



طبيعة العلاقة

بين الموظف والإدارة

الباحث سيف مبارك الراشدي

طالب بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا

المغرب

مقدمة:

تعتمد الإدارة في أعمالها وأنشطتها على رجال ونساء من الموظفين، ذلك أن الإدارة العامة شخص معنوي يحتاج إلى من يعمل باسمه ولحسابه، ويقوم موظفو الإدارة العامة بأعمال كثيرة، منها أعمال مادية لا يقصد القائم بها تحقيق أثر قانوني، ومنها أعمال قانونية تتجه نية وقصد متخذها إلى أحداث آثار قانونية، وهي تغيير في المراكز القانونية. وعلى هذا الأساس فإن الموظف العام هو الذي يمارس امتيازات السلطة العامة الممنوحة للإدارة.

وتقرر تشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية أو الخدمة المدنية في مختلف دول العالم مجموعة من الحقوق والامتيازات للموظفين العموميين، كمقابل لتفريغهم وانخراطهم في سلك الخدمة العامة، وقيامهم من ثم بمباشرة المهام الوظيفية المكلفين بها، كما تقرر في ذات الوقت مجموعة من الواجبات التي يجب أن يلتزم بها هؤلاء الموظفون، باعتبار أن الوظائف العامة ليست في حقيقتها مجرد مرتع خصب للارتزاق والتمتع بما تتضمنه من حقوق وامتيازات، وإنما هي أولاً وقبل كل شيء، تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين، تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

إن أهمية موضوع الوظيفة العمومية لأنه مجال مرتبط بتطور الدولة، فبقدر اتساع الوظائف التي تقوم بها الدولة بقدر احتياجها إلى المرافق العامة، واحتياجها إلى إطار قانوني فعال لتنظيم هذه المرافق وخاصة ما يتعلق بالعنصر البشري.

ويختلف مفهوم الموظف العام من دولة إلى أخرى، وذلك حسب النظام الاقتصادي والسياسي للدولة، كما أنه في بعض الأحيان يختلف تعريف الموظف العام داخل الدول الواحدة وذلك حسب التشريعات المتعددة في الدولة التي تنظر إلى الموظف العام بما ينسجم مع خصوصية التشريع والغاية منه، وغالباً ما يكون هذا الاختلاف حول الشروط الواجب توافرها في الشخص لاكتساب صفة الموظف العام.

ولا يوجد في معظم التشريعات مفهومًا منظمًا يحدد المقصود بالموظف، ويرجع ذلك إلى اختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري، كذلك منظور المحاكم الإدارية للموظف العام في قراراتها.

ويختلف مفهوم الموظف العام في مجال القانون الإداري عنه في القوانين الأخرى كالقانون المدني والقانون الجنائي، وعلم الإدارة، فإن معناه في هذه المجالات قد يكون أوسع أو أضيق من معناه في القانون الإداري⁽¹⁾.

ولمعالجة هذا الموضوع سوف نقترح الإشكالية التالية:

ما هي طبيعة العلاقة بين الموظف العمومي والإدارة؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية سوف نعتمد الخطة التالية:



المحور الأول: مفهوم الموظف العمومي

المحور الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

المحور الأول: مفهوم الموظف العمومي

سوف نتعرض لمفهوم الموظف العمومي قانوناً (أولاً) ثم قضائياً (ثانياً)

أولاً: تعريف الموظف العمومي قانوناً

تناول المشرع المغربي تعريف الموظف العام من خلال نصين قانونيين، الأول هو في الفصل الثاني من ظهير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي جاء فيه ((يعد موظفاً كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة))، يتضح من خلال هذا التعريف أنه من الشروط الأساسية لاعتبار الشخص موظفاً عمومياً هو "الترسيم في إحدى درجات السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة"، وبالتالي استثنى المشرع بعض الموظفين من صفة الموظف العمومي⁽²⁾، وهنالك أيضاً بعض الموظفين العموميين الذي ينطبق عليهم تعريف الفصل الثاني قد استبعدهم القانون صراحة من تطبيق أحكام النظام العام للوظيفة العمومية، وذلك وفقاً لما نص عليه المشرع في الفصل الرابع من قانون الوظيفة العمومية فأخضعهم لنصوص قانونية خاصة بهم⁽³⁾، وهنالك نوع ثالث من الأشخاص يخضع لأحكام قانون الوظيفة العمومية بصفة أساسية، وقد يعفون من بعض أحكامه بمقتضى قوانين أساسية خصوصية، إذا كانت تلك الأحكام لا تتفق والالتزامات الملقاة على عاتق الهيئات والمصالح التي يعملون فيها⁽⁴⁾.

لذا اشترط المشرع المغربي شروطاً معينة حتى يكتسب الموظف صفة الموظف العمومي، وهي:

1. **التعيين من قبل السلطة:** يشترط لكي يكون الموظف عاماً أن يعين في وظيفة عمومية من قبل السلطة التي تملك تعيينه قانوناً⁽⁵⁾، كما أن الوظيفة التي يعين فيه الموظف وظيفة إدارية يشترط المشرع التعيين كتصرف إداري منفرد وليس التعاقد، والتعيين قرار إداري تصدره السلطة المختصة بإرادتها المنفردة، مما يعني أن المتعاقدين مع الإدارة مستبعدين مبدئياً من الوظيفة العمومية، ولا يمكن اعتبار كل من صدر قرار تعيينه موظفاً، ولكن يمكن اعتبار صدور قرار التعيين شرط أساسي إلى جانب الشروط الأخرى. وقد نكون أمام موظف فعلي، أي الشخص الذي لم يصدر في حقه قرار بالتعيين بل أقحم نفسه على الإدارة، كون القضاء الإداري اعترف بمشروعية أعماله حماية لمصالح الغير المتعامل مع الإدارة وفق نظرية الظاهر وحسن النية⁽⁶⁾.
2. **ديمومة الوظيفة:** أن يمارس الموظف الوظيفة العامة بصفة ثابتة، وبذلك لا يدخل في صفة الموظف العمومي الأعوان الذين يتم تعيينهم للقيام بأعمال استثنائية مثل عمال المياومة، وتحت التجربة، ويخرج أيضاً الموظفين في السلك العسكري والأمني...⁽⁷⁾، وهذا ما ينص عليه الفصل السادس من النظام الأساسي للوظيفة العمومية، حيث نصت على أنه ((...لا ينتج عن تعيينهم في أي حال من الأحوال حق الترسيم في هذه الوظائف داخل أسلاك الإدارة...)).
3. **الترسيم:** يقصد بالترسيم الوضعية القارة التي يكتسبها الموظف بصفه نهائية بعد مدة معينة من الزمن بموجبها يصبح الموظف رسمياً في اسلاك الوظيفة العمومية⁽⁸⁾، ويعتبر الترسيم المرحلة الأخيرة لاعتبار الشخص موظفاً حسب النص القانوني المنظم للوظيفة العمومية للدولة أو الجماعية.

وينتج عن ذلك حقوق وواجبات ضمن مركز قانوني يميزه عن باقي أصناف العاملين بالإدارة من أعوان ومتمرنين ومتعاقدين، وبالتالي يعتبر الموظف عمومياً إذا توافرت الشروط الثلاثة السابق ذكرها.



ونجد أيضاً أن المشرع المغربي عرف الموظف العام في القانون الجنائي المغربي في الفصل (244) لسنة 1958 ((يُعد موظفاً عمومياً في تطبيق أحكام التشريع الجنائي كل شخص كيفما كانت صفته يعهد إليه في حدود معينة بمباشرة وظيفة أو مهمة ولو مؤقتة باجر أو بدون أجر ويساهم في خدمة الدولة أو المصالح العمومية أو الهيئات البلدية أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات نفع عام)).

وهو بذلك يسعى إلى تطبيق التشريع الجنائي على كل شخص يعمل باسم الدولة أو لحسابها أو يساعد في عمله في خدمتها، وقصد المشرع الجنائي المغربي بهذا التعميم حتى يكون الجميع خاضع للمسؤولية الجنائية إذا أخل بواجبه الوظيفية⁽⁹⁾.

وكما سبق في تعريف الموظف، يشترط فيه عناصر أساسية وهي التعيين في وظيفة قارة ودائمة ومرفق عام تابع للإدارة والترسيم في إحدى رتب أسلاك الإدارة.

ثانياً: الموظف العمومي قضائياً

في المغرب لم يكن يتوفر قبل الحماية الفرنسية المفروضة عليه سنة 1912 على أية إدارة متطورة وحديثة بمفهومها الغربي، ولا على أي نظام أساسي خاص بالوظيفة العمومية، وبالتالي كانت جل المفاهيم المعاصرة في المجالين السياسي والإداري غائبة ولا تحظى بالاهتمام المطلوب، ومن بين هذه المفاهيم نجد مفهوم الموظف العمومي في تلك المرحلة في إطار تقليدي غير مقنن وفقاً لما تضمنته التشريعات الحديثة، وإلى جانب الحكومة المخزنية، كان النظام المخزني في المغرب يتوفر على طاقم إداري تقليدي متكون من العمال والباشوات والقياد والولاة والشيوخ والمقدمين يقومون بخدمة العرش والحفاظة عليه، ويقومون كذلك بتدبير الشؤون المخزنية المختلفة، فكان "المخزني" كمفهوم تقليدي لفكرة الموظف العمومي خادماً للدولة والأعتاب الشريفة والسلطان، يمثله وينوب عنه ويجسده ويذوب في ذاته وكيان الدولة الشريفة، حتى صار الأمر أهم مسألة خصوصية في النظام السياسي والإداري المغربي⁽¹⁰⁾.

وقد شهدت المملكة المغربية قبل الاستقلال خلال فترة الحماية إصلاحات إدارية عميقة وفقاً لمعاهدة الحماية على جميع المستويات، فنال القانون الإداري نصيبه من تلك الإصلاحات، وبدأ العاملون في الإدارة الشريفة يتمتعون ببعض الامتيازات، وعرف المغرب حركة تشريعية مهمة في بداية هذه المرحلة، حيث جاء ظهير الالتزامات والعقود لسنة 1913 إذ نص لأول مرة في المغرب على مفهوم الموظف، وذلك عند تأسيسه لأحكام مسؤولية الدولة والبلديات عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير مختلف إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لأحد "موظفيها" أو مستخدميها بأن كان هذا الخطأ غير مطبوع بالطابع الشخصي "للموظف"⁽¹¹⁾، أما إذا كان هذا الخطأ شخصياً فإن "الموظف" يكون هو المسؤول ولا تطالب الدولة بالتعويض إلا في حالة إعساره⁽¹²⁾، أما بعد الاستقلال شهد المغرب حركة تشريعية أخرى واسعة كان من بينها الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر بتاريخ 24 فبراير 1958 بمثابة نظام أساسي عام للوظيفة العمومية، وقد جاء في الفصل الثاني من هذا القانون ما يلي: ((... يُعد موظفاً كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة...))، ومن ثم جاء المرسوم 27 شتنبر 1977 المتعلق بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات ليؤكد على نفس التعريف بالنسبة لهؤلاء الموظفين الجماعيين إذ ينص في فصله الأول على ما يلي: ((... يتحول صفة موظف في الجماعة كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات...))⁽¹³⁾.

لذا يمكن القول أن الفصل الثاني من ظهير 1958 أعطى للموظف العمومي تعريفاً إدارياً من حيث تقدمه على القانون الفرنسي، فقد تناول العناصر الأساسية لاكتساب صفة موظف عمومي، وهي: (التعيين، شغل وظيفة قارة، الترسيم، والعمل في خدمة مرفق إداري تابع للدولة)⁽¹⁴⁾، لذا المشرع المغربي حدد صفة الموظف العمومي أمام الاجتهاد القضائي المغربي.

أما في القضاء المصري، فبعد إنشاء مجلس الدولة المصري سنة 1946 تعرض في العديد من أحكامه المحاولة إعطاء تعريف للموظف العمومي في حكم صادر له بتاريخ 08/04/1952 الموظف العمومي هو كل من تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة إحدى



السلطات الثلاثة سواء كان متحدثاً حكومياً أو غير مستخدم براتب أو بغير راتب إنما يشترط أطلاً أن تكون وظيفة في نطاق ميزانية الدولة
15

من خلال هذه التعاريف نستنتج أنه يستوجب توافر ثلاث عناصر أساسية لاعتبار شخص موظف عمومي.

- صدور أداة قانونية يلحق بمقتضاها الشخص في خدمة مرفق عام؛
- قيام هذا الشخص بخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة؛
- أن تكون الوظيفة في نطاق ميزانية الدولة.

المحور الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

كان في السابق ينظر إلى العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تعاقدية أي أن هنالك عقد مبرم بين الموظف والدولة لأداء خدمة معينة مقابل أجر، وبعد ذلك أصبح الاتجاه السائد إلى أن العلاقة بينهما علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة (اللوائح). بناءً عليه سوف يتم تناول العلاقة بين الموظف والإدارة من الاتجاهين (التعاقدية، والتنظيمية).

أولاً: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية

سائد الاتجاه في السابق أن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تعاقدية، أساسها الإيجاب والقبول، وينطوي ذلك إلى أن هذه العلاقة علاقة تعاقدية، هو من عقود القانون المدني، والموظف في مركز قانوني ذاتي يخضع لأحكام القانون المدني، و يرى أصحاب هذه النظرية أن أساس سلطة المساءلة والتأديب هو العقد المبرم بين الموظف والدولة، فالمساءلة هنا تكون بناءً على إخلال الموظف بالواجبات الوظيفية، والدولة صاحبة سلطة التأديب كنتيجة لإخلاله بالتزاماته الناشئة عن هذا العقد⁽¹⁶⁾، والهدف من ذلك ضمان حسن سير وانتظام المرافق العامة تحقيقاً للمصلحة العامة للدولة، إلا أن أنصار هذه النظرية اختلفوا حول تحديد طبيعة ذلك العقد، فمنهم من اعتبر العقد من عقود القانون الخاص مثل "عقد الإذعان" ورأي أدرجه في إطار القانون العام مثل "عقد المرفق العام، ومن الأسباب التي دعت إلى عدم فاعلية هذه النظرية أن الدولة قادرة على معاقبة موظفيها حتى لو لم ينص العقد المبرم بينها وبين الموظف⁽¹⁷⁾، وأن الدولة بإمكانها تغيير الأوضاع والحالة الوظيفية لموظفيها تحت شعار تحقيق المصلحة العامة، وكذلك ثبوت أن علاقة الدولة بموظفيها ليست من قبيل الالتزامات التبادلية التي لا يجوز تغييرها إلا بموافقة الجهتين، وإنما هي علاقة تأديبية تنظيمية، تحكمها قواعد سلوكية نظامية يتعين إتباعها تحقيقاً للمصلحة العامة⁽¹⁸⁾. لذا سوف أوضح هذه العلاقات كما يلي:

أولاً: نظرية عقد الإذعان: يرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة بين الموظف والدولة تتمثل في عقد من عقود الإذعان للتخلص من الاعتراض الذي وجه إلى نظرية العقد المدني، من حيث أنه لا يسبق التعيين في الوظيفة العامة مناقشة الشروط والالتزامات التي تنشأ عن التعيين، بل يكون ذلك محددًا مقدماً بمقتضى القوانين واللوائح المنظمة للمرافق العامة، حيث تتوفر في العلاقة بين الموظف والدولة كافة شروط صحة عقد الإذعان⁽¹⁹⁾:

1. الأهلية: أي أهلية طرفي العقد.
2. توافق إرادتي طرفي العقد.
3. تحديد الحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين الناشئة عن العقد.



ثانياً: نظرية عقد القانون العام: ظهرت هذه النظرية تحت تأثير النظريات الألمانية، وأخذت بها أحكام مجلس الدولة في فرنسا إلى وقت قريب نسبياً، ولكن من مميزات العقد الذي ينشئ بين طرفين أن يرتب مركزاً قانونياً خاصاً، ولا يمكن التعديل أو الإلغاء إلا بموافقة طرفي العلاقة، وهو ما لا يتحقق بالنسبة لمركز الموظف في علاقته بالإدارة⁽²⁰⁾.

ثالثاً: نظرية العقد من نوع خاص: اتجه أنصار هذه النظرية أن العلاقة بين الموظف والدولة لا تُعتبر عقد بين طرفين الذي يربط الموظف بالدولة على أساس حصول الموظف على الأجر منها، كما أنهم عارضوا نظرية العقد المستوحاة من القانون الروماني لتعارضه مع حق الدولة المطلق في فصل الموظف العام، لذا يرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة بينهما هي علاقة من نوع خاص⁽²¹⁾.

رابعاً: نظرية التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة المالية: أنصار هذه النظرية قسموا الموظفين من حيث طبيعة العمل إلى موظفي سلطة عامة وموظفي إدارة مالية، الفئة الأولى هم من أعضاء الإدارة، والعلاقة بين الموظف والإدارة ليست علاقة تعاقدية، بينما الفئة الثانية علاقة الموظف بالإدارة تقوم على أساس أنه عقد من عقود القانون الخاص، وقد وجه لهذه النظرية العديد من الانتقادات أهمها أنه من الصعب التمييز بين تلك الفئتين لأن الكثير منهم يمارس في نفس الوقت تصرفات سلطة عامة وتصرفات إدارة مالية⁽²²⁾.

المطلب الثاني: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية

يقصد بالعلاقة التنظيمية أن الموظف يخضع لأحكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق واجبات تستمد مباشرة من النصوص القانونية أو اللوائح المنظمة للوظيفة مما يعني أن الموظف في مركز تنظيمي⁽²³⁾، وأن قرار تعيينه لا ينشئ له مركزاً خاصاً وذاتياً ذلك أن هذا المركز موجود سلفاً وقبل صدور قرار التعيين، وأن الوظائف تنشئها القوانين فتحدد حقوقها وواجباتها بصرف النظر عن شاغليها وما يقبل الموظف إلا مجرد خضوع لأحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها⁽²⁴⁾.

ويرى أنصار النظرية التنظيمية بأن العلاقة بين الموظف والإدارة علاقة تقوم على فكرة المرفق العام المحقق للمصلحة العامة والخاضع تنظيمياً للقوانين والأنظمة (اللوائح)، وسلطة التأديب تُمنح للقائمين على رعاية الصالح العام والمرافق العامة لا باعتبار ذلك امتيازاً لهم، فأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، والموظف في مركز تنظيمي ولا تُحي وقرارات تعيينه لا تنشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً، فهذه المراكز موجودة بمقتضى القوانين واللوائح وسابقة على قرار التعيين، فالموظف ملزم بالقيام بما يتطلبه المركز الوظيفي، وإن أي تصرف يتنافى مع مصلحة المرفق العام يعرضه للمسؤولية التأديبية من الجهة المختصة بذلك طبقاً لما تحدده القوانين واللوائح، وعليه تعتبر علاقة الموظف بالسلطة العامة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، بحيث يعتبر مركز الموظف مركزاً قانونياً عاماً يجوز للإدارة تعديله أو تقييده في أي وقت وتشاء وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة⁽²⁵⁾.

على أثر الانتقادات التي وجهت إلى النظريات التعاقدية عدل الفقه والقضاء في فرنسا عن هذا الاتجاه، فالموظف في علاقته بالإدارة لا يخضع لأحكام العقد سواءً كان العقد من عقود القانون الخاص أم من عقود القانون العام، إنما يخضع لأحكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق، وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها، والموظف في مركز تنظيمي⁽²⁶⁾.

وقد أخذ المشرع الفرنسي بفكرة الوضع القانوني أو النظامي، ويخضع الموظفين إلى أحكام القانون العام، وفي قرارات أخرى ينص على أن الموظف مرتبط مع الإدارة بعقد الوظيفة العامة، بمعنى أن الموظف هو في وضع تعاقدية تابع للقانون العام⁽²⁷⁾.

وقد انتقد أغلبية الفقه اتجاه مجلس الدولة الثاني لأنه يناقض النظرية النظامية، وقد أخذ مجلس الدولة بالنظرية التعاقدية في إطار القانون العام بمناسبة إضراب الموظفين، حيث استند إليها ليرر تصرفات الإدارة بصرف الموظفين دون إحالتهم على المجلس التأديبي وفق ما يقتضيه نظام الموظفين. وأكد مجلس الدولة أن ((... الموظف بإضرابه يكون قد فسخ من تلقاء ذاته العقد الذي يربطه مع الإدارة بأشغال الوظيفة العمومية...))⁽²⁸⁾.



ومع صدور قانون 19 يوليو 1946 انتهى هذا الجدل، حيث جاء في المادة الخامسة بأن الموظف يعتبر في مركز قانوني ونظامي، وبذلك أصبح المبدأ العام المقدم، أن رابطة الموظف بالوظيفة هي ناشئة عن القانون لا عن عقد الوظيفة، والأسباب التي دعت إلى تقرير وضع الموظف القانونية والنظامية، هي منفعة المرفق العام⁽²⁹⁾.

هذا ما نص عليه المشرع الفرنسي لأول مرة في المادة الخامسة من قانون الموظفين الصادر سنة 1946 منه على أن الموظف في علاقته بالإدارة في مركز تنظيمي لائحي⁽³⁰⁾.

وقد أخذ المشرع المغربي بالنظرية التنظيمية، وتعد علاقة الموظف في المغرب علاقة تنظيمية، ذلك إن أحكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين والمراسيم التطبيقية لها، والموظف في مركز تنظيمي، وقرارات تعيينه لا تنشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين والمراسيم وسابق على قرارات التعيين، لذلك فإن الوظيفة لم تنشأ للموظف بل على العكس وجد الموظف للوظيفة نفسها.

لذا يتسم التوظيف في ظل النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية بطابع الديمومة، وذلك لإضفاء نوع من الاستقرار الوظيفي للموظفين، ويظهر ذلك من خلال ما جاء في الفصل الثاني من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي ينص على: ((... يعد موظفاً كل شخص يعين في وظيفة قارة ويرسم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة...)). وبهذا يعتبر المشرع دائمية الوظيفة واستقرارها بمثابة الشرط الأول في تعريف الموظف، والشرط الثاني هو ترسيمه بعد قضائه فترة زمنية، وبهذا فإن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة نظامية أو تنظيمية أو لائحية⁽³¹⁾ لا تعاقدية، وهذا ما نص عليه المشرع المغربي حينما نص صراحة على الوضعية النظامية للوظيفة في الفصل الثالث من الظهير بتأكيد: ((... أن الموظف في حالة قانونية ونظامية إزاء الإدارة...))، ويترتب على ذلك الالتحاق بالوظيفة يتم بقرار إداري منفرد، ويتم تركها كذلك بقرار إداري⁽³²⁾.

شهدت الوظيفة العمومية في المملكة المغربية تطوراً هاماً لا من حيث محتواها البشري فحسب، ولكن من حيث مضمونها القانوني، حيث أصبحت تواكب حركة التجديد التي تكفلت بالنهوض بالمؤسسات الوطنية، وبناء جهاز إداري قوي ترتكز عليه سياسة الدولة الاجتماعية والاقتصادية.

بما أن الوظيفة العمومية تمثل عصب الحياة الإدارية وعصرنة الدولة الحديثة في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولأن هذه الدولة أصبحت لا تساوي أكثر مما يساويه الموظف العام خاصة بعد اتساع أعمالها التي امتدت لتشمل أفاقاً عديدة اقتصادية واجتماعية وانسانية بعيدة المدى بعدما كانت مهمتها مقصورة على الوظائف التقليدية والمحددة.

الهوامش:

(1) الملط، حمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1967، ص 7.

(2) وبناء على ذلك استثنى المشرع المغربي صفة الموظف العام على:

- الأعدان العموميين.
- العمال المؤقتين "العمال باليومية"، فهم مرتبطون بعقد الترام، ويخضعون لأحكام القانون الخاص.
- المتعاقدين مع الإدارة بموجب عقد من عقود القانون الخاص "كالمقاولين والمهندسين، حيث تتعاقد معهم الإدارة لمدة محددة.
- الأجانب المتعاقدين مع الإدارة المغربية وإدارة أخرى أو بينها وبين منظمة دولية عالمية أو اقليمية أو متخصصة.

(3) الفصل الرابع من قانون الوظيفة العمومية فأخضعهم لنصوص قانونية خاصة بهم وهم:



- رجال القضاء.
- العسكريون التابعون للقوات المسلحة الملكية.
- هيئة المتصرفين بوزارة الداخلية.
- (4) الفقرة الثانية من الفصل الرابع هم:
- أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي.
- الهيئات المكلفة بالتفتيش العام للمالية.
- رجال التعليم.
- أعوان الشرطة وإدارة السجون.
- رجال المطافئ.
- أعوان المصلحة بإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والمفتشون والمراقبون، والحراس بالبحرية التجارية وضباط الموانئ وموظفو المنارات وموظفو المياه، والغابات.
- (5) اجوييد، أحمد، جريمة رشوة الموظف العمومي في التشريع المغربي، ط1، دار الرشد الحديثة، الدار البيضاء، 1983، ص20.
- (6) باينة، عبدالقادر، المرجع السابق، ص10.
- (7) اجوييد، أحمد، المرجع السابق، ص70.
- (8) اجوييد، أحمد، المرجع السابق، ص71.
- (9) السمويني، فريد، مفهوم الموظف في القانون الجنائي المقارن - الفرنسي والمغربي، ط1، 2003، ص15.
- (10) الزيايدي، عتيق، المسؤولية الشخصية للموظف العمومي، المرجع السابق، ص30.
- (11) الفصل (79) لسنة 1913.
- (12) الفصل (80) لسنة 1913.
- (13) باينة، عبد القادر، الموظفون العموميون في المغرب، المرجع السابق، ص18.
- (14) الزيايدي، عتيق، المسؤولية الشخصية للموظف العمومي، مرجع سابق، ص31.
- 15 مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، مصر، 1981، ص3
- (16) حسن، صلاح علي، ضمانات السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الجامعة الجديدة، 2012، ص12.
- (17) عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1967، ص19.
- (18) ياقوت، محمد، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص53.
- (19) المهداوي، حسين محمد، شرح أحكام الوظيفة العامة، ط2، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع، بن غازي، ليبيا، 2002، ص16.
- (20) شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص328.
- (21) ياقوت، محمد، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، ص61.
- (22) المهداوي، حسين محمد، شرح أحكام الوظيفة العامة، ص38.
- (23) الجرف، طعيمة رقابة القضاء لأعمال الإدارة - قضاء الإلغاء، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1984، ص30.
- (24) الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، ص303.
- (25) ياقوت، محمد، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص54. ومن الجدير ذكره أن هنالك نظريات تدخل في النظرية التنظيمية ومنها نظرية المؤسسة ونظرية السلطة الرئاسية ونظرية الدولة، وهذه النظريات اختلفت في تحديد أساس سلطة التأديب، إلا أن الهدف الذي تسعى اليه واحد وهو تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد.



- (26) المهداوي، حسين محمد، شرح أحكام الوظيفة العامة، ص38.
- (27) ياقوت، محمد، شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص58.
- (28) الجرف، طعيمة رقابة القضاء لأعمال الإدارة - قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص312.
- (29) شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردن الهاشمية، 2003. ص381.
- (30) شبحا، إبراهيم عبد العزيز، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني - دراسة مقارنة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، من دون سنة طبع، ص149.
- (31) حلمي، عمر، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1994.
- (32) حميد، أبوولاس، تدبير الموارد البشرية - نموذج الجماعات المحلية، ط1، دار القلم، 2005، الدار البيضاء، المغرب.