

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر – سعيدة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



رسالة لنيل شهادة الليسانس في الحقوق :

# هيئات مشاركة الموظف العمومي

من خلال النصوص التشريعية الجزائرية

إشراف الأستاذ :  
بوزيان بوشنتوف

إعداد الطلبة :  
- جبدل بن الدين  
- عميري محمد  
- شمشوع محمد

السنة الجامعية 2010/2009

## مقدمة :

يعتبر قطاع الوظيفة العمومية واحد من أهم القطاعات في الدول الحديثة، إذ يعتمد المرفق العمومي والسلطات العمومية على تقديم خدماتها عن طريق الموظف العمومي. وفي الجزائر يمثل عدد الموظفين 1.660.116 موظفا(1) فلا توجد عائلة جزائرية ليس فيها من لا ينتسب إلى هذا القطاع، ولا يكتسي هذا القطاع أهميته فقط من جانب تقديم الخدمات الإدارية والمرفقية، فهو أيضا يعتبر العمود الصلب والأساسي للدولة.

ورغم الأهمية التي يكتسيها موضوع الوظيفة العمومية والموظف العمومي، إلا أنه في بعض جوانبه لم يستوف حقه من الدراسات المفصلة والكافية، إذ اقتصر في ما اطلعنا عليه من البحوث والكتابات، على جوانب منتشرة تناول، كتب فيها الغربيون، ومنهم الفرنسيون على الخصوص، والعرب، والمصريون منهم على الأخص، كالتأديب وتقارير الكفاية، وعموميات حول الوظيفة والموظف.

لقد خرجت الجزائر، من حقبة استعمارية طويلة (132 سنة)، فوجدت نفسها قد ورثت نظاماً إدارياً ومرفقياً لم تختره، وألفت هياكلها الإدارية والمرفقية تُسيّر بنصوص قانونية ما وُضعت من الجزائريين، ولا كانت أصلاً معدة للموظف العمومي الجزائري.

ومن جملة التركة التي ورثتها الدولة الجزائرية من المستعمر: النظام المغلق للوظيفة العمومية، أو ما يطلق عليه " نظام السلك الوظيفي الدائم *Le régime de la carrière* " أو "نظام الكوادر"، وهو نظام يعتمد على ديمومة الموظف العمومي، ويعتبره أساس الوظيفة العمومية، فيُشركه في تطويرها وتسييرها على مختلف المستويات، وهذا ما يسمى بنظام المشاركة في الوظيفة العمومية *Le système de participation* عن طريق هيئات تدعى هيئات المشاركة *Les organes de participation* يعتبر نظام الوظيفة العمومية الفرنسي هو الأصل فيها.

إن الترسانة القانونية التي رصدتها الجزائر لنظام الوظيفة العمومية، منذ أول نص صدر سنة عام 1966، تعتبر

غنيّة من حيث الكمّ، لكن مقارنتها بنصوص دول أخرى تنتهج نفس النهج، تجعل الدارس يسجل بعض الملاحظات والتساؤلات، أبرزها ذلك الذي لمسناه من طبيعة عملنا كموظفين، وهو المتعلق بالهيئات التي يشارك الموظف من خلالها، فهي منذ نشأتها لم تستقر على تسمية واحدة، وتتغير اختصاصاتها من نص إلى آخر، لكنها في جانبها التطبيقي العملي، بقيت تسيّر بنصوص تنظيمية قديمة، لا تتعلق بالمستجد منها ولا بالمستحدث فيها، فعلى سبيل المثال، ظلت لجان الموظفين المستحدثة بالمرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 تسيّر بالنصوص التطبيقية الصادرة عام 1984 (المرسومان 84-10 و84-11)، كما أن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنشأة بالأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 ما زالت تعمل بهذين المرسومين، رغم مرور ما يقارب الأربع سنوات عن صدوره.

وتزداد أهمية بحث الموضوع من ناحية أخرى، كون ما اطلعنا عليه من بحوث، إنما يُتناول فيه جانب التأديب فقط، لذلك ارتأينا أنه من الأهمية بمكان أن نتناول في بحثنا، هذه الهيئات، من حيث جذورها القانونية، ومقارنتها ببعض الأنظمة الأخرى التي تأخذ ببيئات المشاركة في نظامها للوظيفة العمومية، ثم نستعرض ونحلّل ونقارن بنية هيئات المشاركة في نظام الوظيفة العمومية الجزائرية، من جوانبه المختلفة، خاصة ما تعلق بالتشكيلة والاختصاص والإجراءات، ومدى قانونية النصوص المعمول بها، وطبيعة هذه الآراء، هل هي ملزمة أم لا، وهل هي خاضعة للرقابة الإدارية والقضائية، أم ينتهي دورها عند صياغة القرار الإداري؟ مستخلصين من ذلك بعض النتائج، ومقدمين لبعض الاقتراحات التي ارتأيناها مفيدة وموضوعية. ولقد اخترنا لذلك إشكالية تتفرع إلى مجموعة من الأسئلة:

- ما طبيعة النظام الإداري للوظيفة العمومية الذي اختارته الجزائر، هل هو نظام يعتمد مشاركة الموظف العمومي

مشاركة فعلية، لها من الأدوات القانونية والإجرائية ما يجعلها تضطلع بدورها، أم إنه نظام رئاسي، يتخذ من هذه الهيئات جهة استشارة فقط؟

وقد تفرعت عن ذلك مجموعة من الأسئلة، سنسكنه طبيعة نظام الوظيفة العمومية الجزائري، وتحاول البحث عن علّة بعض الاختلالات القانونية فيه، وأهمها:

- لماذا اختار مؤسس الوظيفة العمومية في الجزائر نظام المشاركة، ولم يختر النظام الرئاسي المطلق؟

هل نظام المشاركة الجزائري، في صورته الحالية، يعتبر كباقي أنظمة المشاركة في الدول الغربية والعربية، أم إن له

خصوصيات، وإن كانت فما هي؟

- لماذا اقتضت لجان الطعن الإدارية على طعون التأديب وحدها، بينما لا توجد جهة طعن إدارية تنظر في باقي

اختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء؟

- بما أن الوظيفة العمومية الجزائرية تأخذ بالنظام شبه القضائي في التأديب، فهل يتوفر هذا النظام على الضمانات

الأساسية التي لا بدّ من توافرها في هذا النظام؟

- ما سبب التأخرات التي عرفها ظهور النصوص التنظيمية المتعلقة ببيئات المشاركة الجزائرية منذ عام 1985؟

(لماذا لم تصدر نصوص تنظيمية لهيئات الوظيفة العمومية الجزائرية، مثل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية،

ولجنة الموظفين المستحدثة بالمرسوم 85-59 واللجان الإدارية المتساوية الأعضاء  
واللجان الإدارية التقنية

المنشأة بالأمر (06-03) المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية؟.

ولقد اخترنا لمعالجة هذه الأسئلة، مقاربة منهجية تعتمد على العرض والتحليل  
والمقارنة وإبداء الرأي، في سيرورة منهجية تتشكل من فصل تمهيدي وفصلين لاحقين (ثلاثة  
فصول)، وجزأنا كل فصل إلى مبحثين ومجموعة من المطالب والمباحث، نوضحها في ما يلي:  
الفصل التمهيدي : الوظيفة العمومية: تكيفها القانوني وأنظمة مشاركة الموظفين، وبه  
مبحثان ،

المبحث الأول : يتناول التكيف القانوني للوظيفة العمومية، و لمعالجة ذلك، جزأناه إلى  
ثلاثة مطالب هي:

- مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العمومي- وأنظمة الوظيفة العمومية-  
آراء في أنظمة الوظيفة العمومية،  
المبحث الثاني : نظام المشاركة للوظيفة العمومية في القانون المقارن،  
وهو مبحث خصصناه للمقارنة بين أنظمة الوظيفة العمومية التي تعتمد نظام  
المشاركة، وذلك في ثلاثة مطالب،  
-نظام المشاركة في التشريع الغربي(دراسة حالة فرنسا)- أنظمة المشاركة في  
الدول المغاربية (دراسة حالات  
تونس والمغرب وموريتانيا)- مدى تقيد الأنظمة المدروسة بضمانات مشاركة  
الموظف العمومي،

الفصل الأول : هيئات مشاركة الموظف العمومي الجزائري ووظائفها، وبه مبحثان،  
المبحث الأول: هيئات المشاركة في القانون الجزائري، وينقسم إلى مطلبين اثنين،

د  
- هيئات المشاركة ذات الاختصاص الوطني- هيئات المشاركة ذات الاختصاص المحلي  
المبحث الثاني : تشكيل واختصاصات هيئات المشاركة في القانون الجزائري، وهو مبحث  
من ثلاثة مطالب،

- هيئات المشاركة من خلال النصوص القانونية الجزائرية ،  
- تشكيل مختلف واختصاص مختلف هيئات المشاركة الجزائرية.  
- نظرة تقييمية عن هيئات المشاركة في القانون الجزائري،

الفصل الثاني :الطبيعة القانونية لآراء هيئات المشاركة في القانون الجزائري ،وهو  
الأخير، ويتألف من مبحثين اثنين،

المبحث الأول : الطبيعة القانونية لآراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولجنة  
الطعن، وهو من ثلاثة مطالب،

- الطبيعة القانونية لآراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء- الطبيعة القانونية لآراء لجنة  
الطعن- آثار الانعدام أو المخالفة،

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية والقانونية على أعمال لجان المشاركة، ويشتمل على ثلاثة  
مطالب،

- الرقابة الإدارية على أعمال لجان المشاركة-الرقابة القضائية على أعمال لجان  
المشاركة- موقف الفقه والقضاء الجزائريين

## صعوبات البحث:

الصعوبات التي اعترضتنا في سبيل إنجاز هذا البحث المتواضع، تتمثل

في جانبين اثنين:

1- الزمن (قصر المدة): ويتلخص في أن مدة الإنجاز، من اختيار الموضوع، إلى إنهاء العمل توضحيا وطبعاً، لم يستغرق سوى ما يقارب الشهرين ونصف الشهر، وهذه المدة في تقديرنا قصيرة لإعطاء موضوع مثل هذا كل ما يستحقه من التدقيق والعناية.

2- قلة المراجع: إن هذا الموضوع الذي تناولناه يكاد يكون جديداً، إذ أن أغلب الكتابات الموجودة إنما تناولت بتفصيل وإسهاب جانباً يسيراً من مشاركة الموظف العمومي، وهو جانب تأديب الموظف (النظام شبه القضائي) وتقارير كفاية الموظف بنسبة أقل، ولم تعط باقي الهيئات والاختصاصات الكثير من الأهمية.

إننا نقر بأن هذا العمل المتواضع يبقى مجرد محاولة أولية، تبقى مفتوحة على دراسات وبحوث أخرى قد تنير ما أغفلناه أو ما لم نتمكن من التحكم في تناوله. وكل قصدنا أن نسهم في الاهتمام بالوظيفة العمومية، وأن نشير إلى جانب مهم فيها، وهو جانب مشاركة الموظف العمومي، وبذلك نكون قد قدمنا هذا العمل المتواضع لمكتبة كليتنا، وللجامعة والقراء بشكل عام.

## خطة البحث

### \*مقدمة

#### الفصل التمهيدي : التكيف القانوني لنظام مشاركة الموظف العمومي

##### المبحث الأول: التكيف القانوني للوظيفة العمومية

###### المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العمومي

الفرع 1: مفهوم الوظيفة العمومية

الفرع 2: مفهوم الموظف العمومي

###### المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية

الفرع 1: تقسيم الوظيفة العمومية على أساس البنية المفتوحة والبنية المغلقة

الفرع 2: تقسيم الوظيفة العمومية على أساس نظام السلطة الرئاسية ونظام المشاركة

###### المطلب الثالث: آراء في أنظمة الوظيفة العمومية

الفرع 1: آراء في نظامي البنية المفتوحة والبنية المغلقة

الفرع 2: آراء في نظام السلطة الرئاسية ونظام المشاركة

##### المبحث الثاني : نظام المشاركة للوظيفة العمومية في القانون المقارن

المطلب الأول: نظام المشاركة في التشريع الغربي (دراسة فرنسا)

الفرع 1: النصوص المؤسسة لنظام المشاركة في فرنسا

الفرع 2: هيئات المشاركة في قانون الوظيفة العمومية للدولة، في فرنسا

الفرع 3: تشكيلة واختصاص هيئات المشاركة في القانون 84-16

المطلب الثاني: أنظمة المشاركة في الدول المغاربية (تونس والمغرب وموريتانيا)

الفرع 1: نظام مشاركة الموظف العمومي في تونس

الفرع 2: هيئات المشاركة في نظام الوظيفة العمومية المغربي

الفرع 3: مكوّنات نظام المشاركة في التشريع الموريتاني  
المطلب الثالث: مدى تقيد الأنظمة المدروسة بضمانات مشاركة الموظف العمومي  
الفرع 1: مدى التقيد بضمانات نظام المشاركة في التشريع الغربي (دراسة النصوص  
الفرنسية)  
الفرع 2: مدى التقيد بضمانات نظام المشاركة في الدول المغاربية ( تونس والمغرب  
وموريتانيا)

### الفصل الأول : هيئات مشاركة الموظف العمومي الجزائري ووظائفها

#### المبحث الأول: هيئات المشاركة في القانون الجزائري

المطلب الأول: هيئات المشاركة ذات الاختصاص الوطني

الفرع 1: المجلس الأعلى للتوظيف العمومية

الفرع 2: لجنة الطعن في ظل المادة 28 من المرسوم 10-84.

الفرع 3: اللجان المتساوية الأعضاء الوطنية لموظفي البلديات

المطلب الثاني: هيئات المشاركة ذات الاختصاص المحلي

الفرع 1: اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

الفرع 2: لجنة الطعن

الفرع 3: اللجنة الإدارية التقنية

#### المبحث الثاني : تشكيل واختصاصات هيئات المشاركة في القانون الجزائري

المطلب الأول: هيئات المشاركة من خلال النصوص القانونية الجزائرية

الفرع 1: هيئات المشاركة من خلال الأمر 66-133 و ما بعده

الفرع 2: هيئات المشاركة من خلال المرسوم 59-85 .

الفرع 3: هيئات المشاركة من خلال الأمر 03-06 .

المطلب الثاني: تشكيل واختصاص مختلف هيئات المشاركة الجزائرية.

الفرع 1: تشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للتوظيف العمومية

الفرع 2: تشكيل واختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

الفرع 3: تشكيل واختصاصات لجنة الطعن

الفرع 4: تشكيل واختصاصات اللجنة الإدارية التقنية

المطلب الثالث: نظرة تقييمية لهيئات المشاركة الجزائرية

الفرع 1: حول تشكيل واختصاص هيئات المشاركة

الفرع 2: من حيث النصوص التنظيمية

#### الفصل الثاني: الطبيعة القانونية لآراء هيئات المشاركة في القانون الجزائري

#### المبحث الأول: الطبيعة القانونية لآراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولجنة الطعن

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لآراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

الفرع 1: آراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء الملزمة

الفرع 2: الآراء الاستشارية للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لآراء لجنة الطعن

الفرع 1: طبيعة الآراء في ظل الأمر 66-133

الفرع 2: طبيعة الآراء في ظل المرسوم 59-85

الفرع 3: طبيعة الآراء في ظل الأمر 03-06

المطلب الثالث: آثار انعدام أو مخالفة آراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولجنة الطعن

الفرع 1: آثار انعدام رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

الفرع 2: آثار مخالفة آراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

الفرع 3: آثار مخالفة آراء لجنة الطعن

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال لجان المشاركة  
المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعمال لجان المشاركة

الفرع 7: الرقابة على أعمال اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

الفرع 2: الرقابة الإدارية على أعمال لجنة الطعن

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال لجان المشاركة

الفرع 7: الرقابة القضائية على أعمال اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

الفرع 2: الرقابة القضائية على أعمال لجنة الطعن

المطلب الثالث: موقف الفقه والقضاء الجزائريين من الرقابة على أعمال هيئات المشاركة.

الفرع 7: موقف الفقه الجزائري من الرقابة على أعمال هيئات المشاركة

الفرع 2: موقف القضاء الجزائري من الرقابة على أعمال هيئات المشاركة

\*الخاتمة

## الفصل التمهيدي:

التكييف القانوني لنظام مشاركة الموظف العمومي



## المبحث الأول : التكيف القانوني للوظيفة العمومية

### المطلب الأول : مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العمومي

إن مصطلح الوظيفة العمومية يقابله باللغة الفرنسية مصطلح *Fonction publique*، و مدلول كلمة "العمومي" *Publique*، التي تعني المرتبط بالدولة، يختلف عن معنى كلمة "العام" *Général* الذي يعني العامة من أشخاص وأشياء. نورد هذه الملاحظة في بداية هذا المطلب حتى نزيل بعض اللبس الذي قد ينشأ، نتيجة لاستعمال مصطلحي "الوظيفة العامة" من جهة، و"الوظيفة العمومية" من جهة ثانية في صلب نفس النص.

إن ذلك إنما جاء للضرورة وللأمانة العلمية، فبعض الدارسين، خاصة منهم المشاركة، يستعملون مصطلح "الوظيفة العامة" بمفهوم "الوظيفة العمومية"، ونوردها هنا كما جاءت في المراجع التي اعتمدناها، مع وجوب الإشارة والتنبيه.

### الفرع الأول : مفهوم الوظيفة العمومية *La fonction publique*

#### 1 - الوظيفة العمومية لغة:

##### - الوظيفة :

الوظيفة لغة هي «من كل شيء هو ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام. وجمعتها وظائف ووظف. ووظف الشيء على نفسه: ألزمها إياه (1)». ويقابلها باللغة الفرنسية لفظ *Fonction*. ولعل اللغة العربية أكثر قدرة على استيفاء المعنى، لأنها «تتفرد بمعنى جامع، يجمع واجبات الوظيفة وحقوق الموظف، فالوظيفة في لغة العرب (ما يُعَيَّن من عمل أو رزق)، وتجمع على وظائف ووظف، وتستخدم كذلك بمعنى المنصب أو الخدمة (2)».

##### - العمومية :

وزنها "فعولي"، وهو الذي يفعل الشيء من نفسه، كالفضولي. وهي من الثلاثي "عَمَمَ". «ويقال: قد عممناك أمرنا، أي ألزمناك، قال: والمعمم السيد الذي يقلده القوم أمورهم ويلجأ إليه العوام...».

(1) ابن منظور: لسان العرب - المجلد السادس - القاهرة (مصر) - دار المعارف - بدون سنة نشر - ص 4879  
(2) د.حماد محمد شطا: تعريف الوظيفة العامة - المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية - الجزائر - العدد 3 و4 - 1986 - ص 744

والعامّة خلاف الخاصة(1) «. ومنه، فإن فعل "عَمِمَ" يحمل معنى الشخص الذي يتولى شؤون العامّة بتقليد، وهو ما ينطبق معنىً على الموظف العمومي.  
2- الوظيفة العمومية اصطلاحاً:

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية بشكل عام بالدولة والمال العام من جهة، ومن جهة ثانية، وبشكل خاص، يرتبط بمفهوم الإدارة العمومية فوجودها مرتبط بحاجات الدولة إلى أداة تتواجد من خلالها، وإن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية يتطلب استحداث الدولة لوظائف تؤدي مهامها من خلالها.

وللوظيفة العمومية مفهومان مختلفان، مفهوم شخصي، وآخر موضوعي:

#### أ- المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية :

يقوم مفهوم الوظيفة في النظام الغربي على العموم، والنظام الفرنسي خصوصاً على أساس شاغلها، أي الموظف العمومي. « فالوظيفة في النظام الفرنسي، مثلاً، هي رسالة وخدمة، والموظفون هم الذين يقومون بتقديم الخدمات إلى الشعب باسم الدولة التي لا يقتصر دورها على القيام بدور الحكم بين المصالح العامّة والمصالح الخاصة، وإنما يتمثل دورها في تقديم النفع العام(2) ». مفهوم الوظيفة في النظام الغربي، إنما يشترك أو يؤخذ من النصوص القانونية التي تحدد

للموظف العمومي مهامه، بما فيها من حقوق وواجبات وغيرها، والموظف العمومي حسب هذا المفهوم إنما يختص ويتميز عن غيره بقانون خاص. وسنعود لهذا المفهوم تفصيلاً، لأنه الأوسع استعمالاً، والأشمل بالنسبة لأنظمة الوظيفة العمومية.

#### ب- المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية :

في النظام الذي يتخذ من المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية سبيلاً، ونموذجاً الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن الوظيفة العمومية تعتبر « عملاً تخصصياً وتتميز بتفاصيل دقيقة بحيث لا يستطيع أن يقوم بأداء الواجبات والمسؤوليات المحددة فيها إلا الشخص الذي عنده دراية أو خبرة كبيرة ببنيات هذه الوظيفة(3) ». فشاغل الوظيفة في هذا النظام لا يهتم بقدر ما يهتم توصيف الوظيفة العمومية، وتفاصيل مهمتها، من مسؤوليات وواجبات ومستوى في المفهوم الشخصي والنظام الغربي. فهو أعطى أداءً وإنجازاً. وهذا هو الذي جعل الشهادات والخبرة المهنية وما إلى ذلك، لا تثمن كثيراً في هذا النظام، بقدر ما تثمن القيمة لمدى قدرة الشخص القائم على الوظيفة بالقيام بها على أعلى مستوى من الأداء. ثم إن هذا النظام لم يمنح أي تخصيص قانوني لشاغل الوظيفة (الموظف العمومي)، إذ جعله لا يتميز عن غيره من الموظفين، فهو في إدارة الدولة ومرافقها مثله عند الخواص، يحكم الجميع قانون واحد.

(1) ابن منظور : لسان العرب- المجلد السادس - مرجع سابق - ص 3112

(2) د. عمار بوحوش : الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة - الجزائر- المؤسسة الوطنية للكتاب-1984- ص 330

(3) د. عمار بوحوش : الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة - مرجع سابق - ص 335

## ج - مفهوم الوظيفة العمومية في النصوص القانونية الجزائرية:

لقد أخذ المشرع الجزائري بالمفهوم الشخصي للوظيفة العمومية، متبعاً في ذلك ما أخذ به نظيره المشرع الفرنسي. والمفهوم الشخصي، لا يتناول الوظيفة العمومية ولا يعرفها إلا من خلال تعريفه للموظف العمومي وتطرّقه للنصوص التي تحكمه. وفي كل الأحوال فإن التعريف المقتضب الذي أورده عنها (المشرع الجزائري) ملخصه أن « الفكرة الأساسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العامة في الجزائر هي أنها رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته الوظيفية إلى حين انتهاء الخدمة (1) ». وهي نفس الفكرة التي عبّر عنها المشرع الفرنسي.

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العمومي :

### 1- في اللغة :

لقد تطرقنا إلى المفهوم اللغوي للوظيفة العمومية، وهو نفس الأصل والمعنى. والموظف العمومي يقابله في اللغة الفرنسية Le fonctionnaire public، وتستعمل ألفاظ أخرى للتعبير عنه، منها: المستخدم العمومي L'employé public والعون (المأمور) العمومي L'agent public.

لم تأت القوانين الخاصة بالموظفين العموميين بتعريف محدّد للموظف العمومي إلا نادراً، ونستعرض في ما يلي تعامل التشريعات المقارنة في فرنسا والغرب، وفي بعض البلدان العربية وفي الجزائر مع مسألة التعريف.

### 2- : التشريعات العربية ( فرنسا نموذجاً):

نأخذ فرنسا نموذجاً، بحيث يمكن القول أن كلّ التشريعات الفرنسية الخاصة بالموظف العمومي تجنّبت

(1) د. السيد محمد يوسف المعداوي : دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري - الجزائر - ديوان المطبوعات الجامعية - ط2-1988 ص31

«إعطاء تعريف كامل للموظف العام، وإن كانت توجد نصوص خاصة استعملت اصطلاح "الموظف العام" إلا أنها لم تتعرض لتعريفه أو تحديد مدلوله (1) ». وهذا الأمر ينطبق على كل البلدان العربية التي تنظر إلى الوظيفة العمومية نظرة فرنسا، مثل ألمانيا وانجلترا وغيرهما. فالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الفرنسية الصادر في 04 فبراير 1959 جاء خالياً «من تعريف عام وشامل للموظف العام، حيث اقتصرّت المادة الأولى منه على النص على أنه "ينطبق النظام الحالي على الأشخاص المعيّنين في وظيفة دائمة والذين جعلوا حائزين لدرجة في تدرج الإدارة المركزية للدولة والمرافق الخارجية التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة.. (2) ».

### 3 - التشريعات العربية :

**أ- التشريع المصري:** إذا اطلعنا على النصوص القانونية المصرية التي تتعلق بالموظفين العموميين نجد أنها، في مسألة تعريف الموظف العمومي، لا تختلف عن التشريعات الفرنسية، إذ « باستقراء القوانين واللوائح التي صدرت في مصر في شأن الموظفين العموميين لم نجد فيها تعريفاً لاصطلاح الموظف العام، ولكن هذه القوانين واللوائح اقتصرّت على تحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام التي وردت في كل منها (3) ».

**ب- التشريع العراقي:** القانون العراقي الخاص بالموظفين العموميين، في حدود اطلاقنا، هو القانون العربي الأول الذي عرّف الموظف العمومي، إذ عرّفه « في قانون الخدمة المدنية رقم (103) لسنة 1931، بأنه "الموظف هو كل شخص تعهد إليه الحكومة بالقيام بوظيفة يتقاضى عنها مرتباً من الميزانية أو من ميزانية خاصة، ويخضع لقواعد الإحالة على التقاعد(4) ». وهو تعريف قديم نوعاً ما، وشامل، لا يفرق بين الموظفين العموميين وشاغلي الوظائف العليا والقضاة والجيش، كما أنه لا يأخذ بمبدأ الموظفين المحليين الذي كان سائداً في الوظيفة العمومية الغربية آنذاك، خاصة في فرنسا. وباستثناء القانون العراقي، فلقد حذت التشريعات العربية حذو فرنسا وباقي البلدان الغربية.

- 
- (1) د. علي جمعة محارب : التأديب الإداري في الوظيفة العامة – عمان (الأردن)- دار الثقافة للنشر والتوزيع – ط1-2004- ص 62
- (2) د. حسين عثمان محمد عثمان – أصول القانون الإداري – الإسكندرية (مصر)- دار المطبوعات الجامعية- 2004- ص 652
- (3) د. علي جمعة محارب : التأديب الإداري في الوظيفة العامة – مرجع سابق – ص 65
- (4) د. علي جمعة محارب : التأديب الإداري في الوظيفة العامة – مرجع سابق – ص 63 و64

**ج- التشريع الأردني:** لم يعرف التشريع الأردني الموظف العمومي إلا مؤخراً، إذ أن « نظام الخدمة المدنية الحالية قد عرف الموظف العام بأنه : الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك ، في وظيفة مدرجة في جدول الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر ، بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجراً يومياً(1)». وهو تعريف واسع، يركز على الميزانية العامة، أو ميزانية الدوائر الحكومية الخارجية، ويستثني من مفهوم الموظف العمومي الأجير اليومي وحده. إن هذا التعليق ما هو إلا انطباع مقتضب، فهذا التعريف له من الخصوصية ما يستوقف، ويقتضي دراسة مستفيضة ليس هذا مجالها.

3 - مفاهيم الموظف في التشريع الجزائري :

**أ- مفهوم الموظف في أول نص تشريعي جزائري للوظيفة العمومية(66-133):**

المشرع الجزائري إذ أسس للوظيفة العمومية والموظف العمومي في الجزائر، نعى منحه المشرع الفرنسي ولم يخرج عن إطاره. فالفقرة الثانية من المادة الأولى من الأمر 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تشير إلى أنه « يعتبر موظفين ، الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم(2) ». ويستثني في الفقرة الأخيرة القضاة والقائمون بالشعائر الدينية وأفراد الجيش.

**ب- مفهوم الموظف في القانون العام للعامل S.G.T (12-78)**

غيرت الجزائر نظرتها إلى الموظف العمومي، فاعتبرته عاملاً كباقي العمال، لا يميزه عنهم سوى طبيعة العمل. فالقانون 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، شمل الموظفين بنص مادته الأولى التي جاء فقرتها الثانية أنه « يعتبر عاملاً كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري، ولا

(1) د. علي جمعة محارب : التأديب الإداري في الوظيفة العامة - مرجع سابق- ص 109  
(2) الأستاذ فؤاد حجري - قانون الوظيفة العمومية - الجزائر- ديوان المطبوعات الجامعية- 2006- ص 11

يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني(1) «. ولقد أسس هذا النص القانوني لمسألة محو الفوارق القانونية بين العمال والموظفين، إلا ما ارتبط منها بطبيعة وخصوصية العمل، ومهمة ذلك تترجم في شكل لوائح خاصة بكل فئة عمالية، وهو ما اصطلح على تسميته آنذاك بالقوانين الأساسية النموذجية، والتي أسندت المادة الثانية تحديدها إلى اللوائح التنظيمية (المراسيم).

وتطبيقا لنص المادة 02 من القانون 78-12، و في إطارها، وبعد تأخر دام حوالي خمس سنوات، صدر المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، والذي يعتبر نصا بديلا للأمر 66-133.

الملاحظة التي نستخلصها بعد قراءة مجموع مواد هذا المرسوم التي بلغت 150 مادة، هو عدم الاستقرار الاصطلاحي. فالمشروع، وفي صلب النص، لم يستقر على حالة اصطلاحية واضحة، فهو يستعمل العامل من جهة، ثم لا يلبث أن يستعمل الموظف من جهة أخرى. وتقديرنا لذلك أنها حالة من عدم الرضى على هذا الدمج.

التعريف الذي جاء به المرسوم 85-59 ورد في المادة 6 ومضمونه أنه « تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، تسمية الموظف. ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة(2) «. والفترة التجريبية (التربص) والتثبيت لا يتعلقان بالموظف وحده، بل إن هذين الشرطين ينطبقان على كافة العمال.

**ج - مفهومه في الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية :**

جاء الأمر 06-03 معرّفا، في المادة 04 منه، الموظف العمومي في الجزائر، بنصه على أنه « يعتبر موظفا كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري(3) «. ويستثنى من الخضوع لأحكام هذا الأمر القضاة ومستخدمو الدفاع الوطني من عسكريين ومدنيين، ومستخدمو البرلمان، ويرخص بوضع أحكام استثنائية لهذا الأمر في القوانين الخاصة لبعض الأسلاك، مثل أسلاك إدارة الشؤون الدينية وأمناء الضبط والجمارك والحماية المدنية وإدارة

(1) الأستاذ فؤاد حجري - قانون الوظيفة العمومي - مرجع سابق - ص 403

(2) الأستاذ فؤاد حجري - قانون الوظيفة العمومي - مرجع سابق - ص 81

(3) الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية - المادة 06 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية

الشعبية - العدد 46 - ص 4

الغابات وغيرهم.

ونستخلص من هذا العرض أن تعريف الموظف العمومي في التشريع الجزائري متغير ومرتبطة بالحركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمجتمع الجزائري. كما يمكن القول من مقارنة النصوص التي عرفتها الجزائر، أن الأمر 03-06 يقترب رؤيته للموظف العمومي وفي أحكامه المتعلقة به من الأمر 66-133، بينما ينأى تعريف الموظف في القانون العام للعامل (78-12) الذي يعتبره عاملاً، وفي المرسوم التشريعي 59-85 الذي هو بمثابة قانون أساسي للوظيفة العمومية لكنه متذبذب المصطلح.

## المطلب الثاني : أنظمة الوظيفة العمومية

للوظيفة العمومية نظامان رئيسيان، النظام الأول، يسمى النظام المغلق، وهو نظام سائد في أغلب دول أوروبا الغربية وجلّ بلدان العالم خاصة العربية منها. وهناك نظام ثان سائد في القليل من الدول كالولايات المتحدة الأميركية وكندا وسويسرا.

هذا بالنسبة لبنية الوظيفة العمومية، أما بالنسبة للنظام المعتمد في إدارة وتسيير الموظفين العموميين، واتخاذ القرارات بشأنهم، فهناك أيضا نظامان رئيسيان، أحدهما تتبناه فرنسا خصوصا ومستعمراتها السابقة ومنها دول المغرب العربي، وبعض البلدان العربية وأغلب دول أوروبا، ويسمى النظام شبه القضائي أو نظام إشراك الموظف العمومي في تسيير مساره المهني Sa carrière، والنظر في بعض القرارات التي تتخذها السلطة الرئاسية، خاصة ما تعلق بالترسيم والترقية والتأديب، عن طريق هيئات ينتخب لها موظفون عموميون.

وهناك نظام ثان هو نظام التسيير الرئاسي، ويتميز بأنه نظام تتولّى فيه السلطة الرئاسية منفردة كل جوانب تسيير الموظف العمومي، واتخاذ القرارات دون استشارة للموظفين ولا إشراك لهم، وهو نظام يُخضِعُ ما يصدر عن السلطة الرئاسية من قرارات للرقابة القضائية مباشرة، دونما حاجة إلى هيئات مشاركة شبه قضائية.

وكمدخل نظري لبحثنا، نتناول في هذا المطلب تلك الأنظمة بشيء من التفصيل.

### الفرع الأول : تقسيم الوظيفة العمومية على أساس البنية المغلقة والبنية المفتوحة:

لقد قسّم الفقهاء الوظيفة العمومية تقسيمين رئيسيين، وهو ما أوجد لها مفهومين أساسيين، هما « مفهوم الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة (أو نظام الاحتراف) ، ومفهوم الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة (أو نظام المناصب) (1) ». أي أن الفقه اعتمد تصنيف نظام الوظيفة العمومية إلى نظام السلك الوظيفي الدائم *Le régime de la carrière* ونظام التشغيل *Le régime de l'emploi*، والاختلاف بينهما مبنيٌّ على نظرة المشرع ومعاملته للوظيفة العامة، أي في ما إذا كان يعتبرها مثل الوظيفة في القطاع الخاص بحيث يحكمها قانون واحد، أو إنه يميزها عنها

(1) د. طارق المجذوب : الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة- بيروت (لبنان)- الدار الجامعية للطباعة والنشر- 1998- ص 219



بمعايير تتعلق بها وبالموظف العمومي الذي يشغلها، أي يخضعها لنظام قانوني خاص بها .

### 1- مفهوم نظام البنية المغلقة ( أو نظام الاحتراف ) (La carrière):

هو نظام يعتمد المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية، ويُعرّف بأنه "نظام الوظيفة العمومية الفرنسية" رغم انتشاره واعتماده في العديد من الدول، خاصة الأوروبية والعربية منها. ويتميز هذا المفهوم باعتماده عنصرين هامين اثنين، يميزانه عن النظام المفتوح ، وهما:

#### أولاً: وجود قواعد قانونية خاصة تحكم شؤون الموظف (Un statut particulier) :

ونعني بذلك وجود نصوص تشريعية تضع قواعد قانونية خاصة بالوظيفة العمومية، وهي في نظام الاحتراف، لا تستقي أسسها القانونية من قانون العمل الذي يشمل جميع الوظائف في المجتمع، ولا تعتمد القانون المدني. « وهذه القواعد تتضمنها عادة لائحة عامة للموظفين، ومثال ذلك اللائحة العامة للموظفين في فرنسا، فالموظفون العامون ليسوا أجراء أو عمالا عاديين يحكمهم قانون العمل الذي يحكم سائر العمال أو الأجراء، ولكن لهم حقوق وواجبات يتميزون بها، ومن ناحية أخرى فإنهم يخضعون لمسؤولية من نوع خاص ويتمتعون بضمانات خاصة (1) ». وهذه اللوائح تسمى أحيانا القانون الأساسي للوظيفة العمومية Le statut de le fonction publique، وأحيانا أخرى القوانين الأساسية الخاصة للوظيفة العمومية Statuts particuliers، وغير ذلك من التسميات التي تضع الأسس والقواعد والشروط والمسؤوليات والمميزات التي تجعل من الوظيفة العمومية وظيفة قطاع الدولة، وظيفة الإدارة العمومية والمرافق العمومية، دون غيرها من الوظائف الأخرى.

ومن أهم ما يميّز به هذا النظام، خضوع الموظف العمومي للسلطة الرئاسية (السُّلمية) Le pouvoir hiérarchique وتقيدته بما حدّده له القانون الخاص بالوظيفة العمومية.

#### ثانياً: وجود أسلاك وظيفية محترفة (Une carrière)

إن وجود ما يسمى بالسلك الوظيفي La carrière أو الإطار المهني Le cadre، أو ضمان الاستمرار والاستقرار

في الوظيفة هو العنصر الثاني للنظام المغلق للوظيفة العمومية وهذا يعني أن « العمل في خدمة الإدارة العامة ليس مقصورا على القيام بأعباء معينة بذاتها، بل القيام بأعباء مجموعة من الوظائف والمناصب المنتظمة والمتدرجة (1) ». والموظف العمومي في هذه البنية لا تلجأ الإدارة العمومية إلى تسريحه من وظيفته إذا تعرّضت هذه الوظيفة للإلغاء أو للتعديل، بل تستعين به في وظيفة أخرى من الوظائف المستحدثة أو المعدلة ، ويظهر ذلك جليا في تدرج الموظف العمومي في السلم الوظيفي، أو في تغيير المرافق العمومية لأنشطتها أو تعديل تلك الأنشطة، فذلك التدرج ما هو في الحقيقة إلا تعديل وتغيير للنشاط الإداري، وهو يتم، مثلما يتم التغيير أو التعديل بنفس الموظف العمومي في الدول التي تأخذ بالوظيفة العمومية المغلقة.

## **2- مفهوم نظام البنية المفتوحة ( أو نظام التشغيل *Le régime de l'emploi* ) :**

نظام البنية المفتوحة يعتمد المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية. و يُعرّف بأنه النظام الذي تعتمده الولايات المتحدة الأميركية (النظام الأميركي)، وذلك رغم أن العديد من الدول الأخرى تطبقه مثل كندا وسويسرا.

ولهذا النظام خصوصيات نورد أهمها في مايلي :

### **أولا : عدم خضوع الموظف العمومي لقانون خاص به:**

الموظف العمومي في هذا النظام يخضع إلى القانون الذي يسري على جميع الموظفين، في القطاع العمومي أو الخاص، دونما تمييز. فالدولة لا تضع « لائحة عامة للموظفين، ولكن هناك قوانين خاصة بالتعيين والإعداد والتدريب وانتهاء الخدمة. الخ، وهي قوانين متفرقة لا تضمها لائحة عامة تتضمن نظاما شاملا لكل ما يتعلق بشؤون الموظف، وليس هناك نظام للترقية، ومعنى ذلك أنه لا يوجد سلم وظيفي يتدرج فيه الموظف صعوداً نحو الوظائف الأعلى (2) ». «

(1) د. طارق المجذوب : الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة- مرجع سابق – ص 220

(2) د. السيد محمد يوسف المعداوي : دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري- مرجع سابق – ص 25

## ثانيا : عدم تمتع الموظف العمومي بضمانات السلك أو الإطار الوظيفي الدائم:

في نظام الوظيفة العمومية المفتوحة عندما يُختار (يعيّن) الموظف في وظيفة معينة « فإنه يصبح صاحب حق في هذه الوظيفة فقط. ولا يمكنه أن يعتبر نفسه في عداد أشخاص يعملون في سلك وظيفي دائم، لأنه قد اختير للقيام بأعباء ووظيفة معينة ولكي يستمر في هذه الوظيفة ذاتها(1) ». فإذا ما استغنت الإدارة العمومية عن تلك الوظيفة أو كيّفتها مع مستجدّات جديدة أو استحدثت وظيفة مكانها، فإن الموظف الذي كان يشغل الوظيفة محلّ الاستغناء أو التعديل لا يمكنه أن يطالب بتعيينه فيها. فالوظيفة العمومية مرتبطة فقط بالوظيفة التي اختير لها، وكوّن من أجل احتلالها وليس من أجل غيرها. وهذا يترتب عليه فقدان الموظف العمومي لوظيفته، فليس هناك من ضمان للبقاء في الوظيفة العمومية إلى نهاية خدمته، وهذا لحرص هذا النظام « على مراعاة التخصص الدقيق عند اختيار الموظف العام، وذلك طبقا لطبيعة كل وظيفة كما يحددها الخبراء(2) ».

## ثالثا : اعتماد نظام توصيف الوظائف:

الوظائف في هذا النظام هي التي تكون محل تدقيق وتوصيف من الخبراء، على عكس نظام الوظيفة المغلق، الذي يركز ويحدّد مواصفات الموظف العمومي. « وتستوجب هذه النظرة تحليل كل وظيفة إلى عدة عناصر مع توصيفها وتحديد الشروط الموضوعية اللازم توافرها فيمن يقوم بشغلها(3) ». ولعل الهدف الرئيسي من توصيف الوظائف بطرق محكمة التحديد، إنما يهدف إلى « إعطاء معنى دقيق لوظيفة معينة وتحديد مضمونها والتعرف على الظروف التي يتم فيها أداء العمل ونوع الصعوبة التي تعترض القيام بالمسؤولية بحيث نستطيع في النهاية تحديد مواصفات ومؤهلات الشخص الذي يليق بالوظيفة الواضحة المعالم(4) ». فالوظيفة هي التي تعرّف وتحدد من كل الجوانب وليس للموظف العمومي الذي يُختار لشغلها سوى أن يكون بمقاييسها ومتطلباتها.

(1) د. طارق المجنوب : الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة- مرجع سابق - ص 222

(2) د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري : التنظيم القانوني للوظيفة العامة - الإسكندرية (مصر) - دار المطبوعات الجامعية- 1996- ج1- ص264

(3) د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري : التنظيم القانوني للوظيفة العامة- مرجع سابق - ص 264

(4) د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري : التنظيم القانوني للوظيفة العامة- مرجع سابق - ص 174

## الفرع الثاني : تقسيم الوظيفة العمومية على أساس نظام السلطة الرئاسية ونظام المشاركة

السلطة الرئاسية هي الأصل في الوظيفة العمومية، فهي السلطة المخولة حق التعيين في الوظائف العمومية وحق التأديب والنقل والترقية و إنهاء الخدمة. فهي سلطة متعلقة « بالحياة الوظيفية للموظف المرؤوس، تتضمن سلطة تعيين الموظفين، وتحديد الوظائف التي يلحقون بها، ونقلهم من وظيفة إلى أخرى ومن مكان لآخر ومن جهة إدارية إلى جهة ثانية بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة (1) ».

والأصل أيضا أن كل الأعمال الإدارية للسلطة الرئاسية في الوظائف العمومية تخضع لرقابة القضاء، سواء في علاقتها مع موظفيها أو مع الغير.

غير أن هناك من أنظمة الوظيفة العمومية من أوجدت في قوانينها الخاصة بالوظيفة العمومية بعض الهيئات التي تقوم بحماية الموظفين العموميين مما قد يحدث من تجاوزات أو سوء تقدير عند السلطة الرئاسية وذلك بتقديم الاستشارة لها.

ومع أن آراء تلك الهيئات تكتسي طابع الاستشارة الملزمة في بعض المجالات التي حددها لها القانون، إلا أنها لا تكتسي طابع القرار الإداري، لأن ذلك يخرج عن صلاحياتها، وهو اختصاص جوهرى للسلطة الإدارية الرئاسية.

ونتطرق لهذين النظامين في ما يأتي، مع توضيح المحاسن ونقاط الضعف في كل نظام، مع الإشارة إلى أن ثمة نظام ثالث يتعلق أساسا بالتأديب وحده، وهو "**النظام القضائي**". تعمّدا عدم التطرق إليه، لأنه ليس من الأنظمة الإدارية التي اخترنا دراستها، والتي تتعلق بتسيير جوانب متعددة من حياة الموظف العمومي، ولأنه اختيار غير إداري (قضائي) من بعض الدول في قوانينها الخاصة بالوظيفة العمومية، يحال بموجبه الموظف المذنب على القضاء الإداري، مثل مصر، بدل إحالته على هيئة إدارية، أو اتخاذ قرار إداري بشأنه من رئيسه الإداري.

### **1- نظام السلطة الرئاسية (النظام الإداري البحت) :**

المبدأ الذي يقوم عليه نظام السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية هو أن « يكون الرئيس مسؤولا عن حسن سير العمل في المرفق المعهود إليه بإدارته وعن تحقيق الأهداف المنوطة بهذا المرفق إنجازها، وعلى ذلك فإنه حيث تكون

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله - القانون الإداري: دراسة تطبيقية في مصر- منشأة المعارف - الإسكندرية (مصر)- 2005- ص 122

المسؤولية يتعين أن توجد السلطة وإلاّ استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه وذلك وفقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية(1) «. ومن هذا المنطلق، فإن كل القرارات الإدارية تتبع من إرادة واحدة، هي إرادة السلطة الرئاسية الإدارية. وإضافة إلى سلطة التعيين، فإن الترسيم في الوظيفة العمومية في الدول التي تعتمد هذا النظام يتمّ من الرئيس، بإرادته المنفردة، دون إشراك أو استشارة لأية هيئة أخرى، وكذلك الأمر بالنسبة للترقية والتأديب وإنهاء علاقة العمل وغيرها من القرارات الهامة في حياة الموظف.

ولمراجعة قرارات هذه السلطة الرئاسية، ينبغي على الموظف أن يسلك إحدى

الطريقتين:

### أولاً: التظلم لدى السلطتين الولائية والرئاسية:

التظلم لدى السلطة الولائية يعني طلب الموظف من رئيسه مراجعة القرار الذي اتخذته بشأنه، بالصفح أو بالتخفيف. أما التظلم لدى السلطة الرئاسية فيكون بطلب الموظف العمومي التعقيب على القرار الإداري الذي تضرّر منه، وذلك باتباع السلم الإداري التصاعدي، فالقرارات الإدارية قابلة للنفاد» ولا يكون التعقيب عليها إلا من الجهات الرئاسية المختلفة التي يتبعها العامل حسب التدرج الرئاسي إلى أن ينتهي الأمر إلى الوزير المختص الذي تكون له الكلمة النهائية في هذا المجال(2) «. ويطبق هذا النظام على مختلف جوانب تسيير الموظف، لكنه يظهر جلياً في التأديب، لذلك جاءت جلّ الدراسات والبحوث الفقهية متعلقة بتطبيقات هذا النظام على الموظف العمومي في التأديب، وذلك على اعتبار أن « السلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية، وأن الرئيس الإداري هو وحده الذي يملك تحديد الأفعال التي تخلّ بواجبات الوظيفة(3) «. وتأخذ بهذا النظام العديد من الدول، منها ذات نظام الوظيفة العمومية المغلقة ومنها ذات المفتوحة، كالولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا وإسبانيا والدانمارك، وبلدان عربية مثل العراق.

### ثانياً: الطعن لدى الجهات القضائية

الطعون القضائية مضمونة في قوانين الوظيفة العمومية التي تأخذ بنظام السلطة الرئاسية بحيث يتعيّن على الجهة المتضرّرة، خاصة الموظف العمومي الذي تعرّض من رئيسه إلى حيف أو ظلم، أن يطعن في القرار لدى الجهات القضائية المختصة.

(1) محمد الاخضر بن عمران - النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية - أطروحة دكتوراه - جامعة الحاج الاخضر - باتنة (الجزائر) -

2007/2006 - ص 54

(2) محمد الاخضر بن عمران - النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية - مرجع سابق - ص 55

(3) د. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة - مرجع سابق - ص 161

## 2- نظام المشاركة ( النظام شبه القضائي ) :

بعض أنظمة الوظيفة العمومية تُخضع السلطة الإدارية الرئاسية للتشاور الإداري مع بعض الهيئات التي تنص عليها القوانين المنظمة للوظيفة، خاصة في فرنسا التي تعتبر أصل هذا النظام.

ويسمى النظام الذي يعتمد هذا الأسلوب بنظام المشاركة *Système de participation* أي أنه يشرك الموظف العمومي في تسيير مساره المهني من خلال هيئات وطنية أو قطاعية أو محلية ينتخب لها موظفون عموميون. وحسب هذا النظام « تشكّل لجنة أو أكثر يطلق عليها اسم "لجنة شؤون الموظفين أو "لجنة شؤون العاملين" أو "اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء" أو "اللجنة المشتركة"، تكون مهمتها مناقشة وإبداء الرأي في الشؤون الوظيفية التي ينص القانون على ضرورة عرضها عليها(1) ». ويسمى هذا النظام كذلك بالنظام شبه

القضائي، وهي تسمية تُعتمد خصوصا إذا تعلّق الأمر بتأديب الموظف. وتنص قوانين البلدان التي تنتهج هذا النظام على هيئات مشاركة استشارية أخرى، تشكّل على مستوى الدولة (هيئات وطنية) للمشاركة في اقتراح القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية، وإبداء الرأي في اللوائح التنظيمية المتعلقة بالموظفين العموميين، وتأخذ تسميات دالة على وظيفتها، من بينها تسمية "المجلس الأعلى للوظيفة العمومية"، وهي الأكثر شيوعا، والمعتمدة في كل من فرنسا وبلجيكا وإيطاليا، والمغرب وتونس والجزائر، وغيرهم من الدول الآخذة بنظام المشاركة، وتسندها بعض القوانين مهمة إعادة النظر في بعض الطعون.

ولقد عرف هذا النظام تطورا في مفهومه وفي بنائه، إذ خولت النصوص القانونية لبعض مكونات هذه الهيئات (اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في النظام الجزائري مثلا) صلاحيات شبه قضائية، فعوض أن يقدم الموظف العمومي - الذي ارتكب ما يستحق تأديبه- مباشرة إلى القضاء الإداري، كما هو شأن بعض الأنظمة، أو اتخاذ إجراء إداري منفرد بشأنه كما هو الحال في أنظمة أخرى، أصبح لهذه الهيئة دور لا هو إداري بحت، ولا هو قضائي صرف. فهو بين الإدارة والقضاء.

## المطلب الثالث : آراء في أنظمة الوظيفة العمومية

نتناول في هذا المطلب بعض الآراء التي قارنت بين بنيتي الوظيفة العمومية، البنية المغلقة والبنية المفتوحة، وذلك في فرع أول، ثم في فرع ثان، نستعرض أهم محاسن نظامي السلطة الإدارية الرئاسية ونظام المشاركة، ثم المخاوف التي تكتنف كلا النظامين الإداريين. الفرع الأول : آراء في نظامي البنية المغلقة والبنية المفتوحة:

إن اختيار نظام الوظيفة العمومية في أصله يخضع إلى اعتبارات متعددة، تتعلق بثقافة المجتمع وفلسفته الاقتصادية والاجتماعية. ونظامها ما هو في الحقيقة إلا « انعكاس لما يسود في كل بلد من أفكار وفلسفات لما يصلح الدولة ويلائمه حيث تكون فيها الوظيفة العامة مهنة Carrière يكرس فيها العامل حياته وجهده، وأخرى تتساوى فيها الوظيفة مع المهن الحرة(1) ». «

### أ) بخصوص نظام الوظيفة المغلقة:

من إيجابيات هذا النظام أن الموظف العمومي فيه يمتلك قدرا معتبرا من الثقافة المتعلقة بالوظيفة ومن الآداب والأخلاق التي تتطلبها. كما أنه من محاسنه « قدرته على تزويد الإدارة العامة بأشخاص أكثر تكيّفا وإحساسا بمهمة وأعباء هذه الإدارة(2) ». ويتميز بفرض قيود على الموظف، منها وجوب الحياد وتكريس جهده ونشاطه كله للصالح العام.

ومن العيوب التي تسجل بخصوص هذا النظام، اعتماده الشخص الواحد في مهام متعددة ومتجددة، وهذا يقتضي وضع آليات للتكوين وتجديد المعارف باستمرار. كما أن الشعور بضمان الوظيفة وثبات المرتب يدفع إلى عدم بذل الجهد الكافي، وينشأ عن ذلك الروتين والأساليب

(1) محمد الاخضر بن عمران - النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية - مرجع سابق - ص 52  
(2) د. طارق المجذوب : الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة- مرجع سابق - ص 220 و221

البيروقراطية في الأداء. ويقود في بعض الأحيان إلى « عدم الاكتراث بالمصلحة العامة، والأنانية في العمل وعدم المبالاة، ومجاملة المعارف والأصدقاء. وكما قال أحد الكتاب، فإن الموظف الدائم ينظر إلى الوظيفة الحكومية كما لو كانت جزءاً من أملاكه الخاصة وإلى الحكومة على أنها وسيلة لتنمية مصالحه لا على أنها مؤسسة عامة لخدمة المجتمع(1)».

### **ب) وبخصوص نظام الوظيفة المفتوحة:**

إن عدم خضوع الموظفين العموميين في هذا النظام لقوانين خاصة تمنحهم بعض الامتيازات، مقابل التضييق الذي تفرضه عليهم قيود الانتماء إلى الوظيفة العمومية، يجعل لا شك الكثير من الكفاءات الإدارية تفضل العمل بالوظائف الخاصة، وهذا يجرّد الإدارات العمومية والمرافق التابعة لها من الكوادر المكونة تكويناً عالياً.

الإدارة لا يقع على عاتقها ضمان المنصب والتكوين المستمر والترقية وما إلى ذلك. ففي هذا النظام نجد الأمر مبسطاً، إذ يكفي أن يكون الراتب مساوياً لما هو عليه راتب القطاع الخاص لتجد الإدارة الموظف المناسب دون مصاريف زائدة ودون تعقيدات إدارية.

ومما يلاحظ عليه أن عملية توصيف الوظائف وترتيبها لا تمنح هياكل الإدارة العمومية نوعاً من الليونة في التعديل وفق متطلبات التطور الاجتماعي والاقتصادي. فحركتها تنسم بالبطء والثقل، وهي مناسبة للبلدان التي تمنح الأولوية للوظيفة الخاصة على الوظيفة الحكومية أو العمومية.

الفرع الثاني : آراء في نظام السلطة الإدارية الرئاسية ونظام المشاركة

### **1- السلطة الإدارية الرئاسية:**

نكتفي بما سجل على هذا النظام، فمما يؤخذ على السلطة الإدارية الرئاسية أنها إذا انفردت بالقرار يمكنها أن تتعسف أو أن تنحرف، أو يكون تقديرها غير عادل، إذ الرأي الواحد لا يمكن أن يرقى إلى مستوى رأي المجموعة. ولقد عانى الموظف العمومي من هذا النظام قبل أن تمتد له يد القضاء « فلقد أدى هذا النظام في بادئ الأمر إلى إساءة



استعمال السلطة بشكل لا يمكن إنكاره، حيث لم يتمتع الموظفون بأي ضمان (1)». ولكن تعميم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في أنظمة الوظيفة العمومية لغالبية الدول، حدّ كثيرا من التعسف في استعمال السلطة الذي كان سمةً يختص بها هذا النظام الإداري. وكخلاصة، فإن السلطة الإدارية الرئاسية، لا تكون حرة في اتخاذ بعض القرارات الإدارية بشأن الموظفين، وهي في ذلك تخضع للكثير من الضغوط، منها الضغوط الرئاسية والنقابية والخوف من إثارة نفوس الموظفين وغير ذلك.

## 2- نظام المشاركة :

نظام المشاركة في الوظيفة العمومية جاء لإدماج الموظف العمومي وجعله طرفا في تسيير مساره المهني. وكذلك جاء مع تفتح الوظائف على الحياة الديمقراطية، وللحدّ من الصدمات مع الهيئات النقابية، التي كانت تأتيها المعلومات المتضاربة عن القرارات التي تتخذها السلطة الإدارية الرئاسية، إذ لم تكن لها دراية أو بتعبير آخر عين ترى بها ما يجري في جوانب تسيير الموظف. ولذلك، فالقانون المصري الحالي يشترط « أن يكون أحد أعضاء اللجنة واحدا من اللجنة النقابية إن وجدت يختاره مجلس إدارة النقابة (2) ». ولهذا النظام العديد من الآثار الإيجابية، وبعض التطبيقات السلبية، نورد منها ما يلي:

## 3- بعض الآثار الإيجابية :

- إن الأنظمة التي تأخذ باستشارة لجنة تتشكل من الموظفين ومن الإداريين، تقيد السلطة التقديرية للرئيس وذلك بجعلها أكثر إنصافا في القرار، واعتدالا في الاختيار.

- السلطة الإدارية الرئاسية تتفادى غضب النقابات وتململ الموظفين من القرارات التي تتخذها، لأن هذه القرارات في نظر الموظفين إنما اتخذت من طرف لجنة يشاركون فيها ولم يتخذها الرئيس الإداري منفردا.

- في حالة تأديب الموظف العمومي، وفي الدول التي تأخذ بالنظام شبه القضائي، تكون لجان المشاركة (التي تتحول إلى مجلس للتأديب أو لجنة للطعن) ضمانا مهماً للموظف، يقيه من تعسف السلطة الإدارية الرئاسية.

(1) محمد الاخضر بن عمران - النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية - مرجع سابق - ص 55

(2) د. أحمد أنور رسلان - تقارير الكفاية - مرجع سابق - ص 187

#### 4- بعض الآثار السلبية :

- إن أكبر مأخذ على نظام المشاركة هو أن السلطة الإدارية الرئاسية تفقد بعضاً من سلطتها واستقلاليتها في اتخاذ القرار المناسب من موقع المسؤولية. فالسلطة لها « الحق في الأمر أو التصرف الذي يمارسه المسؤولون أو الوحدات حيث تنشأ المشاكل التي تتطلب قيام مسؤولية اتخاذ القرارات اللازمة لحسن سير المرفق وانتظامه(1)».

- تخوف هذه السلطة من اتخاذ إجراءات تأديبية قد لا تقرّها هيئة المشاركة: فقد يحدث أن تقدّر السلطة الرئاسية الخطأ المرتكب من الموظف على أساس أنه خطأ ينجر عنه التسريح مثلاً، بينما تقرّ هيئة المشاركة (مجلس التأديب أو لجنة الطعن) في رأيها رأياً مناقضاً قد يكون براءة الموظف أو عقوبة أقل مما قدرت السلطة الرئاسية.

- تدخل النقابات عن طريق ممثلي الموظفين،الذيتين تقترحهم في الغالب النقابات الأكثر تمثيلاً: إن عضو هيئة المشاركة قد يأتمر بأمر النقابة التي اقترحتة وزكته لينتخبه الموظفون الذين يعتبرون من مشاركيها. لذلك تجد السلطة الرئاسية نفسها أحياناً مقيدة برأي هيئة انتصرت للموظف أو انتقمت منه على أساس الانتماء النقابي لا على أساس تقدير الكفاءة المهنية أو الخطأ المهني، وقد تتواجد نفس النقابة في مختلف مستويات التمثيل.

- « إن الموظف المنتخب يتأثر في الغالب بالمعركة الانتخابية وظروفها، بما في ذلك مواقف واتجاهات جماهير الناخبين، مما قد يوقعه في أحيان كثيرة تحت تأثير الناخبين فيعمل على إرضائهم(2)». وهنا لا نكون تحت تأثير الانتماء النقابي، ولكن قد يكافئ الموظف المنتخب في هيئة المشاركة أشخاصاً كانوا في جانبه أثناء سير الانتخابات، وقد ينتقم من موظفين كانوا يقفون مع غيره من المترشحين، وفي هذا الحال تكون السلطة الرئاسية أمام رأي هيئة مشاركة تتخذ من الرأي القانوني مطية للانتصار لموظف أو للانتقام من آخر لموقف خارج عن اختصاص الهيئة.

- انقسام اللجنة أو المجلس في حال التأديب إلى فئتين، واحدة تنتصر للموظف وأخرى للإدارة، وهذا لطبيعة تشكيل هيئة المشاركة التي تكون متساوية الأعضاء: فطبيعة التساوي في التشكيلة أحياناً قد تجعل الأعضاء المعيّنين من الإدارة يقفون في صفها انتصاراً لها، وقد تدفع الأعضاء المنتخبين إلى الوقوف مع الموظف - ضد الإدارة - وهذه وضعية لا تخدم الهدف الذي كانت من أجله كاتن تساوي الأعضاء في هيئة المشاركة وهو توازن التمثيل.

(1) محمد الاخضر بن عمران - النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية - مرجع سابق - ص 60

(2) د.نواف كنعان - القانون الإداري: الوظيفة العامة، القرارات الإدارية - عمان (الأردن)- دار الثقافة - ط 1 - 2005-

## المبحث الثاني : نظام المشاركة

### للووظيفة العمومية في القانون المقارن

ارتأينا في هذا المبحث، وتمهيدا لدراسة نظام المشاركة في القانون الجزائري، أن نتعرض لبعض أنظمة المشاركة المقارنة. وقد اخترنا من الأنظمة :

أ- نظام المشاركة الفرنسي، وذلك لأنه يمثل الأصل في أنظمة المشاركة للوظيفة العمومية للدول، وأيضا لأنه نموذج لدول الغرب التي تعتمد هذا النظام. مع تبيان إن كان دوره في التأديب فعلا شبه قضائي أم إنه يعتمد في جوانب من التأديب على قرارات السلطة الإدارية المنفردة.

ب- نظام المشاركة في كل من دول تونس و المغرب وموريتانيا، وذلك لأن هاته الدول المغربية هي الأقرب إلى الجزائر من حيث الجغرافيا والانتماء العربي والإفريقي، ولأن لبعض هذه البلدان تجربة قد سبقت بها الجزائر زمنيا، ذلك أن المغرب وتونس قد أسسا نظامهما للوظيفة العمومية قبلها، وأخيرا لأن هذه الدول موضوع الدراسة تعتمد نفس النظام، أي نظام المشاركة.

ج - نظام موريتانيا للوظيفة العمومية، لأن دولة مثل موريتانيا لم يخضع نظامها للدراسات شأن بعض الأنظمة الإدارية العربية التي أضحت - لسهولة التناول ووفرة المراجع - معروفة ومدروسة من حيث تفاصيل تشريعاتها.

### المطلب الأول : نظام المشاركة في التشريع الغربي (فرنسا نموذجا) :

يتشكل نظام إشراك الموظف العمومي في تسير حياته المهنية، وفي وضع النصوص التشريعية المتعلقة به، من مكونات تختلف في تشكيلتها وفي اختصاصاتها، بل حتى ذات الاختصاص الواحد قد تختلف في تسميتها من دولة إلى أخرى، أو من فترة زمنية إلى فترة ثانية. ولقد اخترنا دراسة حالة فرنسا من نظام المشاركة الغربي، لأنها تعتبر أصل هذا التنظيم، ولأنها تعتبر النظام الأكمل بالنسبة لغيره.

#### الفرع الأول : النصوص المؤسسة لنظام المشاركة في فرنسا

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في فرنسا محدد بالأمر 59-244 المؤرخ في 04 فيفري 1959 المعدل والمتمم. وكمبدأ عام جاء في المادة 9 منه اعتماد لهيئات استشارية يشارك من خلالها الموظف في تنظيم وسير الوظيفة العمومية.

ولقد فصلت ثلاثة قوانين أخرى الوظيفة العمومية إلى أنظمة منفصلة ثلاثة للوظيفة العمومية، نظام يتعلق بالوظيفة العمومية للدولة، ونظام ثان يتعلق بالوظيفة العامة الإقليمية، وثالث للصحة. و نتناول هنا نظام المشاركة في قانون الوظيفة العمومية للدولة من خلال القانون 84-16 المؤرخ في 11 جانفي 1984 المتعلق بالإجراءات التأسيسية للوظيفة العمومية للدولة المعدل والمتمم(1) على اعتبار أنه هو القانون الأصلي إذ القانون 84-53 المؤرخ في 26 جانفي 1984 المتعلق بالإجراءات التأسيسية للوظيفة العمومية الإقليمية المعدل والمتمم(2) لا يختلف عنه كثيرا. أما القانون 86-634 المؤرخ في 11 جانفي 1983 المتعلق بالوظيفة العمومية للصحة فقد استثنيناه لأنه يهتم قطاعا بعينه من الموظفين، له خصوصيات ضيقة. وسنتناول هذه الهيئات التي حددناها، من حيث تشكيلتها واختصاصها، ونطرح آراءنا بخصوص بعض الآراء المختلفة التي وردت حول ذلك.

#### الفرع الثاني: تحديد هيئات المشاركة في قانون الوظيفة العمومية للدولة في فرنسا

بعد التعديل الذي أدخله القانون 2001-397 المؤرخ في 09 ماي 2001 عدلت المادة 12 من القانون 84-16، ونصت على أن هيئات مشاركة الموظف العمومي للدولة في فرنسا هي :

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية للدولة
- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء
- اللجان التقنية المتساوية الأعضاء
- لجان النظافة والأمن.

واشترطت نفس المادة أنه للوصول إلى تمثيل متوازن بين الرجال والنساء، فإن ممثلي الإدارة في كل هيئة متساوية الأعضاء، يجب أن يختاروا على أساس نسبية الانتماء إلى السلك الذي يمثلونه وذلك يعني أن المشرع الفرنسي قد قيد قانوننا ومبدئياً اختيار الموظفين العموميين الذين يمثلون الإدارة، بتناسب التمثيل على أساس الجنس. وندناول في ما يلي، كل مكونة من مكونات هيئات المشاركة، من حيث التشكيلة والاختصاص.

### الفرع الثالث : تشكيلة واختصاص هيئات المشاركة في القانون 84-16:

**1 - المجلس الأعلى للوظيفة العمومية للدولة** Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat

#### أ- التشكيلة :

تطرققت المادة 13 إلى تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية للدولة ، فلم تحدد العدد، وإنما أشارت إلى ضابط مهمّ

(1) راجع القانون 84-16 المؤرخ في 11/01/1984 المتعلق بالإجراءات التأسيسية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة المعدل والمتمم في الموقع:  
<http://www.affaires-publiques.org/textof/FP/L11-01-1984/10.htm>

(2) راجع القانون 84-53 المؤرخ في 26/01/1984 المتعلق بالإجراءات التأسيسية المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية، المعدل والمتمم في الموقع:

وهو أنه يجب أن يضم عدداً متساوياً من ممثلي الإدارة من جهة، ومن ممثلي النقابات والموظفين من جهة ثانية. وأسندت رئاسته للوزير الأول الذي أشارت إلى أنه عليه أن يحرص على تطبيق هذا القانون. ولم تشر المادة إلى إمكانية استخلاف الرئيس، وهو ما يشير إلى الأهمية التي منحها المشرع لتعيين السلطة التي يجب أن ترأس هذه الهيئة، وذلك تفادياً لما قد تؤول إليه اجتماعات هذه الهيئة نتيجة إسناد إدارة مداولاتها لأشخاص آخرين دون رتبة الوزير الأول.

## **ب- الاختصاص :**

المجلس الأعلى للوظيفة العمومية للدولة في فرنسا، حسب الفقرة الثانية من المادة 13 المشار إليها أعلاه، يجتمع إما بطلب من رئيسه (الوزير الأول) أو بطلب خطي من ثلثي أعضائه. للنظر في كل المسائل العامة المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة. كما أنه يعتبر الهيئة العليا للطعن في المسائل التأديبية وفي الترقية، وفي حالة العزل لسبب عدم الكفاءة المهنية(1).

فاختصاصه حسب هذه المادة مزدوج، فهو من جهة: **اختصاص رأي**، أي أنه جهة مشاركة بالرأي في النصوص والقرارات العامة التي تتخذ في مختلف جوانب الوظيفة العمومية للدولة، وهو من جانب آخر: **جهة طعن** مختصة بالنظر في القرارات الفردية للموظفين، في ثلاث مسائل: المسائل التأديبية والترقية والعزل لسبب عدم الكفاءة المهنية.

## **2- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء** Commissions administratives paritaires :

### **أ- التشكيلة :**

إن المكونة الثانية لنظام المشاركة في فرنسا هي اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ولعلها المكونة الأهم على اعتبار أنها متواجدة في كل هياكل الإدارة والمؤسسات العمومية، وأنها الأكثر قرباً من الموظف لتشكيلتها المكونة من الموظفين العموميين. ولقد نصت المادة 14 من الفصل الثاني الخاص بالهيئات الاستشارية على أنه « في كل رتبة أو مجموعة رتب، تحدث لجنة أو عدة لجان إدارية متساوية الأعضاء، تتشكل من عدد متساوٍ من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، في المؤسسات العمومية، على المستوى المركزي أو غير المركزي دون اعتبار لعدد موظفي هذه الرتب على المستوى الوطني(2)»  
ينتخبون أو يعينون لمدة ثلاث سنوات(3)، ويضاف للأعضاء الدائمين دوماً نفس العدد بالتساوي من الأعضاء

(1) القانون 84-16 المؤرخ في 11/01/1984 المتعلق بالإجراءات التأسيسية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة المعدل والمتمم - مرجع سابق - المادة 13

(2) القانون الفرنسي 84-16 المؤرخ في 11/01/1984 المتعلق بالإجراءات التأسيسية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة المعدل والمتمم - مرجع سابق - المادة 14 - ص 1

(3) المادة 7 من المرسوم الفرنسي 82-451 المؤرخ في 28/05/1982 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المعدل والمتمم. مرجع سابق.

الإضافيين، الذين يحضرون المداولات ولا يشاركون فيها ولا يصوتون إلا عند تعويض الأعضاء الغائبين(1). وتستثني المادة 15 من هذا القانون المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري أو الصناعي.

### **ب- الاختصاص :**

تعتبر اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أهم مكونة في نظام المشاركة الفرنسي، فهي تلعب « دورا هاما في معظم الشؤون الوظيفية، وهي إذ تتكون من ممثلين (متساوي العدد) لكل من الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين العموميين تختص بالنظر في الأمور الوظيفية المختلفة كرسيم الموظفين وترقيتهم وتأديبهم(2)». فهي تعتبر شريكا في السلطة التقديرية للإدارة، خاصة عند اختيارها من بين الموظفين. ولم يورد المشرع الفرنسي اختصاصات هذه اللجنة على نص قانوني واحد، ولكن اختصاصاتها جاءت متفرقة بين النصوص، فتجد لها من الاختصاصات ما جاء به القانون الأساسي العام للموظفين، ومنها ما جاء في غيره كالقوانين الأساسية الخاصة والمراسيم التنظيمية.

للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء اختصاص أصيل، باعتبارها جهة شبه قضائية في المسائل التأديبية، إذ يعتبر رأيها ضروريا وقانونيا للسلطة الإدارية الرئاسية، وذلك عند تقديرها للعقوبة التأديبية قبل اتخاذ قراراتها. وإذا كان بعض الدارسين يرى أن «الاتجاه الإداري والاتجاه شبه القضائي ينضويان تحت تسمية واحدة هي "الاتجاه الإداري لتأديب الموظف العام" وبالتالي يكون التأديب في حقيقة أمره إمارئاسي أوقضائي(3)». فإن دراستنا لبعض المسائل التي طرحت على القضاء الإداري الفرنسي أكدت لنا أن طبيعة آراء هذه اللجان يعتد بها اختصاصا وإجراءات وتسببها للرأي. «فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي، في قضية كاتب الدولة للنقل، ضد السيد "لوتار" بتاريخ 16 ماي 1975 بوجود تسبب رأي مجلس التأديب قبل تبليغه للسلطة التي لها صلاحية التأديب، ويجب لهذا التسبب أن يتضمن الأسباب القانونية والأفعال التي تنطبق على حالة الموظف(4)». كما أن هناك العديد من القضايا التي ألغى فيها مجلس الدولة الفرنسي قرارات السلطة التأديبية، وذلك لغيب يتعلق بضمان من الضمانات القانونية التي وضعها المشرع

(1) المائدة 5 من المرسوم الفرنسي 82-451 المؤرخ في 1982/05/28 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المعدل والمتمم. انظر الموقع:

(2) د. أحمد أنور رسلان - تقارير الكفاية - مرجع سابق - ص 189

(3) د. علي جمعة محارب - التأديب الإداري في الوظيفة العامة - مرجع سابق - ص 162

(4) Françoise TIPHINE - La discipline dans la fonction publique de l'Etat (D.G.A.F.P.)-Paris - La documentation Française-P. 82

لاستشارة المجلس التأديبي ومثول الموظف المؤدّب أمامه، كعدم احترام الإجراءات أو انعدام التسبب أو غيره. ثمّ إن مجلس الدولة الفرنسي قضى بتاريخ 29 مارس 1985 في قضية Centre hospitalier des Sables-d'Olonne بأنه «بإمكان الإدارة استشارة المجلس التأديبي من جديد إذا كان رأيه الأول غير قابل للتنفيذ(1)». وهذا يؤكد أن القضاء الإداري في فرنسا يأخذ بالزامية رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في التأديب فالسلطة الإدارية، وباستثناء الإنذار والتوبيخ، لا يمكنها أن تصدر عقوبة مخالفة لما أقره مجلس التأديب إلا في حالة استحالة التنفيذ، وحتى في هذه الحالة يطلب التداول من جديد لإصدار رأي آخر.

### 3 – اللجان التقنية المتساوية الأعضاء Comités techniques paritaires

قبل تناولنا للجان التقنية المتساوية الأعضاء (وينطبق ذلك أيضا على لجان الوقاية والأمن)، لا بد من الإشارة إلى أن الدراسات والكتابات حول هذه اللجان تعتبر نادرة، على اعتبار أن ليست لها علاقة بالقرارات الفردية للموظف العمومي، فجلّ الكتابات، خاصة باللغة العربية، إنما ركزت على اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وبالضبط على جانب منها وهو التأديب. ولقد أوردنا هذه اللجان هنا، لاستعراض أهميتها ودورها، ثمّ معرفة مدى اهتمام المشرع الفرنسي بها.

في التعديلات التي عرفها القانون 84-16، استحدث المشرع الفرنسي في المادة 15 منه، اختصاصات محدّدة لهئية المشاركة ذات الاختصاص التقني: "اللجان التقنية المتساوية الأعضاء في الوظيفة العمومية للدولة" ولقد كان ذلك التعديل بمقتضى المادة 78 من القانون 87-588 المؤرخ في 30 جويلية 1987، والمادة 94 من القانون 96-1093 المؤرخ في 16 ديسمبر 1996. وتعريف هذه اللجنة جاء على النحو التالي:

« في كل إدارات الدولة ومؤسساتها العمومية التي ليس لها طابعا صناعيا أو تجاريا، تؤسس لجنة أو عدة لجان تقنية متساوية الأعضاء(2) »، وهي لجان Comités القرارات الفردية مثل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وليس لها نفس تشكيلتها، فهي تتكون من أشخاص غير الذين ينتخبهم الموظفون، ولها اختصاصات أخرى حدّدها القانون 84-16، ووضوحها المرسوم 82-452 المؤرخ في 28 ماي 1982 المتعلق بهذه اللجان، والذي

(1) Françoise TIPHINE – La discipline dans la fonction publique de l'Etat (D.G.A.F.P.) - Op. cit. P83

(2) القانون 84-16 المؤرخ في 11/01/1984 المتعلق بالإجراءات التأسيسية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة المعدل والمتمم - مرجع سابق - المادة 15

خضع هو الآخر إلى تعديلات تطابق وتساير رؤية المشرع إليها، وإلى ما أسنده لها من مهام، كان آخر هذه النصوص المرسوم 2009-909 المؤرخ في 1 جويلية 2009 الذي وسع مجال تواجدها إلى كل مؤسسات الوظيفة العمومية وفي كل المستويات، وسهّل تجميع هذه اللجان على مستوى الوزارة الواحدة وعلى المستويات الإقليمية المختلفة (1).

#### أ- تشكيلتها:

حدّدت المادة 15 من القانون 84-16 تشكيلة هذه اللجان، فهي «تتكون من عدد متساو من ممثلي الإدارة ومن ممثلي التنظيمات النقابية للموظفين(2)». ويرجع هذا النمط من الاختيار إلى طبيعة اختصاص هذه اللجان، والذي يقتضي اختيارا نوعيا في الأشخاص، ولم يحدّد القانون عددهم وإنما أسنده إلى التنظيم، ويسمون في اللجنة بقرار من السلطة التي لها صلاحية تعيينهم. واللجان التقنية المتساوية الأعضاء لا تعتمد على انتخاب مباشر حرّ لتمثيل الموظفين فيها، فبينما تعين الإدارة لممثليها في اللجنة، تعتمد النقابات التمثيلية في إدارة الوظيفة العمومية إلى اختيار الأعضاء الممثلين للموظفين. ولا يتم اللجوء إلى استشارة الموظفين إلا في حال عدم تقدير وتحديد أي النقابات هي النقابة الأكثر تمثيلا.

#### ب - صلاحياتها:

المادة 12 من المرسوم 82-452 حددت مهام وصلاحيات هذه اللجان في الوظيفة العمومية للدولة في فرنسا، فهي تنظر، في إطار النطاق والشروط المحددة لكل لجنة، في تسع مجالات من المجالات التي موضوعها يتناول مسائل مشاريع النصوص المتعلقة بما يلي:

- المسائل العامة لتنظيم الإدارات والمؤسسات والمصالح.
- الشروط العامة لسير الإدارات والمصالح.
- برامج تحديث مناهج وتقنيات العمل وتأثيرها على وضعية الموظفين.
- قواعد الأنظمة الأساسية.
- فحص التوجهات الكبرى المحددة لأداء الإدارة المعنية لمهامها.
- مشاكل الصحة والأمن.

(1) القانون 84-16 المؤرخ في 11/01/1984 - المرجع السابق - المادة 15

(2) Article 1- Décret 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires - www.legifrance.gouv.fr /-



- معايير توزيع منح المردودية.
  - المخطط المحدد للأهداف المتعددة السنوات، لترقية إدخال النساء لوظائف التأطير العالى.
  - تطور التعداد والكفاءات (1).
- ولعل أكبر ما يميز اللجنة التقنية المتساوية الأعضاء عن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، هو جانب المهام والصلاحيات، فالأولى اختصاصاتها تقنية وعامة، وصلاحياتها تتعلق بإبداء الرأي في النصوص المتعلقة بالمسائل التقنية التي حددها لها المشرع. بينما اختصاص الثانية إداري، ويتعلق بالمسار المهني للأفراد من الموظفين.

#### 4 - لجان الوقاية والأمن :Comités d'hygiène et de sécurité.

لجان الوقاية والأمن في فرنسا، هي لجان لا يختص بها قطاع لوظيفة العمومية وحده، ولكنها لجان تخضع في جانبها الهام لقانون العمل. وهي لجان مشاركة (يشارك فيها ممثلو الموظفين بحكم القانون) ولكنها ليست لجانا متساوية الأعضاء.

#### أ- تشكيلتها :

المادة الأولى من المرسوم 83-844 المؤرخ في 23 سبتمبر 1983 تقضي بأنه « في كل مؤسسة تشتمل على 199 عاملا على الأكثر، فإنهم يمثلون في اللجنة الوقاية والأمن وشروط العمل، بممثلين عددهم ثلاثة، واحد منهم ينتمي لمستخدمي التحكم أو التأطير (2)»، وهي في الجانب الإداري، تتشكل من عدد من الإطارات والإداريين والمختصين في الوقاية والأمن، وبذلك فإنها لا تعتبر من اللجان التي يتساوى فيها عدد ممثلي المؤسسة أو الإدارة، و ممثلي الموظفين.

#### ب- اختصاصها:

هذه اللجان تعمل على إبداء الرأي في مسائل صحة العمل والصحة العامة للموظفين، وتتنظر في ما قد يضرّ بهم أو يشكل خطرا على صحتهم من ظروف العمل أو شروطه أو متطلباته من وسائل وغيرها.

كما أنها تهتم بأمن العمال داخل المؤسسة، فتبدي رأيها في كل ما تراه يهدد أمن أو سلامة العاملين بالإدارة أو المؤسسة العمومية، ولا يكتسي ذلك طابع الحراسة أو غيرها، وإنما الجوانب المادية والتنظيمية التي قد تعرض أمن الموظف للخطر. ورغم أن المشرع الفرنسي قد أسسها ونظمها في الوظيفة العمومية الفرنسية، إلا أن هذه اللجان تبقى خاضعة لقانون

(1) - Art.12 - Décret 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires - www.legifrance.gouv.fr /-

(2) Art.1 - Décret 83-844 du 23 septembre 1983 relatif aux comités d'hygiène et de sécurité. www.legifrance.gouv.fr /-

العمل أكثر من خضوعها وتقيدها بنصوص الوظيفة العمومية.

## المطلب الثاني : أنظمة المشاركة في الدول المغاربية (دراسة حالات تونس والمغرب

### وموريتانيا):

عند مناقشتنا للدول العربية التي ستكون موضوع دراسة مقارنة في هذا المبحث ،رجحنا أنه من المفيد التطرق إلى دول المغرب العربي الآخذة بنظام مشاركة الموظف العمومي، وذلك نظرا للأسباب التالية:

- إن هذه الدول لم تنل من العناية والاهتمام ما تستحقه في هذا الجانب، فبعضها، مثل نظام الوظيفة العمومية في دولة موريتانيا، لم يكن موضوع دراسة من الباحثين، فلا نكاد نثر على ما يمكننا من معرفة طبيعته.

- أن هذه الدول، هي بلدان جارة، تربطنا بها الجغرافيا واللغة والدين والقيم المشتركة، وهذا ما يجعل دراسة نظامها للمشاركة مفيد لنا، وذلك من خلال المقارنة.

- استبعدنا من هذه الدراسة نظام الجماهيرية العربية الليبية، لأنه لا يأخذ بنظام الوظيفة العمومية كمهنة *Carrière*، فهو حاليا يطبق قانون العمل الذي يحكم كل الوظائف عمومية وخاصة.

### الفرع الأول : نظام مشاركة الموظف العمومي في تونس:

يتقيد نظام الوظيفة العمومية في الجمهورية التونسية بمبدأ إشراك الموظف العمومي، وذلك من خلال القانون الذي ينظم الوظيفة العمومية في تونس (القانون 112 لسنة 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية).

ويتكون نظام المشاركة في هذه الدولة من هيئتين اثنتين ، هما :

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

- اللجان الإدارية المتناصفة (1).

و بذلك يعتبر المشرع التونسي قد أخذ بأهمّ مكونتين لهذا النظام. ونتطرق في ما يأتي للكيفية التي شكّلها بها، ولما منحهما من صلاحيات وما أسنده لهما من مهام:

(1) القانون عدد 112 المؤرخ في 1983/12/12 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

نص الفصل 15 (المادة 15) من القانون 83-112 المشار إليه سابقاً، على ما يلي: «يسهر الوزير الأول على تطبيق هذا النظام الأساسي العام، ويرأس المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري الذي يُضبط تركيبه وتسييره بأمر».

وبعد خمس عشرة سنة جاء الأمر 587 لسنة 1978 المؤرخ في 28 جوان 1978 المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية في تونس، لترى هذه الهيئة النور، على أساس أن المجلس «هيئة استشارية تبدي رأيها في المسائل التي هي من مشمولاته وفقاً للتشريع والتراتب المعمول بها(1)».

#### أ- تشكيلة المجلس:

- رئاسة المجلس أتت في الفصل (المادة) 1، وتركيبته وردت في الفصلين 2 و3 من الباب الثاني، وهي على النحو التالي:

- تعود رئاسة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، بنص المادة المذكورة أعلاه، إلى الوزير الأول. وهذا ما أخذ به المشرع الفرنسي، إذ جعلها للوزير الأول دون سواه.

أماتركيبته فهي غير متساوية الأعضاء، إذ يغلب عليها العنصر الإداري المعين، فحسب المادتين الثانية والثالثة، يتشكل المجلس من أربعة وعشرين عضواً من بينهم ثمانية (أي الثلث) تختارهم المنظمات النقابية للموظفين الأكثر تمثيلاً (2). ويمكن الوزير الأول أن يستعين بأي شخص كفاء تعتبر مشاركته في أعمال المجلس ذات فائدة.

والملاحظة التي نسوقها هنا تتعلق بما أخذ به المشرع التونسي. فهو لم يأخذ بما أخذ به المشرع الفرنسي الذي جعل من المجلس الأعلى هيئة متساوية الأعضاء، يتساوى فيها عدد الإداريين المعيّنين بممثلي النقابات، وإنما جعل المجلس يغلب عليه الطابع التكنوقراطي، نظراً لأن غالبية أعضائه ينتمون إلى التأطير العالي بالوزارات.

#### ب- اختصاصات المجلس:

للمجلس اختصاصات استشارية فقط، على عكس المجلس الأعلى للدولة في فرنسا الذي يعتبر جهة طعن في بعض المسائل الفردية للموظفين. فالمشرع التونسي اكتفى بالرجوع إليه في ثلاثة مسائل، هي:

(1) الأمر 587 لسنة 1978 المؤرخ في 28/06/1978 المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري - الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية - العدد 47- بتاريخ 30/06/1978 - ص 2027

(2) الأمر 587 لسنة 1978 المؤرخ في 28/06/1978 المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري - مرجع سابق - ص 2027

\* إبداء الرأي في تنظيم مصالح الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات ذات الصبغة الإدارية.  
\* إبداء الرأي في تسيير المصالح المذكورة أعلاه، خاصة ما تعلق بعصرنة أساليب وتقنيات العمل والإنتاج.

\* إعداد وتحوير القواعد المتعلقة بالقوانين الأساسية الخاصة.  
ولقد جزأً تركيبة المجلس إلى ثلاث مجموعات، سميت أقساماً، وهي :  
- قسم القوانين الأساسية والمرتبات العمومية:  
- قسم الإصلاح الإداري،  
- قسم الإحالة على التقاعد الوجوبي وتصفية الإطار.

ويعتبر هذا التقسيم بمثابة توزيع لصلاحيات المجلس، حيث أن المسائل الداخلة في اختصاص قسم لا يمكن دراستها من قسم آخر.

## 2 - اللجان الإدارية المتناصفة Commissions administratives paritaires :

الهيئة الثانية التي يعتمدها النظام التونسي للوظيفة العمومية هي "اللجان الإدارية المتناصفة"، وهي نفسها "اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء" بترجمة أخرى من الفرنسية لتسمية Commissions administratives paritaires. ولقد جاء نص استحداثها، في الفصل 12 من القانون عدد 112 لسنة 1983، كما يلي:  
« تحدث بكل إدارة لجنة أو عدة لجان متناصفة يكون أعضاؤها الممثلون للأعوان منتخبين(1)».

ونصُ الإنشاء هذا يختلف عن النص الذي استحدثت به الوظيفة العمومية في فرنسا اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء. فالنص الفرنسي يربط الإنشاء (أو الإحداث) بالرتب الإدارية، بينما يربطه المشرع التونسي بالإدارة، وهو ما يوحى

(1) القانون عدد 112 المؤرخ في 1983/12/12 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية - مرجع سابق -

أن المشرع التونسي كان يهدف إلى تجميع الرتب ، دونما مراعاة لخصوصياتها و المستوى المطلوب لشغلها ورتبة حاملها. ولقد استدرك ذلك لاحقاً، عام 1990، إذ نص الأمر 1753 لسنة 1990 في الفصل الأول منه على أنه : « تحدث لجان إدارية متناصفة بالنسبة لكل رتبة أو سلك من الموظفين أو وحدة من العملة لدى جميع إدارات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية(1)». وتمتد عهدها لثلاث سنوات.

#### أ- التركيبة :

تركيبة اللجنة الإدارية المتناصفة متساوية العدد بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، وبها أعضاء دائمون وأعضاء إضافيون. الجديد الذي أتى به المشرع التونسي هو ما ورد في الفصل 4 من الأمر 1753 لسنة 1990، إذ أنه:

- « يمكن لرئيس لجنة إدارية متناصفة وباقتراح من عضو أو عدة أعضاء رسميين للأعوان استدعاء عضو أو عدة أعضاء نواب من ذوي الاختصاص لإنارة اللجنة فيما يخص مسألة مدرجة بجدول الأعمال، كما يمكن للإدارة استدعاء خبراء للاستماع إليهم(2)». وهكذا، فإنه بالإمكان، وتحت غطاء هذه المادة، يمكن أن تكون اللجنة غير متساوية الأعضاء، إما لجهة الموظفين أو لجهة الإدارة. ولم يبين المشرع إن كان لهؤلاء الأعضاء الخارجين عن التشكيلة المتناصفة حق التداول والتصويت، أم إنهم يستشارون فقط كخبراء أو ذوي اختصاص. والجديد أيضاً، هو إنشاء "لجان" ثنائية التركيبة، إذ نص الفصل 5 الفقرة الثانية، على أنه :

- « عندما يكون عدد الموظفين أو العملة المنتمين لنفس الرتبة أو الوحدة دون العشرين "20" فإن عدد ممثلي الأعوان بالنسبة للرتبة أو الوحدة يقتصر على عضو رسمي وعضو نائب(2)». وهذا في تقديرنا يشكل صعوبة في المسائل التأديبية التي تعرض على اللجنة كمجلس تأديبي.

#### ب- الصلاحيات :

نصت الفقرة الثانية من الفصل 12 من القانون 112 لسنة 1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة على المسائل التي للجنة أهلية النظر فيها، حيث جاء فيها أنه « لهذه اللجان أهلية النظر حسب الشروط المضبوطة بهذا

(1) الأمر عدد 1753 لسنة 1990 المؤرخ في 28/10/1990 المتعلق بضبط كيفية تنظيم وتسيير اللجان الإدارية المتناصفة - الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية -

العدد 72- بتاريخ 09/11/1990 - ص 1647

(2) الأمر عدد 1753 لسنة 1990 المؤرخ في 28/10/1990 المتعلق بضبط كيفية تنظيم وتسيير اللجان الإدارية المتناصفة- مرجع سابق- ص 1647

القانون فيما يتعلق بالترسيم وإعطاء الأعداد والترقية والنقطة الوجوبية لضرورة العمل مع تغيير الإقامة والتأديب المتعلقة بالأعوان العموميين(1)». ولقد عدّد الأمر 1753 لسنة 1990 هذه الصلاحيات في الفصل 22 منه وأوردها على سبيل الحصر، إذ «تتظر اللجان الإدارية المتناصفة في المسائل التالية طبقاً للشروط الواردة في القانون المذكور أعلاه عدد 112 لسنة 1983 المؤرخ في 12 ديسمبر 1983.

\* الترسيم \* إعطاء الأعداد \* الترقية \* النقطة الوجوبية التأديبية مع تغيير الإقامة \* التأديب \* الإحالة الوجوبية على عدم المباشرة \* رفض الاستقالة \* القصور المهني (2)».

غير أن التأديب المتعلق بأخطاء التصرف المالي، لا يدخل ضمن اختصاص هذه اللجان، فالقانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 6 جويلية 1985 المنقح، أحدث "دائرة الزجر المالي" ومنحها هذا الاختصاص(3).

الفرع الثاني: هيئات المشاركة في نظام الوظيفة العمومية المغربي:

النص التشريعي الذي ينظم قطاع الوظيفة العمومية في المملكة المغربية هو الظهير رقم 1.58.008 المؤرخ في 24 فبراير 1958 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي ما زال العمل سارياً به مع التغيير والتتيم.

ولقد اختار المشرع المغربي، مثل باقي المستعمرات الفرنسية السابقة، نظام إشراك الموظف العمومي، وذلك من خلال اعتماده لهيئتين، هما:

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية(4)، وذلك بمقتضى الفصل العاشر(المادة 10) المعدل لاحقاً،

- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء(5). بنص الفصل الحادي عشر(المادة

11) والنصوص التنظيمية.

وقبل التطرق إلى الهيئتين المعتمدتين، من حيث التشكيلة التي اختارها لهما المشرع، ومن جانب الاختصاص الذي حدده لا بدّ من التأكيد على أن المادة العاشرة المتعلقة بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية قد تم تعديلها سنة 2000 بمقتضى الظهير

(1) القانون عدد 112 المؤرخ في 12/12/1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية - مرجع سابق - المادة 12  
(2) الأمر عدد 1753 لسنة 1990 المؤرخ في 28/10/1990 المتعلق بضبط كيفية تنظيم وتسيير اللجان الإدارية المتناصفة - مرجع سابق - ص 1649  
(3) القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20/07/1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية  
(4) الظهير 1.58.008 المؤرخ في 24/02/1958 المحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية - الجريدة الرسمية للملكة المغربية - العدد 2372 بتاريخ 11/04/1958 - ص 915  
(5) الظهير 1.58.008 المؤرخ في 24/02/1958 المحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية - الجريدة الرسمية للملكة المغربية - مرجع سابق - ص 915

1.00.341 المؤرخ في 26 ديسمبر 2000 (1).

1 - المجلس الأعلى للوظيفة العمومية Conseil supérieur de la fonction publique :

كان المجلس الأعلى، في إطار النص التشريعي الذي أنشأه سنة 1958 مجلسا استشاريا متساوي الأعضاء «تستشير الحكومة عند الحاجة في كل مسألة تهم الوظيفة العمومية (2)». وبعد تعديل المادة العاشرة سنة 2000 أدخلت على اختصاصاته وتنظيمه تعديلات جوهرية، لكنها بقيت في إطار الاستشارة والاقتراح، ولم يمنح له اختصاص الطعن الذي عرفنا أن المشرع الفرنسي قد منحه لمجلسه في بعض المسائل. وتعرض لطبيعة التشكيلة ونوع الاختصاص بين النصين، الأصلي الصادر عام 1958 والتعديل اللاحق له:

#### أ- تشكيلة المجلس:

لم يحدّد المشرع المغربي عدد أعضاء المجلس، لا في نص 1958 ولا في التعديل الذي أتى به عام 2000، ولكنه في النص السابق حدّد صفة ممثلي الإدارة على الكيفية التالية: «- نائب عن رئاسة الوزارة إن لم تكن هذه مكلفة بالوظيفة العمومية. - عضو من الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى - ممثل عن كل وزارة تسير موظفين خاضعين لمقتضيات هذا القانون الأساسي (3)». وفي رأينا فإن لتمثيل عن طري الوزارات يسد الطريق أمام تمثيل الجماعات المحلية إداريا، ثم إن عدد الوزارات غير ثابت، وهذا يجعل عدد أعضاء المجلس متغيرا، ويسبب صعوبة انتخاب العضو المقابل للإدارة في حالة الزيادة في عدد الوزارات، ويسبب إشكال إقصاء عضو من الأعضاء المنتخبين في حال تقليص عدد الوزارات وذلك للمحافظة على التساوي العددي. كما أن عبارة "ممثل عن كل وزارة تسير موظفين خاضعين لمقتضيات هذا القانون" التي وردت في هذا النص، جاءت غير مناسبة، إذ لا توجد وزارة لا تسير موظفين عامين. لذلك كان التعديل ضرورة ملحة، ولو أنه تأخر 42 سنة.

تعديل الفصل (المادة) 10 حرص على تساوي التمثيل، فالمرسوم 2.01.3059 المؤرخ في 25 مارس 2002 حدّد في المادة الأولى منه أن المجلس يتكون من «أربعة وعشرين "24" عضوا رسميا يمثلون الإدارة والجماعات المحلية

(1) المفصل 1 من الظهير 1.00.341 المؤرخ في 26/12/2000 القاضي بتغيير وتنظيم الظهير 1.58.008 - الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - العدد 4866 - المؤرخ في 2001/01/18  
(2) الظهير 1.58.008 المؤرخ في 24/02/1958 المحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية - الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - مرجع سابق - ص 915  
(3) الظهير 1.58.008 المؤرخ في 24/02/1958 المحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية - الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - مرجع سابق - ص 915

وأربعة وعشرين عضوا "24" عضوا يمثلون الموظفين يقابلهم عدد مماثل من الأعضاء النواب(1)»، ويتم انتخاب ممثلي الموظفين من بين أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء. وهو بذلك إنما عالج ما أشرنا له سابقا، من صعوبات واختلالات كان يعاني منها سابقا.

## **ب- اختصاصات المجلس:**

حدّد الظهير 1.00.341 المؤرخ في 26 ديسمبر 2000، في مادته الوحيدة، اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية على سبيل الحصر، وهي :  
«الإدلاء برأيه في مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالموظفين الخاضعين للنظام الأساسي للوظيفة العمومية،  
- إبداء رأيه حول توجهات السياسة الحكومية في مجال التكوين المستمر لموظفي وأعوان الدولة والجماعات المحلية،  
- اقتراح جميع التدابير التي من شأنها تطوير منظومة تدبير الموارد البشرية.  
ويسهر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في إطار المهام الموكلة إليه على احترام الضمانات الأساسية المخولة للموظفين(2)».  
ولقد أسندت رئاسته إلى الوزير الأول، أو بالتفويض إلى السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وهو أمر يخالف ما ذهب إليه المشرعان الفرنسي والتونسي.

## **2 - اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء Commissions administratives paritaires :**

عمل المشرّع المغربي بنفس الهيئة التي أخذ بها المشرّع الفرنسي والتونسي، وهي نفسها اصطلاحا عند المشرّع الجزائري حاليا. فالفصل 11 من الظهير 1.58.008 أسس لدى كل وزير «في الإدارات أو المصالح التي تحت نفوذه، لجاناً إدارية متساوية الأعضاء(3)». وهي اللجان التي تنتظر في القرارات الفردية للموظفين، ولهم فيها ممثلون مباشرون.

## **أ- تشكيلة اللجان:**

تتشكل اللجان المتساوية الأعضاء في نظام الوظيفة العمومية المغربي «من عدد متساو من ممثلي الإدارة وممثلي المستخدمين ويكون لها أعضاء رسميون وعدد يماثلهم من الأعضاء النواب الذين لا يجوز لهم الحضور في اللجنة إلا عند

(1) الفصل 1 من المرسوم 2.01.3059 المؤرخ في 25 مارس 2002 المتعلق بتحديد كيفية تطبيق مقتضيات الفصل العاشر من الظهير 1.58.008 - الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - العدد 4992 بتاريخ 2002/04/04  
(2) المفضل 1 من الظهير 1.00.341 المؤرخ في 26/12/2000 القاضي بتغيير وتميم الظهير 1.58.008 - الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - العدد 4866 - المؤرخ في 18/01/2001  
(3) الفصل 11 من الظهير 1.58.008 المؤرخ في 24/02/1958 المحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية - الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - مرجع سابق -



تغيب الأعضاء الرسميين(1)».«.

ويحدّد عدد ممثلي الإدارة وعدد ممثلي الموظفين بين ممثل واحد وأربعة ممثلين، حسب كل إطار أو أكثر. ونلاحظ هنا أن المشرع المغربي قد أخذ بمبدأ اللجان الثنائية، مثل التي أخذ بها المشرع التونسي، وهي تركيبة كنا قد أبدينا رأينا فيها، من حيث قصور رأي هذا النوع من اللجان الثنائية، خاصة في حالة تحوّلها إلى مجلس للتأديب.

### **ب- اختصاصاتها:**

يحدّد النظام الأساسي العام المغربي للوظيفة العمومية اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء، وهي الاختصاصات التقليدية التي جاءت بها أكثر الأنظمة العاملة بنظام المشاركة. ويحصر المرسوم 2.59.0200 المتعلق باللجان المتساوية الأعضاء(2) هذه الاختصاصات في الباب الرابع (من الفصل 25 إلى الفصل 32 مكرر)، ونوردها ملخصة في ما يلي:

- ترسيم الموظفين المتمرنين
- ترقية الموظفين في الدرجة وفي الرتبة، والنظر في تنقيطهم.
- النظر في توقف المؤقت عن العمل (الاستيداع)
- تأديب الموظف وإعفاؤه وإعادة دمج في الوظيفة،
- استقالة الموظف وعدم كفاءته .

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة المتساوية الأعضاء تعتبر أهم الضمانات التأديبية التي أتى بها المشرع المغربي، بل إنها الضمان الوحيد، إذ أنه لا توجد لدى الموظف المغربي أية جهة طعن إدارية يلجأ إليها، خاصة في عقوبتي العزل المحددتين بالفصل السادس والستون.

### **الفرع الثالث : مكونات نظام المشاركة في التشريع الموريتاني:**

النصوص التشريعية المتعلقة بالوظيفة العمومية لدولة "موريتانيا" ضئيلة. والوظيفة العمومية في هذه الدولة ينظمها القانون رقم 93-09 المؤرخ في 18 يناير 1993 المتضمن للنظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقوديين للدولة(3).

(1) الفصل 3 من المرسوم 2.59.0200 المؤرخ في 5 ماي 1959 المتعلق بتطبيق الفصل 11 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية بخصوص اللجان المتساوية الأعداد-

الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - العدد 2429 - بتاريخ 1959/05/05.

(2) المرسوم 2.59.0200 المؤرخ في 5 ماي 1959 المتعلق بتطبيق الفصل 11 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية بخصوص اللجان المتساوية الأعداد- الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - العدد 2429 - بتاريخ 1959/05/05.

(3) القانون 93-09 المؤرخ في 1993/01/24 المتضمن للنظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقوديين للدولة - الجريدة الرسمية لجمهورية موريتانيا الإسلامية - العدد 801 بتاريخ 1993/02/28

وهو القانون الذي يمثل العمود الفقري بالنسبة للإدارة الموريتانية، فهو ينظم كل المؤسسات العمومية والإدارات والمرافق العامة باستثناء قطاعات الجيش والحرس الوطني وسلك القضاء، الذين تحكمهم قوانين خاصة.

في المادة 20 منه، يكرّس هذا القانون مشاركة الموظف العمومي الموريتاني في تنظيم وتسيير الوظيفة العمومية بنصه على أنه « يشارك الموظفون في تنظيم وتسيير المرافق العمومية وفي صياغة القواعد النظامية والنظر في القرارات الفردية المتعلقة بالمهنة عن طريق مناديتهم لدى الهيئات الاستشارية للوظيفة العمومية المشار إليها في الفصل الثالث اللاحق(1)».

والهيئات الاستشارية التي يحددها الفصل الثالث المشار إليه، هي :

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري،

- اللجنة الإدارية متساوية التمثيل،

- المجلس التأديبي .

ونلاحظ أن المشرع الموريتاني، وعلى خلاف كل البلدان التي عملت بنظام إشراك الموظف العمومي، ابتدع هيئة منفصلة، لها تشكيّلها واختصاصها المستقل عن الهيئات الأخرى. فالمألوف أن اللجنة المتساوية التمثيل (الأعضاء) تتحول، عند دراسة القضايا التأديبية، إلى مجلس تأديبي. ولكن المشرع الموريتاني فصل بين اللجنتين معتمدا على توزيع الاختصاص، فأنشأ للتأديب – الذي هو اختصاص أصيل للجان الإدارية المتساوية الأعضاء- مجلسا خاصا، لا يكون أعضاؤه بالضرورة هم أعضاء اللجنة. وسنتعرض لذلك بالتفصيل لاحقا.

ولقد حددت المادة 24 من القانون 93-09 طبيعة هذه الهيئات الاستشارية الثلاث، فأكدت بنصها على أنه « يشكّل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري واللجان الإدارية متساوية التمثيل والمجالس التأديبية هيئات استشارية متساوية التمثيل لتسيير الوظيفة العمومية(2)». وبذلك، فإن المشرع الموريتاني قد فصل مبدئيا في نسبة التمثيل الإداري وتمثيل الموظفين .

**1 - المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري** Conseil supérieur de la fonction publique et de la réforme administrative

بعد أن فصلت المادة 24 في طبيعة تشكيلة المجلس، بأن جعلته استشاريا ومتساويا، تطرقت المادة 25 من القانون

(1) القانون 93-09 المؤرخ في 24/01/1993 المتضمن للنظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقديين للدولة – مرجع سابق - المادة 20  
(2) القانون 93-09 المؤرخ في 24/01/1993 المتضمن للنظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقديين للدولة – مرجع سابق - المادة 24

09-93 إلى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من حيث الاختصاص، فأشارت إلى بعض ذلك، وجاءت باقي الاختصاصات متضمنة في مواد أخرى.

#### أ- تشكيلة المجلس:

تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري متساوية التمثيل، تحددها المادة 3 من المرسوم 061-93 المؤرخ في 1993/04/24 المتعلق بتشكيل وتنظيم وسير هذا المجلس، ورئاسته تعود للوزير المكلف بالوظيفة العمومية، وأعضاؤه يعيّنون لمدة ثلاث سنوات.

تشكيلته حددها بعدد «-ستة عشر عضوا دائما، يعيّنون بمرسوم، ثمانية منهم يختارون كمثلين للإدارة، وثمانية بصفة ممثلين للاتحادات النقابية للموظفين. الأعضاء الدائمون لهم أعضاء إضافيون يعيّنون بنفس الشروط(1)». ويتم تجديد عهده حسب نفس الأشكال كل ثلاث سنوات.

ونلاحظ أن طبيعة تشكيلة الإداريين الذين حددهم المشرع لعضوية المجلس يغيب عنهم تمثيل الجماعات المحلية، فهم كلهم مدراء مركزيون أو مستشارون وزاريون أو مراقبون.

#### ب - اختصاصات المجلس:

اختصاصات المجلس استثنائية نصت عليها المادة 25 من القانون 09-93، فرأيه يأخذ بقوة القانون في كل مسألة تتعلق بالوظيفة العمومية والإصلاح الإداري. ولقد فصل المرسوم 061-93 المشار إليه سابقا هذه الاختصاصات بنص المادة 2 منه(3)، إذ خول له النظر في :

- تنظيم وسير وتكاليف مصالح الدولة والمؤسسات ذات الطابع الإداري،
- عصرنة مناهج وتقنيات العمل في هذه المصالح، وتحسين فعالية الإدارة،
- القوانين الأساسية، وشروط عمل ومسار أعوان الدولة،
- توجيه سياسة تكوين موظفي الدولة.

(1) المرسوم 061-93 المؤرخ في 1993/04/24 المتعلق بتشكيل وتنظيم وسير المجلس الأعلى للوظيفة العمومية - الجريدة الرسمية لجمهورية موريتانيا الإسلامية - العدد 806 - بتاريخ 1993/05/15 - المادة 3

(2) القانون 09-93 المؤرخ في 1993/01/24 المتضمن للنظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقديين للدولة - مرجع سابق - المادة 25

(3) المرسوم 061-93 المؤرخ في 1993/04/24 المتعلق بتشكيل وتنظيم وسير المجلس الأعلى للوظيفة العمومية - المادة 02

كما أن له اختصاصات متفرقة، في القانون 93-09، أهمها إبداء الرأي في نظام الأجور وشروط منح الترقية الشرفية للعون المحال على التقاعد. وما يمكن أن يسجل على اختصاصات هذا المجلس أنه غير مخول للنظر في طعون الموظفين، فليس هناك من هيئة أخرى تعلو المجلس التأديبي يمكنها الاضطلاع بذلك.

## 2- اللجان الإدارية المتساوية التمثيل : Commissions administratives paritaires

منصوص هذه الهيئة الاستشارية جاءت به المادة 26 من القانون 93-09، وهو أنه « تنشأ لجنة إدارية متساوية التمثيل لكل سلك من أسلاك الموظفين. إلا أنه يمكن إنشاء لجنة لمجموعة من الأسلاك إذا اقتضت مصلحة الإدارة ذلك (1)». ولقد جاء المرسوم 94-087 المؤرخ في 14/09/1994 لتنظيم وتحديد عمل هذه اللجان (2).

### أ- تشكيلة اللجان:

طبقاً للقواعد التي سنها القانون 90-09 وللمرسوم 94-087، فإنه توضع كل لجنة إدارية متساوية التمثيل لدى كل وزير لموظفي قطاعه، وتوضع لدى الوزير المكلف بالوظيفة العمومية اللجان الوزارية المشتركة، « وتتشكل من أربعة أعضاء يسمون بقرار طبقاً للشروط المحددة في المادة 3 أعلاه، عضوان يمثلان الإدارة، من بينهم الأمين العام للوزارة المختصة، وعضوان يمثلان الموظفين، تقترحهم التنظيمات النقابية للموظفين الأكثر تمثيلاً (3)».

وإن كنا لا نملك المعطيات الكافية عن كثافة الموظفين بالإدارات والمؤسسات العمومية الموريتانية، إلا أنه كان من الممكن أن يأخذ المشرع بصيغة "تنشأ لجنة أو أكثر" التي أخذت بها جل التشريعات في هذا المجال، فلجنة واحدة لكل قطاع وزاري غير واقعية عملياً في تقديرنا. كما أن اختيار الممثلين عن طريق الاقتراح النقابي، دون الخضوع للانتقاء عن طريق الانتخاب من طرف الموظفين، يجعل من ممثلي الموظفين في هذه اللجان أداة في يد المنظمة النقابية التي اقترحتهم، وأيضاً تمثيلهم معنوياً يكون مرتبطاً بتنظيمهم النقابي وليس بكل الموظفين.

### ب- اختصاصاتها:

يخرج عن اختصاص اللجان، اختصاص تأديب الموظف، الذي يعتبر في دول أخرى أصيلاً للجان الإدارية والمشرع

(1) القانون 93-09 المؤرخ في 24/01/1993 المتضمن للنظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقود للدولة - مرجع سابق - المادة 26  
(2) المرسوم 94-087 المؤرخ في 14/09/1994 المتعلق بتنظيم وسير اللجان الإدارية المتساوية التمثيل - الجريدة الرسمية للجمهورية الموريتانية - العدد 839 بتاريخ 30/09/1994  
(3) المرسوم 94-087 المؤرخ في 14/09/1994 المتعلق بتنظيم وسير اللجان الإدارية المتساوية التمثيل - مرجع سابق - المادة 04

الموريتاني، من خلال القانون 09-93 والمرسوم 087-94 أسند إليها مهام استشارية في قضايا متعددة، فصلها المرسوم 087-94، فهي بذلك تعطي رأيها في المسائل التالية:

«- الترسيم في وظائف الدولة،  
- الترقية في الرتبة، إذا كانت عن طريق الاختيار أو الامتحان المهني،  
- إعادة إدماج موظف طبقاً للمادة 66 من قانون 18 أبريل 1993 المشار إليه أعلاه،  
- العجز المهني المؤدي إلى تسريح الموظف طبقاً للفقرة الأولى من المادة 70 من قانون 18 أبريل 1993 المشار إليه أعلاه،  
- ويمكن في كل الأحوال أن تستشير الإدارة اللجان الإدارية المتساوية التمثيل في كل المسائل الخاصة التي تهم الموظفين(1)». ويستثنى من اختصاص الفقرة الأخير التأديب، الذي تنظمه أحكام أخرى.

### 3- مجالس تأديب الموظفين : Conseils de discipline des Fonctionnaires

لم يأخذ أي نظام من أنظمة مشاركة الموظف العمومي - في ما اطلعنا عليه - باستحداث مجلس خاص بالتأديب غير نظام الوظيفة العمومية لدولة موريتانيا الإسلامية. فلقد نص النظام الأساسي العام (09-93)، في مادته 24 على أن المجالس التأديبية تعتبر هيئة من الهيئات الاستشارية المتساوية التمثيل لتسيير الوظيفة العمومية، وهو بذلك جعلها هيئة قائمة بذاتها من حيث التشكيلة والاختصاص، جسّد المشرع من خلالها أهم الضمانات للموظف المؤدّب.

ولقد جسّد التنظيم ذلك، من خلال المرسوم 080-94 المؤرخ في 17 أوت 1994 المحدد لتنظيم وسير مجالس التأديب لموظفي الدولة(2)، إذ نظّم عدد أعضاء هذه المجالس وتساويهم في التمثيل، والشروط التي تتوفر فيهم، كما بيّن الطبيعة الاستشارية لهذه المجالس وحدود اختصاصها.

#### أ - تشكيلة المجلس:

مثلما تنشأ اللجان الإدارية المتناصفة التمثيل، «ينشأ، مجلس للتأديب، لكل سلك من أسلاك الموظفين، بقرار من الوزير المعني لأسلاك الموظفين المنتميين لوزارة، وبقرار من الوزير المكلف بالوظيفة العمومية للأسلاك في الوزارات

(1) المرسوم 087-94 المؤرخ في 14/09/1994 المتعلق بتنظيم وسير اللجان الإدارية المتساوية التمثيل - مرجع سابق - المادة 03  
(2) المرسوم 080-94 المؤرخ في 17/08/1994 المتعلق بتنظيم وسير مجالس التأديب لموظفي الدولة - الجريدة الرسمية للجمهورية الموريتانية - العدد 838 بتاريخ 15/09/1994

المتعددة. ويمكن إنشاء مجلس تأديب مشترك لأسلاك متعددة من الموظفين منضوون في قسم وزاري واحد(1)».

وتشكيلة مجالس التأديب مشابهة أيضا لتشكيلة اللجان الإدارية، فهو من « أربعة أعضاء دائمون يعينون بقرار ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 2 أعلاه، من بينهم عضوان يمثلان الإدارة وعضوان يمثلان الموظفين يعينون من المنظمات النقابية للموظفين الأكثر تمثيلا(2)».

ونفس الملاحظة التي أبديناها تجاه اللجنة الإدارية المتساوية التمثيل، فإن تعيين النقابات لممثلي الموظفين مباشرة بالمجلس، دون الاختيار عن طريق الانتخاب، يجعل هؤلاء الممثلين يرتبطون بالنقابة التي عينتهم أكثر من ارتباطهم بالموظفين الذين لم يشاركون في اختيارهم.

### **ب - اختصاصات المجلس:**

يختص المجلس بالنظر في المسائل التي تعرض عليه بخصوص أخطاء الموظفين العموميين، وهو لذلك يختص بما يلي:

- الحرص على تمتع الموظف بكل الضمانات التي يكفلها له القانون، والتي ينص عليها القانون 93-09 والمرسوم 94-080.

- التداول طبقا للمادة 11 من المرسوم 94-080، وإصدار رأي يبلغ إلى الوزير المختص في الآجال المنصوص عليها قانونا.

وما نود طرحه هنا، هو أن نصوص تأديب الموظف العمومي في موريتانيا لا تضمن له إمكانية الطعن، التي تعتبر في النظام شبه القضائي بمثابة التقاضي على درجتين في النظام القضائي.

(1) المرسوم 94-080 المؤرخ في 17/08/1994 المتعلق بتنظيم وسير مجالس التأديب لموظفي الدولة - مرجع سابق - المادة 02

(2) المرسوم 94-080 المؤرخ في 17/08/1994 المتعلق بتنظيم وسير مجالس التأديب لموظفي الدولة - مرجع سابق - المادة 02

## المطلب الثالث : مدى تقييد الأنظمة المدروسة بضمانات مشاركة الموظف العمومي

من خلال هذا المطلب أردنا أن نعطي رأينا، في مدى التزام المشرع في البلدان المدروسة، بأهم الضمانات التي جاء من أجلها نظام إشراك الموظف العمومي، ولقد وضعنا لذلك مؤشرات أهمها في نظرنا :

**أ- ضمان عدم انفراد الإدارة بالرأي وبسلطة التقدير**، سواء تعلق هذا بإصدار النصوص التشريعية المتعلقة بالوظيفة العمومية، أو بالقرارات الشخصية التي تتخذ بشأن الموظفين.

**ب - تجسيد مبدأ التوازن في هيئات المشاركة**، وذلك من خلال، تمثيل مختلف أسلاك ورتب الموظفين، والتناصف في تشكيلات مختلف مكونات نظام المشاركة لكل دولة.

**ج - مدى تقييد نظام المشاركة، للدول محل الدراسة، بضمانات النظام شبه القضائي في التأديب**، وأهمها ضمانات حق الدفاع، وحق الطعن الإداري، واحترام الإجراءات التأديبية.

الفرع الأول :مدى التقييد بضمانات نظام المشاركة في التشريع الغربي ( حالة فرنسا):

على اعتبار أن نظام مشاركة الموظف العمومي يرجع في أصله إلى فرنسا، فإن هذا البلد يمثل النموذج الذي تستقي بقية الأنظمة أسس تطوير وتحسين تشريعاتها المتعلقة بالوظيفة العمومية منه، خاصة في الجوانب التقنية والإجرائية لنظام إشراك الموظف العمومي في التسيير. ونُبدي بعض الآراء التي استقينها من دراستنا للنظام الفرنسي ملخصة في ما يلي:

### **أ- مدى ضمان عدم انفراد الإدارة الفرنسية بالرأي وبسلطة التقدير:**

- على مستوى المساهمة في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، نرى أن الإدارة الفرنسية قد أشركت فعليا الموظف العمومي، من خلال المجلس الأعلى للوظيفة العمومية. فهذا المجلس يعتبر جهة لا يمكن لنص تشريعي أو تنظيمي أن يخرج إلى الوجود دون المشاركة الصريحة بالرأي منه.

- أما بخصوص سلطة التقدير، فإضافة إلى المجلس الأعلى و.ع.، فإن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تعتبر ملزمة للإدارة بإبداء الرأي التقديري، خاصة في مسائل الترقية عن طريق الاختيار (التسجيل على قوائم التأهيل). ولا يقتصر الأمر عند هذا في مجال المشاركة في إبداء الرأي حول السلطة التقديرية، بل إن هناك الكثير من القضايا التي تُلزم الإدارة فيها بأخذ رأي هذه اللجنة، وهي متفرقة بين الكثير من النصوص.

### **ب - تجسيد مبدأ التوازن في هيئات المشاركة الفرنسية:**

تتقيد النصوص الفرنسية بمبدأ التوازن والتساوي في تشكيل كل هيئات المشاركة للوظيفة العمومية. إضافة إلى تساوي عدد الأعضاء بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين، فهي تتقيد بتوازنات أخرى، من بينها التناسب بين التمثيل النسوي والرجالي حسب أعداد الموظفين، والحرص على تمثيل مختلف الرتب والأسلاك في بعض المكونات مثل المجلس الأعلى للوظيفة لعمومية.

كما تجدر الإشارة إلى أن اعتماد "عدم ترجيح صوت الرئيس في حالة تتعادل الأصوات" يعتبر من ضمانات التوازن والتساوي، حيث لا يكون لصوت الإدارة (التي ترأس الهيئة) ثقل الترجيح، ويعتبر ذلك مهما في نظرنا.

### **ج - مدى تقيد نظام المشاركة الفرنسي، بضمانات النظام شبه القضائي في التأديب:**

لم ينص المشرع الفرنسي في مختلف النصوص، خاصة القانون 84-16 المؤرخ في 1984/01/11 المتعلق بالإجراءات التأسيسية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة المعدل والمتمم(1)، على أن رأي أية هيئة من هيئات المشاركة هو رأي ملزم للإدارة. ويعود ذلك إلى الصفة الاستشارية التي منحها لها المشرع مبدئياً، إذ لا يمكن للرأي الاستشاري أن يكون ملزماً وإلا لما كان كذلك.

إلا أن القضاء الفرنسي، في كل ما عُرض عليه من قضايا، كنا قد أوردنا أمثلة منها، اعتدَّ برأي الهيئات الاستشارية واعتبر الرأي غير المسبب من أسباب الإبطال، وكذلك الأمر بالنسبة لاحترام الإجراءات، من أجل وغيرها، إذ عدم التقيد بها يعتد به القاضي في دعاوى الإلغاء.

ويتميز النظام الفرنسي عن الأنظمة التي درسناها، باعتماده هيئة طعن إدارية هي المجلس الأعلى للوظيفة العمومية. فالموظف العمومي، وقبل لجوئه إلى القضاء الإداري، بإمكانه الطعن في بعض القضايا ذات الصبغة التأديبية أمام هذا المجلس، وذلك يعتبر ضماناً مهماً، وتجسيداً لصفة "شبه القضائي" التي تطلق على هذا النظام في تأديب الموظف، إذ لا يعقل أن يكون نظاماً شبه قضائي، والتقاضي فيه يتم فيه على درجة واحدة.

(1) لقانون 84-16 المؤرخ في 1984/01/11 المتعلق بالإجراءات التأسيسية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة المعدل والمتمم - مرجع سابق -



الفرع الثاني : مدى التقيد بضمانات نظام المشاركة في الدول المغاربية ( تونس والمغرب وموريتانيا):

هيئات نظام المشاركة في بلدان المغرب العربي محل الدراسة ليست متماثلة، فهي تختلف من بلد إلى آخر من حيث عدد المكونات (الهيئات)، ومن جانب التشكيلة والاختصاصات.

#### **أ- مدى ضمان عدم انفراد الإدارة المغاربية بالرأي وبسلطة التقدير:**

في ما درسنا، مثلها مثل فرنسا، فإن آراء هيئات المشاركة في كل من تونس والمغرب وموريتانيا تعتبر استشارية في كل الأحوال (لم ينص المشرع على إلزاميتها). ولكننا، وعلى خلاف فرنسا، لم نتمكن من الاطلاع في إحدى دول المغرب العربي، على أية حالة راقب فيها القضاء أو اعتد برأي هيئة من هذه الهيئات. فالقاضي الإداري ينظر في القرار وحده ولا يلتفت إلى ما اعتمد في تسببيه، خاصة مشروعياً آراء مجالس التأديب وملاءمتها للخطأ المرتكب.

أما الرأي التقديري لهذه الهيئات، فإنه في النصوص المغربية، يقارب ما أخذ به المشرع الفرنسي، وهو تقارب في جل الاختصاصات، مثل الترقية في الدرجة وفي الرتبة، واختصاص الرأي حول الكفاءة والتنقيط وغيره.

#### **ب- تجسيد مبدأ التوازن في هيئات المشاركة المغاربية محل الدراسة:**

تفاوتت الدول المغاربية كما أسلفنا في عدد الهيئات المعتمدة في نظامها، وفي تشكيلة كل هيئة، وأيضاً في الاختصاصات المخولة لكل منها.

ففي نظام الوظيفة العمومية التونسي: نجد أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري غير متساوي الأعضاء، فهو يتشكل من ثلاثين من الأعضاء الإدرين المعينين (16 عضواً) مقابل ثلث واحد من ممثلي النقابات (08 أعضاء)، وهو وضع نرى أنه في حاجة إلى إصلاح، إذ أن المشرع الموريتاني تجاوز هذا الأمر، فأنشأ مجلساً متوازناً، بتشكيلة متساوية، وصلاحيات واضحة.

كما أن السابقة التي أتى بها المشرع الموريتاني تعتبر خروجاً حتى عن تصور المشرع الفرنسي، وذلك بفصله اللجنة الإدارية المتساوية التمثيل عن المجلس التأديبي. فتأديب الموظف عند الفرنسيين وغيرهم هو الاختصاص الأصيل لهذه اللجنة، ويبقى نظرها في الاختصاصات والمسائل الأخرى يعتبر أقل أهمية. وفي رأينا فإن هذا الفصل في الاختصاص وفي التشكيلة يقتضي اهتماماً ودراسة، إذ أنه يجعل الجان الإدارية المتساوية الأعضاء تتفرغ لاختصاصاتها التي كانت تبدو غير جوهرية في ظل الانشغال بالتأديب وإجراءاته.

#### **ج- مدى تقيد نظام المشاركة المغربي، محل الدراسة، بضمانات النظام شبه القضائي في التأديب:**

لم يضع ولم يعمل أي من المشرعين، للدول المغاربية الثلاثة موضوع الدراسة، أهم ضمانات في النظام شبه القضائي

لتأديب الموظف، وهي ضمان الطعن الإداري للموظف المؤدب.

فالمشرع التونسي والمغربي جعلاً من اللجنة الإدارية المتناصفة أو المتساوية الأعضاء درجة أولى وأخيرة في هذا النظام، وهما بذلك يكونان قد أخلا بأهم ضمان في التأديب شبه القضائي، وهو ضمان وجود جهة للطعن الإداري.

ولم يخرج المشرع الموريتاني عن إغفال هذا الجانب، وكل ما ميّزه عن النظامين سالف الذكر، هو أنه وضع هيئة مستقلة خاصة بالتأديب، متساوية الأعضاء، نصفها يمثل

الإدارة والنصف الثاني يمثل النقابات المتواجدة في قطاع الوظيفة العمومية، قد تكون أكثر تفرغاً وتخصُّصاً لدراسة مختلف جوانب القضية التأديبية.

# الفصل الأول

هيئات مشاركة الموظف العمومي الجزائري ووظائفها

## المبحث الأول: هيئات المشاركة في القانون الجزائري

تنقسم هيئات المشاركة في القانون الجزائري إلى قسمين بحسب اختصاصها، فمنها ذات الاختصاص الوطني ومنها ذات الاختصاص المحلي، نتطرق إليها فيما يأتي:  
المطلب الأول هيئات المشاركة ذات الاختصاص الوطني  
نقصد بهيئات المشاركة ذات الاختصاص الوطني الهيئات التي يمتد اختصاصها إلى كامل التراب الوطني وهي:

### الفرع الأول: المجلس الأعلى للتوظيف العمومية

أول ما أنشأ المجلس الأعلى للتوظيف بواسطة الأمر 66-133 بتاريخ 2 جويلية 1966، بموجب المادة 12 منه، يرأسه رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالتوظيف العمومية، يمكن أن تحال عليه كل مسألة ذات طابع عام تهم الموظفين، ويبيدي توصيات في كل مسألة تهم التوظيف العمومية(1)، غير أنه اختفى من خلال المرسوم 85-59 ولم يأت على ذكره إلى أن عاد المشرع إلى بعثه بواسطة القانون رقم 90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990، وجاء في هذه المرحلة متساوي الأعضاء ويعتبر آنذاك جهاز مصالحة للوقاية من النزاعات الجماعية في العمل ويستشار في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية التي تخضع لها علاقات العمل ضمن المؤسسات والإدارات العمومية وتكيف هذه النصوص (2).

ولقد جاء في هذه المرحلة متزامنا مع الانفتاح والتحويلات التي شهدتها الجزائر في مختلف المجالات، ولا سيما ميدان الشغل وتقرير حق الاضراب و بروز نزاعات العمل .  
ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 90-416 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للتوظيف العمومية المتساوي الأعضاء وتنظيمه وعمله.  
ومن جديد، نص عليه الأمر 06-03، حيث جعل منه هيئة تشاورية (المادة 58) وحدد اختصاصاته وتشكلته. إلا أنه لم ينص على رئاسته وهو أمر مهم قد سكت عنه المشرع، وأبقى المجال مفتوحا أمام التنظيم ليحدد تشكلته وتنظيمه وسيره (المادة 60 الفقرة 03)

### الفرع الثاني: لجنة الطعن في ظل المادة 28 من المرسوم 84-10.

تنص المادة 28 على إنشاء لجنة طعن تابعة للإدارة المركزية وتختص بفحص الطعون التي يرفعها الأعوان العاملون

(1) مجموعة النصوص الخاصة بلجان الموظفين، الجزائر- المعهد التربوي الوطني- وزارة التربية الوطنية-يناير 1995، ص 7

(2) مجموعة النصوص الخاصة بلجان الموظفين، الجزائر- وزارة التربية الوطنية-مرجع سابق-ص 7

في الإدارات المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية والأعوان الذين ينتمون إلى السلم 13 فما فوق، الذين يمارسون مهامهم في الولايات (1).

وكما هو واضح فإن اختصاص هذه اللجان له امتداد وطني بالنسبة للأعوان العاملين في المؤسسات العمومية الوطنية وكذلك بالنسبة للأعوان الذين ينتمون إلى السلم 13 فما فوق الذين يمارسون وظائفهم في الولايات. حاليا غير معمول بهذه اللجان إلا في بعض الهيئات ذات الطابع المركزي مثل مديريات الاتصالات السلوكية واللاسلكية سابقا.

#### الفرع الثالث : اللجان المتساوية الأعضاء الوطنية لموظفي البلديات

استحدثت هذه اللجان بواسطة المرسوم 68-214 المؤرخ في 30 مايو 1968 الذي يتضمن تحديد الأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين البلديين(2)، حيث نصت المادة 02 منه على " تشتمل اللجان المتساوية الأعضاء لموظفي البلديات على لجنة وطنية متساوية الأعضاء وعلى لجان متساوية الأعضاء بين البلديات. يرأس اللجنة وزير الداخلية أو ممثله " ولم يحدد المرسوم تشكيلتها وتنظيمها، أما عن اختصاصها فإنها تمارس الإختصاصات المعهودة إلى اللجان المتساوية الأعضاء وتحدد بموجب مرسوم، أي أنه أحال اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء البلدية إلى التنظيم . وهذه اللجان غير معمول بها حاليا، بالرغم من بقاء نص هذا المرسوم ساريا لعدم إلغائه صراحة (يعتمد في إلغائه على وجود أحكام جديدة مخالفة ).

#### المطلب الثاني هيئات المشاركة ذات الاختصاص المحلي

هيئات المشاركة ذات الاختصاص المحلي نقصد بها تلك الهيئات التي لها

اختصاص محلي على مستوى الإدارات

والمؤسسات العمومية كاللجان الإدارية المتساوية الأعضاء واللجان التقنية أو على مستوى الولايات كلجنة الطعن الولائية.

#### الفرع الأول: اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

تعتبر اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء الحجر الأساس في بناء نظام المشاركة وهي أهم مكونات هيئات المشاركة ورد ذكرها في كل النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية ، حيث نص عليها الأمر 66-133 في المادة و المرسوم 85-59 والأمر 06-03 إضافة إلى المرسومين التنفيذييين 84-10، المحدد لاختصاص اللجان

(1)- فؤاد حجري، قانون الوظيفة العمومي، مرجع سابق، ص78

(2)- فؤاد حجري، قانون الوظيفة العمومي، مرجع سابق، ص62

الإدارية المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها، والمرسوم 84-11 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء. ولقد كانت اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء موضوعاً لأغلب التعليمات والمناشير الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، نظراً لما تثيره من تساؤلات واشكالات تطبيقية كونها الأكثر نشاطاً وارتباطاً بالموظف. وقد استقرت تسميتها في الأمر 03-06 على "اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء". لم يحدد المشرع عدد اللجان أو نسبتها، إنما وضع معايير يجب مراعاتها منها:

- قطاع النشاط،
- طبيعة الوظائف،
- عدد الموظفين،
- المستوى السلمي للسلك،
- ضغوط المصلحة وتنظيمها الخاص.

تمتد عهدة هذه الجان لثلاث سنوات، ويمكن استثناءً أن تقصر هذه المدة أو تمتد بقرار من الوزير أو الوالي المعني بتعد موافقة المديرية العامة للوظيفة العمومية، ولا يمكن أن يتجاوز التقليل من المدة أو تمديدتها لأكثر من مدة ستة أشهر (المادة 5 المرسوم 84-10).

تجتمع اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء باستدعاء من رئيسها، أو بطلب كتابي من ثلثي الأعضاء الدائمين فيها على الأقل، ولمرتين كحد أدنى وجوباً في السنة. وتكون اجتماعاتها غير علنية، ولا تصح مداولاتها إلا إذا تقيدت بالإجراءات المنصوص عليها في المرسوم 84-10، خاصة مانصت عليه المادة 19 منه. يمكن حلُّ إحدى اللجان بالكيفية نفسها التي تم بهاتكوينها (قرار والي الوزير أو الوالي) وتشكل عندئذ لجنة جديدة في أجل شهرين حسب الشروط الواردة في المواد 4 و7 من المرسوم 84-10.

#### الفرع الثاني: لجنة الطعن

هي لجنة تشكل وتنصب على مستوى كل وزارة وفي كل ولاية، يرأسها الوزير أو الوالي أو ممثل أحدهما. كما يمكن أن تشكل وتنصب تلك اللجان على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

لم يرد ذكر لجان الطعن في الأمر 66-133 الذي اقتصر على تحديد هيئاته بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية واللجنة المتساوية الأعضاء (المادة 31).

استحدثت بالمرسوم 84-10 (مبادرة من التنظيم) ثم برزت كهيئة قانونية بنص المادتين 13 من المرسوم 85-59، و65 من الأمر 03-06. هي مختصة بالنظر في طعون كافة الموظفين التابعين للهيئة المعنية، بغض النظر عن رتبهم أو مجال تعيينهم. وحسب التعليمات رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 فإنها تنشأ على مستوى:

- أ- على مستوى الوزارات بالنسبة للموظفي الإدارات المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية المنتمين للأسلاك الأعلى من 12، غير أنه في سنة 1992 صدرت التعليمات رقم 13 بتاريخ 20 يناير 1992، والمنشور رقم 67 بتاريخ 02 فبراير 1992، اللذين حددا اختصاصات هذه اللجان بالنظر في الطعون المقدمة من طرف موظفي الإدارات المركزية وأعوان المؤسسات العمومية وأعوان المصالح غير المركزية الذين يخضع تسيير مسارهم المهني للمركزية (1).

ب- على مستوى الولاية يرأسها الوالي أو ممثله، وهي مختصة بالنظر في الطعون التي يتقدم بها أعوان مصالح الولاية، البلديات، الأعوان التابعون للمصالح الخارجية للوزارات (المديريات التنفيذية).

يتم تجديدها بعد تجديد اللجان المتساوية الأعضاء، لعُهدَة مدتها ثلاث سنوات، وذلك في أجل لا يتجاوز شهرين (المادة 66 من الأمر 03-06). وفي حالة عدم تجديدها فإن قراراتها تكون لاغية ولا أثر لها.

لا يمكن تمديد عهدَة لجنة الطعن إلا في حالة وحيدة ، وذلك عندما يتم مسبقاً تمديد عهدَة الجان الإدارية المتساوية الأعضاء وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 5 المرسوم 10-84.

#### الفرع الثالث: اللجنة التقنية

إن اللجنة التقنية لم تلق الاهتمام الكافي من خلال النصوص التشريعية ولم تطرح كثيرا من الإشكالات التنفيذية كونها لا تتعلق بسير الحياة المهنية للأفراد، لذلك فإنه قليلا ما يتم التطرق إليها، وهي مفقودة الذكر في المجال التنظيمي (المراسيم التنفيذية، التعليمات، المناشير) لكونها استحدثت لأول مرة بموجب المادة 13 من الأمر 66-133 في إشارة عابرة ، وخصص لها الأمر 03-06 مادة وحيدة منه، هي المادة 71.

## المبحث الثاني : تشكيل واختصاصات هيئات المشاركة في القانون الجزائري

المطلب الأول : هيئات المشاركة من خلال النصوص القانونية الجزائرية

لقد أخذ المشرع الجزائري بنظام المشاركة، واعتبره جانبا " أساسيا" في مجال الوظيفة العمومية، تجسد في مختلف النصوص القانونية المتعاقبة التي عالجت موضوع الوظيفة العمومية والتي سنحاول إبرازها في ما يأتي :

الفرع الأول هيئات المشاركة من خلال الأمر 66-133 وما بعده

لقد أنشأ الأمر 66-133 بموجب المادة 12 منه المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وذلك على غرار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الفرنسي. واستحدث بموجب المادة 13 اللجان المتساوية الأعضاء وكذلك اللجنة التقنية المتساوية الأعضاء، وقد أحال تحديد اختصاص هاتين الهيئتين على التنظيم، الذي جسده المرسوم التنفيذي 84-10 المؤرخ في 14 يناير 1984، الذي حدّد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها والرسوم التنفيذي 84-11 المتضمن كليات انتخاب اللجان المتساوية الأعضاء وسيرها وتنظيمها. هذان النّصان يعتبران أساسيين في التشريع الجزائري المتعلق بهيئات المشاركة، كما انعكست اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء في مختلف النصوص التطبيقية ولا سيما القوانين الأساسية الخاصة بأسلاك الموظفين .

الفرع الثاني: هيئات المشاركة من خلال المرسوم 85-59 .

حين صدور المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 كانت أغلب هيئات المشاركة قد أنشئت وتجسدت ميدانيا(باستثناء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية)، وجاء هذا المرسوم التشريعي ليصحح بعض الأوضاع فيجعلها تتسجم مع القانون العام للعامل(78-12) ، فلقد غير من تسمية اللجان المتساوية الأعضاء إلى لجنة الموظفين(المادة 11) وهو اسم مستنبط من القانون 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978، وأكد على استحداث لجنة الطعن على مستوى كل وزارة وعلى مستوى كل ولاية (المادة 13)، غير أنه لم يأت على ذكر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية واللجنة التقنية للموظفين، مما يعتبر إلغاءً لوجودهما خصوصاً أن هذا المرسوم قد ألغى المراسيم التطبيقية للأمر رقم 66-133 ، وذلك بنصه على إلغاء الأحكام المخالفة له ، مما يطرح التساؤل التالي: هل المسكوت عنه يبقى ساري المفعول؟ ولماذا تتخلى المشرع في نص هذا المرسوم التشريعي على المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وعلى اللجنة التقنية للموظفين؟ ما الداعي إلى تغيير تسمية اللجنة المتساوية الأعضاء إلى لجنة الموظفين مع أن توجه القانون العام للعامل كان توحيد التسمية بين العمال والموظفين لترجح في كل الأحوال تسمية العامل؟

ولقد استحدث المرسوم 85-59 في مادته 62 لجنة تسمى " لجنة التصنيف"(1)

ضمانا لتطبيق المادة 104 من القانون 78-12 المؤرخ 5 أوت 1978.

كما يلاحظ على المرسوم 85-59 أنه أحال بموجب المادة 14 تحديد اختصاصات لجان الموظفين ولجان الطعن المنصوص عليهما في المواد 11 و12 و13 إلى مرسوم تنفيذي ، غير ان هذا المرسوم لم يصدر إلى يومنا هذا .



### الفرع الثالث: هيئات المشاركة من خلال الأمر 03-06

لقد استدرك المشرع الجزائري السهو الذي أسقط وجود المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، حيث نص على وجوده بالمادة 55، وخصّص له الفصل الثاني بعنوان " المجلس الأعلى للوظيفة" اشتمل على المواد 58،59،60،61. كما أنه قد تدارك كذلك إغفال اللجنة التقنية، وذلك بإدراجها ضمن هيئات المشاركة والطعن المنصوص عليها في المادة 55 البند 3 ، وأفرّد لهيئات المشاركة والطعن الفصل الثالث بعنوان " هيئات المشاركة والطعن"، وعالجها في المواد من 62 إلى 73. كما عدل في تسمية اللجان المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في 66-133 وتسمية لجنة الموظفين الواردة في المرسوم 59-85 ، حيث أصبحت تسمى حاليا " اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء " (2).

---

(1) - أنظر فؤاد حجري، قانون الوظيف العمومي، مرجع سابق، ص93.

: تتكون هذه اللجنة من ممثلي جهات رسمية حكومية وحزبية (حزب جبهة التحرير الوطني) والأمين العام للاتحاد العام للعمال الجزائريين، لذلك يمكننا اعتبارها صنفا من هيئات المشاركة غير أنها ليست متساوية الأعضاء.

(2)- فؤاد حجري ، قانون الوظيف العمومي، مرجع سابق، ص82.

المطلب الثاني : تشكيل واختصاصات هيئات المشاركة  
حتى تؤدي هذه الهيئات دورها المنوط بها على أكمل وجه كان لابد من تحديد  
تشكيلاتها و اختصاصاتها وكيفيات تكوينها وهو ما سنتطرق إليه في هذا المطلب  
الفرع الأول :تشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة  
أنشأ بموجب المادة 58 من الأمر 03-06 وهو هيئة للتشاور، ويرفع تقريرا سنويا  
عن وضعية الوظيفة العمومية لرئيس الجمهورية (المادة 16 من الأمر 03-06)  
أولا : تشكيله :

يتشكل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من ممثلين عن:

- الإدارات المركزية في الدولة،
- المؤسسات العمومية،
- الجماعات الإقليمية،
- المنظمات النقابية للعمال الأجراء الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني،
- كما يضم شخصيات يتم اختيارها لكفاءتها في ميدان الوظيفة العمومية .

ثانيا: اختصاصه

يكلف المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بما يأتي :

- ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية ،
- تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم ،
- دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على الكمي والنوعي ،
- السهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية ،
- اقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام،
- كما يستشار زيادة على ذلك ، في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع  
الوظيفة العمومية (1).

يرفع المجلس تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية عن وضعية الوظيفة العمومية .

## الفرع الثاني: تشكيل واختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

ورد ذكرها في كل النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية من الأمر 66-133 إلى الأمر 03-06 مرورا بالقانون 78-12 والمرسوم 85-59 والمرسوم التنفيذي 84-10 و11-84 وذلك لأهميتها البالغة، لذلك سنتعرض لتشكيلتها واختصاصها في ما يلي :

### أولا تشكيلتها

نصت الفقرة الثانية من المادة 63 من الأمر 03-06 على " تتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين " وجاء في فقرتها الثالثة: " وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة ".

وفي المادة 11 الفقرة 2 من المرسوم 85-59 " تتكون هذه اللجان من عدد متساوي بين ممثلي المؤسسات والإدارات المعنية و ممثلين ينتخبهم الموظفون ". كما نصت المادة 3 من المرسوم 84-10 على العدد المتساوي من ممثلي الإدارة و الممثلين الذين ينتخبهم الموظفون، وحددت كفاءات انتخابهم، ثم استدرج المشرع الجزائري في المادة 687 من الأمر 03-06 إذ نص على تقديم المرشحين قصد تمثيل الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من طرف النقابات الأكثر تمثيلا. وفي حالة عدم وجود نقابة ذات تمثيل لدى مؤسسة أو إدارة عمومية، يمكن لكل موظف تتوفر فيه شروط الترشح، أن يقدم ترشحه لانتخابات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء(1).

إذا، فاللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء تتكون من أعضاء دائمين وإضافيين يتساوون في العدد مع الدائمين ولا يشارك الأعضاء الإضافيون في الاجتماعات إلا إذا خلفوا أعضاء دائمين في حالة الغياب (المادة 04 من المرسوم 84-10). أما ممثلو الإدارة فيتم تعيينهم بقرار من الوزير أو الوالي المعني خلال خمسة عشر يوما الموالية لإعلان نتائج انتخابات ممثلي الموظفين، ويتم اختيارهم من بين موظفي الإدارة برتبة متصرف على الأقل أو رتبة مماثلة لها أو الذين يمارسون رقابة على الإدارة المعنية (المادة 17 الفقرة الأولى من المرسوم 84-10).

وترأس هذه اللجنة السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة (المادة 63 فقرة 3 من الأمر 03-06). وجاءت الصياغة أكثر وضوحاً مفسرة للمادة، حيث نصت المادة 11 من المرسوم 10-84، على أنه " يترأس هذه اللجنة السلطة التي تنصب لديها، غير أنه يمكن للرئيس في حالة وقوع مانع له أن ينيب عنه ممثل الإدارة الأكثر أقدمية في أعلى ووظيفة حسب الترتيب السلمي".

#### ثانياً : اختصاصاتها :

للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء صلاحيات التأديب، عند انعقادها كمجلس تأديبي يختص بالنظر في العقوبات التأديبية الموقعة على الموظف المخل بواجباته المهنية، ولها صلاحيات أخرى كهيئة استشارية تنظر في المسائل الفردية التي تهم الموظف .  
أ- صلاحياتها كمجلس تأديب :

وفقاً للفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر 03-06، تختص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالنظر في العقوبات من الدرجة الثالثة وهي :

- التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى 8 أيام
- التنزيل من درجة إلى درجتين،
- النقل الإجباري.

والعقوبات من الدرجة الرابعة وهي :

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة ،
- التسريح . (1)

أما عقوبات الدرجة الأولى والدرجة الثانية فهي تخرج عن صلاحيات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، كما يمكن للجنة المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين (2).

---

(1) (1) الأمر 03-06 المؤرخ في 2006/07/15 - مرجع سابق - المادة 165- ص 15  
(2) (1) الأمر 03-06 المؤرخ في 2006/07/15 - مرجع سابق - المادة 171- ص 15

#### أ- صلاحياتها في المسائل الأخرى :

بالرجوع إلى نص المادة 64 من الأمر 03-06 فإن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء تستشار في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتجتمع كذلك كلجنة ترسيم، فهي من خلال نص المادة تستشار وجوباً في المسائل المذكورة أعلاه وذلك من خلال صيغة الأمر المبني للمجهول " تُستشار " هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن هذه الصياغة عامة وشمولية، وبالتالي يتوجب علينا الرجوع إلى المرسوم 59-85 والمرسومين 10-84 و11-84 والنصوص التطبيقية الخاصة، فتصبح مختصة بالنظر في :

- الترسيم أو تمديد التميرين ،
- الترقية في الدرجة أو الرتبة،
- الانتداب التلقائي والنقل التلقائي،
- الإحالة على الاستيداع لأسباب شخصية،
- الجدول السنوي لحركة التنقل،
- الإدراج في سلك الانتداب،
- رفض طلب الاستقالة،
- التنزيل والإحالة على التقاعد(1).

كما تنظر اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في مسألة نقل الموظف إجبارياً عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك(المادة158 الأمر 03-06).

و تجدر الإشارة هنا إلى اختلاف النقل الإجباري المقرر كعقوبة من الدرجة الثالثة حسب المادة 163 الفقرة 3 البند3 عن نقل الموظف لضرورة المصلحة، فالموظف الذي تم نقله لضرورة المصلحة يستفيد من استرداد نفقات التنقل أو تغيير الإقامة أو التنصيب (2) .

(1)- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 /07/ 2006 - الجريدة الرسمية رقم 46- مرجع سابق - المتادة64 - ص 8  
(2) الأمر 03-06 المؤرخ في 15/07/2006 - الجريدة الرسمية رقم 46- مرجع سابق - المادة159- ص 14

### الفرع الثالث : تشكيل واختصاصات لجنة الطعن

لجنة الطعن تحدث على مستوى كل وزارة وفي كل ولاية يرأسها الوزير أو الوالي أو أحد ممثليهما. كما يمكن أن تحدث لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية (المادة 65 من الأمر 03-06) وللمعرفة تشكيل واختصاص هذه اللجنة نورد مايلي:

#### أولا تشكيلتها :

تتشكل لجنة الطعن مناصفة من ممثلي الإدارة من جهة، وممثلي الموظفين الذين ينتخبون من بين ممثليهم في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء. وحسب المادة 23 من المرسوم 84-10، فإن عدد ممثلي كل طرف يتراوح ما بين 5 و7 أعضاء. أما ممثلو الإدارة فاشتطت نفس المادة أن يعينوا من بين الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13، غير أن الأمر 03-06 لم يشترط الرتبة التي يعين من بين موظفيها ممثل الإدارة، مما يحيلنا على الاستعانة المؤقتة بالمرسوم 85-59. ولكن حتى هذا المرسوم لم يشر إلى إنشاء لجنة الطعن إلا في مادة وحيدة (المادة 13) وتحدثت المادة 14 منه على تحديد اختصاص وتنظيم وتشكيل وعمل لجان الموظفين عن طريق التنظيم (1).

#### ثانيا اختصاصاتها:

لما كان الاختصاص الأصيل للجنة الطعن هو تدعيم الحماية للموظف العمومي من قرارات عقابية خطيرة قد تكون تعسفية، فهي تنظر في الطعون المقدمة من طرف الموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة وهو ما أشارت إليه المادة 175 من الأمر 03-06 وهي الوحيدة في هذا الشأن، وعندها تصدر اللجنة رأيا إجباريا سواء برفض الطعن أو بقبوله وفي حالة رفض الطعن فلا يبقى أما الموظف إلا الجهات القضائية، وفي حالة قبول الطعن - لجنة الطعن- فإنها تصدر رأيا إلزاميا للإدارة بتثبيت العقوبة أو تعديلها أو إلغائها بعد أن تبطل رأي لجنة التأديب. ونلاحظ أن المشرع قد أسقط النص على تقديم الطعون من طرف الإدارة الذي تضمنته المادة 13 من المرسوم 85-59(2) وهنا يطرح التساؤل هل يحق للإدارة تقديم الطعن عملا بالمادة 13 من المرسوم 85-59 أم لا يمكنها عملا بالمادة 175 من الأمر

(1) المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية - العدد 13 المؤرخ في 1985/03/24 - ص 335

(2) المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية - مرجع سابق - المادة 13-ص 335

03-06 وفي هذه الحالة لا بد من الرجوع إلى المادة 221 من نفس الأمر، والتي تنص على سريان المرسوم 59-85 . ولا بد من الإشارة أن العزل(1) المنصوص عليه بالمادة 184 من الأمر 03-06، يخرج عن اختصاص لجنة الطعن كونه ليس عقوبة تأديبية، وإنما هو إجراء إداري بحت، يتم وفق إجراءات محدّدة، خول المشرع للسلطة التي لها صلاحية التعيين اتخاذه دون الرجوع إلى المجلس التأديبي، وتخرج باقي الاختصاصات عن مجال الطعن، أي أن الطعن تأديبي بحت.

#### الفرع الرابع : تشكيل واختصاصات اللجنة التقنية

كما رأينا سابقا فإن اللجنة التقنية لم تكد تُعرف فهي تتشكل من بين ممثلي الموظفين المنتخبين في اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ترأسها السلطة الموضوعة لديها. ولم يحدد المشرع عدد الأعضاء. أما اختصاصها فهو استشاري في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل، والنظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية. ولم تصدر نصوص تنظيمية تتعلق بهذه اللجان لحد اليوم.

#### المطلب الثالث : نظرة تقييمية عن هيئات المشاركة الجزائرية

##### الفرع الأول : حول تشكيل واختصاص هيئات المشاركة

من خلال المطالبين السابقين وبالمقارنة مع نظام المشاركة في الدول الأخرى المدروسة، فإن تشكيل واختصاصات هيئات المشاركة والطعن في الجزائر تكون الأقرب للغاية التي انتهج لأجلها هذا التوجه، فمن حيث التشكيل نجده متناصف بين الإدارة والموظفين في اللجان التي تدرس الحالات الفردية والمسائل التأديبية للموظفين ، كاللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولجنة الطعن ، كما اعتمد المشرع الجزائري اللامركزية وعدم التركيز في اختصاصات هيئات الطعن خلافا للمشرع الفرنسي (المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الفرنسي) والمشرع التونسي بالرغم من استدراكه ذلك لاحقا.

كما أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة للجان ذات الاختصاص المحلي لما لها من اتصال مباشر بالموظف واستقرار في مساره المهني، فلا نكاد نجد نصا متعلقا بالوظيفة العمومية إلا وجاء على ذكرها.

كما توسع لها في الصلاحيات بالإضافة إلى القوة الإلزامية التي أصبغها على آرائها، فالمشرع الجزائري كان الأقرب للنظام شبه القضائي حتى من المشرع الفرنسي المؤسس لهذا النظام.

### الفرع الثاني : من حيث النصوص التنظيمية

ما يلاحظ على هيئات المشاركة الجزائرية هو صدور النصوص القانونية التي تقتضي أو تحيل بعض موادها على التنظيم، ولكنها تبقى تعتمد نصا قانونيا قديما أو تلجأ إلى الاجتهاد. وذلك هو شأن المرسوم 59-85 الذي جرى العمل به ، وبالهيئات التي أنشأها، مثل لجنة الموظفين، بنصوص تطبيقية سبقتها بسنة (1984) وتتعلق بهيئات أخرى، أهمها مثلا اللجنة المتساوية الأعضاء التي أنشأها الأمر 133-66.

كما أن الأمر 03-06 المعمول به حاليا، والذي صدر منذ حوالي أربع سنوات، ما زال يعتمد نفس النصوص التنظيمية القديمة (المرسومان 10-84 و 11-84 المشار إليهما سالفًا)، وهو أمر نقدر أنه لا يواكب القفزة النوعية التي عرفتتها هيئات المشاركة في نظام الوظيفة العمومية الجزائري، لا من حيث تشكيلها، ولا من جانب الاختصاص وضمان الطعن الإداري، وأيضا من حيث تعدادها وتواجدها، وهذا أمر مهم جدا.



## الفصل الثاني

الطبيعة القانونية لآراء هيئات المشاركة في القانون الجزائري

## المبحث الأول: الطبيعة القانونية لآراء لجان المشاركة

### المطلب الأول: الطبيعة القانونية لآراء اللجنة المتساوية الأعضاء

يثار التساؤل حول الطبيعة القانونية للآراء الصادرة عن اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ومدى قوة إلزاميتها للإدارة و مدى رقابة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء على قرارات سلطة التعيين المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين بصفة عامة وللموظف الفرد بصفة خاصة ، وهو ما سنتطرق إليه في هذا المبحث من خلال التمييز بين الحالات التي تكون فيها آراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ملزمة والحالات التي لا تكون ملزمة أي استشارية فقط من خلال النصوص التشريعية التي أقرها المشرع الجزائري.

#### الفرع الأول: آراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء الملزمة

##### أولا : في ظل الأمر 66-133 المؤرخ في : 02 جويلية 1966.

بالرجوع إلى الأمر المذكور، نجد إن المشرع الجزائري لم يتطرق كثيرا إلى اللجنة المتساوية الأعضاء وضرورة استشارتها إلا ما جاء في المواد 51 و53 و54، حيث جاء في المادة 51 بخصوص حركة الموظفين و القوائم الدورية الخاصة بالانتقالات بقولها " تقوم السلطة المختصة بحركات الموظفين بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء و تعطي اللجنة المذكورة رأيها في القوائم الدورية الخاصة بالانتقالات وقت إعدادها من قبل الإدارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية " (1)، ولم يشر المشرع صراحة إلى إلزامية أو عدم إلزامية الأخذ برأي اللجنة في هذه المادة.

أما المادة 53 من الأمر 66-133 تناولت حالة تقرير الانتقال التلقائي للموظفين لضرورة المصلحة، ففي هذه الحالة يتوجب على الإدارة استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ القرار حيث نصت على ما يلي " يمكن تقرير الانتقالات التلقائية عندما تتطلب ضرورة المصلحة ذلك، ففي هذه الحالة يجب الأخذ برأي اللجنة المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ القرار " لكن المشرع لم ينص على حالة عدم موافقة اللجنة المتساوية الأعضاء، كذلك إن استشارة اللجنة بعد اتخاذ القرار من شأنه أن يضعف من قوة رأي اللجنة المتساوية

الأعضاء، بالرغم من حالة الاستعجال التي يمكن أن تستدعي نقل الموظف لضرورة المصلحة في انتظار انعقاد مجلس اللجنة المتساوية الأعضاء .  
كما فرض على سلطة التعيين التي تمارس السلطة التأديبية الأخذ برأي اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعقد جلساتها كمجلس تأديبي وهو ما أشارت إليه المادة 54 من الأمر 66-133 كما يلي " السلطة التأديبية من اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين وتمارسها عند اللزوم، بعد اخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعقد جلساتها كمجلس تأديبي "

أما بخصوص العقوبات التي يتوجب على سلطة التعيين استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء قد عددها المشرع الجزائري في المادة 55 من الأمر المذكور وقسمها إلى درجتين أولى وثانية بموجب المادة 56 ، حيث استثنى عقوبات الدرجة الأولى من استشارة اللجنة مسبقا أما عقوبات الدرجة الثانية فهي تخضع للاستشارة المسبقة للجنة المتساوية الأعضاء، حيث جاء فيها " تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد أخذ رأي اللجنة المذكورة .. "

كما حددت المادة 10 من المرسوم 84-10 المؤرخ في 14 يناير 1984 إلزامية رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في مسألتين :  
الانتداب التلقائي أو النقل التلقائي، الترقية في الدرجة أو الرتبة، رفض قبول الاستقالة، الإحالة على التقاعد تلقائيا و التسريح مع الإبقاء على حقوق المعاش أو إلغاؤه.  
فالإدارة ملزمة بالأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ويتعين عليها الأخذ به وإلا كان قرارها مشوبا بعيب مخالفة القانون(1).  
كما جاءت التعليمات رقم 10 المؤرخة في 14 نوفمبر 1969 و التعليمات رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 لتؤكد على إجبارية استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لا سيما في المسائل :  
تمديد التربص،

- الترقية من درجة إلى درجة،
- الانتداب التلقائي و النقل التلقائي،
- عقوبات الدرجة الثانية،
- الإدماج في سلك الانتداب،
- الجدول السنوي للحركة،
- رفض طلب الاستقالة.

غير أنها لم تورد (التعليمة)مسألتي التنزيل والإحالة على التقاعد ضمن المسائل الإجبارية، وإنما أشارت إلى وجوب التزام سلطة التعيين برأي اللجنة المتساوية الأعضاء، مما يجعل هذا الرأي بالضرورة يدخل ضمن المسائل التي توجب على التقيد والالتزام بمضمون الرأي(1).

#### ثانيا : في ظل المرسوم التشريعي 59-85:

حصر المرسوم 59-85 ثلاث حالات إلزامية لأراء لجنة الموظفين،(المادة49:وجوب إعراب اللجنة عن موافقتها على التثبيت- المادة120:الاستشارة الوجيهة للنقل التلقائي بقرار من السلطة-المادة127:اتخاذ السلطة لعقوبات الدرجة الثالثة بعد موافقة اللجنة). ولإشراك أكثر لهذه اللجنة ولاستكمال الصلاحيات المتعارف على إبداء رأيها فيها، اعتمد على المرسوم 10-84، حيث نصت المادة 10 منه على أنه تعد الآراء التي تصدرها اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء مجرد استشارة، إلا في الحالات التالية التي تكتسي فيها طابعا إلزاميا وهي :

-الانتداب التلقائي أو النقل التلقائي الذين يعترض عليهما العون،  
-رفض قبول الاستقالة،

-الترقية من الدرجة أو الرتبة،

-التنزيل في الرتبة أو الدرجة أو الإحالة على التقاعد تلقائيا و التسريح مع الإبقاء الحق في المعاش أو العاؤه .

أما بالنسبة للنقل التلقائي لضرورة المصلحة ففي هذه الحالة يفرض رأي لجنة الموظفين على السلطة التي اتخذت قرار النقل، وهو ما أتى به نص المادة 120 الفقرة 2 من المرسوم 59-85(2)

(1)-التعليمة رقم20 المؤرخة في26 جوان1984،Recueil des circulaires et des instructions - مصنف المناشير والتعليمات- المديرية العامة للوظيفة العمومية، ماي 2002،ص264

(2) المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية- العدد 13 - مرجع سابق - ص 353

وبالنسبة لعقوبة التسريح، فإن الإدارة يتوجب عليها استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء قبل النطق بالعقوبة، إذ لا بد من موافقة اللجنة على اقتراح الإدارة حتى يصبح نافذاً، وذلك ما جاءت المادة 127 من المرسوم 85-59 التي تنص على أنه:

" تقرر السلطة التي صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثالثة بعد موافقة لجنة الموظفين " (1). ولقد اشترط المشرع الجزائري الموافقة المسبقة للجنة الموظفين، رغبة منه في إعطاء ضمانات وحماية للموظف وذلك نظراً لخطورة العقوبة المسلطة على الموظف؛ حيث يتمكن الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي و الدفاع عن نفسه وفق إجراءات محددة.

### ثالثاً: في ظل الأمر 06-03:

بالرجوع إلى الأمر 06-03 نجد أن المشرع الجزائري قد نص على إلزامية رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل، ففي المادة رقم 158 منه وهي مقابلة للمادة 53 من الأمر 66-133 و مقابلة للمادة 120 من المرسوم 85-59 و المادة 10 من المرسوم التنفيذي 84-10، مع إضافة عبارة جديدة وجوهرية لم تكن مدرجة من قبل تداركها المشرع بقوله " .. ويعتبر رأي اللجنة ملزماً للسلطة التي أقرت هذا النقل " (2)، مما دعم القوة الإلزامية لرأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء .

أما فيما يخص المادة 165 الفقرة الثانية فقد جعلت استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إجبارية في المسائل التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة المنصوص عليهما في المادة 163 منه، ورأيها يكون ملزماً لسلطة التعيين، حيث نصت على ما يلي " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كـمجلس تأديبي..."

ولقد أعطى المشرع بعض الضمانات للأعوان المتعاقدين منها المثل أمام لجنة تأديبية استشارية متساوية

(1) المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية- العدد 13 - مرجع سابق - ص 354  
(2)- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 /07/ 2006 ، الجريدة الرسمية رقم 46- مرجع سابق - المتادة 158 - ص 14

الأعضاء وذلك بموجب المادة 64 من المرسوم الرئاسي 308-07 المؤرخ في 29 ديسمبر 2007، الذي يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم و القواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم.  
الفرع الثاني: الآراء الاستشارية للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

المشرع الجزائري قد ألزم الإدارة بالأخذ بآراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في بعض المسائل، وأوجب عليها الرجوع إلى هذه اللجان في بعض المسائل المحددة على سبيل الاستشارة والإلزام أو وجوب الرأي هو إجبارية رجوع الإدارة إلى اللجان في حال اتخاذ أي إجراء. كما أنه، وفي جانب آخر، فإن المشرع قد خيّر الإدارة بالرجوع الجوازي إلى اللجان الاستشارية في بعض المسائل الأخرى، وهي استشارات اختيارية غير مفيدة للإدارة.

أولاً: الحالات الإجبارية التي يتوجب على الإدارة الرجوع للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:

إضافة إلى الحالات التي تكون فيها آراء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ملزمة للإدارة وبالتالي فهي مجبرة على الرجوع إليها فيها أوجب المشرع حالات أخرى يستوجب فيها على الإدارة الأخذ برأي اللجنة على سبيل الاستشارة وهي :

### في ظل الأمر 133-66

جاء في المادة 51 أن السلطة المختصة بحركات الموظفين تقوم باعدا القوائم الدورية الخاصة بالانتقالات بعد اخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، كما نصت المادة 54 على إن السلطة التأديبية من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين و تمارسها بعد اخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعقد جلساتها كمجلس للتأديب خصوصاً عقوبات الدرجة الثانية (1) وهو ما أكدته المادة 56 حيث أعفت الإدارة من استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء في مسائل التأديب من الدرجة الأولى، ووجوب استشارة اللجنة في العقوبات من الدرجة الثانية (المادة 56 من الأمر 133-66 كما أولت المادة 16 من المرسوم 214-68 المؤرخ في 30 ماي 1968، الذي يتضمن تحديد الأحكام

(1) للإشارة فإن العقوبات كانت مصنفة في درجتين فقط في ظل 133-66 – انظر المادة 55 منه.

المطبقة على الموظفين البلديين مهمة إعداد الجدول السنوي لنقل الموظفين البلديين بناء على اقتراح رؤساء المجالس الشعبية البلدية للعمال.

كما تعد اللجنة في كل سنة وبناء على اقتراح رؤساء المجالس الشعبية البلدية جول نقل

الموظفين و الجدول العمالي المشترك (المادة 17 من المرسوم المذكور )

### ب- في ظل المرسوم التشريعي 59-85

أما في ظل المرسوم 59-85 فإن المشرع قد نص على وجوب استشارة لجنة الموظفين في حالة نقل الموظف لضرورة الخدمة ولو بعد صدور المقرر و يفرض رأي اللجنة على السلطة التي اتخذت قرار النقل (المادة 120 فقرة 2) وكذا في حالة اتخاذ عقوبات تأديبية من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة، وهذا ما نصت عليه المادة 123 منه مع مراعاة الاستثناء الوارد في المادة 125 والتي تستثني عقوبات الدرجة الأولى من استشارة لجنة الموظفين. أما بالنسبة لعقوبات الدرجة الثانية فإن المشرع لم يحدد ما إذا يتوجب على الإدارة استشارة لجنة الموظفين أم لا وأعطى هذا الحق صراحة للموظف أن يرفع قضيته للجنة الموظفين لتعطي رأيها في ذلك خلال شهر من صدور المقرر (المادة 126) وكان من الأحسن لو جاء من تاريخ إخطارها والذي يجب أن يحدد بمدة حتى لا تتقاعس الإدارة في القيام بإجراء إخطار الأطراف كما اشترط موافقة لجنة الموظفين في عقوبات الدرجة الثالثة .

### ج- في ظل الأمر 03-06

يمكننا القول أن الأمر 03-06 جاء تدعيماً لأحكام المرسوم 59-85 إذ احتفظ له بالسريان (المادة 221)، خصوصاً في المسائل التي لم يتطرق إليها، ويكاد يكون مطابقاً له فيما يخص الحالات الإلزامية التي يتوجب على الإدارة أن تستشير اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء فيها، فبخصوص نقل الموظفين إجبارياً عندما تستدعي ضرورة المصلحة يتوجب أخذ رأي اللجنة (1) ونفس الأمر بالنسبة لعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة (165 فقرة 2). ولقد كان أكثر تحديداً فيما يخص الأجل وبداياتها كما مددها من شهر إلى 45 يوماً، سواء بالنسبة للإخطار من تاريخ معاينة الخطأ والبت من تاريخ الإخطار.

أ- في ظل الأمر 66-133 :

بالرجوع إلى أحكام الأمر 66-133، لم يتطرق المشرع الجزائري إلى حالة الآراء الاستشارية الجوازية، بينما جاءت حالة الاستشارة الجوازية في المرسوم 84-10 و الذي يعتبر مكملا ومفصلا للأمر 66-133 بالمادة 9 منه على أنه " يمكن الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي الناتجة عن تطبيق الأمر 66-133 أما المادة 10 منه فقد نصت على أنه تعد آراء التي تدلي بها اللجان المتساوية الأعضاء استشارة إلا في الحالات التي تكتسي فيها طابعا إلزاميا، أما في المرسوم 68-214 بالمادة 12 بقولها " يجوز للجان المتساوية الأعضاء أن تقوم بضبط والتنقيط لمجموع الموظفين البلديين.."

ب- في ظل المرسوم التشريعي 85-59:

لقد تقرر للسلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبيّن الأسباب، دون استشارة لجنة الموظفين مقدما( المادة 125 من المرسوم 85-59). و يجوز للموظف الذي يتعرض لعقوبات من الدرجة الثانية أن يرفع قضيته(يطعن) خلال شهر من تاريخ صدور القرار إلى لجنة الموظفين لتعطي رأيها في ذلك (المادة 126 منه). ولا بد من الملاحظة إلى اشتراط المشرع الجزائري تاريخ صدور القرار لبداية أجل التظلم أمام لجنة الموظفين(1)، وهو ما يقلل من إمكانية علم الموظف بصدور القرار إن لم يكن له من يُعلمه أو تعمدت الإدارة تقويت أجل التظلم أمام اللجنة. وكان من الأفيد للموظف المعاقب أن يكون احتساب أجل الرفع من تاريخ تبليغ القرار للموظف . وإضافة إلى الآراء الاستشارية، ينص المشرع على إمكانية استشارة لجنة الموظفين فيما يخص الترقيّة عن طريق الاختيار(المادة 55 فقرة 2) و الترقيّة الاستثنائية إذا أثبت الموظف تأهيلا خاصا(المادة 55 فقرة 2)، وهو إشراك لممثلي الموظفين في السلطة التقديرية، والتي هي اختصاص أصيل للسلطة الرئاسية.



### ج- في ظل الأمر 06-03

باعتبار أن استشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء إشراكا للموظفين عن طريق ممثليهم في تسيير شؤونهم جاءت المادة 100 من الأمر 06-03 في هذا الاتجاه، حيث نصت على : " تحدد المؤسسات والإدارات العمومية، بعد استشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وموافقة الهيكل المركزي للوظيفة العمومية مناهج التقييم التي تتلائم وطبيعة نشاطات المصالح المعنية" كما أجازت المادة 102 للموظف أن يقدم تظلمًا أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء حول نقطة التقييم التي يمكن لها اقتراح مراجعتها ولم يحدد المشرع هنا أجلًا الذي يقدم خلاله الموظف تظلمه.

ومن جهة أخرى وبما أن المرسوم 85-59 والمرسوم التنفيذي 84-10 لم يلغهما الأمر 06-03 فإن الحالات التي لم يتطرق إليها هذا الأمر سواء بالنص عليها أو بإلغائها فإنها تعد من ضمن الحالات التي تدخل في إطاره وفحواه.

### المطلب الثاني : الطبيعة القانونية لآراء لجان الطعن

توفيرًا ل ضمانات أكثر للموظفين، وتفاديًا لأية عقوبة تعسفية يمكن أن تشكل تهديدًا للحياة المهنية للموظف، أنشأت لجنة للطعن للنظر في القرارات التأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أو تلك المؤسسة على آراء اللجان المتساوية الأعضاء، فمن خلال مختلف النصوص الصادرة في مجال الوظيفة العمومية ولا سيما المتعلقة بالنظام التأديبي نجد المشرع الجزائري قد أضفى الصبغة الإلزامية لآراء اللجنة الولائية للطعن وهذا ما سنتناوله فيما يلي :

### الفرع الأول: طبيعة الآراء في ظل الأمر 66-133 :

كما رأينا سابقًا فإن المشرع الجزائري لم يتطرق للجنة الطعن ضمن الأمر 66-133 وتداركها في المرسوم 84-10 بواسطة المادة 22 منه، وهي أول إشارة إلى لجنة الطعن في نظام الوظيفة العمومية الجزائري، ولم ينص المشرع الجزائري صراحة على إلزامية الآراء الصادرة عن لجنة الطعن الولائية إنما اكتفى بذكر الإنشاء والتشكيل والاختصاص والآجال (1) إنما يستخلص من فحوى المادة 25 إلزامية آرائها بقولها " .. قصد إبطال الآراء المتنازع فيها التي تصدرها اللجان أو إثباتها أو تعديلها .. " كما يترتب على الطعن الصحيح المرفوع في الآجال

(1)-المواد 25،24،23،22 من المرسوم 84-10 المؤرخ في 14 يناير 1984- مرجع سابق.

المنصوص عليها، الأثر الموقوف يعلق العقوبة التأديبية الصادرة طبقاً لأحكام المادة 25 من المرسوم 84-10 وتبقى العقوبة مرتبطة بقرار لجنة الطعن التي يجب أن تنظر إلزامياً في الطعن في أجل أقصاه ثلاثة

03 أشهر ابتداءً من تاريخ تبليغها وينفذ القرار فوراً وبحرفيته. (1)

الفرع الثاني: طبيعة الآراء في ظل المرسوم 85-59 :

لم يتضمن الإشارة إلى طبيعة وأثار الطعن المرفوع إلى لجنة الطعن ومدى إلزامية رأيها وقد تضمن المادة 128 منه صياغة يمكن القول عنها أنها غير دقيقة بقولها " يمكن إن ترفع عقوبات الدرجة الثالثة إلى لجنة الطعن حسب الشروط المحددة في المرسوم المنصوص عليه في المادة 14 أعلاه " وكان من المفترض إن يكون النص يحمل العبارة : يمكن إن يرفع الطعن في عقوبات الدرجة الثالثة ... " ويسجل أن المشرع قد اسقط الفقرة التي تقول " يكون الطعن المقدم ... "

وبالتالي فإن آراء اللجنة ظلت محتفظة بطبيعتها الإلزامية وأثرها الموقوف للعقوبة بموجب المرسوم 84-10 ونفس الشيء بالنسبة للتعليمات والمناشير الصادرة عن مديرية الوظيفة العمومية لاسيما التعليم رقم 20 المؤرخة في 26 جوان 1984 لم تنص صراحة على طبيعة القرارات الصادرة عن لجنة الطعن وإنما يستشف من خلال العبارات الواردة فيها فقط.

الفرع الثالث : طبيعة الآراء في ظل الأمر 06-03

لقد استدرك المشرع الجزائري بواسطة المادة 173 ضعف الصياغة الواردة في المادة 128 من المرسوم 85-59 وكان أكثر وضوحاً حيث نص على " يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة ... " غير أنه لم ينص على إلزامية آراء لجان الطعن أو الأثر الموقوف له، إنما ظل محافظاً على الغموض في هذا الشأن بالرغم من حداثة النص، حيث كان بإمكانه الاستفادة من تجاربه التشريعية السابقة وخصوصاً ما ورد في التعليمات والمناشير وتأصيلها قانونياً.

(1)- المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 أبريل المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم 85-59

وفي هذا الصدد يرى الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا " تصدر هذه الأخيرة - لجنة الطعن- رأيا إجباريا سواء برفض الطعن أو بقبوله وأنداك تصدر رأيا إجباريا يوصي الإدارة بوجوب رفع أو تعديل العقوبة بعد أن يقوم بإبطال رأي لجنة التأديب"(1) ومن جهة أخرى يثار التساؤل حول التكييف القانوني لعمل اللجنة فهل يعتبر قرارا يخضع لرقابة القاضي الإداري أم هو مجرد رأي يدخل في نطاق العمل التحضيري لاتخاذ القرار النهائي من قبل السلطات التي لها الصلاحية؟ لقد ثار نقاشا فقهيًا حول هذه المسألة، فهناك من اعتمد الرأي القائل بأن الآراء الصادرة عن لجان المشاركة هي قرارات ومنهم من يرى أنها مجرد آراء و أعمال تحضيرية

الرأي الأول:

أصحاب هذا الرأي يرون إن هذه الآراء عبارة عن قرارات إدارية معتمدين في ذلك على معيار مدى تأثيرها وإحاقها الضرر بحقوق الأفراد ومدى إلزاميتها للسلطة مصدرة القرار.

وهو ما ذهب إليه الأستاذ أحمد محيو بقوله " ..وفي المقابل إذا الرأي يحدد القرار فإنه يلحق ضررا و يمكن مخاصمته كما يبدو من حكم المجلس الأعلى بتاريخ 06 أفريل 1977، الذي ألغى رأي لجنة متساوية الأعضاء وتم فيه المصادقة على عزل عون لأن هذا الرأي المسبب قد أثر على القرار المتخذ من طرف الوزير بينما هو في الواقع غير قانوني "(2) وفي نفس الاتجاه يرى الأستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا " .. وتصدر لجنة الطعن آراء تعد بمثابة قرارات إدارية والتي تقبل مهاجمتها بواسطة دعوى تجاوز السلطة وآرائها إلزامية وليست مجرد استشارات"(3).

(1)أ.لحسن بن شيخ آث ملويا،مجلة دراسات قانونية، الجزائر، العدد الأول، دار الخلدونية للنشر والتوزيع.2008 ص 16

(2)- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1993، ص 171

(3)أ.لحسن بن شيخ آث ملويا،مجلة دراسات قانونية، الجزائر، العدد الأول،2008- مرجع سابق - ص 16

يستخلص منه أن المشرع الفرنسي قد أخذ بهذا الرأي، حيث يضيف " .. ويكون من حق الموظف أن يطعن في رأي لجنة الطعن لأنه بمثابة قرار إداري أضر بمصالحه، وهذا ما أخذ به قضاء مجلس الدولة الفرنسي في عدة قرارات" (1)

### الرأي الثاني:

يرى أنصار هذا الرأي أن هذه الآراء مجرد استشارات وإن كانت إلزامية ومؤثرة في القرار، فهي لا ترقى إلى مستوى القرارات الإدارية ولا تكون محلا لدعوى الإلغاء، فيرى الأستاذ أحمد محيو " .. ومثال التدبير لا يؤثر في مركز قانوني هو الرأي البسيط وحسب تسميته فإن الرأي ليس بقرار تنفيذي(2) وهو ما تجسد في قرار مجلس الدولة الجزائري المؤرخ في 30/01/1999، الفاصل في استئناف السيدة دب ، حيث أيد القرار المستأنف فيه الصادر عن مجلس قضاء قسنطينة والقاضي برفض الدعوى التي طلبت من خلالها إبطال مداولة لجنة الطعن الولائية لقائمة، وقد أسس قضاءه على أربعة أسباب:

- 1- أن لجان مكونة من ممثلي عن الإدارة وممثلي عن الموظفين مستقلين عن الإدارة
  - 2- أن المداولة المطعون فيها ليست ممضاة من طرف الوالي
  - 3- أن لجان الطعون هيئات استشارية
  - 4- أن الآراء الصادرة عنها ليست قرارات إدارية
- فالبرغم من أن هذه الأسباب يمكن الرد عليها، إذ اللجنة هي مكونة من موظفين إداريين مما يضيف عليها الصفة الإدارية و المداولة تكون ممضاة من طرف الممثل الشرعي للوالي كما أن آرائها ليست على سبيل الاستشارة فقط إنما هي ملزمة وتكون الحجر الأساس في تسبيب القرار الصادر عن سلطة التأديب، إلا أننا نعتقد أنه عمليا يمكن الطعن في القرار بالإلغاء بكل مكوناته.

---

(1) - لحسن بن شيخ آث ملويا ، دراسات قانونية، الجزائر، مرجع سابق - ص 16.

(2) - أحمد محيو، المنازعات الإدارية ، الجزائر ، مرجع سابق - ص 171.

## المطلب الثالث: آثار انعدام أو مخالفة أراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء و لجنة الطعن

تقتضي القواعد العامة أنه عند مخالفة احد الإجراءات المنصوص عليها قانونا فإنه يترتب على ذلك جزاء، و يختلف الجزاء بحسب طبيعة الإجراء، إذا ما كان جوهريا أو شكليا من جهة ومفضي إلى إبطال التصرف ككل أو تدارك و تصحيح الخلل فقط، ولمعرفة الآثار المترتبة على مخالفة أو إغفال إجراء استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وانعكاسها على القرار الإداري الصادر نتناول مايلي:

### الفرع الأول: آثار انعدام رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

إن رأي اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنصوص عليه قانونا قبل اتخاذ السلطة الإدارية للقرار يعتبر جوهريا في تسبب القرار الإداري الفردي، وبالتالي فإن تخلف هذا الرأي يعتبر إخلالا يترتب عليه قابلية بطلان القرار الإداري.

أولا: انعدام الرأي الاستشاري المنصوص عليه قانونا:

إذا تخلف رأي استشاري (غير ملزم في مضمونه) للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بسبب تعمد الإدارة عدم إدراج قضية الموظف المعني أو إغفالها سهوا، وسواء تسبب هذا التخلف في ضرر للموظف، بحيث لو أدلت اللجنة برأيها لأثر ذلك في القرار، أو لم يتسبب له في ضرر، فإن هذا يعتبر عيباً شكليا يؤدي إلى قابلية إبطال القرار، فتخلف الرأي الاستشاري يعتبر عدم تقييد من الإدارة بإجراء من الإجراءات المنصوص عليها قانونا، لأنه حتى ولو لم يكن للإجراء القانوني طابع الإلزام في مضمونه، فإنه في جانبه الشكلي واجب الاحترام.

كما أنه كذلك " حتى إذا أطلق القانون للإدارة سلطة الترقية بالاختيار ولكنها قيدت نفسها بقواعد وضعتها فإنها تلتزم اتباع باحترام هذه القواعد في التطبيق على الحالات الفردية" (1). فالإدارة التي ألزمت نفسها باتباع أشكال أو إجراءات معينة تصبح ملزمة باحترامها والتقييد بها، ناهيك عن إجراء قانوني، وذلك توخياً لاحترام الإجراء القانوني وأيضاً لتجسيد مبدأ المساواة بين الموظفين المتنافسين.

(1) حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، لرياض -السعودية-، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ط1

## ثانياً: انعدام الرأي الاستشاري الملزم:

إن الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، إضافة إلى أن تخلفه يعتبر عيباً شكلياً في القرار الإداري الفردي، فإن عدم قيامه يجعل القرار المتخذ غير مشروع، على اعتبار أن السلطة الإدارية غير مخولة باتخاذ القرار الإداري إلا بناء على مضمون رأي اللجنة، فسلطتها التقديرية مقيدة بالرأي الملزم، واتخاذ قرار دون في غياب الرأي الملزم هو شكل من أشكال تجاوز السلطة الرئاسية للسلطات التي خولها لها القانون. وما دام العيب يتعلق بالمشروعية، فإن القرارات الإدارية المتعلقة بالرأي الملزم التي و التيلا تستند لغيابه تعتبر باطلة.

## الفرع الثاني: آثار مخالفة آراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

### أولاً: في حالة الرأي الملزم

متى كان إجراء استشارة اللجنة الإدارية وجوبياً قانوناً خصوصاً في المسائل التأديبية، ولا سيما العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، وهو ما نصت عليه المواد 65، 66 من الأمر 03-06 المؤرخ في 2006/07/15 وكذا المادة 09 من المرسوم 10-84 المؤرخ في 1984/01/14، فإن مخالفة هذا الإجراء يجعل القرار الصادر عن سلطة التعيين مشوباً بعيب مخالفة الإجراءات، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة - الغرفة الإدارية- في قراره المؤرخ في: 01 فبراير 1986 في قضية السيد ب.م. ضد وزير الصحة حيث أبطل القرار المؤرخ في 21 ديسمبر 1983، الصادر عن مستشفى الأمراض العقلية بسيدي الشحمي بوهران والمتضمن عزل المدعي من منصب عمله دون الحصول على الرأي الموافق للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء معللاً ذلك في خرق أشكال جوهرية ولا سيما المادة 55 من القانون الأساسي للتوظيف العمومي 66-133 (1).

وكذلك في قضية عزة لخضر ضد والي ولاية مستغانم، حيث قضى مجلس الدولة بتاريخ 09 جويلية 2001 بإعادة إدماج المدعي في منصب عمله مسبباً قراره أن المستأنف عليه (والي ولاية مستغانم) قام بتسريح المستأنف من منصب عمله دون الأخذ بالرأي الموافق للجنة التأديب، "و بما إن المستأنف عليه أغفل

هذا الإجراء الضروري فهو خالف قواعد المرسوم 85-59، وبحسبه فإن التسريح أصبح تعسفياً بقوة القانون(1).

#### ثانياً: في حالة الرأي الاستشاري

عندما نكون أمام حالات الطابع الاستشاري لآراء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، في المسائل غير التأديبية أو النقل التلقائي، فإننا بصدد السلطة التقديرية للإدارة، غير أن هذه السلطة التقديرية ليست على إطلاقها فمتى ألزمت الإدارة نفسها باتباع أشكال أو إجراءات معينة فإنها تصبح ملزمة باحترامها والتقيدها بها " إذا أطلق القانون للإدارة سلطة الترقية بالاختيار و لكنها قيدت نفسها بقواعد وضعتها، فإنها تلتزم باحترام هذه القواعد في التطبيق على الحالات الفردية (2).

وبالتالي ان إغفال هذا الإجراءت يعتبر سبباً لإبطال القرارات التي مرت من دون استشارة اللجنة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن غياب تسييب آراء اللجان يستوجب إلغاء هذه القرارات، وهو ما ذهب إليه المشرع الفرنسي فبالرغم من اعتماده لمبدأ عدم إلزامية آراء مجلس الأعلى للوظيفة العمومية للسلطة التي لها صلاحية توقيع العقوبة (3)، فإنه منح للقضاء ولاية النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات المجلس إذ يراقب تسييب آرائها. "فإذا تجاهلت الإدارة الشكل أو الإجراء المقرر كان قرارها مشوباً بعيب الشكل وأمكن بالتالي الحكم بإلغائه" (4).

#### الفرع الثالث : آثار مخالفة آراء لجنة الطعن:

لما كان رأي لجنة الطعن الولائية ملزماً للسلطة التي لها صلاحية التعيين، وواجب التنفيذ الفوري وبالحرافية، فإنه أصبح إجراء جوهرياً وإجبارياً على الإدارة الأخذ به، وإلا كان القرار التأديبي الصادر في حق الموظف مشوباً بعيب تخلف الإجراءات و مخالفاً للقانون مما يستوجب إلغاؤه قضائياً.

(1)- لحسن بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة، الجزائر، المرجع السابق، ص183.  
(2) حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، لرياض -السعودية-، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ط1، 2003ص173  
(3) المادة 71 من القانون الفرنسي رقم 46-2294 المؤرخ في 19 أكتوبر 1946، المتضمن القانون العام للموظفين.  
(4) حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، نفس المرجع، ص115.

وهو ما أشار إليه الاستاذ لحسن بن الشيخ بقوله "فعندما تنازع في المشروعية الخارجية لقرار أو تصرف إداري فإن المنازعة لا تنصب على ما الذي تم تقريره أو اتخاذه، بل على الطريقة التي استخدمت في اتخاذ ذلك القرار أو التصرف" (1) فإن رأي لجنة الطعن الصادر وفق القوانين والتنظيمات هو التزام قانوني لطرفي المنازعة التأديبية و مخالفته تؤدي إلى دعوى الإلغاء.

---

(1)- لحسن بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة، المرجع السابق، ص52.



## المبحث الثاني: الرقابة الإدارية و القضائية على أعمال لجان المشاركة

### المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال لجان المشاركة:

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تمارسها الإدارة على أعمالها من تلقاء نفسها، وقد تكون بناءً على تظلم من الأفراد، وقد تكون رقابة قانونية فتتصب على البحث عما إذا كان العمل الإداري موافقاً للقانون أو غير موافق له، كما أنها تتميز أنها لا تتصب على مشروعية العمل بل تمتد إلى رقابة الملائمة من ظرف ومكان وزمان وتناسب القرار الإداري مع الواقعة، فهي رقابة شاملة، كما تتميز بالسرعة وبساط والإجراءات ويعاب عليها أنها غير حيادية و غير موضوعية باعتبارها تجعل من الإدارة خصماً وحكماً في نفس الوقت (1). وقد تتم الرقابة الإدارية بإحدى الصور التالية:

أ- الرقابة الولائية: نكون بصدده الرقابة عندما يتقدم أحد الأفراد إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار بطلب يبتغي من خلاله إعادة النظر في القرار أو سحبه أو إلغائه أو تعديله.

ب- الرقابة الرئاسية: تقوم هذه الرقابة على أساس تدرج السلطات وفيها يتقدم الفرد إلى السلطة الرئاسية للجهة التي أصدرت القرار، يطلب منها استعمال سلطاتها الرئاسية بإلغاء أو تعديل القرار أو سحبه.

ج- الرقابة بواسطة لجنة إدارية: يعد هذا النوع من الرقابة حلقة وصل بين نظام الإدارة القضائية ونظام الحكم بمعناها الفني، حيث تكون بواسطة لجنة تتشكل خصيصاً لهذا الشأن وتهدف على تصويب عمل الإدارة بإلغاء قراراتها أو تعديلها.

### الفرع الأول: الرقابة على أعمال اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

تتجسد الرقابة الإدارية على أعمال اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في وجهين هما رقابة الهيئات الإدارية المكلفة بالوظيفة العمومية ورقابة لجنة الطعن:

#### أولاً: رقابة الهيئات الإدارية

تتمثل هذه الرقابة في السلطة المخولة للهيئات المكلفة بالوظيفة العمومية، سواء المركزية أو المحلية المتمثلة في مفتشيات الوظيف العمومي على مستوى الولايات، وهي رقابة تنظيمية بحتة، تتناول الجوانب

(1) د. عمار بوضياف - مبدأ المشروعية ودور القضاء الإداري في حمايتها - مرجع سابق - ص

التنظيمية والتفسيرية للنصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية والموظفين، كما أنها رقابة مشروعية تنظر في مدى تنصيب اللجان وسريانها وكيفية تنصيبها واختصاصاتها وما إلى ذلك من مسائل تنظيمية وتطبيقية. ويتم توجيه هذه الرقابة بواسطة التعليمات والمناشير أو الردود عن الاستفسارات تهدف إلى التطبيق الموحد للقوانين والإجراءات والتنظيمات.

### ثانياً: رقابة لجنة الطعن

تثور هذه الرقابة عندما يتقدم أحد أطراف المسألة التأديبية، سواء الموظف أو الإدارة عندما تصدر لجنة التأديب رأياً موافقاً لاقتراح الإدارة بوقوع العقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة وتصدر الإدارة قراراً يتضمن توقيع العقوبة فله أن يتقدم بطعن أمام لجنة الطعن(1) أو من طرف الإدارة عندما تصدر لجنة التأديب رأياً غير موافق لاقتراحات السلطة التي لها صلاحية التأديب قراراتها، إما بإبطال رأي لجنة التأديب وتوصي بتنشيط العقوبة أو إسقاطها أو توقيع عقوبة أخرى تكون الإدارة ملزمة بهذه التوصية، "وأنذاك تصدر رأياً إجبارياً يوصي الإدارة بوجوب رفع أو تعديل العقوبة بعد أن يقوم بإبطال رأي لجنة التأديب"(2).

وهو ما نصت عليه المادة 25 من الرسوم 84-10، وتشمل رقابة لجنة الطعن رقابة من حيث المشروعية في مدى احترام النصوص والتنظيمات، الآجال، الإجراءات والاختصاص ومن حيث الملائمة عن مدى تناسب العقوبة المسلطة على الموظف والخطأ المنسوب إليه. ولقد استثنى المشرع الجزائري السلطة الرئاسية وسلطة التعيين أو توقيع العقوبة من ممارسة هذه الرقابة، واقتصر رقابة لجنة الطعن على المسائل التأديبية فقط دون المسائل الأخرى المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظف.

---

(1)- لحسن شيخ آث ملويا، دراسات قانونية - الجزائر، العدد الأول- مرجع سابق - ص 16

(2)- لحسن شيخ آث ملويا، دراسات قانونية - الجزائر، العدد الأول- مرجع سابق - ص 16

## الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال لجنة الطعن

تمارس الإدارة ممثلة في المديرية العامة للوظيفة العمومية ومفتشياتها على مستوى الولايات رقابتها على أعمال لجنة الطعن بداية من سير عملية انتخاب ممثلي الموظفين بها والنظر في الطعون المقدمة في هذا الشأن. وكذلك ما إذا كانت اللجنة سارية المفعول لم تنتهي عهدها وكذا مراقبة محاضر اللجان ما إذا كانت مطابقة للتنظيمات المعمول بها ، وما مدى مطابقة القرارات المتخذة من طرف هذه اللجان للقوانين، مثل التعليم رقم 11 المؤرخة في 07 سبتمبر 2003 (1).

## المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال لجان المشاركة :

الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون موضوعاً للرقابة القضائية، ماعدا ما اتصل بالأعمال السيادية منها، فإذا ثبت التجاوز أو الخرق للقوانين والتنظيمات ولا يتعلق الأمر بإجراءات الضبط فقط، وبإعمال أخرى كقرارات التأديب والترقية و العقود الإدارية وغيرها (2) وهي منح السلطات والاختصاصات للقضاء سواء للبت في المنازعات ذات الطبيعة الإدارية أو منازعات القانون الإداري التي تكون الإدارة طرفاً فيها، وهي تتميز بالحيادية والاستقلال والتحقيق القانوني و الدراية بتطبيق القانون مما يجعل الحكم أعدل من القرار الإداري العادي لكن الرقابة القضائية لا يمكن أن تكون تلقائية فلا بد من شكوى أو رفع دعوى.

فالرقابة القضائية تنحصر في فحص شرعية أعمال الإدارة، أي مدى مطابقة عمل الإدارة للقانون (3)

وتأتي الرقابة القضائية كضمان قوي للأفراد في مواجهة الإدارة كونها (الإدارة) باستطاعتها عدم الرد على التظلم الذي يرفع إليها فهي تستطيع أن تلتزم الصمت، بالرغم من أن بعض التشريعات تعتبر صمت الإدارة بمثابة رفض ضمني على غرار المشرع الجزائري في المادة 830 قانون إجراءات مدنية وإدارية ومحاولته إلزام الإدارة بالرد على كل طلبات أو رسائل أو التظلمات التي يوجهها لها المواطنون (4) ، فالمحاكم الإدارية تتمتع بالولاية العامة

(1)- المدببة العامة للوظيفة العمومية، مصنف المناشير والتعليمات ، الجزائر 2003، ص96.

(2)- د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، دار الريحانة، ص209،

(3)- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية ومدى رقابة القضاء عليها، المرجع السابق ص73،

(4) المادتان 34، 35 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم لعلاقة المواطن بالإدارة.

في المنازعات الإدارية المادة 800 قانون الإجراءات المدنية والإدارية فهي تختص بالفصل في دعاوى القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية الصادرة عن الجهات الإدارية كما هو محدد بالمادة 801 ق.إ.م.إ، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المواد من 815 إلى 828 وفي الآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 من نفس القانون ، فما مدى رقابة القاضي الإداري هل هي رقابة مشروعية فقط أم تمتد إلى رقابة الملائمة؟ وهل تنصب رقابته على آراء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وآراء لجنة الطعن؟

## الفرع الأول: الرقابة القضائية على أعمال اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

### أولا الرقابة القضائية في المسائل الاستشارية:

المقصود بالمسائل الاستشارية هي الحالات التي لم يجبر فيها القانون تالإدارة استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، بمعنى آخر حرية الإدارة وسلطتها التقديرية هي مناط الرقابة، وقد عرف القضاء الفرنسي مثل هذه الحالات فكان له فيها رأي مثل ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي: "لئن كان مجلس الكلية هو صاحب السلطة في تقدير منح الدرجة أو منعها وتقديره الموضوعي في هذا الشأن لا معقب عليه من هذه المحكمة مادام خالياً من إساءة استعمال السلطة، إلا أنه يجب إن يكون هذا التقدير مسبقاً أو مقروناً باستيفاء جميع الإجراءات و الضمانات التي يتطلبها القانون ومن ذلك ما هو معتبر من مقتضيات وظيفة المجلس في هذا الخصوص ومستلزماتها " (1). ولقد ورد في المجلة المغربية للفقهاء والقضاء تحت عنوان تنقيط الموظفين و مدى صلاحية الإدارة بذلك ما يشير إلى اعتراف المملكة المغربية للإدارة بسلطة تقديرية في أعمالها جاء فيها الآتي " .. ومن جهة أخرى حيث أن التنقيط خاضع لتقدير الإدارة ولا رقابة للمجلس الأعلى على هذا التنقيط مادام الطاعن لم يدل بما يثبت أنها قد انحرفت في استعمال سلطتها، الأمر الذي يجعل الطلب غير مرتكز على أساس ولذا رفض الطلب (2) ."

(1)-حمد عمر حمد، السلطة التقديرية ومدى رقابة القضاء عليها، المرجع السابق، ص 173

(2)-حمد عمر حمد، السلطة التقديرية ومدى رقابة القضاء عليها، نفس المرجع، ص 132

" يعطي القاضي أهمية كبرى لاحترام الاجراءات حتى ولو كانت اختيارية (أي باستطاعة الادارة اتخاذها أو استبعادها) (1) ".

ومن ناحية أخرى ينظر القاضي في وجود الوقائع وتكييفها وملائمة العقوبة المتخذة، فبعد إن يتحقق القاضي من وجود الوقائع، فإنه يراقب تكييف الإدارة لهذه الوقائع ووضعها القانوني، فللقاضي مثلاً أن يتحقق مما إذا كانت الوقائع المنسوبة إلى الموظف يمكن تكييفها بأنها مخالفة إدارية أم لا. وهو ما ذهب إليه القاضي الفرنسي حيث يراقب القاضي الإداري الفرنسي يراقب إذا ما كان الفاعل مسؤولاً وإذا ما طبقت الإجراءات و الشكالية باحترام المطابقة المادية للواقعة وهل هناك خرق للقانون (تحريف إجراءات) ن لم يكن هناك خطأ واضح (فادح) في تقدير الخطأ إذا ما كان العون مسؤولاً عن الأفعال المنسوبة ولم يكن تحت تأثير صعوبات واختلالات مرضية وكقاعدة عامة تخضع عملية التكييف القانوني للوقائع من جانب الإدارة لرقابة القضاء الإداري.

#### ثانيا الرقابة القضائية في المسائل الاستشارية الالزامية:

لما كان استقرا القضاء الفرنسي وفي دول أخرى على وجوب التزام الإدارة بما تفرضه على نفسها من إجراءات، فإنه من الأولى إحترامها للإجراءات المفروضة عليها قانوناً، فالقاضي ينظر في هذه المسائل باعتبارها إحدى روافد القرار المتخذ وحيثياته، " يعطي القاضي أهمية كبرى لاحترام الاجراءات حتى ولو كانت اختيارية (أي باستطاعة الادارة اتخاذها أو استبعادها)، وإذا كانت إلزامية فإن عدم احترامها يشكل مبدئياً لعدم الشرعية (2)".

#### الفرع الثاني: الرقابة القضائية على أعمال لجنة الطعن

يكون القرار المتخذ من قبل الإدارة مشوباً بعيب الإجراءات لتخلف إجراء جوهري، عندما لا تقوم الإدارة باستشارة لجنة الطعن أو عدم الأخذ برأيها، وفي حالة الأخذ برأي اللجنة وكان التسبب الرئيسي للقرار فإن الرقابة القضائية تنصب على أعمال لجنة الطعن ابتداءً من قانونية هذه الهيئة " .. لكن إذا احترمت

(1) - لحسن بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة- مرجع سابق، ص150.

(2)- لحسن بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة - مرجع لسابق، ص150.

الإدارة ذلك الإجراء واتخذت قرارها بعد استشارة تلك الهيئة ، لكن دون أن تكون تشكلتها صحيحة أو ناقصة فإننا لانكون بصدد عيب الإجراءات بل ببصدد عيب الشكل(1). غير أنه بالنسبة لتكليف الوقائع وملائمة العقوبة فإن القاضي الإداري في الجزائر قل ما يحكم بإجراء التحقيق القضائي أو الخبرة لمعرفة مدى ملائمة العقوبة وتكييفها ،فغالبا ما تنصب الرقابة على الاختصاص و الشكلية والتسبيب أو يحكم بعدم التأسيس اعتمادا على وثائق القضية التي يكون أغلبها صادرة عن الإدارة سواء كانت السلطة التي لها صلاحية التعيين أو اللجان الإدارية التي قد لا تكون حيادية أو موضوعية.

### **المطلب الثالث تقييم موقف الفقه والقضاء الجزائري :**

#### **الفرع الأول : موقف الفقه الجزائري**

إن المشرع الجزائري قد أخذ بالمعيار الكلاسيكي للقرار الإداري الذ تتوفر فيه الأركان والشروط، من صدوره عن السلطة العمومية الإدارية المختصة وذو الطابع النهائي أي قابليته للتنفيذ، حتى يكون محلا لدعوى الإلغاء، وهو ما يستشف من مؤلف الاستاذ لحسن بن شيخ آث ملويا "دعوى تجاوز السلطة"، حيث يقول تحت عنوان: عيب الإجراءات ،مايلي: "قد يشترط المشرع على الإدارة لإصدار قرارها أو اتخاذ تصرف ما، أن تسبقه بإجراء مسبق أو تدبير مسبق، وأن عدم اتخاذها لمثل تلك التدبير الأولي والذي يعتبر إجراء جوهريا، يجعل قرارها قابلا للإبطال إذ ما هوجم بدعوى تجاوز السلطة"(2)

#### **الفرع الثاني : موقف القضاء الجزائري**

لقد ذهب مجلس الدولة إلى القضاء بأن آراء لجان الطعن ليست قرارات إدارية قابلة للإلغاء، وهو ما يعتبر منطقيا، حيث أن المشرع الجزائري جعل الرقابة القضائية لا تنصب على أعمال اللجان مباشرة، وإنما يكون محلها القرار الإداري، الصادر عن السلطة المختصة التي لها صلاحية التعيين والتأديب، فالرأي الاستشاري لا يتطرق إليه القاضي ضمن مراقبته لمشروعية أو ملائمة القرار الإداري، وما يلحق ذلك من رقابة اختصاص وشكل وتسبيب واتباع للإجراءات المطلوبة.

(1) - لحسن بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة- مرجع سابق، ص150.

(2)- لحسن بن شيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة- المرجع السابق، ص167

## الخاتمة :

لقد عرف نظام الوظيفة العمومية في الجزائر بعد الاستقلال ثلاث مراحل ارتبطت بصدور ثلاثة نصوص أساسية تنظم الوظيفة العمومية . وإذا كان هذا البحث المتواضع قد حاول مسح هذه المراحل، ومقارنة كل مرحلة بأخرى، وبدول الجوار: تونس والمغرب وموريتانيا، فإنه يمكننا القول إنه من حيث القانون القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (الأمر 03-06) فإن نظام الوظيفة العمومية الجزائري يعتبر كافي الضمانات للموظف الجزائري قياسا بالأنظمة الأخرى. إضافة إلى كونه يشتمل على الهيئات الأساسية للمشاركة (أربع هيئات: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، لجنة الطعن، اللجنة الإدارية التقنية )، فهو يضمن على مستوى واسع، جهة الطعن الإدارية في القرار الإداري، وهذا مهم جدا، إذ لا توجد هيئة مماثلة في فرنسا التي تتوفر نظامها على هيئة مركزية وحيدة (المجلس الأعلى للوظيفة العمومية) ولا يتكفل إلا بجانب ضيق من الطعون الإدارية كنا قد أوضحناها. بينما لا توجد أية جهة للطعن في دول المغرب العربي التي درسناها.

ولكن جهة الطعن في نظام المشاركة الجزائري، حسب رأينا، بإمكانها أن تتطور أكثر، وذلك بتوسيع اختصاصها ليشمل مجالات أخرى غير الطعن في تأديب الموظف الممنوح لها حاليا، ونرى أنه بالإمكان توسيع اختصاصها في الطعن ليشمل النظر في الترقية وفي الرتبة، وحركة نقل الموظفين وتقييمهم وترسيمهم وما إلى ذلك من المسائل الفردية التي للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء فيها رأي.

كما أنه من الأمور التي ينبغي الإلحاح على التسريع بمعالجتها، مسألة النصوص التنظيمية المتعلقة بمكونات نظام المشاركة. فمن غير العملي أن تطبق نصوص تنظيمية، صدرت في زمن الواحدية، وفي ظل دستور 1976، على قوانين الجمهورية في الألفية الجديدة، وفي ظل دستور 1996 المعدل، وهيئات المشاركة في نظام الوظيفة العمومية الجزائري ما زال يسير بالمرسومين 84-10 و 84-11، وهما نصان متعلقان بالأمر 66-11.

والمقترحات في هذا المجال هي:

- تحديث وتحيين النصوص التنظيمية المتعلقة بهذا المجال، وإلغاء النصوص التي سبقت 06-03، وذلك لاستبعاد تراحم وتضارب النصوص التنظيمية، ولتوحيد الإجراءات وأساليب التطبيق. وعلى سبيل المثال فإن عملية انتخاب اللجان

### ك

- الإدارية المتساوية الأعضاء أو لجان الطعن، إنما تخضع للاجتهاد. فعدد الوكالات التي يمكن للموظف أن يحملها غير محدد وكذلك لجان الإشراف على العملية الانتخابية وتقديم الطعون والجهة التي يطعن لديها وما إلى ذلك.
- الابتعاد عن التنظيم المؤقت عن طريق اللوائح العاجلة، من مناشير وتعليمات ومذكرات. فالمناشير والتعليمات والمذكرات إنما دورها توضيح جوانب غير واضحة التطبيق في التنظيم، ولا يمكن لها أن تحل محله.

- توصية الهيئة التشريعية بالتقليص من اللجوء إلى الإحالة على التنظيم (توجد 33 حالة إحالة على التنظيم في الأمر 06-03)، وذلك قصد المحافظة على ثبات النص ووحده. ولقد لاحظنا أنه في فرنسا والمغرب، يعدّل النص القانوني أو التنظيمي للإبقاء على وحدته ومصدريته، ولا يلجأ إلى إصدار النص لجديد أو التنظيم إلا عند الضرورة. إن بعض النصوص المتعلقة بالقرارات الفردية في الوظيفة العمومية أصبحت تتداخل مع القانون 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، خاصة المادتان و830 الفقرة 5.

فعلى سبيل المثال، فإن العمل ما زال سارياً بأحكام المرسوم 85-59 وهذا طبقاً للمادة 221 من 06-03 التي تنص على أنه يبقى العمل سارياً بالمرسوم 85-59 إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المشار إليها في الأمر 06-03، إن احتساب الآجال وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية يسري من تاريخ تبليغ القرار، لا من تاريخ صدوره، كما هو الشأن بالنسبة للمادة 126 من المرسوم 85-59 والتي تحدد أجل الطعن بشهر من تاريخ صدور القرار. ومنه، فإن القرارات الفردية للموظفين يجب أن تتضمن نص المادة 837 ق. إ.م. ! وذلك توضيحاً لحق الموظف ودرءاً لما قد تتعرض له الإدارة من ضياع لحقوقها في حماية المصالح العامة.

- هناك بعض المسائل القانونية ما زالت بحاجة إلى توضيح، ومنها ما نصت عليه المادة 68 من الأمر 06-03. فماذا يقصد المشرع بالنقابات الأكثر تمثيلاً؟ أعلى المستوى المحلي أم الوطني؟ الأكثر تمثيلاً للأسلاك التي تضمها اللجنة أم لمجموع الموظفين؟

## ل

- إن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، كهيئة استشارية تشاورية، لا بدّ وأن ينصب، وذلك إسهاماً في تطوير هذا القطاع الحيوي والحساس، لأنه في الراهن، تقوم بدوره الإدارة وحدها ممثلة في إدارة الوظيفة العمومية (المديرية العامة للوظيفة العمومية) بإصلاح الوظيفة العمومية لا يكون من الإداري وحده، ولا يمكن أن تكون نظرته شاملة إلا بإشراك الطرف الثاني وهو الموظف.

- من الضروري أيضاً تنصيب اللجنة الإدارية التقنية وإبراز دورها، فهذه اللجان هي التي تعمل على تحسين وتطوير طرق ووسائل العمل وظروفه. والمشرع إذ نص على إنشائها بمقتضى الأمر 06-03، فإنما كانت إرادته تغيير الأوضاع التقنية التي تحيط بالموظفين وبمعاملي الإدارة.

تلکم هي بعض من الملاحظات والمقترحات التي استخلصناها، والتي أردنا تقديمها جملة، خدمة للوظيفة العمومية، وللموظف العمومي، خادم الشعب كما أسماه الأولون.



## قائمة المراجع المعتمدة:

### المراجع باللغة العربية

- (1) أصول القانون الإداري د. حسين عثمان محمد عثمان الإسكندرية-مصر- دار المطبوعات الجامعية- 2004
- (2) د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري : التنظيم القانوني للوظيفة العامة - الإسكندرية (مصر)- دار المطبوعات الجامعية-1996-ج1
- (3) - الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة ، عمار بوحوش الجزائر- المؤسسة الوطنية للكتاب 1984
- (4) مجموعة النصوص الخاصة بلجان الموظفين، الجزائر، وزارة التربية الوطنية، يناير 1995.
- (5) المنازعات الإدارية أ. أحمد محيو ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1993.
- (6) التأديب الإداري في الوظيفة العامة د. علي جمعة محارب :- عمان (الأردن)- دار الثقافة للنشر والتوزيع - ط1-2004
- (7) القانون الإداري :دراسة تطبيقية في مصر د. عبد الغني بسيوني عبد الله - منشأة المعارف - الإسكندرية (مصر)- 2005
- (8) الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة د. طارق المجذوب - بيروت (لبنان)- الدار الجامعية للطباعة والنشر- 1998
- (9) دعوى تجاوز السلطة - أ. لحسن بن الشيخ آث ملويا ، الجزائر، دار الريحانة للكتاب، الطبعة الأولى 2004.
- (10) السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، حمد عمر حمد ،-السعودية-، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ط1 2003
- (11) دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري د. السيد محمد يوسف المعداوي.
- (12) لسان العرب ابن منظور - القاهرة (مصر) - دار المعارف- المجلد السادس - بدون سنة نشر
- (13) قانون الوظيفة العمومي - فؤاد حجري - الجزائر- ديوان المطبوعات الجامعية- 2006
- (14) تقارير الكفاية د. أحمد أنور رسلان - القاهرة (مصر)- دار النهضة العربية - 1997
- (15)

### المراجع باللغة الفرنسية

1-Françoise TIPHINE - La discipline dans la fonction publique de l'Etat (D.G.A.F.P.)-Paris - La documentation Française-P. 82 (4)

### الرسائل الجامعية:

- (1) النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية- محمد الاخضر بن عمران- أطروحة دكتوراه - جامعة الحاج الاخضر- باتنة(الجزائر)-2006/2007

### الدوريات والمنشورات :

#### 1- Recueil des circulaires et des instructions :

Instruction n°20 du 26/06/1984 - Direction generale de la fonction publique

- (2) دراسات قانونية - لحسن شيخ آث ملويا، الجزائر، العدد الأول، دار الخلدونية للنشر والتوزيع.
- (3) تعريف الوظيفة العامة د. حماد محمد شطا - المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية- الجزائر-العدد3 و4

## الجراند الرسمية

- (1) - الأمر 03-06 المؤرخ في 15-يوليو 2006 - المادة 06 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية - العدد 46
- (2) - الأمر عدد 1753 لسنة 1990 المؤرخ في 28/10/1990 المتعلق بضبط كيفية تنظيم وتسيير اللجان الإدارية المتناصفة - الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية - العدد 72 بتاريخ 1990/11/09
- (3) - القانون عدد 112 المؤرخ في 12/12/1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. راجع <http://w.w.w.jort.gov.tn/>
- (4) - القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20/07/1985 المتعلق ببتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المطبقة عليها، وبإحداث دائرة الزجر المالي المنقح. راجع <http://w.w.w.jort.gov.tn/>
- (4) - الظهير 1.58.008 المؤرخ في 24/02/1958 المحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية - الجريدة الرسمية للملكة المغربية - العدد 2372 بتاريخ 11/04/1958 انظر الموقع:
- (5) - الظهير 1.00.341 المؤرخ في 26/12/2000 - الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - العدد 4866 - المؤرخ في 18/01/2001
- (6) - المرسوم 2.01.3059 المؤرخ في 25 مارس 2002 المتعلق بتحديد كيفية تطبيق مقتضيات الفصل العاشر من الظهير 1.58.008 - الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - العدد 4992 بتاريخ 04/04/2002
- (8) - من المرسوم 2.59.0200 المؤرخ في 5 ماي 1959 المتعلق بتطبيق الفصل 11 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية بخصوص اللجان المتساوية الأعداد - الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - العدد 2429 - بتاريخ 05/05/1959.
- (9) - المرسوم 2.59.0200 المؤرخ في 5 ماي 1959 الجريدة الرسمية للمملكة المغربية - العدد 2429 - بتاريخ 05/05/1959.
- (10) القانون 93-09 المؤرخ في 24/01/1993 المتضمن للنظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقوديين للدولة - الجريدة الرسمية لجمهورية موريتانيا الإسلامية - العدد 801 بتاريخ 28/02/1993 .
- (11) - المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 ينظم العلاقة المواطن بالإدارة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 27 بتاريخ 06 جويلية 1988.

## المواقع الإلكترونية

1-Décret 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires

[www.affaires-publiques.org](http://www.affaires-publiques.org)

2- القانون 84-53 المؤرخ في 26/01/1984 المتعلق بالإجراءات التأسيسية المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية، المعدل والمتمم في الموقع:

[w.w.w.wrcati.org](http://w.w.w.wrcati.org)

3- القانون عدد 112 المؤرخ في 12/12/1983 المتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية (التونسي).

[w.w.w.jort.gov.tn/](http://w.w.w.jort.gov.tn/)

# الفهرس :

## \*مقدمة

أ،ب،ج،د،هـ.....

\*مخطط البحث

و،ز،ح،ط.....

الفصل التمهيدي : التكيف القانوني لنظام مشاركة الموظف العمومي.....01

المبحث الأول: التكيف القانوني للوظيفة العمومية

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العمومي.....02

الفرع 1: مفهوم الوظيفة العمومية.....02

الفرع 2: مفهوم الموظف العمومي.....04

المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية.....09

الفرع 1: تقسيم الوظيفة العمومية على أساس البنية المفتوحة والبنية المغلقة.....09

الفرع 2: تقسيم الوظيفة العمومية على أساس نظام السلطة الرئاسية ونظام

المشاركة.....13

المطلب الثالث: آراء في أنظمة الوظيفة العمومية.....16

الفرع 1: آراء في نظامي البنية المفتوحة والبنية المغلقة.....16

الفرع 2: آراء في نظام السلطة الرئاسية ونظام المشاركة.....17

المبحث الثاني : نظام المشاركة للوظيفة العمومية في القانون المقارن.....20

المطلب الأول: نظام المشاركة في التشريع الغربي(دراسة النصوص

الفرنسية).....20

الفرع 1: النصوص المؤسسة لنظام المشاركة في فرنسا.....20

الفرع 2: هيئات المشاركة في قانون الوظيفة العمومية للدولة، في فرنسا.....21

الفرع 3: تشكيلة واختصاص هيئات المشاركة في القانون 84-16.....21

المطلب الثاني: أنظمة المشاركة في الدول المغاربية (تونس والمغرب وموريتانيا)

.....27

## ع

الفرع 1: نظام مشاركة الموظف العمومي في تونس.....27

الفرع 2: هيئات المشاركة في نظام الوظيفة العمومية المغربي.....31

الفرع 3: مكونات نظام المشاركة في التشريع الموريتاني.....34

المطلب الثالث: مدى تقيد الأنظمة المدروسة بضمانات مشاركة الموظف

العمومي.....40

الفرع 1: مدى التقيد بضمانات نظام المشاركة في التشريع الغربي (دراسة

فرنسا).....40

الفرع 2: مدى التقيد بضمانات نظام المشاركة في الدول المغاربية ( تونس والمغرب

وموريتانيا).....42

الفصل الأول : هيئات مشاركة الموظف العمومي الجزائري ووظائفها.....44

المبحث الأول: هيئات المشاركة في القانون الجزائري.....45

المطلب الأول: هيئات المشاركة ذات الاختصاص الوطني.....45

الفرع 1: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.....45

الفرع 2: لجنة الطعن في ظل المادة 28 من المرسوم 84-10.....45

الفرع 3: اللجان المتساوية الأعضاء الوطنية لموظفي البلديات  
المطلب الثاني: هيئات المشاركة ذات الاختصاص المحلي  
الفرع 1: اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء  
الفرع 2: لجنة الطعن  
الفرع 3: اللجنة الإدارية التقنية  
المطلب الثالث: نظرة تقييمية عن هيئات المشاركة في القانون الجزائري

الفرع 1: حول تشكيل واختصاص هيئات المشاركة  
الفرع 2: من حيث النصوص التنظيمية

## المبحث الثاني : تشكيل واختصاصات هيئات المشاركة في القانون الجزائري

المطلب الأول: هيئات المشاركة من خلال النصوص القانونية الجزائرية

### ف

الفرع 1: هيئات المشاركة من خلال الأمر 66-133 و ما بعده  
الفرع 2: هيئات المشاركة من خلال المرسوم 85-59  
الفرع 3: هيئات المشاركة من خلال الأمر 06-03

المطلب الثاني: تشكيل واختصاص مختلف هيئات المشاركة الجزائرية.

الفرع 1: تشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

الفرع 2: تشكيل واختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

الفرع 3: تشكيل واختصاصات لجنة الطعن

الفرع 4: تشكيل واختصاصات اللجنة الإدارية التقنية

المطلب الثالث: نظرة تقييمية لهيئات المشاركة الجزائرية

الفرع 1: حول تشكيل واختصاص هيئات المشاركة

الفرع 2: من حيث النصوص التنظيمية

## الفصل الثاني : الطبيعة القانونية لآراء هيئات المشاركة في القانون الجزائري

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لآراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولجنة الطعن

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لآراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

الفرع 1: آراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء الملزمة

الفرع 2: الآراء الاستشارية للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لآراء لجنة الطعن

الفرع 1: طبيعة الآراء في ظل الأمر 66-133

الفرع 2: طبيعة الآراء في ظل المرسوم 85-59

الفرع 3: طبيعة الآراء في ظل الأمر 06-03

المطلب الثالث: آثار انعدام أو مخالفة آراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولجنة الطعن

الفرع 7: آثار انعدام رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.....70

الفرع 7: آثار مخالفة آراء اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.....71

الفرع 3: آثار مخالفة آراء لجنة الطعن.....72

**المبحث الثاني: الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال لجان المشاركة**.....74

**المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعمال لجان المشاركة**.....74

الفرع 7: الرقابة على أعمال اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.....74

الفرع 2: الرقابة الإدارية على أعمال لجنة الطعن.....76

**المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال لجان المشاركة**.....76

الفرع 7: الرقابة القضائية على أعمال اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.....77

الفرع 2: الرقابة القضائية على أعمال لجنة الطعن.....78

**المطلب الثالث: موقف الفقه والقضاء الجزائريين من الرقابة على أعمال هيئات المشاركة**.....79

الفرع 7: موقف الفقه الجزائري من الرقابة على أعمال هيئات المشاركة.....79

الفرع 2: موقف القضاء الجزائري من الرقابة على أعمال هيئات المشاركة.....79

● **الخاتمة**

.....ي،ك

● **قائمة المراجع**

.....ل،م

● **الفهرست**

.....ن،س،ع،ف