

جامعة وهران 2 محمد بن أحمد  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
شعبة الحقوق



## دروس في مقياس الوظيفة العمومية

لطلبة السنة الأولى ماستر

تخصص قانون إداري

السداسي الأول

من إعداد :

الأستاذ حداد محمد

السنة الجامعية 2020-2021

## محتوى المادة :

سنتناول بالدراسة خلال هذا السداسي المتعلق بمادة الوظيفة العمومية، سبعة محاور أساسية تكون على النحو التالي:

المحور الأول: أساسيات في الوظيفة العمومية

المحور الثاني : التعيين في الوظيفة العمومية

المحور الثالث : الأوضاع الوظيفية

المحور الرابع : تقييم أداء الموظفين

المحور الخامس : حقوق وواجبات الموظفين العموميين

المحور السادس : تأديب الموظفين العموميين

المحور السابع : انتهاء خدمة الموظفين العموميين

## المحور الأول: أساسيات في الوظيفة العمومية

### المحاضرة الأولى

#### تمهيد

إن دراسة موضوع الوظيفة العمومية يكتسي أهمية بالغة باعتبارها من المجالات الحيوية نظرا لارتباطها بمسألة تطور الدولة، فبقدر اتساع الوظائف التي تقوم بها الدولة، بقدر احتياجها إلى المرافق العامة، واحتياجها بالمقابل إلى إطار قانوني فعال لتنظيم هذه المرافق، وتسيير وتنظيم الإطار المهني لمستخدميها باعتبارهم الأداة الفعالة والمحرك الرئيسي لتلك المرافق.

لذلك أصبحت الوظيفة العمومية تلعب دورا أساسيا في بناء الدول الحديثة وتكتسي أهمية قصوى بالنسبة للمجتمعات والأفراد فهي الوسيلة الأكثر أهمية لتحقيق الإدارة لأهدافها المتنوعة، فالوظيفة العمومية لم تعد تستهدف فقط أداء المهام اللازمة لتسيير المرافق العامة، بل تعدتها إلى غاية أسى وضرورة لا غنى عنها، تتمثل في تحقيق المنفعة العامة .

إن اتساع نشاط الدولة وعدم اقتصره على الدور التقليدي المتمثل في حماية الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات بين الأفراد، وقيامها بالتدخل في العديد من المجالات الأخرى سواء اقتصادية كانت، اجتماعية أو ثقافية، أدى بالضرورة إلى ازدياد عدد الموظفين لهوض بأعمالها بغية تحقيق الصالح العام، ودفع إلى زيادة اهتمام الدولة بتنظيم هيئاتها الإدارية لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.

لذلك تشهد الوظيفة العمومية المعاصرة تحولات جذرية، من خلال تعايش العديد من الظواهر القانونية التي تعكس التحول العام للقانون الإداري، لعل أهمها تجاذب وتقارب بين قواعد قانون العمل وقانون الوظيفة العمومية، مما أثر بالخصوص و بشكل واضح على نظام الوظيفة العمومية ذات الطبيعة أو الشكل المغلق، يمكن أن نذكر على سبيل المثال لا الحصر التوسيع من مجال التعاقد الذي شهده قطاع الوظيفة العمومية في السنوات الأخيرة في العديد من الدول.

وحتى يتسنى لنا الإحاطة بتلك التطورات لا بد أن نستهل الدراسة بالتعرض من خلال المحور الأول إلى مفهوم الوظيفة العمومية ، وبيان أهم مقوماتها (أولاً)، لنصل بعدها لتحديد مفهوم الموظف العمومي(ثانياً).

## I : مفهوم الوظيفة العمومية:

يتباين مجال وأهمية الوظيفة العمومية ضيقاً واتساعاً حسب الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، ففي النظام الفرنسي، مثلاً، هي رسالة وخدمة، والموظفون هم المكلفون بتقديم الخدمات إلى الشعب باسم الدولة، عكس النظام الأمريكي الذي يعتبر الوظيفة مجرد مهنة يقوم بها أي مواطن تختاره الحكومة للقيام بهذه المهمة.

### أولاً : تعريف الوظيفة العمومية و تطورها

#### 1: تعريف الوظيفة العمومية

لم تُعرف الوظيفة العمومية كتعبير فرنسي (Fonction Publique) إلا مؤخراً، فهي مصطلح حديث الاستعمال في أدبيات الإدارة العمومية ، للإشارة فقط كان المصطلح الانجليزي الخدمة المدنية civil service الأسبق في الوجود.

ورغم الانتشار الواسع لهذا المفهوم وتبنيه من طرف معظم الدول إلا أن مفهومها (الوظيفة العمومية) يتباين ويختلف من دولة إلى أخرى، لذلك فإنه من الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع مانع ينطبق على النظم القانونية المختلفة أو ينطبق على الدولة الواحدة من وقت إلى آخر أو من تشريع إلى آخر، كما أن مفهوم الوظيفة العمومية يتضمن كثيراً من المعاني المختلفة ذات المفاهيم المتباينة المضمون تختلف معانيه باختلاف المعيار المعمول به، أو من حيث طبيعة ونوعية الروابط القائمة في كل مجتمع.

وإذا حاولنا تحديد هذا الاصطلاح بهدف الوصول إلى وضع تعريف له، نجد أن غالبية الفقه يتعرض إلى تعريف الموظف العمومي دون تعريف الوظيفة العمومية، ومع ذلك حاول علماء الإدارة العامة تعريفها، لكنهم انقسموا في هذا الشأن إلى فريقين رئيسيين فيما يتعلق بتحديد المعنى الاصطلاحي للوظيفة العمومية هما:

#### \* المعنى الموضوعي للوظيفة العمومية

يقترن هذا المعنى بنشاط الإدارة الذي تمارسه بواسطة عمالها، فمن خلاله تعرف الوظيفة العمومية على أنها مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص مختص ومحدد تتوفر فيه شروط معينة بطريقة دائمة، وتوجب على من يقوم بها مجموعة من الواجبات يمارسها بصفة مستمرة ومنتظمة في خدمة إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة ، وعليه تأدية العمل بما يخدم المصلحة العامة.

و تمثل الوظيفة العمومية مركز قانوني يشغله الموظف، وهي سابقة في وجودها عن شاغلها بهذا المعنى نقول بأن الوظيفة موجودة قبل أن يشغلها أحد، وهي بذلك مستقلة بقواعدها وأحكامها، حقوقها وواجباتها التي حددها المشرع عن يشغلها (الموظف).

لقد شمل التعريف جميع أنشطة المرافق العامة بما فيها تلك الأنشطة التي تخضع للقانون الخاص، فضلا على وجود منظمات خاصة اعترف لها بحق إدارة المرافق العامة، مما زاد من صعوبة تحديد المفهوم.

#### \* المعنى العضوي الشكلي :

تعتبر الوظيفة العمومية من الناحية الشكلية عن ذلك النظام القانوني الخاص الذي يظهر مميزاتها والذي يطبق على كافة أعوان الدولة في مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. يرتكز هذا الاتجاه في تعريفه للوظيفة العمومية على الأشخاص اللذين يقومون بالنشاط في خدمة المرفق العام ويخضعون لنظام قانوني محدد، وبالتالي فإن هذا الاتجاه يرى أن الوظيفة العمومية عبارة عن مجموعة من الأشخاص اللذين يقومون بالعمل لخدمة المرافق العامة، وعليه فإن

هذا المعنى يركز على الأشخاص والنظام القانوني الذي يحكمهم دون الاهتمام بالوظائف المخصصة لهم، فالمقصود إذا بالوظيفة العامة بهذا المعنى يتمثل في كل الأشخاص الذين يقومون بعمل في خدمة الإدارة العامة أو المرافق العامة، فهذا المعنى يركز على الأشخاص والنظام القانوني الذي يحكمهم.

لقد انتقد هذا المفهوم باعتباره مفهوما غير دقيق وغير منضبط، حيث يتيح لبعض الفئات من العاملين الانضواء تحت هذا التعريف، وتداركا لذلك ربط البعض مصطلح الوظيفة العمومية بالموظفين الذين يخضعون للقانون العام غير أن ذلك لم يسلم من النقد أيضا نظرا لوجود فئات تعمل في إطار المرافق العامة للدولة وتخضع لقواعد القانون العام لكنها لا تتمتع بصفة الموظف العام.

أمام قصور المعنى الموضوعي نظرا لاحتوائه جميع أنشطة الدولة دون استثناء، وتجاهله لمركز القائمين بالخدمة العمومية والعلاقة القانونية التي تربطهم بالإدارة، وكذلك أمام قصور المعنى الشكلي من جهة أخرى والذي أغفل عنصر النشاط الإداري وعدم تمييزه بين الفئات المختلفة من العاملين بما فهم عمال القطاع الخاص.

وبناء على ما سبق، فإن تعريف الوظيفة العمومية يكون من خلال الجمع بين المعنيين السالفين لأنهما مترابطين وعليه يمكن تعريف الوظيفة العمومية بأنها مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين، تتمثل في تحديد كيفية قيام الموظف بأداء نشاطه، وتعلق بناحية فنية تتمثل في علاقة الموظف بالإدارة والاهتمام بتسيير حياته الوظيفية.

وأما التعريف الذي نرجحه فهو الذي يجمع المعنيين السابقين، و الذي يرى أن الوظيفة العمومية هي مجموعة الاختصاصات القانونية والأوضاع و النظم العامة التي تخص الموظفين العموميين في الدولة.

من خلال كل ما تقدم يمكن تحديد أنظمة الوظيفة العمومية وفقا لأحد المفهومين الموضوعي أو الشكلي تبعا للنظام القانوني القائم والفلسفة السائدين في كل دولة و التي تقوم على فكرتين أساسيتين في تجسيد وتحديد النظم الوظيفية وهما الفكرة الأمريكية والتي يطلق عليها تسمية نظام الخدمة المدنية أو (نظام الوظيفة المفتوح)، والفكرة الأوروبية والتي يطلق عليها اسم نظام الوظيفة المغلق أو (نظام السلك الوظيفي الدائم).

وسوف نقوم فيما يلي بتوضيح المفهومين من خلال التطرق بالدراسة لأهم الأنظمة القانونية المعاصرة والتي يتباين ويتأرجح فيها مفهوم الوظيفة بحسب المعيار المستخدم والفلسفة والظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة في كل دولة.

## المحاضرة الثانية

### 2: أهم أنظمة الوظيفة العمومية

عموما يمكن القول أن هناك اتجاهين أو مفهومين للتمييز بين مختلف أنماط أو أشكال الوظيفة العمومية ، يتعلق الأمر تحديدا بنوعين رئيسيين وهما النظام المغلق Le Systeme fermés والنظام المفتوح Le Systeme de la fonction publique ouvert .

قبل الخوض في شرح المفهومين لا بد من التذكير بأن هناك من الأنظمة التي تستلهم مقوماتها وقواعدها من خلال المزج بين المفهومين، نذكر على سبيل المثال نظام الوظيفة العمومية في ألمانيا والذي يطبق المفهوم الأول على الموظفين Les fonctionnaires بالمعنى الدقيق للمصطلح ( Stricto sensu)، ويطبق المفهوم الثاني على الفئات الأخرى من عمال ومهنيين (Employés et Ouvriers) والذين يشكلون شريحة واسعة من مستخدمي الإدارة العمومية.

### أ : مفهوم الوظيفة العمومية ذات النظام المغلق

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق والذي يطلق عليه أيضا السلك الوظيفي ( Le système de la carrière) على فكرة أساسية والتي تعتبر الوظيفة العمومية بمثابة رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته المهنية ، هذا الأخير يلتحق بالوظيفة ليزاولها بصفة دائمة ومستمرة، ويجعل منها مهنة له طوال مساره المهني في الإدارة العمومية إلى أن يبلغ سن معينة (سن التقاعد) كما يمكن أن تنتهي قبل ذلك لسبب من الأسباب والتي سوف نأتي للتفصيل فيها في حينها، يضمن من خلال ذلك

المسار جملة من الحقوق كالترقية في الرتب والوظائف بصفة تدريجية ومنتظمة، كما يتوجب عليه الالتزام بجملة من الواجبات والالتزامات.

من جهة الأخرى تعد الوظيفة العمومية كمجموعة أو قطاع مستقل عن غيره من القطاعات المهنية الأخرى لا من حيث طبيعة المهام الموكلة لها ، لكن أيضا من حيث النظام القانوني المطبق على القائمين بها.

ويقوم هذا النظام على ركيزتين أساسيتين هما المفهوم القانوني اللائحي، والسلك الوظيفي أو الحياة المهنية.

● يقصد بالمفهوم القانوني اللائحي القانون الأساسي أي أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين، باعتبار أنهم المكلفون بضمان استمرارية سير المرافق العمومية، وتقديم الخدمات العامة للمواطن، فلا يمكن اعتبارهم أجراء يخضعون لنفس الأحكام والقواعد التي تحكم العمال العاديين، وإنما هم يتطوعون تحت ظل قواعد خاصة (تمتيزه وغير مألوفة) تفرض عليهم واجبات وتمنحهم حقوقا تميزهم عن باقي الفئات المهنية الأخرى، وبصفة أدق فإن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة قانونية تنظيمية أساسها القانون الأساسي الوظيفة العمومية، ويتربط عن تلك العلاقة مايلي:

. تحديد حقوق وواجبات الموظف بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية.

. لا يمكن للموظف أن يساهم بأي حال من الأحوال في تحديد مركزه القانوني، فهو يخضع لمجموعة القواعد المعدة مسبقا من قبل الجهات المخولة والتي تسري عليه وباقي أعوان الدولة خلال كامل مساهمهم المهني.

. لا يستطيع الموظف إنهاء العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة انفرادية إلا في حدود ما تسمح به الإجراءات الخاصة بالاستقالة.

. النزاعات المتعلقة بالموظفين تخضع لاختصاص القضاء الإداري.

● وأما الركيزة أو المفهوم الثاني الذي يقوم عليه النظام المغلق فيتمثل في اهتمامه بالموظف عوض الوظيفة في إطار مهني يضمن له الاستقرار، التدرج في مباشرة الوظائف. إن الموظف



لا يلتحق بالإدارة ليشغل منصبا معينة ولمدة معينة ولكن ينخرط في إطار السلم الإداري حيث يتمكن من شغل مناصب مختلفة ومتنوعة عن طريق ترقية منتظمة ومستمرة التي تعتبر حق للموظف.

تضمن الإدارة للموظف تكوين مستمر يساهم في تحسين وتجديد معلوماته من خلال المشاركة في الدورات التكوينية التي تشرف على تنظيمها الإدارة المستخدمة.

يتمتع الموظف بحماية من نوع خاص للاستمرار في مزاولة النشاط، ففي حالة إلغاء الوظيفة أو الرتبة لأي سبب من الأسباب، فإنه لا يمكن تسريح الموظف أو فصله بل الاستفادة من خدماته في وظيفة أو منصب آخر مماثل.

يتمتع الموظف براتب طوال مدة مزاولته النشاط ويستفيد من منحة عند إحالته على

التقاعد

### ب : مفهوم الوظيفة العمومية ذات النظام المفتوح

يوجد هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، سويسرا والبرازيل بالإضافة للكثير من الدول التي تأخذ بالنظام الأنجلوسكسوني. يعتبر هذا المفهوم الوظيفة العمومية كنظام للتشغيل وبأنها مهنة عادية ليس لها ما يميزها عن المهن الأخرى، والإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف مستخدميها في إطار علاقة تعاقدية وتسيير حياتهم المهنية وفق نفس القواعد والشروط والإجراءات المعمول بها في سائر قطاعات عالم الشغل وهو ما يصطلح عليه بالنظام المفتوح .

في ظل هذا النظام تعتبر الوظيفة العمومية عملا شخصيا يؤديه الموظف الذي يتوفر على التخصص والخبرة والدراية المطلوبة والمؤهلات اللازمة التي تتطابق ومواصفات الوظيفة ومتطلباتها. فهذا النظام يقوم على أساس الدراسة التحليلية للوظيفة والوقوف على حقيقة خصائصها ومقوماتها بغرض تحديد أهميتها بالنسبة لغيرها من وظائف الوحدة الإدارية. ففي ظل هذا النظام الوظيفة أولى واسبق من الموظف، لأن التركيز ينصب على الأعمال والمهام التي تؤديها الإدارة بواسطة موظفيها دون البحث أو الاهتمام بأوضاع القائمين بها، أو بمراكزهم القانونية.

ومن خصائص هذا النظام مايلي: يركز على الوظيفة عوض الموظف، ويقوم على أساس

تعاقدية .

- مظاهر الاهتمام بالوظيفة عوض الموظف.
- لا يعتبر الوظيفة عملا أو نشاطا متميزا ، فليس له ما يميزه عن باقي أنواع النشاط في المشروعات الخاصة قد يمارسها صاحبها لفترة زمنية محددة حسب الحاجيات سوق العمل تم يتركها وقد يعاود الالتحاق بها مجددا في أي وقت حسب الظروف دون إمكانية قيام رابطة مستمرة أو دائمة بينه وبين الوظيفة.
- يقوم هذا النظام في البداية بوضع جرد دقيق لمناصب العمل ووصفها ووصفا دقيقا بما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات دون الاعتداد بمن سيشغلها وتحديد المؤهلات الضرورية للالتحاق بالمنصب، أما المرحلة الموالية تخصص لتوظيف الأشخاص الذين يراعى في توظيفهم التخصص الدقيق الذي يتناسب ومقتضيات المنصب.
- كما أنه يتطلب تخصصا عاليا لمختلف النشاطات تفرض وجود هياكل تكوين ونظام تعليمي يعتمد على المعارف المتخصصة وليس على المعلومات العامة تستجيب للحاجيات المتطورة للمجتمع.
- لا يدخل في مجال اهتمامات الإدارة مسألة تكوين موظفيها وتحسين مستواهم، بل يلقي ذلك الاهتمام على عاتق الموظفين أنفسهم.
- لا يتمتع الموظفون في ظل هذا النظام بامتيازات أو حقوق خاصة بهم ، فهم لا يشكلون فئة مستقلة أو متميزة في حقوقها وواجباتها عن باقي الفئات الأخرى.
- النظام المفتوح أقرب في تصوره من مبادئ الليبرالية وتنظيم المؤسسة الخاصة، فهو يتطلب من الناحية العملية وجود سوق للتشغيل تتمتع بالسيولة الضرورية وتسمح بتنقل اليد العاملة من قطاع إلى آخر، فالوظيفة العمومية تعتبر قطاع لا يتميز عن باقي القطاعات الأخرى.

● مظاهر الأساس تعاقدية

- تكيف العلاقة التي تربط الإدارة بمستخدميها على أنها من طبيعة تعاقدية يمكن فسخها بمبادرة الطرفين.
- يمكن أن يتضمن هذا النظام بعض القواعد الاستثنائية بهدف المحافظة على السير الحسن للمرافق العمومية، كمنع ممارسة حق الإضراب، تحديد بعض الشروط الخاصة بالمستخدمين...
- يرتبط بقاء الموظف في وظيفته والاستمرار في ممارستها بمدى قدرته على القيام بها بشكل جيد أو اعدم الالتزام بمتطلباتها، كما يمكن للإدارة الاستغناء عن خدماته في حالة إلغاء الوظيفة، كما يمكن للموظف ترك الوظيفة إراديا أو الانتقال إلى غيرها، من النشاطات في إطار احترام بنود العقد.
- لا يضمن هذا النظام الحق في الترقية إلى رتبة أو وظيفة أعلى، وإن تم ذلك إنما يتم في إطار عقد جديد