



نشاط ووسائل الإدارة وفقا للتشريع المغربي

- وظائف الإدارة
- وسائل الإدارة

أسناد التعليم العالي بكلية العلوم القانونية
و الاقتصادية و الإجتماعية بكناس
مستشار سابق لوالي دپوان المظالم

نشاط ووسائل الإدارة وفقا للتشريع

د. أحمد أجمون

سلسلة "الأعداد الخاصة"

سلسلة "المعارف القانونية والقضائية"

سلسلة "فقه المنازعات الإدارية"

سلسلة "الأنظمة والمنازعات العقارية"

دلائل "الأعمال القضائية"

سلسلة "دراسات قضائية"

سلسلة "الدراسات والأبحاث"

سلسلة "أملاك الدولة"

droit.revue@gmail.com / revue.droit@yahoo.com

www.facebook.com/DroitRevue

الثمن : 85 درهما

Dépôt légal : 2016M



9 789954 3797

الفصل الثاني: الوسائل البشرية والمالية

تعتمد الإدارة على مجموعة من الوسائل البشرية ممثلة في فئة الموظفين العموميين (المبحث الأول) ومجموعة من الوسائل المالية تتعد في الأموال والأموال العمومية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الموظفون العموميون

لتنفيذ سياستها والقيام بمهامها، تستعين الدولة بموظفيها العموميين الذين يخضعون لنظام قانوني خاص، يحدد مراكزهم وينظم مسارهم وحقوقهم وواجباتهم. لذلك فتفصيل النظام القانوني للموظفين العموميين يقتضي التعرض لطريقة تعيينهم ووضعياتهم الإدارية (المطلب الثاني)، وحقوقهم وواجباتهم (المطلب الثالث) وكيفية تأديبهم (المطلب الرابع)، لكن قبل ذلك لابد من التمهيد لما سبق بتحديد مفهوم الموظف العمومي (المطلب الأول).

المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي

إن توضيح وتحديد مفهوم الموظف العمومي يستدعي منا الوقوف عند التعاريف الفقهية والقضائية، قبل العمل على تكييف العلاقة التي تربطه بالإدارة.

أولاً: تعريف الموظف العمومي

يعرف القانون الأساسي للوظيفة العمومية الموظف العمومي على أنه «كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة»²⁴⁹، كما أن المرسوم المتعلق بالنظام الخاص بموظفي الجماعات المحلية يؤكد على نفس

249. الفصل الثاني من الظهير الشريف رقم 58-008-1 بتاريخ 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج 1 عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958 كما تم تعديله وتتميمه.

أهمها وقوع خطأ من المتعاقد مع الإدارة أو تغير ظروف التعاقد وهو ما لا يتوهر في حالة الموظف العمومي المرتبط بالإدارة.

2 - علاقة الموظف بالإدارة علاقة نظامية، في نظر هذا الاتجاه، تعد علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القواعد القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية، التي تحدد المركز القانوني للموظف العمومي بما تتضمنه من حقوق وواجبات.

ويتربط على الاعتراف بالطابع النظامي لعلاقة الموظف بالإدارة النتائج التالية:

« إن التحاق الموظف بالإدارة يكون بقرار انفرادي تصدره هذه الأخيرة، وإن كان الموظف غير ملزم بقبول الوظيفة. كما أن ترك الوظيفة كذلك يكون بقرار. فأبداء الموظف لرغبته في الاستقالة لا ينهي علاقته بالإدارة وإنما يتوقف ذلك على القبول الصريح أو الضمني لتلك الاستقالة من قبل الإدارة.

• إن الموظف في علاقته الوظيفية يخضع لقواعد عامة ومجردة معدة سلفا، وليس له أي دخل في وضعها أو تحديد مضمونها.

• إن للإدارة الحق في تعديل قواعد الوظيفة العمومية دون استئذان الموظف أو انتظار موافقته حتى ولو تضمن التعديل مساسا بمركزه القانوني. فليس له الاحتجاج بحقوق مكتسبة مادام التعديل جاء عاما ومجردا وفي إطار القانون.

فأمام الانتقادات التي تعرض لها التكييف التعاقدية، اتجه النقح والقضاء ثم المشرع إلى تكييف علاقة الموظف العمومي بالإدارة على أساس نظامي قانوني.

فقد أيد كل من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري هذه النظرية منذ نشأتها، وتدخل المشرع في البلدين لإقرار المركز التنظيمي للموظف²⁵². كما أن المشرع المغربي نحا نفس الاتجاه، فنص صراحة في الفصل الثالث من النظام الأساسي للوظيفة العمومية على ما يلي: « يوجد الموظف في حالة نظامية وقانونية إزاء الإدارة ».

المطلب الثاني: تعيين الموظف ووضعيته الإدارية

لقد حدد القانون الكيفيات التي يتم بها تعيين الموظف (أولا)، والوضعيات التي يمكن أن يوجد فيها الموظف المعين (ثانيا).

252. فقد أقر المشرع الفرنسي المركز التنظيمي للموظف العمومي في قانون الموظفين الصادر في 19 أكتوبر 1946 ثم في النظام المطبق حاليا والذي صدر به القرار الجمهوري رقم 244 لسنة 1959. وأقر المشرع المصري نفس الاتجاه في قانون الوظائف العامة رقم 210 لسنة 1951 وفي القوانين التي تلته حتى القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978. ماجد راغب الحلو، م.س.ص. 170.

أولا: تعيين الموظف

حدد الفصل 21 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية مجموعة من الشروط اللازمة في الشخص حتى يمكن تعيينه في إحدى الوظائف العمومية وهي:

- أن تكون له الجنسية المغربية
- أن يكون متمتعا بالحقوق الوطنية وذا مروءة
- أن يكون مستوفيا لشروط القدرة البدنية التي يتطلبها القيام بالوظيفة.
- أن يكون في وضعية تتفق ومقتضيات قانون الخدمة العسكرية.

وقد نص الفصل 22 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية كما تم تعديله وتغييره²⁵³، على ما يلي: « يجب أن يتم التوظيف في المناصب العمومية وفق مساطر تضمن المساواة بين جميع المترشحين لولوج نفس المنصب، ولاسيما حسب مسطرة المباراة. وتعتبر بمثابة مباراة، امتحانات التخرج من المعاهد والمؤسسات المعهود إليها بالتكوين حصريا لفائدة الإدارة.

استثناء من أحكام الفقرة الأولى، يمكن للحكومة أن ترخص للسلطات المكلفة بالدفاع الوطني أو بالأمن الداخلي والخارجي للدولة، بأن تقوم بتوظيفات بعد اختبار الكفاءات المطلوبة توافقها في المترشحين دون إعلان سابق أو لاحق.

تحدد شروط، وكيفيات تطبيق أحكام هذا الفصل بموجب مرسوم²⁵⁴.

هكذا تشكل المباراة الطريق الأمثل للتوظيف بما تضمنته من مساواة جميع المترشحين لولوج نفس المنصب ومن ضرورة اعتماد الكفاءة والاستحقاق والشفافية في ولوج الوظائف العمومية بصفة عامة.

وتطبيقا لأحكام الفصل 22 أعلاه، صدر المرسوم المؤرخ في 25 نونبر 2011 المتعلق بتحديد شروط، وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية²⁵⁵، كما

253. راجع الظهير الشريف، رقم 1.11.10 الصادر بتاريخ 18 فبراير 2011 بتنفيذ القانون رقم 50.05 بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 24 فبراير 1958 بمطابقة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 5944 بتاريخ 19 ماي 2011 ص. 2630 وما بعدها

254. وقد كان الفصل 22 قبل تعديله وتغييره يحدد طرق التوظيف كما يلي: « يقع التوظيف في كل منصب من المناصب إما عن طريق مباريات تجرى بواسطة الاختبارات أو نظرا للشهادات وأما بواسطة امتحان الأهلية أو القيام بتمرين لإثبات الكفاءة.

255. المرسوم رقم 2.11.621 بتاريخ 25/11/2011 بتحديد شروط، وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6007 مكرر بتاريخ 27/12/2011 ص. 6225 وما بعدها

التعريف بالنص على أنه « تخول صفة موظف في الجماعة كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات»²⁵⁰.
من خلال هذين التعريفين²⁵¹، يتضح أن المشرع المغربي يشترط ثلاث عناصر أساسية في الشخص لا اعتبره موظفا عموميا:

1 - **التعيين في وظيفة عمومية**، فلا يعتبر الشخص موظفا عموميا إلا إذا تم تعيينه في وظيفة عمومية وفقا للإجراءات القانونية السليمة ومن قبل السلطة التي تملك حق تعيينه قانونا.

لكن استثناء، اعترف القضاء الإداري بصحة ومشروعية تصرفات الموظف الفعلي أو الواقعي رغم عدم صدور قرار بتعيينه إذا تعلق الأمر بالظروف الاستثنائية.

2 - **الدوام والاستمرارية**، بمعنى أن يمارس الشخص وظيفة عمومية قارة وثابتة.

3 - **الترسيم بأحد أسلاك الوظيفة العمومية**، أي أن يكتسب الشخص وضعية قارة ونهائية بعد مرور مدة معينة. وعلى هذا الأساس فالأعوان المؤقتون والمياومون والمتعاقدون مع الإدارة في إطار القانون الخاص لا يعتبرون موظفين عموميين. كما أن المستخدمين الذين يوجدون في وضعية التمرين لا تتحدد وضعيتهم النهائية كموظفين نهائين إلا بعد ترسيمهم في إحدى أسلاك الوظيفة العمومية.

وبالرجوع إلى النظام الأساسي للوظيفة العمومية، يلاحظ أن الفصل الرابع منه استثنى فئات من الموظفين العموميين من الخضوع لأحكامه، بالرغم من توفرهم على الشروط الواردة في الفصل الثاني منه، فأخضعهم لنصوص قانونية خاصة. يتعلق الأمر ب:

• رجال القضاء

• العسكريون التابعون للقوات المسلحة الملكية

• هيئة المتصرفين بوزارة الداخلية.

250 الفصل الأول من المرسوم رقم 738-27 بتاريخ 27 شتنبر 1977 المتعلق بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات، ج ر عدد 3387 بتاريخ 28 أبريل، 1977، ص 2728.

251 مع الإشارة أن المشرع الجنائي وسع من مفهوم الموظف العمومي فقد عرفته الفقرة الأولى من الفصل 224 من القانون الجنائي المغربي بالقول: «يعد سؤلفا عموميا، في تطبيق أحكام التشريع الجنائي، كل شخص كيفما كانت صفته، يعهد إليه في حدود معينة مباشرة وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة بأجر أو بدون أجر ويساهم بذلك في خدمة الدولة، أو المصالح العمومية أو الهيئات البلدية، أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات نفع عام». وبخصوص تفاصيل تحديد مفهوم الموظف العمومي راجع عبد الحق الدجني تحديد مفهوم الموظف العمومي بين النقطة والقضاء المغربي والمقارن، مقال منشور بمجلة القضاء الإداري، العدد الأول، السنة الأولى، صيف - خريف 2012، ص 83.

كما أعفى الفصل الرابع أيضا بعض الفئات الأخرى من الخضوع لبعض مقتضيات النظام الأساسي للوظيفة العمومية، إذا كانت لا تتلاءم والالتزامات الملقاة على عاتقهم. ويتعلق الأمر ب:

• أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي

• الهيئات المكلفة بالتفتيش العام للمالية

• رجال التعليم

• موظفي هيئة كتابة الضبط بقطاع العدل

• أعوان الشرطة وإدارة السجون

• رجال المطافئ.

• أعوان المصلحة العامة بإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والمفتشين والمراقبين والحراس بالبحرية التجارية وضباط الموانئ وموظفي المطارات وموظفي المياه والغابات.

ثانيا، علاقة الموظف بالإدارة

لقد اختلف الفقه والقضاء بخصوص طبيعة العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالإدارة. فقيما يذهب اتجاه إلى اعتبارها علاقة تعاقدية، فكيفها الاتجاه الثاني على أنها علاقة نظامية أو تنظيمية.

1 - **علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية**، في نظر هذا الاتجاه، تعتبر علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية تحكمها قواعد القانون الخاص. لكن هذا التفسير تعرض للانتقاد وخصوصا بعد ظهور قواعد القانون الإداري المستقلة وترسيخ المبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العمومية. لذلك تم الاهتمام إلى أن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية ولكن مبنية على عقد إداري هو عقد الوظيفة العمومية وذلك من منطلق أن هذا النوع من العقد يخول للإدارة سلطات واسعة واستثنائية للإدارة في مواجهة المتعاقد معها تحقيقا للمصلحة العامة.

غير أن هذا الاتجاه لم يسلم بدوره من النقد على أساس أن العقد الإداري الملزم للجانبين، إذا كان يخول الإدارة تلك السلطات، فإن استعمالها مقيد باعتبارات متعددة

صدر على إثره منشورا لرئيس الحكومة لتدبير مباريات التوظيف في المناصب العمومية²⁵⁶.

ويتم التعيين في الوظيفة بواسطة قرار يصدر عن الجهة المختصة. وبالمناسبة عرف موضوع السلطات المختصة بالتعيين تعديلا جوهريا في إطار دستور 2011، بمقتضاه أصبح اختصاص التعيين في الوظائف المدنية مقسما بين الملك ورئيس الحكومة. فالملك أصبح يختص بالتعيين في الوظائف المدنية التالية: « والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية»، بشرط أن يكون التعيين في هذه المناصب باقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني وبضرورة التداول بشأنه في المجلس الوزاري²⁵⁷.

أما رئيس الحكومة فيعين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية. كما يمكن لرئيس الحكومة تفويض هذه السلطة²⁵⁸.

ولتحديد قائمة المناصب العليا التي يتولى الملك التعيين فيها وتلك التي يعهد بالتعيين فيها لرئيس الحكومة، صدر القانون التنظيمي رقم 02-12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا²⁵⁹.

وبالمناسبة فتعيين رئيس الحكومة للكتاب العامين ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية ورؤساء الجامعات والعلماء ومديري المدارس والمؤسسات العليا، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية والمناصب العليا بالإدارات العمومية، كما هي محددة بمقتضى القانون التنظيمي أعلاه، تتم بعد التداول بشأنها في مجلس الحكومة²⁶⁰.

256. منشور رئيس الحكومة رقم 2012-14 بتاريخ 19 يونيو 2012 حول تدبير مباريات التوظيف في المناصب العمومية، منشور بالجماعة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104 ماي - يونيو 2012، ص. 369 وما بعدها.

257. الفصل 49 من دستور 2011.

258. الفصل 91 من دستور 2011.

259. راجع الظهير الشريف رقم 1.12.20 الصادر بتاريخ 17 يوليوز 2012 بتفويض القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصول 49 و 92 من الدستور ج ر عدد 6066 بتاريخ 19 يوليوز 2012، ص. 4235 وما بعدها. وقد تم تعديله بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.15.61 الصادر بتاريخ 2 يونيو 2015 ج ر عدد 6368 بتاريخ 11/6/2015، ص. 5665.

260. الفصل 92 من الدستور.

ثانيا، وضعيات الموظف

طبقا للفصل 37 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية يوجد كل موظف في إحدى الوضعات التالية: حالة القيام بالوظيفة، حالة الإلحاق، حالة التوقيف المؤقت عن العمل، مع الإشارة أن المشرع حذف وضعية الجندية بعد إلغاء نظام الخدمة العسكرية²⁶¹.

1 - وضعية القيام بالوظيفة،

طبقا لمقتضيات الفصل 38 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية كما تم تعديله وتغييره، يعتبر الموظف في وضعية القيام بوظيفته، إذا كان مرسما في درجة ما ومزاولا بالفعل مهام إحدى الوظائف المطابقة لها بالإدارة التي عين بها. ويعتبر في نفس الوضعية الموظف الموضوع رهن الإشارة²⁶² والموظف المستفيد من الرخص الإدارية والرخص لأسباب صحية ورخص الولادة والرخص بدون أجره والتفرغ النقابي لدى إحدى المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا.

ويكون الموظف موضوعا رهن الإشارة عندما يبقى تابعا لإطاره بإدارته الأصلية بإحدى الإدارات العمومية أو الجماعات الترابية وشاغلا لمنصبه المالي بها ويزاول مهامه بإدارة عمومية أخرى. يظل الموظف الموضوع رهن الإشارة متمتعا بإدارته أو جماعته الأصلية بجميع حقوقه في الأجر والترقية والتقاعد²⁶³.

2 - وضعية الإلحاق،

يعتبر الموظف في وضعية الإلحاق إذا كان خارجا عن سلكه الأصلي مع بقاءه تابعا لهذا السلك وتمتعا فيه بجميع حقوقه في الترقية والتقاعد²⁶⁴.

261. لقد تم تغيير الفصل 37 أعلاه بحذف الخدمة العسكرية (وضعية الجندية) بموجب القانون رقم 4.8.06، الصادر بتفويض الظهير الشريف رقم 1.06.233 بتاريخ 17 أبريل 2007.

262. وبالمناسبة عرف موضوع الوضع رهن الإشارة تأطيرا قانونيا، حيث صدر المرسوم رقم 2.13.422 بتاريخ 30 يناير 2014 بتحديد كليات تطبيق الفصل 46 المكرر مرتين من الظهير الشريف بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية المتعلق بالوضع رهن الإشارة، ج ر عدد 6232 بتاريخ 20 فبراير 2014، ص. 2847.

263. المادة 46 المكرر مرتين من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. وقد كفل المرسوم الصادر بتاريخ 30 يناير 2014 بتحديد كليات تطبيق الفصل 46 المكرر مرتين المتعلقة بتفاصيل تطبيق نظام الوضع رهن الإشارة.

264. الفصل 47 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ويتم الإلحاق بطلب من الموظف لدى الجهات التالية²⁶⁵:

- إدارة الدولة
 - جماعة ترابية
 - المؤسسات العامة وشركات الدولة والشركات التابعة العامة والشركات المختلطة والمقاولات ذات الامتياز.
 - هيئة خصوصية ذات مصلحة عامة أو جمعية معترف لها بصفة المنفعة العامة.
 - دولة أجنبية أو منظمة جهوية أو دولية.
- بالإضافة إلى الحالات السابقة، يلحق الموظف بحكم القانون في الحالات التالية²⁶⁶:
- التعيين بصفة عضو في الحكومة
 - القيام بنيابة عمومية أو نيابة نقابية إن اقتضت تلك النيابة واجبات تحول دون القيام بالمهام بصفة عادية
 - شغل إحدى الوظائف العليا.

أما بالنسبة لسطرة وإجراءات الإلحاق، فقد أحال القانون بشأنها على صدور مرسوم لتطبيق مقتضيات الفصل 48 من قانون الوظيفة العمومية. وبالفعل صدر أول مرسوم بهذا الخصوص بتاريخ 25 فبراير 1961 الذي عدل ونسخ لعدة مرات كان آخرها بمرسوم 30 يناير 2014²⁶⁷.

وقد حدد هذا المرسوم الإجراءات والسلطات المخول لها الإعلان عن إلحاق الموظف، كما تكفلت المواد من 49 إلى 53 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية بتحديد تفاصيل الآثار التي تنجم عن إلحاق الموظف والتي يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

• يتم الإلحاق بقرار لرئيس الإدارة العمومية التي ينتمي إليها الموظف أو للسلطة المختصة فيما يتعلق بالجماعات الترابية، لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد تلقائيا، باقتراح من

265. الفصل 48 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

266. الفصل 48 مكرر من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

267. المرسوم رقم 2.13.423 الصادر بتاريخ 30 يناير 2014 بتحديد كيفية تطبيق الفصول 48 و 48 المكرر و 50 من الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية المتعاقبة بالإلحاق واندماج الموظفين للمحققين ج.ر عدد 6232 بتاريخ 20 فبراير 2014 ص. 2848.

رئيس الإدارة الملحق لديها. ويتم إنهاؤه بقرار موازي بمبادرة من الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية أو باقتراح من رئيس الإدارة الملحق لديها²⁶⁸.

• يتم تنقيط الموظف الملحق من طرف الإدارة أو المنظمة الملحق بها، وتقوم بتوجيه ورقة نقطه إلى إدارته الأصلية حيث توجه الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية بطاقات التنقيط الفردية الخاصة بموظفيها الموجودين في وضعية الإلحاق، قبل فاتح سبتمبر من كل سنة، إلى الإدارة للمحققين لديها، التي تتولى تنقيطهم على أن تتولى إرجاع بطاقات التنقيط مرفوقة عند الاقتضاء بتقارير التقييم إلى الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية قبل فاتح دجنبر من السنة المعنية²⁶⁹. فالجهة التي تملك صلاحية ترقية الموظف الملحق هي الإدارة الأصلية التي يظل تابعا لها، وليس الإدارة الملحق لديها²⁷⁰.

• يتحمل الموظف الملحق الاقتراع من الرتب المناسب لرتبته وطبقته في المصلحة التي وقع إلحاقه بها وذلك حسبما هو مقرر في نظام التقاعد المنخرط فيه.

يمكن إدماج الموظفين للمحققين بإدارة عمومية أو جماعة ترابية منذ مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، في درجة معادلة لدرجتهم الأصلية في تاريخ الإدماج، بطلب منهم وبعد موافقة الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية للمحققين لديها والإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية²⁷¹. وإدماج الموظف الملحق في أطر الإدارة الملحق لديها، يجب ألا يمس بالوضعية التي يكون قد اكتسبها في إدارته الأصلية والترقيات التي استحقها خلال فترة الإلحاق²⁷².

• يتم إدماج الموظفين المنتمين للهيئات المشتركة بين الوزارات في نفس الدرجة التي ينتمون إليها بإدارتهم الأصلية في تاريخ الإدماج. أما بالنسبة للموظفين غير المنتمين

268. المادة الأولى من مرسوم 30 يناير 2014

269. المادة 2 من مرسوم 30 يناير 2014

270. راجع حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 296 الصادر بتاريخ 2004/3/10 السابق الإشارة إليه. وعليه يبين على إدارته الأصلية أن تستجيب لطالب تسوية وضميمة الإدارية، وأن رفضها لهذه التسوية يكسي شططا في استعمال السلطة، قرار محكمة النقض عدد 279 الصادر بتاريخ 21 يوليوز 1994، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 47. وللزيد من التفاصيل بخصوص ترقية الموظف الملحق، راجع:

M.A. Benabdallah : « l'avancement du fonctionnaire détaché » REMALD N° 13/1995 p. 91 et s.

271. الفصل 50 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية كما تم تعديله وتغييره بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.97.165 الصادر بتاريخ 2 غشت 1997 بتنفيذ القانون رقم 10.97 ج. ر عدد 4518 بتاريخ 18/9/1997. راجع المادة 4 من المرسوم رقم 2.13.423 الصادر بتاريخ 30 يناير 2014 السابق الإشارة إليه.

272. راجع حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 296 بتاريخ 2004/3/10، العالية معينين ضد الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 56 ماي، يونيو 2004 ص. 271.

ويقع التوقيف المؤقت بقرار يصدر عن الوزير الذي ينتمي إليه الموظف إما بصفة حتمية وإما بطلب من هذا الأخير. ويحتفظ الموظف بالحقوق التي حصل عليها في سلكه الوظيفي الأصلي إلى اليوم الذي يجري فيه العمل بتوقيفه المؤقت²⁷⁴.

بالنسبة للإحالة الحتمية على التوقيف المؤقت، تتخذ السلطة الإدارية المختصة في حق الموظف، إذا لم يقر المجلس الصحي بعجزه النهائي عن القيام بالعمل ولم يستطع بعد انتهاء الرخصة المرضية استئناف عمله.²⁷⁵

وإذا جعل الموظف تلقائيا في وضعية التوقف المؤقت عن العمل على إثر رخصة مرض قصيرة الأمد، فإنه يتقاضى طوال ستة أشهر نصف أجرته المحسوبة في المعاش، ويستمر في الاستفادة من مجموع التعويضات العائلية²⁷⁶.

وفي جميع الأحوال، لا يمكن أن تتعدى مدة التوقيف الحتمي سنة واحدة ويجوز تجديدها مرتين لمثل هذه المدة. وعند انصرام هذه المدة يجب إما إرجاع الموظف إلى أسلاك إدارته الأصلية، وإما إحالته على التقاعد وإما حذفه من الأسلاك بطرق الإعفاء إن لم يكن له الحق في التقاعد.

تجدر الإشارة إلى أن الموظف غير قادر على استئناف عمله بعد مرور السنة الثالثة على توقيفه وتبين من نظر المصالح الطبية أنه يستطيع مزاولة أعماله بصفة عادية قبل انتهاء سنة أخرى، فإن التوقف المؤقت يجوز تجديده مرة ثالثة²⁷⁷.

أما بالنسبة للتوقيف المؤقت بطلب من الموظف، فلا يكون إلا في الحالات التالية²⁷⁸:

- إصابة زوجه أو أحد أولاده بحادثة خطيرة أو مرض خطير
- التطوع للخدمة في القوات المسلحة الملكية.
- القيام بدراسات أو بحوث تكتسي طابع المصلحة العامة بصورة لا جدال فيها.
- وجود دواع شخصية

274. الفصل 55 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

275. الفقرة 2 من الفصل 45 مكرر من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

276. الفصل 56 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

277. الفصل 57 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

278. الفصل 58 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

للهيئات المشتركة بين الوزارات فيتم تحديد الدرجة التي يتم الإدماج فيها من طرف لجنة تتألف من ممثل السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية رئيسا، ممثل السلطة الحكومية المكلفة بالمالية، ممثل الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية التي ينتمي إليها الموظف، ممثل الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الملحق لديها الموظف. ويعتد بخدمات الموظفين الدمجيين المؤداة في درجاتهم الأصلية كما لو كان أدائها قد تم في الدرجات الدمجيين فيها.²⁷⁵ ويتم الإدماج بقرار مشترك من رئيس الإدارة الأصلية ورئيس الإدارة الملحق لديها وبناء على معضد اللجنة المذكورة.

• يمكن للموظف الملحق أن يعوض حاله في وظيفته، ما عدا إذا كان ملحقا لمدة تقل عن ستة أشهر أو تعادلها وكانت هذه المدة لا تجدد.

• عند انتهاء مدة الإلحاق، يرجع الموظف الملحق وجوبا إلى إدارته الأصلية حيث يشغل أول منصب شاغر. وإذا تعذر إعادة إدماجه بسبب عدم وجود منصب شاغر مطابق لدرجته في إطاره الأصلي، يستمر في تقاضي الأجرة المطابقة لوضعيته النظامية خلال السنة الجارية من الإدارة التي كان ملحقا بها وتحمل الإدارة الأصلية وجوبا الموظف المعنى ابتداء من السنة الموالية في أحد المناصب المالية المطابقة.

• إن الموظف الملحق لدى دولة أجنبية أو منظمة جهوية أو دولية يعاد إدماجه في الحال في إطاره الأصلي في حالة إنهاء إلحاقه.

• وعند عدم وجود أي منصب شاغر مطابق لدرجة الموظف في إطاره الأصلي، يعاد إدماجه، زيادة عن العدد المحدد، بقرار لرئيس الإدارة المعنى تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالمالية. وتستدرك هذه الزيادة عن العدد المحدد مباشرة عند توفر أول منصب في الميزانية يطابق الدرجة المعنية. كما يدمج كذلك، زيادة عن العدد المحدد، الموظفون الملحقون بقوة القانون والموظفون الملحقون للقيام بمهام عضوي في الدواوين الوزارية.

3 - وضعية التوقف عن العمل (الاستيداع)،

يعتبر الموظف في هذه الوضعية إذا كان خارجا عن سلكه الوظيفي وبقي تابعا له، مع انقطاع حقوقه في الترقية والتقاعد. ولا يتقاضى الموظف الموقوف عن العمل أي مرتب، عدا في الأحوال المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ولا يمكن أن تتجاوز مدة الإحالة على الاستيداع ثلاث سنوات في الحالات الثلاث الأولى وستين قابلة للتجديد لفترة مماثلة بالنسبة لحالة الاستيداع لذراع شحجية. ولا يمكن للموظف في الحالة الأخيرة أن يطلب العودة إلى ممارسة مهامه إلا عند انصرام المدة الأولى لإحالته على الاستيداع على الأقل.

بالإضافة إلى الحالات السابقة، تتوفر المرأة الموظفة على إمكانية الاستفادة من توقيف مؤقت خاص بطلب منها في حالتين:

• أما لتربية ولد يقل سنه عن خمس سنوات أو مصابا بعاقة تتطلب معالجة مستمرة. وفي هذه الحالة لا يجوز أن يفوق التوقيف المؤقت سنتين قابلة للتجديد مادام السبب قائما²⁷⁹.

• أما لتتبع زوجها إن اضطرت بسبب مهنته إلى جعل إقامته الاعتيادية بعيدة عن المكان الذي تعمل فيه زوجته. وفي هذه الحالة تكون المدة سنتين قابلة للتجديد من غير أن تتعدى نهاية عشر سنين.

ونفس الشيء ينطبق على الزوج الموظف الذي يرغب في الالتحاق بالمكان الذي يوجد به مقر عمل زوجته²⁸⁰.

يبقى أن نشير إلى أن القانون يفرض على الموظف الموقوف مؤقتا بطلب منه أن يلتزم بإرجاعه إلى وظيفته شهرين على الأقل قبل انصرام الفترة الجارية، وله الحق أن يشغل إحدى المناصب الشاغرة الثلاثة الأولى. وإلى حين حصول هذا الفراغ، يبقى الموظف في وضعية التوقيف المؤقت²⁸¹.

وإذا لم يقدم طلبه في الأجل المقررة أو رفض المنصب المعين له عند رجوعه، يمكن حذفه من الأسلاك بطريق الإعفاء وذلك بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء²⁸². وهذا ما أكدته محكمة النقض في قرارها الصادر بتاريخ 3 فبراير 2000²⁸³ بالقول «إن مقتضيات الفصل 62 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية يوجب على الموظف الموقوف مؤقتا بطلب منه، أن يطلب إرجاعه لوظيفته شهرين قبل انصرام فترة

279. الفصل 59 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

280. الفصل 60 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

281. الفصل 62 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

282. الفصل 63 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

283. قرار محكمة النقض عدد 156 بتاريخ 2/3/2000 محمد المحفوظ، شطيط، ضد الدولة المغربية ومن معها، قرار غير منشور.

الاستيداع، ورتب الفصل 63 من النظام المذكور على عدم تقديم طلب الإرجاع للوظيفة في الأجل المنصوص عليه في الفصل المذكور إمكانية حذفه من الأسلاك بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء. على نفس التوجه سارت المحكمة الإدارية بمراكش في حكمها عدد 51 الصادر بتاريخ 25 ماي 2002 بالقول «عدم تقييد الموظف الموجود في حالة الاستيداع بسلوك المسطرة القانونية في الرجوع للعمل قبل انتهاء المدة بشهرين، يخول الإدارة مانحة الترخيص بذلك اتخاذ قرار إعفائه»²⁸⁴.

المطلب الثالث، حقوق وواجبات الموظف

يتمتع الموظف بمجموعة من الحقوق والامتيازات (أولا)، وبالمقابل يتحمل الواجبات والالتزامات الملقاة عليه (ثانيا).

أولا، حقوق الموظف

تتنوع حقوق الموظف بين تلك التي لها طابع مادي وتلك التي لها طابع معنوي. ويمكن إجمالها فيما يلي:

1 - الحق في تقاضي الأجرة،

وتشمل الأجرة على المرتب والتعويضات والمنح المحدثة بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية²⁸⁵.

فالمرتب هو ذلك المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف شهريا مقابل قيامه بعمله طيلة فترة الوظيفة. فقد قضت المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها الصادر بتاريخ 3 مارس 2005، تحت عدد 381²⁸⁶ بما يلي: «لا يؤدي الأجر إلا على العمل الفعلي وبالتالي فإن المطالبة بأداء أجور فترة لم يعمل خلالها المدعي لدى الإدارة المدعى عليها يقتضي رفض الطلب على حالته».

أما التعويضات فيقصد بها تلك المبالغ التي يتقاضاها الموظف بالموازاة مع مرتبه الأساسي، وتكون إما عامة، أو خاصة، أو تشجيعية أو عائلية²⁸⁷.

284. أشار إليه الأستاذ محمد الأعرج: م.س.ص. 112.

285. الفصل 26 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

286. أورد هذا الحكم محمد الأعرج: م.س.ص. 117.

287. لأخذ فكرة عن هذه التعويضات راجع أحمد سنيهي: م.س.ص. 259-260 ومليكة الصروخ: م.س.ص. 379 وما بعدها.

3 - الحق في الاستفادة من الرخص:

ميز الفصل 39 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية بين الرخص الإدارية التي تشمل على الرخص السنوية والرخص الاستثنائية أو الرخص بالتغيب، وبين الرخص لأسباب صحية وتشمل على رخص المرض القصيرة الأمد ورخص المرض المتوسطة الأمد ورخص المرض الطويلة الأمد والرخص حسب أمراض أو إصابات ناتجة عن مزاوله العمل والرخص الممنوحة عن الولادة والرخص بدون أجر.

أ - الرخص السنوية: للموظف المزاو لوظيفته الحق في رخصة سنوية مؤدى عنها مدتها اثنين وعشرين يوم عمل يرسم كل سنة زاول أثنائها مهامه، على أن الرخصة الأولى لا يسمح بها إلا بعد قضاء إثني عشر شهرا من الخدمة²⁹¹. وبالمناسبة أقر القضاء الإداري بأن عدم استفادة الموظف من إجازاته السنوية بسبب ظروف العمل يستحق عنها التعويض²⁹².

ويستفيد الموظف أيضا من رخص المناسبات الوطنية والدينية التي تعطى فيها الأعمال على مستوى إدارات الدولة والتي حددها المرسوم رقم 169.77.2 الصادر بتاريخ 28 فبراير 1977 بتحديد لائحة أيام الأعياد المسموح بها بالعطلة، كما تم تعديله وتغييره. وخلال هذه العطل والرخص السنوية، يستحق الموظف كامل مرتبه.

ب - الرخص الاستثنائية أو الإذن بالتغيب: وهي رخص تمنح للموظف لأسباب اضطرارية واستثنائية، وبعد موافقة الإدارة المعنية، ويستفيد من هذه الرخص²⁹³:

• الموظفون المكلفون ببناء عمومية طيلة الدورات التي تعقدتها المجالس المنتهون إليها، إذا كانت النيابة المنوطة بهم لا تسمح بجعلهم في وضعية الإلحاق لماهيتها أو مدتها²⁹⁴.

291. الفصل 40 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية كما تم تعديله وتغييره. ويحتسب الرخصة السنوية على أساس أيام العمل الفعلية، مما يستوجب عدم احتساب أيام السبت والأحد التي لا تعتبر أيام عمل وأيام الأعياد المسموح بها. راجع المنشور رقم 5 الصادر عن الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث القطاعات بتاريخ 5 يونيو 2011.

292. راجع على سبيل المثال قرار محكمة النقض عدد 58 صادر بتاريخ 17 يناير 2013 ملف إداري عدد 2011/1/4/117.

293. الفصل 41 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

294. وهذا ما أكدته مثلا المادة 55 من القانون التطبيقي للجماعات: «يستفيد بحكم القانون موظفو وأعوان الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والذين انتخبوا أعضاء في مجلس الجماعة من رخص بالتغيب في دورات المجلس واجتماعات اللجان المنتهين إليها أو الهيئات أو المؤسسات العمومية أو الخاصة والذين يمثلون المجلس بها بموجب القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وكذا المشاركة في دورات التكوين المستر المشار إليه في المادة 53 أعلاه، وذلك في حدود المدة الفعلية لهذه الدورات أو الاجتماعات. تمنح الرخصة بالتغيب مع الاحتفاظ بكامل الراتب، دون أن يدخل ذلك في حساب الرخص الاعتيادية».

2 - الحق في الترقية:

طبقا لمقتضيات الفصل 29 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، «تشمل ترقية الموظفين الصعود إلى إطار أو درجة أو رتبة، وتنجز الترقية بصفة مستمرة من إطار إلى إطار ومن درجة إلى درجة ومن رتبة إلى رتبة بعد رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ذات النظر».

وتتم الترقية في الرتبة بكيفية مستمرة من رتبة إلى الرتبة التي تليها مباشرة بناء على أقدمية الموظف وعلى النقاط العددية الممنوحة له.

أما الترقية في الدرجة أو الإطار من درجة إلى درجة أو من إطار إلى إطار، فتتم بعد اجتياز امتحان الكفاءة المهنية وعن طريق الاختيار حسب الاستحقاق، بعد التقييد في اللائحة السنوية للترقي²⁸⁸.

ويتعين على كل موظف تمت ترقيته إلى درجة أو إطار أعلى، أن يقبل الوظيفة المنوطة به في درجته الجديدة أو إطاره الجديد، ويترتب عن رفضه هذه الوظيفة إلغاء ترقيته.

وقد حدد مرسوم 2 دجنبر 2005²⁸⁹ شروط ترقي موظفي الدولة في الدرجة والاختيار، فنص على أنه يتم الترقى في الدرجة أو الإطار عن طريق امتحان الكفاءة المهنية وبالاختيار، حسب الاستحقاق، بعد التقييد في جدول الترقى.

وارتباطا بهذا الموضوع، وتطبيقا لمقتضيات الفصلين 28 و34 من الظهير بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، صدر المرسوم الجديد المتعلق بتحديد مسطرة تقييد وتقييم موظفي الإدارات العمومية²⁹⁰.

288. الفصل 30 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. راجع عبد الخالق علاوي: «تغيير المسار المهني للموظف العمومي: نموذج الترقية في الدرجة»، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 78-79 يناير- أبريل 2008 ص. 133 وما يليها.

289. مرسوم رقم 04.403 بتاريخ 2 دجنبر 2005 بتحديد شروط ترقي موظفي الدولة في الدرجة أو الإطار، ج ز عدد 5394 بتاريخ 9 فبراير 2006 ص. 380. وعلى إثره أصدر الوزير المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث القطاعات العمومية منشورا يوضح كيفية تطبيق بعض النقط الواردة في المرسوم المذكور المنشور رقم 9 بتاريخ 26 غشت 2011.

290. يتعلق الأمر بمرسوم رقم 2.05.1367 بتاريخ 2 دجنبر 2005 بتحديد مسطرة تقييد وتقييم موظفي الإدارات العمومية، ج ز عدد 5379 بتاريخ 19 دجنبر 2005 ص. 3528 و3529.

ولأخذ فكرة موسعة على نظام تقييم الموظفين في إطار هذا المرسوم، راجع المصطفى أمزول: «تقييم أداء الموظفين» رسالة لنيل شهادة الماستر في قانون المازعات، كلية الحقوق مكناس، السنة الجامعية 2011-2012.

• الموظفون ممثلي نقابات الموظفين المتدربين بصفة قانونية أو الأعضاء المنتخبين في المنظمات المسيرة وذلك بمناسبة استثناء المؤتمرات المهنية النقابية الاتحادية والتحالفية والدولية.

• الموظفون الذين يدلون بمبررات عائلية وبأسباب خطيرة واستثنائية على أن لا تتجاوز مدة هذه الرخصة عشرة أيام.

• الموظفون المسلمون الراغبون في أداء فريضة الحج ومدة هذه الرخصة شهرين ولا تعطى إلا مرة واحدة ولا حق لهم في الاستفادة من الرخصة السنوية.

وفي جميع حالات الرخص الاستثنائية أو الإذن بالتغيب، يتمتع الموظف بكامل مرتبه دون أن يدخل ذلك في حساب الرخص الاعتيادية.

ج - الرخص لأسباب صحية: وهي الرخص التي تمنح للموظف الذي يصاب بمرض مثبت بصورة قانونية يجعله غير قادر على القيام بعمله. ويتعين على الموظف أن يدلي إلى الإدارة بشهادة تبين المدة التي يحتمل أن يظل خلالها غير قادر على العمل، وتحفظ الإدارة بإجراء المراقبات اللازمة للتأكد من ذلك.

وتنقسم الرخص المرضية إلى:

• رخص قصيرة الأجل: (الفصلين 39 و40 من النظام الأساسي العام للتوظيفة العمومية).

• رخص متوسطة الأمد: (الفصول 39 و43 و45 مكرر من النظام الأساسي العام للتوظيفة العمومية).

• رخص طويلة الأمد: (الفصل 44 من النظام الأساسي العام للتوظيفة العمومية)²⁹⁵

• رخص بسبب أمراض أو إصابات ناتجة عن مزولة العمل (الفصلين 39 و45 من النظام الأساسي العام للتوظيفة العمومية).

د - رخص الولادة: تتمتع المرأة الحامل برخصة عن الولادة مدتها أربعة عشر أسبوعا تقاضى خلالها كامل أجرتها²⁹⁶.

وحدبر بالإشارة أن المشرع رفع من مدة هذه الرخصة من إثني عشر (12) أسبوعا إلى أربعة عشر (14) أسبوع بمقتضى التعديل الأخير للنظام الأساسي للتوظيفة العمومية.

هـ - الرخص بدون أجر: نص الفصل 46 مكرر من قانون الوظيفة العمومية على أن الموظف يمكنه أن يستفيد مرة واحدة كل سنتين من رخصة بدون أجر لا تتعدى شهرا واحدا غير قابل للتسيط بشرط أن يقدم طلبا في الموضوع وأن يحظى بموافقة رئيس الإدارة. وتطبقا لهذا الفصل، صدر بتاريخ 10 ماي 2000 مرسوم يحدد كيفيات تطبيقه²⁹⁷.

4 - ممارسة الحق النقابي:

بمقتضى الفصل 14 من النظام الأساسي العام للتوظيفة العمومية، يمارس الموظف الحق النقابي ضمن الشروط المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل. ولا ينتج عن الانتماء أو عدم الانتماء إلى نقابة ما أية تبعية سواء فيما يتعلق بتوظيفه أو تعيينه أو ترقبته أو فيما يخص وضعيته الإدارية بصفة عامة.

بيد أن هناك فئات من الموظفين المحرومين من ممارسة الحق النقابي، وهم المكلفين بالنسهر على سلامة الدولة وبالمحافظة على النظام العام وكل الموظفين الذين يحملون سلاحا أثناء مزاولتهم لمهامهم²⁹⁸.

5 - الحق في العاش:

ويقصد به حق الموظف في الحصول على مبالغ مالية عند انتهاء خدمته بصورة قانونية أو في حالة إصابته بعجز أثناء أدائه لعمله وذلك مقابل المبالغ التي تقتطع من أجرته إلى جانب تلك التي تساهم بها الدولة أو الجماعة الترابية أو المؤسسة العمومية التابع لها²⁹⁹.

296. الفصل 46 من النظام الأساسي العام للتوظيفة العمومية كما تم تقييد تكميمه بمقتضى القانون رقم 50.05، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.10 بتاريخ 18 فبراير 2011، ج، عدد 5944 بتاريخ 19 ماي 2011، ص. 2638، الذي رفع مدة رخصة الولادة من اثني عشر (12) أسبوعا إلى أربعة عشر (14) أسبوعا.

297. المرسوم رقم 2.99.1215 بتاريخ 10 ماي 2000 بتحديد كيفية تطبيق الفصل 46 مكرر ج ر عدد 4801 بتاريخ 5 يونيو 2000، ص. 1333.

298. راجع المرسوم رقم 1465-57-2 بتاريخ 5 فبراير 1958 ج ر عدد 2327 بتاريخ 11 أبريل 1958، ص. 922، الذي صدر لتطبيق الظهير رقم 119-57-1 بتاريخ 16 يوليوز 1957 بشأن النقابات المهنية ج ر عدد 2340 بتاريخ 30 غشت 1958.

299. أحمد سنيهي: ج م ص. 262-مليك الصروخ: ج م ص. 387.

نفس المقترحات نصت عليها أيضا المادة 56 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 58 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

295. في هذا الصدد اعتبرت محكمة النقض أن مفهوم الرتب المشار إليه في الفصل 43 من قانون الوظيفة العمومية والذي يصرف للموظف المستفيد من رخصة مرض يشمل جميع المستحقات من راتب أساسي وتمويضات مختلفة، قرار عدد 97 - 1968 صادر بتاريخ 1999/5/20 الوكيل القضائي للمملكة ضد سلام بن علي العيادي، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 41، نوفمبر - دجنبر 2001، ص. 131.

وتنقسم المعاشات إلى معاشات التقاعد ومعاشات الزمانة ومعاشات المستحقين عن صاحب المعاش الأصلي ومعاشات الأبوبين³⁰⁰.

6 - الحق في الحماية من التهديدات والإهانات،

إن الإدارة مدعوة إلى حماية الموظف من كل التهديدات والتهجمات والإهانات والتشنيع والسياب الذي قد تستهدفه بمناسبة قيامه بهامه (جريمة إهانة موظف أثناء القيام بعمله)، وتعويضه إن اقتضى الحال عن الضرر الناتج عن ذلك. كما تتحمل التعويضات التي قد يحكم بها عليه بسبب الأضرار التي يلحقها بالغير بمناسبة ممارسته لوظيفته³⁰¹.

ثانياً: واجبات الموظف³⁰²

مما لا شك فيه أن تمتيع الموظف بحقوق ومزايا مقترن بالتزامه بواجبات الوظيفة والالتزامات التي تقتضيها. ويمكن إجمال هذه الأخيرة فيما يلي:

1 - واجب القيام بالوظيفة،

إن أولى واجبات الموظف هي تادية أعمال وظيفته بدقة وأمانة. ويقتضي هذا الأمر مزاوله مهام وظيفته بنفسه ولا يوكل غيره فيها إلا في الحالات التي يجيزها القانون. «فكل موظف كيفما كانت رتبته في السلك الإداري مسؤول عن القيام بالمهام التي عهد بها إليه»³⁰³

ولضمان سير المرافق العمومية الإدارية بانتظام واطراد بقصد إشباع حاجات المواطنين وتقديم الخدمات الضرورية لهم، يلتزم الموظف بواجب القيام بالوظيفة المنوطة به والتي عين فيها من طرف السلطة المختصة في المكان الذي تختاره لذلك مع إمكانيةها في نقله من مكان لآخر متى تطلب الأمر ذلك³⁰⁴. غير أن الإدارة وإن كانت تتوفر على

300 ينظم الماشات المدنية القانون رقم 011.71 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1971، ج 2 عدد 3087 مكرر بتاريخ 31 دجنبر 1971 ص. 3396 كما تم تعديله وتغييره. للعديد من التفاصيل بخصوص مستحقي هذه المعاشات وشروط الاستفادة، راجع: مليكة الصروح: م.ص.ص. 387 وما بعدها.

301 راجع الفصل 19 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

302. Amal Mecheri: "Les devoirs du fonctionnaire" REMALD, n° 10 janvier-mars 1995.

303 راجع الفصل 17 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

304 أحمد أجمون: «قرارات نقل وانتقال الموظفين بين سلطة الإدارة ورقابة القضاء الإداري» مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواشيع الساعة، عدد 2003/43 ص. 237

سلطة تقديرية في نقل موظفيها من مركز إلى آخر ومن مدينة إلى أخرى، « فإن ذلك لا يحول بين القضاء الإداري ومراقبة هذه القرارات واستبطن أسبابها وخلفياتها كلما طعن فيها بالإلغاء»³⁰⁵.

وفي هذا الإطار تبني القضاء الإداري مجموعة من المبادئ³⁰⁶ والضوابط التي تؤطر سلطة الإدارة في نقل الموظفين:

• النقل لا يجوز أن يكون جزاء تاديبيا مقنعا

• ضرورة التزام الإدارة بمبدأ المساواة بين الموظفين

• ضرورة تليل وتبرير المصلحة العامة في قرارات النقل

• ضرورة مراعاة ظروف المعينين بقرارات النقل ضمن الحدود الملائمة لمصالح الإدارة.

وواجب الموظف في أداء وظيفته يقتضي أيضا مزاوله المهام المسندة إليه بكيفية مستمرة أثناء أوقات العمل الرسمية وحتى خارجها متى اقتضت ضرورة المصلحة ذلك.

2 - واجب الطاعة واحترام التسلسل الرئاسي،

إن احترام مبدأ التدرج الرئاسي يستلزم طاعة الموظف لرؤسائه والامتثال لأوامرهم، بشرط أن تكون في إطار العمل ووفقا للقانون، تحت طائلة الجزاء التأديبي.

وسلطة الرئيس على المرؤوس لا تتوقف عند إصدار التعليمات والتوجيهات وإنما تشمل أيضا إلغاء أعماله أو تعديلها أو الحلول محلها.

وعليه يجب على الموظف في جميع الأحوال أن يحترم سلطة الدولة ويعمل على احترامها³⁰⁷، ويتحلى باللباقة اللازمة مع رؤسائه وعدم احتقارهم أو إهانتهم.

كما أن الموظف المكلف بتسيير مصلحة من المصالح مسؤول أمام رؤسائه عن السلطة المخولة له لهذا الغرض وعن تنفيذ الأوامر الصادرة عنه³⁰⁸.

305 قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد 313 بتاريخ 28 فبراير 2002، بريد المغرب ضد صابيق بهيجة، قرار منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 44-45، ماي-غشت 2002.

306 راجع بتفصيل هذه المبادئ: أحمد أجمون، «قرارات نقل وانتقال الموظفين...» م.ص.ص. 239 وما بعدها.

307 الفصل 13 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

308 الفصل 17 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

3 - واجب كتمان السر المهني؛

من الالتزامات الملقاة على عاتق الموظف، التزامه بعدم إفشاء أسرار وظيفته في كل ما يخص الأعمال والأخبار والمعلومات التي يعلمها أثناء تأدية مهمته أو بمناسبة مزاولتها. فيمنع عليه تسريب معلومات أو اختلاس مستندات أو تبليغ مضامينها للغير³⁰⁹. ومخالفة هذا المقتضى يمكن أن يثير مسؤولية الموظف الإدارية بالإضافة إلى مسؤوليته الجنائية. ويظل الموظف ملتزما بهذا الواجب حتى بعد انتهاء صلته بالإدارة.

لكن واجب الموظف في كتمان السر المهني لا يجب أن يكون ذريعة لمنع المواطنين من الحصول على المعلومات التي بحوزة الإدارة إذا كانت في إطار الضوابط القانونية ودون أن يؤدي ذلك إلى إلحاق أضرار بها كما لا يجب أن يؤدي إلى انغلاق الإدارة على نفسها باتخاذ هذا المقتضى مبررا لسد الأبواب أمام المواطنين عموما والباحثين الجامعيين بصفة خاصة. فطبقا لمقتضيات الدستور الجديد، للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.³¹⁰

4 - واجب الامتناع عن مزاوله نشاط مهني متعارض مع الوظيفة

المفروض أن الموظف يجب أن يكرس جهده ووقته لوظيفته. لذلك منع المشرع عليه أن يزاول بصفة مهنية أي نشاط حر أو تابع للقطاع الخاص يدر عليه دخلا كيفما كانت طبيعته، تحت طائلة المتابعة التأديبية.

ولا يستثنى من هذه القاعدة إلا الموظفون الذين يقومون:

- بإنجاز الأعمال العلمية والأدبية والفنية والرياضية، شريطة ألا يطغى عليها الطابع التجاري.
- بالتدريس والخبرات والاستشارات والدراسات، شريطة أن تمارس هذه الأنشطة بصفة عرضية ولمدة محددة وألا يطغى عليها الطابع التجاري.

وحتى هذين الاستثناءين مشروطين بضرورة تقديم الموظف، «تصريح بذلك لرئيس إدارته الذي يمكنه الاعتراض متى تبين له أن الأنشطة التي يزاولها الموظف تتم أثناء

309. الفصل 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

310. الفقرة الأولى من الفصل 27 من دستور المملكة لسنة 2011.

أوقات العمل النظامية أو تخضعه إلى تبعية قانونية غير التبعية القانونية لوظيفته العمومي أو تجعله في وضعية متناقية مع هذا الوظيف.

وبغية منع الموظف من إتيان بعض الأعمال التي من شأنها أن تضعه موضع الشبهات فإن القانون يفرض عليه، في حالة ما إذا كان له زوج يزاول مهنة حرة أو نشاطا اعتياديا تابعا للقطاع الخاص يدر عليه دخلا، التصريح بذلك لإدارته³¹¹. في نفس الاتجاه يحظر القانون على الموظف أن يقوم بربط مصلحة مع إحدى إدارات الدولة أو مراقبتها أو تلك الموضوعة تحت مراقبتها خشية تضليل مصالحه الشخصية على المصالح المالية للإدارة³¹²، كما لا يجوز للموظف الجمع بين وظيفتين إلا بصفة استثنائية وعرضية.

بالإضافة إلى الواجبات السابقة، يلتزم الموظف أيضا بحسن السلوك. فيمنع عليه إتيان أعمال تسيء لوظيفته كالرشوة أو استغلال النفوذ أو الإهمال أو التقصير في حماية المال العام أو ارتكاب أعمال مخلة بالأداب أو اللياقة في مجال العمل، أو كل ما من شأنه أن يتنافى مع الثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب منه. بل إن الالتزام يظل لازما للموظف حتى خارج إطار وظيفته. فقد قضت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بأن «ارتكاب الموظف جريمة السكر العلني التي من أجلها أدين الطاعن تأديبيا، وإن كانت لا علاقة لها بالوظيفة، إلا أنها تخل بمبدأ المروءة وإخلال بالأخلاق التي يجب أن تتحلّى في كل موظف»³¹³.

المطلب الرابع، تأديب الموظف

إن إخلال الموظف بواجباته يعتبر خطأ تأديبيا من شأنه إثارة مسؤوليته الإدارية وأحيانا مسؤوليته الجنائية والمدنية كذلك. فما هو الخطأ الذي يستوجب التأديب؟ وما هي العقوبة التأديبية؟ وأخيرا ما هي الضمانات التي يتوفر عليها الموظف أثناء التأديب؟.

أولا: الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية

1 - الخطأ التأديبي،

لم يحدد المشرع تعريفا محددا للخطأ التأديبي ولو يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر، وذلك على خلاف الجريمة الجنائية التي تركز على قاعدة «لا جريمة إلا ينص».

311. الفصل 15 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما تم تعديله وتغييره بالقانون رقم 50.05 بتاريخ 18 فبراير 2011. ج. ر عدد 5944 بتاريخ 19 ماي، 2011.

312. الفصل 16 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية.

313. قرار محكمة النقض (الغرفة الإدارية) رقم 211 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 1986، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 40 ص. 15.

والخطأ التأديبي هو كل إخلال بالواجبات المفروضة على الموظف، ومن ثم فهو يخضع للسلطة التقديرية للإدارة وبالضبط للرئيس التسلسلي للموظف الذي يقدر في كل حالة على حدة ما إذا كان خطأ الموظف يستوجب التأديب أم لا.

وعليه فالإدارة تتمتع بصلاحيات واسعة في اعتبار بعض الأفعال أخطاءً تأديبية أو عدم اعتبارها كذلك.

غير أن سلطة الإدارة في تقدير المخالفات التأديبية لم تمنع القضاء من بسط رقابته على هذه الصلاحية تحقيقاً لمبدأ المشروعية³¹⁴. فالموظف الحق في الطعن في هذا التقدير أمام القاضي الذي لا يكتفي بالتأكد من صحة إدعاءات الإدارة ومن حقيقة الأفعال المنسوبة للموظف، وإنما يتجاوز ذلك لرقابة التكييف القانوني الذي تعطيه الإدارة للأفعال المرتكبة وما إذا كانت تعد من قبيل الأخطاء التأديبية أم لا.

فقد قضت محكمة النقض بأن العقوبة لا تستند إلى أي أساس قانوني عندما تكون الأسباب التي تتدرج بها الإدارة غير مدعومة « بأي فعل من شأنه أن يبررها ويمكن التأكد من صحته المادية »³¹⁵. واعتبرت في قضية أخرى أن « اختلاء الشرطي بالمواطن بعيداً عن الشرطي الآخر في ظروف مريبة، يعد خطأً مهنيًا يبرر إنزال عقوبة العزل من الوظيفة بغض النظر عن ارتكابه أو عدم ارتكابه لجريمة الرشوة »³¹⁶.

كما اعتبرت المحكمة الإدارية بالرباط أن « إقرار الطاعن بارتداء بذلة الجلسات خلال وقفة تضامنية مع الشعب الفلسطيني تم تنظيمها بهو المحكمة الابتدائية بأسفي مع هيئة المحامين يشكل مخالفة واضحة... »³¹⁷

2 - العقوبة التأديبية،

على غرار الخطأ التأديبي، لم يعرف المشرع المغربي المقصود بالعقوبة التأديبية، لكنه بالمقابل عمل على تحديدها بشكل حصري. وبالنتيجة لا يمكن للسلطة التأديبية توقيع

314. راجع: عبد الرزاق العروسي: « رقابة القضاء الإداري على قرارات تأديب الموظفين بالمغرب - دراسة مقارنة - » رسالة تليل الماستر في قانون المنازعات كية الحقوق بمكناس 2011-2012.

315. قرار محكمة النقض رقم 23 بتاريخ 4 دجنبر 1958 في قضية محمد بن شقرون، مجموعة قرارات المجلس الأعلى 57-60 ص 27.

316. قرار محكمة النقض رقم 107 بتاريخ 24 ماي 1972 في قضية بنعمرة محمد ضد وزير الداخلية ملاكة الصروخ: « مدى رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة بين مبدأ المشروعية والملاحة »، مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد، العدد 3 سنة 1987.

317. حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 856 بتاريخ 24 يونيو 2004 في الملف رقم 410/02 غ. وعموماً أعدته محكمة النقض في قرارها عدد 829 الصادر بتاريخ 01 نوفمبر 2006 ملف إداري (القسم الأول) عدد 2005/1/4/2766.

عقوبة على الموظف غير العقوبات المنصوص عليها في القانون تطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية أي « لا عقوبة إلا بنص ».

وبالرجوع إلى الفصل 66 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، يلاحظ أن المشرع عدد العقوبات التأديبية التي تطبق على الموظف ورتبها على حسب خطورتها على النحو التالي:

• الإنذار؛

• التوبيخ؛

• الحذف من لائحة الترقية؛

• الانحدار من الطبقة؛

• القهقرة من الرتبة؛

• العزل من غير توقيف حق التقاعد؛

• العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد.

وهناك عقوبتان تكتسيان صبغة خصوصية هما: الحرمان المؤقت من كل أجرة باستثناء التعويضات العائلية وذلك لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، والإحالة الحتمية على التقاعد، ولا يمكن إصدار هذه الأخيرة إلا إذا كان الموظف مستوفياً للشروط المقررة في تشريع التقاعد.

إلى جانب هذه العقوبات، يحق للإدارة أن تقرر إيقاف الموظف الذي ارتكب هفوة خطيرة سواء كان الأمر يتعلق بإخلال في التزاماته المهنية أو جنحة ماسة بالحقوق العام. كما يحق لها أن ترفق هذا القرار بحرمانه من المرتب كلياً أو جزئياً على ألا يشمل هذا الحرمان التعويضات العائلية التي يظل المعنى بالأمر يتقاضاها بأكملها.³¹⁸

وجدير بالإشارة أن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض اعتبرت أن « توقيف الموظف يعتبر تدبيراً احتياطياً يمكن للإدارة اللجوء إليه حتى ولو لم يقر بذلك أي نص »³¹⁹.

كما قضت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش بأن قرار توقيف المستأنف مؤقتاً عن عمله بعد تورطه في اختلالات مهنية خطيرة وتحريك المتابعة الجنائية ضده تطبيقاً

318. الفصل 73 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية (الفقرتين 1 و2).

319. قرار محكمة النقض الصادر بتاريخ 17 أبريل 1961 في قضية الحيجي محمد.

لمقتضيات المادة 73 من قانون الوظيفة العمومية مجرد إجراء تمهيدي غير قابل للطعن بالإلغاء³²⁰.

والطبيعة الوقتية للتوقيف تستلزم استدعاء المجلس التأديبي في أقرب أجل ممكن كما تتطلب تسوية وضعية الموظف الموقوف في أجل أربعة أشهر من تاريخ توقيفه، وإن لم يصدر أي مقرر عند انتهاء هذا الأجل فإن الموظف يتقاضى من جديد مرتبه بأكمله.

أما الإنذار والتوبيخ فيقع بمقرر معطل تصدره السلطة التي لها حق التأديب من غير استشارة المجلس التأديبي لكن بعد استفسار المعني بالأمر (الاستفسار يعد إجراء أساسياً)³²¹.

وغني عن البيان أن نقل الموظف، وإن كان بإمكان السلطة المختصة اتخاذه كلما اقتضت ذلك مصلحة المرفق، فإنه لا يجوز اتخاذه كعقوبة في حق الموظف، وفي هذا الصدد قضت محكمة النقض بأن إفصاح الإدارة في تقريرها الذي تحتج به أن سبب نقل الطبيب هو الخلافات والمشاحنات بينه وبين ممرض يكفي لاعتبار القرار المطعون فيه جزءاً تأديبياً مقنعاً³²².

ثانياً: الضمانات التأديبية

يتمتع الموظف في مجال التأديب بعدد من الضمانات التي تستهدف حمايته من تعسف رؤسائه أو تجاوزهم لسلطاتهم وذلك سعياً لتحقيق عدالة العقوبة التأديبية³²³.

وتشمل الضمانات التأديبية صدور القرار من الجهة المختصة بالتأديب والالتزام ببعض المبادئ العامة وأخيراً تطبيق مبدأ تناسب العقوبة مع الفعل المرتكب.

320. قرار محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش صادر بتاريخ 29 يناير 2015، ملف رقم 60/2011 غ عبد السلام زيانبي ضد إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 122-123، ماي-غشت 2015، ص. 363.

321. الفصل 66 من قانون الوظيفة العمومية، راجع قرار محكمة النقض عدد 131 بتاريخ 27 أبريل 1989، ملف إداري 86/7213، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 46 ص. 192.

322. قرار محكمة النقض، عدد 525 بتاريخ 12 ماي 2004، ملف إداري 2003/1/4/859.

323. راجع بتفصيل: عبد الفتي يقوت: «الضمانات الأساسية في مجال التأديب»، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 84-85 يناير - أبريل 2009 ص. 45 ومنية بنمايح: «تأديب الموظف العمومية بين سلطة الإدارة والحق في الحماية»، مقال منشور بنفس المجلة، عدد 86 ماي-يونيو 2009.

1 - صدور القرار من الجهة المختصة:

ينص الفصل 65 من قانون الوظيفة العمومية على أنه «تختص بحق التأديب السلطة التي لها حق التسمية». فمبدأ توازي الشكليات يقضي بأن السلطة التي لها حق التعيين لها حق التأديب.

لكن إذا كانت السلطة التي لها حق التأديب تملك سلطة إصدار عقوبات الإنذار والتوبيخ من غير استشارة المجلس التأديبي، فإن باقي العقوبات تتخذ بعد استشارة هذا الأخير، الذي تحال عليه القضية³²⁴، على أن يدلي برأيه الملط بخصوص العقوبة التي تبين له وجوب اتخاذه في أجل شهر واحد ابتداء من يوم رفع القضية إليه ويمتد هذا الأجل إلى ثلاثة أشهر عند القيام ببحث.

وفي حالة متابعة لدى محكمة زجرية يمكن للمجلس التأديبي أن يؤجل الإدلاء برأيه إلى حين صدور الحكم من تلك المحكمة³²⁵.

2 - احترام المبادئ العامة للقانون:

في تأديب الموظف، يتمين على الإدارة احترام مجموعة من المبادئ العامة التي استقرت عليها الاجتهادات القضائية حتى أصبحت ضمانات لا محيد عنها:

أ - مبدأ كفاية حق الدفاع: من الحقوق المخولة للمتهم، حقه في الدفاع عن نفسه من التهم الموجهة إليه، وهو حق تكفله الموائيق الدولية والداستاتير ومنها الدستور المغربي لسنة 2011 الذي ينص في الفصل 120 (الفقرة الثانية) «حقوق الدفاع مضمونة أمام جميع المحاكم».

وفي ميدان الوظيفة العمومية، كفل المشرع للموظف المتهم حق الدفاع عن نفسه ضد التهم المنسوبة إليه³²⁶ وذلك بضمان القواعد التالية:

324. تقوم اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بدور المجلس التأديبي (الفقرة 2 من الفصل 65 من قانون الوظيفة العمومية).

325. الفصل 70 من قانون الوظيفة العمومية. وبشأن ضرورة استشارة المجلس التأديبي قبل اتخاذ العقوبة التأديبية راجع قرارات محكمة النقض عدد 24 بتاريخ 31 ماي 1968 شريفي مصطفى رقم 052-25 مجموعة قرارات الفرقة الإدارية 66-70 ص. 143 وعدد 18 بتاريخ 17 يوليوز 1969 بو عكوزي أحمد ملف إداري رقم 29396 مجموعة قرارات الفرقة الإدارية 66-70 ص. 188

326. الفصل 67 من قانون الوظيفة العمومية.

• للموظف الحق في الاطلاع على التهم المنسوبة إليه والاطلاع على ملفه الشخصي بتمامه وعلى جميع الوثائق الملحقه به.

فقد قضت محكمة النقض بأن الإخلال بحق الطاعن في الاطلاع على ملفه الإداري يجعل قرار التأديب معرضاً للإلغاء. ومما جاء في قرارها الصادر بتاريخ 11 مارس 1966 «يستفاد من البحث أن الإدارة أثناء المسطرة التأديبية امتنعت عن تمكين الطاعن من الاطلاع على ملفه الإداري بدعوى أنه سر، الأمر الذي أدى بالسلطة التأديبية استناداً إلى رأي المجلس التأديبي إلى أن تصدر في حق المعني قرار العزل من الوظيفة دون أن يتمكن هذا الأخير من الدفاع عن نفسه معرزا في هذا الشأن بمساعدة المحامي الذي اختاره لهذه المهمة، مما يشكل إخلالاً جوهرياً بحقوق الدفاع»³²⁷.

• للموظف حق تقديم ملاحظات شفاهية أو كتابية إلى المجلس التأديبي

فقد قضت المحكمة الإدارية بمكناس بأن «عدم تمتع المطالوبة في الجزاء بحقها في الرد يؤدي إلى إهدار مبدأ حق الدفاع الذي يعتبر من المبادئ القانونية العامة»³²⁸.

• للموظف حق استحضار بعض الشهود واحضار محام للدفاع عنه أمام المجلس التأديبي.

فقد قضت المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 20 يونيو 1995 بأن عدم استدعاء الإدارة الطاعن للمثول أمام المجلس التأديبي تكون قد خرقت حقاً من حقوق الدفاع مما يعرض قرارها للإلغاء. واعتبرت في قضية أخرى أن رفض المجلس التأديبي ملتصقاً استدعاء الشهود وكذا رفض تأخير انعقاد المجلس فيه مساس واضح بحقوق الدفاع³²⁹.

وقد أكدت الاجتهادات القضائية هذه القواعد فقضت ببطالان الجزاء، الذي يوقع على الموظف قبل مواجهته بالتهم المنسوبة إليه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه عنها³³⁰.

327. قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد 545 بتاريخ 11 مارس 1966، «ولاي اليزيد العلوي ضد وزير الأشغال العمومية، قرارات المجلس الأعلى 1966-1970، منشورات كتابة الدولة في الشؤون الإدارية، الطبعة الأولى، 1983، ص. 6.

328. حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 33 بتاريخ 8 أبريل 1999، رشيدة بعلام ضد وزير النقل، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 30، يناير/فبراير 2000، ص. 125.

329. حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 192 بتاريخ 20 يونيو 1995، شفيق أحمد بن محمد ضد وزير التربية الوطنية.

330. راجع قرارات محكمة النقض التالية:

- بتاريخ 9 يوليوز 1959 أحمد بن يوسف مجموعة أحكام الغرفة الإدارية 1957-1960، ص. 62.

- عدد 205 بتاريخ 9 يوليوز 1976 ملف إداري رقم 50543، منشور بمجلة القضاء والقانون، العدد 127 لسنة 1978، ص.

ب - عدم معاقبة الموظف عن الفعل الواحد مرتين، من القواعد المستقر عليها، مبدأ عدم تعدد العقوبات على الفعل الواحد، إذ لا يجوز إصدار عقوبتين إداريتين في حق الطاعن من أجل مخالفة مهنية واحدة حسب ما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري³³¹.

ومما جاء في إحدى قرارات محكمة النقض ما يلي: «وحيث إن المقرر المطعون فيه قد اتخذ في حق الطالب عقوبة الاقصاء عن العمل لمدة ثلاثة أشهر وجمع بين هذه العقوبة وعقوبة التندي من درجة إلى درجة وهما من العقوبات المنصوص عليهما في الفصل 66 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية والتي تتخذ في حق الموظف بصفة تسلسلية حسب خطورة ما نسب إليه من مخالفة.

وحيث أن النظام الأساسي المذكور لا يسمح للإدارة باتخاذ عقوبتين عن نفس المخالفة»³³².

كما قد قضت المحكمة الإدارية بمكناس بإلغاء قراري التوبيخ والاقطاع من الأجرة لتعلقهما بمخالفة تأديبية واحدة وهي التغيب عن العمل الذي ثبت عدم صحته³³³.

ج - عدم إمكانية توقيع عقوبة أشد من العقوبة التي يقترحها المجلس التأديبي إلا بموافقة رئيس الحكومة وذلك تطبيقاً لمقتضيات الفصل 71 من قانون الوظيفة العمومية.

د - ضرورة إثبات الإدارة للأفعال المنسوبة للموظف المخطئ أمام القضاء. فالقاعدة العامة تقضي بأن من يدعي شيئاً عليه إثباته، فالشخص يبقى بريء إلى أن تثبت إدانته.

3 - مبدأ تناسب العقوبة مع الفعل المرتكب

يعد هذا المبدأ من المبادئ العامة للجزاء التأديبي التي أقرها القضاء. فأمام غياب نص قانوني يربط العقوبة بالخطأ التأديبي، ومنعاً لتجاوز الإدارة لسلطتها وتعسفها في

عدد 345 بتاريخ 22 أكتوبر 1992 بوشوش نايم ضد مدير المدرسة الوطنية الفلاحية بمكناس، منشور باجتهادات الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في ميدان الوظيفة العمومية، منشورات وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري 1998، ص. 241.

331. قرار محكمة النقض عدد 352 تاريخ 8 دجنبر 1965 في قضية اسماعيل الهدي العلوي، مجموعة قرارات المجلس الأعلى 61-65، ص. 217. وقرار نفس المحكمة عدد 148 بتاريخ 06 ماي 1978، منشور بالمجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، عدد 04، ص. 93.

332. القرار عدد 384 بتاريخ 18 ماي 1984، ملف إداري 91051، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد 37-38/1986، ص. 153.

333. حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 3-98-56 بتاريخ 14 أكتوبر 1998، عبد السلام الحيمر ضد وزير التربية الوطنية، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26 يناير مارس 1999، ص. 219.

استعمال سلطة الجزاء، اهتدى القضاء الإداري في بلادنا ومن قبله القضاء المقارن إلى تبني مبدأ تناسب العقوبة مع الفعل المرتكب.

فبعد مسيرة طويلة من إحجام القضاء الإداري بالمغرب (وخصوصاً محكمة النقض) عن مراقبة مدى تناسب العقوبة مع الخطأ في ميدان التأديب وإكتفائه فقط بمراقبة الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني لها من طرف الإدارة، دشنت المحكمة الإدارية بالرباط في قضية بوليل محمد بتاريخ 23 ماي 1995³³⁴ عهداً جديداً من الرقابة يشمل أيضاً جانب الملاءمة في الجزاء التأديبي.

ومما جاء في هذا الحكم ما يلي: «للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ العقوبة المناسبة في حق الموظف حسب خطورة الأفعال المنسوبة إليه ومدى تأثيرها داخل المرفق العام، ولا تكون ملزمة بظروف التخفيف التي تكون المحكمة الجنائية أو الجنحية قد منحتها له، اعتبار الظروف الاجتماعية، وأن هذه السلطة التقديرية لا رقابة للقضاء عليها ما لم يشبهها غلو في التقدير. وفي هذه النازلة فالقرار المطعون فيه لم يشبه أي غلو مادامت المخالفة الثابتة في حق الطاعن تتنافى ومهنته كمربي داخل مؤسسة من بين أهدافها إصلاح المتحرفين وإرجاعهم إلى جادة الصواب وليس المساهمة والمساعدة على الزيادة في انحرافهم كما فعل الطاعن».

وعلى الرغم من النتيجة التي انتهى إليها الحكم المذكور المتمثلة في رفض طلب إلغاء قرار العزل المتخذ في حق المعني بالأمر (مربي بإدارة السجون) بالنظر لخطورة الأفعال المرتكبة (خيازة المخدرات واستهلاكها)، فإنه يشكل البداية الأولى لاعتراف القاضي الإداري المغربي بأحقيته في مراقبة ملاءمة العقوبة التأديبية. وبعد ذلك استمرت هذه المحكمة الإدارية في تبني الاتجاه الجديد للرقابة على مجال الملاءمة في أحكام عديدة، من بينها حكمها الصادر بتاريخ 20 مارس 1997 في قضية بوشبيكي عبد الله ضد المدير العام للأمن الوطني³³⁵ الذي قضى بأن «للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ العقوبة المناسبة في حق الموظف حسب خطورة الأفعال المنسوبة إليه، ومدى تأثيرها داخل المرفق العام وأن هذه السلطة التقديرية لا رقابة عليها ما لم يشبهها غلو في التقدير. وحيث إنه

334. حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 90 صادر بتاريخ 1995/5/23، بوليل محمد ضد وزير العدل، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 1995/11، ص. 74 مع تعليق الأستاذ محمد أمين بن عبد الله بالفرنسية.

"Le contrôle de l'excès d'appréciation dans le droit disciplinaire de la fonction publique", p : 78.

335. الحكم عدد 265 بتاريخ 20 مارس 1997، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 20-21، ودايوز-دجنبر 1997 ص. 111.

ولئن كان الطاعن قد تجاوز فعلاً حدود اختصاصاته - باعترافه شخصياً - في تصرفه المشار إليه أعلاه مع التاميز الذي اعتدى على الأستاذة أثناء اجتيازه لامتحان البكالوريا إلا أن معاقبته على هذا التصرف غير اللائق بعقوبة العزل يتم عن غلو في التقدير، إذ لا تتناسب هذه العقوبة مع خطورة الفعل المرتكب، مما يكون معه القرار المطعون فيه مشوباً بتجاوز السلطة، ويتعين الحكم بإلغائه»³³⁶.

غير أن قرار محكمة النقض الصادر بتاريخ 13 فبراير 1997 في قضية رشيد أجدع³³⁷ يعد في الحقيقة المحطة الأساسية في تحول القضاء الإداري ببلادنا نحو بسط رقابته على جانب الملاءمة في مجال التأديب وذلك بعد عقود من الزمن ظل فيها يقر بالسلطة التقديرية للإدارة في تقدير العقوبة للمخالفة المرتكبة من طرف الموظف. ومما جاء في هذا القرار ما يلي: «إن الطاعن باعتبار مهنته كرجل قوة عمومية، كان عليه أن يحافظ ما أمكن على سلامة المواطنين وألا يفرض في أدوات وإشارات لا يستعملها عادة إلا رجال الشرطة وأن الخطأ المرتكب من طرفه بتسهيل حصول شخص مدني عليها بصورة غير مباشرة يعتبر خطأ جسيماً يبرر العقوبة المتخذة في حقه»³³⁸.

بعد ذلك قواترت اجتهادات القضاء الإداري على التأكيد على ضرورة احترام مبدأ تناسب العقوبة مع الفعل المرتكب للحد من السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب. ومن هذه الاجتهادات:

336. وتلخص وقائع هذه النازلة في أن أستاذة ضبطت أحد التلاميذ في حالة غش في امتحانات البكالوريا. ولا استفسرت عن ذلك قام بصفتها على وجهها وشماتها، الشيء الذي اضطرت معه التوجه إلى مقر الشرطة لتقديم شكاية ضده. ولما استقدم التلميذ إلى مقر الشرطة، تم إجراء صالح بينه وبين الأستاذ المشتكية فوافق الطاعن (مفتش شرطة) على ذلك، ورافق الطرفين إلى الثانوية، وقام بتكبير يدي التلميذ بالأصناد وتم تطويفه بالثانوية وإجباره على ترديد عبارات الاستعطاف أمام عموم التلاميذ.

337. قرار محكمة النقض عدد 136 بتاريخ 13 فبراير 1997 أجدع رشيد ضد المدير العام للأمن الوطني، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20-21 يوليوز-دجنبر 1997، ص. 109 الذي زكى موقف المحكمة الإدارية بالرباط في الموضوع. حكم عدد 321 بتاريخ 9 نوفمبر 1995، منشور بنفس المجلة ص. 106 مع تعليق للأستاذ محمد عنتر في تحول الاجتهاد القضائي في مراقبة الملاءمة بين الأفعال والعقوبة التأديبية نفس المجلة ص. 101.

338. وتلخص وقائع هذه النازلة في أن أحد رجال الأمن الوطني الذي كان مكلفاً بمراقبة ألبسة ومعدات رجال الشرطة، وهو يمارس مهامه، عثر على قيد من الأصناف لم يتعرف على صاحبها، وسألها لزميل له ادعى أنه فقد الأصناف الخاصة به مقابل نظارة شمسية. هذا الأخير قام بدوره ببيعها لشخص مدني، ضبطت في حوزته أثناء قيام عناصر الأمن الوطني بدورية عادية. على إثر ذلك تم إحالة الشرطيين على المجلس التأديبي وتم إصدار قرار بعزلهما. فقام الشرطي الأول بالطمع بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة في قرار العزل أمام المحكمة الإدارية بالرباط التي قضت برفض طلبه معتبرة أن الأخطاء المرتكبة من طرف الطاعن تبرر العقوبة المتخذة في حقه وتم استئناف الحكم أمام النقطة الإدارية بمحكمة النقض التي قضت بتأييده مؤكدة أن الملاءمة قائمة بين الأفعال المنسوبة إلى الطاعن والعقوبة المتخذة في حقه.

• حكم المحكمة الإدارية بمكناس الصادر بتاريخ 18 يوليوز 2002³³⁹ الذي جاء فيه: « إن ما توصل إليه المجلس التأديبي من اقتراح العقوبة يتسم بالغلو في التقدير، وكان من باب أولى الاقتصار على عقوبة أخف من عقوبة العزل إعمالا لنظرية الملاعة».

• حكم المحكمة الإدارية بهراكنش الصادر بتاريخ 24 أبريل 2002³⁴⁰ الذي قضى بأنه: «إن كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اتخاذ العقوبة التأديبية في حق الموظف المخالف فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري في كل غلو أو خطأ في التقدير بين العقوبة المتخذة والمخالفة المرتكبة».

• حكم المحكمة الإدارية بوجدة الصادر بتاريخ 31 أكتوبر 2000³⁴¹ الذي اعتبر «أن رجل الإدارة لئن كان يتمتع بسلطة تقديرية في إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف، فهو يظل مراقب من طرف القاضي الإداري في كل غلو أو إفراط في استعمال السلطة، أو خطأ في التقدير بين العقوبة التأديبية الموقعة وحجم المخالفة المنسوبة للموظف المتابع»، منتهية إلى أن «عقوبة العزل الموقعة عليها (الطاعنة) تعتبر جد قاسية ولا تتلاءم عما صدر من أفعال والتي يمكن أن تكون محل عقوبة أقل خطورة منها سيما وأنه لم يثبت في حقها جرما أو إخلالا خطيرا بواجباتها المهنية والسلوكية في إطار العمل الوظيفي التي تبرر مثل القرار المتخذ».

• حكم المحكمة الإدارية بأكادير الصادر بتاريخ 21 فبراير 2005³⁴² الذي قضى بأنه « يتعرض للإلغاء قرار العزل إذا ثبت للقضاء الإداري عدم ملاعته للفعل موضوع المخالفة التأديبية».

339. حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 3/2002/79 غ مصطفى الرامي ضد وزير العدل مع الإشارة إلى أن هذا الحكم تم إتناؤه من طرف الغرفة الإدارية بمحكمة النقض ببله أن العقوبة ملائمة للفعل المنسوب للموظف « قرار عدد 197 بتاريخ 22 مارس 2006 ملف عدد 2003/1/4/215».

340. حكم المحكمة الإدارية بهراكنش عدد 44 ملف رقم 2001/44 غ زينب بنعومر ضد وزير العدل.

341. حكم المحكمة الإدارية بوجدة عدد 2000/256 إلهام بوشيش ضد رئيس المجلس الجماعي لاعتزان، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 40 شتبر - أكتوبر 2001 ص. 182 انظر تعليقاً على هذا القرار بتونس المجلة للأستاذ أمال الشريفة «رقابة ملاعة الجزاء التأديبي وسلطات قاضي الإلتعاص» ص. 145 وما يليها.

342. حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 2005/31 ملف رقم 2003/138 غ لحسن السلاسي ضد المدير العام للأمن الوطني، كما قضت نفس المحكمة في ثلاثة أخرى بتاريخ 31 دجنبر 2008 (حكم عدد 2008/298 ملف رقم 60-2008 غ عبد العزيز خريوش ضد وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية) بأن «ثبوت عدم ملاعة العقوبة للأعمال المنسوبة للطاعن بجرماته كليا ونهائيا من مزاوله أي مهام دينية على صعيد المملكة يترتب عنه إلغاء القرار الطاعن في هذا الشأن».

المطلب الخامس، انتهاء خدمة الموظف العمومي

إن علاقة الموظف بالإدارة ليست دائمة وإنما تنتهي بإحدى الأسباب المحددة من طرف المشرع. فبالرجوع إلى الفصل 76 من قانون الوظيفة العمومية نجده ينص على أن «الانقطاع النهائي عن العمل والذي يؤدي إلى الحذف من الأسلاك وإلى فقد صفة الموظف ينتج عن إحدى الأحوال التالية: الاستقالة المقبولة بصفة قانونية، الإغفاء، العزل، الإحالة على التقاعد»، مع أن الوفاة تعد الحالة الطبيعية لانتهاء علاقة الموظف بالإدارة.

أولاً، الاستقالة

الاستقالة هي إنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه ورغبته فتؤدي إلى مغادرته أسلاك الإدارة بكيفية غير التي يحال بها على التقاعد. غير أن استقالة الموظف لا تكون نهائية إلا بعد قبولها من طرف الإدارة ممثلة في السلطة التي لها حق التعيين أو التسمية.

ولضمان سير المرافق العمومية بانتظام واطراد، تدخل المشرع لتنظيم الاستقالة ونص على أن هذه الأخيرة لا تسري إلا من تاريخ قبولها من طرف السلطة المختصة وابتداء من التاريخ الذي تحدده على أن تصدر قرارها في أجل شهر واحد من تاريخ تقديم الطلب³⁴³.

ثانياً، الإغفاء

يقصد بالإغفاء استغناء الإدارة عن الموظف العمومي بصفة نهائية، ويكون في حالتين:
✓ **حالة حذف مناصب قارة**، طبقاً للفصل 80 من قانون الوظيفة العمومية لا يعفى الموظفون نتيجة حذف مناصب قارة يشغلونها إلا بمقتضى نصوص تشريعية خاصة مع منح المعنيين بالأمر تعويضات عن ذلك.

✓ **حالة ثبوت عدم كفاءة الموظف المهنية**، ينص الفصل 81 من قانون الوظيفة العمومية على أن الموظف الذي تثبت عدم كفاءته المهنية والذي لا يمكن إدراجه في أسلاك الإدارة أو مصلحة أخرى إما أن يحال على التقاعد وإما أن يعفى إذا لم يكن له الحق في التقاعد.

ويتخذ الوزير المعني بالأمر قرار الإغفاء مع منح الموظف المعفى تعويضاً عن ذلك.

343. بخصوص موضوع استقالة الموظف العمومي، راجع ما سبق الإشارة إليه سابقاً، ص. 63 وما يليها.

ثالثاً، العزل

يقصد بالعزل إنهاء خدمة الموظف العمومي بدون رغبته ومن أهم حالاته العزل التأديبي الذي هو أقصى الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف المخطئ وينقسم إلى نوعين:

- العزل من غير توقيع حق التقاعد؛
- العزل المصحوب بتوقيع حق التقاعد.

وقد اشترط المشرع لإصدار عقوبة العزل ضرورة تمتيع الموظف بجميع الضمانات التأديبية. واستثناء نص الفصل 75 مكرر من قانون الوظيفة العمومية³⁴⁴ على أن الموظف الذي يتعمد الانقطاع عن عمله يعتبر في حالة ترك الوظيفة، ويعد حينئذ كما لو تخلى عن الضمانات التأديبية التي ينص عليها النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ويشترط لتطبيق مقتضيات الفصل 75 مكرر أعلاه:

- أن لا يتعلق الأمر بحالات التغيب المبررة قانوناً؛
- أن يوجه إندار للموظف بمطالبته باستئناف عمله وذلك بأخر عنوان مصرح للإدارة وبواسطة رسالة مضمونة الوصول بإشعار التسلم؛
- مرور 7 أيام من تاريخ التسلم من دون استئناف المعني بالأمر لعمله.

وفي حالة تعذر تبليغ الإنذار، يأمر رئيس الإدارة بإيقاف أجره الموظف المؤخذ بترك الوظيفة ويتم إمهاله 60 يوماً لاستئناف عمله. فإذا استأنف العمل داخل الأجل المذكور عرض ملفه على المجلس التأديبي وإذا لم يستأنف العمل داخل الأجل طبقت بشأنه عقوبة العزل.

بالإضافة إلى العزل التأديبي، يحق للإدارة عزل الموظف العمومي لأسباب صحية مع ضرورة التقيد بمجموعة من الشروط لمنع تعسفها في استعمال هذا الحق.³⁴⁵

رابعاً، الإحالة على التقاعد

تنتهي علاقة الموظف بالإدارة ببلوغه سن التقاعد، وتنتهي خدمته بشكل طبيعي. ولقد حدد القانون رقم 12.71 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1971³⁴⁶ السن القانوني للإحالة

344. كما تم تعديله بالقانون رقم 10-97 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.165 بتاريخ 2 غشت 1997 ج ر عدد 4518 بتاريخ 18/9/1997 ص. 3742.

345. ملكة الصروح: م. س. ص. 414.

346. القانون رقم 0.12.71 بتاريخ 30 دجنبر 1971 يعين بموجبه حد سن موظفي وأعاون الدولة والبلديات والمؤسسات

63

على التقاعد في ستين سنة بالنسبة لجميع الموظفين باستثناء الفضاة وأساتذة التعليم العالي.

غير أنه يمكن الإحالة على التقاعد قبل السن القانونية (التقاعد النسبي) بالنسبة للموظفين الذين قضوا في الخدمة الفعلية مدة لا تقل عن 24 سنة وبالنسبة للموظفات اللواتي قضين في الخدمة الفعلية مدة لا تقل عن 18 سنة³⁴⁷.

ولتحفيز الموظفين على الإقدام على التقاعد المبكر، صدر بتاريخ 23 دجنبر 2004 مرسوم يحدد بصفة استثنائية تمييزاً عن المغادرة الطوعية لموظفي الدولة المدنيين³⁴⁸ وتكفل منشور رئيس الحكومة رقم 21/2004 الصادر بتاريخ 27 دجنبر 2004 بتوضيح مجال تطبيق هذا الحق وشروط الاستفادة منه وكيفية احتساب التقاعد النسبي والتعويض عن المغادرة الطوعية.

بالإضافة إلى حالات الإحالة على التقاعد ببلوغ السن أو بطلب وموافقة من الموظف المعني بالأمر، تتم إحالة الموظف أيضاً على التقاعد إما لعدم قدرته البدنية أو عدم كفاءته المهنية أو بموجب عقوبة تأديبية.

المبحث الثاني، الأموال والأموال العمومية

تعتبر الأملاك العمومية الوسيلة المادية الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة للقيام بمشاريعها والقيام بأنشطتها، تحقيقاً للمنفعة العامة. وهذه الأملاك تخضع لنظام قانوني متميز ناتج عن خصوصية القواعد التي توطئها والأساليب والطرق الخاصة لتدبيرها والحماية المتميزة لها (المطلب الأول). وتشكل مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة الوسيلة الاستثنائية والامتياز الذي تتوفر عليه الإدارة لنزع ملكية الخواص للمنفعة العامة، عمل المشرع على تنظيمها سعياً للتوفيق بين أهمية وضرورة هذا الإجراء من جهة وأهمية حق الملكية العقارية من جهة ثانية (المطلب الثاني).

العمومية المخترطين في نظام التقاعد المدنية ج ر عدد 3087 مكرر بتاريخ 31 دجنبر 1971 ص. 3403 كما تم تعديله وتتميمه.

347. القانون رقم 0.11.71 بتاريخ 30 دجنبر 1971 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية ج ر عدد 3087 بتاريخ 31 دجنبر 1971 ص. 3396 كما تم تعديله بالقانون رقم 06.89 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.89.205 بتاريخ 21 دجنبر 1989 ج ر عدد 4026 بتاريخ 27 دجنبر 1989 ص. 1775 والقانون رقم 04.92 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.4 بتاريخ 9 نوفمبر 1992 ج ر عدد 4183 بتاريخ 30 دجنبر 1992 ص. 1939.

348. مرسوم رقم 2.04.811 الصادر بتاريخ 23 دجنبر 2004 ج ر عدد 5277 بتاريخ 27 دجنبر 2004 ص. 4136.