

جامعة غرداية  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



## واجبات الموظف العمومي في التشريع الجزائري

مذكرة مقدمة لإستكمال لنيل رسالة الماجستير أكاديمي

مسار: الحقوق, تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

كيحول بوزيد

إعداد الطالبان :

هبال بن زوين

السنة الجامعية

1437هـ - 2016م

( وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ  
وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ اِلَى  
عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا  
كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ) سورة التوبة، الآية 105

# أقرب الناس مننا

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء و  
المرسلين.

إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما، ولا للأقلام أن تحصي  
فضائلهما.

إلى والديّ العزيزين أدامهما الله لنا وحفظهما من كل الشرور.  
إلى إخوتي وأخواتي وإلى زوجتي الغالية وابنتي الجميلة أميرة.  
إلى كل الأهل و الأحاب وإلى أساتذتي الكرام وكل زملاء الدراسة  
بدون استثناء.

إلى كل من ساعدني بغية إتمام هذا العمل.  
إلى من سقط من قلبي سهوا.  
إلى كل هؤلاء أهدي هذا البحث.

بن زوين

# شكراً وبقدرتك

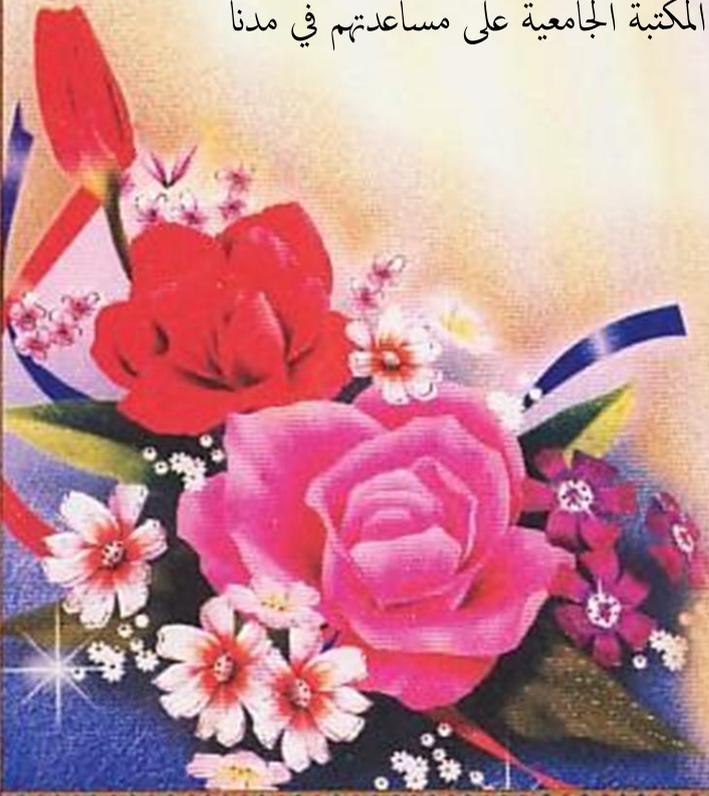
الحمد والشكر لله الذي أنار درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا  
الواجب ووفقنا إلى إنجاز هذا العمل.

أتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدني من قريب أو من  
بعيد على إنجاز هذا العمل، وفي تذليل ما واجهته من صعوبات، ونخص بالذكر  
الأستاذ المشرف الدكتور **كيحول بوزيد** الذي لم يبخل علي بتوجيهاته  
ونصائحه القيمة التي كانت عوناً لي في إتمام هذا العمل، وكذلك الدكتور  
**فروحات السعيد** على سعة صدره في تقديم النصح لنا .

ولا يفوتني أن أششكر كل أساتذة وموظفي جامعة غرداية.

كما أتقدم بالشكر إلى عمال المكتبة الجامعية على مساعدتهم في مدنا

بالمراجع المطلوبة.



قائمة المختصرات :

الصفحة	ص
الجريدة الرسمية	ج.ر
ديوان المطبوعات الجامعية	د.م.ج
الطبعة	ط
الجزء	ج

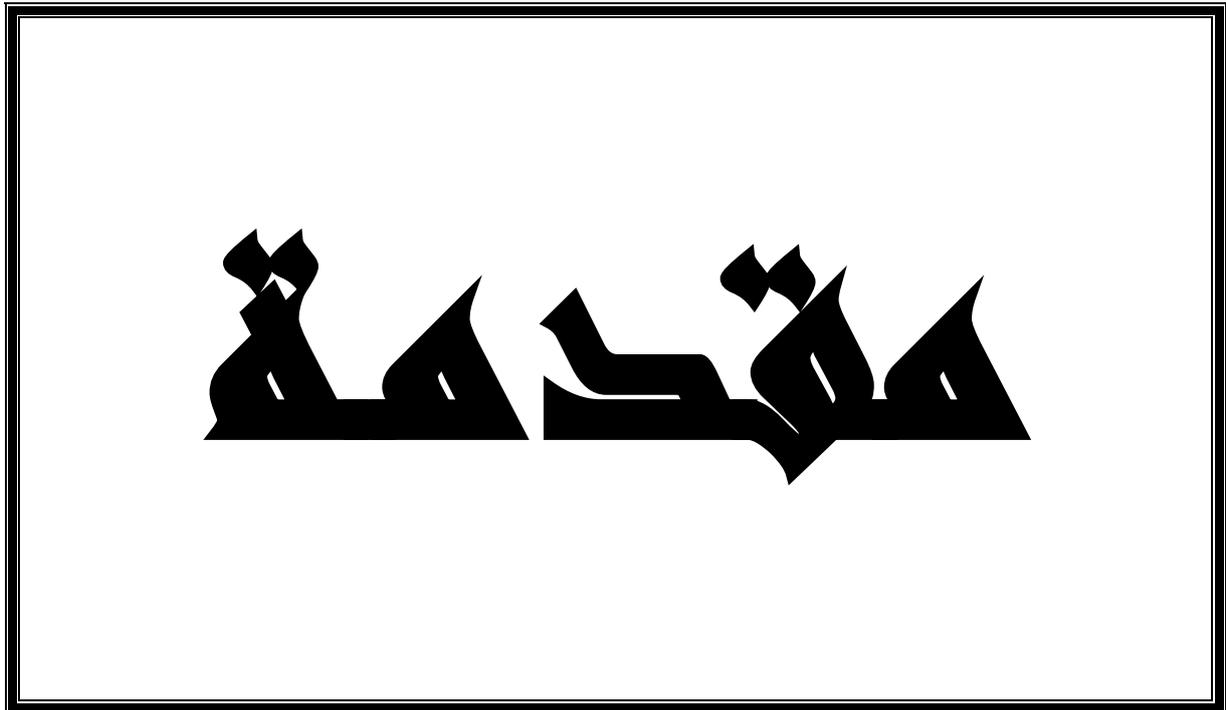
## ملخص:

حاولنا من خلال هذا البحث الذي قمنا به التعرض بالدراسة والتحليل لأهم واجبات الموظف العمومي التي أوجبها المشرع الجزائري وذلك لأهميتها في حياة الموظف المهنية والخاصة، وأيضا في استقرار الدولة وأمنها، فالموظف هو أهم عنصر في المجتمع فهو يعبر عن إرادة الدولة من خلال ممارسة وظائفها وتنفيذ برامجها وترجمة سياستها إلى الواقع العملي، وهو عقلها المفكر وساعدها المنفذ في كل ما تريد القيام به خدمة للمصلحة العامة، لذلك وجب الاهتمام بالموظفين فأوجب لهم المشرع جملة من الحقوق والضمانات لتحفيزهم وتشجيعهم على العمل بجد وتفاني، ولكن في مقابل ذلك فرض عليهم واجبات والتزامات مقتضاها أن ينفذ الموظف كل ما يقتضيه واجب منصبه، وأن يبتعد عن كل ما يتعارض مع الواجب المنوط به بمناسبة هذا المنصب، ولأن هذه الواجبات لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر لأنها لا تقف عند الحياة الوظيفية للموظف العمومي بل تتجاوزها إلى الحياة الخاصة ولأن أغلب الموظفين قد يهتمون بمعرفة حقوقهم ولكنهم يجهلون أو يتجاهلون واجباتهم المنوطة بهم، هذا ما جعلنا نتساءل: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تحديد الواجبات التي يجب على الموظف الالتزام بها؟ فجاءت هذه الدراسة لتتطرق فيها لأهم الواجبات وفق التشريع الجزائري مع التركيز على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006.

## *Résumé*

Nous avons essayé à travers cette recherche, nous avons fait l'étude et l'analyse des fonctions les plus importantes d'un agent public, qui enjoignait législateur algérien afin de leur importance dans la vie de l'employé professionnel et privé, ainsi que dans stabilité et de la sécurité, le fonctionnaire est l'élément le plus important dans la société, il reflète la volonté de l'Etat à travers l'exercice de ses fonctions et de mettre en œuvre ses programmes et traduction exposition la politique à la pratique, il doit prendre le personnel soignant leur enjoint à la législature d'une série de droits et garanties pour les motiver et les encourager à travailler dur et de dévouement, mais contrairement à leur imposer les devoirs et obligations Mguetdaha que l'employé effectue tous requis par le devoir de sa charge, et loin de tout ce qui est contraire au devoir assigné à l'occasion de ce poste, parce que ces droits ne peuvent être déterminés exclusivement parce qu'ils ne se limitent pas à la carrière de fonctionnaire

Mais pour dépasser la vie privée et parce que la plupart des employés pourraient être intéressés à connaître leurs droits , mais ils ne connaissent pas ou ignorer leurs fonctions leur ont demandé , ce Madjalna étonnant : Dans quelle mesure selon le législateur algérien dans la détermination des droits qui doivent se conformer à l' employé? L'étude est venu au toucher des droits les plus importants , conformément à la loi algérienne , avec un accent sur la feuille d'ensemble de stat pour le travail 03/06 en date du 15 Juillet 2006,



## مقدمة:

لقد تطور دور الإدارة العمومية بتطور المجتمعات وتحضرها، هذا التطور الحضاري كان له أثر واضح على وظيفة الدولة وتعاضم نشاطها، فبعد أن كان مقتصرًا على الوظائف التقليدية كحفظ الأمن الداخلي والخارجي وإقامة العدل توسع ليشمل تدخلها مختلف ميادين الحياة، مما قاد ذلك بالضرورة إلى زيادة اعتماد الدولة على الموظفين العاملين في تصريف شؤونها المتشعبة، تحقيقاً لرفاهية المجتمع وإشباع حاجاته ورغباته المتزايدة كما وكيفا، فأصبح الموظفون العاملون اليوم يعبرون عن إرادة الدولة، فهم يدها لتسيير مرافقها العامة، والدولة لا توجد في حد ذاتها فهي مفهوم تجريدي لا يكتسي معنى إلا من خلال الموظفين والأعوان الذين يعملون لديها وباسمها ولحسابها. فالدولة لا تعني إلا الموظف العام فهي لا تساوي إلا ما يساويه موظفوها، فهم صناع إنجازاتها كما أنهم عوامل تخلفها، ذلك أنها لا تعلق مكانة إلا بقدر كفايتهم في تحقيق أهدافها، ولا تتدنى منزلتها إلا بمقدار ما يصيبهم من الوهن في تنفيذ سياساتها. ونظرا لهذا الدور الذي يقوم به الموظفون فإن الأمر يستلزم الاهتمام بشؤون الموظفين الذين هم الأدوات الفاعلة والمتحركة داخل الجهاز الإداري برومته، لذلك فإن حجر الزاوية في عملية التنمية هي العناية بالموارد البشري. وتبعاً لذلك اهتمت مختلف الدول بتنظيم الجهاز الإداري، ومن ثم فقد أصبح للوظيفة العامة في كل دولة نظاما خاصا بها. وهذا ما سارت عليه الجزائر بعد الاستقلال في مختلف مراحل تطور نظامها الوظيفي وصولاً إلى آخر مرحلة وهي صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بالأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 الذي نظم العلاقات الوظيفية وخاصة مجال الحقوق والواجبات، فمن خلاله قامت الدولة بضمان مجموعة من الحقوق لموظفيها حماية لهم ولمستقبلهم المهني، وفي مقابل ذلك فرضت عليهم واجبات والتزامات سواء كانت اتجاه الإدارة أو اتجاه المواطنين، وهذه الواجبات منها ما يجب على الموظف القيام بها إيجابيا، ومنها ما تكون على شكل محضورات يتوجب على الموظف الامتناع عن تأديتها بشكل سلبي، وكل ذلك طبقاً للقوانين والنظم المعمول بها من أجل ضمان حسن سير الوظيفة العامة. وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري لم يحدد واجبات الموظف العمومي على سبيل الحصر، بل اكتفى بذكر الأساسية منها، علماً أن معظم الواجبات الوظيفية مستمدة من وضعية الموظف وطبيعة مهامه الوظيفية، ومرتبطة أساساً بسير المرافق العمومية بانتظام واطراد.

وحيث أن الموظف مرتبط بالمنظمة التي يعمل فيها والتي تفرض عليه سلوكاً ومهاماً متميزة، فإنه في نفس الوقت مرتبط بالحياة العامة باعتباره مواطناً أيضاً له حياته الخاصة. وبالرغم من كامل الضمانات والحقوق التي

يتمتع بها إلا أنه ملزم بواجبات باعتبار وضعيته كموظف ليس فقط خلال حياته المهنية ولكن أيضا خلال حياته الخاصة خارج مجال الوظيفة. الإشكالية: و بناء على ما تم تقديمه يمكن طرح الإشكالية التالية :

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تحديد الواجبات التي يجب على الموظف العام الالتزام بها ؟

وقصد تبسيط مجال الدراسة والإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية قمنا بتقسيمها إلى التساؤلات الفرعية الآتية :

1- ما هي أهم أنظمة الوظيفة العمومية ؟ وما هو النظام الذي اعتمده المشرع الجزائري ؟

2- ما هي طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف العمومي والإدارة في التشريع الجزائري ؟

3- ما هي أهم واجبات الموظف العمومي في التشريع الجزائري ؟ ( مع التركيز على قانون الوظيفة العمومية الأخير لعام 2006 ).

4- هل يترتب عن الإخلال بهذه الواجبات توقيع جزاء على الموظف ؟.

**أسباب اختيار الموضوع :** وعن دوافع اختياري لهذا الموضوع فهي تعود بالأساس إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية، فأما الذاتية فتكمن في الرغبة والميل نحو دراسة المواضيع المتعلقة بالوظيفة العمومية باعتباري منتسب لقطاع الوظيف العمومي، إضافة إلى عامل التخصص في المسار الدراسي في فرع القانون الإداري الذي يعتبر مقياس الوظيفة العمومية من أهم اختصاصاته، زيادة على حب المعرفة والإطلاع على كل ما يخص مجال الوظيفة العمومية وخاصة موضوع الدراسة "واجبات الموظف" الذي يرتبط بالموظف في حياته المهنية و يتجاوزها إلى حياته الخاصة. وعن الأسباب الموضوعية فهي تتمثل في أهمية إدراك الموظف لواجباته داخل وخارج مجال الوظيفة، ولأهمية الموضوع في حد ذاته من الناحيتين العلمية و العملية إذ هو سبيل ضمان حسن سير المرافق العمومية بانتظام واطراد.

**أهمية الموضوع :** تظهر أهمية هذا الموضوع من خلال : الأهمية النظرية : وتتمثل في الإحاطة والإلمام بمختلف

جوانب الموضوع من خلال التعرف على العديد من المفاهيم المرتبطة بموضوع الدراسة، زيادة على مختلف

النصوص القانونية ذات الصلة. الأهمية العلمية : وتبرز في كونها تبحث في أحد أهم المواضيع المتعلقة بالموارد

- البشري الذي أصبح معادلة مهمة في الاستقرار والتطور ممثلة في معرفة أهم الواجبات التي نص عليها المشرع الجزائري سواء كانت متعلقة بالوظيفة نفسها أو التزامات أخلاقية مرتبطة بالأخلاق وبضمير الموظف، ومنها التنبيه لدور النظام التأديبي كإطار لهذه الواجبات. كما أن دراسة هذا الموضوع بشيء من التفصيل تأتي في الوقت الذي تشهد فيه المكتبة الجزائرية خاصة قلة في الدراسات المتخصصة في هذا الموضوع، ولهذا فهو يعتبر منطلق لدراسات أعمق واهتمام أكبر من طرف الباحثين في مجال القانون الإداري عامة والوظيفة العمومية خاصة. **أهداف الدراسة:** نتوخى من خلال هذه الدراسة السعي إلى بلوغ جملة من الأهداف كمايلي : - إبراز طبيعة الوظيفة العمومية الجزائرية، وأهم الإصلاحات التي شهدتها منذ الاستقلال إلى وقتنا الحاضر.
- التأكيد على أهمية المورد البشري في أي عملية إصلاح، وأن أي نجاح يبدأ من صلاحه .
- تبصير الموظفين بأهم الواجبات وأنواعها التي يجب التقيد بها وعدم الميل عنها، ومعرفة النصوص القانونية الخاصة بها، حتى لا يعذر الموظف بجهله.
- الخروج بنتائج وتوصيات قد تفيد في تصحيح بعض الوضعيات السلبية، وتكملة بعض النقائص، وقد تكون بداية لبحوث أخرى.

### الدراسات السابقة :

في الجزائر وحتى خارجها، لم نجد دراسة متخصصة في الموضوع إلا من بعض الدراسات التي تعتبر عامة بالنسبة لموضوع دراستنا حيث نجده في جزئية صغيرة من البحث قد لا تتعدى الفرع منه، ومن هذه الدراسات دراسة الطالبة تيشات سلوى بعنوان " أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، دراسة حالة جامعة محمد بوقرة بومرداس"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2010. و قد تناولتها في ثلاث فصول هي :

- الفصل الأول: الإطار النظري للتوظيف والوظيفة العمومية.
- الفصل الثاني: طرق التوظيف بالوظيفة العمومية وأجهزة تنظيم شؤونها في الجزائر.
- الفصل الثالث: واقع التوظيف بجامعة محمد بوقرة بومرداس ".

وما يميز رسالتي عن هذه الرسالة أنني أبحث عن مدى توفيق المشرع الجزائري في تحديد واجبات الموظف العمومي، بينما هي تبحث عن مدى توفيق طرق التوظيف في توفير الكفاءات في الإدارات العمومية.

كذلك دراسة للطالب بن فرحات مولاي المعنونة ب "إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة. وقد تناولها في ثلاث فصول كمايلي:

- الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العمومية وإدارة الكفاءات

- الفصل الثاني: متطلبات عصرنة الوظيفة العمومية ورهاناتها.

- الفصل الثالث: تطبيقات إدارة الكفاءات في الوظيفة العمومية الجزائرية.

وما يميز دراستي عن هذه أن إدارة الكفاءات يمكن اعتبارها الطريق القويم لتحقيق أداء الواجب بكل تفاني.

**صعوبات الدراسة :**

من المعلوم أنه لا يخلو أي عمل أو بحث من الصعوبات والعوائق، وهو الواقع الذي واجهنا في إعداد هذه الدراسة، نذكر من أهمها:

- نقص المراجع المتعلقة بالوظيفة العمومية في بلادنا سواء من حيث المؤلفات أو الدراسات الأكاديمية، زيادة على شحها الشديد في التعرض لموضوع دراستنا.

- عدم إمكانية الاعتماد على المراجع الأجنبية بقدر كبير في دراستنا.

- ضيق الوقت الممنوح مع تقييد حرية الحركة بسبب الواجب المهني المتعلق بشغل الوظيفة وهذا مما منعنا من التوسع و الإلمام أكثر بمختلف جوانب الموضوع ومتطلباته.

**منهج الدراسة:**

قصد الإحاطة و الإلمام بأهم جوانب الموضوع والمضامين التي احتوتها الدراسة، ومنه الإجابة على كل التساؤلات المطروحة، ومن خلالها الإجابة على إشكالية البحث الرئيسية تم الاعتماد بداية فيم يخص الجانب

النظري على المنهج الوصفي لمعرفة بعض جوانب ظاهرة الوظيفة العمومية، كذلك استعملنا المنهج التاريخي وذلك عند تطرقنا لمراحل تطور الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري ومحاولات الإصلاح التي قامت بها الحكومات المتعاقبة وصولا إلى آخر محطة في الإصلاح، مع استعمال المنهج التحليلي أو تحليل المضمون من خلال تحليل بعض المواد القانونية، لكن الاعتماد أكثر على هذا المنهج الأخير كان في الجانب العلمي من هذا البحث خاصة في تحليل المواد والنصوص القانونية المعتمد عليها بصورة أساسية في موضوع الدراسة، دون أن ننسى المنهج الاستقرائي لاستقراء مضمون تلك المواد والنصوص .

### تقسيم الدراسة:

من أجل الوصول إلى إجابة شافية على إشكالية البحث المطروحة بتساؤلاتها الفرعية، وعدم الخروج عن الموضوع، تم الاعتماد على الطريقة الأنجلوسكسونية وهي طريقة الفصول وهذا نظرا لسهولة ووضوحها في تناولها لمواضيع الدراسة، ولأن موضوعنا يعتمد على التحليل فقد ارتأينا التقسيم الثنائي في بحثنا، وعليه أخذنا بحثنا في فصلين، حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي للوظيفة العمومية والموظف العمومي، حيث خصصنا المبحث الأول منه لمفهوم الوظيفة العمومية وأنظمتها، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه مفهوم الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة، وقد أخذنا هذا الجانب النظري من الدراسة لأن موضوع الدراسة يحتاج بالضرورة إلى هذه المفاهيم المبدئية قبل الغوص في أساس الدراسة.

أما الفصل الثاني وهو كما ذكرنا أساس دراستنا فقد تطرقنا فيه إلى التزامات الموظف الايجابية والسلبية، حيث تناولنا في المبحث الأول التزامات الموظف العام الايجابية المرتبطة بالوظيفة وبأخلاقيات المهنة، أما المبحث الثاني فتعرضنا فيه لالتزامات الموظف العام السلبية وهي أيضا منها المرتبطة بالوظيفة وأخرى بأخلاقيات المهنة.

## الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للوظيفة العمومية والموظف العمومي

وفيه مبحثان:

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العمومية وأنظمتها

المبحث الثاني: مفهوم الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة

## تمهيد:

تتبوأ الوظيفة العمومية مكانة مهمة في عملية البناء المؤسساتي للدول من خلال إدارة المرافق وتنفيذ الأهداف المرجوة خدمة للصالح العام، ولأن الموظفين هم يد الدولة لتسيير هذه المرافق العامة وتحقيق تلك الأهداف من خلال اضطلاعهم بالواجبات والمسؤوليات المحددة لهم في إطار تأدية واجبهـم الوظيفي المنوط بهم، ونظرا لتلك الأهمية فإن مفهوم كل من الوظيفة العمومية والموظف العمومي يختلف من بلد إلى آخر حسب النظام والمعايير المعمول بها.

وعليه ولأن موضوع دراستنا هو "واجبات الموظف العمومي في التشريع الجزائري" فلا بد بداية أن نتعرف من خلال هذا الفصل الأول على بعض المفاهيم المتعلقة بالوظيفة العمومية والموظف العمومي، لنتناول في المبحث الأول مفهوم الوظيفة العامة وأنظمتها، أما في المبحث الثاني فسنستطرق إلى مفهوم الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة.

## المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة وأنظمتها

مما لا شك فيه أن للتطور الحضاري أثرا واضحا على وظيفة الدولة وتدخلها في كافة الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولقد شهد القرن الحالي زيادة واضحة في المسؤوليات والالتزامات الملقاة على عاتق الدولة، بعد أن تغير نشاطها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة لتحقيق مستوى معيشي ملائم لجميع أفراد الشعب<sup>1</sup>. ولقد ترتب على هذا التطور العالمي أن الوظيفة العامة لم تعد أمرا استثنائيا في حياة المواطنين كما كان عليه الشأن في الماضي، ولم يعد بإمكان المواطن أن يجتنب الموظفين، وأن يرتب حياته على أساس الاستغناء عن خدماتهم، بل أصبحت الوظيفة العمومية جزءا من كيان كل فرد. وعليه سنتناول في هذا المبحث مفهوم الوظيفة العمومية في المطلب الأول وأنظمتها في المطلب الثاني.

## المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية

تعتبر الوظيفة العمومية هي البنية الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري في سائر دول العالم قديما وحديثا فهي عنصر شديد الارتباط والاحتكاك بمفهوم الدولة الحديثة وذلك نظرا لكونها تمثل التجسيد الحقيقي لمظهر

<sup>1</sup> أحمد عبد العال صبري جليبي، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 19

السلطة العامة في المجتمع<sup>1</sup>، و الدولة تمارس نشاطها سواء المرفقي أو المتعلق بالضبط الإداري من خلال موظفيها الذين يمثلون الأداة البشرية للإدارة العمومية لتحقيق أهدافها، وتحظى الوظيفة العامة بعناية المشرع والفقهاء في مختلف دول العالم<sup>2</sup>، ولهذا سنتطرق في هذا المطلب إلى أهم التعريفات التي وردت بخصوص الوظيفة العمومية في الفرع الأول و أهم التطورات التي شهدتها في الجزائر في الفرع الثاني.

#### الفرع الأول: معنى الوظيفة العمومية

للوظيفة العمومية عدة معاني مختلفة ذات مفاهيم متباينة، وهي ترتبط بالمعايير المعمول بها، حيث يمكن الأخذ بمعنيين أساسيين الأول يتعلق بالمعنى العضوي (الشكلي)، والثاني بالمعنى الموضوعي (المادي) للوظيفة العمومية.

#### أولا : المعنى العضوي (الشكلي)

يقصد بالوظيفة العمومية بناء على هذا المعنى "مجموع مستخدمي الإدارة الخاضعين بدورهم لنظام قانوني منسجم نوعا ما ومتنوع"<sup>3</sup>. أو هو كذلك "مجموعة القواعد القانونية المنظمة للحياة الوظيفية للموظف العمومي منذ دخوله للخدمة وحتى خروجه منها"<sup>4</sup>. وبنظرة إلى هذين التعريفين، نرى أنهما يركزان على النظام القانوني المنظم للحياة الوظيفية للموظف العمومي دون التطرق للوظائف المخصصة لهؤلاء الأشخاص. ونظرا للمكانة المهمة للوظيفة العمومية في كل بلد نرى لجوء كل دولة إلى سن التشريعات والقوانين التي تنظمها وتحدد طبيعتها وتبيان الحقوق والواجبات المرتبطة بها، هذه الأخيرة سنتطرق إليها بشيء من التفصيل في الفصلين اللاحقين.

#### ثانيا : المعنى الموضوعي (المادي)

ويستند هذا المعنى في تعريفه للوظيفة العمومية إلى "مجموعة الاختصاصات والمسؤوليات التي تسند إلى شخص محدد تتوفر فيه شروط معينة يجب أن يقوم بها مستهدفا تحقيق المصلحة العامة"<sup>5</sup>. وفي تعريف آخر للوظيفة العمومية في نفس المعنى هي "النشاط الذي يقوم به هؤلاء الموظفين، والذي يتركز في تنظيم هذا النشاط

<sup>1</sup> عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر، الطبعة الأولى، مطبعة مزوار، الجزائر، 2011، ص 34  
<sup>2</sup> علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج 2، ط 2، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 49.  
<sup>3</sup> سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، د.م.ج، الجزائر، 2010، ص 46.  
<sup>4</sup> أحمد عبد العال صبري جليبي، المرجع السابق، ص 23.  
<sup>5</sup> عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 36.

لتمكين الإدارة من القيام بما أوكل إليها من مهام واختصاصات<sup>1</sup>. وبنظرة فاحصة نجد أن هذا المعنى يعتمد على الجانب الفني إذ تركيزه ينصب على ما تقوم به الإدارة من أعمال ومهام بواسطة موظفيها دون النظر إلى شاغلي الوظيفة وأحوالهم ومراكزهم القانونية. من خلال ما تم تقديمه من تعاريف للوظيفة العمومية حسب أهم معنيين، حيث رأينا من يركز في تعريفه على الجانب العضوي، وهناك من اكتفى بالجانب الموضوعي حسب اعتبارات خاصة، فنحن نرى أن نأخذ تعريف الوظيفة العمومية من خلال الجمع بين المعنيين السابقين لارتباطهما ببعضهما البعض فنقول أنها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات الموضوعية من طرف السلطة العامة والمكلف بها الموظفون تحقيقا للمصلحة العامة، وذلك وفق قانون منظم لها وللحياة الوظيفية للموظف العمومي.

#### الفرع الثاني : مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر

مرت الوظيفة العمومية في الجزائر بعدة مراحل مختلفة ومتمايزة تبعا لاختلاف التوجهات و الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عاشتها الجزائر، ويمكن دراسة هذا التطور من أربعة مراحل أساسية :

- مرحلة ما قبل الاستقلال

- المرحلة الانتقالية تمتد من 1962 إلى 31 ديسمبر 1966.

- مرحلة التطوير و التكييف من 1966 إلى 1978.

- مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية .

وفيما يلي سنتطرق إلى هاته المراحل

#### أولا : مرحلة ما قبل الاستقلال

عرفت الجزائر أول نظام للوظيفة العمومية بموجب قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 المؤرخ في 19 أكتوبر 1946<sup>2</sup> والذي أصبح ساري المفعول على التراب الوطني بمقتضى مرسوم 10 جوان 1949، ولكن هذا القانون لم يسمح للجزائريين الالتحاق بالوظيفة العمومية، و"لم يكن حظ الجزائريين من الاستفادة من أحكامه

<sup>1</sup> عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، د.م.ج، الجزائر، دون سنة نشر، ص 5

<sup>2</sup> عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص20.

أكثر مما كان من قبل فمعايير التوظيف والتكوين التي تبناها كانت لا تتلاءم ووضعتهم. ولم يتطور مضمونها إلا بعد اندلاع حرب التحرير الوطني حيث شرعت السلطات الحاكمة في تعديلها ابتداء من سنة 1956<sup>1</sup>. وقد صدرت نصوص في هذا الإطار أهمها :

\*مرسوم 17 مارس 1956 الذي أدخل بعض المرونة في الشروط المطلوبة للالتحاق بالوظائف العمومية وذلك من حيث المستوى الثقافي أو المهني المطلوب ومن حيث الإجراءات المنصوص عليها عادة.

\*مرسوم 27 أكتوبر 1958.

\*مرسوم 14 أوت 1960 الذي أقر العمل بأحكام أمر 4 فبراير 1959 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية<sup>2</sup>، والذي امتد تطبيقه إلى الجزائر، واستمر العمل به إلى غاية انتزاع الاستقلال .

#### ثانيا : المرحلة الانتقالية (1962-1966)

لقد وجدت الجزائر الفتية غداة الاستقلال، نفسها وهي مثقلة بتركة استعمارية يصعب التخلي عنها دفعة واحدة، بعضها يتعلق بصلاحيات الهياكل الإدارية وعدم توازنها والبعض الآخر بمحتوى هذه الهياكل من الناحيتين القانونية والبشرية، نتيجة لذلك برزت ظاهرتين متناقضتين<sup>3</sup>، تتمثلان في كثرة القوانين والنظم المطبقة على الموظفين من جهة وقلة عدد الموظفين الجزائريين من جهة أخرى، ما سبب عدم التوازن وخاصة بعد رحيل الفرنسيين الذي ترك فراغا كبيرا في شغل الوظائف العمومية، كاد أن يؤدي إلى انحلال الكثير من المرافق العامة، وأمام هذا الوضع المعقد، لم يبقى للسلطات العمومية بعد الاستقلال مباشرة إلا أن تتخذ احتياطات تجعلها قادرة على مجابهة المشاكل الراهنة بدون أن تهمل ضرورة إعادة نظر واسعة في مستقبل الوظيفة العمومية و دورها ضمن المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية الجديدة الأخرى . وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى مجموعتين من النصوص<sup>4</sup> :

<sup>1</sup> هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 39.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 39.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 40.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 40.

أ- المجموعة الأولى: استهدفت إعادة الحقوق المهنية للموظفين الذين عزلوا من مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير الوطني، وكذلك إدماج الموظفين الذين كانوا ينتمون إلى الأطارات الفرنسية والمغربية والتونسية في الأطارات الجزائرية. وتشتمل هذه المجموعة على ثلاثة نصوص أساسية هي:

\* أمر 62- المؤرخ في 6 جويلية 1962 الذي أعاد للموظفين الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير الوطني حقوقهم المهنية .

\* أمر 62- 040 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية في الأطارات الجزائرية .

\* مرسوم 62- 528 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتعلق بتطبيق الأمر السابق .

ب- المجموعة الثانية : كانت الغاية منها وضع نظام انتقالي للتوظيف يمكن الإدارة من "جزارة" الوظائف القيادية ومن سد الحاجيات المتزايدة على شتى مستويات السلم الإداري والمصالح العمومية . ومن أهم النصوص التي تدخل ضمن هذه المجموعة :

\* مرسوم 62- 502 المؤرخ في 19 جويلية 1962 المتعلق بالانتداب إلى بعض الوظائف .

\* مرسوم 62- 503 المؤرخ في 19 جويلية 1962 الذي حدد الإجراءات الكفيلة بتسهيل الدخول إلى الوظيفة العمومية . وعلى الرغم من صدور العديد من النصوص القانونية في مجال الوظيفة العمومية، إلا أن الحالة السيكلوجية السائدة عادة الاستقلال لم تكن لتساعد على إجراء إصلاحات جذرية فورية تمس المنظومة القانونية والإدارية على السواء<sup>1</sup> . و قصد سد الفراغ القانوني في جميع المجالات بصفة مؤقتة بعد الاستقلال صدر القانون رقم 62- 157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 يتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض و السيادة الوطنية . وقد انطلقت الحكومة في عملية الإصلاح الجذري للوظيفة العمومية بداية من سنة 1966 حيث بدأت في إعادة النظر في مبادئها وأساليب تنظيمها.<sup>2</sup>

ثالثا : مرحلة الإصلاح والتنظيم (1966-1985)

<sup>1</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص114..

<sup>2</sup> هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص41.

نتيجة لما تميزت به المرحلة السابقة من عدم الاستقرار الوظيفي حيث لم تتمكن الإدارة من معالجة وحل مشاكل الموظفين ومنه عدم التوازن في مجال الوظيفة العمومية، فقد جاء القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966<sup>1</sup>، الذي كان بداية إصلاح الوظيفة العمومية والتي كانت تعتمد على القوانين والمبادئ الفرنسية وكتتويج لما شهدته هذه المرحلة من مراجعة لأهم المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية من أهمها<sup>2</sup>:

- إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية.

- مساواة المواطنين في تولي الوظائف العمومية.

- حق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية بواسطة اللجان الاستشارية الإدارية والتقنية (المتساوية الأعضاء). لتتوالى بعد هذا القانون مختلف القوانين الأساسية الخاصة بفروع نشاطات قطاع الوظيفة العمومية. إذن فقد جاء هذا القانون كخطوة جديدة من خلال رسمه المبادئ الأساسية والحقوق والواجبات المرتبطة بصفة الموظف وكيفيات التوظيف، زيادة على تميزه بصفتين مهمتين تتمثلان في شمولية القانون الأساسي من حيث المضمون، ومن حيث تطبيقه، باستثناء القضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي. "وقد نظمت بمقتضى مرسوم 66-134 ل2 جوان 1966 إجراءات للبت في تطبيق أحكام القانون الأساسي على أعوان المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري والصناعي وأسندت مهمة الإشراف على العملية إلى لجنة وزارية مشتركة تتكون من ممثلين عن وزارة المالية والوزير المكلف بالوظيفة العمومية والإصلاح الإداري والوزير المختص"<sup>3</sup>. رغم كل هذه الخطوات الإيجابية لأجل إصلاح الوظيفة العمومية إلا أنه "بعد مضي أكثر من عشر سنوات من تطبيق الأمر رقم 66-133، ظهرت حدود تطبيق أحكامه، وذلك نتيجة لعدة عوامل ومعطيات وتطورات خاصة منها التطورات الاجتماعية والاقتصادية، فوجدت الإدارة العمومية نفسها أمام تحديات جديدة تتمثل أساسا في النمو المتزايد للحرف والمهن التي تتطلب تخصصات بارزة في الإدارة العمومية والتي لا يمكن مواجهتها ومعالجتها بالتدابير القانونية الصارمة المعمول بها في الإدارة العمومية، كما أن استنزاف خيرة قطاعاتها لصالح القطاع الاقتصادي الذي تم الاستثمار فيه كثيرا وأصبح يستقطب الكفاءات في جميع المجالات

<sup>1</sup> الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المنشور في الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 46 الصادر بتاريخ 08 يونيو 1966..

<sup>2</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 120.

<sup>3</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 49.

بسبب المقابل المادي المغربي والمسارات المهنية الواعدة والأكثر مرونة، كل هذه العوامل دفعت إلى التفكير في إصدار قوانين جديدة تحمل تدابير لمواجهة هذه الصعوبات<sup>1</sup>. هذه التراكمات أدت إلى صدور القانون الأساسي العام للعامل<sup>2</sup> ترسيخا لمبادئ وأسس التسيير الاشتراكي وسميت هذه المرحلة بمرحلة توحيد عالم الشغل حيث اختلف معنى الموظف العام تماما واتجه القانون الأساسي العام للعامل وفقا لما جاء في الميثاق الوطني والدستور في مادته الأولى على تبني مبدأ ترسيخ مفهوم موحد للعامل مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه<sup>3</sup> اقتصاديا كان أم إداريا حيث عرفه بأنه "يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني"<sup>4</sup>. وهكذا أدى الأمر إلى إفقاد الوظيفة العمومية هويتها وانحرافها بصفة تدريجية عن المبادئ التي أنشئت من أجلها<sup>5</sup>. وكنتيجة للوضع الغير سوي الذي خلفه قانون 1978 صدر المرسوم رقم 85-59<sup>6</sup> المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، هذا الأخير جاء تطبيقا لنص المادة الثانية من القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 الذي يستند في مرجعيته لقانون 1978 الملغي سنة 1990، بحيث يحدد هذا المرسوم القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية، وكذلك القواعد القانونية التي تطبق على العمال الناشطين في تلك المؤسسات والإدارات العمومية، ولكنه حافظ على مضامين ومبادئ قانون 1966 مع التوسعة في نطاق تطبيقه، حيث أصبح يسري على كافة عمال المؤسسات والإدارات العمومية.

#### رابعا: مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية

بعد أحداث 1988، ومع التغيرات السياسية المتسارعة التي عاشتها الجزائر، صدر دستور 1989 الذي ولأول مرة كرس مبدأ الديمقراطية والتعددية الحزبية، وأعطى مفهوم جديد للدولة المنفتحة على جميع الأصعدة، ومنها التحولات الاقتصادية الواسعة، التي غيرت نظرة الدولة من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، كل هذا كان له الأثر الكبير على الوظيفة العمومية، حيث أصبح من الواجب سيرها وفق المقاييس والمبادئ الجديدة

<sup>1</sup> تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة مقدمة أنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2009-2010، ص 44.

<sup>2</sup> قانون 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978، المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل، ج ر، العدد 32.

<sup>3</sup> عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص 22.

<sup>4</sup> المادة الأولى من القانون رقم 78-12، مرجع سابق.

<sup>5</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 57.

<sup>6</sup> المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، العدد 13، الصادر بتاريخ 24 مارس 1985، ص 334.

المكرسة للوصول إلى ما تصبو إليه الدولة من مهام وأهداف، والمحافظة على حقوق الموظفين مع تحديد الواجبات والالتزامات وفق ما تقتضيه أخلاقيات المهنة الوظيفية . لذلك فتح كل من دستوري 1989 و 1996 مجالات متعددة للإصلاح غيرت بصفة جذرية الميادين المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية وتضمنت بالضرورة إعادة النظر في تحديد مهام الدولة ودور الوظيفة العمومية والمبادئ الجديدة التي ينبغي أن تركز عليها<sup>1</sup>. زيادة على ذلك، الاعتبارات التي تميزت بها هذه المرحلة والتي شجعت على الإصلاح منها<sup>2</sup>:

1- محدودية العمل بأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966 حيث كانت من بين الأسباب التي عاقت التطور التدريجي، المنظم، والمنسجم لتعداد المستخدمين.

2- عدم التحكم في التوظيف، لغياب نظام صارم في الانتقاء، وهو الوضع الذي فرضه التوسع والتنوع في مهام الدولة، لاسيما في المجال الاقتصادي، أثر كثيرا على انسجام الوظيفة العمومية وفلسفتها.

3- اتسام النظام القانوني المطبق على أعوان الدولة، بالغموض والالتباس، وأن العديد من الأحكام المتخذة عبر مراحل تطورها، تمت تحت تأثير المقتضيات الآنية، مما ساعد على تحريف رسالتها وتغييرها في العمق.

إضافة إلى هذه الاعتبارات، كان لزاما على السلطات العمومية الشروع وفق منطق الدولة الحديثة، في إصلاح منظومة الوظيفة العمومية، إصلاحا عميقا، شاملا، يطهرها ويقيها من مختلف الشوائب العالقة بها، ويجعلها فعالة وناجعة<sup>3</sup>.

وفي مسيرة المحاولات العديدة للدولة الجزائرية لأجل إصلاح المنظومة الإدارية لابد من الإشارة إلى أهم المحطات الجادة في ذلك:

**أولا: تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة سنة 1987**

كلفتم بمهمة إعداد تقرير شامل لواقع الإدارة العامة بخصوص مجال وطرق تدخلها ومهامها، وقد اعتمدت هذه اللجنة دراسة المحاور التالية:

<sup>1</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 61.

<sup>2</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 154.

<sup>3</sup> سعيد مقدم، المرجع نفسه، ص 156.

1- معاينة واقع القطاع العمومي الجزائري (الاقتصادي والاداري).

2- مراجعة طبيعة مهام الإدارة المركزية.

3- اعتماد التشاور في مجال التخطيط.

4- اعتماد لامركزية التسيير.

5- اعتماد الفعالية والترشيد وتحقيق الانسجام في العمل الإداري.

ثانيا: تشكيل مجموعة العمل الوزارية المشتركة سنة 1991 والتي عهدت إليها مهمة إعداد تقرير شامل الدراسة لواقع الإدارة الجزائرية وطرق تطويرها، وقد تمحورت نتائج أعمال هذه المجموعة حول جملة من المقترحات للوصول إلى بناء<sup>1</sup>:

\_\_ إدارة قوية، محايدة، نظيفة، وملتزمة بالمرفق العام،

\_\_ إدارة قادرة على الاضطلاع التام بمهامها الدائمة،

\_\_ إدارة قادرة على تحقيق فعالية الجهاز الإداري،

\_\_ إدارة قادرة على ضمان احترام الموظفين وتعبئتهم،

\_\_ إدارة تشكل دعامة أساسية للحوار والتشاور،

\_\_ إدارة تستقطب اهتمامات وانشغالات موظفي الإدارات المركزية والمحلية والمتعاملين الاجتماعيين، من خلال

السهر على تنظيم الاتصال المباشر والمحفز بين الحكومة والإطارات ومختلف الأطراف الفاعلة.

وفي إطار التقدم في سياسة الإصلاحات المعتمدة، كانت هناك مبادرات متخذة بخصوص الوظيفة العمومية في

المجالين التشريعي والتنظيمي، لأن هذه التشريعات والتنظيمات لم تعد قادرة على مسايرة الوضعيات الجديدة

للموظف في ظل الدور الجديد للدولة، فكان لابد من التغيير خدمة لاحتياجات المواطنين التي اتسعت بشكل

رهيب، وتخفيفا للثقل الواقع على كاهل الإدارة .

<sup>1</sup> سعيد مقدم، المرجع نفسه، ص167

وفي اتجاه هذا الإطار ومن أجل الحفاظ على مكانة وهيبة الوظيفة العمومية في الدولة عمل دستور 1996 على جعل الضمانات الممنوحة للموظفين من اختصاص التشريع، وذلك حماية للموظفين من أي ضغط، حتى يكون ضمانته حياده . وتوالت المبادرات، إلى أن جاءت المبادرة الحادة والحاسمة بإصدار الدولة الجزائرية الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية<sup>1</sup>. هذا القانون الذي نرى له خلفيات قانونية، وأسباب موضوعية ومبررات عملية كثيرة ومتعددة، لعل من أهمها أنه جاء تكريسا لدولة القانون، دولة الحقوق والحريات الفردية والجماعية، دولة الديمقراطية و التعددية السياسية والفصل بين السلطات وحياد الإدارة والمساواة بين المواطنين في الالتحاق بالمناصب والوظائف العمومية، ويستشف ذلك من أحكام المادة 122(الفقرة 26) من الدستور التي تقضي بأن الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، من الميادين التشريعية التي أسندها الدستور حصرا و خصيصا للبرلمان، وجاء هذا القانون أيضا لسد الفراغ القانوني الرهيب الذي كانت تعاني منه منظومتنا المؤسساتية الإدارية العمومية وموظفيها تحديدا، وأخيرا فقد جاء لتحقيق جملة من الأهداف السامية والغايات النبيلة، التي وردت في عرض أسبابه، منها<sup>2</sup>:

— ضمان هوية ووحدة وانسجام قطاع التوظيف العمومي بوصفه المعبر عن انشغالات ومسؤوليات الدولة كهيئة مستخدمة،

— تكييف مهام ووظائف الإدارة العمومية لتناسب مع الأدوار الجديدة للدولة ومؤسساتها،

— التشجيع على قيام إدارة محايدة ناجعة وقادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين والتطور مع محيطها،

— تحديث عملية تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية ووضع نظام مندمج للتكوين،

— تدعيم التشاور والحوار داخل قطاع الوظيفة العمومية،

— ضمان مساواة جميع الموظفين في الحقوق والواجبات ومساوئهم المهني.

<sup>1</sup> الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

<sup>2</sup> موسى بودهان، قانون التوظيف العمومي، دار الأمة، الجزائر، 2012، ص 132.

### المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية

تعمل الوظيفة العمومية على تحقيق الأهداف التي تسعى الدولة الوصول إليها من أجل خدمة المجتمع وجمهور المنتفعين بالمرافق العمومية، لذلك يختلف نظام الوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر من دولة إلى أخرى، ومن نظام سياسي إلى آخر وذلك باختلاف الظروف المحيطة بتلك الدول خاصة من الجوانب السياسية، والاقتصادية، والإدارية، وحتى التاريخية كما هو الشأن بالنسبة للجزائر التي اتبعت النظام المنتهج من طرف فرنسا الاستعمارية، وهو النظام المغلق الذي يعتبر أحد النظامين الرئيسيين للوظيفة العمومية اللذين يسودان العالم في الوقت الحاضر، ألا وهما:

\_\_ النظام المغلق أو المفهوم الأوروبي.

\_\_ النظام المفتوح أو المفهوم الأمريكي.

وهذا ما سنبينه من خلال هذا المطلب في الفرعين الأول والثاني، ثم سنتطرق في الفرع الثالث إلى موقف المشرع الجزائري من النظامين.

### الفرع الأول: النظام المغلق (المفهوم الأوروبي)

في ظل النظام المغلق للوظيفة العمومية، يعتبر الالتحاق بالوظيفة العمومية، التحاقا بمهنة أو ب حياة مهنية قابلة للتنوع، لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة، بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى، بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة تنظيمية قانونية تحكم حياته المهنية المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة، وفق مخطط تسيير يحكم مساره المهني<sup>1</sup>، يتمتع من خلاله بمجموعة من الحقوق والضمانات، ويلتزم في المقابل بجملة من الأعباء والواجبات، وهذا ما يجعله في مركز لائحي يختلف عن المركز القانوني للعاملين في القطاعات الأخرى. ومن الدول التي تطبق هذا النظام معظمها من الدول الأوروبية أهمها فرنسا وبريطانيا وبلجيكا وألمانيا وسارت في ركبها العديد من الدول في الشرق الأوسط، وآسيا، وأمريكا اللاتينية وإفريقيا منها الجزائر وتونس. ويتكون هذا النظام من عنصرين أساسيين هما: القانون الأساسي والإطار المهني أو الحياة المهنية للموظفين.

### أولا: القانون الأساسي للموظفين

<sup>1</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 63.

وهو مجموعة القواعد النوعية والخاصة التي تحددها السلطة التشريعية أو التنظيمية، والتي يتطور الموظفون تحت ظلها فتفرض عليهم واجبات وتحوّلهم حقوقاً تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى. وبصفة دقيقة يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية وتنظيمية يترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف والإدارة وآثار مميزة منها<sup>1</sup>:

- تحدد حقوقه وواجباته بصفة انفرادية بمقتضى نصوص تشريعية وتنظيمية.
- لا يساهم الموظف في تحديد محتوى مركزه القانوني ولا يستطيع أن يحتج بامتيازات أو حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة إلا في حالة الإبقاء على سريان هذه النصوص.
- لا يستطيع الموظف أن يفصم العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة انفرادية. لا يمكن أن يتأتى هذا الافتراض إلا في حدود ما تسمح به الإجراءات الخاصة بالاستقالة.
- النزاعات المتعلقة بالموظفين من اختصاص القضاء الإداري.

### ثانياً: الإطار المهني (الحياة المهنية)

لقد نبعت فكرة الحياة المهنية من طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين القائم على الهرمية والسلك الوظيفي الذي يرمي إلى تحقيق الاستقرار في الأمد البعيد، وذلك من خلال<sup>2</sup>:

- 1) الوضعية الممنوحة للأعوان بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية.
- 2) التطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف.

فالحياة المهنية التي يمكن لمختلف الموظفين التمتع بها في الوظيفة العمومية، تستند على فكرة تعزيز ارتباطهم بمقتضيات المرفق العام المحدد بمفهوم المصلحة العامة، - وذلك بتقوية واجباتهم المهنية ولاسيما أخلاقيات المهنة الملقاة على عاتقهم والتي سنتطرق إليها في الفصل الثاني بشيء من التفصيل، وضمان الحقوق التي يرغبون في الحصول عليها، وصولاً إلى التقاعد عبر محطات مهنية متنوعة ومحكمة. وعليه، فمفاد الإطار المهني أن الموظف

<sup>1</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص14.

<sup>2</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص73.

لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معيناً ولمدة معينة، ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري، وليتمكن انطلاقاً من هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين مطالبه الشخصية وحاجيات الإدارة<sup>1</sup>. وكتقييم للنظام المغلق، نجد أن له محاسن، كما أن له مساوئ، فمن أهم محاسنه أنه<sup>2</sup>:

- يشجع نمو الصالح العام لدى الموظفين إذ يجعل تحت تصرف الإدارة أشخاصاً متشبعين بحكم بقائهم مدة طويلة في خدمتها بروح النزاهة والإخلاص والتفاني،
  - يتلاءم مع وضعية البلدان النامية إذ أنه يساعد على ضمان الاستقرار داخل الأجهزة الإدارية وعلى الزيادة من كفاءة الموظفين بصفة تدريجية ومنتظمة، وهو بهذا المعنى يقدر قيمة الشخص أكثر مما هو يقدر المناصب الإدارية، وبالتالي فهو يوفر حماية كبيرة للموظف،
  - يسهل عملية التوحيد لا من حيث التنظيم الإداري فحسب ولكن أيضاً من حيث أساليب العمل ومن حيث الفكر الإداري ومن حيث توزيع الدخل القومي،
  - يكفل مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية والتدرج فيها،
- وأخيراً يمكن القول بأنه يشكل قاعدة تكييف منظم يحمل الإدارة على تجميع مواردها البشرية وتسيير تقديري للمناصب والتعداد.

أما بالنسبة لأهم المساوئ التي يؤاخذ عليها أنه:

- يلزم الإدارة تنظيم إطار مهني دقيق ومعقد، كثيراً ما يصعب عليه التوفيق بين مقتضيات المصالح الإدارية ورغبات الموظفين، وأيضاً ما ينجم عنه ظهور روح التكتل والبيروقراطية والروتين،
- ينقله للموظف من وظيفة إلى أخرى حسب حاجة الإدارة، فإنه بذلك لا يعطي اهتماماً للتخصص الذي يؤدي إلى دقة الأعمال المنجزة.

<sup>1</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 14.

<sup>2</sup> هاشمي خرفي، المرجع نفسه، ص 22.

## الفرع الثاني: النظام المفتوح (المفهوم الأمريكي)

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة، بمضمون الوظيفة الإدارية ذاتها، فهو مشروع لا يسير بالضرورة من قبل الدولة، ويمكن أن يكون مستقلا وخصوصا 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 قطاعات الشغل الأخرى، كما يعني المرونة في تسيير المستخدمين، وفي تبسيط طبيعة العلاقات، وفي المردودية والانتقاء الأفضل للكفاءات، وفي استعمالها.<sup>1</sup> فالأعوان في النظام المفتوح يوجدون في علاقة حرة نحو الإدارة المستخدمة لهم، وأن النظرة الأمريكية للإدارة تختلف اختلافا كليا عن النظرة الأوروبية، من حيث أن المواطن الأمريكي لا يميز بين الإدارة والقطاع الخاص. لهذا فالوظيفة العمومية في النظام المفتوح تحتوي على مجموعة من التصرفات يقوم بها الموظفون وهي لا تختلف في طبيعتها وخصائصها عن الأعمال الخاصة، فالموظف في النظام الأمريكي يخضع لنفس النظام القانوني الذي يخضع له جميع العاملين وليس له من الحقوق إلا ما يستمده من الدستور مباشرة أو قوانين العمل. فالوظيفة وفق هذا المفهوم لا تعتبر عملا مستقرا ودائما وإنما هي عمل مؤقت متخصص له مميزات محددة ترتبط بوظيفة بعينها تحتاج في ممارستها إلى شخص فني متخصص له خبرة ودراية بالعمل الذي سيتولى أعباءه ومسؤولياته، وبذلك يرتبط عمل الموظف بالوظيفة نفسها، فلا ينتقل من وظيفة إلى أخرى ولا يرقى إلى غيرها، ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى انتهاء علاقة الموظف بالخدمة.<sup>2</sup>

ويتميز هذا النظام بجملة من المحاسن والايجابيات من أهمها:<sup>3</sup>

- أنه نظام بسيط رغم ما يفرضه على الإدارة من أعباء خاصة إذ أنه يتطلب إعادة نظر مستمرة في تصنيف الوظائف وترتيبها.

<sup>1</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 53.

<sup>2</sup> عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 43.

<sup>3</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 22.

- هو نظام مرن يتماشى وحاجيات الإدارة كما وكيفا، وبالتالي يتلاءم ومقتضيات الإنتاجية.
- يعتبر أداة صالحة لانخراط الإدارة داخل الأمة. إذ أنه لا يخولها أي امتياز يجعلها أعلى درجة من غيرها.
- وهو يعمل على منع تكوين قوى ضاغطة تتمتع بامتيازات داخل المجتمع.
- كما أنه لا يخلو من بعض المساوئ منها:
- أنه لا يمكن تطبيقه في كل مكان وزمان.
- هذا النظام يعطي الأولوية للإنتاجية ولا يأخذ بعين الاعتبار الأهداف الأساسية الأخرى التي تعمل من أجلها الإدارة والتي تتمثل في تحقيق الصالح العام.
- ومن مساوئ هذا النظام أيضا أنه يستلزم جهدا كبيرا، وكنتيجة لعلاقة الموظف بالإدارة (العلاقة التعاقدية) فإن الموظف فيها لا يتمتع بالامتيازات التي تمنح للموظف في ظل العلاقة القانونية اللائحية التي يتميز بها النظام الأوروبي.
- كذلك لا يسمح باستقرار الموظفين في وظائفهم.

#### الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من النظامين

لقد تبنت الجزائر بعد الاستقلال نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة المبني على النظرية التنظيمية اللائحية الذي أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الاستعمارية، كقانون 1946 وأمر 1959 مثلها مثل غالبية بلدان العالم الثالث التي تحررت من الاستعمار، فنقلت عن فرنسا مفاهيم وأنظمة وظائفها العمومية وسلطان تأثيرها عن طريق ما ورثته من تقاليد وخربرات إدارية فنية لغوية وبشرية، لم يكن من السهل الاستغناء عنها في هذه الفترة الحساسة من تاريخ الجزائر الحديثة الاستقلال، فسعى الجزائر إلى تحقيق أهدافها جعلها تعمل في تلك الفترة على تبني نظام البنية المغلقة للوظيفة العمومية القائمة على فكرة الاحتراف أو الحياة المهنية لتمكين الإدارة الجزائرية الفتية من طرق الاستجابة لاحتياجاتها من الأعوان العموميين الأكفاء، ومن أسس قانونية تنظيمية قائمة تستنير بها لضمان استقرار الوظيفة<sup>1</sup>. ففي قانون الوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 133-66، جاء نص المادة 06 منه كما يلي: " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية وتنظيمية "

<sup>1</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 100-99.

وهذا النص هو ترجمة للمادة الخامسة من القانون الفرنسي للوظيفة العمومية، ونفس النهج آخذ في المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985 الذي أقر بأن الموظف يوجد في مركز قانوني وتنظيمي إزاء المؤسسة أو الإدارة العمومية، ونفس الحال مستمر إلى يومنا هذا حيث ينص الأمر رقم 03-06 في المادة السابعة منه على مايلي: " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"<sup>1</sup>. و كان لتبني تلك التركة الموروثة، الأثر الواضح على مختلف النصوص التنظيمية والتشريعية، خاصة قانون الوظيفة العمومية لعام 1966 المتأثر بأحكام الأمر الفرنسي لعام 1959 المستقاة أحكامه من قانون 1946، وهي النصوص التي صدر بشأنها في عام 1962 قانون يؤكد على استمرارية العمل بالقوانين الفرنسية، إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية<sup>2</sup>. إذن يمكن القول أن المشرع الجزائري تبنى كأصل عام النظام المغلق للوظيفة العمومية مع الأخذ بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية باعتباره استثناء على العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية، كتقنين اللجوء والاستعانة بأشكال أخرى في علاقات العمل كالتعاقد لممارسة نشاطات إدارية، تقنية أو خدماتية لمدة تستلزمها طبيعة المهام المحدثة، وأيضاً تقنين وتطوير صيغة الاستعانة بالخبراء والمستشارين في مجالات معينة ومحددة، بالإضافة إلى اعتماد اللجوء إلى التعاقد من الباطن أو الامتياز للقيام ببعض الأداء عندما لا يتعارض هذا النوع من التسيير مع طبيعة الخدمة العمومية.

ولقد تم مراعاة مجموعة من الأهداف عند الأخذ بالنظام المغلق منها<sup>3</sup>:

- المحافظة على توازن واستقرار الخدمة العمومية وضمان استمرارها.
- تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعل طبيعي عن حرمان الأهالي الجزائريين من تولى الوظائف العمومية طيلة الفترة الاستعمارية.
- ضمان التكوين، وترشيد الوظائف العمومية، وذلك في انتظار تحديد تصور عميق للوظيفة العمومية يتماشى والاختيارات الإيديولوجية والهياكل الدستورية للجزائر المستقلة ومرجعياتها كبناء مجتمع جزائري على اختيارات أساسية قائمة على الاشتراكية، ومشاركة أعوان الدولة في التسيير والمراقبة .

<sup>1</sup> المادة 07 من الأمر رقم 03-06.

<sup>2</sup> القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتعلق بتحديد العمل بالقوانين الفرنسية، ج.ر عدد 02 المؤرخ في 11 جانفي 1963، الملغى بالأمر رقم 73-29 المؤرخ في 05 جويلية 1973، ج.ر عدد 62 المؤرخ في 03 أوت 1973.

<sup>3</sup> اعتمدت هذه الأهداف في ميثاق الجزائر لسنة 1964.

## المبحث الثاني: مفهوم الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة

إن اختلاف الأنظمة السياسية والإدارية لدول العالم، وكذا اختلاف الوضع القانوني للموظف العمومي بين دولة وأخرى قد جعلنا من الصعوبة وضع تعريف جامع مانع للموظف العمومي ينطبق على موظفي جميع هذه الدول، لا بل حتى داخل الدولة الواحدة فإن مدلوله قد يختلف من تشريع إلى آخر تبعا لأسس وأهداف كل تشريع ومجال تطبيقه. كما إن صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري و طبيعته المتطورة قد أضفت صعوبة جديدة بحيث أصبح وضع تعريف كهذا لا يستجيب لتلك الطبيعة إن لم يكن معيقا لها، مما ترتب على ذلك عدم إمكان التسليم بتعريف محدد لمدة طويلة في النظام القانوني للوظيفة العمومية داخل الدولة الواحدة<sup>1</sup>. ولأن الموظف العمومي هو يد الإدارة في ممارسة نشاطها وتجسيدها مخططاتها، فهو يحضى بأهمية كبيرة في كل الدول، وتولي الوظائف العامة إن كان حقا يتعين أن يتساوى فيه جميع من تتوافر لهم شروط شغلها، إلا أنه في نفس الوقت يعد واجبا يتحمله شاغلي الوظائف العامة لخدمة الصالح العام من خلال تحديد الواجبات والالتزامات التي ينبغي القيام بها وهي موضوع بحثنا، لذلك علينا أن نوضح رأي الفقه والقضاء والتشريع (الجزائري) الذين لم يقفوا على الهامش أمام محاولة وضع تعريف جامع للموظف العمومي، بل كان لكل واحد منهم موقف إيجابي في ذلك، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث مع توضيح علاقة الموظف بالإدارة، قبل أن نبحت في الواجبات التي تكون على عاتق هؤلاء الموظفين وذلك في الفصل الثاني من هذا البحث.

### المطلب الأول: تعريف الموظف العمومي

إنّ الموظف العام ومنذ ظهور الوظيفة العامة وهو في حركة مستمرة وجهود جهيد، فاعتناقه بهذا المسار تولدت بينه وبين الوظيفة العامة علاقة جد وطيدة، حيث وهب نفسه لهذه الخدمة، فأصبحت تلازمه دوما بل أصبحت مصدر رزقه وضمان مستقبله. لذلك سنتناول من خلال هذا المطلب أهم التعريفات التي وردت بشأن الموظف العمومي من جانب الفقه، القضاء، وأخيرا التشريع الجزائري من خلال فروع ثلاث.

### الفرع الأول: التعريف الفقهي

لقد بدل الفقه الإداري في عدد من الدول منها الجزائر جهدا كبيرا في وضع تعريف جامع مانع للموظف العام يمكن من خلاله رفع اللبس عن تعريف هذا الأخير واستخلاص العناصر التي يقوم عليها هذا التعريف. ففي

<sup>1</sup> صباح مصباح محمود السليمان، الحماية الجنائية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص36.

فرنسا عرف الفقيه **Hauriou** الموظف العام بأنه "كل شخص يشغل وظيفة داخلية في الكادرات الدائمة لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة أو الإدارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة". كما عرفه الفقيه **m.waline** بأنه "الشخص الذي حاز على وظيفة دائمة تتضمنها كادرات الإدارات العامة والذي يتعاون في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر"<sup>1</sup>. وعرف الفقيه **berthele** الموظفين بأنهم "الأشخاص الذين يقبلون تعيين الإدارة لهم في وظائف محددة ويساهمون بطريقة مستمرة في إدارة مشروع عام"<sup>2</sup>. أما في الجزائر فمن الاجتهادات الفقهية التي قدمت مفهوم للموظف العام، نجد الأستاذ **عمار عوابدي** الذي يرى أن الموظف العام هو: "ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق الاستغلال المباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية ويشغلون وظيفة دائمة داخلية ضمن كادر الوظائف الخاصة بالمرفق العام الإداري الذي يعمل فيه"<sup>3</sup>. أما الأستاذ **رشيد حباني** فيعرف الموظف العام بأنه: "كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"<sup>4</sup>. ويقدم الأستاذ **عبد الرحمان الرميلى** تعريفاً للموظفين العموميين بأنهم: "الأشخاص الذين ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم وواجباتهم، ودون أن يشاركوا مباشرة بصفتهم الشخصية"<sup>5</sup>. ومن الفقهاء العرب الذين كانت لهم رؤيا وبصمة في تعريف الموظف العام الأستاذ **الطماوي** حيث عرف الموظف العمومي بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"<sup>6</sup>، وهو نفس التعريف تقريبا الذي أخذ به الأستاذ **رشيد حباني**. ويعرف الأستاذ **محمد فؤاد مهنا** الموظف العمومي في ظل النظرية التقليدية بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغل وظيفة داخلية في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه"<sup>7</sup>. وأخيرا الأستاذ **محمد حامد الجمل**، فيعرف الموظف العام بأنه: "كل فرد يلحق بأداة قانونية بصفة غير عارضة بعمل دائم في خدمة مرفق يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق

<sup>1</sup> صباح مصباح محمود السليمان، المرجع نفسه، ص 36.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 13.

<sup>3</sup> عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982، ص 39.

<sup>4</sup> رشيد حباني، دليل الموظف العامة، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص 15.

<sup>5</sup> محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 1988، ص 31.

<sup>6</sup> سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966، ص 667.

<sup>7</sup> محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1975، ص 567.

المباشر"<sup>1</sup>. من خلال تحليل مضامين التعاريف المذكورة يظهر أن أغلب الفقهاء اتفقوا على أن اعتبار الشخص موظفا عاما يتطلب عناصر أساسية وهي:

### 1- شغل وظيفة عمومية دائمة :

لاعتبار الشخص موظفا عموميا، لا بد أن يكون منصب العمل أو الوظيفة التي يشغلها عمل دائم وضروري لسير المرفق العام بانتظام وباضطراد، على نحو تكون هذه الوظيفة مقررة بصفة دائمة، غير مقيدة بشكل مؤقت أو مدة معينة. أي أن تكون هذه الوظيفة من عداد الوظائف اللازمة للسير العادي والدائم للمرفق العام، بحيث يضطلع الموظف بالمهام والوظائف المخصصة لهذه الوظيفة أو منصب العمل بصفة دائمة ومستمرة على نحو ينقطع معه هذا الأخير لخدمة الدولة بصفة مستقرة وليس بصفة مؤقتة أو عارضة<sup>2</sup>، كالجندين بالخدمة الوطنية ومقاولو الأشغال العامة .

### 2- العمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام :

وهذا ما يتعين لاكتساب صفة الموظف العام، حيث يعتبر شرطا طبيعيا ومنطقيا، فالموظف العام يجب أن ينقطع لخدمة الدولة أو أشخاص القانون العام الأخرى دون أشخاص القانون الخاص، وتتمثل أهم أشخاص القانون العام في المؤسسات والإدارات العمومية، وقد حدد المشرع الجزائري المقصود بذلك، في مفهوم الأمر المنظم لأحكام الوظيفة العامة من خلال نص المادة الثانية في الفقرة الثانية منه، وهي: "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي"<sup>3</sup>.

### 3- أن يتم التعيين من السلطة المختصة :

<sup>1</sup> محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1969، ص 163.

<sup>2</sup> عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 13.

<sup>3</sup> المادة 2(الفقرة 2) من الأمر رقم 03-06، سبق ذكره.

يشترط لثبوت صفة الموظف العمومي أن يتم التعيين قانونا في الوظيفة العامة بقرار من قبل السلطة المختصة بالتعيين، وذلك طبقا لإجراءات قانونية صحيحة. فالشخص الذي تتوافر فيه شروط التعيين في الوظيفة العمومية، وتم بشأنه مراعاة الأوضاع المقررة للالتحاق بها، يصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة كرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزير المختص...، وذلك بغض النظر عن طريقة أو أسلوب الالتحاق بالوظيفة العامة أي سواء كان ذلك بأسلوب الاختيار الحر أو الانتخاب...<sup>1</sup>. وعلى ضوء ما تم تقديمه، فإنه في حالة فقدان المرشح لشروط الوظيفة أو عدم انطباقها عليه فإنه لا يعتبر موظفا عاما حتى لو تم ترشيحه لتلك الوظيفة واجتاز الاختبارات المقررة لشغلها طالما لم يصدر قرار تعيينه وفقا للأوضاع القانونية المقررة<sup>2</sup>.

#### الفرع الثاني : التعريف القضائي

على غرار الفقه الإداري، فقد حاول القضاء الإداري وضع تعريف للموظف العام من خلال أحكام وقرارات الجهات القضائية الإدارية. ويجب الإشارة إلى أن القضاء يستمد أحكامه من الفقه والتشريع، الشيء الذي يجعل من الصعب الفصل بين كل منهما، إلا أن الاجتهادات القضائية تحاول دوما تطوير المفاهيم والعناصر التي يرتكز عليها مفهوم الموظف العمومي، لذلك فالأحكام القضائية تتم وفق ما جاء به الفقه والتشريع، كما أن التعاريف التي استقر عليها القضاء جلها متشابهة وليست هناك اختلافات جوهرية فيما بينهما<sup>3</sup>. ففي فرنسا قضى مجلس الدولة بأنه: "يعد موظفا عاما كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية في الكادر، وتكون في خدمة مرفق عام". والملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي في تعريفه هذا، تبنى نفس العناصر التي اعتمدها معظم فقهاء القانون الإداري باستثناء عنصر التعيين من طرف السلطة المختصة. وقد اشترط لأجل ذلك بأن يكون الشخص عاملا في مرفق عام إداري، أما المرافق العامة الصناعية والتجارية فقد فرق بين عمالها، وعدّ من يشغل منهم وظائف التوجيه والرئاسة والمحاسبة موظفين عموميين، أما ما عداهم فقد عدّهم أجراء يخضعون للقانون الخاص ويختص بمحاكمتهم القضاء المدني. وفي مصر عرفت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في فتاويها الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصب يدخل في

<sup>1</sup> فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي المنعقدة بالدار البيضاء بالمغرب، 2007، ص 14.

<sup>2</sup> سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العمومي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص 25.

<sup>3</sup> السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 32.

التنظيم الإداري لذلك المرفق"<sup>1</sup>. أما عن القضاء الإداري الجزائري فيعتبر حديث النشأة وهذا راجع لسببين هما :

1- حداثة العمل القضائي في الجزائر.

2- قلة المنازعات الإدارية القائمة.

لذلك لا نكاد نجد حكم قضائي واحد يحاول أن يتعرض لتعريف الموظف العمومي أو على الأقل محاولة تحديد مفهومه على ضوء المعايير والأسس التي وضعها الفقه الإداري، ومع ذلك فإننا نجد بأن القضاء الجزائري ميز بين الموظف الدائم والعموم المتعاقد.

#### الفرع الثالث: التعريف التشريعي في الجزائر

إن المشرع الجزائري كغيره في دول العالم، لم يكن أكثر إفصاحا في إعطاء تعريف جامع للموظف العمومي، بل استعمل بعض التعابير والمصطلحات التي تعطي فكرة دون تحديد المدلول عن الموظف العمومي، منها ما جاء في الميثاق، كميثاق الجزائر في 1964 الذي نص في أحد فقراته "...إن الموظف أداة للدولة، يجب أن يصير خادما للجماهير الكادحة..."<sup>2</sup>. ومنها ما جاء في الدستور كأول دستور للجمهورية الجزائرية، ألا وهو دستور 1963 والذي أشار في إحدى مواد<sup>3</sup> إلى إصلاح العامل من خلال حقه في الإضراب والحق النقابي، أما المادة 54 منه فقد نصت على أن: "رئيس الجمهورية يعين الموظفين في جميع المناصب المدنية والعسكرية"<sup>4</sup>. أما دستور 1976<sup>5</sup> فقد استعمل مصطلحات عديدة منها: اصطلاح وظائف الدولة، أعوان الدولة، وكذلك اصطلاح الوظائف العمومية، كما استعمل تسمية العامل والموظف، وعن دستور 1989<sup>6</sup> فإنه استعمل اصطلاح الوظائف. وهذا ما تبناه في دستور 1996. أما بالنسبة للقوانين العادية فقد ورد ذكر الموظف العمومي في كل من قانون العقوبات والقانون المدني، وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وقانون الإجراءات المدنية. ففي قانون العقوبات مثلا نصت المادة 149 منه على مايلي: "يعتبر موظف عمومي كل شخص يتولى تحت أية تسمية، وبأي وضع وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة ذات أجر أو بغير أجر ويؤدي بها الموظف خدمة

<sup>1</sup> صباح مصباح محمود السليمان، المرجع السابق، ص 42.

<sup>2</sup> الجمهورية الجزائرية، حزب جبهة التحرير الوطني، ميثاق الجزائر، أبريل 1964، ص 117.

<sup>3</sup> أنظر المادة 20 من الدستور الصادر في 1963/09/08.

<sup>4</sup> المادة 54 من نفس الدستور.

<sup>5</sup> دستور الجزائر الصادر بالأمر 97/76 المؤرخ في 1976/11/22 المواد 37، 59، 111/ف 12.

<sup>6</sup> دستور الجزائر المؤرخ في 1989/02/23، المواد 21، 48.

للدولة أو للإدارة العمومية أو أية خدمة ذات مصلحة عمومية"<sup>1</sup>. وقد أشارت المادة 129 من القانون المدني إلى فكرة الموظف العمومي بنصها: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين..."<sup>2</sup>.

أما في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فقد جاء في الفقرة 2 من نص المادة 2 منه المقصود بالموظف العمومي كما يلي: "يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي:

(ب) موظف عمومي:

- 1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته،
- 2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،
- 3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما."<sup>3</sup> وفي القانون الإداري، أصدرت الجزائر أربعة قوانين خاصة بالوظيفة العمومية، بداية بالأمر 133/66، تلاه القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78، ثم المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وأخيرا الأمر 03/06 المتعلق بقانون الوظيفة العمومية الحالي. ففي الأمر 133/66 عرّفت المادة الأولى منه الموظف العمومي بأنه: "كل شخص يعين في وظيفة دائمة ورسّم في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية وكذا المؤسسات والهيئات العمومية.

<sup>1</sup> المادة 149 من الأمر 155/66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.  
<sup>2</sup> المادة 129 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26، والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 2007/05/13.

<sup>3</sup> المادة 2 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته" القانون رقم 01/06 الصادر في ج ر رقم 14 بتاريخ 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006.

ولا يسري هذا القانون الأساسي على القضاة، والقائمين بشعائر الدين، وأفراد الجيش الوطني الشعبي"<sup>1</sup>.

وحسب هذا التعريف نخلص إلى أن صفة الموظف مرهونة بعناصر محددة ممثلة في:

1- صدور أداة قانونية للتعيين.

2- أن تكون الوظيفة دائمة.

3- أن تكون الوظيفة مصنفة.

4- أن تكون الوظيفة في خدمة مرفق عام تديره سلطة إدارية.

أما بالنسبة للقانون رقم 12/78 فإنه لم يفرق بين العامل والموظف كما رأينا في تطور الوظيفة العمومية، فقد تناول في المادة الأولى منه تعريف العامل، وكان الهدف من هذا القانون هو توحيد عالم الشغل من خلال توحيد الأنظمة القانونية التي تحكم جميع العاملين بغض النظر عن القطاع الذي ينتمون إليه، واعتبر أن جميع الأعراف العاملين لدى الدولة عمالا، ولكنه لم ينجح في ذلك نظرا لوجود تمييز قديم بين قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي العمومي. ولذلك جاء المرسوم رقم 59/85 الذي سبق ذكره ليفرق بين المفهومين الموظف والعامل، رغم أنه حافظ على المنهج الذي وضعه القانون الأساسي العام للعامل من حيث عدم الاستغناء عن مصطلح العامل والعمل، ولكنه أظهر طبيعة خاصة تربط علاقة الموظف العام بالدولة، حيث نصت المادة 05 منه على مايلي: "تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية الموظف، ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة"<sup>2</sup>. ومنه حسب هذا التعريف، لا بد من تحقق ثلاثة عناصر أساسية لاكتساب العامل صفة الموظف العام وهي:

1- التثبيت في منصب العمل بعد انتهاء المدة التجريبية.

2- أن يكون في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة.

<sup>1</sup> المادة 01 من الأمر 133/66، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 05 من المرسوم 59/85، مرجع سبق ذكره.

3- العمل لدى مؤسسة أو إدارة عمومية تديرها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بصفة مباشرة. أما في الوقت الحاضر فالجزائر تعتمد في تنظيمها للوظيفة العمومية على الأمر رقم 03/06 الذي جاء كغيره من النصوص القانونية التي سبقته، حيث أنه لم يقدم تعريفا جامعاً مانعاً للموظف العمومي، بل اكتفى فقط بتحديد الأشخاص الذين يطبق عليهم قانون الوظيفة العمومية، ففي نص المادة 04 منه جاء كما يلي: "يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته"<sup>1</sup>.

والملاحظ من نص هذه المادة أن الأمر رقم 03/06 قد حافظ على نفس المقومات التي أقرها الأمر رقم 133/66 خاصة في تحديده للشروط الواجب توفرها في الشخص حتى يكتسب صفة الموظف، مع فارق فيم يخص مجال التطبيق، والأشخاص المستثنين من أحكامه، حيث أنهما ذكرا ضمن التعريف في المادة الأولى من الأمر 133/66، بينما في الأمر 03/06 فقد خصصا لهما مادة كاملة هي المادة الثانية، مع التفصيل في القصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، حيث نصت المادة 02 على ما يلي: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية. يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي. لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان"<sup>2</sup>. من خلال ما تم تقديمه من تعاريف مختلفة سواء من الفقه أو القضاء أو التشريع فإنه يمكن استخلاص أربعة مقومات أساسية لاكتساب الشخص صفة الموظف العمومي، وتتمثل هذه المقومات في:

- أن يعين الشخص في وظيفة دائمة،

- أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عمومي تديره الدولة أو سلطة إدارية بطريقة مباشرة،

<sup>1</sup> المادة 04 من الأمر رقم 03/06، مرجع سبق ذكره.

<sup>2</sup> المادة 02 من نفس المرجع.

- أن يكون التعيين في الوظيفة العمومية بواسطة السلطة المختصة،

- أن يعين الشخص ويرسم في رتبة معينة في السلم الإداري.

وفيما يلي سنتطرق إلى هذه المقومات بشيء من التفصيل<sup>1</sup>:

**1-** أن يعين الشخص في وظيفة دائمة: أي أن يشغل الموظف الوظيفة التي عين ورسم فيها بصفة مستمرة ودون انقطاع وليس بصورة عارضة أو مؤقتة، كما يعني أن يتفرغ الموظف لوظيفته وينقطع عن القيام بأعمال أخرى مكرسا كل وقته وجهده لخدمة الدولة.

**2-** أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عمومي تديره الدولة أو سلطة إدارية مباشرة: أي أن المرفق العمومي الذي يعمل فيه الشخص بصفة دائمة يجب أن تديره سلطة إدارية عامة سواء كانت سلطة مركزية تجسدها الدولة أو ممثلة في الوزارات والمصالح التابعة لها، أو كانت سلطة إدارية محلية، بواسطة هيئة من الهيئات العمومية، مثل العامل في المرفق الذي يدار بطريقة الامتياز أو الاقتصاد المختلط، أو العامل في المرفق العمومي ذو الطابع الاقتصادي و التجاري، كلاهما لا يعتبر موظفا عموميا.

**3-** أن يكون التعيين في الوظيفة بواسطة السلطة المختصة: بمعنى أن يكون التعيين قانونيا وبقرار مشروع صادر عن السلطة المختصة بالتعيين، ويعتبر هذا الشرط جوهريا، إذ لا يمكن اعتبار الشخص الذي يقتحم مجال الوظيفة العمومية موظفا، بل تعتبر جميع التصرفات التي تصدر عنه معدومة، هذا ما تؤكد المادة 09 من الأمر 03-06 والتي تنص على أن: "كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية"<sup>2</sup>.

**4-** أن يعين الشخص ويرسم في رتبة معينة في السلم الإداري: نظام الوظيفة العمومية المعتمد في الجزائر هو النظام المبني على السلك الوظيفي، وعليه فإن الموظف منذ دخوله في سلك الوظيفة العمومية يجب أن يعين في أحد الرتب المحددة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، في المادة 08 من الأمر رقم 03-06. بعد

<sup>1</sup> تيشات سلوى، المرجع السابق، ص 52.

<sup>2</sup> المادة 09 من الأمر 03/06، سبق ذكره.

تقديمنا لمجمل التعاريف المتفق عليها، وتعرفنا على الشروط الواجب توفرها في الشخص حتى يكتسب صفة الموظف، علينا الآن من خلال المطلب الثاني أن نتعرف على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة.

### المطلب الثاني: علاقة الموظف بالإدارة العمومية

ثار النزاع في الفقه والقضاء الإداريين حول تكييف العلاقة التي تربط بين كل من الموظف والإدارة العمومية، حيث كيفها البعض على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص، وهي رابطة تعاقدية خاصة تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، وقد ترتب عنها ما يسمى بالنظرية التعاقدية، بينما كيفها البعض الآخر على أنها علاقة تنظيمية أو لائحية، وبالمقابل ترتب عنها ما يسمى بالنظرية التنظيمية أو اللائحية، ومن خلال هذا المطلب سنتطرق للنظريتين، مع تبيان التكييف الذي اعتمده المشرع الجزائري.

### الفرع الأول: النظرية التعاقدية

يعود الفضل في ظهورها إلى الفقه والقضاء الفرنسيين في أواخر القرن 19، وقد كان الرأي السائد آنذاك أن الموظف في علاقته بالدولة في مركز تعاقدية، وعلى هذا الأساس ظهرت العديد من النظريات التعاقدية التي تتفق على أن العقد هو أساس هذه العلاقة إلا أنها تختلف في طبيعة هذا العقد، فالبعض اعتبره من عقود القانون الخاص، بينما كيفه البعض الآخر على أنه من عقود القانون العام.

### 1- نظرية العقد المدني<sup>1</sup>:

مفاد هذه النظرية وجود عقد مدني بين الموظف والدولة، أي أن هناك تقابل في الإرادة حيث يلتزم الموظف من خلاله بتقديم خدمة مقابل قيام الدولة بتنفيذ الأعباء المكلفة بها، كتقديم الأجر اللازم تحقيقا للمصلحة العامة. وتكييف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص إنما يقوم على افتراض أن إبرام العقد يتم بمفاوضات بين الموظف والدولة، وأن هذه المفاوضات تهدف إلى تحديد مضمون العقد من حيث موضوعه وشروطه وآثاره. لكن الواقع يؤكد عكس ذلك، وهذا ما أدى إلى عدم نجاح هذه النظرية للأسباب التالية:

أ- من الناحية الشكلية: لا تبرم عقود القانون الخاص من الناحية الشكلية للعقد، إلا بعد التقاء الإيجاب بالقبول، أي توافق الإرادتين في مجلس العقد وبعد إجراء مفاوضات ومناقشات لتحديد الالتزامات والحقوق

<sup>1</sup> مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمرك، 2008، ص 110.

المتبادلة بين الطرفين، بينما لا نجد في قرار تعيين الموظف على هذه المراحل، فالشروط الخاصة بهذه الرابطة محددة مسبقا في القوانين والتنظيمات التي تحكم مثل هذه العلاقات الوظيفية دون أن يكون للموظف يد في إنشائها أو تعديلها أو حتى في مناقشتها، وبالتالي فلا يمكن للموظف وفق قرار التعيين أن يحتج بالعقد لانعدام الشروط الشكلية فيه<sup>1</sup>.

ب- من الناحية الموضوعية: "طبقا لأحكام القانون الخاص يعتبر العقد شريعة المتعاقدين ولا تعديل له إلا بموافقة الطرفين مما يؤدي إلى حرمان السلطة العامة من متابعة أحكام الوظيفة العمومية بالتعديل والتفسير والإلغاء طبقا لاحتياجات الصالح العام"<sup>2</sup>، في حين نجد أنه بإمكان الإدارة إدخال تعديلات على مركز الموظف العمومي دون العودة إلى إرادته، وذلك تطبيقا لمبدأ ضرورة حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتغليب المصلحة العامة على الخاصة، كما تقتضي أحكام العقود خضوعها لمبدأ نسبية آثارها، أي أنها لا تتعدى إلى غير طرفي العقد، بينما تمتد آثار الوظيفة العمومية إلى غير الموظف، أي إلى أفراد ليسو طرفا في العقد كما نرى في حالة إخلال الموظف بواجباته ما يعرضه أحيانا إلى تحمل مسؤوليته الشخصية تجاه إدارته وأيضا اتجاه أطراف خارجة عن مجال وظيفته.

## 2- نظرية عقد القانون العام:

بعد أن تبين عجز نظرية العقد المدني عن تبرير العلاقة بين الموظف والدولة ظهرت من جانب أصحاب النظريات التعاقدية رؤيا أخرى مفادها أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة عقدية من عقود القانون العام على اعتبار أنه تخول الإدارة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها لتحقيق المصلحة العامة، ولأن هذا العقد يهدف إلى حسن سير المرافق العامة فإنه يكون قابلا للتعديل من قبل الدولة، وبذلك لا تتقيد الإدارة بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين<sup>3</sup>. إن المركز القانوني للموظف مهما كان تصنيفه المهني فهو يخضع للقوانين والأنظمة السارية المفعول، ولذلك فإن هذه المراكز يمكن إدخال عليها تعديلات وتنقيحات في أي وقت حسب ما تقتضيه الحاجة والمصلحة في إطار ما يسمح به القانون. وقد تعرض تكييف العلاقة بين الموظف والدولة على هذا الأساس للنقد أيضا مثله مثل النقد الموجه لنظرية العقد المدني، لأنه وإن أخرج علاقة الموظف

<sup>1</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 78.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982، ص 47.

<sup>3</sup> مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 110.

من نطاق تطبيق أحكام القانون الخاص إلا أنه لم يتحرر نهائيا من الأساس التعاقدية لهذه العلاقة. وبالنظر إلى كثرة عيوب النظريات التعاقدية فقد هجرها القضاء والفقهاء والتشريعات المختلفة منها التشريع الجزائري كما سيأتي توضيحه لاحقا، وكان من أبرز الرافضين للنظريات التعاقدية الفقيهان **Duguit** و **Hauriou**، وقد استند الأول في رفضه على تحليله لعملية تعيين الموظف، مبينا أنها لا تتضمن مقومات التعاقد لا من حيث عناصره الشكلية ولا من حيث الموضوع.

#### الفرع الثاني: النظرية التنظيمية أو اللائحية

إزاء فشل النظرية التعاقدية في إرضاء خصوصية علاقة الموظف بالإدارة والاستجابة إلى مقتضياتها، ومع الانتقادات الكثيرة التي وجهت لها، هجرت هذه النظرية كلية لصالح نظرية المركز التنظيمي اللائحي، التي تقر بأن الموظف في علاقته بالإدارة العمومية يكون في مركز تنظيمي لائحي، أي يخضع في علاقته بالإدارة لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من التزامات وواجبات، مستمدة من القوانين واللوائح المنظمة لها. وهنا يكون الموظف في مركز تنظيمي، وقرار تعيينه لا ينشئ له مركزا ذاتيا خاصا، لأن هذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح، فالقانون عندما ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها، بحيث أن المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو المصلحة بل مصلحة المرفق العمومي. وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى تكييف علاقة الموظف بالإدارة التي يعمل بها على أنها علاقة تنظيمية لائحية، أي مصدرها القوانين واللوائح، وتبعه المشرع الفرنسي في ذلك في قانون التوظيف رقم 2294 الصادر في 19 أكتوبر 1946 إذ تنص المادة الخامسة منه على مايلي: "علاقة الموظف بجهة العمل علاقة تنظيمية ولائحية"<sup>1</sup>. وبذلك برزت معالم العلاقة القانونية التنظيمية أو اللائحية وتحوّلت إلى أهم الأنظمة القانونية في مجال الوظيفة العمومية، وأهم ما يميزها أن الإدارة حرة في تعديل أحكام الوظيفة العمومية بإرادتها المنفردة وفقا لحاجيات ومقتضيات المرفق العمومي دون الحاجة إلى استشارة الموظف في ذلك. وهناك جملة من النتائج التي تترتب عن قيام النظام التنظيمي أو اللائحي الذي يحكم العلاقة التنظيمية بين الموظف العمومي والدولة يمكن حصرها في:

- يتم التعيين في الوظيفة العمومية بمجرد صدور قرار التعيين بصرف النظر عن قبول الموظف للتعين، غير أن قبوله لقرار التعيين يعتبر بداية للوضع القانوني للموظف ومنه تقرر له الحقوق ويلزم بالواجبات.

<sup>1</sup> مازن راضي ليلو، المرجع نفسه، ص 112.

- من حق الإدارة أن تعدل بإرادتها المنفردة وفي أي وقت شاءت القوانين والنظم التي تحكم مجال الوظيفة العمومية حسب ما تقتضيه المصلحة العامة ودون استشارة الموظفين.
- يترتب عن كون مركز الموظف هو مركز تنظيمي لائحي يستند في وجوده مباشرة إلى القوانين واللوائح التي تحكم مجال الوظيفة العمومية، أن أي اتفاق يتم بين الموظف والإدارة على خلاف ما هو مقرر بموجب القوانين واللوائح النافذة يعتبر اتفاقا باطلا ولا يترتب عنه أي أثر قانوني سواء كان هذا الاتفاق صريح أو ضمني.
- إن الوظائف والرتب تنشئها القوانين والنظم فهي المخولة بتحديد الحقوق والواجبات بغض النظر عن شاغلي تلك الوظائف، وما على الموظف إلا الخضوع وإتباع الأحكام المقررة.
- لا تنقطع صلة الموظف بالوظيفة التي يشغلها بمجرد تقديم استقالته من العمل، وإنما تظل هذه الصلة قائمة إلى أن يتم قبول استقالته من السلطة المختصة حتى لا يقع الإخلال بسير المرفق العام.

#### الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من النظريتين

لقد أخذ المشرع الجزائري بالنظرية التنظيمية اللائحية شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي، وذلك بحكم التركة القانونية الموروثة عادة الاستقلال، واستمرار سريانها على الوظيفة العمومية الجزائرية باستثناء ما تتناهى منها والسيادة الوطنية، فقد جاء إصلاح 1966 متأثرا بهذا التكييف، فنصت المادة 06 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على مايلي: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية تنظيمية"<sup>1</sup>، ولقد استمر المشرع الجزائري في العمل وفقا للنظام اللائحي في إطار المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 الذي أقر بأن الموظف يوجد في مركز قانوني وتنظيمي إزاء المؤسسة أو الإدارة العمومية. وهو نفس الموقف الذي ثبت عليه حتى في القانون الجديد لعام 2006 حيث جاء في الفصل الثاني من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تحت عنوان العلاقة القانونية الأساسية، ضمن نص المادة 07 منه مايلي: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية"، والغاية من ذلك هو تهيئة موظفي الإدارة ومنحهم ضمانات لاستمرارية وظائفهم، فالاستقرار الوظيفي هو هدف من أهداف العلاقة التنظيمية القانونية الذي من شأنه ضمان سير المرفق العام والعمل على تدليل عيوب البيروقراطية. وبذلك يتضح لنا أن المشرع الجزائري تبنى كأصل عام العلاقة التنظيمية القانونية التي تشكل أساس نظام المسار المهني الذي يحكم

<sup>1</sup> المادة 06 من الأمر رقم 133/66، مرجع سبق ذكره.

قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، خلافا للعلاقة التعاقدية التي تعتبر استثناء لأن تطبيقها جعل في نطاق ضيق، حيث أخذ بها المشرع الجزائري في الفصل الرابع من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تحت عنوان الأنظمة القانونية الأخرى للعمل، فنظم العلاقة التعاقدية للعمل بموجب المواد من 19 إلى 24 منه، والتي قسمت مناصب العمل وحالات التوظيف بصيغة التعاقد إلى حالات عديدة، وهي تخص فئتي الأعوان المتعاقدين والأعوان المؤقتين.

### 1- الأعوان المتعاقدين:

وهم الأشخاص الذين يتم تعيينهم في وظيفة عمومية دون تثبيتهم في المناصب، فتعيينهم يتم وفقا لاتفاق تعاقدى إداري يخضع للقانون العام وإجراءات خاصة، ويحق للإدارة إنهاء الرابطة أو تمديدتها لما لها من امتيازات السلطة العامة<sup>1</sup>. وقد جاء في نص المادة 19 من الأمر رقم 03/06 مايلى: "تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد". أما المادة 20 فقد نصت على أنه: "يمكن اللجوء بصفة استثنائية إلى توظيف أعوان متعاقدين في مناصب شغل مخصصة للموظفين في الحالات الآتية:

- في انتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين.

- لتعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل.

ويتم توظيف الموظف المتعاقد حسب الحالة ووفق احتياجات المؤسسات والإدارات العمومية، وذلك عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي، ولا يحول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية<sup>2</sup>. وما جاء في المادة 23 أن الموظفين الذين يشغلون المناصب المنصوص عليها في المادة 19 السابقة الذكر يحتفظون بصفة الموظف عند تاريخ نشر هذا الأمر<sup>3</sup>. وقد بينت المادة 24 أن كفايات توظيف الأعوان المتعاقدين، وحقوقهم وواجباتهم

<sup>1</sup> بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، الجزائر، 2012، ص 6.

<sup>2</sup> المادة 22 من الأمر رقم 03/06، مرجع سبق ذكره.

<sup>3</sup> المادة 23 من نفس الأمر.

والعناصر المشكلة لرواتبهم، والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، تحدد كلها عن طريق التنظيم<sup>1</sup>.

## 2- الأعران المؤقتين:

وهم الأشخاص الذين يتم تعيينهم من قبل المؤسسة أو الإدارة ظرفيا للاستعانة بخبراتهم ومهاراتهم لما يتمتعون به من فنيات واختصاصات، وهم من المستشارين أو المكلفين بمهمة وتنتهي علاقتهم بالإدارة أو المؤسسة المستخدمة بانتهاء المدة ما لم يجدد تعيينهم حسب الحاجة. وبالعودة إلى نص المادة 21 من الأمر 03/06 نجد بأنّ المشرع الجزائري قد أجاز اللجوء إلى توظيف أعران متعاقدين غير أولئك المنصوص عليهم في المادتين 19 و 20 من نفس الأمر، في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا، ولكن بصفة مؤقتة<sup>2</sup>. ومن خلال استقراء المادة الأخيرة في الفصل الرابع من الباب الأول، نجد أنّ المشرع أعطى إمكانية إنجاز أعمال ظرفية للخبرة أو الدراسة أو الاستشارة لحساب المؤسسات والإدارات العمومية في إطار اتفاقي، مستشارون يتمتعون بمستوى التأهيل المطلوب، أما عن كفاءات التطبيق فتحدد عن طريق التنظيم<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 24 من نفس الأمر.

<sup>2</sup> المادة 21 من نفس الأمر.

<sup>3</sup> المادة 25 من نفس الأمر.

## خلاصة الفصل الأول:

تطرقنا في هذا الفصل إلى تسليط الضوء على جملة من المفاهيم التي يجب الإلمام بها قبل التطرق إلى أساس الدراسة، تحت عنوان الإطار المفاهيمي للوظيفة العمومية والموظف العمومي، حيث بدأنا في المبحث الأول بمفهوم الوظيفة العمومية وأنظمتها، وتعرضنا في المطلب الأول لمعنى الوظيفة العمومية الذي عرف مفاهيم متباينة تبعا للمعايير المعمول بها، مع التركيز على المعنيين العضوي والموضوعي، ثم التعرض إلى مختلف مراحل تطور الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، بدءا بالمرحلة الانتقالية من 1962 إلى 1966 وهي سنة صدور أول قانون للوظيفة العمومية ممثلا في الأمر 133/66، مرورا بمرحلة المزاوجة بين النظامين، الوظيفة العامة و نظام العمال تحت اسم القانون الأساسي العام للعامل، ثم صدور القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية سنة 1985 وذلك بالمرسوم رقم 59/85، وصولا إلى المرحلة الختامية وهي مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية ممثلة في القانون الحالي لقانون الوظيفة العمومية لعام 2006 الذي تضمنه الأمر 03/06. وفي المطلب الثاني تم التطرق إلى أنظمة الوظيفة العمومية، ممثلة في النظامين: المغلق (الأوروبي)، والمفتوح (الأمريكي)، مع التركيز على النظام المغلق الذي اعتمده المشرع الجزائري وذكر الأسباب في ذلك. أما في المبحث الثاني فقد تطرقنا إلى مفهوم الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة، بدأنا أولا بمفهوم الموظف العمومي فقها، وقضاء، وأخيرا تشريعا، ثم انتقلنا إلى معرفة النظريات التي تؤسس لتكييف العلاقة بين الموظف والإدارة، مع التركيز على التكييف الذي أخذ به المشرع الجزائري وهو النظام المغلق والأسباب التي أدت بالمشرع إلى اختياره

## الفصل الثاني:

التزامات الموظف العام الإيجابية والسلبية

وفيه مبحثان:

المبحث الأول: التزامات الموظف الإيجابية

المبحث الثاني: التزامات الموظف السلبية

إن الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة أخلاقية تقع على المكلفين بمهامها قبل أن تكون حقا أو امتيازاً لهم، وهي خدمة وطنية تحكمها وتوجه مسيرتها مصادر القيم الدينية والوطنية، وموضوع واجبات الموظفين وحقوقهم من أهم المواضيع المرتبطة مضمونا وشكلا بالخصائص المميزة لنظامي الوظيفة العمومية: النظام المغلق والنظام المفتوح، اللذين تم التطرق إليهما في الفصل الأول. وإذا كان من حق الموظف العمومي التمتع بجملة من الحقوق التي كفلها له المشرع الجزائري، و التي تضمن له امتيازات عديدة مالية كالراتب والمنح والحماية الاجتماعية والتقاعد...، ومعنوية كالحق في الإضراب وممارسة الحق النقابي...، وانطلاقاً من قاعدة أن كل حق يقابله واجب، فإنه في مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العمومي يجب أن يؤدي واجبات والتزامات، حيث أن الموظف العام الذي يمتاز بوضعه القانوني الخاص الذي يشغل من خلاله مركزاً تنظيمياً لائحياً تحكمه القوانين واللوائح كما تم معرفته في الفصل السابق، فإن هذه القوانين واللوائح هي التي تحدد له الحقوق وبالمقابل تكلفه بمجموعة من الواجبات التي تقتضيها الوظيفة العامة ضماناً لحسن سيرها، ومنطلق هذه الواجبات أن تقوم على أساس أن ينفذ الموظف كل ما يقتضيه واجب منصبه، وأن يتعد عن كل ما يتعارض مع الواجب المسند إليه بمناسبة هذا المنصب. وإن تفاوتت واجبات الموظفين من وظيفة إلى أخرى إلا أنها تكاد كمرجعية لأخلاقيات المهنة لا تختلف من بلد إلى آخر وحتى من نظام إلى آخر. فهي ليست مجرد قائمة واجبات قانونية فحسب ولكنها مرجعية كذلك لأخلاقيات المهنة تتمحور حولها سلوكيات الموظفين جميعاً بمناسبة مباشرتهم للعمل وحتى خارج العمل ويتعرضون للدعوى الإدارية أو القضائية عند خروجهم عن حدودها. فبغض النظر عن الواجبات الخاصة ببعض الفئات من الموظفين كأعوان الأمن أو المحاسبين العموميين أو الأعوان الدبلوماسيين المنصوص عليها في قوانينها الأساسية فإن الواجبات التي سنتطرق إليها تشكل قاسماً مشتركاً بين سائر أعوان الدولة تختلف مصادرها ومجالاتها وحتى طبيعتها باختلاف مركز الوظيفة العمومية تجاه مؤسسات الدولة ويقدر أقل العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة<sup>1</sup>. وفيما يلي سنتناول هذه الواجبات والتزامات من خلال الأمر رقم 03/06، حيث نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على واجبات الموظف العام ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني وبالضبط من المادة 40 إلى المادة 54 منه، وعند استقراء أحكام هذه المواد فإننا نميز بين نوعين من الواجبات والتزامات:

- التزامات الموظف الإيجابية.

<sup>1</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 269.

- التزامات الموظف السلبية.

وهذا ما سنتطرق إليه من خلال محتوى المبحثين التاليين:

### المبحث الأول: التزامات الموظف الإيجابية

وهي الالتزامات التي يتوجب على الموظف العام القيام بها إيجابيا وبصفة مباشرة، وهي تنجم عن الشروط ذاتها التي تتحكم في تسيير المرافق العمومية، كالاتثال إلى القانون، وعدم التحيز، ويمكن أن نميز بين نوعين من هذه الواجبات الإيجابية، واجبات مرتبطة بالوظيفة، وأخرى مرتبطة بأخلاقيات المهنة.

#### المطلب الأول: الالتزامات المرتبطة بالوظيفة

وهي الواجبات القانونية الممارسة من طرف الموظف، والذي عليه الالتزام بالتفرغ لها تنفيذا لأمر القانون المختص به أو كان تنفيذا لأمر رئيس واجب الطاعة عليه، حتى وهي مرجعية كذلك لأخلاقيات المهنة كما ذكرنا آنفا، ويمكن أن نلخص هذه الواجبات كما يلي:

#### الفرع الأول: الالتزام بالقيام بالخدمة

إن الطابع العمومي للنشاطات التي يقوم بها الموظف قد تضع على كاهله التزامات واسعة الهدف منها ضمان استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد، ويعتبر هذا الالتزام من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة على اختلاف أنواعها، باعتباره أول شرط ينحدر من الالتحاق بالوظيفة، فهو يمثل أساسا في ضرورة الاضطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل المعين فيه أو المشغول، بصفة شخصية والتقيد بقواعد المصلحة بكل دقة وأمانة، فهو من مقتضيات الوظيفة العامة كما جاء في نص المادة 41 من القانون العام للوظيفة العمومية 03/06 كما يلي: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، وتترتب على هذه الخاصية آثار منها<sup>1</sup>

**أولا: أداء الموظف مهام الوظيفة بنفسه:** وهذا يتطلب أن تكون تأدية العمل الوظيفي تأدية شخصية أي أنه يتعين على الموظف القيام بجميع المهام المرتبطة بمنصب عمله المكلف به بنفسه بكل وعي وفعالية، فلا يجوز له أن ينيب أو يفوض غيره فيه إلا إذا كان القانون يسمح له بأن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له إلى أحد مرؤوسيه عن طريق الإنابة أو التفويض، ونجد هذا الالتزام في المادة 19 من قانون الوظيفة العمومية لعام

**1966** بنصها: " كل موظف مهما كانت مرتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط

<sup>1</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، بدون سنة نشر، ص 143-144.

به<sup>1</sup>. وهكذا تعتبر مباشرة أعمال الوظيفة من قبل الموظف بمثابة التزام شخصي، يستند إلى مبدأ عام يجمع عليه الفقه الإداري وهو مبدأ شخصية الاختصاص، إلا أنّ هذه القاعدة تتضمن استثناءين تفرضهما بعض المقتضيات الظرفية و هما:

- الممارسة المؤقتة للوظيفة التي يجوز السماح بها عند شغور المنصب أو عند تعذر شغله من طرف صاحبه أي الموظف المرسم فيه.

- الاستخلاف وهي حالة إخلاف موظف غائب أو في حالة الامتناع لضمان سير المرفق العام، ومما تجدر الإشارة إليه أنّ هذه الحالة مرتبطة مبدئياً بوجود نص يسمح بها، إلا أنّ القضاء أقرّ جوازها بدون نص في حالة ضرورة المصلحة من طرف الموظف الذي يتجاوب مركزه والصلاحيات المسندة إليه بالصلاحيات المستخلف فيها.

ثانياً: تكريس الموظف أوقات العمل لأداء واجباته الوظيفية: حيث يجب على الموظف مراعاة وقت الدوام الرسمي لتأدية واجبات وظيفته، وهذا يقتضي أن يكون للعمل أوقات محددة، ومنه يجب على الموظف تخصيص هذه الأوقات لأداء واجباته الوظيفية، ولا يكفي وجود الموظف بمقر وظيفته في أوقات العمل الرسمية دون القيام بأي عمل، كما أنه لا يكفي أن يقوم بقدر يسير من العمل وإنما هو مكلف بانجاز القدر الكافي من العمل المنوط به إنجازها وإلا اعتبر في هذه الحالة مقصراً في واجبات وظيفته. وتحدد القوانين والتشريعات عادة لكل وظيفة واجباتها الخاصة بها وذلك من خلال القوانين الأساسية الخاصة بكل وظيفة. ويترتب على تأخر الموظف عن الدوام الرسمي، أو ترك العمل، أو التغيب عنه دون إذن من رئيسه مخالفة لهذا الواجب الوظيفي وإخلال بهذا الالتزام، وبالتالي يعرضه للمتابعة وتطبيق الإجراءات التأديبية في حقه، والتي بالإمكان أن تسفر عن عزله في حالة تركه المنصب.

ثالثاً: جواز تكليف الموظف بالعمل في غير الأوقات الرسمية: بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية- إذا اقتضت المصلحة ذلك- وهو أمر أجازته القانون، إلا أنّ جواز تكليف الموظف بالعمل أكثر من الساعات المقررة لذلك العمل، كان محل تحفظ من بعض الفقهاء.. ونحن نوافقهم الرأي، لأنّ الأصل هو حرية الموظف في تصرفاته خارج أوقات العمل الرسمية، لراحته وقضاء حوائجه ورعاية أسرته..، وأنه يجب أن لا يكلف بالعمل

<sup>1</sup> أنظر الأمر 133-66 المذكور، المادة 19 منه.

خارج أوقات العمل الرسمية إلا في حالات الضرورة وبشكل مؤقت، وبتعويض نقدي معادل، وبشرط ألا يكون من الممكن أداء هذا العمل في دوام العمل الرسمي بسبب زيادة العمل عما يمكن إنجازه حسب معدلات الأداء المناسبة، أو اعتباراً لرغبة الإدارة في سرعة الإنجاز.

رابعاً: أداء الموظف لمهامه بدقة ونشاط وسرعة وأمانة: وهذا يقتضي التزام الموظف بالقيام بمهام الوظيفة المحددة في النظام، وأن لا يتراخى في تأدية عمله في وقته دون تأخير قد يترتب عليه ضرر للإدارة أو للغير، ويلتزم الموظف بالقيام بعمله بدقة، وهذا يتطلب الانضباط في تنفيذ الأوامر وتوخي الانتباه في التصرف، والقيام بالعمل على أتم وجهه، وعلى الموظف كذلك أن يولي العناية الكافية للعمل الذي يقوم به لتحقيق المرجو منه بصرف النظر عن ظروف إسناده إليه. كما يقتضي هذا الواجب أن يؤدي الموظف عمله بإخلاص وأمانة كما جاء في نص المادة المذكورة أنفاً، ويتعدى عن الأهواء والمصالح الشخصية والعائلية، وأن يكون أميناً في تعامله مع رؤسائه فلا يخفي عليهم ما قد يواجهه من مشاكل تتصل بالعمل وتقتضي المصلحة العامة أن يحاطوا بها علماً، وأن يكون أميناً أيضاً مع زملائه، فكثيراً من الأعمال ما يتوقف إنجازها على قيام الموظفين الآخرين بواجبهم. إذن هذا الالتزام القانوني يترتب على مخالفته توقيع جزاءات صارمة قانونية وتأديبية، ومنه فالموظف مطالب قانوناً بالتقيد بالتزاماته المهنية، ولا يمكنه التنصل من جزء من مسؤوليته إلا بواسطة التفويض المرخص به قانوناً. فالالتزام بالقيام بالخدمة، يفرض على الموظفين جملة من الالتزامات منها التقيد بمواعيد أوقات العمل وإتباع الإجراءات التي تحددها اللوائح الداخلية، وإنجاز المهام المرتبطة بوظائفهم كما هي محددة في القوانين الأساسية الخاصة بها بكل دقة وأمانة، وأن يبذل غاية جهده وأقصى درجات الحرص في عمله تحقيقاً للمصلحة العامة. ومن ثمة فأي غياب غير مشروع عن العمل أي غير مرخص به، يعتبر خطأ من شأنه الإضرار بمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد ويعرض الموظف لعقوبات صارمة قد تصل إلى حد الفصل<sup>1</sup>. ويلزم كذلك أن يكون عمل الموظف خلال ساعات العمل منتجاً فلا يعني هذا الواجب أن يتواجد الموظف بمقر وظيفته دون أن يؤدي عملاً، كما يجوز أن يكلف الموظف بعمل في غير الأوقات الرسمية المحددة سلفاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وله أن يحصل على تعويض مالي مقابل ذلك.

<sup>1</sup> أنظر المادتين 128 و129 من الأمر 03/06 سالف الذكر، المتعلقةتين بوضعية القيام بالخدمة الخاصة بالموظف.

الفرع الثاني: واجب طاعة المرؤوس للرئيس

من المعروف أن الموظف العام لا يلتزم عند تأدية واجبات وظيفته بأوامر القانون فحسب، وإنما يقع على عاتقه أيضا إطاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري، لأن نظام الوظيفة العامة يقوم على أساس التدرج الرئاسي، الذي يقتضي خضوع المرؤوسين لسلطة الرؤساء ومن ثم الامتثال لأوامرهم<sup>1</sup>. وتعتبر السلطة الرئاسية من أهم الأدوات التي يتمحور حولها النشاط الإداري الأمر الذي يجعل من توزيعها بصفة قانونية وناجعة أحد الاهتمامات التي ينبغي مراعاتها على مختلف مستويات الهرم السياسي والإداري. فالالتزام بالطاعة يتعلق بواجب احترام سلطة الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 40 من قانون الوظيفة العمومية لعام 2006 كمايلي:

"يجب على الموظف، في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها". وعليه فإنه يتعين على الموظف العام أثناء تأديته لمهامه الوظيفية احترام وفرض احترام القانون وأن يكون وفيما للدولة وأن يفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك اعتبارا لوضعيته كمؤتمن على مصالح الدولة، ولوضعيته التبعية الهرمية التي تفرض عليه تنفيذ المهام الموكلة إليه، وذلك مهما كانت رتبته في السلم الإداري، لكونه مسؤولا عن تنفيذها<sup>2</sup>، ولذلك فهو مطالب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة له من رئيسه المباشر. فلا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة، وبطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة، يترتب عن تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام أو من شأنه دفع الموظف المرؤوس إلى ارتكاب مخالفة جزائية أو إلى تعسف، فمخالفة الموظف لطاعة أوامر رئيسه لا تتم إلا في مثل هذه الحالات القصوى<sup>3</sup>. وضمانا لاحترام واجب الطاعة بمختلف صورته ومظاهره فإنّ المشرع عزز السلطة الرئاسية بالسلطة التأديبية التي تمكن من معاقبة كل تصرف أو سلوك مخل بواجبات الوظيفة وبأخلاقياتها. وتتجلى عمليا مظاهر السلطة الرئاسية في عدة مجالات منها:

- تنظيم المصالح وسيرها، حيث تملك السلطة الرئاسية عدة امتيازات فيما يتعلق بنشاط الموظفين العاملين تحت إشرافها.

- تسيير الموارد البشرية وتتضمن هذه المهمة عددا من الأعمال والتدخلات تخول السلطة الرئاسية مناسبة سانحة لفرض احترام واجب الطاعة من طرف الموظفين.

<sup>1</sup> صباح مصباح محمود السليمان، المرجع السابق، ص 76.

<sup>2</sup> المادة 47 من الأمر 03/06، السالف الذكر.

<sup>3</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 301-302.

- السلطة التأديبية حيث أنه من مظاهر السلطة الرئاسية كونها تقترن بسلطة تأديبية تمكنها من السهر على احترام واجبات الوظيفة وأخلاقياتها، إلا أنه إذا كان من غير الممكن تصور وظيفة القيادة بدون وسيلة ردع عادلة وفعالة تدعمها، فإنه من الأهمية بمكان أن نميز من الأعمال ما هو تابع للسلطة الرئاسية وما له طابع تأديبي. وما يجب التذكير به أنه لواجب الطاعة حدود يرتبط بعضها بالتطورات السياسية التي عرفها المجتمع وانعكاساتها المؤسساتية التي أدت إلى استثناء فضاءات كاملة من مجال السلطة الرئاسية، وبعضها الآخر ناجم عن تطور مضامين القوانين الأساسية للوظيفة العمومية، وتشمل الاستثناءات العديد من القطاعات نذكر منها:

\* المصالح اللامركزية إقليمية كانت أو تقنية التي ساعد اتساع رقعتها على تقليص مجال السلطة الرئاسية.

\* القضاة بحكم الطبيعة الخاصة بوظائفهم، فالسلطة الرئاسية لا تمارس إلا بصفة معتدلة على قضاة النيابة العامة والأعوان التابعين للمفتشية والهيئات الاستشارية، أما قضاة الحكم فلا يخضعون تماما لواجب الطاعة.

\* الممارسون لوظائف التعليم حيث أنهم لا يخضعون لواجب الطاعة إلا بالنسبة للأعمال المرتبطة بسير المصالح والالتزامات المهنية بالمعنى الضيق للكلمة أي بكل ما يتصل بتصحيح التمارين والاختبارات وتبليغ العلامات واحترام التواريخ المحددة لتنظيم الامتحانات.

\* المحاسبون العموميون إذ بإمكانهم رفض الامتثال إلى أوامر الدفع التي قد يعتبرونها غير مطابقة للقوانين والتنظيمات إلا في حالة إذا وجه لهم تسخير من طرف الأمر بالصرف. ومن قبيل الاستثناءات أيضا التي قد تحد من واجب الطاعة، المضامين المرتبطة بالقوانين الأساسية للوظيفة العمومية، فبحكم التفاصيل التي تطبع الأحكام الواردة في هذه النصوص وإشراك ممثلي الموظفين في تطبيقها تقلصت إلى حد كبير هوامش التقدير التي كان بإمكان الإدارة أن تستند إليها لتوسيع مجال سلطتها الرئاسية أصبح الآن بإمكان الموظفين أو ممثليهم أن يرفعوا دعوى الإلغاء ضد كل الأوامر المصلحية أو التدابير الداخلية التي قد تتخذها الإدارة إذا كان من شأنها أن تمس بامتيازاتهم أو امتيازات الأسلاك التي ينتمون إليها. وقد تعزز هذا الاتجاه على ضوء التيار الديمقراطي الذي شمل مجال الوظيفة العمومية، وكذلك تحت تأثير الففرة النوعية التي تحققت في ميدان تسيير الموارد البشرية وطورت بصفة مميزة أساليب الاتصال والتعامل بين الرئيس والمرؤوس، ففي كندا مثلا، النظام يسمح بإجراء حوار بين المرؤوس والرئيس بخصوص تنفيذ الأوامر والتعليق عليها، إرضاء لضمير الموظف. إلا أنه إذا كان من الضروري أن تتقيد السلطة الرئاسية بحدود الصالح العام، وأن تتفادى كل من شأنه أن يجعل منها

أداة استبداد في يد القيادات الإدارية، فإن هذه الحقيقة لا ينبغي في ميدان الوظيفة العمومية خاصة أن تبرر اختفاء كل سلطة داخل الأجهزة التي تتولى الإشراف على المرافق وتقديم الخدمات للمواطنين بذريعة عصرنة وظيفة التسيير، فطبيعة المهام المرتبطة بالدولة وفروعها تقضي بضرورة السهر على توازن مستمر بين مقتضيات تسيير عمومي ناجح وسلطة إدارية تضمن احترام هيبة الدولة ومصداقيتها<sup>1</sup>. كما يجب أن نذكر بأنّ ديننا الحنيف لم يغفل هذا الواجب المهم، حيث تضمنت أحكام الشريعة الإسلامية نصوصاً صريحة وواضحة عن الالتزام بواجب الطاعة، من ذلك قوله تعالى: "يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم فإن تنازعتم في شئ فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلاً". الآية 59 من سورة النساء. فمن خلال هذه الآية وضع الله سبحانه وتعالى أسس واجب الطاعة وحدوده، فلم يجعل هذه الطاعة مطلقة من كل قيد، وذلك لأنّ الحاكم والمحكوم كلهم عبيد لله عز وجل، واجب عليهم طاعته والامتثال لأوامره، لأنه هو الحاكم وحده. وأيضاً ما نجد في السنة النبوية، حيث روى الخمسة وأحمد عن عبد الله بن عمر رضي الله عنهما أنّ رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: "علي المرء السمع والطاعة فيما أحب أو كره إلا أن يؤمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة". فمن خلال هذا الحديث قيّد الرسول عليه أفضل الصلاة والسلام واجب الطاعة بقيد صحيح دقيق، يجعل للمكلف الحق في تقديره ما كلف به، فإن أمره من له الأمر عليه بمعصية فلا سمع ولا طاعة.

#### المطلب الثاني: الالتزامات المرتبطة بأخلاقيات المهنة

إنّ تنمية الالتزام بالمثل والقيم الأخلاقية والاعتبارات القانونية والسلوكيات الإيجابية تعتبر من الفلسفات الرئيسية التي ينبغي وضعها في المقام الأول و أن تسيّر في فلكتها جميع الفلسفات الأخرى المنشودة التي توصل جميعها نحو تحسين الأداء وبالتالي تحسين رفاهية المجتمع، وتعد أخلاقيات الوظيفة العامة من أساسيات النجاح، لأنها تعكس ثقة المنظمة بموظفيها وأجهزتها وثقة المجتمع أيضاً، وتعتبر من أهم أركان الموظف الناجح، وتنبثق الأخلاق المهنية في مجملها من الأخلاق العامة التي تعلّمها الإنسان في بداية حياته من الأسرة والمدرسة والجامعة والأصدقاء ومن المجتمع، إذ هي بيان للقيم والمبادئ التي ينبغي أن توجه العمل اليومي الذي يقوم به الموظف العام فعلى صعيد العمل الميداني فسلوك الموظف النابع من تلك الأخلاق يؤثر بالإيجاب على أدائه الوظيفي، وعلى طاعته لرب العمل، ويزيد من المردود العام للعمل، ويرفع من معدل الثقة بين الرئيس والمرؤوس،

<sup>1</sup> أنظر بهذا الصدد هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 278-279.

فعالية الموظف وكفاءته ترتبط وتتأثر بإيمانه العميق واقتناعه بالقيم الأصيلة والمثل الأخلاقية العالية. ويقصد بأخلاقيات المهنة عامة، علم الواجبات المعنوية التي تفرض على أعضاء مؤسسة أو تنظيم ما، أي جماعة اجتماعية ملتفة حول مشروع مشترك، قائمة على الهرمية، خاضعة إلى سلطة مكلفة بتحديد مبادئ العمل الواجبة الاحترام، تحت طائلة الجزاءات التأديبية. وبمعنى آخر، المقصود بأخلاقيات المهنة، ممارسة المهام وفق قوانين الشرف والاستقامة والنزاهة، زيادة على الالتزام بالتفرغ لممارسة الوظيفة والكتمان المهني<sup>1</sup>. اتساقا مع ما ذكرناه نجد أنّ أخلاقيات الوظيفة العامة تتمثل بمدى التزام الموظف بواجباته الوظيفية كما يحددها القانون، ويعتبر الموظف مقيدا بقواعد العمل وتعليماته. ومن خلال هذا المطلب سنتطرق إلى أهم الواجبات الإيجابية المرتبطة بأخلاقيات المهنة والتي أشار إليها المشرع الجزائري في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة، خاصة القانون الأخير لعام 2006.

#### الفرع الأول: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة والتحفظ في السلوك العام

لقد حرصت التشريعات على عدم قصر مسؤولية الموظف على الإخلال بواجباته في داخل نطاق الوظيفة المشغولة، بل أخذت تتدخل في سلوكه وتصرفاته في الحياة الخاصة والعامة لتمنع كل ما يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة<sup>2</sup>. ويعتبر التزام الموظف بالأخلاقيات أثناء ممارسة مهنته واحترام كرامة الوظيفة التي كلف بها داخل العمل و خارجه صفتان أساسيتان في تحقيق الاحترام والرهبة للدولة التي يجب أن تتمتع بمكانة عالية لدى الأشخاص ضمانا للاستقرار والثقة<sup>3</sup>، فلا يسوغ للموظف العام - ولو كان خارج مجال الوظيفة - أن ينسى أو يتناسى بأنه موظف تحوطه سمعة الدولة، وترفرف عليه مثلها. والكثير من التصرفات الخاصة للموظف قد تؤثر تأثيرا بليغا في حسن سير المرفق وسلامته، ومنها ما قد يؤثر تأثيرا فاضحا في كرامة الوظيفة ورفعتها، فعليه أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة واعتبار الناس لها، وعليه أن يتفادى الأفعال المشينة التي تعيبه، فتمس تلقائيا الجهاز الإداري أو النظام الذي ينتسب إليه، ويقول **delpree** في هذا الصدد: " أن الموظف يتمتع أساسا بحرية كاملة في حياته الخاصة ولكن هذه الحرية يجب ألا تؤدي إلى فضيحة، إذ أنّ أكثر ما تخشاه الإدارة هو الفضائح..."<sup>4</sup>

<sup>1</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 294-295.

<sup>2</sup> مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 125.

<sup>3</sup> تيشات سلوى، المرجع السابق، ص 62.

<sup>4</sup> علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 180.

و الالتزام بالتحفظ عن التعبير عن الآراء باختلاف طبيعتها، هي من الشروط البديهية المطلوبة من الموظفين والأعوان العموميين، وهو الالتزام الذي يشمل السلوك العام الذي ينبغي الالتزام بالتحلي به أثناء الخدمة وخارجها، فالموظف العام يستطيع تنظيم حياته الخاصة كما يشاء، ولكن صفته كموظف عام تفرض عليه الابتعاد وتجنب كل ما من شأنه المساس بسمعته الشخصية والوظيفية، و تجنب كل ما من شأنه المساس بالشرف والنيل من سمعة الدولة وهيبتها، فيتعين أن يكون مسلكه وتصرفاته مثالية وقدوة لبقية الأفراد، فهو مطالب دوما بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها، حتى ولو كان بعيدا عن نطاق أعمالها، ولا يجوز أن يصدر منه ما يعتبر مناقضا للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له، والذي هو عدته في التمكين لسلطة الإدارة وبث هيبتها في النفوس، لذلك يصعب في كثير من الأحيان الفصل بين حياة الموظف الخاصة وحياته الوظيفية، لهذا يعتبر واجب التحفظ في الحياة الخاصة جزءا لا يتجزأ من الواجبات الوظيفية، الأمر الذي يوجب مقاومة كل التصرفات التي من شأنها أن تمس بمصداقية الدولة وكرامتها.

إذن فالوظيفة العامة لا تنحصر قيودها في مكان العمل فقط، وإنما تتجاوزها إلى ما يأتيه الموظف خارجه ما دام منعكسا برغم ذلك على الوظيفة ذاتها<sup>1</sup>

وقد جعل المشرع الجزائري الالتزام بالتحفظ من الواجبات الأساسية الملقاة على عاتق الموظف العمومي، كما دل على ذلك نص المادة **41** عندما أوجب المشرع على الموظف ممارسة مهامه بكل أمانة وبدون تحيز، و ما لزمه كذلك من خلال المادة **42** من نفس الأمر التي جاء نصها: " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة. كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم"<sup>2</sup>. وإذا كان انتفاء حسن السمعة لدى الموظف العام لا يحتاج إلى دليل قاطع عليه، إذ يكفي لذلك وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالة من الشك المثير على توافر هذه الصفة، فإن ذلك لا يعني أن تسلك الإدارة مع موظفيها لهذا الغرض سبيل التجسس عليهم والتدخل في شؤونهم الخاصة، فهذه تعتبر دناءة لا تليق بكرامة الدولة، وتؤثر أسوأ الأثر في استقامة العمل في مصالح الدولة. وإذا كان الالتزام بهذا الواجب يقتضي ابتعاد الموظف عن كل ما من شأنه المساس بشرف الوظيفة وكرامتها، إلا أنّ الصعوبة تكمن في وضع معيار لتمييز ما يعدّ من الأعمال الخاصة المتصلة بالحياة الخاصة للموظف عما يعدّ من الأعمال المتصلة بالحياة الوظيفية.. ومع

<sup>1</sup> محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري (تنظيم الإدارة- نشاط الإدارة- وسائل الإدارة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص284.

<sup>2</sup> المادة 42 من الأمر 03/06، سبق ذكره.

ذلك فإن الاتجاه الغالب في الفقه والقضاء الإداريين يرى وجوب النظر إلى كل تصرف يصدر عن الموظف على حده، في ضوء ملابساته وظروفه، والمركز الذي يحتله الموظف، و طبيعة عمله ونوعيته ومكان تأديته، مع مراعاة مدى خطورة انعكاس السلوك الخارجي للموظف على العمل الوظيفي من حيث الإخلال بكرامة الوظيفة ومقتضياتها<sup>1</sup>. ومن أمثلة الأفعال والتصرفات المناقضة للخلق و التي تمس بشرف الوظيفة و كرامتها وقد تستوجب المساءلة التأديبية حتى ولو كان الفعل خارج نطاق العمل: تناول المشروبات الكحولية، وتعاطي المخدرات، والقمار، وغير ذلك من الأعمال المخلة بالشرف والآداب العامة وسوء السلوك. على أي حال يمكن القول كقاعدة عامة أنّ من المسائل الأساسية للحفاظ على كرامة الوظيفة واعتبارها، أن يتجنب الموظف مواطن الشبهات والريب، لما في ذلك من أثر في أن يتوافر لديه قدر من الهيبة والوقار اللذين يمكنانه من أداء وظيفته بما يحقق المصلحة العامة. وعموما إذا كان المشرع يشترط في الموظف عند تعيينه توافر صفة حسن السمعة، بما تحمله هذه الكلمة من ميزات عديدة تجتمع في الشخص الواحد، فإنه يتطلب وجوبا أن يستمر هذا الشرط ملازما للموظف طوال سنين خدمته، فالوظيفة العامة لا يتولاها الشخص إلا ومعه طيب السيرة ولا تحوم حوله شبهات تتعلق بسمعته فتشوبها وأن يكون متحلّيا بصفات وخصال تجعله موضع ثقة الشعب وتدفع به إلى الثقة في توليته الوظيفة العامة دون تخوف من استغلاله إياها استغلالا سيئا إشباعا وتحقيقا لرغباته التي لا تتصل بالصالح العام<sup>2</sup>. وما تجدر الإشارة إليه في الأخير، أنّ التزام الموظف بالسلوك الحسن والسمعة الطيبة خارج نطاق الوظيفة، إنما يتأثر بعوامل كثيرة، أهمها القيم الاجتماعية والدينية والأخلاقية السائدة، وبالمركز الوظيفي وحتى بمكان العمل.

#### الفرع الثاني : واجب مراعاة آداب اللياقة في التعامل

يجب على الموظف أن يتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه ومرؤوسيه وزملائه، وهو ما أكده المشرع الجزائري في نص المادة 52 من قانون الوظيفة العمومية لعام 2006 بنصه : "يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه"<sup>3</sup>. ومن شأن هذا الواجب الأدبي أن يضمني نوعا من الود والروح الجماعية في العمل الذي ينعكس حتما إيجابا على حسن سير المرفق العام بانتظام وياضطراد وكذا على طبيعة ونوعية العمل المقدم لمستعملي المرفق العام. وقد اشتملت هذه المادة على مجموعة من الواجبات

<sup>1</sup> نواف كنعان، المرجع السابق، ص 149.

<sup>2</sup> سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 172.

<sup>3</sup> المادة 52 من الأمر 03/06، سبق ذكره.

الفرعية المتعلقة بتصرفات الموظف وحسن تعامله الوظيفي مع الرؤساء والمرؤوسين والزملاء وفيما يلي إيضاح لعناصر هذا الواجب:

- اللياقة في التعامل مع الرؤساء: ويقتضي هذا الواجب الفرعي احترام الموظف رئاساته الإدارية والتزام قواعد الأخلاق في مخاطبتهم كتابة أو شفاهة، وذلك طبقا لمقتضى الواجبات الأدبية والتقاليد والقيم والعادات الاجتماعية السائدة. ويقتضي هذا الواجب الفرعي أيضا واجب احترام الموظف لرؤسائه، والتزامه في سلوكه معهم حدود المطالبة المشروعة دون أن يكون هدفه من المطالبة التحدي أو إحراج الرؤساء والمساس بهم، وأن لا يتجاوز حدود حقه في الشكوى إلى الانحراف عن الغاية منها إلى مجرد الرغبة في التناول على الرؤساء وكيل الاتهامات لهم بقصد تجريحهم والنيل منهم والتشهير بهم.

- اللياقة في التعامل مع المرؤوسين: وهذا يقتضي أن يتصرف الموظف بأدب وكياسة مع مرؤوسيه، وذلك من خلال احترام الرئيس الإداري لمبادئ الحياد والمساواة والعدل في تعامله مع مرؤوسيه، ومراعاة الاعتبارات الإنسانية والقيم الأخلاقية والاجتماعية من جانب الرؤساء.

- اللياقة في التعامل مع زملاء العمل: إذ يجب على كل موظف مراعاة آداب الاحترام في تصرفاته وفي تعامله مع زملائه، ومن مظاهر ذلك إظهاره روح التعاون مع زملائه في العمل، وتعامله معهم بأدب مستعملا الأسلوب المهذب في مخاطبتهم أو التعامل معهم في إنجاز الأعمال المنوطة بهم، ولا سيما تلك الأعمال التي يتطلب إنجازها عملا جماعيا منسقا يسهم فيه عدد من الموظفين.

ومن أمثلة إخلال الموظف بهذا الواجب اعتداء الموظف بالضرب مثلا على أحد زملائه في العمل، والاعتداء المعنوي باللفظ، إذ تشكل مثل هذه التصرفات مخالفة لواجبات الموظف وسلوكه بالمعنى المنصوص عليه قانونا<sup>1</sup>. كما أنّ الموظف مطالب أيضا في إطار التعامل مع مستعملي المرفق العام بالتحلي بلياقة ودون ممانعة، كما جاء في نص المادة **53** من نفس الأمر، أي عليه أن يلتزم أيضا بمراعاة آداب اللياقة في معاملة الجمهور الذي يتعامل معه، فالموظف العام يعتبر أهم وسائل الإدارة الأساسية في تنفيذ أهدافها وغاياتها، الأمر الذي يجعل من صفة الموظف وطيدة العلاقة بالمهام السيادية للدولة. والدولة إنما أوجدت المرافق العامة لأجل تحقيق مصالح الأفراد وغاياتهم، حيث أنه لا يمكن أن تتحقق هذه الأهداف والغايات المرجوة من دون الموظف العام، هذا

<sup>1</sup> نواف كنعان، المرجع السابق، ص 148.

الأخير الذي يجب عليه أثناء ممارسته لمهامه أن يحسن معاملة مستعملي المرفق العام أثناء مراجعتهم له، سواء كانوا منتفعين من الخدمات التي توفرها الجهة التي يعمل بها الموظف أو متضررين، وكذلك تقديم الخدمة للجمهور بالوسائل الميسرة و المهذبة دون تأخير، والاستماع إلى شكاوي الأفراد ومطالبهم وتوجيههم الوجهة الصحيحة، وإنجاز أعمالهم في وقتها ودون مبالغة تحقيقا للصالح العام دون المساس بحقوقهم الشخصية أو تكليفهم بما لا يجب عليهم قانونا. ويتضمن هذا الواجب أن لا يسيء الموظف معاملة الجمهور، خاصة الموظف الذي يرتبط ميدان عمله بالجمهور وكثير الاحتكاك بهم، فليس له أن يقابلهم بوجه عبوس أو التكلم معهم بطريقة جافة تخلو من اللباقة والأدب أو التعالي والتكبر على المواطنين أو التأفف منهم وكذا التشاغل أو الانشغال عن قضاء مصالحهم بأمر غير جدية أو خارجه عن نطاق العمل المطلوب، وإلى غير ذلك من الأفعال والأعمال التي يمكن أن تدخل ضمن سوء المعاملة<sup>1</sup>. ومهما يكن الأمر فالواجب على المؤسسات والإدارات العمومية بحكم وظيفتها أن تسهر دائما لتكون في خدمة مستعملي المرفق العام وذلك من خلال تقريب خدماتها من المواطنين وسهولة الحصول عليها، وإعلامهم عموما لاسيما بخصوص الأنظمة والأحكام القانونية التي تتخذها، وضمان الجودة والفعالية في الخدمات المقدمة إلى كافة المنتفعين بكل شفافية وفي الآجال المحددة قانونا دون تأخير أو تماطل، مع ضمان حق الرد. الواقع الذي من شأنه أن يساهم في تدعيم مصداقية الدولة وقدرتها على أداء مهامها في كل الظروف والمناسبات، ومنه تحقيق شعار "تقريب الإدارة من المواطن"، ومنه يتولد احترام المواطن لسلطة الدولة.

### المبحث الثاني: التزامات الموظف السلبية

بعدها رأينا أنّ الوظيفة العامة توجب على شاغلها القيام إيجابيا بأعمال معينة، فإنه بالمقابل تفرض على الموظف في نفس الوقت الامتناع عن إتيان الأعمال المحظورة بوجه عام، وذلك نظرا لتعارضها وتنافيها مع مهام ومقتضيات الوظيفة العمومية أو أهدافها أو كرامتها. وقد عني المشرع الجزائري ببيان أهم ما يحظر على الموظف العام من أعمال وذلك بموجب مختلف قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة وخاصة القانون الحالي لعام 2006 والذي أورد هذه المحظورات ضمن نفس الفصل الثاني من الباب الثاني، والمتعلق بواجبات الموظف. ويمكن هنا كذلك أن نميز بين نوعين من المحظورات، محظورات متعلقة بالوظيفة، وأخرى متعلقة بأخلاقيات المهنة.

<sup>1</sup> عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 191.

### المطلب الأول: الالتزامات المرتبطة بالوظيفة

وهي كما سبق ذكره تلك الواجبات القانونية والتي نص عليها القانون المختص، وألزم الموظف بها، ولكن بطريقة سلبية، حيث أوجب المشرع على الموظف الابتعاد عن مجموعة من الأفعال المحظورة، وذلك لتنافيها مع ما تتطلبه الوظيفة العامة خدمة للصالح العام. ومن خلال هذا المطلب سنتطرق إلى أهم هذه المحظورات المرتبطة بالوظيفة.

#### الفرع الأول: واجب الامتناع عن الجمع بين الوظيفة وأي نشاط آخر

ويتضمن هذا المبدأ منع كل موظف من الممارسة بعنوان مهني نشاطا خاصا مدرا للربح مهما كانت طبيعته، وهو الالتزام الذي لا يمكن مخالفته إلا في حدود ما رخص به القانون، ولقد تبنت معظم الدول الغربية هذا المبدأ وتلتها العديد من الدول النامية في قوانينها الأساسية للوظيفة العمومية منها الجزائر<sup>1</sup>.

وقد يستند تبريره إلى عاملين على الأقل<sup>2</sup>:

**1- عامل ظرفي** ويتمثل في الحد من ظاهرة البطالة التي ميزت معظم بلدان العالم غداة الحرب العالمية الثانية ولا تزال قائمة في العالم الثالث إلى يومنا هذا.

**2- عامل إيديولوجي** يرتبط بواجب حماية الموظف مما ينجم من آثار سلبية على نزاهته وحياده من جراء الجمع بين مسؤوليات في خدمة الصالح العام وأنشطة تابعة للقطاع الخاص غالبا ما تتعارض مع هذا الصالح العام.

إلا أنّ العديد من التطورات المختلفة التي ما يزال العالم يشهدها في عصرنا الحالي ساهمت في إضعاف هذا المبدأ وجعلته لا يحظى لا بالتطبيق الصارم ولا بطابع الإطلاق، وذلك راجع للأسباب التالية:

**1- التدني** الذي يميز وضعية الأجور في الوظيفة العمومية الذي قد يبرر السماح لأعوان الإدارة بالبحث عن مداخيل إضافية تمكنهم من تلبية احتياجات الحياة.

**2- اعتبارات** أخرى مرتبطة بالتطورات التي يعرفها عالم الشغل أو بالتقدم التكنولوجي الذي يميز مجال الاتصال التي أفرزت صيغا وطرقا جديدة للعمل العمومي (العمل الجزئي - العمل عن بعد...) خاصة بالنسبة

<sup>1</sup> كرس هذا المبدأ في الجزائر في كل من أمر 133-66 ل 2 جوان 1966 والمرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 تطبيقا للقانون الأساسي العام للعمال وكذا الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006.

<sup>2</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 271.

للنساء توفر وقتا كافيا لممارسة أنشطة إضافية تتلاءم والوضع الاجتماعي لكل واحد من المعنيين بهذه الصيغ. وفي كل الأحوال فإنّ البلدان التي مازالت متمسكة بهذا المبدأ لا تضيف عليه طابع الإطلاق، فالكل يجمع على ضرورة استثناء مجالات الإبداع الفكري والأدبي والعلمي والفني ونشاطات التعليم من نطاق تطبيقه. وقد تبنت الجزائر هذا التوجه بصفة مستمرة منذ صدور قانونها الأساسي الأول للوظيفة العمومية إلى غاية قانونها الحالي لعام 2006. فمن حيث المبدأ فيما يخص المنع، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة 43 من قانون الوظيفة العمومية على أنه: "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم. ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه".<sup>1</sup>، حيث يجب على الموظف العام أن يخصص كامل نشاطه المهني ووقته لأداء مهامه الوظيفية باعتبارها مهنته الدائمة التي يجب عليه التفرغ التام لأداء مهامها وواجباتها، وبالتالي فلا يمكن للموظف ممارسة أي نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه سواء كان تجاريا أو صناعيا أو حرفيا. لكن هذا المبدأ يعرف تطبيقه بعض الاستثناءات، حيث أنه لا ينطبق هذا المنع على بعض الأعمال والتصرفات المستثناة بموجب الفقرة الثانية من نفس المادة التي تنص على: "غير أنه يرخّص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم. كما يمكنهم أيضا إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية. وفي هذه الحالة، لا يمكن الموظف ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال، إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين".<sup>2</sup> كما يمكن استثناء أن يرخّص لبعض الفئات من الموظفين ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم كما هو الشأن بالنسبة للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين، بحيث تسهر السلطة المؤهلة على ضمان مصلحة الخدمة وتتخذ أي إجراء مناسب إذا اقتضت الحاجة ذلك. وتحدد كفاءات ممارسة هذا النشاط عن طريق التنظيم، وهذا ما نصت عليه المادة 44 من نفس الأمر. والحكمة من إلزام الموظف بعدم الجمع بين الوظيفة العامة وبين غيرها من أوجه النشاط الأخرى هي المحافظة على حسن أداء الموظف لعمله بصفة عادية وضمان استقلاله فيه، وفي نفس سياق الأهداف المرجوة من وراء تحقيق مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة العامة المشغولة وبين غيرها من النشاطات الأخرى، كامتلاك مصالح قد تؤثر على استقلالية الموظف العام الذي يوصف بأنه أحد أعوان الدولة المكلفين بتنفيذ سياساتها وبرامجها، فقد نص المشرع كذلك من خلال المادة 45 على أنه: "يمنع على كل موظف، مهما كانت وضعيته في السلم

<sup>1</sup> الفقرة الأولى من المادة 43 من الأمر 03/06، مرجع سبق ذكره.

<sup>2</sup> الفقرة الثانية من نفس المادة.

الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة، وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي<sup>1</sup>. فكل موظف كما جاء في المادة 47 من قانون الوظيفة العمومية مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه. وفي حالة عدم التقيد بالالتزام بعدم ممارسة الأعمال والأنشطة المحظورة كنشاط مواز للوظيفة العمومية المشغولة، فإن ذلك يعتبر مخالفة يترتب عنها مساءلات تأديبية دون الإخلال بالجزاءات التأديبية ومنها أساسا<sup>2</sup>:

- استرداد المبالغ المتحصل عليها بصفة غير شرعية عن طريق الخضم من المرتب، لعدم القيام بالخدمة المطلوبة. وذلك ابتداء من تاريخ الالتحاق بالوظيفة الثانية.

- التوقيف الفوري للمعني عن ممارسة وظائفه، تحضيراً لإحالاته على اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، ضمن الأشكال والآجال المنصوص عليها في المسائل التأديبية. علماً بأن دور اللجنة المتساوية الأعضاء يقتصر بهذا الخصوص على معاينة الواقعة المادية المنسوبة للمعني، وفي حالة التأكد من حدوثها، فإن العقوبة المقررة بهذا الصدد هي التسريح دون إشعار أو تعويض<sup>3</sup>.

#### الفرع الثاني: عدم استغلال نفوذ الوظيفة

قد يتمتع الموظف العام باعتباره ممثلاً للدولة ويعمل لأجلها بقدر كبير من السلطة والصلاحيات التي تمكنه من تحقيق المصلحة العامة المطالب بها بمناسبة وظيفته المكلف بها، فيستغل هذه السلطة والنفوذ الذي يتمتع بهما بصورة غير قانونية أو غير مشروعة لأجل تمكين نفسه من تحقيق مصالح خاصة أو لخدمة أهداف أو مصالح حزبية أو بقصد الإضرار بالغير لأحقاد شخصية أو التحايل على الأنظمة بقصد تحقيق مصلحة له أو لغيره، ويعرف استغلال النفوذ بأنه: " اتجاها الشخص لاستعمال نفوذه الفعلي أو الوهمي للحصول على ميزة غير مستحقة لصاحب المصلحة من أي سلطة عامة خاضعة لإشرافه"<sup>4</sup>، ولقد تناول المشرع في الدستور الجزائري استغلال النفوذ في الوظيفة العمومية في نص المادة 21 الذي جاء كما يلي: " لا يمكن أن تكون الوظائف في

<sup>1</sup> المادة 45 من الأمر رقم 03/06، سبق ذكره.

<sup>2</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 285.

<sup>3</sup> منشور حول موضوع "الجمع بين أكثر من وظيفة"، صادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، رقم 6632 المؤرخ في 04 أكتوبر 1986، والمنشور رقم 1277 و.ع. المؤرخ في 16 ديسمبر 1989، والمنشور رقم 10 المؤرخ في 17 مارس 2009.

<sup>4</sup> عقيلة خالف، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، الجزائر، 2006، ص 75.

مؤسسات الدولة مصدرا للشراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة." و في قانون الوظيفة العمومية نصت المادة **54** منه على أنه: "يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه."<sup>1</sup>، وفي المادة **51** من نفس القانون، منع المشرع الموظف من استغلال سلطته في استعمال المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، وذلك مهما كان الحال.<sup>2</sup> وما اهتمام المشرع الجزائي بهذا المبدأ في أسمى قانون في البلاد وفي النصوص القانونية الأخرى، إلا لأهميته البالغة في استقرار الأوضاع الوظيفية، ذلك أن استغلال الموظف لنفوذه وظيفته و سلطتها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة وأمانة الموظف، مما يؤدي بالتالي إلى تصدع الأوضاع الوظيفية المختلفة والإخلال بكرامة الوظيفة وسمعتها وشرفها. ومن أمثلة استغلال النفوذ الوظيفي:

- قبول الهدايا أو الإكراميات أو المنح من أصحاب المصالح،
- استغلال سلطة الوظيفة تحقيقا لمصالح مادية أو مالية له أو لذويه،
- قيام الموظف بحجز كل أو بعض ما يستحقه الموظفون أو العمال من رواتب أو أجور أو تأخير دفعها إليهم بقصد الانتفاع بها شخصيا.

وقد تم تجريم فعل استغلال نفوذ الوظيفة المرتكب بواسطة أي موظف لتأثيره الكبير على الاقتصاد الوطني، فاعتبره المشرع من جرائم الفساد، وضاعف من العقوبة المخصصة له، وذلك بعد إلغائه للمادة **128** من قانون العقوبات والمتعلقة بجريمة استغلال النفوذ التي كانت مرتبطة بالشخص صاحب النفوذ، وتعويضها بالمادة **32** من قانون مكافحة الفساد والتي وسعت من دائرة الأشخاص الذين تشملهم هذه الجريمة ليضاف إليهم حتى مستغل نفوذ الغير فقد جاء في نصها على أنه: " يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر(10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج :

- 1- كل من وعد موظفا عموميا أو أي شخص آخر بأية مزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي أو

<sup>1</sup> المادة 54 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

<sup>2</sup> المادة 51 من الأمر نفسه.

المفترض بهدف الحصول من إدارة أو من سلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل أو لصالح أي شخص آخر،

2- كل موظف عمومي أو أي شخص آخر يقوم بشكل مباشر أو غير مباشر، بطلب أو قبول أية مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر لكي يستغل ذلك الموظف أو الشخص نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على منافع غير مستحقة<sup>1</sup>. يجب على الموظف إذن أن يجتنب استغلال نفوذه الوظيفي لأغراض ومصالح ضيقة، وأن يحافظ على شرف الوظيفة التي أوّتمن عليها خدمة لوطنه وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية، ومنه استقرار الوطن والمساهمة في ازدهاره بدل إنهاكته.

### المطلب الثاني: الالتزامات المرتبطة بأخلاقيات المهنة

لقد رأينا أن أخلاقيات الوظيفة العامة تعد من أساسيات النجاح، لأنها تعكس ثقة المنظمة وأجهزتها وثقة المجتمع ككل، وتعتبر من أهم أركان الموظف الناجح، وهي فئة فرعية من منظومة الأخلاق بصفة عامة، لذلك يجب على الموظف التحلي بها أثناء القيام بواجباته الوظيفية سواء كانت واجبات إيجابية كما رأينا، أو واجبات سلبية وهو ما سنتناوله من خلال معرفة أهم الواجبات السلبية المرتبطة بأخلاقيات المهنة والتي يلزم الموظف بتفاديها والامتناع عن إتيانها امتثالاً للقانون وللضمير المهني. مثلة في عدم إفشاء السر المهني و الامتناع عن إتيان أعمال تضع الموظف موضع الشبهات.

### الفرع الأول: النزاهة والامتناع عن إتيان أعمال تضع الموظف موضع الشبهات

ترتبط الوظيفة العمومية إلى حد كبير بشعور الانتماء الوظيفي، ذلك أنّ ملازمة الفرد للمهام التابعة للمرفق العام وما تقتضيه من متطلبات وسلوكيات لا يمكن أن يتأتى إلا إذا كان نتيجة اختيار طوعي يفترض منه :

- وعيا كاملا بأهمية الوحدة الوطنية.

- تقبلا صادقا وتشبعا واضحا بمبادئ التسيير العمومي .
- استعداد طبيعيا للخوض في القضايا ذات المنفعة العامة.
- حرصا مميّزا في مساندة كل مبادرة تخص مستقبل الوطن.

<sup>1</sup> المادة 32 من القانون المتعلق بالفساد ومكافحته، مرجع سبق ذكره.

إلا أنّ التشيع بثقافة المرفق العام لا يقتصر على مجرد الإحساس بضرورة إعلاء الصالح العام على المصالح الشخصية، فهو يستلزم إرادة مخلصّة في العمل على إرضاء المستفيدين من الخدمة العمومية وسد حاجيات المواطنين الأمر الذي يتطلب التصدي و مقاومة كل التصرفات التي من شأنها المساس بمصداقية الدولة وكرامتها، ولهذا فإنّ معظم الدول ومنها الجزائر تكاد تجمع وتتفق على ضرورة المعاقبة الصارمة لعدد من السلوكيات المشبوهة التي لا تتلاءم وشرف الدولة وهيبته. فواجب النزاهة ليس خاصا بالموظفين فقط، إلا أنه يكتسي بعدا مميّزا لكل من يحمل مسؤولية تسيير شؤون الغير، فكل إخلال بهذا الواجب يمس بمصداقية المرفق العام ويحول دون فعالية كل الأعمال التي تستهدف الرفع من مردوديته<sup>1</sup>، ومنه التفريط اللامشروع في المصلحة العامة. ومهما تعددت الأسباب التي قد تؤدي إلى الانحراف عن هذا الواجب، كأسباب اجتماعية ترتبط بالنمط المعيشي الذي تتميز به مختلف المجتمعات، أو أسباب اقتصادية ناجمة عن المستوى المتدني للأجور والقدرة الشرائية المرتبطة بها، أو حتى أسباب إدارية لصيقة بظاهرة انعدام الفعالية الإدارية. إلا أنّ الضابط الأساسي الذي يتحكم في توجهات الموظف هو الأخلاق، فإذا كان الموظف متشبعا بها فإنّ ضميره المهني يتطلع دوما إلى الإخلاص في العمل وإتقانه مهما كانت الصعوبات. وإلإرساء قيم النزاهة ومقاومة الانحرافات التي قد تشوبها فإنها تعدد صور تدخل المشرع بتعدد ظروف الزمان والمكان. ويمكن القول بأن الأمر يتعلق بتحديد الأعمال والسلوكيات التي تعتبر محللة بهذه القيم، ويمكن كذلك اتخاذ تدابير وقائية صارمة ضد الموظفين الذين يميلون عن الإطار الأخلاقي المهني. إلا أنّ الدراسات العديدة في هذا الموضوع تكاد تجمع على أنّ التشريعات القمعية لا يمكن أن تحدث أثرا ذا دلالة إلا إذا حظيت بقبول المواطنين ورضاهم وتم تطبيقها بدون تمييز على كل من تسول له نفسه بمخالفة القانون هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنها أثبتت كذلك أنّ الجزاءات التأديبية والجنائية لا تكفي وحدها للحد من الانحرافات المهنية حيث أنّ نجاعة هذه التدابير لا يمكن أن تتأكد إلا إذا دعمت بمجهود تربوي مستمر وتسيير محكم للموارد البشرية التي توظفها الإدارة على مختلف المستويات والتخصصات<sup>2</sup>، ومنه فالواجب لا يقتصر على امتناع الموظف عن الإتيان بالأعمال المحضورة قانونا فحسب بل عليه أن يتحلى بصفات الصدق والاستقامة والإخلاص التي تجعله في بعد ومأمّن عن كل شبهة أو سوء ظن قد يمسّان بسمعته وحيثته. وتكريس واجب النزاهة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يتضمن امتناع الموظف عن إتيان أعمال تضعه موضع شبهات ومن بين هذه الأعمال والمواقف :

<sup>1</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 280.

<sup>2</sup> هاشمي خرفي، نفس المرجع، ص 282.

أ- التحيز.

ب- الرشوة.

ج- اختلاس الأموال.

وبغض النظر عن الجزاءات التأديبية لمرتكب هذه الأعمال أو أحدها، فإنّ القانون جرمها بصفة مطلقة وضاعف حتى من العقوبات الجزائية إذا تعلق الأمر بالموظف، وذلك نظرا لأهمية المهام المنوطة بالموظف فهو يعتبر ممثلا للدولة .

أولا- التحيز:

يتمثل هذا السلوك في التعامل بمحاباة مع أحد الأطراف أو ضده من طرف الموظف وهو سلوك سلبي يتنافى مع طبيعة المهام الممارسة ومع مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون دون التذرع بأي تمييز كما جاء في الدستور<sup>1</sup>. وإثبات هذا السلوك لا يتأتى بسهولة حيث لا يمكن تبيانه وتأكيدِه إلا من خلال وقائع خارجية ومقرر قابل للتنفيذ. وهناك نصوص قانونية عديدة متعددة المستويات كلها مجمعة على تجريم هذا السلوك السلبي المنبوذ ومشددة العقاب على المتعامل به.

ومن أهم النصوص القانونية الجزائرية التي تكرر مبدأ عدم تحيز الإدارة وتحدد جزاء الإخلال به نذكر منها : ينص دستور 1996 في المادة 23 منه على أنّ : " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون " . و نصت المادة 41 من الأمر 03/06 على أنه : " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز " . وفي مجال الوظيفة العمومية، يمكن القول أنه التزام جديد، وذلك حماية للمرفق العام وضمانا لحسن سيره، وقد يكون سبب ظهور هذا الالتزام هو تبني الدولة لمبدأ التعددية السياسية، أي أنّ الدولة باعتمادها لهذا الالتزام تريد إبعاد مختلف المرافق العمومية عن الصراعات الحزبية المحتملة. فإذا كان هدف المرافق العمومية هو تقديم

<sup>1</sup> المادة 29 من دستور 1996، سبق ذكره.

الخدمات لجمهور المنتفعين، وباعتبار الموظف صاحب سلطة داخل هذه المرافق، فقد يمارس بعض السلوكيات التي تؤثر على الأداء العام لهذا المرفق وينحاز لطرف على حساب طرف آخر. وتدعيما لهذا الطرح وبالعودة إلى المرسوم 59/85 وفي نص المادة 28 منه نجد أنّ التزام عدم التحيز يقتصر فقط في حالة وجود اتصال بالزوج أو القريب كمايلي :

" يمنع تعيين أي عامل في منصب يجعله متصلا متصلا اتصالا سلميا مباشرا في عمله بزوجه أو قريبه حتى الدرجة الثانية، غير أنه يمكن السلطة التي لها صلاحية التعيين أن ترخص بمخالفة هذا الحكم إذا تطلبت ذلك ظروف الخدمة الملحة وضرورتها" <sup>1</sup> وفيما يخص الجزاءات، فقد تضمنت المادة 132 من قانون العقوبات مايلي : " القاضي أو رجل الإدارة الذي يتحيز لصالح أحد الأطراف أو ضده يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 500 إلى 1000 دينار" <sup>2</sup>. والهدف الواضح من هذا المنع مرتبط بضرورة احترام عدم تحيز الإدارة وتفادي كل ما من شأنه أن يخل بهذا المبدأ. <sup>3</sup>

### ثانيا- الرشوة

إنّ الرشوة من كبائر الذنوب التي حرمها الله على عباده، وهي دفع المال في مقابل قضاء مصلحة يجب على المسؤول عنها قضائها بدونها، ويشتد التحريم إن كان الغرض من دفع هذا المال إبطال حق أو إحقاق باطل أو ظلم لأحد، وهي تعتبر من أشد أنواع أكل الأموال بالباطل لأنها دفع المال إلى الغير بقصد إحالته عن الحق، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: " لعن الله الراشي والمرتشي والرائش" رواه أحمد والطبراني. ولقد اعتبر المشرع الجزائري جريمة استغلال النفوذ في حكم الرشوة لتقاربهما رغم بعض الاختلافات الحاصلة بينهما، فتضمنها القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية في المادة 54 منه، ونص على عقابها في المادة 32 من قانون مكافحة الفساد. وتتمثل جنحة الرشوة في حال قبول الموظف العروض، أو الوعود المقدمة له، والهدايا، والهبات، والامتيازات المقترحة عليه مباشرة أو غير مباشرة من طرف شخص ما، مقابل القيام بعمل، أو الامتناع عن إتيان عمل يدخل في اختصاصه، أو التدخل بتأثيره بهدف الحصول على أوسمة أو امتياز، أو

<sup>1</sup> المادة 28 من المرسوم 59/85، سبق ذكره.

<sup>2</sup> المادة 132 من الأمر 155/66 المتضمن قانون العقوبات، سبق ذكره.

<sup>3</sup> وقد حددت التعليمات المؤرخة في 10 ماي 1993 مضمون واجب عدم التحيز والأعمال التي تشكل مساسا صارخا به ومن ضمن هذه الأعمال : - تزوير أو محاولة تزوير وثائق إدارية قصد الإساءة بالمستفيد من الخدمة العمومية. - استعمال الوظيفة قصد تفضيل مستفيد من الخدمة العمومية أو المساس بحقوقه أو إعطاء الأولوية لمن لا يستحقها.

وظائف، أو صفقات، أو أي قرار في صالحه.<sup>1</sup> ويكفي لثبوتها وجود علاقة بين العمل أو الامتناع عنه من جهة والوظيفة من جهة أخرى، وتشمل الأحكام المتعلقة بالرشوة كل الموظفين في السلك الإداري أو القضائي وبصفة عامة كل المواطنين الذين يشاركون في سير المرافق العامة، وقد خصص المشرع الجزائري قسما كاملا من قانون العقوبات ( المواد من 126 إلى 134 ) لمعالجة وتقويم هذه الانحرافات<sup>2</sup>، قبل أن يلغيها بالقانون رقم 01/06<sup>3</sup> باستثناء المادة 132 منه المتعلقة بالتحيز.

### ثالثا- الاختلاس والغدر

يتمثل الاختلاس والغدر في اقتضاء الموظف واستلامه لمبالغ يعلم بديهيا أنه ليس مستحقا لها.<sup>4</sup> وقد وردت جريمة اختلاس المال العام في نص المادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي جاء نصها : " يعاقب بالحبس من سنتين(2) إلى عشر سنوات (10) وبغرامة مالية من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمدا وبدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها"، وفي المادة 119 مكرر والمعدلة من قانون العقوبات. واختلاس المال العام هو صورة من صور الاستيلاء عليه بغير وجه حق، على حساب الثقة المعطاة للموظف من الدولة وعلى حساب الشعب.

أما الغدر فهو الفعل المنصوص والمعاقب عليه في المادة 30 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ومقتضى هذه السلوك المجرم أن كل موظف عمومي يطالب أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الإدارة أو لصالح الأطراف الذين يقومون بالتحصيل لحسابهم<sup>5</sup>. ويعتبر الاختلاس والغدر من جرائم العدوان على المال العام المضرة بالمصلحة العامة، قد يقوم بها الموظف العام الذي عهد إليه هذا المال لتحقيق الصالح العام، ولكنه يسيء التصرف فيه ويحل بالثقة التي أولتها الدولة والشعب فيه فيصبح بفعله هذا خائنا للأمانة، وتثبت إدانته بمجرد إثبات أنه استلم أو طلب

<sup>1</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 306.

<sup>2</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 285.

<sup>3</sup> القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سبق ذكره.

<sup>4</sup> هاشمي خرفي، المرجع نفسه، ص 287.

<sup>5</sup> المادة 30 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سبق ذكره.

أو أمر باستلام حقوق أو رسوم أو مواد جبائية أو أجور أو مرتبات يعلم أنها غير مستحقة أو أنها لم تعد مستحقة أو أنها تفوق القدر المستحق.

#### الفرع الثاني: عدم إفشاء السر المهني

إن الوظيفة العمومية وما يترتب عنها من مباشرة العديد من المهام الوظيفية تسمح للموظف العام بحكم وظيفته الاطلاع على كثير من الأمور والأسرار التي لم يكن في مقدوره أن يطلع عليها لولا وظيفته ومنصبه<sup>1</sup>. وغالبا ما نجد الأحكام الأساسية للوظيفة العمومية تنص صراحة على التزام الموظفين بواجب السر المهني، وذلك تحت طائلة الإجراءات والقواعد المنشأة بقانون العقوبات، من ذلك أنّ الشخص يعاقب على إفشاء معلومة ذات طابع سري، سواء بصفته كمؤتمن على مصالح الدولة، أو بحكم المهنة، أو بسبب وظيفته، أو اضطراره بمهمة مؤقتة. ويكتسي واجب السر المهني مدلولين متكاملين:

**1- المدلول الأول** يفيد بصفة عامة على أنه لا يجوز للموظف إفشاء أو مساعدة على تسريب معلومات يمكن أن تسيء بالسير الحسن للمصالح. ويطرح هذا المدلول بحكم صيغته الواسعة مشكلة التمييز بين المعلومات التي تخضع لهذا الواجب، والمعلومات التي يمكن أن تكون عديمة الأهمية وبالتالي قابلة للإفشاء، الأمر هنا يعود إلى السلطة التقديرية للإدارة.

**2- المدلول الثاني** يتعلق بالمعلومات السرية التي قد تكون في حوزة الإدارة وتخص المواطنين إما من حيث حياتهم الخاصة أو ممتلكاتهم أو كل ما له ارتباط بوضعيتهم الاجتماعية أو الاقتصادية..، وتشمل هذه المعلومات كل الوقائع والأسرار التي يكون قد اطلع عليها الموظف أو وصلت إلى علمه أثناء أدائه للوظيفة أو بمناسبة هذا الأداء، فيمنع بصفة مطلقة كل تسليم لملفات أو وثائق للغير مخالف للقوانين والتنظيمات، كما يمنع إفشاء الوقائع والأسرار كيفما كانت طريقة الاطلاع عليها ( شفويا أو كتابيا أو حتى صورة أثناء أداء الوظيفة أو بمناسبةها). ويشكل الإخلال بالسر المهني خطأ جسيما يعرض مرتكبه للدعوى التأديبية وللدعوى الجنائية طبقا لما تنص عليه معظم التشريعات<sup>2</sup>. وهذا ما أكدته المشرع الجزائري في المادة **48** من قانون الوظيفة العمومية لعام 2006 بنصه: " يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف

محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو أطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما

<sup>1</sup> عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 188.

<sup>2</sup> هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 287-288.

تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرز الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة"، بل أن المشرع ذهب إلى أبعد من ذلك في نص المادة 49 من القانون أعلاه حين ألزم الموظف بهذا الواجب وقرر له جزاءات ممثلة في التعرض أصلاً لعقوبة تأديبية، دون الإخلال بالمتابعات الجزائية بتأكيده من خلال نصه: "على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها. يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية". وجاء أيضاً في نص المادة 23 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ليؤكد على الالتزام بالسر المهني حيث نص على مايلي: "يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الالتزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقتهم المهنية بالهيئة. كل خرق للالتزام المذكور في الفقرة السابقة، يشكل جريمة يعاقب بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السر المهني"<sup>1</sup>. وقد عمل القضاء على توسيع نطاق هذه الأحكام المتعلقة بالإخلال بواجب السر المهني، مبينا بأنها تنطبق على كل من كانت وضعيته أو مهنته تستوجب الالتزام بالسر المهني، كالأطباء والجراحين والصيدالدة والمرضى ومساعدى المصالح الاجتماعية، وهو ما أكده المشرع الجزائري في المادة 301 من قانون العقوبات الجزائري بنصه على معاقبة كل من الأطباء والجراحين والصيدالدة والقابلات وجميع الأشخاص المؤتمنين بحكم الواقع أو المهنة أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة على أسرار أدلى بها إليهم وأفشوها في غير الحالات التي يوجب عليهم فيها القانون إفشاءها ويصرح لهم بذلك<sup>2</sup>.

إن الالتزام بالمحافظة على الأسرار المهنية وعدم إفشائها هو مبدأ عام ومطلق، إلا أن هناك بعض الاستثناءات تفرض السماح والترخيص بإفشاء الأسرار، من ذلك حالة إثبات البراءة، وحالة إعطاء القضية الإدارية الرد الذي تحتاجه. كما يمكن للإدارة تحويل ملف موجه إلى إدارة أخرى يتعلق بالترشح لشغل وظيفة لدى هذه الإدارة، أو الرد على سؤال مكتوب، أو تبليغ المعلومات المتحصل عليها للمسؤولين السلميين عن الرد الواجب تخصيصه لقضية ما، أو إلى الموظفين المخولين بالتدخل في تسوية قضية معينة، وذلك بموافقة الشخص المعني، كما هو الشأن مثلاً في المجال التأديبي، حيث يسمح لدفاع الموظف المحال على المجلس التأديبي، الاطلاع على كامل ملفه التأديبي، في أجل خمسة عشر (15) يوماً، ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية، والاستعانة بمدافع مخول، أو موظف يختاره بنفسه، وفقاً لما نصت عليه أحكام المادتين 167 و169 من قانون

<sup>1</sup> أنظر قانون 01-06 المذكور، المادة 23 منه.

<sup>2</sup> القانون رقم 04/82 المؤرخ في 13 فبراير 1982.

الوظيفة العمومية لعام 2006. كما أنه بالإمكان إعفاء الموظف من الالتزام بالكتمان، بقرار صريح من السلطة التي يتبعها، أو بقوة القانون كما أوضحت ذلك أحكام القانون رقم 753/78 المؤرخ في 17 جويلية 1978 المعدل بالقانون رقم 587/79 المؤرخ في 11 جويلية 1979 الذي حددت تدابير التطبيقية بالمنشور رقم 1430 المؤرخ في 05 أكتوبر 1981 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، حيث نصت المادة الأولى من هذا القانون على أنه: " لكل شخص الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية ذات الطابع غير الاسمي، كالملفات والتقارير والدراسات والمحاضر والجلسات والعروض والإحصائيات والتعليمات والمذكرات والمناشير والأجوبة الوزارية المتعلقة بتفسير القانون الوضعي، ومختلف الآراء غير الاسمية، باستثناء تلك الصادرة عن مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، وكذا التقديرات والمقررات التي تأخذ شكلا كتابيا، والتسجيلات الصوتية أو المرئية والتحليل التي تتم بواسطة الإعلام الآلي"<sup>1</sup>. كما قد يكون الإفشاء إلزاميا في بعض الحالات الضرورية كالتبليغ عن الجرائم بمختلف أنواعها، والشهادة أمام القضاء في المسائل الجنائية والجزائية... هذا وتعدد الأسرار الوظيفية إلى أسرار حكومية وإدارية وعسكرية وأسرار شخصية تتعلق بالأفراد، وقد يضل الالتزام بالسر المهني في بعض الوظائف قائما وواجبا حتى بعد انفصال الموظف عن عمله، ولعل الحكمة من ذلك تعود بالأساس إلى الحفاظ على المصلحة العامة من جهة ومصلحة الأفراد وحقوقهم من جهة أخرى .

وفي الأخير يمكن القول بأنّ مفهوم السر المهني يعني هدفين أساسيين:

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

- **الهدف الثاني** يتعلق بضرورة حماية الإدارة ضد ظاهرة تسرب المعلومات التي بالإمكان أن تمس بمصداقيتها أو تهدد أمن الدولة واقتصادها. ومن الأهمية بمكان أن يزيد الموظف وعيا بأبعاد هذين الهدفين وبضرورة احترامهما في كل الأحوال فلا يمكنه التحرر من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة بذلك.

<sup>1</sup> سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 313.

### خلاصة الفصل الثاني :

بعد أن تعرفنا في الفصل الأول على جملة المفاهيم الخاصة بالوظيفة العمومية والموظف العمومي، تناولنا في هذا الفصل أهم الواجبات والالتزامات التي تقع على عاتق الموظف العمومي، مقابل الحقوق والضمانات التي يتمتع بها، والتي فرضها المشرع الجزائري، مع التركيز على قانون الوظيفة العمومية الأخير لعام 2006 الذي تناول فيه المشرع ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني وبالضبط من المادة 40 إلى المادة 54 منه واجبات الموظف. هذه الواجبات منها ما يؤخذ بشكل ايجابي ومنها ما يؤخذ بشكل سلبي، وقد أخذنا بهذا التقسيم من خلال الباحثين، حيث تطرقنا في المبحث الأول لأهم الواجبات الايجابية، وهذه بدورها قسمناها إلى:

- واجبات متعلقة بالوظيفة أو المهنة وذلك في المطلب الأول.

- وواجبات متعلقة بأخلاقيات المهنة في المطلب الثاني.

أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه أهم واجبات الموظف السلبية، وهي المحظورات التي يمنع على الموظف إتيانها، وهذه أيضا أخذناها بنفس تقسيم الواجبات الايجابية كالاتي:

- واجبات مرتبطة بالوظيفة من خلال المطلب الأول.

- وواجبات مرتبطة بأخلاقيات المهنة في المطلب الثاني.

ويجب التأكيد على أن المشرع الجزائري لم يحدد هذه الواجبات على سبيل الحصر، بل اكتفى بذكر الأساسية منها، وذلك لصعوبة تحديدها على وجه الدقة، وهذا ما يؤخذ في أغلب قوانين الوظيفة العمومية في العالم.

# الخاتمة

في ختام هذا البحث، ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع المهم والمتعلق بواجبات الموظف العمومي في التشريع الجزائري، نجد أن المشرع الجزائري تناول موضوع الواجبات في مختلف القوانين المنظمة للوظيفة العمومية وخاصة منها الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث أدرج فيه العديد من النصوص القانونية التي تبين على سبيل المثال وليس الحصر أهم الواجبات اللازم على الموظف القيام بها والامتثال لها بما يقتضيه واجب منصبه الوظيفي، ذلك أن العلاقة التي تربط الموظف العام بوظيفته تحكمها قاعدة هامة وأساسية تتمثل في ضرورة المحافظة على السير الحسن للمرفق العمومي بانتظام واطراد.

وبعد معالجتنا لمختلف جوانب الموضوع ومحاولة الوصول إلى إجابات شافية على الإشكالية المطروحة وتساؤلاتها الفرعية، توصلنا في الأخير إلى جملة من النتائج من أهمها:

- سعي الجزائر الحثيث منذ الاستقلال على محاولة إصلاح نظام الوظيفة العمومية وذلك من خلال مراحل تطورها منذ الاستقلال إلى يومنا هذا والتي ترجمتها النصوص القانونية الصادرة تباعا، بدأ بالأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 إلى غاية صدور الأمر الأخير 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- لقد انحصرت أنظمة الوظيفة العمومية في أغلب الدول في نوعين أساسيين هما: النظام المفتوح الذي يعتبر الوظيفة العمومية مصلحة، والنظام المغلق الذي يعتبر الوظيفة العمومية مهنة للمنتمين إليها مسار مهني متنوع تحكمه النصوص التشريعية والتنظيمية وهو النظام الذي تبناه واعتمده المشرع الجزائري لاعتبارات عديدة.

- في تكييفه للعلاقة القانونية التي تربط بين الموظف والإدارة تبنى المشرع الجزائري كأصل عام العلاقة التنظيمية القانونية التي تشكل أساس نظام المسار المهني الذي يحكم قطاع الوظيفة العمومية، خلافا للعلاقة التعاقدية التي تعتبر استثناء لأن تطبيقها جعل في نطاق ضيق. ومنه أصبحت أحكام الوظيفة العامة بكل ما تتضمنه من حقوق وواجبات تستمد مباشرة من القوانين واللوائح المنظمة لها.

- في مقابل الحقوق والضمانات التي يتمتع بها الموظف العمومي والتي كرسها له المشرع الجزائري، كلفه بواجبات والتزامات تعتبر ضرورية تقتضيها الوظيفة العامة ضمانا لحسن سيرها، وهي تقوم على أساس أن ينفذ الموظف كل ما يقتضيه واجب منصبه، وأن يجتنب كل ما يتعارض مع الواجب المسند إليه بمناسبة هذا المنصب.

- من خلال أحكام نصوص القانون نميز نوعين من الواجبات: ايجابية وسلبية، وكل منهما تنقسم إلى واجبات مرتبطة بالوظيفة وهي واجبات قانونية، وواجبات ترتبط بأخلاقيات المهنة وهي الواجبات التي تتحكم فيها المثل والقيم الأخلاقية وتخضع لمحاسبة الضمير.

- يترتب على الإخلال بهذه الواجبات أخطاء تأديبية، وقد يصل الحد عند المقتضى إلى المتابعات الجزائية.

- حتى وإن تفاوتت هذه الواجبات من وظيفة إلى أخرى إلا أنها تكاد تكون كمرجعية لأخلاقيات المهنة تتمحور حولها سلوكيات الموظفين جميعا بمناسبة مباشرتهم للعمل وحتى خارجه ويتعرضون للدعوى الإدارية أو القضائية عند خروجهم عن حدودها تحت إطار النظام التأديبي، وهذا ما يطرح مشكل الضغط والتدخل في الحياة الخاصة للموظف، وقد يصل الحال إلى أبعد من ذلك فتتخذ الإدارة سبيل التجسس على موظفيها.

- يمكن أخيرا أن نوافق المشرع الجزائري على أنه قد وفق إلى حد ما في تحديد أهم الواجبات المفروضة على الموظف العمومي على اعتبار أن كل الواجبات الايجابية منها والسلبية لا تحدد على سبيل الحصر في جل قوانين الوظيفة العمومية في العالم، وذلك لصعوبة تحديدها على وجه الدقة، ولأنها لا تقف عند الحياة الوظيفية للموظف العام بل تتعداها إلى حياته الخاصة أيضا.

وبناء على هذه النتائج التي تم التوصل إليها في هذه الدراسة، نقدم بعض التوصيات التي قد تفيد أو تساعد في معالجة بعض الاختلالات الحاصلة في مجال الوظيفة العمومية ككل وواجبات الموظف بصفة خاصة كمايلي:

- نتيجة عدم استطلاع أغلب الموظفين على قانون الوظيفة العمومية الذي يخصهم فما بالك بالواجبات اللصيقة بهم، لدى نقترح على السلطات الإدارية المعنية إنجاز ولو مطويات صغيرة تبين حقوق وواجبات الموظف العمومي حتى يعلم الموظف بما له وما عليه.

- يجب تشديد الرقابة بالكيفية القانونية المناسبة على واجبات الرئيس الإداري لأنه مرآة رؤوسيه، فصلاح المرؤوسين وانضباطهم بنسبة كبيرة مرتبط بصلاح وانضباط رئيسهم في السلم الإداري.
- يجب الحيلولة دون تعسف الإدارة مع موظفيها في إطار قانوني، وخاصة في المجال التأديبي، فلا بد من تكييف الخطأ المرتكب من طرف الموظف على قدر الواجب المحدد وإخضاع ملائمة الجزاء التأديبي للرقابة القضائية مع مساءلة الإدارة عن القرارات التأديبية غير المشروعة في حق الموظف.
- ولأنه من المبادئ التي نادى بها الدستور فلا بد من ضمان مساواة جميع الموظفين في الحقوق والواجبات وتطبيق ذلك على أرض الواقع.
- تدعيم قطاع الوظيفة العمومية بمجهودات تربوية ناجعة و التسيير المحكم للموارد البشرية.
- إنشاء لجنة خاصة لمراقبة النقائص ومعالجة الثغرات الحاصلة في قانون الوظيفة العمومية حسب مواكبته التطور الحاصل والمستجدات اللازمة في الساحة الدولية والوطن

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً : الكتب

أ- الكتب العامة

1. رشيد شمشم، مناهج العلوم القانونية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2006.
2. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط 2، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966.
3. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975.
4. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، 2008.
5. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني (الوظيفة العامة- القرارات الإدارية- العقود الإدارية- الأموال العامة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، بدون سنة نشر.
6. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري (تنظيم الإدارة- نشاط الإدارة- وسائل الإدارة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.
7. أحمد عبد العال صبري جلي، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008.
8. السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
9. رشيد حبابي، دليل الموظف العام، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012.
10. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العمومي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- 11.
12. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
13. صباح مصباح محمود السليمان، الحماية الجنائية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

## قائمة المصادر والمراجع

14. عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين)، الطبعة الأولى، مطبعة مزوار، الوادي، الجزائر، 2011.
15. عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة نشر.
16. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 180.
17. عمار بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
18. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسئولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982.
19. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، 1969.
20. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ط 2، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1988.
21. موسى بودهان، قانون الوظيف العمومي، دار الأمة، الجزائر، 2012.
22. بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، الجزائر، 2012.
23. تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2010.
24. ضيف فيروز، جرائم الفساد الإداري التي يرتكبها الموظف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.

## قائمة المصادر والمراجع

25. عقيلة خالف، الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، الجزائر، 2006، ص 75.
26. فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي المنعقدة بالدار البيضاء، المغرب، 2007.
27. دستور 10 سبتمبر 1963، ج ر العدد 64، ص 888.
28. دستور 24 نوفمبر 1976، الصادر بالأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94.
29. دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فبراير 1989.
30. دستور 08 ديسمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر العدد 28.
31. القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية، ج ر العدد 02 المؤرخ في 11 جانفي 1963، الملغى بالأمر رقم 73-29 المؤرخ في 05 يوليو 1973، ج ر العدد 62 المؤرخ في 03 أوت 1973.
32. الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 الصادر بتاريخ 08 يونيو 1966.
33. الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم لاسيما بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق 20 ديسمبر سنة 2006.
34. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007.
35. القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل، ج ر العدد 32.

## قائمة المصادر والمراجع

---

36. المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، ج ر العدد 13، الصادر بتاريخ 24 مارس 1985.
37. المنشور رقم 6632 المؤرخ في 04 أكتوبر 1986،
38. المنشور رقم 1277 المؤرخ في 16 ديسمبر 1989،
- المنشور رقم 10 المؤرخ في 17 مارس 2009.

# فهرس المحتويات

## Sommaire

إهداء.....	Erreur ! Signet non défini.
شكر وتقدير.....	Erreur ! Signet non défini.
قائمة المختصرات :	ب.....
الملخص :	Erreur ! Signet non défini.
مقدمة:	أ.....
الفصل الأول:	أ.....
الإطار المفاهيمي للوظيفة العمومية والموظف العمومي.....	أ.....
المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة وأنظمتها.....	7.....
المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية.....	7.....
الفرع الأول: معنى الوظيفة العمومية.....	8.....
الفرع الثاني : مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر.....	9.....
المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية.....	17.....
الفرع الأول: النظام المغلق (المفهوم الأوروبي).....	17.....
الفرع الثاني: النظام المفتوح (المفهوم الأمريكي).....	20.....
الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من النظامين.....	21.....
المبحث الثاني: مفهوم الموظف العمومي وعلاقته بالإدارة.....	23.....
المطلب الأول: تعريف الموظف العمومي.....	23.....
الفرع الأول: التعريف الفقهي.....	23.....
الفرع الثاني : التعريف القضائي.....	26.....
الفرع الثالث: التعريف التشريعي في الجزائر.....	27.....
المطلب الثاني: علاقة الموظف بالإدارة العمومية.....	32.....
الفرع الأول: النظرية التعاقدية.....	32.....
الفرع الثاني: النظرية التنظيمية أو اللائحية.....	34.....
الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من النظريتين.....	35.....
خلاصة الفصل الأول:	38.....

29.....	الفصل الثاني:
29.....	التزامات الموظف العام الإيجابية والسلبية
41.....	المبحث الأول: التزامات الموظف الإيجابية
41.....	المطلب الأول: الالتزام المرتبطة بالوظيفة
41.....	الفرع الأول: الالتزام بالقيام بالخدمة
44.....	الفرع الثاني: واجب طاعة المرؤوس للرئيس
46.....	المطلب الثاني: الالتزام المرتبطة بأخلاقيات المهنة
47.....	الفرع الأول: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة والتحفظ في السلوك العام..
49.....	الفرع الثاني : واجب مراعاة آداب اللياقة في التعامل
51.....	المبحث الثاني: التزامات الموظف السلبية
52.....	المطلب الأول: الالتزام المرتبطة بالوظيفة
52.....	الفرع الأول: واجب الامتناع عن الجمع بين الوظيفة وأي نشاط آخر
54.....	الفرع الثاني: عدم استغلال نفوذ الوظيفة
56.....	المطلب الثاني: الالتزام المرتبطة بأخلاقيات المهنة
56.....	الفرع الأول: النزاهة والامتناع عن إتيان أعمال تضع الموظف موضع الشبهات
61.....	الفرع الثاني: عدم إفشاء السر المهني
64.....	خلاصة الفصل الثاني :
	<b>Erreur ! Signet non défini.</b> ..... خاتمة
	<b>Erreur ! Signet non défini.</b> ..... قائمة المصادر والمراجع