلال الموظف العام الذي يشغل مختلف المناصب الإدارية في الدولة، فهو المرآة العاكسة لها، لذلك يتم اختياره وجوبا وفق أسس سليمة وصحيحة يحكمها نظام قانوني مميز.

و نظرا للمركز الذي تحتله الوظيفة العمومية بالنسبة لعمليات التنمية و للاتصال الاجتماعي فإنها بطبيعة الحال أصبحت تحتل مركز الصدارة في إشكالية العلاقات الدولة بالمجتمع .

هذا فالقرن الراهن كما قال بعض المؤلفين هو بحق قرن الوظيفة العمومية و تتجلى هذه الظاهرة إذا قارناها من جهة بالجهد المالي الذي تبذله الدولة لتغطية مرتبات موظفيها و الأعباء الاجتماعية التابعة لها و من جهة أخرى بحجم العجز النوعي الذي تعاني منه الإدارة العمومية في ميدان الموارد البشرية للقيام بمهامها على أحسن وجه¹.

ولدراسة الوظيفة العمومية تقتضي الإلمام الشامل بالنظام القانوني الذي يحكم الموظف في علاقته بالإدارة التي تستخدمه .على هذا الأساس قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العمومي في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فخصصناه إلى المتابعة التأديبية للموظف.

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة و الموظف العمومي

يرتبط أداء الوظيفة العامة بوجود أشخاص يقومون بتسيير الجهاز الإداري و المرافق العامة للدولة و ليس بالضرورة أن يكون جميعهم من الموظفين ، فقد يكون منهم الأجراء

1-هاشمي خرفي-الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية-دار هومة-ط2012-الجزائر-ص9.

و العمال و المستخدمين الذين لا يدخلون ضمن تصنيف الموظفين¹.
و لا يوجد عبر العالم تعريف موحد لمفهوم الموظف و الوظيفة العمومية إلا أنه توخيا للوضوح
يمكننا التمييز بين تعريفين يختلف التعامل معهما في ظل أنظمة الوظيفة العمومية.
هناك تعريف واسع يعتمد لا على المركز القانوني للأعوان و لكن على الدور الذي يضطلعون
به داخل الجهاز الإداري- و هو تعريف وظيفي يدخل ضمنه كل الأعوان العموميين بغض
النظر عن المصلحة التي ينتمون إليها أو مركزهم القانوني أو مستوى و طرق توظيفهم
أو نظام الأجور الذي يخضعون له².

المطلب الأول : تعريف الوظيفة العامة.

تختلف طبيعة الوظيفة العامة اختلافا كبيرا بحسب نظرة الدول المختلفة إليها، و هذه النظرة
هي بلا شك حصيلة الظروف التاريخية و السياسية و الاقتصادية و الإيديولوجية في كل دولة.
ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا نجد أن الوظيفة العامة مهنة كسائر المهن التي يمارسها
الأفراد أو تقوم بها المشروعات الخاصة، بينما نجد الوظيفة العامة في أوروبا رسالة يكرس لها
الموظف حياته.

ولا شك أن هذين النظامين يختلفان عن بعضهما اختلافا جذريا، و أصبح كل منهما يشكل
نظاما قائما بذاته تأخذ به مختلف الدول، فقد تأخذ بعض هذه الدول بالنظام الأمريكي و بعضها
الآخر بالنظام الأوروبي³، وعليه فالمبادئ القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية في عالمنا
المعاصر لا تخرج عن نطاقين اثنين :

فأما هي متعلقة بالأحكام الرئيسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العمومية في مجتمع ما
أو لتعلقها بماهية و طبيعة حقوق و واجبات الموظفين في ظل هذا النظام، بمعنى أن أنظمة

1- عامر ابراهيم أحمد الشمري-العقوبات الوظيفية دراسة مقارنة-مكتبة زين الحقوقية و الأدبية-ط 2-2011-العراق-ص 19.

2- هاشمي خرفي - الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية -المرجع السابق-ص 91.

3- عبد العزيز السيد الجوهري-الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري -ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر، 1976، ص46.

الوظيفة العمومية تنحصر في نوعين أساسيين من الأنظمة، فهناك الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة *systeme ouvert* و الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة *systeme ferme* و هذان النظامان يختلفان كلية عن بعضهما البعض¹.

فنظام البنية المفتوحة يعتبر الوظيفة العمومية مصلحة أو خدمة *service* في حين يعتبرها نظام البنية المغلقة مهنة *carrière* وللوقوف على مفهوم هذين النظامين سوف نعالجها من خلال الفرعين الأول والثاني ثم نتناول موقف المشرع الجزائري منهما في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف النظام المفتوح للوظيفة العمومية

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة الوظيفة الإدارية ذاتها، فهو مشروع لا يسير بالضرورة من قبل الدولة، و يمكن أن يكون مستقلا خاصا يستخدم أعوانا يتميزون بالكفاءة والالتزام بتنفيذ المهمة التي استخدموا من أجلها، فمناصب العمل محددة سلفا وفق مواصفات وظيفية يقتضيها التنظيم الإداري الساري المفعول، مقابل حقوق وحوافز مادية ومعنوية يستفيد منها الموظفون، مقابل خضوعهم لواجبات مهنية يفرضها الأداء الفعال وطبيعة الوظيفة المشغولة والقول بأنها مفتوحة، يعني قابليتها للتدفق المستمر والتحول بين باقي فروع قطاعات الشغل الأخرى (شبه العام أو الخاص) كما يعني المرونة في تسيير المستخدمين و في التبسيط في طبيعة العلاقات، و في المردودية و الانتقاء الأفضل للكفاءات و في استعمالها² فالأعوان في النظام المفتوح يوجدون في علاقة حرة اتجاه الإدارة المستخدمة لهم، حيث يسود هذا النظام أساسا الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، ويعتبر الوظيفة العمومية كمهنة عادية لا تتميز عن المهن الأخرى.

1- سعيد مقدم- الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة- ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2010 -ص51.

2- عبد الله طلبة- الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر - مطابع مؤسسة الوحدة- القاهرة- ط1- 1981- ص 31.

فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات حيث توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل، ويفترض هذا النظام مسعى عاما يتضمن مرحلتين متتاليتين:

-تهتم المرحلة الأولى بوضع جرد دقيق لمناصب العمل ووصف يشتمل بالنسبة لكل منصب على العمل الذي يتضمنه والمؤهلات الضرورية للقيام به وكذا الأجر الذي سيتقاضاه صاحبه.
-وتخصص المرحلة الثانية لتوظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم و مقتضيات المناصب¹ ووفقا لهذا المفهوم تعتبر الوظيفة العمومية عملا تخصص له خصائص خاصة محددة يحتاج في ممارسته إلى أشخاص فنية متخصصة لها خبرة و دراية بالأعمال التي سيتولون أعبائها.

ويقوم هذا المفهوم على مبدأ الوظيفة و ليس الموظف، أي العمل الذي يؤديه الموظف وما يحمله من مسؤوليات وواجبات و مؤهلات علمية لازمة لأدائه بغض النظر عن الموظف وما يحمله من خبرة و أقدميه الخدمة أو المؤهل الدراسي وبالتالي فعلاقة العمل بين الإدارة و أعوانها ذات طبيعة تعاقدية من الممكن فصلها بمبادرة كل من الطرفين و في أي وقت.

حيث عرف فقهاء الإدارة الأمريكيون بأنها " :منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة و يتحمل مسؤوليات معينة".

الفرع الثاني: تعريف النظام المغلق للوظيفة العمومية

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام الذي يعتبر الإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة، تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوطة بها فحسب، و لكن أيضا من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام بإسمها و لحسابها، فعلى هؤلاء أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع

1- هاشمي خرفي- الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية-مرجع سابق-ص18. 19.

بحقوق تضمن ترقيتهم الاجتماعية بصفة تدريجية و منتظمة، و تكون هذه الحقوق ما يسمى عادة بالإطار المهني ويتكون هذا النظام من عنصرين أساسيين هما:

القانون الأساسي و الإطار المهني.

المقصود بالقانون الأساسي أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين وإنما هم يتطورون تحت ظل قواعد خاصة تفرض عليهم واجبات و تخولهم حقوقا تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى فيكون الموظف في وضعية قانونية و تنظيمية يترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف و الإدارة و آثار مميزة نذكر منها:

- تحدد حقوقه و واجباته بصفة انفرادية بمقتضى نصوص تشريعية و تنظيمية.
- لا يساهم الموظف في تحديد محتوى مركزه القانوني و لا يستطيع أن يحتج بامتيازات أو حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة إلا في حالة الإبقاء على سريان هذه النصوص.
- إن النزاعات المتعلقة بالموظفين من اختصاص القضاء الإداري.
- أما الإطار المهني فمفاده أن الموظف لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معيناً و لمدة معينة و لكن ينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري، و يتمكن انطلاقاً من هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين مطامحه الشخصية و حاجيات الإدارة¹ و يفرض هذا النظام:
- التفرغ الكامل للوظيفة و تكريس حياة الموظف لها.
- ضمان استقرار دائم للموظف يجعله في مأمن عن قرارات العزل التي لا تكون نتيجة مخالفة لقواعد المهنة التي يمارسها.
- التمتع بأجرة كافية طوال قيامه بالخدمة و معاش عند إحالته على التقاعد.
- و تتبنى هذا النظام انجلترا بصفة خاصة و أغلب دول العالم بصفة عامة و من بينهم الجزائر.

¹ - هاشمي خرفي - الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية - مرجع سابق - ص 62.

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري و مبرراته

تبنّت الجزائر غداة الاستقلال في عام 1962 نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة الذي أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الاستعمارية، كقانون 1946 وأمر 1959 فنقلت عن فرنسا مفاهيم و أنظمة وظائفها العمومية و سلطان تأثيرها عن طريق ما ورثته من تقاليد و خبرات إدارية فنية لغوية و بشرية لم يكن من السهل الاستغناء عنها في هذه الفترة الحساسة من تاريخ الجزائر المستقلة.

فالجزائر كمستعمرة فرنسية استيطانية قديمة وجدت نفسها مضطرة في هذه الفترة لتبني التركة القانونية و التنظيمية للوظيفة العمومية الموروثة القائمة على نظام البنية المغلقة، في انتظار التوصل إلى رسم معالم جديدة لوظيفة عمومية وطنية منسجمة مع التوجهات (الإيديولوجية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة الفتية)¹.

من هذا المنطلق أخذ المشرع الجزائري بوجه عام بالمفهوم الفرنسي للوظيفة العامة، والفكرة الأساسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العامة في الجزائر هي أنها رسالة و خدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته الوظيفية إلى حين انتهاء الخدمة.

فالوظيفة العامة في النظام الجزائري مهنة تتميز بالدوام والاستقرار، وتخضع لقانون مخصوص يستقل بقواعده عن القانون الخاص، و هو القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم (03_06)² و لقد راعى في الأخذ بالنظام المغلق للوظيفة العمومية جملة من الأهداف منها:

- المحافظة على توازن و استقرار الخدمة العمومية و ضمان استمرارها.
- تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعل طبيعي عن حرمان الأهالي الجزائريين من تولي الوظائف العمومية طيلة الفترة الاستعمارية.

1- سعيد مقدم- الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة - مرجع سابق- ص 99، 100.

2- محمد يوسف المعداوي- دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري - ديوان المطبوعات الجزائرية- الجزائر-ط2- 1988 -ص31 .

- ضمان التكوين و ترشيد الوظائف العمومية و ذلك في انتظار تحديد تصور عميق للوظيفة العمومية يتماشى و الاختيارات الإيديولوجية و الهياكل الدستورية للجزائر المستقلة.

وفي محاولتها لتحقيق هذه الأهداف، أبقى الجزائر كما سبقت الإشارة على نظام الوظيفة العمومية المغلقة، وعملت مع مرور الوقت على تكييفه وتحديثه بما يتماشى والأهداف المسطرة للإدارة الجزائرية و جعلها في خدمة التنمية الشاملة لمجتمعنا بتوفير الوسائل المادية والقانونية و البشرية الضرورية للتكفل بمهام الإدارة الجزائرية، لاسيما بعد صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عام 1966 و ما تبعه من قوانين أساسية خاصة¹.

إلا أن هذا لا يفي أن المشرع الجزائري قد أخذ بمزايا النظام المفتوح كما فعلت غالبية الدول لأن تطبيق أحد النظامين بشكل مطلق يصعب تحقيقه.

كما يمكن القول في تكييف العلاقة القائمة بين الموظف و الإدارة، أن الأول يوجد في مركز تنظيمي لائحي، حيث أن الموظف يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة، واستبعاد فكرة التعاقد في التعامل بين الموظف و الهيئة المستخدمة، و هذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، و حسن سير المرافق العامة و هذا ما أخذ به المشرع الجزائري في المادة 7 من الأمر 03-06 المنظم للوظيفة العمومية²، حيث جاء نصها كمايلي " :يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية و تنظيمية" أي أن المشرع رفض صراحة مبدأ التعاقد في الوظيفة العامة التي تزيد بعض الأطراف

1- سعيد مقدم - الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة -مرجع سابق- ص102.

2- الأمر 03-06 المؤرخ في: 02 /06/ 1966- المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية- ج ر رقم: 46- لسنة 2006.

والجهات فرضه حالياً، إذا أن الموظف لا يشعر بالاستقرار في الوظيفة مما يجعله عديم المردودية و يؤثر سلباً على سير المرفق العام.

و لقد اختلفت الدول في تحديد مفهوم الموظف العام بسبب تنوع تقاليدھا و واقعھا و نظمھا الإجتماعية و الإقتصادية والسياسية و القانونية و بالتالي نظرتها إلى الوظيفة العامة. لذا فمن المهم تحديد تعريف الموظف العمومي و تثبيت المعايير التي تحدد صفته¹. و هو ما سنتطرق إليه في المطلب الأول.

المطلب الأول: تعريف الموظف وشروط إكتساب صفة الموظف

أثار تعريف الموظف العام و الوظيفة العامة الكثير من التساؤلات فيرى البعض أن اصطلاح الموظف العام (fonctionnaire publique) أسبق من اصطلاح الوظيفة العامة باعتبار أن الوظيفة العامة تعني الدولة بأسرها منظورا إليها من جانب نشاطها الإداري، بينما يذهب رأي آخر_نتفق معه_أنهما مفهومان متلازمان و لا يمكن القول بوجود أيا منهما دون التسليم بوجود الآخر فلا يوجد موظف عام دون وجود نشاط إداري _ العمل الوظيفي_ و كذلك لا يمكن أن يتم النشاط الإداري إلا بواسطة الموظف العام².

إن تحديد مفهوم الموظف و استبعاد طوائف الموظفين الأخرى التي تقترب أوضاعها القانونية من أوضاع الموظفين العموميين هو أمر لا غنى عنه لضبط مجال الدراسة، و يتميز مفهوم الموظف العام في فكر القانون الإداري و القضاء الإداري بذاتية خاصة تميزه عن باقي القوانين الأخرى من حيث الميل إلى التضييق من هذا المفهوم ، و يتطلب توافر شروط معينة في الموظف حتى يمكن اعتباره موظفا عاما و هي شروط لا تتطلبها باقي القوانين التي تتوسع في مفهوم الموظف العام³.

1- عامر ابراهيم أحمد الشمري- العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة)- مرجع سابق- ص 19.

2- خالد مصطفى فهمي- الجوانب القانونية لحماية الموظف العام- دار الفكر الجامعي -الإسكندرية- ط1-2014-ص10.

3- سعد نواف العنزى- النظام القانوني للموظف العام- دار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية- 2007-ص22.

و مثال على ذلك قانون مكافحة الفساد و الوقاية منه¹ .

و قد اختلف في الدلالة على صفة موظف عام بمختلف التشريعات و قد جاءت عدة تعاريف

نذكر منها:

الفرع الأول: تعريف الموظف العمومي

لقد تم تعريف الموظف العام على مستوى مختلف التوجهات في الدول منها التشريعية و الفقهية و القضائية و سنذكرها فيما يلي:

- التعريف التشريعي للموظف

هناك عدة تشريعات حاولت وضع تعريف جامع للموظف العام و قد أخذنا التشريع الجزائري و الفرنسي لما لهذا الأخير على الأول من تأثير في منظومته القانونية و ذلك لدواعي تاريخية.

1-تعريف الموظف في التشريع الجزائري

جاء في المادة الرابعة (04) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق لـ 15 يوليو 2006 يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري.

2-تعريف الموظف العمومي في التشريع الفرنسي

"لم تضع التشريعات الفرنسية تعريفا محددًا للموظف العام و اكتفت فقط ببيان الأشخاص الذين ينطبق عليهم القانون حيث جاء في قانون الوظيفة العامة رقم 634 الصادر في:

1- المادة الثانية من قانون مكافحة الفساد و الوقاية منه، المؤرخ في 20/02/2006-ج ر 14 -08/03/2006معدل و منتم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26/08/2010-ج ر 50 بتاريخ 01/09/2010 المعدل و المتمم بالقانون رقم 15/11 مؤرخ في 02/08/2011 ج ر 44 بتاريخ 10/08/2011: "... موظف عمومي: أ- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو داريا أو قضائيا أو في أجد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معيناً أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

ب- كل شخص آخر يتولى و لو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، و يساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض من رأسمالها ، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية .

ج- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما.

13-07-1983 و المتعلق بحقوق و التزامات الموظفين نصت المادة الثانية علة أنه " يعتبر موظفا عاما الأشخاص الذين يعينون في وظائف دائمة ، و يكونون مثبتين في درجة من درجات إدارات الدولة أو الأقاليم أو المؤسسات العامة بما فيها المؤسسات الصحية"¹.

- التعريف الفقهي للموظف العام

لقد بذل الفقه الإداري في عدد من الدول جهدا كبيرا من أجل استخلاص عناصر يمكن بواسطتها التوصل إلى وضع تعريف جامع مانع للموظف العام.

1- تعريف الموظف العام في الفقه الفرنسي

ففي فرنسا عرف أحد فقهاء الموظف العام بأنه " كل شخص يشغل وظيفة داخلية في الكادرات الدائمة لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة أو الإدارات العامة التابعة و يتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة".

كما عرفه فقيه آخر بأنه " الشخص الذي حاز على وظيفة دائمة تتضمنها كادرات الإدارات العامة و الذي يتعاون في إدارة مرفق عام يدار بالإستغلال المباشر".

و كذلك عرفه جانب آخر من الفقه الفرنسي بأنه " الشخص الذي يساهم في إدارة مرفق عام يدار بطريقة الإستغلال المباشر بموجب تعيين قانوني صادر عن السلطة العامة في وظيفة دائمة ضمن كادر إداري منظم"².

و من تحليل مضامين التعاريف المذكورة سابقا يظهر أن الرأي الراجح في الفقه يتطلب أربعة عناصر لاعتبار الشخص موظفا عاما و هي باختصار:

- شغل وظيفة دائمة.

- المساهمة في إدارة مرفق عام.

- دخول الوظيفة في الكادر الإداري أو المرفق العام ، أي بمعنى التثبيت في درجة هذا الكادر أو المرفق.

1- خالد مصطفى فهمي- الجوانب القانونية لحماية الموظف العام -مرجع سابق- ص 17.

2- محمد يوسف المعداوي-دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري- مرجع سابق- ص 32.

- صدور قرار بالتعيين في الوظيفة من قبل السلطة المختصة.

2-تعريف الموظف العام في الفقه المصري

أما عن الفقه الإداري المصري، فعلى الرغم من اهتمامه أيضا بوضع تعريف جامع مانع للموظف العام إلا أنه لم يتفق على العناصر اللازمة لذلك، حيث فضل جانب منهم تعريف الموظف العام بأنه " كل من يعمل في وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي عام أي يدار بالطريق المباشر" فطبقا لهذا التعريف يستوجب لإعتبار الشخص موظفا عاما توافر عنصر واحد و هو عنصر العمل في خدمة مرفق عام.

و على خلاف التعريف المذكور سابقا نجد أن فقيها آخر قد استقر على تعريف الموظف العام بأنه " كل من يعمل في خدمة الدولة أو في خدمة شخص من أشخاص القانون العام و يتقاضى مرتبه من ميزانية عامة أخرى مستقلة أو ملحقة بميزانية الدولة"، و هذا التعريف لا يكتفي بعنصر العمل في خدمة المرفق العام لاعتبار الشخص موظفا عاما بل يضيف في تعريفه عنصرا آخر و هو عنصر تقاضي المرتب من ميزانية عامة¹.

كما عرف الفقيه (دوجي) الموظفين العموميين بأنهم عمال المرافق العامة الذين يساهمون في تسييرها بصفة عامة و عادية².

- التعريف القضائي للموظف العام

يستمد القضاء أحكامه من الفقه و التشريع غير أن الإجتهدات القضائية تحاول دائما مواكبة التطوير في المفاهيم و العناصر التي يركز عليها مفهوم الموظف العام ، إذ أن الإجتهدات القضائية تتم بناء على ما ورد في التشريع و الفقه.

1- تعريف الموظف العام في القضاء المصري

عرفت المحكمة الموظف العام في حكم لها بأنه " كل من تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة إحدى السلطات الثلاث سواء كان مستخدما حكوميا

1- مصباح مصباح محمود السليمان-الحماية الجنائية للموظف العام-دار الحامد-الأردن-ط1-2004-ص37.

2- سليمان محمد الطماوي-مبادئ القانون الإداري- دار الفكر العربي-القاهرة-2007-ص 285.

أو غير مستخدم براتب أو بغير راتب ، و يشترط أن تكون وظيفته في نطاق شؤون الدولة، و يكون اختصاصه قد آل إليه بطريق الإنابة أو بطريق التعيين على مقتضى نص دستوري أو من المعينين في وظيفة حكومية ثابتة لإحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات العامة- و إن كان من ذوي المرتبات أن يكون مقيدا على إحدى درجات الكادر العام أو ما يقوم مقامه في نطاق ميزانية الدولة¹.

و من الجدير بالذكر أن القضاء الإداري المصري على العكس من القضاء الإداري الفرنسي لا يفرق بين موظفي المرافق العامة الإدارية و موظفي المرافق العامة الصناعية و التجارية ، بل عددهم جميعا موظفين عامين و هو ما جاء في الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 8 مارس 1953 "إن الأصل في موظفي المؤسسات العامة أنهم موظفون عموميون تربطهم بالمؤسسات العامة علاقة تنظيمية و لا تعول المحكمة على ما ذهب إليه بعض رجال الفقه في هذا الصدد من تفرقة بين طائفتين من موظفي المصالح أو المؤسسات العامة الإقتصادية الأولى طائفة الموظفين ذوي المناصب الرئيسية، و الأخرى تضم من عدا هؤلاء من صغار الموظفين إذ يضافون على أفراد الطائفة الأولى دون الثانية صفة الموظفين العموميين ذلك لأن هذه التفرقة لا تقوم على أساس عملي، فمن العسير وضع مقياس لها بحيث لا يقع الخلط و البس بين الطائفتين" و قد أيدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الحكم في حكمها الصادر في 5 ماي 1962 حيث تقضي فيه بالقول " و في مصر يعتبرون موظفين عموميين عمال المرافق العامة سواء كانت إدارية أو إقتصادية مادامت هذه المرافق تدار بأسلوب الإستغلال المباشر"².

1- خالد مصطفى فهمي- الجوانب القانونية لحماية الموظف العام - مرجع سابق-ص 21.

2- صباح مصباح محمود السليمان- الحماية الجنائية للموظف العام -مرجع سابق - ص 43.

2-تعريف الموظف العام في القضاء الفرنسي

الموظف العام هو : من يقبل وظيفة دائمة تدخل ضمن كادر المرفق العام و قد أضفى مجلس الدولة الفرنسي صفة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه و الرئاسة و وظائف المحاسبين و هؤلاء في المرافق الإدارية و التجارية و الصناعية و هم يخضعون للقضاء الإداري، أما باقي العمال في غير هذه المرافق المذكورة فقد اعتبرهم (المجلس) إجراء و أخضعهم للقانون الخاص.

و قد عرفت محكمة النقض الفرنسية الموظف العام بأنه: هو كل من يعمل بصفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر، سواء كان تابعا للحكومة المركزية أو لإحدى السلطات المركزية ، و يستوي أن يكون عمله بمقابل أو بدون مقابل أو مثبت في وظيفة دائمة أو غير مثبت ¹.

3-تعريف الموظف العام في القضاء الجزائري

نظرا لحدائثة القضاء الإداري الجزائري و ندرة المنازعات الإدارية فيما يتعلق بصفة الموظف العام فلا نكاد نجد حكم قضائي يحاول إعطاء تعريف للموظف العام و رغم ذلك فقد ميز القضاء الإداري بين الموظف الدائم و العون المتعاقد حيث نجد أن القضاء الإداري الجزائري لم يخرج في أحكامه عن أحكام مجلس الدولة الفرنسي و اعتمد في تحديد صفة الموظف العام على أربع أسس و تم ذكرها سابقا و هي :

- شغل وظيفة دائمة.
 - المساهمة في إدارة مرفق عام.
 - دخول الوظيفة في الكادر الإداري أو المرفق العام ، أي بمعنى التثبيت في درجة هذا الكادر أو المرفق.
 - صدور قرار بالتعيين في الوظيفة من قبل السلطة المختصة.
- و هو ما جاءت به المواد بالأمر 06-03 المنظم للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

¹- خالد مصطفى فهمي- الجوانب القانونية لحماية الموظف العام -مرجع سابق- ص 26.

الفرع الثاني: شروط اكتساب صفة الموظف العام

بعد استعراضنا التعريفات السابقة المختلفة للموظف العام على النحو السابق بيانه ، يمكننا تعريف الموظف العام بأنه هو الشخص الذي يصدر قرار تعيينه من السلطة المختصة و ذلك للعمل في وظيفة دائمة بطريقة مستمرة لا عرضية داخل مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر .

و من خلال هذا التعريف يمكننا تحديد العناصر اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام و ذلك على النحو التالي:

أولاً- استمرارية الوظيفة

لا تثبت صفة الموظف العام إلا من يشغل الوظيفة العامة بطريقة دائمة ، و مستمرة بحيث يشغل درجة معينة في التدرج الرئاسي الإداري و ينقطع لخدمة الوظيفة العامة¹، و الدائمة تقوم على عنصرين أحدهما عنصر موضوعي ، و الآخر عنصر شخصي.

1-العنصر الموضوعي: يعني أن تكون الوظيفة ذاتها دائمة بمعنى أنه لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام يجب أن تكون الوظيفة التي يشغلها دائمة أما إذا كانت الوظيفة موسمية فلا يعد الشخص موظفا عاما و المناط في دائمية الوظيفة بحسب الوصف في الميزانية الخاصة بالوظائف العامة أن يكون مثبتا أو غير مثبت.

2-العنصر الشخصي: أن يكون الموظف يشغل الوظيفة بصفة دائمة و ليس بصفة مؤقتة و يرى الدكتور محمد أنس جعفر أن فكرة الدائمة لا تنصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله لأن هذه المسألة تنظمها القوانين و اللوائح ،فقد يعمل العامل يوميا أو بضعة أيام في الأسبوع أو شهورا معينة خلال العام، كما هو الحال بالنسبة لوظائف التدريس ، لأن الأساس هو دائمية الوظيفة في مجموعها.

و قد ثار تساؤل عما إذا كان المجند بالقوات المسلحة يعتبر موظفا عاما أم لا؟

1- سعد نواف العنزى- النظام القانوني للموظف العام -مرجع سابق - ص 27.

فقد ذهب البعض بأن المجند يعتبر موظفا عاما لأنه يشترك بطريقة دائمة في سير مرفق عام، بينما ذهب البعض الآخر بأن المجند لا يعتبر موظفا عاما و ذلك لعدم توافر شرط دائمية الوظيفة، و أنه يمكن اعتباره عاملا عاما لأنه يعمل في مرفق عام "مرفق القوات المسلحة".

و قد ذهب البعض الآخر بأنه يمكن اعتبار الضباط و المتطوعين بالجيش موظفين عموميين لأنهم يتقاضون راتبا شهريا ثابتا و يتخذون من هذه المهنة وظيفة للمعيشة.¹
ثانيا-المساهمة في إدارة مرفق عام

يتعين لإكتساب صفة الموظف العام أن يعمل الشخص في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، و هذا شرط طبيعي و منطقي ، فالموظف العام يجب أن يتقطع لخدمة الدولة أو أشخاص القانون العام الأخرى دون أشخاص القانون الخاص.²

و يعتبر شرط المرفق العام أساسيا لإضفاء صفة الموظف العام على شخص ما و يقصد به تبعا للمعنى العضوي هو كل منظمة عامة تنشئها الدولة و تخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور ، و من هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء و الأمن و غيرها مرافق عامة لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور و يتصف هذا المعنى بالشمولية و الإطلاق حتى أن الدكتور أحمد محيو قال عنه يقصد بالمرفق العام تبعا لهذا المفهوم الإدارة بشكل عام.³

و يقصد بالمرفق العام تبعا للمعيار الموضوعي المادي الوظيفي النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبى حاجيات عامة للمواطنين مثل:التعليم العام، الرعاية الصحية،البريد و المواصلات بغض النظر عن المنظمة أو الجهة أو الهيئة القائمة به

1- محمد إبراهيم الدسوقي علي-حماية الموظف العام جنائيا- دار النهضة العربية-القاهرة-2006-ص33.

2- سعد نواف العنزى- النظام القانوني للموظف العام -مرجع سابق- ص 29.

3- عمار بوضياف-الوجيز في القانون الإداري- جسور للنشر و التوزيع-ط2-الجزائر-2007-ص307.

و استنادا على التعاريف السابقة يمكن استخلاص العناصر و الأركان التي يقوم عليها المرفق العام على النحو الآتي:

تلبية الحاجات العامة :

حيث يرى الفقيه ديجي أن الحاجات العامة هي : النشاطات و الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات ، و في دولة معينة، أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمات للجماعة، و لعدم تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام¹.

الإرتباط بالإدارة العامة :

هذه الخدمة تؤديها بصفة أساسية الدولة أو الهيئات التابعة لها، ذلك أن المشروعات الخاصة يمكن أن تؤدي خدمة من نوع ما يؤديه المرفق العام، و لكن الذي يميز هذه عن تلك ، هو تدخل الهيئات الحاكمة لأنها وحدها التي تستطيع استعمال القانون العام ، على أن هذا لا يعني أن الأفراد لا يشتركون إطلاقا في أداء هذه الخدمة بل على العكس من ذلك كثيرا ما يعهد الحكام إلى أفراد عاديين بإدارة مرفق عام كما في حالة امتياز المرافق العامة ، و يظل المرفق محتفظا بصفة العمومية ، لأن الهيئات الحاكمة تظل محتفظة بالإشراف التام على تلك المشروعات بحيث يكون لها الكلمة الأخيرة فيما يتعلق بإدارتها و تنظيمها².

المرفق العام مشروع تنظيم عام :

يقنضي وجود مرفق عام إقامة تنسيق و تنظيم بين مختلف مكوناته المختلفة البشرية والمادية بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجات العامة وذلك من خلال إحداث أجهزة دائمة به مثل مدير مجلس إدارة، لجان.... إلخ³ و يجب أن لا يكون الغرض من مباشرة النشاط مجرد

1- محمد الصغير بعلي - القانون الإداري - دار العلوم للنشر و التوزيع - عنابة - الجزائر - 2013 - ص 235.

2- سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 367.

3- بعلي محمد الصغير - الوجيز في القانون الإداري - دار العلوم للنشر و التوزيع - ط1 - عنابة - الجزائر - ص 208

تحقيق الرّيح فلا يمكن اعتبار المشروع الذي ينشأ بهدف تحقيق الرّيح مرفقا ، هذه القاعدة خاصة بالنسبة للمرافقة العمومية الإدارية¹. وترتّبيا على ما تقدم إذا لم يكن المرفق الذي يعمل فيه الشخص مرفقا عاما طبقا للمعنى المتقدم، بل كان مرفقا خاصا أو مشروعاً خاصا ، فإنه لا يمكن أن يوصف كالعاملين في المدارس الخاصة حتى و لو كان موضوعاً تحت إشراف وزارة التعليم العالي أو كانت تحصل على إعانة تسمح لهؤلاء العاملين بالحصول على نصيب منها لقاء التزام المدرسة بقبول الطلاب².

ثالثاً- الترسيم في إحدى رتب السلم الإداري

الترسيم *la titularisation* : هو عملية قانونية تأتي بعد عملية التعيين ، والتي يتأكد من خلالها ديمومة الوظيفة ، بمقتضاها يتم ترسيم الموظف في رتبته بصفة تنظيمية قانونية و يصبح خاضعاً لأحكام قانون الوظيفة العمومية وقد نص المشرع عليه من خلال المادة 30 في فقرتها الثانية على أن الترسيم هو الإجراء الذي ينم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته. حيث أنه خلال فترة التريص يقوم الرئيس الإداري بإعداد تقرير خاص بالموظف تحت التريص ، يوضح من خلاله صلاحية الموظف للقيام بأعباء و مسؤوليات الوظيفة المعين بها ليقوم بعرض هذا التقرير على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة و ذلك بعد انتهاء فترة التريص ، حيث يذهب المشرع في هذا الصدد من خلال المادة 86 من الأمر 06-03 بالنص على أنه يتم اقتراح ترسيم المتريص من قبل السلطة السلمية المؤهلة ، و يتوقف ذلك على التسجيل في قائمة تأهيل تقدم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة و تجدر الإشارة إلى أن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تتشكل من عدد متساوي من ممثلي الموظفين المنتخبين و ممثلي الإدارة المستخدمة ، و تندرج في صلاحياتها العديد من المهام

1- طاهري حسين-القانون الإداري والمؤسسات الإدارية-دار الخلدونية-ط1-2007-ص80.

2- سعد نواف العنزى- النظام القانوني للموظف العام -مرجع سابق- ص 30.

من بينها البت في مسألة ترسيم الموظفين المترشحين و يقتضي التسجيل في قائمة التأهيل المذكور أعلاه إلى إعداد قائمة تضبط فيها أسماء و ألقاب المؤهلين من الأعوان للترسيم تحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المشكلة كلجنة ترسيم و هنا تقوم اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالخيار بين أمور ثالث: إما قبول ترسيم المترشح في رتبته ، أو إخضاعه لفترة تريض أخرى لنفس المدة و لمرة واحدة ، أو تسريح المترشح دون إشعار مسبق أو تعويض¹.

رابعاً- صدور قرار بالتعيين في الوظيفة من قبل السلطة المختصة.

التعيين بمفهوم التسمية و يعني الإلتحاق بوظيفة عمومية دائمة و هو إجراء أساسي لإضفاء طابع الإستقرار و الإستمرار و الديمومة على المنصب الإداري كعناصر ضرورية لإثبات الإلتحاق إلى الوظيفة العمومية و اكتساب الصفة ، كما أنها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمبدأ استمرارية المرفق العام.

و قد أكد المشرع الجزائري بأن كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات و الإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية المادة التاسعة (09) من قانون الوظيفة العمومية. و صلاحية تعيين الموظفين تعود إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين و التنظيمات المعمول بها². يجب أن يتم تعيين الشخص في الوظيفة بأداة قانونية سليمة و من سلطة تملك ذلك سواء أكان التعيين بطريقة المسابقة أو الإختيار أو الإلتخاب أو عن طريق الإعداد المسبق للوظيفة ، أما إذا لم يتم التعيين وفقاً لذلك فالأمر لا يخرج عن فرضين:

1- أحمد بلعروسي التيجاني و رشيد وابل-قانون الوظيفة العمومي-دار هومه -الجزائر- ط2-2007- ص18.

2- سعيد مقدم - الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة -مرجع سابق- ص 209.

الأول : أن ينتحل الفرد صفة الموظف العام و هنا يعد قد سلك طريقا من طرق الإحتيال و هي انتحال صفة غير صحيحة و يعد الفعل المكون للجريمة في هذه الحالة من الأفعال التي تشكل النصب و تطبق بشأنها المادة 372 من قانون العقوبات الجزائري¹.

الثاني : تطبق عليه نظرية الموظف الفعلي المتعارف عليها في فقه القانون الإداري الجزائري و الفرنسي و المصري و التي تدور حول إمكان عد الموظف الذي عين بناء على قرار باطل أو لم يصدر قرار تعيينه أساسا موظفا فعليا².

الشرط اللازم لاكتساب صفة الموظف العام هو أن يتم تعيينه بقرار من السلطة صاحبة الاختصاص بالتعيين ،فلا يعد موظفاً عاماً من يستولي على الوظيفة دون قرار بالتعيين كالموظف الفعلي،كما أن مجرد تسليم العمل أو تقاضي المرتب لا يكفي لاعتبار المرشح معيناً في الوظيفة إذا لم يصدر قرار التعيين بأداة القانونية ممن يملك التعيين³. و تدخل في إطار نظرية الموظف الفعلي الحالات التالية:

- حالة الموظف الذي يصل إلى سن التقاعد و مع ذلك يستمر في ممارسة الوظيفة.
- موظف لم يصدر إليه تفويض من رئيسه لممارسة إختصاص معين و مع ذلك يمارسه أو كان قرار التفويض غير سليم.
- حالة الظروف الإستثنائية (غير العادية) مثل حالة التوارث حين يستولي الثوار على السلطة مؤقتا و يعينون بعض الموظفين أو في حالة الحرب حيث يقوم بعض الأشخاص بتسيير الشؤون العامة و الإدارات لعدم وجود الموظفين و يتولون ممارسة بعض الوظائف.

و في هذه الحالات استنادا إلى الظاهر و إعمالا لقاعدة استمرار أو سير المرافق العامة بانتظام و اطراد أعطى القضاء سلامة بعض الأعمال التي تصدر من

1- قانون رقم 16-02 المؤرخ في 19 جوان 2016 يتم الأمر 156/66 المؤرخ في 08-06-1966 المعدل و المتمم

المتضمن قانون العقوبات -ج ر 37 في 22-06-2016.

2- بلال أمين زين الدين - التأديب الإداري-دار المناهج للنشر و التوزيع- عمان- الأردن-2010_ص30.

3- مازن ليلو راضي- الوجيز في القانون الإداري - دار المطبوعات - مصر-ط5-2004- ص 41.

الموظف العام ، و في الأوقات الإستثنائية بنيت سلامة التصرفات الصادرة من الموظفين الفعليين على ضرورة سير المرفق العام سيرا منتظما، دون الحاجة لأن يكون قد صدر بتعيينه قرار إطلاقا فتكون الأعمال الصادرة منهم مشروعة على الأساس السابق و بهذا المعنى صدرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة للأعمال التي قام بها المواطنون الفرنسيون عقب هروب السلطات الرسمية عند غزو الحلفاء لفرنسا في خلال الحرب الأخيرة و هو ما قضت به أيضا المحاكم الألمانية بالنسبة للظروف التي سادت ألمانيا عقب الحرب العالمية الأولى¹.

المبحث الثاني : المتابعة التأديبية للموظف العمومي

يعتبر الخطأ التأديبي الأساس أو نقطة الارتكاز الذي تدور حوله أي دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة² ، كما يخضع أيضا لنوعين مختلفين من المسؤولية بصفته فردا في المجتمع وهما المسؤولية الجنائية والمدنية³، ومنتظر في هذا المبحث إلى الخطأ التأديبي كأساس للمتابعة التأديبية من خلال المطلب الأول و إلى العقوبة التأديبية كنتيجة للمتابعة التأديبية من خلال المطلب الثاني.

تكمّن الغاية من وضع نظام لانضباط الموظفين في أن الوظيفة العمومية هي في خدمة الأمة و إن وفاء الوظيفة العمومية لرسالتها النبيلة شرط لنجاحها، فهي قدوة يهتدى بها في مجال التنظيم و الأداء و السلوك و لما كانت الوظيفة العمومية مكلفة بمراقبة انحرافات الغير، فإن انحرافها يكون أخطر من انحراف الأشخاص الطبيعيين إذ يفقدها ثقة المواطنين و مصداقيتها و الثقة في أعوان الدولة باعتبارهم المؤتمنين على مصالحها و من ثم فإن الإدارة ليست مجرد مؤسسة مكلفة بالإستجابة لحاجيات

1- سليمان محمد الطماوي _ مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 285، 513.

2- عبد القادر الشخي - القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي (دراسة مقارنة) - دار الفرقان - عمان - ط1 -

1983 - ص 11، 12.

3- مصطفى محمود أحمد عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس - القاهرة - 1976 -

النفع العام فحسب ، بل هي أداة في يد السلطة ، و أن السلطة في الأنظمة الديمقراطية هي في خدمة الأمة ، كما أن الأشخاص الذين يمثلونها يسألون عن نشاطاتهم¹.

و تقوم المسؤولية التأديبية تجاه الموظف عند توافر الأركان التالية:

- ثبوت إرتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي.
- وجود العقوبة التي تفرض على الموظف العام المخالف OFFENSE أو المخطئ FAULT تمس مزايا الوظيفة، بحيث يحرم منها بصورة مؤقتة أو دائمة.
- قيام الرابطة السببية بين الركنين السالفي الذكر، و في حالة توفر تلك الأركان ، يكون من حق سلطة التأديب فرض العقوبة المناسبة على الموظف العام.
- و من ثم فإن العقوبات التأديبية تحكمها جملة من المبادئ و هي:
- مبدأ المساواة في العقاب لمرتكبي الأخطاء بعقوبة واحدة محددة في القانون.
- مبدأ شخصية العقوبة و عدم جواز تعديها إلى شخص آخر لم يرتكبها.
- مبدأ عدم تعدد العقاب بسبب نفس الفعل، من خلال المدة الزمنية المرتكب فيها ذلك الفعل².

و لدراسة المتابعة التأديبية في نظام الوظيفة العامة يجب التعرض لمفهوم الخطأ التأديبي الذي يعتبر الركيزة الأساسية التي تقوم عليه المسؤولية التأديبية³.

المطلب الأول: أساس المتابعة التأديبية للموظف العمومي

يطلق الفقه والقضاء الإداري تسميات مختلفة على النشاط المنحرف الذي يصدر عن الموظف ويكون موضوعا للمواخذة، ويتمثل في قيام الموظف العام بعمل محظور عليه

1- سعيد مقدم - الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة- مرجع سابق- ص 392.

2 - عامر إبراهيم أحمد الشمري- العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة) -مكتبة زين الحقوقية و الأدبية-بغداد-ط2-2011- ص32، 33.

3- طربيت سعيد-السلطة التأديبية للمستخدم في ظل قانون علاقات العمل -دار هومه-الجزائر-ط2-2014-ص13.

أو امتناعه عن عمل واجب عليه أو ما يصدر عنه من إخلال بواجبات وظيفية، ويتمثل الإخلال بالواجب هنا في الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أدائه فيسميها معظم الفقهاء "بالحركية التأديبية".

باعتبار أن الخطأ الوظيفي الأساس أو نقطة الإرتكاز التي تدور حولها كل الدراسات المتعلقة بالتأديب في المجال الوظيفة العمومية حيث أن معظم التشريعات التي صدرت قبل 2006 لم يصنف الأخطاء الوظيفية إلى درجات و هذا ما تبين لنا من خلال إستقراء مجموعة النصوص التشريعية منها الأمر رقم 66-133 و القانون رقم 78-12¹ و المرسوم رقم 85-59 حيث اكتفى المشرع من خلال أن هذه التشريعات بتقنين الأخطاء الوظيفية باستثناء المرسوم رقم 82-302² الذي تبين من خلاله أن المشرع الجزائري أخذ بفكرة تصنيف الأخطاء التأديبية.

لقد تعمد المشرع الجزائري في الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تصنيف العقوبات التأديبية تصنيفا تدرجيا على أساس الأخطاء المهنية المرتكبة من طرف الموظف و ذلك سعيا منه للمحافظة على الموظف من جهة و المصلحة العامة و سير المرافق العامة من جهة أخرى.

ترتكز الإدارة العامة على النظام التأديبي الذي يعتبر أهم ركن من أركان الوظيفة العامة وهذا بدوره يرتكز على الخطأ التأديبي. عند قيام الموظف بواجباته المهنية قد يرتكب خطأ و مما لا شك فيه لابد أن يترتب عن هذا الخطأ فرض مجموعة عقوبات تتمثل في الجزاء التأديبي لردعه عن تكرار مثل هذه الأخطاء مرة أخرى ، وليكون عبرة للموظفين الآخرين .

1- القانون 12/78 المؤرخ في 05/08/1978- المتضمن القانون الأساسي العام للعامل-ج ر 32-الصادر في 08/08/1978.

2- المرسوم رقم 82/302 المؤرخ في 01 سبتمبر 1982 -المحدد لطرق تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بالعمل- ج ر 37 لسنة 1982.

وللسلطة الإدارية المخولة الحق في تحديد العقوبة المطبقة من خلال تقديرها لصف و درجة و خطورة الأفعال المرتكبة ، التي على أساسها تتمكن من إصدار القرار التأديبي الذي يتضمن العقوبة التأديبية جزاء على الخطأ التأديبي.

المشعر الجزائري من جهته أخذ بمصطلح " الخطأ التأديبي " في نظامه الإداري متبعا المشعر الفرنسي في سن قوانينه. في حين أن المشعر الجزائري قد حذا حذو المشعر الفرنسي بإستعمال مصطلح " الخطأ التأديبي " كدليل على المخالفات التي يرتكبها الموظف العام أثناء تأدية وظيفته.

الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي

يعرف الخطأ التأديبي بأنه كل فعل أو إمتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو لمقتضى الواجب يصدر عن الموظف أثناء آدائه وظيفته أو خارجها بما ينعكس عليها دون عذر مقبول أو أنه كل فعل إيجابي أو سلبي يأتيه الموظف العام بمفرده أو جماعة إخلالا بالقوانين العامة التي تنظم الوظيفة العامة ، كما يعرف بأنه كل خروج عن مقتضى الواجبات الوظيفية وذلك بظهور الموظف بمظهر من شأنه المساس بصمعة و كرامة الوظيفة¹.

والملاحظ وباستقراء مختلف القوانين التي نظمت الوظيفة العامة بالجزائر أن المشعر الجزائري قد اتخذ عدة تعاريف اختلفت كلها من حيث الشكل إلا أنها توحدت من حيث المضمون.

الأمر 133/66 المؤرخ في: 02 / 06 / 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقد عرف الخطأ التأديبي بنص المادة 01/17 على أنه " كل تقصير في الواجبات المهنية و كل مس بالطاعة عن قصد ، و كل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال ، عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات"².

1- نصر الدين مصباح القاضي -"النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة -" دار الفكر العربي - القاهرة - 2002 - ص102.

2- الأمر 133-66 المؤرخ في: 02 / 06 / 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية رقم:46.

أما نص المادة 20 من المرسوم 59\ 85 أكدت هذا الأمر بنصها " يتعرض العامل للعقوبة التأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي إن اقتضى الأمر إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسته مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة"¹ والملاحظ من خلال نص المادتين سالفتي الذكر هو أن المشرع لم يتلفظ بتعريف الخطأ التأديبي بصفة مباشرة بل لجأ إلى استعمال مصطلحات مقاربة كالتقصير في الواجبات ، والمس بالطاعة و الانضباط.

إلا أن ذلك استدراك من خلال الأمر 03/06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في نص المادة 160"يشكل كل تخلّ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية"² فالمشرع الجزائري تطرق بالنصوص القانونية المحددة أعلاه إلى الخطأ التأديبي للموظف داخل الوظيفة ، في حين إن الموظف قد يرتكب أخطاء في تصرفاته الخارجية يكون لها أثر سلبي على وظيفته.

ففي ظل الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نجد المشرع يحاول تعريف الأخطاء المهنية و تحديدها مع تصنيفها إلى أربع درجات حسب المادة 177³ وذلك كالآتي:

- أخطاء الدرجة الأولى .
- أخطاء الدرجة الثانية.

1- المرسوم 59\ 85 المؤرخ في 23 مارس 1985 - المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات ج ر 13 - 24مارس لسنة 1985.

2- الأمر 06 - 03 المؤرخ في 15/07/2006 - المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية - ج ر رقم 46.لسنة 2006.

3-الأمر 06-03- المصدر نفسه.

- أخطاء الدرجة الثالثة.

- أخطاء الدرجة الرابعة.

و التي سنتناولها بالتفصيل حسب تصنيفها، دون المساس بتكليفها الجزائي، كما يأتي فيما

يلي:

الأخطاء من الدرجة الأولى و الثانية:

تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى طبقاً لما جاءت به المادة 178 من

الأمر رقم 03-06، كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

أما الأخطاء من الدرجة الثانية فتشمل طبقاً لأحكام المادة 179 من الأمر رقم 03-06

كافة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- المساس سهواً أو الإهمال بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.

- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين

180 و 181¹ من الأمر رقم 03-06.

الأخطاء من الدرجة الثالثة و الرابعة:

تتمثل الأخطاء الوظيفية من الدرجة الثالثة وفقاً لأحكام المادة 180 من الأمر رقم 03-

03، على وجه الخصوص الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية .

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

- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون

مبرر مقبول.

- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.

- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن

المصلحة.

1- الأمر رقم 03-06 - المصدر السابق.

في حين تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الرابعة وفقا لأحكام المادة 181 من الأمر 06-03 فحددت بالتصرفات التالية:

- الاستفادة من إمتيازات من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدماته في إطار ممارسة وظيفته .
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشتغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43-44 من الأمر رقم 06-03¹.

الفرع الثاني: أركان الخطأ التأديبي

استقر جانب من الباحثين في موضوع تأديب الموظف العام في الجزائر إلى تحديد أركان الخطأ التأديبي في ثلاث أركان أساسية:

- موظف ينسب إليه الخطأ التأديبي.
- فعل إيجابي أو سلبي صادر عن ذلك الموظف.
- أن يستند الفعل الإيجابي أو السلبي إلى عدم احتياط وإهمال بإرادة آثمة

الركن الأول: موظف ينسب إليه الخطأ التأديبي

وهذا بالرجوع إلى نص المادة 160 من الأمر 06-03 حيث و كما ذكرنا أن التأديب جزء من الوظيفة العامة التي محورها الموظف العام لذلك يجب لكي تقع المسؤولية التأديبية بالمعنى الصحيح أن يكون مرتكب الخطأ موظفا عاما¹.

1- الأمر رقم 06-03- المصدر السابق.

الركن الثاني: فعل إيجابي أو سلبي صادر عن ذلك الموظف (الركن المادي)

إذا كان الفعل من الأركان الأساسية فإنه لا بد أن يكون محددًا حتى يتوافر هذا الركن بكامله، حيث أن كل نظام قانوني يستند توقيع العقوبة إلى تحديد مسبق للتصرفات الخاطئة² وذلك تطبيقًا لأحكام نص المادة 02 من المرسوم 66-152³ المؤرخ في 02 جوان 1966 وأيضا من خلال أحكام نص المادة 177 من الأمر 06-03.

الركن الثالث:

أن يستند الفعل الإيجابي أو السلبي إلى :

عدم احتياط وإهمال أو إلى إرادة آثمة (الركن المعنوي).

وهو صدور ذلك الفعل الإيجابي أو السلبي عن إرادة آثمة، إرادة عنصر لازم في الركن المعنوي سواء كانت عمدية أو غير عمدية، فإذا تخلف الركن المعنوي فلا وجود للخطأ ولا يسأل الموظف إذا صار الفعل غير اختياري كالقوة القاهرة مثلا فإذا توافر الركنان قام الخطأ الوظيفي دون حاجة للركن الشرعي، غير أن هذا لا يعني إطلاقا عدم وجود نصوص تشريعية مبعثرة تحدد الكثير من الأخطاء الوظيفية، لكنها دائما تحدها على سبيل المثال لا الحصر⁴.

أ- عدم الاحتياط أو الإهمال:

الموظف الذي يقصر في أداء بعض واجبات وظيفته لأنه لا يدرك أنه مكلف بها، ذلك يكفي أن تُسند الفعل الخاطئ إليه حتى تتحقق المسؤولية قبله ومن هنا يمكن التقرير بأن الخطأ

1- هشام محمد توفيق-المسؤوليات الثلاث للموظف العام التأديبية-الجنائية-المدنية-دار الكتاب الحديث-القاهرة-ط1-

2014-ص 129.

2- هشام محمد توفيق-المسؤوليات الثلاث للموظف العام التأديبية-الجنائية-المدنية- مرجع سابق - ص 129.

3- المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 2 جوان 1966 والمتضمن الإجراء التأديبي-ج ر- العدد 46 - 2 جوان 1966.

4- محمد الصالح فنينش- ملخص محاضرات في قانون الوظيفة العمومية الطبعة الثانية منقحة ومحيطة- السنة الرابعة- جامعة الجزائر كلية الحقوق 2007-2008- ص 52.

التأديبي لا يلزم لقيامه، كما يرى بعض الفقهاء توفر الإرادة الآثمة دائما إنما يجب أن يكون الخطأ قد ارتكب دون عذر شرعي.

ب-الإرادة الآثمة:

وهذا ما نصت عليه المادة 74 من المرسوم رقم 82-302، بتوافر القصد يكون الفعل عمديا يستوي في ذلك أن يكون هذا الفعل قد ظهر في المسلك الإيجابي أو السلبي، والإرادة الآثمة بتوافرها تؤدي إلى تشديد العقوبة عند تقديرها باعتبار أن الموظف قصد من وراء فعله المساس بكرامة الوظيفة وبالتالي كرامة الدولة.

المطلب الثاني: العقوبات المسلطة على الموظف العام.

إذا كان الأمر بالنسبة للأخطاء الوظيفية هو تعذر و صعوبة حصرها ، كما سبق الذكر فإن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للعقوبات التأديبية ، إذ يوجد اتجاه يدعو لتوحيد العقوبات التأديبية على مستوى دولي ، و لقد طرحت هذه القضية للبحث حينما شعرت الدول المختلفة بأن العقوبة التأديبية كثيرا ما تستعمل كأداة للردع و لقد تأثر المشرع الجزائري بهذه الأفكار و التي أضحت تهيمن على العقوبة التأديبية ، و لذلك صنفها المشرع الجزائري إلى درجات و التي يختلف عددها و ترتيبها من قانون لآخر تبعا لخطورة الأخطاء المرتكبة¹.

إن الأمر رقم 03/06 و بعد أن بين العوامل التي يتوقف عليها تحديد العقوبة التأديبية المطبقة ، صنف العقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات، و أعطى إمكانية للقوانين الخاصة بأن تنص على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع و هي كالاتي :

1-عقوبات الدرجة الأولى:

تتمثل في التنبيه ، الإنذار الكتابي ، التوبيخ .

2-عقوبات الدرجة الثانية:

1- كمال رحماوي -تأديب الموظف العام في القانون الجزائري- دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع- الجزائر- 2003-

تتمثل في التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام، الشطب من قائمة التأهيل.

3- عقوبات الدرجة الثالثة:

تشمل التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام ، التنزيل من درجة إلى درجتين النقل الإجمالي.

4- عقوبات الدرجة الرابعة:

تتمثل في التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة ، التسريح .

و لتحديد العقوبة التأديبية التي تطبق على الموظف العمومي فلا بد من الأخذ بعين الاعتبار جسامة الخطأ و مسؤولية الموظف المعني ، و الظروف التي ارتكب فيها و النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام .

كما يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة في بعض الأسلاك و نظرا لخصوصيتها على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع السابق ذكرها¹.

الفرع الأول: العقوبة التأديبية بالنظر للسلطة التأديبية و الخطأ الوظيفي

إن الأخذ بمبدأ شرعية العقوبة في مجال التأديب يعني أنه يتعين على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تحترم الإجراءات التأديبية وأن توقع العقوبة التأديبية التي تقدر ملائمتها لمدى جسامة الخطأ الوظيفي، بغير مغالاة في الشدة و لا إسراف في الرأفة.

إلا أن هناك معارضين يرون بأنه ، من الناحية العملية ، لا يمكن إقامة تناسب تام بين العقوبة و الخطأ و ذلك لصعوبة تحديد الأخطاء التأديبية و عدم إمكانية حصرها حصرا دقيقا على غرار ما هو معمول به في قانون العقوبات ، و من ناحية أخرى من شأنه أن يفقد الإدارة فاعليتها في المحافظة على حسن سير المرفق العام بانتظام و إضطراد ، فالسلطة المختصة

1- أنظر المواد 161،163،164 من الأمر رقم 03/06 المصدر السابق.

بتوقيع العقوبة التأديبية أحسن من غيرها في إجراء الموازنة بين المخالفات و العقوبات بما يتفق و مصالح المرفق العام¹.

لقد منح المشرع الجزائري للسلطة التي لها صلاحية التعيين سلطة تأديب الموظف متى ارتكب خطأ وظيفيا، إلا أنها مقيدة في إستعمال هذا الحق بما توحى به العدالة و توجهه القواعد العامة من إستعماله فيجب أن يتناسب مع المصلحة المقصودة و المراد حمايتها ، و منه فإن ترك تحديد الأخطاء لسلطة التأديب و تحديد العقوبة المناسبة لها ، هذا ما قد يؤدي في بعض الحالات لتعسفها من خلال عدم احترامها للإجراءات التأديبية أو بتكليفها الغير صحيح للخطأ الوظيفي ، كما قد يؤدي إلى عدم التناسب بين الخطأ الوظيفي و العقوبة التأديبية بتوقيع عقوبة مشددة على خطأ بسيط أو العكس ، مما يؤدي بدوره إلى نتائج سلبية على الموظف.

الفرع الثاني: عدم التناسب بين الخطأ الوظيفي و العقوبة التأديبية

لقد صنف المشرع الجزائري الأخطاء الوظيفية إلى درجات و وضع لها حدود دنيا و حدود قصوى ، إلا أنه نتيجة لتشعب المجال الإداري ووظائفه الشيء الذي جعل حصر كل الأخطاء أمر صعب كما سبق الإشارة إلى ذلك ، باستثناء بعض الأخطاء التي أوردتها على سبيل المثال².

و بالتالي عدم إمكانية تحديد عقوبة خاصة لكل فعل و إن كان ذلك لا يمنع من وجود معايير و ضوابط لتحديد الأخطاء الوظيفية ، و رغم ذلك فإن جهات التأديب قد تقوم بتقدير عقوبات غير متناسبة مع الأخطاء المرتكبة من طرف الموظف ، هذا ما يؤدي إلى ترتيب آثار سلبية تبرز للوجود بدون شك ، كما يؤدي هذا إلى إبطال القرار المتضمن العقوبة التأديبية في حالة الطعن فيه قضائيا و هذا ما أقره مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2002/01/28³.

1- كمال رحماوي- تأديب الموظف العام في القانون الجزائري - مرجع سابق . ص96.

2- أنظر المواد 177،178،179،180،181 من الأمر رقم 03/06 المصدر السابق.

3- أنظر القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/01/28 . ملف رقم 005240 . مجلة مجلس الدولة . العدد 2 . لسنة

2002- ص 165.

و يتمثل عدم التناسب بين الخطأ الوظيفي و العقوبة التأديبية في حالتين و هما أن يكون الخطأ بسيط و توقع عقوبة مشددة أو يكون الخطأ جسيم و توقع عقوبة مخففة ، و هذا ما سنتناوله من خلال مايلي :

أولاً- الخطأ بسيط و توقع عقوبة مشددة

إن السلطة المختصة بالتأديب لا يمكن لها في أي حال من الأحوال أن تتنازل عن توقيع العقوبة على مرتكب الخطأ التأديبي لأن ذلك حق للمجتمع لا يجوز التنازل عنه ، ففي حالة ارتكاب الموظف العمومي لخطأ وظيفي فمن واجب سلطة التأديب اتخاذ كافة الإجراءات لردعه بتوقيع العقوبة عليه ، فالأخطاء كما سبق لنا وأن ذكرناها فهي مصنفة إلى أربعة درجات والعقوبات المقررة لها هي الأخرى مصنفة إلى أربعة درجات¹.

و قد أوكلت مهمة تكييف هذه الأخطاء و توقيع العقوبة عليها إلى جهات مختصة و هي عادة ما تكون السلطة التي لها صلاحية التعيين ، فهذه الأخيرة تتمتع بالسلطة التقديرية في هذا المجال حيث تقرر ما إذا كان الخطأ المرتكب بسيط أو جسيم باستثناء بعض الأخطاء التي اعتبرها القانون جسيمة محددًا لها عقوبتها المناسبة لها و هذا من أجل وضع حد على الأقل للسلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة المختصة بالتأديب ، و بما أنها تتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية دون أخذها للرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة ، الشيء الذي يجعلها تستغل نفوذها في بعض الأحيان فتقوم بتوقيع عقوبات مشددة على أخطاء بسيطة من الدرجة الأولى و الثانية و ذلك راجع لعدة أسباب من بينها:

- عدم تحديد عقوبة لكل خطأ وظيفي لاستحالة حصر كل الأخطاء الوظيفية و هذا راجع لتشعب نشاطات الإدارة.
- بسبب أيضا تعسف سلطة التأديب في استعمالها لحقها المقرر لها قانونا.

1-أنظر المواد 163،177 من الأمر رقم 03/06 المصدر السابق.

- عدم إحترام مبدأ الشرعية حيث يقتضي هذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون

و يترتب على مخالفته بطلان التصرف الذي قامت به الإدارة¹.

إن توقيع عقوبة مشددة على خطأ بسيط يؤدي حتما إلى نتائج تؤثر سلبا على الموظف و الإدارة و تختلف باختلاف العقوبة المسلطة .

فالنتائج السلبية المترتبة على توقيع عقوبة التسريح مثلا و التي تعتبر عقوبة من الدرجة الرابعة هي كالآتي :

بالنسبة للموظف:

- حرمان الموظف من تولي وظائف عمومية من جديد.

- قطع الراتب بسبب تسريحه مما يلحق أضرار به و بأسرته.

- فقدان إمتيازاته التي كان يتمتع بها قبل تسريحه.

بالنسبة للإدارة:

فإنها تتأثر سلبا من خلال فقدانها لموظف قد يكون ذو خبرة و كفاءة عالية قد لا تتحقق في

الموظف الذي يخلفه، و كذا الحط من هيبة الإدارة و سمعتها أمام الرأي العام بالإضافة إلى

إضطراب سير المرافق العامة بكثرة قرارات التسريح.

إذن لتفادي هذه النتائج السلبية المترتبة عن توقيع عقوبة مشددة على خطأ بسيط فلا بد على

الإدارة أو بالأحرى السلطة التأديبية الالتزام بمبدأ الشرعية و الحد من سلطتها التقديرية الواسعة

مع ضرورة إيجاد رقابة صارمة على اتخاذ القرارات التأديبية و في الأخير و في حالة توقيع

هذه العقوبة المشددة على الخطأ البسيط فيبقى أمام الموظف المعني بهذه العقوبة حل أمامه

و هو التقدم أمام القضاء الإداري برفع دعوى لإلغاء قرار العقوبة.

1- سليمان محمد الطماوي- مبادئ القانون الإداري -المرجع السابق- ص10.

ثانيا- الخطأ جسيم و توقيع عقوبة مخففة

إن الخطأ الجسيم هو ذلك الخطأ الذي يكون على درجة كبيرة من الفداحة ، و المشرع الجزائري لم يعطي لنا تعريف و إنما اعتبر الأخطاء من الدرجة الرابعة أخطاء جسيمة وهي:

- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

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

- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مريح آخر¹.

أما العقوبات المخففة فهي تتراوح بين التنبيه، الإنذار، التوبيخ والشطب من قائمة التأهيل وهي تسلط على الموظف عند ارتكابه لأحد الخطأين من الدرجة الأولى والدرجة الثانية وهي أقل خطورة من عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة.

و لقد ذكرنا فيما سبق أن السلطة التأديبية تتمتع بالسلطة التقديرية في تقديرها للأخطاء المرتكبة من طرف الموظف و بالتالي توقيع العقوبة حسب هذا التقدير ، و نتيجة لذلك قد لا تتناسب مع الفعل المرتكب بتوقيع عقوبة مخففة على خطأ جسيم و ذلك الأسباب التالية:

- تمتع سلطة التأديب بالسلطة التقديرية الواسعة في تقدير الأخطاء.

- طغيان المعاملات الشخصية و انعدام حياد الإدارة.

- عدم التقيد بالقوانين و التنظيمات عند تقدير الأخطاء.

- عدم قدرة سلطة التأديب في أداء مهمتها بسبب الضغوط و الخلفيات السياسية

و الاجتماعية¹.

1-أنظر المواد 163،181،185من الأمر رقم 06 /03 المصدر السابق.

و كل هذا يؤدي حتما إلى النتائج التالية و هي:

- اعتياد الموظف على ارتكاب الأخطاء الجسيمة مما يؤدي إلى التأثير على السير الحسن للمرافق العمومية.
- ضعف فاعلية الإدارة تجاه موظفيها.
- عدم قيام الموظف بالعمل المثمر مما يؤدي إلى انتفاء الغاية التي وجد من أجلها المرفق العام.

و لتفادي هذه النتائج السلبية فلا بد من وجود قوانين للحد من السلطة التقديرية للإدارة و على هذه الأخيرة احترام القوانين و التنظيمات و إزالة كافة المعاملات الشخصية كما يجب فرض فاعلية السلطة الإدارية على الموظفين دون تعسف مع الصرامة في اتخاذ العقوبات خاصة إذا كانت الأخطاء الجسيمة مبيّنة في القانون.

1-السعيد بوالشعير - النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا لأمر 133/66 " دراسة مقارنة " - ديوان المطبوعات الجامعية- الساحة المركزية- بن عكنون- الجزائر-سنة 1991- 149.

على اعتبار أن هدف القانون هو تنظيم علاقات المجتمع سواء من جهة الأشخاص أو الأموال، فإنه نظم العلاقة الوظيفية من خلال قانون الوظيفة العامة وذلك بحماية هذه العلاقة، والحفاظ على استمراريتها قدر المستطاع على اعتبار أن الوظيفة حق، نصت عليه الدساتير والقوانين والإتفاقيات الدولية، إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً، إذ كثيراً ما يواجه بحق العزل من الوظيفة وهنا يمكن أن نسأل "كيف يمكن لحق غير دستوري أن يلغي حقاً دستورياً؟".

لئن كان للعمل واستمراريته أهمية كبرى في القانون¹ إلا أن إخلال الموظف بهذه الخاصية يؤدي إلى إمكانية إنهاء العلاقة الوظيفية من طرف السلطة المختصة بالتعيين ولكن هذا الحق لم يترك على إطلاقه إذ قيده قانون الوظيفة العمومية في بعض جزئياته وجاء مرسوم تنفيذي رقم 17 - 321 مؤرخ في 13 صفر عام 1439 الموافق 2 نوفمبر سنة 2017، يحدد كيفية عزل الموظف بسبب إهمال المنصب.

1- هدى لطيف العقيدى-التعويض عن الفصل التعسفي في قانون العمل (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت-لبنان-ط1-2011-ص 13.

الانضباط هو روح كل تنظيم و لا يمكن الإستغناء عنه في ظل الوظيفة العامة و مع هذا فإن اختصاص جهة التأديب بإسباغ الذنب الإداري على تصرف ما ليس إختصاصا مطلقا أو تحكيميا و إنما يخضع لضوابط عديدة إذ قام المشرع بتنظيمها تنظيما دقيقا لوضع حد لتعسف الإدارة في إستعمال حقها في المجال التأديبي¹.

بالرجوع إلى نص المادة رقم 216 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي

العام للوظيفة العمومية ، نجدها قد وضحت أسباب نهاية الخدمة ، و التي جاء فيها"

ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن : "فقدان الجنسية الجزائرية أو التجرد منها² فقدان الحقوق المدنية³ ، الاستقالة المقبولة بصفة قانونية، العزل ، التسريح الإحالة على التقاعد ، الوفاة"

نجد أن المشرع الجزائري قد حصر أسباب إنهاء الخدمة في سبعة أسباب ، و تكاد تشترك أغلبية التشريعات مع التشريع الجزائري في هذه الأسباب التي يتم بها فقدان صفة الموظف و بالتالي إنهاء العلاقة الوظيفية.

و اخترنا في موضوع دراستنا العزل نتيجة لتخلي أو إهمال المنصب و يعتبر هذا الأخير إجراء إداري يتخذ بقرار معطل من السلطة المختصة بالتعيين تقوم بعزل الموظف في حالة إهماله لمنصبه ، و هذا حسب المادة 03 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه 184 من الأمر 03-06 التي تنص على " إذا تغيب الموظف لمدة 15 يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد

1-كمال رحماوي-تأديب الموظف العام في القانون الجزائري -مرجع سابق-ص18.

2- المادة 15 و المادة 22 من الأمر 70 / 86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية المعدل و المتمم -ج ر العدد 105 الصادرة في 18 ديسمبر 1970 .

3-- فقدان الحقوق المدنية هو من العقوبات التكميلية المطبقة على الأشخاص الطبيعية في القانون الجزائري - لمزيد من

التفصيل،انظر نص المادة رقم 09 من الأمر 66 / 156 المؤرخ في 08 يوليو 1966 المتضمن قانون العقوبات -ج ر رقم 47 المعدل و المتمم ، الصادرة في 12-07-1966.

الإعذار و وفق كـيفيات تحدد عن طريق التنظيم "، كما أنه قد يتعرض الموظف إلى العزل بسبب فقدانه لحقوقه المدنية و جنسيته.

عقوبة العزل لا توقع على الموظف المحال على المعاش و لا على الموظف المستقيل و لا توقع إلا على الموظف الموجود في الخدمة فعلا، و لا يجوز عزل موظف مفصول كما لا يجوز عزل الموظف المجاز مرصيا ، إلا بعد إنقضاء المدة الكاملة للإجازة المرضية .كما لا يجوز عزل الموظفة الحامل إذ أن ذلك مخالفا لقانون الوظيفة و للمبادئ العامة للقانون، و لا يجوز عزل الموظف لعدم الكفاءة المهنية، بل يجوز نقله إلى وظيفة أخرى.

إلا أن هناك تشابه بين المصطلحات فيما يخص عقوبة التسريح ،حيث لم يستقر القانون الجزائري بصفة خاصة والقانون المقارن عامة على تحديد مصطلح يتضمن عقوبة "التسريح" باعتبارها من أخطر العقوبات التي تصيب الموظف العمومي مما يؤدي به إلى تنحيته وإنهاء خدمته الوظيفية، ناهيك على أن جل التشريعات بما فيها القانون الفرنسي والمصري والجزائري لم تتطرق في قوانينها إلى تعريف عقوبة التسريح، كما أن تعدد المصطلحات التي تترجم مفهوم إنهاء خدمة الموظف العمومي أدت إلى اختلاف الفقه والقضاء الإداري حين محاولة وضع مصطلح مستقر لعقوبة" التسريح"¹ وأكثر من ذلك فقد دأب المشرع الفرنسي على التفرقة بين إجراء التسريح وعقوبة العزل وفقا للقانون 84-16.

الذي يعتبر وفقا للمادة الأولى منه القسم الثاني من القانون الأساسي العام الوظيفة العمومية للدولة والجماعات الإقليمية².

1 - يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005 ، ص 19 .

2 - Voir Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, OP.cit. Modifié par LOI n°2012-347 du 12 mars 2012 - art. 33.

" Révocation " من قانون الوظيفة العمومية عقوبة العزل في المادة 66 لدلالة على " التسريح التأديبي" - وإجراء التسريح "Le licenciement" في المادة 70 للدلالة على التسريح بطريق غير التأديبي.

حيث بالتطلع لخصوص نجد أن جلها يوظف كلمة "licenciement" للدلالة على معنى التسريح غير التأديبي، غير تأديبي، وكلمة "révocation" للدلالة على معنى التسريح التأديبي باستثناء بعض النصوص التي استعملت فيها كلمة "عزل" للتعبير على المعنيين معاً¹.

أما قانون الوظيفة العمومية رقم 06-03 فقد استقر وصنف فيه المشرع الجزائري عقوبة "التسريح" كعقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة وهي آخر عقوبة و أخطرهما من حيث جسامتها² واستعمل أيضا مصطلح العزل للدلالة على التسريح بالطريق غير التأديب (كإجراء إداري). من مجمل ما تم التطرق إليه يستخلص بأن المشرع الجزائري فضل استعمال مصطلح عقوبة "التسريح"، لتبيان إنهاء مهام الموظف العمومي بالطريق التأديبي، والدليل على ذلك هو ما نص عليه المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومية 06-03 ، كما أقر أيضا مصطلح "العزل" في إطار التسريح بالطريق غير التأديبي أي بإجراء إداري.

أما الفقه الجزائري فلم يستقر على لفظ موحد، فتارة يستعمل لفظ "العزل" وتارة أخرى يستعمل لفظ "التسريح التأديبي"³ ، فقد عرف سعيد مقدم عقوبة التسريح على أنها: "إجراء يترتب عنه فقد صفة الموظف وتوقيف الحق في الحصول أو التمتع بالمنحة إذا ما تم ، تقريرها نتيجة تحويل أموال عمومية، أو خاصة، أو اختلاس أموال متعلقة بالخدمة"⁴

بخلاف ذلك اتجهت المستشارية سيد لخضر فافا إلى أن: "العزل يسري على أوضاع وحالات لا يمكن أن تتعلق بمسائل تأديبية، والدليل على ذلك هو أن العزل لم يرد في العقوبات التأديبية الواردة في المادة 124 من القانون 85-59 كما لم يرد في المادة 163 من القانون

1- بوحميده عطاء الله- الفصل غير التأديبي في الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل دراسة مقارنة- مذكرة لنيل

شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 2.

2- المادة 163 ، من الأمر 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المصدر السابق .

3- يحي قاسم علي سهل- فصل الموظف العام دراسة مقارنة -مرجع سابق، ص 40 .

4- سعيد مقدم- الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة -مرجع سابق-

الصادر سنة 2006 ، إلا أن المشرع قد ذكر مصطلح "العزل" في إطار تخليه عن المنصب وهذا ما يظهر جليا في المادة 184 من القانون 06-03 و المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 321_17.

تنتهي العلاقة الوظيفية انضباطيا بالعزل وقد عرف الدكتور محمد زهير جرانة عزل الموظف بأنه (إقصاؤه من السلطة الإدارية التي يتبعها وحل رابطة بها جزاء له على إخلاله بواجبات وظيفته) ويرى انه يقوم على عنصرين أساسيين هما:

- إخراج السلطة الإدارية الموظف من دائرة القائمين بالعمل فيها.
- اصطباغ هذا الإجراء بصبغة الإجراء الإداري¹.

و عليه وجب توضيح كيف نظم المشرع الجزائي الإجراءات الإدارية للعزل وصولا إلى إصدار قرار بعزل موظف عام مراعيًا في ذلك كل الضمانات التي منحها المشرع لحماية هذا الأخير من إساءة السلطة الإدارية المختصة من تعسف في استعمال سلطتها التقديرية في إجراءات العزل.

و في هذا الفصل سنتطرق إلى الإجراءات الإدارية لعزل الموظف العام في المبحث الأول و إلى قرار العزل و آثاره في مبحث ثاني و هو ما سيتم التفصيل وفق مطالب و فروع.

المبحث الأول : الإجراءات الإدارية لعزل الموظف العمومي

لقد ألزم المشرع السلطة المختصة بتوقيع العقاب على احترام مجموعة من الإجراءات قبل توقيعها على الموظف المخالف و لقد نص المشرع من خلال أحكام المادة 184 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية² على إجراء العزل الذي تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين على الموظف الذي يتغيب دون مبرر مقبول لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل أو بسبب إهمال المنصب بعد الإعدار .

1- محمد زهير جرانة- عزل الموظف في النظام الإداري العراقي- مجلة القضاء-العددان الأول والثاني- السنة الثالثة - مارس 1936 - ص117.

2- الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية-مصدر سابق.

كما سبقت الإشارة أن المشرع استعمل مصطلح إجراء العزل بدلا من عقوبة العزل يوحي بأن الأمر لا يتعلق بعقوبة تأديبية بالمفهوم الذي أشرنا إليه سابقا باعتبار أن إجراء العزل لا يخضع للقواعد الإجرائية المعمول بها في حالات العقوبات التأديبية الأخرى (مثل الموظف أمام المجلس التأديبي شخصا الاستعانة بمدافع أو تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو استحضار شهود تقديم تظلم أمام لجنة الطعن ...) ¹ حددت مصالح الوظيفة العمومية، كميّات وشروط عزل الموظف بسبب إهماله لمنصبه، كما قدمت في آخر مرسوم تنفيذي لها مؤرخ في 2 نوفمبر 2017²، تعريفا لوضعية إهمال المنصب ومعاينة الغيابات وكميّات توجيه الإعذارات وكذا إصدار قرار العزل .

وحسب مضمون المرسوم، فإنه يعتبر في وضعية إهمال المنصب كل موظف في الخدمة يتغيب 15 يوما متتالية على الأقل من دون مبرر مقبول، ويعتبر العزل بسبب إهمال المنصب دون مبرر، إجراء إداري يتخذ بموجب قرار معلل من السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعد الاعذار.

ويتعين على الإدارة معاينة غياب الموظف الموجود في وضعية إهمال المنصب بوثيقة مكتوبة تودع في ملفه الإداري³، وعندما تعين الإدارة غياب الموظف خلال يومي عمل متتاليين توجه له إعذارا إلى آخر عنوان مسجل في ملفه الإداري للالتحاق بمنصب عمله فورا، وإذا لم يلتحق الموظف بمنصب عمله بعد انقضاء خمسة (05) أيام عمل ابتداء من تاريخ الاعذار الأول أو لم يقدم مبررا لغيابه، توجه له الإدارة إعذارا ثانيا.

1- رشيد حباني- دليل الموظف و الوظيفة العمومية (دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون

الأساسي العام للوظيفة العمومية)- دار النجاح-الجزائر-2015- ص79.

2- المرسوم التنفيذي رقم 17-321 يحدد كميّات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب- الجريدة الرسمية العدد 66 لسنة 2017.

3- المادة 04 من المرسوم التنفيذي 17-321 - المصدر السابق.

يعتبر التغيب كظاهرة مرضية في أوساط العمل ومن الموضوعات الحديثة التي تشغل فكر الباحثين و المتخصصين في مختلف القطاعات والأنشطة، كونها تأثر سلبا على سير نشاط المنشآت باعتبار تغيب الموظف عن عمله يبرر بالضرورة على مردودية وأداء المنشأة، ولعل هذا ما سيقودنا في هذا المبحث للتعرف على مختلف المفاهيم المرتبطة بالغياب من تعاريف و الآثار المترتبة عنه.

المطلب الأول : إجراء معاينة الغياب

يعتبر محمد سعيد أنور السلطان : الغياب عن العمل " من ردود الفعل التي تعرب عن إستياء العامل من ظروف العمل و الذي يقل في حدته عن استقالة أو ترك الوظيفة وقد يرجع الغياب بالطبع إلى مرض أو إلى ميعاد مع طبيب... غير أن كثير من الأسباب تعتبر غير حقيقية ومفبركة أو مغالى فيها، فإذا اتضح للعامل أن التكلفة أو الخسائر التي سيتحملها نتيجة تغيبه من منخفضة أو قليلة، وأن المكاسب أو المنافع التي تعود عليه من فعل أشياء أخرى بالوقت الذي يمضيه خارج عمله كبيرة ، تقوي دافعه لعدم الذهاب للعمل¹.

الفرع الأول:تعريف الغياب و مبرراته

بصفة عامة يعني التغيب عدم حضور العامل ليمارس عمله في الوقت المحدد الذي من المفترض أن يكون فيه موجودا ليؤدي العمل طبقا لنظام العمل، نرى أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه الظاهرة يعبر عنها بالتغيب في بعض الأحيان و بالغياب في أحيان أخر ، إذ أن هناك فرق بينهما حسب البعض حيث أن:

الغياب :

هو انقطاع عن العمل بسبب طارئ خارجي عن إرادة الفرد.

بينما التغيب:

هو أن يكون هنالك إرادة في الإنقطاع عن العمل².

1- محمد سعيد أنور السلطان: " إدارة الموارد البشرية"، دار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003- ص 488.

2- مجلة العلوم اجتماعية، " ظاهره الغياب في العمل الصناعي "، تاريخ التصفح 16مارس2018 www.swmsa.net.

و يعتبر في وضعية إهمال منصب كل موظف في خدمة يتغيب عن العمل لمدة خمسة عشر يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول.

يقصد بعبارة مبرر مقبول ، كل مانع أو حالة قوة قاهرة خارجين عن إرادة المعني ، مثبتين قانونا و يرتبطان على وجه الخصوص بما يأتي:

- الكوارث الطبيعية.

- العجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير.

- المتابعات الجزائية التي لا تسمح للمعني بالالتحاق بمنصب عمله¹.

العزل نتيجة تغيب الموظف لمدة 15 يوما متتالية دون مبرر مقبول فالسلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار و لا تلتزم في هذه الحالة باحترام أي إجراء تأديبي في اتخاذ قرارها².

بحيث المبرر المقبول الذي قصده المشرع في المادة السابقة الذكر :

1- الكوارث الطبيعية جاءت على سبيل الحصر المادة 10 من قانون 04-20 حيث تنص على: تشكل أخطار كبرى تتكفل بها ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى في مفهوم أحكام المادة 05 أعلاه الأخطار التالية:

- الزلازل و الأخطار الجيولوجية.

- الفيضانات.

- الأخطار المناخية.

- حرائق الغابات.

- الأخطار الصناعية و الطاقوية.

- الأخطار الإشعاعية و النووية.

1- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 - المصدر السابق.

2- هاشمي خرفي- الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية -مرجع سابق- ص

- الأخطار المتصلة بصحة الحيوان و النباتات.
 - أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي.
 - الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبرى.¹
- 2- العجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير:
- العجز قد يكون كلياً أو جزئياً و المهم هنا أن يكون مستديماً لأن الإستدامة هي التي تميز العجز عن المرض و يقصد بالعجز المستديم كل عجز يؤدي بصفة مستديمة إلى فقدان المؤمن عليه لقدرته على العمل كلياً أو جزئياً في مهنته الأصلية أو قدرته على الكسب بوجه عام و حالات الأمراض العقلية و الأمراض المزمنة المستعصية التي يصدر بها قرار من وزير التأمينات مع وزير الصحة و يتم إثبات العجز بشهادة من الهيئة العامة للتأمين الصحي.²

3- المتابعات الجزائية التي لا تسمح للمعني بالإلتحاق بمنصب عمله:

- لا يتم توقيف الموظف إلا بعد التأكد من مباشرة المتابعة الجزائية فعلا من طرف وكيل الجمهورية في إطار تحريك الدعوى العمومية .
- يتم التوقيف فور علم السلطة التي لها صلاحية التعيين بالمتابعة الجزائية بموجب مقرر من السلطة المختصة.
- وذلك بوقوع الموظف تحت طائلة المتابعة الجزائية لارتكابه جناية، أو جنحة فإن التوقيف يستمر في هذه الحالة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهات القضائية المختصة، حيث تجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت المتابعة الجزائية نتيجة خطأ مهني وصدرت عقوبة قضائية ضد الموظف ينبغي على الإدارة تسريحه.

1- القانون رقم 04-20 المؤرخ في 13 ذي القعدة 1425 الموافق لـ 25 ديسمبر 2004-يتعلق بالوقاية من الأخطار

الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة-ج ر رقم 84-الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2004.

2- مصطفى أحمد أبو عمرو-مبادئ قانون التأمين الاجتماعي-منشورات الحلبي الحقوقية-بيروت-لبنان-ط1-2010-

غير أنه إذا صدرت في حق الموظف المتابع جزائيا حكما قضائيا، يقضي بإطلاق سراحه لبراءته أو إنتفاء وجه الدعوى نتيجة عدم تأكيد الأفعال التي كانت مصدر المتابعة القضائية، يعاد إدماجه وجوبا في منصب عمله بموجب مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين.

إلا أنه ينبغي على اللجنة المتساوية الأعضاء النظر مسبقا في عدم وجود خطأ مهني قد يؤدي إلى تسليط عقوبة تأديبية، لأنه وبطبيعة الحال غياب الخطأ الجزائي لا يعني عدم وجود خطأ مهني ارتكب من طرف الموظف المعني، ففي هذه الحالة يجب على اللجنة المجتمعة في مجلس تأديبي دراسة الملف التأديبي للموظف خلال الشهرين (02) المواليان لتبليغ الإدارة بالحكم القضائي النهائي.

كما أن الإدارة قبل الفصل النهائي في الدعوى الجزائية، هي ملزمة بأن تدفع له طيلة 06 أشهر مبلغا لا يتجاوز 3/4 أرباح الأجر الأساسي ، وفي كل الأحوال يبقى الموظف الموقوف عن العمل، وخلال مدة التوقيف يستفيد من المنح العائلية.

إن نلاحظ أن المشرع الجزائري وبموجب الأمر رقم 06-03 عدل في قيمة الراتب الذي يتقاضاه الموظف الموقوف عن منصب عمله مقارنة بما جاءت به المادة 131 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية¹. حيث أصبح الراتب الذي يستفيد منه الموظف لا يتعدى النصف خلال مدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر من تاريخ التوقيف، كما يستمر في تقاضي مجمل المنح العائلية².

1- المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية- ج رعد 13-الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.
2- المادة 174 من الأمر رقم 06-03-المصدر السابق.

بحيث إذا خرج المبرر المقدم من قبل الموظف الموجود في وضعية إهمال منصب في تبرير غيابه بأحد المبررات السابقة الذكر فيكون للإدارة الحق في إجراء العزل بعد استيفائها جميع الإجراءات اللازمة.

تطبيقا لذلك اتجه مجلس الدولة الجزائري إلى أن "المستأنف تم تسريحه بسبب الغياب المتكرر غير المبرر، وأنه وجهت له عدة إعدارا يوم 26-08-1998 تحت رقم: 01-98 و في 29-08-1998 تحت رقم: 98-200..... وبالتالي تعتبر هذه الغيابات غير المبررة بمثابة تخليا عن المنصب، ولا يلزم إحالته على المجلس التأديبي، ويفقد الضمانات التأديبية ومن ثم فإن طلب المستأنف غير مؤسس¹.

تطبيقا لانحراف الإدارة في وضعية التخلي عن المنصب اتجه مجلس الدولة الجزائري، إلى " أنه من الثابت من أوراق الملف و أن قرار العزل قد اتخذ والمستأنف عليه في عطلة مرضية، وقد أخبر المستأنف عن حادث العمل، إلا أن المستأنف لم يتبع الإجراءات القانونية للتصريح به لدى صندوق الضمان الاجتماعي، بل اعتبر المستأنف عليه في غياب غير مبرر واتبع الإجراءات التأديبية لينتهي بقرار العزل، بالتالي فإن قرار العزل قد اتخذ وعلاقة العمل موقوفة بحادث العمل، ومن ثم فإن قرار العزل قرار باطل و مخالف للقانون، وقد أصاب قضاة الدرجة الأولى حينما قضوا بإعادة المستأنف عليه في منصب عمله، مما يتعين تأييد القرار المستأنف²

قد اتجه أيضا مجلس الدولة الجزائري على أن... "سند العطلة تحصل عليه المستأنف عليه بطريقة قانونية عن طريق الأمين العام للبلدية ويحمل اسم المستأنفة حتى وإن كان القانون يمنع إجراء العطلة أكثر من مرة...، لذا فإن خطأ الإدارة لا

1- قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثانية، رقم 055751 - فهرس رقم 367 - بتاريخ 11-03-2010 قضية ع م- ضد القطاع الصحي لبراقى"، (قرار غير منشور).

2- قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثانية، رقم 055901 ، فهرس رقم 423 ، بتاريخ 08-04-2010 "قضية المؤسسة الاستشفائية المختصة بالأمراض العقلية، ضد ق.ن"، (قرار غير منشور).

يتحمّله المستأنف عليه و لا يستفيد منه المستأنف، وأن المستأنف عليه كان في عطلته منحت له من الإدارة المستخدمة...، لذا فإن تغيب المستأنف عليه ما يبرره¹. تأسيساً لما سبق ذكره يستخلص بأن القضاء الإداري الجزائري، قد فرض رقابته على الإجراءات الاستثنائية التي تلجأ إليها الإدارة لعزل الموظف العمومي بطريقة إنفرادية ودون ضمانات بسبب وضعية التخلي عن المنصب، وما يجسد ذلك التطبيقات القضائية التي أثبتت أحيانا تعسف الإدارة وعدم تقيدها بالضوابط اللازمة لتطبيق هذا الإجراء الخطير في مواجهة الموظف العمومي، لذا يجب أن يحدد المشرع الجزائري الضوابط التي تبرز وضعية التخلي عن المنصب في قانون الوظيفة العمومية، ولا يخضعها للتنظيم الداخلي للإدارة.

الفرع الثاني: آثار الغياب على الإدارة و الموظف

يتعين على الإدارة معاينة غياب الموظف الموجود في وضعية إهمال المنصب بوثيقة مكتوبة تودع في ملفه الإداري²، عندما تعين الإدارة غياب الموظف خلال يومي عمل (02) عمل متتاليين، توجه له إعدار إلى آخر عنوان مسجل في ملفه الإداري للإلتحاق بمنصب عمله فوراً³.

من الملاحظ أن عدد حالات التغيب تأثر بالسلب على المؤسسة أو العمل بصرف النظر عن سبب هذا الغياب سواء كان بعذر من مرض أو إصابة عمل أو غيره أو بدون عذر. أما فيما يخص آثار التغيب على المؤسسة نذكر منها:

- هناك إمكانية أن يكون الموظف الذي حل محل الموظف المتغيب أقل منه كفاءة ومهارة وهذا يؤثر في قيمة الإنتاج.

- العمل في غير أوقات العمل لمواجهة نقص الموظفين .

1- " قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثانية، رقم 054757 فهرس رقم 399، بتاريخ 08-04-2010 قضية بلدية

القصبة، ضد السيد ب.ف"، (قرار غير منشور).

2- المادة 4 من المرسوم التنفيذي 17-321- المصدر السابق.

3- المادة 5- المصدر نفسه .

- يؤدي التغيب إلى اضطراب رزنامة عمل المشرف إذ يؤثر على باقي المصالح والوظائف في الإدارة من تخطيط، تنظيم ورقابة إلى غير ذلك ، إذ لا بد من مراجعة برامج العمل اليومية لمواجهة النقص الحادث مما يستدعي تعديلات ومراجعات لبعض الوظائف لتدارك الخلل الغير منتظر.
- تدهور علاقة الموظف مع الإدارة التي تعتبره ناقص للكفاءة وروح المسؤولية داخل المنظمة.

المطلب الثاني : إجراءات الإعذار و كيفية التبليغ

المشرع وفر للموظف ضمانة الإعذار ، فعلى جهة الإدارة إثبات توجيهه للموظف المتخلي عن المنصب و يبقى أن قرار العزل كأى قرار إداري من الممكن خضوعه للرقابة القضائية تطبيقا لمبدأ المشروعية¹ ، ليرتب عن كل غياب غير مبرر للموظف وتتجاوز مدته 48 ساعة ، يوجه له تنبيه أي إعذار مع إشعار بالاستلام للمعني شخصيا ليلتحق بعمله وإذا لم يستجب بعد انقضاء مدة 48 ساعة من تسلمه رسالة الإعذار تحال الوضعية على لجنة الموظفين ، وجاء المنشور 1024 المؤرخ في 1993/12/21 المتعلق بالإجراءات الخاصة بالإجراءات الموجهة للموظفين المتخلفين عن مناصب عملهم ، فيكون بإرسال إعذارين الأول و الثاني في خلال 48 ساعة إلى آخر عنوان معروف به الموظف مؤشر عليه من مصالح البريد، و خلال عزل المعني بالأمر لا يتقاضى أي راتب تطبيقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي 17-321 و بعد مرور مدة 15 يوما من تاريخ الغياب الأول و لم يلتحق بعمله يترتب عليه العزل .

يجب أن تشير الرسالة المتضمنة الإعذار إلى العواقب التي يتعرض لها الموظف المعني من عزل و شطب من تعداد المستخدمين دون أي ضمانة تأديبية² وفي حالة

1- عمار بوضياف- الوظيفة العامة في التشريع الجزائري(دراسة في ظل الأمر 06-03 و القوانين الأساسية الخاصة مدعمة

بإجتهادات مجلس الدولة) -جسور للنشر و التوزيع-الجزائر ط-15-2015-ص.167.

2- المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 - المصدر السابق،

إذا قدم الموظف طلب للإعادة إلى منصبه خلال فترة عزله عن العمل يمكن أن يعاد إدماجه بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء للنظر في وضعيته تطبيقاً للنصوص السارية المفعول و يكون إذا و لكن إذا قدم طلب الرجوع إلى منصب عمله بعد مرور فترة العزل للتخلي عن المنصب فإن وضعيته لا يمكن أن تعرض على اللجنة إلا إذا برر غيابه لقوة قاهرة أو في لسبب من الأسباب السابقة الذكر كمبررات مقبولة تم ذكرها في المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي 17-321 و في هذه الحالة الأخيرة للإدارة و اللجنة المتساوية الأعضاء أن تتحقق من الأسباب التي قدمها الموظف، و ذلك إما لتأكيد قرار العزل المتخذ من طرف الإدارة أو لتأجيله و تعتبر فترة الغياب هذه كفترة غير مؤداه و لا يحق له أن يتقاضى أجراً¹.

وفقاً للمادة 12 من قانون 06-03 المنظم لمهنة المحضر القضائي² يقوم المحضر القضائي بمهمة التبليغ أو الإعلان كما ورد في القانون المقارن هو وسيلة علم الشخص بما يتخذ ضده من إجراءات وأساس فكرة التبليغ هو مبدأ المواجهة بحيث لا يجوز إتخاذ إجراء معين ضد شخص دون تمكينه من العلم به ودون إعطائه الفرصة للرد أو الدفاع عن نفسه. وقد أوكلت مهمة التبليغ للمحضر القضائي بموجب المادة 12 من قانون 06-03 المؤرخ في 20 فيفري 2006 كما أن المادة 19 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية³ جعلت التبليغ الرسمي حكراً على المحضر القضائي دون غيره من أعوان القضاء بحيث اعتبر التبليغ الرسمي ذلك التبليغ الذي يتم بموجب محضر (عقد) يعده محضر قضائي وإذا لم تبلغ الورقة أو الحكم أو العقد أو الأمر أو السند إلى الخصم بواسطة محضر قضائي وبالطريق

1- المادة 09 من المرسوم التنفيذي 17-321 - المصدر نفسه.

2- قانون 06-03 المؤرخ في 20 فيفري 2006- المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي-الجريدة الرسمية رقم 14بتاريخ 08-03-2006.

3- قانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجريدة الرسمية 21 لسنة 2008.

القانوني فالقانون يفترض عدم علم الخصم بما تضمنته ولو ثبت بصورة قاطعة تسرب مضمونها إلى علمه بطريقة لا تقبل الشك.

و طبقا للمادة 07 من المرسوم التنفيذي 17-321 يعتبر الإعذار قانونيا:

- إذا رفض الموظف المعني بمحض إرادته تسلم الإشعار باستلام الإعذار.
- إذا امتنع عن سحب الرسالة الموصى عليها المضمنة الإعذار.
- عندما يتعذر تبليغ الإعذار بسبب غياب الموظف المعني عن مسكنه.

تعتبر الملاحظة المدونة من مصالح البريد فوق الظرف البريدي أو الإشعار بالإستلام الذين أعيدا إلى الإدارة في الحالات المذكورة أعلاه بمثابة تبليغ.

و عندما لا يتم استلام الإعذار من طرف المعني و يعاد الظرف إلى الإدارة حاملا ملاحظة مثل: "لا يقيم في العنوان المذكور" أو "عنوان غير معروف" أو نحو ذلك ، تعتبر تلك ملاحظة مع ختم البريد بمثابة دليل إثبات تبليغ¹.

و يكون الإعذار² وفق السلطة التقديرية للإدارة إلا أنه لا يجب أن يخلو من معايير المراسلة الإدارية و المتمثلة: الدمغة الطابع (- اسم الوزارة ، الولاية، البلدية ، اسم المديرية (...)- رقم الترتيب (الرقم الذي أعطى للمراسلة وكتب في السجل الصادر) المكان والتاريخ - عنوان الرسالة (المرسل والمرسل إليه - الموضوع - المرجع (المرسوم التنفيذي رقم بتاريخ) عرض مضمون المراسلة-الصيغة النهائية - الختم- التوقيع- ذكر المرفقات) -نسخة إلى المعني للتبليغ)³.

أما تبليغ الإعذار⁴ يكون بشكل رسمي عن طريق محضر قضائي كما سبق الذكر.

1- المادة 8 من المرسوم التنفيذي 17-321-المصدر السابق.

2- أنظر الملحق رقم 01.

3- عمار بوضياف-المرجع في تحرير النصوص القانونية و الوثائق الإدارية-جسور للنشر و التوزيع-الجزائر-ط1-2009- ص176،180.

4- أنظر الملحق رقم 02.

المبحث الثاني : صدور قرار العزل وآثاره.

الموظف العام عند ممارسته لسلطات الدولة بصفته الممثل لها يجب أن يلتزم بالقانون و يحترمه و يتقيد به في مختلف أنشطته و أعماله¹، و القرار مهما بلغ ما يتصف به من حيدة و عدالة ، لا يكون مسوغا مشروعاً لتوقيع العقاب التأديبي إلا إذا اتسمت إجراءات إصداره بالشرعية.

فشرعية الجزاء باتفاقه مع ما يوجبه القانون من إجراءات واجبة الإلتباع حال عزل الموظف العام شرط أساسي لصحة القرار باعتبار أن تلك الإجراءات تشكل ضمانات مقررة لمصلحة الخاضع للعزل يتعين على السلطة المختصة بالتعيين رئاسية كانت أو قضائية احترامها². إذا لم يلتحق الموظف بمنصبه في نهاية اليوم الخامس عشر (15) من الغياب المتتالي بالرغم من الإعدارين ، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعزله فوراً، بقرار معطل يسري من تاريخ أول يوم من غيابه³.

و يعتبر قرار العزل نتيجة حتمية عند استنفاد كافة الإجراءات الواجبة لصدوره، فالعزل كإجراء بمجرد توقيعه على الموظف المتوقف عن الخدمة يفقد صفة الموظف العام ولا يبقى له مكان في الوظيفة التي كان يشغلها ويعتبر كأن لم يكن قد تولى وظيفته في الإدارة التي عزل منها و عليه فالموظف الذي يترك وظيفته دون إذن أو لم يعد إليها بعد المدة التي أذن له بها أو يترك وظيفته قبل قبول استقالته أو لم يلتحق بالوظيفة التي نقل إليها يمكن أن يوقع عليه إجراء العزل، وقد يترتب على ذلك أيضاً حرمانه من تولي الوظائف العامة الخاضعة للأحكام قانون الوظيفة العامة.

1- محمد بكر حسين-مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها(دراسة مقارنة) - دار الفكر الجامعي - الإسكندرية-ط1 - 2006-ص 3.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة- الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام- دار الفكر الجامعي- الإسكندرية-ص05.

3- المادة 11 من المرسوم التنفيذي 17-321 - المصدر السابق.

ولقد ذكر المشرع في المادة 184 من نفس الأمر 03-06¹ خطأ لم يرد ذكره في التصنيفات السابقة وهو حالة تغيب الموظف لمدة تزيد عن خمسة عشر يوماً متتالية على الأقل وهذا دون أي مبرر مقبول ، فتتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الأعذار وفق كفايات المحددة في المرسوم التنفيذي 17-321.

إذا التحق الموظف المعني بمنصب عمله بعد الإعذارين و استأنف عمله مع تقديمه مبرر مقبول لغيابه ، تجري الإدارة خصماً من راتبه، بسبب غياب الخدمة المؤداة ، بقدر عدد الأيام التي تغيب فيها.

غير أنه إذا التحق الموظف بمنصبه دون تقديم أي مبرر مقبول للغياب، فإن الإدارة زيادة على الخصم من راتبه، تسلط عليه عقوبة تأديبية وفقاً للإجراءات المعمول بها في هذا المجال².

في حالة ما إذا لم يلتحق الموظف المعني بمنصب عمله ، بالرغم من الإعذارين ، توقف الإدارة صرف راتبه و تتخذ كل تدبير من شأنه أن يصون مصلحة المرفق و يضمن حسن سيره³.

بحيث يخول لها القانون إصدار قرار العزل بعد إلتزامها بكافة الشروط اللازمة لإتخاذ هذا الإجراء الإداري، ضمن ما تتمتع به من صلاحيات.

المطلب الأول : السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار العزل

تعد السلطة الإدارية في أدبيات القانون الإداري، حجر الزاوية في هذا القانون وعلى قرارها المتين تشاد نظريات هذا القانون، ومن إرادتها تصدر كافة الأعمال القانونية وفي النتيجة فالسلطة الإدارية، هي الإطار الذي يحيط بالإدارة ويمنحها الاتساق والتناسق والهدف والغاية والحيوية إضافة إلى الفعالية، والسلطة الإدارية بهذا المعنى هي المحور القانوني الذي

1- الأمر 03_06- المصدر السابق.

2_ المادة 9 من المرسوم التنفيذي 17-321 - المصدر السابق.

3- المادة 10 من المرسوم التنفيذي 17-321 - المصدر نفسه.

يشع بالتصرفات القانونية، ويتلقى ويتحمل آثارها، ومن ثم فالوحدات الإدارية التي لا تتمتع بهذه السمة الأخيرة هي سلطة فعلية.

إن المشرع حينما يزود الإدارة بمجموعة اختصاصات فإنه يسلك أحد السبيلين :

1- فهو قد يفرض عليها بطريقة أمرية وعلى سبيل الإلزام الهدف المعين الذي يجب عليها أن تسعى لتحقيقه ، كما يحدد لها الأوضاع التي يجب أن تستند عليها للوصول لهذا الهدف، وهنا تكون سلطة الإدارة مقيدة . وفي هذا الصدد يقول الفقيه جيرو: " إنه في حالة السلطة المحددة لا يترك القانون للإدارة أي حرية في التقدير، بل إنه يفرض عليها بطريقة أمرية، التصرف الذي يجب عليها مراعاته " ولهذا قارن الفقيه فالين بين عمل الإدارة في هذه الحالة وعمل القاضي فكلاهما يقتصر على مجرد تطبيق القانون¹ عند التحقق من الشروط التي يستلزمها المشرع.

2- و لكن المشرع كثيرا ما يترك للإدارة قدرا من الحرية في التصرف تستعمله وفقا للظروف دون معقب عليها.

يجب الإشارة إلى أن الاختصاص هو: مجموع ما خولت الإدارة القيام به من الأعمال، أما السلطة فتعني مباشرة الاختصاصات، أي أن السلطة هي ترجمة للاختصاص، والسلطة بدورها تترجم إلى عمل أي تنفيذ للاختصاص، ذلك أن الاختصاص هو الحد الخارجي للسلطة، بينما تشير السلطة إلى مادة العمل الإداري.

أما موريس هوريو فيعرف السلطة التقديرية بأنها "سلطة تقدير مدى ملائمة الإجراءات الإدارية"².

1- سليمان محمد الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية - دار الفكر العربي - القاهرة- ط3-1966 - ص.29.30

2- أحمد حافظ عطية نجم- السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي

- مجلة العلوم الإدارية، السنة 23، العدد01، القاهرة، جوان 1982، ص.46

ويقول فالين أن اختصاص الجهة الإدارية يؤدي إلى تمتعها بسلطة القيام بأعمال معينة في داخل حدود ذلك الاختصاص، وأن السلطة التقديرية تعني الطريقة التي تمارس بها الجهة الإدارية اختصاصاتها.

من ضمن الأعمال الإدارية التي تتخذها السلطة الإدارية إصدار قرار التعيين و يترتب على صدور قرار التعيين لموظف ما، تولي مهام وظيفته المعين بها وما يستتبع ذلك من حقوق والتزامات ، إذ أن العلاقة الوظيفية تبدأ من تاريخ صدور قرار التعيين ، ويخضع الموظف للقوانين واللوائح الخاصة بالوظيفة العامة ، ويبدأ في هذا التاريخ حق الموظف بالترقية و الأقدمية.

يعتبر قرار التعيين في الوظيفة العامة من أكثر الإجراءات خطورة و التي من خلالها تتعرض الإدارة العامة لعدة أمور عند إصدارها قرار التعيين لأي شخص في الوظيفة العمومية.

بمجرد صدور قرار التعيين تنشأ الرابطة الوظيفية بين الموظف و الإدارة و يلتزم كلا الطرفين بما يتوجب عليه و ينتفع بما له من حقوق بحيث يؤدي إخلال الموظف بواجباته من بينها الالتزام بمواعيد العمل وفق لما هو محدد في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 09-244¹ حيث حددها من يوم الأحد إلى يوم الخميس ابتداء من الساعة الثامنة صباحاً إلى غاية الساعة الثانية عشر مساءً و من الساعة الواحدة بعد الزوال إلى الساعة الرابعة و النصف ، تخصص ساعة واحدة للاستراحة بين الساعة الثانية عشر و الساعة الواحدة بعد الزوال.

1- المرسوم التنفيذي رقم 09-244 مؤرخ في 22 يوليو سنة 2009، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 97-59 المؤرخ في 9 مارس سنة 1997 الذي يحدد تنظيم ساعات العمل و توزيعها في قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية. (ج.ر رقم 44 المؤرخة في 26 جويلية 2009).

حيث أن عدم الالتزام لمواقيت العمل و التغيب عن العمل بدون مبرر مقبول يؤدي إلى المساس بالسير الحسن للإدارة العامة مما يدفعها إلى اتخاذ إجراءات محددة قانوناً قد تصل إلى حد العزل نتيجة الإهمال المنصب.

لقد حرص المشرع الجزائري في تنظيمه لعقوبات للموظف العام على محاولة التنسيق والتقارب بين الأنشطة الفردية بهدف إقامة نظام العدالة وكذا تقييد السلطة الإدارية بجملة من الإجراءات جاءت بالمقابل حماية للموظف العام و وضع حد لتعسف الإدارة وخاصة أن كل ما يتعلق بالنظام التأديبي يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة بتوقيع الجزاء الذي تراه مناسب دون أي ضوابط للعقوبة التأديبية.

لذا يقع على عاتق السلطة الإدارية إرساء مبدأ التوازن مابين مصلحتين متضاربتين وذلك لضمان فعالية الإجراءات الإدارية والتي تهدف إلى تقوية سلطة الجهة المختصة بالتأديب تحقيقاً لمصالح الجهاز الإداري بحيث لا تكون على حساب ضمانات الموظفين.

إن الإجراءات الإدارية المتخذة من قبل سلطة التعيين تثار في شأنها عدة إشكاليات لما لها من تأثير على المسار المهني للموظف مما قد يؤدي إلى عزله من الوظيفة، لذا تبرز مدى توفيق المشرع بين منح صلاحيات الممنوحة للسلطة المختصة بالتعيين¹ بإصدار القرار العزل ضد الموظف وتضمنين نصوص قانونية لتحاشي مواجهة أي تعسف من قبل الإدارة.

إن الجماعات الإدارية لا تسأل عن إستعمال حقوقها التي يخولها لها النصوص التشريعية طالما كان ذلك على الوجه الشرعي، لكن يختلف الأمر في حالة الخروج عن هذا الإطار وذلك بخروج الإدارة عن الإطار القانوني بتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف العمومي دون إتباع الإجراءات التأديبية المقررة قانوناً من ثمة توقيع عقوبة غير شرعية، و هو الشيء الذي

1- سليمان محمد الطماوي- الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي- ط 5- 2005، ص

يؤدي بكل صور حالاته إلى أضرار و نتائج سلبية على الموظف بالخصوص وذلك بالمساس بحقوقه.

بمعنى أن الإدارة تستعمل إجراءات في غير موضعها ولغير الهدف المحدد لها، تكون قد أساءت استعمال سلطتها.

المطلب الثاني : الآثار المترتبة عن قرار العزل.

ينتج عن عزل الموظف من منصب عمله أثاران :

بالنسبة للإدارة وهو إستفادتها من منصب عمل شاغر.

بالنسبة للموظف الذي تنتهي علاقته نهائيا بالإدارة حيث يفقد جميع حقوقه المتعلقة بمنصب عمله كالحق في الراتب والعطلة السنوية..... الخ زيادة على ذلك يحرم من التوظيف من جديد في قطاع الوظيفة العمومية .

و الملاحظ أن إجراء العزل ينهي العلاقة الوظيفية إلى الأبد و لا يمكن لمن كان محل عقوبة العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية¹.

طبقا للمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321² فإنه ينبغي أن يتضمن قرار العزل وجوبا ملاحظة تعلم الموظف المعني بأن قرار العزل يمكن أن يكون محل تظلم لدى السلطة الإدارية التي أصدرته ، و ذلك في أجل شهرين (02)، إبتداءا من تاريخ تبليغه. تعد الضمانات المقررة للموظف بعد صدور القرار المتضمن قرار العزل بمثابة الفرصة الأخيرة و الملاذ الأخير له إذا لم تسعفه الضمانات المقررة له طيلة مراحل الإجراءات السابقة لإصداره، و أهمها حق التظلم من القرار الصادر ضده سواء لدى مصدر القرار أو رئيسه وهو ما يعرف بالتظلم الإداري، وكذا أمام الجهة القضائية المختصة وهو ما يعرف بالطعن

1- مولود ديدان- النظام القانوني للوظيفة العمومية وفقا للأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية-

دار بلقيس-الجزائر-ص 163.

2- المرسوم التنفيذي 17-321 - المصدر السابق.

القضائي، ومنه قسمنا هذا المطلب إلى فرعين الأول نتناول فيه مسألة التظلم الإداري أما الثاني فخصصناه لدراسة الطعن القضائي.

الفرع الأول : التظلم الإداري

حاول الفقه الإداري تعريف التظلم الإداري على انه " الطلب أو الشكوى المرفوع من متظلم إلى السلطة الإدارية المختصة لفض خلاف أو نزاع ناتج عن عمل قانوني أو مادي أو إداري"¹.

نظرا لأهمية التظلم الإداري المسبق باعتباره وسيلة من وسائل حل النزاعات الإدارية بين الأفراد والسلطات الإدارية في الدولة إداريا ووديا.

فقد وليت له عناية خاصة من طرف فقه القانون الإداري، ويعرف بأنه التماس أو شكوى يقدمها أصحاب الصفة و المصلحة إلى السلطات الإدارية و الولائية و الرئاسية ، طاعنين في قرارات وأعمال إدارية بعدم الشرعية وطالبيين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية غير المشروعة.

وهناك من عرف التظلم الإداري المسبق على انه " طعن ذو طابع إداري محض، يوجه إلى الإدارة التي تتولى دراسته.

وغالبا ما تكون هذه الدراسة دون إجراءات محددة، وبدون مناقشة حضورية وبأخذ هذا الطعن شكلين: طعن ولائي، وطعن رئاسي.

كما يقصد به أيضا أن يقدم ذو المصلحة طلبا إلى الجهة الإدارية المختصة يطلب منها الإنصاف من قرار أصدرته كان قد أضر بمصلحته أو مس مركزه القانوني على أن تعيد النظر فيه فتعده أو تسحبه أو تلغيه أو تستبدل به غيره بما يتفق مع القانون و يتناسب مع الهدف الذي صدر من أجله².

1- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2001، ص 62.

2- هاشم حمدي عيسى، النظام القانوني للتظلم الإداري - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ص49.

أولاً- التظلم الولائي

و يقصد به أن يتقدم الموظف صاحب الشأن إلى مصدر القرار التأديبي ذاته بشكوى يطلب منه فيها أن يعيد النظر في القرار الذي أصدره و ذلك بسحبه أو إلغاءه أو تعديله حسب السلطة الذي يملكها الرئيس الإداري مصدر القرار ،فقد يعدل من هذا الأخير بصفة جزئية أو كلية وقد لا يرد أصلاً على طلب الموظف و منه يعد سكوته رفضاً ضمناً للتظلم.

ومن تم فالتظلم الولائي ليس موازياً للتظلم الرئاسي، بل إنه بديل عنه في حالات الهيئات الجماعية أو التي ليس لها رئيس لتمتعها بالاستقلالية كما هو الحال في القرارات الصادرة في المجالس و اللجان ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزير...الخ.

فهؤلاء جميعاً ليس لهم رئيس، فالوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته لأنه المسؤول عن سير المرفق وليس رئيس الحكومة، الذي عليه سلطات سياسية وليست إدارية، كذلك الحال لرئيس الجمهورية.

ويقصد بالرئيس الإداري هو من يتمتع بعناصر السلطة الرئاسية الكاملة (التعين، التوقيف التأديب، التسريح...الخ)¹.

ثانياً- التظلم الرئاسي

يقصد به أن يتقدم الموظف بشكواه إلى رئيس مصدر القرار التأديبي الذي يتولى بناء على السلطة الرئاسية إما سحب القرار أو إلغاءه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون.

و الواقع أنه ما لهذا التظلم من أهمية في إتاحة المجال للإدارة لمراجعة ما قررت من عقوبة فإنه يبقى غير فعال بالنظر لمركز الإدارة كسلطة عامة و هيبتها و تعنتها في بعض الأحيان بإصرارها الدائم على عدم تغيير قراراتها الإدارية فإنه يلجأ إلى الطعن أمام لجنة خاصة عمد إليها المشرع إعادة النظر في قرارات الإدارة.

1- محمد محمد عبده إمام - القضاء الإداري- مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة- دار الفكر الجامعي- الإسكندرية- مصر- ط1- 2008-ص64.

التظلم يرفع إلى رئيس من أصدر القرار الإداري وفي حالة عدم وجود من أصدر القرار نلجأ إلى التظلم الولائي.

- فالأصل هو التظلم الرئاسي ولا نلجأ إلى التظلم الولائي إلا في الحالات التي لا يكون فيها لمصدر القرار رئيساً، ولقد طبق القضاء الإداري هذا المفهوم بشكل واضح. حيث جاء في قرار المحكمة العليا للغرفة الإدارية بتاريخ 1982/01/23، وأن الطعن التدريجي في القرار الوالي المتضمن رفض عضو منتخب في المجلس الشعبي البلدي وكان يتعين توجيهه إلى وزير الداخلية الذي هو السلطة التي تعلق مباشرة الوالي. لكن شرط التظلم الإداري المنصوص عليه في المادة 830 قانون الإجراءات المدنية الإدارية¹ يثير بعض التساؤلات.

حيث أن هذه المادة تشترط أن يكون التظلم رئاسياً أصلاً، فإن لم يكن كذلك يكون ولائياً. وحيث تنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01² التي تشير إلى السلطات الإدارية المركزية التي يمكن الطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة وهذه السلطات المركزية الإدارية تتمثل في الوزارات المختلفة ومن هذا المنطق نتساءل عن نوع التظلم الذي يجب رفعه في دعوى تجاوز السلطة ضد قرارات الوزراء.

إن الوزارات تتمتع بالاستقلال الذاتي، وبالتالي فليس لها رئيس أو سلطة رئاسية تعلوها وقد يقول البعض أن للوزير رئيس أعلى وهو رئيس الحكومة وإن لهذا أيضاً رئيس أعلى هو رئيس الجمهورية الذي يعينه، ولكن الحقيقة غير ذلك، فالوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته لأنه المسؤول عن تسيير المرفق، وليس رئيس الحكومة الذي له عليه سلطة سياسية وليس إدارية، وإن المقصود بالرئيس الإداري هو من يتمتع بعناصر السلطة الرئاسية الكاملة (التعيين، التأديب، الحل محلّه، التصديق على القرارات، حق التأديب من نقل وعزل وغيرها).

1- القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية - مصدر سابق.

2- القانون 98_01 المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه وسيره- الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخ في: 10-06-1998.

ولهذا يمكن القول أن كل وزير يمثل الدولة في الحياة القانونية والسياسية وتعتبر السلطة الإدارية العليا فيما يخص القرارات الإدارية الصادرة عنه، وبالتالي فإن نوع التظلم الواجب رفعه هو التظلم الولائي دائما و هو ما أكدت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على أن يكون التظلم أمام الجهة المصدرة للقرارات الإدارية بصفة عامة و هو ما جاء به المرسوم التنفيذي فيما يخص التظلم في قرار العزل طبقا للمادة 13 منه.

و الأصل في آجال التظلم من القرارات الإدارية حددته المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و هو أربعة أشهر من تاريخ التبليغ إلا أن حدد أجل التظلم ضمن المرسوم 17-321 بعدم تجاوز مدة شهرين إبتداء من تاريخ تبليغ القرار.

وباعتبار التظلم الإداري آخر مرحلة في الضمانات الإدارية و يجب أن يتوفر على شروط حتى يعتد به ومن بينها أن يكون التظلم من قرار نهائي ، صدر عن الجهة الإدارية التي قدم لها أو من جهة إدارية تابعة لها رئاسيا ، أن يكون التظلم صريح فيما يهدف إليه من تعديل أو سحب أو إلغاء القرار الإداري بحيث تدل عبارته و معانيه على ذلك فإذا اقتصر التظلم على مجرد معرفة الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصداره أو طلب المتظلم تأخير تنفيذ فإنه لا يترتب أثره¹.

الطعن الإداري قد يحقق نفس النتيجة التي يتوخاها الطاعن من القضاء وفي وقت قصير وبأقل التكاليف حيث لا يشترط دفع الرسوم ولا شكل العريضة وملحقاتها، بل يكفي تقديم شكوى أو التماس إعادة النظر وأما بالنسبة للإدارة فيسمح لها بالقيام بتصحيح سريع لأخطائها باعتبارها سلطة رئاسية أو ولائية و ذلك من بسط رقابتها الذاتية على مشروعية أعمالها، كما أن فالطعن الإداري كإجراء من إجراءات الدعوى، قد يشكل حاجزا بين العدالة والمتقاضين حيث يجد المتقاضي نفسه في متاهات من حساب المواعيد المعقدة والمكررة ومعرفة الجهات الإدارية التي يمكن اللجوء إليها وبالتالي يتم التأخير في رفع الدعوى القضائية.

1- السعيد بوالشعير- النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 66-133 "دراسة مقارنة" - مرجع سابق-

الفرع الثاني: الطعن القضائي

بعد أن يستنفذ الموظف الضمانات الإدارية لا يبقى أمامه سوى اللجوء إلى القضاء للطعن في القرار التأديبي بهدف إلغاءه إذا كان غير مشروع. والواقع أن اللجوء إلى القضاء يبيت الثقة في نفس الموظف، و التي لا تتحقق إلا إذا ترك النزاع للإدارة لتفصل فيه بنفسها خاصة أمام رفضها كمصدرة للقرار الاعتراف بالخطأ كما أن رقابة القضاء تعد من أنجع أنواع الرقابة لما تتميز به السلطات القضائية من استقلال كافي عن الإدارة وعدم الانحياز، فضلا عن خبرتها و تخصصها القانوني والإجراءات الدقيقة المحكمة التي تتبع أمامها و حجية الأحكام التي تصدرها.

وحق الموظف في اللجوء إلى القضاء يكون بواسطة وسيلة فنية تعرف بدعوى الإلغاء التي تعتبر من أهم وسائل الرقابة على أعمال الإدارة العامة كما تضمن من ناحية أخرى حماية الموظفين العامين في مواجهة عدم شرعية أعمال السلطة الإدارية الرئاسية حيث تقضي رقابة الإلغاء على القرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي و كأنها لم توجد إطلاقا¹ و لأن الجزائر تبنت نظام ازدواجية القضاء وفق المادة 152 دستور 1996 فقد استخدمت هرمين قضائيين هرم للقضاء العادي تعلوه المحكمة العليا و تتوسطه المجالس القضائية و قاعدته المحاكم الابتدائية، وهرم للقضاء الإداري يعلوه مجلس الدولة و قاعدته المحاكم الإدارية² لذا فإن دعوى الإلغاء ترفع أمام القضاء الإداري وفقا للأوضاع المنصوص عليها بالمادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و المادة 2 من قانون العضوي 11-13 حيث ترفع أمام مجلس الدولة إذا تعلق الأمر بقرارات صادرة عن الهيئات المركزية و أمام المحاكم الإدارية إذا تعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن باقي الهيئات و المؤسسات الإدارية مع وجوب التمثيل من قبل محامي بموجب النص المادة 815 مع مراعاة المادة أدناه ترفع الدعوى

1- طعيمة الجرف-رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة- القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970-ص244.

2- عمار بوضياف - القضاء الإداري الجزائري - نظام الوحدة و الازدواجية - 1962-2000 ط1 - دار ربحانة -

الجزائر - ص 52 .

الإدارية بعريضة موقعة من قبل محام " و شدد المشرع على الوجوبية من نص المادة 826 من ذات القانون بحيث " تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم القبول" حيث أنه و نظرا لعدم قابلية القانون الإداري للتقنين يستطيع المحامي باعتباره من أعوان القضاء الكشف عن نص تنظيمي لم ينشر في الجريدة الرسمية و يستدل به و يطالب بتطبيقه في النزاع أو يستدل بقرار اجتهادي لمجلس الدولة، أو يتمسك بتطبيق عرف إداري و غيرها من الإجراءات التي يستطيع المحامي أن يستند إليها تبرر وجوبية تمثيله للشخص أمام القضاء الإداري، كما يشترط القانون و القضاء الإداري لقبول دعوى الإلغاء شروط شكلية و أخرى موضوعية فأما عن الشروط الشكلية أو كما تسمى بشروط القبول فتتطلب أن تنصب دعوى الإلغاء على قرار إداري نهائي أي الذي يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة قصد إحداث أثر على المركز القانوني للموظف سواء بقصد تعديله أو إلغائه.

بالإضافة إلى شرط التظلم الإداري المسبق و الذي يعني أن يقدم الموظف تظلمه من القرار أمام الجهة التي تعلق مباشرة الجهة مصدرة القرار و في حالة عدم وجودها فإنه يرفع أمام الجهة مصدرة القرار ذاته، وهذا الشرط يعتبر جوهرى لقبول كافة الدعاوى الإدارية و لكن منذ تعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الصادر في 2008 لم يعد يشترط التظلم الإداري المسبق على القرارات الإدارية شرط من الشروط الشكلية لقبول الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية.

كما أنه لا تقبل دعوى تجاوز السلطة إلا إذا كانت عريضة الدعوى مرفقة إما بقرار رفض الطعن الإداري الذي سبق الطعن أو المستند المثبت إيداع هذا الطعن كما تنص على ذلك المادة 819 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية¹.

يتبين مما سبق أن التظلم الإداري المسبق الشفهي غير متصور وغير عملي وهو لا يعتبر في صالح المتظلم لصعوبة إثباته، فتقنيات الاتصال الحديثة مثل: الفاكس وحتى البريد الإلكتروني يثير إشكال لأنه من المفروض أن تكون مقبولة لتجنب التعقيدات و البيروقراطية

1- القانون 08-09 - المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية-المصدر السابق.

وتقريب العدالة من المتقاضى كما هي سَهلة الإثبات. إن التظلم الإداري المسبق يجب أن يكون مكتوب وان يحتوي على عرض الوقائع وتحديد النصوص القانونية التي يستند عليها التظلم، وتحديد طلباته، والإشارة إلى اللجوء إلى القضاء في حالة عدم استجابة الإدارة لطلبه.

كما يتعين على الموظف المعني أن يرفع الطعن أمام مجلس الدولة إذا كان القرار التأديبي صادر عن هيئة مركزية خلال شهرين وفق ما نصت عليه المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و تسري المدة من تاريخ تبليغ الموظف بالقرار التأديبي الصادر في حقه طبقا للمادة 829 من نفس القانون.

أما في حالة سكوت الإدارة عن الرد عن التظلم طيلة شهرين (02) فإنه طبقا لنص المادة 829 اعتبر سكوت الإدارة طيلة هاته المدة بمثابة رفض ضمني مع بقاء حق الموظف في اللجوء إلى القضاء خلال نفس الأجل أي شهرين من انتهاء مهلة شهرين أي من تاريخ الرفض.

نلاحظ من خلال المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية أن التظلم الإداري المسبق كان في القانون القديم اختياري أمام الغرف الإدارية أما مجلس الدولة فهو وجوبي ثم أصبح في ظل القانون الجديد رقم 08-09 جوازي اختياري سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة بإستثناء بعض الهيئات التي يكون رفع دعوى ضدها يتطلب تظلم إداري مسبق تحت طائلة عدم القبول.

أما بالنسبة للشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء و التي تعرف بأنها حالات أو عيوب القرار الإداري فتتمثل في:

- عيب انعدام السبب: ويعني ذلك أن تدعي السلطة الإدارية وقائع مادية أو قانونية و تبني عليها قرارها خلافا للواقع.
- عيب عدم الاختصاص: و يتحقق هذا العيب في حالة صدور قرار إداري عن سلطات غير مختصة أي التي لها صلاحية التعيين و من دون تفويض من هاته الأخيرة.

ويأخذ عيب عدم الاختصاص مظهران يتمثلان في عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم ومفاد الأول اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات بعضها البعض كاعتداء سلطة إدارية مركزية على اختصاص سلطة إدارية مركزية أخرى.

أما الثاني فيتمثل في اعتداء سلطة قضائية أو تشريعية على اختصاصات السلطة الإدارية.

- عيب الشكل: قد يشوب القرار الإداري عيب شكلي فإذا كان هذا العيب جوهريا تعرض القرار للإلغاء مثل : عدم احترام استشارة جهة معنية حتى ولو لم تكن الإدارة ملزمة برأيها و يتعلق الأمر - كما رأينا - بالنسبة للجنة المتساوية الأعضاء - لما لها ضمانات للموظف خلال الإجراءات لاتخاذ قرار العزل إلا أنه و وفقا للمرسوم التنفيذي 321-17 لا يأخذ برأي اللجنة المتساوية الأعضاء عند اتخاذ قرار العزل من السلطة الإدارية المختصة بالتعيين بالإضافة إلى الإطلاع على الملف ، وضمانة الدفاع عن الموظف المذنب أثناء المحاكمة التأديبية.

- عيب الانحراف بالسلطة: يعرف على أنه استعمال رجل الإدارة سلطاته لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة¹، ويظهر عيب الانحراف بالسلطة بوضوح في حالة ما إذا ترك للإدارة حرية تقدير ملائمة إصدار القرار أو عدم إصداره وهذا العيب يتحقق بصفة عامة إذا كان الهدف من إصدار القرار الإداري هو تحقيق غرض غير الغرض الذي خصص من أجله أي لتحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة كتسريح الموظف بقصد إخلاء الوظيفة لتعيين آخر أو إصدار قرار بقصد الانتقام من الموظف، أو لكونه ينتمي لحزب ما.

1- عمار عوابدي - عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية -

- عيب السبب: يقصد به أن تكون الأسباب الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ قرار معين والتي تدعيها الإدارة أو يكشف عنها مجلس الدولة غير موجودة¹ كأن تدعي وجود شروط وأسباب قانونية تقتضي إصدار القرار، ليتضح بعد ذلك إنعدام هذه الشروط² و من ثمة فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تتجسد في حق الطعن المخول للموظف في قراراتها الإدارية ويتحقق من خلال بحث مشروعيتها أعمالها أو عدم مشروعيتها، فيحكم بإلغائها بما يكفل أحد الضمانات الأساسية للمواطنين عامة و الموظفين خاصة داخل الدولة القانونية والمتمثل في خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية. لما كان الهدف من إقامة دعوى الإلغاء هو الحصول على حكم بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب المشروعية وكنتيجة لرفع هذه الدعوى هو صدور حكم سواء برفضها و تأييد القرار المطعون فيه المتضمن قرار العزل أو إلغاءه.

ومن ثمة يمكن القول أن دعوى الإلغاء تعد ضمانة هامة وحقيقية للموظفين لحماية حقوقهم في مواجهة تعسف الإدارة، كونها دعوى قضائية تخضع في تحريكها، وتطبيقاتها للشروط والإجراءات المنصوص عليها قانونا وقضاءً أمام الجهات القضائية، التي تقدر مدى مشروعيتها القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة التي تكون طرفا في الدعوى وعلى قدم المساواة مع الموظف، بخلاف التظلم الإداري الذي تبقى فيه الإدارة خصما وحكما في أن واحد. و للقضاء الإداري أن يتحقق من الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف و مدى اعتبار هذه الوقائع تشكل إخلالا بالمصلحة الإدارية التي ينتمي إليها، إضافة إلى تحققه من أن الإجراء الموقع ضمن الصلاحيات المنصوص عليها قانونا، و مدى ملائمة الإجراء المتخذ مع الوقائع المقترفة، و يترتب على الحكم الصادر بطلان القرار الصادر بتوقيع العزل و يترتب عليه آثار.

1 - علي جمعة محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي - دار الثقافة - بغداد - 2004 - ص 355 .

2- عمار عوابدي- النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري-الجزء الثاني- نظرية الدعوى الإدارية- ديوان المطبوعات الجامعية - طبعة 1998- ص 165.

حيث أنه يعد باطلا و عديم الأثر كل قرار عزل لإهمال المنصب يتم بصفة مخالفة لأحكام المرسوم التنفيذي 321-17.

حيث أنه إذا قدم الموظف المعزول مبررا مقبولا خلال الأجل المحدد في المادة 13 من المرسوم التنفيذي 321-17- شهرين من تاريخ تبليغه بقرار عزله_ تقوم الإدارة بإلغاء قرار العزل بعد دراسة المبرر و التأكد من صحة المعلومات و صلاحية الوثائق المقدمة و بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة إزاء السلك أو الرتبة اللذين ينتمي إليهما. و في هذه الحالة يعاد إدماج الموظف بدون أثر مالي رجعي¹.

1 - المرسوم التنفيذي 321-17 _ مصدر سابق.

الخاتمة

وفي الأخير نتوصل إلى خاتمة هذا الموضوع والذي يمثل موضوعا هاما بالنسبة للموظف والإدارة على حد سواء وتتجلى فيه بيان الأحكام والمراحل الإجرائية لعزل الموظف. وبالنظر لخطورة قرار العزل نظم المشرع عدة إجراءات قبل توقيعه على أي موظف والتي يجب احترامها حيث تعتبر قبيل الضمانات التي يقدمها المشرع للموظف لتبرير غيابه أمام الإدارة في مهلة حددها المشرع .

وكل هذه القيود تعتبر بمثابة ضمانات جد مهمة بالنسبة للموظفين لحمايتهم من تعسف السلطة التي توقع قرار العزل رغم أن المشرع اغفل نقطة جد مهمة فيما يتعلق بعدم إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء عند اتخاذ قرار العزل مما ينعكس سلبا على مبدأ الحياد ويجرد الموظف من أهم الضمانات.

فالموظف العمومي يمثل الدولة ، وهذا ضمن إطار قانوني بحت يوجهه للأصح في أداء وظيفته المهنية حسب التشريعات المتغيرة عبر مراحل حياة الموظف العمومي إلى يومنا هذا فنجد الموظف يتمتع بحقوقه بثنتى أشكالها كما هو ملزما بتطبيق ما عليه من واجبات بحذر لأن الخطأ أو الإهمال أو عدم الإلتزام بالمواعيد العمل يكلفه الكثير من المتاعب ، و يقع فيما يسمى بإهمال المنصب و يجد نفسه أمام جهاز إداري يحاسبه عن أخطائه بدقة حسب درجة جسامتها وهي السلطة الإدارية المختصة في اتخاذ الإجراء الواجب على الموظف المتخلف عن التزاماته من خلال قرار العزل متبعة قواعد و تنظيمات توجهها لحسن سير عملها كسلطة إدارية .

فالمشرع لم يتغاضى على تعسف الإدارة التي تلحق ضررا بالموظف و قد يكون جسيما في غالب الأحيان فمنحه ضمانات تساعده للتصدي لقرار الإدارة المتعسف فيه وتأسيسا على ذلك يمكن القول بأنه كلما تخلى القانون عن تحديد وتنظيم جانب أو عنصر من عناصر القرار

الإداري كان للإدارة سلطة تقديرية في هذا الصدد، أما عندما يتولى القانون تنظيم هذا الجانب أو هذه العناصر بقواعد ملزمة وأمرة، فإن الإدارة تكون في هذه الحالة مقيدة بالالتزام بأحكام هذه القواعد، بحيث يكون قرارها مشروعاً أو غير مشروع بقدر ما يكون هذا الجانب أو هذه العناصر مطابقة لما فرضه القانون أو مخالفة لها.

وبعبارة أخرى فإن السلطة التقديرية تثبت للإدارة عندما لا يكون مسلكها محددًا و منصوصاً عليه مقدماً بالقانون، ويكون اختصاص الإدارة مقيداً عندما يكون مسلكها قد تحدد سلفاً بقواعد القانون.

وبالتالي فإن المرجع في تمتع الإدارة بسلطة التقدير هو القانون بمعناه الواسع، أي مجموع القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة بما في ذلك المبادئ القانونية العامة التي استتبطها القضاء بصدد ممارسة الإدارة لاختصاصاتها.

فإمكانية تحقيق توازن بين مصالح الإدارة ومصالح الموظف شبه المستحيلة مهما كانت طبيعة النظام السائد في الدولة فمحاولة التقريب بينهما انفع للطرفين رغم أنهما ليس بنفس المركز القانوني لأن الإدارة طرف ممتاز كما نعرف فهي أداة السلطة بالنسبة للدولة.

والمشرع استدراكاً منه لهذه النقائص أقر للموظفين ضمانات فعالة وأساسية حتى ولو كانت بعد توقيع قرار العزل وهي رقابة الجهات القضائية لمدى مشروعية هذه القرارات واحترامها الإجراءات والشروط المنصوص عليها قانوناً عن طريق الدعاوي القضائية.

من خلال الدراسة للموضوع يمكن استخلاص النتائج والملاحظات التالية:

1- يبدأ الوضع القانوني للموظف العام بمجرد صدور قرار التعيين بعض النظر عن رضائه من عدمه.

2- لا يجوز للإدارة، باعتبارها في المركز الأقوى، أن تتفق مع الموظف على مخالفة القانون و اللوائح المنظمة للوظيفة العمومية لأن الموظف يستمد حقه

من النصوص القانونية و التنظيمية مباشرة، و ليس من الاتفاق مع الإدارة حيث أنه يوجد في وضع تنظيمي لائحي، و ليس تعاقديا.

3- عطاء للجنة المتساوية الأعضاء دور فعال منذ بداية معاينة الغياب إلى حد المساهمة في اتخاذ قرار العزل و الأخذ برأيها من الباب الالتزام به و ليس الاستئناس باعتبارها ممثلة للإدارة و الموظفين.

4- إحاطة قرار العزل كإجراء إداري بضمانات قوية و تحديد حالات فرضه في أضيق نطاق ممكن و عدم إطلاق يد للإدارة في فرضه وذلك لأن تعسف الإدارة في فرض هذا الإجراء قد تكون له انعكاسات على الموظف و عائلته بسبب العوز مما لا يمكن تداركه حتى لو استطاع الموظف (بعد حين من الدهر) الحصول على حكم بإلغاء العزل أو قبل ذلك إقناع الإدارة بإلغاء قرارها أو سحبه.

5- منح للموظف تعويض عن الأضرار التي قد تلحقه خلال الفترة الواقعة فيما بين صدور القرار غير المشروع بعزله و بين صدور القرار القاضي بإلغائه لما له من آثار على وضعه الاجتماعي.

6- رغم أهمية التظلم الإداري كضمانة إدارية كفيلة بحسم المنازعات التي تثور بين الإدارة و موظفيها فإننا وبالرجوع إلى الواقع العملي نجد أن هذا الإجراء لم يحقق هذه الفائدة المرجوة منه، إذ يعود ذلك إما لسبب تفويت الفرصة على الموظف في القيام بهذا الإجراء وذلك لعدم إخطاره بحقه في التظلم من القرار العزل وهذا تحت طائلة بطلان القرار، أو إلى عدم تمتع رجل الإدارة بالوعي الكافي مما يجعل تتراجع الإدارة عن قرارات سبق اتخاذها.

7- كخطوة مكملة لما ورد في المادة 185 من القانون 03_06 المنظم للوظيفة العمومية ينبغي عدم ترك الموظف المعزول تتقاذفه تقلبات الواقع بل لابد من

مد يد العون له من خلال إحالته إلى جهة معينة تتولى أمر إعادة تأهيله لأية وظيفة أخرى غير وظيفته السابقة ورفع تقارير دورية عن مستوى تقدمه إنقاذا له ولعائلته. وان تصحيح مسار هذا الموظف سينعكس بصورة ايجابية على المجتمع.

8- أن لا تؤدي عقوبة العزل في أي حال من الأحوال إلى حرمان الموظف من حقوقه المكتسبة نتيجة خدمته في الوظيفة كحقه في الراتب التقاعدي أو المكافأة أو إجازاته المتراكمة وفي الحدود التي نصت عليها قوانين الخدمة المنظمة لها.

9- إن قرار العزل للموظف هو وسيلة و ليس غاية فإجراء العزل لا يستهدف العقاب ذاته ، بل هو وسيلة تمكن المرفق العام من أداء رسالته من خلال إلزام الموظف بأعباء وظيفته تحت طائلة المسؤولية و هذا بالنتيجة يضمن سير المرفق العام بانتظام و اطراد.

10- إن العبرة ليست بتوفير كم هائل من هذه الضمانات، وإنما العبرة في وجود جهاز إداري واعي يطبقها ، فمعظم التشريعات الوظيفية المقارنة بما فيها التشريع الجزائري قد أقرت الكثير من الضمانات، غير أن عدم وجود إداريين مشبعين بالقيم الأخلاقية المهنية وذلك بسبب انتشار الفساد الإداري وما نتج عنه من انتشار ممارسات غير مشروعة كالرشوة والمحاباة والوساطة وما نتج عنه من تقليد أشخاص لا علاقة لهم بالوظيفة، كل ذلك ساهم في انتهاك هذه الضمانات وضربها في معظم الأحيان عرض الحائط.

11- إن قانون الوظيفة العمومية السليم لا يكفي بمجرد معاينة الغياب و اتخاذ الإجراءات العزل المنصوص عليها قانونا بل لا بد من دراسة الأسباب و الوقوف عليها،ومن تم معالجتها لضمان المحافظة على موظف ذو مستوى فعال في أداء عمله حالت الظروف دون أن يلتزم بالمطلوب منه تبعا لمنصبه الذي يشغله.

12- إن الاهتمام بتثبيت القيم الدينية و الأخلاقية في تقويم الموظفين يشكل سدا منيعا يحول دون إهمالهم لمناصبهم، فالتربية الأخلاقية تصنع المعجزات و النفوس المؤمنة بربها و برسالة أمتها ترتقي بالوطن إلى العلياء ، لأن الرقابة الوجدانية _رقابة الضمير_ أكثر عمقا و أبعد أثر.

ملحق رقم: 01

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العملي

جامعة غرداية

غرداية في: 01 جوان 2018

مديرية الجامعة

إلى السيد/

مصلحة المستخدمين

الرقم: /2018

الموضوع: إعدار أول بخصوص التغيب عن العمل

نظرا لغيابكم عن العمل إبتداء من تاريخ 2018/05/30 إلى غاية يومنا هذا دون عذر

قانوني مقبول ،نبلغكم أنه عليكم الإلتحاق بمنصب العمل إبتداء من تسلمكم هذا الإعدار

أو تقديم عذر لمصالحنا في أقرب الآجال.

التوقيع

عن مدير الجامعة

المدير الفرعي للمستخدمين

ملحق رقم: 02

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الديوان العمومي للمحضر القضائي
الأستاذ/ بلخير الطيب
محضر قضائي لدى محكمة غرداية
اختصاص مجلس قضاء غرداية
الكائن مكتبه بشارع أول نوفمبر غرداية

محضر تبليغ إعدار

المادة 12 من ق م ق

بتاريخ: الفاتح من شهر جوان سنة ألفين وثمانية عشر (2018/06/01).

على الساعة:

ويطلب من:

نحن الأستاذ بلخير الطيب محضر قضائي لدى محكمة غرداية الكائن مكتبه شارع أول نوفمبر غرداية

الموقع أدناه _____

بناء على المادة: 12 من القانون رقم : 03/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي

بلغنا نسخة من إعدار محرر وموقع من طرف الطالب (ة) المؤرخ في :

للسيد(ة) :

السكن (ة): غرداية.

الاعذار هذا نصه :

حيث أنكم تغييتم عن منصب عملكم لمدة يومين دون إبداء أي عذر .

حيث انه في حالة عدم التحاقكم بالمنصب فور تبليغكم سنضطر اللجوء إلى الإجراءات القانونية و تعتبرون في هاته الحالة متخلين عن منصبكم .

مخاطبين:

..... حسب تصريحه.

الحامل لبطاقة الهوية : رقم

.....:

الصدارة بتاريخ:

عن:

تحت سائر التحفظات

وإثباتا لذلك بلغنا وتكلمنا كما ذكر أعلاه وسلمنا نسخة من هذا المحضر للمخاطب الكل طبقا للقانون.

المحضر القضائي

توقيع أو بصمة المبلغ له

قائمة المصادر

1. المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 2 جوان 1966 والمتضمن الإجراء التأديبي-
الجريدة الرسمية- العدد46.
2. المرسوم 85-59 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات -الجريدة
الرسمية رقم 13 لسنة 1985.
3. المرسوم التنفيذي رقم 09-244 مؤرخ في 22 يوليو سنة 2009، يعدل المرسوم
التنفيذي رقم 97-59 المؤرخ في 9 مارس سنة 1997 الذي يحدد تنظيم ساعات
العمل و توزيعها في قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية-الجريدة الرسمية رقم 44
المؤرخة في 26 جويلية 2009.
4. المرسوم التنفيذي رقم 17-321 يحدد كفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب-
الجريدة الرسمية العدد 66 لسنة 2017.
5. الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية
المعدل و المتمم -الجريدة الرسمية- العدد 105 الصادرة في 18 ديسمبر 1970 .
6. الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 - المتضمن القانون الأساسي العام
للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية رقم 46.
7. القانون 98_01 المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه وسيره- الجريدة الرسمية
العدد 37 المؤرخ في:10-06-1998.
8. القانون رقم 04-20 المؤرخ في 13 ذي القعدة 1425 الموافق لـ25 ديسمبر 2004-
يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة-
الجريدة الرسمية رقم 84-الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 2004.

9. القانون 06-03 المؤرخ في 20 فيفري 2006- المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي- الجريدة الرسمية رقم 14 بتاريخ 08-03-2006.
10. قانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجريدة الرسمية 21 لسنة 2008.
11. قانون مكافحة الفساد و الوقاية منه، المؤرخ في 20/02/2006- الجريدة الرسمية العدد 14 - 08/03/2006 معدل و متمم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26/08/2010- الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 01/09/2010 المعدل و المتمم بالقانون رقم 15/11 مؤرخ في 02/08/2011 الجريدة الرسمية العدد 44 بتاريخ 10/08/2011.
12. قانون رقم 16-02 المؤرخ في 19 جوان 2016 يتم الأمر 66/156 المؤرخ في 08-06-1966 المعدل و المتمم المتضمن قانون العقوبات - الجريدة الرسمية العدد 37 في 22-06-2016.
13. Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, OP.cit Modifié par **LOI** n°2012-347 du 12 mars 2012 - art. 33.

قائمة المراجع

1. أحمد بلعروسي التيجاني و رشيد وابل- قانون الوظيفة العمومي- دار هومه -الجزائر- الطبعة الثانية -2007 .
2. بعلي محمد الصغير - الوجيز في القانون الإداري - دار العلوم للنشر و التوزيع -عناية -الجزائر- الطبعة الأولى .
3. بلال أمين زين الدين- التأديب الإداري- دار المناهج للنشر و التوزيع- عمان- الأردن- 2010 .
4. خالد مصطفى فهمي- الجوانب القانونية لحماية الموظف العام- دار الفكر الجامعي - الإسكندرية- الطبعة الأولى -2014 .

5. رشيد حباني-دليل الموظف و الوظيفة العمومية (دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية)-دار النجاح-الجزائر- 2015.
6. رشيد خلوفي - قانون المنازعات الإدارية- ديوان المطبوعات الجامعية -الجزائر- 2001.
7. سعد نواف العنزي- النظام القانوني للموظف العام-دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- 2007.
8. السعيد بوالشعير - النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا لأمر 133/66 " دراسة مقارنة "- ديوان المطبوعات الجامعية- الساحة المركزية- بن عكنون- الجزائر- سنة 1991.
9. سليمان محمد الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية - دار الفكر العربي - القاهرة- الطبعة الثالثة -1966.
10. سليمان محمد الطماوي-مبادئ القانون الإداري- دار الفكر العربي-القاهرة-2007 .
11. طاهري حسين-القانون الإداري والمؤسسات الإدارية-دار الخلدونية-الطبعة الأولى- 2007.
12. طريبت سعيد-السلطة التأديبية للمستخدم في ظل قانون علاقات العمل -دار هومه- الجزائر-الطبعة الثانية -2014 .
13. طعيمة الجرف-رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة - القاهرة-مكتبة القاهرة الحديثة- 1970.
14. عامر إبراهيم أحمد الشمري- العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة) -مكتبة زين الحقوقية و الأدبية-بغداد-الطبعة الثانية- 2011 .

15. عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1976 .
16. عبد العزيز عبد المنعم خليفة- الإجراءات التأديبية مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام- دار الفكر الجامعي- الإسكندرية.
17. عبد القادر الشخي- القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى- دار الفرقان- عمان- 1983.
18. عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر- مطابع مؤسسة الوحدة- الطبعة الأولى، القاهرة .
19. علي جمعة محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي- دار الثقافة -بغداد-2004.
20. عمار بوضياف - القضاء الإداري الجزائري - نظام الوحدة و الازدواجية- 1962- 2000 الطبعة الأولى -دار ربحانة - الجزائر .
21. عمار بوضياف-الوجيز في القانون الإداري- جسور للنشر و التوزيع-الطبعة الثانية-الجزائر-2007 .
22. عمار بوضياف-الوظيفة العامة في التشريع الجزائري(دراسة في ظل الأمر 06-03 و القوانين الأساسية الخاصة مدعمة بإجتهادات مجلس الدولة) -جسور للنشر و التوزيع-الجزائر-الطبعة الأولى -2015.
23. عمار عوابدي - عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر - الطبعة الثالثة - 1994.
24. كمال رحماوي-تأديب الموظف العام في القانون الجزائري-الطبعة الثالثة-دار هومة - الجزائر-2006.

25. مازن ليلو راضي- الوجيز في القانون الإداري - دار المطبوعات - مصر - الطبعة الخامسة - 2004 .
26. محمد إبراهيم الدسوقي علي-حماية الموظف العام جنائيا- دار النهضة العربية-القاهرة- 2006 .
27. محمد الصغير بعلي- القانون الإداري-دار العلوم للنشر و التوزيع-عنابة - الجزائر- 2013 .
28. محمد بكر حسين-مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها(دراسة مقارنة)- دار الفكر الجامعي - الإسكندرية- الطبعة الأولى-2006.
29. محمد سعيد أنور السلطان- إدارة الموارد البشرية- دار الجامعية الجديدة للنشر- الإسكندرية- 2003.
30. محمد محمد عبده إمام - القضاء الإداري- مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة- دار الفكر الجامعي- الإسكندرية- مصر-الطبعة الأولى- 2008.
31. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري - ديوان المطبوعات الجزائرية - الطبعة الثانية -الجزائر-1988.
32. مصباح مصباح محمود السليمان-الحماية الجنائية للموظف العام -دار الحامد-الأردن- الطبعة الأولى - 2004 .
33. مصطفى أحمد أبو عمرو-مبادئ قانون التأمين الاجتماعي-منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت-لبنان-الطبعة الأولى-2010.
34. موريس أنجرس- منهجية البحث العلمي في العلوم الإنسانية-دار القصبه للنشر- الجزائر-الطبعة الثانية-2010.
35. مولود ديدان- النظام القانوني للوظيفة العمومية وفقا للأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية-دار بلقيس-الجزائر.

36. نصر الدين مصباح القاضي - النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة - دار الفكر العربي - القاهرة - 2002.
37. هاشمي خرفي - الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية - دار هومة - الطبعة 2012 - الجزائر.
38. هدى لطيف العقيدى - التعويض عن الفصل التعسفي في قانون العمل (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - الطبعة الأولى - 2011.
39. هشام محمد توفيق - المسؤوليات الثلاث للموظف العام التأديبية - الجنائية - المدنية - دار الكتاب الحديث - القاهرة - الطبعة الأولى - 2014.

الرسائل الجامعية

1. بوحميذة عطاء الله - الفصل غير التأديبي في الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل دراسة مقارنة - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية - معهد العلوم القانونية والإدارية - جامعة الجزائر - 1990.
2. مصطفى محمود أحمد عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - رسالة دكتوراه - جامعة عين شمس القاهرة، 1976.
3. هاشم حمدي عيسى - النظام القانوني للتظلم الإداري - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير - كلية القانون - جامعة بغداد.
4. يحي قاسم علي سهل - فصل الموظف العام دراسة مقارنة - رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون - فرع الإدارة والمالية - كلية الحقوق - جامعة الجزائر - 2005.

المحاضرات

1. محمد الصالح فنينش - ملخص محاضرات في قانون الوظيفة العمومية الطبعة الثانية منقحة ومحيطة - السنة الرابعة - جامعة الجزائر كلية الحقوق 2007-2008.

المجلات العلمية

1. مجلة العلوم اجتماعية- " ظاهره الغياب في العمل الصناعي " - تاريخ التصفح
16مارس 2018 . www.swmsa.net .
2. أحمد حافظ عطية نجم- السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة في
الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي - مجلة العلوم الإدارية-العدد01 - القاهرة-
جوان 1982.

الفهرس

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
6	الفصل الأول : ماهية الوظيفة العامة و الموظف العمومي
7	المبحث الأول : مفهوم الوظيفة العامة و الموظف العمومي
8	المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة
9	الفرع الأول: التعريف بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية
10	الفرع الثاني: التعريف بالنظام المغلق للوظيفة العمومية
12	الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري و مبرراته
14	المطلب الثاني : تعريف الموظف وشروط اكتساب صفة الموظف العمومي
15	الفرع الأول: تعريف الموظف العمومي
20	الفرع الثاني: شروط اكتساب صفة الموظف العمومي
26	المبحث الثاني : المتابعة التأديبية للموظف العمومي
27	المطلب الأول : شروط المتابعة التأديبية للموظف العمومي
29	الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي
32	الفرع الثاني: أركان الخطأ التأديبي
35	المطلب الثاني: العقوبات المسلطة على الموظف العمومي
35	الفرع الأول: العقوبة التأديبية بالنظر للسلطة التأديبية و الخطأ الوظيفي
36	الفرع الثاني: عدم التناسب بين الخطأ الوظيفي و العقوبة التأديبية
41	الفصل الثاني : الأحكام التطبيقية لعزل الموظف العمومي
45	المبحث الأول : الإجراءات الإدارية لعزل الموظف العمومي

47	المطلب الأول : إجراء معاينة الغياب
48	الفرع الأول: تعريف الغياب و مبرراته
52	الفرع الثاني: آثار الغياب
53	المطلب الثاني :إجراءات الإعذار وكيفية التبليغ
56	المبحث الثاني : صدور قرار العزل وآثاره
57	المطلب الأول : السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار العزل
61	المطلب الثاني : الآثار المترتبة عن قرار العزل
62	الفرع الأول : التظلم الإداري
66	الفرع الثاني: الطعن القضائي
72	الخاتمة
77	الملحق رقم 01
78	الملحق رقم 02
79	قائمة المصادر و المراجع