

الفصل الأول: الموظف العام وعلاقته بالإدارة

المبحث الأول: ماهية الموظف العام

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام

المطلب الثاني: حقوق وواجبات الموظف العمومي

المبحث الثاني: طبيعة لعلاقة بين الموظف والإدارة

المطلب الأول: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية

المطلب الثاني: علاقات الموظف بالإدارة تنظيمية

المبحث الثالث: المسؤولية لشخصية للموظف العام

المطلب الأول: مفهوم المسؤولية الشخصية للموظف العام

المطلب الثاني: أنواع المسؤولية الشخصية للموظف العام

المبحث الأول: ماهية الموظف العام

تعتمد الإدارة في تسيير نشاطاتها على العنصر البشري المتمثل في الموظف العام، بإعتباره الواجهة أمام الجمهور، وعلى هذا فقد أولت الدولة عناية كبيرة بالإدارة، ومن ثم بالموظف العام.

وقبل عرض نظام الوظيف العمومي كان من المنطق تعريف الموظف العام، وتبيان خصائصه كمطلب أول، بينما يتم التعرف للشروط العامة للتوظيف كمطلب ثاني.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام

لم يولي التشريع في الجزائر وفي غيرها أهمية لتعريف الموظف العام تاركا إياه للفقهاء والقضاء اللذين أظهرتا تباينا وإختلافها في تعريفهما، في هذا الأخير يتم التطرق إليها للوصول في نهاية المطاف للوصول إلى تكوين فكرة عن تعريف الموظف العام والشروط الواجب توفرها فيه.

الفرع الأول: تعريف الموظف العام فقها

يعرف العميد دوجي، الموظف العام بأنه: "كل عامل يساهم بطريقة دائمة وعادية في تسيير مرفق عام أيا كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها"، وأضاف إلى قوله هذا محاولا التمييز بين الموظف والمستخدم بأن هذا الأخير هو من يساهم في الأعمال التي لا تدخل في المهام الإجبارية للدولة.

بينما يعرفه الفقيه أوندري هوريو: "أنه كل شخص تم تعيينه من طرف السلطة العامة المختصة داخل الإطار الدائمة لمرفق تديره الدولة أو الإدارات التابعة لها".¹

ويعرف الأستاذ محمد حماد الجمل الموظف العام بأنه: "كل فرد يلحق بأداة قانونية بصفة غير عرضية بعمل دائم في خدمة مرفق يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بطريقة مباشرة"،² ويضيف موضحا قوله بأنه يلزم من يعد موظفا عاما من تتوفر في الشروط التالية:

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري الجزائري، دط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1973، ص 61.

² محمد حماد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، دس، ص 61.

- صدور أداة قانونية لتنصيب شخص طبيعي.
- أن يكون في خدمة مرفق عام.
- يديره أحد أشخاص القانون لعام بطريقة مباشرة في عمل دائم وبصفة غير عرضية.

الفرع الثاني: تعريف الموظف العام قضاء

لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا أساسيا في تحديد مدلول الموظف العام حيث عرف القضاء الفرنسي الموظف العمومي بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية ضمن الوظائف الخاصة بمرفق عام"¹ أما في مصر عرفته المحكمة العليا الإدارية: "هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبا يدخل يدخل في النظام الإداري في ذلك المرفق"² أما القضاء الإداري الجزائري فيعد حديث النشأة لذا لا نكاد نعثر على حكم قضائي يتعرض لتعريف الموظف العمومي وتحديد مفهومه بإستثناء أنه في بعض الأحيان يبين الأعوان العموميين على أساس المعايير التي وضعها المشرع لا غير، فالقضاء الإداري الجزائري لا يمكنه الخروج عن أحكام مجلس الدولة الفرنسي من خلال ما سبق ذكره يمكن الوصول إلى تعريف يؤيده كل من الفقه والقضاء: "هو الشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات بأسلوب الإستغلال المباشر، تكون مساهمته في ذلك المرفق مشروع الوظيفة الذي ينطوي على قرار تعيين من جانب الإدارة وعلى قبول التعيين من صاحب الشأن".

الفرع الثالث: التعاريف القانونية

يختلف تعريف الموظف العام من دولة إلى أخرى، فمفهوم الموظف بالقانون الإداري يختلف عن مفهومه في فروع القانون الأخرى، الدستوري و الجنائي وغيره من القوانين،³ وإذا بحثنا في التشريعات المقارنة نجد أن أول محاولة لتحديد مفهوم الموظف جاء بها قانون

¹ محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1984، ص 32.

² أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، دط، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1986، ص 51.

³ عمار عوابدي، الأسس القانونية لمسؤولية الإدارة من أعمال موظفيها، دط، الشرطة الوطنية للتوزيع والنشر، الجزائر، سنة 1982، ص 37.

التوظيف الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 في المادة 1 منه: "يسري هذا القانون على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدول، أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو مؤسسات الدولة".¹

أما الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون 244/59 المؤرخ في 04 فيفري 1959 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة فقد نصت على ما يلي: "يسري هذا النظام على الأفراد الذين أصبحوا بعد تعيينهم في الوظائف الدائمة مثبتين في إحدى درجات الخدمة الخارجية المتنوعة عنها أو في المؤسسات العامة".²

لم تكن دساتير مختلفة في الجزائر أكثر وضوحاً من غيرها في هذا المجال فدستور 1963 لم يشر إلى موظفين العموميين إلا في المادة 654 منه والتي تنص على أنه: "رئيس الجمهورية يعين الموظفين في جميع المناصب المدنية والعسكرية..."³، وفي سياق الحديث على إصلاح التوظيف العمومي الجزائري حاول الميثاق الجزائري الصادر في أبريل 1964 إعطاء مدلول يغلب عليه الطابع الأيدولوجي للدولة، حيث نصت إحدى فقراته على: "أن الموظف أداة للدولة ويجب أن يصير خادماً للجماهيرية الكادحة، وإصلاح النصوص يجب أن يصب في إعادة تربية سياسية تجعل لموظف الدولة صلة مع الجماهير وليس سلطة فوقها".

أما في القانون الإداري عرفته المادة الأولى من الأمر 183/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 على أنه: "يعتبر موظفون الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات حسب كفاءات تحدّد بمرسوم"⁴

¹ حسن الحلبي، الخدمة المدنية في العالم، منشورات عويدات، لبنان، بيروت، سنة 1981، ص 57.

² محمد حامد الجمل، نفس المرجع السابق، ص 65.

³ مصطفى الشريف، أعوان الدولة، دط، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 1981، ص 26.

⁴ المرسوم رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

كما نصت المادة 04 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة من السلم الإداري"¹.

نستنتج من خلال هذا التعريف أن خصائص الموظف العمومي تتمثل فيما يلي:

- ☑ صدور قرار التعيين (الأداة القانونية).
- ☑ أن يعين في وظيفة دائمة بصفة دائمة.
- ☑ أن يشغل درجة من درجات السلم الإداري.
- ☑ أن تكون الوظيفة في خدمة المرفق العام.

المطلب الثاني: حقوق وواجبات الموظف العمومي

يصبح للموظف العمومي بمجرد تعيينه في الوظيفة العمومية حقوقا ويترتب عليه التزامات وواجبات، هذه الحقوق والواجبات تحددها القوانين واللوائح التي تحكم الوظيفة العمومية وفيما يلي سنتناول مجمل الحقوق والواجبات التي أقرها المشرع الجزائري.

الفرع الأول: حقوق الموظف العمومي

للموظف حقوق و ضمانات ومزايا يستمدّها من القوانين واللوائح، وتتمثل فيما يلي:

أولاً: تقاضي الأجر:

يعد الأجر الراتب (بكل عناصره الوسيلة الرئيسية لعيش الموظف، و يكون استحقاقه بعد أداء الخدمة في نهاية كل شهر هذه القاعدة العامة)

ثانياً: الترقية:

تعتبر الترقية مهمة للموظف، إذا بواسطتها يصل إلى أعلى المناصب. وتتم هذه الأخيرة بأحد معايير هما: الأقدمية، والاختيار أو لمعاييرين معا في بعض الحالات. والترقية عموما يترتب عليها زيادة في الأجر.

¹ المرسوم رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثاني 1427 الموافق لـ 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

ثالثا: المشاركة في تنظيم الوظيفة العامة:

تطبيقا لمبدأ ديمقراطية الإدارة، وحق الموظفين في المشاركة لتسيير أمورهم وشؤونهم الوظيفية أقر المشرع الجزائري أشكال وصور لهذه المشاركة تتمثل في:

☑ **اللجان المتساوية الأعضاء:** وهذه اللجان تهتم بالمسائل الفردية للموظف العام كالترقية، والنقل، إجراءات التأديب، ويكون تدخلها أحيانا استشاريا، وفي أحيان أخرى يكون إلزاميا. تتشكل من عدد متساوي من ممثلين منتخبين عن الموظفين، وممثلين عن الإدارة وذلك لمدة ثلاث سنوات. وأعمال أعضاء هذه اللجان يكون مجانيا، إلا بعض التعويضات كبذل الانتقال، والإقامة، وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

☑ **اللجان التقنية المتساوية الأعضاء:** وهذه تختص بتنظيم المصالح وسيرها، خاصة المسائل الفنية والتدابير الرامية إلى تحديد الطرق التقنية للعمل، وكيفية تحسينه.

رابعا: العطل:

للموظف الحق في الراحة حتى يتمكن من تجديد نشاطه. كما أن هناك ظروف اجتماعية، أو مرضية تطرأ عليه تجعله في حاجة إلى عطة. وهذه العطل هي: العطة السنوية – العطل الاستثنائية – العطل المرضية – العطل الطويلة المدى – وتمنح هذه العطل طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا الشأن.

خامسا: الحق في الحماية:

يقصد بها حماية الموظف العام من كل أشكال الإهانة والتهديد والضغط، والاعتداء عليه من طرف أية جهة كانت. كما أن قانون العقوبات يتضمن نصوصا خاصة بحماية الموظف من أفعال الاعتداء الواقع عليه، سواء أثناء تأدية وظيفته، أو بمناسبةها.

سادسا: الحق النقابي والحق في الإضراب:

لقد اعترف المشرع الجزائري للموظفين بالحق النقابي لأن التمتع بهذا الحق يعتبر ممارسة لحرية أساسية تكفلها الدساتير لكل الأفراد، ويتمثل دور النقابات في توفير الضمانات اللازمة للموظفين في المجالات المختلفة والدفاع عن مصالحهم.

كما اعترف المشرع الجزائري بحق الموظفين في الإضراب" فالإضراب هو سلاح ضروري للعمل النقابي والتعبير الأكثر وضوحا عن الاحتجاج ورمز التضامن بين الموظفين وهو تحريك للرأي العام"

واعتراف المشرع به كان في حدود ما يسمح به القانون، وفي هذا الإطار نصت المادة 36 من الأمر رقم. 06-03 "على: "يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما"¹

سابعا: الحق في التكوين:

لقد حث المشرع الجزائري على ضرورة خضوع الموظفين إلى دورات تكوينية من أجل تحسين مستواهم وبالتالي تحسين أداء الإدارة العمومية، وهذا ما نصت عليه المادة 38 من الأمر 06-03: " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية".

ثامنا: الحق في الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية والتقاعد:

إلى جانب الحق في الراتب يتمتع الموظف بالضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية ووفقا لهذا النظام فإن الموظف إذا أصيب بمرض أو عجز عن العمل أو أحيل على التقاعد فإنه يستفيد من منحة تساعده على العيش الكريم وفي هذا الشأن تنص المادة 33 من الأمر 06-03 على: " للموظف الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به".

تاسعا: الحق في الاستفادة من الخدمات الاجتماعية وفي توفير ظروف عمل مناسبة:

أقر حق الموظف في الاستفادة من مختلف الخدمات الاجتماعية، هذا ما أكدته نص المادة 37 من الأمر 06-03 التي جاء في مضمونها ضرورة توفير الظروف المناسبة التي تمكن الموظف من أداء وظيفته بشكل جيد سواء ما تعلق بالظروف المعنوية أو المادية، فمحيط العمل يجب أن يكون صحيا، ويضمن السلامة البدنية والمعنوية للموظف.

¹ المرسوم رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادي الثاني 1427 الموافق لـ 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

عاشرا: الحق في تحقيق العدالة و المساواة بين الموظفين وعدم التمييز بينهم:

نص المشرع الجزائري في نص المادة 27 من الأمر 03-06 على عدم التمييز بين الموظفين لأي سبب من الأسباب سواء تعلق الأمر بالتمييز على أساس الجنس، أو الأصل... الخ أو بسبب أي ظرف من الظروف الشخصية أو الظروف الاجتماعية.

الفرع الثاني: واجبات الموظف العمومي

ترتب على الموظف واجبات والتزامات منها ما هو مرتبط بالوظيفة التي يقوم بأعبائها ومنها ما هو غير مرتبط بها، ويتم تحديد هذه الواجبات والالتزامات في نصوص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وفي القانون الأساسي الخاص بكل سلك من أسلاك الوظيفة العمومية، وكل إخلال بها سوف يعرض صاحبها إلى عقوبة تأديبية وقد تكون إلى جانبها عقوبة جنائية، وفيما يلي سنتطرق إلى هذه الواجبات والالتزامات في إطار الأمر 03-06

أولا: الالتزام بأداء الخدمة الوظيفية:

ويبدأ هذا الالتزام بمجرد التحاق الموظف بالمنصب الذي عين فيه ليبادر بالقيام بالمهام والمسؤوليات الموكلة إليه، وذلك في إطار اختصاصه الذي يحدد وفقا للقوانين والأنظمة، هذا الاختصاص شخصي مما يعني أن الموظف يجب أن يؤدي عمله بنفسه، وليس له الحق في أن يفوضه إلى غيره إلا إذا أجاز المشرع له ذلك صراحة وهذا ما تؤكد المادة 47 من الأمر رقم 03-06

ثانيا: التزام الموظف بالتفرغ الكلي لوظيفته وعدم الجمع بينها وبين مهنة أخرى:

إن واجب أداء المهام المنوطة بالوظيفة من قبل الموظف بصفة شخصية ومستمرة يقتضيان التفرغ الكلي لها وعدم الانشغال بمهام مهنية أخرى سواء أثناء أوقات العمل الرسمية أو خارجها، والحكمة من وجوب التفرغ الكلي للوظيفة هو أنه عند إقبال الموظف على الجمع بين الوظيفة العمومية ومهنة أخرى سينشأ عندئذ تعارض في المصالح بين الوظيفتين، وبالتالي فإن الموظف سيميل إلى تفضيل مصلحته في فقرتها الأولى. -الخاصة على المصلحة العامة، وهو ما نصت المادة 43 من الأمر رقم 03-06 هنا نشير إلى أن هناك بعض

الحالات التي يسمح فيها بالجمع بين وظيفتين، كممارسة مهام التكوين التعليم، وكذا إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية، كما تنص المادة 44 من نفس الأمر على إمكانية الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين، وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين ممارسة نشاط مريح يوافق تخصصهم.

ثالثا: الالتزام بالمحافظة على أخلاقيات وكرامة الوظيفة:

إن التزام الموظف بالأخلاقيات أثناء ممارسة مهنته واحترام كرامة الوظيفة التي أسندت إليه داخل أو خارج العمل صفتان أساسيتان في إعطاء الاحترام والرغبة للشخص الذي ينوب عنه الموظف في النشاط ألا وهي الدولة التي يجب أن تتمتع بمكانة عالية لدى الأشخاص ضمانا للاستقرار والثقة وقد أكدت على هذا الواجب المادة 22 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

رابعا: واجب المحافظة على الوسائل العامة:

حيث أن الوسائل العامة هي ملك لجميع الموظفين وهي موجودة من أجل خدمة المصلحة العامة وأداء مهام الإدارة العمومية لذا يجب المحافظة عليها وعدم إهدارها أو تبذيرها أو استغلالها في خدمة المصلحة الخاصة للموظفين، المادة 50 من الأمر رقم 03-06

خامسا: واجب حسن التعامل مع الرؤساء وزملاء والمرؤوسين وكذا حسن التعامل مع مستعملي المرفق:

يجب على الموظف أن يحسن معاملة رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه لأنه المرآة العاكسة للدولة والإدارة العمومية التي يعمل لصالحها، فحسن التعامل مع من يقاسمونه مكان العمل سوف يسهل من عمل الإدارة ويساهم أكثر في تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها حسب المادة 52 من الأمر 03-06 ومن جهة ثانية يجب على الموظف أن يحسن التعامل مع المواطنين من مستعملي المرفق الذي يعمل فيه.

سادسا: الحفاظ على أسرار الوظيفة:

يجب على الموظف أن يلتزم بالسر المهني، وألا يفشي محتوى أية وثيقة، أو أي حدث

أو خبر بحوزه أو يطلع عليه بحكم ممارسة مهامه، وألا يمكن الغير من الإطلاع عليه ما عدا إذا اقتضت ضرورة الخدمة ذلك، كما يمنع إخفاء ملفات الخدمة وأوراقها، ووثائقها، أو إتلافها وتحويلها وإطلاع الغير عليها وهو ما نصت عليه المادة 48 من الأمر رقم 03-06، وجاء في نصها يجب على الموظف الإلتزام بالسر المهني¹، وهذا الإلتزام يظل موجودا في مواجهة الجهات الإدارية أو في مواجهة الأفراد. كما أنه لا فرق بين الأسرار التقنية المتعلقة بالعمل، وأسرار العمل ذاتها التي تتعلق بالأفراد والغير.

سابعا: الإلتزام بطاعة الرؤساء:

وهذا الإلتزام يتعلق بالسلطة الرئاسية، وحدودها. فهذه السلطة تفرضها طبيعة النظام الإداري، حيث يخضع كل موظف في ممارسة أعمال وظيفته لموظف آخر يعلوه درجة.

السؤال المطروح والمثير للجدل هو مدى التزام المرؤوس بطاعة الرؤساء، أي ما هي حدود هذه الطاعة؟ مما لاشك فيه أن الأوامر المشروعة من الرؤساء في السلم الإداري، بديهيا، أنها واجبة التنفيذ، وإلا تعرض الموظف الراض لتتفيذها للمساءلة التأديبية. أما إذا صدر إليه أمر غير مشروع وغير قانوني كأن يصدر إليه أمر بالرشوة أو الاختلاس أو إصدار شيك بدون رصيد... الخ، فإن الموظف في حل من التنفيذ دون أدنى مسؤولية، ولا يعد رفضه وعدم تنفيذه رفضا لطاعة لرئيس.

¹ المرسوم رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادي الثاني 1427 الموافق لـ 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة

لم يتفق كل من الفقه والقضاء على تكييف العلاقة القانونية التي تربط موظف بالإدارة، فقد ساد إتجاه قديم يعتبر العلاقة بين الموظف والإدارة رابطة تعاقدية ثم عدل هذا الإتجاه حديثاً فأصبحت العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تنظيمية تستند إلى القوانين واللوائح التنظيمية...¹

المطلب الأول: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية

الفرع الأول: رابطة تعاقدية تخضع للقانون الخاص

كان الرأي السائد في كا من الفقه والقضاء الفرنسيين أن الرابطة بين الموظف والإدارة تقوم على أساس تعاقدية وتخضع لأحكام القانون الخاص، فأساسها الإيجاب والقبول بين الطرفين، هذا لأن القانون المدني هو الرائد وقتها، وإعتبار أن الرابطة هي توافق إرادتي الموظف والإدارة بعقد من عقود القانون المدني.

ويشرف أحيانا أنه عقد إيجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، وعقد ووكالة إذا كان العمل المنوط به عمل قانوني،² فكان الموظف في مركز ذاتي يستمد حقوقه وواجباته من العقد، ويخضع لأحكام القانون المدني.³

ولقد تعرضت هذه النظرية لإنتقادات سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، وأهم هذه الإنتقادات تتمثل في:

☑ من الناحية الشكلية عقود القانون المدني تتم بتوافق إرادة الطرفين عقب مفاوضات تنتهي بالإتفاق على تحديد مضمون العقد والإلتزامات المتبادلة بين الطرفين ولا أثر لهذا لوظيفة معينة الذي يتم بموجب قوانين وتنظيمات لا يشارك الموظف بإنشائها أو تعديلها وعليه لا يمكن وصف قرار التعيين بالعقد لعدم توافر الشروط الشكلية.

¹ أحمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط2، مطبعة العشرية، 2007، ص 17.

² محمد يوسف المعداوي، نفس المرجع السابق، ص

³ أحمد عبد الحميد أبو زيد، نفس المرجع السابق، ص 196.

✓ أما من الناحية الموضوعية يعتبر العقد شريعة المتعاقدين في القانون الخاص، ولا يمكن تعديله إلا برضا الطرفين، بينما تفرض ضرورة سير المرافق العامة على الدولة العمل على تعديل الأحكام التي تنظم سير المرافق العامة، وبالتالي فإن التصرف المنفرد للإدارة يتنافى مع أحكام القانون الخاص التي تعتبر أن العقد لا يمكن تعديله إلى برضا الطرفين.

⊖ **عقد الإذعان:** جاء الفقرة بفكرة أن علاقة الموظف بالإدارة هي عقد إذعان لتجنب الإعتراض الذي وجه لنظرية العقد المدني، وعقد الإذعان هو ذلك العقد الذي يتم بين طرفين أحدهما قوي لأنه يحتكر مصلحة أو خدمة ضرورية إحتكاراً قانونياً وفعالياً، والطرف الآخر مضطر إلى هذه الخدمة أو السلعة فيملي عليه الطرف القوي الشروط وغالباً ما تكون في طبيعة عقود يذعن لها الطرف المضطر ولا يستطيع مناقشتها وتعديلها حيث يضطر إلى قبولها.¹

إلا أنه وجهت إنتقادات لهذه النظرية أيضاً على أساس أن الوظيفة العامة ليست خدمة تمنح بشروط متساوية للأفراد وإنما هي مركز قانوني يخصص فقط للذين تتوافر فيهم شروط معينة ويعملون في مرافق عامة، وتحدد هذه الشروط القوانين واللوائح الخاصة بذلك.

الفرع الثاني: رابطة تعاقدية تخضع لأحكام القانون العام

كانت آخر محاولة من جانب انصار النظرية التعاقدية الإنتهاء إلى أن هذه العلاقة عقد يخضع لأحكام القانون العام، ذلك لأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بصفة أساسية، كما أنه للإدارة الحق في تعديل نصوصه بإرادة منفردة كل ما تتطلب الأمر وهذا لما تتمتع به من إمتيازات السلطة العامة، وقد أخذ بهذه الفكرة مجلس الدولة الفرنسي إلى وقت قريب.²

إلا أن هذه النظرية إنتقدت هي الأخرى لأن المحل في عقد الوظيفة العامة معدوم وغير ثابت بإعتبار أن الدولة تستطيع أن تغير وتعديل الحقوق والإلتزامات التي يحددها قانون الوظيفة العمومية بدون أن يكون للموظف الحق في مناقشة ذلك، إضافة إلى أن العقد يفترض فيه توافق إرادتين هذا ما لا وجود له في قرار التعيين الذي تتعدم فيه المفاوضات فقط، بل كذلك ينشأ آثاره ويكون ساري المفعول بمجرد صدوره.³

¹ الأستاذ علي علي سليمان، النظرية العامة للإلتزامات، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 39.

² محمد حامد الجمل، نفس المرجع السابق، ص 163.

³ محمد حامد الجمل، نفس المرجع السابق، ص 163.

المطلب الثاني: علاقات الموظف بالإدارة تنظيمية

بعد الإنتقادات التي وجهت إلى نظريات تعاقدية تخل الفقه والقضاء على هذا الإتجاه فالموظف في علاقته مع الإدارة لا يخضع لأحكام العقد سواء كان هذا العقد من عقود القانون العام أو عقود القانون الخاص، إنما يخضع لأحكام الوظيفة بما تضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات وإلتزامات مستمدة مباشرة من نصوص القانون واللوائح التنظيمية.¹

وبالتالي ظهرت نظرية يرى أصحابها بأن العلاقة بين الموظفين والدولة علاقة لائحية تنظيمية وبالتالي يكون الموظف في مركز قانوني تنظيمي يستمد حقوقه وإلتزاماته من القوانين واللوائح التي تنظم الوظيفة العامة، وقرار تعيينه لا ينشأ له مركزاً ذاتياً، لأن هذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح. فالقانون عندما ينشأ الوظيفة ينشأ معها مركز من يشغلها، بحيث تكون المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو المصلحة، بل مصلحة المرفق العام.²

وتمتاز النظرية اللائحية لرابطة التوظيف بأنها أكثر إتفاقاً مع مقتضيات المرفق العام وما يتطلبه من تغليب مصلحة المرافق العامة لمسايرة الحاجات المتغيرة والمتكررة. بهذا الصدد إستقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على هذا الرأي حيث سجله المشرع الفرنسي في القانون الصادر بتاريخ 09 أكتوبر 1946 المتعلق بالنظام العام للموظف، حيث نصت المادة 5 منه على أن الموظف في علاقته بالإدارة هو في مركز تنظيمي لائحي.

ويترتب على علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية لا تعاقدية نتائج هامة:

- يتم التعيين في وظيفة بمجرد صدور قرار التعيين.
- يلتزم الموظف بالعمل على ضمان سير الإدارة بإنظام.
- تجديد القوانين واللوائح مقدمة وبقواعد عامة مجردة تتعلق بالنظام القانوني للوظيفة العامة.

¹ محمد يوسف المعداوي، نفس المرجع السابق، ص 39.

² أحمد عبد الحميد أبو زيد، نفس المرجع السابق، ص 202.

✓ تعدل وتتم القوانين واللوائح من النظام القانوني للموظفين العموميين دون أن يكون لأي منهم التمسك بحقوق مكتسبة في ظل القوانين السابقة.

✓ لا يجوز للإدارة أن تتفق مع المواطن على أوضاع تخالف ما جاء في القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العمومية، ولا يجوز للموظف الإحتجاج على هذه الإتفاقات لأنها باطالة بطلان مطلق.¹

الفرع الأول: تكييف طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة في التشريع الجزائري

لقد ظل نظام الوظيفة العمومية في الجزائر يخضع لأحكام القانون الفرنسي للوظيفة العامة الصادر في 1959، الذي أخذ بالنظرية التنظيمية اللائحية في تكييف علاقة الموظف بالإدارة حيث نصت المادة 106 من المرسوم رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية رقم 4: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية تنظيمية"² وهذا النص جاء ترجمة للمادة 5 من القانون الفرنسي السابق ذكره.

كما نصت المادة 07 من المرسوم رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثاني 1427 الموافق لـ 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة على: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"³.

والغاية من ذلك تثبيت موظفي الإدارة ومنحهم ضمانات لإستمرار وظائفهم وإكتساب وضعية تنظيمية قانونية تجهة الغدرة المستخدمة بإعتبار أن التغطية بالنظام التعاقدية صعبة جدا وإن هيكل الوظيفة العمومية يحتاج إلى تخصص قوي في كل المهام، وهو الهدف الذي لا يتحقق إلا في إطار نظام الإحتراف القائم على فكرة العلاقة التنظيمية القانونية ما يضمن حسن سير المرفق العام وتحقيقا للمصلحة العامة.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة في التشريع الجزائري، دط، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 112.

² المرسوم رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

³ المرسوم رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثاني 1427 الموافق لـ 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

المبحث الثالث: المسؤولية الشخصية للموظف العام

المطلب الأول: مفهوم المسؤولية الشخصية للموظف العام

الفرع الأول: نشأة المسؤولية الشخصية للموظف العام

مرت المسؤولية الشخصية للموظف العام بعدة مراحل تتمثل في مرحلة عدم الاعتراف بمسؤولية الموظف العام، ومرحلة الاعتراف بمسؤولية الموظف العام.

أولاً: مرحلة عدم الاعتراف بمسؤولية الموظف العمومي

نصت المادة 15 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ 26 غشت 1789 – على إثر الثورة الفرنسية، على أنه " يحق للمجتمع مساءلة أي موظف في إدارات الدولة"¹، هذه المادة كان من شأنها أن تعترف بالمسؤولية الشخصية للموظف ولكن آنذاك أعطي لها تفسيراً ضيقاً، وتم فهمها على أنها مسؤولية سياسية للمسؤولين وأن مسؤولية الموظف هي مسؤولية تأديبية فقط² بالإضافة إلى المنع الذي كان يصادفه القاضي العادي لمراقبة أعمال الموظفين العموميين والذي يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات والتفسير الضيق له الذي أتى به قانون 16-24 غشت 1790، في وقت لم تحدث فيه جهات قضائية إدارية (إلى حين سنة 1872).

بالتالي فالقول بظهور فكرة المسؤولية الشخصية للموظف يتزامن مع ظهور دستور العام إمكانية متابعة الموظف أمام المحاكم العادية ولكنها أوقفتها على شرط الحصول على ترخيص من مجلس الدولة.

ولكن رغم هذا، فإن مجلس الدولة –حديث النشأة آنذاك– كان يرفض تسليم هذه التراخيص خوفاً من خرق مبدأ الفصل بين السلطات وهذا بتدخل القضاء في عمل الإدارة.

¹ L'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 stipule: « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration»

² Le Principe de non-rétroactivité des lois: (<http://www.dissertatio-onsgratuites.com>)

ثانياً: مرحلة الاعتراف بمسؤولية الموظف العمومي

بتاريخ 19 سبتمبر 1870 صدر مرسوم تشريعي عن الحكومة المؤقتة يلغي المادة 75 من دستور العام الثامن وعلى إثر صدور هذا القانون كان مجلس الدولة ومحكمة النقض الفرنسية – في بادئ الأمر – يجيزان المتابعات القضائية ضد الموظفين العموميين أمام القضاء العادي وهذا بكل حرية.

و لكن بصدور قرار "Pelletier" 1، والذي يعد قراراً مبدئياً في هذا الشأن، تم وضع مفهوم جديد لمسؤولية الموظف.

فالسيد Pelletier رفع دعوة أمام محكمة Senlis ضد كل من النقيب de L'Admirault، الذي أمر بإعلان حالة الحصار في منطقة L'oise إضافة إلى السيد M.Chopin محافظ المنطقة والسيد M. Leudot محافظ الشرطة قصد إلغاء الحجز الذي وقع على صحيفته واسترجاع النماذج المحجوز عليها مع الحكم على المدعى عليهم بالتعويض تضامناً بينهم عن الأضرار اللاحقة به.

بالمناسبة تطرقت محكمة التنازع إلى آثار إلغاء المادة 75 من دستور العام الثامن من قبل المرسوم الصادر بتاريخ 19 سبتمبر 1870، فعلى خلاف التفسير الذي أعطته محكمة Senlis التي اعتبرت أن هذا المرسوم قد ألغى جميع الضمانات التي كانت ممنوحة للموظف والتي كانت تحميه من جميع الدعاوى التي قد ترفع ضده أمام المحاكم العادية ليصبح وضعه شديداً بوضع الموظف في النظام الأنجلوساكسوني، فإن محكمة التنازع قد أعطت تفسيراً مغايراً وجد ضيق، إذ أن محافظ الحكومة دافيد " David " اعتبر أن نص

يجب أن لا يتعارض أو يتناقض مع النصوص السابقة المكرسة لمبدأ الفصل بين السلطات، لاسيما قانون 16-24 غشت 1790، المادة 13 منه من الباب الثاني²، وكذا مرسوم 16 فبروكتور من العام الثالث¹.

¹ Le Principe de non-rétroactivité des lois: (<http://www.dissertatio-onsgratuites.com>)

² L'article 13, titre II, de la loi du 16-24 août 1790, stipule: «des fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives»

فالمادة 75 من الدستور السالف الذكر لم تتحدث عن منع المحاكم العادية من مراقبة عمل الإدارة وإنما خصت فقط منع هذه المحاكم من مساءلة الموظفين الإداريين أمامها بسبب وظيفتهم. فمنع المحاكم العادية من مراقبة عمل الإدارة هي قاعدة اختصاص مطلقة وهي من النظام العام، تهدف إلى حماية الأعمال الإدارية.

أما المنع من مساءلة الموظف بدون إذن مسبق فهي تهدف إلى حماية الموظف من الدعاوى التي لا أساس لها وهي ليست قاعدة اختصاص نوعي وإنما تعتبر قيوداً على رفع الدعوى² التي تباشر ضد الموظف العام متى كان في ذلك علاقة بوظيفته.

فالمرسوم الصادر عن الحكومة المؤقتة والذي يلغي هذه المادة، قصد من ورائه إلغاء القيد الذي جاءت به. بالتالي أصبحت للمحاكم العادية الحرية في قبول الدعاوى (و هذا في حدود اختصاصها)، ولكنه من جهة أخرى لم يتم إلغاء الأحكام الأخرى التي تمنع المحاكم العادية من مراقبة أعمال الإدارة.

و منه اعتبر أن الحجز الذي قام به النقيب العسكري يعتبر إجراء تحفظياً منوط بالضبط الإداري السامي باعتباره ممثلاً عن السلطة العامة وهذا في حدود الاختصاصات التي يمنحها له القانون فإن المسؤولية هنا ترجع على الدولة التي منحت هذه الصلاحيات.

و عليه وصل إلى النتيجة التالية:

مادام أن طلب المدعي ينصب أساساً حول هذا التدبير التحفظي الذي يدخل ضمن الصلاحيات العسكرية للنقيب هذا الأخير الذي لا يحمله المدعي ارتكاب أي "خطأ شخصي من شأنه أن تترتب عنه مسؤوليته الشخصية، فإن الدعوى بذاتها تستهدف بذلك القرار الإداري نفسه (قرار الحجز) وليس الموظف شخصياً وما دام أنها لا تثير أي عمل شخصي من شأنه أن يقضي إلى مسؤولية الموظف الشخصية، فإنها بذلك تخرج عن اختصاص المحاكم العادية.³

الفرع الثاني: تحديدي معنى المسؤولية القانونية

¹ Le Principe de non-rétroactivité des lois: (<http://www.dissertatio-onsgratuites.com>)

² Le Principe de non-rétroactivité des lois: (<http://www.dissertatio-onsgratuites.com>)

³ Le Principe de non-rétroactivité des lois: (<http://www.dissertatio-onsgratuites.com>)

تعرف المسؤولية بصفة عامة على أنها حالة الشخص الذي ارتكب أمرا يستوجب المآخذ عليه.¹

أم تعريفها لغة فيقص بالمسؤولية أي شخص يأتي بعمل أو تصرف يكون مسئولا عن نتائجه، أو هي حالة مأخذة وتحمل التبعية.²

وإصطلاحا تعني المسؤولية تلك التقنية القانونية التي تتكون أساسا من تداخل إرادي ينقل بمقتضاه عبء الضرر الذي وقع على شخص مباشرة بتأثير قوانين الطبيعة، أو البيولوجيا أو القوانين الاجتماعية إلى شخص آخر ينظر إليه على أنه هو الشخص الذي يتحمل العبء.

الفرع الثالث: تعريف المسؤولية الشخصية للموظف العام

هي تلك المسؤولية التي تنتج على الأعمال الضارة من طرف الموظف العمومي، أو هي الحالة القانونية التي يلتزم فيها الموظف العمومي بدافع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي سببها للغير بفعل أعماله الضارة وذلك على أساس الخطأ لشخصي الذي ارتكبه، وينتج عن هذا الخطأ إما مسؤولية جزائية أو تأديبية أو مدنية.

المطلب الثاني: أنواع المسؤولية الشخصية للموظف العام

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية للموظف العام

تعرف الجريمة على أنها الواقعة القانونية الضارة لكيان المجتمع في أمنه وإستقراره، وبصفة عامة يمكن القول بأن التعريف الراجح للجريمة هو أنها كل سلوك يمكن إسناده إلى فاعله يضر أو يهدد بالخطر مصلحة إجتماعية محمية يترتب عليه جزاء جنائي.³

والمسؤولية الجنائية للموظف هي تلك المسؤولية على الفرد الذي قام بفعل ما أو إمتنع عن القيام به، وكلا التصرفين مجرم قانونا مما يستوجب توقيع العقوبة الجزائية عليه، وتعرف أيضا على أنها الجزاء على فعل ضار موجه ضد المجتمع.¹

¹ سليمان مرقص، الوافي في شرح القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعي، الجزائر، 1988، ص 01.

² لأخشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1924، ص 07.

³ عوابد عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2004، ص 11.

أولاً: الأساس القانوني للمسؤولية الجزائية للموظف العام

تأسس للمسؤولية الجزائية للموظف العام على الفعل الضار "الخطأ الجنائي" الذي يصيب المجتمع ويظهر بالجريمة الجنائية.²

ويسأل الموظف كسائر الموظفين بصفة عامة عند ارتكابه مخالفة خارج المصلحة التي يعمل بها، أما إذا ارتكبت المخالفة داخل المصلحة أو لها علاقة وثيقة بالمصلحة ولو حدث ذلك خارج وقت العمل فإن المسؤولية تحاط بقواعد خاصة منها ما يثقل مسؤولية الموظف، ومنها ما يخففها.

من قبيل المخالفات التي تثقل المسؤولية يوجد في معظم الدول نوع منها لا يرتكب إلا من الموظفين، مثل: الرشوة، الإختلاس، التعسف في إستعمال السلطة.³

الفرع الثاني: المسؤولية المدنية للموظف العام

إذا كانت المسؤولية المدنية ترمي بالدرجة الأولى إلى توفير التعويض لمن يتضرر من فعل قام به الشخص المسؤول عنه، فإنه من الضروري التأكيد على أن المسؤولية المدنية لا تقتصر على شخص الفاعل فقط، بل تتجاوز إلى الأشخاص الذين هم تحت مسؤوليته كالأبناء غير الراشدين والأشياء مثل السيارات إلى جانب الأشخاص كالموظفين العموميين.

والمسؤولية المدنية هي المسؤولية المالية التي يتعرض لها كل شخص عندما يتسبب بفعله في ضرر للغير وتتضمن كل القوانين المدنية أحكاماً تقر هذا المبدأ وتحدد كيفية تعويض هذه الأضرار.⁴

وتعتبر المسؤولية المدنية إحدى المسؤوليات التي تحمي الموظف على التعويض عن الضرر المنتج على أساس الخطأ الشخصي للموظف.

¹ رضا فرج، شرح قانون العقوبات الجزائري، الكتاب الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1972، ص 439.

² بوخالفة غريب، الوظيفة العامة في الجزائر، دار النشر عين مليلة، الجزائر، 2013، ص 25.

³ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دط، دار خومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012، ص 368.

⁴ هاشمي خرفي، نفس المرجع السابق، ص 349.

أولاً: الأساس القانوني للمسؤولية المدنية للموظف العام

أساس المسؤولية المدنية للموظف العام هو الفعل الضار الذي يرتكبه بخطئه المدني الذي يصيب به الأشخاص العاديين ويحدث بإخلال الموظف العمومي بأحد التزاماته المترتبة عليه أثناء قبوله للوظيفة العمومية.

وموضوع المسؤولية المدنية هو المطالبة بالتعويض نتيجة ضرر يقع من الموظف أو المسؤول بالإلتزام، وينتج عن ذلك إلتزام المسؤول عن وقوع الضرر بالتعويض للشخص المتضرر والذي له الحق وحده بالمطالبة بالتعويض ويجوز للمتضرر الصلح أو التنازل عن دعوى التعويض.

بالنسبة للمشرع الجزائري يفقد نص في المادة 129 من القانون المدني على مايلي: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".¹

أما عن أساس قيام المسؤولية المدنية للموظف العام تنص الفقرة الثانية من المادة 20 من المرسوم التنفيذي 59/95: "إذا تعرض العامل للمتابعة القضائية من الغير بسبب إرتكابه خطأ في خدمة" وجب على المؤسسة والإدارة المعنية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب العامل لنفسه الخطأ الشخصي ويمكن ان يفصل عن ممارسة مهنة"، وطبقا لهذه الفقرة فإن الموظف لا يسأل عن تعويض الضرر الذي لحق الغير إلا إذا كان خطئه شخصيا، حيث يجب البحث على أساس الأعمال التي يقوم بها الموظف ومدى مسؤوليته عنها وكذا النظر فيها إذا كانت تصرفات تشكل خطأ شخصي يسأل عنه الموظف ويؤدي إلى التعويض الشخصي ويكون الإختصاص للقضاء العادي، اما إذا كان الخطأ مرفقي تسأل عنه الإدارة وينعقد فيه إختصاص القضاء الإداري مادام الخطأ يندرج في إطار الوظيفة وعليه فإن مسؤولية الموظف تختلف باختلاف الأوساط القانونية التي يندرج تحتها هذا الإخلال، إذ يعد هذا الإخلال خطأ إداريا ويستوجب مسائلة الموظف إداريا، وقد يعد خطأ شخصيا يسأل عنه مدنيا أو خطأ مرفقيا يقيم مسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها²

¹ المادة 129 من القانون المدني في ضوء الممارسات القضائية المعدل والمتمم إلى غاية 2007/05/13.

² محمد سليمان الطماوي، دراسة مقارنة نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، دار الفكر للطباعة والنشر، 1979، ص 50.

الفرع الثالث: المسؤولية التأديبية للموظف العمومي

يعتبر التأديب الضمان الفعال لإحترام الموظف لواجباته الوظيفية، لأنه إذا كان الموظف المجتهد يكافئ على إجهاده فإنه من الضروري أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة، فالموظف العام دائماً في حاجة إلى الردع، لذا وضع المشرع لدى السلطات المختصة سلطة إجبارهم على القيام بهذه الواجبات وسلطة إتخاذ الإجراءات اللازمة لتوقيع الجزاء في حالة إهمال أو تأثير أو إمتناع عن أداء المهام.

حيث تعرف المسؤولية التأديبية للموظف العام على أنها إخلال الموظف بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عمل من الأعمال المحرمة عليه والهدف من هذه المسؤولية التأديبية هي تقويم الموظف المخطأ وفصل من لا أمل في تقويمه، والتننبأ إلى ما قد يحدث من مخالفات تأديبية في المستقبل، فالهدف الأساسي للعقوبة التأديبية هو الوقاية، وعنى ذلك أن كل موظف يخرج عن مقتضى الواجب على أعمال وظيفته أن يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بقيام الدعوى المدنية والجزائية ضده عند الإقتضاء.¹

أولاً: تعريف الجريمة التأديبية

إن النظام التأديبي يرتكز أساساً على الجريمة التأديبية التي تعد نقطة المحور التي تدور من حولها كل دراسة متعلقة بالتأديبي، ومعظم التشريعات جاءت خالية من تعريف محدد وشامل، لذلك تولد الفقه والقضاء هذه المهمة كالاتي:²

■ في التشريع

لا يوجد تعريف شامل مانع في التشريعات العربية منها أو الفرنسية خاصة، ذلك لأن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ "لا جريمة إلا بنص أسوة بشرعية التجريم في قانون العقوبات".

¹ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 88.

² محمد الأخضر بن عمران، النظام اقانون لإنقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة علمية لشهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية والإدارية، جامعة بن عكنون، كلية الحقوق، الجزائر، 2006/2007، ص 9

ففي فرنسا أو هب النظام العام للموظفين الصادر في 4 فبراير 1959 في مادته 11 بعض الواجبات الوظيفية، ونص على مسائلة الموظف تأديبيا عن كل خطأ يرتكبه أثناء أداء وظيفته أو في مناسبة أدائها.

كما سبق الإشارة أن معظم نظم التوظيف العرية لم تعرف الجريمة التأديبية وإنما إكتفت بهذا الصدد بأن نصت على بعض الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها، كما أوردت بعض الحالات التي يتعين عليه أن يتمتع عن إتيانها، ف'إذا خرج أو قصر عن أداء الواجب من واجباته أو أتى فعلا ممنوعا عليه إتيانه فإن يقع تحت طائلة المسائلة التأديبية.¹

أما في الجزائر فنظام الوظيفة العامة فيها لا يخضع لقاعدة "لا جريمة إلا بنص"، لأن الجرائم التأديبية خلافا للجرائم الجنائية غير محددة على سبيل الحصر، ومن ثم لم يعرف الجريمة والخطأ التأديبي تعريفا دقيقا ولكنه إستعمل عبارات مختلفة تدل على التقصير والمس بالطاعة وعدم الإنتباه والإهمال وعدم مراعات اللوائح، وذلك في المواد 14 إلى 17 من قانون الوظيفة العامة الجزائري الصادر في 08/05/1966.²

كما نص في الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في الفصل السابع على المبادئ العامة للنظام التأديبي في كل من:³

☑ **المادة 160:** "يشكل كل تخلي عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء وبمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا، يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الإقتضاء، بالمتابعة الجزائية".

☑ **المادة 161:** "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي إرتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعنوي، والنتائج المترتبة على سائر المصلحة، وكذا الضرر الذي لحق بالمؤسسة أو بمستجدين من المرفق العام".

☑ **المادة 162:** "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".

1 محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص 10.

2 نفس المرجع، ص 10-11.

3 المواد من 160 إلى 162 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج.ر، العدد 46 المؤرخة في 20 جمادي الثانية 1427 هـ الموافق لـ 16 يوليو 2006، ص 14-15.

أما القوانين التي تنظم علاقات العمل الفردية وإستنادا إلى القانون الداخلي إلى الضمان الإجتماعي الذي تم الموافقة عليه بتاريخ 1990/07/20 وتم تسجيله تحت رقم 96-03 وطبقا للمادة 75-90 المؤرخ في 1990/04/01 المتعلق بعلاقات العمل لأفردية فقد جاء في المادة 64 من النظام الداخلي المذكور أعلاه ما يلي: "كل عامل مهما كانت رتبته يخل بالتزام مهني، او يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية المتصلة بعلاقات العمل، يتعرض إلى عقوبة تأديبية بغض النظر على العقوبات الجزائية المقررة قانونا". وفي الفصل الثاني من النظام الداخلي المتعلقة بتحديد الجرائم التأديبية وتصنيفها إلى ثلاث درجات، جاء في المادة 75 من الفقرة الأخيرة ما يلي: "... إن قائمة الأخطاء المبينة سالفًا لم تحدد على سبيل الحصر، إن هذه الأخطاء التي هي من الدرجة الأولى تترتب عنها العقوبات المنصوص عليها في المادة 65 المذكورة سابقا".¹

ونستخلص من النصوص المذكورة أعلاه محاولة المشرع بتحديد مفهوم الخطأ المهني وتعريفه على أنه كل إخلال بالتزام تعاقدى أو قانوني أو تنظيمي يعرض العامل المخطئ إلى المسائلة والعقاب التأديبي بغض النظر عن المتابعة الجزائية.

■ في القضاء

إستقر القضاء على أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال الموظف أو العامل لواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا وما تقتضيه هذه الواجبات من إحترام الرؤساء وطاعتهم، بل تقوم هذه الجريمة أيضا كلما سلك الموظف سلوكا معيبا ينطوي على الإخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعسف وإستقامة وتحفظ وتحلي بالحياة، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري،² في قراره الصادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 2001/04/09 من أنه:

"...وهكذا وإرتباطا بالظروف الحالية جاء المرسوم التنفيذي المؤرخ في 1996/02/16 ليذكر بالإلتزامات الخاصة المطبقة على الموظفين وعلى الأعوان العموميين، هذه الإلتزامات الهادفة إلى إلتزام المستخدمين بواجب التحفظ إزاء المجلدات السياسية أو الإيديولوجية، ويترتب

1 محمد الأخضر بن عمران، المرجع السابق، ص 12.

2 نفس المرجع، ص 13.

عن واجب التحفظ حتى خارج المصلحة الإمتناع عن كل عمل وسلوك وتعليق يعتبر متعارضا مع مظائفه...".

"كما جاءت أيضا في ذات القرار أعلاه إذا كان الخطأ يمكن تكيفه بالخطأ الشخصي لإرتكابه أثناء القيام بنشاطاته، وبالتالي لا علاقة له بالمرفق، فإنه لا يمس بالسلوك المنتظر توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياد وبالتحفظ...".

ومن ثم يتبين مدى التأثير المتبادل بين الحياة العامة الوظيفية والحياة الخاصة خارج الوظيفة مما يمنع الموظف حتى خارج وظيفته أن يغفل عن صيفته كعامل ويقدم على بعض التصرفات التي تمس كرامته وتمس بطريقة غير مباشرة كرامة المرفق الذي يعمل فيه، إذ لا ريب أن سلوك الموظف وسمعته خارج عمله ينعكس تماما على أدائه الوظيفي وعلى الجهاز الإداري الذي يعمل فيه.

أما القضاء الإداري الجزائي فإنه لم يتصدى إلى تعريف الجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي وهذا لا يعني أنه لا يبسط رقبتة على القرارات التي تتخذها الإدارة، حيث تلزم هذه الأخير بتسبب قراراتها لخضوعها لرقابة القضاء الإداري.

■ في الفقه

أما الفقه الإداري فقد تصدى للتعريف في محالة لإيجاد تعريف جامع، مانع شامل لكل صور الجرائم التأديبية نذكر منها:

الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي، يعرفه بأنها: "كل فعل أو إمتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبية"¹

وتعرض كثيرا من رجال الفقه الفرنسي بتعريف الجريمة التأديبية منهم تعريف دلبيريه فيرى على أنها: "الفعل أو الإمتناع عن الفعل ينسب إلى فاعل ويعاقب عليه بجزاء".

¹ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 22.

أما سالون يعوّفها على أنها: "فعل أو إمتناع عن فعل يكون مخالف للواجبات التي تفرضها الوظيفة".

كما يعرفها الأستاذ أحمد بوضياف على أنها: "إخلال بالالتزام القانوني، يأخذ القانون بالمعنى الواسع بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة بل يشمل القواعد الخلوقية"¹.

ثانيا: أساس للمسؤولية التأديبية

تقوم المسؤولية التأديبية على الخطأ الشخصي للموظف الذي يستوجب مسألته إداريا. والجريمة التأديبية جريمة مستقلة عن الجريمة الجنائية وعن الخطأ المدني، فإذا كانت الجريمة الجنائية تقوم على أساس خروج المتهم عن المجتمع، والخطأ المدني أساسه الإخلال بواجب على نحو يصيب الغير بضرر فالجريمة التأديبية أساس مخالفة الموظف بالواجبات الوظيفية والخطأ التأديبي يتوفى بمجرد الإخلال بواجب وظيفي سواء تحقق الضرر أو لم يتحقق.

إن الإستقلال ما بين المسؤوليات الثلاث لا يمنع من متابعة الموظف إداريا وجنائيا ومدنيا عن ذات الفعل متى إقترن خطاه التأديبي بخطأ مدني أو جريمة الجنائية.

المسؤولية التأديبية هدفها هو ردع الموظف العمومي المرتكب للخطأ التأديبي أو منعه من مواصلة الخطأ عن طريق توقيع العقوبة التأديبية، والسلطة المخولة بالعقوبات التأديبية هي السلطة التي تتمتع بصلاحيه التعيين وذلك بقرار مبرر للعقوبات التأديبية للدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات من المعني، كما تتخذ نفس السلطة العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي.

■ جزاء للمسؤولية التأديبية للموظف العام

حدد المشرع الجزائري أربعة (4) درجات في مجال الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العمومية وتتمثل في:

¹ أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 36.

العقوبة من الدرجة الأولى: وتشمل التنبيه، الإنذار الكتابي والتوبيخ.

☑ العقوبة من الدرجة الثانية: وتشمل التوقيف عن العمل مدة تتراوح من 1 إلى 3 أيام، الشطب من قائمة التأهيل.

☑ العقوبة من الدرجة الثالثة: وتشمل التوقيف عن العمل مدة تتراوح من 4 إلى 8 أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، بالإضافة إلى النقل الإجباري.

☑ العقوبة من الدرجة الرابعة: وتشمل التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح.¹

كما ان العديد من الأخطاء يمكن أن تكون موضوع عقوبة واحدة، في حين وبإستثناء طابع تكميلي للعقوبة الذي يمكن أن يشتمل على الإبعاد المؤقتة من الوظيفة والشطب من جدول الترقية، فإنه لا يمكن المعاقبة على نفس الوقائع أكثر من مرة.

ومن هنا فإن المسؤولية الشخصية للموظف العام تتنوع حسب أساس الخطأ الشخصي المرتكب من قبل الموظف العمومي.

¹ غريب بوخالفة، المرجع السابق، ص 61.