

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ابن خلدون - تيارت -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

تخصص علاقات مهنية

مذكرة تخرج لإستكمال نيل شهادة الماستر



واجب التحفظ وتطبيقاته في الوظيفة العمومية

تحت إشراف الدكتور:

قوسم حاج غوثي

إعداد الطالبين:

لعرج علي

لعرج يوسف

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور معمر خالد رئيسا

الدكتور بلجيلالي مناقشا

الدكتور قوسم حاج غوثي مشرفا

السنة الجامعية

1438هـ-1439هـ

2017م-2018م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وقدير

الشكر لله أولاً على أن حبانا نعمة العلم والمعرفة، ونشكره على توفيقه
لنا في إنجاز هذا العمل المتواضع،

إن كان في هذا المقام من يستحق الشكر فهو أستاذنا القدير
الدكتور "قوسم حاج غوثي" على سعة صدره ورعايته لهذا العمل
المتواضع،

فالشكر موصول له في كل الأحوال على ما قدمه لنا من نصائح
وتوجيهات، فله أسمى عبارات الشكر الامتنان.

كما نشكر أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذا العمل، فجزآهم
الله عنا كل خير.

كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى كل أساتذتنا

بدءاً من العمادة والطاقم الإداري وصولاً إلى جميع أساتذتنا الكرام الذين

بدورهم ساندونا وشجعونا في هذه المسيرة العلمية.

إلى كل من قدم لنا يد العون من قريب أو بعيد .

إِهْدَاء

إلى من قال فيهما الله عزّ وجل من سورة الاسراء في الآتين "23-24"

"وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِمَّا يَبُلُغَنَّ عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أَفٌّ وَلَا تَنْهَرُهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا . وَاخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا"

إليك يا أعظم إنسانة في الوجود، أنت يا من كان دعائك سر حناني وسعادتي، إليك يا أمي

شفاك الله ورعاك

إليك أنت يا من علمتني الثقة بالنفس والصمود أمام كل عواقب الحياة، أنت يا أعظم وأعز

وأحسن والد في الدنيا، أبي الحنون حفظك الله ورعاك.

إليكم يا من أعتزّ بهم وأفتخر، اخوتي وأخواتي

إِهْدَاء

إلى من قال فيهما الله عزّ وجل من سورة الاسراء

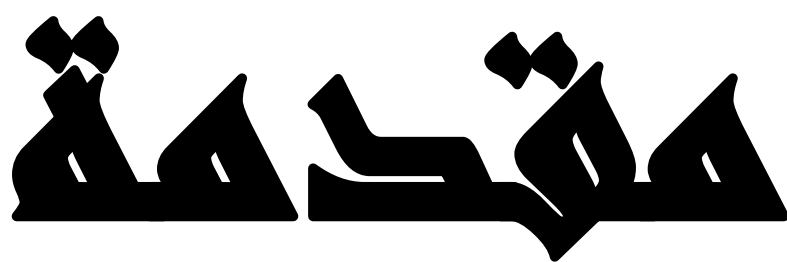
"وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِمَّا يَبُلُغَنَّ عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٌ وَلَا تَنْهَرْهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا . وَاخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذَّلْمِ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا"

إليك يا أعظم إنسانة في الوجود، أنت يا من كان دعائك سر حناني وسعادتي، إليك يا أُمي
إليك أنت يا من علمتني الثقة بالنفس والصمود أمام كل عواقب الحياة، أنت يا أعظم
وأعز وأحسن والد في الدنيا، أبي الحنون حفظك الله ورعاك.
إلى زوجتي ورفيقة دربي أم سارة، إلى أبنائي الأحباء سارة وإلياس ولقمان، إلى
كل إخوتي و أخواتي...

إلى كل أصدقائي شهدة خالد، العربي عبد القادر، بن سليمان عبد القادر، سرية

عيسى

علي



إن الدولة باعتبارها شخصا معنويا لا تستطيع أن تؤدي دورها إلا عن طريق شخص طبيعي يقوم بالتعبير عن إرادتها، وهو الذي يضطلع بدور هام باعتباره منفذ تدخل الدولة المسؤول عن تحقيق أهدافها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، هذا الشخص يتمثل في الموظف العمومي الذي يطرح إشكالية تتمثل في وضع مقارنة تعريفه له،¹ فنظر الإختلاف الدول في أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية خاصة ما يتعلق منها بنظام اللوائح التي تنظم شؤون الوظيفة العامة ونتيجة لذلك اختلف الفقهاء في تعريفهم لفكرة الموظف العمومي وهذا الاختلاف امتد إلى القضاء والتشريع فتعريف الموظف في القانون الإداري يختلف من دولة إلى أخرى.

فقد عرفت المادة 1 من القانون الفرنسي الصادر بتاريخ 19/01/1946 المتضمن القانون العام للوظيفة العامة للموظف العمومي بقولها، يسري هذا القانون على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة، ويشغلون درجة من درجة الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة وفي إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات العامة القروية التابعة أو الملحقه بالدولة.

أما مفهوم الموظف العمومي في الموائيق والتشريع الجزائري فإن المشرع الجزائري لم يكن أكثر افصاحا من غيره في هذا المجال ولذا فإنه لم يتعرض لتحديد مدلول الموظف العام، في الموائيق المتعاقبة ولا في الدساتير، إلا أنه يمكن كعديده في القانون الإداري في حيث عرفت المادة الأولى من الأمر 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في

¹ - مفهوم الموظف العمومي. Cont admin.Forumaroc.net

مقدمة

الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات حسب كفاءات تحدد بمرسوم.¹

إذا اعتبرنا أن الموظف العام هو الركيزة الأساسية للإدارة فهنا لا يمكن تصور علاقة وتواصل وتكامل بين الإدارة والمجتمع بدون موظف، ومن هذا يجب المحافظة على حقوق هذا الأخير دون الإغفال عن الالتزامات التي تقع على عاتقه.²

ومما لا شك فيه أن دخوله إلى المؤسسة أو الإدارة العمومية يجعله فردا أو عنصرا بل وجزءا لا يتجزأ منها،³ فيترتب على ذلك مجموعة من الحقوق والواجبات التي هي من أهم المواضيع المرتبطة بنظام العمل والشغل فقد تكفل المشرع الجزائري بإرساء نظام قانوني يقدم من خلاله ضمانات وحقوق للعامل والموظف على حد سواء كما أقر له التزامات أثناء أدائه لوظيفته في إطار الانضباط والسلوك الحسن، وأكد له نظام تأديبي في حالة مخالفته لهذا القانون وتعتبر الحقوق مجموعة من المكتبات التي لا يمكن التنازل عنها فقد عرض القانون على توفيرها وإرسائها لكي يطمئن الموظف على حاضره، واستقراره في وظيفته بعيدا عن تعسف الإدارة، كما أن الموظف ملزم بمجموعة من الواجبات عليه احترامها.⁴

¹ - سنه أحمد، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2004-2005، ص 19-22.

² - عماري عبد العزيز، نظام التعاقد في الوظيفة العمومية، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2013-2014، ص 15.

³ - منتدى الموارد البشرية حقوق وواجبات الموظف العمومي بالقانون الجزائري، <http://hadisassion.com>

⁴ - العامة للبيداغوجيا مديريةية التكوين ضمانات حقوق وواجبات الموظف، FR.sliDeshare.net

1- أهمية دراسة الموضوع:

وتتمثل أهمية هذا الموضوع في شقين الشق النظري والشق العلمي، أما فيما يخص:

الشق النظري: فهي الإحاطة ودراسة جوانب هذا الموضوع بدءاً من النصوص القانونية إلى الجانب الفقهي

الشق العلمي: يتمحور في إبراز الآليات المعتمدة من طرف المشرع الجزائري. بمحاولة لتغطية و ضمان وحماية

حقوق الموظف العمومي انطلاقاً من الدستور إلى القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

2- أسباب اختيار الموضوع:

تعود أسباب اختياري للموضوع واجب التحفظ وتطبيقاته في الوظيفة العمومية:

- الإلمام بمدى ضمان المشرع الجزائري لحقوق الموظف في الوظيفة العمومية.

- محاولة معرفة ما إذا هاته الحقوق المكرسة في الدستور والتي أقرها المشرع مطبقة بحذافيرها.

- ما هي القيود المفروضة على كيفية ممارسة هاته الحقوق.

3- منهج الدراسة:

- **المنهج الوصفي:** تم توظيفه في الإطار النظري المتعلق بماهية الحقوق المعنوية وأنواعها وتصنيفها.

- **المنهج القانوني:** من خلال النصوص القانونية، المواثيق الدولية والداستير، والقانون الأساسي للوظيفة

العامة.

4- نطاق الدراسة:

يقتصر هذا البحث من الناحية الموضوعية على دراسة الأساس القانون للحقوق المعنوية للموظف العام، والأساس القانوني لواجب التحفظ كقيد.

ولتخصيص البحث أكثر حاولنا تركيز الدراسة على الموظف العمومي فقط دون غيره.

5- صعوبات الدراسة:

كأي موضوع جديد على طالب ماستر لم يخلوا بحثنا هذا من الصعوبات والمتمثلة في:

- قلة المراجع، وحتى المذكرات والكتابات من طرف الأساتذة الباحثين والمتخصصين في الميدان.

- وفي طريقة اختيار الموضوع السريعة فالأجدر أن يكون هناك وقت كافي للاختيار.

6- أهداف الدراسة:

وتتمثل الأهداف الأساسية في دراسة هذا الموضوع في:

- التعريف بحقوق و ضمانات التي علقها الدستور والمشرع الجزائري للموظف باعتبار مواطن من نوع خاص لدى الدولة.

- تسليط الضوء على الصعوبات التي عرفها الموظف لنيل هاته الحقوق وكيف كافح من أجلها.

- الدور البارز الذي لعبته المواثيق الدولية والإقليمية في تكريس هاته الحقوق.

7- إشكالية الدراسة:

باعتبار الموظف العمومي مواطناً قبل كل شيء وجزءاً لا يتجزأ من الدولة بصفة عامة وقطاع الوظيفة العمومية بصفة خاصة ولكونه ممثلاً للدولة لما يقدمه من خدمات لها بحيث يفني حياته في خدمتها، فلهذا على الدولة أن تسعى جاهدة للحفاظ على الحقوق والضمانات المقررة دستورياً وقانونياً لهذا الأخير.

ولكن هناك قيود معينة مفروضة عليه يجب مراعاتها واحترامها والالتزام بها عند ممارسة هاته الحقوق، وهنا يقع الإشكال في موضوعنا، وعليه نطرح الإشكالية التالية:

- هل وفق المشرع الجزائري في ضمان هاته الحقوق وعندما وضع هاته القيود المفروضة ما هي الحالة التي تقول إليها هاته الحقوق؟

- ما هو الإطار القانوني لواجب التحفظ في الوظيفة العمومية؟

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للموظف

العام

تمهيد

الموظف العام هو يد الإدارة في ممارسة نشاطها وهو العنصر الأول في منظومة وسائلها، ومفهوم الموظف العام مرتبط بمفهوم الوظيفة العمومية إلا أنه تحديد كمعنى الموظف العام يبقى أمرا مختلفا حوله سواء على المستوى التشريعي أو الفقهي أو القضائي، وذلك نظرا لاختلاف أنظمة الدول السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وتحديد مفهومه له أهمية بالغة جدا لاسيما في عملية التطور الإداري وكذا تحديد الواجبات والالتزامات التي ينبغي عليه القيام بها مقابل حصوله على حقوقه، ويتعين علينا التعريف بالموظف العام وشروط دخوله إلى الوظيفة العامة وكذا الحقوق والواجبات المترتبة عليه.

إن مسألة الوظيفة العامة لم تعد أمرا استثنائيا في حياة الموظفين - كما كان الحال عليه في الماضي - ولم يعد في وسع أي شخص أن يتجنب التعامل مع الموظف العام، فقد أصبحت الوظيفة العامة جزءا من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته، يدخل الحياة بشهادة ميلاد، ويخرج منها بشهادة وفاة، وكلاهما يقوم بتحريرهما موظف عام بصفة رسمية، حتى تترتب عليها الآثار القانونية.

وقد نصت أغلب الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حقا للموظفين، يطبق على قدم المساواة، وذلك بموجب إعلان العالمي لحقوق الإنسان في 1791 الذي نص على حق التوظيف والمساواة في تولي الوظائف العامة قدراتهم دون تمييز بينهم لغير كفاءتهم.

المبحث الأول: ماهية الوظيفة العامة والموظف العام

طبقا للمبادئ العامة المتبعة، فإن أي مواطن بإمكانه أن يدخل إلى الوظيفة العامة، على أن تطبيق مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة يتطلب اشتراط بعض الشروط، حتى يمكن للمواطن الدخول إلى الوظيفة العامة، ومنها الشروط العامة ومنها الخاصة.

الموظف العام هو يد الإدارة في ممارسة نشاطها وهو العنصر الأول في منظومة وسائلها، ومفهوم الموظف العام مرتبط بمفهوم الوظيفة العمومية إلا أنه تحديد كمعنى الموظف العام يبقى أمرا مختلفا حوله سواء على المستوى التشريعي أو الفقهي أو القضائي، وذلك نظرا لاختلاف أنظمة الدول السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وتحديد مفهومه له أهمية بالغة جدا لاسيما في عملية التطور الإداري وكذا تحديد الواجبات والالتزامات التي ينبغي عليه القيام بها مقابل حصوله على حقوقه، ويتعين علينا التعريف بالموظف العام وشروط دخوله إلى الوظيفة العامة وكذا الحقوق والواجبات المترتبة عليه.

إن مسألة الوظيفة العامة لم تعد أمرا استثنائيا في حياة الموظفين - كما كان الحال عليه في الماضي - ولم يعد في وسع أي شخص أن يتجنب التعامل مع الموظف العام، فقد أصبحت الوظيفة العامة جزءا من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته، يدخل الحياة بشهادة ميلاد، ويخرج منها بشهادة وفاة، وكلاهما يقوم بتحريرهما موظف عام بصفة رسمية، حتى تترتب عليها الآثار القانونية.

وقد نصت أغلب الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حقا للموظفين، يطبق على قدم المساواة، وذلك بموجب لإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 1791 الذي نص على حق التوظيف والمساواة في تولي الوظائف العامة قدراتهم دون تمييز بينهم لغير كفاءتهم.

يتعين علينا في البداية تحديد مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام وهذا انطلاقاً من النصوص الرسمية وجهود المشرعين. وانطلاقاً من إسهامات الفقه وكذلك جهود القضاء. وهو ما سنوضحه لاحقاً، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة

إن مصطلح الوظيفة العامة "La Fonction Publique" من المصطلحات الحديثة، وعادة يستعمل للدلالة على الموظفين، وكل ما يمت إليهم بصلة، ويقابل مصطلح الوظيفة العامة السائد في النظام الفرنسي مصطلح الخدمة المدنية "Civil Service".

وقد أشارت بعض الدراسات أن مصطلح الخدمة المدنية أكثر قدماً مقارنة بمصطلح الوظيفة العامة⁽¹⁾، وهو شائع الاستعمال في كل من الكويت والسعودية والأردن وقطر والبحرين. ويقصد بالوظيفة العامة من زاوية عضوية أو هيكلية مجموعة من الموظفين يشغلون مهاماً داخل الإدارة العمومية، ولها أهمية كبرى بالنظر أنها توفر خدمة عامة، وتوثق العلاقة بين الدولة من جهة والجمهور من جهة أخرى، ولا يتم تلبية هذه الخدمة إلا بتدخل من الموظف العام باعتباره يد الدولة في القيام بواجب عبيء أداء الخدمة العمومية⁽²⁾.

وتمثل الوظيفة العامة قسم مهم في مجال القانون الإداري ولها أبعاد سياسية وأخرى اجتماعية لا يمكن إنكارها⁽³⁾، ومن هنا لا غرابة إذا كانت السلطات العمومية في فرنسا تخصص سنوياً مناصب مالية

¹ - انظر: الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق، 1981، ص 18.

² - Eliane Ayoub. La fonction publique. Masson et c. éditeurs. Paris. 1975. P 19. Luc Rouban. La fonction publique. Editions la découverte. Paris. 1996. P 7.

³ - Jean-Marie Auby et autres. Droit de la fonction publique. 7^{ème} édition. Dalloz. 2012. P

للإدارات العمومية على اختلاف أنواعها مما ساهم بحق في اتساع وعاء الموظفين العموميين⁽¹⁾، وهو ما دأبت على اتباعه عديد الدول ومنها الجزائر، وينبغي التنبيه في البداية أن فكرة الوظيفة العامة في جانبها العضوي فكرة قديمة لازمت الدولة منذ ظهورها.

كما أن الدولة القديمة اعتمدت على الموظف العام وإن كان لا ينعت بهذه التسمية، ذلك أنه من غير المتصور قيام دولة دون الاعتماد على الموظف العام، مهما كانت وظائفها قليلة ومحدودة، ويكفي الاستدلال بالتنظيم الإداري للدولة القديمة التي اعتمدت على موظف سام ينعت بالوزير ويتبعه مجموعة من المكلفين بالقيام بالخدمة العمومية. كما اعتمدت الدولة القديمة على حكام الأقاليم وأتباعهم والخاضعين لسلطانهم⁽²⁾.

وتميز الوظيفة العامة، عن باقي قطاعات النشاط المختلفة، المالية والتجارية، والاقتصادية وغيرها، أنه ينظمها قانون خاص ومميز، أطلق عليه في الجزائر "القانون الأساسي العام للوظيفة العامة".

ويحكم بشكل عام كل العمليات التي تهم عالم الوظيفة العامة، ومسار الموظف العام بدءا بالتعيين والتثبيت إلى الترقية والانتداب والاستيداع والتكوين والاستقالة والتأديب وغيرها من الوضعيات التي سنتناولها بالدراسة والتحليل، وتنظم الوظيفة العامة إلى جانب النص العام، بنصوص خاصة قطاعية تختلف حسب طبيعة النشاط، فقطاع الصحة يحتاج لنصوص خاصة وقطاع التربية أيضا وقطاع التكوين المهني وقطاع التعليم العالي وغيرها من قطاعات النشاط، مما يجعل البحث في مجال الوظيفة العمومية عسيرا ليس من السهل القيام به.

¹ - Jean-Louis moreau. La fonction publique. Librairie général de droit. Paris. 1987.p 9.

² - لتفصيل أكثر بخصوص التنظيم الإداري للدولة القديمة راجع: الدكتور عبد المجيد محمد الحفناوي والدكتور عكاشة محمد عبد العال، تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية والقانون الروماني، الدار الجامعية، بيروت، 1991، ص 82 وما بعدها.

المطلب الثاني: تعريف الموظف العام .

أشارت عديد الدراسات في فرنسا أن مصطلح الموظف العام هو من أصل لاتيني يعود لكلمة

"Function" وتعني المهمة⁽¹⁾.

عرف نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 في المادة الثانية منه والذي ألغى نظام الخدمة المدنية

رقم 30 لسنة 2007 الموظف العام بأنه: "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في

جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العام أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين

بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرا يوميا".

ولقد انتقد الفقه في الأردن التعريفات السابقة للموظف العام قبل صدور هذا القانون. وقدم قضاء

محكمة العدل العليا في هذا البلد إسهامات كثيرة في تعريف الموظف العام لا يمكن إنكارها. وفي تفصيل ما

ذكر في قانون الخدمة المدنية⁽²⁾.

أما الوظيفة العامة فعرفت المادة الثانية من ذات النظام بأنها: "مجموعة من المهام والواجبات التي

تحدها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات

أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات". وهو ذات

التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

في حين عرفها المشرع الكويتي في المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية

الموظف العام في المادة 2 بقوله: "الموظف كل شخص يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيا

¹ - Francis Hamon. Droit de la fonction publique. Volume 1. L.g.d.j. Paris. 2002. p 7.

² - انظر: الدكتور سليمان سليم بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، مطبعة كنعان، أربد، الأردن، 1997، ص42.

كانت طبيعة عمله ومسمى وظيفته"، ثم عرف الجهات الحكومية في ذات المادة بأنها: "الجهة الحكومية كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة أو ملحقة بها"⁽¹⁾.

أما المشرع البحريني فقد عرفها في المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 2010-48 المتعلق بالخدمة المدنية الموظف العام بأنه: "كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته".

وقدمت المادة الثانية من القانون ذاته المقصود بالجهات الحكومية بأنها: "كل وزارة أو مؤسسة عمومية أو هيئة عامة أو مجلس أو جهاز تكون ميزانيته أو جزء منها ضمن الميزانية العامة للدولة".

عرف الفصل الثاني من ظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 24 فبراير 1958 المتعلق بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية المغربي الموظف العام بما يلي: "يعد موظفا كل شخص يعين وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة".

وقد أقدم المشرع المصري تعريفا للعامل في القانون رقم 47 لسنة 1978 "يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية أو الأجانب وفقا للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب".

وأمام هذه العمومية والإطلاق في تعريف العامل أي الموظف قدم القضاء الإداري بعض المعايير للتمييز بين مجال قانون الوظيفة العامة ومجال قانون العمل. فهذه المحكمة الإدارية العليا في مصر قد وضعت

ثلاثة

¹- لتفصيل أكثر راجع الأستاذ محمد الجمل أحمد أبو العزم، شرح قانون الخدمة المدنية، منشورات ديوان الخدمة المدنية، الموقع الإلكتروني لديوان الخدمة المدنية الكويتي.

شروط لاعتبار الشخص موظفا فجاء في حكمها: "...وغني عن البيان أن ليس كل من تمنحه الدولة مرتبا يعتبر موظفا عاما. فإن صفة الموظف العام لا تقوم إلا إذا كان معيناً في عمل دائم، وفي خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر..."⁽¹⁾.

عرف المشرع الفرنسي:⁽²⁾ من خلال القانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 1946 نصا مرجعيا. ثم تلاه تعديل 1959 والذي صدر بعد دستور 1958 الذي وزع من جديد الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أو التنظيمية.

واحتلت الوظيفة العامة مكانة متميزة في فرنسا بالنظر لأهمية القطاع العام، وتنوع خدماته وانتشارها، وكذلك العدد الهائل للموظفين العاملين لدى الدولة أو الجماعات المحلية أو الإدارة الاستشفائية⁽³⁾.

ثم عرفت الوظيفة العامة اصطلاحاً هيكلية تمثل في صدور القانون 84-16 المؤرخ في 11 جانفي 1948 المتضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة للدولة المعدل والمتمم، وبينت المادة الثانية منه مجال تطبيق قانون الوظيفة العامة مستعرضاً في ذات الوقت تعريف الموظف العام والتي جاء فيها:

¹ - انظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 235. الدكتور شفيق إمام، نظام العاملين وفقاً لأحكام القانون رقم 46 لسنة 1964، مكتبة القاهرة الحديثة، دون سنة، ص 15. الدكتور سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة، 1990، ص 57.

² - بلغ عدد الموظفين في فرنسا حتى نهاية 2012 خارج إطار التعاقد 5.4 مليون موظف في قطاعات الوظيفة العامة الثلاث. لتفصيل أكثر راجع: Olivier Dorothee et Evabaradli. L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012. Publications du ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

ولتفصيل بشأن نظم الوظيفة العامة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وألمانيا وهولندا وبلجيكا وإيطاليا راجع:

Serge salon. Jaen-charlessavignac. Fonctions publiques et fonctionnaires. Masson et armand colin éditeurs. Paris. 1997. P 8 et s.

³ - Jean Ludovicsilicani. Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. La documentation française. Paris. 2008. P 13.

Article 2 :Modifié par loi n°92-125 du 6 février 1992 –art. 3(v) jour 8 février 1992.Le présent titre s’applique aux personnes qui, régies par les dispositions du titre 1^{er} du statut général, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisée dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l’état, des services déconcentrés en dépendant ou des établissements publics de l’état.

من هذه المادة نستنتج أن مفهوم الموظف العام لدى الدولة ينصرف للأشخاص المعينين في وظيفة دائمة بتوقيت كامل ومرسمين في رتبة ضمن التسلسل الإداري للإدارات المركزية للدولة والمصالح غير المركزية للدولة، وهذه الشروط طبقها مجلس الدولة الفرنسي من مدة طويلة و دأب عليها لإقرار اختصاصه بالفصل في منازعات الأعوان العموميين⁽¹⁾.

وغني عن البيان أن فرنسا خصصت قانونا آخر للوظيفة العامة للإدارة الاستشفائية هو القانون

33-86 المؤرخ في 9 جانفي 1986 المتضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة الاستشفائية.

وقانونا ثالث يتعلق بالإدارة الإقليمية هو القانون 53-84 المؤرخ في 26 جانفي 1984 المتضمن

الأحكام المتعلقة بالوظيفة العامة الإقليمية⁽²⁾.

¹ -AlainPlanteyMarie-Cicileplantey. Lafonction publique. 3^{ème} édition. Lexis nexis.paris. 2012. Arnaud freyder op cit p 15.

²-Olivier Dorothee. Sarah Idmachiche. Erwan Pouliquen. Ladiversité& des statuts et des situations d’emploi dans la fonction publique. Publication du ministère de la décentralisation et de la fonction publique.Pascale Gonod. Fabrice Mellaray. Philippe Yolka. Traite de droit administratif. Tome 1. Dalloz. Paris 201, p 208 et suite.Gustave peiser. Droit de la fonction publique. Dalloz. 2012, p 7 et suite.Francis hamon op cit. p 59.

فالموظف العام في فرنسا هو الذي يشغل وظيفة دائمة بتوقيت كامل ومرسم في أحد درجات التسلسل الإداري لدى الدولة في أجهزتها المركزية أو غير المركزية أو في الجماعات الإقليمية أو في الإدارة الاستشفائية⁽¹⁾.

وقد عرف الفقيه **René Chapus** الوظيفة العامة أنها تتشكل من مجموعة من الأشخاص يشغلون بصفة مهنية وظيفة لقاء راتب لدى أحد أشخاص القانون العام ويخضعون للقانون الأساسي للوظيفة العامة⁽²⁾.

كما قال البعض أنه واعتمادا على المعيار العضوي يمكن تعريف الوظيفة العامة بأنها تضم أعوان الإدارة باختلاف تركيبهم وأصنافهم⁽³⁾.

ونظرا لصدور قوانين أساسية تحكم قطاعات مختلفة طرح السؤال في فرنسا هل يمكن إلغاء قانون الوظيفة العامة؟⁽⁴⁾

وكان الجواب في الفقه أنه لا يمكن إلغاء قانون الوظيفة العامة لأن الموظف يقوم بخدمة عامة و يمارس مهامها متميزة. ثم أن قانون الوظيفة العامة يتميز هو الآخر بالمرونة، ويترجم بحق قيمة الموظف، لذا لا ينبغي إلغاؤه.

وقدم مجلس الدولة في فرنسا مساهمة كبيرة في إبراز مفهوم الموظف العام بالأبعاد الثلاث المتعلقة بوظائف الدولة من جهة، ووظائف الجماعات المحلية من جهة ثانية، ووظائف الإدارة الاستشفائية من جهة

¹- Fabrice Mellarat. Les reformes récentes de la fonction publique française. Evolution ou révolution. Actes de colloque la fonction publique aujourd'hui. Tunis 12 et 13 décembre 2008. Centre de publication universitaire. Tunis 2009. P 11.

²- René Chapus. Droit administratif général. Tome 2. 14^{ème} édition. Domat droit public 2012. p5

³- Auby (j.m) et Auby (j.b) droit de la fonction publique. Etat, collectivités locales, hôpitaux. Edition Dalloz. 1991. P 3 et suite.

⁴- Arnaud Freyder. La fonction publique. L.g.d.j. extenso paris. 2013. P 157.

ونجح المجلس في رسم حدود اختصاصه بالفصل في منازعات الوظيفة العامة تاركا باقي المنازعات الأخرى ليفصل فيها القضاء العادي⁽¹⁾.

هذا وتجدر الإشارة الى أن المشرع الجزائري ومن خلال الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966، حيث أنه ومن خلال المادة الأولى فانه: "يعتبر موظفين 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 العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم".

ومن هنا أشار النص بصريح العبارة أنه حتى تنطبق صفة الموظف العام لا بد من توفر الشروط

التالية:

1- صدور قرار التعيين: فلا صفة للموظف دون تعيين. فينبغي على السلطة المختصة أن تصدر قرار إداريا

تعترف بموجبه بتعيين شخص محدد وشغله لوظيفة معينة ومبينة في قرار التعيين، وقد تكون السلطة

المختصة إدارة مركزية أو إدارة محلية. أو مؤسسة أو هيئة عمومية.

2- أن يتعلق التعيين بوظيفة دائمة: ومن هنا لا يمكن اعتباره موظفا عاما من يشغل منصب مؤقت أو

تسند إليه مهمة مؤقتة.

• أن يصدر القرار المتضمن ترسيم الشخص المعين في أحد درجات التسلسل الإداري: فلا يكفي

صدور قرار التعيين.

¹-Didier Jean-Pierre. Le droit de la fonction publique. 10 ans de jurisprudence. 1990-2000. Edition du de juris-classeur. 2000. P 1 et suite.

• التعريف الوارد في الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام

للووظيفة العامة والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006:

أما الأمر 03-06 الموظف العام في المادة 4 منه بأنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة

عمومية دائمة و رسم في رتبة السلم الإداري.

الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

وأشار المشرع قبل ذلك في المادة 2 منه لمجال تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية معتمدا على

المعيار العضوي. فنصت المادة المذكورة أن الموظف يمارس نشاطا في المؤسسات والإدارات العمومية، ثم

أوردت المادة ذاتها المقصود بالإدارات العمومية أي 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 القانون الأساسي للوظيفة

العمومية.

وبالنظر لمضمون المادة 4 وكذلك المادة 2 أعلاه من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لا نكون

أمام موظف عام إلا بعد توفر الشروط التالية:

1. أن يصدر قرارا بتعيين عون عمومي في وظيفة عمومية. فاكتمال الصفة مرهون بصدور قرار التعيين.

2. أن يصدر قرارا بترسيم العون العمومي في أحد درجات التسلسل الوظيفي، وفسر المشرع الترسيم على

أنه إجراء القصد منه تثبيت عون في درجة معينة أو في رتبته.

أن يتعلق قرار التعيين والترسيم بإدارة مركزية كرئاسة الجمهورية أو الوزارة الأولى وسائر الوزارات ضمن الطاقم الحكومي أو يتعلق بأحد المصالح الخارجية للوزارات، وقصد بها المشرع المديرية التنفيذية الموجودة على مستوى الولايات كمديرية التربية و مديرية النقل و مديرية الأشغال العمومية وغيرها من المديريات.

وقد يصدر قرار التعيين وقرار الترسيم عن الإدارة المحلية ممثلة في الولاية والبلدية، لأن هذه الإدارات تضم عددا كبيرا من الموظفين العموميين، كما قد يصدر القرار عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، ومثال ذلك المدرسة الوطنية للإدارة أو يصدر عن المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني كالجامة أو المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي. بالرغم من كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام إلا أنه لا يوجد تعريف واحد يعطي تعريفا جامعا شاملا للموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد الموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط، وفي غياب التعريف الجامع سنتعرض للتعريف الفقهي والتشريعي والقضائي.

ساهم الفقه بدوره في تقديم بعض التعريفات التي تختلف باختلاف المدارس والنظريات الفكرية، لكن هذه التعريفات جميعها كانت تدور العناصر والشروط الأساسية اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام.

فقد قدم الفقه عامة تعريفات للموظف العام بأنه "شخص يعهد إليه وظيفة دائمة يقوم بخدمة مرفق

عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

ففي الفقه الفرنسي نجد والين (Waline) يعرف الموظف العام بأنه: "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري".

أما بلانتي (Plantey) يعرف الموظف العام بأنه: "ذلك الشخص الذي يسهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري"⁽¹⁾.

وفي الفقه العربي يرى الحلو بأن الموظف العام: "هو كل من يولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار مباشرة"⁽²⁾.

وفي الفقه الجزائري يرى ميسوم صبيح: "بأن الموظف العام يتضمن سيرة الإدارة العامة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ولا يخضع منها لقانون الوظيفة العمومية سوى الذين لهم صفة الموظف، ولا يعرف بهذه الصفة إلا أشخاص الذين رسموا بعد تنصيبهم بصفة دائمة ونهائية".

وعبد الرحمن الرميلي يرى أن: "الموظفون العموميون هو الأشخاص الذين ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحدث فيه حقوقهم وواجباتهم ودون أن يشاركوا مباشرة بصفته الشخصية".

¹ - محمد عارف العظامات: سلطة الإدارة بإلغاء الوظائف العامة في ضوء التوجه نحو سياسة التخصصية ورقابة القضاء الإداري عليه-دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2014، ص 22.

² - الحلو ماجد: القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، د.ت، ص 210.

وديمومة الوظيفة عنصر من عناصر المرفق العام، ويقترن هذا المعنى بصفتي الاستقرار والاستمرارية اللصيقتين. بمفهوم المرفق العام، لذلك يتمتع الموظف العام بحق الاستقرار، فالموظف له الحق في أن يحافظ على منصبه مهما أصاب التنظيم الإداري من تغييرات.

وبعنصر الديمومة يتميز الموظف العام عن العامل الخاضع للتشريع الاجتماعي أو العامل في القطاع الاقتصادي، فهذا الأخير نجده معرضا في حالات معينة للتسريح الجماعي لدواعي اقتصادية⁽¹⁾.

وانطلاقا من ذلك لا يمكن إضفاء صفة الموظف على أعوان الدولة المتقاضين أجره يومية والشاغليين لمنصب غير دائمة اقتصادية⁽²⁾.

- أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام⁽³⁾: ونتيجة لذلك يعد موظف عمومي كل من عمل لدى الدولة في مصالحها الوزارية المختلفة والعاملين في الولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري. مع توافر شرط الديمومة.

- أن يعين ويرسم من قبل السلطة المختصة: حتى يكتسب الشخص صفة الموظف في الجزائر ينبغي أن يتم أولا إدماجه في أحد الأسلاك التابعة للسلم المهربي للإدارة. فيتقلد في وضعيته الأولى رتبة من رتب هذا السلم بصفة متمرن وهو ما ينبغي الإشارة إليه في مقرر أو قرار التعيين الصادر عن السلطة المختصة⁽⁴⁾.

¹ - د. بشير هديفي: الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية و الجماعية، دار ريجانة، الجزائر، 2002، ص 110 وما بعدها.

² - هاشمي حربي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، الجزائر، دار هومة، 2010، ص 98.

³ - لتفصيل أكثر بخصوص الخدمة العمومية راجع:

Pierre Laurenfrier. Jacques petit. 8ème édition. Paris.2013. p 213.

⁴ - المرسوم التنفيذي 99-90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري الخاصة بالموظفين والأعوان التابعين للإدارات المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري التابعة لها.

ويخضع بعد هذا لفترة تجربة تحددتها النصوص ثم تصدر الإدارة المختصة قرار آخر أو مقرر تعبر فيه عن رغبتها في ترسيم أو تثبيت العون في أحد درجات التسلسل الإداري وبذلك تكتمل عناصر الموظف العام⁽¹⁾.

فالترسيم هو الذي يؤكد ديمومة الوظيفة، وقد ورد تعريفه في المادة 4 من الأمر 03-06 في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽²⁾.

ويصدور قرار أو مقرر الترسيم بعدها صاحب الصفة بالحماية المقررة له في القانون الأساسي للوظيفة العامة العام⁽³⁾، علما أن هناك حالات استثنائية محددة يعين فيها الشخص ويثبت في ذات الوقت بموجب وثيقة واحدة كما هو الحال بالنسبة لبعض الأسلاك الجامعية المتعلقة برتبة بروفيسور.

عرف القضاء الإداري الموظف العام حسب ما عرفته محكمة العدل العليا على أنه: "كل شخص كلف بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام". ويعرف أيضا أنه: "الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر".

بالإمعان في التعاريف المقدمة بشأن الموظف العمومي نجد أنها تقتصر جل تعريفاتها على الشخص الذي تتوافر فيه حملة من الشروط ذكرناها فيما سبق.

وعرفه القضاء الفرنسي في بداية الأمر، نظرا إلى كبار الموظفين من الإدارة ومن يملكون قسطا من السلطة العامة، إلا أنه سرعان ما تخلى عن هذا الاتجاه الضيق⁽¹⁾، ثم اتجه إلى توسعة نطاق تعريفه، حيث

¹ - دمان ذبيح عاشور: شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2010، ص 11.

² - الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006.

³ - لتفصيل أكثر راجع: هاشمي حربي: المرجع السابق، ص 100. و أيضا سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 215.

عرفه كالآتي: "الموظف العام هو كل من يعمل في السلم الإداري ابتداء من أقل المراتب الوظيفية إلى أعلاها بصرف النظر عما إذا كان مثبتا أو غير مثبتا ويتقاضى مرتبا من عملة أو مجرد مكافأة"⁽²⁾.

أما القضاء الإداري الجزائري فيعد حديث النشأة، وذلك راجع لسببين هما:

- حداثة العمل القضائي في الجزائر.

- قلة المنازعات الإدارية

ولذلك لا نكاد نعثر على حكم قضائي يحاول أن يتعرض لتعريف الموظف العمومي، أو على الأقل

محاولة تحديد مفهومه على ضوء المعايير والأسس التي وضعها الفقه الإداري، ومع ذلك فإننا نجد مميزات بين

الموظف الدائم والعون المتقاعد، وتعريفه لا يخرج من أحكام مجلس الدولة الفرنسي المشار إليها سابقا، والتي

حددت ثلاثة أركان للموظف العمومي:

- ديمومة الوظيفة.

- تصنيف الوظيفة.

- مساهمة الموظف العام في خدمة المرفق العام.

وهذه الأركان الواردة في حكم مجلس الدولة الفرنسي نفسها المنصوص عليها في المادة 04 من

الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في الجزائر.

¹- كمال السعيد: شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، عمان، ص 429.

²- بلال أمين زين الدين: ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشرعية الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 19، 20.

أما القضاء المصري فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا بتعريف الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصب يدخل في التنظيم الإداري"⁽¹⁾.

أما التعريف الراجح فقها وقضاء فهو ما يعرف الموظف العام بأنه: "كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصبا يخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"⁽²⁾.

المبحث الثاني: حقوق الموظف العام وواجباته:

ينتج عن قيام العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة المستخدمة قيام جملة من الضمانات الوظيفية وكذلك جملة من الحقوق، كما ترتب العلاقة الوظيفية مجموعة واجبات تلقى على عاتق الموظف. وينبغي التنويه أن مجموع الحقوق التي يتمتع بها الموظف لا تستمد وجودها من الأمر 06-03 فقط ، بل إلى جانب ذلك تخضع للقوانين الأساسية الخاصة كما تخضع لأحكام النظام الداخلي وهو ما أشارت إليه عديد القوانين الأساسية لقطاعات النشاط المختلفة منها ما يلي:

- المرسوم التنفيذي رقم 08-129 المؤرخ في 7 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي في المادة 4 منه.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-130 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث في المادة 3 منه.

¹- توفيق شحاتة؛ مبادئ القانون الإداري، ط1، 1955، ص 54.

²- توفيق شحاتة؛ المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون في المادة 4 منه.
 - المرسوم التنفيذي رقم 08-411 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشؤون الدينية والأوقاف في المادة 4 منه.
 - المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون في المادة 4 منه.
 - المرسوم التنفيذي رقم 09-393 المؤرخ في 24 نوفمبر 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لأسلاك الممارسين الطبيين العاميين في الصحة العمومية في المادة 3 منه.
 - المرسوم التنفيذي رقم 09-161 المؤرخ في 30 يوليو 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك مفتشي العمل في المادة 2 منه.
 - المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 3 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية في المادة 7 منه.
- وهو ما يؤكد مرة أخرى العلاقة الوثيقة بين الأمر 06-03 والقوانين الأساسية لمختلف قطاعات النشاط.

وستتولى فيما يلي شرح الضمانات والحقوق والواجبات الواردة في الأمر 06-03 مع تسجيل بعض الجديد من الأحكام التي جاءت بها القوانين الأساسية لمختلف القطاعات.

المطلب الأول: حقوق الموظف

حمل الأمر 03-06 الإعلان عن مجموعة الحقوق المادية والمعنوية التي يتمتع بها الموظف العام وهي:

1- حرية الرأي: وهذه حرية عامة مكرسة بموجب المادة 36 من الدستور، بدون أن ننسى قانون

الوظيفة العمومية المؤرخ في يوليو 2006¹

وجاء ذكرها في المادة 26 من الأمر.

2- حظر التمييز بين الموظفين لأي سبب كان: سبق البيان أن مبدأ المساواة يعد من أهم مبادئ

القانون، ويحظى باهتمام الموائيق الدولية والنصوص الإقليمية وكذلك النصوص الرسمية الداخلية، وتطبيقا

لمضمون هذا المبدأ لا يجوز للإدارة التمييز بين الموظفين بسبب ما أبدوه من آراء، أو تصنيفهم على هذا

الأساس، كما لا يجوز لها التمييز بينهم على أساس الجنس أو الأصل أو بسبب أي ظرف من ظروفهم

الشخصية أو الاجتماعية، ويخضع تصرفها في حال التمييز للرقابة القضائية بعد رفع الدعوى من الطرف

المتضرر، ودل على ضمانه عدم التمييز المادة 29 من الدستور. وتجسيد مبدأ المساواة المادة 27 من الأمر².

3- عدم تأثير الإنتماء لنقابة أو جمعية أو حزب سياسي على الحياة المهنية: يضمن الدستور

الجزائري بموجب المادة 56 الحق النقابي. كما تضمن المادة 43 حق إنشاء الجمعيات، وكفلت المادة 42

حق إنشاء الأحزاب السياسية.

ويكفل التشريع الاجتماعي للموظف الانتماء لأي تنظيم نقابي ينشط في إطار القانون، كما يكفل

تشريع الجمعيات حرية التأسيس والانتماء، وكذلك القانون العضوي للأحزاب السياسية، فإن ثبت تعلق

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006.

² - عماري عبد العزيز، نظام التقاعد في الوظيفة العمومية، مذكرة ماجستير أكاديمي تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013-

2014، ص 18.

الموظف وانتماءه لتنظيم نقابي أو جمعية أو انخراطه في حزب سياسي، فإن ذلك لا يؤثر على حياته الوظيفية وهو ما قرره المادة 28¹ من الأمر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية .

غير أنه ولإعتبارات خاصة تتعلق ببعض الوظائف قد يمنع المشرع الإلتناء مثلا للجمعيات إلا برخصة مكتوبة من السلطة المؤهلة من ذلك ما أشارت إليه المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية.

يتمتع الموظف بجملة من الحقوق المادية في التشريع الجزائري حددها الأمر 03-06 وفصلتها التشريعات الخاصة، وهذه الحقوق هي:

1- الحق في الراتب: يقصد بالراتب مبلغ مالي يتقاضاه الموظف شهريا في مقابل تفرغه وانقطاعه لخدمة الإدارة المستخدمة، والراتب تكفلت النصوص الخاصة بتحديدده وهو ما يؤكد مرة أخرى الطابع القانوني للعلاقة الوظيفية، فلا تملك جهة الإدارية الزيادة في الراتب في الإنقاص منه أو كمنح الموظفين رواتب معينة تختلف عن نظرائهم، كما لا يملك الموظف أن يفرض راتب معين ووجب أن يدفع إليه مهما كان مؤهله، فتحديد الرواتب مسألة تنفرد بها النصوص الخاصة وتضبط بناء على اعتبارات عديدة.

ولقد أشارت عديد الدراسات أن للراتب تأثيرا على التنمية الاقتصادية التي تتحمل الوظيفة عبئها الأكبر، ويتعلق بعدالة توزيع الدخل وله دور اجتماعي بارز ومهم بارز لا يمكن إنكاره².

¹ - بن تركي جموعي الحقوق السياسية للموظف العمومي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2013-2014.

² - انظر الدكتور حماد محمد شطا، النظرية العامة للأجور، والمرتبات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 7 وما بعدها. الدكتور أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل الفردية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1988، ص 212. الدكتور جلال مصطفى القرشي، شرح قانون العمل الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، ص 188.

وللرواتب أيضا الطابع التوحيدي فلا يصبح التمييز بين فئة الموظفين في البلد الواحد بين منطقة وأخرى أن اتحدت مؤهلاتهم، لاشك أن الطابع التوحيدي للرواتب وفرض شبكة واحدة تسري على كل موظفين يكرس مبدأ المساواة مجال الوظيفة العامة.

ولقد اعترف بيان الأسباب للأمر 66-133 المذكور تحت عنوان "الأجور" بوجود اختلالات كبيرة في مجال الأجر بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي ميزت المرحلة الانتقالية، وعبر المشرع عن سخطه لهذا الوضع المزدوج. ويمنح الراتب مقابل الخدمة، فلا يصح المطالبة براتب عن مدة انقطاع عن النشاط الوظيفي، وهذا ما أقره مجلس الدولة الجزائري وستعرض له في المبحث الخاص بالمنازعات الوظيفية.

2- الحق في الحماية الصحية والرعاية الاجتماعية: للحق في الحماية وجه دستوري حملته المادة

55 والتي نصت على أن يضمن القانون أثناء العمل الحق في الحماية، وهو أيضا مكرس في عيد القوانين الخاصة، ذلك أنه قد يتعرض الموظف العام أثناء مساره المهني إلى تهديدات أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء أثناء ممارسته لوظيفة أو بمناسبة، فوجب حينئذ أن تبسط له الدولة الحماية اللازمة التي تضمن كرامته وتراعي صفته واعتباره

وتتحلي هذه الحماية في ضمان حق التعويض لجير ضرر الموظف، وهي حماية تفرضها قواعد العدالة وتوجبها مقتضيات الوظيفة لأن السبب أو الشتم أو الاعتداء أو القذف الذي تعرض له الموظف من جانب الغير تم أثناء أداء النشاط الوظيفي وفي موقع العمل.

وقد يحدث الاعتداء بمناسبة أداء العمل كأن يكون الموظف في مهمة خارج الإدارة فموظف إدارة الضرائب أو إدارة مسح الأراضي أو مديرية التجارة يمارس كثيرا من نشاطه خارج مواقع الإدارة وهو ما قد

يجعله عرضة للاعتداء، فإن أثبت كنا أمام مسؤولية دولة وتطبق قواعد الحماية، وتتأسس الدولة

كطرف مدني أمام الجهات القضائية المختصة، وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 30 من الأمر 03-06.

وقد يتابع الموظف قضائيا من قبل الغير بسبب خطأ وظيفي، فوجب هنا على الإدارة المعنية التي

يتبعها الموظف أن تبسط له الحماية اللازمة، وأن تحل محله بالنسبة للغير المطالب بالتعويض. ما لم تثبت جهة

الإدارة أن الخطأ الصادر عن الموظف ما هو إلا خطأ شخصي أساسه الاندفاع والترعة الشخصية أو الانتقام

أو أي اعتبار شخصي ولا علاقة له بالوظيفة. بما يجعل الموظف في موضع مسؤولية شخصية.

فالمادة 31 من الأمر 03-06 واضحة في مضمونها حين ميزت بين الخطأ المرفقي الذي يوجب

مسؤولية الإدارة ويكفل حماية للموظف، وبين الخطأ الشخصي المنفصل عن الوظيفة الذي يوجب مسؤولية

الموظف الشخصية. وإن كنا لا نخفي صعوبة وضع معيار فاصل بين النوعين من الخطأ، وتبقى أنها مسألة

ينفرد بها القضاء بعد مواجته بالأدلة.

3- الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد: سبق بيان أن طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة

إنما هي علاقة أساسها ومصدرها ومرجعها القانون والتنظيم، وبالعودة لهذا الأخير نجد أنه قد كفل حماية

اجتماعية للموظف بضمان التغطية الاجتماعية في حالات معينة.

والحماية الاجتماعية مكرسة في المادة 33 من الأمر 03-06 ومحكومة بتشريع خاص تفصيلي هو

القانون 83-11 المؤرخ في 2 يوليو 1083 المعدل والمتمم، وقد ورد ذكره ضمن مقتضيات الأمر 06-

11. بما يؤكد العلاقة الوثيقة بينهما، كما أنها محكومة بالقانون 83-13 المؤرخ في 2 يوليو 1983 المعدل

والمتمم والمتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية، وبالقانون 83-14 المؤرخ في 2 يوليو 1983 المتعلق

بالالتزامات

المكلفين في مجال المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي المعدل والمتمم،¹ وبالقانون 88-07 المؤرخ في 26 يناير 1988 المعدل والمتمم المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل، وهي جميعا وإرادة ضمن مقتضيات الأمر 03-06 وبناء على الأحكام الواردة في التشريع الاجتماعي إن موظف متى كان عرضة لمرض أثناء مساره الوظيفي، استفادت من عطلة أمومة وانقطعت عن العمل لمدة استفادت هي الأخرى من التغطية الاجتماعية، وذات الأمر يطبق في حال تعرض الموظف لحادث العمل.

وإذا بلغ الموظف من التقاعد واستوفى شروط استفاد من تغطية مكفولة من قبل مؤسسة مستقلة هي الصندوق الوطني للتقاعد، وقد تم الاعتراف بالحق في التقاعد بموجب المادة 33 من الأمر 03-06 ويحكما تشريع خاص هو القانون 83-12 المؤرخ في 2 يوليو 1983 المتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم، وقد ورد ذكره ضمن مقتضيات الأمر 03-06 لتأكيد العلاقة بين التشريعتين.

وجاءت المادة الأولى منه لترسي قواعد الطابع قاعدة الطابع التوحيدي لنظام التقاعد، وبينت المادة 6 شروط الإحالة على التقاعد وحددت سن 60 سنة من العمر مع الإشارة لاستثناءات، كما بينت المادة 12 كيفية حساب مبلغ المعاش بعنوان تقاعد، أما المادة 30 فبينت كيفية استفادة ذوي الحقوق من هذا المعاش².

4- الحق في ممارسة العمل النقابي: وهو حق مكرس دستوريا بموجب المادة 56 وهو حق جماعي

الهدف منه الدفاع عن المصالح المهنية للموظفين العموميين، ويدخل تحت هذا الحق مطالبة الموظفين بتحسين ظروف عملهم، أو المطالبة بزيادة الرواتب، أو المطالبة بتعويضات معينة فالموظف ضعيف بمفرده قوي بغيره وتنظيمه ويستطيع تبليغ صوته للجهات المعنية.

¹ - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الأمر 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة. ص ص 127-128.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 128.

ويعتبر ممارسة النشاط النقابي مظهر من مظاهر ممارسة الديمقراطية في مجال العمل والوظيفة العامة، كما يمثل صورة من صور التعبير عن الرأي بصورة جماعية، ويحظى الحق النقابي برعاية دولية وإقليمية ووطنية نظرا لأهميته⁽¹⁾، فالتنظيم النقابي قد يبلغ درجة من التفاوض مع أجهزة مركزية، وقد تستجيب لطلباته.

وتم تكريس الحق النقابي بموجب المادة 35 من الأمر 03-06 وهو أيضا محكوم بتشريع خاص هو القانون 14-90 المؤرخ في 2 يونيو 1990 المتعلق بممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم، ولقد اعترفت المادة 2 من هذا القانون للعمال حق إنشاء منظمات نقابية وأرست المادة 3 مبدأ حرية الانخراط في التنظيم النقابي، وبينت المادة 4 شروط تأسيس تنظيم نقابي، وبهدف بعث قدر من الحرية النقابية في مجال الوظيفة العامة أُلزم الأمر 03-06 بموجب المادة 93 منه عدم تسجيل أي ملاحظة تخص الآراء النقابية في الملف الإداري للموظف.

5- الحق في الخدمات الاجتماعية: يجد هذا الحق أساسه القانوني في المادة 34 من الأمر 06-03، وهو الآخر تحكمه نصوص خاصة، ويشرف على تسيير الشؤون الاجتماعية على مستوى الإدارات العمومية والمؤسسات لجنة خاصة تنشأ خصيصا لهذا الغرض لضمان تسيير الموظفين، أو تأجيل شقق في فترة الصيف، أو تقديم مبالغ لاقتناء أجهزة حاسب آلي مساعدات بمناسبة أعياد دينية أو دخول مدرسي، ويحتل هذا الحق مكانة خاصة لدى الموظف لأنه يساهم في تحسين ظروفه الاجتماعية.

¹-انظر الدكتور كامل عمران، الحقوق والحريات النقابية وانعكاساتها على العدالة الاجتماعية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد الثاني، 2007، ص 67.

6- الحق في الإضراب: يعتبر الإضراب توقف جماعي عن العمل للمطالبة بحقوق مهنية بعد اتباع

إجراءات حددها القانون، فهو من الحقوق الجماعية ولا يتسنى للموظف القيام به بمفرده لما في ذلك من خطورة تنتج عنها مسؤوليته الشخصية.

وقد تقرر بعد نضال كبير قام به العمال والنقايون⁽¹⁾.

لقد اختلفت النظم القانونية على الصعيد العربي بين من أجاز اللجوء لهذا الحق واعترف به، وبين

من حظر اللجوء، فالأنتهاء الذي حظر اللجوء للإضراب برر ذلك بما يلي:

- إن حق ممارسة الإضراب في القطاع الإداري وفي مجال الوظيفة العامة يتناقض بينما الكل يسعى لتحقيق الصالح العام في مجال الوظيفة العامة.

- تشكل ممارسة حق الإضراب خطرا بالنسبة لقطاعات معينة كالصحة والأمن مثلا.

غير أن من أجاز الإضراب اقتنع بمبررات أخرى أهمها:

- أن لحق الإضراب وثيق الصلة بالحق النقابي وبالتالي فإن الاعتراف بالحق النقابي يلزمه الاعتراف بالحق في الإضراب.

- لا يتناقض حق الإضراب مع مبدأ الاستمرارية إذ على المشرع الموازنة بين الأمرين فنكون أمام توقف

جماعي عن العمل بعنوان ممارسة حق الإضراب، وفي ذات الوقت يفرض على الموظفين ضمان حدا من

الخدمة وهو ما دأبت على اتباعه عديد التشريعات⁽²⁾.

¹-انظر رشيد واضح، منازعات العمل الفردية والجماعية في ظل الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2003. الدكتور إبراهيم زكي اخنوخ، شرح قانون العمل الجزائري ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 1988، ص38.

²- خليف عبد الرحمان، ممارسة حق الإضراب في المؤسسات والإدارية العمومية في ظل التشريع الجزائري مذكورة ماجستير، جامعة عنابة، 2005، ص88.

وبالعودة للنصوص الرسمية الجزائرية نجد أن حق الإضراب ورد ذكره في الدستور بموجب المادة 57 منه، وعلى صعيد الوظيفة العامة يجد أساسه في المادة 36 من الأمر المذكور، وقد نظم حق الإضراب بموجب تشريع خاص هو القانون 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، والذي عرف الإضراب في نص المادة 2 منه بأنه: "نزاع جماعي وكل خلاف يتعلق بالعلاقات الاجتماعية المهنية في علاقة العمل ولم يجد تسوية".

وقد حرص المشرع في القانون المذكور أن يفرض بعض الإجراءات للوقاية من الإضراب كإجراء عقد اجتماعات دورية بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين لدراسة الوضعية الاجتماعية والمهنية وهو ما فرضته المادة 15 منه، كما فرض القانون في محلية أو وزارية، وأعلن القانون 90 02 بموجب المواد من 18 إلى 20 منه عن نظام تسوية النزاع الجماعي في مجال الوظيفة العامة والمتمثل في نظام المصالحة، وكذلك نظام الوساطة.

وأسند المشرع لمجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء مهمة القيام بالمصالحة بين طرفي النزاع الجماعي، وهو ما حكمته المواد من 21 إلى 23 من القانون 90-02.¹

وورد في المادة 27 أن الدعوة للإضراب تكون عن طريق جمعية عامة تعقد في مكان العمل ويحضرها ما لا يقل عن نصف الموظفين ويدعى لحضورها ممثل الغدارة المستخدمة، ويتم اتخاذ قرار الإضراب بالتصويت السري مع إشعار مسبق، وينبغي طبقا للمادة 31 من القانون اتخاذ كل تدابير المحافظة على ممتلكات الإدارة أو المؤسسة.

¹ - خليفي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 89.

ويوقف الإضراب العلاقة الوظيفية، ويمنع على الإدارة طبقاً للمادة 33 من باب حماية حق الإضراب، التوظيف عن طريق الاستخلاف، فيما عادة حالة رفض الامتثال للتسخير الناجمة عن توفير الحد الأدنى من الخدمة، ولا يمكن تسليط أي عقوبة على الموظف المضرب.

ومن باب احترام حرية الرأي حضر المشرع فعل عرقلة حرية الإضراب، كما حضر احتلال موقع العمل، وفي حالة صدور أمر قضائي بإحلال أماكن الاحتلال ورفض تنفيذها من قبل الموظف يعد ذلك حسب المادة 36 خطأ مهنيا جسيما موجب للمسؤولية التأديبية دون الإحلال بالمسؤولية الجزائية.

غير أنه ولاعتبارات خاصة تتعلق ببعض الوظائف قد يمنع المشرع اللجوء للإضراب منعاً قاطعاً من ذلك ما أشارت إليه صراحة المادة 43 من القانون 90 - 02 التي منعت الإضراب في القطاعات التالية:

- القضاة.
- الموظفون المعينون بمرسوم أو الموظفون الذين يشغلون مناصب عليا في الخارج.
- أعوان مصالح الأمن.
- الأعوان المدنيين العاملين في مصالح الحماية المدنية.
- أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية والخارجية.
- الأعوان المدنيين العاملين في الجمارك.
- عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون.

وتطبيقاً للمادة 43 صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية والذي حضر الإضراب في القطاع بموجب 28 منه.

ومن منطلق أن الإضراب يوقف العلاقة الوظيفية فلا يحق للموظف في فترة الإضراب المطالبة براتبه، من أجل توضيح هذه المسألة الذي كثر من شأنها الجدل صدر منشور الوزاري المشترك رقم 07 ك غ بتاريخ 5 أكتوبر 2004 والمتعلق بكيفيات إجراء الخصم من المرتبات نتيجة أيام الإضراب في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية، وجاء ليرسم القاعدة أن أيام الإضراب لا تخول الحق في أي راتب.

7- الحق في ظروف عمل مواتية: يمضي الموظف العام في اليوم الواحد الساعات الطوال في موقع

العمل، مما يفرض أن تهيأ له ظروف معقولة ومواتية لأداء عمله بعيدا عن كل المخاطر التي تمس بصحته وسلامة بدنه وتحفظ له كرامته واعتباره المعنوي، وهذا ما كرسته المادة 37 من الأمر 06-03.¹

8- الحق في التكوين: سبقت الإشارة أن الموظف إذا التحق بوظيفة معينة في مدة معينة ومؤهلات

فرضها منصب العمل، فمن حقه أن يعمل على تحسين مؤهلاته وقدراته، ولقد مر بنا عند شرح أحكام الترقية أن المشرع الجزائري أولى للتكوين أهمية خاصة، ورتب عليه آثار إيجابية بالنسبة للمركز القانوني للموظف وها هو بيان الأسباب للأمر 66-133 والخاص بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة يعترف بأهمية الموظف وضرورة خضوعه للتكوين حيث جاء فيه: "أن موظفي الدولة لا يشكلون جماعة قليلة الأهمية بالنسبة إلى مجموع السكان العاملين..."، وقد دل على الحق في التكوين المادة 104 من الأمر 06-03.²

والشيء الذي لا يمكن إنكاره أن السلطات العمومية في الجزائر خصصت مبالغ ضخمة لتجسيد حق التكوين، مما يسجل في هذا المجال ما قامت به المديرية العامة للوظيفة العامة من إبرام اتفاقية إطار مع جامعة التكوين المتواصل كانت موضوع رسالة منشور تحمل رقم 712 ك غ بتاريخ 19 ماي 2010،

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 128-129.

² - جريدة رسمية العدد 46، مرجع سبق ذكره.

وهذا لتكريس التكوين عن بعد لفائدة الموظفين المنتمين إلى الأسلاك المشتركة والذين تتوقف ترقيتهم إلى رتبة أعلى على إتمام تكوين تكميلي. حيث ورد في الاتفاقية الإطار ذكر فئات الموظفين المعنيين كالمصرف الإداري، وملحق الإدارة، وعاون الإدارة، وكاتب المديرية، والمحاسب الإداري، والمحاسب الإداري الرئيسي، والتقني السامي في الإعلامي الآلي، والتقني السامي في الإحصاء والوثائقي وأمين المحفوظات، ومساعد الوثائقي وأمين المحفوظات، والتقني السامي في المخبر والصيانة، وعاون التقني السامي في المخبر والصيانة. وورد في الاتفاقية محتوى البرنامج البيداغوجي، وتقييم التكوين، والتزامات الأطراف.¹

9- الحق في أيام الراحة و العطل: من الإصلاحات التي عرفها عالم الشغل خاصة في قطاع

الشغل خاصة قطاع الخاص أن ساعات العمل باتت هي الأخرى محددة قانونا، وفي مجال الوظيفة العامة أيضا تم تحديدها وهو ما يؤكد الطابع القانوني للعلاقة بين الموظف والإدارة. وينجم عن ذلك أن من حق للموظف الاستفادة من فترة راحة بينها القانون، ومن هنا جاءت فكرة العطلة الأسبوعية والعطلة السنوية وعطلة الأمومة والعطلة المرضية وغيرها، ويجد الحق في العطل أساسه الدستوري في المادة 55 من الدستور، كما يجد أساسه القانوني في المادة 39 من الأمر 06-03 ويضبطه تشريع خاص.

وها هي المادة 191 من الأمر تعترف للموظف بيوم كامل للراحة كعطلة أسبوعية، غير أنه يمكن تأجيلها إذا اقتضت المصلحة ذلك، وأعلنت عن العطلة في ولايات الجنوب، وبين الأمر كيفية حساب مدة العطلة السنوية في المادة 197 و198، وهي غير قابلة للتعويض براتب طبقا للمادة 205، أما العطلة المرضية فهي مكرسة بموجب المادتين 202 و203.

¹ - ملتقى الموظف الجزائري www.mouwazaf.com

وبشأن النصوص الخاصة صدر الأمر 03-97 المؤرخ في 11 يناير 1997 يحدد المدة القانونية للعمل، حيث جاء في المادة 2 منه أن المادة الأسبوعية للعمل هي 40 ساعة في الظروف العادية توزع على خمسة أيام على الأقل.¹

10- الحق في المشاركة في اللجان: نصت المادة 62 من الأمر 03-06 على أن "تنشأ في إطار

مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية: لجان إدارية متساوية الأعضاء: لجان طعن، لجان التقنية.

أ- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء:

جاء في المادة 63 من الأمر 03-06: "تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى مؤسسات والإدارات العمومية".²

وعن تشكيلة اللجنة فهي تضم بالتساوي ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، وتعهد رئاستها للسلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، أما عن مهمتها فهي عبارة عن جهاز استشارة فيما يخص الحياة المهنية للموظفين عموماً وتجتمع كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي، وصدر بشأنها المرسوم 10-84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.

كما صدر بشأنها أيضاً المرسوم 11-84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لكيفيات تعيين

ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء⁽³⁾.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 130.

² - مرجع نفسه، ص 130-131.

³ - انظر الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1984. ولتفصيل أكثر بالنسبة للنظام القانوني للجان الإدارة المتساوية الأعضاء راجع: سمية بن رموقه، النظام القانوني للجان الإدارية المتساوية الأعضاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي، 2009، ص 6 وما بعدها.

اعترف الدكتور محمد أنس قاسم بوجود اللجان المتساوية الأعضاء اخذ المشرع الجزائري بمبدأ ديمقراطية الإدارية وحق الموظفين في المشاركة في تنظيم أمورهم وما يصدر بشأنهم من قرارات عن طريق اللجان⁽¹⁾.

وبشأن النصوص التفسيرية المتعلقة باللجان المتساوية الأعضاء صدرت عن المديرية العامة للوظيفة العامة ما يلي:

- رسالة منشور رقم 03 مؤرخة في 17 مايو 2003 تتعلق باللجان المتساوية الأعضاء في المؤسسات والإدارات المحلية.

- منشور رقم 18 ك خ / م ع و ع / 2006 المؤرخ في 28 مايو 2006 المتعلق بمراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتشكيلة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

ب - لجنة الطعن:

أوجب القانون إنشاء لجنة للطعن على مستوى كل وزارة أو ولاية وكذا لدى كل مسؤول على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية. وتتكون هي الأخرى مناصفة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء، وتعهد رئاستها للسلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، وقد فرض القانون تنصيب لجان الطعن في اجل شهرين بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ، وهو ما أوجبه المادة 66 من الأمر 03-06.

¹ - انظر: الدكتور محمد انس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية الجزائري، 1989، ص180.

أما عن مهمة اللجنة فهي جهة أخطار يلجأ إليها الموظف الذي تعرض لعقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة، وبالعودة للمادة 163 من الأمر فإن عقوبات الدرجة الثالثة تشمل التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام ، كما تشمل التزيريل من درجة إلى درجتين وكذلك النقل الإجباري.

أما عقوبات الدرجة الرابعة فتضم التزيريل إلى الرتبة السفلى والتسريح.

ولقد بينت الرسالة المنشورة الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العامة تحت رقم 15 ك خ بتاريخ 10 أوت 2004 أن عدم اجتماع لجنة الطعن في الآجال المحددة يجعل قرار اللجنة المتساوية بالأعضاء المجتمع كـمجلس تأديبي نافذا .

ج- اللجان التقنية:

جاء في المادة 71 من المر "تنشأ اللجان التقنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية وتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين ,ويتنخب ممثلو الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلهم في اللجان التقنية".

وبخصوص مهام اللجان التقنية فهي طبقا للمادة 70 عبارة عن جهاز استشارة في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية.

المطلب الثاني: واجبات الموظف

لقد تضمن الأمر 03-06 الإعلان عن واجبات المواطن التي تفرزها العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة المستخدمة وبين الدولة عموما.

غير أن نصوص الخاصة التي يتضمنها القانون الأساسي قد تحتوي على واجبات أخرى غير مذكورة وواردة في الأمر 03-06، وهذا كما سلف القول من باب أن القانون الأساسي للقطاع هو الأقرب

للإقرار ووضع أحكام تناسب مجالا معيناً من مجالات النشاط، فالمرسوم التنفيذي 08-167 المؤرخ في 07 يونيو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون حمل جملة من واجبات مراعيها فيها خصوصاً وطبيعة الوظيفة.

فالمادة 9 منه نصت على أن الموظف قد يدعى للعمل في أي وقت ليلاً أو نهاراً وحتى خارج المدة القانونية للعمل، ويجب عليه الاستجابة لكل تسخيرة، وهو ذات الواجب المنصوص عليه في المادة 5 من مرسوم التنفيذي 08-181 المؤرخ في 23 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالصيد البحري والمادة 5 من مرسوم التنفيذي رقم 08-302 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين لسلك مفتشي السياحة.

وحملت المادة 13 من مرسوم التنفيذي رقم 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط لدى الجهات القضائية حكماً مميزاً يتعلق بواجب الإقامة في دائرة اختصاص الجهة القضائية، وستولى فيما يلي شرح الواجبات المذكورة في الأمر 06-03.¹

1- واجب احترام سلطة الدولة:

يمارس الموظف عند التحاقه بوظيفته مجموعة مهام لها وثيقة صلة بالخدمة العامة والمصلحة وتعكس صورة الدولة، ومن هنا تعين عليه أن يحترم سلطة الدولة عند قيامه بأي تصرف، فهو عون من أعوانها، ويعمل تحت سلطتها، ولدى دائرة أو مصلحة من مصالحها ودوائرها.

إن للوظيفة العامة كما سبقت الإشارة مكانة متميزة، وللموظف العام أيضاً ويكفي القول أن الدولة لا تساوي أكثر مما يساويه الموظف العام، وبناء عليه يجب الاحترام من جانب الموظف، ولقد ورد في

¹ - حقوق وواجبات الموظف العام، منتديات ستار نات. www.star.algerien.net

الدستور الجزائري في المادة 62 أن كل مواطن يؤدي واجباته بإخلاص اتجاه المجموعة الوطنية. وذكر
المشرع واجل احترام سلطة الدولة في المادة 40 من الأمر 03-06.

2- ويجب القيام بالمهام بأمانة ودون تحيز:

لعل من بين أهم المبادئ التي حملها دستور 1996 أنه أعلن عن حياد الإدارة وعدم تحيزه وهذا
بموجب المادة 23 منه، وترتبطا على ذلك جاءت المادة 41 من الأمر 03-06 لتنص أن ممارسة المهام من
جانب الموظف يتم دون تحيز وبهذا الواجب يقترب العمل الإداري من العمل القضائي، وان كنا نسجل
عدم إصرار قانون خاص لضمان حياة الإدارة.¹

وانطلاقا من هذا الواجب صار من غير الممكن بالنسبة للموظف الذي يعمل في مكتب الانتخابات
ويتلقى الترشيحات أن يقف موقفا سلبيا تجاه مترشح كونه ليس من حزبه مثلا، أو بينهما عداوة أو
خصومة قائمة وغير ذلك من الحالات التي يفقد فيها الموظف حياده، ولا يمكن للموظف أن يعهد بعمله
لغيره، أو أن يوكله ليحل محله، كل ذلك يدخل تحت عنوان التصرفات المحظورة.

3- اجتناب كل فعل يتنافى وطبيعة الوظيفة:

دل على هذا الواجب المادة 42 من الأمر 03-06 التي فرضت على الموظف أن يجتنب طوال
مساره الوظيفي كل فعل أو سلوك يتعارض مع الوظيفة ومثلها وقيمها ومكانتها وموجباتها، ولا يقتصر
اجتناب الأفعال المنافية للموظفية طوال ساعات العمل وعند المكوث في مقر ومكان الإدارة أو المؤسسة، بل
يتمد أيضا خارج أوقات العمل.

¹ - الجريدة الرسمية العدد 46، مرجع سبق ذكره.

فالموظف متى صدر عنه تصرف منبوذ، لا يقبله المواطن تم خارج أوقات العمل، لا شك سيمتد الأثر للوظيفة فتتأثر سلبا، وتهتر مكانتها، وهذا بسبب أن لأعمال الموظف صلة بالنسبة للوظيفة.

من أجل ذلك جاءت المادة 43 لتحظر بوضوح على الموظف ممارسة كل نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه وطوال مساره الوظيفي، والحكمة من هذا ليس حرمان الموظف من تحسين ظروفه ووضع المادي والاجتماعي وإنما بغرض حمايته من مواطن الشبهات ، فهو يحمل دائما صورة الدولة، ومكانة الوظيفة.

ولقد أورد المشرع في الفقرة 2 من ذات المادة استثناء يتعلق بمهام التكوين والتعليم والبحث كمنشآت ثانوي وتطبيقا لذلك يسمح للمتصرف الإداري على مستوى إدارة البلدية أو الولاية مثلا أن يمارس وظيفة التدريس في معهد التسيير أو في مركز التكوين المهني.

وإذا نجم عن ممارسة النشاط التعليمي أو نشاط التكوين أو البحث نشر أعمال عملية أو أدبية أو فنية، فلا ينبغي ذكر صفة الموظف ورتبته الإدارية إلا بعد موافقة السلطة التي لها حق التعيين.

وأورد المشرع استثناء آخر حملته المادة 44 مفاده السماح للأساتذة المنتمين إلى قطاع التعليم العالي وكذلك الباحثين والأطباء ممارسة نشاط مريح يوافق تخصصهم وعادة ما يتم ذلك برخصة من جهة الإدارة التي يتبعها الأستاذ أو الباحث أو الطبيب.

وضمن إطار إبعاد الموظف عن مواطن كل شبهة وحمائته في هذا المجال، وبالتالي حماية الوظيفة وحفظ مكانته داخل المجتمع، جاءت المادة 45 من الأمر لتعلن أنه يمنع على الموظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه وسواء بصفة مباشرة أو بواسطة مصالح من شأنها التأثير على استقلالته وتشكل عائقا للقيام بمهامه. وهذا تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية.

وتحقيقاً لمقصد إبعاد الموظف عن الشبهات جاءت المادة 46 من الأمر لتنص أنه في حالة ممارسة زوج الموظف نشاطاً مربحاً وجب على الموظف التصريح بذلك يقدم للإدارة التي ينتمي إليها، ولهذا الأخيرة اتخاذ ما يلزم من تدابير بغرض المحافظة على الخدمة العامة، ويعد عدم التصريح خطأ مهيناً موجبا للعقوبة.

4- واجب تحمل مسؤولية التنفيذ:

إذا كان منوط بالموظف القيام بمجموعة مهام توجبها صفته، وتفرضها العلاقة الوظيفية، فإنه ينجم عن التنفيذ تحمل كامل المسؤولية من جانب الموظف، وهو ما نصت عليه المادة 47 من الأمر. ومثل هذا الواجب لاشك سيجعل الموظف حريصاً أكثر على القيام بمهامه وفق ما تقره القوانين وترتيبات العمل ونظامه خوفاً من تحمل المسؤولية، فالوظيفة العامة ليست أوامر تصدر، وقرارات تنفذ، وأحتماً توضع على وثائق رسمية، كما أنها ليست امتيازاً كله، بل لها وجه من أوجه تحمل المسؤولية من جانب الموظف.

5- الإلتزام بالسر المهني:

يطلع الموظف أثناء أداءه لعمله على مجموعة معلومات تخص الجمهور، فموظف إدارة الحفظ العقاري يملك معلومات عن ملكيات عقارية، فلا يحق له إذاعة المعلومة ونشرها أو نقلها للغير، فالموظف مطالب بعدم الكشف عن محتوى أية وثيقة بجوزته أو أي خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة عمل إداري. ولا يعفى من المسؤولية إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة السلمية.

إن الوظائف كالمجالس أمانات، والأمانات وجب حفظها ومراعاتها، ولا ينبغي أن نصرف المهمة على أمر يتعلق بشروط التوظيف وحسن السيرة والسلوك، فلا يصح لمن حسن سلوكه والتحق بالوظيفة أن ينافي ذلك بعدم كتمان السر المهني. ويترتب على مخالفة هذا الواجب المسؤولية التأديبية.

6- واجب المحافظة على الوثائق:

يتعامل الموظف يوميا لتنفيذ مهامه والقيام بواجباته مع وضعيات ومراكز قانونية تجسدها مجموعة وثائق، ومن ثم وجب عليه المحافظة على هذه الوثائق نظرا لأهميتها ويدخل ذلك في أداء الأمانة. والمادة 49 من الأمر واضحة في مضمونها فبعد أن نبهت الموظف لواجب المحافظة على الوثائق، حظرت عليه أيضا تحويلها أو إتلافها، فإن ثبت ذلك من جانبه تعرض لمتابعة جزائية، وكان أيضا عرضة للمسؤولية التأديبية.

7- واجب المحافظة على ممتلكات الإدارة أو المؤسسة:

تملك كل إدارة عمومية أو مؤسسة مجموعة منقولات كأجهزة الحاسوب والمكاتب والكراسي وأجهزة أخرى كالمكيفات وغيرها مما يرصد في خدمة الإدارة وبغرض القيام بنشاطها. وهذه المنقولات كلها بين يدي الموظف، لذا تعين عليه المحافظة عليها، ولقد ورد في المادة 66 من الدستور أنه يجب على المواطن أن يحمي الملكية العامة ومصالح الأمر، وحظرت المادة 51 على الموظف الاستعمال الشخصي وخارج نطاق الوظيفة وسائل الإدارة بشكل عام سواء كانت منقولة أو عقارية، فلا يجوز للموظف استعمال قاعة اجتماعات تابعة للبلدية التي يعمل فيها لأغراض شخصية كإقامة فرح فيها مثلا.

8- واجب احترام الرؤساء والمرؤوسين والزملاء:

تحتوي كل إدارة عمومية على موارد بشرية تتمثل في فئة الموظفين بمختلف مناصبهم ورتبهم ومهامهم وموقعهم في التسلسل الإداري⁽¹⁾ والاحتكاك بين الموظفين أمر لازم لضمان سير الخدمة العمومية،

¹ - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، دون تاريخ، ص 5.

فالملف الواحد يتداول عليه أكثر من موظف، والمكتب الواحد قد يضم أكثر من موظف، والمصلحة الواحدة تشمل مجموعة موظفين، ومن هنا تعين أن يسود بين هؤلاء الاحترام بصرف النظر عن موقعهم، فيسري الواجب على

الموظف في تعامله مع رؤسائه الإداريين، كما يسري في تعامله مع مرؤوسيه، ومع زملائه أيضا، وهو ما فرضته المادة 52 من الأمر.

9- واجب احترام الجمهور:

يحتك الموظف أيضا وهو يباشر مهامه بجمهور المتعاملين مع المرفق، فهذا يريد رخصة بناء، والآخر يريد دفترا عقاريا، والثالث يرغب في الحصول على جواز سفره أو بطاقة التعريف الوطنية أو البطاقة الرمادية لسيارته وهكذا، فليس هناك حاجز بين الجمهور والمرافق العامة التي إنشاؤها أصلا لتلبية خدمة عامة، فلا يجوز والوضع هذا أن يعامل الموظف أحد المتعاملين مع المرفق بسوء أدب أو أن يتماطل في تسوية وضعيته وملفه . هذا يخالف الواجب الوظيفي المحدد في المادة 53 من الأمر.

وفي إطار حسن المعاملة مع الجمهور لا يجوز للموظف أن يشترط على المتعامل لتسوية وضعيته هدايا أو هبات أو أي امتياز آخر فهذا شكل من أشكال الابتزاز واستعمال الصفة الوظيفية لتحقيق منافع مالية يستوجب المتابعة الجزائية حسب مضمون المادة 54 من الأمر.¹

Pierre Bandet les obligations des fonctionnaires des trois fonctions publiques.Berger Levant .paris . 1997 . p44.

¹ - الجريدة الرسمية، العدد 46، المرجع سبق ذكره.

الفصل الثاني

واجب التحفظ والقيود

التي ترد عليه

تمهيد :

تطوّر العالم واختلفَ اختلافاً كبيراً مُقارنةً بما كان عليه سابقاً، وكان هذا التطوّر نتيجةً لعدّة ثوراتٍ، منها ثورة تطوّر وسائل الإعلام والاتّصال، حيثُ تطوّرت وسائل الإعلام عبر فتراتٍ زمنيّةٍ مُتلاحقةٍ وبزمنٍ ليس بالقصير، وكانت بداية انطلاقتها في بدايات مُنتصف القرن العشرين، ممّا أثرٌ بشكل كبير في تأسيس وإنشاء قنواتٍ فضائيّةٍ بمُختلف الأغراض والأهداف والأدوات، بحيثُ شملت مُختلف وسائل الاتّصال المقروء والمسموع والمرئيّ، وعبر نظرةٍ تاريخيّةٍ فاحصة، فإنّ المجتمعات الإنسانيّة لم تستغنِ عن الإعلام وممارسته منذ الأزل، منذُ وجود الإنسان على هذه الأرض ومن أيام الكهوفِ والقبائل البدائيّة، حيثُ اهتدى لذلك بفطرته لكونه كائناً اجتماعيّاً يُحبّ تبادل الأخبار ضمنَ أطر معرفته وظروفه، كما أنّه ازدادت حاجته للإعلام بتقدّم العصور، فكان ذا أثرٍ بالغٍ في أماكن العبادة والتجمّعات.¹

المبحث الأول: واجب التحفظ

يجق للموظف العام حق التصويت و الترشح لعضوية المجالس النيابية، كما له الحق في الانضمام إلى الأحزاب السياسية و ممارسة النشاط النقابي، كما له الحق في التعبير عن آراءه بمختلف وسائل التعبير قولاً و كتابة باعتباراه مواطناً، فالموظف يتمتع بالحريات العامة كسائر المواطنين.²

إلا أنه لا يجق له المبالغة في توجيه الانتقادات للسلطات العمومية، و التقليل من مركزها و شأنها و الانتقال من مكتب لأخر لإيصال صوته و موقفه، كل هذا على حساب أداء العمل و خدمة الجمهور، بل عليه أن يلتزم واجب التحفظ¹.

¹ - موقع موضوع - أنواع وسائل الإعلام / www.mawdoo3.com/

² - علي جمعة محارب- التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة ص 247

وكاستثناء على هذا GUIZOT يرى أنه " إذا دخلت السياسة حرم القضاء خرجت منه العدالة حتما" ولذلك فإن الكثير من الديمقراطيات تحضر على القضاة الانتماء أحزاب سياسية أو ممارسة أي نشاط سياسي أو إبداء آراء سياسية.²

المطلب الأول : تعريف واجب التحفظ

إن أول ما يثير انتباه الباحث و هو يخوض في مفهوم واجب التحفظ هو غياب التعريف القانوني لهذا الواجب، الأمر الذي ساعد على ظهور تعريفات متعددة لهذا الواجب، و التي كانت في غالبيتها تعريفات تفتقد إلى التجرد في الدراسة، مستغلة في ذلك الطابع المطاطي لهذا المفهوم. وعليه سنعالج في هذا المطلب التعريف اللغوي و الاصطلاحي لواجب التحفظ باعتباره من القيود الواردة على حرية الرأي و التعبير.³

- لغة : يعني المنع، من حفظ يحفظ إذا عني بحفظه، أو الاحتراز و الصون.

و هو يعني بالفرنسية (le réserve) موقف الشخص الذي يتصرف بحذر أو يتفادى كل تجاوز أو تطرف،

و هو كذلك يعني التزام الحدود المرسومة و التقييد بالقيود المفروضة و كأنه يحفظ شيئاً معيناً و يحيطه بسياج محكم.⁴

- قانوناً: إن مبدأ التحفظ يعد من الأفكار المتنازع فيها في مجال قانون الوظيفة العمومية حيث أن الموظف يتمتع بالحقوق، و لكن عليه أن يتصرف أثناء تعبيره عن آراءه بحكمة و اعتدال، و أن يكون سلوكه مثلاً

¹ - عمار بوضيف - الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ص138

² - شامي يسين - إجراءات المساءلة التأديبية للقضاة - مذكرة ماجستير في الحقوق السنة الجامعية 2011/2012 ص93

²- ياسين العمراني - واجب تحفظ القضاة على ضوء الدستور المغربي <https://m.hespress.com>

⁴ - فيساج جلول حرية الموظف في الرأي و التعبير و واجب الحياد و التحفظ- جامعة خميس مليانة - www.asjp.cerist.dz حرية الرأي و

التعبير في الدستور

يحتذى به، و يشمل واجب التحفظ الالتزام بالكرامة و الالتزام بعدم الانتفاع و الالتزام بكتمان سر المهنة و سر الأشخاص.¹

و قد عرف المشرع الفرنسي واجب التحفظ بأنه " تجريم استخدام الموظف العمومي لوظيفته كأداة لأية دعاية كانت ..."

كما يعرف القانون الموريتاني واجب التحفظ " بالحياد وعدم الانحياز و النأي أثناء مزاوله المهام في الحياة الخاصة عن مواطن الشبهات التي قد تخدش شرف الدولة ".²

كما يمكن القول بأن واجب التحفظ هو نوع من تصحيح السلوك فالموظف حر في التعبير عن معتقداته لكن بطريقة أكاديمية فيجب أن يتصرف كرجل مهذب يبتعد عن التصرفات التي تشين إلى سمعته من سب و قذف و تعسف و غلط.

كما أنه يهدف إلى تحديد طريقة ممارسة الموظف لحيته في التعبير عن آراءه و ذلك بالنظر إلى اختلاف المصالح التي تقيد هذه الحرية، فهناك مصلحة الموظف باعتباره مواطناً، فيجب ألا تؤدي صفة كموظف إلى الانتقاص من حرية و مصلحة الدولة في اختيار الموظفين الذين يستطيعون التحكم بإرادتهم و مشاعرهم الخاصة اتجاه المستفيدين من خدمات الإدارة.

-**قضاء:** إن واجب التحفظ في علاقته بجزية التعبير لا يخرج عن معنى ممارسة القاضي لحقه في التعبير بشكل لا يؤثر في حياده و استقلاله و رفعه المهمة التي أسندت إليه، فهو يفرض عليه عدم المجاهرة بأي رأي من شأنه

¹ - فيساج جلول - مرجع نفسه

² - موقع أقلام - الغلو في واجب التحفظ " عقاب الواهب " www.aqlame.com

زرع الشك لدى المتقاضى حول تجرده وحياده، و من ذلك عدم المجاهرة بالميل لأي توجه سياسي أو عرقي أو عقائدي لما في ذلك من زرع للشك لدى المتقاضين حول تجرد القاضي وحياده.

فالتحفظ التزام أدبي و أخلاقي تترتب عنه مسؤولية أدبية في حياة القاضي العامة و الخاصة.¹

إذن فواجب التحفظ لا يعني بأي حال من الأحوال مصادرة حق القضاة في التعبير، و إنما هو واجب يروم أساسا إلى تحقيق غاية أساسية و هي الحفاظ على حياد و تجرد القاضي واستقلالته بالشكل الذي يحفظ مكانة و هيبة القضاء.²

و قد ألزمت المادة 07 من القانون الأساسي للقضاة، القاضي بواجب التحفظ و اتقاء الشبهات و السلوكيات الماسة بحياده و استقلاله.³

و مبدأ التحفظ يؤخذ بمعناه الواسع باعتبار أن القضاة لا يخضعون إلى التزامات التحفظ الخاصة بالموظفين فحسب، بل يخضعون إلى التزامات التحفظ الخاصة بالسلطة القضائية.

كما يمكن التمييز بين كتمان السر المهني و واجب التحفظ في النقاط التالية :

● أن التحفظ يتعلق بالأمور الشخصية للموظف، بحيث لا يمكن أن يبدي رأيه في قضية أو مسألة

معينة، فهو مطالب بالالتزام الحياد. أما كتمان السر المهني فهو يتعلق بالمهنة التي يزاولها و الأخبار

التي يعلمها أثناء تأدية مهامه و التي يكن مطالبا بعدم إفشائها للغير.

● كتمان السر المهني يبقى ملازما للموظف حتى بعد حصوله على التقاعد، بخلاف واجب

التحفظ الذي يتجرد منه الموظف بمجرد حصوله على التقاعد.

¹ - شامي يسين - مرجع سابق ص96

² - ياسين العمراني - واجب تحفظ القضاة على ضوء الدستور المغربي <https://m.hespress.com>

³ - القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الاساسي للقضاء، جريدة رسمية رقم

57 في 08 سبتمبر 2004

- من المعلوم أن واجب كتمان السر المهني لا تقتصر المحافظة عليه فقط أثناء الحياة الإدارية للموظف بل تتعداه إلى ما بعد مرحلة الإحالة على التقاعد، بحيث أن مخالفته يمكن أن تشير إلى جانب المسؤولية الإدارية كلاً من المسؤولية الجنائية والمدنية لمرتكبه.

المطلب الثاني : تطبيقات مبدأ التحفظ

أولاً : تطبيقاته في النظام الفرنسي

إن منشأ واجب التحفظ من حيث أصله التاريخي يرجع إلى القضاء الإداري الفرنسي، حيث تكرس بصفة رسمية سنة 1923 في قرار مجلس الدولة الفرنسي المسمى ب - شارتون CHARTON - المؤرخ في 16 جوان 1923، و الذي أكد عزل كاتب بلدية شارك في المعركة الانتخابية بعنف، لا يتوافق مع واجب التحفظ الذي كان أجدى أن يتمسك به باعتباره موظفاً يمارس مهامه بنفس البلدية. و كذا القرار الذي كرسه مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 28 أبريل 1938 في قضية الأنسة ويس Dem-Weiss وفي قراره المؤرخ في 28 ديسمبر 1948 في قضية الأنسة باصطو . Dem-Pasteau و لدى ملاحظة النصوص التشريعية نجد أن المشرع الفرنسي قد اشترط في الفقرة الثانية من المادة 16 من اللائحة العامة للموظفين الصادرة بالأمر رقم 244 في 4 فبراير 1959 " على كل موظف يعين بوظيفة عامة أن يكون حسن السير و السلوك.

كما أن المادة 11 من الأمر القانوني السالف الذكر قد نصت على أن " أي فعل يرتكبه الموظف في ممارسة وظائفه أو بسبب الممارسة يعرضه للمساءلة التأديبية دون إخلال بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات "

وقد حظرت المادة 13 من الأمر السالف الذكر أن يتضمن ملف خدمة الموظف (الملف الشخصي) أية إشارة إلى الآراء السياسية أو الفلسفية أو الدينية للموظف .

أما القانون الجديد رقم 234 الصادر في 13 يوليو سنة 1983 و المتعلق بحقوق و التزامات الموظفين فلم نجد لهذه الأحكام السابقة مقابلا، إذ أنه اكتفى بالنص في المادة 29 على أن " كل مخالفة يرتكبها الموظف بمناسبة قيامه بعمله تعرضه لعقوبة تأديبية بالإضافة إلى الضرر المحدد في القانون الجنائي .

و عليه فإنه يستخلص من خلال استقراء النصوص القانونية بأن الإخلال حتى يمكن الإستناد إليه يجب أن يبنى على أحداث خارجية، أي تكون هذه الأحداث تعرقل السير الحسن للخدمة العمومية أو المرفق العام، لذلك يجب أن يكون التعبير عن هذا الرأي الذي أدخل بواجب التحفظ علنيا و أمام الجمهور، لاسيما إذا كانت المصلحة أو المرفق العام يسيره هذا الموظف.

ثانيا : تطبيقاته في النظام الجزائري

يعد القانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 أول قانون للوظيفة العمومية عرفته الجزائر خلال الفترة الاستعمارية، أعقبه بعد ذلك قانون 1959.

و قد شهدت الجزائر عقب الاستقلال فراغا قانونيا و تنظيميا في مختلف المجالات، و جمودا في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية في انتظار وضع القوانين و التنظيمات القانونية.

بادرت الدولة في الأشهر الأولى للاستقلال إلى إصدار القانون القاضي بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعرض مع السيادة الوطنية .

أ- تطبيقات مبدأ التحفظ عند الموظف الجزائري:

لقد حمل المشرع الجزائري الموظفين بالتزام واجب التحفظ، و نجد ذلك جليا وواضحا من خلال المادة 20 من القانون للوظيفة العمومية لسنة 1966 والتي تنص " يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة و أن يعمل على احترامها، فهو ملزم بالتحفظ و لاسيما يجب عليه أن يتمتع عن كل عمل، و لو كان خارجا عن خدمته، يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسؤوليات المنوطة به " ، لاسيما في ذلك الوقت الذي لم تكن توجد فيه تعددية حزبية، و لم يجرر المشرع الموظف من واجب التحفظ في المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، و لا المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، و مع إصدار دستور 1989 الذي أقر حرية الرأي و التعبير فإنه نص على هاتين الحريتين مع واجب التحفظ، و نفس الأمر نجده في الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2066 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث تنص على أن " حرية الرأي مضمونة للموظف في احترام واجب التحفظ"

فللموظف كل الحق في الممارسة النقابية أو الانتماء إلى الجمعيات دون أن يمسه أي تأثير بسبب ذلك، كما لا يؤثر انتماءه الحزبي على حياته المهنية، و لا يجوز التمييز بين آرائهم، و على الدولة و الإدارة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء، و يجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر اللاحق به و الحلول محله لتابعة الجاني. إذ اعترف المشرع الجزائري للموظفين بالحق في

العمل النقابي من خلال المادة 35 من الأمر 03/06 التي جاء فيها " يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به " و قد تدعم هذا الحق من خلال نصوص المواد 26 - 27 - 28 - 29 من الأمر السالف الذكر على حرية الرأي للموظفين، و على ضمان عدم التمييز بينهم لأي سبب كان، و ضمان عدم تأثر حياتهم المهنية بسبب انتمائهم إلى تنظيمات نقابية أو جمعيات أو أحزاب سياسية، أو بسبب آرائهم قبل أو أثناء عهدتهم الانتخابية .

ب- تطبيقات مبدأ التحفظ عند القضاة:

نصت المادة 07 من القانون العضوي 11/04 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء " على القاضي أن يلتزم في كل الظروف بواجب التحفظ و اتقاء الشبهات و السلوكات الماسة بحياده و استقلاله " ، و مبدأ التحفظ يؤخذ بمعناه الواسع باعتبار أن القضاة لا يخضعون إلى التزامات التحفظ الخاصة بالموظفين فحسب، بل يخضعون إلى التزامات التحفظ الخاصة بالسلطة القضائية، و هو الالتزام الذي يسمح لهم الاستفادة من حياة شخصية عادية كباقي المواطنين بصفة عامة بل أكثر من ذلك، فهذا التحفظ يرغم القاضي و عائلته على اتخاذ سيرة نموذجية - إن صح التعبير - فينبغي أن يكون مثاليا في سلوكه اليومي، ويتفادى كل التصرفات و النشاطات و الأعمال أو العلاقات التي من شأنها أن تؤثر سلبا على شخصيته كقاضي أو على عمله القضائي.

المبحث الثاني : حرية الرأي والتعبير واثرها على واجب التحفظ

يمتاز عصرنا الحالي عصر السرعة بالقدرة الخارقة على نشر الأخبار والمعلومات بسرعة عالية جداً عبر وسائل الإعلام المنتشرة بكل أشكالها وأنواعها، فيكون الخبر أو الحدث في غضون دقائق من حدوثه ووقوعه قد انتشر على نطاق واسع بفضل التطور التكنولوجي لوسائل الإعلام، ويمكن الإيجاز بتعريف وسائل الإعلام بأنها عبارة عن التقنيات والأدوات أو الطرق التي يتم من خلالها إيصال المعلومة أو الحدث إلى الجمهور،

ويطلق على وسائل الإعلام اسم "السلطة الرابعة" نظراً لمدى عمق تأثيرها على المجتمع المحلي والعالمي.¹

فالإعلام هو مصطلح يطلق على أي وسيلة أو تقنية أو منظمة أو مؤسسة تجارية أو أخرى غير ربحية، عامة أو خاصة، رسمية أو غير رسمية، مهمتها نشر الأخبار و نقل المعلومات، إلا أن الإعلام يتناول مهاما متنوعة أخرى، تعدت موضوع نشر الأخبار إلى موضوع الترفيه والتسلية خصوصا بعد الثورة التلفزيونية وانتشارها الواسع. تطلق على التكنولوجيا التي تقوم بمهمة الإعلام، والمؤسسات التي تديرها اسم وسائل الإعلام كما

يُطلق على الأخيرة تعبير السلطة الرابعة للإشارة إلى تأثيرها العميق والواسع...²

المطلب الأول :أنواع وسائل ممارسة حرية الرأي والتعبير

أولا : الوسائل السمعية البصرية

الوسائل السمعية البصرية هي كل وسيلة تستخدم الصوت والصورة أو الاثنين معاً.

- وسائل الإعلام غير المطبوعة

تصنّف إلى وسائل مسموعة ومرئية وإلكترونية، حسب الأداة الإعلامية التي تعرضها، ومنها:

¹ - موقع موضوع - تعريف بوسائل الإعلام - المرجع نفسه

² - إعلام <https://ar.wikipedia.org/wiki/>

-التلفاز

يُعدّ التلفاز من أهمّ أحدث أدوات ووسائل الإعلام المؤثّرة، ومن الوسائل التي يصعب تركها والاستغناء عنها؛ لكونه يتمتّع بجماهيريّة كبيرة لدى الناس، ولقوّته في الرأي العام في المجتمع. تطوّر التلفاز تطوُّراً كبيراً منذُ أول تجربةٍ في اختراعه عام 1848م، إلى أول بثّ إعلانيّ له عام 1941م عبر محطات مُختصّة في الولايات المتّحدة، ليشيع بعدها على نطاقٍ أوسع ويتّشر في دول أوروبا الغربيّة. يتفردّ التلفاز عن غيره من الوسائل الإعلاميّة بأمر منها :-

يدمج التلفاز بين الصوت والصّورة جامعاً بذلك خصائص الإعلان المسموع والمرئيّ، ممّا يُسهم في شدّ انتباه المشاهد ودعم الفكرة وترسيخها في عقله.

تعدّد القنوات والبرامج والفقرات، وتعدّد الإعلانات والفترة المُخصّصة لها، ممّا يُساعد في وصول المُعلن لأيّ فئة من الجماهير في أيّ وقت.

برامج التلفاز.مُجملها محليّة، ممّا يُسهم في زيادة التّأثير على الرأي العام.

يملك التلفاز ميزة قابليّة التصديق من قبل المشاهدين، وذلك نتيجة ازدياد ساعات البث والمشاهدة والدوام عليها.

يُعتبر التلفاز أهمّ وأفضل وسائل الإعلام في الإعلان عن البضائع والسلع الخدمات التي تحتوي على التفاصيل البصريّة.¹

¹ - موقع موضوع - أنواع وسائل الإعلام مرجع سابق

- المذياع أو الراديو

يُعدّ المذياع من وسائل الإعلام المسموعة لعدم رؤية الجمهور لمن يذيع الخبر، وعلى الرغم من عدم تحقُّق الرؤية إلا أن السَّمع يُحقِّق التواصل بين المُذيع والمُتلقي. ويُذكر أن المُخترع - هنري هيرتز - كان أول من اخترعَ إختراعاً للترددات المغناطيسيّة عام 1889م، وأول راديو تم اختراعه كان عام 1895م. ويُتيح المذياع خياراتٍ عديدةً للمُستمع، ما بين مَحطّات الأخبار والنقاشات إلى مَحطّات الرياضة والقرآن والتسلية.

يتميّز المذياع بعدة أمور منها :-

- بإمكان الجميع اقتناؤه نظراً لقلّة كلفته.
- لا يحتاج الكثير من المهارة لتشغيله واستعماله.
- إمكانية انتشاره لِيُغطّي مساحات واسعة سواءً إقليميّة أو قوميّة.
- إمكانية استمرار بثّه على مدار الساعة بعد اختراع الأجهزة التي تدعم هذه الميزة، ممّا يُمكن الجمهور من تحديد الوقت الذي يُلائمهم لتلقيّ المحتوى. حجمها صغير ووزنها خفيف، ممّا يُسهّل من عمليّة حملها واستعمالها.
- إمكانية استقبال البثّ في أيّ مكان وعند القيام بأيّ فعل، كالرياضة مثلاً أو في السيارة، ممّا يجعله وسيلةً مفيدةً تُمكن الجمهور من التعلّم عن بعد إن أرادوا ذلك.¹

¹ - موقع موضوع - أنواع وسائل الإعلام مرجع سابق

- الإنترنت

تُعدُّ شبكة الإنترنت من أحدث وسائل الإعلام في العالم، وتجمع بين الصفات المكتوبة والمسموعة والمرئية والإلكترونية، حيثُ يُمكن للشخص أن يتصفح المواقع المختلفة بكل سهولة، ومن الجدير بالذكر أن شبكة الإنترنت خرجت للعالم لأول مرة عام 1969م. وأحدثت شبكة الإنترنت ثورةً كبيرةً في عالم الإعلام والاتصال نتيجةً لانتشاره الكبير في كلِّ العالم، وساعدت في ربط العالم كلاً تحت فضاءٍ واحد، ممَّا أتاح المجال لتبادل الثقافات والأفكار، وساهم هذا كلاً في جعلها أفضل وسائل الإعلام في ربط الأفراد والجماعات وتحقيق تواصلهم. ممَّا يُميّز الإنترنت أنه مُستقلٌ تماماً عن الدول وسياساتها، ممَّا لا يُتيح لأحد أن يتحكّم به ومُحتوياته وما يُعرض عليه من آراء وأفكار، كما يُقدّم كثيراً من الخدمات، ويحتوي على كمّ

هائل من المعلومات. 1

- الوسائل المكتوبة

- الصحف والجرائد

تُعدُّ الصحف والجرائد المنشورة في كل دولة مثلاً واضحاً على دور الإعلام وأهميته في بثِّ الأخبار بأنواعها، سواءً العالمية أو الإقليمية أو المحلية. والجريدة أو الصحيفة يُخطُّ بداخلها مادّةٌ معروضةٌ بطريقة إعلامية فنيّة تحوي الخبر، وتعرض تحليلاته، وتحتوي المقالات وآراء الأدباء والكتّاب، بالإضافة إلى زوايا كثيرةٍ أخرى كالإعلانات.

من مُميّزات الجريدة أنها تُصدّر دورياً؛ إمّا يومياً أو أسبوعياً، كما أن تاريخ ظهور الصحافة قديمٌ؛ فقد ابتدأت بنشرٍ أوّل صحيفة في العالم سنة 1605م في فرنسا، ومن الجدير بالذكر أن الجرائد والصحف تُعدُّ

¹ - موقع موضوع - أنواع وسائل الإعلام - مرجع سابق

من أبرز وسائل الإعلام وأقواها، ومن أكثرها تأثيراً على تشكيل الرأي العام في المجتمعات عبر ما تبثه من آراء ومقالاتٍ وتحقيقاتٍ وصور.¹

- المجالات

تختلفُ المجالاتُ عن الجرائد والصحف في شكلها ومحتواها والنقاشات التي تعرضها، حيث إن هيتها تتشكل من غلافٍ، كالكتاب، وفيها صفحة مُخصّصة للمواضيع والمحتويات، وبعد ذلك تبدأ بعرض المواضيع والمحتويات كالأخبار، ومن ثم تُناقشها، وفيها صفحاتٌ مُخصّصة لكثير من المواضيع، كالموضة والفن والطعام والأزياء، كما أنها تصدر بشكلٍ دوريٍّ؛ إما شهريٍّ أو كما يُقرّر مُنشئها. وفي عام 1731م تم إصدارُ أولِّ مجلةٍ في العالم في لندن، وكان اسمها مجلة السيد (بالإنجليزية Gentleman's

magazine.2

المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على الإخلال بواجب التحفظ

إن الالتزام بواجب التحفظ هو من أحد أهم واجبات الموظف العمومي و أن أي إخلال أو تقصير منه يعرضه للجزاءات المقررة من عقوبات تأديبية دون الإفلات من المتابعات الجزائية.

أولاً : المسؤولية التأديبية عند الموظف العام

تعني المسؤولية التأديبية الإلتزام بتحمل تبعه الجرائم الإدارية و الخضوع للإجراءات المقررة لها. و يحتوي مفهوم المسؤولية التأديبية على شقين اثنين - أولها الجريمة التأديبية و ثانيهما الجزاء التأديبي .

¹ - موقع موضوع - أنواع وسائل الإعلام مرجع سابق

² - موقع موضوع - أنواع وسائل الإعلام مرجع سابق

بالنسبة للشق الأول الخاص الجريمة التأديبية فلم تتعرض قوانين التوظيف أو لوائح الجزاءات المختلفة لماهية الجريمة التأديبية و إنما نصت على أهم الواجبات الوظيفية، و اعتبرت كل خروج عليها يكون جريمة تأديبية. وقد عرفت الجريمة التأديبية بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات منصبه.¹

يعرف الأستاذ **Delpérée** العقوبة التأديبية بأنها " ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية و الذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية.²

أما بالنسبة للشق الثاني و هو الجزاء التأديبي فهو لا يتحقق إلا بتوافر الشق الأول أي لا يبحث في هذا الشق إلا وقعت جريمة تأديبية بالفعل³

إن المخافة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته، بل توجد كذلك كلما " سلك العامل خارج نطاق وظيفته سلوكا معيبا يمس كرامته، أو يمس بطريق غير مباشر كرامة المرفق الذي يعمل فيه، إذ النص في القانون على بعض الأعمال الشائنة ليس من قبيل الحصر أو التحديد" و لا يشترط لوقوع المخالفة التأديبية أن يرتكب الموظف الخطأ أو الذنب الإداري أثناء أداء أعمال وظيفته، إذ يجوز مساءلة الموظف العام تأديبيا كذلك عن الأفعال و التصرفات التي تصدر عنه خارج نطاق أعمال وظيفته إذا كان من شأنها الخروج على واجبات الوظيفة أو المساس بها⁴

" و تأكيداً لهذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن " انفراد المتهم في غرفة بأحد الفنادق بزملة له ... فيه خروج على تعاليم الدين و تقاليد المجتمع التي لا يمكن ان تسمح بمثل هذه الخلوة بين رجل غير محرم و أنثى ولو كانت مخطوبة له. ولقد كان عليه و هو من رجال التربية و التعليم، أن يتعد عن مواطن

¹ - د/ عبد الحليم سلامة - الأمر الرئاسي في القانون الإداري و الفقه الإسلامي دراسة مقارنة ص 184

² - كمال رحماوي - تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ص 88

³ - عبد الحليم سلامة - مرجع نفسه ص 186

⁴ - سامي جمال الدين - منازعات الوظيفة العامة و الطعون المتصلة بشئون الموظفين ص 288

الريب درءا للشبهات و أن يلتزم في سلوكه ما لا يفقده الثقة و الاعتبار، و لا شك أن ما وقع منه و إن كان بعيدا عن نطاق وظيفته يعد ذنبا إداريا يستوجب العقاب لما فيه من خروج على مقتضيات وظيفته و إخلال بكرامتها¹

و يتضح مما تقدم أن على الموظف أن يتجنب في حياته الخاصة أي فعل أو تصرف يسيء إلى سمعته و كرامة الوظيفة التي يشغلها.

و تطبيقا لذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي بمجازاة موظف أدلى بتصريحات كاذبة، و مجازاة آخر لاشتراكه في عملية تهريب، و قضى المجلس بأن مخالفة واجب التحفظ المفروض يرر توقيع الجزاء و قد قضى بذلك بشأن موظف نشر بجريدة كان يعمل مديرا لها رسما يسيء إلى رئيس الجمهورية، و أقر مسؤولية موظف أدلى بتصريحات علنية تفيد اعتراضه على سياسة الحكومة، و قد تم تسجيل هذه التصريحات بموافقه و تم نشرها بجريدة جزائرية في الجزائر دون أن يتخذ الاحتياطات الواجبة لعدم نشرها و اعتبر هذا التصرف تقصيرا في واجب التحفظ الملزم به.

وقد قرر المشرع و القضاء الفرنسيين بعدم إمكان تقدير قانون العفو على أفعال تتعارض مع التزاهة و الأخلاق الحميدة و الشرف المهني²

لم يحدد المشرع الجزائري بالضبط واجب التحفظ و لم يضع له حدود و معالم يسترشد بها الموظف حتى لا يقع تحت المساءلة التأديبية مما يؤثر على حياته الوظيفية، إذ أن معيار تقييم واجب التحفظ هو معيار شخصي يختلف من مسؤول واجب التحفظ هو معيار شخصي يختلف من مسؤول إداري إلى مسؤول إداري آخر، فما هي التصرفات التي تخرق واجب التحفظ و التصرف التي تعد حرقا لهذا الواجب، فقد

¹ - ماجد راغب الحلو - القانون الإداري ص 235 دار الجامعة الجديدة للنشر

² - علي جمعة محارب مرجع سابق ص 179

يصرح جمركي بدخول سلع غير مطابقة للمواصفات القانونية و التنظيمية فيعد في هذه الحال مخالبا بواجب التحفظ، أو يصرح مدير مؤسسة عمومية إستشفائية بعدد الوفيات من جراء عملية تصفية الدم إلى صحيفة فيعتبر متجاوزا لواجب التحفظ و يساءل تأديبيا، خاصة و أن الأحكام القضائية الإدارية الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري شحيحة و لم تضع بعد معيارا لواجب التحفظ أو الحياد على خلاف نظيراتها في الاجتهاد الإداري المقارن، فضلا عن ذلك فإن الموظف المستفيد أو المعين في وظيفة عليا أو منصب عال فإنه يتقيد بصورة صارمة بواجب التحفظ و يتحفظ في تصريحاته و كتاباته و مناقشاته باعتباره ممثلا للدولة مباشرة.¹

• العقوبات التأديبية

عقوبات من الدرجة الأولى وتشمل :

1- التنبيه

2- الإنذار الكتابي

3- التوبيخ

عقوبات من الدرجة الثانية و تشمل :

1- التوقيف عن العمل من يوم واحد إلى ثلاث أيام

2- الشطب من قائمة التأهيل

عقوبات من الدرجة الثالثة و تشمل :

1- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية

2- التزليل من درجة إلى درجتين

¹ - فيساح جلول حرية الموظف في الرأي و التعبير وواجب الحياد و التحفظ جامعة خميس مليانة

3- النقل الإجباري

عقوبات من الدرجة الرابعة و تشمل :

1- التزليل إلى الرتبة السفلى مباشرة

2- التسريح

و بناء عليه فإن العقوبات التأديبية في الوظيفة العامة ينحصر أثرها على الوظيفة فلا يمتد كالعقوبة الجزائية

لمجال الحرية كما لا يمتد للمال في شكل غرامة أو حتى تعويض¹

و قد حرص المشرع على ذكر بعض الأخطاء بعنوان كل صنف أو درجة، فعدد أخطاء الدرجة الأولى

فالثانية ثم الثالثة و الرابعة، و هو ذكر غير حصري بما يعني إقرار طابع المرونة للخطأ التأديبي و التصريح

بعدم قابليته للحصر و التحديد الدقيق.²

وسنذكر فيما يلي الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة لارتباطها بموضوع البحث.

- أخطاء الدرجة الثالثة و تشمل على الخصوص :

1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

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

3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار المهام المنوطة به دون مبرر مقبول.

4- إفشاء أو محاولة إفشاء أسرار مهنية.

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

- أخطاء الدرجة الرابعة و تشمل على الخصوص :

¹ - عمار بوضيف - الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دار جسر للنشر و التوزيع ص158-159

² - عمار بوضيف - مرجع سابق ص154

- 1- الاستفادة من امتيازات من أي طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسته لوظيفته.
 - 2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
 - 3- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و ممتلكات المؤسسة أو الإدارة، والتي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
 - 4- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
 - 5- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مربح آخر غير ذلك المنصوص عليه في المادة 43 و 44 من الأمر، أي خارج نطاق النشاط الربح الذي سمح به القانون و رخصته الإدارة كالقيام بنشاط التعليم و التكوين كما سبق القول.
- و يعود للقوانين الأساسية الخاصة توضيح مختلف الأخطاء مع مراعاة طبيعة كل سلك من الأسلاك الوظيفية.¹

ثانيا : المسؤولية التأديبية عند القضاة عن الاخلال بواجب التحفظ :

لا تخضع العقوبات التأديبية كقاعدة لمبدأ " لا جريمة بغير نص " كما هو الحال في القانون الجنائي، لهذا نجد أن معظم التشريعات نخلو من تعريف الخطأ التأديبي مكتفية بالنص على بعض الأخطاء أو الأخطاء الجسيمة كما هو في التشريع الجزائري، و أهم الواجبات الوظيفية التي يشكل الخروج عنها خطأ تأديبيا تستلزم جزاء تأديبيا،²

و عليه سنتعرض إلى تعريف الخطأ التأديبي عند القضاة.

¹ - عمار بوضيف - مرجع سابق ص155

² - شامي يسين - مرجع سابق ص11

عرفت المادة 60 من القانون العضوي رقم 11/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء الخطأ التأديبي بقولها " يعتبر خطأً تأديبياً - في مفهوم هذا القانون - كل تقصير يرتكبه القاضي إخلالاً بواجباته المهنية، و يعتبر أيضاً خطأً تأديبياً - بالنسبة إلى قضاة النيابة و محافظي الدولة - الإخلال بالواجبات الناتجة عن التبعية التدريجية.¹

و يتضح مما تقدم أن على القاضي أن يتجنب في حياته الخاصة أي فعل أو تصرف يسيء إلى سمعته و كرامته الوظيفية التي يشغلها، حيث أنه من غير المقبول القول أن القاضي الابتدائي يؤدي وظيفته كفاءة و يصدر أحكاماً صائبة ثم يتردد على الحانات أو يشاهد في حالة سكر بين، فحياته الخاصة و سمعته وثيقة الصلة بوظيفته، و مثل هذا العمل يقلل من مهابة الوظيفة، كما يضر بالسلطة الأديبية للقاضي.²

الأفعال التي تنتج عنها مباشرة الدعوى التأديبية:

إن مباشرة الدعوى التأديبية ضد القضاة تكون لأحد السببين أولهما إرتكاب القاضي أخطاء مهنية والثاني في حالة ارتكاب القاضي لجريمة من جرائم القانون العام.

1. حالة ارتكاب القاضي الخطأ مهني: لا يمكن أن نتصور قيام دعوى تأديبية بدون نص قانوني يحدد سلفاً السلوكات التي يقترفها القاضي والتي تكون أخطاء مهنية، عملاً بمبدأ لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، وعلى هذا الأساس نص القانون الأساسي للقضاء الحالي على الأخطاء المهنية التي تتألف منها الجريمة التأديبية، وجعلها في كل فعل يرتكبه القاضي يخل فيه بواجباتها المهنية، و يعتبر أيضاً خطأً تأديبياً بالنسبة إلى قضاة النيابة العامة و محافظي الدولة كل إخلال بالواجبات الناتجة عن التبعية التدريجية. وهذا ما قضت به المادة (60) من

¹ - شامي يسين - مرجع سابق ص12

² - علي جمعة محارب - مرجع سابق ص178

القانون المذكور أعلاه، ويمكن أن يعطى لها وصف الأخطاء المهنية العادية على أن تكون الأخطاء المهنية الجسيمة تلك التي حددها المشرع بموجب المادتين (61) و (62) على سبيل الحصر كالاتي:

- كل عمل أو امتناع صادر عن القاضي من شأنه المساس بسمعة القضاة أو عرقلة السير الحسن للعدالة.
 - عدم التصريح بالامتلاكات بعد الإعدار.
 - التصريح بالكاذب بالامتلاكات.
 - خرق واجب التحفظ من طرف القاضي المعروضة عليه القضية يربط علاقات بينة مع أحد أطرافها بكيفية يظهر منها إفتراض قوي لانحيازها.
 - ممارسة وظيفة عمومية أو خاصة مربحة خارج حالات الترخيص الإداري المنصوص عليها قانونا.
 - المشاركة في الإضراب أو التحريض عليه، أو عرقلة سير المصلحة.
 - إفشاء سر المداوولات.
 - إنكار العدالة.
 - الامتناع العمدي عن التنحي في الحالات المنصوص عليها قانونا.
- ويبدو لنا من خلال استقراء مواد القانون الأساسي للقضاء أن الأخطاء التي وصفها المشرع بالجسيمة، تشمل كل الواجبات المفروضة على القاضي أو غالبيتها وهذا شيء منطقي لأن أي إخلال بواجب من طرف القاضي تمس بصورة أو بأخرى جهاز العدالة ويعرقل سيرها الحسن، مما يستوجب المتابعة التأديبية.

خاتمة

خاتمة:

انطلاقاً من دراستنا حول موضوع واجب التحفظ وتطبيقاته في الوظيفة العمومية في الجزائر، وأهمية الحقوق وكيفية ممارستها، والتي قد تعترضها القيود المفروضة مما تضيق من حدة ممارستها فيجعل الموظف نوعاً ما غير فعالاً لا في المجتمع ولا في قطاع الوظيفة العمومي.

إن أهمية هاته الحقوق التي قررها المشرع وضمنتها للموظف العام أشاد أداءه للوظيفة وتوليه للمهام المنوطة إليه من طرف الدولة، تجعله يعطي مردوداً جيداً وتحفزه على أداء وإدارة شؤون القطاع فممارسته لهاته الحقوق وتمتعه بها خاصة الحقوق السياسية منها تجعله يحس أن مواطن وأنه حر في الانتخاب والترشح والانتماء إلى الأحزاب والحرية في الانضمام النقابي والإدلاء بصوته بكل أريحية ويملي الإدارة الكاملة.

فجعل المشرع هاته القيود التي من بينها كتمان السر المهني وواجب التحفظ الذي له معيار ذاتي وليس موضوعي يثير الكثير من الغموض بحيث لا يمكن للموظف معرفته إن كان قد وقع في الخطأ فهو بقي تحت رحمة رئيسه وبالتالي فإن القوانين الجزائرية ومعها أنها ضمنت حرية الرأي والتعبير وضمنت حقوق للموظف العام إلا أنها غير دقيقة وواضحة وعليه نقترح:

- توضيح دقيق للنصوص القانونية.
- إعطاء أهمية قصوى للحقوق المقررة للموظف دولياً وإقليمياً ومحلياً وتطبيقها على أرض الواقع تطبيقاً كلياً.
- فيما يخص قيد واجب التحفظ يجب توضيحه أكثر وتغييره أو تعديله لمعيار موضوعي لكي يتسنى للموظف معرفة حدوده وعدم الوقوع في الخطأ.
- تشجيع الموظف العمومي وإلمامه بمعرفة كل حقوقه وكيفية ممارستها.
- 1- باعتباره مواطناً من نوع خاص.
- 2- باعتباره ممثلاً للدولة.
- الحظر من الإكثار من القيود على الموظف العمومي وتوسيع الحرية له في جميع المجالات.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع

المراجع باللغة العربية

الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق

الدكتور عبد المجيد محمد الحفناوي والدكتور عكاشة محمد عبد العال، تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية

والقانون الروماني، الدار الجامعية، بيروت، 1991

الدكتور سليمان سليم بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، مطبعة

كنعان، أربد، الأردن، 1997

الأستاذ محمد الجمل أحمد أبو العزم، شرح قانون الخدمة المدنية، منشورات ديوان الخدمة المدنية، الموقع

الإلكتروني لديوان الخدمة المدنية الكويتي.

الدكتور سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة،

1979

الدكتور شفيق إمام، نظام العاملين وفقا لأحكام القانون رقم 46 لسنة 1964، مكتبة القاهرة الحديثة،

دون سنة

الدكتور سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة، 1990

محمد عارف العظامات: سلطة الإدارة بإلغاء الوظائف العامة في ضوء التوجه نحو سياسة التخصصية ورقابة

القضاء الإداري عليه-دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط1، 2014

ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، د.ت

الدكتور بشير هدي: الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية و الجماعية، دار ريجانة، الجزائر، 2002.

هاشمي خرفي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، الجزائر، دار هومة، 2010.

دمان ذبيح عاشور: شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2010.

كمال السعيد: شرح قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

بلال أمين زين الدين: ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن مقارنة بالشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2009.

توفيق شحاتة: مبادئ القانون الإداري، ط1، 1955.

الدكتور حماد محمد شطا، النظرية العامة للأجور، والمرتببات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.

الدكتور أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل الفردية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1988.

الدكتور جلال مصطفى القريشي، شرح قانون العمل الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984.

رشيد واضح، منازعات العمل الفردية والجماعية في ظل الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2003.

الدكتور إبراهيم زكي اخنوخ، شرح قانون العمل الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

الدكتور محمد انس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية

الجزائري، 1989

عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، دون تاريخ

علي جمعة محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة

عمار بوضياف - الوظيفة العامة في التشريع الجزائري

فيساح جلول حرية الموظف في الرأي و التعبير وواجب الحياد و التحفظ-جامعة خميس مليانة

د/ عبد الحليم سلامة -الأمر الرئاسي في القانون الإداري و الفقه الإسلامي دراسة مقارنة

كمال رحماوي - تأديب الموظف العام في القانون الجزائري

سامي جمال الدين - منازعات الوظيفة العامة و الطعون المتصلة بشئون الموظفين

فيساح جلول حرية الموظف في الرأي و التعبير وواجب الحياد و التحفظ جامعة خميس مليانة

المراجع باللغة الفرنسية

Pierre Bandet les obligations des fonctionnaires des trois fonctions publiques . Berger Levant .paris . 1997

Olivier Dorothee et Evabaradli. L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012.

Publications du ministère de la décentralisation et de la fonction publique.

Serge salon. Jaen-charlessavignac. Fonctions publiques et fonctionnaires. Masson et Armand colin éditeurs. Paris. 1997

Jean Ludovicsilicani. Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique. La documentation française. Paris. 2008

Alain Plantey Marie-Cicileplantey. Lafonction publique. 3^{ème} édition. Lexis nexis. paris. 2012. Arnaud freyder

Olivier Dorothee. Sarah Idmachiche. Erwan Pouliquen. La diversité & des statuts et des situations d'emploi dans la fonction publique. Publication du ministère de la décentralisation et de la fonction publique. Pascale Gonod. Fabrice Mellaray. Philippe Yolka. Traite de droit administratif. Tome 1. Dalloz. Paris 201.

Gustave peiser. Droit de la fonction publique. Dalloz. 2012, p 7 et suite. Francis hamon

Francis Hamon. Droit de la fonction publique. Volume 1. L.g.d.j. Paris. 2002

Fabrice Mellarat. Les reformes récentes de la fonction publique française. Evolution ou révolution. Actes de colleque la fonction publique aujourd'hui.tunis 12 et 13 décembre 2008. Centre de publication universitaire. Tunis 2009

Rene Chapus. Droit administratif général. Tome 2. 14^{ème} édition. Domat droit public 2012.

Auby (j.m) et Auby (j.b) droit de la fonction publique. Etat, collectivités locales, hôpitaux. Edition dalloz. 1991.

Arnaud Freyder. La fonction publique. L.g.d.j. extenso paris. 2013

Didier Jean-Pierre. Le droit de la fonction publique. 10 ans de jurisprudence. 1990-2000. Edition du de juris-classeur. 2000.

Pierre Laurenfrier. Jacques petit. 8^{ème} édition. Paris.2013.

Eliane Ayoub. La fonction publique. Masson et c. éditeurs. Paris. 1975. P 19. Luc Rouban. La fonction publique. Editions la découverte. Paris. 1996.

Jean-Marie Auby et autres. Droit de la fonction publique. 7^{ème} édition. Dalloz. 2012.

Jean-Louis moreau. La fonction publique. Librairie général de droit. Paris. 1987.

القوانين و المراسيم

القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 المتضمن

القانون الاساسي للقضاء، جريدة رسمية رقم 57 في 08 سبتمبر

المرسوم التنفيذي 99-90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري الخاصة

بالموظفين والأعوان التابعين للإدارات المركزية و الولايات والبلديات والمؤسسات العامة ذات الطابع

الإداري التابعة لها.

2004

الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة 2006/07/15 الجريدة الرسمية رقم 46

لسنة 2006

الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1984.

الرسائل و المذكرات

سنه أحمد، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية،

جامعة الجزائر، الجزائر، 2004-2005

عماري عبد العزيز، نظام التعاقد في الوظيفة العمومية، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة

قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2013-2014

سمية بن رموقه، النظام القانوني للجان الإدارية المتساوية الأعضاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أم

البواقي، 2009،

شامي يسين - إجراءات المساءلة التأديبية للقضاة - مذكرة ماجستير في الحقوق السنة الجامعية

2012/2011

خليفة عبد الرحمان، ممارسة حق الإضراب في المؤسسات والإدارة العمومية في ظل التشريع الجزائري

مذكورة ماجستير، جامعة عنابة، 2005

المقالات

الدكتور كامل عمران، الحقوق والحريات النقابية وانعكاساتها على العدالة الاجتماعية، مجلة المفكر، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد الثاني، 2007.

مواقع الانترنت

منتدى الموارد البشرية حقوق وواجبات الموظف العمومي بالقانون الجزائري،

<http://hadisassion.com>

أنواع وسائل الإعلام www.mawdoo3.com/

ياسين العمراني - واجب تحفظ القضاة على ضوء الدستور المغربي <https://m.hespress.com>

www.asjp.cerist.dz حرية الرأي و التعبير في الدستور

الغلو في واجب التحفظ " عقاب الواهب " www.aqlame.com

ياسين العمراني - واجب تحفظ القضاة على ضوء الدستور المغربي <https://m.hespress.com>

المديرية العامة للبيداغوجيا، مديريةية التكوين ضمانات حقوق وواجبات الموظف،

FR.sliDeshare.net

الفهرس

الصفحة	العنوان
01	مقدمة
05	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للموظف العام
06	المبحث الأول: ماهية الوظيفة العامة والموظف العام
07	المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة
08	المطلب الثاني: تعريف الموظف العام
20	المبحث الثاني: حقوق الموظف العام وواجباته
21	المطلب الأول: حقوق الموظف
34	المطلب الثاني: واجبات الموظف
41	الفصل الثاني: واجب التحفظ والقيود التي ترد عليه
41	المبحث الأول: واجب التحفظ
42	المطلب الأول: تعريف واجب التحفظ
45	المطلب الثاني: تطبيقات مبدأ التحفظ
48	المبحث الثاني: حرية الرأي والتعبير وأثرهما على واجب التحفظ
49	المطلب الأول: أنواع وسائل ممارسة حرية الرأي والتعبير
52	المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على الإخلال بواجب التحفظ
60	خاتمة

مقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للموظف العام

المبحث الأول: ماهية الوظيفة العامة والموظف العام

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة

المطلب الثاني: تعريف الموظف العام

المبحث الثاني: حقوق الموظف العام وواجباته

المطلب الأول: حقوق الموظف

المطلب الثاني: واجبات الموظف

الفصل الثاني: واجب التحفظ والقيود التي ترد عليه

المبحث الأول: واجب التحفظ

المطلب الأول: تعريف واجب التحفظ

المطلب الثاني: تطبيقات مبدأ التحفظ

المبحث الثاني: حرية الرأي والتعبير واثريهما على واجب التحفظ

المطلب الأول: أنواع وسائل ممارسة حرية الرأي والتعبير

المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على الإخلال بواجب التحفظ

خاتمة