

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

النظام القانوني للاستقالة في ظل قانون الوظيفة العمومية الجزائري 03/06

The resignation's legal system under the Algerian Public service law
06/03

لعلاونة سليمان*

جامعة محمد لامين دباغين سطيف2، (الجزائر)، s.lalaouna@univ-setif2.dz ،

تاريخ النشر: 2023/03/01

تاريخ القبول: 2023/02/01

تاريخ ارسال المقال: 2022/12/01

* المؤلف المرسل

الملخص:

تطرت الدراسة الى موضوع الاستقالة و الذي يعد من أهم مواضيع قانون الوظيفة العامة ، و قد حاول المشرع الجزائري أن يكفل هذا الحق للموظف العام من خلال الأمر رقم: 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، حيث تعد الاستقالة من بين الأسباب التي تنتهي بها العلاقة الوظيفية و ما يترتب عليها من فقدان الموظف للصفة الوظيفية، ولذلك كان من الضروري تنظيم هذا الحق بنصوص قانونية من شأنها أن تضبط أحكامها بما يضمن حق الموظف في ترك الوظيفة بصفة نهائية من جهة ، و يضمن ديمومة سير المرفق العام بانتظام واطراد من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: الاستقالة ، الموظف العام ، المشرع الجزائري ، المرفق العام.

Abstract :

This study shed light on resignation which is regarded as one of the most important themes in the public service law. The Algerian legislator sought to guarantee this right for the public servant in the ordonnance n° 03 -06 which comprised the fundamental law. Resignation is considered as one of the major causes of ending service thus losing the employment status. So it was necessary to maintain this right with legislations that could in one hand enable the employee to abandon the job permanently and guarantee the functionality of the public facility on the other hand.

Keywords: Resignation ‘public servant‘ Algerian Legislator ‘pubic facility.

مقدمة:

أولت مختلف التشريعات مسألة الاستقالة من الوظيفة العمومية أهمية بالغة خاصة و أنها تمس بشكل مباشر المركز القانوني للموظف العام من جهة و تمس الادارة من جهة أخرى، و لعل مكن الأهمية الذي يكتسيه موضوع الاستقالة هو ارتباطه بتجسيد رغبة الموظف العام في قطع العلاقة الوظيفية، فمدام الالتحاق بالوظائف حق مقرر ومحمي قانونا و يكون بشكل اختياري من طرف الشخص فإنه بالمقابل من ذلك لا يمكن اجباره على البقاء في وظيفة رغما عن ارادته .

ومن أجل تجسيد رغبة الموظف العمومي و حماية المصلحة العامة المتمثلة في ضرورة ضمان سير مرفق الادارة بانتظام واطراد دون أن يكون لاستقالة الموظف من منصبه اثار سلبية من شأنها أن تؤثر على السير الحسن للمرفق العام ، فقد تدخل المشرع من أجل تنظيم العلاقة التي تربط بين الموظف و الادارة من خلال مجموعة من النصوص التي تضبط جميع مسائل التوظيف بدءاً من الالتحاق بالوظيفة و الى غاية نهاية العلاقة الوظيفية والتي تعد الاستقالة شكلا من أشكالها.

وتبرز أهمية موضوع الاستقالة في كون هذا الحق قرره القانون للموظف في أي مرحلة من حياته الوظيفية، حيث يستمد هذا الحق أهميته من أهمية الحريات العامة للأشخاص في أن يحقق ما يراه انسب له، كما تعد الاستقالة وسيلة قانونية وضعها المشرع بين يدي الموظف في تحقيق رغبته في إنهاء الرابطة الوظيفية، وفي نفس الوقت لا يمكن الأخذ بهذا الحق على اطلاقه كون أن الاعتراف للموظف بحقه في ترك الوظيفة يقابله حق الادارة في ضمان استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد، و لذلك وجب حماية حق الموظف في الاستقالة بتوفير الضمانات الكافية من جهة ووجب حماية حق الادارة العامة في ضمان السير الحسن للمرفق العام من جهة أخرى، وهذا ما أوجب على المشرع التدخل بوضع قيود على ممارسة حق الاستقالة، و هو الأمر الذي يدفنا الى طرح الاشكالية التالية:

الى أي مدى وفق المشرع الجزائري في الموازنة بين حق الموظف في الاستقالة، وحق الادارة العامة في ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد؟

للإجابة على الاشكالية السابقة فقد قسمنا الدراسة الى محورين أساسيين على النحو الذي سيأتي بيانه:

المحور الأول: الحماية القانونية للحق في الاستقالة.

المحور الثاني: ضوابط ممارسة الحق في الاستقالة.

المحور الأول: الحماية القانونية للحق في الاستقالة.

نظم المشرع الجزائري الحق في الاستقالة مثلما نظم سائر جوانب العلاقة الوظيفية بالرغم من أن هذه الحالة تشكل رغبة من طرف الموظف يديها لدى الطرف الآخر وهو الادارة يعبر فيها عن إرادته في التخلي عن وظيفته كونه بهذا التصرف الارادي يمارس أحد حقوقه الأساسية، لذلك سنتطرق في هذا المحور الى مظاهر الحماية القانونية للحق في الاستقالة على نحو من التفصيل الآتي .

أولاً: مفهوم الاستقالة

بالرجوع الى قانون الوظيفة العمومية الجزائري فإننا نجد أن المشرع لم يدرج تعريفا لها ، و إنما اكتفى ببيان أنها تعتبر من بين الحقوق التي يجب أن يمارسها الموظف وفق الكيفيات والشروط التي يسمح بها القانون ، ولذلك فهو لا يعالج الاستقالة من جهة وضع مدلول لها و هو الوضع المعتاد عليه في دور المشرع حيث يعمل على بيان مدى أحييتها وكيفية مباشرة إجراءاتها و مختلف اثارها وهو ما نجده في المواد من 217 الى 220 من الأمر 03 / 06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

و قد تطرق جانب من الفقه الى موضوع الاستقالة حيث ذهب " René chapus " الى القول أن الاستقالة هي سبب التوقف عن القيام بأعمال الوظيفة وتكون بمبادرة من الموظف ويجب أن يتم طلبها كتابيا¹، في حين يعرفها " Jéze " بأنها إعلان الموظف عن إرادته الموافقة عليها من قبل الإدارة و التي مضمونها هجر الخدمة بصفة نهائية².

ويعرفها الاستاذ محمد انس قاسم بأنها عملية إرادية يباشرها الموظف بطلب منه وتنتهي الخدمة فيها بقرار إداري صادر بقبول هذا الطلب، فالموظف الذي يقدم استقالته يفصح عن إرادته في ترك الخدمة قبل سن التقاعد³ أما الأستاذ هاشمي خرفي فيرى أن الاستقالة تمثل إعلان الموظف عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية⁴.

ثانياً: الاقرار التشريعي للحق في الاستقالة (اعتراف وحماية)

بالرجوع الى مختلف النصوص القانونية النازمة للاستقالة نجد أن المشرع الجزائري قد اعترف بما كحق للموظف العمومي من خلال مختلف قوانين الوظيفة العمومية ، فقد اعترف الأمر رقم 133/66 بحق الموظف في طلب انهاء العلاقة الوظيفية من خلال طلب يقدمه للإدارة معبرا بذلك عن ارادته الصريحة في الاستقالة وهو ما نصت عليه المادة 63 في فقرتها الثالثة بقولها "لا يمكن أن يكون للاستقالة مفعول الا بطلب خطي يقدمه المعني و يعبر فيه عن ارادته ، بدون غموض عن قطع الصلة التي تربطه بالإدارة ..."⁵

و قد سار المشرع على نفس التوجه في اعتبار الاستقالة حق مقرر للموظف عندما أكد على الأمر صراحة فيما تضمنته الفقرة الأولى من المادة 133 من المرسوم رقم 59/85 عندما نصت على أن الاستقالة تعتبر حق مقرر و معترف به لكل موظف يرغب في انهاء علاقة العمل التي تربطه بالمؤسسة أو الادارة العمومية⁶

و بصدور الأمر رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقد أكد من خلاله المشرع على أحقية الموظف العمومي بتقديم طلب الاستقالة إلى السلطة المعنية التي يعمل بها باعتبار ذلك حقا أساسيا من حقوقه يتمتع بها كما يتمتع بمختلف الحقوق الأخرى التي أقرت له بمناسبة ممارسته لوظيفته.

و بالرجوع الى قانون الوظيفة العمومية الجزائري نجد أنه قد أقر صراحة بحق الموظف في الاستقالة من خلال ما نص عليه في المادة 217⁷ منه، حيث تطرقت الى أن الاستقالة تعتبر حق مكفول للموظف يمارس في اطار ما يسمح به القانون، و بذلك تعتبر هذه المادة ضمانا أساسية تكفل له هذا الحق بما لا يسمح للإدارة أن تمارس أي ضغط من أجل منع الموظف من إبداء رغبته في انهاء العلاقة الوظيفية .

فالتمتع بالاستقالة كحق لا يختلف عن تمتع الموظف بمختلف الحقوق التي يتمتع بها بسبب وظيفته والتي تضمنتها المواد من 26 الى 39 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر، و لعل الاختلاف الوحيد يكمن فقط في أن الموظف هذه المرة يريد قطع العلاقة مع الادارة نهائيا وينهي تقديم خدماته مقابل إنهاء الطرف الآخر ممثلا في الادارة لحقه في الانتفاع بسائر الحقوق المرتبطة بالوظيفة، بمعنى أن طبيعة تكريس هذا الحق تفرض زوال حقوق الموظف، وعلى هذا الأخير حال إبداء رغبته في إنهاء خدماته أن يكون مدركا لآثار تمتعه بهذا الحق؛ فبقدر ما يضمن التشريع حق الموظف في تقديم استقالته بقدر ما يضمن للإدارة التملص من سائر واجباتها اتجاهه⁸.

و بالتالي نجد أن المشرع قد وفر للموظف العام ضمانا قانونية هامة من خلال نصه صراحة على الاستقالة في مضمون المادة 217، و لم يكتفي بذلك بل تجاوز الأمر ذلك الى تحديد الكيفيات و الاجراءات التي يخضع لها ممارسة هذا الحق من خلال تقييد دور الادارة والحد من سلطتها في هذا المجال، و لذلك تعد المواد 218، 219، المادة 220 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بمثابة حماية قانونية أضفاها المشرع لحق الموظف في طلب انهاء العلاقة الوظيفية عن طريق الاستقالة.

و من خلال استقراء مختلف النصوص القانونية التي نظمت موضوع الاستقالة فإننا نسجل مجموعة من الملاحظات التي سنقوم بعرضها على النحو التالي⁹:

-وردت الأحكام المتعلقة بالاستقالة في الباب العاشر المعنون ب "انهاء الخدمة"، و بالتالي اعتبارها حالة من حالات انهاء العلاقة الوظيفية (المادة 216).

-اعتبار الاستقالة حق من حقوق الموظف من خلال النص على ذلك صراحة في المادة 217، و هي تندرج ضمن نفس الباب الخاص بطرق انهاء الخدمة.

- نظم المشرع الجزائري موضوع الاستقالة في اربع مواد بين من خلالها اجراءات و ضوابط استخدام هذا الحق، و في نفس الوقت احاطه بالحماية اللازمة من أي تعسف قد يطاله من طرف الادارة.

- اعتبار الاستقالة حالة من حالات انتهاء العلاقة الوظيفية والتي تكون بإرادته المنفردة ، وهي حالة مختلفة عن الحالات الأخرى المتعلقة بطرق انتهاء العلاقة الوظيفية.

ثالثا: الاجراءات المقررة لحماية الحق في الاستقالة

بالرجوع الى الأحكام المنظمة لحق الموظف في الاستقالة فإننا نجد أن المشرع الجزائري قد أحاط هذا الحق بمجموعة من الضمانات التي من شأنها أن تكفل للموظف حماية كافية من شأنها ضمان كافة حقوقه بداية من اعلان رغبته في انتهاء العلاقة الوظيفية و وصولا الى امكانية ترشح الموظف للتوظيف من جديد بعد تخليه عن وظيفته الأصلية، وهو ما سنتطرق اليه في هذه الجزئية على النحو الذي سيأتي بيانه.

أ- أن يقدم المعني طلبا للاستقالة

لا يمكن الشروع في إجراءات إقالة الموظف إلا إثر مبادرة منه، تتمثل في إرساله لهذا الغرض طلبا مكتوبا للسلطة المخول لها صلاحية التعيين عن طريق السلم الإداري، الأمر الذي يعني أن نية المعني بالأمر لا يجوز في أي حال من الأحوال أن يُعتد بشأنها بمجرد طلب شفوي، أو أن تُستخلص من سلوك قد يوحي بعزمه على مغادرة المرفق العام، كأن تتكرر غياباته أو أن ينقص اهتمامه بالنسبة للمسائل التي تستند معالجتها إليه¹⁰.

و قد نظم المشرع الجزائري هذا الاجراء من خلال ما نصت عليه المادة 218 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، و التي جاءت واضحة السياق والدلالة حيث نصت على "لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف يُعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية"¹¹.

و انطلاقا من ذلك، يشترط التشريع الوظيفي الجزائري على غرار بعض التشريعات المقارنة أن يمارس الموظف حقه في الاستقالة بإرادته وحده، وفي ذلك ضمان لهذا الحق بحيث يجب أن يمارس بصفة إرادية ومنفردة بعيدا عن أي ضغط أو إكراه، وأكثر من ذلك يجب أن تكون الارادة صريحة لا تحتل أي لبس أو غموض أو تردد أو اشتراط وغير ذلك مما يتنافى ووجه الصراحة، بحيث لا يوجد أي شك في أن تعبير الموظف عن إرادته في هذا الطلب لا يحمل سوى معنى الاستقالة، أي تكون الارادة واضحة في الدلالة على مقصود واحد هو نية الموظف في التخلي عن منصب عمله¹².

و يعتبر اشتراط طلب تقديم الاستقالة -في جوهره- ضمانة أساسية قررت لصالح الموظف العام بالدرجة الأولى حتى لا تُنهى مهامه رغما عن ارادته، و لذلك نجد أن طلب الاستقالة لا يمكن أن ينتج أثره الا بتوفر مجموعة من الشروط والتي قُدرت في مجملها لصالح الموظف¹³، وهي :

- أن يقدم الموظف الذي يرغب في انهاء علاقته بالإدارة طلباً، و بذلك نجد المشرع الجزائري قد تبنى نوعاً واحداً من الاستقالة وهي الاستقالة الصريحة أو المكتوبة، والتي يقصد بها "الطلب الذي يتقدم به الموظف مُعبراً عن رغبته في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية"¹⁴، و بالتالي لم يأخذ بالاستقالة الحكومية أو الضمنية.

- أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً بحيث لا يمكن الشروع في اجراءات استقالة الموظف الا بعد مبادرة منه تتمثل في ارساله لطلب مكتوب الى السلطة التي لها صلاحية التعيين بواسطة السلم الاداري و يفصح بطريقة واضحة عن رغبته في ترك الوظيفة وقطع العلاقة الوظيفية.

- أن يكون طلب الاستقالة صادراً بالإرادة المنفردة للموظف، و بالتالي يجب أن لا تكون هذه الإرادة مشوبة بأي عيب قد دفع بالموظف الى تقديم طلب الاستقالة بسبب ضغط قد مُورس عليه بأي شكل من الأشكال .

و لذلك نجد أن نصوص التشريع الوظيفي الجزائري قد ربطت الاستقالة بما يعلنه الموظف بصفة صريحة طبقاً لمبدأ توازي الاشكال فإذا كان التحاق الموظف بالوظيفة يقوم على إرادته الصريحة في تقديم ملفه وإعلان ذلك في طلب الدخول صراحة، فإن الخروج منها أيضاً يكون على هذا الشكل بحيث لا يمكن قبول أي استقالة ضمنية أو حكومية في نظر التشريع الجزائري، ولا يوجد إلا الاستقالة الحقيقية التي تعبر بصراحة عن إرادة الموظف في ترك الوظيفة¹⁵.

و تبعاً لذلك نجد أن الاستقالة التي تقدم تحت تأثير الاكراه أو رهبة تبعثها الإدارة في نفس الموظف دون حق، كأن تصور له أن خطراً جسيماً يهدده هو أو غيره في النفس أو الشرف أو المال تُعتبر باطلة¹⁶.

ب-تقييد سلطة البت في طلب الاستقالة بآجال محددة

بالرجوع الى نص المادة 220 من الامر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نجد أنها قد تضمنت صراحة الاجراءات التي يتم من خلالها الفصل في الطلب حيث نصت على "لا ترتب الاستقالة أي أثر الا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران(2) ابتداء من تاريخ ايداع الطلب، غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين، تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين(2) ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول و ذلك للضرورة القصوى للمصلحة و بانقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية"¹⁷.

و من خلال استقراء نص المادة المذكورة اعلاه نجد أن المشرع الجزائري قد حدد آجالاً قانونية للإدارة تقوم خلالها بممارسة سلطتها في الرد على طلب الموظف الراغب في الاستقالة، حيث حدّد المدة الأولى في أجل أقصاه شهرين، و في هذه الفترة يمكن للموظف التراجع عن الاستقالة، كما يمكن للإدارة أن توافق على طلب الموظف قبل حلول هذا الأجل أي خلال الفترة الممنوحة لها قانوناً، و نتيجة لذلك لا يمكن للإدارة الخروج عن أجل شهرين إلا في حالة الضرورة القصوى للمصلحة التي يقع عليها تسببها، إذ منحها المشرع في هذه الحالة مدة شهرين ابتداء من

تاريخ نهاية الأجل الأول الممنوح في الحالة العادية، كما يجب على الموظف أن يلتزم بكامل التزاماته القانونية باعتباره موظفا على أساس أن علاقة التبعية ما تزال قائمة، لأن الطلب وحده ليس كافيا لإحداث الاستقالة.

و ما يمكن ملاحظته على تطور موقف المشرع الجزائري من مسألة الآجال الواجب البت فيها في طلب الاستقالة نجد أن المشرع قد قلص من المدة التي كانت مقررة في ظل الأمر 166/33 حيث كانت المدة 3 أشهر في حين كانت المدة في ظل المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية الذي حددها بـ 6 أشهر، كما كان المشرع يعتبر أن سكوت الادارة العامة عن الرد بمثابة رفض ضمني للاستقالة، وهو عكس ما أخذ به في ظل الأمر 03/06 حيث اعتبرها قبولا ضمنيا¹⁸.

و تجدر الاشارة الى أنه بالرغم من تقديم الموظف لطلب الاستقالة إلا أن العلاقة الوظيفية بينه و بين الادارة المستخدمة تبقى قائمة، وبالتالي فإن طلب الاستقالة لا يُنتج أي أثر قانوني الا بعد صدور قرار بقبولها من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين، لكن و توقيماً لأي تعسف من طرف الادارة فقد ألزم المشرع الجزائري الادارة على البت في الطلب وفق الآجال المحددة قانونا و إلا اعتبر طلب الاستقالة مقبولا.

ج- حق الموظف في التوظيف من جديد

يترتب على استقالة الموظف الصادرة بصفة قانونية انتهاء خدمة الموظف لدى إدارته، و لذلك يمكنه الالتحاق بوظيفة جديدة و لا يمنعه القانون من ذلك طالما أن لا رابطة وظيفية له، بخلاف الموظف المعزول بسبب إهمال المنصب أو المسرح تأديبيا اللذين لا يمكنهما الالتحاق بقطاع الوظيفة العمومية من جديد، و بالرجوع إلى نصوص الوظيفة العمومية التي تضمنها الامر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فإنه لا يوجد أي مانع يمنع الموظف المستقيل من الالتحاق بوظيفة داخل الادارة العمومية بما فيها الادارة المستقيل منها.

وفي هذا الشأن فقد أصدر التنظيم من خلال تعليمة للمديرية العامة للوظيفة العمومية ما يمنح الحق في التوظيف للموظف المستقيل دون أي شرط عدا الشروط التي يفرضها القانون والتي حددتها المادة 75 من الأمر 03/06 السابق الذكر¹⁹.

و بما أن انتهاء الخدمة عن طريق الاستقالة لا يُعد عقوبة تأديبية يتم بموجبها الاستغناء عن خدمة الموظف كإجراء تأديبي، و بالتالي حرمانه من التوظيف من جديد كما هو الحال في عقوبات التسريح والعزل²⁰، ولذلك فلا يوجد أي سبب قد يحول دون امكانية ترشح الموظف الذي استقال من وظيفته في وقت سابق من أن يتقدم من أجل تقلد وظيفة عمومية أخرى طالما أنه يتوفر على شروط التوظيف المقررة قانوناً.

المحور الثاني: ضوابط ممارسة الحق في الاستقالة

ان التكريس القانوني لحق الاستقالة يعتبر ضمانا هامة من شأنها أن تكفل للموظف الحق في ترك الوظيفة التي يشغلها و يطلب انهاء العلاقة الوظيفية بينه وبين الادارة المستخدمة .

و بالرغم من كون الاستقالة من بين أهم الحقوق المقررة للموظف والتي حظيت بعناية فائقة من طرف المشرع الجزائري من خلال إحاطة هذا الحق بحماية قانونية واجرائية من كل تعسف قد يطال الموظف من طرف الادارة العامة من خلال منع كل تأثير لها على ارادة الموظف ، و كذا ضبط كل الاجراءات والشروط التي تمكن الموظف من استخدام هذا الحق متى رأى هو ضرورة لذلك ، لكن في نفس الوقت نجد أن المشرع وضع بعض القيود على هذا الحق والتي من شأنها ضمان حقوق الادارة المستخدمة خاصة من ناحية استمرارية تقديم الخدمة من طرف المرفق العام ، وهو بذلك قد سعى الى الموازنة بين حق الموظف في الاستقالة وحق الادارة في السهر على حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، ولذلك سنتعرض لهذه الضوابط والقيود على النحو التالي:

أولا: قبول الاستقالة

لا تنتهي خدمة الموظف بمجرد تقديمه لاستقالته، وإنما يجب أن تصدر الإدارة قرارا بقبولها، ولذلك يعتبر قبول الاستقالة شرطا ضروريا لكي ترتب الاستقالة أثارها القانونية ، وهو إجراء يسري بالنسبة لكافة فئات الموظفين ، و لعل الهدف من ذلك هو تجنب أي ضرر قد يصيب المرفق العام من جراء استقالة الموظف و ما يترتب من نتائج عن شغور المنصب الذي كان يتقلده ، و بالتالي فمن غير الممكن أن يترك هذا الأمر دون تنظيم خاصة و أنه يتعلق بحسن سير المرفق العام و دوره في اشباع الحاجيات العامة للجمهور على اختلاف متطلباتهم ، و نحو ذلك عدم قدرة المرفق على الاستجابة لهم نتيجة لعدم امكانية ايجاد من يحل في مكان الموظف المستقيل اذا تم الأمر بشكل غير مُعلن عنه سابقا أو دون اعدار مسبق يتضمن رغبة الموظف في قطع العلاقة الوظيفية.

ونتيجة لذلك فإنه لا يمكن أن تخضع الادارة العمومية لرغبة الموظف الذي يلتحق بوظيفته حيث شاء ويتركها متى شاء، بل يعتبر من التسيير اللائق للمرفق العام وحتى لا يتضرر بتلك الرغبة أن تتم عبر موافقة صريحة من الادارة المعنية، ولكن ذلك لا يعد إلا شكليا بحيث لا يفصل بين قبول الادارة وتحقيق الاستقالة سوى الآجال المحددة قانونا²¹.

و بالرجوع الى نص المادة 220 من الأمر 03/06 خاصة الفقرة الأولى منها نجدها قد نصت صراحة على أنه لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من طرف السلطة التي لها صلاحيات التعيين و التي يتوجب عليها أن تتخذ قرار بشأن طلب الاستقالة في أجل أقصاه شهران (2) ابتداء من تاريخ ايداع الطلب.

و بهذا يكون المشرع قد اشترط الموافقة الصريحة من الادارة المختصة و التي يجب أن تكون مكتوبة بحيث لا يمكن الحكم بحدوث استقالة الموظف إلا بعد اقتران طلبه بموافقة الادارة، و بالتالي يبدأ سريان الاستقالة وما يترتب عنها من آثار من تاريخ الموافقة المتخذة من جانب الإدارة وليس من تاريخ ايداع الطلب.

و ينتج عن اعتبار قبول الادارة للاستقالة كشرط لسريان اثارها بالنسبة للموظف و للإدارة أن يكون لهاته الأخيرة سلطة تقديرية واسعة في اختيار الموقف الذي تراه هي مناسباً للرد على طلب الاستقالة، لكن بالرغم من ذلك و يجب عليها في جميع الحالات أن تتقيد بتلك الآجال المنصوص عليها في المادة 220 من الأمر 03/06.

و بالتالي فإن تقدير الادارة لطلب الاستقالة قد يتخذ مجموعة من المواقف التالية²² :

- اصدار السلطة التي لها صلاحية التعيين لقرار بقبول الاستقالة بشكل صريح خلال الآجال القانونية المنصوص عليها في المادة 220 فقرة 1 ، و بالتالي متى صدر قرار بقبول الاستقالة وكان صحيحاً و خال من العيوب و مستوفياً لمختلف الشروط والاجراءات فإنه من غير الممكن للإدارة أن ترجع عنه وهذا تطبيقاً لما ورد في نص المادة 219 في فقرتها الثانية.

- اصدار قرار يقضي بتأجيل الموافقة عن طلب الاستقالة في حالة الضرورة القصوى للمصلحة ، و في هذه الحالة يتوجب على الادارة أن تحترم أجل الشهرين و الذي يبدأ حسابها منذ تاريخ انقضاء الأجل الأول (المادة 220).

- سكوت الادارة عن الرد على طلب الاستقالة ؛ و ذلك من خلال التزام الادارة للصمت حيال الطلب المقدم اليها ولا تتخذ أي موقف اتجاهه سواء بالقبول أو بالتأجيل ، ففي هذه الحالة تقع الاستقالة في حكم ما نصت عليه المادة 220 خاصة في فقرتها الثالثة التي أكدت أن انقضاء الآجال المحددة للرد من طرف الادارة يجعل من الاستقالة فعلية(انقضاء مدة 4 أشهر) ، وهو ما يشكل ضماناً حقيقية لكل من الادارة و الموظف من خلال عدم ترك هذه المسألة دون تنظيم و ضبط.

ثانياً: ضرورة التزام الموظف بالاستمرار في أداء الخدمة بعد تقديم طلب الاستقالة

إن تقديم الموظف لطلب الاستقالة من منصبه لا يجعله متحرراً من التزاماته اتجاه وظيفته ، و لذلك فإنه لا تكون ثمة استقالة معتبرة قانوناً الا اذا صدر قرار صريح من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين بذلك ، ولا تنقطع بالتالي صلة العامل بالوظيفة على هذا الأساس.

و لما كانت خدمة الموظف العام لا تنتهي بالاستقالة إلا بعد قبول جهة الإدارة لطلب الاستقالة المقدم منه، فإن الموظف المستقيل يلتزم بالاستمرار في أداء عمله حتى صدور القرار الإداري بقبول استقالته ولا يجوز له أن ينهي علاقته الوظيفية بإرادته المنفردة، أو أن ينقطع عن عمله عقب تقديم استقالته ، لأن علاقة الموظف بالإدارة ليست علاقة تعاقدية بل علاقة تنظيمية عامة تحكمها القوانين واللوائح، ضف إلى ذلك أن ترك الموظف العام لعمله عقب تقديمه لاستقالته من شأنه أن يُعرض مصلحة المرفق العام للخطر ويخل بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد²³.

و بالتالي لا تنتهي العلاقة الوظيفية التي تربط بين الموظف وإدارته بمجرد أن يتقدم المعني بطلب يُبين فيه رغبته في ترك منصب عمله إلا بعد توافر شرطي الاستقالة المتمثلين في الطلب والقبول، مما يعني أن الموظف يبقى بصفته ورتبته ويتمتع بسائر حقوقه كموظف قبل صدور الرأي فيها من الجهة المعنية أو بعد انقضاء آجال الرد عليها، ولا يفقد صفة الموظف إلا في حالة واحدة هي موافقة الإدارة على تلك الاستقالة سواء كانت الموافقة صريحة، أو كانت بقوة القانون في حالة انقضاء الآجال دون رد من الجهة المختصة، أما في حالة انتظار الرد يلتزم الموظف بكامل التزاماته القانونية باعتباره موظفاً على أساس أن علاقة التبعية ما تزال قائمة، و مرد ذلك أن الطلب وحده ليس كافياً لإحداث الاستقالة.

و قد تطرق المشرع الجزائري في مختلف قوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة للالتزام الواقع على عاتق الموظف العمومي في الاستمرار بمزاولة الأعمال الموكلة اليه بحكم وظيفته رغم تقديمه لطلب الاستقالة، ففي الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية تناول هذا الالتزام في نص المادة 63 فقرة 2 حيث نصت هذه المادة صراحة على أن الموظف يبقى مكلفاً بالوفاء بالالتزامات المرتبطة بوظيفته الى أن تتخذ السلطة الادارية قرارها²⁴.

وهو الأمر الذي استقر عليه في المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية حيث جاءت المادة 133 فقرة 2 منه لتؤكد على ضرورة التزام الموظف بالقيام بواجباته المرتبطة بوظيفته الى غاية صدور قرار السلطة المختصة²⁵، و استقر موقف المشرع الجزائري على هذا النحو من خلال النص صراحة في المادة 219 فقرة 1 على ضرورة التزام الموظف بأداء مهامه الموكلة اليه بمناسبة شغله لوظيفة معينة الى غاية صدور قرار من السلطة التي لها صلاحية التعيين يقضي بقبول استقالته، وفي حالة عدم صدور القرار بصفة صريحة فإن الاستقالة تعتبر فعلية أي بقوة القانون نظراً لانقضاء الآجال المنصوص عليها في المادة 220 فقرة 3²⁶، و ينتج عن كل اخلال بالواجبات الوظيفية تعرض الموظف للمساءلة وتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً.

ثالثاً: خضوع الموظف للنظام التأديبي قبل قبول الاستقالة

يحتاج العمل الاداري ليسود الاستقرار فيه الى قواعد ضابطة تتجسد من خلال نظام تأديبي متكامل من شأنه أن يحفظ مكانة الوظيفة، فقد يرتكب الموظف أثناء مساره الوظيفي خطأً تأديبياً يستوجب تسليط عقوبة تأديبية ضده حسبما يقره القانون وبعد توفير ضمانات المساءلة التأديبية، و يعتبر الخطأ التأديبي كل إخلال بالواجبات الوظيفية التي قد يرتكبها الموظف العام²⁷.

ومن خلال القواعد العامة التي تضمنها الأمر رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية خاصة في المواد النازمة للاستقالة نجدها قد أكدت على أن طلب الاستقالة ليس له أي أثر قانوني على العلاقة الوظيفية الا بعد قبولها من طرف السلطة المختصة، و لذلك يبقى الموظف ملتزماً بالقيام بما يقع على عاتقه من مهام و واجبات مثله مثل سائر الموظفين كالتزام بمواقف العمل، احترام السلطة الرئاسية و تنفيذ التعليمات الموجهة اليه،

و كذا أداء مهامه بشكل شخصي، و حفظ السر المهني وغيرها من الواجبات، ومتى أخل بمهامه الواجبات فإنه يقع تحت طائلة المساءلة .

و يرى الدكتور عبد القادر الشبخلي أن القانون التأديبي يجب أن يتوقف عن ملاحقة شخص انقضت علاقته الوظيفية، وبالتالي اذا انتهت الخدمة انقضت معها الصفة الوظيفية و عليه لا مجال لتحريك الدعوى التأديبية. و من خلال الاطلاع على مختلف قوانين الوظيفة العمومية الجزائرية فإننا نسجل ما يلي²⁸:

-لم ينص المشرع صراحة عن امكانية مساءلة الموظف المستقيل عن الأخطاء المرتكبة بعد ترك الوظيفة، حيث ربط المشرع في نص المادة 160 من الأمر 03/06 بين الصفة الوظيفية و الخطأ التأديبي .

-لم ينص الأمر رقم 03/06 والمرسوم رقم 59/85 على مسألة الموظف السابق المستقيل التي ارتكبها قبل ترك الوظيفة والتي تم اكتشافها بعد الاستقالة خلافا للأمر رقم 133/66 الذي أتاح بمقتضى نص المادة 65 منه امكانية مباشرة الدعوى التأديبية بسبب أفعال قد تكتشف بعد الاستقالة .

رابعاً: تجريم الاستقالة الجماعية

ان اعتبار الاستقالة حق من الحقوق التي يكفلها القانون للموظف العام الذي أقرت له مختلف التشريعات انهاء العلاقة الوظيفية مع الادارة التي ينتمي اليها ، لكن لم يترك المشرع هذا الحق على اطلاقه تفاديا لوضع قد يؤثر بشكل جد سلبي على الادارة العامة.

و لئن كان الهدف الذي تسعى الادارة العامة الى تحقيقه هو المصلحة العامة و الذي لا يتأتى لها الا من خلال ضمان أهم مبدأ من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ألا وهو مبدأ استمرارية المرفق العام، خاصة و أنه يسعى دائما الى اشباع الحاجيات العامة للمواطنين، و هو الأمر الذي دفع بالمشرع الى إحاطة تسيير المرافق العمومية بنوع من الحماية ضد أي تصرف أو سلوك قد يرتكبه الموظفون من شأنه المساس بهذا المبدأ.

و لذلك فقد اعترف المشرع الجزائري للموظف العام بالحق في الاستقالة لكنه في نفس الوقت وضع مجموعة من الضوابط التي يجب أن تمارس في اطارها حماية للمصلحة العامة من أي مساس، وهو حقيقة ما تجلّى من خلال تجريم الاستقالة الجماعية .

والمقصود بالاستقالة الجماعية أن تتوافق ارادات بعض الموظفين على تقديم استقالاتهم من وظائفهم في وقت واحد، والغرض من ذلك هو فرض ضغط على الادارة لتحقيق مطالب معينة أو الاحتجاج على مواقف معينة²⁹.

ومن أجل تجنب استخدام حق الاستقالة بشكل من شأنه الاخلال بالسير الحسن للمرافق العمومية فقد تدخل المشرع الجزائري من خلال ما نصت عليه المادة 115 من قانون العقوبات الجزائري³⁰، حيث وردت هذه المادة في القسم الثالث المعنون "بتواطؤ الموظفين"، و قد تضمنت المادة السابقة الذكر تجريم استخدام حق الاستقالة بشكل

جماعي و بغرض الإضرار بالمرفق العام كأن يتم منع أو وقف القضاة أو سير المصالح العمومية من خلال الاتفاق والتشاور فيما بينهم بحيث يُفضي هذا الاتفاق الى تقديم الاستقالة الجماعية.

ونظر لما تكتسبه هذه الأفعال من خطورة بالغة في عرقلة وتعطيل سير المرفق العام ، فقد أقر المشرع الجزائري لها عقوبة تتراوح بين 6 أشهر و 3 سنوات، مع امكانية مساءلة الادارة للموظفين المرتكبين لهذه التصرفات تأديبيا.

خاتمة:

ان اعتبار الاستقالة حق مقرر للموظف العام كرسنه مختلف التشريعات والأنظمة القانونية جعلها من بين أهم المواضيع التي حظيت باهتمام المشرع، خاصة و أن آثارها تمس جانبين على درجة كبيرة من الأهمية؛ الموظف العام باعتباره الشخص الذي يمارس مهام و صلاحيات باسم الدولة و لحسابها، و الإدارة العامة باعتبارها مرفق عام يهدف الى اشباع الحاجات المختلفة للمرتفقين.

و نظرا لاعتراف المشرع الجزائري بكون الاستقالة حق من الحقوق المكفولة للموظف العام فقد أحاطه بالحماية القانونية اللازمة التي من شأنها أن تسمح له أن يمارسه في الحالة التي يختار فيها قطع العلاقة الوظيفية التي تربطه بإدارته، لكن بالرغم من توفير المشرع لمجموعة من الضمانات التي تكفل ممارسة هذا الحق للموظف العام، الا أنه في نفس الوقت قد رسم لهذا الحق حدوداً تمارس في اطاره و التي مثلت قيودا وضوابط وجب احترامها، و الهدف من ذلك هو اقامة نوع من التوازن بين المصلحة الخاصة للموظف العام في الاستقالة من جهة و ضمان المصلحة العامة للمرفق من خلال ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد، و لذلك فقد خلصت الدراسة للنتائج التالية :

- بالرغم من اعتبار المشرع الجزائري للاستقالة كحق الا أن تنظيمها لم يرد ضمن الباب الثاني الخاص بحقوق الموظف وواجباته، و انما ورد تنظيمها في الباب العاشر المتعلق بطرق انهاء الخدمة.

- قيد المشرع الجزائري حق ممارسة الاستقالة بضرورة تقديم طلب مكتوب يبرز فيه صراحة ارادته في ترك الوظيفة و انهاء العلاقة الوظيفية.

- قيد المشرع الجزائري من سلطة الادارة في قبول الاستقالة من خلال الزامها باحترام آجال معينة للرد على طلب الموظف و في حالة انقضاء هاته الآجال تعد الاستقالة فعلية.

- أصاب المشرع عندما جعل الاستقالة غير قابلة للرجوع فيها (المادة 219)

- ألزم المشرع الجزائري الموظف الذي قدم طلب الاستقالة بالاستمرار في أداء مهامه الى غاية الرد القانوني والصريح من طرف الادارة، أو انقضاء الآجال المحددة (4 أشهر).

- أتاح المشرع الجزائري للموظف المستقيل امكانية الترشح من أجل التوظيف من جديد متى توفرت فيه الشروط القانونية.

- لم يتطرق المشرع الجزائري لمسألة جد هامة وهي مدى امكانية قبول الادارة لاستقالة الموظف المحال على التأديب رغم اهمية هذه الحالة و خطورتها كون الموظف قد يستخدم حق الاستقالة كوسيلة للتهرب من المساءلة التأديبية التي قد تنتهي بالعزل أو التسريح مثلا.

- جرم المشرع الجزائري الاستقالة الجماعية و قرر لها عقوبات جزائية و مساءلة تأديبية.

ومن خلال ما سبق بيانه يتضح لنا جليا أن المشرع الجزائري قد أحاط موضوع الاستقالة بالضمانات الكافية التي تسمح بممارستها دون أي ضغوط، و في نفس الوقت جعل من ممارسة هذا الحق تكون في حدود ضوابط قانونية واضحة و فعالة.

و لذلك يمكن القول أن المشرع الجزائري من خلال تنظيمه لحق الاستقالة و الموازنة في نفس الوقت بين الضمانات المقررة للموظف العام و الضوابط التي يجب أن يحترمها أثناء ممارسته لهذا الحق قد نجح الى حد بعيد في الموازنة بين المصلحة الخاصة للموظف و المصلحة العامة للمرفق العام الذي يقتضي الحفاظ على الدوام و الاستمرارية.

الهوامش:

¹ شريف يوسف حلمي خاطر ، الوظيفة العامة دراسة مقارنة. دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة 2007 ، ص 289.

² السيد محمد إبراهيم ، شرح قانون نظام العاملين المدنيين. دار المعارف، القاهرة، طبعة 1966، ص 236.

³ محمد انس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1989، ص 65.

⁴ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، طبعة 4، سنة 2010، ص 216.

⁵ أنظر المادة 63 من الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 2 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 8 جوان 1966.

⁶ أنظر المادة 133 من المرسوم رقم: 59/85 المؤرخ بتاريخ 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 31 مارس 1985.

⁷ أنظر المادة: 217 من الأمر رقم 03/06 المادة 217 من من الأمر 06 / 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 ، الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006 .

⁸ مهدي بحدّة، النظام القانوني للاستقالة-دراسة في التشريع الوظيفي الجزائري-، المجلة الأكاديمية للدراسات لاجتماعية، الجزائر، المجلد 11، العدد 2، سنة 2019، ص 46.

⁹ بدري مباركة، التنظيم القانوني للاستقالة في التشريع الجزائري ضرورة للتوفيق بين مصلحة الموظف و المصلحة العامة، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، الجزائر، العدد 6، جوان 2014، ص 116.

¹⁰ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 217.

¹¹ أنظر المادة 218 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر.

¹² مهدي بحدّة، المرجع السابق، ص 47.

¹³ بدري مباركة، المرجع السابق، ص 117.

¹⁴ محمد عبد العال السناري ، مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، دون بلد نشر ، دون سنة نشر ، ص 97.

¹⁵ مهدي بحدّة، المرجع السابق، ص 46.

¹⁶ نواف كنعان، القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2007، ص 217.

¹⁷ أنظر المادة 220 من الأمر 03/06 السابق الذكر.

¹⁸ محمد مجاوي نبيل، خصوصية الاستقالة و مبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 6، العدد الأول، سنة 2022، ص 1479.

¹⁹ مهدي بخدة، المرجع السابق، ص 47.

²⁰ أنظر المادة 185 من الأمر 03/06 السابق الذكر.

²¹ مهدي بخدة، المرجع السابق، ص 48.

²² بدري مباركة المرجع السابق، ص 125، 126.

²³ زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1986، ص 130.

²⁴ أنظر المادة 63 من الأمر 133/66 السابق الذكر.

²⁵ أنظر المادة 133 من المرسوم 59/85 السابق الذكر.

²⁶ أنظر المادتين 219 و 220 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر.

²⁷ عمار بوضيف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع، ط1، سنة 2015، ص 151.

²⁸ بدري مباركة، المرجع السابق، ص 133.

²⁹ بدري مباركة المرجع نفسه، ص 135.

³⁰ أنظر المادة رقم 155 من القانون رقم 156/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المعدل والمتمم، المتضمن قانون العقوبات.