



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة د. الطاهر مولاي - سعيدة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم حقوق

النظام القانوني للاستقالة في مجال الوظيفة العامة

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق
التخصص: قانون الوظيفة العامة

تحت إشراف الأستاذة:

الدكتورة: بدري مباركة

من إعداد الطالب

بوصبيع بن شهرة

لجنة المناقشة

الأستاذة: بدري مباركة..... مشرفا ومقررا

الأستاذة: ثابتي بوحانة:..... رئيسا

الأستاذة: بن عودة حورية..... عضوا مناقشا

الأستاذة: نعار زهرة..... عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2016م-2017

مقدمة

تعد الوظيفة العامة والموظف العام من أهم الموضوعات في الوقت الراهن ، ويرجع ذلك إلى عامل أساسي وهو تغيّر وظيفة الدولة من دولة حارسة وموجهة إلى دولة متدخلة في أغلب مجالات الحياة الأمر الذي زاد من أهمية الوظيفة العامة والموظفين العموميين⁽¹⁾، ذلك أن الوظيفة العمومية بحكم أهميتها العددية والمكانة التي تحتلها داخل المجتمع وطبيعة وكثافة العلاقات التي تنظمها أو تعكسها في آن واحد، تعد رهانا سياسيا وأداة لا مفر من اللجوء إليها لتحقيق عصنة الدولة⁽²⁾.

وقد لازم تطور وظائف الدولة تطورا آخر يتعلق بالوظيفة العامة والذي يتمثل في ازدياد نطاق الاستعانة بالموظفين العموميين من أجل تلبية الكم الهائل من الخدمات والنشاطات في شتى الميادين ، فالموظف العام هو أحد العوامل والوسائل الرئيسية لنجاح السياسات الحكومية ورفع أدائها في كل الدول ، و هو أيضا من ناحية سلبية أحد العوامل الرئيسية لفشل الخطط التنموية وضعف أداء القطاع العام وإخفاقه وتدهوره في كل المجالات⁽³⁾، و باعتبار أنّ الدولة شخص معنوي لا يمكنها أن تؤدي رسالتها أو تنفذ سياساتها دون الاستعانة بشخص طبيعي وهو الموظف العام ، لذلك فهي لا تساوي أكثر مما يساويه موظفوها⁽⁴⁾.

وانطلاقا من ذلك فقد قامت الدول بوضع تشريعات تحدد النظام القانوني الذي يحكم الموظفين العموميين ، وذلك بهدف إيجاد نوع من التوازن بين الحاجة إلى تسيير المرافق العامة باستمرار وانتظام ، وبين ضرورة ضمان حقوق هؤلاء الموظفين . كما أولت أهمية خاصة للموظف العام وللمركز القانوني الذي يشغله وتنظيم العلاقة التي تربطه بالإدارة، بما يكفل التوفيق

(1) مازن محمد الطاهر محمد حسين الحسني ، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة ،دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية بيروت، الطبعة الأولى، 2016، ص . 9.

(2) هاشمي خرفي ، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ،دار هومو ،الجزائر، 2012، ص.7.

(3) عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، جسر للنشر والتوزيع ،الجزائر ، الطبعة الأولى، 2015، ص.29.

(4) سليمان محمد الطماوي ،مبادئ القانون الإداري ،الكتاب الثاني، دار الفكر العربي،القاهرة ،1979، ص.235. نقلًا عن:عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ،المرجع السابق، ص.30.

بين حق الموظف العام وحق الدولة الذي يتمثل في سير المرافق العامة بانتظام خدمة للصالح العام⁽¹⁾ وإذا كانت علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة دائمة إلا أنها ليست أبدية ، حيث لا يبقى في الوظيفة العامة إلى ما لانهاية ، و إنما هناك عوامل تتدخل لإنهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة⁽²⁾ . إذن لا تعتبر رابطة الموظف بالإدارة رابطة أبدية على الرغم من اعتبار الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف ، حيث لا تنتهي علاقة الموظف بالإدارة من تلقاء نفسها ، وإنما يكون ذلك بتحقيق أحد الأسباب التي حددها المشرع على سبيل الحصر لإنهاء الخدمة⁽³⁾ .

وقد تكون هذه الأسباب خارجة عن إرادة الموظف ، أي ترجع لوقائع مادية ظهرت في حياته يكون له يد في تحققها ولكنه لم يقصد منها ترك الخدمة ، و إنما القانون هو الذي يرتب هذه النتيجة كفقدان الجنسية ، بلوغ السن القانونية للتقاعد ، الفصل بنوعيه التأديبي وغير التأديبي ، الوفاة كما أن هناك أسباب إدارية نابعة من رغبة الموظف في عدم الاستمرار في الوظيفة ، حيث يملك الحرية في البقاء في الوظيفة أو تركها⁽⁴⁾ .

وفي هذا السياق فقد نص المشرع الجزائري على حالات إنهاء الخدمة في المادة 216 من الأمر

رقم 03/ 06⁽⁵⁾ التي تنص على أنه: "ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان

صفة الموظف عن:

(1) مازن محمد الطاهر محمد حسين الحسني ، المرجع السابق ، ص . 9 .

(2) نخلة موريس ، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الأول ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون سنة النشر، ص. 3. نقلا عن: عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام ، دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص. 3.

(3) مصلح بدرية جاسر ، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، دون سنة النشر، ص. 142. نقلا عن: نفس المرجع، نفس الصفحة.

(4) عبد العزيز سعد مانع العنزي، المرجع السابق، ص. 2 و 3.

(5) الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006 ، الصفحة 03 .

- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها
- فقدان الحقوق المدنية
- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية
- العزل
- التسريح
- الإحالة إلى التقاعد
- الوفاة

يتقرر الإنهاء التام للخدمة بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين "

وسوف نخصص هذا البحث "لدراسة النظام القانوني للاستقالة في مجال الوظيفة العامة " باعتبار أن الاستقالة تعد حالة من حالات انتهاء الخدمة الوظيفية كما تعد حق من الحقوق الأساسية المعترف بها للموظف والمتعاقد على حد سواء . و تكمن أهمية هذه الدراسة من الناحية النظرية والعملية معا ، فتمثل أهميتها من الناحية النظرية في التعرف أكثر على كل ما يتعلق بموضوع الاستقالة كحالة من حالات انتهاء الخدمة من جهة ومن جهة أخرى كحق من الحقوق الثابتة للموظف العام ، وذلك من خلال الوقوف على الضوابط والضمانات المقررة لممارسة هذا الحق من أجل إيجاد التوازن المطلوب بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة. وبالتالي إمكانية استفادة الطلبة من هذا البحث من خلال تزويد المكتبة بمرجع في هذا المجال .

أما من الناحية العملية فتكمن أهمية البحث في تسليط الضوء على بعض المشاكل العملية التي تثار بمناسبة ممارسة هذا الحق ، ومحاولة إيجاد حلول أو اقتراحات من أجل تذليل الصعوبات التي تواجه الموظفين الراغبين في ترك وظائفهم عن طريق الاستقالة لأسباب مختلفة.

أما عن الأسباب الموضوعية التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع فهي ندرة الدراسات والبحوث المتعلقة بهذا الموضوع رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها وكونه يمس شريحة واسعة من المجتمع وهم الموظفون العموميون ، هذا بالإضافة إلى الأسباب الذاتية التي دفعتنا إلى اختيار الموضوع والمتمثلة في كوني موظف و ألاحظ انشغالات كثيرة من الزملاء واستفساراتهم المتعلقة بكيفية ممارسة حق الاستقالة واصطدامهم في كثير من الأحيان بممارسات تعسفية من قبل الإدارة تنقص من هذا الحق.

وتجدر الإشارة إلى أنه من بين الدراسات السابقة للموضوع التي تحصلت عليها والتي ناقشت موضوع استقالة الموظفين من أبعاد مختلفة الدراسات التالية:

- عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة، حيث تناولت هذه الدراسة أحكام الاستقالة في القانون الوضعي وخاصة المصري والفرنسي و قارنتها بالقواعد التي كانت مقررة للاستقالة في النظام الإسلامي . في حين سنتناول في هذا البحث موضوع الاستقالة في التشريع الجزائري.

- عبد العزيز سعد مانع العنزي ، النظام القانوني لانتهاؤ خدمة الموظف العام ،دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي،مذكرة ماجستير ، فقد تناولت هذه الدراسة مختلف أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية وناقشت الاستقالة كسبب من هذه الأسباب.في حين سوف يعالج هذا البحث إحدى حالات انتهاء الخدمة في التشريع الجزائري ويتعلق الأمر بالاستقالة.

- مباركة بدري ،التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري ضرورة للتوفيق بين مصلحة الموظف و المصلحة العامة ، مقال منشور، حيث تعد هذه الدراسة مدخلا جيدا لهذا البحث ، كونها أثارت إشكاليات متعددة تتعلق بممارسة حق الاستقالة في التشريع الجزائري ،لذلك اعتمدنا عليها بقدر كبير في إنجاز هذا البحث من خلال دراسة مختلف النقاط التي أثارها بشيء من التفصيل فضلا على معالجته لمفهوم الاستقالة والتكريس القانوني لها في بعض التشريعات المقارنة .

واستنادا لما سبق ذكره حاولنا معالجة هذا البحث بإثارة الإشكالية التالية : كيف نظم المشرع الجزائري الاستقالة حتى يحقق التوازن المطلوب بين تمكين الموظف من ممارسة حقه في الاستقالة و ضمان الحفاظ على المصلحة العامة؟

وقد ركزنا في هذه الدراسة على فئة الموظفين بمفهوم المادة 4 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر، كما اعتمدنا في معالجة هذا الموضوع سبيل ذلك على المذهب الوصفي للتطرق لماهية الاستقالة وتحديد الإطار القانوني لها ، والمنهج التحليلي وذلك لتحليل النصوص القانونية، بالإضافة إلى المنهج التاريخي لعرض التطور التاريخي لحق الاستقالة في التشريع الجزائري ،وكذا المنهج المقارن من خلال إجراء مقارنة مع التشريعات المقارنة من جهة ، وفيما بين التشريعات التي نظمت الوظيفة العامة في الجزائر من جهة أخرى.

وقد واجهنا في سبيل إعداد هذا البحث بعض المشاكل تمثلت أساسا في ندرة المراجع المتعلقة بموضوع الاستقالة في مجال الوظيفة العامة والمراجع الجزائرية على وجه الخصوص، بالإضافة إلى شح المعلومات لدى المصالح المعنية بالوظيفة العمومية. فضلا على ضيق الوقت وصعوبة التوفيق بين الواجبات الوظيفية والدراسية، وبالتالي اعتمدنا بشكل كبير على ما هو متوفر من مراجع قليلة و توجيهات الأستاذة المشرفة على هذا البحث.

ولمعالجة هذا البحث فقد قسمناه إلى فصلين أساسيين:

الفصل الأول: ماهية الاستقالة.

الفصل الثاني: الإطار القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري.

الفصل الأول

ماهية الاستقالة

إن العلاقة بين الموظف و الإدارة ليست علاقة مؤبدة ودائمة ، و إنما هي علاقة مؤقتة وبالتالي فليس هناك ما يلزم الموظف العام على البقاء في خدمة المرفق العام والوظيفة العامة طيلة حياته لذلك فقد دأبت مختلف التشريعات المقارنة على منح الموظف حق التخلي عن الوظيفة بمحض إرادته، فلا محل لإجباره عليها. وذلك في صورة استقالة ، التي تعتبر من أبرز الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف (1).

وانطلاقاً من ذلك ، و باعتبار أنّ الاستقالة تعدّ حقاً ثابتاً للموظف العام في مختلف قوانين الوظيفة العامة، فإنّ ممارسة هذا الحق يخضع ككل الحقوق لضوابط معينة يجب على الموظف احترامها بهدف ضمان السير الحسن للمرفق العام، في ظل تمتعه بمجموعة من الضمانات المقررة لحماية هذا الحق.

إذن تعتبر الاستقالة من المواضيع الهامة في مجال الوظيفة العامة التي تستدعي دراستها الوقوف أولاً على ماهيتها من خلال تحديد مفهومها و توضيح موقف المشرع الجزائري و التشريع المقارن بخصوصها ، و هذا ما سوف نتناوله بالتفصيل في مبحثين أساسيين هما :

المبحث الأول : مفهوم الاستقالة.

المبحث الثاني : التكريس القانوني لحق الاستقالة.

(1) سعد نواف العنزي ، النظام القانوني للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي، دار المطبوعات

الجامعية، الإسكندرية، 2007 ، ص .337.

المبحث الأول

مفهوم الاستقالة

تعتبر الاستقالة من أهم وأبرز الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف العام⁽¹⁾، لذلك فقد أحاطتها مختلف قوانين الوظيفة العامة الوطنية والمقارنة بعناية كبيرة، وذلك نظرا لآثار الخطيرة المترتبة عليها سواء على المصلحة العامة بما يستدعي ضمان مبدأ استمرارية المرافق العامة أو على المصلحة الخاصة للموظف، باعتبار الوظيفة مصدر الرزق الوحيد له ولمن يعوله في اغلب الأحوال. وانطلاقا من هذه الأهمية الكبيرة التي يكتسبها موضوع الاستقالة، باعتباره منعرجا هاما، في حياة الموظف المهنية، فقد حرصت أغلب الدول على النص على هذا الحق وتكريسه في قوانينها الداخلية، كما اهتم الفقه والقضاء على حد سواء بمحاولة تحديد تعريفها للاستقالة في حين اهتمت التشريعات بتنظيم كيفية استعمال هذا الحق. كما أجمعت على اعتبار الاستقالة سببا من الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظف وبالتالي فقدان هذه الصفة.

و للمزيد من الشرح، فقد عاجلنا هذا المبحث في مطلبين أساسيين هما:

المطلب الأول: تعريف وخصائص الاستقالة.

المطلب الثاني: مقارنة بين الاستقالة وبعض النظم.

المطلب الأول

تعريف وخصائص الاستقالة

تكتسي مسألة إعطاء تعريف شامل ودقيق للاستقالة أهمية كبيرة، وذلك بالنظر إلى أهمية الاستقالة في حد ذاتها، فبالرغم من أنّ جل التشريعات المقارنة قد كرّست هذا الحق ونظّمت كيفية ممارسته، إلا أن أغلبها لم تأتي بتعريف للاستقالة، فلا نجد في قوانين الوظيفة العامة سواء في مصر أو فرنسا تعريفاً للاستقالة⁽²⁾، وكذلك الحال بالنسبة لتشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة في الجزائر.

⁽¹⁾ سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 337.

⁽²⁾ عبد اللطيف السيد رسلان عودة، النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص. 41.

وبذلك تكون قد تركت مسألة تحديد تعريف للاستقالة لكل من الفقه والقضاء، والذي من خلاله نستنتج خصائصها. وسوف نحاول في هذا المطلب إلقاء الضوء على هذه المسألة بشيء من التفصيل وذلك بمعالجتها في فرعين أساسيين هما:

الفرع الأول: تعريف الاستقالة .

الفرع الثاني: خصائص الاستقالة.

الفرع الأول

تعريف الاستقالة

الاستقالة في اللغة من كلمة: قال وقيل، ومنها استقال أي طلب أن يقال، ويقال استقال عمله أي طلب أن يعفيه منه، واستقالي طلب لي أن أقيله، وتقابل البيعان أي تفسخا صفقتهما⁽¹⁾.

أما اصطلاحاً فقد حاول بعض الفقهاء والكتاب و الباحثين، إعطاء تعريف للاستقالة بإبراز عناصرها أو شروطها المحددة في قانون الوظيفة العامة في الدولة المعنية.

فبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع بالرغم من اعترافه بحق الموظف في الاستقالة في مختلف قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة، إلا أنه لم يعرفها تاركاً بذلك المجال واسعاً للفقهاء والكتاب و الباحثين في مجال القانون بهدف إعطاء تعريف شامل للاستقالة والذي يمكن استنتاجه من خلال المواد التي تضمنت تنظيم ممارسة هذا الحق.

وكذلك الحال بالنسبة للمشرع الفرنسي والمشرع المصري، حيث لم يعرفوا الاستقالة في قوانينهما المتعلقة بالوظيفة العامة⁽²⁾، مكتفين بتحديد عناصر أو شروط ممارستها، بهدف وضع الإطار القانوني لهذا الحق الذي لا يجوز الخروج عنه تحقيقاً للمصلحة العامة والمصلحة الخاصة .

(1) ابن منظور، لسان العرب ، دار صادر، بيروت، الجزء 11، ص. 579. نقلاً عن: عبد العزيز سعد مانع العنزي، المرجع السابق، ص. 93.

(2) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 41.

فهناك من يعرف الاستقالة بأنها "تعبير الموظف العام عن إرادته غير المشروطة صراحة أو ضمناً ، والموافق عليها من قبل الجهة المختصة بالتعيين في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية قبل بلوغ السن القانونية للإحالة على المعاش" (1).

كما تعرف أيضا بأنها "تصرف من جانب واحد، من جانب الموظف يستوجب الشرط الموقوف، وهو موافقة الإدارة" (2).

كما أن هناك تعريف آخر للاستقالة "هي الطلب الخطي الصريح الذي يتقدم به الموظف العام إلى الإدارة طالبا إنهاء خدماته ، و لا ينتج هذا الطلب أثره القانوني إلا بموافقة الإدارة على إنهاء خدمات هذا الموظف" (3).

ويرى الأستاذ "هاشمي خرفي" : "بأن الموظف يعتبر مستقila حينما يعلن عن إرادته في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية ، وأنها وسيلة قانونية لإنهاء المهام ، وحق معترف به بموجب المادة 217 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، غير أن آثارها مرهونة بقبول السلطة التي تملك حق التعيين" (4).

كما تعرف الاستقالة أيضا بأنها : "إعلان الموظف عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة الوظيفية بصفة نهائية، بموجب طلب كتابي ، والذي لا يترتب أي اثر قانوني إلا بموافقة الجهة

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، المرجع السابق، ص. 43 .

(1) الغويري أحمد عودة ، قضاء الإلغاء في الأردن ، عمان، الطبعة الأولى ، 1989، ص. 136. نقلا عن: عبد العزيز سعد مانع العنزي ، المرجع السابق ، ص. 93.

(3) القبيلات حمدي سليمان ، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة ، دار وائل للنشر ، عمان ، الطبعة الأولى، 2003 ، ص. 173 . نقلا عن نفس المرجع و نفس الصفحة.

(4) هاشمي خرفي ، المرجع السابق، ص. 216.

الإدارية المختصة مما يؤدي إلى إنهاء الخدمة ، وبالتالي فقدان صفة الموظف⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنّ فكرة الاستقالة ليست وليدة الأنظمة المعاصرة ، وإنما عرّفت كذلك في النظم الإسلامية السالفة، وهذا رغم عزوف الكتاب المسلمون عن تعريفها عند دراستهم لمختلف النظم الإسلامية ، إلا أنّها عرّفت في النظام الإسلامي وسلوكها بعض من كان قد أنيط بهم تقلد زمام السلطة آنذاك⁽²⁾.

فقد عرّف الدكتور " محمد الشحات " الاستقالة بأنّها: " وسيلة من وسائل انتهاء ولاية الحاكم، مؤداها إقدام الحاكم على التنازل عن حقه في الحكم ، لاعتبارات يقدرها تتعلق بشخصه أو بالمصلحة العامة للدولة "⁽³⁾.

لذلك فقد طبق المسلمون الأوائل في نطاق الوظيفة العامة نفس المبادئ المتعارف عليها اليوم ، فهي تؤثّم السخرة وتأبأها، ولا تقبل إجبار الشخص على البقاء في الوظيفة الراغب عنها، فالوظيفة في سننها تستند إلى قبول و رضا الموظف في شغلها أو تركها ، غير أنّها حفاظا على مصالح الناس المتعلقة بالوظيفة لا تجيز أن يستقيل الموظف من عمله إلا بعلم وقبول من ولاه⁽⁴⁾.

إذن نستنتج من التعريفات السابقة أن الاستقالة هي حق معترف به ووسيلة قانونية لانتهاء الخدمة تتم عن طريق تعبير الموظف عن إرادته الصريحة في إنهاء الخدمة ، على أن يتوقف ذلك على موافقة الجهة الإدارية المختصة ، وبذلك يتضح تمييز الاستقالة بمجموعة من الخصائص التي سوف نتطرق إليها في الفرع الموالي.

(1) مباركة بدري ،التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري ضرورة للتوفيق بين مصلحة الموظف و المصلحة العامة ،مجلة الدراسات الحقوقية ،مخبر حماية حقوق الإنسان بين النصوص الدولية والنصوص الوطنية وواقعها في الجزائر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سعيدة ،مكتبة الرشاد للطباعة و النشر ،الجزائر،العدد الثاني،2014،ص.9.

(2) محمد الشحات ،معالم النظام السياسي في الإسلام ، دار الفكر العربي،1986،ص.264. نقلا عن : عبد اللطيف السيد رسلان عودة ،المرجع السابق،ص.44.

(3) نفس المرجع ،نفس الصفحة.

(4) محمد باهي أبو يونس ، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، الطبعة الأولى ، 1999،ص.241.

الفرع الثاني

خصائص الاستقالة

تتميز الاستقالة باعتبارها إحدى الطرق القانونية المقررة لانتهاء خدمة الموظف بمجموعة من الخصائص يمكن استنتاجها من مختلف التعاريف السالفة الذكر، والتي تتمثل فيما يلي :

أولاً: الاستقالة حق من حقوق الموظف:

لمعرفة مدى اعتبار الاستقالة حق يجب التطرق أولاً إلى مفهوم الحق، هذا الأخير الذي اختلف فقهاء القانون الخاص في تعريفه، حيث لم يتفقوا على مفهوم موحد له، فمن الفقهاء من ركّز في تعريفه للحق على شخص صاحبه، ومنهم من ركّز على موضوع الحق، ومنهم من أراد التوفيق بين المذهبين⁽¹⁾.

1- تعريف الحق في النظرية التقليدية :

انقسم أنصار هذه النظرية في تعريفهم للحق بين مذهب شخصي ومذهب موضوعي وآخر مختلط .

أ- المذهب الشخصي: إن الحق حسب هذا المذهب هو قدرة إرادية يتسلط بها الشخص (صاحب الحق) في نطاق معلوم وضمن حدود معينة، ولاشك أن هذه السلطة يحميها القانون و يعترف بها، فأصحاب المذهب الشخصي يربطون بين فكرة الحق و بين صاحبه كونه صاحب إرادة⁽²⁾.

إلا أنّ هذا المذهب لم يسلم من النقد، باعتبار أن الربط بين الإرادة وفكرة الحق يؤدي إلى نتائج قانونية غير مسلم بها، خاصة وأنّ الحقوق تثبت لعديمي الإرادة كالمجنون والصغير غير المميز وحتى الجنين. كما يخلط هذا المذهب بين أمرين مستقلين، أي بين تعريف الحق في حد ذاته كفكرة قانونية وبين مباشرة الحق واستخدامه وهو ما يستلزم عنصر أو شرط الإرادة⁽³⁾.

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 98.

(2) عمار بوضياف، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية

2015، ص. 12. (3) نفس المرجع، ص. 13.

ب - المذهب الموضوعي :

لقد ذهب أنصار المذهب الموضوعي في تعريفهم للحق إلى القول بأنه : "مصلحة يحميها القانون" حيث ركّز الفقيه " اهرنج " على عنصر المصلحة كونها جوهر فكرة الحق مشيراً في تعريفه إلى أن هذه المصلحة تحتاج إلى اعتراف القانون بها أو حمايته لها ، وقد تكون مصلحة مادية أو معنوية . وتتجلى حماية القانون لها في وسيلة الدعوى ، فمن اعتديّ على مصلحة له أن يلجأ إلى القضاء لحمايتها . إلا أن هذا المذهب بدوره تعرض للنقد، نظراً لأنه قد عرّف الحق بالنظر لغايته وهدفه ، وكان من المفروض أن يقدم تعريفاً للحق بالنظر لجوهره وموضوعه ، كما أن الحماية هي الأخرى تعد عنصراً خارجياً ولا يمكن إقحامها في عناصر تعريف الحق، فالحق سابق على الحماية ولا يمكن التسليم بأن عنصر الحماية هو الذي يؤدي إلى إنشاء الحق ⁽¹⁾ .

ج- المذهب المختلط :

يذهب أنصار هذا المذهب إلى المزج بين المذهبين ، حيث جمعوا بين المصلحة والإرادة في تعريف الحق ، فالحق عندهم قدرة ومصلحة يحميها القانون يباشر الشخص بشأنها قدراته الإرادية ولكن بالرغم من اتفاقهم على الجمع بين المصلحة والإرادة إلا أنهم اختلفوا حول أهمية كل من العنصرين فغلب البعض المصلحة حيث عرّف الحق بأنه: "المصلحة التي يحميها القانون عن طريق الاعتراف بقدرة إرادية لصاحبه " ، وغلب آخرون عنصر الإرادة فعرفوا الحق بأنه: "سلطة تخول للشخص القيام بأعمال معينة تحقيقاً لمصلحة يعترف بها القانون" ⁽²⁾ .

- تعريف الحق في النظرية الحديثة :

لقد انتقدت النظرية التقليدية لارتكازها على عناصر خارجية في تعريف الحق ولم تركز على جوهره وصلبه، لذلك حاولت النظرية الحديثة التركيز على جوهر الحق فعرفه الفقيه "DABIN" على أنه : "استئثار شخص معين بشيء أو قيمة معينة يخول له التسلط و الاقتضاء، و يهدف إلى تحقيق مصلحة يحميها القانون لأنها ذات قيمة اجتماعية، وبالتالي فإن الحق يحتوي على عدة عناصر وهي: الاستئثار ، تسلط صاحب الحق، الاقتضاء والحماية القانونية ⁽³⁾ .

⁽¹⁾ عمار بوضياف ، النظرية العامة للحق ، المرجع السابق ، ص. 14 و 15 .

⁽²⁾ جميل الشرقاوي ، دروس في النظرية العامة للحق، ص. 27. نقلاً عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، مرجع سابق، ص. 101 .

⁽³⁾ عمار بوضياف ، النظرية العامة للحق ، المرجع السابق ، ص. 16 و 17 .

قد أخذ على هذا المذهب أن هناك من الحقوق مالا يتوافق مع عنصر الاستئثار الذي أشار إليه "دابان"، فحق الانتفاع بالمرافق العامة لا ينفرد به شخص معين، كما أنّ الاستئثار موجود في الحريات الأخرى⁽¹⁾.

3. وضع الاستقالة في ضوء المفاهيم السابقة :

إن اعتراف المشرع الجزائري للموظف بحق الاستقالة⁽²⁾ يعني تحويل هذا الموظف القدرة أو السلطة الإرادية في استعمال هذا الحق وهذا يتفق مع المذهب الشخصي، فيكون الشخص في حالة الاستقالة هو الموظف العام، وأن الاعتراف له بهذا الحق يعني أنّ له مصلحة تقتضي الاعتراف بها تتمثل في إنهاء الرابطة الوظيفية وفي تقرير حقه في اختيار العمل الذي يرضيه وهذا الوضع متحقق في استقالة الموظف. وتكون الحماية القانونية هنا في صورة الدعوى القضائية التي يرفعها الموظف في حالة رفض الاستقالة، وهذا يتفق مع ما ذهب إليه الاتجاه الموضوعي. وبذلك تعتبر الاستقالة حقا للموظف إذ ليس من العدل أن يجبر رغم عن إرادته على الاستمرار في عمل لا يرغب فيه كما كان يحدث في زمن السخرة، وبالتالي فالاستقالة تعتبر حق من الحقوق المقررة للموظف وهذا الحق يستند إلى طبيعة العلاقة الوظيفية⁽³⁾، كما يستند للنصوص التشريعية⁽⁴⁾.

إذن تعتبر الاستقالة حق معترف به للموظف، فهذا الأخير الذي اختار في يوم ما أن يربط العلاقة مع جهة إدارية وقدم ملف بهذا الخصوص واجتاز مسابقة قد يغيّر موقفه في يوم آخر، فيعبّر عن إرادته في الانقطاع عن الوظيفة بصفة نهائية⁽⁵⁾.

وبالرجوع إلى المواد 217 إلى 220 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية السالف الذكر، نجد أن الإدارة تملك فقط حق إرجاء الموافقة على طلب الاستقالة التي تعد حق بعد أن كانت مجرد إمكانية في ظل القوانين السابقة⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 102.

⁽²⁾ انظر المادة 217 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

⁽³⁾ تنص المادة 7 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية".

⁽⁴⁾ عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 103.

⁽⁵⁾ عمار بوضياف، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص. 165.

⁽⁶⁾ هاشمي خري، المرجع السابق، ص. 216.

ثانيا: الاستقالة حالة من حالات انتهاء العلاقة الوظيفية:

يترتب على قبول الاستقالة من قبل الجهة الإدارية المختصة كف يد الموظف عن القيام بمهامه بصفة نهائية، وسقوط ولايته الوظيفية سقوطا كلياً، وهي النتيجة المنطقية لقرار قبول الاستقالة⁽¹⁾.

إذا باشر الموظف المستقيل مهامه ، بعد صدور قرار قبول الاستقالة يعتبر مغتصباً للوظيفة وتعتبر أعماله منعدمة ، إلا في الحدود التي تبررها نظرية الموظف الفعلي ، حفاظاً على مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اضطراب . و الأصل العام أن إنهاء الخدمة الوظيفة بالاستقالة يترتب عليه أن يوقف الموظف المستقيل ويمنع من ممارسة اختصاصاته السابقة⁽²⁾.

وانطلاقاً من ذلك فإنه ابتداءً من تاريخ سريان القرار الصريح أو الضمني فإن الموظف المستقيل يصبح خارج سلكه الوظيفي، ويفقد بالتالي كل حقوقه المرتبطة بصفته الوظيفية⁽³⁾.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري ، نجد أن المشرع قد اعتبر الاستقالة حالة من حالات انتهاء خدمة الموظف العام بناءً على رغبته وبالتالي فقدان صفة الموظف⁽⁴⁾، حيث تنص المادة 216 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر على أنه: "ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن... الاستقالة المقبولة بصفة قانونية...".

كما تعتبر سبباً لانتهاء علاقة العمل بين العون المتعاقد والهيئة المستخدمة ، حيث تنص المادة 69 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07⁽⁵⁾: " تنتهي علاقة العمل بعنوان نظام التعاقد بفعل ... الاستقالة المقبولة بصفة قانونية...".

(1) حكم المحكمة العليا المصرية في الطعن رقم 723 جلسة 1958. نقلاً عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 463 .

(2) نفس المرجع ، ص. 464 .

(3) هاشمي حربي، المرجع السابق، ص. 218.

(4) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة ، ص. 11.

(5) المرسوم رقم 308/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 ، الذي يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61 الصادر بتاريخ 29 سبتمبر 2007 ، الصفحة 17.

لذلك فقبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها طبقا للمادة 2/219 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر ، ومرد ذلك للآثار المترتبة عنها ومنها شطب الموظف المستقيل من تعداد مستخدمي الإدارة التي كان يتبعها و إلغاء منصبه الإداري والمالي معا ، في حين يمكنه الرجوع إلى الوظيفة العمومية كتوظيف جديد ووفقا للشروط العامة للتوظيف⁽¹⁾.

ثالثا: دور الإدارة في الاستقالة :

إنّ الاستقالة طبقا للأصول العامة للوظيفة ، وللحكمة التي قامت من أجلها وتنظيمها لضمان حسن سير الموافق العامة بانتظام واضطراد ، لا تنتج بذاتها أثرها القانوني لإنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة العامة ، وإنما يتوقف حدوث هذا الأثر المنهي لخدمة الموظف على القرار الصادر عن الجهة الإدارية المختصة بقبولها صراحة ، أو على المدة التي تعتبر بعدها مقبولة حكماً⁽²⁾. و هذا ما أكد عليه المشرع الجزائري في المادة 220 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

إذن مهما كانت الأداة التي انعقدت بها الرابطة الوظيفية ، لا بد لإنهائها بناء على رغبة الموظف أي عن طريق الاستقالة ، من صدور قرار إداري بقبولها ، وإنّ إلزامية وجود هذا القرار تكمن في كونه الأداة القانونية للتوفيق بين أمرين متعارضين ، و يتعلق الأمر بحق الموظف في أن لا يجبر على الاستمرار في عمل لا يرغب فيه ، وواجب الإدارة في الحفاظ على السير المنتظم للمرفق العام تحقيقا للمصلحة العامة⁽³⁾.

وبالتالي فإن القرار بقبول الاستقالة يكشف عن قبول الإدارة إنهاء الرابطة الوظيفية مع الموظف نزولا عند رغبته من ناحية ، كما يؤكد اتخاذها الاحتياطات اللازمة بعدم تأثر المرفق بخروج الموظف من الخدمة⁽⁴⁾.

(1) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الثانية، 2013، ص. 33 .

(2) مازن محمد الطاهر محمد حسين الحسني ، المرجع السابق ، ص . 190 .

(3) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 241 .

(4) نفس المرجع، ص. 190 .

لذلك فإن تعليق الأثر القانوني للاستقالة على قبولها الصريح من السلطة المختصة مرتبط بصفة مباشرة بمبدأ استمرارية المرفق العام، وبالتالي فإن الموظف الذي ينقطع عن العمل قبل تاريخ الذي تحدده الإدارة يعرض نفسه للجزاء التأديبي⁽¹⁾.

رابعاً: الاستقالة فردية :

إن الأصل في الاستقالة أن تكون فردية، بمعنى أن يتقدم الموظف العام بطلبها مدفوعاً إلى ذلك باعتبارات خاصة يقدرها بنفسه وفي ضوء مصلحته الخاصة ومتى قدر أن مصلحته تتطلب إنهاء رابطة الوظيفة بجهة الإدارة⁽²⁾.

غير أنه يحدث في بعض الأحيان أن يقدم بعض الموظفين العموميين بدوافع مشتركة على تقديم استقالاتهم معا في وقت واحد، معبرين بذلك عن شعور جماعي من السخط أو التمرد على نظم مطبقة أو إرغام الحكومة على إجابة مطالب لهم، وهذا ما يعرف بالاستقالة الجماعية وهي عبارة عن "توافق إرادات بعض الموظفين على تقديم استقالاتهم والتحلل من تبعية وظائفهم دفعة واحدة بقصد التأثير على الحكومة أو الاحتجاج على أمر من الأمور أو تحقيق رغبة خاصة للمستقلين"⁽³⁾.

لذلك فقد دأبت مختلف التشريعات على تجريم الاستقالة الجماعية ونظرا لخطورتها وتأثيرها على سير المرافق العامة بانتظام و اضطراب، حيث جرمها المشرع الفرنسي بموجب المادة 126 من قانون العقوبات استنادا إلى أن الصورة المثلى للاستقالة هي أن تكون فردية و ذلك حتى لا يرغم الموظف على البقاء في الوظيفة وهو كاره لها، غير أن ممارستها بشكل جماعي

و مدبر يشكل خطرا جسيما على سير المرفق العام مما يستدعي ضرورة تجريمها⁽⁴⁾.

(1) هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص. 218.

(2) نعيم عطية، الاستقالة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1966، ص. 45. نقلا عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة المرجع السابق، ص. 342.

(3) محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، رسالة دكتورا، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1975، ص. 129. نقلا عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 343.

(4) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 197 و 198.

كما جرمها أيضا القانون المصري في قانون العقوبات ، حيث اعتبر أن ترك ثلاث من الموظفين على الأقل لعملهم ولو في صورة الاستقالة ، أو امتنعوا عمدا عن تأدية واجب من واجباتهم الوظيفية متفقين على ذلك أو قاصدين تحقيق هدف مشترك ، بمثابة جريمة يعاقب عليها بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تتجاوز سنة وبغرامة لا تزيد عن مئة جنيه ، ويتم مضاعفة الحد الأقصى للعقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يعرّض حياة الأشخاص أو صحتهم

أو أمنهم للخطر أو يحدث اضطراب ، أو فتنة ، أو يضر بمصلحة عامة ⁽¹⁾.

وقد جرم أيضا المشرع الجزائري الاستقالة الجماعية في قانون العقوبات ⁽²⁾ بموجب المادة 115 منه التي نصت على أن: "القضاة والموظفون الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف قيام القضاء بمهمته، أو سير مصلحة عمومية يعاقبون بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات".

لذلك ونظرا لخطورة الاستقالة الجماعية ، فإنه ينبغي أن يقدم طلب الاستقالة فرديا ⁽³⁾.

فتقديم الاستقالة بشكل فردي يعتبر الصورة الطبيعية والمثلى التي أقرّ من أجلها هذا الحق ، أما ممارستها بشكل جماعي قد يخرج عن معنى الاستقالة ويقترّب من معنى الإضراب والاحتجاج وتتنافى بشكل صارخ مع مبدأ ديمومة سير المرافق العامة بانتظام و اضطراب.

وبالتالي فإن انتهاء العلاقة الوظيفية وفقدان صفة الموظف، من أهم وأبرز الخصائص التي تتميز بها الاستقالة ، والتي يترتب عليها مجموعة من النتائج مثل غل يد الموظف عن ممارسة مهامه وفقدانه لجميع الحقوق المرتبطة بصفة الموظف وكذا تحرره من جميع التزاماته الوظيفية السابقة.

⁽¹⁾ عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، المرجع السابق، ص. 344 .

⁽²⁾ الأمر رقم 156/66 ، المؤرخ في 08 جوان 1966 ، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 49 ، الصادرة في 11 جوان 1966 ، ص. 702

⁽³⁾ عمار بوضياف ، الوظيفة العامة، المرجع السابق ، ص. 165.

خامسا: دور إرادة الموظف في الاستقالة :

إن الاستقالة كتصرف قانوني يعتمد في المقام الأول على إرادة الموظف العام ، ويجب أن تخلوا هذه الإرادة من كل العيوب ، وبمعنى آخر يجب أن لا يكون الموظف قد تعرض لظروف تحد من حريته وتنال من تبصره وإدراكه⁽¹⁾.

فالاستقالة عملية إرادية يثيرها الموظف بطلب الاستقالة ، وتنتهي الخدمة بالقرار الإداري الصادر بقبول هذا الطلب الذي هو سبب هذا القرار ، إلا أنه كما كان طلب الاستقالة هو مظهر من مظاهر إرادة الموظف في اعتزال الخدمة ، والقرار بقبول هذا الطلب هو بدوره مظهر من مظاهر إرادة الرئيس الإداري في قبول هذا الطلب ، وإحداث الأثر القانوني المترتب على الاستقالة ، كان لازما أن يصدر طلب الاستقالة و قرار قبولها برضا صحيح يفسده كل ما يفسد الرضا من عيوب⁽²⁾.

إذن الإرادة هي عماد التصرفات القانونية، حيث تركز عليها أغلب الالتزامات سواء تلك التي تستند إلى الإرادة بمفردها، أو تستند إليها مقترنة بإرادة أخرى، ويتضح ذلك من التعريف السائد للتصرف القانوني ، بأنه اتجاه الإرادة إلى إحداث آثار قانونية⁽³⁾.

و لما كان طلب الاستقالة هو المظهر الخارجي الذي يعبر عن إرادة الموظف العام في التخلي عن الخدمة، وهو سبب القرار الإداري الصادر بقبول الاستقالة، لذلك فإن اشتراط تقديم طلب الاستقالة إنما قرّر لتأكيد الإدارة من هذه الرغبة في قطع العلاقة الوظيفية بشكل نهائي. و هذا ما أكد عليه المشرع الجزائري في المادة 218 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر، وبالتالي فالموظف ملزم بالتصريح في طلبه بدون غموض عن إرادته في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية⁽⁴⁾.

وبذلك يكون المشرع قد أخذ بالاستقالة الصريحة أو المكتوبة التي تعتبر الأسلوب الأمثل للتأكد من الإرادة الحقيقية للموظف في ترك الوظيفة.

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة ،المرجع السابق، ص.116.

(2) سعد نواف العنزي،المرجع السابق،ص. 343 .

(3) مصطفى عبد الحميد ، مبادئ القانون نظرية الحق ، بدون سنة نشر ، ص. 14. نقلا عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، المرجع السابق،ص.116.

(4) رشيد حبابي، دليل الموظف والوظيفة العمومية ، دار النجاح للكتاب، الجزائر ، 2012، ص.77 و78.

إذن الاستقالة هي الحالة التي تنتهي بها خدمة الموظف بناء على رغبته وإرادته بخلاف الحالات الأخرى، نظرا لاعتبارها وسيلة قانونية تركز على إرادة يقينية تتجه لإحداث الآثار القانونية في ظل ضوابط معينة.

تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من كون الاستقالة تتميز بخصائص عديدة، باعتبارها حق للموظف العام وحالة من حالات انتهاء العلاقة الوظيفية، إلا أنها قد تقترب من بعض الأنظمة التي يتوقف فيها الموظف عن أداء مهامه الوظيفية سواء بصفة مؤقتة أو نهائية، والتي سوف نفضل فيها في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

مقارنة بين الاستقالة وبعض النظم

تعتبر الاستقالة حق ثابت للموظف، لذلك اعترفت بها مختلف التشريعات الوظيفية في جل الأنظمة المقارنة، واعتبرتها حالة من حالات انتهاء الخدمة، حيث اهتمت بتنظيم كيفية ممارستها حفاظا على ديمومة سير المرافق العامة وضمانا لعدم التعسف في استعمال هذا الحق من طرف الموظفين، وكذا لتحقيق مصلحة الموظف الذي يرغب في ترك الوظيفة، و بالتالي عدم إرغامه من قبل الإدارة على البقاء فيها.

وبالرغم من تميزها بخصائص عديدة كما سلف ذكرها في المطلب السابق، إلا أنها قد تقترب في بعض الجوانب مع أنظمة أخرى تغل فيها يد الموظف عن ممارسة مهامه سواء بصفة مؤقتة أو نهائية، سواء بناء على إرادته أو خارج عن إرادته، ومن بين هذه الحالات، حالة الإضراب وحالة الإحالة على الاستيداع وكذا حالة الفصل التأديبي، لذلك سنعمل على محاولة التمييز بين هذه المفاهيم من خلال إبراز نقاط تشابه هذه الأنظمة ونقاط اختلافها.

و للمزيد من الشرح، سوف نتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع أساسية هي :

الفرع الأول: مقارنة بين الاستقالة و الإضراب.

الفرع الثاني: مقارنة بين الاستقالة والفصل التأديبي .

الفرع الثالث: مقارنة بين الاستقالة و الإحالة على الاستيداع.

الفرع الأول

مقارنة بين الاستقالة و الإضراب

للمقارنة بين الاستقالة والإضراب والوقوف على أوجه التشابه والاختلاف بين المفهومين، كان لا بد من تعريف الإضراب ثم مقارنته مع ما سبق بيانه حول مفهوم الاستقالة.

يمثل الإضراب ضمن القوانين المعاصرة لمختلف الدول حقا من الحقوق الأساسية للعامليرتبط بالحق النقابي، ويتجسد في توقف جماعي عن مزاوله العمل من طرف جميع العمال أو بعضهم بقصد إجبار صاحب العمل على تلبية مطالبهم المهنية⁽¹⁾.

كما يعرف الإضراب على أنه: "امتناع موظفي وعمال المرافق العامة عن تأدية أعمالهم مع تمسكهم في الوقت ذاته بأهداف الوظيفة العامة ومزاياها، فهو بمثابة اتفاق بين عدة أشخاص على وقف العمل المنوط بهم، لسبب من الأسباب لتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يروونه واقعا عليهم أو للاحتجاج على أمر من الأمور"⁽²⁾.

وانطلاقا من تعريف الإضراب يمكن ملاحظة أن الإضراب يتشابه و يختلف مع الاستقالة في النقاط التالية:

أولاً - أوجه التشابه: تتمثل أهم أوجه التشابه فيما يلي:

1 / يعتبر الإضراب حق مشروع للموظف والعون المتعاقد اعترف به القانون و يمارس في إطاره حيث تنص المادة 1/71 من القانون رقم 01/16⁽³⁾ المتضمن التعديل الدستوري: "الحق في الإضراب معترف به ، و يمارس في إطار القانون " كما تنص المادة 36 من الأمر رقم: 03/06 سالف الذكر: "يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما"

(1) بشير هدي ، الوجيز في شرح قانون العمل ، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص.57.
(2) محمد عبد العال السناري ، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري، في جمهورية مصر العربية دراسة مقارنة دون سنة نشر، دون مكان نشر، ص.101 .
(3) القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016 ، ص.3 .

و تنص أيضا المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم: 308/07 سالف الذكر على حق العون المتعاقد في ممارسة الإضراب. و كذلك الحال بالنسبة للاستقالة كما سبق بيانه. إذن يعد كلاهما حق معترف به للموظف شريطة أن يمارس في إطار القانون.

2/ كلاهما يتخذ صورة الامتناع عن أداء الوظيفة من جانب الموظف، حيث يتحرر هذا الأخير من التزاماته الوظيفية بمجرد قبول الاستقالة صراحة من الجهة الإدارية المختصة أو بفوات الأجلين

(أربعة أشهر) من تاريخ إيداع الطلب حيث تصبح الاستقالة فعلية⁽¹⁾. كما يتوقف الموظفون في الإضراب عن أداء الواجبات المهنية الموكلة إليهم بعد استنفاد الإجراءات القانونية المنصوص عليها (التسوية الودية، الإشعار المسبق، انعقاد الجمعية العامة) و هذا ما ورد النص عليه في القانون رقم: 02/90 المعدل و المتمم⁽²⁾.

و يتشابه الإضراب مع الاستقالة الجماعية لأن هذه الأخيرة غالبا ما تكون ذات طابع احتجاجي و تصحب بتوقف جماعي عن العمل كما هو الحال في الاضطراب، مع العلم أنّ المشرع يعتبر الاستقالة الجماعية جريمة معاقب عليها التي تتم في إطار تواطؤ الموظفين قصد عرقلة السير الحسن للمرفق العام .

3/ يتشابه كل من الاستقالة والإضراب في كونهما عملا إراديا، حيث يقومان على اتجاه إرادة الموظف إلى الامتناع عن أداء أعباء الوظيفة التي يشغلها، فكلا من الاستقالة والإضراب تشترط لتوافر أي منهما اتجاه إرادة الموظف إلى إتيان ذلك التصرف القانوني⁽³⁾.

4/ يترتب على كل من الاستقالة و الإضراب آثار خطيرة من شأنها المساس بأهم مبدأ من المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، و يتعلق الأمر بمبدأ الاستمرارية بسبب التوقف عن العمل، لذلك تدخل المشرع الجزائري بوضع ضوابط معينة لممارستها⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ أنظر المادة 220 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

⁽²⁾ أنظر المواد من 27 إلى 31 من القانون 02/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها و ممارسة حق الإضراب المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 6، الصادرة بتاريخ 7 فبراير 1990، ص.231.

⁽³⁾ عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، المرجع السابق ، ص.51.

⁽⁴⁾ أنظر المواد من 218 إلى 220 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر، و المواد من 24 إلى 31 و المواد من 34 إلى 43 من القانون رقم 02/90 المعدل م المتمم سالف الذكر.

ثانيا- أوجه الاختلاف: تتمثل أهم أوجه الاختلاف فيما يلي:

1/ يترتب على ممارسة حق الإضراب وقف علاقة العمل أو تجميدها دون إنحائها⁽¹⁾، وبالتالي يتوجب على صاحب العمل الاحتفاظ بمناصب العمال المضربين، والحفاظ على أقدميتهم المكتسبة ورتبهم إضافة إلى الامتناع عن تعيين مستخلفين للعمال المضربين، إلا في إطار ضمان الحد الأدنى من الخدمة أو حالة التسخير⁽²⁾، بينما تؤدي الاستقالة إلى انقضاء الرابطة الوظيفية بصفة نهائية وفق المادة 216 من الأمر رقم: 03/06 سالف الذكر التي تنص على: "ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن: ... الاستقالة المقبولة بصفة قانونية...".

وبالتالي يشطب الموظف المستقيل من تعداد مستخدمي الإدارة التي كان يتبعها و يلغى منصبه الإداري والمالي معا، ولا يمكنه الرجوع إلى الوظيفة العمومية إلا في إطار التوظيف الجديد ووفقا لشروط قانون سلك الاستقبال⁽³⁾.

2/ يختلف الإضراب عن الاستقالة في أن الموظف في حالة الإضراب تتجه إرادته إلى الامتناع عن تأدية أعباء وظيفته، مع تمسكه في نفس الوقت بالوظيفة التي يشغلها في حين أنه في حالة الاستقالة تتجه إرادته إلى التخلي عن القيام بأعباء الوظيفة والتخلي عن الوظيفة نفسها بصفة نهائية⁽⁴⁾.

3 / تمارس الاستقالة في صورتها الطبيعية والمثلى بشكل فردي، حيث تجرم مختلف القوانين ممارستها بشكل جماعي، في حين أنّ الإضراب هو توقف جماعي عن العمل وهذا ما تؤكد عليه العبارات المستخدمة في القانون رقم 02/90 المعدل و المتّم و هي: "موافقة جماعة العمال على الإضراب" "التوقف الجماعي عن العمل"، "العمال المضربين". وبالتالي تستبعد رفض تنفيذ الالتزامات المهنية بشكل فردي من مجال الإضراب، بل تعتبر إخلالا بالالتزامات المهنية الموكلة للموظف⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ تنص المادة 2/32 من القانون رقم: 02/90 المعدل و المتّم السالف الذكر: "و لا يقلع الإضراب، الذي شرع فيه حسب هذه الشروط، علاقة العمل".

⁽²⁾ بشير هدي، المرجع السابق، ص. 62 و 63.

⁽³⁾ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص. 334.

⁽⁴⁾ عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 51.

⁽⁵⁾ بشير هدي، المرجع السابق، ص. 62.

4 / يقتطع من الراتب عن فترة الإضراب باعتبار أنّ الراتب يدفع بعد أداء الخدمة بناءً على المادة 32 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر التي تنص على أن: " للموظف الحق ، بعد أداء الخدمة ، في راتب "، كما تنص المادة 3/32 من القانون رقم: 02/90 المعدل و المتمم سالف الذكر على أنه " و يوقف الإضراب آثار علاقة العمل طوال مدة التوقف الجماعي عن العمل ماعدا فيما اتفق عليه طرفا الخلاف بواسطة اتفاقيات وعقود يوقعانها "، و لأنه في حالة الإضراب فان الموظف لا يقدم أيّ خدمة يستحق من أجلها راتبا غير أنّه في حالة الاستقالة يستمر دفع الراتب للموظف الذي قدّم طلب الاستقالة إلى حين صدور قرار بقبول الاستقالة من الجهة المختصة بالتعيين، ويتوقف دفع الراتب بصفة نهائية للموظف المستقيل الذي تنتهي خدمته .

5 / يظل الموظف المضرب مكتسبا لصفة الموظف و بالتالي يلزم بجميع الواجبات التي تفرضها عليه وظيفته ما عدا ما يتعلق بأداء المهام ، أما الموظف المستقيل يفقد باستقالته صفة الموظف ، و بالتالي يتحلل من جميع الالتزامات الوظيفية.

كما يمكن مقارنة الاستقالة بحالة أخرى تنقطع فيها علاقة الموظف بالإدارة وهي الحالة التي يتعرض فيها لعقوبة الفصل التأديبي ، وهذا ما سنعرضه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

مقارنة بين الاستقالة و الفصل التأديبي

للمقارنة بين الاستقالة والفصل التأديبي يجب البدء بتعريف الفصل التأديبي ثم مقارنته مع ما تم ذكره من خصائص للاستقالة.

الفصل التأديبي هو عبارة عن إجراء إداري تأديبي تتخذه الجهة الإدارية المختصة ضد الموظف المخطئ، حيث يتم بموجبه إنهاء مهامه بطريقة تأديبية. و يتمثل هذا الفصل التأديبي في عقوبة التسريح وعقوبة العزل. فالتسريح التأديبي هو عقوبة من الدرجة الرابعة طبقا للمادة 163 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر، حيث توقع على الموظف في حال ارتكابه لخطأ من الأخطاء المصنفة في الدرجة الرابعة الواردة على سبيل المثال في المادة 181 من ذات الأمر وهي:

- 1- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت ، يقدمها شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
 - 2- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل .
 - 3- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وممتلكات المؤسسة أو الإدارة والتي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة .
 - 4- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة .
 - 5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.
 - 6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها، ونشاط مريح آخر غير المنصوص عليه في المادة 43 و 44 من الأمر رقم 03/06، أي خارج النشاط المريح الذي سمح به القانون ورخصته الإدارة كالقيام بنشاط التعليم والتكوين .
- ويعود للقوانين الأساسية الخاصة توضيح مختلف الأخطاء مع مراعاة طبيعة كل سلك من الأسلاك الوظيفية . و بذلك يعد التسريح التأديبي وسيلة غير عادية لإنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة المستخدمة⁽¹⁾ .
- أما العزل فهو عقوبة تأديبية استبعادية غير مصنفة تسلط على الموظف بسبب ارتكابه لمخالفة إهمال المنصب ، و المتمثلة في التغيب عن العمل لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل بدون مبرر مقبول ، و هذا ما نصت عليه المادة 184 من نفس الأمر.
- يستنتج مما سبق ذكره أنّ الاستقالة و الفصل التأديبي يتفقان و يختلفان في نقاط معينة كما يلي:

أولا: أوجه التشابه:

- 1 / يعتبر كل من الاستقالة و الفصل التأديبي(التسريح و العزل) حالة من حالات الإنهاء التام للخدمة وبالتالي فقدان صفة الموظف طبقا للمادة 216 من الأمر رقم 03/06 التي تنص: " ينتج

(1) هاشمي حربي ،المرجع السابق ،ص. 219 .

إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن ...:

- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية ،

- العزل،

- التسريح...".وبذلك يصبح الموظف خارج السلك الوظيفي ويفقد جميع الحقوق والمزايا الوظيفية كما يتحرر من جميع الالتزامات المتعلقة بالصفة الوظيفية.

2- كلاهما يتخذ صورة الامتناع عن ممارسة المهام الوظيفية، فبمجرد قبول الاستقالة من قبل السلطة المختصة يمتنع الموظف عن ممارسة المهام الموكلة له سابقا ، كما هو عليه الحال في حالة صدور القرار التأديبي ، حيث تغل يده عن ممارسة المهام الموكلة إليه بسبب الفصل التأديبي.

ثانيا: أوجه الاختلاف:

1 / يعتبر الفصل التأديبي (التسريح و العزل) عقوبة تأديبية وفقا للمادتين 163 و 184 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر ،بينما تعتبر الاستقالة حق للموظف وفقا للمادة 217 من ذات الأمر .

2 / يفصل الموظف تأديبيا بسبب ارتكابه لمخالفة تأديبية وفقا لشروط و إجراءات قانونية في حين يستقيل الموظف بناء على رغبته في مغادرة الوظيفة بصفة نهائية،بغض النظر عن الأسباب التي دفعته إلى ذلك

3/الاستقالة تعتمد بشكل كامل على إرادة الموظف الصريحة في قطع العلاقة الوظيفية ،بينما التسريح التأديبي هو إنهاء علاقة الوظيفية بطريقة لا إرادية أي لا دخل لإرادة الموظف فيها، وبالتالي فهو مجبر على الامتثال للقرار التأديبي الصادر في حقه.

4/يمنع الموظف المفصول تأديبيا (المسرح و المعزول)،من الالتحاق بالوظيفة العامة من جديد بناء على نص المادة 185 من الأمر رقم 03/06 ،التي تنص على أنه" لا يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية".وهو أثر قاسي جدا يترتب عن هذه العقوبة بما يستوجب إعادة النظر فيه . بينما يحق للموظف المستقيل الالتحاق بالوظيفة العامة من جديد طالما تم خروجه بإرادة منه وبطريقة قانونية⁽¹⁾ .

(1) عمار بوضياف،الوظيفة العامة،المرجع السابق،ص.166.

حيث أجاز المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة بتاريخ 10 فبراير 2004 المتعلق بالالتحاق من جديد⁽¹⁾ بالوظيفة العمومية للموظف المستقيل حق المشاركة في مسابقات التوظيف إذا استوفى شروطها، وهذا ما أكد عليه البرقية رقم 509 بتاريخ 18 أبريل 2011⁽²⁾. وبالتالي يمكن ملاحظة أنّ نقاط الاختلاف بين الاستقالة والفصل التأديبي أكثر من نقاط التشابه، وهذا راجع لأنّ الموظف في الاستقالة إنما يمارس حق من حقوقه الثابتة بكامل حريته وإرادته إلا أنه في حالة الفصل التأديبي إنما يكون يواجه عقوبة نتيجة أخطائه تهدف إلى رده وللحفاظ على السير الحسن للمرفق العام .

وتجدر الإشارة إلى إن حق الاستقالة قد يتقارب مع نظام آخر يدخل في إطار الوضعيات القانونية للموظف و يتعلق الأمر بنظام الإحالة على الاستيداع و هذا ما سوف نحاول التطرق إليه في شكل مقارنة بينهما في الفرع الثالث.

الفرع الثالث

مقارنة بين الاستقالة و الإحالة على الاستيداع

لقد نص المشرع الجزائري على حالة الإحالة على الاستيداع في الفصل الرابع من الباب السادس من الأم رقم 03/06 سالف الذكر في المواد من 145 الى 153 ، وهو وضعية إدارية قانونية من الوضعيات القانونية الأساسية للموظف⁽³⁾، حيث تتمثل في إيقاف مؤقت لعلاقة العمل أي تجميد هذه العلاقة ، و التي يترتب عليها توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية والترقية في الدرجات وفي التقاعد.

⁽¹⁾ أنظر المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 10 فبراير 2004 ، و المتعلق بالالتحاق من جديد بالوظائف العمومية.

⁽²⁾ أنظر البرقية رقم 509 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 18 أبريل 2011 .

⁽³⁾ أنظر المادة 127 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

ولكن يظل محتفظا بالحقوق التي اكتسبها في رتبته الأصلية عند تاريخ الإحالة على الاستيداع⁽¹⁾، وقد تكون الإحالة إلى الاستيداع بقوة القانون حسب المادة 146 و147 من نفس الأمر، وذلك في الحالات التالية:

في حالة تعرض أحد أصول الموظف أو زوجه أو أحد الأبناء المتكفل بهم لحادث أو لإعاقة أو لمرض خطير.

- للسماح للزوجة الموظفة بتربية طفل يقل عمره عن 5 سنوات.
- للسماح للموظف للالتحاق بزوجه إذا اضطر إلى تغيير إقامته بحكم مهنته.
- لتمكين الموظف من ممارسة مهام عضو مسير لحزب سياسي.
- إذا عين زوج الموظف في ممثلية جزائرية في الخارج أو مؤسسة أو هيئة دولية أو كلف بمهمة التعاون، فيوضع الموظف الذي لا يمكنه الاستفادة من الانتداب في وضعية الإحالة على الاستيداع، وفي هذه الحالة فإن مدة الإحالة على الاستيداع تساوي مدة مهمة زوج الموظف، في حين تكون مدة الاستيداع في الحالات الأخرى لمدة دنيا قدرها 6 أشهر قابلة للتجديد في حدود مدة قصوى قدرها 5 سنوات خلال حياته المهنية⁽²⁾.

كما يمكن للموظف أن يستفيد من الإحالة إلى الاستيداع لأغراض شخصية وفقا للمادة 148 من نفس الأمر، لاسيما للقيام بدراسات أو أعمال بحث بطلب منه، وذلك بعد سنتين (02) من الخدمة الفعلية. و تكون لمدة دنيا قدرها 6 أشهر قابلة للتجديد في حدود سنتين (02) خلال حياته المهنية⁽³⁾.

نستنتج مما سلف ذكره وبالرجوع إلى خصائص الاستقالة النقاط التالية :

أولاً: أوجه التشابه:

1/ كلاهما يتخذ صورة الامتناع عن أداء المهام الوظيفية الموكلة إلى الموظف ففي حالة الاستقالة القانونية تنتهي الولاية الوظيفية للموظف وتغل يده عن ممارسة المهام التي كانت موكلة له، وكذلك الحال بالنسبة للإحالة على الاستيداع فبمجرد صدور قرار الإحالة على الاستيداع يتمتع الموظف

⁽¹⁾ أنظر المادة 145 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

⁽²⁾ أنظر المادة 149 من نفس الأمر.

⁽³⁾ أنظر نفس المادة من نفس الأمر.

عن أداء المهام التي كانت موكلة له من قبل، كما يمنع ممارسة أيّ نشاط مريح طبقا للمادة 150 من نفس الأمر.

2 / تتجه إرادة الموظف في الحالتين إلى إتيان هذا التصرف ، حيث يلزم لصحة قرار الإحالة إلى الاستيداع صدوره بناء على طلب الموظف و إلا كان معيبا ، كما يكون هذا القرار معيبا ، إذا ثبت صدوره بعد سحب الموظف لطلبه ، نظرا لأنّ هذه الوضعية تتم بناء على إرادة الموظف . كما يعتبر طلب الاستقالة ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها ، حيث يلزم لصحته أن يكون ثمة طلب وأن يظل هذا الطلب قائما لحين صدور القرار بقبول الاستقالة⁽¹⁾.

3 / توقف كل المزايا و الحقوق الوظيفية بالنسبة للموظف المستقيل بعد قبول استقالته، وكذلك الحال بالنسبة للإحالة على الاستيداع، حيث لا يستفيد الموظف المحال على الاستيداع من احتساب مدة فترة الإحالة إلى الاستيداع في الترقية في الرتبة أو الترقية في الدرجة أو في التقاعد كما يفقد راتبه خلال هذه الفترة .

ثانيا: أوجه الاختلاف:

1 / تعتبر الاستقالة حالة من حالات انتهاء العلاقة الوظيفية، بينما تعتبر وضعية الإحالة على الاستيداع تجميدا لهذه العلاقة ، حيث تؤدي إلى الاتفاق المؤقت لعلاقة العمل دون إنهاؤها.

2 / يفقد الموظف المستقيل صفته الوظيفية بسبب انتهاء العلاقة الوظيفية بالإدارة المستخدمة و بالتالي يتحرر من كل الالتزامات التي كانت مفروضة عليه بحكم الوظيفة. بينما يحتفظ الموظف المحال على الاستيداع بصفته الوظيفية ويلتزم بكل الواجبات الوظيفية المنصوص عليها التي ليس لها علاقة بالقيام بالعمل.

3/ يمنع الموظف المحال إلى الاستيداع من ممارسة أي نشاط مريح خلال فترة الاستيداع طبقا للمادة 150 من الأمر رقم : 03/06، كما يمكن للإدارة أن تقوم في أي وقت بتحقيق للتأكد من مطابقة الإحالة إلى الاستيداع مع الأسباب التي أحيل من أجلها الموظف إلى الاستيداع ، و هذا ما نصت عليه المادة 151 من نفس الأمر ، بينما يستطيع الموظف المستقيل أن يمارس أيّ نشاط من هذا النوع و لا يخضع لأيّ قيد.

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، المرجع السابق ، ص.56.

4/ لا يمكن إعادة إدماج الموظف المستقيل بعد استقالته⁽¹⁾، الذي يمكنه أن يوظف من جديد إذا توافرت فيه الشروط القانونية ، إلا أن الموظف المحال إلى الاستيداع فيعيد إدماجه في رتبته الأصلية ولو كان زائد عن العدد بقوة القانون بعد انقضاء فترة الإحالة على الاستيداع وفقا للمادة 152 من نفس الأمر.

5/ تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في حالة الإحالة إلى الاستيداع لظروف شخصية في الموافقة أو رفض الطلب نظرا لضرورة المصلحة ، أما بالنسبة للاستقالة ، فلا تملك الإدارة سوى سلطة تأجيل الموافقة على الطلب للضرورة القصوى للمصلحة⁽²⁾.

ومن كل ما سبق يتبين أن الاستقالة حق للموظف قائم بذاته ويتميز عن جملة حالات انتهاء الخدمة الأخرى بخصائص عديدة ، وقد عمل المشرع على تكريس هذا الحق في القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة وهذا ما سنتناوله في المبحث الموالي .

المبحث الثاني

التكريس القانوني للحق في الاستقالة

إنّ النص على حق الاستقالة في مختلف التشريعات الوطنية و المقارنة المتعلقة بالوظيفة العامة ، يعد أول و أهم ضمانة لتكريس وتعزيز حق مهم بالنسبة للموظف ، إذ يعتبر الاعتراف بالحق على مستوى النص هو الضمانة الأولى لتكريسه ليأتي بعد ذلك تنظيم كيفية ممارسته ووضع ضوابط له تكفل عدم التعسف في استعمال هذا الحق من طرف صاحبه من جهة و ضمان ممارسة هذا الحق من خلال إحاطته بمجموعة من الضمانات التي توفر له الحماية القانونية ضد تعسف الإدارة.

(1) تنص المادة 219 / 2 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "... إن قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها"

(2) أنظر المادة 148 و المادة 220 من نفس الأمر.

وانطلاقاً من ذلك، فقد اعترف المشرع الجزائري للموظف بحقه في الاستقالة ومغادرة المرفق العام بناءً على رغبته، وذلك في كل التشريعات الوظيفية التي عرفت بها الوظيفة العامة في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا. كما كرّسه دول مقارنة كفرنسا و مصر في قوانينها استناداً إلى قاعدة حرية التوظيف و بالتبعية حرية مغادرة الوظيفة.

و للمزيد من التوضيح، تناولنا هذا المبحث في مطلبين أساسيين هما :

المطلب الأول: التطور التاريخي لحق الاستقالة في التشريع الجزائري .

المطلب الثاني: حق الاستقالة في التشريع المقارن.

المطلب الأول

التطور التاريخي لحق الاستقالة في التشريع الجزائري

لقد اعترف المشرع الجزائري للموظف بحقه في ترك الوظيفة العامة في الوقت الذي يقدر فيه أنّ مصلحته تقتضي ذلك، و هذا بإقراره للاستقالة كحق ثابت وكسب مشروع من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية. لذلك فقد نص عليه في مختلف التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية التي عرفت بها الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، وتكفل بتنظيم كفاءات ممارسة هذا الحق من خلال إحاطته بضمانات وتقييده بمجموعة من الضوابط، التي تكفل الموازنة بين المصلحة الشخصية للموظف وضمان استمرار الخدمة للجمهور.

لذلك فقد عرف تنظيم حق الاستقالة، تطوراً ملحوظاً بداية من الأمر رقم 133/66⁽¹⁾ إلى

غاية الأمر رقم 03/ 06 القانون الحالي للوظيفة العامة، لذلك سنحاول عرض هذا التطور في مرحلتين

نبرز من خلالها مدى الإعتراف بممارسة هذا الحق في مختلف هذه التشريعات المتعاقبة التي عرفت بها

الجزائر في مجال الوظيفة العامة. للمزيد من الشرح، تناولنا هذا المطلب في فرعين أساسيين هما:

الفرع الأول : حق الاستقالة قبل صدور الأمر رقم 03/06 .

الفرع الثاني : حق الاستقالة بعد صدور الأمر رقم 03/06.

⁽¹⁾ الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966، الصفحة 542.

الفرع الأول

حق الاستقالة قبل صدور الأمر رقم 03/06

لقد نص المشرع الجزائري على حق الاستقالة في القوانين المتعاقبة المتعلقة بالوظيفة العمومية ، حيث تضمن الأمر رقم : 133 /66 . المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سالف الذكر، النص على الاستقالة كحالة لإنهاء خدمة الموظف ، حيث نصت المادة 62 منه على أنه : "أن انتهاء المهام الذي يترتب عليه فقدان صفة الموظف ينتج عن:- الاستقالة...". كما نصت المادة 1/63 من نفس الأمر على أنه: "لا يمكن أن يكون للاستقالة مفعول إلا بطلب خطي يقدمه المعني، ويعرب فيه عن إرادته ، بدون غموض في قطع الصلة التي تربطه بالإدارة...".

فبالرغم من عدم استعمال المشرع صراحة لمصطلح (حق) في نص المادة المذكورة إلا أن تعريفه للاستقالة يؤكد على ممارسة الموظف لحق يتمثل في قطع صلته بالإدارة المستخدمة في الوقت الذي يرغب فيه دون أن تملك الإدارة سلطة في منعه إلا في إطار تنظيم ممارسة هذا الحق قصد ضمان مبدأ استمرارية المرافق العامة⁽¹⁾.

و لقد نظم الأمر رقم 133/66 سالف الذكر ممارسة حق الاستقالة من خلال وضع مجموعة من الضمانات و الضوابط التي تلزم الإدارة و الموظف باحترامها ضمانا لممارسة حقه بطريقة مشروعة من جهة ، و ضمانا للسير الحسن للمرفق العام من جهة أخرى، وتتمثل أهم هذه الضوابط

و الضمانات فيما يلي:

1- طلب الاستقالة :

لقد ألزم المشرع الموظف الراغب في الاستقالة بتقديم طلب استقالته إلى السلطة التي تمارس حق التعيين عن طريق السلم الإداري طبقا لنص المادة 2/63. ويلاحظ أن

(1) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة ، ص.32.

المادة 1/63 قد اشترطت أن يكون الطلب خطيا ، و ذلك إدراكا من المشرع أنّ الموظف المقبل على الاستقالة عادة ما لا يكون في وضعية نفسية لائقة، أو تحت تأثير عوامل خارجية كالإكراه أو التوتر لذلك ألزمه بأن يحجر طلب الاستقالة بخط يده مما قد يمنحه ذلك الفرصة في التريث و التفكير مليا في هذا الإجراء الخطير الذي قد تكون له انعكاسات سلبية على حياته الوظيفية ، وربما العدول عليه في آخر المطاف ⁽¹⁾.

2- استمرار الموظف في أداء مهامه إلى حين صدور قرار الجهة المختصة بالتعيين :

لقد ألزم المشرع الموظف الذي قدم طلب استقالة بالبقاء في منصبه وأداء مهامه إلى حين صدور قرار الجهة الإدارية المختصة وفقا للمادة 2/63، ويرجع ذلك إلى الحفاظ على مبدأ استمرارية المرفق العام، و قد نصت على هذا القيد جميع تشريعات الوظيفة العامة اللاحقة. و يترتب العزل على انتهاء المهام بما يخالف القانون بسبب ترك الوظيفة، و الذي يقرر رغم الضمانات و الإجراءات التأديبية طبقا للمادة 67 .

3: - قبول السلطة التي تمارس حق التعيين للاستقالة :

لقد نصت المادة 64 على ألا يترتب أيّ أثر قانوني للاستقالة إلا بقبولها من السلطة المختصة بالتعيين، التي تلزم باتخاذ قرارها خلال ثلاثة (03) أشهر من تاريخ إيداع الطلب. وأن قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها حسب نص المادة 65، وهذا ما أجمعت عليه كذلك جميع التشريعات اللاحقة المتعلقة بالوظيفة العامة.

وإذا كانت مسألة قبول الاستقالة من طرف الجهة الإدارية لا تطرح إشكالا ما دام الهدف منه ضمان السير الحسن للمرفق العام، إلا أنّ ما يميز الأمر رقم 133/66 في هذا المجال هو النص على إمكانية رفض طلب الاستقالة صراحة، حيث نصت المادة 66 منه على انه: " إذا رفضت السلطة التي تمارس حق التعيين الاستقالة...". وهذا يعني انه كان بإمكان السلطة المختصة رفض الاستقالة بشكل صريح وهذا على خلاف المرسوم رقم 59/85 ⁽²⁾. و الأمر رقم 03/06 سالف الذكر

(1) رشيد حبابي، المرجع السابق، ص.78.

(2) المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 31 مارس 1985، الصفحة 333.

كما يفهم من المادة 66 من الأمر رقم 133/66 أن سكوت السلطة التي تمارس حق التعيين مدة تفوق الثلاثة أشهر، يفهم منه رفض طلب الاستقالة بنصها "...أو سكنت عنها بعد ثلاثة أشهر من إيداع الطلب، فيسوغ للمعني رفع أمره إلى اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة، التي تصدر رأياً معللاً ثم تسلمه إلى السلطة التي تمارس حق التعيين". مما يعني أن الجهة المختصة بالتعيين يمكنها رفض طلب الاستقالة صراحة، أو ضمناً بفوات الثلاثة أشهر، و الملاحظ أنّ الرأي الذي تصدره اللجنة المتساوية الأعضاء قد يكون بقبول الاستقالة أو يؤيد قرار الرفض الذي تصدره السلطة التي تمارس حق التعيين، بالإضافة إلى كون الرأي غير ملزم للجهة المختصة بالتعيين. وهذا من شأنه إلحاق الضرر بالموظف خاصة و أن مفعول الاستقالة يسري ابتداءً من التاريخ الذي تحدده هذه السلطة⁽¹⁾.

وهذا برأينا يناهز كون الاستقالة حق معترف به للموظف، لذلك يرى الأستاذ هاشمي خرفي أن الاستقالة كانت مجرد إمكانية ولم تكن حق في ظل قوانين الوظيفة العامة التي سبقت الأمر

رقم 03/06⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنّ ما يميّز الأمر رقم 133/66 هو النص على المساءلة التأديبية للموظف المستقيل بشكل صريح على خلاف المرسوم رقم 59/85 والأمر رقم 03/06، حيث نصت المادة 65 من الأمر رقم 133/66 على إمكانية مساءلة الموظف المستقيل بسبب أفعال تكتشف بعد قبول الاستقالة بقولها: " إنّ قبول الاستقالة يجعلها لا رجوع فيها ولا يمنع عند اللزوم من مباشرة الدعوى التأديبية، بسبب أفعال تكتشف بعد قبول الاستقالة"

وبالرغم من النص على إمكانية مساءلة الموظف المستقيل عن الأخطاء التي تمّ اكتشافها بعد قبول الاستقالة، إلا أنّ المشرع لم يحدد العقوبات التأديبية المناسبة التي يمكن توقيعها على الموظف

(1) أنظر المادة 2/64 من الأمر رقم 133/66 سالف الذكر.

(2) هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص. 217.

المستقبل لأنه لا يمكن تصور توقيع العقوبات المنصوص عليها في القانون والتي تتلاءم فقط مع الموظف الموجود في حالة الخدمة⁽¹⁾.

و بصدر المرسوم رقم 59/85 سالف الذكر فقد أحال بموجب المادة 132 منه إلى تطبيق المادة 92 من القانون رقم 12/78⁽²⁾ و القانون رقم 06/82⁽³⁾. وبالرجوع إلى المادة 92 فقد نصت على: "إنّ حالات انتهاء علاقة العمل هي: .../3- الاستقالة...". كما نصت المادة 93 من القانون 12/78 على أنّه: "الاستقالة حق معترف به للعامل ويتعين على العامل الذي يرغب في إنهاء علاقة العمل مع المؤسسة المستخدمة، أن يقدم لها استقالته في طلب مكتوب يتضمن الأسباب التي ترك العامل منصب عمله وفقا للشروط المحددة بموجب القوانين الأساسية النموذجية لقطاعات النشاط". و قد نص القانون رقم 06/ 82 على الاستقالة في الفصل الثالث المتعلق بالأحكام المشتركة المتعلقة بانتهاء علاقة العمل، حيث اعتبرها حالة من حالات انتهاء علاقة العمل تتم بناء على طلب مكتوب من العامل طبقا للمادتين 68 و 69.

كما نظم المرسوم رقم 59/85 سالف الذكر حق الاستقالة في الباب الثامن المتعلق بانتهاء علاقة العمل في المواد: 133، 134 و 135 منه، ولم يأتي هذا المرسوم بجديد مقارنة بما ورد في الأمر رقم 133/66 باستثناء بعض النقاط المتمثلة في :

1- نص صراحة على أنّ الاستقالة هي حق معترف به لكل موظف يرغب في إنهاء علاقة العمل طبقا للمادة 133.

2- في حالة قيام السلطة التي لها صلاحية التعيين بتأجيل قبول الاستقالة لضرورة الخدمة أو التزمت الصمت مدة ثلاثة (03) أشهر بعد إيداع الطلب، يجوز للموظف رفع عريضة للجنة الموظفين التي ألزمها بإعطاء رأي بالموافقة خلال الشهر الذي يلي رفع العريضة إليها، على أن يرسل هذا الرأي إلى

(1) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص 27 و 28.

(2) القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الثاني والثلاثون، الصادرة بتاريخ 05 أوت 1978، الصفحة 724.

(3) القانون رقم 06/82 المؤرخ في 27 فبراير 1982، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد التاسع، الصادرة بتاريخ 27 فبراير 1982، الصفحة 457.

السلطة المختصة بالتعيين بناء على المادة 135 من المرسوم رقم 59/85، وبالتالي فإن رأي لجنة الموظفين لا بد أن يكون بالموافقة على طلب الاستقالة، غير أن الإشكال يطرح في عدم النص على إلزامية الرأي الذي تصدره لجنة الموظفين، ومنه لا يمكن تصور نتيجة أخرى غير الموافقة على طلب الاستقالة بخلاف الأمر رقم 133/66، حيث نصت المادة 66 منه أن اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة تصدر رأياً معللاً، فيمكن أن يكون هذا الرأي بالموافقة أو بالرفض لطلب الاستقالة. وبالتالي فإن المرسوم رقم 59/85 عزز من فكرة أنّ الاستقالة حق للموظف، حيث أنه لا يتصور سوى الموافقة على طلب الاستقالة أو التأجيل المرتبط بضرورة المصلحة العامة.

3- إن السلطة التي لها صلاحية التعيين لا يمكنها تأجيل قبول الاستقالة إلى ما بعد المدة المطابقة للإشعار المسبق القانوني و لكن مع إمكانية زيادة مدة إضافية إن اقتضت ضرورة الخدمة ذلك لمدة أقصاها (06) أشهر، وهو ما لم ينص عليه الأمر رقم 133/66 .

4- لم ينص المرسوم رقم 59/85 على حق رفض الاستقالة من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين مقارنة بما كان عليه الحال في الأمر رقم 133/66.

5- لم يشر المرسوم رقم 59/85 إلى إمكانية المساءلة التأديبية للموظف المستقيل عن الأخطاء التي اكتشفت بعد صدور قرار قبول استقالته، على خلاف الأمر رقم 133/66 كما سبق بيان ذلك. ومما سبق يتبين أن المشرع كرس الاستقالة في جميع القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة التي عرفتها الجزائر وأكد على هذا الحق بعد صدور الأمر رقم 03/06 وهذا ما سنبينه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

حق الاستقالة بعد صدور الأمر 03/06

لقد كرس المشرع حق الاستقالة في ظل الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الحالي، وخص هذا الحق بأربعة مواد كاملة من المادة 217 إلى المادة من 220 في الوقت الذي أكتفي فيه المشرع بالإشارة إلى حالات الانتهاء التام لخدمة الموظف دون التفصيل فيها و ذلك في المادة 216، وهذا دليل على خطورة هذا الإجراء على الموظف وعلى الإدارة أو المؤسسة العمومية، على حد سواء⁽¹⁾.

⁽¹⁾ رشيد حبابي، المرجع السابق، ص. 78.

كما عزز القانون الحالي من كون الاستقالة وسيلة قانونية لإنهاء الخدمة وحق معترف به للموظف طبقا للمادة 217 ، حيث تنص على أنّ: "الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي".

وبالتالي فإنّ المشرع الجزائري يكون قد وفر ضمانات النص على هذا الحق في كل قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة ، وأكد الأمر رقم 03/06 على ذلك ، فضلا على تنظيم كيفية ممارسة هذا الحق، من خلال إبراز شروطه وضوابطه ، ويعد ذلك ضمانا أخرى في مواجهة الإدارة التي لا تملك وضع أي شروط ، أو ضوابط سوى التقييد بما ورد في النصوص القانونية⁽¹⁾ .

ونشير إلى أنّ هذه الضوابط والضمانات لممارسة حق الاستقالة سيأتي التفصيل فيها في الفصل الثاني من هذا البحث، غير أنه في إطار دراسة التطور التاريخي لحق الاستقالة يمكن الإشارة إلى الأحكام التي جاء بها الأمر رقم 03/06 و المتعلقة بممارسة هذا الحق التي تؤكد أو تعدل أو تضيف لما جاء في القوانين السابقة و التي تتمثل أساسا في:

1- التأكيد على الاستقالة كحالة من حالات انقضاء الرابطة الوظيفية ، وبالتالي فقدان صفة الموظف ، حيث تم إدراجها من قبل المشرع في الباب العاشر المعنون ب "إنهاء الخدمة"⁽²⁾ ، وفي الأمر رقم 133/66 في الباب السابع المعنون ب "انتهاء المهام" وفي المرسوم رقم 59/85 في الباب الثامن المعنون ب "انتهاء علاقة العمل" وهذا تأكيدا على أنّ الاستقالة حالة من حالات انتهاء خدمة الموظف.

2- ضرورة وجود الطلب الكتابي من الموظف المعني كما الذي يعلن فيه عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة الوظيفية طبقا للمادة 218 من الأمر رقم 03/06 ، كما أنّ الأمر رقم 133/66 نص على الطلب الخطي أي بخط اليد للموظف المعني ، أما المرسوم رقم 59/85 فقد استعمل مصطلح الطلب الذي يرسل إلى السلطة المختصة بالتعيين . وفي كل الحالات فإنّ المشرع نص على الطلب الكتابي للتأكد من الإرادة الصحيحة والرغبة في قطع العلاقة الوظيفية من قبل الموظف .

(1) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، ص.10 و 11 .

(2) نفس المرجع، ص.11.

وتجدر الإشارة هنا إلى إن المشرع الجزائري في مختلف التشريعات لم يأخذ بفكرة الاستقالة الضمنية أو الحكمية، بل أخذ بنوع واحد من الاستقالة وهي الاستقالة الصريحة، الأمر الذي يعني إن نية المعني بالأمر لا يجوز في أي حال من الأحوال أن يعتد بشأنها بطلب شفوي، أو أن يستخلص من سلوك قد يوحي بعزمه على مغادرة المرفق العام كأن يتكرر غياب الموظف أو أن ينقص اهتمامه بالوظيفة العامة⁽¹⁾.

3- استمرار الموظف في أداء عمله إلى حين صدور قرار الجهة المختصة، حيث أجمعت مختلف قوانين الوظيفة العامة السابقة، على وجوب استمرار الموظف المستقيل في أداء مهامه إلى حين صدور قرار الجهة المختصة بالتعيين، و مرد ذلك إلى الحفاظ على استمرارية المرافق العامة، و هذا ما قرره المادة 219 من الأمر رقم 03/06. ويلاحظ أن المشرع قد حدد مدة شهرين للسلطة المختصة لاتخاذ قرارها بشأن طلب الاستقالة ابتداء من تاريخ إيداع الطلب حسب المادة 1/120 على خلاف الأمر رقم 133/66 و المرسوم رقم 59/85 حيث كانت المدة محددة بثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ إيداع الطلب .

4- تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة، حيث منح المشرع للسلطة الإدارية إمكانية إرجاع قبول طلب الاستقالة لمدة شهرين ابتداء من انقضاء الأجل الأول و ذلك للضرورة القصوى للمصلحة⁽²⁾ وبالتالي فقد قلص الأجل الممنوح للإدارة في حالة تأجيل قبول الاستقالة لضرورة الخدمة بعد أن كانت ستة أشهر في المرسوم رقم 59 /85⁽³⁾.

5- سكوت الإدارة دون اتخاذ قرار بشأن طلب الاستقالة، حيث يترتب على انقضاء الأجلين المشار إليهما في المادة 220 من الأمر رقم 03 06 (الأربعة أشهر) ابتداء من تاريخ تقديم الطلب، قبول ضمني للاستقالة يترتب عليه تحرير الموظف من التزاماته الوظيفية⁽⁴⁾.

(1) هاشمي خري، المرجع السابق، ص. 217.

(2) أنظر المادة 2/220 من الأمر رقم 03/ 06 سالف الذكر.

(3) مباركة بدري، المرجع السابق، ص. 16.

(4) نفس المرجع و نفس الصفحة .

على خلاف ما كان عليه الحال في الأمر رقم 133/66 و المرسوم رقم 59/85 حيث كان يفسر سكوت الإدارة عن الرد على طلب الموظف بمثابة رفض لطلب الاستقالة، يستوجب معه الطعن لدى اللجنة المتساوية الأعضاء، طبقا للمادة 66 و 135 من الأمر رقم 133/66 والمرسوم رقم 59/85 على التوالي.

6- لقد جاء الأمر رقم 03/06 بضمانة الاستقالة الفعلية، التي لم يكن منصوص عليها في القوانين السابقة قد قرّرت هذه الضمانة لصالح الموظف في مواجهة إمكانية تعسف الإدارة، حيث تصبح استقالة الموظف فعلية بعد فوات الأجلين (04 أشهر)، وبالتالي يتحرر من جميع التزاماته الوظيفية. إذن فإن مضمون البند الأخير من المادة 220 من هذا الأمر، يعتبر سكوت الإدارة بعد انقضاء الأجل الممدد معادلا ضمنيا لقبولها، فيتحرر الموظف في هذه الحالة من كل الالتزامات المتصلة بصفته الوظيفية⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الأمر رقم 03/06 لم يشر إلى إمكانية مساءلة الموظف المستقيل بشكل صريح كما جاء في الأمر رقم 133/66 ، وبالتالي تبقى القاعدة العامة التي أقرتها المادة 160 من الأمر رقم 03/06 المتمثلة في أنّ مناط المساءلة التأديبية هي الصفة الوظيفية، وفي حالة فقدان هذه الصفة بالاستقالة تنتفي إمكانية المساءلة التأديبية.

ويتضح من كلّ ما سبق ذكره أنّ حق الاستقالة قد تم تكريسه في كل قوانين الوظيفة العامة التي عرفتها الجزائر كضمانة أساسية بالنسبة للموظف الذي يرغب في ترك الوظيفة بصفة نهائية، و هو نفس الموقف الذي تبنته دول أخرى مثل مصر وفرنسا، و سنخصص المطلب الثاني لإلقاء الضوء على هذا الحق في هاتين الدولتين.

⁽¹⁾ هاشمي خري، المرجع السابق، ص. 217.

المطلب الثاني

حق الاستقالة في التشريع المقارن

على غرار المشرع الجزائري ، فقد وفرت أغلب الدول ضمانات النص على حق الاستقالة واعترفت به كأحد الأسباب القانونية التي تؤدي إلى نهاية خدمة الموظف بناء على إرادته وفي الوقت الذي يقرر فيه أن مصلحته تقتضي ترك الوظيفة . كما أحاطته بمجموعة من القيود والضمانات من أجل إقامة التوازن بين مصلحة الموظف الخاصة ، والمصلحة العامة والمتمثلة في الحفاظ على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام ، وسنلقي الضوء على كيفية ممارسة هذا الحق في كل من مصر و فرنسا كمثال على ذلك ، لذلك سنتناول هذا المطلب في فرعين أساسيين هما:

الفرع الأول: حق الاستقالة في التشريع المصري.

الفرع الثاني: حق الاستقالة في التشريع الفرنسي.

الفرع الأول:

حق الاستقالة في التشريع المصري

لقد اعترف المشرع المصري بحق الاستقالة للموظف العام بنوعيتها الاستقالة الصريحة والاستقالة الضمنية أو الحكيمة ، حيث نظم الأحكام المتعلقة بممارسة هذا الحق في قانون العاملين المدنيين بالدولة.

أولاً: الاستقالة الصريحة:

تناول المشرع المصري تنظيم أحكام الاستقالة الصريحة في المادة 97 من القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين بالدولة، حيث نصت تلك المادة على أنه للعامل أن يقدم استقالته من الوظيفة وتكون الاستقالة مكتوبة، ولا تنتهي خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة ويجب البث في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة ما لم يكن الطلب معلقاً على شرط، أو مقترناً بقيد ، وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة العامل إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه⁽¹⁾.

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 201 .

ويجوز خلال هذه المدة إرجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل ، مع إخطار العامل بذلك ، على ألا تزيد مدة الإرجاء على أسبوعين زيادة على الثلاثين يوما المنصوص عليها ، فإذا أحيل العامل إلا المحاكمة التأديبية فلا تقبل الاستقالة إلا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش ، ويجب على العامل أن يستمر في عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة ، أو إلى أن ينقضي الميعاد المنصوص عليه ⁽¹⁾ .

ويتضح مما سبق أن أهم الشروط التي يجب توفرها في طلب الاستقالة في التشريع المصري تتمثل في ⁽²⁾ :

- أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً ومن ثم لا تقبل الاستقالة الشفوية.
- أن يكون طلب الاستقالة صادراً عن إرادة صحيحة، بمعنى أن لا يكون قد لحق بإرادة الموظف عيب من عيوب الإرادة .
- ألا يكون طلب الاستقالة معلقاً على شرط أو مقترناً بقيد .
- والأصل أنه لا يشترط في الاستقالة أن تتقيد بصيغة أو بألفاظ معينة بل يستفاد من أيّة عبارة تدل على رغبة العامل في اعتزال الخدمة ، بشرط أن تكون هذه العبارات واضحة لا لبس فيها ولا غموض وتفيد جدية العامل في تقديم استقالته، أي تدل على رغبة العامل الجدية في ترك الخدمة ⁽³⁾.

وبالإضافة إلى الشروط التي تطلبها المشرع المصري في طلب الاستقالة السالفة الذكر، فإنه يتوجب على العامل الاستمرار في عمله حتى قبول الاستقالة وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، ومن ثم لا يجوز للعامل الانقطاع عن العمل بمجرد تقديم الاستقالة وإلا تعرض للمساءلة التأديبية ، كما لا يمكن أن تقبل استقالة الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية سواء كانت الإحالة إلى المحاكمة سابقة أو لاحقة لطلب الاستقالة ⁽⁴⁾.

(1) أحمد رسلان ، الوظيفة العامة ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، مصر، 2000 ، ص. 441 .

(2) نفس المرجع ونفس الصفحة .

(3) نفس المرجع ، ص. 442.

(4) شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، مصر ، الطبعة الثانية 2009/2008 ، ص. 290 .

ويبقى للجهة الإدارية أن تتخذ إحدى المواقف إزاء طلب الاستقالة، فإما أن تصدر قرارا بقبول الاستقالة أو ألا تتخذ أي موقف، و إذا استمر هذا الموقف لمدة ثلاثين يوما من تاريخ تقديم طلب الاستقالة اعتبرت الاستقالة مقبولة، أو أن تصدر قرار بإرجاء قبول الاستقالة خلال مدة الثلاثين يوما للمصلحة العامة شريطة أن لا تزيد مدة الإرجاء عن خمسة عشر يوما، وتنتهي خدمة العامل بانتهاء مدة الإرجاء⁽¹⁾.

وفي كل الأحوال فإن الموظف ملزم بالاستمرار في أداء مهامه، إلى حين صدور قرار الجهة الإدارية أو انتظار فوات الآجال المحددة، لأن استمرار الموظف المستقيل في أداء مهامه إلى حين البث في طلب الاستقالة يرتبط ارتباطا وثيقا بالتكليف القانوني للاستقالة باعتبارها تتسم بالطابع اللائحي، فبمجرد تقديم الموظف لطلب الاستقالة لا تنتهي معه خدمة الموظف، بل يظل موظفا بالحكومة لا تنقطع صلته بها إلا بالقرار الصادر بقبول استقالته أو بانقضاء مدة الثلاثين يوما على تقديمها دون قبول جهة الإدارية أو عدم قيام الإدارة بإرجاء قبولها⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت الاستقالة حق للموظف العام فله أن يقدم طلب باستقالته إلى الجهة الإدارية، فإن له أيضا أن يعدل عن طلبه بحريته واختياره شريطة أن يتم ذلك قبل صدور قرار الجهة الإدارية بقبولها، وذلك لأن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الصادر بقبولها، فيلزم بصحة هذا القرار أن يكون الطلب قائما حين صدور القرار الإداري بقبول الاستقالة، فإذا ما عدل الموظف عن طلب استقالته قبل صدور قرار قبولها أضحى من غير الجائز إنهاء خدمته لذلك السبب، و إلا عد القرار الصادر بقبولها غير قائم على أساس يبرره ويستند إليه⁽³⁾.

(1) شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص. 290.

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات للجامعية، لبنان، 1987، ص. 939. نقلا عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة المرجع السابق، ص. 204.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 215 جلسة 1948/02/17، ص. 944. نقلا عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 206.

وقد اشترط المشرع المصري للعاملين المدنيين بالدولة وجوب إنذار الموظف العام المنقطع عن العمل كتابة خلال المدة القانونية، المحددة بالمادة 97 من القانون رقم 47 لسنة 1978 قبل إجراء قرينة الاستقالة الضمنية، سواء بالنسبة لمدة الانقطاع المنفصلة أو المتصلة، وقد جعل المشرع إنذار الموظف شرط لإعمال قرينة الاستقالة الضمنية فلا يجوز إعمال تلك القرينة قبل توجيه هذا الإنذار⁽¹⁾.

ثالثا: القيود الواردة على الاستقالة في التشريع المصري:

بالرغم من أنّ التشريع المصري قد استقر على أن الاستقالة حق ثابت للموظف العمومي وأنّ دخول الوظيفة أو الخروج منها مرتبط برضاء الموظف العام، إلا أنّ هذا الحق كباقي الحقوق قيده المشرع بمجموعة من القيود منها:

1- حظر الاستقالة الجماعية :

لقد نص المشرع المصري في المادة 124 من قانون العقوبات على أنه: " إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو في صورة الاستقالة أو امتنعوا على تأديّة واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن ثلاث أشهر و لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تزيد عن مائة جنيه " ويضاعف الحد الأقصى للعقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابا بين الناس أو ضرر بالمصلحة العامة⁽²⁾.

2- الإحالة إلى المحاكمة التأديبية:

تمثل الإحالة إلى المحاكمة التأديبية قيدا حقيقيا على سلطة الجهة الإدارية في قبول

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص.242.

(2) نفس المرجع، ص.344.

استقالة الموظف العام المحال عليها فقد حظر المشرع في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 قبول استقالة الموظف في حالة إحالته إلى المحاكمة التأديبية ، حيث نصت المادة 97 منه والتي تنظم أحكام الاستقالة الصريحة على أنه: "إذا أحيل العامل للمحاكمة التأديبية فلا تقبل الاستقالة إلا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل أو الإحالة إلى المعاش" كما نصت المادة 98 على أنه لا يجوز اعتبار العامل مستقيلًا في جميع الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل، أو لالتحاقه بالخدمة في جهة أجنبية⁽¹⁾.

3- حظر استقالة المكلف و المتعهد بالخدمة:

يقصد بالتكليف أن تقوم الإدارة بإلزام بعض الأفراد ممن تحتاج إليهم بالقيام خدمتها جبرا عنهم ولمدة محدودة وذلك لحاجتها الملحة إلى خدماتهم. أما المتعهدين بالخدمة فهم طائفة من الموظفين العموميين يلتزمون بخدمة جهة معينة التزاما قانونيا يفرضه القانون أو بناء على تعهدهم⁽²⁾.

ومنه نلاحظ أن كل هذه الطوائف منعهما المشرع المصري من الاستقالة بالرغم من أنها حق مشروع اعترف به في قانون العاملين المدنيين للدولة ، لكن هذا المنع يعتبر استثناءا ولمدة محددة ومرتبطة بصفة مباشرة بضرورات المصلحة العامة ومبدأ الحفاظ على استمرار خدمات المرافق العامة.

إذن يستنتج مما سبق أن المشرع المصري قد منح للموظف حق الاستقالة الصريحة والضمنية في إطار احترام مجموعة من الضوابط بهدف تحقيق المصلحة العامة ، التي اهتم بحمايتها المشرع الفرنسي أيضا عند اعترافه للموظف بحق الاستقالة وهو ما سنبينه في الفرع الموالي.

(1) محمد السيد الدماطي ، نظام التكليف في الوظائف العامة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول 1972 ، ص. 147. نقلا عن عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 315.

(2) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 361.

الفرع الثاني

حق الاستقالة في التشريع الفرنسي

لقد اعترف المشرع الفرنسي بحق الاستقالة الصريحة فقط للموظف العام، حيث يشترط وفقا لأحكام التشريع الفرنسي أن تقدم الاستقالة في شكل طلب مكتوب من صاحب الشأن يعلن فيه عن رغبته الصريحة في ترك العمل بصفة نهائية⁽¹⁾. وقد نظم أحكام الاستقالة الصريحة المرسوم 986/85 الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 1985⁽²⁾، حيث تنص المادة 58⁽³⁾ من هذا المرسوم على

أنه: "لا تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من المعني يعلن من خلاله إرادته الصريحة في ترك إدارته أو خدمته لا ترتب أي أثر إلا بعد قبولها من قبل السلطة المخولة صلاحية التعيين و ترتب أثرها اعتبارا من التاريخ الذي تحدده هذه السلطة.

يجب أن تصدر السلطة المختصة قرارها خلال أجل أربعة أشهر ابتداء من تاريخ تسلم طلب الاستقالة"، كما تنص المادة 1/60 من نفس المرسوم⁽⁴⁾ على أنه "إن الموظف الذي يترك منصبه قبل التاريخ المحدد من قبل السلطة المختصة ، قد يتعرض لعقوبة تأديبية "

و تستطيع الجهة الإدارية التابع لها الموظف أن تستخلص الاستقالة من أية صيغة تدل على

(1) Jean marie Auby ,Droit de la fonction public,3e. Edition 1997.p.148.

نقلا عن :عبد اللطيف السيد رسلان عودة ،المرجع السابق،ص. 186.

(2) Décret n° 85/986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de

l'état et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions , modifié par décret n°2007/1542 du 26 octobre 2007 .

نقلا عن الموقع الإلكتروني : <https://www.legifrance.gov.fr>

(3) Article 58: « la démission ne peut résulter que d' une demande écrite de l'intéressé marquant sa volonté expresse de quitter son administration ou son service . Elle n' a d' effet qu' autant qu'elle est acceptée par l'autorité investie du pouvoir de nomination et prend effet à la date fixée par cette autorité La décision de l'autorité compétente doit intervenir dans le délai de quatre mois à compter de la réception de la demande de démissions. »

(4) Article 60/1: « le fonctionnaire qui cesse ses fonction avant la date fixée par l'autorité compétente peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire. »

رغبة الموظف الأكيدة في اعتزال الخدمة بشكل نهائي من خلال دراسة طلبات الاستقالة المقدمة من طرف الموظف⁽¹⁾، لذلك يجب أن يكون طلب الاستقالة صريحا لا لبس فيه ولا غموض، وأن يكون معبرا عن رغبة الموظف في التحلل من أعباء وظيفته نهائيا ، فإذا كان طلب الاستقالة غير قاطع الدلالة في إظهار رغبة الموظف في اعتزال الخدمة وجب على الجهة الإدارية عدم قبول الاستقالة⁽²⁾ .

ولقد كان العرف الإداري في فرنسا قبل صدور قانون الموظفين الصادر في 1946 ينص على جواز أن يكون طلب الاستقالة ضمينا ، وكان يترك للجهة الإدارية سلطة تقدير اعتبار الموظف مستقيلا في ضوء الظروف الملازمة للقرينة التي عدت بمثابة الاستقالة ، ولقد أضفى مجلس الدولة الفرنسي صفة المشروعية على الإجراءات التي تتخذها الإدارة تجاه اعتبار موظفيها مستقلين ضمينا بشرط أن يكون موقف الموظف واضحا ، حيث يجزم عن رغبته في التخلي النهائي عن الوظيفة⁽³⁾ .

والجدير بالذكر أن المشرع الفرنسي لم يتعرض لحكم الاستقالة المشروطة في فوائين التوظيف المختلفة وقد ذهب رأي في الفقه الفرنسي إلى انه يجوز أن يكون طلب الاستقالة معلقا على شرط ، فإذا قدرت جهة الإدارة قبول هذا الشرط ، كان لها الحق في قبول هذه الاستقالة بشروطها ويكون القرار الصادر بقبول الاستقالة المشروطة صحيحا⁽⁴⁾ .

وإزاء خلو التشريع الوظيفي الفرنسي من النص على حكم الاستقالة المشروطة ، فإنه لا يجوز لجهة الإدارة قبول تلك الاستقالة ، لأن الأصل هو عدم تعليق الاستقالة على شرط وهذا الرأي هو

الأقرب لروح التشريع الفرنسي، حيث أكد المشرع وبشكل قاطع على ضرورة أن يدل طلب الاستقالة

نقلا عن :عبد اللطيف السيد رسلان عودة ،المرجع السابق،ص.187. (1) De forges ,Droit de la fonction publique, Paris ,1995,p. 229.

نقلا عن :عبد اللطيف السيد رسلان عودة ،المرجع السابق،ص.187. (2) jean marie ,.op.cit. ,p.148.

نقلا عن :عبد اللطيف السيد رسلان عودة ،المرجع السابق،ص 191 . (3) P lantey, traité pratique de la fonction publique, Paris,1971 .p,150

نقلا عن :عبد اللطيف السيد رسلان عودة ،المرجع السابق،ص.188. (4) Dessgranges ,la démission du fonctionnaire .p291

على نية الموظف الأكيدة في فصم الرابطة الوظيفية فصما باتا ، وتعليق الاستقالة على شرط يثير الشك في رغبة الموظف في ترك الخدمة وهو ما يناهض قصد المشرع، فإذا قبلت الجهة الإدارية الاستقالة المشروطة دون أن تجيب الموظف إلى شرطه كان قرارها الصادر بقبول الاستقالة مخالف للقانون لأن تعليق الاستقالة على شرط يعني أن وجودها متوقف على تحقيق هذا الشرط⁽¹⁾.

كما نص المشرع الفرنسي في المادة 59⁽²⁾ من نفس المرسوم على أنه " إن قبول الاستقالة يجعلها لا رجوع فيها، و لا يمنع ، عند الاقتضاء ، من مباشرة الدعوى التأديبية بسبب أفعال اكتشفت للإدارة بعد هذا القبول" .

إذا رفضت السلطة المختصة قبول الاستقالة ، يستطيع المعني رفع الأمر إلى اللجنة الإدارية المشتركة لإصدار رأي معلل الذي تسلمه إلى السلطة المختصة" ، وبقبول جهة الإدارة للاستقالة تنقطع الصلة الوظيفية بين الموظف والمرفق، ولا تستطيع الجهة الإدارية سحب قرارها، وإعادة الموظف إلى عمله إلا خلال المدة المقررة للطعن في هذا القرار وبشرط أن يكون شاب القرار عيب يطله، ففي هذه الحالة يجوز للإدارة أن تسحب قرارها وتعيد الموظف المستقيل إلى الخدمة⁽³⁾ .

و مما سبق ذكره يتبين أنّ المشرع الفرنسي لم يختلف كثيرا في معالجته لحق الاستقالة عن المشرع الجزائري الذي اهتم هو الآخر بتنظيم هذا الحق، بما يكفل حماية الموظف وضمان حسن سير المرفق العام وهو ما سوف نفصل فيه أكثر في الفصل الموالي .

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، المرجع السابق، ص. 188 .

(2) Article 59: « l'acceptation de la démission la rend irrévocable .Elle ne fait pas obstacle, le cas échéant, à l'exercice de l'action disciplinaire , en raison de faits qui n'auraient été révélés à l'administration qu'après cette acceptation .

.Si l'autorité compétente refuse d'accepter la démission ,l'intéressé peut saisir la commission administrative paritaire. Celle-ci émet un avis motivé qu'elle transmet à l'autorité compétente ».

(3) Plantey . op.cit. ,p.153.

نقلا عن :عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، المرجع السابق، ص. 187.

الفصل الثاني

الإطار القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري

لقد أجمعت مختلف القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة في أغلب الدول على اعتبار الإستقالة حق معترف به للموظف العام ، و ككل الحقوق لا بد لها من ضوابط و تنظيم يكفل عدم التعسف في استعمال هذا الحق ، و لأن الحقوق و المصالح يصطدم بعضها ببعض مما يفرض تدخل القانون لترجيح مصلحة على مصلحة، لأن القانون هو مصدر الحقوق و هو أيضا مصدر الالتزام⁽¹⁾.

و انطلاقا من ذلك فقد تكفل المشرع الجزائري بوضع الإطار القانوني لممارسة حق الإستقالة عبر مختلف التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة التي عرفتها الجزائر، انطلاقا من الأمر رقم 133/66 إلى غاية الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، محاولا بذلك إحاطته بضمانات و تقييده بضوابط حتى لا يتعدى عليه و لا يتجاوز حدود ممارسته مع الإشارة إلى أنّ المشرع قد منح للعون المتعاقد ممارسة حقه في الاستقالة في أي وقت و لم يقيده سوى بشرط تقديم إشعار مدته عشرة (10) أيام للجهة الإدارية المختصة ، مع التزامه بأداء الواجبات المرتبطة بمنصب شغله خلال هذه الفترة⁽²⁾.

و نظرا لأن ممارسة الحق في الاستقالة بدون ضمانات و ضوابط من شأنه أن يؤثر سلبا على المصلحة الخاصة للموظف و المصلحة العامة في آن واحد، و كان من الضروري تدخل المشرع لتنظيم كيفية ممارسته بهدف التوفيق بين حق الموظف في الاستقالة بترك الوظيفة بناء على رغبته في ظل ضمانات قانونية كافية تكفل له ذلك من جهة ، و من جهة ثانية الحفاظ على مبدأ الاستمرارية من خلال وضع ضوابط يلتزم الموظف بمراعاتها قصد ضمان سير المرفق العام بانتظام ومنه ضمان حق الجماعة في الحصول على الخدمة العمومية⁽³⁾، لذلك فقد حرص المشرع الجزائري

على وضع إطار قانوني لتنظيم ممارسة الاستقالة وتحديد الآثار القانونية المترتبة على ذلك .

وللتفصيل في ذلك سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين هما:

المبحث الأول: التنظيم القانوني لممارسة الحق في الاستقالة.

المبحث الثاني : الآثار القانونية المترتبة على الاستقالة.

(1) عمار بوضياف ، النظرية العامة للحق، المرجع السابق، ص. 20 .

(2) تنص المادة 70 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر. على أنه "يمكن للعون المتعاقد الاستقالة في أي وقت شريطة تقديمه لإشعار مسبق مدته عشرة (10) أيام.

وخلال هذه الفترة، يتعين على العون أداء المهام والواجبات المرتبطة بمنصب شغله بصفة عادية".

(3) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص. 9.

المبحث الأول

التنظيم القانوني لممارسة الحق في الاستقالة

لقد كرس المشرع الجزائري الاستقالة كحق في الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الحالي مثل القوانين السابقة ، كما اعتبرها حالة من حالات انتهاء خدمة الموظف بموجب المادة 216 منه، ونظم كيفية ممارستها في أربعة مواد كاملة من المادة 217 إلى المادة 220، و ذلك بهدف التوفيق بين حق الموظف في ترك الخدمة و حق الإدارة في ضمان مبدأ استمرارية المرفق العام .

لذلك حرص المشرع على تقييد ممارسة هذا الحق بمجموعة من الضوابط و إحاطته بضمانات أهمها ضرورة تقديم طلب الاستقالة باعتباره المظهر الخارجي الذي يعبر عن إرادة الموظف الأكيدة في ترك الخدمة نهائيا ، و كذا ضرورة الاستمرار في أداء الخدمة بعد تقديم الطلب باعتبار ذلك حتمية أملت ضرورة الحفاظ على مبدأ استمرارية المرفق العام و سيره بانتظام و اضطراد في ظل الخضوع للمساءلة التأديبية ، فضلا على إلزامية البت في طلب الاستقالة.

و للمزيد من الشرح سنعالج هذا المبحث في مطلبين أساسيين هما:

المطلب الأول: تقديم طلب الاستقالة من طرف الموظف.

المطلب الثاني : قبول الاستقالة من طرف الإدارة .

المطلب الأول

تقديم طلب الاستقالة من طرف الموظف

يعد تقديم طلب الاستقالة من طرف الموظف المعني الضمانة الأولى بالنسبة إليه ، إذ يعد القلب الذي تبلور فيه رغبته الأكيدة في ترك الخدمة من جهة ، كما يعد الوسيلة التي تثبت بواسطتها الإدارة اتجاه إرادة المعني إلى التخلي عن الوظيفة، لذلك يكتسي طلب الاستقالة أهمية كبيرة بالنسبة لطرفي العلاقة الوظيفية أي الموظف و الإدارة على حد سواء .

و يجب أن تتوفر مجموعة من الضوابط في طلب الاستقالة حتى يمكن الاعتداد به لإنهاء خدمة الموظف، مع الإشارة إلى أنه لا تنتهي هذه الخدمة بمجرد تقديم هذا الطلب، إذ يظل ملتزما بتأدية لالتزامات المرتبطة بمهامه.

وللمزيد من التوضيح تناولنا هذا المطلب في فرعين أساسيين هما:

الفرع الأول: ضوابط تقديم طلب الاستقالة.

الفرع الثاني: تقييد الموظف بالواجبات المرتبطة بوظيفته بعد تقديم طلب الاستقالة.

الفرع الأول

ضوابط تقديم طلب الاستقالة

يمارس الموظف حقه في الاستقالة عن طريق تقديم طلب يعلن فيه عن رغبته في إنهاء العلاقة الوظيفية حيث تنص المادة 218 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية"⁽¹⁾ وبذلك يكون المشرع قد أخذ بالاستقالة الصريحة أو المكتوبة دون الأخذ بالاستقالة الضمنية، و قد أحسن فعلا في عدم أخذه الاستقالة الضمنية أو الحكمية لأنها لا تعبر عن المعنى الصحيح للاستقالة التي تقوم على ضرورة إبداء الموظف لرغبته الواضحة والصريحة في ترك الوظيفة كما أبقاها حينما ترشح للانتخاب بها، وبالتالي فإن انقطاعه عن العمل لا يعتبر في كل الأحوال قرينة مؤكدة على انصراف نيته للاستقالة من جهة، ومن ناحية أخرى يعد الانقطاع عن العمل بمثابة خطأ مهني نظرا لإخلاله بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري حينما اعتبر غياب الموظف بدون مبرر بمثابة خطأ مهني يعاقب عليه بالخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب فضلا على توقيع عقوبة أخرى مناسبة من بين

⁽¹⁾ نصت المادة 1/63 من الأمر رقم 133/66 سالف الذكر: "لا يمكن أن يكون للاستقالة مفعول إلا بطلب خطي يقدمه المعني ويعبر فيه عن إرادته، بدون غموض في قطع الصلة التي تربطه بالإدارة إلا فيما يتعلق بالإحالة على التقاعد"

و نصت أيضا المادة 2/133 من المرسوم رقم 59/85 سالف الذكر: "و يرسل الموظف طلبه عبر الطريق السلمي إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين و يبقى ملزما بتأدية الواجبات المرتبطة بمهامه حتى صدور قرار السلطة المذكور."

العقوبات الواردة في المادة 163 من الأمر 03/06 والمادة 2/207 من نفس الأمر، واعتبر أن تغيب الموظف 15 يوما متتالية بدون مبرر يعتبر إهمالا للمنصب وفق المادة 184 من نفس الأمر⁽¹⁾.

و لكن لا يمكن الاعتماد بطلب الاستقالة و ترتيب آثارها القانونية، إلا بتوافر مجموعة من الشروط التي تشكل ضوابط و التي نلخصها فيما يلي:

أولاً: أن يكون الطلب كتابي:

لا يمكن الشروع في إجراءات إقالة الموظف، إلا اثر مبادرة منه، تتمثل في إرساله لهذا الغرض طلبا مكتوبا للسلطة المخولة بصلاحيات التعيين عن طريق السلم الإداري، الأمر الذي يعني أن نية المعني بالأمر لا يجوز في أي الأحوال الاعتماد بشأها أو بمجرد طلب شفوي أو أن يستخلص من سلوك يوحي بعزم الموظف على مغادرة الوظيفة⁽²⁾.

و قد أكد المشرع الجزائري انه لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف الملزم بالتصريح فيه و بدون غموض في اتجاه إرادته الصريحة إلى قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية، و قد ذهبت النصوص السابقة المنظمة للوظيفة العمومية بالجزائر لاسيما منها الأمر رقم 133/66 سالف الذكر إلى حد اشتراط أن يكون طلب الاستقالة خطيا، إدراكا من المشرع أن الموظف المقبل على الاستقالة لا يكون في وضعية نفسية لائقة، أي تحت تأثير عوامل خارجية كالإكراه أو التوتر و بما يلزم تحرير طلب استقالته بخط يده الذي قد يمنحه الفرصة في التريث و التفكير مليا في هذا الإجراء الخطير الذي يكون له انعكاسات سلبية على حياة الموظف⁽³⁾.

و قد تقرر اشتراط الكتابة في الاستقالة لمصلحة الموظف باعتبارها دليل على رغبته الأكيدة في ترك الوظيفة و أنه أقدم عليها بعد تفكير و إمعان للنظر، كما أن الاستقالة المكتوبة من جهة أخرى تمكن الإدارة من التأكد من رغبة الموظف الأكيدة في الاستغناء عن الوظيفة⁽⁴⁾.

(1) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص. 13.

(2) هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص. 216 و 217.

(3) رشيد حبابي، المرجع السابق، ص. 78.

(4) مصلح بدريه جاسر، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، دون طبعة، دون سنة نشر، ص. 546. نقلا عن: عبد العزيز سعد مانع العنزي، المرجع السابق، ص. 95.

ويترتب على ضرورة أن تكون الاستقالة مكتوبة، عدم الأخذ بالاستقالة الشفوية ولو أمكن إثبات إعلان الموظف رغبته في الاستغناء عن الوظيفة، لأنه لا يمكن للإدارة أن ترتب على مجرد أقوال صدرت عن الموظف في لحظة غضب أو انفعال نتائج قانونية تؤدي إلى إنهاء خدمته، إذ يعتبر القرار الصادر منها في قبول استقالة الموظف في هذه الحالة معييا يتعين إغاؤه⁽¹⁾ و بذلك لم تشترط الكتابة كوسيلة لإثبات الاستقالة، و إنما كشرط لا بد من مراعاته حتى تنتج الاستقالة آثارها القانونية⁽²⁾. و إن كان الطلب المكتوب يعد وسيلة لإثبات تقديم الاستقالة من طرف الموظف المعني في حالة إنكاره قيامه بذلك⁽³⁾.

و لم يحدد المشرع الجزائري شكلا معينا لطلب الاستقالة مكتفيا باشتراط الكتابة و الإعلان عن الإرادة الصريحة في إنهاء الخدمة، وبالتالي يكون الطلب صحيحا بمجرد إرساله إلى السلطة المختصة بالتعيين عن طريق السلم الإداري وتضمينه ألفاظ وعبارات واضحة ودالة على انصراف إرادة الموظف الصريحة إلى إنهاء العلاقة الوظيفية بصفة نهائية. و يجب على الإدارة فحص طلبات الاستقالة المقدمة إليها، حيث لا يعتبر طلبا للاستقالة تقديم الموظف لطلب يحتج فيه على الإجراءات المتخذة ضده، والتي قد تدفعه إلى ترك الوظيفة و عليه لا يعتبر كل طلب بمثابة استقالة، إلا إذا كان الطلب قد صيغ بصورة لا يمكن معها إلا أن تكون بمثابة تقديم استقالة⁽⁴⁾.

إذن يكتسي طلب الاستقالة المكتوب أهمية كبيرة فهو يمثل ضمانا بالنسبة للموظف العام من جهة، حيث لا يمكن أن تنهى خدمة الموظف إلا بعد تقديم هذا الطلب، ومن جهة أخرى فهو بمثابة إثبات للإدارة في حالة إنكار الموظف ذلك، بالإضافة إلى أنّ للطلب الكتابي أهمية كبيرة، تتمثل في توضيحه لتاريخ إيداع الطلب و هو التاريخ المرجعي الذي تحتسب ابتداء منه الآجال المقررة للإدارة من أجل البث في طلب الاستقالة، أو احتساب الأجل المحدد حتى تصبح الاستقالة فعلية حيث تنص المادة 1/220 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر على أنّه "لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة

(1) الطبطبائي عادل، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الثالثة معدلة، 1998، ص. 584.

نقلا عن، نفس المرجع، ص. 96.

(2) محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص. 131. نقلا عن عبد العزيز سعد مانع العنزي، المرجع السابق، ص. 96.

(3) شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص. 290.

(4) عبد العزيز سعد مانع العنزي، المرجع السابق، ص. 101.

صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران ابتداء من تاريخ إيداع الطلب".

ثانيا: عدم تعليق طلب الاستقالة على شرط:

يشترط الفقه لصحة طلب الاستقالة المقدم من الموظف العام أن يخلو من أية شروط يعلق عليها صدور القرار الإداري بقبول الاستقالة، وذلك لأنّ الشروط قد تثير الشك في رغبة الموظف العام في الاستقالة، فقد يكون هدفه من تقديم الاستقالة ليس إنهاء خدمته و إنما حث الإدارة على تحقيق مطالبه⁽¹⁾.

ويلاحظ أن عدم تعليق الاستقالة على شرط وضع لمصلحة الإدارة وحدها فلها أن تتمسك به أو تتنازل عنه وفقا لمقتضيات مصلحة المرفق العام، فإن قبلت الإدارة الاستقالة دون تلبية الشروط التي علق عليها، فيكون قرارها باطلا، ذلك لأن تعليق الاستقالة على شروط معينة يعني أن الموظف قد جعل أمر قبول الاستقالة متوقفا على قبول شروطه، فإن لم تتحقق هذه الشروط فإن الاستقالة هي الأخرى غير موجودة أو لوردوها على غير محل⁽²⁾.

كما أنّ الشروط التي تعلق عليها الاستقالة يجب أن تكون مشروعة حتى يمكن قبولها، فلا يجوز أن تخالف هذه الشروط القوانين كأن يقدم الموظف استقالته بشرط أن يوظف في وظيفة أعلى لا تتفق شروط شغلها مع مؤهلاته كما يجب أن يكون الشرط داخلا في نطاق الوظيفة العامة، أما إذا كان الشرط لا يتعلق بها فإنه لا يعتد به⁽³⁾، وفي هذا الإطار ذهب البعض للتمييز بين أمرين⁽⁴⁾ :

(1) عبد الطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 162 .

(2) مصلح بدرية جاسر، المرجع السابق، ص. 541. نقلا عن: عبد العزيز سعد مانع العنزي، المرجع السابق، ص. 97 .

(3) الطبطبائي عادل، المرجع السابق، ص. 586. نقلا عن: عبد العزيز سعد مانع العنزي، المرجع السابق، ص. 97.

(4) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 166.

1 / يتعلق الأمر الأول بأن يضع الموظف قيда أو شرطا يدل على أنه لم يتقدم باستقالته إلا احتجاجا على موقف وظيفي معين ، كأن يتقدم إلى جهة الإدارة بطلب لوقف تنفيذ قرار صادر ينقله إلى مكان ما و إلا كان مستقिला، أو أن يطلب من الإدارة قبول استقالته إذا أصرت على تغيير الوظيفة التي يشغلها ، فطلب الاستقالة في الحالة الأولى يعبر عن احتجاج الموظف على نقله، كما يعبر في الحالة الثانية على احتجاجه على تغيير الوظيفة، و معنى ذلك أن هذا الطلب لا يعبر في الحالتين عن رغبة حقيقية لدى الموظف في ترك الخدمة ، وإنما مجرد شكوى يرغب في إزالة أسبابها، و عليه ينعدم في كلتا الحالتين أيّ تقدير للإدارة و تصبح سلطتها مقيدة تتمثل في ضرورة رفض طلب الاستقالة و اعتباره كأنه لم يكن.

2/ يتعلق الأمر الثاني بأن يضع الموظف شرطا أو قيدا يدل على رغبته في ترك الخدمة إذا تحقق هذا الشرط أو القيد كأن يطلب كشرط للاستقالة ترقيته إلى الدرجة التالية للدرجة التي يشغلها ، و في هذه الحالة يكون للإدارة سلطة تقديرية كاملة في إجابته أو عدم إجابته إلى طلبه ، و من ثم في قبول أو عدم قبول الاستقالة، و عليه إذا رغبت الإدارة في قبول الاستقالة وجب عليها أن تجيب الموظف إلى طلبه بترقيته إلى الدرجة الأعلى، بحيث أنه إذا رفض هذه الترقية كأن عليها عدم قبول استقالته واعتبارها كأن لم تكن و إلا كان قرارها باطلا ، لأنّ الشرط أو القيد الذي تعلق عليه الاستقالة إنما يرتبط بها ارتباطا لا يقبل التجزئة.

وقد استقر القضاء الإداري المصري على أن الحكم الخاص باعتبار الاستقالة المشروطة كأن لم تكن إنما وضع لمصلحة الجهة الإدارية ، لأن إجازة تقديم الاستقالة المعلقة على شرط مع حرمان الإدارة من حق رفضها يترتب عليه وضع شاذ يتمثل في منح الموظفين الحق في اعتزال الخدمة بالشروط التي يرونها دون أن تملك الإدارة سلطة رفضها . وبذلك تعتبر الاستقالة المعلقة على أي شرط كأن لم تكن حتى تعفى الإدارة من واجب قبولها، ومتى كان ذلك فإن للإدارة وحدها أن تتمسك بهذا الحكم أو تتنازل عنه وفق ما تقدره من ظروف كل طلب ، فإذا ما قدّرت قبول الشروط التي علّقت عليها الاستقالة كان ذلك تنازلا ضمينا عن القرينة التي وضعت لمصلحتها، ويكون قرارها الصادر بقبول الاستقالة بشروطها قرارا صحيحا ، و بالتالي لا يقبل من الموظف المستقيل أن يتمسك بهذه القرينة التي لم توضع لمصلحته والتي تنازلت عنها الإدارة ضمنا بقبولها الاستقالة بشروطها⁽¹⁾.

(1) نعيم عطية ، المرجع السابق ،ص.179. نقلا عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق ،ص.167 .

و بالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد أن المواد الأربعة التي نظمت حق الاستقالة من المادة 217 إلى المادة 220 من الأمر رقم 03/06 لم تتضمن مسألة الاستقالة المشروطة، وعليه يتوجب على الإدارة التأكد وفحص بدقة طلب الاستقالة ومراعاة الألفاظ والتعابير التي يتضمنها هذا الطلب. للتأكد من الرغبة الحقيقية للموظف في ترك الخدمة ، أما إذا تضمن طلب الاستقالة شروطاً أو قيوداً فلا يمكن اعتبارها استقالة أصلاً في رأينا ، لأنه من المفروض أن يكون الطلب خالياً من أي شرط ضماناً للمصلحة العامة . كما أن للقضاء الإداري سلطة مراقبة القرارات الصادرة بقبول استقالات الموظفين بناءً على طلبات استقالة مشروطة أو مقيدة .

ثالثاً: أن تكون الاستقالة صادرة عن إرادة حرة :

يجب أن تكون استقالة الموظف صادرة عن إرادة حرة أي بمحض إرادته واختياره، و بالتالي إذا ثبت أن الاستقالة قدمت تحت ضغط أو إكراه كانت الاستقالة باطلة ، وكذلك لو صدر طلب الاستقالة عن إرادة غير واعية أو غير مدركة لنتائج أفعالها ، كما لو صدرت تحت تأثير المرض الشديد الذي يمنع التعبير الصحيح عن الإرادة كإصابة الموظف بمرض الفصام أو العته ، أو أن الاستقالة تمت بإرادة موظف غير مدرك لنتائج المترتبة عنها⁽¹⁾.

ولذلك ونظراً لأن الاستقالة تصرف قانوني مبني أساساً على إرادة الموظف العام ورغبته في إنهاء العلاقة الوظيفية ، كان لا بد أن تخلو هذه الإرادة من كل العيوب لاسيما عيب الإكراه سواء المادي أو المعنوي ، وبالتالي يجب أن يكون طلب الاستقالة صادر عن إرادة الموظف الصحيحة بحيث أن لا يكون قد شابها أي عيب من عيوب الإرادة⁽²⁾. فغالبا ما يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرارات الصادرة بقبول استقالات الموظفين إذا ثبت عدم إعلام الموظف بنتائج تصرفه أو أنه قد تعرض لضغوطات، وذلك راجع للآثار الهامة المترتبة عن الاستقالة و تأثيرها عن الحياة المهنية للموظف⁽³⁾.

⁽¹⁾ العتيبي صالح ناصر، انتهاء خدمة الموظف العام بسبب الحكم الجزائري، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، ص. 146. نقلاً عن عبد العزيز سعد مانع العنزي، المرجع السابق، ص. 96 .

⁽²⁾ أنور أحمد رسلان ، المرجع السابق، ص. 442.

⁽³⁾ سعيد مقدم ، المرجع السابق، ص. 334.

ويترتب على إلغاء قرار قبول الاستقالة اعتباره كأن لم يكن، وبالتالي يزول القرار وكافة الآثار القانونية المترتبة عنه، مما يلزم الإدارة بتمكين الموظف من كل الحقوق والامتيازات التي كان يتمتع بها قبل قبول الاستقالة، فضلا عن حقه في المطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر⁽¹⁾.

وفي هذا السياق يثور التساؤل حول مدى اعتبار تقيير الموظف بين المساءلة التأديبية والاستقالة إكراهًا، حيث "يرى محمد عبد العال السناري" بأن اختيار الموظف للاستقالة بعد تقييره بينها وبين اتخاذ الإجراءات التأديبية ضده لا يعد إكراهًا، لأنه اختار أهون الضررين مادام أنه مذنب وقد فضل الاستقالة على تعرضه للعقوبة⁽²⁾. غير أن تقديم الموظف لطلب الاستقالة في هذه

الحالة لم يصدر عن إرادة حرة بل كان بسبب الإكراه والضغط الذي تعرض إليه الموظف، لأنه لو لم يهدد بالمتابعة التأديبية ما كان ليعلن عن رغبته في إنهاء علاقته الوظيفية بهذه الطريقة، ومن جهة ثانية فإن قبول الإدارة لاستقالة الموظف بدلا من تأديبه من شأنه أن يعطل النظام التأديبي ويشجع على ارتكاب الأخطاء التأديبية مادام بإمكان الموظف الإفلات من العقوبة عن طريق الاستقالة. كما قد يكون اختيار الموظف للاستقالة في هذه الحالة أشد الضررين، إما بسبب ارتكابه لخطأ يستدعي عقوبة يسيرة أو في حالة وجود مانع من موانع المسؤولية التأديبية⁽³⁾.

يتضح مما سبق أن إرادة الموظف تلعب دورا بارزا في الاستقالة، لذلك يجب خلوها من كل العيوب التي يمكن أن تشوبها لاسيما عيب الإكراه، لأن التحاق الموظف بالوظيفة العامة يكون بإرادة حرة وسليمة، و أيضا مغادرته للوظيفة يجب أن تكون بإرادة حرة وفي الوقت الذي يقرر فيه أن مصلحته تقتضي ترك الخدمة.

رابعا : أن يكون طلب الاستقالة فردي :

تعتبر الاستقالة حق ثابت للموظف العام يجب أن يمارس في إطار القانون، حيث يلتزم بتقديم طلب فردي و ليس جماعي يعلن فيه عن إرادته الصريحة في قطع علاقته الوظيفية بصفة نهائية، كما يجب أن يمارس هذا الحق بصفة فردية في الوقت الذي يقدر فيه أن مصلحته تكمن في

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص.442.

(2) محمد عبد العال السناري، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دون سنة نشر، دون مكان نشر، ص.99.

(3) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص.15.

مغادرة الوظيفة العامة ، لأن ممارسة هذا الحق بشكل جماعي يعد خروجاً عن المنطق القانوني الذي شرعت من أجله الاستقالة، كما يعد تعسفاً في استعمال هذا الحق ويتعارض بشكل صارخ مع مبدأ ثابت وهو مبدأ استمرار المرافق العامة و سيرورتها بانتظام واططراد، لذلك فقد جرّمت الاستقالة الجماعية في أغلب التشريعات المقارنة، كما جرّمها المشرع الجزائري في قانون العقوبات في المادة 115 منه في القسم الثالث المعنون ب: "تواطؤ الموظفين" ما دام كان الهدف من ورائها عرقلة السير الحسن للمرفق العام ، حيث تنص على أن : "القضاة والموظفون الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف قيام القضاء بمهمته أو سير مصلحة عمومية يعاقبون بالحبس من 06 أشهر إلى 03 سنوات " كما تقوم المسؤولية التأديبية إذا توافرت أركان المخالفة التأديبية نظراً لاستقلال القانون التأديبي عن القانون الجنائي ، وهذا ما يستفاد من نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر⁽¹⁾.

إن تقديم طلب الاستقالة لا ينهي العلاقة الوظيفية . لذلك يتوجب على الموظف الاستمرار في أداء مهامه الوظيفية و الالتزام بواجباته المفروضة عليه إلى حين صدور قرار الجهة الإدارية المختصة بقبول الاستقالة أو انقضاء الأجل المحدد لاعتبارها مقبولة وهو ما سنعرضه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

تقيد الموظف بالواجبات المرتبطة بوظيفته بعد تقديم طلب الاستقالة

إن مجرد اتخاذ المبادرة الحرة قصد الإنهاء التام للمهام لا يجزئ الموظف المعني من كل التزام مهني تجاه الإدارة، فهو مطالب بأداء كل الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار السلطة المخولة صلاحية التعيين بقبول الاستقالة⁽²⁾. فقد نصت المادة 1/219 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر على انه "...و يتعين عليه أداء الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار من هذه السلطة".

(1) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص. 30 .

(2) هاشمي خريفي، المرجع السابق، ص. 218 .

كما نص المشرع الجزائري صراحة على التزام الموظف بالواجبات المرتبطة بوظيفته بعد تقديم طلب استقالته في فوائين الوظيفة العامة السابقة، حيث نصت المادة 2/63 من الأمر رقم 133/66 سالف الذكر على انه: " و يرسل الموظف طلبه عن طريق السلم الإداري إلى السلطة التي تمارس حق التعيين ، ويبقى مكلف بالوفاء بالالتزامات المرتبطة بوظيفته حتى إلى أن تتخذ السلطة المذكورة قرارها".

و قد نصت أيضا المادة 2/133 من المرسوم رقم 59/85 سالف الذكر " ويرسل الموظف طلبه عبر الطريق السلمي إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين. ويبقى ملزما بتأدية الواجبات المرتبطة بمهامه حتى صدور قرار السلطة المذكور".

إذن مادام أنّ الموظف يرتبط في علاقته بالإدارة العامة برابطة تنظيمية محددة بموجب القوانين فإنه يترتب على ذلك البقاء في وظيفته حتى تبث الإدارة في أمر استقالته المرفوعة منه، وذلك تطبيقا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد ،ذلك لأنّ علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين وليست علاقة تعاقدية .و بالتالي لا تكفي إرادته المنفردة وحدها لترتيب أثر فوري على تقديم الاستقالة بمجرد تحقق هذه الواقعة، وهذا هو أثر الاستقالة على العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة العامة⁽¹⁾.

فاستمرار الموظف في أداء عمله يترتب على الأخذ بالتكليف اللائحي للعلاقة الوظيفية فتلك العلاقة لا تنتهي بمجرد تقديم الموظف لطلب الاستقالة ، وإنما لا بد من انتظار قبول الجهة الإدارية لهذه الاستقالة حتى تنتج آثارها في إنهاء العلاقة الوظيفية، لذلك أجمع الفقه الفرنسي على أنه على الموظف العام أن يستمر في أداء واجبات وظيفته إلى أن يتم قبولها من طرف الجهة الإدارية⁽²⁾.

ومن ثم لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله بمجرد تقديم استقالته بل يجب عليه أن يستمر في أدائه ،وذلك لأنّ الموظفين هم عمال المرافق العامة وحسن سير هذه المرافق يفرض عليهم واجبات إن أخلّو بها تعرضوا لتوقيع الجزاء التأديبي ، ومن واجبات الموظف أن لا ينقطع عن عمله إلا بإجازة يصرح له بها أو يكون له عذر مقبول كمانع من مرض أو غيره⁽³⁾.

(1) مازن محمد الطاهر محمد حسين الحسني، المرجع السابق، ص.190 .

(2) De forges, droit de la fonction public, 1995 ,p.229et.230 .

نقلا عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق ص.82.

(3) نعيم عطية ، المرجع السابق، ص.182. نقلا عن: عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق ،ص.82 .

وبالرجوع إلى المادة 1/219 سالفه الذكر نجد أنّ المشرع الجزائري لم يحدد الفترة التي يبقى فيها الموظف ملتزماً بأداء واجباته في حالة التزام الإدارة الصمت ولكن يستنتج من ذلك خلال المادة 3/220 التي اعتبرت أن الاستقالة تكون فعلية بعد انقضاء أربعة أشهر من تاريخ إيداع الطلب وعليه فإن الموظف يبقى ملتزماً بأداء الواجبات الوظيفية إلى غاية انقضاء هذا الأجل ، واستناداً إلى ما تم ذكره يفضل أن يكون محتوى النص القانوني كما يلي " ... و يتعين عليه أداء الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة أو إلى غاية انقضاء الأجل المحدد لاعتبارها مقبولة "(1).

إذن يجب على الموظف الاستمرار في عمله بعد تقديم طلب الاستقالة ، فإن لم يلتزم بذلك يعرض نفسه للمساءلة التأديبية وتوقع عليه العقوبة المناسبة على حسب مدة الغياب ، وبالتالي فالتخلي عن المنصب قبل صدور القرار المتضمن قبول الاستقالة يعرض الموظف إلى جزاء تأديبي يختلف باختلاف مدة الغياب ، فإذا كانت مدة الغياب أقل من خمسة عشر (15) يوم تطبق عليه نص المادة 207 (2) من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر أي الخصم من الراتب فضلاً على توقيع إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر ذاته.

أما إذا كان الانقطاع عن العمل لمدة 15 يوم متتالية بدون مبرر مقبول فإنّه يعرض مرتكبه إلى عقوبة إهمال المنصب ، وبالتالي يتعرض إلى عقوبة العزل حسب نص المادة 184 (3) من نفس الأمر رقم 03/06 ، وفي هذه الحالة الأخيرة يفقد الموظف حقه في إمكانية التوظيف من جديد حسب المادة 185 من نفس الأمر رقم 03/06 ، بخلاف الاستقالة حيث يحتفظ الموظف بحقه في التوظيف من جديد إذا توفرت فيه شروط التوظيف من جديد(4).

(1) مباركة بدري، المرجع السابق، ص. 24 .

(2) تنص المادة 2/207 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب، و ذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي".

(3) تنص المادة 184 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوماً متتالية على الأقل ،دون مبرر مقبول ،تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب ،بعد الأعدار، وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم".

(4) مباركة بدري، التنظيم القانوني ،المرجع السابق، ص. 24 و 25 .

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه لتطبيق عقوبة العزل بسبب إهمال المنصب يجب على الجهة الإدارية المختصة التأكد من الغياب الجسماني للموظف المعني، لأنه إذا التحق بمنصب عمله ورفض القيام بالمهام المنوطة به لا يكون بذلك في حكم المتخلي عن المنصب، وإنما يعتبر مرتكباً لمخالفة عدم تنفيذ المهام الموكلة له⁽¹⁾، مما يعرضه للمساءلة التأديبية وكذلك الحال في حالة إخلاله بالواجبات المفروضة عليه.

وبالتالي فإن بقاء الموظف في منصبه و التزامه بواجباته الوظيفية بعد تقديم طلب الاستقالة حتى صدور القرار المتضمن قبول الاستقالة يعد التزاماً تملّيه ضرورة استمرارية المرفق العام من جهة ، وكذلك يعد نتيجة لطبيعة العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالجهة الإدارية. فقبول الاستقالة من قبل الجهة الإدارية المختصة هو الذي يربط كافة الآثار القانونية المترتبة عن ممارسة هذا الحق، و هذا ما سوف نتعرض إليه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

قبول الاستقالة من طرف الإدارة

من المستقر عليه فقها و قضاء أنّ الاستقالة لا تنتج آثارها إلا بقبول الجهة الإدارية المختصة لهذا الطلب المقدم من طرف الموظف العام، ولا تنتهي الخدمة الوظيفية إلا من تاريخ صدور القرار الإداري بقبول الاستقالة⁽²⁾. لأنّ الموظف العام يرتبط في علاقته بالإدارة العامة برابطة تنظيمية محددة تحكمها القوانين التي ربطت كل الآثار القانونية للاستقالة بقبولها من طرف السلطة الإدارية المختصة وذلك بهدف الحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واطّراد غير انه لتفادي تعسف الإدارة في استعمال هذه السلطة فقد حدد المشرع آجال قانونية للبت في طلب الاستقالة.

(1) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص. 335 .

(2) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 190 .

و للمزيد من الشرح ، سوف نعالج هذا المطلب في ثلاث فروع أساسية هي :

الفرع الأول: البت في طلب الاستقالة.

الفرع الثاني :مدى إمكانية سحب طلب الاستقالة و الرجوع في قبولها.

الفرع الثالث: خضوع الموظف للنظام التأديبي قبل قبول الاستقالة .

الفرع الأول

البت في طلب الاستقالة

تنص المادة 220 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر على انه " لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في اجل أقصاه شهران ابتداء من تاريخ إيداع الطلب " ويستنتج نص هذه المادة أنّ علاقة الموظف بالإدارة المستخدمة لا تنتهي بمجرد تقديم طلب الاستقالة حيث لا تنتج هذه الأخيرة أي اثر قانوني إلا بعد صدور قرار بقبولها من طرف السلطة المختصة بالتعيين ، و لكن نظرا لاحتمال تعسف الإدارة في ممارسة سلطتها في هذا المجال مما يلحق الضرر بالموظف، فلقد وقرّ المشرع الجزائري الحماية للموظف من خلال إلزام السلطة الإدارية المختصة بالبت في طلب الاستقالة في أجل محدد و إلا اعتبرت مقبولة بقوة القانون⁽¹⁾.

إذن يجب على السلطة المخولة سلطة التعيين أن تتخذ قرارها بشأن الاستقالة المرفوعة إليها في أجل أقصاه شهران من تاريخ إيداع الطلب ، إلا أنه بإمكانها تأجيل الموافقة على هذا الطلب لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول ، و ذلك للضرورة القصوى للمصلحة

(1) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص.15.

وبانقضاء الأجلين (الأربعة أشهر) تصبح الاستقالة فعلية. وتعتبر الفقرة الأخيرة من المادة 220 المذكورة أعلاه أنّ سكوت الإدارة بعد انقضاء الأجل المحدد معادلا ضمينا لقبولها لطلب الاستقالة فيتحرر الموظف في هذه الحالة من كل الالتزامات المتصلة بصفته الوظيفية.

و نشير إلى أنّ تقييد الإدارة بأجل شهرين لاتخاذ قرارها بخصوص طلب الاستقالة واعتبار انقضاء الأربعة أشهر من تاريخ إيداع الطلب بمثابة استقالة فعلية، قد قرّر لمصلحة الموظف في مواجهة إمكانية تعسف الإدارة في ممارسة سلطتها، إلا أنّ هذه الضمانة تعد ناقصة وغير كافية نظرا لطول المدة التي يتعين على الموظف انتظار فواتها قبل ترك الوظيفة بصفة نهائية خاصة إذا كان يتأهب للانتقال بوظيفة أخرى أكثر فائدة⁽¹⁾.

و قد نصت المحكمة الإدارية في مصر على أنه: " لا تملك جهة الإدارة سوى إرجاء قبول استقالة العامل لأسباب تتعلق بمصلحة العمل مع إخطاره بذلك ، على أن لا تزيد مدة الإرجاء على أسبوعين بالإضافة إلى مدة الثلاثين يوما المنصوص عليها في المادة 97 لسنة 1978 من قانون العاملين المدنيين بالدولة ، حيث أنّ المشرع كان حريصا على عدم جواز رفض الاستقالة وعلى ألا تزيد مدة الإرجاء على أسبوعين بالإضافة إلى المدة التي يجب البت خلالها في طلب الاستقالة وهي ثلاثون يوما من تاريخ تقديمها"⁽²⁾.

إذن من الضروري إعادة النظر في الأجل الذي حدده المشرع الجزائري وتحديد مدة عادلة ومنصفة للطرفين بما يحقق التوازن بين مصلحة الموظف في ترك الوظيفة في أقرب وقت ممكن، ومصلحة الإدارة في ضمان مبدأ الاستمرارية بمنحها مهلة كافية لتوزيع الضغط الوظيفي أو توظيف بديل للموظف المستقيل⁽³⁾.

⁽¹⁾ مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص. 16 .

⁽²⁾ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 291، أكتوبر 1987 مجموعة مجلس الدولة، المكتب الفني، ص. 743. نقلا عن: مازن محمد طاهر محمد حسين الحسني، المرجع السابق، ص. 192.

⁽³⁾ مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص. 17 .

ويلاحظ كذلك من خلال المادة 220 السالفة الذكر أن المشرع قد منح للجهة التي لها صلاحية التعيين سلطة تقديرية في تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة، وذلك للضرورة القصوى للمصلحة على أن لا يتعدى هذا التأجيل مدة شهرين، وهو بذلك لا يتصور أي نتيجة أخرى إلا قبول الاستقالة ويعد هذا تكريسا لكون الاستقالة حق معترف به للموظف العام⁽¹⁾.

وفي حالة سكوت الإدارة دون اتخاذ قرار بشأن طلب الاستقالة، بعد انقضاء الأجلين المشار إليهما في المادة 220 (الأربعة أشهر) ابتداء من تاريخ إيداع الطلب بمثابة قبول ضمني و الذي يترتب عليه تحرير الموظف من كل الالتزامات الوظيفية⁽²⁾، وينتج عن ذلك اعتبار الموظف مستقيا فعليا.

وبالرغم من أن فكرة الاستقالة الفعلية قد قررها المشرع كضمانة للموظف العام في مواجهة إمكانية تعسف وتماطل الجهة الإدارية في الرد على طلب الاستقالة، إلا أنها تطرح إشكالات كثيرة من الناحية العملية أهمها:

1/ تحرر الموظف من كل التزاماته المهنية بفوات الأجلين بدون صدور قرار من الإدارة يطرح إشكالا، وهو ما مصير المصلحة التي كان يسيرها الموظف والمهام التي كانت منوطة به؟ مما يؤثر على حسن سير المرفق العام. كذلك أنّ عدم صدور قرار قبول الاستقالة يوحي بأن الإدارة لم تتخذ الاحتياطات الواجبة التي تكفل استخلاف الموظف المستقيل أو توزيع الضغط الوظيفي على الزملاء.

2/ في حالة تأهب الموظف المستقيل للالتحاق بوظيفة عامة جديدة، يطالب بإثبات استقالته من الوظيفة الأولى وهذا ما لا يتوفر لديه، لأن ليس هناك ما يلزم الإدارة بإصدار قرار إداري صريح يثبت الاستقالة الفعلية للموظف المعني.

(1) هاشمي خري، المرجع السابق، ص. 217.

(2) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص. 16.

3/ إن السير الحسن للمرفق العام يقتضي تسليم المهام بين الموظف المغادر للخدمة والموظف المستخلف وهذا لا يمكن تصوره في حالة الاستقالة الفعلية، لأن الموظف المستقيل فعليا يتحرر من جميع التزاماته بمجرد فوات الآجال المقررة وإن الإدارة في غالب الأحيان لا تتخذ احتياطاتها لاستخلاف الموظف المستقيل فعليا.

لذلك نرى أنه ينبغي تدارك هذا الفراغ من خلال النص على إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري - بعد فوات الأجل الممدد - يثبت حالة الاستقالة الفعلية للموظف المعني، وهذا من أجل إعطاء معنى حقيقي لفكرة الاستقالة الفعلية كضمانة ممنوحة للموظف، لأن القرار الصادر في هذه الحالة لا يعدو أن يكون قرارا كاشفا يكون كدليل لدى الموظف يثبت من خلاله وضعيته القانونية من جهة، و من جهة ثانية وثيقة إثبات لدى الإدارة لإستخدامها لدى المصالح المعنية (كمصالح الوظيفة العمومية، أو مصالح الرقابة المالية وغيرها)، بالإضافة إلى أنه وطبقا لقاعدة توازي الأشكال فإن الموظف الذي التحق بالوظيفة العامة بموجب قرار إداري (قرار التعيين) لابد أن يغادر الوظيفة بقرار إداري (قرار إنهاء المهام). حيث تنص المادة 216 في فقرتها الأخيرة على أنه: "...يتقرر الإنهاء التام للخدمة بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين".

نستنتج مما سبق أنّ المشروع قد قيّد الإدارة في تعاملها مع طلب الاستقالة المرفوع إليها من جانب الموظف بآجال محددة لاتخاذ الإجراء المناسب. و نظرا لأنّ الموظف المقبل على الاستقالة غالبا ما يكون غير مقدّر للعواقب بشكل جيد أو يكون تحت ضغط معين فيمنح فرصة تدارك ما فاتته من خلال إمكانية العدول على طلب الاستقالة، التي لا يمكن الرجوع فيها.

الفرع الثاني :

مدى إمكانية سحب طلب الاستقالة و الرجوع في قبولها

يترتب على التكييف اللائحي كأساس للعلاقة التنظيمية التي تربط الموظف العام بالدولة عدم إنهاء الرابطة الوظيفية بمجرد تقديم طلب الاستقالة، لذلك يحق للموظف العام التراجع عن طلب الاستقالة ما دامت جهة الإدارة لم تصدر بعد قرارها بقبول الاستقالة⁽¹⁾، لأن هذه الأخيرة، لا ترتب آثارها القانونية إلا بعد قبولها.

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص. 81.

إذن يحق للموظف العام العدول عن استقالته شريطة أن يتم ذلك قبل صدور الجهة الإدارية المختصة لقرارها بقبول الاستقالة ، وذلك لأن طلب الاستقالة هو ركن السبب في القرار الصادر بقبولها ، فيلزم لصحة هذا القرار أيضا أن يظل الطلب قائما لحين صدور القرار مستوفيا شروط صحته شكلا وموضوعا⁽¹⁾.

و بالرغم من أنّ المشرع الجزائري لم ينص صراحة على حق الموظف في العدول عن الاستقالة إلا أنه لا يوجد من الناحية القانونية ما يمنع الموظف من القيام بذلك عن طريق تقديم طلب إلى نفس الجهة الإدارية يعلن فيه صراحة عن اتجاه إرادته إلى سحب طلب الاستقالة ، مادام أنّ السلطة المختصة بالتعيين لم تصدر قرارها بقبول الاستقالة⁽²⁾.

إذن يتمتع الموظف الذي قدّم طلب استقالته بالحق في العدول عنها قبل انقضاء المدة المقررة للبت فيها ، و عليه إذا قدّم طلب العدول عن الاستقالة يعتبر هذا الطلب غير قائم ، ولا يغيّر من ذلك أنّ طلب العدول لم يصل إلى علم الجهة الإدارية إلا بعد صدور القرار بقبول الاستقالة⁽³⁾.

وبالتالي كان من الضروري منح الموظف الذي قدّم طلب استقالته فرصة في أن يفكر ويتدارك العواقب و الآثار التي يمكن أن تترتب على قبول الاستقالة ، وذلك بمنحه إمكانية العدول عن طلبه بواسطة طلب يفصح فيه عن نيته في العدول عن الاستقالة وهذا قبل صدور القرار الإداري المتضمن قبول الاستقالة لأنه بصدور هذا القرار فإن الموظف يصبح خارج السلك الوظيفي ويفقد كل الحقوق المرتبطة بصفته الوظيفية⁽⁴⁾. وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد على طلب الاستقالة ، يمكن للموظف تقديم طلب العدول قبل انقضاء الأجلين (04 أشهر) أي قبل أن تصبح الاستقالة فعلية. أما في حالة فوات الأجلين (الأربعة أشهر) فلا يمكن للموظف تقديم طلب بالعدول عن الاستقالة لأنّ استقالته تصبح استقالة فعلية فيفقد الصفة الوظيفية ولا يمكن إعادة إدماجه من جديد في وظيفته السابقة ، غير أنه يمكنه الالتحاق بالوظيفة العمومية على أساس التوظيف من جديد.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 108، جلسة 05 نوفمبر 1955 ، نقلا عن: عبد اللطيف السيد رسلان

عودة ، المرجع السابق، ص. 83 .

(2) مباركة بدري ، التنظيم القانوني للاستقالة ، المرجع السابق، ص. 17.

(3) شريف يوسف خاطر، المرجع السابق ، ص. 292 .

(4) هاشمي حربي ، المرجع السابق ، ص. 218 .

ويرى البعض أنّ صدور قرار الجهة الإدارية بقبول الاستقالة بعد أن قام الموظف بسحب طلبه والعدول عنها يكون في حقيقة الأمر قرار معدوما وليس قرارا باطلا. لأن القرار الإداري الباطل يتحصن بمضي المدة القانونية ويعامل بعد ذلك معاملة القرارات السليمة و القرار المعدوم هو الذي لا يولد آثار قانونية مهما طال عليه الزمن، و بالتالي يعد القرار الإداري الصادر بقبول الاستقالة بعد سحب الطلب المقدم به قرارا منعذما لانعدام سببه في هذه الحالة⁽¹⁾.

أما بخصوص مدى إمكانية عدول الإدارة عن قرارها بقبول الاستقالة فتنص المادة 2/219 من الأمر رقم 03/06 : "...إنّ قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها"، إذن لا يمكن للجهة الإدارية المختصة سحب قرارها المتضمن الموافقة على طلب الاستقالة ، ومرد ذلك إلى الآثار المترتبة عنها لا سيما ما يتعلق بشطب الموظف المستقيل من تعداد مستخدمي الإدارة التي كان يتبعها من جهة و إلغاء منصبه المالي والإداري معا من جهة ثانية ، ومن ثم يجعل طلب إعادة الإدماج للمعني في منصب عمله السابق عسيرا جدا في حين يمكنه الرجوع إلى الوظيفة العمومية عن طريق توظيف جديد ووفقا لشروط قانون سلك الاستقبال⁽²⁾.

وهناك من يرى أنّه يرجع السبب الرئيسي في منع الجهة الإدارية المختصة من الرجوع في قرارها المتضمن قبول الاستقالة إلى تطبيق القاعدة العامة وهي "عدم جواز سحب القرارات المشروعة" نظرا لعدم مخالفتها للتشريع المعمول به ، وهذا ما ينطبق على قرار قبول الاستقالة ، حيث لا يجوز سحبه مادام قد صدر مشروعاً طبقاً لقانون الوظيفة العامة ، في حين تملك سلطة العدول عن هذا القرار إذا كان غير مشروع تطبيقاً لمبدأ المشروعية وإلا تمّ إلغاؤه من طرف القضاء المختص⁽³⁾.

كما أنّ القول بجواز سحب القرارات المشروعة يجعل الإدارة في وضعية صعبة في تأسيس هذا السحب وإقناع الأفراد به ، كما أنّ آثاره المترتبة على الماضي من شأنها أن تمس بفكرة الحقوق المكتسبة وتزعزع مركز الإدارة والثقة بينها وبين المواطن⁽⁴⁾.

(1) عبد اللطيف السيد رسلان عودة ، المرجع السابق، ص. 84 .

(2) سعيد مقدم ، المرجع السابق، ص. 334 .

(3) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة ، المرجع السابق ، ص. 20.

(4) عمار بوضياف، القرار الإداري ، دراسة تشريعية وقضائية و فقهية، حور للنشر والتوزيع ، الجزائر، الطبعة الأولى 2007 ص. 231 و 232.

ويلتزم الموظف بعد تقديم طلب الاستقالة و قبل قبولها بكافة التزاماته الوظيفية يتحمل نتائج أخطائه المهنية ، و بالتالي يخضع لقواعد المسؤولية التأديبية ما دام لم يفقد صفته الوظيفية وهو ما سنبينه في الفرع الموالي.

الفرع الثالث

خضوع الموظف للنظام التأديبي قبل قبول الاستقالة

يظل الموظف بعد تقديمه للاستقالة وقبل الموافقة عليها من قبل الجهة الإدارية المختصة متمتعاً بصفته الوظيفية لأنه لا يفقد الصفة إلا بعد انتهاء العلاقة الوظيفية بينه و بين الهيئة المستخدمة ، و لا تنتهي هذه العلاقة إلا إذا كانت الاستقالة مقبولة بصفة قانونية و هذا ما أكدت عليه المادة 216 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر ، و بالرجوع إلى المادة 219 من نفس الأمر نجدها تلزم الموظف الذي قدم طلب استقالته بأداء الواجبات المرتبطة بمهامه إلى غاية صدور قرار عن السلطة الإدارية المختصة . و استناداً إلى ذلك يلتزم الموظف بكل الواجبات المهنية كباقي الموظفين سواء تعلق الأمر بالواجبات المفروضة عليه المتعلقة بتأدية العمل كالانضباط ، القيام بالمهام المسندة إليه على أحسن وجه و المحافظة على السر المهني و الإداري أو الواجبات غير المتعلقة مباشرة بأداء العمل كواجب التحفظ . و بالتالي يعتبر إخلال الموظف بهذه الواجبات قبل قبول الاستقالة بصفة قانونية بمثابة مخالفة تأديبية تعرضه للعقوبة التأديبية المناسبة ، مادام أنه لا زال مكتسباً لصفة الموظف مناط الخضوع للنظام التأديبي ⁽¹⁾.

إن صفة الموظف لا تفقد إلا بالموافقة على طلب الاستقالة من السلطة التي لها صلاحية التعيين كأثر لانتهاء العلاقة الوظيفية ، و بالتالي يسأل الموظف تأديباً لاكتسابه الصفة الوظيفية استناداً إلى المادة 160 من نفس الأمر التي تنص على أنّ "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ، دون المساس ، عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية " .

⁽¹⁾ مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص. 26.

بالرجوع إلى الأمر رقم 03/06 نجده قد قام بتصنيف الأخطاء المهنية التي قد يرتكبها الموظف في أربع درجات حسب جسامتها في المواد من 178 إلى 181 ، وتمارس السلطة التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين التي توقع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية وتتخذ العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالجمعية كمجلس تأديبي، في إطار احترام الإجراءات والضمانات المنصوص عليها في الباب السابع المعنون بـ "النظام التأديبي " من هذا الأمر⁽¹⁾.

وبالتالي يخضع الموظف الذي قدم طلب استقالته ولم يصدر بعد قرار بقبولها من الجهة المختصة للمسألة التأديبية نظرا لأنه لا يزال يتمتع بالصفة الوظيفية التي هي مناط التأديب وفقا لنص المادة 160 من نفس الأمر. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ تحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف لا تعد قيديا يمنع الإدارة من قبول استقالته في التشريع الجزائري ، على خلاف المشروع المصري الذي يعتبر الإحالة إلى المحاكمة التأديبية قيديا يمنع الجهة المختصة من قبول استقالة الموظف . ويعد هذا فراغا تشريعا ينبغي على المشروع تداركه حتى لا تصبح الاستقالة وسيلة للإفلات من العقاب خاصة إذا ارتكب الموظف خطأ جسيما قد يؤدي إلى عقوبة الفصل التأديبي (التسريح التأديبي أو العزل)، لاسيما إذا علمنا اختلاف الآثار القانونية بين الحالتين (الفصل التأديبي و الاستقالة)، حيث يحق للموظف المستقيل الالتحاق بالوظيفة العمومية من جديد، إذا استوفى الشروط المطلوبة لذلك، بينما لا يحق للموظف المسرح تأديبيا أو المعزول الالتحاق بالوظيفة العامة وفقا لنص المادة 185 من الأمر رقم 03 /06 سالف الذكر .

إنّ الاستقالة باعتبارها حق معترف به للموظف ترتب آثار قانونية مختلفة منها ما يتعلق بالعلاقة الوظيفية و منها ما يتعلق بمدى المساءلة التأديبية للموظف المستقيل بصفة قانونية ، و هذا ما سوف نتناوله في المبحث الثاني من هذا الفصل.

(1) مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة، المرجع السابق، ص. 26 .

المبحث الثاني

الآثار القانونية المترتبة على الاستقالة

إن الاستقالة كحق من الحقوق الأساسية المعترف بها للموظف يجب أن تمارس في إطار قانوني محدد أي في ظل احترام الضمانات والضوابط التي حددها المشرع لممارسة هذا الحق، وذلك بهدف التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للموظف . و ينتج عن التكييف التنظيمي كأساس لعلاقة الموظف بالإدارة أن طلب الاستقالة الصادر عن الموظف لا يترتب أي آثار قانونية إلا بصدور القرار الإداري المتضمن الموافقة على الاستقالة، و بصدور هذا القرار عن الجهة المختصة تترتب مجموعة من الآثار منها ما تمس العلاقة الوظيفية ومنها ما يتعلق بمدى إمكانية المساءلة التأديبية للموظف المستقيل .

وللمزيد من الشرح، فقد تناولنا هذا المبحث في مطلبين أساسيين هما:

المطلب الأول: أثر الاستقالة على العلاقة الوظيفية.

المطلب الثاني: أثر الاستقالة على المسؤولية التأديبية .

المطلب الأول

أثر الاستقالة على العلاقة الوظيفية

تنعكس آثار الاستقالة بصفة أساسية على طريقي العلاقة الوظيفية سواء الموظف العام أو الإدارة، غير أن تأثيرها على الموظف العام يكون بشكل كبير و بارز لاسيما الآثار المتعلقة بانتهاء العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بجهة الإدارة، وكذا إمكانية التحاق الموظف المستقيل من جديد بالوظيفة العامة . أما بخصوص الإدارة فيتمثل اثر الاستقالة خصوصا في تحرير المنصب المالي الذي كان يشغله هذا الموظف، مما يدفعها إلى إعادة استغلاله عن طريق توظيف أو ترقية.

وللمزيد من التوضيح تناولنا هذا المطلب في فرعين أساسيين هما:

الفرع الأول: انتهاء العلاقة الوظيفية.

الفرع الثاني: حق الموظف المستقيل في التوظيف.

الفرع الأول

انتهاء العلاقة الوظيفية

إن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة تحكمها النصوص القانونية التي يلتزم باحترامها كل من الموظف و الإدارة على حد سواء، التي رتبت على الاستقالة المقبولة بصفة قانونية انتهاء العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالهيئة المستخدمة، و هذا ما أكدت عليه المادة 216 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر التي عدت حالات إنهاء الخدمة. كما تنتهي علاقة العمل بين العون و الإدارة العامة بسبب الاستقالة وفقا لنص المادة 69 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر. و يترتب على انتهاء العلاقة الوظيفية مجموعة من الآثار:

1/ **فقدان الصفة الوظيفية** : يترتب على انتهاء العلاقة الوظيفية فقدان الموظف المستقيل لصفة الموظف التي اكتسبها بعد التحاقه بالوظيفة وترسيمه بها، حيث تنص المادة 216 من الأمر رقم 03/06 على أنه "ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن... الاستقالة المقبولة بصفة قانونية... " إذن بفقدان هذه الصفة يصبح الموظف المستقيل خارج عن إطار سلكه الوظيفي و بالتالي يفقد كل الحقوق المرتبطة بصفته الوظيفية إلا في حدود الحقوق التي يكون قد اكتسبها قبل استقالته⁽¹⁾.

2/ **غل يد الموظف** : يترتب على إنهاء خدمة الموظف انقطاع علاقته بوظيفته، و بالتالي فلا يجوز له أن يؤدي عملا ولا يستحق راتبا⁽²⁾، لأنه يترتب على قبول جهة الإدارة لاستقالة موظفها كف يده عن عمله وسقوط ولايته الوظيفية سقوطا كليا، و لأنه يترتب على الاستقالة انتهاء الولاية كنتيجة منطقية لقرار قبول الاستقالة.

(1) هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص. 218.

(2) شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص. 297.

وإذا استمر الموظف المستقيل في القيام بأعباء وظيفته مؤقتا بعد انقضاء الرابطة الوظيفية بينه وبين جهة الإدارة، فلا يغيّر ذلك من الأمر شيء لأن الخدمة تنتهي بتحقيق سببها ، ويعتبر الأجر الذي يستحقه الموظف إذا استمر في عمله مؤقتا بعد ذلك مكافأة نظير العمل الذي يقوم به بعد انتهاء مدة الخدمة⁽¹⁾ .

وإذا باشر الموظف المستقيل عملا من أعمال الوظيفة التي كان يشغلها أعتبر هذا العمل منعما لصدوره من شخص لا ولاية له أصلا للقيام به، وذلك ما لم تنفذ بعض التصرفات للموظف في حدود نظرية الموظف الفعلي إذا ما توفرت شروطه . فالأصل العام أن انتهاء الخدمة الوظيفية بالاستقالة يترتب عليه أن يوقف الموظف المستقيل ويمنع من ممارسة اختصاصاته السابقة، وإلا اعتبر مغتصبا للوظيفة الإدارية وخضع لقانون العقوبات⁽²⁾ .

وبالتالي فإن قبول الاستقالة من الجهة الإدارية المختصة تغل يد الموظف وتمنعه من ممارسة المهام التي كان يمارسها كأصل عام ، باستثناء بعض الحالات التي تبررها نظرية الموظف الفعلي أو ضرورة الخدمة . لأنه ما كان ليعلن عن رغبته في ترك الخدمة و استقالته منها لو كان ينوي البقاء فيها و مواصلة مهامه.

3/ فقدان الحقوق الوظيفية : إذا كان الصفة الوظيفية هي أساس اكتساب الحقوق والمزايا المتعلقة بالوظيفة العمومية، فإنه من الطبيعي أن تكون الاستقالة كحالة من حالات إنهاء الخدمة وفقدان الصفة الوظيفية طبقا للمادة 216 من الأمر 03/06 سببا لفقدان جميع الحقوق المنصوص عليها في المواد من المادة 26 إلى المادة 39 من نفس الأمر وخصوصا الحق في الراتب المنصوص عليه في المادة 32 من ذات الأمر ، لأنه بمجرد قبول الاستقالة يشطب الموظف المستقيل من تعداد مستخدمي الإدارة التي كان يتبعها ويلغى منصبه المالي والإداري معا⁽³⁾ .

4 /التحلل من تنفيذ الالتزامات الوظيفية : يترتب على انتهاء العلاقة الوظيفية بسبب الاستقالة عدم مطالبة الموظف المستقيل بتنفيذ الالتزامات و الواجبات التي كانت مفروضة عليه لما كان

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 722، جلسة 1957/11/22، مجموعة السنة الرابعة، ص.157 . نقلا عن :عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص.464.

(2) عبد اللطيف السيد رسلان عودة، المرجع السابق، ص.464.

(3) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص.334.

مكتسبا لصفة الموظف، حيث يتحلل منها بصفة نهائية ما عدا بعض الواجبات التي يظل ملتزما بها بعد انتهاء الخدمة وفقا لشروط معينة.

و نشير إلى أنه يتعين على الجهة الإدارية المختصة أن تسلم الموظف المستقيل شهادة عمل عندما تنتهي خدمته ، و إن كان الأمر رقم 03/06 سالف الذكر لم ينص على ذلك ، و لكن بالرجوع إلى المادة 92 من القانون 12/78 و المادة 72 من القانون رقم 06/82 سالف الذكر نجد أنهما تنص على ضرورة تسليم شهادة عمل يقيد فيها تاريخ التوظيف و تاريخ انتهاء علاقة العمل و مناصب العمل المشغولة و الفترات الموافقة لها ، و هذا ما أكدت عليه المادة 72 من المرسوم الرئاسي رقم 308/ 07 التي تنص على أنه : "تعد الهيئة المستخدمة، عند نهاية النشاط ، شهادة عمل تبين تاريخ التوظيف و تاريخ نهاية علاقة العمل و كذا منصب أو مناصب الشغل التي تم شغلها و الفترات الموافقة لها".

إذن يترتب على الاستقالة انتهاء علاقة الموظف بالإدارة المستخدمة و فقدان صفته الوظيفية التي يمكنه اكتسابها مرة أخرى في حالة المشاركة في مسابقة توظيف من جديد إذا ما أراد الالتحاق بالوظيفة العامة مجددا وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

حق الموظف المستقيل في التوظيف

انطلاقا من كون الاستقالة حق محول قانونا ومعترف به للموظف العام، فإن حرمان الموظف

المستقيل من التوظيف من جديد إنما يعتبر تناقض صارخا ، كون ذلك يعد بمثابة عقابا للموظف على ممارسة حق من حقوقه التي اعترف له القانون بها ، ولذلك صدر المنشور رقم 05 المتضمن الالتحاق من جديد بالوظائف العمومية⁽¹⁾، الذي أكد على أنه يترتب على قبول الاستقالة قطع نهائي لعلاقة العمل، واعتبارا لذلك نص على أن الموظفين الذين استقالوا بصفة قانونية لا يمكنهم أن يكونوا محل إعادة إدماج بقوة القانون في رتبهم الأصلية ، و لكن بإمكانهم المشاركة في مسابقة

(1) المنشور رقم 05 المؤرخ في 10 فبراير 2004 المتعلق بالالتحاق من جديد بالوظائف العمومية، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

التوظيف المنظمة من طرف مختلف المؤسسات والإدارات العمومية بشرط أن تتوافر فيهم جميع الشروط القانونية المطلوبة للالتحاق بالرتبة المعنية.

و نص أيضا بأن الموظفين المستقلين الذين يشاركون في المسابقات على أساس الشهادات لا يمكنهم المطالبة باحتساب الأقدمية المهنية المكتسبة بصفة موظف من معايير الانتقاء ، كما اشترط المنشور المذكور أعلاه بأن الموظف المستقل لا يمكنه الترشح لتوظيف جديد إلا بعد مرور ثلاث (03) سنوات من التاريخ الفعلي لاستقالته.

وتم إلغاء هذا الشرط المتعلق بالمدة بموجب البرقية رقم 509⁽¹⁾ الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، حيث أكدت هذه البرقية أن مادام أنّ الاستقالة هي حق مشروع مخول قانونا للموظف، فإنه يمكنه المشاركة في مسابقات التوظيف من جديد دون تقيده بأجل محدد شرط أن يستوفي الشروط القانونية المطلوبة للالتحاق بالوظائف العامة .

و بالرجوع إلى المادة 75 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر نجد أنها تحدد الشروط القانونية للتوظيف، و التي تتمثل فيما يلي:

1 /الجنسية الجزائرية.

2 /التمتع بالحقوق المدنية.

3 / أن لا تحمل شهادة سوابقه العدلية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها .

4 / أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية.

5 / أن تتوافر فيه شروط السن والقدرة البدنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد

الالتحاق بها.

⁽¹⁾ البرقية رقم 509 المؤرخ في 18 أبريل 2011 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

وخلافا للاستقالة التي هي حق مشروع ومحول قانونا للموظف الذي يمكنه الالتحاق بالوظيفة العامة من جديد طبقا للمنشور 5 و البرقية رقم 509 المذكورين سالفاً ، فإن المشرع قد كان صارماً بخصوص التخلي عن المنصب فأى تغيب لمدة خمسة عشر(15) يوماً متتالية ودون مبرر مقبول يضع الموظف في حالة إهمال المنصب، كما يلزم السلطة التي لها سلطة التعيين بعزله بسبب إهمال المنصب وذلك بعد إجراء الأعدار وفق كفاءات يحددها التنظيم بناء على المادة 184 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر⁽¹⁾، غير أنه إذا كان التخلي عن المنصب المنجر عنه العزل راجع لقوة القاهرة يمكن للموظف الذي صدر بحقه العزل الترشح لتوظيف جديد بعد موافقة المصالح المركزية للوظيفة العمومية⁽²⁾.

ولتطبيق نظرية التخلي عن المنصب وجب التأكد من الغياب الجسماني للموظف، لأنّ العون الحاضر الذي يرفض ضمان القيام بالخدمة فلا يكون في حكم المتخلي عن المنصب فهو يخضع للنظام التأديبي على أساس عدم تنفيذ المهام الموكلة له حسب المادة 1/47 من الأمر 03/06 سالف الذكر⁽³⁾، أما الموظف الذي يرفض الالتحاق بالمنصب المعين فيه لثلاث مرات متتالية بعد انتهاء فترة الاستيداع فيتم شطبه بقوة القانون من تعداد المستخدمين، لأنه يعد في هذه الحالة في حكم المتخلي عن الوظيفة⁽⁴⁾.

و قد منع المشرع الموظف المسرح تأديبياً أيضاً من الترشح مجدداً للتوظيف في قطاع الوظيفة العمومية و هذا ما نص عليه المنشور رقم 05 سالف الذكر ، و كذا المادة 185 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر ، و يتعلق التسريح التأديبي بالعقوبة المقررة للموظف في حالة ارتكابه خطأ مهني جسيم من الأخطاء المصنفة في الدرجة الرابعة.

(1) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص. 334 و 335.

(2) أنظر المنشور رقم 05 سالف الذكر.

(3) تنص المادة 1/47 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن

تنفيذ المهام الموكلة إليه".

(4) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص. 334 و 335.

و إذا كان السماح للموظف المستقيل بالالتحاق بالوظيفة العامة من جديد لا يطرح إشكالا باعتباره تكريسا وتعزيزا لكون الاستقالة حق معترف به للموظف العام إلا أن المساءلة التأديبية للموظف المستقيل بعد تركه الخدمة تطرح عدة إشكالات سنفصل فيها في المطلب الثاني من هذا المبحث .

المطلب الثاني

اثر الاستقالة على المسؤولية التأديبية

إذا كان خضوع الموظف العام للمساءلة التأديبية قبل صدور القرار الإداري المتضمن قبول الاستقالة لا يطرح إشكالا، باعتبار أن مناط الخضوع للنظام التأديبي هو اكتساب الصفة الوظيفية إلا أن التساؤل يثار حول مدى خضوع الموظف المستقيل للمساءلة التأديبية بعد تركه للخدمة سواء بالنسبة للأخطاء المهنية التي ارتكبها قبل تركه للخدمة واكتشفت بعد صدور القرار الإداري المتضمن قبول الاستقالة، أو بالنسبة للأخطاء التي يرتكبها بعد تركه للوظيفة العامة.

و للمزيد من الشرح سوف نتناول هذا المطلب في فرعين أساسيين هما:

الفرع الأول: تعريف المسؤولية التأديبية .

الفرع الثاني: مدى إمكانية المساءلة التأديبية للموظف المستقيل.

الفرع الأول

تعريف المسؤولية التأديبية

يعتبر موضوع التأديب من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة باعتباره أمر كامن في طبيعة كل نظام اجتماعي ، فالرسالة التي يقوم عليها التأديب هي رسالة نبيلة لا تقوم على مجرد العقاب بقدر ما تقوم على الإصلاح ، وعلى هذا النحو فالتأديب لا يستهدف الانتقام أو القصاص من الموظف وإنما ينحصر غرضه الأساسي في ضمان سير المرافق العامة بانتظام و اظطراد .

كما أن التأديب وإن كان ضروري لتنظيم الجماعة وتحقيق أهدافها، إلا أنه يجب أن لا نغفل خطورة آثاره التي تمس الموظف في كيانه الوظيفي ومصدر رزقه ومستقبله⁽¹⁾.

ونظرا لاحتمال تعسف السلطة الإدارية في ممارسة سلطتها التأديبية العقابية، كان من الضروري تحقيق التوازن بين سلطتها في أداء دورها الردعي لضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة، وبين واجبها في اجتناب التعدي على حقوق الموظف من خلال إحاطتها بضمانات تأديبية وذلك بهدف التوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف ومن أجل تحقيق ذلك نشأة فكرة النظام التأديبي⁽²⁾.

فالتأديب وظيفة إدارية رديعية الهدف منها المحافظة على السير الحسن للمرفق العام بانتظام واططراد ومعاقبة الموظف عند إخلاله بواجبات وظيفته أو خروجه عن مقتضى الواجب في وظيفته⁽³⁾.

ويقصد بالمسؤولية التأديبية أيضا محاسبة الموظف في حالة إتيانه لفعل إيجابي أو سلبي يشكل إخلالا بواجباته الوظيفية، مما يستوجب تعرضه للعقوبة التي تنال من مركزه الوظيفي، وبذلك تقوم هذه المسؤولية على أساس الخطأ الوظيفي الناشئ عن إخلال الموظف بواجباته الوظيفية، وبذلك تهدف هذه المسؤولية إلى ضبط سلوك الموظف بما يكفل حسن سير المرافق العامة⁽⁴⁾.

و بالرجوع إلى المادة 160 من الأمر رقم 03/06، يستنتج أنه يشترط لقيام المسؤولية التأديبية أن يرتكب خطأ مهني سواء أثناء أو بمناسبة تأدية المهام، حيث يتمثل هذا الخطأ المهني في الإخلال بالواجبات الوظيفية المفروضة على الموظف سواء المنصوص عليها أو التي تفرضها الوظيفة العامة و السير الحسن للمرفق العام. كما يجب أن يرتكب هذا الخطأ المهني من طرف الموظف الذي عرفته المادة الرابعة من نفس الأمر بنصها: "يعتبر موظفا كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة السلم الإداري .

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

كما يستنتج من المادة 59 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر أنه يخضع للنظام

(1) سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص. 232.

(2) مباركة بدري، النظام التأديبي للموظف، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون الوظيفة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة سعيدة، الجزائر. 2015/ 2016، ص. 1.

(3) سلماني منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2015، ص. 232.

(4) مباركة بدري، النظام التأديبي للموظف، المرجع السابق، ص. 5.

التأديبي المتعاقد الذي يرتكب خطأ مهني سواء أثناء أو بمناسبة ممارسة نشاطه ، و ذلك من خلال مخالفة الواجبات التنظيمية أو التعاقدية المفروضة عليه ، و المتعاقد هو العون الذي يوظف لمدة محددة أو غير محددة بالتوقيت الكامل أو الجزئي لشغل منصب شغل مؤقت أو لتعويض الشغور المؤقت لمنصب الشغل أو في انتظار تنظيم مسابقة أو إنشاء سلك جديد للموظفين أو للتكفل بعملية تكتسي طابعا مؤقتا أو لشغل منصب دائم⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى الأمر رقم 03/06 نجده قد صنف الأخطاء المهنية التي قد يرتكبها الموظف في أربع درجات حسب جسامتها من المواد من 178 إلى 181، كما صنف العقوبات التأديبية حسب جسامتها هذه الأخطاء، وألزم السلطة التأديبية المختصة بتطبيق إحدى العقوبات من نفس الدرجة⁽²⁾ حيث توقع السلطة المختصة في التعيين العقوبات من الدرجة الأولى والثانية و توقع العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بعد اخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، و ذلك وفقا للإجراءات والضمانات التأديبية التي حددها هذا الأمر في الباب السابع منه ، كضوابط توقيع العقوبة التأديبية ، الإطلاع على الملف التأديبي ، حق الاستعانة بمدافع ، توقيف الموظف عن العمل كإجراء داخلي .

إذن لقد ربط المشرع المساءلة التأديبية باكتساب الشخص لصفة الموظف التي يفقدها في حالة الاستقالة المقبولة بصفة قانونية ، لذلك يثور التساؤل عن مدى خضوع الموظف المستقيل للمساءلة التأديبية بعد فقدانه لهذه الصفة وتركه للخدمة وهذا ما سنوضحه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

مدى إمكانية المساءلة التأديبية للموظف المستقيل

يفترض المنطق القانوني للنظام التأديبي عدم مساءلة الموظف بعد إنهاء الخدمة بسبب فقدانه للصفة الوظيفية طبقا للمادة 216 من الأمر 03/06 سالف الذكر التي هي

⁽¹⁾ أنظر المواد 2،4 و5 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر.

⁽²⁾ أنظر المواد 163،177،183 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

مناطق التأديب ، ويجوز استثناء مساءلة الموظف تأديبيا إذا نص المشرع صراحة على ذلك بنصوص خاصة مع تحديد العقوبات التأديبية المناسبة مثلما فعل المشرع المصري ،الذي قرر قيام المسؤولية التأديبية للموظف السابق في حالات محددة عن أخطاء ارتكبها سواء قبل أو بعد انتهاء خدمته، والذي توقع عليه عقوبة الغرامة أو الحرمان من المعاش لمدة معينة وبجزء معين⁽¹⁾.

و بالرجوع إلى التشريع الجزائري أي الأمر رقم 03/06 سالف الذكر نجد أنه لم ينص على المساءلة التأديبية للموظف عن الأخطاء المرتكبة بعد ترك الوظيفة ،أو التي ارتكبت أثناء قيام العلاقة الوظيفية واكتشفت بعد انتهاء الخدمة بسبب ارتباط التأديب بالصفة الوظيفية طبقا للمادة 160 و انتهاء العلاقة الوظيفية بسبب الاستقالة حسب المادة 216 .

وانطلاقا من ذلك فإن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على إمكانية مساءلة الموظف المستقيل عن الأخطاء المرتكبة بعد ترك الوظيفة لارتباط النظام التأديبي بالصفة الوظيفية ،التي تنقضي بالاستقالة المقبولة بصفة قانونية ، كما لم أيضا على المساءلة التأديبية للموظف المستقيل عن الأخطاء المرتكبة قبل ترك الخدمة و تم اكتشافها بعد انتهائها وذلك لفقدان الصفة الوظيفية مناطق التأديب⁽²⁾.و لكن بالرجوع إلى الأمر رقم 66 / 133 سالف الذكر نجد أنه قد نص في المادة 65 منه على أن "إن قبول الاستقالة يجعلها لا رجوع فيها ، ولا يمنع عند اللزوم من مباشرة الدعوى التأديبية بسبب أفعال قد تكتشف بعد قبول الاستقالة".

يتضح من نص هذه المادة أن المشرع الجزائري كان قد منح للإدارة سلطة تحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف المستقيل بسبب الأخطاء التي تم اكتشافها بعد الاستقالة، إلا أنه لم يحدد العقوبات التأديبية المناسبة التي يمكن توقيعها ، لأنه لا يمكن تصور توقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها في القانون التي تتناسب فقط مع الموظف الموجود في الخدمة⁽³⁾.

وبالتالي فإن المشرع الجزائري لم يعالج بشكل كافي مسألة المساءلة التأديبية للموظف المستقيل ،ويعد هذا أيضا فراغا تشريعيا ينبغي تداركه حتى لا تكون الاستقالة وسيلة للإفلات من العقاب

⁽¹⁾ مباركة بدري، النظام التأديبي للموظف، المرجع السابق،ص.5.

⁽²⁾ مباركة بدري، التنظيم القانوني للاستقالة ، المرجع السابق،ص.27.

⁽³⁾ نفس المرجع ،ص.28.

في حالة الأخطاء المرتكبة قبل ترك الخدمة ، وكذلك الحال بالنسبة للأخطاء التي يرتكبها الموظفون المستقيلون بعد ترك الوظيفة خاصة في حالة الأخطاء الجسيمة ليقطع، الطريق أمام الإساءة إلى الوظيفة العامة حتى بعد ترك الخدمة على أن يخص هذه المخالفات بعقوبات تتلائم مع وضعيتهم. لذلك كان من الضروري النص على المساءلة التأديبية للموظف السابق بعد انتهاء الخدمة في إطار احترام ضوابط معينة وذلك في حال اكتشاف بعد ترك الخدمة لمخالفات جسيمة أثناء قيام العلاقة الوظيفية أو حالة ارتكابه خطأ جسيم بعد انتهاء الخدمة من شأنه المساس بالمصلحة العامة مع ضرورة تحديد العقوبات الملائمة المتمثلة أساسا في الجزاء المالي⁽¹⁾.

(1) مباركة بدري، النظام التأديبي للموظف، المرجع السابق، ص.10.

خاتمة

خاتمة

لقد عاجلنا من خلال هذا البحث الاستقالة كأحد أهم الأسباب المؤدية إلى انتهاء خدمة الموظف العام ، وأحد الحقوق الأساسية التي يتمتع بها، ولاحظنا اهتمام المشرع الجزائري بتنظيم ممارسة هذا الحق عبر مختلف التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية التي عرفتها الجزائر ، فقد اعترفت مختلف هذه القوانين بالاستقالة كحالة من حالات انتهاء الخدمة ، كما وفرت ضمانات النص على هذا الحق باعتباره حق ثابت للموظف العام وعززت هذا الحق بمجموعة من الضمانات التي تكفل ممارسته دون إنقاص منه . لصالح الموظف ، كما ألزمته باحترام مجموعة من الضوابط بهدف تحقيق نوع من التوازن بين تمكين الموظف من ممارسة حق أساسي بالنسبة له من جهة، وضمان استمرار تقديم الخدمة للجمهور لحماية للمصلحة العامة ، ومن خلال هذا البحث خلصنا إلى النتائج التالية:

- 1/ تعتبر الاستقالة حق ثابت للموظف العام ، حيث اعترف به المشرع في إطار ممارسته ضمن الحدود التي رسمها القانون، وذلك حتى لا يجبر الموظف على البقاء في الوظيفة رغما عن إرادته.
- 2/ تعد الاستقالة حالة من حالات انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة العامة، والتي يترتب عليها فقدان الصفة الوظيفية، وبالتالي فقدانه لجميع الحقوق التي كان يتمتع بها وتحلله من جميع الالتزامات الوظيفية التي كان ملتزما بها.
- 3/ لقد تبني المشرع الجزائري لنوع واحد من الاستقالة و هي الاستقالة الصريحة باعتبارها تعبير عن الإرادة الصريحة للموظف في ترك الخدمة ، وهذا من شأنه أن يمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها في تفسير تصرفاته ، كما يمنع الموظف من ترك الوظيفة دون سابق إنذار.
- 4/ تعليق كل الآثار القانونية للاستقالة على موافقة الجهة الإدارية المختصة استنادا إلى العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالإدارة العامة، وذلك لضمان السير الحسن للمرفق العام.
- 5/ تميّز الاستقالة عن الحالات الأخرى لنهاية الخدمة حيث خصها المشرع بأربع مواد من المادة 217 إلى المادة 220 من الأمر 03/06 سالف الذكر، وإن كانت هناك بعض النقائص بهذا الخصوص.

6/ تجريم المشرع الجزائري للاستقالة الجماعية في قانون العقوبات لتعارضها مع مبدأ أساسي وهو مبدأ ديمومة سير المرافق العامة بانتظام اضطراد، إذا كان الهدف من ورائها تعطيل سير هذه المرافق.

ومن خلال هذه الدراسة تبين لنا وجود فراغ تشريعي ينبغي تداركه في المستقبل لذلك نوصي بالاقترحات التالية.

1/ ضرورة تقليص الأجل الذي ألزم به المشرع الموظف الذي قدم طلب استقالته بالاستمرار في القيام بالواجبات المهنية قبل مغادرة الوظيفة بصفة نهائية ، وذلك من خلال تحديد أجل منصف يوازن بين مصلحة الموظف ومصلحة الإدارة⁽¹⁾.

2/ يجب أن يلزم المشرع صراحة الإدارة برفض طلب الاستقالة أو تأجيل البت فيها في حالة إحالة الموظف على التأديب سواء قبل تقديم الطلب أو بعده إلى غاية انتهاء المساءلة التأديبية بغير عقوبة الفصل التأديبي⁽²⁾.

3/ ينبغي تنظيم مسألة الاستقالة الفعلية باعتبارها ضمانة لصالح الموظف في مواجهة إمكانية تعسف الإدارة، وذلك بإلزام الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرار إداري بعد فوات الأجل المدد(الأربعة أشهر) يتضمن إثبات الاستقالة الفعلية للموظف.

4/ يجب النص صراحة على تعرض الموظف للعقوبة التأديبية في حالة تركه لمنصبه قبل قبول استقالته أو انتهاء الأجل المحدد للاستقالة الفعلية.

(1) مباركة بدري ، التنظيم القانوني للاستقالة ، المرجع السابق ، ص . 31.

(2) نفس المرجع ، نفس الصفحة

خاتمة

5/ يفضل النص على تأييم الاستقالة الجماعية التي تهدف إلى عرقلة السير الحسن للمرفق العام في قانون الوظيفة العمومية كخطأ مهني جسيم، زيادة على تجريمها في قانون العقوبات لاستقلال القانون التأديبي عن القانون الجنائي.

6/ ينبغي النص على معاقبة الموظف الذي ترك الخدمة في حالة ارتكابه خطأ جسيم بعد قبول الاستقالة أو في حالة ارتكابه خطأ جسيم تم اكتشافه بعد قبول الاستقالة، مع تحديد عقوبات تتلاءم مع وضعه.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المؤلفات العامة:

- 1- أنور أحمد رسلان ، الوظيفة العامة ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، مصر ، 2000
- 2- بشير هدي ، الوجيز في شرح قانون العمل ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2016
- 3- رشيد حباني ، دليل الموظف والوظيفة العمومية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2012
- 4- سعد نواف العنزي ، النظام القانوني للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2007
- 5- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2013 .
- 6- شريف يوسف خاطر ، الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، مصر ، الطبعة الثانية 2009/2008
- 7- عمار بوضياف ، القرار الإداري ، دراسة تشريعية ، قضائية ، فقهية ، جسور للنشر و التوزيع الجزائر الطبعة الأولى 2007 .
- 8- عمار بوضياف ، النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري ، جسور للنشر والتوزيع الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2015 .
- 9- عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، الطبعة الأولى 2015 .
- 10- مازن محمد الطاهر محمد حسين الحسني ، الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف والإدارة العامة دراسة مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 2016 .
- 11- محمد باهي أبو يونس ، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، الطبعة الأولى ، 1999 .
- 12- محمد عبد العال السناري ، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري ، في جمهورية مصر العربية ، دراسة مقارنة دون سنة نشر ، دون مكان نشر .
- 13- محمد عبد العال السناري ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دون سنة نشر ، دون مكان نشر .
- 14- هاشمي خرفي ، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية دار هوميه ، الجزائر ، 2012 .

قائمة المصادر و المراجع

ثانيا: المؤلفات المتخصصة:

1- عبد اللطيف السيد رسلان عودة ،النظرية العامة للاستقالة بين القانون الوضعي والشريعة الإسلامية دراسة مقارنة ،دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

1- سلماني منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل درجة الماجستير

في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015 .

2- عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي، مذكرة، ماجستير ،كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012.

رابعا: المقالات:

1- مباركة بدري ،التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري ضرورة لتوفيق بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة ،مجلة الدراسات الحقوقية ،مخبر حماية حقوق الإنسان بين النصوص الدولية والنصوص الوطنية وواقعها في الجزائر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سعيدة ،مكتبة الرشاد للطباعة و النشر الجزائر، العدد الثاني ،2014، من الصفحة 9 إلى الصفحة 36.

خامسا: النصوص القانونية :

1- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجريدة

الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016

2- الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف

العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،العدد 46، الصادرة بتاريخ

08 جوان 1966، الصفحة. 542 .

3- الأمر رقم 156/66، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،العدد 49، الصادرة بتاريخ

11 جوان 1966، الصفحة. 702 .

قائمة المصادر و المراجع

- 4- القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 32، الصادرة بتاريخ 05 أوت 1978، الصفحة 724.
- 5- القانون رقم 06/82 المؤرخ في 27 فبراير 1982، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 27 فبراير 1982، الصفحة 457.
- 6- القانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فبراير 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 6، الصادرة بتاريخ 7 فبراير 1990، ص. 231.
- 7- الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 يوليوسنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006، الصفحة 03.
- 8- المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 31 مارس 1985، الصفحة 333.
- 9- المرسوم رقم 308/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، الذي يحدد كفايات توظيف الأعوان المتعاقدين و حقوقهم و واجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61 الصادر بتاريخ 29 سبتمبر 2007، الصفحة 17.
- 10- المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 10 فبراير 2004 و المتعلق بالالتحاق من جديد بالوظائف العمومية.
- 11- البرقية رقم 509 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 18 أبريل 2011

قائمة المصادر و المراجع

سادسا: المحاضرات:

1- مباركة بدري، النظام التأديبي للموظف، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون الوظيفة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، الجزائر 2015 / 2016.

سابعا: مصادر ومراجع من شبكة الانترنت :

1- <https://www.legifrance.gov.fr>

الفهرس

01.....	مقدمة
06.....	الفصل الأول: ماهية الاستقالة
07.....	المبحث الأول: مفهوم الاستقالة
07.....	المطلب الأول: تعريف وخصائص الاستقالة
08.....	الفرع الأول: تعريف الاستقالة
11.....	الفرع الثاني: خصائص الاستقالة
19.....	المطلب الثاني: مقارنة بين الاستقالة وبعض النظم
20.....	الفرع الأول: مقارنة بين الاستقالة والإضراب
23	الفرع الثاني: مقارنة بين الاستقالة والفصل التأديبي
26	الفرع الثالث: مقارنة بين الاستقالة والإحالة على الاستيداع
29.....	المبحث الثاني: التكريس القانوني للحق في الاستقالة
30.....	المطلب الأول: التطور التاريخي لحق الاستقالة في التشريع الجزائري
31.....	الفرع الأول: حق الاستقالة قبل صدور الأمر رقم 03/06
35	الفرع الثاني: حق الاستقالة بعد صدور الأمر رقم 03/06
39.....	المطلب الثاني: حق الاستقالة في التشريع المقارن
39.....	الفرع الأول: حق الاستقالة في التشريع المصري
45.....	الفرع الثاني: حق الاستقالة في التشريع الفرنسي

47.....	الفصل الثاني: الإطار القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري.
49.....	المبحث الأول: التنظيم القانوني لممارسة الحق في الاستقالة.
49.....	المطلب الأول: تقديم طلب الاستقالة من طرف الموظف.
50	الفرع الأول: ضوابط تقديم طلب الاستقالة.
57.....	الفرع الثاني: تقييد الموظف بالواجبات المرتبطة بوظيفته بعد تقديم طلب الاستقالة.
60.....	المطلب الثاني: قبول الاستقالة من طرف الإدارة.
61.....	الفرع الأول: البت في طلب الاستقالة.
64	الفرع الثاني: مدى إمكانية سحب طلب الاستقالة والرجوع في قبولها.
67.....	الفرع الثالث: خضوع الموظف للنظام التأديبي قبل قبول الاستقالة.
69.....	المبحث الثاني: الآثار القانونية المترتبة على الاستقالة.
69.....	المطلب الأول: اثر الاستقالة على العلاقة الوظيفية.
70	الفرع الأول: انتهاء العلاقة الوظيفية.
72.....	الفرع الثاني: حق الموظف المستقيل في التوظيف.
75.....	المطلب الثاني: أثر الاستقالة على المسؤولية التأديبية.
75.....	الفرع الأول: تعريف المسؤولية التأديبية.
77	الفرع الثاني: مدى إمكانية المساءلة التأديبية للموظف المستقيل.
79.....	خاتمة.
82.....	قائمة المصادر والمراجع.
86.....	الفهرس.