



جامعة وهران 2
كلية الحقوق و العلوم السياسية
أطروحة

للحصول على شهادة دكتوراه في العلوم
تخصص: القانون العام

تطور الوظيفة العمومية في الجزائر وأثره على المركز القانوني للموظف العام

مقدمة ومناقشة علنا من طرف
السيدة: إحدادن فيروز
أمام لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة	المؤسسة الأصلية	الصفة
حداد محمد	أستاذ	جامعة وهران 2	رئيسا
برابح محمد	أستاذ محاضر - أ.	جامعة وهران 2	مقرر
بربيح محي الدين	أستاذ محاضر - أ.	جامعة وهران 2	مناقشا
موسى ناصر	أستاذ محاضر - أ.	جامعة التكوين المتواصل	مناقشا
صانف عبد الإله شكري	أستاذ محاضر - أ.	ديدوش مراد - مركز معسكر	مناقشا
لطروش أمينة	أستاذ محاضر - أ.	جامعة عين تموشنت	مناقشا
طبيبي حاج عبد القادر زكرياء	أستاذ محاضر - ب.	جامعة مستغانم	عضو مدعو
		جامعة وهران 2	

السنة: 2024-2025

إهداء

إلى من سعيت دوماً لنيل رضاهم، إلى من بذلا الكثير وقدماً ما لا يمكن أن يردّ "أمي وأبي"

إلى رفيق درب وصديق الأيام زوجي

إلى فلذات كبدي أولادي

إلى كل إخواني وأخواتي من الكبير والصغير

إلى أخي " عثمان " الذي كان له الفضل -بعد الله- إلى ما وصلت إليه

إلى كل من أخذوا بيدي نحو آفاق العلم والمعرفة

أهديكم ثمرة من ثمرات اجتهادي لسنوات

شكر وعرفان

الحمد لله رب العالمين كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه

على توفيقه لإنجاز هذا البحث.

أتقدم بجزيل الشكر والامتنان للأستاذ براج محمد

لإشرافه على تأطير هذا البحث، وعلى توجيهاته القيمة وإرشاداته ودعمه.

الشكر والتقدير موصول إلى كل أعضاء لجنة المناقشة الموقرين

على عناء الجهد المبذول لمراجعة وتقييم محتوى هذه الدراسة

وعلى تشريفهم لي بمناقشة هذا العمل أمامهم.

قائمة المختصرات

المختصرات باللغة العربية
(ق ا ع م ا ع): القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية (ق ا ع و ع): القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. (ق ا ع ع): القانون الأساسي العام للعامل. -ج-: الجزائي. ج ر: الجريدة الرسمية. ص: الصفحة. -
المختصرات باللغة الفرنسية
AJDA : Actualité juridique, Droit Administratif IDARA : Revue Idara L.G.D.J : Librairie Générale de Droit Jurisprudence N° : Numéro Op. cit : Cité avant. P : Page Vol : Volume

مقدمة

تشهد دراسة الوظيفة العمومية إقبالاً متزايداً من الباحثين في مجال القانون والإدارة، وذلك نظراً لأهميتها المتنامية في ظل التحديات التي تواجهها المنظمات المعاصرة¹. فمع تسارع وتيرة التغيرات العالمية وزيادة حدة المنافسة، باتت الوظيفة العامة ركيزة أساسية لتحقيق الكفاءة والفعالية المطلوبتين للاستمرار والتكيف مع المتغيرات المستمرة. ويتم تناول الوظيفة العمومية من زوايا متعددة تشمل الجوانب الإدارية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية، بهدف فهم دورها في بناء مؤسسات قوية قادرة على مواجهة التحديات المعاصرة.

إن الاهتمام بتنظيم الوظيفة العمومية وتأطيرها يأتي من إدراك عميق بأهميتها في الحفاظ على استقرار الدولة وازدهارها. فمن خلال وضع الأطر القانونية والتنظيمية اللازمة، تسعى الدولة إلى ضمان كفاءة وفعالية الجهاز الإداري، وتحقيق العدالة والمساواة في توزيع الموارد والخدمات، باعتبار أن الوظيفة العمومية مرآة تعكس صورة الإدارة.

خاصة أن التطورات المتسارعة في مختلف المجالات، سواء على الصعيد التكنولوجي أو الاجتماعي أو الاقتصادي، تستدعي تحديث وتطوير الأنظمة والقوانين المنظمة للوظيفة العامة، بما يضمن مواكبتها للمتغيرات المعاصرة وتلبية احتياجات المواطنين المتزايدة. وبالتالي، فإن الاهتمام بالوظيفة العمومية ليس مجرد خيار، بل هو ضرورة ملحة لضمان استمراريته وتطورها، وتحقيق الرفاهية المجتمعية.

فلقد مرت الوظيفة العامة بتطور تاريخي كبير، فمن كونها سلطة محدودة الصلاحية، أصبحت اليوم خدمة عامة تشمل جوانب عديدة من حياة المواطن.

¹ - المقصود بالمنظمة بصفة عامة، هو الكيان أو المؤسسة التي تُعنى بتقديم خدمات أو منتجات معينة، سواء كانت حكومية، خاصة، أو غير ربحية. يمكن أن تشمل المنظمات الهيئات الحكومية، الشركات الخاصة، المنظمات غير الحكومية، وكذلك المنظمات الدولية. تتميز هذه المنظمات بتنسيق العمل بين الأفراد لتحقيق أهداف محددة، وتلعب دوراً حيوياً في تلبية احتياجات المجتمع والتأثير في الاقتصاد والسياسة.

مقدمة

هذا التطور كان نتيجة عوامل عديدة، منها الأحداث العالمية والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية. فبعد الحربين العالميتين والأزمة الاقتصادية الكبرى، تبنت الدول سياسة التدخل في الاقتصاد لتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين¹. ونتيجة لذلك، توسعت مهام الدولة ليشمل مجالات جديدة متعددة تتجاوز مسئوليتها التقليدية في حماية الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات بين الأفراد، مما أدى إلى زيادة الطلب على عدد الموظفين العموميين الضروريين لتعزيز أعمالها وبلوغ أهداف الصالح العام. كما نتج عن ذلك ارتفاع مستوى اهتمام الدولة بتنظيم هيئاتها الإدارية لضمان كفاءتها وفعاليتها في تقديم الخدمات. وبالتالي، تحولت الوظيفة العامة من كونها امتياز إلى واجب، ومن سلطة إلى خدمة.

إذ تجاوزت الوظيفة العمومية كونها مسألة هامشية لتصبح عنصرًا أساسيًا لا يمكن الاستغناء عنها. باعتبار الإدارة الركيزة الأساسية للدولة، وتجسيد لنشاطاتها في الواقع، وتعمل على تلبية الاحتياجات العامة وتوفير الخدمات اللازمة وتنفيذ السياسات المعتمدة. في هذا الإطار، يُعد العنصر البشري جوهر النشاط الإداري، حيث يساهم الموظف بشكل حاسم في تنفيذ المهام المختلفة ضمن المرافق العامة. التي تلعب دورا مهما كمؤسسات عمومية تتطلب وجود موظفين مؤهلين يمتلكون الشروط القانونية الضرورية لأداء مهامهم بكفاءة.

فالتفاعل مع الموظف أصبح جزءًا لا يتجزأ من حياة كل فرد، إذ أصبح الموظف العام المرآة العاكسة لواقع الدولة، فهو الواجهة التي يتعامل معها المواطن بشكل مباشر، فصالح الموظف وكفاءته وولائه لوطنه يؤديان إلى تعزيز الثقة بين الدولة والمواطنين، ويشكلان حجر الأساس لبناء مجتمع متماسك ومتطور.

فالموظف الأمين والنزيه هو الذي يساهم في تحقيق العدالة والمساواة، ويخدم مصالح الوطن والمواطن على حد سواء. على الجانب الآخر، فإن فساد الموظف يؤدي إلى تآكل الثقة في الدولة، ويضعف الروابط الاجتماعية، ويؤخر عجلة التنمية.

¹ - للمزيد من معرفة تأثير الحرب العالمية، اضطلع على سماح السيد عبد العاطي، نظام اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية، مجلة البحوث المالية والتجارية، كلية التجارة، بورسعيد، مصر، المجلد 22، العدد 03، جويلية 2021، ص 50-69.

مقدمة

يمكن تشبيه الموظف باليد العاملة للدولة، فهو الذي ينفذ القرارات ويترجم السياسات إلى واقع ملموس. وبالتالي، فإن كفاءته وأخلاقه تؤثران بشكل مباشر على أداء الدولة ونجاحها في تحقيق أهدافه.

بفضل الدور المحوري الذي يلعبه الموظف، أصبح محور اهتمام رئيسي في أي سياسة إصلاحية تتبناها الدول، إن نجاح أو فساد الجهاز الإداري للدولة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياسة الوظيفية المتبعة في ذلك البلد.

وهذا ما أكدته الدولة الجزائرية، الذي باتت في كل مرة بإصلاح أجهزتها الإدارية، محاولة تحقيق أفضل النتائج في رفع الكفاءة الإنتاجية في هذه الأجهزة. فلقد شهدت الوظيفة تطوراً من ناحية محتواها ومضمونها القانوني، حيث أصبحت تواكب حركة التجديد الهادفة إلى تعزيز المؤسسات والإدارات العامة، وبناء جهاز إداري قوي يشكل أساساً لدعم الدولة.

حيث عرف نظام الوظيفة العمومية في الجزائر أثناء فترة الاحتلال الفرنسي، بتبنيه للقانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946، باعتبارها جزءاً من الإقليم الفرنسي، وتمتعت الوظيفة العامة بممارسات مخصصة تتناسب مع الوضع الاستعماري، ولم تكن الوظائف العامة متاحة إلا للمواطنين الفرنسيين حتى إصدار الإصلاح الإداري في عام 1959، الذي واصل سريان العمل به بالمرسوم الصادر ب 02 أوت 1960، حتى تحقيق الاستقلال.

بعد الاستقلال، ومع غياب قواعد قانونية جزائرية واضحة في مجال الوظيفة العمومية، وندرة الموظفين ذوي الخبرة اللازمة لتسيير الإدارات، وجدت الدولة الجزائرية نفسها في موقف حرج، لهذا السبب، قامت بتوظيف عدد من الأعوان العموميين بشكل عاجل، على الرغم من عدم اكتمال تأهيلهم لممارسة مهامهم، متكلفة إياهم بتطبيق التشريعات الخاصة الفرنسية المتعلقة بالوظيفة العامة، فتم تمديد العمل بالقانون 1959 المتعلق بالقانون الأساسي للموظفين الفرنسي، بموجب القانون 62-157 المتعلق بتمديد العمل بالقوانين

مقدمة

الفرنسية إلا ما كان متعارضا مع السيادة الوطنية¹، ووقد أسفر ذلك عن نقشي البيروقراطية في الإدارة العمومية.

نتيجة لذلك، ظهرت الحاجة الملحة لتنظيم الوظيفة العمومية بشكل فعال بعد الاستقلال، مما أدى إلى إصدار القانون الأساسي للوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 66-133 بتاريخ 2 جوان 1966²، والذي تضمن المبادئ والقواعد الأساسية لتنظيم الوظيفة في الجزائر، والذي أراد المشرع من خلاله تنظيم الوظيفة العمومية لما يتفق و إيديولوجية المجتمع الجزائري آنذاك، وقد استعمل الأنظمة الموروثة عن الاستعمار، والذي نجم عنها تباين في الأجور، مما أدى إلى اتساع الهوة بين القطاعات كالقطاع العمومي وشبه العمومي الذي لجأ إلى المبالغة في منح العلاوات إلى عماله، فالقيادة السياسية آنذاك تنبأت لذلك، فأرادت أن تجعل حدا لهذه الوضعية واستدراك هذه الهفوات، فأصدرت القانون العام للعمال الجزائريين³ وذلك في عام 1978، قانون توحيد الإطار القانوني العام للشغل، والذي سعى إلى توحيد القوانين المتعلقة بالعمل في القطاع العام والخاص، الذي قضى بذلك على مميزات الوظيفة العمومية وهويتها .

وبعدها شهدت الفترة بين 1978 و 1990 محاولات لإعادة تنظيم الوظيفة العمومية، تم صدور خلالها المرسوم 85-59 الذي حاول بوضع انسجام الرؤى بين ما يحمله قانون الشغل وبين قطاع الوظيفة العمومية⁴، لكن سرعان ما ثبت فشله بعدم إمكانية تطبيق فلسفة توحيد الإطار القانوني للشغل.

مما دفع بالسلطات الى إصدار قانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل⁵، الذي أقر بتطبيق احكام خاصة على العامل الأجير فقط ، مستبعدا بذلك تطبيق

¹ - القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتعلق بتمديد العمل بالتشريع الساري المفعول، الجريدة الرسمية، العدد 02، 1963.

² - الأمر 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 8 جوان 1966.

³ - القانون رقم 78-12، المؤرخ في 05 أوت 1978، المتعلق بالقانون الأساسي العام للعمال، الجريدة الرسمية، العدد 32.

⁴ - المرسوم 59-85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي العمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 13، المؤرخة في 24 مارس 1985.

⁵ - القانون رقم 90-11، المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل الجريدة الرسمية، رقم 17-1990،

مقدمة

احكامه على موظفي المؤسسات والإدارات العمومية ، الذي بقي خاضعا لأحكام المرسوم 85-59 ، بالرغم من ان معظم احكامه كانت تنص على تطبيق قانون العمل الملغى.

وفي عام 2006، تم إصدار الأمر 03-06 الذي يعتبر آخر محاولة جادة لإصلاح الإدارة وتحديث قانون الوظيفة العمومية، والذي يعتبر محل العديد من الدراسات والبحوث العلمية باعتباره المرجع الأساسي للوظيفة العمومية¹.

وفي في خطوة لتعزيز روح المبادرة والابتكار لدى الموظفين العموميين، أصدر المشرع الجزائري القانون 22-22 المتمم للأمر 03-06 الذي يهدف إلى خلق بيئة محفزة لإنشاء المؤسسات الخاصة. يتيح هذا القانون الجديد للموظفين الحصول على عطلة مدفوعة الأجر خصيصاً لإنشاء مشاريعهم الخاصة، مما يمنحهم الفرصة لتحويل أفكارهم إلى واقع ملموس². يأتي هذا الإجراء تماشياً مع الرؤية الاستراتيجية للدولة الجزائرية التي تسعى إلى تنويع الاقتصاد ودعم الشباب والمؤسسات الناشئة.

والمتتبع للنصوص القانونية والتنظيمية التي نظمت مجال الوظيفة العمومية في الجزائر منذ الاستقلال، يصل إلى نتيجة مؤداها أن هذه النصوص شهدت تطورات عدة تبعا للتغيرات والتكيفات التي عرفت بها البلاد³، من جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، بحيث عرفت إلى غاية 2006 ثلاثة أنظمة للوظيفة العمومية، كل نظام تم وضعه كان نتيجة لسياق اجتماعي وسياسي واقتصادي خاص، تطلب التأقلم معها لمحاولة التعامل مع كل مرحلة وفق إطارها وواقعها من خلال وضع أساليب وأنماط تسيير فعّالة من شأنها تنمية وتطوير الهيئات الادارية والاقتصادية.

أن منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر تميزت بإنتاج متواصل للنصوص والقوانين التي سعت إلى مواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدتها البلاد. هذا التطور يتماشى مع الرؤية التي ترى أن أي

¹ - الأمر 03-06، المؤرخ في 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46 ، الصادرة في 16 جوان 2006.

² - قانون 22-22، المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، المتمم للأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 85، الصادرة بتاريخ 19 ديسمبر 2022

مقدمة

نظام لا يخضع للإصلاحات فهو مهدد بالانحلال. ومع ذلك، فقد تمكنت الوظيفة العمومية في الجزائر من بناء نظام قانوني خاص بها يحدد حقوق وواجبات الموظفين، الأمر الذي يؤكد نجاح الجهود المبذولة لإصلاح هذا القطاع الحيوي.

وبالتالي في ظل التطورات التشريعية التي شهدتها الجزائر، أصبح من الضروري دراسة تطور المركز القانوني للموظفين العموميين، وذلك لفهم القواعد والمبادئ التي تحكم أوضاعهم وعلاقاتهم بالدولة، وتقييم مدى مساهمة هذه التطورات في تعزيز كفاءة الجهاز الإداري وتحقيق الأهداف التنموية للبلاد.

خاصة أن تعدادات الوظيفة العمومية قد عرفت تطورا كبيرا في السنوات الخمس الأخيرة (+ 27.77 %)، حيث بلغ العدد 286 مليون موظف وعون عمومي¹، هذا الكم الهائل من التعداد البشري هو ما دفعنا الى معرفة مراكزه القانوني مقارنة مع التطورات التشريعات الوظيفية .

تُعد دراسة تطور الوظيفة العمومية في الجزائر وأثرها على المركز القانوني للموظف موضوعا حيويًا لفهم ديناميكية الإدارة العامة وتطويرها. فالتغيرات التي طرأت على الوظيفة العمومية، سواء على مستوى التشريعات أو الممارسات، قد أثرت بشكل مباشر على حقوق وواجبات الموظفين، وبالتالي على أدائهم ومساهماتهم في تحقيق الأهداف التنموية للبلاد.

ومن خلال هذه الدراسة المتواضعة ننوي كشف التحديات التي تواجهها، وعلاقتها الجدلية بالنظام السياسي السائد في البلاد في ظل العملية الاجتماعية والقانونية والاقتصادية. كما تسعى الدراسة إلى بناء نموذج نظري لشرح العلاقة بين التغيرات في الوظيفة العمومية وتأثيرها على أداء الموظفين، وتوفير إطار نظري يمكن البناء عليه في دراسات مستقبلية.

¹ - موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية، www.dgfp.dz، أطلع عليه 2024/04/25 على الساعة 22 سا.

وحسب تصريحات وزير المالية في جلسة علنية مخصصة للتصويت على قانون المالية بمجلس الأمة، المنعقدة بتاريخ 14 ديسمبر 2023.

مقدمة

ومن هذا المنظور فالإشكالية المثارة حول الموضوع تتمثل في:

إلى أي مدى كرسّت التشريعات الجزائرية مركزاً قانونياً متوازناً ومحمياً للموظف العمومي في إطار الوظيفة العمومية؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية منها:

- هل تطور قوانين الوظيفة التي عرفتها الجزائر ساهمت في تحقيق استقرار العلاقة بين الموظف والإدارة؟

- هل بالفعل استدرك المشرع الجزائري النقائص التي كانت موجودة في ظل القوانين القديمة التي كانت تنظم الوظيفة العمومية ؟

- كيف يمكن تحقيق التوازن بين حقوق الموظفين وواجباتهم، خاصة في ظل التطورات التي تشهدها الوظيفة العمومية؟

- كيف يمكن توفيق الأمثل بين متطلبات التحديث والتطوير في الوظيفة العمومية وبين حماية حقوق الموظفين وضمان استقرارهم الوظيفي؟

- ما هي الآثار المترتبة على الإصلاحات الإدارية التي تشهدها الجزائر على المركز القانوني للموظف؟

للإجابة على هذه التساؤلات، اعتمدنا في بحثنا هذا على العديد من المناهج لتحقيق دراسة شاملة ومتكاملة:

المنهج التاريخي، وذلك من خلال دراسة التشريعات المتعاقبة الخاصة بالوظيفة العمومية في الجزائر مرحلة بمرحلة، وتغيرها، وكيفية تأثرها بالعوامل المحيطة بها، وذلك من أجل فهم أصول الأحكام القانونية، وتحديد المراحل الرئيسية والتغيرات التي طرأت على المركز القانوني للموظف.

وقد تم اعتماد المنهج التحليلي الاستنباطي للوصول إلى النتائج المرجوة، وذلك من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة، واستنباط الأحكام والمعاني التي تخدم أهداف البحث

كما استخدمنا المنهج المقارن بشكل كبير وذلك بمقارنة الأحكام المتعلقة بالموظف العام في مختلف قوانين الوظيفة العمومية، ابتداء من الأمر 66-133

مقدمة

إلى غاية القانون 22-22 المتمم لقانون الأساسي المتعلق بالوظيفة العمومية، أما مقارنته بالقوانين الأجنبية فجاء بصفة محدود جداً، اقتصر فقط عند تحديد المفاهيم والتعريفات فقط، دون التعمق في التحليل، وذلك نظراً لمحدودية عنوان البحث.

وقبل أن نتطرق للخطوة التي اتبعناها في معالجة هذا الموضوع، بودي أن أنوه أن من أسباب اختياري للموضوع، هو تجميع ومقارنة كل الأحكام والقواعد القانونية المتعاقبة للوظيفة العمومية والموظف في دراسة واحدة حتى يسهل على الباحث والدارس القانوني للولوج إليها، والتي نأمل أن تكون مساهمة فعالة في الدراسات القانونية خاصة أنها تتضمن قوانين وتنظيمات جديدة نعتقد أنها لم تعالج سابقاً، بالإضافة أن هذا العنوان يمكن فتح الباب أمام العديد من الدراسات والبحوث التي يمكن أن تستكشف جوانب مختلفة من هذه العلاقة.

ولا يخلو أي بحث أكاديمي من تحديات، وقد تجلّت هذه التحديات بوضوح في بحثنا حول تطور الوظيفة العمومية وأثره على المركز القانوني للموظف العام. فقد واجهنا عدة صعوبات، كان أبرزها اتساع الموضوع وتشعب محاوره، مما صعب من عملية حصر النطاق البحثي بشكل دقيق. فالوظيفة العمومية لا تُعد فقط نظاماً قانونياً، بل هي كذلك انعكاس لتطورات سياسية واجتماعية واقتصادية، مما استوجب منا التعامل مع كم هائل من النصوص القانونية، بدءاً بالدساتير والتشريعات الأساسية، مروراً بالقوانين التنظيمية، ووصولاً إلى المناشير والتعليمات الإدارية.

كما شكل تباين المقاربات المعتمدة في مختلف المراحل التاريخية تحدياً آخر، إذ أن المقارنة بين النظم القانونية القديمة والحديثة تطالبت فهماً عميقاً للسياقات التي ظهرت فيها هذه التغيرات، وتحليلاً دقيقاً للأثر الذي أحدثته على المركز القانوني للموظف العمومي. ومن التحديات كذلك صعوبة الوصول إلى بعض المصادر الرسمية والمراجع الحديثة، خاصة تلك المتعلقة بالتحديثات الأخيرة على مستوى التنظيم القانوني للوظيفة العمومية.

ولم يكن تجاوز هذه الصعوبات ممكناً إلا من خلال اعتماد منهج علمي دقيق، واختيار المتغيرات الأكثر ارتباطاً بجوهر الموضوع، مع الحرص على تقديم دراسة متوازنة تراعي الشمول من جهة، والدقة والاختصار من جهة أخرى.

مقدمة

ومن أجل تحقيق الغاية من دراسة الموضوع، فإنه تم تقسيم هذه الدراسة الى بابين.

الباب الأول تحت عنوان: الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل الإصلاحات القانونية، وتضمن فصلين:

الفصل الأول: الإطار النظري للوظيفة العمومية والموظف العام.

الفصل الثاني: تطور الأطر القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية في الجزائر.

الباب الثاني تحت عنوان الموظف الجزائري بين القانون والممارسة في ظل قانون الوظيفة العمومية وتضمن فصلين:

الفصل الأول: أليات إقرار العلاقة الوظيفية للموظف من خلال تنظيم مساره المهني

الفصل الثاني: تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية.

أما خاتمة البحث فذكرنا فيها أهم النتائج التي توصلنا إليها في هذه الدراسة، كما حاولنا طرح بعض الاقتراحات التي قد تسهم في إعطاء مكانة أساسية للموظف ضمن تنظيم محكم للوظيفية العمومية.

الباب الأول

الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل الإصلاحات القانونية

يمكن القول إنه يصعب فهم فكرة الوظيفة العامة والموظف بشكل صحيح دون الرجوع إلى جذور هذين المفهومين، واستكشاف تطورهما وكيفية تشكل معانيهما على مر الزمن.

حيث تعتبر دراسة تطور مفهوم الوظيفة والموظف أمراً بالغ الأهمية لفهم العلاقة المعقدة بين الدولة والمجتمع. فمن خلال مقارنة أنظمة الوظيفة العمومية في مختلف الدول، نلاحظ أن هناك تنوعاً كبيراً في الممارسات والتحديات التي تواجهها هذه المؤسسات.

ومادامت دراستنا مركزة على القانون الجزائري، ارتأينا أن يتضمن هذا الباب دراسة نظرية للوظيفة العمومية الجزائرية، الذي قسمناه بناءً على ذلك إلى فصلين:

سيتضمن **الفصل الأول**، تحليلاً دقيقاً لمفهوم الوظيفة العمومية والموظف، مع التركيز على تحديد العناصر الأساسية لهذين المفهومين. وسنستعرض كذلك التطور التاريخي لمفهوم الوظيفة، مع التركيز على الأسس النظرية والقانونية التي تقوم عليها، كما سنستعرض مختلف الاتجاهات الفكرية التي أثرت في تطور مفهوم الموظف، مع تحليل عميق لطبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة والآثار المترتبة عليه، وعند تحليل كل مفهوم، نتعرض لموقف المشرع الجزائري من ذلك.

أما **الفصل الثاني**، سنتعرض إلى تطور الأطر القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية في الجزائر، سنحاول في هذا الفصل الوقوف على واقع ومراحل تطور الوظيفة العمومية الجزائرية، التي قسمناها إلى محطتين رئيسيتين، مرحلة ما قبل الاستقلال، ومرحلة بعد استرجاع سيدها إلى غاية صدور القانون الأساسي للوظيفة العمومية 22-22 المتمم للأمر 03-06.

كما نتعرض إلى كيفية تنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر بالتطرق إلى مختلف المبادئ التي تحكمها، مروراً بتنظيمها وظيفياً، وصولاً إلى معالجة مختلف الهيئات والأجهزة المكلفة بتسيير قطاع الوظيفة العمومية، وطريقة تنظيم المشرع للهيكلية الداخلية للوظيفة العامة بعد وصفها وتحليلها.

الفصل الأول

الإطار النظري للوظيفة العمومية والموظف.

إن فكرة الوظيفة العمومية السائدة في العديد من البلدان العربية المتأثرة بالبناء الفرنسي يرجع تاريخها إلى النظام السلطوي المنتشر في ذلك الوقت، وقد ظهر مفهوم الوظيفة العمومية آنذاك لتعرف فيما بعد تطوراً مع تطور الأنظمة السياسية.

ومصطلح الوظيفة العمومية من المصطلحات الحديثة التي استخدمت في الإدارة العمومية، وقد اختلفت الدول في تقديم تعريف محدد لهذا المصطلح وعليه تعددت التعاريف وتتنوع بخصوصه، فالوظيفة تلعب دوراً محورياً في تكوين بناء الدولة الحديثة فالهدف منها لا يقتصر على أداء بعض الأعمال اللازمة لتسيير المرفق العام بخلاف ما هو مستقر عليه في العمل الخاص والذي يمثل معيار النجاح فيه تحقيق الربحية.

وعند التحدث عن الوظيفة العمومية، يؤخذنا الحديث مباشرة إلى الموظف وهما مصطلحين لعملة واحدة، ولهذا يجب أن نتطرق لمفهوم الموظف العام أيضاً

مصطلح "الموظف" يحمل دلالات متعددة ومتشعبة، تتأثر بعوامل مختلفة، هذه التعددية في المعنى لها آثار عميقة على طبيعة العلاقة بين الدولة والمواطن، وعلى أداء الإدارة العامة.

وهذا ما سنحاول بحثه في هذا الفصل، من خلال:

المبحث الأول: الوظيفة العمومية والأنظمة الوظيفية السائدة.

المبحث الثاني: الموظف وطبيعة العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة

المبحث الأول: الوظيفة العمومية والأنظمة الوظيفية السائدة.

يقترن مفهوم الوظيفة العمومية بمفهوم المرفق العام وقد ظهر هذا المفهوم في اللغة القانونية الفرنسية والذي يعني القوة العمومية في تحركاتها وعملها، إذ لا يمكن تصور وجود وظيفة عمومية في غياب المرفق العام حسب الأستاذ الفرنسي جاستون جاز¹

وتعود تسمية الوظيفة العمومية إلى النظام القانوني الفرنسي عبر مراحل متعددة عرفها هذا النظام، وساهم مجلس الدولة الفرنسي بشكل كبير لتكريس المفهوم الحالي للوظيفة العامة.

فقد ظهر أول قانون منظم للوظيفة العمومية في العالم، والذي أطلق عليه اسم القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الذي نشأ في اوروبا خلال القرن 19 من أجل تحقيق هدف أساسي، وهو خلق وظيفة عمومية متكاملة، أي تكون شاملة لكل ما يسير وله علاقة بالموظفين² و الادارة التي تحكمهم .

اما روسيا فكانت هي من وضع المبادئ الأساسية التي يقوم عليها قانون الوظيفة العمومية، وذلك سنة 1794 ، لتقوم ألمانيا بإعطاء الصبغة القانونية لهذه المبادئ من خلال تقنينها ، وإصدارها في شكل قانون سنة 31 مارس 1877 ، حيث قام هذا القانون بتحديد الوضعية القانونية ، وتوضيحها للموظفين العموميين وذلك إصراره على مبدأ استمرارية الموظف العمومي في الوظيفة طيلة حياته ، وكان يعتبر هذا النص كمرجع للكونغرس الأمريكي سنة 1865 الذي استلم التقرير الذي وضعته ألمانيا من أجل دراسته ، والتي استخلصت في الأخير أن الإمبراطورية الألمانية يمكن أن تكون نموذج لكل الدول وليس فقط دول الأوروبية ، وفي سنة 1870 ، وبالضبط في 04 جوان 1870 ، صدر قانون الوظيفة العمومية الإنجليزية، وبعدها في إيطاليا سنة 1908.

أما بالنسبة لفرنسا، ففي سنة 1946، صدر أول قانون رسمي للوظيفة العمومية الفرنسية، غير أن هذه القواعد والمبادئ التي قام عليها هذا القانون، لم تكن وليدة في مرحلة واحدة ، وإنما مرت بمراحل متعددة كانت قد تبلورت تدريجيا خلال فترة الحكم الملكي³.

¹ - Gaston Jèze, les principes généraux de droit administratifs, tome 2, édition DALLOZ, France, 1930.

² - فاطمة الزهراء جدو، إيمان العيداني، سلطة سكفالي، تحت إشراف: د. مولود ديدان، النظام القانوني للوظيفة العمومية: وفقا للأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سلسلة مباحث في القانون، دار بلقيس، دار البيضاء-الجزائر ص08.

³ - علي العرنان مولود الأسس النظرية للوظيفة العامة وتطور تطبيقاتها في نظام الوظيف العمومي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، فرع المؤسسات السياسية والإدارية الجزائرية، جامعة قسنطينة، الجزائر، كلية الحقوق، سنة 2012-2013، ص35.

فقد كانت سابقا تعتمد على أساس الوراثة ، أكثر من ذلك فقد بلغ الأمر حتى إمكانية شراء مهام الوظيفة العامة في المجالات الإدارية ، المالية والقضائية ، معنى أنه لا يوجد لتصورات ومبادئ الأساسية للوظيفة العامة كمبدأ الجدارة ، أو تكافؤ الفرص والمساواة في شغل الوظيفة العامة¹، ثم تطورت هذه المبادئ لتصبح أكثر منهجية وأكثر تنظيم في بداية الجمهورية الثالثة ، لتتطور بعد ذلك وتصدر في شكل قانون ، وبهذا بدأت بوادر انتشار و ظهور القوانين المنظمة للوظيفة العمومية وبشكل تدريجي في الدول الأخرى².

و مع مرور الزمن ، أصبح قانون الوظيفة العمومية ، يتبوأ مكانة معتبرة في الترسانة القانونية ، وظل تاريخه متنوع بين تاريخ الكولونيات والمساومة³، وقد حرصت فرنسا الاستعمارية على نشر مبادئها وتوسع نطاق تطبيق قانون الوظيفة العمومية خارج حدودها وذلك في مستعمراتها ومن بينها الجزائر .

وسنعالج هذا المبحث هذا في مطلبين: نتعرض في المطلب الأول لمختلف تعاريف الوظيفة العمومية ومعانيها وكذلك خصائص الوظيفة العمومية، أما في مطلب ثانٍ نتطرق إلى الأنظمة الوظيفية السائدة في العالم وإلى موقف المشرع الجزائري من ذلك.

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العمومية وخصائصها.

إن الوظيفة العامة حجر الزاوية في تحقيق أهداف المجتمع، والنهوض بمستواه على جميع الأصعدة دون تفرقة بين دول متقدمة وأخرى نامية.

إن مصطلح الوظيفة العامة La fonction publique من المصطلحات الحديثة، وعادة يستخدم للدلالة على الموظفين، أي تحديد الأشخاص الذين تستعين بهم السلطات العمومية في التكفل بالمهام التي هي من صلاحيتها لاسيما تقديم الخدمات التي ينتظرها المواطنون⁴

¹ -- أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سوريا، 2002، ص 120.

² - Sur le Site:

WWW.FONCTION-PUBLIQUE.GOV.PF/spip.php?article.

Le concept de fonction publique, quelques éléments d'histoire-Direction générale des ressources humaines de la Polynésie française.

³- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 15.

⁴ - JEAN Marie Breton. **La fonction publique**, éd EDICEF ,Canada 1990,p 06.

ومن ثمة فإن مفهوم الوظيفة العمومية. يتخذ عدة معاني مختلفة، وفق المعيار المعمول به والنظرة المعتمدة لها من ناحية تحليل الرؤى، أو من ناحية طبيعة ونوعية مستوى العلاقات القائمة في المجتمع ولتحديد مفهوم الوظيفة العامة من حيث إطارها النظري أو الفكري، لابد من الوقوف على أغلب الاتجاهات الفكرية التي عالجت هذا الطرح والذي سنرى ذلك وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العمومية

قبل اللجوء الى تحديد وضبط تعريف الوظيفة العمومية لا بد من الوقوف أولاً عند مصطلح الوظيفة ومفهومها اللغوي والشرعي، ثم ثانياً التعرض الى المعنى الاصطلاحي والقانوني للوظيفة العمومية ثم نتطرق في الأخير الى أهم الإصلاحات والمفاهيم التي عرفها فقهاء القانون الإداري.

أولاً: تعريفها من الجانب اللغوي

سنعمل في هذا العنصر على استعراض مفهوم الوظيفة من خلال مجموعة من المعاجم العربية والقواميس الغربية، وذلك ليتجلى لنا هذا المفهوم أو هذا المصطلح في الثقافتين العربية والغربية على حد سواء.

الفقرة الأولى: المفهوم اللغوي لمصطلح الوظيفة في المعاجم العربية:

اشتق لفظ الوظيفة من فعل وظف أي عين له وظيفة، والوظيفة هي ما تعين من عمل أو مهنة ، وتستعمل بمعنى المنصب أو الخدمة، كما تتخذ الوظيفة معنى الواجب أو التكليف الذي يتقرر على من

كلف به ¹، بالرجوع الى المعاجم والقواميس اللغة العربية نجد ان الوظيفة تعرف كالتالي:

- منصب، عمل مسند إلى عامل ليؤديه مع اختصاصات يحددها له القانون "أدى وظيفته على النحو الأكمل -شغل وظيفة المدير العام للمشروع"، وظيفة شاغرة² : خالية من صاحبها .
- والوظيفة والشرط وكذلك المنصب والخدمة ،ووظف الشيء على نفسه ووظفه توظيفاً أي ألزمها إياه ونقول توظيف فلان أي تولى وظيفة في جهة إدارية حكومية أو في وظيفة خاصة³

¹ - مصطفى داسه، إصلاح الوظيفة العامة ودورها في إدارة الحياة المهنية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الرابع، جوان 2014، جامعة زيان عاشور، الجلفة ن ص 67.

² - معجم اللغة العربية المعاصرة عربي-عربي ، الوظيفة /Ar [http:// www.arabdict.com](http://www.arabdict.com)

³ - مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981، ص21.

كما وردت كلمة الوظيفة في معجم الوسيط على النحو التالي: وظف البعير، (يظفه) وظفا: أصاب وظيفة....، وظفه: عين له في كل يوم وظيفة وعليه العمل والخراج ونحو ذلك: قدره، يقال وظف له الرزق، ولدابته العلف، ووظف على الصبي كل يوم حفظ آيات من القرآن: عين له آيات لحفظها.... وما نلاحظه ان الوظيفة في هذا المعجم لا يختلف عن معناها في معجم لسان العرب فقد جاءت بمعنى المهمة والعمل والإلزام، لذا نجده في المعجمين عند إلزام معلم القرآن للمتعلمين عند إلزام معلم القرآن للمتعلمين عند حفظ عدد معين من الآيات القرآنية كل يوم¹.

الفقرة الثانية: المفهوم اللغوي لمصطلح الوظيفة في القواميس الغربية:

جاء في قاموس le ROBERT quotidien لما يلي:

« Fonction : n. f ...1- Exercice d'un emploi, d'une charge : par ex ce que doit accomplir une personne pour jouer son rôle dans la société. Dans un groupe social. Activité, devoir, mission, office, rôle, service, tache, travail.....

2-Profession considérée comme contrebutant à la vie de la société charge emploi, métier...situation juridique de l'argent d'un service public. Entre dans la fonction publique fonctionnaire... »²

وما نلاحظه أن معنى كلمة fonction المرادفة لكلمة الوظيفة في اللغة العربية جاءت بنفس المعنى في جميع القواميس الغربية، وهو المعنى أو الدلالة التي تقدمها هذه الفقرة المقتبسة في قاموس ROBERT حيث جاءت بمعنى العمل الدور والمهمة وهو المعنى نفسه الذي نجده في القواميس العربية الحديثة.

ثانيا :تعريفها من الجانب الشرعي .

تعني الوظيفة العمومية عند فقهاء المسلمين الولاية العامة بدلا من من مصطلح الوظيفة العامة. ومصطلح الولاية عند المسلمين، كما عرفها الإمام الشافعي وابن رجب الحنبلي بأنها صلاحية أو استحقاق شرعي أسبغه الشارع على كل مكلف من قراه المسلمين وأن هذا الاستحقاق أو تلك الصلاحية تابعة من تكثيف الشارع للمسلمين بإقامة الدين، بما تتضمنه من تدبير المصالح العامة⁴

¹ - حكيمة حمقة ، محاضرات في النحو الوظيفي ، نخصص لسانيات عامة ، الجزائر ، بدون سنة ، ص 3.

² - Le ROBERT quotidien, imprime en France, par Gibert sff, Atour, Avril 1997.

⁴ - عبد الحميد سواكر ، الوظيفة العمومية في الجزائر : دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه والاجتهاد والقضاء الإداريين الوادي ، مطبعة مزوار ، ط2011، 1، ص 36.

والولاية عند المسلمين نوعان: الولاية العامة والولاية الخاصة، فالولاية العامة هي السلطة الملزمة في شأن من شؤون الجماعة، وتشمل القيام بأحد أعمال السلطة التشريعية، أو التنفيذية، أو القضائية، طبقاً للاصطلاح الدستوري المعاصر في تقسم السلطات داخل الدولة.

أما الولاية الخاصة فهي السلطة التي يملك صاحبها التصرف في شأن من الشؤون الخاصة بغيره كالوصاية على الصغار، والولاية على المال والنظارة على الأوقاف¹.

فقد كانت الوظيفة العامة في زمن خلفاء الراشدون رضي الله عنهم: عند تولي الخلفاء الراشدون الخلافة في تولي أمور الناس بعد وفاة الرسول (ص)، فقد روى بن سعد على أبي بكر الصديق أنه لم يطلب من بيت المال شيئاً عندما استلم الخلافة، وجاء في البخاري أيضاً من حديث عائشة رضي الله عنها، قالت: لما استخلف أبو بكر الصديق، قال "لقد علم قومي أن حُرْفَتِي لم تكن تعجز عن مؤونة أهلي، وشغلت بأمر المسلمين، فسيأكل آل ابوبكر من هذا المال، ويحترف للمسلمين فيه"².

وما قيل عن خلافة ابو بكر ينطبق على عمر رضي الله عنه توليه الخلافة وفقاً لمقولته الشهيرة "إني أنزلت على نفسي من مال الله بمنزلة ولي اليتيم، إن احتجت أخذت منه، فإن أيسرت رددته، فإن استغنيت استعففت"³.

والأمر نفسه عن باقي الخلفاء عند توليهم الخلافة والولاية فلم تكن بمقابل على ما قدموه للمسلمين من خدمات، أي أن الوظيفة العمومية آنذاك والتي كانوا يؤدونها بصفقتهم رئيس الدولة وقادة الجيش لم تكن من باب المقابل والاجازة بل كانت من باب الحسبة. والمقابل المادي الذي يأخذه الموظف من بيت المال أو الخزينة العامة هو في مقبل الحبس عن السعي للرزق، وليس أجرة على عمل مقدم.

وعليه يمكن القول: أن الوظيفة كانت في الصدر الأول للإسلام من صور الحسبة التي يتطوع بها لصالح العام، ثم لما كانت الحاجة ماسة ليتفرغ الحكام لبعض الوظائف وهذا التفرغ يشغلهم عن السعي لأرزاقهم الخاصة وأرزاق عيالهم، رتب لهم مبلغ من المال يعيلون به أنفسهم ومن يعولون، ولم يعطى لهم بوصف الأجرة التي هي في مقابل العمل، وهذا لأن نصوص نصت على كفاية المحتسب في معاشه

¹ - حماد محمد شطا، تعريف الوظيفة العامة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، 1989. ص 744-735.

² - نور الدين مولاي، التكييف الفقهي والقانوني للوظيفة العمومية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الثاني، ديسمبر 2014، ص 40.

³ - نور الدين مولاي، المرجع السابق، ص 40.

دون اعتبار لكثرة العمل الذي يقوم به أو قلته بخلاف الإجازة التي هي بيع منفعة والعوض فيها بحسب المنفعة¹.

وهذا التكييف الفقهي للوظيفة هو الذي جعل المسؤولية فيها مسؤولية مدنية في يد المحتسب يد أمانة وليست يد ضمان إلا بشرط التعدي ولذلك كان تصرف الولاية في المجال العام في الإسلام لا يخضع للكثير من القيود التشريعية وإنما لقيود أخلاقية بالأساس².

إن فكرة الوظيفة العمومية كما بينها سابقا تقوم على أساس واجب ديني ولأنها أمانات لا مغنم ولا تكليف ولا تشريف، ومن ثم فإن دوام شغل الوظيفة مرهون بقدرة شاغلها على أدائها، فمن تزول أو تنتحي عليه الصلاحيات ينتحي عنها³.

وما يمكن استخلاصه وتوضيحه في هذه النقاط التالية:

الفقرة الأولى: الوظائف في الإسلام:

عرف النظام الإسلامي الوظيفة العامة وشاغلها، على أنها لقب إما بالخليفة أو الوالي أو العامل أو المحتسب وغيرهم، فكل هؤلاء موظفون عموميون يطلق عليهم هذا المصطلح حتى ولو لم يكن لهم إطار منظم لتلك الوظائف، كما هو الحال عليه الآن وفق النظم الحديثة، بحيث لم يكن أنداك نظام للترقية واضح المعالم، بل كان يتم نقل الموظف من وظيفة لأخرى، على أنها مرتبة يأخذ حكم التعيين الجديد، وكانوا يحسنون الاختيار دائما بالنسبة لشغل الوظائف العامة سواء كان ذلك لأول مرة أو عند التعيين بعد ذلك في الوظائف العليا⁴.

وقد كان يخضع هذا الاختيار لشروط معينة ووفق اعتبارات المفاضلة لقوله صلى الله عليه وسلم "من ولي من أمر المسلمين شيئا، فولى رجال وهو يجد من هو أصلح منه، فقد خان الله ورسوله" وعليه فمتولي الوظيفة يجب أن يكون كفى.

¹ - ينظر أبواب الإجازة والاحتساب في الفقه الإسلامي.

² - نور الدين مولاي، نفس المرجع السابق، ص 41.

³ - عبد الحميد سواكر، المرجع السابق، ص 36.

⁴ - محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1989، ص 43.

ونلاحظ أن الإسلام لا يرتبط صلاحية الفرد للوظيفة بالشهادة أو الدرجة العلمية فحسب، بل بمقومات شخصية وتكامل العناصر المختلفة فيه مع ملائمة للوظيفة المنوطة به أيضاً¹.

الفقرة الثانية: الصلاحية لشغل الوظيفة في النظام الإسلامي:

الصلاحية في النظام الإسلامي تختلف من وظيفة إلى أخرى، يقول ابن تيمية: "أنه يتعين على ولي الأمر أن يعرف الأصلح في كل منصب، فإن الولاية لها ركنان: القوة والأمانة، لقوله تعالى: (إن خير من استأجرت القوي الأمين) الآية 26 من سورة القصص.

والصلاحية في كل ولاية (الوظيفة) بحسبها ففي إمارة الحرب ترجع إلى الخبرة بها وإلى شجاعة القلب، وفي ولاية القضاء ترجع إلى العلم والعدل الذي يدل عليه الكتاب والسنة، ويقول ابن تيمية أن اجتماع القوة والأمانة في الناس قليل لذا يجب النظر إلى نوعية الولاية واختيار الأصلح لها، وكان تقدير الأجر يقاس على أساس موضوعي هو أقرب لتحقيق العدل وهو "الأجر على قدر العمل" وهذا هو المبدأ المنادي به في ظل الإدارة الحديثة، رغم الصعوبات التي تعترض سبيل محاولات تكريسه علمياً.

كما أهتم الإسلام بنظام الحوافز والردع اللذين يعملان دائماً جنباً إلى جنب، تطبيقاً للمبدأ بضرورة أن يكون الجزاء من جنس العمل.

وفي الأخير يمكن القول أن الوظيفة في الإسلام تأخذ ذاك الطابع المقدس والمميز، وهي على هذا الأساس ذات مكانة، تكليفاً أكثر منها تشريفاً، وأن الموظف مهما بلغ من ترقية في الحكم يبقى في خدمة المجتمع والأفراد.

ولأجل شغل هذه المناصب يستوجب عدة شروط أهمها الأمانة والقوة أو ما يصطلح عليه (الصلاحية) وهي أساس التعيين في شغل الوظائف في الإسلام.

ثالثاً: المعنى الفقهي للوظيفة العمومية:

مصطلح الوظيفة العمومية «La fonction publique» السائد في النظام الفرنسي من المصطلحات الحديثة السائدة، ويقابلها مصطلح «Service Civil» باللغة الإنجليزية ويقصد به الخدمة

¹- ربوح ياسين، طبيعة الوظيفة العامة في الإسلام، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح (الجزائر)، العدد 19 جوان 2015، ص 191.

المدنية، وهو المصطلح أكثر أقدمية مقارنة بمصطلح الوظيفة العمومية¹ وهو شائع الاستعمال في كل من الكويت والسعودية والاردن وقطر والبحرين.

فيقصد بها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تتطلب تعيين فرد لأدائها مع عدد من الموظفين أو العمل بها وكذلك هي العمل الذي يسند إلى شخص ما ليقوم به نظير أجر شهري ويخضع هذا الأخير لقانون العاملين بالدولة بالنسبة إلى القطاع العام ولقانون العمل بالنسبة لقطاع الخاص وقد تكون الوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة².

لقد عرفت الوظيفة العامة من جوانب عدة نذكر منها:

الفقرة الأولى: تعريف الوظيفة العمومية وفقا للمدخل القانوني

إن ظهور فكرة الوظيفة العمومية مرتبط بخدمة المرفق العام service public ، حيث أنها استعملت في اللغة القانونية في مطلع القرن العشرين ، فهي مطلب ضروري لتكيف مع نشاط المرفق العام ، ولقد عبر عنها الفقه الفرنسي بفكرة القوة العمومية la puissance publique لتسيير المرفق العام³.

اعتمد أصحاب المدخل القانوني في تعريفهم للوظيفة العمومية على النصوص القانونية والمحددة للوظيفة العامة، أي أنهم اعتبروا الوظيفة العامة مجرد اختصاصات وأنشطة محددة قانونا.

أو هي عبارة عن مركز قانوني إلا أنهم وللأسف تناسوا عوامل أخرى تدخل في محددات الوظيفة العمومية، ولتوضيح ذلك فقد عرفوا الوظيفة العمومية كما يلي:

¹- عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق 1989، ص18.

²- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 26.

³ --FREDERIC COLIN, L'aptitude dans le droit de la fonction publique L. G.D.J . PARIS 2000 , P05

1- الوظيفة العامة عبارة عن مركز قانوني يشغله الموظف، وهي موجودة قبل ان تشغل، وبالتالي فهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن يشغلها، إذ لا تنتهي بوفاة أو إقالة أو استقالة من يشغلها وإنما تبقى قائمة لأن وجودها متعلق بنص قانوني حدده المشرع¹.

2- الوظيفة العامة عبارة عن اختصاصات قانونية، أو أنشطة يمارسها الفرد بصفة دائمة تحت مظلة الإدارة العامة، بهدف تحقق الصالح العام ن وبالتالي هي ليست حقا ماليا لشاغلها يستطيع التنازل عنها الموظف متى أراد ذلك².

الفقرة الثانية: تعاريف فقهاء القانون للوظيفة العمومية:

قد يساور للأذهان بأن الوظيفة العمومية تعني الدولة بأسرها، أي أن الوظيفة العمومية هي وعاء السلطة وأن ظهور الوظيفة العامة مرتبط بظهور الدولة، وأن بقاء الوظيفة العامة من بقاء الدولة، وأن بقاء الوظيفة من بقاء الدولة صاحبة السيادة.

طبقا لتعريف أندريه لوران لومبير André Lombré³ « هي مجموعة من الاختصاصات القانونية التي يجب على صاحبها ممارستها تحقيقا للمصلحة العامة ، ولا تشكل بأي من الأحوال حقوق الملكية سواء المالية ولا حتى الموروثة ، والتي يستطيع أن يتنازل عنها متى ما يشاء .

يمكن القول أن مصطلح الوظيفة العمومية يمكن أن يعبر عنه قانونا بمعنيين وهما: المعنى الموضوعي (المادي)، والمعنى الشخصي (الشكلي) أو العضوي.

وهذا ما نستعرض اليه بالتفصيل بدءا بالمعنى الموضوعي للوظيفة العمومية، وذلك من خلال التعرض الى تعريفها بناء على المعيار الشخصي، ثم التطرق في عناصر أخرى لذكر خصائصه، ثم نتطرق ثم نتطرق ثانيا الى تعريف الوظيفة العمومية وفق المعيار الموضوعي .

1-التعريف الشكلي (الشخصي) للوظيفة العمومية:

تعتبر الوظيفة العمومية من هذه الزاوية عن النظام القانوني الخاص الذي يطبق على كافة أعوان الدولة في مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري. بحيث أن هذا المفهوم يشير الى

¹ - محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص6.

² - محمد أنس قاسم، نفس المرجع السابق، ص 40.

³ -ANDRE Lombré: traité élémentaire du droit administratif,4eme edition,1970,p36.

أن الوظيفة العامة هي مجموعة من الأفراد الذين يقومون بالعمل في خدمة المرفق العام ولهذا يكون مرتكزا على النظام القانوني الذي يطبق عليهم، ويركز هذا المفهوم في أساسه على الأفراد الذين يقومون بالنشاط وعلى المرافق العامة التي يشتغلون بها.

ومن ثم فإنه يعطي أهمية كبرى للنظام القانوني الذي يخضع له هؤلاء الأفراد، باعتبار أن الوظيفة هي مجموع الموظفين الذين يقومون بأداء وظائف إدارية في مرافق الدولة، بحيث يؤدون وظائفهم باسم الإدارة ولصالحها.

وبمعنى آخر، يقصد بالوظيفة من زاوية عضوية أو هيكلية مجموعة من الموظفين يشغلون مهام داخل الإدارة العمومية، ولها أهمية كبرى لما توفر من خدمة عامة.

وتوثق العلاقة بين الدولة من جهة والجمهور من جهة أخرى، ولا يتم تلبية هذه الخدمة إلا بتدخل من الموظف العام باعتباره يد الدولة في القيام بواجب عبئ أداء الخدمة العمومية¹.

وينبغي التنبيه أن فكرة الوظيفة في جانبها العضوي فكرة قديمة لازمت الدولة منذ ظهورها، كما أن الدولة القديمة اعتمدت على الموظف وإن كان لا يسمى بهذا المصطلح، ويكفي الاستدلال بالتنظيم الإداري للدولة القديمة التي اعتمدت على موظف سام ينعت بالوزير ويتبعه مجموعة من المكلفين مهمتهم القيام بالخدمة العمومية. كما اعتمدت الدولة على حكام الأقاليم وأتباعهم والخاضعين لسلطاتهم

وبناء على هذا المعنى تعتبر الوظيفة العمومية "مجموعة القواعد القانونية المنظمة للحياة الوظيفية للموظف العمومي منذ دخوله الخدمة وحتى خروجه منها"²، وهذا التعريف يرتبط بالنظام القانوني للوظيفة العامة، إذ تعمل معظم الدول على سن تشريعات وتنظيمات خاصة بالوظيفة العمومية من حيث الإلحاق بالوظيفة وكيفية ممارستها بالإضافة إلى الحقوق والواجبات المترتبة عنها.

1-1 خصائص المعنى الشخصي للوظيفة العامة:

طبقا لهذا المفهوم الشخصي للوظيفة العامة، يمكن أن نستنتج مجموعة من الخصائص التي يتميز بها:

¹ ELIANE AYOUB. la fonction publique en vingt principes, préface Y Gaudemet., 2eme éditions, Paris. 1998- p19.

أ-يعطي اهتماما كبيرا للموظف وما يحمله من مؤهلات وأقدمية في الخدمة ومركزه في السلم الإداري بالنسبة لغيره من الموظفين دون أن يعير أي اهتمام للعمل الذي أنيط به والعلاقة بينه وبين الأعمال الأخرى من حيث درجة السهولة.

ب- الوظيفة تعتبر مهنة تتميز بالدوام والاستقرار، حيث يتفرغ لها الموظف ويكرس لها حياته، ويتمتع بمزايا وحقوق وضمانات تختلف عما هو مقرر في الوظائف الخاصة.

ج-لا يرتبط مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها، فهو حين يعين يلتحق بالإدارة التي يمكن أن تعينه في أي وظيفة تتلاءم مع قدراته، وإذا ألغيت الوظيفة التي يشغلها تحول إلى وظيفة أخرى¹.

د- وجود فكرة التدرج المهني، حيث يرتقي الموظف في السلم الإداري من رتبة إلى رتبة أعلى بطرق محددة في القانون الأساسي الذي يحكمه.

هـ-إلزام الموظف بالتفرغ كليا للوظيفة التي يشغلها، وبالنسبة لا يحق له القيام بأعمال أو مهن أخرى موازية، إلا في حدود ما يسمح به القانون وبترخيص من الهيئة المستخدمة².

يسود المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية في الدول الأوروبية كفرنسا وبريطانيا وإسبانيا وألمانيا وغيرها من الدول³، ولهذا يطلق عليه بالمفهوم الأوروبي للوظيفة العمومية، وتبنت هذا المفهوم أيضا الكثير من الدول العالم الثالث.

ومنه يتضح لنا من خلال هذه الخصائص التي ذكرناها أن هناك فكرتان أساسيين تتكون منهما الوظيفة العمومية في المفهوم الشخصي وهما⁴:

-فكرة القانون الأساسي للموظفين STATUT DES FONCTIONNAIRE

- فكرة الحياة المهنية للموظفين CARRIERE PROFESSIONNELLE

¹ - مهدي رضا، النظام القانوني للوظيفة العمومية في ظل الأمر 03/06، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الموسم الجامعي 2008-2009، ص 15-16.

² - مثلما هو الشأن في الجزائر مع مهنة التعليم التي يمكن للموظف القيام بها وفقا لشروط معينة حددها تفصيلا المرسوم التنفيذي رقم 01-293 المؤرخ في 01 أكتوبر 2001 المتعلق بمهام التعليم والتكوين التي يقوم بها أساتذة التعليم والتكوين العليين ومستخدمو البحث والأعوان العموميون باعتبارها عملا ثانويا، الجريدة الرسمية عدد 57، مؤرخة في 03 أكتوبر 2001، ص 03 ومايليها.

³ - السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 13 ومابعدها.

⁴ - سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2004-2005 ص 47.

لأن كلتا الفكرتين المقصود بهما هو مجموعة قواعد نوعية وحياة مهنية للموظفين محددة سلفا من قبل سلطة تشريعية وتنظيمية الى تحقيق الاستقرار في الأمد البعيد¹ كما سنبينهما في حينه في الباب الثاني بشيء من التفصيل.

1-2 تقدير المعنى الشخصي للوظيفة العامة:

لهذا المفهوم مجموعة من المحاسن يمكن تلخيصها فيما يلي:
أ-إن سياسة اختيار الموظفين تقوم على أساس اختيار أفراد مؤهلين تأهيلا علميا بعد إجراء امتحان يكشف مستوى الثقافي لهم، على أن يوفر لهم التدريب الكافي بعد التحاقهم بالأعمال التي أوكلت إليهم قصد إكسابهم التخصص المطلوب.

ب-عدم ارتباط الموظف بوظيفة معينة، وإنما للإدارة أن تلحقه بأية وظيفة داخل الإطار العام للفئة التي يلتحق بها، ولهذا فإن إلغاء الوظيفة لا يستتبعه بالضرورة فصل الموظف.

ج-وضوح فكرة الترقية إلى وظيفة أعلى ن واعتبارها حقا من الحقوق اللصيقة بالوظيفية عند توافر شروطها.

تلك الوظيفة إذن حسب هذا المفهوم هي الكتلة البشرية المنفذة لبرامج الدولة وتخضع لنظام قانوني يحدد مسارها المهني، وبمعنى آخر المنظومة البشرية والقانونية المنفذة لبرامج الدولة.

2-المفهوم المادي (الموضوعي) للوظيفة العمومية:

وفقا لهذه النظرة فإن الوظيفة العمومية هي: "مجموعة من الاختصاصات القانونية والنشاطات التي يقوم بها موظف مختص في الإدارة متوخيا الصالح العام"².

فالوظيفة العمومية بهذا المعنى ليست الكتلة البشرية التي يطبق عليها قانون الوظيفة العمومية. وإنما هي مجموعة المهام الاختصاصات التي يقوم بها عون الإدارة متوخيا المصلحة العامة، أو بمعنى آخر هي منظومة المهام والاختصاصات التي تنفذ من خلالها برامج الدولة.

فالمعنى الموضوعي إذن يركز على ما تقوم به الإدارة من اعمال ومهام بواسطة موظفيها دون البحث عن أحوال الموظفين ومركزهم القانوني.

¹ - مهدي رضا، محاضرات في مقياس الوظيفة العمومية، موجهة لطلبة ليسانس السنة الثانية قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مسيلة، 2003-2022، ص5.

² - محمد صالح فنيش، ملخص محاضرات في قانون الوظيفة العامة، أُلقيت على طلبة السنة الرابعة ليسانس، كلية الحقوق، بن عكنون ، جامعة الجزائر، الموسم الدراسي 2012-2013، ص 11.

والوظيفة العمومية بهذا المعنى مطبقة في الولايات الامريكية المتحدة، وقليل من الدول، منها على سبيل المثال: سويسرا وكندا والبرازيل.

1-2 - خصائص المعنى الموضوعي:

تعريف الوظيفة العمومية ووصفها وصفا مجردا في بداية الامر ثم يتم البحث عن الموظف الذي تتوفر فيه المؤهلات والخبرة اللازمة لشغلها، وهذه الخبرة والمؤهلات تراعى دائما سواء عند التعيين لأول مرة او في حالة الترقية من وظيفة لأخرى اعلى منها.

*ارتباط الموظف بالوظيفة التي اختير لشغلها، وعند إلغائها يفصل الموظف، وليس له الحق في الاحتجاج على الإدارة

*تعتبر الوظيفة العمومية عمل متخصص لا يختلف عن العمل في المشروعات الخاصة وليس مهنة يكرس لها الموظف كل نشاطها المهني.

*التركيز أساسا على الأعمال والنشاطات التي يقوم بها الموظفون، وبالتالي الاهتمام ينصب على الوظيفة من حيث الواجبات والمسؤوليات، والمؤهلات اللازمة لشغلها.

*تأخذ الترقية دائما حكم التعيين في وظيفة أعلى بشروط أفضل، فهي مرتبطة دائما "الترقية" بالصلاحيات والجدارة فقط.

يطلق على المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة اسم المفهوم الأمريكي لظهوره في الولايات المتحدة الامريكية، إلا انه انتشر فيما بعد في الكثير من الدول، منها البرازيل وسويسرا وكندا¹.

وعليه فإن ما يميز الوظائف العامة في الولايات المتحدة الأمريكية عن بعضها البعض، هي العوامل الثلاثة الآتية²:

- نوع العمل.

- مطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل.

- مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات.

ولقد تأثرت بهذا المفهوم بعض الدول العربية، فمنها من حاولت تطبيقه بكل محتوياته -المملكة الأردنية الهاشمية ومنها من اقتصر على أخذ نظام الترقية كالكويت وليبيا والامارات العربية مصر³، ومنها من أخذت به فيما يخص الترتيب الموضوعي لمناصب العمل كالجزائر في القانون الأساسي العام للعمل.

¹ - محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 20.

² - محمد صالح فنيش، المرجع السابق، ص 06.

³ - محمد صالح فنيش، المرجع السابق، ص 21

2-2 تقدير المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية:

وطبقا لهذا المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية، نستنتج بعض من محاسنه كالتالي:

أ-ترتيب الوظائف ترتيبا موضوعيا.

ب-تناسب الأجر مع متطلبات الوظيفة، حيث أن هذا النظام يكفل تحقيق العلاقة المنطقية بين العناصر الأساسية للوظيفة العامة وهي:

* واجبات الوظيفة ومسؤولياتها.

* المؤهلات اللازمة توافرها لأداء الواجبات وممارسة المسؤوليات.

* الأجر الذي يتقاضاه الموظف، والذي يتناسب ومستوى صعوبة ومسؤولية الوظيفة من جهة، ومستوى المؤهلات اللازمة لشغلها من جهة أخرى.

ج-تحقيق العدالة والمساواة بين الموظفين.

د-يكتفل جميع شؤون التوظيف، لأن ميزانية الوظائف تحضر على أساس موضوعي.

هـ- سهولة الرقابة.

و-ينمي روح المنافسة بين الموظفين.

حسب ما تقدم يهتم المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية بالوظيفة كنشاط او مركز قانوني بغض النظر عن من يشغله (الموظف) وهي بذلك سابقة عليه ومستقلة بأحكامها وقواعدها عنه¹ أو كما وضع لوران بلان بأن الفرق بين المفهومين هو أن الأول يدرس الوظائف والمهام ويرتبها ثم يبحث لها عن يشغلها، اما الثاني فهو يضع شرطا لاختيار الموظف، ونظامه القانوني الذي يحكمه، ثم البحث عن وظائف ومهام لهم².

وأمام قصور المعنى الموضوعي بسبب شموله كافة الأنشطة (كل المرافق العامة)، وإغفاله لمركز العامل ودوره والعلاقة التي تربطه بالإدارة، وأيضا أمام قصور المعنى الشكلي الذي يغفل النشاط الإداري ويدخل أصناف العاملين لا يختلفون عن نظرائهم الذين يعملون في القطاع الخاص نعتقد بضرورة الجمع بين المنظور الشكلي والموضوعي وهذا ما أكدته الفقه الإداري الحديث.

رابعا: تعريف الفقه الإداري الحديث وموقف المشرع الجزائري من تعريف الوظيفة العمومية.

من خلال ما ذكرناه سابقا من تعريفات، نعالج في هذه الجزئية موقف كل من الفقه والمشرع الجزائري من تعريف للوظيفة العمومية.

¹ - حداد محمد، دروس في قانون الوظيفة العمومية، موجهة لطلبة السنة أولى ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، الموسم الدراسي 2020-2021، ص5.

² - لوران بلان، ترجمة أنطوان عبده، الوظيفة العامة، منشورات عويدات، 1973، ص 30.

الفقرة 1: موقف الفقه الإداري الحديث

إن اختلاف تعاريف الوظيفة العمومية من دولة لأخرى تبعا لنظامها الفلسفي التي يجب انتهاجها من طرفها، نجد أنه حتى إذا حدد المشرع نظام الوظيفة لدولته إلا أنه لا يمكن إيجاد تعريف جامع يطبق على كل الوظائف العامة الموجودة في الدولة.

وفقد اجتمع الفقه الإداري على تعريفها بأحد المدلولين¹ :

-المدلول الأول: يقصد بالوظيفة العمومية هو النظام القانوني الذي يحكم الموظف.

- المدلول الثاني: يقصد بالوظيفة هنا هي مجموع الأعمال التي يقوم بها الموظف في خدمة المرفق العام.

والملاحظ هنا أنه يجمع بين المفهوم العضوي والمفهوم المادي وهذا هو الراجح لأنه من خلال ما سبق تقديمه من تعريفات يلاحظ أن هناك من اكتفى في تعريفه بذكر أحد المعنيين الشكلي أو الموضوعي في حين أن هناك من جمع بين المفهومين في تعريفه للوظيفة ، وهذا الأصح كما قلنا سابقا ، لا يجب أن نهمل لا معنى الشكلي ولا المعنى الموضوعي لأنهما مرتبطان ببعضهما البعض ، وبالتالي يمكن تعريف الوظيفة العمومية على أنها : " الإطار القانوني الذي ينظم الوسائل البشرية للإدارة ، ومهامها التي تضطلع بها أثناء تقديم الخدمة العمومية "أو بعبارة أخرى على أنها " هي مجموعة اختصاصات قانونية تعهد الى الموظف العام لممارستها طبقا لتنظيم القانوني والإداري الذي يحكم تلك الاختصاصات. وتطبيقا لذلك فإن دراسة الوظيفة العمومية يجب أن تشمل دائما على جانبيين: جانب قانوني وآخر جانب فني. فالوظيفة العمومية هي خدمة عامة يؤديها الموظف العمومي للأفراد أو الدولة أو أحد فروعها ومصالحها في نطاق نظام قانوني معين يحدد علاقته بمن يؤدي إليهم هذه الخدمة وعلاقتهم به منظما لحقوق وواجبات الوظيفة².

والمهم أن نشير أن الوظيفة العمومية تتسم بالديمومة عند أداء نشاطاتها، ولا تقتصر في أداء خدمات موسمية أو مرتبطة بمدة زمنية فقط بل تقوم بنفس النشاط بصفة دائمة ومستمرة دون انقطاع، وهذا من أجل تحقيق الهدف المرجو من الوظيفة وهو استقرار المؤسسات والدولة ككل.

الفقرة 2: موقف المشرع الجزائري

¹ - عبد الله خلف الرقاد، التأديب في الوظيفة العمومية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2007-2008، ص11.

² - رميني جمال، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر، خيار تنظيمي أم حتمية اجتماعية، سياسية، مجلة العلوم السياسية والاجتماعية، العدد 31، ديسمبر 2017، ص313.

و أما المشرع الجزائري فقد سلك مسلك المشرع الفرنسي بحكم أنها كانت مستعمرة سياسيا وعسكريا من قبل في تحديد مفهوم الوظيفة العمومية غير أنه لم يصرح بتبني أي من المفهومين، إلا أن التأمل في القانون الوظيفة العمومية سواء في المادة الأولى من المرسوم الأساسي للوظيفة العامة الصادر في 02 / 06 / 1966 أو القانون الساري المفعول الصادر بالأمر 03-06 لم يعطي مفهوما محددا للوظيفة العمومية ولا حتى مفهوم للموظف مما يؤدي إلى القول إنه أخذ بالمفهوم الشخصي بشكل أساسي بتعريف الأفراد الذي يسري عليهم القانون مع تحدي الوظائف المختلفة من الإدارة المركزية والمحلية وبالمفهوم الموضوعي بشكل ثانوي.

الفرع الثاني: خصائص نظام الوظيفة العمومية

تسترشد أنظمة الوظيفة العمومية في معظم الدول المتحضرة بشكل عام بمبادئ عامة تعتبر أساس قواعده القانونية، وتتشابه مع بعضها البعض بسبب تجانس البيئة الاجتماعية السياسية الاقتصادية والإدارية لمختلف الدول، وتمثل هذه المبادئ الاتجاهات والخصائص المعاصرة التي تمتاز بها أنظمة الوظيفة العامة في جميع أنحاء العالم¹.

وقد ارتأينا أن نقسم هذه الخصائص بما يمليه موضوع دراستنا إلى خصائص العامة المشتركة في جميع الدول وفي نقطة أخرى إلى خصائص أو مميزات الوظيفة العامة في الجزائر.

أولاً: خصائص العامة المشتركة²:

تتميز الوظيفة العامة بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها وتتلخص في:

* **تعزير الأسس الدستورية لقانون الوظيفة العمومية** إن التطور الذي حدث منذ أواسط السبعينات في القضاء الدستوري أدى إلى إثراء وتعزير الأسس الدستورية لقانون الوظيفة العمومية، والتي تكون شبكة محكمة تلزم المشرع بضرورة التقيد بها³، فأغلبية دساتير العالم أقرت مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة واعتبرت مبدأ المنافسة والجدارة الأسلوب الأساسي في تولي مناصب الوظائف، دون تمييز قائم على العرق أو الجنس أو الرأي أو المعتقدات الدينية أو المستوى الاجتماعي، كما تضمنت مبدأ حياد الإدارة والحق في العمل النقابي، والحق في ممارسة الإضراب وفقا ما يسمح به القانون.

¹ - حداد محمد، المرجع السابق، ص 06

² - مرجع السابق، ص 07.

³ - سعيد مقدم، نفس المرجع السابق، ص 38.

* **احترافية ومهنية الموظف العمومي:** ظهر الموظفون العموميون الدائمون في العصر الحديث للدول الموحدة، عندما سادت الأنظمة الملكية، في ظل بيروقراطية مهيمنة كان بوسعها الاختيار بين الطبقتين الإقطاعية والأرستقراطية التي تتميز بالولاء والطاعة الشاملة للملك أو الإمبراطور. إن الوجود هو نتيجة التركيبة الطبقيّة للمجتمع، والتي تعرف بتعيين عائلات معينة في الوظائف العامة الأساسية دون النظر إلى أي عوامل أخرى تتعلق بالكفاءة أو خير الناس. ومما يبرز الطبيعة الاحتكارية لهذه الوظائف أن معظمها هي وظائف شرقية بدون راتب أو راتب زهيد، ولكنها لا تعتبر مصدر الرزق الوحيد للسكان¹.

غير أن التطورات الاجتماعية والاقتصادية التي طرأت في مختلف دول العالم أدى إلى توسع وظيفة الدولة وازدياد أعبائها وحاجتها إلى موظفين تتجاوز أعداد العائلة الأرستقراطية التي تحتكر الوظائف العمومية السائدة آنذاك، مما أدى إلى توظيف عدد كبير من الموظفين للوظيفة، وممارستهم لها كمصدر أساسي للعيش طوال حياتهم.

وقد أدى اندلاع الثورات وانتشار المبادئ الراديكالية، وما صاحبها من تغييرات سياسية وإدارية في ألمانيا والنمسا وروسيا وإيطاليا في السنوات الأولى التالية لها إلى طرح تساؤلات مفادها أن كان من الممكن تغيير الموظف الدائم الذي يمتنح الوظيفة العامة بالعامل الأجير المؤقت العادي الخاضع للقانون المدني² لموظفين العموميين كطبقة اجتماعية متميزة ذات ثقل اجتماعي وربما سياسي في الدول الحديثة³.

فاحتراف الوظيفة العامة لا يفترض تعييناً مدى الحياة في الوظيفة بقدر ما تعني الالتحاق بالوظيفة، والخضوع التام من الموظف العمومي للدولة، حيث تكون خدمة المرفق التي عين الموظف من أجلها في الوظيفة دائمة أو غير عرضية، الدوام المرفق ذاته، ويكون دخله من الوظيفة مصدر رزقه الأساسي في غالب الأحوال، وبناء على ذلك فالموظف الذي يعين بطريق الانتخاب لمدة معينة، ثم يجوز إعادة انتخابه أو فصله وإنهاء خدمته، يعد موظفاً محترفاً بهذا المعنى، وإن كان لا يبقى مدى الحياة، إذ طالما كان في الخدمة، فلا مهنة له سوى ممارسة أعباء وظيفته.

¹-ياسين ربوح، السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر، 2015-2016، ص 19.

²-محمد حامد الحمل، الموظف العام: فقها وقضاء، الجزء الأول: النظرية العامة للموظف العام، ج 1، القاهرة: دار النهضة العربية ط 2، 1969، ص 1489-1490.

³ - سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2004، ص 9.

المشكلة ليست في نية الموظف، أو نية الإدارة في الاحتفاظ بالموظف طوال حياته، أو في النظام القانوني الذي يسمح باستمرار خدمة الموظف طوال حياته، ولكن في ديمومة الموظف له. هناك صفة عضوية لهذه الوظيفة في الدولة وفي هذا النظام. وكقاعدة عامة، لا يسمح للموظف بممارسة أنشطة خاصة لكسب لقمة العيش، ولا تنشأ الاحترافية إلا من صفة الموظف وهي الوظيفة نفسها حسب تنظيم الوظيفة وبالتالي فهذه حالة اجتماعية تنتقل إلى الموظف وليست وضعا قانونيا محددا داخلها بل تنعكس من صفة محددة من الناحية القانونية في الوظيفة ذاتها¹، كما لا يوجد ارتباط تلقائي بين استمرارية الوظيفة واستقرار الموظف، إذ قد يتم شغل الوظيفة الدائمة بموظف مؤقت.

الاستقرار الوظيفي للموظف هو أمر يعتمد على نظام شغل الوظيفة ومقرر مصلحة الدولة، وبما أن الاحتراف قد تحقق، فإن العمل في وظيفة غير مؤقتة ليس له أي أثر قانوني من حيث الاحتراف البحث، -رغم وظيفته المؤقتة - إذا كانت الوظيفة المهنة الوحيدة للموظف العام التي يكرس كل جهده لها طوال مدة شغله لها².

بالإضافة إلى مبدأ الاحتراف الوظيفي، هناك مبدأ مكمل له هو الانضباط الوظيفي، إذ تسعى معظم تشريعات الوظيفة العمومية وأنظمة الخدمة المدنية إلى تنظيم بعض الوسائل التي تضمن انضباط الموظف العام سلوكا وأداء، فبالإضافة إلى النصوص القانونية التي تحدد واجبات الموظف العام والتزاماته تجاه رؤسائه وزملائه والجمهور الذين لهم علاقة به، وعلاوة على ما يمارسه الرئيس الإداري من سلطة رئاسية تجاه مرؤوسيه وأعمالهم، نجد أن غالبية نظم الوظيفة العامة تعتمد إلى تقويم الأداء الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة بطرق مختلفة³.

* تعدد أنظمة الوظيفة العمومية في الدولة الواحدة: ظهر اختلاف فقهي في الفقه المقارن بين ما يرجح تعدد في أنظمة الوظيفة العمومية في الدولة الواحدة، بحيث يكون لكل فئة من الموظفين العموميين أو لكل نوع متميز من الوظائف العام نظام قانوني خاص به⁴. واتجاه ثاني يدعو إلى وضع نظام وظيفي

1 - محمد حامد الحمل، المرجع السابق، ص 1491.

2 - محمد حامد الحمل، المرجع السابق، ص 1492.

3 - سامي جمال الدين ن المرجع السابق، ص 329.

4 - في فرنسا مثلا هناك ثلاثة أنظمة للوظيفة العمومية، النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية للدولة، الوظيفة العمومية الإقليمية، والوظيفة العمومية الاستشفائية، ويوجد أنظمة أساسية (statuts spéciaux) خاصة بالأمن الوطني وبالمصالح الدبلوماسية والاتصالات اللاسلكية والأمن الجوي، بالإضافة إلى وجود 1800 قانون أساسي خاص في الوظيفة العمومية للدولة أنظر:

Jean-François LACHAUME La fonction publique, Paris: Dalloz, 2002, p 06.

Emmanuel AUBIN, L'essentiel du droit de la fonction publique, Paris: Gualino éditeur, 2001, pp 14,15.

عام واحد كادر، يخضع له كل الموظفين العموميين في الدولة. ويستند أصحاب فكرة الأنظمة المتعددة إلى المبررات التالية¹:

- إن ازدياد وتنوع الأشخاص التي تختار الوظيفة العامة كمهنة لها يمنع من توحيد النظام القانوني للوظائف العمومية، مما يستدعي الحاجة للتمييز والتفريق بين الموظف في الدولة عن الموظف في الإدارة المحلية عن الموظف في المؤسسات العامة لاختلاف طبيعة هذه الأشخاص العامة ونشاطها².

- عدم فعالية الأخذ بالنظام العام الواحد للوظيفة العمومية في ظل اختلاف الأوضاع المتنوعة للوظيفة العامة وتباين طبيعتها داخل الشخص العام الواحد، فتطبيق المبادئ نفسها لا يمكن تحقيق المصلحة العامة، مع عدم المقارنة بين النظامين واختيار أيهما أحسن باستماتته، ولكن يمكن الأخذ بنظام الواحد كقاعدة عامة والنظام الثاني كاستثناء في بعض الحالات (وهذا ما عمل به المشرع الجزائري بأخذ بالنظام المغلق كقاعدة والنظام المفتوح كاستثناء).

ثانيا: خصائص الوظيفة العمومية في الجزائر

تتصف قواعد نظام الوظيفة العمومية بالعمومية والتجريد وبأنها أمرة، كما انها قائمة على التطور وفق مقتضيات سياسة الدولة بالإضافة الى ذلك تتميز الوظيفة العامة في الجزائر بخصائص عديدة ونذكر منها ما يلي:

* **حادثة نشأته :** أول تنظيم للوظيفة العمومية بعد الاستقلال سنة 1966 كان بموجب الامر رقم 133-66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية. الذي جاء محل قانون الوظيفة العمومية العامة الموروث من القانون الاستعماري الفرنسي الوظيفة العامة الموروث من القانون الاستعماري الفرنسي ثم ظهر قانون اخر سنة 1978، والذي وحد بين العامل في القطاع الاداري والاقتصادي وحدث فوارق في اجور كل واحد منهما، ثم تم التخلي عن مثل هذا النظام، لأنه كان غير مساوي لكلا القطاعين، وظهر مرسوم 59-85، الذي دخل فترة غير دستورية بعد تعديل دستور 89، بحيث اصبحت الوظيفة في دستور 1996 من الاعمال التشريعية، لهذا تم اصدار الامر رقم 03-06 المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية، وأخيرا تم تعديل هذا القانون بقانون 22-22 المتمم لقانون 03-06 الذي جاء بإحداث أحقية الموظف بعطلة استثنائية إذا قام بإنشاء مؤسسة ناشئة³.

1 - محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص1528

2 - مرجع سابق، ص1529.

3- سنتطرق لكل من هذه المراحل بالتفصيل في الفصل الأول من الباب الثاني.

* **تأثيره بالنظام القانوني الفرنسي:** على الرغم من تعديلات قانون الوظيفة العمومية عدة مرات، إلا أنه لا زال يحمل بعض البصمات الفرنسية، إذ يمكن القول إن أصله يعود إلى القانون الفرنسي. كان الالتزام بهذا القانون في السابق نتيجة لتهريب من الدولة، ولكن بعد الاستقلال، أصبح الالتزام به طوعياً لمواجهة تحديات الاستقلال. ورغم أن قانون 03-06 تم صياغته من قبل البرلمان الجزائري، إلا أننا نجد بعض الأحكام التي تشبه القوانين الفرنسية، مثل المسار المهني للموظف الذي يتعلق بوضعيته الإدارية للموظف¹.

* **محاولة توحيد العمل في قطاع الوظيفة العمومية وقطاع اقتصادي العام بموجب قانون الأساسي للعامل:** بدخول الجزائر للنهج الاشتراكي حاولت الدولة الجزائرية توحيد مفهوم الوظيفة بمصطلح العامل وتم تكريسه ضمن مرسوم 59-85 ولكن الامر لم ينجح وهذا راجع لتدني اجور الموظفين وارتفاع محسوس لعمال القطاع الاقتصادي مما ادى للبعض الى هجرة قطاع الوظيفة واللجوء الى القطاع الاقتصادي .

* **عدم دستورية المرسوم رقم 59-85 بعد صدور دستور 1996:** اتصف مرسوم 59-85 الذي حل محل القانون الأساسي العام للعمال بعدم دستوريته لأنه صدر من السلطة التنفيذية الذي كان دستور 1989 يعتبر الوظيفة العامة من اعمال السلطة التنفيذية ولكن بعد الغاء هذا الدستور وحل محله دستور 1996 أصبح عملا من اعمال البرلمان (السلطة التشريعية) وهذا ما تأكده المادة 122 / 26 منه بالتالي تم اصدار الامر رقم 06 - 03 الذي وضع حد لعدم دستورية قانون الوظيفة العامة.

* **تضييق مجال تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية:** لقد تم تحديد مجال تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أساس الاحكام الدستورية التي تبنت مبدا الفصل بين السلطات الثلاثة، وطبقا للمادة الثانية من الامر 03-06 فقد حددت مجال تطبيق الامر كالتالي:

أولاً: القاعدة العامة: لقد حددت المادة الثانية السابقة الذكر الموظفون الذي يخضون كقاعدة عامة للقانون الأساسي والمنتجون الى:

* **الإدارات المركزية وهي:** مجموع الأجهزة والإدارات التي تتشكل منها السلطة التنفيذية، والمتمثلة أساساً في مصالح رئاسة الجمهورية مصالح الوزارة الأولى، الوزارات، الهيئات الوطنية الاستشارية المساعدة للسلطة التنفيذية كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الأعلى للأمن والمجلس الإسلامي

¹,. Auby Jean- Marie et Auby Jean- Bernard. Droit de la fonction publique : fonction publique de l'état, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière, paris, dalloz, 3eme édition, 1997.P125.

الأعلى والمجلس الوطني للطاقة والمجلس الأعلى للشباب والمجلس الأعلى للمرأة وغيرها¹. بالإضافة الى استحداث سلطات جديدة سميت بالسلطات الإدارية المستقلة كالمجلس الأعلى للإعلام ومجلس النقد والقرض ولجنة عمليات تنظيم البورصة ومجلس المنافسة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات وغيرها من الإدارات المركزية .

من المعروف أن التقسيم الإداري الهدف منه توزيع المؤسسات والإدارات العامة على مستوى التراب الوطني وذلك لتوزيع المهام وتخفيف الضغط عن العاصمة عملاً بمبدأ عدم التركيز الإداري وتعتبر إدارة غير مركزية كل من الولاية والبلدية والمديريات العامة الهدف منها توزيع النشاطات والأعمال بين هيئات الدولة تليها المرافق العامة التي مهمتها تقديم خدمات لصالح أفراد الدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني² (كالجامعة² والمعاهد ومراكز التكوين) والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي (مراكز البحث) والتي الهدف منها انجاز برامج علمية أو ثقافية أو مهنية محددة في مراسيم انشائها³، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تخضع للقانون العام تتميز بامتيازات السلطة العامة كالمستشفيات والمؤسسات التعليمية التابعة لوزارة التربية والتعليم⁴.

ثانياً-الاستثناءات: طبقاً لنفس المادة السابقة الذكر، يمكن تقسيم الموظفون المستثنون من تطبيق القانون الأساسي عليهم إلى:

1-الموظفون المستثنون كلياً :

هم الأشخاص الذين يعملون لصالح الدولة واستوفى تعيينهم كل الشروط الموجودة لإعطائهم صفة الموظفين العموميين لكن لطبيعة عملهم الحساسة في الدولة فانهم لا يخضعون للقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية بل وضع المشرع قوانين عضوية تنظم سير مهنتهم وطريقة تعيينهم وترقيتهم وأساليب تهذيبهم وانهاء مهامهم .

¹ - للمزيد من المعلومات انظر مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعا، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية -دراسات اقتصادية، جامعة الجلفة، المجلد 24، العدد 01، ص 193-205.

² -قانون رقم 99-05 ، الموافق ل 04 أفريل 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي المعدل بالقانون رقم 2000-04 المؤرخ في 16 ديسمبر 2000.

³ - المادة 17 من القانون 98-11، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1998 -2002 الصادر بتاريخ 22-08-1998، الجريدة الرسمية 62.

⁴ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 04، دار المجد للنشر والتوزيع ، سطيف ،الجزائر، ص 217.

حيث يعتبر هؤلاء الأشخاص مستثنون كليا عن قانون الوظيفة العمومية لضرورة الحفاظ على حسن سير وظيفتهم وقد حددهم المشرع في الأمر 06-03 في مادته الثانية في الفقرة الثانية وهم: القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان¹ وتأخذ كأمثلة القضاة الذين خصص لهم المشرع قانون عضوي ينظمهم المتمثل في القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاة الذي يعطي للقضاء بعض الامتيازات التي لا يملكها الموظف العام كالحصانة القضائية وتقييد تعيينهم بمرسوم رئاسي يوقعه رئيس الجمهورية كما أنه هو فقط من ينهي مهامهم وإدراجهم ضمن المناصب العليا في الدولة واستقاداتهم من نظام التقاعد المطبق على الإطارات السامية للدولة. أما بالنسبة للمستخدمين العسكريين يخضعون لأمر 06-02² والمدنيين للدفاع الوطني يخضعون للمرسوم رقم 74-60 المتمم بوجوب المرسوم الرئاسي رقم 95-71³ تكون ان أساليب اختيارهم وتجنيدهم مختلف كليا عن تلك المطبقة على الموظف العام سواء من حيث الخصوصية أو القواعد المطبقة عليهم أو من حيث الصرامة التي تتصف بها المهنة العسكرية.

2- الموظفون العموميون مستثنون جزئيا:

نظمها المشرع الجزائري في القانون 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة الثالثة منه حيث تضمنت: "غير أنه، ونظرا لخصوصيات أسلاك الأعوان الدبلوماسيين والقنصلين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلوكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية، يمكن أن تنص قوانينهم الأساسية الخاصة على أحكام استثنائية لهذا الأمر في مجال الحقوق والواجبات و سير الحياة المهنية والانضباط العام.

حيث أعطى المشرع استثناءات في تطبيق قانون الوظيفة العمومية، فيما يخص الحقوق والواجبات، بالنسبة للشعب المذكورة في المادة 3، نظرا لخصوصية عملها، ومثال ذلك إعطاء تصريح بممارسة

¹- القانون 01-01، المؤرخ في 31 جانفي 2001، المتضمن عضو البرلمان، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 09.

²- الأمر رقم 06-02، المؤرخ في 28 فيفري 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، الجريدة الرسمية، 12 والمعدل بالأمر 21-06 المؤرخ في 30 ماي 2021، الجريدة الرسمية، العدد 39.

³- المرسوم رقم 74-60، المؤرخ في 20/02/74، يتضمن انشاء من الموظفين المدنيين الشبهين بالموظفين العسكريين في وزارة الدفاع الوطني وتحديد قواعد ها، جريدة رسمية 34، المتمم بموجب المرسوم الرئاسي 95-71 المؤرخ في 01 مارس 1995، جريدة رسمية 15.

مهنيتين كأستاذة التعليم العالي الذين يمارسون المحاماة أو القناصل والدبلوماسيين الذين أعطوا امتيازات فيما يخص الحصانة والمنح في الراتب وطرق التعيين ،حيث يمكن إيجاد هذه النصوص في قوانينهم الداخلية ،وأملتتها المرسوم 08-124 الذي يحدد صلاحيات وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي.

كما نستخلص أن من المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين الى الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية وخاصة المواد 2 و3 التي تنص: يكون الموظفون الذين ينتمون الى الأسلاك المشتركة في وضعية الخدمة لدى المؤسسات العمومية والإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح غير الممركزة التي تتبعها والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع لعلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يكون مستخدموها خاضعين لأحكام القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية¹.

والمادة 3: تعتبر أسلاكاً مشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية الأسلاك التي تنتمي الى الشعب الاتية: الإدارة العامة، الترجمة - الترجمة الفورية-الاعلام الي-الاحصائيات-الوثائق والمحفوظات.

إن الأشخاص الذي يزاولون مهامهم في المصالح العمومية والإدارية المذكورة أعلاه أنهم ينتمون الى شعبة الموظفين العموميين وتطبق عليهم أحكام القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية الا أن هنالك استثناءات تطبق عليهم لاسيما المواد المتعلقة بالتربص وبالإدماج والترقية والمنح والعلاوات ونأخذ كمثال المحللون الاقتصاديون الذين يستفيدون من منح كل 6 أشهر.

في الأخير يمكن تلخيص ماقلناه عن مجال تطبيق القانون الأساسي للتوظيف العمومية على أنه لتسيير شؤون الإدارات والمؤسسات العامة يجب أن تعمل فيه عناصر بشرية تستوفي شروط لاكتساب صفة الموظف العمومي وأن ما ينظم سير الموظفين العموميين هو قانون الوظيفة العمومية الا أنه هنالك استثناءات حيث لا يطبق هذا القانون على أعوان عموميين اخرون لوجود قوانين خاصة بهم أو يطبق جزئيا لوجود نصوص خاصة تنظم الحقوق والواجبات.

ان هذه الخصائص ماهي الا البعض منها والظاهرة منها لان الوظيفة العامة في الجزائر تعد اهم المواضيع في الحياة العملية فلها اهمية اجتماعية فكل مواطن مرتبط بمصيره كموظف عام.

¹- مرسوم تنفيذي رقم 08 04، مؤرخ في 19 جففي 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية 03. والمعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 16-280 المؤرخ في 02 جانفي 2016، الجريدة الرسمية، العدد 66.

المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية السائدة في العالم وموقف المشرع الجزائري منها

للوظيفة العمومية عدة أهداف وابعاد تختلف من دولة إلى أخرى فهي مرآة عاكسة لنظام الدولة وتعبير عملي عن أسس الإيديولوجية التي تقوم عليها، فقد أصبح القرن العشرين كما قال د. عثمان خليل عثمان "قرن الوظيفة العامة - بل أن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام، فالدولة بوصفها شخصا معنويا لا تتصرف البتة إلا بواسطة الموظف العام، لأنه رأسها المفكر، وساعدها المدير وعاملها المنفذ¹.

وقد ارتأينا تقسيم هذه الجزئية الى عرض هذه الأنظمة في الفرع الأول ثم نتعرض الى موقف المشرع الجزائري ونظامه المطبق في فرع ثان .

الفرع الأول: الأنظمة العمومية السائدة في العالم

إن المبادئ القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر لا تخرج عن نطاقين إثنين: فالأول يتجه إلى تمييز الوظيفة العمومية باعتبارها مهنة مختلفة في طبيعتها وخصائصها عن الأعمال الخاصة، في حين يتجه النظام الآخر إلى اعتبار الوظيفة العمومية مثل الأعمال الخاصة، فمن يقوم بعمل معين في إدارة من الإدارات الحكومية، يعتبر مناظر لزميله الذي يقوم بذات العمل في المشروعات الخاصة².

بمعنى أن أنظمة الوظيفة العمومية تنحصر في نوعين أساسيين من الأنظمة:

- فهناك الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة système ouvert

- والوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة système ferme

أولاً: النظام الوظيفة المفتوحة (الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة) او (نظام المناصب):
يسود نظام الوظيفة العمومية المفتوح في الدول الأمريكية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية.

الفقرة الأولى -تعريف نظام الوظيفة العمومية المفتوح:

¹ - محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، النظرية العامة للموظف العام، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1969، ب ص.

² - ياسين ربوح، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مجلة الحقيقة، العدد 42، 2018، ص398.

إن عبارة نظام مفتوح يقصد به نظام المناصب بمعنى أنه لا دوام فيه بالضرورة، ولذلك فالمطلوب في من يشغل هذه الوظيفة مواصفات تخص المنصب بعينه كالخبرة مثلاً، ولا مجال أن ينتقل إلى غيرها أو يُرقى إلى سواها إن لم يتوفر على شروط جديدة وإجراءات جديدة، وإن ألغيت الوظيفة انتهت علاقته بالعمل. حيث يربط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة بمضمون الوظيفة الإدارية ذاتها، فهو مشروع لا يسير بالضرورة من قبل الدولة، ويمكن أن يكون مستقلاً وخاصاً¹.

ويستخدم أعوانا يتميزون بالكفاءة والالتزام بتنفيذ المهمة التي استخدموا من أجلها، فمناصب العمل محددة سلفاً وفق مواصفات وظيفية يقاضيهما التنظيم الإداري الساري المفعول، مقابل حقوق وحوافز مادية ومعنوية يستفيد منها الموظفون لخضوعهم لواجبات مهنية يفرضها الأداء الفعال وطبيعة الوظيفة المشغولة.

فالقول بأنها مفتوحة، يعني قابليتها للتدفق المستمر والتحول بين باقي فروع قطاعات الشغل الأخرى (الشبه العام والشبه الخاص) كما يعني المرونة في تسيير المستخدمين، وفي التبسيط في طبيعة العلاقات، وفي المردودية والانتقاء الأفضل للكفاءات².

1-2 نشأة وتطور القطاع المفتوح.

تعمل العديد من الدول الانجلوسكسونية بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية وعلى رأسهم الولايات المتحدة الأمريكية، وقد وصلت لما هي عليه الآن بعد مرورها بالمراحل التالية:

المرحلة الأولى: منذ نهاية القرن 18 إلى غاية 1883

تبنّت الولايات المتحدة خلال هذه الفترة نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة وذلك لاعتبارات عديدة منها:

*ثقافة المجتمع الأمريكي المستمدة من المذاهب الاجتماعية الموجودة آنذاك كالحريات الفردية التي تعارض وإعطاء الإدارة امتيازات لا يمدّها القانون في المعاملات الخاصة ذلك أن النظام الأمريكي يرى

¹ - عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص 31.

² - سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق، ص 51

الإدارة ليست إلا مجموعة أعمال يقوم بها الموظف ولا تختلف عن تلك التي يقوم بها مشروع خاص لتحقيق ذات الأغراض¹.

* النظرة الإحتقارية للإدارة، باعتبارها تشكل في نظر الأمريكيين مصدر استهانة للمبادئ التي حاربوا من أجلها، كمبادئ العدالة والديمقراطية ومحاربة البيروقراطية بالإضافة إلى خوفهم من تسلط الموظفين الدائمين².

* خوفهم من التفضيلات التي يمكن أن يكتسبها من قبل الإدارة كالمشاركة في القرارات السياسية، وهذا الامتياز يمكن أن يؤدي إلى تسلط الدولة بواسطة الإدارة على مختلف النشاطات الحيوية في المجتمع الأمريكي، وتفضيلها للقطاع العام على القطاع الخاص، وهو ما يتنافى ومشروع مجتمعهم³.

وعليه لكي يتم المحافظة على المبادئ والمعتقدات التي كانت سائدة آنذاك في الولايات المتحدة، لم تعرف صدور أي قانون ينظم الوظيفة العمومية في هذه الفترة، بل كان الموظف يمارس مهامهم لمدة محدودة حيث كان يتم اختيارهم وفق معيار سياسي، أين كان يتم تقاسم مناصب الحزبين الرئيسيين الموجودين في الولايات المتحدة ، وكانت تقريبا كل الوظائف مجسدة من طرف الحزب الفائز في الانتخابات⁴، وقد كرس هذا المبدأ الرئيس الأمريكي أندرو جاكسون⁵، تطبيق لمبدأ التداول الذي (يمنع بقاء الموظف في منصبه لأكثر من أربع سنوات، يلزمه على ترك وظيفته والعودة مجددا الى حياته الطبيعية محتفظ بالحرية التي اكتسبها عندما كان في منصبه الوظيفي ، أين يزداد ولائه للدستور⁶).

ونظرا للانتقادات التي طالت هذه الفكرة "السياسة الغنائم للمنتصر باعتباره أمرا فاسدا وغير فعال، حاول الرؤساء المتتاليون تقاذه، أين قام الرئيس قرانت⁷ سنة 1875 إلى الإنهاء العمل به، وذلك بإصدار قانون باندلتون⁸ في المرحلة الثانية.

¹ - سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط6، القاهرة، مطبعة جامعة عين الشمس، 1987، ص358.

² - سعيد مقدم : مرجع سابق، ص55، 54.

³ --JEAN MARIE BRETON, la fonction publique, éd edicef, canada1990, p22.

⁴ - spoils system ومعناه الغنائم للمنتصر .

⁵ - ANDREW JACKSON هو الرئيس السابع للولايات المتحدة حكم خلال الفترة 1829-1837. ولد سنة 1767 وتوفي سنة 1845.

⁶ - عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص 70.

⁷ - يوليسيس س. غرانت تولى الحكم من (1869-1877).

⁸ - Martine LAMARQUE. La fonction publique aux Etats-Unis, Presse universitaires de France, Paris, 1971 p18.

المرحلة الثانية: من 1883-1920

حققت إصلاحات لجنة الخدمات المدنية لغرانت نجاحا محدودا، فقد نفذت حكومته نظام الجدارة أو الاستحقاق--بديل نظام التداول الذي كان سابقا - كما أنشأ بموجب القانون المذكور لجنة محايدة للخدمة المدنية Commission of civil service، على غرار نظام الخدمة المدنية البريطاني، وهي هيئة محايدة ومستقلة مهمتها فحص مؤهلات المترشحين لشغل بعض الوظائف العمومية، كما أوكلت لها مهمة السهر على ضمان الحياد السياسي للوظيفة العمومية الإشراف على الالتحاق ببعض الوظائف عن طريق المسابقة، إضافة إلى مهمة فحص مؤهلات المترشحين لتولية بعض الوظائف العمومية¹

كل هذه الإصلاحات إلا أنها لم تقم بصياغة نظام قانوني عام للوظائف العمومية تحمي الموظفين من الهيمنة السياسية للأحزاب، كما أن هذا التطور لم يشمل جميع الولايات، إذ مازالت ليومنا هذا بعض الولايات تعمل بنظام التداول. وحتى على مستوى الإدارة المركزية يصنف الموظفون في مجال التعيين إلى فئتين تخضع الفئة الأولى إلى نظام الجدارة، أما الفئة الثانية فتخضع لنظام المحسوبية السياسية بالخصوص ما تعلق منها بالوظائف السامية في الجهاز المركزي والتي تخصص لأشخاص يتمتعون بثقة الرئيس وفي قدرتهم على تجسيد برنامجه السياسي². إلا أن غرانت واجه معارضة الحزب الجمهوري الليبرالي المتمرد في الانتخابات للولايات المتحدة، الذي خسر الانتخابات العامة.

المرحلة الثالثة: من 1921-1945

تميزت هذه المرحلة بإعادة النظر في كيفية التعيين وإعطاء التكوين الأولوية للموظفين الدائمين، والتي تبنت أول تصنيف للوظائف في سنة 1923، وأصبح التوظيف يتم عن طريق المسابقة أو عن طريق التعيين المباشر بالنسبة للوظائف الغير مصنفة.

كما انصب الاهتمام على توفير التكوين والتأهل اللازمين للموظفين بهدف فعالية الأجهزة الإدارية، وهو ما اعتبر انعطافا كبيرا في المفهوم الأمريكي للوظيفة العمومية مقارنة بالمبادئ والمفاهيم التقليدية التي كانت سائدة إلى غاية نهاية القرن 19³.

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 56.

² -- حداد محمد، المرجع السابق، ص 12.

³ << Pendant le premier tiers du XXe siècle, Th. ROOSEVELT, TAFT, WILSON, HARDING, COOLIDGE, HOOVER et F.D. ROOSEVELT se succédèrent à la présidence des Etats-Unis. L'administration évolua dans deux directions extension du « mérite system » et recherche de l'efficacité des services publics >>, Martine LAMARQUE, op.cit., p.20.

المرحلة الرابعة: ابتداء من سنة 1945

لقد عرفت الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية، وتحديدًا في عهد الرئيس الأمريكي هوفر، أهم الإصلاحات الوظيفية وذلك من خلال إنشائها مديرية للمستخدمين على مستوى كل إدارة وتكريس الجهود في مجال تصنيف الوظائف ومناصب العمل، والاهتمام بمجال التكوين من خلال إنشاء مراكز التكوين وتطويرها عما كانت سابقًا.

لقد تعزز هذا المسعى بصدور قانون 13 أكتوبر 1978 والذي تضمن مجموعة من القواعد كان الهدف منها تكريس استقلالية الإدارة ومحاولة إبعادها عن التأثيرات السياسية وتكريس فعاليتها خاصة من خلال "ضمان التكوين الملائم للموظفين وتأسيس نظم وأساليب لتحفيزهم¹.

لكنه رغم الإصلاحات التي شهدتها الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة إلا أنها تبقى دائمًا قائمة على أساس التخصص والمنافسة وفكرة الإنتاجية والاهتمام بمنصب العمل، أكثر من الاهتمام الذي توليه لشاغله وبالتالي يمكن القول في الأخير بأنها مازالت تعتمد على المقومات والأسس التي يقوم عليها نظام الوظيفة العمومية المفتوح².

الققرة الثانية: خصائص النظام المفتوح:

- يحكم الوظيفة في هذا النظام عدة خصائص، من أبرزها ما يلي³:
- الوصف والتحليل الدقيق لمهام واختصاصات كل وظيفة على حدة، بحيث يشترط يشغل الوظيفة أن يتوفر فيه التخصص الدقيق الذي يمكنه من مباشرة هذه المهام والاختصاصات.
 - يستطيع الشخص المتقدم للوظيفة الحصول على الوظيفة في جميع المستويات الإدارية طالما توفرت الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة
 - ارتباط طوال مدة عمله بالوظيفة المعين عليها بحيث لا تستطيع الإدارة نقله منها إلى وظيفة أخرى، وإن ألغيت الوظيفة فقد موقعه في الإدارة.
 - يجوز للإدارة التخلص من الموظف متى شاءت وبالمقابل يجوز له أن يعتزل الوظيفة في أي وقت.

¹ - سليمان طماوي، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الفكر العربي، 1970، ص 255.

² - حداد محمد، نفس المرجع، ص 13

³ - طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، د.ت، ص 99.

- ما يحصل عليه الموظف من مزايا يرتبط بمدى أهمية وقيمة الوظيفة المعين عليها ومدى صعوبتها وتعتقدها لا بمدى ما يحمله من مؤهلات وشهادات علمية أو خبرات عملية وإذا أراد الموظف ان يشغل وظيفة ذات مستوى أعلى في الجهاز الإداري فعليه أن يتقدم شأنه شأن أفراد اخر للمسابقات التي تعقد لهذا الهدف، وإذا نجح فإنه يعين في هذه الوظيفة العليا لا على أساس الترقية وإنما على أساس المسابقة. فالنظام المفتوح أقرب في منظوره من مبادئ الليبرالية وتنظيم المؤسسة الخاصة، فهو يتطلب من الناحية العملية وجود سوق للتشغيل تتمتع بالسيولة الضرورية، وتسمح بتنقل اليد العاملة من قطاع إلى آخر. فالوظيفة العمومية تعتبر قطاع لا يتميز عن باقي القطاعات الأخرى.

الفقرة الثالثة: تقييم نظام الوظيفة المفتوح:

ونقصد هنا بالتقييم هو معرفة مزايا وعيوب هذا النظام:

1-محاسن النظام المفتوح:

باعتبار أن النظام المفتوح نظام رأسمالي يفترض وجود قطاع خاص نشط بمؤسسات متطورة تنافس مع القطاع العام ، وتتيح الفرصة للانتقال بين القطاعيين أو حتى بين مؤسسات القطاع الواحد¹.

ويمكن حصر مزايا النظام في النقاط التالية:

- البساطة والسهولة، لأن هذا النظام لا توجد به أنظمة قانونية معقدة للترقية أو التأديب، والنظام الذي يطبق على الموظفين لا يختلف عن النظام الذي يطبق على جميع موظفي الدولة.

-تنقل الموظفين بين القطاعين الإداري والاقتصادي يجعل الإدارة العامة قطاعا مفتوحا يمكن الاستفادة من الخبرات في القطاع الاقتصادي مما يقلل من مخاطر المركزية الاستغلالية.

-حرية الإدارات والمؤسسات العمومية في الحصول على الكفاءات ومنحها الامتيازات المؤسسات العمومية في الحصول على الكفاءات اللازمة للحفاظ عليها.

-المرونة في الحصول على الموارد البشرية وفي الاستغناء عنها.

أما عن عيوب هذا النظام، فتتلخص فيما يلي:

1- هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص23.

- لا يوفر الاستقرار الوظيفي للموظف لارتباط تعيينه بالوظيفة التي يشغلها. التعقيد في مجال وصف الوظائف والتخصص الدقيق التي تبنى عليها، كما أنه توجد وظائف يصعب وضع وصف دقيق لها كالتعليم والطب والأمن.

- الصراع الدائم والمنافسة المستمرة بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي على الموارد البشرية .

- أنه نظام يتوافق مع المجتمع الرأسمالي لكونه يفترض وجود قطاع خاص قوي ومنافس.

- أنه نظام يقوم على الماديات أساسه مبدأ الغاية تبرر الوسيلة، ولا تعتبر الاهتمام بالأهداف الأخرى التي تقوم عليها الإدارة العامة والمتمثلة في تحقيق الصالح العام¹.

- نظام استغلالي يقوم على استغلال الموظف ويعيشه في قلق دائم وعدم الاطمئنان خوفا من ضياع منصبه.

- يتسبب هذا النظام في إشغال إدارة الأفراد بعمليات الاختيار المتكررة بسبب دوران العمل المستمر كما يضعف من ثقة الجمهور بالمؤسسة².

ثانيا: النظام المغلق للوظيفة العمومية (نظام السلك الوظيفي الدائم)

القرة الأولى: مفهوم النظام المغلق:

تعتبر الإدارة العامة في هذا النظام الوظيفة ذات البنية المغلقة بمثابة كيان قائم بذاته مستقل عن باقي الهيئات متميز بخصائص ومزود بموظفين يكرسون حياتهم المهنية لمصلحته، وبذلك تعد الوظيفة العامة مهنة ذات طابع خاص تتميز بالدوام و الاستقرار أو سلكا يلتحق به الموظف بنية البقاء، حيث يكرس له كل حياته منذ توظيفه إلى غاية بلوغه سن المحددة لانتهاء الخدمة³.

ويقصد بمصطلح نظام السلك الوظيفي الدائم أو النظام الوظيفي المغلق "تفرغ الموظف لخدمة الدولة، قابلة للتنوع، بحيث لا يرتبط الموظف بوظيفته فقط، بل يمكن للإدارة أن تستعين بخدماته في أي وظيفة

2- عامر الكبيسي، إدارة شؤون العاملين والموظفين في الخدمة المدنية، دار النهضة، لبنان، ط1، 1980، ص43.

1- أنظر في المعنى:

- سامي جمال الدين الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 212 .

- بوعلام سنوسي، قانون الوظيفة العمومية، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، طبعة 2010، ص 05

أخرى، بمعنى أن الموظف لا يدخل للإدارة ليشغل وظيفة معينة فحسب بل يمكنه شغل مناصب إدارية متنوعة، لأنه وحسب النظام المغلق أنه ينتمي لدرجات السلم الإداري ولهذا يستطيع أن يترقى لمناصب أخرى تتوافق مع متطلبات الإدارة ومكتسبات الموظف، فتمارس المهنة في ظل هذا النظام لصالح المصلحة العامة ولفائدة المواطنين وعليه يشترط على شاغلها قدرات معنوية ومهنية تمنح الوظيفة المكانة التي تميزها عن باقي المهن والحرف الأخرى.

والوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة تعمل على ديمومة الوظيفة ما تجعل الموظف ذاته يتفرغ لخدمة الدولة ولا تسمح لهم بالانخراط لباقي المهن إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية¹ ويسمى هذا النظام أيضا بنظام المهنة، نظام احترافية الوظيفة العمومية.

فتختلف الوظيفة عن بعض المهن لأنها تعد بطبيعتها خدمة عامة يكرس لها الموظف نشاطه المهني على خلاف المهن الحرة التي تعد خدمة لمصلحة صاحب المهنة الذي يعمل العامل لمصلحته الخاصة، ولما كان الموظف يتفرغ بشكل مستمر لخدمة المصلحة العامة طيلة مساره المهني، كان من اللازم وضع نظام خاص ومحكم لضبط وتنظيم حياته المهنية.

2-2- نشأة النظام المغلق وتطوره:

يستمد المعنى والمفهوم الحديث للوظيفة العامة من طبيعة وشكل التطورات التاريخية والسياسية التي شهدتها فرنسا خلال القرون الثمانية الماضية، خاصة بعد ثورة 1789 التي أحدثت تغيرات جوهرية في الفكر الاجتماعي والسياسي وأنشأت المبادئ كالحرية والديمقراطية والمساواة التي ساهمت بشكل واضح في تطور مفهوم الوظيفة العامة².

ومن أجل فهم مختلف التطورات التي شهدتها الوظيفة العامة في فرنسا، لا بد من التوقف عند المحطات التاريخية التالية²:

تعرف معظم دول أوروبا الغربية هذا النظام -ما عدا سويسرا وفنلندا - إلى جانب عدد كبير من الدول العربية، وتعتبر بروسيا، ألمانيا أول دولة ظهرت فيها معالم هذا النظام الذي شهد تطورا ملحوظا خاصة في إنجلترا وفرنسا، ولهذا تطرقنا لتطور هذا النظام في فرنسا:

¹ -ALAIN, et PLANTE , Traite pratique de la fonction publique ,Paris Tome 1,2eme éd,(maison d'édition non citée)annee1963.p34.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص25.

2- هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص26.

فقد حدث أهم تطور في نظام الوظيفة في إنجلترا من خلال حركة الإصلاح الإداري عام 1853، حيث شكلت لجنة من مختلف الوزارات لفحص وتنظيم شؤون الوظيفة العامة كما تلتها لجان أخرى أنشأت لنفس الغرض والتي قدمت تقارير ساهمت في المزيد من الإصلاحات تمثلت أساساً في وضع النظام القانوني للموظفين في إنجلترا وأصبح التوظيف يعتمد على طريقة المسابقة الذي يتوافق مع نظام التعليم السائد والذي يرجح الثقافة العامة على التخصص الدقيق على أن يواصل الدورات التكوينية وتحسين مستواه بعد توظيفه¹.

وقد تميز النظام الإنجليزي بخاصيتين أساسيتين بعد الإصلاحات التي عرفت إنجلترا، حيث تتعلق الأولى بكيفية التوظيف الذي يركز على إجراء المسابقة تحت إشراف اللجنة المدنية للوظيفة العامة، إذ يجري اختبار كتابي في مادة الثقافة العامة واستجواب يتمثل في مناقشة حرة مع لجنة امتحان حول مواضيع مهنية أو غير مهنية قصد الوقوف على المؤهلات المعرفية و شخصية المترشحين وكفاءتهم، مع الإشارة إلى استبدال إجراء استجواب بعد الحرب العالمية الثانية باختبارين يتعلق الأول بمستوى الذكاء المترشح و الثاني بشخصيته أما الخاصية الثانية تتعلق بالتكوين الذي يتوجه أساساً إلى العلوم الإنسانية و المواد الأدبية حيث تلعب جامعتا أكسفورد و كامبريدج دوراً أساسياً في تزويد الإدارة بالموظفين².

وفي فرنسا وفي عهد الملكية اقتصرت وظيفة الإدارة على ضمان أمن المملكة وكان المشروع الملكي يعتمد على المركزية في تطوير الوظيفة العمومية التي عرفت مرحلتين أساسيتين:

*مرحلة السابقة على الثورة (النظام القديم)

تبدأ هذه المرحلة وبالتحديد خلال القرن الثالث عشر يظهر نوع من التمييز بين الوظائف الإدارية والوظائف السياسية، حيث تخصص البعض من مقربي البلاط الملكي في مزاوله مجموعة من الأنشطة والوظائف المختلفة كالقضاء والمالية وغيرها، ويعود العامل الأساسي في ذلك إلى توسع الذي شهدته المملكة. تجدر الإشارة إلى أن الوظيفة العمومية خلال هذه المرحلة لم تكن موحدة³ حيث يمكن التمييز بين طوائف مختلفة من الأعوان مصنفة كما يلي:

¹ - بدري مباركة، مطبوعة محاضرات في الوظيفة العامة ، لقاء على عاتق طلبة الحقوق ، جامعة سعيدة الموسم الجامعي 2014/2015، ص15 .

² - محمد محمد بدران، الوظيفة العامة، دراسة المفاهيم الأساسية في ضوء القانون الإداري والإدارة العامة ، ج01، ط 1990، دار النهضة العربية ، ص122 وابعدها

³ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص65.

- فئة الضباط والتي أصبحت الوظائف المتعلقة بها توارثه منذ القرن 17.

- فئة المحافظين التي كانت وظائفها قابلة للعزل وكانوا ممثلي الملك على مستوى المقاطعات.

- فئة المؤتمنين التي ظهرت منذ القرن 18، وهي فئة تتمتع بمجموعة من الحقوق كالمرتب و التقاعد وتخضع لترتيب في السلم المهني والذين يتم تعيينهم من طرف رؤساء المصالح على أساس مؤهلاتهم عن طريق المسابقة أو مباشرة، وهم يتمتعون بنوع من الاستقرار في الوظيفة كما يتمتعون بالحق بالراتب والترقية وكذلك حقهم في العلاوات والإحالة إلى التقاعد¹.

رغم ذلك تبقى أهم مميزات هذه المرحلة ظهور نوع من الترتيب والتصنيف للوظائف، واللجوء لمسابقات التوظيف الذي شهد توظيف مهندسي الجسور والطرق سنة 1747 Les Ingénieurs (des Ponts et Chaussées). لكنه من ناحية أخرى كثرة الوظائف الوراثية التي انفلتت من الرقابة الملكية، مع بروز العديد من الظواهر السلبية وبؤر الفساد واستغلال النفوذ الأمر الذي أثر سلبا على النشاط الإداري، الذي سرع في قيام الثورة.

كخلاصة لهذه الفترة هي: من ابرز الملامح التي ظهر بها النظام المغلق ما جاء به النظام الإداري بفرنسا، وذلك بالفترة السابقة على الثورة والتي يطلق عليها النظام القديم حيث كان يشغل الوظائف العامة على أساس من الصداقة والمحسوبية والاتجار بالوظائف ولم يكن لذوي الكفاءة فرص للوظيفة، وسيئ أيضا حتى عهد ثورتها نظام التعامل بالوظائف، فتباع تشتري وتهدى وتورث ولم تنصب العناصر الصالحة².

*مرحلة بعد قيام الثورة الفرنسية:

كانت الثورة الفرنسية سنة 1789 الدور الفعال في التغيرات الجذرية التي شهدتها الوظيفة العمومية،

حيث تم القضاء على الحقوق الخاصة المختلفة المرتبطة بالوظيفة وكذلك على نظام الضباط تحت تأثير الأفكار والفلسفة السائدة أن ذاك لاسيما أفكار الفيلسوف ألكسيس دو توكفيل³ المنادية بضرورة القضاء على الإتجار بالوظائف وتبني إصلاح الإدارة العامة وخاصة من الناحية المالية، بالإضافة إلى

1 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 66.

2 - حداد محمد، نفس المرجع، ص 20.

3 - ألكسيس دو توكفيل (طوكفيل) هو مؤرخ ومنظر سياسي فرنسي، اهتم بالسياسة في بعدها التاريخي وكان ناشطا سياسيا خلال الفترة الجمهورية الفرنسية الثانية، ولد سنة 1805 وتوفي 1859، تولى منصب وزير خارجية سنة 1849.

المناداة بالحرية والمساواة في تولي الوظائف دون أي تمييز سوى في مجال المواهب والفضيلة، وفقا لما جاء في نص المادة 06 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن.

لقد أكد دستور 1791 مبدأ الانتخاب لتولي الوظائف الإدارية باسم الشعب، أما الوظائف التنفيذية فبقيت خاضعة لنظام التعيين والتي أدت إلى تفشي ظاهرة البيروقراطية وتضخم في تعداد الموظفين مما أثقل كاهل الإدارة العمومية.

لقد أقرت الوظيفة العامة في فرنسا إلى غاية القرن 19 فكرة التنظيم الهرمي والسلطة الرئاسة، حيث كان الرئيس الإداري يمارس سلطة واسعة شبه مطلقة على المرؤوسين في مجال التوظيف والترقية والتأديب¹، الأمر الذي أدى إلى ظهور مطالب من طرف الموظف من أجل الدفاع عن حقوقه، مما أدى إلى إنشاء تكتلات لبعض الوظائف والمهن والتي شكلت البذور الأولى لظهور النقابات في الوظيفة العمومية بصفة غير رسمية، مثل نقابة المدرسين سنة 1980 .

وفي سنة 1900، أقر مجلس الدولة مبدأ عدم العزل من الوظيفة إلا بوجود ضرورة تستدعيها المصلحة العامة مع احتفاظ الموظف بحقوقه المادية كالمطالبة بالتعويض. أما سنة 1901، صدر قانون يكرس حرية إنشاء الجمعيات والذي بموجبه أعطى دفعا قويا لظهور الحركات النقابية.

أول قانون أساسي للوظيفة العمومية في فرنسا، كان في عهد نظام فيشي في 14 سبتمبر 1941، الذي تميز بطابعه السلطوي اتجاه الموظفين من خلال إقراره لقواعد صارمة تهدف إلى التضييق على العديد من الحقوق وحریات الموظف، كمنعه من ممارسة الحق في الإضراب، والذي أثر سلبا على حياته المهنية. ولكن بعد استرجاع الشرعية الجمهورية في فرنسا وإلغاء قانون فيشي، بدأت حركة الإصلاح بعد قيام الثورة الفرنسية بإلغاء نظام الاتحاد بالوظائف، وأنشأت المدرسة للعلوم السياسية لتعيين كبار الموظف. وبعد الحرب العالمية وما حدث من فوضى بفرنسا، ارتأت حكومة ديغول ضرورة الإصلاح فأعد مشروع لإصلاح الوظيفة العامة ونظام التعليم، والتي كانت بأربعة إصلاحات:

- . إنشاء مدرسة للإدارة الوطنية
- . إنشاء هيئة المديرين المدنيين.
- . إصدار اللائحة العامة للموظفين.
- . إنشاء اللجان المشتركة في داخل الإدارات

¹ - حداد محمد ن نفس المرجع، ص 20.

وقسم مشروع الوظائف العامة لأربعة مستويات مع تحديد الفئات الوظيفية¹. القانون الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1946، والذي اعترف بوجود مصالح خاصة لموظفين، مخالفة تماما عن مصلحة الدولة، ولقد تميز هذا القانون بالوضوح والشرح كل ما يتعلق بتنظيم الوظيفة العمومية، فاعتمد على معيار الكفاءة والصلاحيات في التوظيف بتنظيم المسابقات.

وعلاوة على ذلك ركز على المركز التنظيمي للموظف وتحديد واجباته وحقوقه كالحقوق المالية كحق المرتب، والحق في التكوينات والترقيات والحق النقابي وهذا عكس قانون فبراير 1959 الذي أقر بالنص على المبادئ العامة دون أن يتضمن تغييرات مهمة للقانون السابق. تاركا مهمة التفصيل للوائح، ثم صدرت فيما بعد قوانين 13/07/1983 و 11/01/1984 و 26/01/1984، المتعلقة بالوظائف العمومية الثلاثة، وقد أكد هذا التعديل على أساليب التعبير الجماعية (النقابات، اللجان المتساوية الأعضاء..)، وعلى إلزامية المساواة بين الجنسين فيما يتعلق بالتوظيف وعند ممارسة المهنة، فضلا على ضرورة الاهتمام بالموظفين ذوي الإعاقة وحتمهم على إدماجهم والمشاركة في التوظيف.

ولقد تأثر قانون الوظيفة العمومية بقانون العمل بشكل كبير، حيث عمل مجلس الدولة الفرنسي على إلحاق قانون العمل بقانون الوظيفة العامة من خلال الاعتماد على مبادئ العامة للقانون، فقد استمد من قانون العمل بعض المبادئ كمبدأ منع من تسريح المرأة الحامل من عملها والتي تحمل صفة عون عمومي. ومبدأ إلزامية الحصول على موافقة الهيئة المستخدمة و الأجير فيما يخص تعديل بنود عقد العمل، فضلا على حق المتعاقد لمدة محددة بالحصول على تعويض عن خسارة الوظيفة بعد استقالته².

ونظرا للتطور الذي شهدته الوظيفة في فرنسا، ناد بعض الفقهاء بتطبيق قانون العمل على الأعوان العموميين كما هو عليه الحال في إيطاليا في إطار خصوصية الوظيفة العمومية الإيطالية⁴، ولحد الان مازال المجتمع الفرنسي متمسك بالمبادئ النظام للحياة المهنية القائم على ثلاث أهداف رئيسية وهي : حياد المرفق العام، الاحتراف، الحركية في صفوف الموظفين، مع العمل على تطوير النظام وتكييفه مع ميكانزمات الوظيفة المفتوحة لغير المرسمين كترك التعيين لوظائف العليا للحكومة واعتماد التعاقد في الوظيفة العمومية⁵.

¹ - محمد يوسف العدوي، المرجع السابق، ص 14 و 15.

² - أنظر : محيد حميد، محاضرات في الوظيفة العامة، مطبوعة علمية مقدمة لطلبة السنة الثالثة، تخصص جذع مشترك جامعة زيان عاشور الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2019-2020، ص 10.

⁴ - بدري مباركة، نفس المرجع السابق، ص 16.

⁵ - محيد حديد، نفس المرجع السابق، ص 21.

الفقرة الثانية: خصائص النظام المغلق:

تقوم الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق على فكرتين أساسيتين:

● فكرة القانون الأساسي للموظفين : هو "مجموعة من القواعد النوعية المحددة من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية التي يخضع لها مختلف أصناف الأعوان بدا من التحاقهم بالوظيفة العمومية حتى نهاية الخدمة وبالطرق المحددة سلفا"¹. والمقصود من هذه الفكرة أن الموظف يخضع للقانون الأساسي فقط الذي ينظم مساره وفق أحكام خاصة تلزمه بواجبات وتضمن له حقوقه تميزه عن باقي الطوائف المهنية الأخرى ولهذا لا يخضع لقانون العمل².

● فكرة الحياة المهنية للموظفين : "هي نابعة من طبيعة القانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين القائم على الهرمية والسلوك الوظيفي الهادف لتحقيق الاستقرار"³ وذلك من خلال :

. الوضعية الممنوحة للعون بمجرد التحاقه بمنصبه.

. التطواف الدائمة لحقوق الموظفين من خلال منحهم الامتيازات المستحقة.

كما يتميز النظام بالميزات التالية:

-تعتبر الوظيفة العمومية خدمة عامة مختلفة عن باقي المهن الأخرى، تتميز بالديمومة والاستقرارية، حيث يكون موظفا منذ التحاقه بوظيفية إلى غاية تقاعده ببلوغه السن القانوني للتقاعد أو استقالته بمحض إرادته أو تسريحه من قبل الإدارة.

-عدم ارتباط حياة الموظف المهنية بوظيفته بذاتها، وإنما يمكن للإدارة أن تستفيد من خدماته في وظيفة أخرى تراها مناسبة له ولمصلحة العامة وذلك بحكم العلاقة التنظيمية التي تجمعها بالإدارة العامة، لكون الحياة المهنية في نظرهم تعني : "انتماء الموظف إلى سلك معين وشغله جملة من الوظائف المنظمة والمتسلسلة مقابل تسخير كل حياته المهنية في خدمة الدولة"⁴.

إذن لا يقتصر الموظف بوظيفته المحددة، وإنما يمكن أن يقوم بمجموعة من الوظائف المنتظمة والمتدرجة في الكادر الإداري، أي داخل الإطار العام للفئة التي يلتحق بها⁵.

1 - سعيد مقدم ، المرجع السابق ،ص73.

2 -هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر 2010، ص14.

3 -سعيد مقدم، المرجع السابق ص73.

4 - محديد حديد، المرجع السابق، ص21.

5 -JEAN-MARIE AUBY et autres ,droit de la fonction publique ,Daloz,France,6eme édition ,2009,p12.

- يخضع الموظف للقانون الاساسي فقط - كما بينا سابقا - ولا يعتبر أجبر يحكمه قانون العمل دون أن يمنع ذلك تخصيص مجموعة من الموظفين بنظام خاص استثنائي لاعتبارات موضوعية.

- يعين الموظف في وظيفته استنادا لمؤهلاته العلمية بعد إجراء مسابقة تؤهله لذلك دون أن ننسى تحسين مستواه بمنحه دورات تكوينية تنظمها الإدارة لتحسين الجودة الوظيفية.

- دوام وعدم عرضية الوظيفة التي يشغلها الموظف وعدم السماح له كقاعدة عامة بممارسة أنشطة خاصة إلى جانب الوظيفة¹.

- لا يسمح للموظفين في هذا النظام أن يقوموا بإنهاء العلاقة الوظيفية بصفة منفردة، بل هي مقيدة بشروط منصوص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

- لا وجود للعلاقة بين الراتب والعمل ، حيث لا يكون هناك تصنيفا لأعمال الوظائف وتحديد لرواتبها ، وإنما يقوم التحديد بطريقة تحكمية، حيث يقوم المشرع يد كل صنف مرتبا خاص به يتقاضه بغض النظر عن طبيعة العمل الذي يقوم به ، ومستوى صعوبتها ودرجة التخصص المطلوبة لشغلها².

- تعتبر الترقية من رتبة إلى أخرى حقا من الحقوق اللصيقة بالوظيفة و للموظف سواء كان أساس الترقية الاقدمية أو الاختيار أو كلاهما معا، ما دام انه يكرس كل حياته للإدارة كان من الواجب منحه حق في الترقية بصعود درجات السلم الإداري³.

ثالثا: تقييم النظام المغلق للوظيفة العمومية⁴: يتميز النظام المغلق بعدة مزايا أو محاسن كما أن له عدة عيوب أو مساوئ.

فالمزايا تتمثل أساسا فيما يلي:

- سهولة تطبيق هذا النوع من النظام في معظم بلدان العالم خاصة البلدان النامية التي يتوافق معها، حيث يحافظ على الثبات داخل الإدارة ويزيد من احترافية الموظف وخبرته تدريجيا بسبب ممارسته لوظيفته لمدة طويلة، وهو بذلك يقدر أهمية الموظف ولا يبالي اهتماما كبير بالمنصب والوظيفة.

¹-أحمد صالح فنش، أنظر في محاضرات في قانون الوظيفة العامة أقيمت على طلبه السنة الرابعة كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2006، ص11.

²- طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، د.ت، ص 101.

³ -بدري مباركة، نفس المرجع، ص15.

⁴ - للمزيد أكثر اضطلع على:

-سليمان سليم بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، طبعة 01، مطبعة كنعان، الأردن، 1979، ص32-33.

- توفير الاستقرار الوظيفي للموظف بسبب دوام الوظيفة ووجود نظام قانوني خاص به.
- ضمان مبدأ سير المرفق العام بانتظام بسبب طول خدمة الموظف وتنظيم شؤون الوظيفة العامة.
- ترسيخ ولاء الموظف للوظيفة العمومية لطول خدمته فيها.
- التكوين المستمر للموظف للرفع من كفاءته بما يتوافق مع متطلبات المرفق العام.
- عن سلبيات هذا النظام، فيمكن تلخيصها في الآتي:
- بروز طبقة من الموظفين منغلقة على نفسها، قد يؤدي استقرارها الوظيفي ومركزها الاجتماعي إلى ظهور بعض الظواهر السلبية كالبيروقراطية.
- التعقيد، حيث يتطلب تسيير الوظيفة العمومية وضع الكثير من النصوص القانونية وموردا بشريا مؤهلا للتحكم في مختلف الأسلاك والمسارات المهنية.
- تقييد حرية الإدارة في الحصول والاستغناء على الموارد البشرية بسبب القيود التي يفرضها هذا النظام.
- ضعف الاهتمام بالتخصص والاكتفاء بالكفاءة العامة قد يؤدي إلى الحصول على موارد بشرية غير مؤهلة تدفع الإدارة تكلفة باهظة لتكوينها وتأهيلها.

أما سلبيات النظام المغلق، فيمكن تلخيصها في الآتي¹:

- يتميز بالتعقيد، حيث يستلزم في إدارة الوظيفة العمومية وضع الكثير من النصوص القانونية وموردا بشريا مؤهلا للتحكم في مختلف الأسلاك والمسارات المهنية.
- بروز طبقة من الموظفين منغلقة على نفسها قد يؤدي استقرارها الوظيفي ومركزها الاجتماعي إلى ظهور بعض الظواهر السلبية كالبيروقراطية والروتين الإداري ومقاومة الإصلاح والتغيير.
- تقييد حرية الإدارة في الحصول والاستغناء على الموارد البشرية بسبب القيود التي يفرضها هذا النظام.
- ضعف الاهتمام بالتخصص والاكتفاء بالكفاءة العامة قد يؤدي إلى الحصول على موارد بشرية غير مؤهلة تدفع الإدارة تكلفة باهظة لتكوينها وتأهيلها.

بعد دراسة أنظمة الوظيفة العمومية والتوقف على مفهوم الوظيفة يمكننا أن نرى بوضوح أن الخلاصة هي: أن نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة أكثر سهولة من نظام الوظيفة ذات البنية المغلقة، لأن النظام الأول يعتمد بشكل أساسي على الأساليب العمل المتبعة في القطاع الخاص كالأسلوب التجاري في اختيار العاملين وفصلهم مع التركيز على مفهوم الربح والفائدة.

¹ - محمد صالح فنيش، المرجع السابق، ص 15.

أما النظام الثاني فكأنه يعتمد على الأسلوب المتبع في النظام العسكري، فالموظفون كالجنود يقضون حياتهم في خدمة الدولة وتحقيق المصلحة العامة دون الاهتمام بتحقيق الربح والفائدة. و نشير إلى أنه من المستحيل تصور أي دولة تطبق أحد هذين النظامين بشكل كامل دون الاستعانة بالنظام الآخر¹، إذ أن هناك تداخل مفاهيمي بين هذين النظامين ، بسبب التطورات المؤسسية والسياسية و العوامل الداخلية لكل دولة ،بدون أن نتناسى دور العولمة التي تساعد على تقريب وجهات النظر بين النظامين . وتسعى معظم الدول الاعتماد على النظامين في تسيير الوظيفة العمومية.

الفرع الثاني: نظام الوظيفة العمومية المطبق من طرف المشرع الجزائري

ورثت الجزائر النظام المغلق للوظيفة العمومية من المستعمر الفرنسي بعد الاستقلال وهذا لسد الفراغ الذي تركته هجرة الفرنسيين واستجابة لاحتياجات الإدارات الجزائرية لأعوان العموميين، مع تطبيق الأسس التنظيمية القانونية لأجل ضمان استقرار الوظيفة، ولحد الان لا يزال يطبق هذا النظام ، مع اتجاهها في الوقت الحالي إلى الأخذ ببعض خصائص النظام المفتوح مثل الاعتماد على التعاقد في بعض المناصب الإدارية التقنية أو الخدماتية للمدة التي تقتضيها طبيعة المهام. وهذا ما نستعرضه في الفروع التالية:

أولاً: الأخذ بالنظام المغلق كقاعدة خلال الامر 66-133

ورثت الجزائر نظام الوظيفة العمومية المغلق الذي استمدته من الاحكام القانونية الفرنسية السائدة شأنها شأن كل الدول المستعمرة من طرفها -ماعدا ما يتعارض مع مبادئها السيادية- ومن مبررات الأخذ بهذا النظام، محاولة منها تحقيق جملة من الأهداف منها².

1-محاولة منها أن تستفيد من الأسس القانونية والتنظيمية التي كانت موجودة قبل الاستقلال.

2-المحافظة على توازن واستقرار الخدمة العمومية وضمان استمرارها³.

¹ - قدور جميلة، نظام التعاقد أحد متطلبات عصرنة الوظيفة العامة أم أحد أسباب فشل مسارات الإصلاح في القطاع، المرجع السابق. ص168.

² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق، ص100.

³ - سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة، الرجوع السابق، ص 55.

3- تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد طبيعي عن حرمان الأهالي الجزائريين من تولي الوظائف العمومية طيلة الفترة الاستعمارية، بشرط توافر لديهم الجدارة ولم يكن موقفهم معاديا لمصالح الثورة سابقا.

4-ضمان التكوين، وترشيد الوظائف العمومية بغية تحديد تصورات أخرى للوظيفة العمومية والتي تتماشى مع الاختيارات الإيديولوجية والهياكل الدستورية للجزائر المستقلة من أجل بناء مجتمع جزائري قائم على مشاركة اعوان الدولة في التسيير والمراقبة¹.

وسعى منها لتحقيق أهدافها المسطرة، عملت الجزائر بعد الاستقلال على تبني نظام البنية المغلقة للوظيفة العمومية القائمة على فكرة الاحتراف أو الحياة المهنية، الذي يتسم بديمومة الوظيفة، ويتضح ذلك من خلال تعريفه للموظف في المادة 04 من الأمر رقم 06-03 «يعتبر موظف كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة....»، كما يؤكد على تفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بممارسة نشاط آخر مهما كان نوعه طبقا للمادة 43 من الأمر السابق الذكر.

إن ديمومة الوظيفة واستمراريتها تجعل الموظف يرتبط بالإدارة، لذلك فالموظف الجزائري في وضعية قانونية أساسية تنظيمية تجاه الإدارة وهذا ما أكدته الأمر 66-133² المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية في مادته السادسة. ومن أهم الأسباب التي جعلت الدولة تنتهج هذه العلاقة التي تعتبر من الركائز الأساسية لنظام المغلق³:

- 1- هي ضمانة استقرار الموظف تجعل يتميز بالنزاهة والابتعاد عن الرشوة
- 2- إنشاء الشعور بالمسؤوليات الفردية والجماعية للموظفين وتنمية اختصاصاتهم من أجل الحصول على كفاءة جديدة.

وقد بقي نفس توجه المشرع في تكيف علاقة الموظف بالدولة سواء في مرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي لنموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، في المادة

¹-ياسين ربوح، السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، تخص رسم السياسة العامة، جامعة الجزائر، 2015-2016، ص 31.

²-الأمر 66-133 المؤرخ ف 02 جويلية سنة 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، 46الصادرة بتاريخ 08 جويلية 1966، ص 547.

³- بيان الأسباب المرافق للأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو سنة 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة بتاريخ 08 جويلية 1966 ص 543.

5 فقرة 02¹ أو في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في مادته 07 حيث أقر بديمومة علاقة العمل كمبدأ عام إلا أنه في هذا الأمر أدخل بعض الأشكال القانونية كنظام التعاقد كإضفاء المرونة في بعض النشاطات².

وما نؤكد أنه أن مختلف القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر ارتكزت على الأسلوب الشخصي، إذ أنها تراعي ظروف الموظف ومؤهلته قبل أن تهتم بوظيفته، والدليل على ذلك تصنيفها للوظائف حسب المؤهلات العلمية.

إلا أننا نلاحظ وجود بعض المرات استعان المشرع بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية كنقل الموظف الإجباري لضرورة المصلحة بحيث نرى أنه اهتم بالوظيفة دون مراعاة لمصلحة الموظف، واستخدام نظام التعاقد التي تم استحداثه في الأمر رقم 03-06.

ثانيا: نظام المفتوح كاستثناء: إذا نظرنا لأسباب مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية الأمر 03/06 نلاحظ أنه أبقى على النظام المغلق مع الأخذ بصفة استثنائية بالنظام المفتوح.

حيث كرس نظام التعاقد في التوظيف الى جانب التوظيف الدائم، حيث خصص له الأمر 03/06 الفصل الرابع من الباب الأول تحت عنوان: الأنظمة القانونية الأخرى للعمل، تتمثل في نظام التعاقد ونظام الاتفاقي.

في الحقيقة إن الأمر 03/06 استحدث بموجب المواد من 19 إلى 23 أمور جوهرية في نظام الوظيفة العمومية، لأن من بين الأهداف التي شرع لأجلها هي ضمان احترافية الإدارة العمومية وانفتاحها على أنواع عديدة من طرق التوظيف، في إطار عصرنة الإدارة التي تسعى الى اصلاح الإدارة بتطوير علاقة العمل في القطاع العمومي وفقا لما تفرضه استقلالية المؤسسات الاقتصادية بالإضافة إلى الاعتماد على نظام التعاقد.

وإذا نظرنا إلى القوانين السابقة للوظيفة العمومية لا سيما المادة 03 من الأمر رقم 133/66 نجدها أيضا سمحت بإمكانية تعيين الموظفين في وظائف مؤقتة، بشرط عدم تسميته بصفة الموظف ولا الحق بأن يعينوا بهذه الصفة، واكتفى باستعمال مصطلح التعاقد في صياغته للقانون السالف الذكر، وبعدها صدر النص التنظيمي متمثلا في المرسوم رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 والمتضمن

¹- المرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس سنة 1985، ص 334.

²- عرض الأسباب المرافق للأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ص 04.

القواعد المطبقة على الموظفين المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية¹.

إن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006، أدخل مفهوم جديد في الوظيفة العمومية بإدراجه نمط جديد للعمل، حيث نصت المادة 19 من الفصل الرابع بـ "الأنظمة القانونية الأخرى للعمل" على أن تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد"، وتحدد مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم، ولتوضيح أكثر على هذا النوع من النظام نوضح ما يلي:

أولاً: يخضع الأعوان المتعاقدون كلهم إلى إطار قانوني محدد ألا وهو الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 19 إلى 24.

ثانياً: يخضع الأعوان المتعاقدون إلى الإطار التنظيمي المحدد في المرسوم الرئاسي² رقم: 308/07، المؤرخ في: 29 سبتمبر 2007، والذي يحدد كليات توظيف الأعوان المتعاقدون، وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم و النظام التأديبي المطبق عليهم، وفي هذا الإطار يفرق بين 03 فئات أو أنواع من الأعوان المتعاقدون كما يلي:

1- الفئة الأولى وهم الأعوان الذين يوظفون في إطار المادة 19، يوظفون في مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات، في المؤسسات والإدارات العمومية.

2- الفئة الثانية وهي فئة الأعوان الذين يتم توظيفهم في إطار المادة 20 وبصفة استثنائية في مناصب شغل مخصصة للموظفين في حالتها انتظار تنظيم مسابقة توظيف، أو إنشاء سلك جديد للموظفين أو لتعويض الشغور المؤقت لمنصب العمل.

¹ - بوزيان مكلكل، النظام القانوني للوظيفة العامة -دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري والفرنسي، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجبلالي ليايس، سيدي بلعباس، 2002. ص 10.

² - المرسوم الرئاسي 308/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، المحدد لكليات تطبيق الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم وقواعد تسييرهم والنظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية، العدد 61.

3- الفئة الثالثة فتتعلق بالأعوان الذين يتم توظيفهم في إطار المادة 21 في مناصب شغل التي تكتسي طابعا مؤقتا¹، وقد أكد الأمر رقم 03/06 في مادته 22، والتي نصت على أن توظيف هذه الفئات المذكورة من الأعوان وفق إحتياجات المرفق العام.

ويتم ذلك عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي على ألا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية. كما نص الأمر 03/06 على أن العقود قد تكون محددة المدة، وقد تكون غير محددة المدة وبالتوقيت الكامل أو التوقيت الجزئي².

في الأخير يمكن ان نقول ان المشرع الجزائري أخذ بالنظام الوظيفة العمومية المغلق كقاعدة وهذا من أجل المحافظة على مبادئها المكرسة في الوظيفة العمومية من استقرار واستمرارية وديمومة الوظيفة، ولكنها تمت الاستعانة ببعض مظاهر النظام المفتوح في بعض الحالات المحددة وهذا قصد مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية وبغية إضفاء المرونة على عمل الإدارة.

المبحث الثاني: مفهوم الموظف وطبيعة العلاقة الوظيفة التي تربطه بالإدارة.

بعد دراستنا للوظيفة العمومية ، والتي تشكل إحدى الأركان الأساسية لأي دولة أو مؤسسة³، وتعتبر أساسية لضمان تنظيم وسير العمل بفعالية باعتبارها العمود الفقري لأي نظام أو مؤسسة.

¹ - بالإضافة للطابع المؤقت للأعمال المطلوب القيام بها والتي بسببه تلجأ الإدارة إلى التعاقد، نصت المادة 21 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي: " يمكن أن ينجز أعمالا ظرفية للخبرة أو الدراسة أو الاستشارة لحساب المؤسسات والإدارات العمومية في إطار اتفاقي، مستشارون يتمتعون بمستوى التأهيل المطلوب. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

² - طرقت سعيدي، النظام القانوني لعقد العمل المحدد المدة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2012 ص 54 وما بعدها.

³ - رضا مطاوع علي يوسف، تكافؤ الفرص بين الإسلام والنظم الوضعية، دار اليقين للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2010، ص 141.

ومن ناحية أخرى، يعتبر موظفو الوظيفة العمومية من أكثر الفئات الاجتماعية والمهنية التي تتعرض للانتقاد. ويرجع ذلك إلى أن موظفي الوظيفة يتمتعون امتيازات وضمانات خاصة المسارات الوظيفية التي تضمن لهم وظائف ومسارات مهنية تمكنهم من المساهمة بطريقة ما في ممارسة السلطة التنفيذية¹.

إذ يعد الموظفين الركيزة الأساسية التي تبنى عليها نجاح أي إدارة، وبالتالي، يعتبر موضوع الموظفين أمراً مهماً جداً ومحورياً في عملية الإدارة العامة، وقد شغل وما زال مدار الاهتمام لدى العديد من المفكرين والباحثين في ميدان القانون العام والعلوم الأخرى.

و في ظل اختلاف الأنظمة السياسية والقانونية وحتى الإدارية بين الدول، يتباين تعريف الموظف العام وفقاً للوائح الخاصة التي تنظم شؤون الوظيفة العامة. ونتيجة لهذا الاختلاف، يختلف تعريف الموظف العام حتى داخل نفس الدولة، وهذا قد يؤدي إلى اختلاف العناصر المحددة لمعنى الموظف العام².

وما يجب التذكير انه في مؤتمر العلوم الإدارية الخامس الذي عقد في فيينا عام 1933³، تم طرح موضوع مهم حول تحديد تعريف جامع للموظف العام، حيث اقترح بعض المشاركين في المؤتمر استخدام مصطلح "الموظف العمومي" (Fonctionnaire public) لوصف كل فرد يعمل في وظيفة حكومية ويكون مرتبطاً بالحكومة في أداء وظيفته خاضعاً لأحكام القانون العام، أما من يخضع لأحكام القانون الخاص يطلق عليه اسم العامل ، وما يخرج عن هذا النوعين يسمى المستخدم .

في الأخير لم يتمكن المشاركون في المؤتمر من التوصل الى توافق بشأن تعريف موحد لمفهوم الموظف العام وتركوا مهمة تحديد المفهوم لكل بلد على حدة وفقاً للبيئة المختلفة ثقافياً، اجتماعياً، سياسياً وحتى إدارياً. والجزائر كغيرها من الدول المعاصرة اهتمت بتنظيم الوظيفة العامة والموظف العام منذ استقلالها⁴.

¹ -Luc Rouban, la fonction publique, (nouvelle édition), revue française de science politique, éditions la découverte, Paris, France, 2004, p 33.

² -أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة بابل، العراق، 2009، ص05.

³ -سنه أحمد: " حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري "، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005/2006، ص 06

⁴ -صالح عبد اناصر، الموظف العمومي وعلاقته بالدولة، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد03، جوان2015، ص02.

في هذا الإطار جاء هذا المبحث كمحاولة منا لمعرفة من هو الموظف وأهميته وسنناقش أيضًا الأساس القانوني لعلاقة الموظف مع الإدارة العامة.

فعلى الرغم من أنه قد يكون صعبًا وربما مستحيلًا وضع تعريفًا دقيقًا للموظف العام على المستوى العالمي بسبب اختلاف التشريعات والأنظمة الموجودة بين الدول، إلا أن جهود الدول ساهمت بشكل كبير في تحديد بعض العناصر الموحدة لهذا النوع من الموظف.

حتى أنه تعذر تحديد تعريف دقيق للموظف بسبب تعدد التعاريف في القوانين واللوائح المختلفة لكل دولة، من دون وجود تعريف موحد معتمد بشكل دائم¹. نجد هذا التباين في التعريف الفقهي والتشريعي والقضائي، وعليه سنتعرض في هذا المبحث إلى التعريفات التي حاولت تعريف الموظف العمومي، كما سنتطرق إلى وجهة نظر المشرع الجزائري في ذلك مع التطرق إلى كل ما يميز الموظف عن باقي أعوان الدولة الأخرى، ثم نتطرق إلى طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة.

المطلب الأول: عن الموظف والقواعد المحددة له.

تختلف الألقاب المستخدمة لوصف شاغل الوظيفة من دولة إلى أخرى، على سبيل المثال، في فرنسا يُطلق عليهم عدة ألقاب كالمستخدم أو العامل أو مصطلح "موظف عام" بشكل شائع، في حين يُستخدم في إنجلترا مفاهيم مماثلة مثل "خادم الملك" أو "التاج" أو "العامل المدني". وفي سويسرا، يشار إليهم بمصطلح "الإنجلستلت" للدلالة على الموظفين الدائمين²، أما في بلجيكا فيطلق عليه "الموظف" للفرقة بينه وبين "عمال الإدارة"³.

الأستاذ كريستان شوانون يؤكد في مؤلفه أن تعبير "موظف عام" ظهر قبل تعبير "وظيفة عامة"، رغم أن ذلك يخالف المفهوم الصحيح⁴. فالوظيفة العامة تتصور عادةً في صلب الدولة، التي تتولى

¹ - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة "دراسة مقارنة" مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر، 1985، ص 25.

² - المرجع السابق، ص 24.

³ - عبد الحق وهبي، المفهوم الإداري والجنائي للموظف العمومي في التشريع والفقهاء والقضاء المغربي دراسة مقارنة مجلة القصر، قصر العدالة الدار البيضاء، المغرب، عدد 10، ص 136.

⁴ - محمد أنس القاسم، المرجع السابق، ص 27.

القيام بنشاطات عامة وخاصة، وتكتسب السلطة من خلال موظفيها العاملين لدرجة يمكن أن نقول بأن الوظيفة العامة هي آلية تجسد سلطة الدولة في تنفيذ مهامها. ويشير شوانون أن استمرار الوظيفة العامة يعتمد على استمرارية الدول التي تمتلك استقلاليتها وتتميز بسلطتها.

حيث اختلفت مفاهيم المتعددة للموظف حسب كل تشريع الذي تناول مفهومه¹. وعلى الرغم من ذلك، فإن معظم التشريعات استخدمت عبارة "الموظف العام" دون تحديد دقيق لمعنى هذا المصطلح، حيث اقتصر كل منها على توضيح معنى الموظف العام في سياق تطبيق قوانينها فقط² وتحديد الفئة الممثلة بهذا المفهوم.

وبناء على ما تقدم فإننا سنتطرق لكل من تعريف الموظف (الفرع الأول) وفي فرع ثاني نتطرق الى شروط اكتساب صفة الموظف، اما في الفرع الثالث نتعرض الى كل ما يميز الموظف عن عون الدولة.

الفرع الأول: تعريف الموظف العمومي

كما ذكر سابقاً، لم يحصل الموظف على اهتمام من قبل المشرع فيما يتعلق بتعريفه سواء في الجزائر أو خارجها، في حين أن الفقه والقضاء يشهدان على اختلافات وتناقضات حادة. لتوضيح ذلك سنعرض كل هذه التعريفات.

أولاً: تعريفه لغة واطلاحا في التشريع الإسلامي

تبعا لما اتبعناه في الفصل الأول في تعريف الوظيفة العمومية، كان لزاما علينا أن نتبع نفس المنطلق في تعريف الموظف لغة واصطلاحاً.

الفقرة الأولى: معنى اللغوي للموظف العمومي

¹ -صلاح السيد عبد العال، النظام القانوني للوظائف العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة أسبوط، 2016، ص 06.
² -عدي سمير حلیم، أساس الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مجلة المعهد، مجلة علمية محكمة مفتوحة، المصدر، 14(307-326) 2023، ص 7.

الموظف هو اسم مشتق من الفعل "وَضَفَ"، والوظيفة هي مصدر من هذا الفعل وصيغت على وزن "مَفْعَل" حيث يُقال: وَضَفَ فلانٌ فلانًا، يَظْفُهُ وَظْفًا، إذا تَبِعَهُ مَأْخِذًا من الوظيف.

ووظفُتُ البعيرَ أضفه وَظْفًا إذا أصبَتْ وظيفته، والوظيفُ من كل ذي أربع: مأفوف: ما فوق الرُسخ إلى مَفْصِلِ الساق وجمعه أوظفه¹.

الفقرة الثانية: الموظف العمومي في الفقه الإسلامي

ينفق الفقهاء على أنه يجب على الخليفة ونوابه اختيار الشخص الأكثر كفاءة وقدرة على التعامل مع الأمور المتعلقة بالمسلمين².

ورغم أن المرادفات المستخدمة في الفقه الإسلامي، لوصف الشخص العامل في الخدمة العامة متنوعة، ويمكن أن يُسمى بألقاب مختلفة مثل العامل أو الولي أو الأمير أو المحتسب وغيرها³ فقد أطلق عليها رسولنا الكريم ﷺ اسم العامل لقوله " هدايا العامل غلول " . إلا أنها اتفقت على تعريف الشخص الذي يتولى الخدمة العامة بأنه يجب أن يكون شخصًا قويًا وأمينًا ويتميز بالإخلاص وعدم تأثره بالانتقادات ويعمل بصدق ونزاهة دون الاهتمام بمأربه الذاتية، مطيعًا لتعاليم الشريعة الإسلامية ويتابع الأوامر بإخلاص ونزاهة، سواء كانت تلك الأوامر من تعاليم الإسلام أو من رؤسائه⁴.

ثانيا: تعريف الموظف العمومي فقهيًا وقضائيًا

ان توارد التشريعات واختلافها في عدم وضع تعريف عام وشامل للموظف العام، أدى إلى ترك المجال مفتوحًا أمام الفقهاء للاجتهاد في وضع تعريف للموظف العام بالإضافة الى فتح المجال للقضاء في المساهمة لتحديد مفهوم الموظف العمومي.

¹-محمد بن أحمد الأزهرى، تهذيب اللغة، تحقيق يعقوب عبد النبي، مراجعة الأستاذ محمد علي النجار، الدار المصرية للتأليف والترجمة، د.ت.د.ط. ج 14، ص 396.

²-أحمد بن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية دار الكتب العلمية بيروت لبنان، ط 2005، ص 04، ص 13.

³-محمد أنس قاسم جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 05.

⁴-حازم حمدي الجمالي، الموظف العام وواجباته بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، المجلد السادس، العدد الأول مارس 2016، ص 06.

الفقرة الأولى: المفهوم الفقهي للموظف:

تتعدد التعاريف المختلفة للموظف العام بين الفقه الفرنسي والفقه الجزائري، دون التوصل إلى تعريف موحد أو عام له. وبسبب هذا التنوع في التعاريف، الذي يساهم في تطوير الوظيفة العامة وأثاره، ولكن المقام يطول حال تحري واستعراض كل هذه النظريات الفقهية، ولهذا يكون من الأنجح استعراض ما رجح كدليل لفهم المفهوم بشكل أفضل في محوین، يُوسّع الأول منهما في مفهوم الموظف وهو ما يسمى بالاتجاه القديم، بينما ضيق الآخر منه ويسمى بالاتجاه الحديث¹.

النقطة الأولى : الاتجاه الفقهي القديم ونظرته في تعريف الموظف العمومي.

يتمحور هذا الاتجاه في تعريف الموظف على نظرية المرفق العام²، ويتزعمه موريس هوريو Maurice Hauriou الذي عرف الموظف العام بأنه "كل من يشغل وظيفة في الكادر الدائم في إحدى المصالح العامة التي تديرها الدولة، أو الإدارات العامة سواء أكان نائباً عن السلطة العامة أو مستخدمها أو عاملاً أو مساعداً³. أما الفقيه DUGUIT يرى أن الموظف العمومي هو عامل من عمال المرفق العام ، الذي يشارك دائماً في تسيره⁴ مهما كان العمل الذي يقوم به⁵. وبحسب سليمان الطماوي، هو ذلك "الشخص المنوط به وظيفة دائمة في منشأة عامة تديرها الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة⁶ . أما الدكتور محمد فؤاد⁸ مهنا، فقد وصفهم كأشخاص يعملون بصورة دائمة في خدمة المرفق العام التي تديرها السلطات الإدارية⁹.

¹ - علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2007، ص24.

² - عبد الله سعدون عبد الحمزة، النظام القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام جامعة النهرين، العراق، 2008، ص08.

³ - نوفل العقيل العجارمة، سلطة التأديب الموظف العام، دار الثقافة عمان، 207، ص30.

⁴ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 51.

⁵ - دهمة مروان، صدوق المهدي، النظام الإجرائي لتأديب الموظف العام، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 04، العدد 01، 2020، ص20.

⁶ - بلورنه أحسن، المسؤولية التأديبية للموظف العمومي في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، مؤسسة الكتاب القانوني للنشر والتوزيع، بومرداس، الطبعة الأولى، 2021، ص 22- 21.

⁸ - مهنا محمد فؤاد، مبادئ القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، مصر 1973، 153.

⁹ - محمد يوسف المعداوي، نفس المرجع، ص32.

والملاحظ من خلال هذه التعاريف ان أغليبيتهم أهملوا المراكز القانونية للعون، وانما اعتمدوا على دورهم الوظيفي داخل الجهاز الإداري دون الالتفات الى المصلحة التي ينتمي اليها. إذ تعتبر هذه التعاريف واسعة وشاملة، قد تشمل اشخاص لا يمكن اعتبارهم موظفين عموميين كالأشخاص المنتمين الى المرفق التجاري والصناعي.

النقطة الثانية: تعريف الموظف العمومي من وجهة نظر الفقه الحديث.

بطريقة مختلفة، جاء هذا المفهوم للتركيز بشكل أساسي على الوضع القانوني للموظف وتمييزه عن العامل الخاضع لأحكام قانون العمل من خلال استثناء جميع العمال الذين يشتغلون لدى المرافق الصناعية والتجارية من تصنيف الموظف العام.

يتزعم هذا الراي كل من PIQUAMEL و WALINE وقد ركزوا في تعريفهم للموظف على العمل بصفة دائمة في وظيفة إدارية بشرط تثبيته في السلم الإداري من درجاته السلمية . وفقا لهذا المفهوم فالموظف ليس كل من يتولى مهمة تابعة للدولة وانما هو شخص له صفات تميزه عن بقية الأعوان الآخرين من حيث صفته وطبيعة المرفق الإداري الذي ينتمي اليه.

النقطة الثالثة: التعريف المرجح من قبل الفقهاء الجزائريين

أما في الجزائر لا نكاد نجد تعريف حقيقي للموظف باستثناء البعض من وجهات نظر كالتعليقات والشرح الخفيفة¹ ، كل هذا لانهم كانوا مستلهمين بالقانون الفرنسي و من النصوص التشريعية .

وفقًا لما ذكره مصطفى الشريف³، الموظف العمومي هو الشخص الذي يتلقى راتبًا وملزم بدفعه مباشرة إلى الخزينة العامة ونذكر على سبيل الاستدلال أيضا، ما ذكره الأستاذ أحمد محيو، حيث يصف الموظفين على أنهم أشخاص يتواجدون في سياق قانوني تنظيمي، يمكن استبداله بقانون جديد يُطبق عليهم تلقائيًا مع إمكانية السماح في حقوقهم التي اكتسبوها سابقا في القانون القديم. كما يميز بين الموظف العمومي وغيره من الأعوان العموميين أو الأعوان المتعاقدين⁴. ومن هنا نستنتج ان الأستاذ تعمق في مفهوم الموظف العام في اعتماده على المركز القانوني للموظف العام.

¹ - مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص50-52.

³ --المرجع السابق 52.

⁴ - Ahmed Mahiou.Cours D'institutions Administrations Algérie. Opu. 1976. P329.

في تعريف آخر، عرف الأستاذ محمد الصالح فنيش الموظف بأنه الفرد الذي يُعيّن في وظيفة تتسم بالديمومة والثبات ضمن مؤسسة الإدارة العامة التي تديرها الدولة أو أحد الأفراد المشمولين بأحكام القانون العام¹.

أما في وصف عبد الرحمان الرميلى الموظفين العاملين كأفراد مرتبطين بالإدارة من خلال وثيقة قانونية تم إعدادها من قبل الإدارة نفسها، تحدد حقوقهم وواجباتهم من دون مشاركتهم المباشرة، سواء كأفراد أو بصفته الشخصية أثناء إعداد الوثيقة².

وما نلاحظه من خلال هذا التعريف أنه يركز على العمل القانوني للإدارة ولا يهتم بالشخص الموظف ولا بالشروط المطلوبة لإكتساب هذه الصفة .

أما الأستاذ "عمار بوضياف" يرى أن الموظف العمومي هو الشخص الذي يعمل لدى مصالح الدولة والوزارات والمؤسسات العامة، بما في ذلك العمال في الولايات والبلديات، ويجب أن يتوفر لديه شرط الديمومة، أي الإستمرارية في العمل³

وفقاً للأستاذ ميسوم صبيح، يُضمن سير الإدارة وجود موظفين يتبعون أنظمة قانونية مختلفة، ويخضع قانون التوظيف العام للأشخاص الذين يحملون صفة الموظف دون غيرهم⁴.

وبناء على ذلك، يتفق الفقهاء على أن الموظف العمومي هو الذي يشغل في وظيفة مستقرة تتمتع بالديمومة ويعمل لصالح المرافق العامة بشكل مباشر من قبل الدولة أو وحداتها العامة.

استناداً إلى الوصف المذكور أعلاه، نجد أنه من المهم أن نقدم تعريفاً موجزاً للموظف. نؤكد فيه على المكونات الجوهرية التي يجب مراعاتها عند وصف الموظف العام بأنه "شخص مكلف داخل حدود محددة بأداء مهامه بشكل مستمر لخدمة المرافق العامة تحت إشراف الدولة أو الخاضعة لأي شخص من القانون العام، مثبت بشكل قاطع ضمن الهيكل الإداري".

¹ -أنظر فنيش محمد الصالح، المرجع السابق، ص08.

² - محمد يوسف المعداوي ، الرجع الساب ، ص35.

³ - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، دراسة في ظل الامر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة ، مدعمة باجتهادات مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، دار جسر للنشر والتوزيع ، المحمدية ، الجزائر ، سنة 2015 ص 22-23 .

⁴ -MISSOUM Sebih. La Fonction publique. Librairie hachette, paris, 1968, p13.

الفقرة الثانية: نظرة القضاء في تعريفه للموظف العمومي

مهما تعددت تعريف القضاء إلا أننا نجد معظمها متشابهة في تعريف الموظف ، مما أدى إلى توحيد جوهرها متماشيا في ذلك مع ما جاء به الفقه والتشريع¹.

في فرنسا، لم يُذكر في القانون نص شامل يحدد تعريفاً دقيقاً للموظف العمومي ومع ذلك، خلال عهد حكومة فيشي في عام 1941، تمت محاولة إدراج تصنيف للمجموعات المختلفة للموظفين² ولهذا من المعترف به على نطاق واسع أن المجلس الدولة الفرنسي يلعب دوراً أساسياً في إعطاء مفهوم الموظف العام.

ولهذا فكل موظف هو "ذلك الشخص المعين في وظيفة تتسم بالدوام والمثبت في السلم الرئاسي في أي درجة كانت فقط أن يكون يشتغل في المرافق القائمة على الأموال العامة أو المؤسسات العامة " هذا التعريف من صنع القضاء وأكدته مختلف القوانين العامة للتوظيف العامة ابتداء من قانون 1946³. أي أن الموظف هو كل شخص يتم تعيينه بوظيفة مستمرة ودائم تقدم خدمات للمرافق العامة⁴. أما موظفي المرفق الصناعي والتجاري فيتم التمييز بينهم وبين المسؤولين عن وظائف التوجيه والرئاسة والمحاسبة الذين اعتبرهم في حكم الموظف والباقي يعتبرهم عاملين ، أما الباقي منهم فيخضعون إلى القانون الخاص ويختص بمحاكمتهم القضاء المدني⁵.

أما فيما يتعلق بالقضاء الجزائري، يبدو عدم وجود تعريف واضح للموظف ، إلا في بعض المرات أين نجده يميز فيها بين الأعوان العموميين وفق العناصر التي حددها المشرع. وهذا راجع لحدثة المنظومة القضائية وقلة الخلافات التي تنشأ في هذا السياق آنذاك.

بشكل عام، يعتبر موظف عمومي جميع العاملين في القطاع العام في الجزائر، سواء كانوا في الإدارة اللامركزية أو في الإدارات المركزية. ويأخذ القضاء الجزائري المسار المهني لهؤلاء العاملين قابلاً للنظر في حال وجود منازعات متعلقة بهم، كما تم التأكيد على ذلك في بعض قراراته مثل القرار الصادر

¹ --محمد يوسف المعداوي ، المرجع السابق ، ص 32.

² -ANDRE DELAMBADRE ،traite élémentaire du droit administratif ,4emeED,1953,p658.

³ -JEAN FRONCOIS lachaum, fonction public,Dalloz,paris,1992,p3.

⁴ -حكم صادر من مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1946/12/22، غير منشور.

⁵ - عبدالحق ذهبي، المفهوم الإداري والجنائي للموظف العمومي في التشريع والفقه والقضاء المغربي 18/02/2020، تم الإطلاع عليه في <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=55475> يوم 2024/06/25 على الساعة 19.00 سا.

من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا تاريخ 16 أكتوبر 1995 والقرار رقم 7843 الصادر في 15 أبريل 2003 من مجلس الدولة، حيث أكد أن المتعاقد لا يخضع للمرسوم 59¹/85.

فخلال ما ناقشناه، نستنتج أن القضاء الجزائري في تعريفه للموظف العمومي ارتبط بشكل أساسي بتبعيته لأحكام مجلس الدولة الفرنسي. حيث قام المجلس بتحديد ثلاثة أركان أساسية لتعريف الموظف وهي ديمومة الوظيفة، تصنيف الوظيفة، ومساهمة في خدمة المرفق العام. لذلك، ينبغي وجود عناصر أساسية يجب توافرها في الشخص ليعتبر موظفًا عامًا ويخضع لأحكام الوظيفة العامة.

ثالثا: الموظف العمومي في مفهوم القانون الجزائري

لا يوجد تعريف واضح للموظف من قبل المشرع -ج- لأنه ترك ذلك للفقهاء والقضاء. فالمشرع الدستوري مثلا لم يتطرق بوضوح إلى تحديد هذا التعريف سواء في الدستور الجزائري لعام 1963 أو في الدساتير التالية، باستثناء بعض الإشارات إلى حقوقه وواجباته، أو المبادئ العامة والخاصة للوظيفة العمومية. فمثلا في مادته 54 أشار إلى صلاحيات تعيين كبار الموظفين لرئيس الدولة وأيضا في مادته 20 حيث تم استخدام مصطلحات "العمال" و"الموظفين" للإشارة إلى نفس المعنى².

في ميثاق الجزائر الذي صدر في عام 1964، حاول توضيح دور الموظف العمومي الذي كان تحكمه الإيديولوجية الدولية في ذلك الوقت. وهذا ما جاء في صفحته 117 "بأن الموظف هو أداة للدولة ويجب أن يكون خادما للجماهير الكادحة، وقد استخدم الميثاق لفظ الموظفين إلى جانب لفظ اسم العمال، مما يفصل بين الفئتين. وفي إحدى فقراته، أشار إلى أهمية عدم السماح للموظفين والوسطاء بالاحتلال القمة، بينما ينبغي للفلاحين والعمال تولي هذه المواقع لأنهم يستحقون ذلك نظرا لجهودهم الشاقة وإنتاجهم³.

¹-سوداني نورالدين الموظف العام وعلاقته مع الإدارة في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مقال منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 01، 2022، مجلد 15، ص 05.

²-أنظر المادة 54 و20 من دستور 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة ب تاريخ 10 سبتمبر 1963، ص 890.

³-بوطبة مراد، نظام الموظفين من خلال الأمر 06-03، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 2007، ص 21.

أما دستور عام 1976¹ استخدام العديد من المصطلحات لتعريف مفهوم الموظف ، مثل "العامل وأعوان الدولة" و"الموظفين ووظائف الدولة". ففي مادته 8/3 تطرق الى مصطلح "العامل" وفي المادة 37، ذكر "وظائف الدولة وأعوانها" أما المادة 111 فتطرق لمصطلح "الموظف".

يوضح الميثاق الوطني لعام 1976² استخدام مصطلح "أعوان الدولة" بدلاً من "الموظفين"، وفي إحدى جملته، أشار إلى أهمية تقديم أعوان الدولة، وبالأخص ممثلي السلطة، للالتزام بالواجبات والمسؤوليات المفروضة عليهم.

يستنتج من هذا النص أنه يشمل جميع أعوان الدولة بصورة عامة، بغض النظر عن نوع تعاقدهم (دائم، مؤقت، متعاقد) أو تبعيتهم لأي جهاز من السلطات الثلاثة³. ونفس الشيء، لم يتم التطرق للفظ الموظف في الميثاق الوطني لسنة 1986، بل تم استخدام مصطلح العمال.

بناءً على الدستور الجزائري للعام 1989⁴، تم التركيز على مبادئ الوظيفة العمومية دون تمييز بين مصطلحات الموظفين والعمال، ومن بينود هذه المبادئ التساوي في شغل الوظيفة كما جاء في المادة 48، ومبدأ عدم استغلال الوظيفة العمومية المنصوص في مادته 21.

تميز دستور عام 1996⁵ بين المصطلحين نتيجة اعترافه بمبدأ تعدد قطاعات الشغل، ومع ذلك، لم يشرح تعريفاً لهما.

- بالنظر إلى المشرع في إطار تنظيمه للجانب الجنائي، يُلاحظ محاولاته في السيطرة على مفهوم الموظف العمومي في جرائم الفساد، حيث استخدم موجهاً في بعض الأحيان طريقة التعداد الحصري لتحديد شخصية الجاني. مثل ذكر الموظف العام ومصطلح القاضي والضابط العمومي. ومع ذلك، بعد صدور قانون الوقاية من الفساد رقم 06-01⁶، حدد بشكل واضح ومنظم مفهوم الموظف في مادته

¹ -دستور 1976، الجريدة الرسمية العدد، 94 الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976، ص 1295،

² - الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 جويلية 1976 المتضمن الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61 الصادرة بتاريخ 30 جويلية، 1976، ص 912.

³ -سوداني نورالدين، نفس المرجع السابق، ص 987.

⁴ -دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 9 المؤرخة بتاريخ 01 مارس، 1989، ص 238.

⁵ -دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 07 ديسمبر 1996.

⁶ -الامر 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة في 2006.

الثانية. وفي النص المذكور، قام المشرع بتحديد الأشخاص الذين يتوافقون مع صفات الموظف، وقد جاء مطابق مع تعريف الموظف الذي ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹.

والحكمة من تمديد وتوسيع مفهوم الموظف في هذا القانون حتى وإن كان هذا المفهوم جاء متباينا لما جاء به القانون الوظيفة العمومية² باعتبار أن قانون مكافحة الفساد أعتبر موظفا حتى ولو كانت وظيفته غير دائمة أي مؤقتة يتقاضى مقابل مالي أو بدونه، هو إرادة المشرع في القضاء على الفساد في كل القطاعات.

رابعا: تطور مفهوم الموظف في قوانين الوظيفة العمومية

ان تغير قوانين الوظيفة العمومية أدى إلى تطوير مفهوم الموظف وعليه سيتم تحديد تعريف الموظف وفقا التالي:

الفقرة الأولى: مفهوم الموظف في ظل الأمر 133/66.

تم الإشارة إلى تعريف الموظف في المادة الأولى من الأمر 66/133 وحسب هذه المادة يعتبر كل شخص موظفا الذي عين في منصب دائم ورسم في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالإدارة المركزية واللامركزية أو والمؤسسة ذات الطابع الإداري التي تتبعها.

يتضح: أن المشرع لم يقدم تعريفاً دقيقاً لمصطلح "الموظف"، ولكن حدد الأشخاص الذين يسري عليهم أحكام هذا القانون استناداً إلى أماكن عملهم في المؤسسات العامة. يمكن أن يثير هذا التعريف جدلاً كبيراً بين الفقهاء وقد يؤثر على أحكام القضاء، ولذا ينبغي أن يكون أي تعريف للمصطلح عاماً وشاملاً بدلاً من تفصيله حتى لا يثير الجدل بين الفقهاء والقضاء.

في هذا السياق أيضاً، قد تم تعريف الموظف بمفهومه الضيق، وفقاً للمفهوم التقليدي للوظيفة العمومية، مما يميزهم عن بقية المستخدمين في الدولة. حيث تم استثناء الفئات التي لا تخضع لأحكام هذا القانون، حيث تم إحالتهم إلى قوانين خاصة تنظم وضعهم كالقضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد

¹-التي صادقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 2003/10/31 والتي صادقت عليها الجزائر بتحتفظ بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 04-128 الصادر ب19 افريل 2004، الجريدة الرسمية رقم 26، عدد 2004.

²-خماس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون الخاص تخصص القانون الجنائي للأعمال، جامعة أبي بكر القايد، تلمسان، السنة الجامعية 2016/2017 ص 27.

الجيش الوطني الشعبي. ويكون المشرع من خلال هذا الأمر انه ميز بين ثلاث فئات من الأعوان العموميين:

-الموظفين وهم الذين تكون لديهم علاقة قانونية وتنظيمية مع الدولة (الإدارة).

-الأعوان المتعاقدين: الذين يخضون للقوانين العامة.

-الأعوان المؤقتين يخضعون للقانون الخاص.

الفقرة الثانية: مفهوم الموظف في القانون رقم 78-12 المتضمن (ق. 1. ع. ع)

المشرع الجزائري اختار عدم استخدام مصطلح "موظف" لتوحيد عالم الشغل بين مختلف القطاعات، واعتمد مفهوم أكثر شمولية وهو "العامل". وفقاً لنص المادة الأولى في القانون¹.

الفقرة الثالثة: مفهوم الموظف في المرسوم التنفيذي 85-59.

استناداً إلى المرسوم ، تم استمرار التمييز بين الفئات المذكورة مع محاولة لتكييف مصطلحاتها مع القانون الأساسي العام للعامل². حيث أنه اعتمد أساساً على المادة 02 منه، أين جعل من القانون الأساسي العام للعامل نصاً مرجعياً. وهو ما يؤكد الطابع الوحدوي لهذا القانون، إذا استعمل المرسوم مصطلح "العامل" بدل "الموظف"، بما يؤكد نية التوحيد في المصطلح³. وهذا ما أسفرت إليها المادة (05) من نفس المرسوم ومفادها أنه لا يمكن ان يطلق تسمية الموظف الا بعد تثبيته في منصبه بعد مروره بفترة التمرين، وأنها وسعت من نطاق تطبيق القانون الأساسي، بحيث أصبح يسري على كافة العمال الذين يشغلون في مؤسسة أو إدارة عمومية عكس ما كان في الامر 66-133.

بالرغم من ذكر مصطلح الموظف في المرسوم السابق، إلا أنه لم يقدم تعريفاً شاملاً للموظف العمومي. وإنما اكتفى بذكر بعض العناصر اللازم توافرها ليصبح موظفاً، ونعتبر أيضاً انه قد وسع من مفهوم الموظف بإدراجه لكافة العمال.

الفقرة الثالثة: الموظف العمومي وفق الأمر 06-03

1 - انظر المادة 01 من القانون 78-12، المصدر السابق.

2 - القانون رقم 78-12، المرجع السابق.

3 - **عمار** بوضياف، نفس المرجع، ص44.

وفقاً للمادة 4 من الأمر 03-06، يُعرف الموظف على أنه كل فرد تم تعيينه في وظيفة معينة وتثبيته برتبة محددة في السلم الإداري. "

وباستقراء نص المادة المذكور سالفا نجد انه استعمل مصطلح الموظف بشكل واضح وقد تضمنت العناصر الأساسية الواجب توفرها ليطلق عليه هذه الصفة.

وفي المادة 2 من الأمر نفسه، تم توضيح نطاق تطبيق القانون الأساسي: حيث حدد من هو الموظف الذي يشغل في المؤسسة والإدارات العامة، وتم استثناء القضاة والعسكريين والموظفين المدنيين في قطاع الدفاع الوطني وأعضاء البرلمان من تطبيق أحكام هذا الأمر، وهو ما يتماشى جزئياً مع المادة الأولى من الأمر 66-133.

وتبعاً لما قلناه، يمكننا أن نقول أن المشرع سعى من خلال إصدار هذا القانون الأساسي العام إلى إعطاء مفهوم شامل وواضح للموظف، وغير محدد في نص واحد بل جاء موزعاً على عدة مواد. وتبين أيضاً من مجمل التعاريف التي وضعها المشرع الجزائري للموظف في قوانين الوظيفة العمومية وجود إشارات تفصيلية حول المرافق التي يؤدي فيها الموظف عمله.

وقد أشار الأستاذ عبد العزيز السيد الجوهري إلى ضرورة أن يكون المشرع الجزائري قد عمد إلى تبني تعريف ينص على أن عمل الموظف ينبغي أن يكون في إطار خدمة مرفق عام يديره الدولة أو شخصية قانونية عامة بشكل مباشر. يعني أن يكون تعريف المشرع عاماً وشاملاً دون الوقوع في التفاصيل أو التعداد، حيث يعتقد انه هذه المسائل التفسيرية من اختصاص الفقهاء والقضاء¹.

بالفعل-حسب رأي الشخصي- يُعدّ من المُستحسن أن تتميز التعريفات القانونية، بما في ذلك تعريف الموظف العمومي، بالعمومية والشمول، بدلاً من التفصيل والتعداد.، وترك المجال للفقه والقضاء، لأنهم من العوامل المُهمّة في تفسير وتطوير التعريفات القانونية، بما في ذلك تعريف الموظف العمومي.

من خلال تحليل المادتين (04) و (07) من الأمر (03-06)، يمكن التوصل إلى تعريف الموظف " كل من عين بصفة دائمة وتم تعيينه ورسم في رتبة من السلم الإداري، حيث يكون الموظف تحت وضعية قانونية أساسية وتنظيمية تجاه الإدارة².

1 - عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص27.

2 - عبد الحكيم سواكر ، المرجع السابق، ص26.

وكخلاصة إذا رغبتنا في فهم ما يعنى به الموظف العمومي من وجهة نظر القانون الجزائري، فنلاحظ أن القانون رقم 01-06 ، بالإضافة إلى القانون رقم 03-06 هما القانونين الذي حددا بدقة وشمولية مفهوم الموظف العمومي بحسب مجال نشاطه وتأثيره في كل قانون¹.

الفرع الثاني: شروط انطباق وصف الموظف

من خلال ما سبق تناوله من تعاريف سواء من طرف الفقه والتشريع فإنه أخيرا يمكن استخلاص مقومات أو عناصر إذا توافرت كلها في شخص ما فإنه يصبح له الحق في اكتساب صفة الموظف وتتمثل هذه الشروط في:

- أداء عمل دائم، غير عارض.
- أن يعمل في خدمة المرافق العامة، مدار من قبل الدولة أو جهة معنوية عامة مباشرة.
- صدور تعيين رسمي وفقا للقانون المعمول به في الوظيفة العامة.
- وقد يرى البعض من الباحثين إضافة شرط آخر وهو أن يكون التعيين برضاء الموظف²، وعلى ذلك نبحث كلا منها في فرع مستقل.

أولاً: شرط العمل الدائم بصفة غير عارضة

شرط قيام الموظف بعمل دائم حسب المادة 04 من الامر 03-06 هو شرط ضروري وهام حتى يمكن إضفاء هذه الصفة عليه.

والمقصود بدائميته العمل حتى يعتبر الشخص موظفا عاما هو ان يكون هذا العمل الذي يقوم به جزءاً أساسياً من نشاط أو خدمة المؤسسة، ويكون هذا العمل لازماً وضرورياً لاستمرار سير المرفق.

حسب الفقيه أندري لومبر André Lombré ، يجب أن يكون الشخص يعمل بشكل دائم في وظيفة دائمة لكي يحصل على صفة موظف عام³.

¹ - جمال رميني، الهاشمي مقراني، المرجع السابق ، ص

² - أحمد طرشي، التعيين في الوظائف العامة بين النظام الإسلامي والقانون الجزائري - دراسة مقارنة - مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون كلية العلوم الإسلامية قسم الشريعة والقانون 2016/2017، ص 20.

³ - خلدون عايشه، الموظف العام وطبيعة رابطة الوظيفة العامة، مقال منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 10، العدد 1، الجلفة، 2017، 218، 236.

وقد صرح مجلس الشورى الفرنسي بأن "العامل الذي يشغل وظيفة سكرتير لجنة تحكيم الأجرة في مدينة نيولي. وبناءً على التحقيق والشروط والظروف، تقرر أنه لا يُعتبر شاغلاً لوظيفة دائمة"¹.

ولا يقصد بالدوام الدائم هنا مدة أداء الموظف لعمله يوميًا أو أسبوعيًا، لأن ذلك يعود إلى طبيعة العمل. فالأستاذ مثلاً قد يعمل بعض الأيام فقط في الأسبوع ولعدد محدود من الساعات في اليوم، ولكن الأهمية تكمن في استمرارية الوظيفة ذاتها التي تكون دائمة ومستقرة.

وفقاً لنص المادة 2/22، لا يُعتبر العامل كموظف عمومي للأفراد العاملين بشكل متعاقد أو مؤقت، الذين تستعين بهم الإدارة وفقاً لاحتياجاتها²، مما ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار. أن هذه الفقرة جاءت بعد أن تناول المشرع الاستعانة بالعمال المتعاقدين والمؤقتين في بعض المناصب، سواء بشكل أساسي أو استثنائي، كما هو موضح في مواد الأمر رقم 06/03 من المادة 19 وما بعدها. والتي سنناقش هذا الجانب بالتفصيل لاحقاً.

بالإضافة إلى الاشتراطات الأخرى، يجب أن يكون شغل الوظيفة بشكل مستمر وليس بصفة عارضة ليُعتبر الموظف موظفاً عاماً. بمعنى: إن كان شغل الوظيفة يكون بشكل عارض وغير مستقر، فقد تصبح الوظيفة عرضية حتى في حالة وجود دائميته في العمل الذي يتم تأديته كالاستعانة بالإدارة مثلاً بأشخاص عرضيين لمساعدة موظفيها الدائمين لأداء خدمة عرضية وحتى وإن كان هذا العمل داخل أو ضمن نشاطه الأساسي³.

من الواضح مما قلناه سابقاً أن الوظيفة الدائمة هي تلك المشتملة في جداول الوظائف المعتمدة من طرف الإدارة.

ثانياً: شرط العمل لصالح المرفق العام مدار من قبل الدولة أو أحد اشخاص المنتمين للقانون العام.

¹- أ. Delaubadere. Traite de droit administratif, Paris, L.G.D. J, 1984, tome 2, numero 17. اشير إليها

علي خطا رطناوي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 17.

² - انظر المادة 22 من الأمر 03-06 التي حددت من لا يعتبر موظفون .
³ - محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي ، القاهرة مصر ، بدون سنة نشر، ص 107.

على الرغم باعتبار الفقه والقضاء الإداري أن استقرار الشخص في خدمة مرفق عام¹ شرطاً أساسياً لإضفاء صفة الموظف عليه، إلا أن هذا الشرط قد تعرض لانتقادات شديدة من جانب جزء كبير من علماء الفقه في مجال القانون الإداري فيما يخص نظرية المرفق العام :

فذهب الكثير من الفقهاء² أن نظرية المرفق العام ظهرت في وقت لا يوجد فيها الا تلك المرافق السائدة، ولكن بعد أن تضاعفت سياسة تدخل الدولة في مختلف المجالات، ظهرت مرافق أخرى فأصبحت هذه النظرية لا يمكن ان تصلح كأساس للقانون الإداري ولا يمكن ان نحدد مفهوم الموظف وفق هذا المعيار. ومع ذلك، يعتقد بعض المؤيدين لفكرة الإبقاء على ارتباط الموظف بالمرفق العام في تعريفه من خلال إضافة شرط ينص على "تديره الإدارة بواسطة أحد أشخاص القانون العام"، بهدف استبعاد العاملين الذين لا يساهمون في النشاط العام وإنما في أنشطة خاصة يديرها الإدارة.

فالمرفق العام لا نقصد بها المرافق الإدارية فقط وإنما تدخل في حكمها المرافق التجارية والصناعية هذا ما أكدته القضاء الفرنسي.

أما فيما يخص القانون الجزائري، فإنه حسم الموضوع في مادته 02 من الأمر 06-03 التي حددت مجال تطبيق هذا القانون أي الموظفين الذين يشغلون في المؤسسات والإدارات العامة كمرافق عامة وهي كالتالي:

- كالوزارات المتواجدة على المستوى المركزي. والمديريات الولائية.

- البلدية والولاية.

- المؤسسة الإدارية العامة.

- المؤسسات العمومية ذات الطبيعة العلمية والثقافية والمهنية.

- المؤسسة العمومية ذو الطبيعة العلمية والتكنولوجية.

- المؤسسات العامة التي ينفذ مستخدموها لأحكام القانون الوظيفة العامة.

¹ - سواء المرافق الإدارية والمرافق غير الإدارية أي التي تمنح لها الشخصية الاعتبارية.

² - من بين هؤلاء الفقهاء: محمد فؤاد مهنا في كتابه مبادئ القانون الإداري، والدكتور ثروت بدوي، في مؤلفه أصول القانون الإداري وإسسه وخصائصه.

ثالثا: التعيين في الوظيفة العامة من قبل السلطة المؤهلة بذلك.

يشترط لثبوت صفة الموظف ان يصدر قرار بشغله للوظيفة العامة من قبل هيئة التعيين المختصة وفقا للإجراء القانوني الصحيح.

فالتعيين هو الأداة المنشأة للمركز القانوني للشخص ويبين العلاقة القانونية بينه وبين الإدارة، فلا يكفي تسلم الشخص للعمل ومباشرة للنشاط حتى يصبح موظفا عاما ولو أن ذلك قد تم بإرادة الإدارة وموافقتها، بل لابد من صدور العمل القانوني المتمثل في قرار التعيين، لأنه قبل ذلك كله يمكن للجهة التي تملك سلطة التعيين ألا توافق على تعيينه بالرغم من مباشرته للنشاط.

فصدور قرار التعيين هو شرط أساسي لإضفاء صفة الموظف كما يجوز ان يصدر امر تكليف من هذه السلطة بشغل هذه الوظيفة باعتباره أداة قانونية خاصة للتعين ويعد المكلف بالتالي موظفا عموميا¹.

بالرغم من أننا لا نؤيد هذا الرأي -باعتبار ان التكليف يمحي منه صفة رضائية الموظف- أي ان الموظف لا يجبر في الوظيفة -باعتقادنا ان التكليف هو تكليف بخدمة وليس بوظيفة.

بالإضافة الى اعتبار العقود من الأدوات القانونية للتعين بشرط توافر الشرط الأول وهو دائميه تلك الوظيفة حيث ان العامل هنا لا يشتغل بصفة عارضة بل بصفة مستقرة ولكن في مدة محددة بدليل ان تلك الوظيفة لا تنقضي بفصله بل تبقى ويعين شاغره بغيره.

وان كان قرار التعيين بمختلف مظاهره التي تناولناها سابقا - هو المنشئ للمركز القانوني للموظف الا انه تصادفنا بعض الثغرات فيما يخص مغتصبي الوظائف او الذي شاب قرار تعيينهم في الوظيفة احد أسباب البطالان ، فهنا لا يعدون جميعا في صنف الموظفين العموميين فقط فيما تدخل في الحدود التي تقررها فرضية الموظف الفعلي² ومفادها ان تلك الاعمال التي قام بها الموظف في ظروف استثنائية³ هي التي جعلها تخرج من دائرة لا مشروعية الى دائرة قبول صفة الشخص كموظف .

إذا قام شخص بالعمل في الإدارة دون حصوله على تعيين رسمي من الهيئة ذات الاختصاص، فإنه لا يعد موظفا عموميا. لأن طريقة التحاقه بالوظيفة غير شرعية، وتعتبر تصرفاته معيبة لأنها صادرة من هيئة غير مخولة بالتعيين. إستثناءا يكون في حالة: تولي شخص وظيفة بطريقة غير شرعية وقد

¹- عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق 34.

²- YVES GAUDEMET, Traite de droit administratif, tom1, LGDJ, paris, 2001, 16eme édition.

³ - أنور أرسلان، القانون الإداري دار النهضة العربية، 1999، ص. 356.

قام بأداء المهام المناطة به قبل أن يُكتشف عدم شرعية تعيينه، وفي هذه الحالة، يعتبر تصرفه صحيحاً بناء على حسن نية من تعامل معه ومبدأ "نظرية الظاهر". أما في حال "مُغتصب" الوظيفة أي الذي يتولاها بدون وجه حق، فتصرفاته تُعتبر باطلة ويُمكن مُحاسبته بناء على جريمة "انتحال الصفة"¹، في هذه الحالة، لا يترتب على تصرفات هذا الشخص أي أثر قانوني²، ويمكن الغاءها من قبل الإدارة في أي وقت.

بالإضافة الى رضا الموظف في قبول ذلك التعيين، إلا أنه لا يعني ذلك اشتراط ان يكون على شكل عقد بل يكفي ابداء الشخص رغبته في الترشح للوظيفة الذي يعتبر بمثابة رضا الموظف بالتعيين في الوظيفة.

باستقراء أحكام الأمر رقم 03-06، و النصوص القانونية المتعلقة بالتوظيف لوحظ غياب تعريف لتعيين الموظفين، كذلك بالرجوع الي المرسوم التنفيذي رقم 90/99 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الاداري للموظفين و أعوان الادارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري لا نجد ايضا تعريفا لتعيين الموظفين، رغم أن المادة الأولى منه حددت بدقة الاشخاص الذين لهم سلطة التعيين³.

اذن بموجب المادة 01 والثانية منه: يملك سلطة تعيين الموظفين الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري أو مسؤول المصلحة إذا تلقى تفويضا في سلطة التعيين والتسيير.

رابعا: أن تكون الوظيفة المعين فيها ضمن درجات السلم الإداري

ليصبح الشخص موظفًا عمومياً، يجب تثبيته في رتبة من رتب تلك الوظيفة. فعندما يكون الموظف في رتبة من رتب الوظيفة، يحدد مركزه القانوني بدقة. فالتعيين فحسب لا يؤدي إلى إنشاء حقوق للموظف، بل بالاحتفاظ بالمرتبة المحددة ضمن الوظيفة، يتم تمكينه من حقوق تنشأ نتيجة استمراره في تلك الرتبة.

¹ -محمد أنس جعفر قاسم، مذكرات الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 07.

² -مصطفى أبو زيد فهمي القضاء الإداري، مطابع الثقافة، الإسكندرية، مصر 1979، ص 456.

³ -المرسوم التنفيذي رقم 90/99 المؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الاداري بالنسبة للموظفين و أعوان الادارة المركزية والولايات و البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، الجريدة الرسمية، العدد 13.

الرتبة¹ تُعتبر حقًا شخصيًا للموظف يكتسبه بشكل نهائي، بينما تقلده للوظيفة قد يكون مؤقتًا، حيث يمكن للإدارة إلغاء الوظيفة التي تم تعيين الموظف فيها ونقله إلى وظيفة أخرى بإبقاء رتبته التي تم تثبيتها فيها أو ترسيمها، وهذا ما أكدته المادة 04 من الأمر 03-06.

الفرع الثالث: التمييز بين فئة الموظفين وباقي مستخدمي الدولة.

أشرنا سابقًا إلى أن الأفراد العاملين في خدمة الإدارة ليسوا جميعهم موظفين عموميين بالمعنى الذي ذكرناه، إذ إن الإدارة قد تستعين بأنواع مختلفة من العاملين لا تتوفر فيهم عناصر التعريف المتقدمة للموظف العمومي، أي يوجد بجانب الموظفين فئات متعددة من المستخدمين يخضع بعضها للقانون العام ولاختصاص القضاء الإداري، بينما الآخر يطبق عليه القانون المدني.

وعليه سأتطرق في فرعنا هذا إلى التمييز بين فئة الموظفين العموميين وباقي مستخدمي الدولة فيما يلي:

أولاً: الموظف والعامل

غالبًا ما يتم الخلط بين مصطلح "موظف" و"عامل"، حيث يستخدم الناس هذين المصطلحين بشكل متبادل دون الاهتمام بالفروق الكبيرة بينهما. فعادة ما يطلق الناس على شخص يعمل في القطاع الخاص مصطلح "موظف" بدلاً من "عامل".

من جهة أخرى، يميز الفقهاء وخبراء القانون بين هذين المصطلحين بناءً على الأهمية القانونية والتبعات الناتجة التي قد تنشأ عند وقوع خلاف بينهما. وفق المادة 02 من القانون 90-11² المتضمن ع. ع منه والتي تحدد من هو العامل وفق هذا القانون ومن خلال المادة المذكورة أعلاه نستخلص الفرق فيما يلي:

1- يكون التحاق الموظف بالوظيفة العامة بقرار إداري أما العامل الأجير بعقد عمل إما مدته محدودة أو غير محدودة.

2- القضاء الإداري هو المختص في كل منازعة تثار بين الموظف العام والإدارة المستخدمة، أما بالنسبة للعامل فكل منازعة تكون بينهما فالقضاء العادي هو المختص في الدعوى.

¹ - سنتطرق إليها بالتفصيل في الفصل الثالث من هذا الباب .

² - انظر المادة الثانية من القانون 90-11 المرجع السابق.

3- أن علاقة الموظف العمومي بإدارته علاقة تنظيمية ، أما العامل فيستمد حقوقه من العقد الذي يوقع بين العامل ورب العمل ، أي علاقة تعاقدية ، ويترتب على هذا أن رب العمل لا يستطيع تعديل أي بند من بنود العقد المبرم مع العامل إلا بموافقة الطرفين ، وكذلك الحال يستطيع كل منهما إنهاء العقد متى شاء بعد إخطار الطرف الثاني على ذلك، وذلك عملاً بالمبدأ شريعة المتعاقدين في العقود، أي تطابق الإيجاب والقبول ، بخلاف الإدارة العامة لا تستطيع إنهاء علاقتها بموظفيها إلا بناء على القانون وتحت ضوابط معينة ووفق الإجراءات القانونية محددة، وأيضاً تستطيع الإدارة العامة تغيير الشروط والأوضاع الوظيفية دون الرجوع إلى الموظف العام لأخذ موافقته.

- مجال توظيف الموظف هو قطاع التوظيف العام أي في المؤسسة والإدارات العامة، طبقاً لنص المادة 2 ، بينما توظيف العامل العمومي يكون في قطاع المؤسسة الاقتصادية العامة¹.

ثانياً: الموظف والعون المتعاقد

لم يعرف الأمر -06 03 ولا المرسوم الرئاسي 07/308 العون المتعاقد، بل اكتفى فقط بالإشارة إلى مناصب الشغل الخاضعة لنظام التعاقد، وسرد الأوضاع التي تلجأ إليها المؤسسة والإدارات العامة إلى هذا الأسلوب، وذلك في نص المواد 20-19-21، حيث أجاز للمشرع اللجوء بصفة استثنائية إلى التعاقد في بعض مناصب الشغل كمنصب الصيانة أو الحفظ أو الخدمة في المؤسسة والإدارة باشتراط الياقة البدنية والذهنية.

نظراً لأن التعاقد يُعدّ عقدًا إداريًا، يُعتبر المتعاقد شريكاً مع الإدارة ويجب تطبيق حينها قواعد خاصة. حيث يقوم المتعاقد بتوقيع العقد من جانبه، في حين يقوم الوزير بتوقيع العقد باسم الدولة، والوالي باسم الولاية، و....هكذا.²

على الرغم من أن الموظف المتعاقد يلتحق بوظيفة بناء على عقد، إلا أن مركزه القانوني لا يُعدّ مركزاً تعاقدياً مشابهاً لمركز غيره من المتعاقدين في إطار القانون الخاص أو الإداري. وبالفعل، قرر مجلس الدولة الفرنسي أن موقفه يُعتبر "مركز مركب مختلط".

لاحظنا سابقاً أن هناك فرق بين الموظف، العون والمتعاقد وذلك وفقاً للنقاط التالية:

-يوظف الموظف بتعيين داخلي، بينما يُعين العون المتعاقد بناءً على عقد إداري.

¹ -بوظيفة مراد ، نفس المرجع السابق،ص36.

² - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجد، الطبعة 01، سطيف، 2011، ص.208.

- يعين الموظف في وظيفة دائمة مستقرة ، بينما يتم تعيين العون المتعاقد وفقاً لمدة العقد الإداري.

- يُخضع الموظف لأحكام قانون الوظيفة العمومية، بينما يلتزم العون المتعاقد بأحكام قانون خاص ينظم علاقته مع الجهة الموظفة.

- في حالة وجود نزاعات، يتم تحكيمها للقضاء الإداري سواء كان الشخص موظفاً أو عوناً متعاقداً.

ثالثاً: الموظف والعون المتربص :

الأمر 03-06 لم يتم بتحديد مفهوم العون المتربص، وإنما اكتفى فقط بالنص على الصفة القانونية له ، وأنه يجب قضاء فترة تربص قبل الترسيم مدتها سنة، ويمكن لبعض الأسلاك أن تتضمن تكويناً تحضيرياً لشغل الوظيفة¹. لكن من خلال الاطلاع على مواد 83-84-88 من الأمر المذكور، يمكن تعريف العون المتربص بأنه: " كل مترشح عين في رتبة لوظيفة دائمة تابعة لمرفق عمومي إداري ولم يرسم بعد".

يستقر من هذا التعريف أن العون المتربص يختلف عن الموظف فيما يلي²:

- العون المتربص يعين بصفة مؤقتة، ومرتبطة بنتيجة التربص، إذا نجح المتربص، يتم تثبيته في الوظيفة بشكل دائم، وإذا فشل، يتم إنهاء تعيينه نظراً لأن التربص يهدف إلى تقييم كفاءة المترشح لشغل الوظيفة.

- الموظف يجمع بين تعيينه في الوظيفة ورسمها في الوقت نفسه، بينما المتربص لا يرسم في الوظيفة إلا بعد انتهاء من التربص. وبهذا، يصبح موظف موظفاً بشكل دائم، حيث يكون وضعه القانوني مرتبطاً بشرط ترسيمه في الوظيفة.

- الموظف يحظى بجميع الحقوق والضمانات المتاحة، بينما العون المتربص يخضع للقيود المفروضة بموجب الأمر القانوني 06/03³، مثلاً: عدم القدرة على الترشح لهيئات الوظيفة

¹- حامدي نورالدين، تسيير المسار المهني في الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل أحكام الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة البحوث السياسية والإدارية جامعة الجلفة، المجلد 3 العدد 2 ديسمبر 2014، ص 173.

² - بوطبة مراد، نفس المرجع السابق، ص 25.

³ - نفس المواد المذكورة 88-89 من الامر.

العمومية كالمشاركة في التسيير¹، كما لا يمكن نقله أو استدعاؤه أو تعيينه في إدارة أو مؤسسة حكومية أخرى.

ملاحظة: كل من الموظف والعون المتربص يخضعان لأحكام الأمر 06-03 بشكل عام، والقضاء الإداري هو المختص في حل المنازعات الوظيفية.

رابعاً: الموظف العمومي الموظف الفعلي

عرف الفقهاء الموظف الفعلي باعتباره الشخص الذي يقوم بأعمال الوظيفة العامة، بغض النظر عما إذا كان قرار تعيينه صدر أم لم يصدر.²

ووفقاً للفقهاء الإداريين، الموظف الفعلي هو الشخص الذي يؤدي عمل الوظيفة العامة بغض النظر عما إذا كان تعيينه معيّناً أم لم يتم صدور قرار تعيينه بشكل صريح.³

كما عرف الموظف الفعلي بأنه "هو الشخص الذي عين بشكل غير صحيح أو الذي لم يعين إطلاقاً. ومع ذلك، يعتبر العمل الذي يقوم به صحيحاً وناظراً".⁴

وهناك من يزيد في تعريفه ليشمل عوامل عملية معينة تستدعي الاعتراف بصحة الأفعال أو الحاجة إلى تخفيف تداعياتها أو إبطالها، وتتمثل هذه الاعتبارات بضرورة سيرورة الحسنة للمرفق العامة، بانتظام وإطراد، والمحافظ على النوايا الطيبة للجمهور، باعتقاد أن الشخص هو حقيقة موظف سواء ذلك في الأوقات العادية وفي الظروف الاستثنائية⁵، مادامت هذه الأعمال تستهدف تحقيق ذلك المبدأ⁶.

من خلال ما سبق ممكن أن نميز بين الموظف والموظف الفعلي بما يلي:

¹ - سنطرق إليها بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا الباب عندما نتطرق لهيئات الوظيفة العمومية، مثل لجنة الطعون، لجان متساوية الأعضاء، لجان التقنية.

² - عبد الله منصور الشلبي، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر، مجلة العلوم القانونية، جامعة الزاوية، ع 08، ص 90.

³ - فرحان نزال حميد المساعيد (الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري)، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد 8، ع 2، ص 203.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة دار الفكر العربي، د ب ط د ط، 1957، ص 204.

⁵ - محمد عاطف البناء، المرجع السابق، ص 144.

⁶ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.

- صدور قرار تعيين صحيح لصالح الموظف أما الموظف الفعلي اما صدر في حقه قرار تعيين معيب أو أصلاً لم يصدر قرار تعيين.

- ديمومة النشاط الوظيفي للموظف أما الموظف الفعلي فتزول صفته بمجرد اكتشاف ذلك أي مؤقتة. - يستفيد الموظف بكافة الامتيازات المنصوص عليها الامر 03-06 بينما الموظف الفعلي يتمتع فقط براتبه مقابل العمل الذي قام به.

فمثلاً: بموجب المادة 280 للقانون البلدية 04-67¹، يُعتبر أي فرد يتدخل في إدارة أموال البلدية من دون إذن قانوني محاسباً وحده في هذا الاختصاص. وبناءً على ذلك، يعتبر موظف فعلياً لا نه كان مسير فعلي وحقيقي.

ملاحظة: باعتقادنا أن مفهوم الموظف الفعلي الذي تطرق إليه الفقهاء الإداريين مخالف لما جاء به أحكام الأمر 03-06 لأنه لا تتوفر فيه شروط صفة الموظف الذي تعرضنا اليه سابقاً، ولهذا يستحسن تغيير مصطلح الموظف الفعلي بالعون الإداري الفعلي وهذا ما رأينا من رأي موافق في مواقف عدة من الباحثين.

باختصار، الشروط والمعايير لانطباق وصف الموظف هي التي تميزه عن باقي مستخدمي الإدارة. فمثلاً، شرط التعيين الصحيح يميز بين الموظف الحقيقي والمنتحل للوظيفة، وشروط الاستمرارية والتنشيت تميز بين الموظف والعامل بنظام المتعاقد. وكذلك، شرط التعيين في القطاع العام يميز بين الموظف والعامل في القطاع العام والخاص، بينما يعتبر شرط الترسيم في رتبة من رتب السلم الإداري تمييزاً بين الموظف والعون المتربص.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة الوظيفية في التشريع الجزائري

اتفق فقهاء الوظيفة العمومية على أن الموظف هو الشخص الملزم بتحسين الخدمات المقدمة للأفراد، والمشاركة في تنمية المجتمع، وحتى يقوم الموظف العام بأداء واجباته بشكل صحيح، وبالحرص والاجتهاد اللازمين، يجب أن يكون هناك نظام قانوني يحكم علاقته بالإدارة، ينص على حقوقه وواجباته. إذ أن علاقته بالإدارة تعتبر أمراً معقداً ومهماً للغاية.

¹- الأمر رقم 04-67 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، الصادر بتاريخ 18/01/1967، ج ر ج ج ع 6 معدل ومتم بموجب القانون رقم 81-09، المؤرخ في 04/07/1967، الصادر بتاريخ 07/07/1981، الصادر بتاريخ 07/07/1981 ج ر ج ج ع 27 ملغى، والمعدل بقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011، ج ر العدد 37، ص 04.

تختلف الآراء بشأن علاقة الموظف بالإدارة، حيث كان في الماضي يُنظر إليها على أنها علاقة تعاقدية مبنية على مبدأ الاتفاق بين الطرفين، ولكن مع تطور مفهوم الوظيفة العامة تبين أن هذا الرأي غير مناسب ولا يتماشى مع واقع هذه العلاقة، نتيجة لذلك، تم تكييف العلاقة بوصفها علاقة تنظيمية، مما أثار جدلاً حول طبيعتها. هل هي تعاقدية تندرج تحت قوانين القانون المدني، أم أنها علاقة تنظيمية تحكمها النصوص القانونية واللوائح التنظيمية¹ ؟

إن وصف العلاقة الوظيفية بإحدى الصفتين، يتأثر بفكرتين رئيسيتين²: وهي تكييف علاقة الموظف العمومي بالإدارة يجب أن يركز على تحقيق المنفعة العامة وأولوية الخدمة العامة على حساب مصلحة الفردية والذاتية للموظف. يعود ذلك إلى دور المرفق العام في تحقيق وضمان احتياجات المجتمع بشكل عام، شريطة أن تضمن الإدارة المستخدمة حماية مصالح موظفيها من خلال تأمين استقرارهم القانوني، مما يضمن الانسجام والتوافق بين مصلحة العامة والمصلحة الشخصية للموظف³.

ولتحديد طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة، اعتمد الفقهاء⁴ اتجاهات مختلفة. هناك من يدافع عن طابع تعاقدية لهذه العلاقة، ومن يؤيد طابعها التنظيمي، وهناك من يرونها تجمع بين الطابعين في نفس الوقت.

كما هناك من يرونها ذو علاقة انتقائية، قد تكون متغيرة تبعاً للوظيفة التي يشغلها داخل المرفق⁵.

والجزائر، وكبقية الدول الأخرى، تعرضت لموضوع علاقة الموظف بالإدارة، حيث تم تعريف هذه العلاقة بوصف قانوني ثابت على الرغم من تشريعات متعددة تنظم قطاع الوظيفة العمومية.

ولهذا في فرع الأول، سنستعرض إلى الاتجاهات الفقهية المتعلقة بتكييف العلاقة. وفي الفرع الثاني، سنناقش موقف المشرع الجزائري من طبيعة هذه العلاقة.

¹ - حمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 7

² - خليفة علي الجبراني، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة، مجلة الجامعة الأسمرية، المجلد السابع، العدد 7، السنة 7، جامعة الفاتح، ليبيا، جويلية 2007، ص 478.

³ - سليمان محمد أبو حسان، الموظف العمومي والخطأ التأديبي، أطروحة دكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس، المغرب، ص 118.

⁴ - P. Stainof, Le fonctionnaire, Bibliothèque de l'institut international de droit public III, Librairie Delagrave, Paris, 1993, page 52.

⁵ - حميد شاوش، طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة باجي مختار، عنابة، عدد 42، جوان 2015.

- P. Tchao Tchong-han, Etude sur la définition et la situation juridique du fonctionnaire dans le droit administratif français, thèse de doctorat, Faculté de droit, Université Lyon, 1942, page 69. (éd. BOSC Frères & L.RIOU, Lyon, 1942).

الفرع الأول: المقاربات الفقهية حول تكييف العلاقة (تأرجح بين العقد والتنظيم)

كما سبق التطرق إليه، أثار موضوع ضبط العلاقة القانونية بين الموظف العمومي والإدارة جدلاً واسعاً بين علماء القانون الإداري. تميّزت هذه النقاشات بظهور اتجاهين رئيسيين في هذا الصدد، الأول هو المنهج التعاقدي الذي ساءبداً بمناقشته، بينما الثاني يتمثل في المنهج التنظيمي أو الإداري الذي سأتناوله في نقطة ثانية.

أولاً: المنهج العقدي للرابطة الوظيفية

لقد تطورت علاقة الموظف بالإدارة بمرور الزمن بتطور القوانين الإدارية. في البداية، اعتبرت هذه العلاقة كعلاقة تعاقدية واعتبرت هذه النظرية من أقدم الآراء الفقهية التي قيلت بهذا الشأن، حيث كانت تقول إن الرابطة بين الموظف والإدارة تعتمد على اتفاق من جهة الموظف وقبول من جهة الإدارة، ويتمثل أساس هذه العلاقة في اتفاق الإرادتين من الجانبين. وهذا التفاهم يعتبر عقداً من عقود القانون المدني مهما كان نوعه. وتتميزت هذه النظرية بأنها قد حددت نوعين من العلاقات التعاقدية، إحداها يحكمها القانون المدني والأخرى القانون العام.

الفقرة الأولى: اعتباره من العلاقات التعاقدية المدنية

وهناك قسم من الفقه الإداري القديم يصف ويحدد العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة العامة على أنها رابطة تعاقدية من القانون الخاص. وفي هذه الحالة، يرتبط الموظف بالإدارة العامة بعقد من عقود القانون الخاص، وبما أن هذا العقد يعتمد على نوع العمل المؤدى، فإن هذا العقد المدني يعتبر عقد إيجار شخصي. فإذا كان الموظف مكلفاً بعمل بدني يسمى عقد عمل بموجب القانون الجزائي، وإذا كان الموظف مكلفاً بأداء أعمال قانونية، كان موضوعه ذهني أو فكري يسمى عقد وكالة¹.

ومما يؤكد ذلك أن الأستاذ سليمان الطماوي يشير إلى أن العلاقة بين الموظف والإدارة عقد وكالة في حالة العمل القانوني، وإجارة عقد شخصي في حالة العمل البدني.

أما الأستاذ² PERRIQUET يعتبر أن ممارسة الوظائف العامة تعتبر عقد وكالة، ولكنه لا يطبق فكرة الوكالة على العمال والمستخدمين الذين يقومون بإعداد أو تنفيذ القرارات بدون تمتعهم بسلطات خاصة.

¹ -سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ،ص623.

² - عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 44.

يعني هذا أنهم يعملون وفقاً لتوجيهات الإدارة دون أن يكون لهم صلاحيات كبيرة في اتخاذ القرارات.

وقد اعتبروه في بادئي الأمر من العقود المدنية ويحدد هذا العقد (عقد التوظيف) حقوق وواجبات الطرفين العقد ويستمد كل منهما مركزهم القانوني من هذا العقد، وفقاً لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، لا يمكن تعديله أو إلغاؤه إلا باتفاق كل منهما.

وقد ساد الاعتقاد بهذه النظرية حتى منتصف القرن التاسع عشر، ولا تزال تجد لها نوع من الرواج في بعض الدول كالمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية¹.

وبظهور نظرية المرافق العامة، اتضحت أن النظرية العقدية لا يمكن الاستمرار في تطبيقها على تكييف العلاقة الوظيفية، أدى بالفقه إلى العدول عنها وذلك لاعتبارات التالية:

- لا تتضمن عملية التعيين في الوظيفة أي مناقشة حول التزامات الموظف، حيث تحدد تلك الالتزامات مسبقاً من خلال القوانين واللوائح المنظمة لسير عمل المرفق العام²، وللمشرع السلطة الكاملة لتحديد هذه الحقوق والالتزامات وتقييدها دون اشتراط موافقة الأطراف المتعاقدة³. - على عكس العقود المدنية التي تتطلب اتفاقاً بين ارادتين هذا ما يسمى بالعناصر الشكلية للعقود - لا اتفاق مسبق ولا مفاوضات بينهما في تحديد شروط قرار التعيين، وفي حالة ثبت وجوده يعتبر القرار باطلاً⁴.

- تخضع العلاقة التعاقدية بين الموظف والدولة لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، مما يعني أن شروط الموضوعية للعقد لا يمكن تعديلها إلا بموافقة الطرفين. - لأن المبدأ يتعارض مع مبدأ حق الإدارة في تعديل أحكام الوظيفة، دون الحاجة لموافقة الموظف.

شريطة ان يتم ذلك بإجراء عام وأن يصب في مصلحة المرفق العام ، ودون الحاجة للتداعي من طرف الموظف بحقوقه المكتسبة ولا يمكن تطبيق الشروط الجديدة عليه⁵.

¹ - عبد الله طلبة، نجم الأحمد، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، 2007 ص 4.

² - حميد شاوش، المرجع السابق، ص 70.

³ - محمد جمال الذنبيات، مدى التباين في المركز القانوني بين الموظف والعامل تحت التجربة في القانون الأردني، محاولة للمقارنة، مجلة الحقوق، جامعة العلوم التطبيقية الأهلية، المملكة الأردنية الهاشمية، جانفي 2004، ص 193.

⁴ - DUGUT TRAITE DE DROIT-CONSTITUTIONNEL, PARIS 1968 TOME I, p116.

⁵ - فاروق خلف، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالإدارة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الوادي، العدد 2، جانفي 2011، ص 89.

-يمكن للعقد أن يحدد الحقوق والواجبات بين الدولة والموظف، وفي بعض الأحوال، يمكن للموظف أن يتحمل مسؤوليات أمام الأفراد الذين يتعامل معهم خلال أداء عمله. على الرغم من أن تأثير العقد يقتصر عادةً على الأطراف المتعاقدة، إلا أن هناك تحديات في تفسير أساس هذه المسؤولية تجاه الأفراد. إذ يجب فهم هذه العلاقات وتحليلها بدقة لضمان تنفيذ القوانين والمحافظة على العدالة في العلاقات القانونية المختلفة.

ونظرا للانتقادات التي وجهت لهذا الاتجاه، اتجه الفقه الى اعتباره من عقود الإذعان التي يتم تحديد الشروط من قبل احد الطرفين دون اتاحة الفرصة للطرف لآخر للمناقشة او التعديل¹. إذ يقتصر دور الموظف على الامتثال الطوعي للشروط العامة المحددة لأداء العقد.²

كما نجد أن هذه الرابطة لا تتفق وقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، فقد حاول بعض الفقهاء وبعض أحكام القضاء في فرنسا ومصر في أن العلاقة بين الموظف والإدارة هي عقد بموجب القانون العام وتخضع لإحكام القانون العام وليس الخاص، وبذلك تملك الإدارة سلطة تعديل العقد المبرم بينها وبين موظفيها إذ اقتضى ذلك.

ونجد أن هذه النظرية لقيت صدى في الدول الأنجلوساكسونية باعتبارها الأصل العام، إلا أنها انتقدت من طرف الفقهاء الفرنسيين في إنهاء هذا الاعتقاد، كما أن في عقود الإذعان، يميل القضاء دائماً إلى حماية الطرف الأضعف في العلاقات التعاقدية.

وهو الشخص المذعن. ومن ناحية أخرى، يتم تفسير قواعد الوظيفة بناءً على مصلحة العامة.

كما تعرض تكييف العلاقة بين الموظف، والإدارة للنقد لأنه لم يتحرر من الأساس التعاقدي لهذه العلاقة بالنظر للنظريات التعاقدية، وكان من أبرز الرافضين للنظريات التعاقدية الفقيهان " هوريو ودوجي.

يُرفض دوجي³، على سبيل المثال، هذا الاعتقاد لأن عقد الإذعان يفتقر إلى ركن الرضا، مما يعني أنه لا يمكننا وصف العلاقة بموجب روابط عقد الإذعان إلا إذا اعتبرنا أن الموظف يوافق على الوظيفة مذعنا.

¹- عبد اللطيف خالفي، الوسيط في مدونة الشغل، ج 1، علاقات الشغل الفردية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، د ط، 2004، ص 368.

²-- Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, op. cit, page 738.

³ -- DUGUT TRAITE DE DROIT-CONSTITUTIONNEL, op.cit.

وقد استند هوريو في رفضه، إلى وصف العلاقة بأنها تشبه عقود القانون العام، ويرون مؤيدي هذه النظرية أن فكرة المساواة بين الطرفين والإدارة هي التي تحدد شروط العقد التي تخدم مصلحة العموم¹.

وبالإضافة إلى ذلك، جميع نصوص عقود الإذعان لا تُعتبر جزءًا من النظام العام، مما يعني أنه يمكن تجاوز بعض البنود فيها وبالتالي قد يكون الإلغاء نسبيًا. وهذا الأمر لا ينطبق على قوانين الوظائف العمومية التي تعتبر جزءًا من النظام العام، حيث تؤدي مخالفة الإدارة لها إلى إلغاء مطلق².

وعند فشل النظريات السابقة، ذهب جانب من الفقه -الألماني- إلى اعتبار أن رابطة الموظف بالإدارة المستخدمة لا تشبه أي نوع من العقود الموجودة في القانون المدني، بل هو من نوع آخر وذلك: -لان الإدارة لا تستند إلى عقد تقليدي مع الموظف.

-تمتلك الإدارة سلطة مطلقة في فصل الموظف، وهو مالا يجيزه القانون المدني.

-لا تتوافق العلاقة بين الموظف والإدارة مع مبادئ الوكالة المبينة في القانون المدني.

وواجهت هذه النظريات كبريتها للانتقادات، حيث يرى البعض انها لا تقدم تفسيراً جديداً للعلاقة³، وإنما زادت غموضاً.

وهناك من كيف العلاقة على أساس علاقة انتقائية⁴ مفادها إلى فكرة ازدواجية التي تميز القرارات الإدارية، والتي تنبثق من ازدواجية صفة الدولة. فالدولة تتصرف في بعض الأحيان كسلطة عامة تضمن احترام القانون من خلال إصدار الأوامر والتعليمات لضمان سير الخدمات العامة وحفظ النظام العام. وتمارس الدولة هذا النشاط من خلال موظفيها الذين يرتبطون بها بعلاقة قانونية⁵.

غير انه أحياناً، تقوم الدولة بأعمال التسيير العادية مثل إدارة التمويل من خلال جمع موارد مالية مختلفة وتوجيهها نحو الخدمات العامة، بالإضافة إلى توقيع العقود. تقوم الدولة بأداء هذا الدور عن طريق موظفيها الذين يرتبطون بها بعلاقة عقدية تنظمها قواعد القانون الخاص⁶.

¹ -نبيلة بلمزيود، المرجع السابق، ص88.

² -عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص61.

³ - محمد حامل الجمل، المرجع السابق، ص1178.

⁴ -حميد شاوش، المرجع السابق، ص73.

⁵ - Nézard, théorie générale de la fonction publique, 1901, pp. 460-461.

⁶ -حميد شاوش، نفس المرجع، ص73.

الا انه كباقي النظريات، هناك وجهة نظر في الفقه تعتبر أن ازدواجية صفة الدولة وطبيعة القرارات التي تصدر عنها أمر يفوق الفهم والإدراك، وينقصه الموضوعية، مما يتطلب الكثير من النقاش. كما أنه لا يمكن الاعتراف بفكرة ازدواجية صفة الدولة باعتبار أن وجود إرادتين للدولة أمر مستحيل، بل يجب أن تكون إرادة واحدة مع سمات متناقضة عند ممارستها لأعمال التسيير العادية أو عندما تتصرف كسلطة عامة.

الفقرة الثانية : اعتباره من عقود القانون العام

نتيجة لتضارب مبدأ العقد الخاص بين متطلبات حرية العقد بين الأطراف ومتطلبات المصلحة العامة، وتطور القانون الإداري في فرنسا بمواكبة لتطور النشاط الإداري، توجه الفقهاء والقضاة الإداريون نحو استحداث نظرية العقد الإداري كبديل عن نظرية العقد الخاص. وبدأ القانون الإداري في الاستقلال بصياغة أحكامه.

حيث سعى عدد من خبراء القانون الإداري إلى تكييف العلاقة على أنها ذو طبيعة تعاقدية، ليس اعتماداً على أحكام القانون الخاص، بل كعقد يندرج ضمن عقود القانون العام. تم ذلك استناداً إلى قرارات مجلس الدولة الفرنسي وتأكيده على مسؤولية الدولة عن أفعال مرؤوسيه، ذلك في القضية المشهورة لبلانكو التي تعتبر تاريخ نشأة معيار المرفق العام .

مجلس الدولة الفرنسي وتأكيده على مسؤولية الدولة عن أفعال مرؤوسيه، ذلك في القضية المشهورة لبلانكو¹ التي تعتبر تاريخ نشأة معيار المرفق العام² .

¹ - الحكم الشهير الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 08 فبراير 1873 وتتلخص وقائع هذا الحكم في أن الفتاة Agnès BLANCO جرحت نتيجة اصطدامها بعربة تابعة لمصنع ملكية لإدارة التبغ الفرنسية، فرفع والدها " بلانكو " ضد محافظ محافظة لاجيرونند دعوى تعويض طبقاً القانون المدني الفرنسي.

أنظر

-JUST LUCHET, l'arrêt Blanco, la thèse de la compétence administrative en matière de la responsabilité civile de l'état ,thèse de doctorat,paris,1973.

² - Les grands Arrêts de la jurisprudence administrative, Pa M. long et (P) Weil et (G) Braillant, 5e éd Sirey 1969 p.5.

ساهم مجلس الدولة في تطوير العديد من قواعد الإدارة العامة التي تُنظّم العلاقة بين الدولة والموظف، من خلال قضية السيد (Winkel)¹، حيث أكد المجلس على الصفة التعاقدية لهذه العلاقة، لكن دون تحديد ماهية هذا العقد بشكل دقيق.

ومع ذلك يمكننا استنتاج طبيعة هذا العقد من خلال اختصاص المجلس بالفصل في المنازعات التي تخصه، وبناءً على ذلك، يصنف هذا العقد ضمن عقود القانون العام²، ويرجع ذلك إلى أن الوظيفة العامة تتميز بخصائص فريدة لا توجد في العقود المدنية أو في العقود العمل العادية وهذه الخصوصية تستمد من القانون العام³.

نشأت فكرة "عقد القانون العام" تأثراً بالنظرية الألمانية التي صنفت علاقة الموظف والإدارة المستخدمة كعلاقة عقدية تخضع للقانون العام. وتتمتع هذه العقود بخصائص جوهرية تجعلها مميزة عن العقود الخاصة، أهمها:

- في سياق عقود القانون العام، تتمتع الدولة بوضع استثنائي يُميّزها عن باقي أطراف العقد بصلاحيات تعديل شروط العقد من جانب واحد دون الحاجة لموافقة الطرف الآخر (الموظف). ويُبرر ذلك بضرورة خضوع هذه العقود للمصلحة العامة، التي قد تقتضي تعديل بعض بنودها تبعاً لتغيرات الظروف أو متطلبات المرفق العام.

- تمنح عقود القانون العام للإدارة سلطة أوسع مقارنةً بقانون العقود الخاص. حيث تتمتع الإدارة بإمكانية فرض شروط محددة على المتعاقد، وتقييد حريته بشكل أكبر، وذلك بهدف ضمان تحقيق الصالح العام.

¹ - السيد وينكل يعمل في مصالح البريد والمواصلات الفرنسية، وشارك في إضراب عن العمل مع زملائه. بتاريخ 10 مايو 1909، قامت الإدارة بعزله وزملائه بسبب تقصيرهم في الواجب. زعمت الإدارة أن وينكل هو الذي قام بقطع العلاقة مع الإدارة. برد على ذلك، زعم وينكل بأن علاقته مع الإدارة تعتبر قانونية تنظيمية، وأن الإدارة لم تحترم القانون بعزلهم، بموجب مادة 65 من قانون 22 أبريل 1905 التي تنظم الإجراءات التأديبية وتمنح الحق للموظف في الاطلاع على ملفه التأديبي. قام وينكل برفع دعوى لإلغاء قرار العزل.

² - قدودو جميلة، نطاق التزام العون المتعاقد بالسر المهني في القانون الجزائري مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد 06، العدد 03، جوان 2021، ص 234، 235.

³ - نفس المرجع السابق.

- لا يُطبق مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" بشكل صارم على عقود القانون العام. فعلى عكس عقود القانون الخاص، لا يلزم هذا المبدأ الدولة بالالتزام المطلق بشروط العقد، بل يجوز لها تعديله أو حتى فسحه في بعض الحالات، تبعاً لمقتضيات المنفعة العامة.

يرى الدكتور عبد الحميد حشيش¹، أحد أبرز أنصار نظرية عقد القانون العام، أن هذه النظرية قد أدت إلى تطوير مفهوم العقد التقليدي، وجعلته أكثر مرونة في سياق القانون العام، قد وفقت بين ثبات عقود القانون الخاص، وبين مرونة القواعد التي تحكم عمل الإدارة، وذلك لضمان مبدأ التوازن بين مصالح الدولة والمواطنين.

بينما يرى جيليك أن "عقد المرفق العام" يُنظم العلاقة بين الموظف والدولة، وذلك بإخضاع الموظف لسلطات إدارة المرفق مع التزامه بقواعد القانون. ويُلعَب رئيس المرفق دوراً هاماً في إصدار الأوامر وتوجيه الموظفين، مستنداً إلى سلطات مُستمدة من العقد المذكور².

كما أن هذه النظرية ليست بمنأى عن النقد، وقد تم انتقادها على النحو التالي:

- وفقاً للرأي المنكر للشخصية المعنوية للدولة، فإنه لا يمكن أن تكون الدولة طرفاً في أي عقد خاصاً كان أو عاماً.

- انعدام عناصر العقد بين الموظف والدولة، في العقد يفترض أن يكون الطرفان متساويين، ولا نجد مثل ذلك في تكييف هذه العلاقة هنا.

- عدم وجود طرفين في العلاقة الوظيفية ولا وجود محل محدد فيها.

- العلاقات التي تربط بين الموظف والإدارة لا تقبل التفسير العقدي.

خلصنا من هذا النقاش السابق إلى أن النظريات التعاقدية، على الرغم من انتشارها، لا تُقدم تفسيراً دقيقاً وشاملاً للعلاقة بين الموظف والإدارة، وذلك لعدة أسباب ذكرناها سابقاً، ومع ذلك، لا يمكن إنكار وجود بعض الاستثناءات التي تُطبق فيها قواعد العقود على العلاقة بين الموظف والإدارة لكن، يُشير بعض المنتقدين إلى أن الطابع التعاقدي لهذه الاستثناءات قد يُعيق السير الحسن للمرافق العامة.

ثانياً: العلاقة الوظيفية المبنية على أساس اللوائح والتنظيمات

رغم ما واجهته النظريات التعاقدية من نقد، إلا أنها سادت لفترة طويلة قبل أن يتم تعديل الفقه والقضاء ليتناسب مع التطورات الحديثة. ونتيجة لذلك، تغيرت العلاقة بين الموظف العام والدولة على

1 - عبد الحميد حشيش، المرجع السابق، ص 50 وما بعدها.

2 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 122 وما بعدها.

أسس غير عقدية. سنتناول بداية الى أهم النظريات غير التعاقدية التي أدت إلى بروز النظرية التنظيمية¹، ثم نتعرض الى أهم النتائج التي تترتب عنها .

الفقرة الأولى : مضمون النظرية اللائحية والتنظيمية

باعتقاد الفقه والقضاء على المركز القانوني بين الموظف والإدارة، أصبح الموظف الآن ملتزماً بأحكام الوظيفة العمومية وحقوقها وقيودها ، التي تنبع من القوانين واللوائح التي تنظمها.

ترتب على العلاقة بين الموظف العام والإدارة المستخدمة أن يتم تعيينه في الوظيفة فور صدور قرار التوظيف بغض النظر عن موافقته على القرار، إلا أن موافقته وتولييه الوظيفة تعتبران هامتين.

إذ تبدأ العلاقة القانونية للموظف عند ذلك وتحدد حقوقه والتزاماته تجاه الإدارة. أي تعديل على النصوص واللوائح يُطبق على الموظف إيجاباً أو سلباً دون حقه في الاعتراض بناءً على المكتسبات السابقة، وبالتالي يكون ملتزماً باللوائح الجديدة بعد تعيينه. فالإدارة لا تستطيع التفاوض مع الموظف على شروط تخالف القوانين واللوائح الوظيفية. لا تنتهي العلاقة الموجودة بينهما ببساطة إثر تقديمه للاستقالة، بل تتطلب موافقة صريحة من الجهة المعنية لإنهاء هذه العلاقة.

بناءً على ذلك، يمكن القول إن قرار التعيين لا ينشئ مركزاً خاصاً بالموظف نفسه، فالموظف موجود بناءً على القوانين واللوائح المعمول بها. عند إنشاء الوظيفة بموجب القانون، يتم إنشاء مركز لشخص يشغل هذه الوظيفة، حيث تكون المزايا والتكاليف المرتبطة بالوظيفة لصالح المؤسسة العامة وليس للموظف بشكل فردي.

قرار التعيين هو اعتبار قانوني يتضمن تكليف الموظف بالوظيفة لممارستها والالتزام بواجباتها والاستفادة من حقوقها وفقاً للقوانين. قبول الموظف للتعين يعني موافقته على الالتزام بواجبات الوظيفة، وبالتالي يكون في موقف قانوني عام قابل للتعديل في أي وقت من خلال تعديل النظام القانوني وفقاً للمصلحة العامة².

وهنا يجب أن نتوقف للتعرض حول هذه الطرح في إشكالية تكليف قرار التعيين في ظل هذه النظرية: إذ نلاحظ ظهور عدة اتجاهات منها:

¹ - 12. سنه أحمد: حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، تخصص الإدارة والمالية العامة ،بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006/2006، ص138 ومابعداها.

² - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص39.

أ: نظرية التصرف الإداري المزدوج: تُنسب نظرية "التصرف الإداري المزدوج" إلى الفقيه الألماني "جيلنيك". وتُفسر هذه النظرية على النحو التالي¹:

تتمتع الدولة بصلاحيات فرض التزامات عامة على مواطنيها بموجب القانون، وذلك لخدمة المصلحة العامة، وفي حال تعذر ذلك جبراً، تلجأ الدولة إلى إبرام اتفاق مع الموظف المرشح، يُعرف هذا الاتفاق بـ "التصرف الإداري المزدوج" يتضمن هذا الاتفاق قرار التعيين، الذي يُحدد شروط الوظيفة وآثارها.

لا يُعدّ "التصرف الإداري المزدوج" عقداً تقليدياً بالمعنى القانوني، وذلك لعدم المساواة بين طرفيه: حيث تخضع الدولة الموظف لقواعدها وأوامرها أما الموظف الخاضع لقواعد القانون الخاص، وله حرية التعبير عن إرادته، لكنه ملزم بشروط الوظيفة التي حددتها الدولة، وبمجرد موافقة الموظف على التعيين، يكتسب صفة "الموظف العام"، ويخضع لقواعد وأحكام الوظيفة العامة.

ورغم أن هذه النظرية تضمنت جوانب من الصحة، إلا أنها تعرضت لعدة انتقادات وهي:

تتطلب هذه النظرية رضائية الموظف العمومي للوظيفة التي يشغلها، ومن ناحية النظريات التعاقدية، فإنها تؤكد على أن رضا الموظف ليس عنصراً أساسياً في إقامة العلاقة القانونية بينه وبين الإدارة العامة. وعند الإشارة إلى الرضا في اللوائح التنظيمية، يُعتبر شرطاً لإصدار قرار التعيين وليس جزءاً أساسياً من أركان التصرف الإداري.

هذه النظرية تبدو متناقضة، إذ تعتبر الإدارة العامة مركزاً مميزاً بصفتها سلطة عامة تمتلك حق الامتياز في تنظيم الوظائف العامة من خلال اللوائح التنظيمية وتمتعها بسلطة تقديرية. ومن جهة أخرى، تُجعل هذه السلطة تتوقف على رضا المتقدم للوظيفة العامة، مما يعرض الإدارة العامة للخطر ويجعلها على قدم المساواة مع الأفراد. فالتصرف الإداري في تعيين الموظف يجب أن يعتمد على سلطة الإدارة في اتخاذ قراراتها، وليس على توافق بين إرادتي الإدارة العامة والمتقدم للوظيفة.

وفقاً لهذه النظرية، يعتقد أن إرادة المتقدم للوظيفة العامة تنبعث من القانون الخاص في قرار التعيين، وهذا في تناقض مع الحقيقة حيث إن أحكام التوظيف تخضع لأحكام القانون العام.

¹ - علي العرنان مولود، الأسس النظرية للوظيفة العمومية وتطور تطبيقاتها في نظام التوظيف العمومي الجزائري، المرجع السابق، ص 201.

إذا قمنا بافتراض صحة هذه النظرية في تفسير تعيين المترشح، فإنها لن تكون كافية لتفسير علاقة الموظف بالدولة في حالة فصله. لأنه في هذه الحالة يخضع للوائح التنظيمية ويتم بقرار منفرد من الإدارة، مما يعني أن هذه النظرية قد لا تكون كافية لشرح هذا النوع من العلاقات الإدارية¹.

ب: نظرية التصرف الإداري الاتحادي في قرار التعيين

صاحب هذه النظرية، العميد ديجي، يفرض نظرية عقد القانون العام الأساسي لتفسير العلاقة بين الموظف والدولة، ويعتقد أن هذه العلاقة تحكمها القانون العام. يرى أن تعيين الموظف في الوظيفة العامة يتم نتيجة توافق إرادتي الدولة والشخص المتقدم للوظيفة العامة، حيث لا يكون قرار التعيين له أثر قانوني إلا بالاتفاق المشترك. ويعتبر أن التصرف الاتحادي لا يشكل عقدًا بحد ذاته، لأنه لا توجد أطراف متقابلة تمثل مصالح مختلفة، بل تتقاطع إراداتهم عند نقطة معينة. كما أنه لا يلزم كل طرف بالتبادل مع الآخر، على سبيل المثال في الانتخابات حيث لا يُنظر إلى الناخبين كأطراف مخالفة تلتزم كل منها بالآخر، بل تتعارض إراداتهم من أجل هدف مشترك.

نتيجة لذلك، ينتهي العميد ديجي إلى أن قرار التعيين ينبغي أن يكون ناتجًا من تصرف جماعي من حيث الشكل، حيث يتم اتخاذه بناءً على توافق إرادتين، إحداها إرادة الموظف المتقدم للوظيفة والأخرى إرادة الإدارة².

ظاهرياً يتبين لنا مدى صحة هذه النظرية، إلا أنها تعرضت هي الأخرى من الانتقاد ومن هذه الانتقادات ما يلي:

يمكن اعتباره هذا الاتجاه، مبالغ في وصف دور إرادة المترشح للوظيفة العامة في التعيين، وقد يرى بعض النقاد أن تقديم إرادة المتقدم للوظيفة كعامل أساسي في تحديد الأثر القانوني للتصرف الإداري يجب أن يكون مدعوماً بتشريع صريح .

بهذا الصدد، يشير هذا الانتقاد إلى ضرورة موازنة بين دور إرادة المترشح والإطار القانوني الذي يحدد القواعد والمعايير لاختيار وتعيين الموظفين في الوظائف العامة.

فإرادة المترشح ليس لها دور أساسي في فكرة الوظيفة، فالإدارة العامة بما تتمتع به سلطة عامة، تستطيع أن تعين خيراً مواطناً في الوظائف العامة كما هو الحال في حالة التجنيد واستدعاء هيئة

¹ -سنة أحمد، المرجع السابق، ص38.

² -أحمد حامد الجمل المرجع السابق، ص112.

الاحتياط للجيش، وهناك حالات أخرى يصدر فيها قرار التعيين بدون تقديم طلب من طرف المترشح، كما هو الحال في تعيين رئيس الحكومة وتعيين الوزراء وكبار المسؤولين في الدولة.

بشكل عام، يمكن القول أن إرادة المترشح للوظيفة العامة ليست العامل الوحيد في عملية التعيين، إذ تتمتع الإدارة العامة بسلطة عامة تمكنها من اتخاذ قرارات تعيين موظفيها بحسب احتياجاتها ومتطلبات الخدمة العامة. فبعض الحالات تتطلب قرارات تعيين فورية دون تقديم طلب من المترشح، كما يحدث في بعض المواقف مثل تعيين رؤساء الحكومة والوزراء وكبار المسؤولين في الدولة¹.

هذا واقع مهم يتعلق بنقد النظرية القائلة بأن تاريخ تعيين الشخص في الوظيفة يُحدد صفته القانونية دون النظر إلى شغله الفعلي للوظيفة. فبالفعل، فإن تاريخ التعيين يحدد استحقاق الراتب والحقوق القانونية الأخرى للموظف، وهذا يعتبر التزاماً قانونياً ينشأ من قرار التعيين ذاته. بالتالي، ليس الرضا أو الإرادة التي تعبر عنها الوظيفة العامة هي التي تمنح الثبات القانوني للموظف، بل هو القرار الرسمي للتعين والمترتب عليه أثاره القانونية².

ج: نظرية التعيين الانفرادي لقرار التعيين

أصحاب هذا الرأي يرون أن مشاركة الأفراد في هذه العلاقة التنظيمية يجب أن تتم بناءً على تقدير إداري فردي يعتبر في حد ذاته إجراء إداري لتطبيق قواعد الوظيفة بشكل فردي.

من مؤيدي النظرية الفقيه هوريو يرون أن التصرف الفردي يشبه التكليف في الوظيفة العامة، حيث تقدم الإدارة تعويضاً للموظف بناءً على مدى الزمن الذي يعمل به بدلاً من الاعتماد على طبيعة عمله. والمقصود بذلك أن تعيين الإدارة للموظف بواسطة قرار التعيين هو الذي ينشأ العلاقة الوظيفية، يعني بمجرد صدوره، دون الاعتداء بإرادة الموظف.

مثل سابقتها من النظريات، لقت هذه الأخيرة عدة انتقادات، من بينها، ما يلي:

- بما أن الصفة التنظيمية واللائحية موجودة في علاقات قانونية مختلفة وعديدة وكلها تتضمن العلاقة الازدواجية بين الطرفين قبول وإيجاب، ولهذا كيف نفسر حسب هذا الرأي، أن هذه العلاقة تقام على إرادة طرف واحد.

¹ - أحمد سنة المرجع السابق، ص 39.

² - محمد حامل الجمل المرجع السابق، ص 1239.

حيث نلاحظ أن هناك تناقض في هذه النظرية، من جهة يعتبرها لائحية وتنظيمية - التي هي مبنية على توافق إرادتين - ومن جهة يعتبرونها إرادة منفردة للإدارة، فمثلا الموظف في حالتهم يبقى في مقعد وظيفته رغم انه رفض الاستمرار فيها، ولا يمكن أن يفلت من وظيفته لأنه لا أثر لإرادته في قراره.

بالنهاية، يُعتبر الموظف في مركز تنظيمي لائحي مُعَيَّن بالفعل بناءً على قرار تعيين، حيث يُشغل مكاناً كان موجوداً مُسبقاً، إذ لا يُنشئ التعيين وظيفة جديدة، بل يهدف إلى انضمام الشخص إلى الوظيفة، ليمارس صلاحيات مُحددة بناءً على النصوص القانونية والتشريعات المُعتمدة¹، التي تنظم ذلك المركز الوظيفي والتي يجب أن تُحترمها الإدارة والموظف على حد سواء، حيث يتعين على الموظف الامتثال لها.

وكرأي خاص، نلاحظ ان النظرية اللائحية بالرغم من محاولاتها باختلاف النظريات التي تفسر العلاقة الوظيفية - المذكورة سابقا - والتي استقرت في الأخير بأنها علاقة لائحية تنظيمية، إلا ان الاشكال بقي قائماً فيما يخص البحث عن أساس تنبثق منه نتائج هذه العلاقة.

الفقرة الثانية: نتائج النظرية اللائحية .

يتمشى المفهوم التنظيمي اللائحي لعلاقة الموظفين مع متطلبات المرافق العامة. فالمرافق العامة قادرة على إعطاء الأولوية للمصلحة العامة وضمان انتظام عملها وتعديل قواعدها ولوائحها بما يتمشى مع الاحتياجات المتغيرة والمتطورة، حيث يتميز هذا التصور اللائحي بمجموعة من الخصائص التي تجعله أكثر انسجاماً مع متطلبات المرافق العامة، ويظهر ذلك من خلال النتائج هذه العلاقة:

- اعتبار الوظيفة العمومية مركزاً تنظيمياً ولائحياً يعني أنها ليست امتيازاً أو حقاً شخصياً. تحدد الواجبات الوظيفية بشكل مستقل عن هوية الشخص الذي يحتل المنصب، ويتم قرار التعيين من إنتاج آثاره فور صدوره. هذا القرار يعمل على وضع الموظف في إطار قانوني عام يخضع لنصوص وأحكام الوظيفة العمومية.

- على أساس القواعد العامة والمجردة الواردة في التشريعات التي تحكم الوظيفة العامة، هناك تشابه في الوضع القانوني لجميع الموظفين في نفس التصنيف الوظيفي.

وهذا يعني أن الوضع القانوني للموظف هو في المقام الأول وضع تنظيمي مستمد من القوانين واللوائح وليس من عقد مع الدولة. وفي هذه الحالة، يحظر على الإدارة إبرام عقود او اتفاقات منفصلة

¹ - أنور أحمد رسلان ، وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1997 ، ص 54.

بين بعض الموظفين، خلافاً للقواعد التي يحددها القانون أو اللوائح المهنية سلفاً، مما قد ينشئ وضعاً مختلفاً للموظف عن وضع الطرف الآخر، ولا يهم إن كان في مصلحة الموظف أو الدولة. فإذا وقع مثل هذا العقد أو الاتفاق فلا قيمة قانونية له، وهو باطل بطلاناً مطلقاً لمخالفته الحجة الملزمة للإدارة.

ويمكن رؤية ذلك بوضوح من خلال الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بمصر في 23 نوفمبر 1957، الذي أكد أنه حتى إذا اعترفت الإدارة بوجود حالة معينة تخالف القانون فيما يتعلق بالموظف، فإن ذلك لا يمنع المحكمة من تطبيق القانون في النزاعات التي تعرض أمامها بالشكل الصحيح. يتعلق الأمر هنا بالقوانين واللوائح التي تضبط الوضعيات الإدارية، وليست بإرادة الأطراف المعنية أو اتفاقاتهم¹.

يجوز تعديل جميع القوانين والأنظمة المتعلقة بالموظفين في أي وقت، دون اشتراط موافقة الموظفين، من قبل الإدارة المتعاقدة مع الموظفين الذين يشغلون مناصب في الدولة أو في وحدات الهيكل الإداري.

وبقدر ما تكون هذه التعديلات جوهرية وعامة في مختلف أنظمة التوظيف، فإنها تشمل الإلغاء الجزئي أو الكلي لبعض الامتيازات الوظيفية. ومع ذلك، فإن الوضع القانوني للموظف لا يتأثر بالقرارات الفردية التي لا تنطوي على تعديلات عامة. ويعني ذلك أنه لا يمكن لأي موظف الاعتراض على هذه التعديلات أو الاحتفاظ بالحقوق المكتسبة من القوانين التي عدلت².

ويترتب على ذلك الحق في تعديل قوانين الوظيفة العمومية في أي وقت بإرادة الإدارة وحدها، حتى لو جاء التعديل بإلغاء الوظيفة أو زيادة في الالتزامات المسندة إلى الموظف أو نقله أو تخفيض راتبه، كل هذا من أجل المصلحة العامة، دون أن يدعي الموظف أنه اكتسب حقوقاً مستمدة من ثبات الوظيفة التي كان يشغلها في البداية. وينتج على ذلك الحق في إجراء تعديلات-حتى وإن كانت بعد التعيين-³، ويجب أن تصدر التعديلات بصورة قانونية، أي من سلطة تملكها قانوناً وتكون مساوية للسلطة التي أصدرتها أو أعلى منها حسب تراتبية السلطات العامة، ولا يجوز تعديل لائحة صادرة بقانون إلا إذا صدر قانون آخر، أما إذا اقترن التعديل بقرار فهو غير قانوني إذا صدر بأحد العيوب.

1 - طلعت حرب محفوظ محمد، المرجع السابق، ص 59.

2 - شيروان أحمد طاهر حويز، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة "دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، المجلد 5، العدد 16، 2023.

3 - طعيمة الجرف القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله، مطبعة جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 276.

فيجوز للموظف الطعن عليه باعتباره غير قانوني (الإلغاء). إلا أنه يجب التفرقة فيما يتعلق بالحقوق الصيقة للموظف المكتسبة في القانون القديم، حيث إن الموظف له صفة ذاتية خاصة وليس صفة تنظيمية عامة، فلا يجوز للإدارة أن تمسها¹.

القرارات التي تتخذها الإدارة تجاه الموظفين، مهما كان نوعها، هي قرارات إدارية. وتؤدي الإرادة الانفرادية للإدارة إلى اتخاذ هذه القرارات دون مشاركة الموظف المعني أو حتى موافقته. وذلك لأن هذه القرارات تغير الوضع القانوني للموظف ولا تعتمد على موافقة الموظف. وفي هذه الحالة، تخضع هذه القرارات لدعوى الإلغاء كإجراء قضائي كامل ولا يمكن اعتبارها مجرد إجراء لتنفيذ عقد إداري².

وبما أن العلاقة بين الموظف العمومي والإدارة العامة ليست علاقة تعاقدية، بل هي علاقة تنظيمية، فمثلاً في حالة إهمال الموظف لمنصبه أو ارتكب خطأ فلا تعد مسؤولية شخصية، وإنما مسؤولية عرضية، حيث تكون الإدارة مسؤولة عن تصرفات موظفيها³. يمكن للموظف استخدام دعوى تجاوز السلطة لطعن في أي قرار إداري يصدره الإدارة إذا كان ينتهك القوانين والأنظمة التي تحدد وتنظم وضعه الوظيفي⁴.

من خلال هذه الدعوى، يمكن للموظف المطالبة بإلغاء أو تعديل القرار الإداري الذي يعتبره خارج نطاق السلطة المخولة للإدارة. إذا تأكدت المحكمة من أن القرار الإداري يتجاوز حدود السلطة، يمكنها إلغاء هذا القرار أو تصحيحه بما يتوافق مع القوانين والأنظمة.

تكيف العلاقة بين الإدارة وموظفيها كعلاقة تنظيمية قد يؤدي إلى تقليل من مسؤولية الموظف الشخصية رغم أنه هو المتسبب فيها، وزيادة المسؤولية الملقاة على الإدارة عن أفعال موظفيها بناءً على الخطأ المرفقي⁵.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحة، مبادئ واحكام القانون الاداري، لبنان، الدار الجامعية لطباعة والنشر، بيروت، س، ص 151.

² - احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، الوظيفة العامة في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2018، ص 21.

³ - رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العامة، دراسة تحليلية مقارنة الأحكام الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص 22.

⁴ - علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني الكتاب الثاني (الوظيفة العامة القرارات الإدارية، العقود الإدارية الأموال العامة) الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع - الأردن - 2009، ص 28.

⁵ -مراد بوطبة، المرجع السابق، ص 39.

وفي ضوء هذه العلاقة، يتركز عمل الموظفين على الحفاظ على انتظام وانتظام العمل في المؤسسة العامة، ولا يمكن أن يمتنعوا عن العمل أو يتعرضوا للتأديب بسبب ترك العمل إلا في ظروف أو حالات خاصة. وللنظام التأديبي القائم على هذه العلاقة أساس قانوني راسخ، ويمكن للموظفين الطعن في أي انتهاك لحقوقهم بموجب القانون.

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري في تكييف العلاقة الوظيفية.

يتضح مما سبق إن العلاقة بين الموظفين والإدارة هي علاقة قانونية تنظيمية، تحكمها القوانين التي تقرضها الدولة، وكلا من الإدارة والموظفين ملزمون بالعمل وفق هذه القواعد، أي أن مجمل اللوائح القانونية المنظمة لهذه الوظيفة، يجب أن تستند إلى هذه القواعد.

وبالتالي فإن النظام القانوني للوظيفة قد حدد مسبقاً، فعندما يتقصد الموظف وظيفة معينة، يفترض أن يكون الوضع القانوني لهذه الوظيفة هو الوضع القانوني لهذه الوظيفة، ولا مجال للتصرف خارج هذا الوضع، لأنه محدد مسبقاً. وذلك لأن الموظف يخضع لهذا القانون من اللحظة التي يعين فيها.

إن ميل المشرع الجزائري إلى تفضيل العلاقات القانونية-التنظيمية على العلاقات التعاقدية، إلا في نطاق ضيق، على عكس غالبية القوانين الأساسية السابقة.

ولكن بداية نتطرق إلى تطور هذه العلاقة، أو بالأحرى وجهة نظر المشرع الجزائري في تكييفه لهذه العلاقة في مختلف قوانين الوظيفة العمومي:

أولاً: الأخذ بالنظرية اللائحية كمبدأ عام.

لقد اعتمد المشرع -ج- كباقي التشريعات الأخرى النظرية اللائحية في تكييفه للعلاقة الوظيفية كمبدأ عام، وهذا منطقياً لأنه أخذ بالنظام المغلق للوظيفة العمومية، وباعتبار موضوعنا يهتم بدراسة تطور التشريع الوظيفي، لا بأس أن نعرض في كل قانون مر على الجزائر -كما هو معهود في دراستنا- أن نتعرض لكل قانون وموقفه.

1- في الأمر 66-133 : بعد الاستقلال، وطبقاً لأحكام القانون 157/62 الذي يمدد القانون الفرنسي المعمول به خلال الفترة الاستعمارية، باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية، ظلت الخدمة المدنية

الجزائرية خاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية الفرنسي لسنة 1959، وكانت للمسؤولين الفرنسيين علاقات تنظيمية قانونية مع هيئاتها الإدارية. ولذلك تأثرت إصلاحات 1966 في الجزائر بهذا التكييف.

تنص المذكرة الإيضاحية لقانون الوظيفة العمومية 66-133 على أن المفهوم التعاقدى للوظيفة العمومية قد تم رفضه لعدة أسباب، منها¹:

النقطة الأولى: صعوبة نظام الترقية:

- يُشير الانتقاد إلى أن آليات الترقية في النظام الحالي معقدة وطويلة، وتتطلب شروطاً صارمة يصعب على الموظفين تحقيقها جميعاً.
- قد تُعيق هذه التعقيدات فرص الموظفين في التقدم والتطور المهني، وتُثبِّط عزيمتهم على بذل الجهد وتحسين أدائهم.

النقطة الثانية: عدم منح مهنة حقيقية للموظفين:

- أن النظام الحالي لا يُشجع على اكتساب الخبرات والمهارات اللازمة للترقية، حيث يعتمد بشكل كبير على الأقدمية والشهادات الرسمية بدلاً من تقييم الكفاءة والأداء الفعلي للموظف.
- قد يؤدي ذلك إلى شعور الموظفين بعدم التقدير وعدم وجود حافز حقيقي للعمل بجد وتطوير قدراتهم.

النقطة الثالثة: إمكانية استقطاب موظفين من خارج القطاع:

- أن صعوبة نظام الترقية قد تُشجع الإدارة على اللجوء إلى استقطاب موظفين جدد من خارج القطاع بدلاً من ترقية الموظفين الموجودين لديها.
- قد يؤدي ذلك إلى شعور الموظفين القدامى بالإحباط وفقدان الثقة في النظام، كما قد يؤثر على كفاءة العمل لعدم توفر الخبرة الكافية لدى الموظفين الجدد.

النقطة الرابعة: كثرة المشاكل بسبب نقص حافز الترقية:

¹ بيان الأسباب، المذكرة الإيضاحية، المرجع السابق، ص 554.

- أن نقص حافز الترقية قد يؤدي إلى تدني مستوى أداء الموظفين، وقلة الإنتاجية، وانتشار ظاهرة الروتين.
- قد يؤدي ذلك أيضًا إلى زيادة حالات التغيب عن العمل، وضعف روح الفريق، وتراجع مستوى الخدمات المقدمة للجمهور.

وقد ذكر المشرع الجزائري أسباب اعتماد هذا المفهوم التنظيمي، قبل كل شيء كوسيلة لتحقيق الاستقرار في الإدارة وضمان استمرارية المهام، وهذا التنظيم، في الوقت الذي يوفر فيه ضمانا لاستقرار الموظفين، يفرض الصرامة داخل الإدارة ويشكل نظاماً فعالاً لخلق طرق مناسبة لتعزيز الكفاءة والإحساس بالمسؤولية الفردية والجماعية من أجل أن تكون فعالة¹.

كما أكدت أيضا في نفس المذكرة على الاعتراف بالوضع القانوني والتنظيمي للموظفين خطوة أساسية لضمان حقوقهم وواجباتهم، وتحقيق التوازن بين ضروريات الإدارة ومصالح الموظفين، ولذلك، لا توجد إمكانية لقطع العلاقة بين الموظف والإدارة من جانب واحد، حيث أن الموظف لا يشارك في تحديد المضمون القانوني لقرار إسناد المهام للموظف على وجه الخصوص.

في هذا الصدد، فإن العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تنظيمية وليست تعاقدية، كما هو منصوص عليه في المادة 6 من نفس الأمر.

على الرغم من أن المادة 6 مستمدة بالكامل من المادة الخامسة من القانون العام الفرنسي للوظيفة العمومية، إلا أنها لا تُعتبر تقليداً بالمطلق. كما أشار مصطفى شريف، بل عمل على تطويرها بما يتماشى مع السياق الجزائري. وقد اعتمد في تحليله على التجارب التاريخية المرتبطة بالفترة الاستعمارية وما قبل إصدار القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث تم إصدار العديد من النصوص القانونية بهدف ملء الفراغ الذي خلفه انتهاء الاستعمار الفرنسي².

ومن مبرراته أيضا أن استخدام الطابع التنظيمي للعلاقة الوظيفية بوجود فوائد عديدة، منها ضمان استقرار الهياكل الإدارية والحد من ظاهرة الرشوة. كما يؤكد على أن هذا النهج يساهم في بناء نظام داخل

¹ - سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية: دراسة حالة جامعة أحمد

بورة ، بومرداس ، 2010، المرجع السابق، ص72.

² - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص75.

الإدارة يشجع على تطوير الاختصاصات وتحمل المسؤوليات بشكل فعال. يتوقع المشرع من هذا الجهد أن يساعد بلاده على التغلب على التخلف الإداري والارتقاء بوضعها بشكل عام.¹

-في القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.

جاء القانون 78/12 المتضمن ق.ا.ع.ع ليؤكد في مادته الأولى على ضرورة وجود إطار قانوني وتنظيمي واضح يحدد كيفية مشاركة العمال في حياة المؤسسة وهذا دليل واضح على ان العلاقة هنا هي علاقة تنظيمية قانونية، كما أكدت ذلك في المادة الخامسة، أن علاقة العمل تنشأ عن عقد أو مجرد بدء العمل، وتترتب على هذه العلاقة حقوق وواجبات محددة للعامل وصاحب العمل، وتحدد هذه الحقوق والواجبات من خلال مجموعة من القوانين واللوائح.²

تعني هذه المادة أن العلاقة بين العامل والمؤسسة المستخدمة تكون معتمدة بشكل عام على أداء العامل لعمله بغض النظر عن نوعية العقد الذي يربط بينهما.

فالعمال، سواء كانوا دائمين أم مؤقتين، يخضعون لنفس الواجبات ويتمتعون بنفس الامتيازات الاجتماعية، ويشتركون في النتائج بنسبة تعتمد على عدد أيام العمل الفعلية.³

و لهذا صدرت مجموعة من النصوص التنظيمية، من أهمها مرسوم 79-205 الذي بموجبه هدف هذا المرسوم إلى دمج عمال العقود في الوظيفة العمومية بشكل استثنائي⁴، .شمل الدمج عمال العقود المؤقتين الذين كانوا يعملون في:

- الإدارات العمومية.
- الجماعات المحلية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

¹ - انظر بيان الاسباب الوارد في الامر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره

² -أنظر المادة الأولى من ا قانون 12/78، المتضمن ، قانون الأساسي للعامل المرجع السابق.

³ -انظر المادة 58 من المرجع السابق.

⁴ -مرسوم رئاسي () 79/205 مؤرخ في 10/11/1979 يتعلق بكيفيات الإدماج الاستثنائي لبعض الأعوان المتعاقدين والمؤقتين العاملين في الادارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري ،جريدة رسمية عدد 46 مؤرخة في 13/11/1979.

ان دمج عمال العقود في الوظيفة العمومية في الجزائر خطوة مهمة وذات تأثير كبير على حياة العديد من العمال. أدى الدمج إلى تحسين ظروف العمل لعمال العقود ومنحهم الأمان الوظيفي والتمتع بالحقوق والمزايا التي يتمتع بها موظفو الوظيفة العمومية.

3- في المرسوم رقم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي العام النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية

في الباب التاسع من هذا النص، وتحديدًا في الأحكام الانتقالية، تنص المادة 143 على إمكانية دمج الموظفين المتعاقدين الذين تم توظيفهم وفقًا لأحكام المرسوم رقم 66/133 الذي يحتوي على القواعد المطبقة على الموظفين المتعاقدين والمؤقتين في الجهات الحكومية والمحلية والهيئات العامة والإدارات، بناءً على طلبهم وفي حدود الوظائف المالية المتاحة. بناءً على نفس الشروط المذكورة في المواد من 139 إلى 142.

وفي هذا الصدد صدر قرار رقم 26875 عن الغرفة الإدارية في 10/07/1988 حيث من تحليلنا لهذا القرار:¹

تناول القرار نزاعًا قانونيًا نشأ بين عون متعاقد يعمل في سفارة وبين الإدارة، حيث ادعى العون حقه في اكتساب صفة الموظف. رفض القضاء النظر في هذا النزاع بحجة أن العقد المبرم بين العون والإدارة هو عقد عمل مدني خاص، وبالتالي لا يخضع لأحكام قانون الوظيفة العمومية.

إلا أن الباحث رشيد مخلوفي قد أشار إلى خطأ قانوني في هذا الحكم، حيث رأى أن قانون الوظيفة العمومية رقم 66-133 ينطبق على جميع الموظفين، بصرف النظر عن طبيعة عملهم أو مكان عملهم، وبالتالي فإن القضاء كان مخطئًا برفض النظر في هذا النزاع.

-وفي حكم آخر عن مجلس الدولة الصادر بتاريخ 16 مارس 2004 تحت رقم (009920)، حيث ملخص حيثياته ما يلي:²

¹ - نقلا عن رشيد مخلوفي ، الدليل الشامل للاجتهاد القضائي (المجلة القضائية ، 1989 عدد 01، قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا ، طبع : الديوان الوطني للأشغال التربوية) الطبعة الأولى ، سنة 2007 ، ص. 5.

² - مجلة مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القسم الثاني، العدد الخامس لسنة 2006، ص153-155.

*بلدية أولاد خلوف شغلت المستأنف عليه كعامل لديها لإنجاز بعض المشاريع الاقتصادية بصفة مؤقتة من تاريخ 1992/06/01 الى غاية 05 جوان 1993.

*زعمت البلدية ان المستأنف عليه تم توظيفه كعون متعاقد، بينما أكد المستأنف عليه انه تم تشغيله بصفة دائمة.

وقد فصل مجلس دولة باعتبار عقد العمل الذي يربط بين الطرفين عقد عمل محدد المدة، ولم يثبت في الملف ما يثبت تعيينه بصفة دائمة، حيث يؤكد هذا الحكم على أهمية وجود عقد عمل مكتوب يحدد شروط واحكام العمل، ويبين الحكم ان مدة عقد العمل محددة في عقد العمل، لا يمكن تجاوزها الا بتعديل العقد او تجديده والزم الحكم صاحب العمل بدفع تعويضات للعامل عن مدة العمل التي قضاها في حال فصله دون سبب مشروع.

4-طبيعة العلاقة وفق الامر 03-06: طبقا للمادة 7 من الأمر 03-06 (ق.أ.ع.و.ع)

أيدت العلاقة التنظيمية للموظف، ووصفتها بالوضعية القانونية الأساسية والتنظيمية للموظف تجاه الإدارة. إلا انه من خلال تحليل النص العربي والفرنسي للمادة يقترح تغيير عبارة "الوضعية القانونية الأساسية" بعبارة تكون ادق وهي تحكمها القوانين والتنظيمات¹.

بناءً على ما سبق، أُيدى التعديل المقترح على المادة 7 من الأمر 03-06، وأرى أنه يساهم في تحسين الدقة القانونية ووضوح النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر، لأنه عبارة "وضعية تحكمها القوانين والتنظيمات" تغطي مختلف القوانين والتنظيمات التي تُنظم عمل الموظفين، بما في ذلك القوانين الأساسية والتنظيمات الفرعية بينما عبارة "الوضعية القانونية الأساسية والتنظيمية" تدل على القوانين الأساسية فقط، بينما تُهمل التنظيمات الفرعية التي تُعتبر جزءاً لا يتجزأ من منظومة تنظيم الوظيفة العمومية.

ثانيا: الأخذ بنظام التعاقد كاستثناء في ظل التحديات المالية التي تواجهها الدولة

تطور المجالات المختلفة والتأثيرات بين التاريخية للخدمات العامة والميدان السياسي والاقتصادي والاجتماعي أدى إلى ضرورة تكيف التنظيمات وتغييرها بما يتناسب مع التحولات الحاصلة في المجتمع، وذلك وفق أنظمة قانونية محددة. في مجال الوظيفة العمومية، لم يكن هذا مختلفاً في الأنظمة القانونية

1 - فاضلي سيدعلي ، المرجع السابق، ص10.

المقارنة، بما في ذلك النظام الجزائري الذي اعتمد منذ الاستقلال يُعتبر القانون الفرنسي المتعلق بالوظيفة العمومية مثالاً على هذا التطور، حيث تأثر عبر التاريخ بالتغيرات في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية.¹ ولهذا لجأت معظم الدول الى الاستعانة بنظام التعاقد في العقود الوظيفية في بعض الحالات التي يشير اليها القانون.

كأصل عام، علاقات الموظفين في الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات ذات الطابع الإداري تخضع للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بينما علاقات العمل في القطاعات الأخرى تخضع لقانون الخاص بعلاقات العمل، علماً ان قانون الأساسي الذي يحكم علاقة الموظف بالهيئة المستخدمة دائمة تتوفر على حماية أكثر مقارنة مع العامل في القطاعات الأخرى.²

ولكن السؤال المطروح علاقات التوظيف الاعوان العموميين في قطاع الوظيفة العمومية ما صيغتها؟

بالإضافة إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، هناك قوانين أساسية تنطبق على موظفي البرلمان وتميزهم عن قطاعات أخرى، حيث يخضعون لنظام تنظيمي مميز يختلف عن النظام التعاقدى المعتاد في القطاعات الأخرى، مثل القطاعات الاقتصادية والتجارية والصناعية.³

تم تنظيم نظام التعاقد في الجزائر من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 133/66، الذي سمح بتعيين موظفين في وظائف مؤقتة دون إعطائهم صفة الموظف. كما ظهر مصطلح التعاقد بشكل واضح من خلال المرسوم رقم 136/66 الذي حدد القواعد المطبقة على الموظفين المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.

وتناول قانون الوظيفة العمومية الجزائري الحالي لسنة 2006 نظام التعاقد هذا في الفصل الرابع منه والمتعلق بالأنظمة القانونية الأخرى للعمل، في صيغة الجمع التي توحى إلى وجود انفصال بين نظام التعاقد والتنظيم الإداري للوظيفة العمومية، كما توحى من جهة أخرى إلى وجود عدة أنظمة قانونية للعمل موازاة مع علاقة العمل للوظيفة المؤسسة على التوظيف والترسيم في المناصب يخص عمالاً معينين حسب طبيعة العمل المطلوب القيام به.

¹ -P/ Renault Marie Hélène - Histoire de la fonction publique - Edition Ellipses - paris cedex 15 année 2003, p 8et9.

² -- P/ Renault Marie Hélène , Op.cit, p 02.

³ - اللائحة المؤرخة في 02-03-2010، تتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المجلس الشعبي الوطني. واللائحة المؤرخة في 11-03-2010، تتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي مجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 37 المؤرخة في 09-06-2010.

إذن عقد التوظيف في الجزائر عقد إداري يختلف عن عقد العمل والعقد المدني وقد أخذت الوظيفة العامة الفرنسية أيضا بهذا النمط من التوظيف أي التوظيف التعاقدي¹.

أي أنه إلى جانب الأصل العام في الوظيفة القائم على ديمومة الوظيفة، تم الاعتماد على مبدأ سلطان الإرادة في الوظيفة العامة، بفعل التحولات الجديدة التي فرضها المجتمع منها التوسع في مهام الإدارية واللجوء إلى التوظيف المكثف للمستخدمين لسد الاحتياجات الضرورية للمرافق العمومية، مما فرض على السلطة اتخاذ إجراءات جديدة وولوج باب أنظمة قانونية أخرى للعمل والاعتماد على النظام التعاقدي في التوظيف، فيطبق هذا الأسلوب في الحالات المنصوص عليها في المواد 19 إلى 24 في مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية.

الى جانب وضوح المشرع لاتخاذ نظام التعاقد كطبيعة أخرى للوظيفة في الامر 06-03، ليصدر لاحقا المرسوم الرئاسي 07-308 متضمنا كليات توظيف الاعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لواجباتهم والقواعد المتعلقة بنظامهم التأديبي.

وقبل الخوض في الحديث عن نظام العون المتعاقد وما علاقته بالإدارة، يجب ان نتعرض عن خلفيات الدولة الى الاخذ بهذا النظام، هل هو عدول عن النظام المغلق والعلاقة التنظيمية للموظف العام والإدارة ام هي حتمية ضرورية؟

الفقرة الاولى: اللجوء الى نظام التعاقد حتمية سياسية واقتصادية

يعد الأخذ بالنظام التعاقد نتيجة تأثر بالوظيفة العمومية المعاصرة الأجنبية بالتطور الحاصل في المجال الاقتصادي والاجتماعي، حيث أصبح المبدأ القائم على ديمومة العلاقة الوظيفية يتراجع لصالح نمط التعاقد في حدود القانون، كما يعتبر الفقه أن تواجده في المؤسسات العمومية هو بمثابة تطور مفهوم الوظيفة العمومية التغيير الحاصل في النظام السياسي، والاقتصادي كان لابد أن ينعكس على المنظومة القانونية العلاقات العمل، حيث تم الاعتماد تدريجيا على مبدأ سلطان الإرادة بفعل تأثيرات السوق، والتطور الحاصل في المجالين العلمي والتكنولوجي اللذين اثر بصفة مباشرة على منظومة الوظيفة العمومية، زيادة على انعكاسات الدولة الجزائرية اتجاه المنظمات الدولية، لاسيما الصندوق النقد الدولي²، ومنظمة العمل الدولية على سياسات التشغيل بصفة عامة وذلك بإتباع سياسات اقتصادية

1 - جميلة قدودو ، المرجع السابق، ص 145-146.

2 - طربيت سعيد، النظام القانوني لعقد العمل المحدد المدة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2012. ص 150 وما بعدها.

ترتكز على الإصلاحات الهيكلية في اقتصادها لعدة أوجه كترشيد النفقات وتحرير الاقتصاد واعتماد آليات السوق ودعم الأطر المؤسسة لاستثمار وإصلاح الإدارة والنظم القانونية المختصة¹.

بالإضافة أن من أهم أسباب الأخذ بنظام التعاقد هو تكييف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة في إطار نظام التعددية السياسية وللإقتصادية والاجتماعية وكذا عصرنه الدولة وتحديث أساليب تسيير سلطانها ومرافقها العامة مع وضع نظام مبرمج للتكوين، وحدد المشرع النشاطات التي تخضع لنظام التعاقد في الفصل الرابع المعنون بالأنظمة القانونية للعمل الأخرى على أن تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارة العمومية إلى نظام التعاقد أي أنه جعل هاته النشاطات كالحفظ والصيانة نشاطات عادية ومادية لا تدخل ضمن أهداف الإدارة العمومية التي لها أهداف أسمى من ذلك لذا عليها التركيز على المهام والنشاطات الرئيسية التي تبذل الإمكانات المادية والمالية لذا وجب إخضاعها لنظام التعاقد.

الفقرة الثانية: تغليب الطابع التنظيمي للعلاقة على الطابع التعادي

ـ خلافا للعون العمومي، الموظف العمومي الذي يوجد في وضعية قانونية، أساسية وتنظيمية تجاه الإدارة التي يمارس فيها مهامه، يتواجد العون العمومي المتعاقد رغم الواجهة العقدية التي تربطه بالإدارة المستخدمة في وضعية قانونية مختلطة أو هجينة تتقاطع فيها العناصر التنظيمية أو الموضوعية والعناصر العقدية أو الذاتية رغم تسجيل هيمنة الأولى على حساب الثانية.

بتواجد العون المتعاقد رغم السند الاتفاقي الأولى الذي يربطه بالإدارة المستخدمة في وضعية تنظيمية أساسية اتجاه الإدارة المستخدمة² ، ومبررات ذلك :

- أن المشرع الدستوري في مادته 139 من دستور 2020 خص بصلاحيه المشرع في تقرير ضمانه الموظف ولم يذكر العون المتعاقد، وبمفهومه ان التنظيم هو الذي يحدد هذه الضمانات التي تخضع العون المتعاقد.

¹-شمس الدين بشير الشريف، نظام التعاقد في الوظيفة العمومية، انقلاب على نظام المهنة أم إجابة برجماتية لمتطلبات الرشادة المالية والتسييرية، مجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد السابع، العدد الثاني، الأغواط، 2048، 2066،

² -Fabrice MELLERAY, droit de la fonction publique, 3 éd., Economica, Paris, 2013, p. 154

- العقد المبرم بين العون والإدارة هو عقد محدد سلفاً من قبل الإدارة وبصفة انفرادية منها، ولهذا الطابع العقد للعلاقة هنا هي وهمية¹.

وبناءً على ذلك، يشير إلى أن التمييز الشكلي بين الموظف والعون المتعاقد يعتمد تقليدياً على الأساس القانوني للتعيين، سواء كان ذلك بواسطة قرار تنظيمي أو عقد، وعلى وضعية كل منهما (تنظيمية أو عقدية)، ولذلك فإنه يبدو أن هذا التمييز ليس سوى مجرد فارق شكلي أو اصطفاي².

وبهذا التكييف يترتب عنه عدة آثار تتمثل في:

- تمتلك السلطة الصلاحية تعديل اللوائح التنظيمية للأعوان المتعاقدين بما في ذلك تلك المتعلقة بتحديد رواتبهم، دون إعطاءهم حق التمسك في المحافظة على وضعهم القانوني الحالي.

- اعتراف مجلس الدولة الفرنسي سنة 1998 بحق الأطراف الغير المعنية بصفة مباشرة بتقديم طعن لإلغاء عقود التوظيف وهذا عكس في المنازعات الوظيفة العمومية التي يشترط رفع طعون ضدها. يعكس هذا الاعتراف القضائي الواضح السيطرة التنظيمية للوضعية القانونية للموظفين المتعاقدين.

- نتيجة للطابع العقدي للوضعية القانونية للمتعاقد، يحق له الاستفادة من تسويات خاصة يتم الاتفاق عليها مع الإدارة المستخدمة في حال عدم وجود تنظيم قانوني صريح، - يمكن ان يتضمن عقد التوظيف قواعد مكملة للنصوص التنظيمية- وهذا يختلف عن الوضعية الخاصة بالموظف الذي يخضع لشروط وقوانين أكثر صرامة³.

الفقرة الثالثة: فئات والحالات التي يمكن اللجوء الى التعاقد

نظم المشرع الجزائري حالات توظيف "الأعوان المتعاقدين" في الإدارة العامة من خلال الأمر رقم 03-06، وحدد أربع فئات رئيسية لهذه الحالات:

الفئة الأولى:

- تشمل هذه الفئة الأعوان الذين يتم توظيفهم في مناصب تتعلق بأنشطة الحفظ والصيانة والخدمات في الإدارات والمؤسسات العمومية.

¹-, Fabrice MELLERAY, op.cit., p. 152.

² -شمس الدين بشير الفاروق، المرجع السابق، 2050.

³ -المرجع السابق، ص2051.

- حددت المادة 19 من المرسوم قائمة بوظائف هذه الفئة، والتي تشمل: العمال المهنيون، أعوان الخدمة، سائقو السيارات، رؤساء الحظائر، أعوان الوقاية، الحراس.

الفئة الثانية:

- تشمل هذه الفئة الأعوان الذين يتم توظيفهم بصفة استثنائية في مناصب مخصصة للموظفين في حالات محددة:

-انتظار تنظيم مسابقات توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين.

-تعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل (مادة 20 من المرسوم).

الفئة الثالثة:

- تشمل هذه الفئة الأعوان الذين يتم توظيفهم بصفة استثنائية في أعمال ذات طابع مؤقت، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 19 و 20.

الفئة الرابعة:

- تشمل هذه الفئة توظيف مستشارين ذوي خبرة أو دراسة أو استشارة لحساب المؤسسات والإدارات العمومية في إطار اتفاقيات محددة (المادة 25 من المرسوم).

ملاحظات:

- يهدف نظام التعاقد إلى تلبية احتياجات الإدارة العامة من الموارد البشرية المؤهلة بشكل مؤقت أو استثنائي.
- تختلف شروط التوظيف والإجراءات المتبعة حسب كل فئة من فئات الأعوان المتعاقدين.

تخضع حقوق وواجبات الأعوان المتعاقدين لأحكام المرسوم رقم 07-308 المتعلق بتحديد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم.

في المادة 19 من (ق.ا.ع.و.ع) وجدت الصيغة التي استخدمها المشرع في تلك المادة غير دقيقة وغير شاملة بما يكفل تبرير إبرام عقود العمل. وذلك لأنها تشير إلى المجالات أو النشاطات التي تبرر نظام التعاقد مثل نشاط الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية، وعلى الرغم من ذلك، يجب أن

يؤخذ في الاعتبار أن جميع الهيئات التابعة للوظيفة العمومية تُعتبر هيئات خدمات ولا تُعتبر كمؤسسات إنتاجية تابعة للقطاع الاقتصادي.

فوجود عبارة "خدمات" في نص المادة يعزز توسع مبدأ التعاقد في الوظيفة العمومية، حيث كان في السابق استثناءً. والنصوص التنظيمية التي صدرت بعد عام 2006 تثبت توجه المشرع نحو توسيع نطاق مبدأ سلطان الإرادة في التعاقد، مع التركيز على الجوانب التنظيمية. هذا يعني أن إرادة الموظف والعامل تصبح مقيدة في اختيار أنماط وشروط التعاقد بشكل عام.¹

ويرى أحمد محيو أن الإدارة تستعمل عادة موظفين حددت وضعيتهم بقانون أساسي للوظيفة العمومية، ولكن يمكنها أن تستخدم أعوانا توظفهم عن طريق التعاقد الذي يخضع للقانون الإداري، لهذا فإن المتعاقدين مع الإدارة الجزائية هم أعوان عامون، لا يخضعون لأحكام القانون المدني ولا لقانون العمل بل أعوان عموميون مؤقتون لأن عقدهم مؤقت يوقع من الجهة الإدارية المختصة.²

بناء على ذلك، يمكن اعتبار أن أصل العلاقة بين موظفي الدولة هو علاقة قانونية تنظيمية ولائحية. ومع ذلك، تسمح الإدارة استثنائياً بتوظيف موظفين متعاقدين عن طريق عقد يربطهم بالإدارة بعلاقة تعاقدية تنظيمية. ونتيجة لذلك، فإن للإدارة حرية في تعديل وتغيير شروط العقد وفقاً للظروف المحيطة، دون أن يكون للموظف المتعاقد أي نوع من الرقابة أو الإشراف على هذه التعديلات³

نتيجة لهذا، يمكن الاستنتاج بأن علاقة الموظف المتعاقد مع الإدارة هي علاقة تعاقدية تنظيمية مختلطة.

على الرغم من أن الموظف المتعاقد ينضم إلى الوظيفة وفقاً لعقد، إلا أن مركزه القانوني لا يعتبر مركزاً تعاقدياً خالصاً مشابهاً لمركز أي شخص آخر متعاقد في إطار القانون الخاص أو الإداري. بل، كما قرر مجلس الدولة الفرنسي، فإن مركز هذا الموظف مركب مختلط.⁴

¹ - أنظر في هذا الصدد المواد 4 و 5 و 9 من المرسوم الرئاسي رقم 07-308 ، المرجع السابق.

² -محفوظ فغول ، النظام التعاقد في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2016/2017 ، ص1.

³ -خلدون عايشة ،المرجع السابق ،ص219.

⁴ -جميلة قدودو ، نظام التعاقد أحد متطلبات عصرنة الوظيفة ،المرجع السابق ،ص150

الفقرة الرابعة: أنواع العقود التي يمكن للعون المتعاقد ان يتعاقد به

يتم اللجوء إلى الأعوان المتعاقدين وفقا لاحتياجات المؤسسات والإدارات العمومية، وهذا عبر إبرام عقود محددة المدة أو غير محددة، ويكون العمل بالتوقيت الكامل أو الجزئي مع عدم إمكانية استقادتهم من اكتساب صفة الموظف ، كما لا يخولهم شغل هذا المنصب حتى الإدماج في الوظيفة العمومية وهذا تطبيقا للمادة 01/22 من الأمر رقم 06- 03.

ونشير إلى أن العون المتعاقد لا يستفيد من هذه الحقوق، وهذا لكون وظيفته ذات طابع استثنائي إذ تم اللجوء إلى هذه الطريقة استجابة لاحتياجات عارضة، ويكون التعاقد إما عبر عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، 5والتى حددتها المواد 04 و 05 من المرسوم رقم 07- 308وهي:

أ-العقود المحددة المدة: وهي حسب المادة 04العقود التي خصصت لشغل منصب مؤقت أو لتعويض الشغور المؤقت لمنصب عمل، أو في انتظار تنظيم مسابقة أو إنشاء سلك جديد للموظفين أو للتكفل بعملية ذات طابع مؤقت.

ب-العقود غير محددة المدة: وهي حسب المادة 05العقود التي توجه إلى شغل منصب عمل دائم، وفقا لطبيعة النشاطات أو ضرورات الخدمة.

الفصل الثاني

تطور الأطر القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية في الجزائر

لفهم تطور الأطر القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية في الجزائر، تم التركيز في هذه الدراسة على نقطتين أساسيتين:

أولهما: تعرضنا إلى أهم المراحل التي شكلت مسار الوظيفة العمومية الجزائرية، بدءًا من العهد العثماني، مرورًا بالفترة الاستعمارية، وصولاً إلى فترة استعادة الاستقلال في عام 1962، إلى صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في عام 2006، وتعديله في عام 2022.

إن دراسة هذه القواعد من منظور تاريخي ستمنحنا فهمًا أفضل للواقع الوظيفي العمومي المطبق في الجزائر. وتعتبر الجزائر كغيرها من الدول التي شهدت مراحل تطور مسار الوظيفة العمومية بها منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

تركزت الدراسة على تحليل مميزات كل مرحلة على حدة وكيف أثرت هذه المميزات على العمل الإداري بشكل عام، بما في ذلك تطوير الأنظمة المختلفة في محاولة لإصلاح القطاع العام، وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن من جهة، وبين الإدارة وموظفيها من جهة أخرى.

ونظرًا للتحويلات الاقتصادية والسياسية التي مرت بها الجزائر، اضطرت الدولة تطبيق إطار تنظيمي وقانوني يتناسب مع خصوصيات كل مرحلة.

أما في نقطة ثانية من هذا الفصل نتناول بشكل مفصل عن التنظيم القانوني والفني للوظيفة العمومية من خلال التطرق إلى المبادئ التي تحكم وتستمد منها أحكامها، وإلى كيفية تنظيمها من الناحية الفنية، بالإضافة إلى التنظيم الهيكلي والوظيفي للوظيفة العامة في الجزائر، حيث نتعرض لتنظيم الوظيفة العمومية من حيث اختصاصات ومهام السلطة الحكومية بالمكلفة بالوظيفة العمومية وكذا الهيئات الاستشارية بالوظيفة العمومية (المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والمديرية العامة للوظيفة وكذا هيئات الاستشارة والمشاركة).

من أجل توضيح ذلك، نتناول في المبحث الأول إلى مسار تطور الوظيفة العمومية في الجزائر، وفي المبحث الثاني إلى تنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر.

المبحث الأول: مسار تطوير الوظيفة العمومية في الجزائر

شكل تطور النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر لوحة معقدة ومتشابكة تتأثر بتفاعل مجموعة من العوامل التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والدولية، وهذا أمر منطقي بالنظر لما عرفته من الأوضاع القانونية والأزمات.

فقبل الاستقلال، كانت الوظيفة العمومية في الجزائر خاضعة للنظام القانوني الفرنسي، حيث كانت الإدارة جزءاً لا يتجزأ من الاستعمار الفرنسي وخدمة مصالحه. تميزت هذه الفترة بمركزية الإدارة، وسيطرة البيروقراطية، وتهميش الجزائريين في الوظائف العليا.

وبعد الاستقلال، واجهت الجزائر تحديات كبيرة في بناء نظام إداري جديد يواكب تطلعات الثورة ويستجيب لحاجات التنمية، مما أدى إلى سلسلة من التحولات التشريعية التي سعت إلى التوفيق بين التراث الاستعماري والرغبة في بناء دولة وطنية مستقلة. وقد مرت هذه العملية بمراحل متعددة، بدءاً من المرحلة الانتقالية التي شهدت محاولة استيعاب الإرث الاستعماري وبناء المؤسسات الأولى، وصولاً إلى المراحل اللاحقة التي عرفت محاولات تطوير الإدارة وتكييفها مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، مما يجعل دراسة هذه التطورات أمراً بالغ الأهمية، ولهذا قسمنا هذا المسار إلى مرحلتين أساسيتين وفق المطلبين التاليين.

المطلب الأول: الوظيفة العمومية في الجزائر قبل الاستقلال

لمعرفة ما حدث من تطور الوظيفة العمومية في الجزائر قبل الاستقلال، سنحاول التطرق لأهم المراحل التي مرت بها منذ العهد العثماني مروراً بالعهد الاستعماري الفرنسي والتي تميزت بانعدام الاستقرار والتوازن في الأجهزة الإدارية، حتى استعادة السيادة الوطنية سنة 1962 م، محاولة التدقيق على خصائص التي تتميز بها كل مرحلة وأهم مؤشرات وعلامات إصلاح وتطوير نظام الوظيفة في كل مرحلة من هذه المراحل والتي قسمناها إلى مرحلتين.

الفرع الأول : الوظيفة العمومية في الفترة العثمانية

قبيل أن نتطرق إلى تطور النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر بعد الاستقلال، من الضروري أن نلقي نظرة على جذوره التاريخية في العهد العثماني.

فالفترة العثمانية، التي امتدت لعدة قرون، تركت بصمات عميقة على النظم الإدارية والاجتماعية في الجزائر، بما في ذلك الوظيفة العمومية

أحدث إنظام الجزائر الى الدولة العثمانية تحولات كبيرة في النظام السياسي والتقسيم الإداري للدولة الجزائرية، أملت المستجدات والتحديات الكبيرة للسلطة الجديدة وخاصة تأقلمها للتنظيم السياسي والإداري خلال الفترات القادمة.

بحيث شهدت الدولة العثمانية تنظيما وتقسيم إداريا متميزا من حيث أساليب ووسائل الإدارة والوحدات والمصالح بالإضافة إلى دار السلطان تم تقسيم الجزائر في العهد العثماني إلى أربع وحدات "أقاليم" إدارية و يمكن تلخيصها على النحو الاتي¹ :

1- دار السلطان:

فدار السلطان هي أصغر المقاطعات وأكثرها تميزا وهي تابعة مباشرة للسلطة المركزية في مدينة الجزائر وهي الداى، فهي تشمل خمس مدن هي الجزائر القليعة، البليدة، دلس وشرشال ، إضافة فهي تحوي الأراضي والأوطان القائمة والخاضعة للقوات الأغا التركية.

2- بايلك² التيطري :

عاصمة التيطري هي المدينة ، وكان الباى الذي يحكم المدينة أول من بين البايات الاولى في نظام التشريفات ، غيرانه كان أقل شأنًا لأنهم لا يهتمون بهم لا سياسيا ولا اقتصاديا وهذا كله راجع لعدم إمكانيته السيطرة كليا على هذه المنطقة وخضوعها للداى الأكبر في مدينة الجزائر³.

ومايجب الإشارة إليه أن هذا البيلك كان مجزأ إلى 04 قيادات إدارية متمثلة في:

أ- قيادة الظاهرية.

¹ - بلحبل حميدة، نفس المرجع السابق، ص19.

² - "بايلك" هو اسم منطقة جغرافية إدارية، حيث قسمت الجزائر إلى أربع بباليك أو مقاطعات أو أقاليم هي بايلك الوسط وبايلك الشرق وبايلك الغرب والتيطري: أنظر

- مصطفى أحمد بن حموش، فقه العمران الإسلامى للأرشف العثماني الجزائري (956هـ-1246هـ) 1549م -

1830م، ط، دار البحث والدراسات الإسلامية للنشر، دبي 2000، ص268

³ - بوزيان مكلل، المرجع السابق، ص 4.

ب- قيادة القبيلة.

ت- قيادة صور الغزلان، الديرة.

ث- قيادة الجنوب (قبائل الرحل وأولاد مختار) وهي القبيلة التي كانت تسيطر على منطقة التيطري.

3- بايلك الغرب الجزائري

يعود تأسيسه كتنظيم سياسي وإداري إلى النصف الأول من القرن 16 عام 1663 م، وتولى حكمه اثنان من البابات، الأول كان بمارونة والآخر بمدينة تلمسان 1706 م، إلا أنه تم توحيدهما وأصبح يحكمهما باي واحد عاصمته معسكر ثم وهران 1708-1732 م، ثم أنتقل إلى مستغانم من 1732-1737

وقد تلعب الطابع العسكري في تنظيم بايلك الغرب، ويعود السبب في ذلك للحروب التي كانت مع الأتراك وبين بياليك الغرب، مما أدى إلى عدم الثبات الإقليمي للمنطقة الذي أثر سلبا على الزراعة والعمران، وما يهنا هنا أن بايلك الغرب كان تنظيما محليا متميز بتنظيمه البسيط وفي نفس الوقت محكما لانضباطه وقوته في التسيير.

4- بايلك الشرق (قسنطينة)

فهو يتضمن المنطقة الشرقية للجزائر وما يميزها أنها لم تكن خاضعة لنفوذ الأتراك وسيطرتها الكاملة بسبب كونها أرض ذات تضاريس تعكس التحديات لكونها ذات طبيعة جبلية.

يستخدم التنظيم الإداري في العهد العثماني فلسفة إدارية مرنة، رغم ذلك كان يستعمل أسلوب الإدارة المباشر للإقليم والمصالح المحلية التابعة له، وهذا ما برز في سيطرة الحاكم التركي على المناطق الإدارية والسكانية الخاضعة له، تاركا لأهل البايك التحكم في أمورهم الداخلية بأنفسهم¹.

أولا: موظفو الحكومة المركزية

سنحاول قدر المستطاع التكلم عن توظيف الموظفين في الإدارة المركزية لأن من الصعب تحديد معضهم وهذا لكثرة تواجد الموظفين واختلاف طبيعة وظائفهم.

¹ - بلحبل حميدة، نفس المرجع السابق، ص 20.

فمثلا قد تبنى الأتراك مبدأ الوظائف المحجوزة، وفي بعض المرات تكون الوظيفة محل لبيعها مما أدى إلى عدم استقرار الوظيفة لارتباط الموظف بمسؤول السلمي وأن تغير هذا المسؤول يؤدي مباشرة إلى تغيير الموظف.

وقد انتهج الاتراك مبدأ التخصص في الوظائف الخاصة، إذ أعتى بالوظائف الخاصة بالجانب المادية والقضائية¹.

1: الموظفون المكلفون بتسيير الأمور المادية:

يعتبر الموظفون المكلفون بهذه الأمور المالية هم موظفون متميزون نظرا لطبيعة مهامهم المنوطة عليهم في حماية وتمويل الخزينة، وهناك ما يسمى بالخواجة المخزن المكلف بجمع الضرائب على الأراضي الفلاحية، وكذلك الى الموظفين المقربين للداي.

2: الموظفون المكلفون بتسيير الأمور القضائية:

وهم أيضا استدعت طبيعة أعمالهم إلى تخصيصهم، فهناك من هو مخصص في المدني والجنائي، وكل ذلك مرتبط بدعاوي المدعى.

رغم أهمية موظفي الإدارة المركزية إلا أنها عرفت بتدهورها نظرا لتداخل اختصاصاتهم التي كانت تراعي مصالحهم الشخصية.

ثانيا: موظفي الإدارة اللامركزية:

تميز هؤلاء بتقسيمهم إلى قسمين: موظفون يتمتعون بصلاحيات واسعة ذات الطابع السياسي والآخرين مكلفون بتنفيذ ما يؤمرون به القسم الأول.

ينقسم الصنف الأول إلى:

الباي: ويتم تعيينه من قبل الداى وهي وظيفة خاصة بالأتراك فقط، وظيفته منحصرة فقط في تحصيل الضرائب وتقديمه للداى، إن كانت مردوديته إيجابية استمر في عمله وإن كانت العكس فإنه يقتل لا محالة، وقد يعين لمدة 03 سنوات إلا أنه يمكن أن يعزل وقت ما شاء الداى.

¹ -بوزيان مكلل، المرجع السابق، ص48.

1- **القائد:** ويتم تعيينه من قبل الباي، مهمتهم مراقبة شيوخ رؤساء الكتلة السياسية وتحصيل الضرائب.

2- **الحاكم:** ويمكن استبداله بشيخ البلد في تسيير شؤون البلدية.

3- **الشيخ:** يتم تعيينه من قبل القائد لما له صلة وعلاقة بالطبقة الشعبية العربية.

وما نخلص به أن الجزائر خلال حكم العثمانيين، لم تعرف النظام الإداري المحلي بمفهومه الراهن، والذي أخذ من نظام البلدية أساساً له، وكل ما كان هناك ما هو إلا تنظيمات إقليمية إدارية، مثل البلدة، والوطن والتي كانت تؤدي وظائف أشبه بوظائف البلدية في الوقت الحديث.

فالبلدة: هي التنظيم الإقليمي الإداري الذي يشمل المدينة بالبايك، وهي تماثل البلديات الحضرية بالوقت الحالي¹، وتتمثل أهم اختصاصاتها في مراقبة مداخيل حقوق أملاك البلدة، وجمع الضرائب من السكان، إضافة إلى مراقبة نوعية السلع التي يتم عرضها، والخدمات التي يتم تقديمها².

حين نجد أن الوطن هو التنظيم الإقليمي الذي يشمل العرش، أو القبيلة، وهو بمثابة البلدية الريفية في الوقت الراهن، ويتأخره رئيس القبيلة، والذي يؤدي مجموعة من المهام كجباية الضرائب المفروضة على القبيلة، وتسليم الأشخاص العصاة، وتتجند أفراد القبيلة كفرسان وجنود متطوعين³.

الفرع الثاني: الوظيفة العمومية في الجزائر في عهد الاستعمار الفرنسي 1830-1962:

بعد دخول فرنسا للجزائر تدخلت بجميع سلطاتها وإمكانياتها للإطاحة بالنظام الإداري الجزائري، وقد استخدمت خطة قد أعدتها سابقاً وفق مصالحها، ومصالح المعمار الأوروبيين، هدفها كان القضاء على القوانين التي تحكم الإدارة المحلية.

فقامت بتأسيس إدارة كولونيالية تمحي كل ماله علاقة بالدولة العثمانية قصد تدمير الكلي للهيكل الاجتماعية، والاقتصادية وحتى الثقافية للشعب الجزائري

¹ - محمد العربي سعودي: المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، ص 40، 41.

² - محمد العربي، نفس المرجع السابق، ص 19.

³ - محمد العربي، نفس المرجع السابق، ص 47.

مستخدمة في ذلك كل وسائل القمع والإكراه ونزع الملكية، فشرعت بتتصيب حاكم عام أو مفوض لتسيير الشؤون العامة بتفويض له جميع الاختصاصات¹.

تعتبر أول محاولة قامت بها السلطات الفرنسية لتمكين الجزائريين من الدخول إلى الوظيفة العمومية رجع تاريخها إلى ما بعد الحرب العالمية الأولى، حيث حاولت تجسيد الوعود التي التزمت بالوفاء بها هذه السلطات مقابل ضريبة الدم التي دفعها الكثير من المواطنين بصدور قانون 4 فبراير، 1919 التي نصت مادته 14 على: "الأهالي المسلمون يتمتعون بحق الدخول إلى الوظائف العمومية بنفس شروط الكفاءة البدنية التي يجب توافرها في المواطنين الفرنسيين"².

غير أن هذا القانون الذي فتح مجالا ولو قليلا من التحرر السياسي والاجتماعي للجزائريين، إلا أنه لم يكتب له التنفيذ وهذا لسببين:

-السبب الأول يعود إلى الأجواء السياسية السائدة في الأوساط الاستعمارية في ذلك الوقت. وعارض أي مبادرة لتأسيس ولو ذرة من الحقوق للجزائريين.

-والسبب الثاني هو عدم وجود قانون أساسي كامل يحدد حقوق الموظفين وواجباتهم، فلكل حكومة سلطة مستقلة على أعوانها وإدارة شؤونهم.

وللحديث عن تطور الوظيفة العامة في الجزائر قبل استقلالها، يجدر بنا معالجة الوظيفة في إدارة الأمير عبد القادر باعتبارها إدارة موازية للإدارة الفرنسية.

أولا : الوظيفة العامة في إدارة الأمير عبد القادر

خلال الاستعمار الفرنسي، كان الأمير عبد القادر يشكل تنظيما محكما يدير شؤون الجزائريين وقد سمي آنذاك بدولة الأمير عبد القادر، حيث قام الأمير عبد القادر بنظام إداري منتظم، يقوم على أسس ديمقراطية من أعلى قمة إدارية إلى القاعدة، في الإدارة المحلية يشغلها موظفين. هؤلاء يتم تعيينهم من قبله وفق مبادئ وأسس جديدة في طريقة تعيين القادة على أساس الفكر الديني والثقافي للدين الإسلامي وشجاعتهم في تفوقهم في ساحة الحرب.

¹ - رشيد بوخالفة، زينب قريوة، التنظيم الإداري الجزائري وآليات عصرنته، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، 2012، المجلد 05، العدد 02، ص 1035-1055.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 38.

ويمكننا القول ان الأمير عبد القادر عند تأسيس دولته، اعتمد فكرة ومفهوم الوظيفة العمومية واستفاد من التجربة العثمانية في التسيير. حيث استعان بموظفين أجانب مؤقتا لتعويضهم فيما بعد بالجزائريين تم تكوينهم لذلك¹.

ورغم حداثة نظام الوظيفة العمومية في دولة الأمير عبد القادر، إلا أنه كان أكثر عدلاً من النظام الفرنسي الذي له جذور تاريخية متميزة في الوظيفة، لأنه قائم على الشريعة الإسلامية وفق قواعد القرن الكريم.

ثانيا : الوظيفة العمومية بعد قانون 1946

خلال الحكم الاستعماري الفرنسي عرفت الجزائر نظاما للوظيفة العمومية، وكان الأول من نوعه، وهو النظام الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 ومع بعض الاستثناءات تم توسيع نطاق تطبيقه ليشمل الشعب الجزائري، إلا أن الوظيفة العامة كانت مقصورة فقط على الفرنسيين دون الجزائريين²

إلا أن القانون لم يتطور إلا بعد اندلاع حرب التحرير الوطني حيث بدأت السلطات الحاكمة في تعديل مضمونه ابتداء من سنة 1956م³.

في سنة 1956م ، شرعت فرنسا في مراجعة مختلف النصوص القانونية لتهدئة انفعالات الشعب خاصة فئة العمال و اقرت في القانون المتعلق بالوظيفة العمومية بعض الأحكام التي تتعلق بشروط وكيفية التحاق الجزائريين بالوظيفة العامة ،وبقي هذا القانون ساري المفعول لغاية 04 فيفري من عام 1959م، حيث صدر قانونا جديدا للوظيفة العامة بفرنسا .وامتد تطبيق هذا القانون بموجب مرسوم مرسوم 02 أوت 1960 إلى غاية إستقلال الجزائر⁴ .والذي جاء متناسبا مع دستور الفرنسي 1958⁵.

بناء على ذلك، يمكننا القول إن أهم النصوص التي صدرت في هذا السياق هي :

¹ -بوزيان مكلل، المرجع السابق، ص59.

² - كمال شطاب، عمر بورنان، أثر السياسة الفرنسية على تولية الوظائف العمومية خلال فترة إحتلال الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق يحي، جيجل، المجلد 07، العدد 01، جوان 2022، ص648-666.

³ -هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص39.

⁴ -بوزيان مكلل ، المرجع السابق، ص

⁵ - حشيش عبد الحميد كمال، دراسات في الوظيفة العامة، في النظام الفرنسي، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1974، ص145.

-مرسوم 1956 الذي قام بتخفيف بعض الشروط المطلوبة لدخول الوظائف العامة.

- مرسوم 1960 الذي قام بتمديد صلاحية أحكام أمر 1946 المتعلقة بقانون الأساسي للتوظيف العامة.

أين تم خلال هذه الفترة إنشاء مؤسسات للتدريب في الجزائر ووهران وقسنطينة، بالإضافة إلى إنشاء لجنة خاصة تحمل اسم "لجنة دخول المسلمين الفرنسيين إلى الخدمة العامة والمجلس الأعلى" وقد حضي قطاع التعليم والقضاء والبريد والمواصلات بإدماج موظفيها الجزائريين في الهيئات الفرنسية.

المطلب الثاني : الوظيفة العمومية بعد الاستقلال

حتى يتسنى لنا لمعرفة تطور الوظيفة العامة في الجزائر بعد الاستقلال تعرضنا في بحثنا هذا إلى كل المراحل التي تميزت بها الوظيفة العامة الجزائرية منذ سنة 1962م، لغاية صدور القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية سنة 2006، متبوعا ببعض الإصلاحات لهذا القانون وللوظيفة العمومية ككل.

الفرع الأول: الوظيفة العمومية القائمة على المبادئ الاشتراكية

تعتبر الوظيفة العمومية في الجزائر من الركائز الأساسية لنظام الحكم، وقد مرت بتحويلات عديدة منذ الاستقلال، حيث تأثرت بالنظريات الإيديولوجية التي حكمت البلاد. ومن أبرز هذه النظريات كانت الاشتراكية، التي تركت بصمات واضحة على طبيعة الوظيفة العمومية وهيكل الإدارة العام، ويمكن دراسة نظام الوظيفة العمومية في ظل هذا المنهج في النقاط التالية:

أولاً: الوظيفة العمومية في المرحلة الانتقالية 1962-1966م

اصبحت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة مجرد إدارة شكلية فارغة وقد امتدت هذه المرحلة ما بين سنوات 1962م و 1966م ، وسميت بالانتقالية لكونها الفترة التي جاءت مباشرة بعد استقلال الجزائر ، ولا عجب أن نجد الإدارة الجزائرية في هذه الفترة مباشرة مكبله ، تعاني من وطأة مجمل الآثار السلبية الموروثة من هياكل مادية قائمة غير مكيفة ، من عادات ومفاهيم ومصطلحات لغوية ومناهج مفروضة حسب تعبير وزير العدل الفرنسي ، وهي جملة من العوامل التي صعبت على الإدارة الجزائرية الفتية مواكبتها لاعتبارات عديدة، منها اختلاف الإيديولوجية والثقافة والتوجهات الأساسية المقررة من قبل السلطات العمومية الجزائرية التي أقامت الدولة من الناحية القانونية على معالم دستور 1963م ، والسبب في ذلك إلى مغادرة الإطارات الفرنسية الاستعمارية للبلاد تاركة مناصب شاغرة تقدر بحوالي مائتي ألف 200.000 منصب في التوظيف العمومي ، ولم يتمكن الجزائريين لقلّة خبرتهم في تسير الحسّن للإدارة

، حيث لم يكن يسمح للجزائريين بالتوظيف في الإدارة الفرنسية الاستعمارية بموجب الأمر 07 مارس 1947¹ ، وتشير الأرقام أن نسبة الجزائريين في الإدارة الاستعمارية كانت ضئيلة جدا²:

صنف أ كانت تقارب 2.5 بالمئة

صنف ب كانت 14.4 بالمئة.

صنف ج ود كانت 25.2 بالمئة.

ولهذه الأسباب ، لم تتخلى الجزائر تماما عن التشريع الفرنسي ، حيث كان القانون هو الذي يحكم الإدارة الجزائرية خلال الفترة الاستعمارية³.

حيث مددت السلطات الجزائرية بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 بصفة انتقالية العمل في جميع المجالات بالقانون الفرنسي .

1: مميزات هذه الفترة

وقد تميزت هذه الفترة الانتقالية من حيث تسيير الوظيفة العمومية والمسار المهني للموظفين العموميين بمجموعة من السلبيات التي كانت واضحة المعالم من بينها:

- كثرة النصوص التشريعية والتنظيمية الموروثة منها والجديدة، والتي غالبا ما تعذر على العون التنفيذي التحكم فيها.

- اقتصار عمل الإدارة على السعي لتكييف دور الوظيفة لتجديد المؤسسات الوطنية والنهوض بها لعجزها الفعلي عن التكفل بتسيير شؤون الدولة.

2: الإجراءات المتخذة في هذه الفترة

¹ - بوزيان مكلل، المرجع السابق، ص 50 وما بعدها.

² - بهلولي أبو الفضل محمد، تاريخ الوظيفة العمومي في الجزائر مجلة العبر للدراسات التاريخية في شمال إفريقيا، المجلد 06، العدد 01 جانفي 2023، ص 402-420.

³ - جمال خرشي، الاستعمار وسياسية الاستيعاب في الجزائر، 1833-1962 ترجمة عبد السلام عزيزي، دار القصة للنشر، الجزائر، 2009، ص 79.

ونتيجة لذلك عمدت السلطات الجزائرية إلى انتهاج سياسة جزأة سريعة بالاعتماد على الكفاءات الجزائرية في التسيير، بالإضافة إلى عملية تطهير جهاز الوظيفة العامة من كل من كان له ماض يتنافى مع مبادئ الثورة التحريرية.

ولهذا عمدت الدولة الجزائرية اتخاذ بعض من الإجراءات تتميز بالخصوصيات القانونية المتمثلة في¹:

أ - الإدماج وإعادة الإدماج:

تخص مجموعة من الجزائريين الذين استبعدوا من وظائفهم وتم عزلهم بسبب المشاركة في الحرب التحريرية والانخراط في صفوف الجيش ضد الاحتلال حيث تم إعادتهم في الإدارة الجزائرية بموجب الأمر 62-01 المؤرخ بتاريخ 06 جويلية 1962 م ، حتى ولو كانت المناصب غير شاغرة، وتمت تسوية وضعيتهم، ومنحت لهم تعويضات. كما استفاد الجزائريون الذين كانوا موظفين لدى الإدارات المغربية والتونسية من إدماجهم هم كذلك في الإدارات الجزائرية وذلك بموجب الأمر 62-40 الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1962.

ب - التوظيف عن طريق التعيين

إن صدور المرسوم رقم 62-503 المؤرخ في 19 جويلية 1962 ،الذي يعتمد على مبدأ التوظيف الذي كان يخضع للشهادة فقط دون إجراء المسابقات المهنية، واشترط القانون فقط السن ووضع استثناء عن هذه القاعدة في التوظيف في تلك المرحلة وهي جواز للحكومة أن توظف أي مواطن أهلا للوظيفة العامة في وظائف متميزة كالمدير عام ورئيس المصلحة. وكانت هذه التعيينات تتم بموجب المرسوم الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1962 الذي يعتمد على الأولوية للمواطنين الذي شاركوا في الثورة التحريرية

وقد تم خلال هذا المرسوم بإدخال تعديلات أخرى على إجراءات التعيين و خفض المستوى المطلوب في الوظائف².

ج - التوظيف عن طريق التقاعد:

¹ -مهدي رضا، دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار في ضوء القانون رقم 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، جامعة الجزائر ،3،المجلد ،50، ع . 2013، ص 88.

² - بهلولي أبو الفضل محمد، المرجع السابق، ص 9.

صدر المنشور رقم 10 المؤرخ بتاريخ 06-08-1964 في إطار سياسة التوظيف؛ وهو يوضح كيفيات وشروط توظيف الأعوان المتعاقدين في إطار تطبيق القرار رقم 12/02/1962، والذي كان (المنشور) السالف الذكر امتدادا للقرار الصادر بتاريخ 08-03-1945 الذي يحدد التوظيف عن طريق التقاعد.

3: المركز المهني والقانوني للموظف في فترة 1962 - 1966:

عرفت هذه الفترة بتكليف المنظومة القانونية للتوظيف العمومي¹، وعليه صدرت عدة نصوص قانونية لضمان حقوق وواجبات الموظف، لا سيما الحقوق المالية. وكان الهدف من هذه التشريعات هو إزالة كل القواعد القانونية الغامضة والمتناقضة مع مبادئ السيادة الوطنية الموجودة في الأمر 1959.

ولذلك صدر المرسوم رقم 63-02 المؤرخ في 03-01-1963 الذي يلغي نسبة الزيادة التي كانت تقدر بـ 33 % للمعمرين مقارنة بالجزائريين.

وفي ذات السياق، ولضبط الشبكة الاستبدالية للموظفين صدر المرسوم رقم 63-156 المؤرخ بتاريخ 18-01-1963 الذي يضبط نظام التعويضات، وحدد مبلغ 2250 دج كمرتب شهري. وألغيت العديد من النصوص القانونية في إطار تكليف المنظومة القانونية للتوظيف العمومي.

وما يمكن استخلاصه في هذه المرحلة أنها تميزت بظاهرتين متعارضتين هما كثرة النصوص القانونية المنظمة للتوظيف العمومية سواء كانت القديمة أو الجديدة منها ، حيث كانت أكثر من 800 قانون أساسي خاص، من جهة ،ومن جهة أخرى تواجد النقص الموجود في الهيكلة البشرية من الموظفين، وصعوبة استخلاف قداماء الموظفين الفرنسيين بموظفين عموميين جزائريين بسبب عدم تمتعهم بالخبرة والكفاءة المهنية ،مما أدى إلى انحلال الكثير من المرافق العامة².

ولهذه الأسباب، لا يمكن أن نقيم هذه المرحلة من حيث مردودية أداء الموظفين أو حتى كقطاع نفسه، لأننا كنا في مرحلة انتقالية جديدة من حيث البناء والتأسيس وإعداد الهياكل وكنا في مرحلة التفكير في كيفية إعداد القوانين التي تسير الوضع الموجود آنذاك في المرحلة الانتقالية من أجل الخروج عن التبعية الفرنسية.

¹ - H. BLEUCHOT. Approches idéologiques de l'élaboration du statut de la fonction publique en Algérie. In : Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée, n°15-16, 1973. Mélanges Le Tourneau. II. p. 212.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 40.

ثانيا : الوظيفة العمومية في مرحلة الإصلاح والتنظيم 1966-1978

قامت الحكومة ابتداء من سبتمبر 1965 بتشكيل لجنة وطنية، مثلت فيها وزارة المالية والداخلية، وهي الوزارة التي تتبعها ادارة الوظيفة العمومية، وذلك لوضع القانون الاساسي للوظيفة العامة، وقامت اللجنة بعملها واعدت مشروع القانون اللازم الذي عرض في يناير 1965 على مختلف الادارات والوزارات وحزب جبهة التحرير الوطني ، وبعد ابداء الرأي و المقترحات في المشروع عرض على مجلس الوزراء لمناقشته في افريل 1966، حيث ناقشه مجلس قيادة الثورة في ماي 1966.

أين تم صدور الامر 66-133 بتاريخ 02 جوان 1966 في الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 1966/06/08، وتضمن هذا الأمر 79 مادة ، والذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من 01 جانفي 1967.

ولقد أعتبر صدور هذا القانون الأساسي أهم حدث في تاريخ المؤسسة الإدارية الجزائرية، كما لا ننسى ان مجموعة من الموظفين كانت تنتظر صدوره لتحديد نطاق التزامات والحقوق الوظيفية للموظف¹.

وجاء في بيان الأسباب أن نظام المسابقات الذي كان يعتمد سابقا لا يمكن تطبيقه وهذا للوقت الضيق وقلة المرشحين للشغل الوظيفة العامة²، ولهذا تعتبر هذه المرحلة من أصعب المراحل في حياة الوظيفة العمومية الجزائرية لرغبة منها في تحقيق التنسيق والانسجام بين جميع الهياكل وقصد تكييف نظام الوظيفة مع متطلبات الشعب الجزائري .

وسنتطرق في النقاط التالية عن أهم مميزات هذه المرحلة:

أولا : إقرار المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية.

رغم أن الهدف المبتغى من صدور القانون الأساسي هو إصلاح الإدارة العامة، إلا أن تركيزه على المبادئ الايديولوجية واعتماده نموذج بيروقراطي بعيد المدى عن الاهداف الذي سطرها ميثاق الجزائر لسنة 1964. اين تم التعبير بوضوح عن الرغبة في بناء وظيفة عمومية قائمة على اتجاهات مبنية على خلفيات اشتراكية أين يكون الموظف خادما للطبقات العاملة وفي علاقة معها لا كسلطة عليها وهو التخوف الذي كان ميثاق طرابلس قد شدد عليه وعلى تفادي تبني نماذج تقتصر لمرجعيات مع الواقع الحقيقي للجزائر.

¹ - MISSOUM SBIH. LE statut General de la fonction publique. Revue Algérienne des sciences juridiques et économiques. Mars 1967. n.1. P5.

² - أنظر: بيان الأسباب للأمر 66-133 المنشور في العدد 46 من الجريدة الرسمية لسنة 1966.

وشهدت هذه المرحلة إضافة الى المبادئ العامة التي كرسها النظام الفرنسي كالبنيان الهرمي، وسلم الأسلاك والرتب، والفصل بين الرتبة والوظيفة، مراجعة لأهم المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية، ومن أهمها:

أ-مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية :

والذي يتحقق من خلال مبدأ المساواة في تولي المناصب الوظائف العامة، أي كل المواطنين سواسية في تولي المناصب، مادام شرط الجدارة متوفر و لم يكن سلوكهم معاديا لمبادئ الثورة التحريرية. ويتجسد هذا المبدأ على المستوى الداخلي في الحق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية بواسطة اللجان المتساوية الأعضاء وعلى المستوى الخارجي في تبني طرق المسابقات والامتحانات المهنية في التوظيف.

وقد اعتبر هذا المبدأ بمثابة عملية تطهير عميقة للإدارة الجزائرية، حيث سعى إلى استبدال القواعد والعادات القديمة التي رسختها فترة الاستعمار بقيم جديدة تركز على الكفاءة والنزاهة والولاء للوطني¹.

في هذا الإطار تم إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964مهمتها إعداد وتأهيل الإطارات العليا ومراكز للتكوين الإداري سنة 1968 ضمان لتكوين إطارات التحكم والتنفيذ في الإدارات العامة.

ب-مبدأ التزام الوظيفة العمومية اتجاه السلطة السياسية :

من خلال مطالبة الموظفين باتخاذ موقف واضح من الأهداف السياسية للدولة، فوجب عليهم احترام سلطة الدولة، وذلك ماقننته المادة 20 من الأمر 66-133 وقد نتج عن هذا المبدأ تدخل السلطة السياسية وحزب جبهة التحرير الوطني في تحضير قائمة ممثلي الموظفين في مختلف الأجهزة الإدارية ذات الوظائف العليا.

ج-مبدأ استقراره الوظيفة العمومية:

ويعتبر هذا المبدأ ضمان للموظف لأن ديمومة الوظيفة المستقرة هي التي تجعل الموظف يكرس حياته المهنية في خدمتها².

¹ - السعيد مقدم ، قطاع التوظيف العمومي ، تطوره ومآله ،مجلة الإدارة ، الجزائر، المجلد 01،

العدد 1991، 01، ص 19-29.

² - محديد، المرجع السابق، ص 44.

2: خصائص إصلاح قانون 1966.

تطور دور الدولة وتدخلها في الإدارة وتنوع أشكال هذا التدخل، أدى إلى ضرورة إعادة النظر في مفهوم القانون العام وبالتالي في تحديد تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹

تتلخص هذه الخصائص في:

أولا-شمولية القانون الأساسي:

صدر الامر 66-133 في نص قانوني واحد يشمل مضمون الوظيفة وجميع الموظفين مبينا الحقوق والالتزامات وكل ما يتعلق بالمسار المهني للموظف. وكذلك تحديد نطاقه مستثيا القضاة ورجال الدين وافراد الجيش الوطني الشعبي من هذا القانون.

ثانيا -مرونة القانون الأساسي:

طبقا لنص المادة 04 من الامر 66-133 إمكانية مخالفة احكامه العامة تلبية لحاجيات موظفي قطاعات التعليم والامن الوطني.. الخ، أي أن القانون مرن له القدرة على التعامل مع المستجدات والتطورات.

3: المركز الوظيفي للموظف العام

تعتمد الحكومة في إصلاحها على تجارب الماضي والمرحلة الانتقالية لإنهاء صلاحية المراسيم الخاصة بعام 1962. حيث قامت بالاهتمام بالموظف باعتباره عصب الوظيفة العمومية من حيث:

1-الاهتمام بمنظومة التكوين الإداري:

نظرا لما كانت تعانيه الإدارة العمومية في هذه الفترة كان لزاما عليها أن تساير الوضع وفق متطلباتها بتجديد المعارف المهنية وتكوين الموظفين قبل اوبعد التوظيف ،ولهذا أنشأت المدرسة الوطنية للإدارة² التي كلفت بمهمة تأهيل وإعداد الإطارات يليق بمستوى الالتحاق بالوظيفة العمومية، ثم أنشأ بعدها مراكز للتكوين الإداري عام 1968 مهمتها أيضا تكوين إطارات التحكيم.

¹ -بوزيان مكلل، المرجع السابق، ص129.

² -المرسوم رقم 64-155 الصادر بتاريخ 08 جوان 1964، المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة، الجريدة الرسمية، رقم 48.

3-الاهتمام بانسجام الأجور والمرتبات بين القطاع الاقتصادي والوظيف العمومي:

عرفت الإدارة الجزائرية خلال هذه الفترة عدم وجود انسجام في الأجور والمرتبات بين قطاعين تابعين للدولة ، قطاع الوظيفة العمومي والقطاع الاقتصادي ،مما جعل أصحاب الكفاءات يلجئون الى القطاع الاقتصادي والتخلي عن الوظيفة العمومي ،وهذا ما دفع بالسلطات العمومية في سنة 1974 بتشكيل لجنة وطنية¹ عهدت لها مهمة دراسة واقتراح سياسة وطنية لانسجام الاجور والمرتبات بين القطاعين.

إن الأجور في الدولة الاشتراكية لا يمكن أن تكون بنفس الفكرة التي كانت موجودة في المرحلة الانتقالية الأولى وقد تنبه واضعو القانون الاساسي للوظيفة العمومية لسنة1966 بخصوص هذا التفاوت الذي لا يخدم مبدأ استقراره الإطار الكفاءة ، ولقد اعتبر بيان الأسباب(المذكور سابقا) أن الأجور في القطاع الاقتصادي هو بمثابة مزايمة تحدث في عالم الشغل ضد الإدارات العمومية².

وقد خلصت هذه اللجنة إلى اقرار بفشل إصلاح 1966³،معلنة خيارات بديلة متمثلة في :

أ-تقييم شامل للإدارة العمومية للاطلاع على وضعيتها وعلى مدى مساهمتها لمتطلبات التطورات الحاصلة في البلاد.

ب-إصلاح قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي مع انسجام الأجور والمرتبات لعدم نزوح الإطار الوطنية من قطاع الوظيفة العمومية مع إصرارها بالتحكم بالنظام التحفيزي التي كانت تلجأ اليها القطاعات الاقتصادية. لإغراء وجذب أحسن الكفاءات إليها⁴ والتي كان يفتقر إليها آنذاك قطاع الوظيفة العمومية .

ج-تعزيز متطلبات قطاع الوظيفة العمومية في ميدان التأطير والتي قدر العجز فيها عام 1975 بثلاثون ألف إطار.

¹-المرسوم رقم 74-10 المؤرخ في 30جانفي 1974المتضمن إنشاء اللجنة الوطنية المكلفة بدراسة انسجام القوانين والاجور المطبقة على مستخدمي القطاع العمومي وشبه العمومي، في الجريدة الرسمية، الجزء رقم 11 الصادرة بتاريخ 1974/02/05، ص 11.

² انظر بيان الأسباب ص 544 من العدد ذاته المذكور سابقا.

³ -MAHMOUD BOURZERDE, les fonctions supérieures en Algérie ‘mémoire du magistère en droit public, faculté D’ALGER,1992,p33.

⁴ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص127.

د-تطوير الحركية الوظيفية وفق متطلبات المصالح الادارية مما لا يتنافى مع مصالح الموظفين مراعية في ذلك ما يلي:

-الشفافية في اعلان عن الوظائف المشغورة ليتمكن المهتمين من وضع طلباتهم.

-انشاء خلية اتصال بين الادارة والموظفين التي تأخذ في الحسبان انشغالات الأعوان¹

-تسهيل وتنظيم عملية الحركية الوظيفية من اتخاذ تدابير مادية وإدارية لذلك.

وما يمكن استنتاجه:

بعد مرور 08 سنوات من إنشاء هذه اللجنة بعد القانون الاساسي للقانون الوظيفة العمومية إلا انه لم تحقق المبتغى من إنشائها، بل اكتفت فقط بإقرار فشل القانون الأساسي والخروج ببعض التوصيات والتي تهدف في مجملها إلى الحد من نزوح الكفاءات والإطارات من قطاع الوظيفة العمومية إلى القطاع الاقتصادي، مما استدعى بالسلطات إلى الاهتمام باستقراره الموظفين.

4-الاهتمام باستقرارية الموظفين العموميين:

نظرا للامتيازات المحفزة الموجودة في القطاع الاقتصادي جلبت العديد من الموظفين الذين كانوا يشغلون في قطاع الوظيفة العمومية عن طريق الانتداب أو التخلي عن المنصب.

في كل الأحوال أثرت هذه الإشكالية بشكل سلبي على الهيكلة البشرية للوظيفة العمومية، حيث أفرغت من محتواه النوعي، وهو المحتوى الضعيف أصلا². ولهذا كان لزاما عليها اتخاذ بعض الإجراءات الضرورية لمواجهة هذه الإشكالية منها:

أ- إعادة النظر في طريقة حساب الأجور

كما ظهرت في مجال الأجور، نظرية جديدة تخص ضبط وتحديد الأجور بالنسبة لكل العمال، وتعميم العمل بها على موظفي قطاع الوظيفة العمومية، وهي نظرية اقتصادية تربط أجر المستخدم بمراجع استدلالية، وتتمثل في:

¹ -التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة مهامها، مرجع السابق، ص467/468.

² - سعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، المرجع السابق، ص05-18.

أداة الخدمة + المردودية = أجر المستخدم ، وذلك مقارنة بالأجر العام ، إلى أن تصل إلى تقدير وتقييم دور العامل ، و تعميم التقدير على كامل الجهة المستخدمة .

وهذا هو المبدأ السائد في علم التسيير الخاص، والذي مفاده: كل مرفق لا يحقق الغرض من إنشائه بجب انتهائه، إلا أن تطبيق النظرية كان صعبا رغم ضرورته ، كما أنه و دون تطبيق لهذه النظرية ، وجود و زوال المنظمة أو المؤسسة مرهون منطقيا وطبيعيا بتحقيقها الغرض الذي أنشئت من أجلها¹.

لكن كل المحاولات، لم تستطع القضاء أو حتى التخفيف من حجم الفجوة بين القطاعين ، بينما كانت السلطة تركز على دفع أجور أعلى في الوظيفة العمومية ، كان هناك إجراء آخر في القطاع الاقتصادي وهو دفع الكثير من العلاوات ومنح العديد من الامتيازات المادية و المعنوية.

وبالتالي استمرت حالة التباين في نظام الأجور² وهو ما انعكس سلبا على نفسية الموظفين العموميين وبالتالي اثر على أداءهم وعلى أداء المؤسسات الإدارية .

ب- محاولة إيجاد حلول للظواهر السلبية التي كانت موجودة في الإدارة العمومية آنذاك.

عرفت الإدارة العمومية في هذه الفترة مجموعة من الإشكالات التي أثرت على مردودية الموظف العمومي وعلى الإدارة نفسها -نتيجة الأسباب التي ذكرناها سابقا - وقد لوحظ أيضا أن الانتداب الذي كان واقعا في تلك الفترة الذي يخول للموظف بأن ينتقل من القطاع الوظيفة العمومية الى القطاع الاقتصادي والذي كان قانونيا يسمح بذلك إلا أن العكس لم يعترف به ولم يكن أصلا موجود "الانتقال من القطاع الاقتصادي الى القطاع العام" مما اثر على ظهور سلبيات على القطاع ولكن لم يكن هذا هو السبب الرئيسي بل عدم وجود حوافز مادية تجذب العنصر البشري هو السبب المباشر .

وأمام هذا الوضع المتذبذب ومع تكريس دستور والميثاق الوطني لسنة 1976 الذي بقي القطاع يعاني نفس الانتكاسات، أصبح لزاما للسلطات أن تقوم بالمبادرة لإجراءات علاجية وكان أولها صدور القانون رقم 78-12 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل.

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 129-130.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 24.

ثالثا: الوظيفة العمومية القائمة على توحيد عالم الشغل 1978-1990

إن تطور السريع للقطاع الاقتصادي وتدخل قانون 1971 المتعلق بالمؤسسات الاشتراكية لم يسمح بموظفيها بأن يطبق عليها القانون الأساسي حتى تمت المصادقة على القانون العام للعمال.

1 - صدور القانون الأساسي العام للعامل:

توجت هذه المرحلة في بدايتها بصدور القانون الأساسي العام للعامل والذي يحمل رقم 78-12¹، وهو "يمثل الإطار القانوني الثاني للوظيفة العمومية في الجزائر" وتضمن 217 مادة واستمر العمل به إلى غاية صدور القانون رقم 09-11 المتعلق بعلاقات العمل الفردية.

وكان الهدف من سن هذا القانون هو محاولة السلطات تطوير وتنظيم عالم الشغل، وقد ألغى القانون 78-12 فكرة الاستقلالية وخصوصية الوظيفة العمومية، وعمل على دمج كل القطاعات الإدارية والاقتصادية في قانون واحد وهو ما يعرف بتوحيد عالم الشغل.

حيث اعترف المشرع بمبدأ الشمولية في تطبيق قانون العمل على كل العمال وموظفي الإدارات العمومية والعمل على إعادة تطويره بإقرار نظام جديد للحقوق والواجبات على اختلاف مستوياتهم طبقا للمادة الأولى منه.

كما اعتبر العمل وفق المادة 04 من القانون شرط أساسي لتنمية الدولة، ومصدر رزق العامل الذي يخضع لمبدأ "كل حسب قدرته ولكل حسب عمله".

ولهذا ووفقا للمادة 2 منه يعتبر "قطاع الوظيف العمومي" دون التطرق لتسميته كمصطلح من فروع قطاع الشغل ويخضع الى القانون الاساسي للعامل مثل بقية القطاعات.

وقد نظم المشرع قطاع الوظيف العمومي في المادة الثانية الفقرة الثالثة من القانون الأساسي العام للعامل بتسمية جديدة وهي "المؤسسات والادارات العمومية" واعتبره كقطاع متمتع باستقلالية له أنظمة وقواعد قانونية خاصة.

¹ - القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05-08-1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 32 المؤرخة بتاريخ 08-08-1978.

وما نستنتجه ان هذا الدمج بين القطاعين في حقيقة الامر يؤدي الى تنحية المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية ومحاولة افقاد هويتها، بالإضافة الى عدم وجود نص صريح مفاده الغاء الامر 66-133 السالف الذكر.

وهذا ما طرحه الدكتور مسعود منتري حول تساؤله عن وضعية الموظفين المرتبطين بالأمر 66-133 إذ أن القانون الأساسي العامل للعامل لم يتطرق لذلك ، فهنا تكمن الإشكالية : كيف يمكن أن نطبق قانونين مع بعض ولكل منهما طابعه الخاص فالأول ذو طابع ليبرالي مستمد من التشريع الفرنسي والثاني ذو طابع اشتراكي¹.

ولهذا فالفكرة هذه لم تنجح ولم تتطور، وبالنظر إلى حجم المشاكل القانونية و الغموض و التضارب في التسيير المهني للموظف صدر المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية².

2: صور القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والادارات العمومية:

من ميزات هذه الفترة هو إصدار المرسوم 85-59 بتاريخ 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العامة ، حيث يحتوي هذا الأخير على 150 مادة وما يجلب الانتباه أنه اعتمد على القانون الأساسي العام للعامل في مرجعيته وفق المادة 02 منه ،وهو ما يثبت على الطابع الخاص لهذا القانون ،فأراد المشرع أن يعممه بموجب مرسوم يطبق في مجال الإدارات العمومية والمؤسسات الإدارية³ وقد جاء هذا القانون لتوضيح وتطبيق ما جاء من إجراءات في القانون الاساسي العام للعامل مع بعض التغييرات الإيجابية على الوضع السائد .

الفقرة 01: أهم الملاحظات التي يمكن أن نستخلصها حول هذا القانون:

1-لقد صدر هذا القانون لتوضيح القانون الأساسي العام للعامل، ولم يتطرق صراحة عن نفس الإشكال الذي وقع فيه القانون الأساسي للعامل، فيما يخص هل هما بديلا الامر 66-133، أو هما قانونان مستقلان عنه.

¹ -MESSAOUD MENTRI. Essai d'analyse de la législation et de la réglementation du travail en Algérie. o.p.u.alger 1986.p11.

² -المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 13 بتاريخ 24-03-1985 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية.

³ -عمار بوضياف، تطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر، دراسة تاريخية وصفة تحليلية، مجلة الفقه والقانون، العدد 37، نوفمبر 2015، ص27.

إلا أننا نعتقد لا يمكن ان يكون كذلك، أي لا يمكن لهذين القانونين وخاصة قانون الأساسي للعامل أن يلغي الأمر 66-133، لأنه مستحيل أن القانون يلغي الأمر طبقاً لمبدأ "توازي الأشكال".

فقانون الوظيفة العمومية لسنة 66 صدر ب أمر وأما القانون العام للعمال أوحى قانون النموذجي ليس إلا نصاً تنظيمياً.

والملاحظ انه، بالرغم من وجود نص في القانون النموذجي وهي المادة 148 منه، حيث نصت على إلغاء المرسوم 66-134، وهو المرسوم الذي يحدد كليات تطبيق الأمر 66-133، ومع ذلك، وجود هذه المادة في القانون الأساسي النموذجي، التي توضح بشكل مباشر إلغاء المرسوم 66-134، لا يعني أنها تلغي الأمر 66-133 بطريق غير مباشرة.

وقد اعتبره معظم كتاب القانون، أن المقصود من إلغاء 66-134 هو تجميد تطبيق الأمر وليس الإلغاء والفرق شتان بين الإلغاء والتجميد.

هذا الإشكال في عدم وضوح ان كان القانون الاساسي النموذجي بديلا عن الامر 66-133 ، ظل يواجه الجهات القضائية والإدارية بخصوص المنازعات التي تطرح عليهما بسبب عدم وضوح أحكام القانونين والخلط بينهما ،و ترك فراغ قانوني في الوظيفة العمومية، حتى صدور المرسوم 60-85، المتعلق بتحديد إجراءات التطبيق الفوري للمرسوم 85 في 23 مارس.

2- لقد وسع هذا القانون امتداد تطبيقه ليشمل العديد من الهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية وحتى الهيئات العمومية المستقلة ، وكذلك القضاة¹،(عكس الامر 66-133 الذي نص صراحة في مادته الثالثة على استبعاد بعض المهن).

3- طبقا لمفهومه الفلسفي في توحيد عالم الشغل جمع بين مفهومي الموظف والعامل ودمجهما في قانون واحد في حياة مهنية واحدة متساوية الحقوق والواجبات.

الفقرة الثانية: القانون الأساسي النموذجي وتأثيره على قطاع الوظيفة العمومية ومركز الموظف.

بما أن الهدف الأساسي من القانون النموذجي هو توضيح لما جاء به القانون الاساسي للعامل، فبداية أنه أولى بأن ندرس تأثيره على الوظيفة العمومية.

1- التغيير في مصطلحات كتابة القانون:

¹ - في سنة 1990 أصبح للقضاة قانون أساسي خاص يحكم مسارهم المهني.

عند تمعنا لأحكام المرسوم 59/85 يتضح أنه هناك تغيرات جديدة طرأت على المصطلحات الموجودة في هذا القانون، فمثلا اسم القانون تغير من القانون الأساسي للوظيفة العمومية إلى القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية يعني بدل مصطلح الوظيفة العمومية الى مصطلح المؤسسات والإدارات العمومية.

كما أصبح يستعمل مصطلح العامل بدل من العون والموظف، وإنما تطرق الى الموظف كمصطلح إلا بعد تثبيت العامل في منصبه الإداري وقد جاء بمصطلح آخر وهو التثبيت بدل مصطلح الترسيم بعد نهاية التربص. مع العلم ان الترسيم او التثبيت هي صلاحية العامل لتوليه الوظيفة وليس كترقية في الدرجة مثلما كان سابقا في الامر 66-133.

2- تأثيره على مركز الوظيفي للموظف:

لقد جاء مرسوم 59-85 بتغيرات هامة فيما يخص ترقية العامل، حيث تتم الترقية الى الدرجة الاولى بعد مرور 03 سنوات من قرار التعيين بعد تثبيته.

والتثبيت هنا هو إجراء شكلي لاكتساب العامل صفة الموظف، لا غير، حيث لا يترتب عنه لا زيادة مالية ولا زيادة في الدرجة، وهذا عكس ما كان عليه الامر 66-133 الذي يحق للموظف بعد مرور سنة من تعيينه ومروره بفترة التربص الترقية مباشرة في الرقم الاستدلالي وحتى الزيادة المالية في مرتبه.

في مجال الأجور، مثلا نجد في الباب الخامس منه بعنوان: "التصنيف و الأجر"، الذي تضمن مواد منظمة لعملية التصنيف التي يتم من خلالها تحديد الأجور، ثم دفعها لعمال القطاع، في الفصل الأول، وفقا لما يلي¹:

أول إجراء أكدته المرسوم في مجال التصنيف، هو إنشاء لجنة تصنيف لدى السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بطلق عليها «: لجنة التصنيف»، ترأسها السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وتتكون من ممثلين عن:

-حزب جبهة التحرير الوطني.

-الوزير المكلف بالمالية.

¹ -عمار بوضياف ، الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري ،دراسة في ظل الأمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة ، مدعمة باجتهادات مجلس الدولة ،جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ،الطبعة 01 ،ص 27.

- الوزير المكلف بالتخطيط.
- الوزير المكلف بالعمل.
- الأمين العام للاتحاد العام للعمال الجزائريين.
- المؤسسة المعنية أو الوزير المعني.

كما يمكن لهذه اللجنة الاستعانة بأي شخص تراه ذو فائدة في الاستعانة به وفق شروط محددة في نظامها الداخلي الذي توافق عليه السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، والوزارات تهتم بمناصب العمل النوعية.

كما طرأ تغيير على عمليات الترقية سواء الداخلية والاستثنائية كما سيأتي تفصيل ذلك لاحقا في الباب الثاني من الدراسة، التي عرفت تغيير جذري تبعا للمرجع السلمي الاستدلالي المنصوص عليه في المرسوم 59-85 أين يشترط الاقدمية في كل درجة للترقية وفق نسب 2/4/4 على 10 بدل ما كانت في السابق 2/5/3 على 10.

وخلاصة القول، ان هدف المشرع من القانون الأساسي العام للعامل، والقانون الأساسي النموذجي العمال المؤسسات و الإدارات العمومية كان تحقيق الوحدة بين القطاعين ، اللذان سبب اختلافهما الكثير من المشاكل خاصة في مجال الأجور إلا أن ذلك لم يتحقق ، فلم تتجسد الوحدة التي أرادها في الواقع العملي ، واستمر التمييز بينهما وكان واضحا¹.

وكانت النهاية فشل القانون في تحقيق هدفه وفقا لما خلصت به الندوة الوطنية للمؤسسات المنعقدة عام 1989². ولهذا تحتمت على السلطات العمومية البدء في إصلاح قطاع الوظيفة العمومية.

لكن هذه المرة طبقا لفلسفة الدولة الحديثة، إذ ينبغي أن يكون الإصلاح عميقا وشاملا لتنظيف القطاع من المشاكل التي عانى منها. وهذا الإصلاح لا يجب أن يتمثل فقط في مجرد سن قانون أساسي عام للوظيفة العمومية، بل يجب إصلاح الإدارة ذاتها.

الفرع الثاني: الوظيفة العمومية القائمة على النمط الليبرالي

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 25.

أنظر وثيقة "الندوة الوطنية للمؤسسات" ط 1، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، 1989، ص 27.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 153.

في عام 1989، سمح الدستور بالانفتاح السياسي وتبني نظام الديمقراطية، مما فتح المجال لتنوع الأحزاب السياسية. كما تراجع المشرع عن النهج الاشتراكي واعتمد النمط الليبرالي كخيار استراتيجي للخروج من الأزمات التي كانت تعاني منها البلاد. وكان من بين الاستراتيجيات التي اتخذتها الدولة هي إعادة تنظيم قانون الوظيفة العمومية وفق مجموعة من محاولات الإصلاح التي نجحها وفق الفروع التالية.

أولا : الوظيفة العمومية القائمة على محاولات الإصلاح 1990-2006 وإعادة تنظيم الوظيفة العمومية

نظر لصعوبة توحيد القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي في مجال قانون إدارة الموظفين، واستجابة للدور الجديد للدولة الذي أرساه دستور 1989 نحو التوجه إلى النمط الليبرالي كخيار وحتمية للدولة من أجل مواكبة تطورات الدول الأخرى، كان من الضروري إعادة تنظيم قطاع العمل من خلال الاعتراف بالاختلاف الموجود بين قطاع الوظيفة العمومية عن باقي القطاعات، وذلك بوضع قانون خاص بالوظيفة العمومية مراعاة خصوصية هذا القطاع.

وأول نص جاء بتأييد الإصلاحات التي جاء بها الدستور 1989، هو القانون رقم 90-11¹ المتعلق بعلاقات العمل، الذي ألغى القانون الأساسي للعامل، حيث نصت المادة 03 منه على خضوع موظفي المؤسسات والإدارات العمومية لأحكام تشريعية خاصة ليتم الفصل بين فئتي العمال والموظفين بهذا ستناول الحوافز التي دفعت السلطة لدواعي الإصلاح بتعرضنا لأهم الأسباب التي وقعت في تلك الفترة ثم أهم هذه المحاولات.

1: الأسباب المؤدية للإصلاح

مع مرور الوقت، كان هناك تطبيق محدود لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966، مما أعاق التطور التدريجي المنظم والمتناغم لعدد الموظفين، بالإضافة إلى ذلك وبسبب عدم وجود رقابة على عمليات التوظيف.

عدم وجود نظام اختيار صارم ينطبق على النظام القانوني لموظفي الدولة لأنه يتسم بالغموض والارتباك بسبب كثرة النصوص وتشتتها في عالم الشغل الذي كان هدفه توحيد القطاعين.

¹ - القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21/03/1990، المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية عدد 17 الصادرة بتاريخ 25/04/1990، ص 562.

كثرة النصوص الموجودة والمطبقة في عالم الشغل دون الانتباه الى اختلاف وجهات كل قطاع.

لكل هذه الأسباب، شهدت الإدارة العمومية تقلبات كبيرة خلال هذه المرحلة، أدت الى عدم استقرار قطاع الوظيفة العمومية وإلغاء حوافز الموظفين الذين فقدوا مستحققاتهم ضمن هذا الإطار القانوني وكان لزاما عليها البدء في الإصلاحات.

2 : أهم محاولات الإصلاح لتطوير قطاع الوظيفة العمومية

تميزت هذه المرحلة ببعض الإصلاحات التي لجأت إليها السلطة العمومية والمتمثلة في¹:

أ- إنشاء مجموعة عمل وزارية مشتركة في عام 1987 كلفتها بإعداد تقرير شامل يتناول تقييم الإدارة العمومية ومهامها، ووسائل تطورها مع العلم انه تم الاعتماد على زاوية مختلفة في إعداد هذا التقرير²، بناءً على دراسة ومعاينة واقع القطاع العمومي في الجزائر، سواء من الناحية الاقتصادية أو الإدارية. يأخذ هذا التقرير في الاعتبار الدور الحيوي الذي تلعبه الإدارة في بناء الجهاز الاقتصادي والاجتماعي للدولة منذ الاستقلال وذلك من خلال مساهمتها في وضع آليات الإشراف الحكومي وتدخلها في جميع جوانب الاقتصاد الوطني.

والملاحظ أن الإدارات المركزية والمحلية بدأت تشارك في أنشطة ذات طابع اقتصادي وأحيانا يتجاوز ذلك إلى إدارة مباشرة للمشاريع. بالإضافة إلى ذلك، أصبحت المؤسسات الاقتصادية تقوم بمهام إدارية وتخضع للقواعد الإدارية، وفي بعض الأحيان تقوم ببعض اختصاصات السلطات العمومية دون إذن صريح بذلك³.

بناءً على المعاينة التي أظهرت ضرورة ربط إصلاح الإدارة بإصلاح الاقتصاد في إطار شامل، تم في بداية عام 1988 اعتماد سلسلة من النصوص التشريعية والتنظيمية. وقد اعتمدت العديد من التقارير التي أعدتها ورش العمل المختلفة التي تم تشكيلها لهذا الغرض. تركزت هذه التقارير بشكل عام على ضرورة إعادة النظر في التنظيم الهيكلي لتدخل الجهات الفاعلة في الاقتصاد الوطني.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 38 وما بعدها.

² - هاشمي الخرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، المرجع السابق، ص 241.

³ - بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 40 وما بعدها.

تمثل الإدارة العمومية المركزية دوراً مهماً في تكييف مهامها وفق المعالم التي حددها الميثاق الوطني، والتي تستند إلى واقع المجتمع ومتطلبات التنمية. يتطلب ذلك إجراء إصلاحات إدارية تهدف إلى توزيع القدرات والمهام بشكل عادل وعقلاني¹، داخل إطار وحدة الدولة وتعزيزها.

يتضمن ذلك التأقلم بالتدرج لدور الإدارة المركزية والهياكل التقنية التي تنتمي إليها، بهدف الإسناد لتنفيذ الإصلاحات وتحقيق نتائجها². كما يتضمن أيضاً إصلاح القطاع العمومي بشكل عام، من خلال جعل مفهوم الإدارة مترادفاً للحدثة والقدرة على التكيف والمبادرة والمساهمة تمثلت الإصلاحات التي لاحقت الإدارة الجزائرية في:

- إلغاء وصاية الإدارة المركزية التي كانت تمارسها على المؤسسات الاقتصادية العمومية وتحويلها إلى التخطيط والضبط والتماثل والترقية في مختلف النشاطات³ والمقصود من ذلك تحديد مهام الإدارات العامة وإعادة تنظيم هياكلها وهيئاتها بما يتوافق مع المهام الجديدة للإدارة الحديثة.

- تبني مبدأ التشاور في مجال التخطيط، وفقاً للقوانين المتعلقة بالاستقلالية للمؤسسة لعام 1988، خاصة القانون الخاص بالتخطيط، يشجع على إشراك مختلف الفئات والمؤسسات في عملية صنع القرار التخطيطي. هذا النهج يهدف إلى ضمان أن تعكس الخطط الاحتياجات الحقيقية للمجتمع وتعزز مشاركته الفعالة في التنمية.

- اعتماد نظام لا مركزي في إدارة الشؤون الاقتصادية وسير المؤسسات الاقتصادية وفي الوظيفة الاجتماعية وفي إنجاز البنية التحتية، والذي يعد خطوة واعدة، حيث من شأنه أن يعزز الكفاءة والفعالية، ويشجع المشاركة المجتمعية، ويطور الخدمات العامة.

- التركيز على الفعالية والترشيد في العمل الإداري من خلال تحديد مهام الإدارة وتنظيمها حول التخطيط والتنظيم. فعبر التخطيط الاستراتيجي والتشغيلي، يتم تحديد الأهداف وتحديد الموارد اللازمة لتحقيقها، مما يضمن توجيه الجهود نحو تحقيق الأهداف المنشودة. أما التنظيم فيقوم على بناء هيكل تنظيمي واضح يحدد المسؤوليات والصلاحيات، ويسر سير العمل ويقلل من الازدواجية. ودمج هذين العنصرين، يمكن للمؤسسات تحقيق العديد من الفوائد، منها زيادة الفعالية، وتحسين اتخاذ القرارات،

¹ - الميثاق الوطني لسنة 1986، حزب جبهة التحرير الوطني، الجزائر، ص 96.

² - التقرير رقم 03 المتبني من قبل الحكومة عام 1988 مطبوع وغير موزع.

أنظر سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 160.

³ - أنظر سعيد مقدم، نفس المرجع السابق، ص 161

الباب الأول - الفصل الثاني - تطور الأطر القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية في الجزائر

وزيادة المرونة، وتحسين التواصل، وتعزيز الرقابة، مما يساهم في تحقيق الأهداف المؤسسية بشكل أفضل.

هذه سلسلة من الإصلاحات التي تم اعتمادها من قبل السلطة العامة، والتي تصاحبها مجموعة من الخطوات الخاصة بالاتجاه نحو تغيير مهام الإدارة المركزية وهيكلها وفق المنظومة الجديدة .

ب- تشكيل مجموعة العمل الوزارية المشتركة سنة 1991.

في ديسمبر 1991، قامت السلطات العمومية بتشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة وكلفتها بتحضير حوصلة حول واقع الإدارة الجزائرية وطرق تطويرها. وانتهت أعمال هذه المجموعة بتقديم تقرير مفصل للحكومة يتناول مشاكل الإدارة العامة من حيث مهامها وصلاحياتها ويسلط الضوء على الحاجة الملحة لتطويرها بما يتناسب مع التحولات الحاصلة.

وفي الأخير خلصت اللجنة الى مجموعة من المقترحات الأساسية، منها العمل على بناء إدارة قوية، محايدة، نظيفة، وملتزمة بالمصلحة العامة. وتهدف هذه الإدارة إلى القيام باختصاصاتها المنوطة إليها وتحقيق أهداف المنشودة من الجهاز الإداري، وضمان احترافية الموظفين وتعبئتهم، كما تعمل على توفير منبر داعم للحوار والتشاور، وجذب اهتمامات وانشغالات موظفي الإدارات المركزية والمحلية والجهات الاجتماعية من خلال تنظيم اتصال مباشر وفعل بين الحكومة والإطارات والأطراف المعنية¹. وتعتمد هذه الأهداف على تحقيق إعادة تنظيم قطاع الوظيفة العمومية بالتشريعات واللوائح التي بدأ العمل بها سنة 1995م. وذلك بالتخلي عن "نظام الرقابة المسبقة" المطبق في مجال تسيير المستخدمين واستبداله بنظام لاحق لمراقبة الموارد البشرية باستخدام مخططات تسيير الموارد الإنسانية².

ج- إنشاء اللجنة الوطنية لإصلاح هيكل الدولة سنة 2000

أنشأت هذه اللجنة تكريسا لمبادئ الدستور 1996 بموجب مرسوم 372/2000³، متكونة من 70 عضوا من مختلف إطارات العليا في المديرية العامة، من أجل إصلاح القطاع تماشيا مع أهداف الدولة

1 - أنظر البطاقة الفنية لهذه الأيام الدراسية منشورة في مجموعة النصوص الخاصة بهذا الملتقى طبعت مصالح رئاسة الحكومة 1992.

2 - سعيد مقدم، تعليق حول أحكام المرسوم رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 145/66 المؤرخ في 6 جوان 1966. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، رقم 2، الجزائر.

3 - المرسوم الرئاسي 372-2000 المتضمن انشاء لجنة اصلاح الهيئات ومهام الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 71 الصادرة بتاريخ 26-11-2000.

الحديثة ، وقد تم منحها مجموعة من الاختصاصات أهمها اصلاح هياكل الدولة ومهامها¹ والتي توصلت في الأخير بعد 09 اشهر الى اعداد تقريرها العام الذي بموجبه أصدر القانون الأساسي للوظيفة العمومية بأمر من رئيس الجمهورية .

3: صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03

نتيجة لتطور الذي شهده المجتمع الجزائري في تطبيق دستور 1996 من جهة وتغيير مفهوم الوظيفة نتيجة بروز النقابات العمالية، كان لزاما على الدولة إصدار قانون ملائم مع خصوصيات هذا المجتمع، فصدر الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وما يتبادر الى الذهن ذكر عبارة "الأساسي العام" بما يؤكد ان قانون الوظيفة العمومية هو بمثابة قانون إطار².

حيث جاء في بيان أسبابه أن هذا النص لتجسيد الدولة للتحويلات العميقة السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية التي عرفت البلاد في السنوات الأخيرة، كما يضمن مبادئ عصرية تتماشى ومحيط الوظيفة.

على عكس القوانين السابقة للوظيفة العمومية، جاء هذا القانون بإصلاحات جديدة تهدف الى وضع منظومة تسير قائمة على معايير الكفاءة والاستحقاق لتطوير الخدمة العمومية كما تناول مجموعة من الأحكام العامة السارية على كل القطاعات تاركا في ذلك بعض المسائل الخاصة لبعض القطاعات للقوانين الأساسية. وتتمثل هذه الأهداف فيما يلي:

- إعطاء مفهوم جديد للدولة، بما يتناسب مع مبادئ دستور 1989، في إطار التعددية الحزبية .
- رد الاعتبار للوظيفة العمومية من خلال تعزيز المركز القانوني للموظف العمومي، في تحديد حقوقه وواجباته، وتكييف علاقته بالإدارة العمومية.
- الإقرار بوحودية قطاع الوظيفة العامة ، قادرا على الاستجابة لمتطلبات الحياة السياسية ومستجدات الاقتصادية³.

¹ - انظر خطاب رئيس الجمهورية المنشور في جريدة الشعب اليومية في 26/12/2000، ص 04 الذي ألقاه بمناسبة تنصيب اللجنة والذي ذكر فيها جميع المهام الموكلة لهذه اللجنة.

² - عبد الجليل مفتاح، نظرة على القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 07، أبريل 2010، ص 11.

³ - بوزيان مكلل، القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر، المرجع السابق، ص 8.

فالتوظيف المقصودة من هذا الإصلاح هي النظام القائم على تجسيد مبادئ وظيفة الدولة، التي يمكن لهذه الأخيرة القيام بمهامها ضمن مسؤولية متعددة قائمة على سلطة عمومية تتميز بالدوام.

و قد حمل هذا القانون 224 مادة موزعة على 11 بابا والذي سوف نتكلم عنها بالتفصيل في هذه الدراسة تقريبا.

ثانيا : مرونة الوظيفة العمومية مع إجراءات التوظيف 2010-2014

تم تنظيم الإصلاحات الجذرية في منظومة الوظيفة العمومية في عام 2010 بغية تحسين إجراءات التوظيف وتعديل شبكة الأجور للموظفين ونظام دفع الرواتب وذلك من خلال صدور تعليمات ومناشير بهذه الإصلاحات.

وما يلاحظ ان صدور هذه التعليمات من الوزير تعتبر خروج عن القاعدة الأساسية "مبدأ توازي الأشكال" باعتبار أن القانون الأساسي 06-06 صدر عن طريق أمر رئاسي، ويجب التنبيه أنه إصدار هذه التعليمات لا يعني تعديل الأمر 06-03 ولكن هي بمثابة ملحق لا غير.

وقد صدرت تعليمة¹ مثلا من الوزير الأول في سنة 2011 الخاصة بإدماج الأساتذة المتعاقدين في قطاع التربية والتعليم دون اخضاعهم للشروط التوظيف وهي المسابقة ،وهذا يتعارض مع مبادئ القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي يشترط الخضوع للمسابقة في عملية التوظيف ، والأمر الذي دفعت الحكومة لذلك هي لامتناس غضب واحتجاجات التي كانت من قبلهم.²

في الواقع، يمكن أن تكون الاصلاحات في قطاع الوظيفة العمومية مرتبطة باستراتيجية تم إعدادها لأغراض تنظيمية، ولكن فيما يخص قطاع الوظيفي الجزائري نلاحظ انها تتحكم فيها ظروف اجتماعية واقتصادية التي تعيشها البلاد ومن المهم أن يتم تطبيق الإصلاحات بشكل شامل ومنظم، بحيث تكون متوافقة مع السياق الاجتماعي والاقتصادي. اين تتوج في الاخير الى إنتاج قواعد ونصوص تخص نظام الوظيفة العامة.

ثالثا: الوظيفة العمومية في مرحلة التقشفية للبلاد

¹ -تعليمية وزارية مشتركة رقم 01 مؤرخة في 13 افريل 2011، تحدد شروط وكيفيات التوظيف المباشر للأساتذة المتعاقدين الموجودين في حالة نشاط في المؤسسات التعليمية التابعة لوزارة التربية الوطنية.

² - نظر جمال رميني ، الهاشمي المقراني ، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر، الانتقال من القيم الإيديولوجيا نحو المبادئ التنظيمية ،مجلة علوم الإنسان والمجتمع ،المجلد 06،العدد 04 ، ص195 وما بعدها.

قررت الحكومة الجزائرية تجميد التوظيف في الوظيفة العمومية في عام 2015 وذلك لمواجهة تراجع اسعار النفط المورد الرئيسي للبلاد بعدما ما شهد القطاع أكبر نسبة من الموظفين حيث بلغ آنذاك حسب الاحصائيات غاية ديسمبر 2014 ما يقارب 2.020.172 موظف وعون عمومي¹ أين رفعت الحكومة أيضا بشكل كبير في 2011 اجور موظفيها في اجراءات يسمح بقطع الطريق على مطالب اجتماعية نشأت في الربيع العربي. وهذا يثبت تأكيدنا أن الدولة تستعين بعوامل سياسية واقتصادية من أجل تغيير منظومتها الوظيفية.

الفرع الثالث: الوظيفة العمومية في إطار التكيف مع المستجدات التشريعية

بداية من سنة 2020، توجهت السلطات العليا للبلاد نحو تشجيع إنشاء أكبر عدد ممكن من المؤسسات الناشئة في إطار المجال الاقتصادي. ومواكبة للمستجدات التي طرأت على المنظومة التشريعية التي تحكم علاقات العمل، بموجب قانون 16-22 المتمم للقانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل .

وعمل المشرع الجزائري على تعديل الأمر 06-03 ليمنح فئة الموظفين العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية الفرصة للاستفادة من عطلة تمكنهم من إنشاء مؤسسة، وذلك بموجب القانون رقم 22-22 المؤرخ في 18 ديسمبر 2022 المتمم للأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.² المحدد لكيفيات استفادة الموظف من عطلة لإنشاء مؤسسة وهو الإجراء الذي كان قد أقره رئيس الجمهورية، السيد عبد المجيد تبون.

أولا : القانون الأساسي 22-22 المتمم للأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

أن نص القانون الجديد يهدف إلى إطار تكريس الحق في هذه العطلة، لفائدة الموظفين العاملين في الهيئات والإدارات العمومية، مع إمكانية استفادة الأعوان المتعاقدين من هذا الحق، اعتبارا لخصوصية المهام المنوطة بالموظفين، التي تتدرج في إطار ضمان ديمومة المرافق العمومية وسيرها المنتظم والحسن، وخدمة للصالح العام وللموظفين، فقد نصت المادة 206 مكرر 7 من هذا القانون، على أن شروط وكيفيات تطبيق أحكامه سيتم تحديدها عن طريق التنظيم.

¹ - الموقع الرسمي للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري <https://www.dgfp.gov.dz/ar/stat.asp>

² - القانون رقم 22-22 مؤرخ في 24 جمادى الأولى عام 1444 الموافق 18 ديسمبر سنة 2022 المتمم للامر 06-03 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ن الجريدة الرسمية 85 الصادرة بتاريخ 19 ديسمبر 2022.

مذكرا أنه ضمانا للانسجام في هذا المجال، فقد تضمن هذا النص نفس الأحكام التي كرسها القانون 22-16 المؤرخ في 20 جويلية 2022 المتمم للقانون رقم 90-91 المتعلق بعلاقات العمل، سواء فيما يتعلق بمدة العطلة الممنوحة لإنشاء مؤسسة، أو فيما يخص شروط وكيفيات الاستفادة من هذه العطلة، التي تم تقنينها من خلال هذه القانون بالإضافة ثمان مواد جديدة تنظم مضمون هذه العطلة، وكذا الضمانات المترتبة عن هذه الاستفادة، لاسيما فيما يتعلق بالحق في التغطية في مجال الضمان الاجتماعي، وفي الامتيازات والإعانات الممنوحة في إطار الأجهزة العمومية لإحداث وتوسيع النشاطات، أو فيما يخص إعادة الإدماج في المنصب الأصلي، والاحتفاظ بالحقوق المكتسبة عند تاريخ الإقالة على العطلة. والتي سنتطرق إليها بالتفصيل في الباب الثاني.

غير أن هذا القانون، يواجه بعض التناقضات مع أحكام الأمر 06-03، من جهة الأمر 06-03 في المادة 43 يمنع الموظف من ممارسة نشاط مربح، ومن جهة أخرى جاء القانون 22-22 بإباحة هذا الفعل. ولكن نعتقد أن الموظف في هذه الحالة هو خارج الخدمة، والمنع الذي تكلمت عنه المادة 43 هو الموظف في إطار الخدمة الفعلية.

والأجدر، كان على المشرع عند إصداره القانون 22-22، أن يفند اللبس في ذلك بتعديل المادة 43 "..... ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه، إلا بما يسمح به القانون ."

ثانيا : القانون 22-16 المتمم للقانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل .

جاء هذا التعديل ضمن إلتزامات الدولة الحديثة ، إذ يعتبر لبنة أخرى في صرح منظومتنا التشريعية للعمل والتي ستساهم أكثر في تجسيد الأهداف الاقتصادية للدولة الرامية لتحسين نسبة النمو، وفتح آفاق جديدة في مجال خلق مناصب الشغل، ويتجسد هذا أساسا في إمكانية استفادة العمال في الحصول على عطلة غير مدفوعة الأجر لإنشاء مؤسساتهم الخاصة، وذلك في إطار تشجيع ريادة الأعمال وخلق فرص عمل جديدة. يمثل هذا الحق مكسباً مهماً للعمال، إذ يتيح لهم الاستفادة من خبرتهم ومهاراتهم لإنشاء مشاريعهم الخاصة والمساهمة في التنمية الاقتصادية للبلاد.

يشمل هذا القانون حزمة من الضمانات التي تحفظ حقوق العامل أثناء فترة العطلة وبعدها، مثل الحق في الاحتفاظ بمنصبه الأصلي والعودة إليه في حال فشل المشروع، بشرط استيفاء الشروط المنصوص عليها في القانون. كما يهدف هذا الإجراء إلى تقليص البطالة وتعزيز الاستقرار الاجتماعي، من خلال تمكين العمال من تحقيق الاستقلال المالي وتطوير قدراتهم الإنتاجية.

المبحث الثاني: تنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر.

الوظيفة العمومية، بوصفها العمود الفقري للإدارة العامة، تتطلب تنظيمًا دقيقاً يجمع بين الجانب الفني والقانوني. وبالتوازي مع ذلك، فإن الهيكل التنظيمي للإدارة العامة، والذي يشمل هيئات مركزية وهيئات المشاركة ولجان الطعن، والتي تعتبر هذه الهيئات ضمانات مؤسساتية.

المطلب الأول : التنظيم القانوني والفني للوظيفة العمومية

حتى نتمكن من توضيح المنظومة القانونية للوظيفة العمومية في الجزائر نتطرق أولاً الى المبادئ التي تحكم تنظيم الوظيفة العمومية ثم الى التنظيم القانوني والفني للوظيفة العمومية.

الفرع الأول: المبادئ التي تحكم تنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر

بعد حصولها على الاستقلال، اعتمدت الجزائر بعض المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية الواردة في القانون الأساسي للوظيفة العامة الفرنسية، ولهذا السبب ارتكز المشرع في تنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر على عدد من المبادئ، لا سيما المبادئ العامة الدستورية كمبدأ المساواة، ومبادئ الديمقراطية، بما في ذلك المبادئ الخاصة، تلك ذات الطبيعة الإدارية مثل مبدأ ومبدأ الدوام ومبدأ الأداء¹.

أولاً: المبادئ العامة التي تحكم تنظيم الوظيفة العمومية²

بدأ المشرع الجزائري في تنظيم الوظيفة العمومية على أساس مبادئ دستورية مختلفة أبرزها مبدأ المساواة ومبدأ الديمقراطية في الوظيفة العامة ومبدأ أن التوظيف نشاط سياسي.

أولاً: مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية:

يعتبر مبدأ المساواة بصفة عامة حجر الزاوية في كل تنظيم ديمقراطي للحقوق والحريات العامة.

فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد بغيره ينتفي معنى الديمقراطية، وينهار كل مدلول للحرية. فمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة مظهر من مظاهر المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات العامة³.

¹ - أنظر د جمال قروف، المبادئ التي تحكم تنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 01، 2022، ص33-44.

² - ماضي نبيلة، النظام القانوني لهيئات المنازعة الوظيفية في الجزائر أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة قلمة، 2022-2023، ص124 ومابعداها.

³ - حمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص5.

إذ يعد مبدأ المساواة في الوظيفة العامة من المبادئ الأساسية العامة المسيطرة على النظام القانوني للوظيفة العمومية ويعني: تحقيق العدالة بين الراغبين في الوصول إلى الوظيفة العامة بشرط أن يكونوا يمتلكون الشروط اللازمة التي تتوافق مع متطلبات الوظيفة العامة الشاغرة والمعلن عنها.¹

هذا المبدأ وجد جذوره في المادة 06 من وثيقة الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن عام 1789² بعد الثورة والذي نص على ما يلي: "كل المواطنين متساوون في تقلد الوظائف العامة دون تمييز ولا فضل لأحدهم الا بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب "

وبالرجوع إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948³ نجد أن المادة 21 منه تنص على أنه "يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده".

فقد أصبح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المرجعية للمبادئ الدستورية عموما، وأدرج في معظم القوانين الأساسية للوظيفة العمومية المعاصرة، على اعتبار أن الوظائف التي يدعمها ويحميها تعتبر من ممارسات الحقوق المدنية للأفراد، ومفاد هذا المبدأ أنه لا يجوز التمييز بين المواطنين على أساس الجنس أو العرق أو الدين، كما يجب أن يعامل الجميع على قدم المساواة .

وقد تبناه المشرع الجزائري في القانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 1966 الذي اقر مبدأ المواطنين في تقلد الوظائف العامة -ماعدا الافراد الذين كانت لهم اراء معادية للثورة التحريرية - في مادته 06" لا فرق بين الموظفين بسبب ميولهم السياسي واءاءهم والفلسفية والدينية وجنسهم " ..إلا أنه اعتمد استثناءات⁴ لهذه القاعدة التي يمكن اعتبارها ترخيصات وهي كالآتي⁵:

-تسهيل عملية التوظيف لقداماء المجاهدين، اعترافا لما بذلوه من تضحيات إبان الحرب التحريرية.

-تحديد مرور 07 سنين من اكتساب الجنسية الجزائرية لمن أراد تقلد الوظيفة العامة.

1 - سلوى تيشات، أثر التوظيف على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2009-2010، ص30.

2-الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن، المؤرخ في 1789/08/26 من الجمعية الوطنية التأسيسية.

3- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المؤرخ في 10 ديمبر 1948 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

4 -الامر 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف العمومي، ص14.

5- بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، المرجع السابق، ص

-حجز بعض الوظائف من طرف السلطة السياسية لأشخاص معينين وهو ما يعرف بالوظائف المحجوزة.

كما نصت المادة 07 فقرة 02 من القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05-08-1978 والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل، والذي وحد عالم الشغل على أن " العمال سواسية في الحقوق والواجبات يتقاضون عن العمل الواحد أجورا متماثلة وينتفعون بمزايا واحدة، إذا تساوا في التأهيل والمردود.

كما نص أيضا المرسوم رقم 85-5 المؤرخ في 23-03-1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية، على مبدأ المساواة في المادة 34 منه فجعل المسابقة الأسلوب الوحيد للالتحاق بالوظائف العمومية وأحال في المادة 36 منه الإطار القانوني الذي يحدد كفاءات تنظيم وإجراء هذه المسابقة.

وقد أكدته أيضا المادة 74 من القانون الأساسي العام للتوظيف العامة بموجب أمر 06-03 على هذا المبدأ " يخضع لتوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة ".

ويجد مبدأ المساواة أساسه الدستوري في مختلف دساتير الجزائرية المتعاقبة والتي مرت بها الجزائر:

بداية نشير إليه في دستور ¹1963 حيث نصت المادة 10 منه على أنه من المهام الرئيسية للجمهورية الجزائرية، مقاومة كل نوع من التمييز". وأيضاً المادة 11 من نفس الدستور التي تضمنت موافقة الدولة الجزائرية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ثم نصت في المادة 12 منه " لكل المواطنين من الجنسين نفس الحقوق ونفس الواجبات، وجاءت المادة 16 بنصها تعترف بالجمهورية الجزائرية بحق كل فرد في العمل والحياة اللائقة والتوزيع العادل للدخل القومي".

ثم يليه دستور ²1976 الذي نص في المادة 44 منه وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين، وهي في متناولهم بالتساوي، وبدون أي شروط ما عدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية

و في نفس الاتجاه ذهبت المادة 48 من دستور ³1989 الذي جاء في مرحلة انتعاش للحقوق السياسية "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أي شروط أخرى غير

¹ - دستور 1963، المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، سنة 1963.

² - دستور 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، سنة 1976.

³ - دستور 1989، المؤرخ في 29 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، سنة 1989.

الشروط التي يحددها القانون" " والملاحظ في هذه المادة أنها نصت صراحة على مبدأ المساواة وضمنا على مبدأ الجدارة بتقيد المساواة بتوافر شروط محددة وهذا مايتضمنه مبدأ الجدارة .

كما جاء في نص المادة 51 من دستور 1996 أنه يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون¹ .

كما أقر التعديل الدستوري² 2016 في مادته 63 على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف. وحتى التعديل الدستوري³ 2020 في المادة 67 على المساواة باستثناء انه يتولى التنظيم تحديد الشروط الخاصة بالمهام والوظائف ذات الصلة بالسادة والأمن الوطنيين. وعليه فمبدأ المساواة يجبر السلطة الإدارية بضمان تنفيذه والسهل على احترامه لتفادي أي تميز بين الموظفين سواء تمييز جنسي او يعود سببه الى الانتماء السياسي او ديني.

1 : مبدأ المساواة بين الجنسين⁴

إن كل القوانين الوظيفية العمومية التي مرت جاءت دون تمييز بين الجنسين، فمثلا قانون 1966 في مادته الخامسة أقر بعدم التمييز بين الجنسين، ولكن أجاز القانون أن تتضمن القوانين الأساسية الخاصة شروط تمنع دخول المرأة في بعض الوظائف لعدم امتلاكها الاستعدادات البدنية، أو أنها لا تتوفر فيها شروط، إلا في جنس واحد دون الآخر⁵.

ولهذا صدر المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي لشرطة البلدية الصادر بتاريخ 22 جانفي 1970 الذي أكد في المادة 14 منه أن الوظيفة في هذا المجال متعلقة فقط بالرجال دون النساء. وكرس نفس التوجه الامر 06-03 في المادة 27 بعدم التمييز بسبب جنسهم أو توجهاتهم السياسية أو بأي أسباب أخرى.

والملاحظ انه فقط القانون 66-133 الذي أشار الى بعض الاستثناءات في التمييز بين الجنسين وهو شرط اللياقة البدنية التي تبررها طبيعة الوظيفة، لكن قد يبرر عدم ذكره في القوانين اللاحقة أنه تركها للسلطة التقديرية للإدارة أو القوانين العامة.

¹ -دستور 1996، المؤرخ في 07ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد76، سنة 1996.

² -قانون رقم 16-01مؤرخ في 6مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

³ -دستور 2020 المؤرخ في 30ديسمبر 2020، ج ر، العدد 82.

⁴ - حمود حبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة بين القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2000، ص258.

⁵ -Francis Hamon, droit des fonction public, Volume 2 carrières, droits et obligations, LGDJ, 2002, p20.

2: عدم التمييز بسبب الآراء

عدم التمييز بين المتقدمين للوظائف العامة بسبب آرائهم السياسية أو النقابية أو الدينية يعكس مبدأ المساواة بغض النظر عن آرائهم، وهو مبدأ دستوري عام تنص عليه جميع الدساتير الجزائرية.

تشير تشريعات الوظائف العامة في الجزائر إلى أنه يجب تجنب تضمين ملف الموظف أي معلومات تشير إلى آرائهم السياسية أو نشاطهم السياسي، ولكن هذا الحظر ينطبق على الوظائف العادية فقط. في حين أن الوظائف العليا، بسبب ارتباطها بالسياسة، يمكن أن تشترط شروطا خاصة فيما يتعلق بالتزامه السياسي¹ فمثلا الأمر 66-133 وكما ذكرنا سابقا أقر ببعض الاستثناءات فيما يخص التوظيف لعدم توظيف الأشخاص لاعتبارات راجعة لأراهم المعادية لمصالح الثورة.

فالأمر 66-13 في مادته 30 وحتى المرسوم 59/85 في مادته 50 لم يصرحا بمنع ذكر الآراء السياسية للمرشح في ملفهم الشخصي ولكن إذا وظف بعدها وقبل بالوظيفة كان لازما عليه بواجب التحفظ والالتزام بخدمة الحزب الواحد أنداك طبقا للمادة 21 من المرسوم 59/85.

غير أنه بعد التوجه الليبرالي والتعددية الحزبية، جاء الأمر 06-03 صريحا في مادته 93 بعدم ذكر ملاحظات حول التوجهات السياسية أو الحزبية أو حتى النقابية والدينية.

ثانيا- مبدأ الديمقراطية والحرية

تم تطبيق مبادئ الديمقراطية في الوظيفة العمومية الجزائرية، من خلال عدة جوانب، منها²:

- الجانب الأول فتح الفرص لجميع الطبقات الاجتماعية للالتحاق بالإدارة العمومية، بما في ذلك المناصب العليا والمناصب السامية، من خلال توفير التكوين في الجامعات والمدارس العليا المتخصصة وإتاحة الفرص للدخول إلى الإدارات من خلال مسابقات موضوعية. كما تم تعزيز الشفافية والعدالة في عمليات التعيين في المناصب العليا من خلال تفويض السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة (المادة 16).

- الجانب الثاني هو تمكين الموظفين العاملين في القطاع العام والمنتمين للأحزاب من ممارسة النشاط السياسي، مما يسمح لهم بالمطالبة بتحسين حقوقهم المهنية. يمكن لهؤلاء الموظفين الآن تقديم مطالبهم إلى البرلمان والمجالس النيابية من خلال النصوص التشريعية، مثل الحقوق النقابية والإضراب. المكرسة

¹ -حمود حبلي، المرجع السابق، ص224.

² - جمال قرووف، المبادئ التي تحكم تنظيم الوظيفة العمومية نفس المرجع، ص36.

دستوريا في المواد 69، 70، وفي القانون الأساسي للتوظيف العمومي في مواد 26.27.28.29 أين يُحدد الأمر 03-06 كيفية تطبيق هذه الحقوق طبقا للمادة 35 منه.

- **الجانب الثالث** يتضمن تمكين الموظفين العاملين من حق المشاركة في إدارة الشؤون الإدارية¹، من خلال إنشاء لجان إدارية متساوية الأعضاء ولجان تقنية. يُمنح الموظفون الحق في اتخاذ قرارات تتعلق بالترقية والنقل والتأديب، بالإضافة إلى قرارات تتعلق بالإدارة الفنية والتقنية للمصالح الإدارية. ينص الأمر رقم 03-06 في المواد من 58 إلى 73 على إنشاء هذه الهياكل للمشاركة والحوار: المجلس الأعلى للتوظيف العمومية، اللجان المتساوية الأعضاء، لجان الطعن، واللجان التقنية².

ثانيا : المبادئ الخاصة التي تحكم تنظيم الوظيفة العمومية

وهي المبادئ المتعلقة بشخص الموظف في تولي وظيفته وهما مبدأ الجدارة ومبدأ الديمومة

أولاً: مبدأ الجدارة:

وهو من المبادئ الأساسية في الوظيفة العامة، بما يستلزم انتقاء احسن العناصر المتميزة والتي تكون قادرة على تحمل مسؤولية الوظيفة. وهو الذي يجعل من الصلاحية والكفاءة أساسا لاختيار الموظف العام³، فهو أساس الصلاحية في اختيار الموظف دون محاباة أو ميول شخصية، فمبدأ الجدارة يقوم على أساس ما يلي :

- 1- قدرة وصلاحية الموظف هو السبب الحقيقي في التعيين.
- 2- تنصيب لجنة محايدة هي التي تحكم وتقييم مدى صلاحية الشخص للوظيفة.
- 3- المسابقة هي الغاية المثلى لتحقيق وتقييم القدرة والصلاحية.

يتضح أن نظام الجدارة مرتبط بإجراء الامتحانات والمسابقات لدى التوظيف وهو يحقق رقابة فعالة في اختيار أكفاء العناصر لشغل الوظائف العامة لان امتحانات التوظيف تشكل الوسيلة المثلى لفحص مؤهلات المتقدمين للوظيفة العامة، والكشف عن مدى صلاحيتهم.

¹ - مهدي رضا، إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 03-06، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، المرجع السابق، ص 44.

² - المرسوم التنفيذي 199-20 الصادر في 2020/07/25 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في الإدارات والمؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة بتاريخ 2020/07/30.

³ - د محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 07.

وعلى كل فقد عرف هذا المبدأ مفهومين رئيسيين ومتميزين في العالم هما: المفهوم الأمريكي والمفهوم الأوربي الذي يرى أن تعيين الموظفين يجب أن يتم على أساس الجدارة وهذا كما نصه الجزائر القانون 06-03 في الفصل الرابع في المواد 80-81-82 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

- المسابقة على أساس الاختبارات.
- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.
- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

تطبيق مبدأ الجدارة يلعب دوراً حيوياً في الوظيفة العمومية في الجزائر، سواء من خلال تقييم وتنقيط الموظفين طبقاً للمواد 97 حتى 103 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية أو من خلال ترقية الموظفين من المواد 106 إلى 110. حيث يعتبر هذا المبدأ أساسياً لتحسين الأداء الإداري وتحقيق المصلحة العامة، حيث يساهم في ضمان وجود موظفين كفؤين يمكنهم تحقيق أهداف الإدارة بنجاح¹.

ثانياً: مبدأ الديمومة في القطاع الوظيفة العامة

يُعرف مبدأ الدائمة بأنه مجموعة من الخطوات التي تجعل التوظيف العام فرصة مهنية مدى الحياة، مع فتح الباب لاستقطاب الأفضل من الرجال والنساء ذوي المقدرة والخلق.

هذا المبدأ يتميز بعدة جوانب منها: فتح الفرصة أمام الراغبين في الالتحاق بالوظيفة العامة من خلال المسابقات، جذب الكوادر المتميزة، ضمان مسار مهني مستقر، تطوير الموظفين من خلال التدريب وتجديد المعارف، تمكين الإدارة بموظفين متخصصين، وتطبيق نظام التقاعد كتأمين اجتماعي. وقد اعتمد المشرع الجزائري هذا المبدأ في الأمر 06-03 في المادة 04، التي تنص على أن كل عون في وظيفة دائمة يُعتبر موظفًا عامًا ويتم تعيينه في رتبة في السلم الإداري.

شرط قيام الموظف بعمل دائم هو شرط ضروري وهام حتى يمكن إضفاء هذه الصفة عليه. ويستوي بعد ذلك الموظف بالمعنى الضيق لهذا الاصطلاح، والمستخدم والعامل كما يستوي أن يكون شاغلا لوظيفة دائمة أو مؤقتة مثبتا أو غير مثبت يتقاضى مرتبا أو لا فالعبرة في تحقق صف الموظف العام

¹ - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 87.

هي بدائمه العمل في الوظيفة وليس بدائمه الوظيفة بحسب وصفها الوارد في الميزانية ولا جريان حكم الاستقطاع عليه.

والمقصود بدائمه العمل حتى يعتبر الشخص موظفا عاما هو أن يكون هذا العمل داخلا في النشاط المرفقي أو الخدمة التي يؤديها المرفق العام بحكم طبيعة نشاطه أو ما يقدمه من خدمات. كما أن هذا العمل يجب أن يكون لازما وضروري لاستمرار سير المرفق.

وفي الأخير يمكن ان نقول ان القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03 يتماشى مع احتياجات وتطلعات المجتمع المعاصر وذلك من خلال إقراره لمجموعة من المبادئ سواء كانت عامة نابعة من مبادئ دستورية كمبدأ المساواة، ومبدأ الديمقراطية، كما اعتمد على مجموعة من المبادئ الخاصة كمبدأ الديمومة، ومبدأ الجدارة والهدف من كل ذلك هو تحقيق تحديث وتطوير لقطاع الوظيفة العمومية لجعله أكثر عصريّة وفعالية.

الفرع الثاني: المنظومة الشاملة للوظيفة العمومية في الجزائر

هي مجموعة النصوص القانونية والتنظيمية التي تنظم الوظيفة العمومية، وسوف يتم الإشارة إليها في الفرع الأول. أما بالنسبة للتنظيم الفني، فهو يشير الى كيفية تنظيم الموظفين لمختلف الاسلاك والرتب، ويتم مناقشته في الفرع الثاني.

أولا : المنظومة القانونية للوظيفة العمومية

تتميز الوظيفة العمومية في الجزائر باعتمادها على قانون واحد يحكمها وهو "القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الحالي 06-03 " بالموازاة الى مجموعة من القوانين والتنظيمات الخاصة بالموظفين على حسب نشاطه في قطاع الوظيفة. ومن أجل فهم واضح للإطار القانوني الذي يحكم الوظيفة العامة، سوف نتطرق في مناقشة المفاهيم الأساسية المتعلقة بالقوانين التي تنطبق على الموظفين:

1: القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية:

يعتبر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المرجعية القانونية الأساسية في مجال الوظيفة العمومية في بلادنا. وهو بذلك يُحدد القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات

الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة وهذا ما أكدته المادة الأولى من الامر رقم 06-03 . الذي يعتبر آخر نص ينظم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي في بلادنا¹.

2: القوانين الأساسية الخاصة

تطبق القانون الأساسي العام 06-03 يتم من خلال وضع قوانين خاصة تنظم أسلاك الموظفين المختلفة بواسطة مراسيم (المادة 03). ومع ذلك، نظراً لخصوصيات بعض الأسلاك مثل الدبلوماسيين والفنصليين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين في القطاعات الأمنية والحكومية المختلفة، قد تحتاج الى قوانينهم الأساسية التي تنظم حياتهم المهنية.

العلاقة بين القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والقوانين الأساسية الخاصة تتمثل في أن القانون الأساسي العام يحدد الإطار العام للوظيفة العمومية والحقوق والواجبات الأساسية للموظفين العموميين، بينما تحدد القوانين الأساسية الخاصة الأحكام التفصيلية والاستثنائية التي تطبق على فئة معينة من الموظفين أو على قضايا محددة في الوظيفة العمومية.

ومن ثمة يمكن أن نقول إنه هناك نوعين من القوانين الأساسية:

-قوانين أساسية خاصة تفصيلية بسلك أو مجموعة من الأسلاك² .

-قوانين أساسية استثنائية التي تتضمن احكام استثنائية للأمر 06-03 فيما يخص مثلاً حرمان بعض الموظفين من حقوقهم التي تحدث عليها الامر كحق الاطراب مثلاً وقد بلغ عددها حسب المادة (03) 13 قانوناً استثنائياً خاص.

3: القوانين الأساسية المستقلة

بالإضافة الى القانون الأساسي العام، هناك عدة قوانين أساسية مستقلة تشمل بعض الاسلاك الوظيفية التي لا تخضع للقانون الأساسي العام وهم الاعوان التابعين للسلطة التشريعية والقضاة ومستخدمو الدفاع الوطني.

¹ - بوطبة مراد، النظام القانوني للموظفين، المرجع السابق، ص240.

² - حسب احصائيات الموقع الرسمي للمديرية الوظيفة العمومية في يوم 2024/03/1 على الساعة 19سا، هناك 60 قانوناً أساسياً. انظر الموقع الرسمي

https://www.dgfp.gov.dz/ar/Statuts_texte.asp

4: التنظيمات المفصلة لمواد القانون الأساسي

عند التمعن في أحكام ومواد القانون الأساسي، نجد أنه أحال في بعض مواد إلى التنظيم للتفصيل فيها (هناك أكثر من 30 مادة أشار إليها القانون للإحالة إلى التنظيم) ونذكر منها: المراسيم المتعلقة بكيفية التكوين، أو إجراء مسابقات التوظيف، الترقيات، الشبكة الاستدلالية للرواتب.

خامسا: القرارات التنظيمية

ان القرارات التنظيمية هي التي تحدد محتوى الوثائق التنظيمية وتضع الإجراءات اللازمة لتنفيذها. وتشمل القرارات التنظيمية قرارات مجلس الوزراء والقرارات المشتركة بين عدة أطراف.

سادسا: التعليمات والمنشورات

المنشورات والتعليمات هي التي تصدرها المديرية العامة للوظيفة العمومية أو من الوزير بشأن تفسير النصوص القانونية والتنظيمية. وقد ابرزت مكانتها في تنظيم الوظيفة العمومية إذ بلغ عددها أكثر من 30 من تعليمات ومناشير والسبب يعود إلى تأخير التنظيمات التي أحال إليها القانون الأساسي العام.

ثانيا: التنظيم الوظيفي للوظيفة العمومية

ونقصد به تنظيم الوظيفة العمومية فنيا من حيث تقسيم الوظائف إلى مجموعات وأسلak ورتب، أي تحليلها وتصنيفها¹، فتحليل الوظائف يعني فهم عميق للوظيفة، وتحديد ما يشملها والبيئة التي تُتجز فيها، والصعوبات المحتملة، بهدف تحديد ما يجعل الشخص مؤهلاً لهذه الوظيفة، أما وصف الوظائف فيعني تحديد الواجبات والمهام، وتمييز تلك المهام التي يؤديها بشكل ومنتظم عن تلك التي يتم تكليفه بها من وقت لآخر.

وهذا ما اقره المرسوم 59-85 في مادته 07 على تحديد الوظائف في الدليل الفهرسي وفي المؤسسات والإدارات العامة استجابة للاحتياجات المتعلقة بتنظيم وتنفيذ العمل. حيث يتم ترتيب مناصب العمل والوظائف والأسلak وفقاً للمستويات المحددة في جدول التصنيف الخاص بالمؤسسات والإدارات العمومية.

¹ - أحمد كانش ، الوظيفة العمومية بين التشريع والممارسة : دراسة مقارنة للمسار المهني للموظف العام بين الجزائر وتونس من 2006-2022، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث ، تخصص الإدارة العامة المقارنة، جامعة ورقلة ، 2022-2023، ص 195.

حيث يحتوي كل صنف على أقسام مختلفة وكل قسم يتميز برقم استدلاي وعدد محدد من الدرجات الاستدلاية التي تنظم فيها ترقية الموظف خلال حياته المهنية.

1: السلك والرتبة والدرجات

أ - مفهوم السلك

يُعرف السلك بأنه توزيع الموظفين عبر مجموعات من الرتب الوظيفية، حيث يشمل كل سلك مجموعة من الوظائف ذات الطبيعة المشتركة. يتم تنظيم عمل الموظفين في كل سلك وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول به الذين يمتلكون نفس المؤهلات. حيث تم تصنيفهم الى 04 مجموعات وهي:

المجموعة الأولى :تضم الموظفون الحائزون على مستوى التأهيل¹ الذي يطلب لممارسة نشاط التصميم والبحث والد ارسات وكل مستوى تأهيل مماثل.

المجموعة الثانية :تضم الموظفون الحائزون على مستوى التأهيل² الذي يطلب لممارسة نشاط التطبيق أو كل مستوى تأهيل مماثل.

المجموعة الثالثة : تضم الموظفون الحائزون على مستوى التأهيل الذي يطلب لممارسة نشاط التحكم أو كل مستوى تأهيل مماثل³.

المجموعة الرابعة : تضم الموظفون الحائزون على مستوى التأهيل الذي يطلب لممارسة نشاط التنفيذ أو كل مستوى تأهيل مماثل⁴.

وما تجدر الإشارة أنه هناك نوعين من الأسلاك التي تصنف حسب طبيعة المهمة:

1-أسلاك مشتركة بين المؤسسات والإدارات العمومية التي تتولى وصف المهمة التي ترتبط بها اوبين الترقيم والتصنيف من قبل لجنة التصنيف طبقا للمادة 62 من المرسوم 59/85 مثل سلك المتصرف الإداري.

¹ - مستوى التأهيل الذي يطلب في هذه المجموعة بين شهادة الليسانس والتأهيل الجامعي.

² - مستوى التأهيل الذي يطلب في هذه المجموعة هي شهادة البكالوريا ومدة تكوين تقدر ب عامين وشهادة البكالوريا وثلاث سنوات كمدة تكوين.

³ - مستوى التأهيل الذي يطلب في هذه المجموعة بين مستوى السنة الأولى من التعليم شهادة الثانوي وعامين تكوين أو شهادة بكالوريا /شهادة تقني.

⁴ -مستوى التأهيل الذي يطلب في هذه المجموعة بين السنة الخامسة من التعليم الابتدائي والسنة الثانية ثانوي.

2-السلك الخاص او النوعي التي تتولى تصنيفها وترقيتها لجان المختصة بالمؤسسات والإدارات تحت سلطة اللجنة الوطنية والمتمثلة في لجنة التصنيف والترقيم.

السلك يلعب دوراً حيوياً في تجميع الموظفين الذين يمارسون وظائف متشابهة، وفي تنظيم العمل الإداري وتلبية احتياجات الإدارة أو الجهة العامة، وفي تحديد موقعهم داخل الهيكل التنظيمي وتنظيم مسارهم المهني.

ب- الرتبة:

هي الصفة التي تمنح للموظف الحق في أداء مهامه المحددة وترتبط مفهوم الرتبة والسلك هي الثبات الوظيفي، الذي يعكس الولاء والانتماء للسلك الوظيفي. فالتسلسل الوظيفي الذي يميز الوظيفة في السلك يبرر تنوع الرتب داخل السلك نفسه. فالسلك يشكل تجمعا لجميع الموظفين المخضعين لنفس النظام الأساسي، أما الرتبة فتعكس الطابع الشخصي الذي يحمله الموظف وتمنحه جميع الحقوق المتصلة بهذا الرتبة¹. وطبقا للمادة 05 من الامر 03-06 فالرتبة هي صفة تمنح للموظف التي تخوله صلاحية ممارسة مهامه المحددة قانونا.

المادة المشار إليها تسلط الضوء على مبدأ هام جداً وهو مبدأ فصل الرتبة عن المنصب، الذي يشير إلى أن تولي الموظف لوظيفة معينة يعني دخوله في مسار مهني منظم وليس تحمل وظيفة محددة أو منصب ثابت. يمكن للموظف خلال مساره المهني ممارسة عدة وظائف مختلفة. وتظهر أهمية الرتبة في تنظيم الوظيفة العمومية في النقاط التالية:

-تنظيم الوظيفة والمهام : حيث يتم تنظيم وظيفة محددة وتحديد مهامها وتصنيفها بالرتبة فهذه الأخيرة تلعب دوراً حيوياً في ترتيب الوظيفة ووصفها.

-بفضل الرتبة يمكن للموظف ان يتقدم في مساره الوظيفي وذلك لتحسين وضعيته الاجتماعية².

-امتلاك الموظف لهذه الرتبة يؤكد ديمومته في سلك معين.

¹ - قدود جميلة، المرجع السابق، ص 39.

² - إلا أنه نجد في بعض الأسلاك نجده أنها تتوفر على رتب وحيدة -عكس القوانين الأخرى -كقانون الأساسي العام للتعليم العالي، نجد ان في مادته 130 منه أن هناك رتبة وحيدة هي رتبة ملحق بالمخبر الجامعي في سلك ملحق بالمخابر الجامعية، وهذا ما يمنع أو يحرم الموظف من التقدم في مساره المهني.

- تحدد الرتبة انتماء الموظف لمجموعة معينة من مجموعات الوظائف العمومية من خلال تصنيفه الذي يحدده القانون الأساسي.

وفي الأخير يمكن ان نقول ان حيازة الرتبة حقًا مكتسبًا للموظف، حيث لا يمكن تجريده من رتبته أو تنزيله منها ما لم يرتكب خطأ مهنيًا¹. اما بالنسبة لمنصب الشغل، فإنه ليس حقًا مكتسبًا ويمكن تغييره من منصب إلى آخر وفقًا لضروريات المؤسسة.

ج - الدرجات:

لا الأمر رقم 03-06 ولا المرسوم الرئاسي رقم 22-138² المتعلق بالشبكة الاستدلالية قدم تعريفًا للدرجة، حيث تطرقا فقط للقواعد الأساسية المتعلقة بالترقيات بالدرجات دون إعطاء تعريفًا لها.

ويمكن تعريفها من خلال النصين أنها " هي الخبرة التي اكتسبها الموظف في رتبته، حيث ينتقل من درجة إلى أخرى بالأقدمية وحسب الشروط المحددة القانون، وينتج عن تغير درجة الموظف زيادة في رتبته دون تغيير في مهامه".

بالتالي فالترقية في الدرجة هي مجرد تقدم ألي في درجات الرتبة الواحدة مع الزيادة في الراتب أي أن الموظف يبقى يمارس نفس الأعمال والمسؤوليات التي كان يمارسها قبل الترقية.

تتوافر كل رتبة على اثني عشر 12 درجة، ينقل الموظف من درجة إلى درجة أعلاه مباشرة. حيث توجد ثلاث مدد (مدة دنيا، متوسطة، قصوى).

وتتكوّن الشبكة من "أرقام استدلالية" موزعة على 17 صنفًا، و 7 أقسام فرعية، و 12 درجة. إلى جانب نقطة استدلالية، فأما "المجموعات" والأصناف" والأقسام الفرعية"، فهي تصنيفات ترتب على أساسها مستويات الأجور الممنوحة للموظفين حسب مستوياتهم الدراسية.

وأما الأرقام الاستدلالية فهي قيم عددية تتصاعد بتصاعد الموظف في الأصناف والأقسام الفرعية حسب مستواه الدراسي. وتُضاف إليها قيم عددية أخرى، تتصاعد أيضا حسب "درجات" الأقدمية من الدرجة "1" إلى الدرجة "12".

¹ انظر المادة 05 و 163 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03-06.

² مرسوم رئاسي رقم 22-138 مؤرخ في 31 مارس 2022، المعدل للمرسوم الرئاسي 07-304 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية، عدد 23 الصادرة بتاريخ 06 أفريل 2022.

المطلب الثاني: التنظيم العضوي للوظيفة العمومية

في نهاية القرن التاسع عشر، بدأت بعض الدول الانجلوسكسونية في إنشاء أجهزة مستقلة ومحايدة تدير شؤون الموظفين، وأطلقت عليها تسمية "لجان الخدمة المدنية". كانت الغاية من ذلك هي الحفاظ على استقلالية الوظيفة العمومية عن التأثيرات الحزبية وضمان مبدأي الجدارة والمساواة بين الموظفين في تعيينهم في الوظائف العامة في الدولة¹.

مع زيادة حجم الجهاز الإداري في الدولة وتنوع نشاطاته، أصبح من الصعب والمعقد مهمة الرقابة والإشراف على شؤون الموظفين، مما استدعى تكليف خبراء ومتخصصين كفؤين بهذه المهمة.

اتبع المشرع الجزائري هذا النهج وبدأ في إنشاء هذه الأجهزة أو الهياكل، والتي تنقسم إلى نوعين:

إما أن تكون أجهزة مستقلة خصيصاً للوظيفة العمومية، أو أن تكون مدمجة ضمن بعض الأقسام الإدارية التي تتولى مسؤولية إدارة شؤون الموظفين.

فيما يلي تشكيلة وأهم اختصاصات الأجهزة المعنية بشؤون الموظفين في الجزائر، وفقاً لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالمرسوم 06-03 في الوظيفة العامة التي حددتها المادة 55 من الأمر ، التي تشمل الهيكل المركزي للوظيفة العمومية، والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وهي أجهزة مركزية مهمتها وضع السياسة والتشريع الوظيفي باقتراحه مع تحديد كل ما يتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظف ، بالإضافة الى أجهزة لامركزية مهمتها تنفيذ سياسة التي سيطرتها الهيئات المركزية وهي مفتشيات الوظيف العمومي ، كما توجد هيئات داخلية وهي هيئات المشاركة والتسيير².

وحدها المشرع الجزائري في الباب الثالث منه تحت عنوان: "الهيكل" المركزي وهيئات الوظيفة العمومية" حينما عددها في ثلاثة هيئات أساسية وهي المديرية العامة للوظيفة العمومية المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وهيئات المشاركة والطعن.

الفرع الأول: أجهزة الوظيفة العمومية على مستوى المركزي

¹ - بوطبة مراد ، المرجع السابق، ص 180 ومابعداها.

² - ماضي نبيلة ، هيئات المنازعة في الوظيفة العمومية ، المرجع السابق، ص 134 ومابعداها .

تميل السلطات التشريعية في الجزائر نحو إنشاء هياكل مركزية لإدارة الوظائف، حيث تكلف الهيئة المسؤولة عن الحفاظ على تنظيم الهياكل التنظيمية والوظيفية للوظائف بمهمة تسيير الحياة المهنية.

وتلعب المديرية العامة للوظيفة العمومية دوراً أساسياً في تطوير سياسات وأساليب تسيير الوظائف العامة، بالإضافة إلى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية التي تشارك في حدود صلاحيتها في تسيير الوظيفة وتنظيمها، وتعتبر هذه الأجهزة همزة وصل بين النظام السياسي والنظام الإداري¹. ويمكن تقسيم هذا الفرع إلى النقاط التالية من أجل فهم أوضح لهذه الهيئات.

أولاً: المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري:

تم إنشاء إدارة دائمة للدولة على مستوى مصالح رئاسة الجمهورية، وتم تنظيمها في شكل مديرية عامة وإلحاقها برئاسة الجمهورية ببيان مدى أهميتها ومكانتها القانونية ضمن الهياكل التنظيمية للدولة وقد سميت هذه المديرية بـ "المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري". وقد تأسست كإحدى المؤسسات التي تولتها السلطات العمومية اهتماماً كبيراً منذ الاستقلال وحتى الوقت الحالي، تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 62-526 الصادر في 18 سبتمبر 1962² تحت إشراف رئاسة الحكومة³ حيث أنيطت بصلاحيات شاملة تتضمن جمع البيانات المتعلقة بسياسة الوظيفة العمومية وتنفيذ هذه السياسة، بالإضافة إلى اتخاذ جميع الإجراءات التي قد تساهم في تحسين وتنظيم المرافق العامة وتعزيز قدراتها.

1: نبذة تاريخية عن نشأة المديرية العامة للوظيفة العمومية.

قد شهدت المديرية العامة تاريخاً حافلاً بالتغييرات والتعديلات، مع تغيير كل مرة تبعيتها لوصايات مختلفة، وفي بعض الأحيان وصايات خارجة عن القطاع ذاته. في البداية، كان الجهاز تابعاً لرئاسة الجمهورية وفقاً للمرسوم رقم 62/526 الصادر في 18 سبتمبر 1965. ثم أدمجت في وزارة الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية وفقاً للمرسوم رقم 65-168 الصادر في 1 جوان 1965.

¹ - تيشات سلوى، أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، المرجع السابق، ص. 228

² - يتضمن إنشاء مديرية عامة للوظيف العمومي 'الجريدة الرسمية'، عدد 15، المؤرخة في 18 أوت 1962، ص 205.

³ - صالح دجال، مطبوعة الوجيز في قانون الوظيفة العمومية على ضوء الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ن كلية الحقوق - جامعة الجزائر، الطبعة الثامنة 2013، ص 35.

بعد ذلك، أصبحت مديرية عامة تابعة لوزارة الداخلية بعد إلغاء الوزارة السابقة وصدور المرسوم رقم 197/65 الصادر في 29 يوليو 1965¹ لذي نقل اختصاصات وزير الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية إلى وزير الداخلية.

وصدر المرسوم رقم 238/66 في 5 أغسطس 1966 الذي أعاد تنظيم الوزارة، ومن ثم أصبحت تابعة لكتابة الدولة وفق المرسوم رقم 82/42 المؤرخ في 23 يناير 1982³، لتصبح بعدها وزارة منتدبة تابعة لرئيس الحكومة وهذ منذ 1997

وبالفعل ان المرسوم التنفيذي رقم 95⁴/124 رجع اعتبار المديرية من خلال منحه الاستقلالية في تسيير كل الوسائل التي يملكها واسترجاع صلاحياته التي كان يتمتع بها سابقا وهي الإصلاحات الإدارية.، إلا أنه في 31 ماي 2006 أصبحت تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة وفق المرسوم الرئاسي 06-177⁵.

ومهما اختلفت الإلحاقات التي غيرت مركزها في التنظيم الحكومي إلا أنها لم تغير في مركزها القانوني ولا تغيرت أهميتها الممنوحة لها من طرف السلطة السياسية، ولكن ما يؤخذ عليها أنها لم تتمتع ولو مرة باستقلالية تامة، ولهذا كان ضمن اقتراحات اللجنة الوطنية للإصلاح هياكل الإدارة ومهامها المطالبة باستقلالية المديرية وعدم تأثرها بالتنظيم الحكومي مهما تغير وضرورة استرجاعها لكامل مهامها التي تمكنها من أداء دورها الهام في الجهاز الإداري.

2: تنظيم الإداري لمديرية الوظيف العمومي

حاليا ينظمها المرسوم التنفيذي رقم 194/14 المؤرخ في 03 جويلية 2014 الذي ينظم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، وطبقا للمادة الثانية من المرسوم فإن هذه المديرية تتشكل من : المفتشية العامة و 07 مديريات :

¹ -- جريدة رسمية رقم 65 المؤرخة في 06/08/1965، ص 730.

² -جريدة رسمية رقم 72 المؤرخة في 23/08/1966، ص 810.

³ - جريدة رسمية رقم 04 المؤرخة في 26/01/1982، ص 216.

⁴ - جريدة الرسمية رقم 26 المؤرخة في 09/05/1995، ص 15.

⁵ -مرسوم رئاسي رقم 06 -177، مؤرخ في 31 مايو سنة 2006، يتضمن إلحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)، الجريدة الرسمية، العدد 36، الصادرة بتاريخ 31 ماي 2006.

1- مديرية التنظيم والقوانين الأساسية للوظائف العمومية¹

تشتمل على ثلاث (03) مديريات فرعية

1. المديرية الفرعية للقوانين الأساسية للوظائف العمومية والأعوان العموميين
2. المديرية الفرعية للمرتبات والنظام الاجتماعي
3. المديرية الفرعية للتوجيه والمنازعات

2- مديرية ضبط تعدادات المستخدمين وتأمين الموارد البشرية

تشتمل على ثلاث (03) مديريات فرعية:

1. المديرية الفرعية لضبط تعدادات المستخدمين
2. المديرية الفرعية للتكوين
3. المديرية الفرعية للتعاون والعلاقات الخارجية

3- مديرية التطبيق والتدقيق

تشتمل على أربع (04) مديريات فرعية:

1. المديرية الفرعية للتدقيق والمراقبة
2. المديرية الفرعية للمسابقات والامتحانات
3. المديرية الفرعية لتسيير الإطار
4. المديرية الفرعية لتنسيق هياكل التفتيش

4- مديرية تنظيم الهياكل الإدارية

تشتمل على ثلاث (03) مديريات فرعية:

1. المديرية الفرعية للهياكل الإدارية المركزية والهيئات والمؤسسات الاستشارية
2. المديرية الفرعية للمؤسسات والهيئات العمومية
3. المديرية الفرعية للدراسات

¹ - بلماضي نبيلة ، المرجع السابق ، ص 159.

5- مديرية العصرية والتطوير الإداري: تشتمل على مديريتين (2) فرعيتين

1. المديرية الفرعية لتنظيم العمل الإداري
2. المديرية الفرعية لضبط المقاييس والتبسيط الإداري

6- مديرية الإعلام الآلي: تشتمل على أربع (04) مديريات فرعية:

1. المديرية الفرعية للشبكات المعلوماتية
2. المديرية الفرعية للبرامج والتطبيقات
3. المديرية الفرعية لصيانة تجهيزات الإعلام الآلي
4. المديرية الفرعية للوثائق والأرشيف

7- مديرية إدارة الوسائل : تشتمل على ثلاث (03) مديريات فرعية:

1. المديرية الفرعية للمستخدمين
2. المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة
3. المديرية الفرعية للوسائل العامة

أما المفتشية العامة للمديرية المفتشية العامة فهي جهاز دائم للتفتيش والرقابة والتدقيق والتقييم تحت سلطة المدير العام للوظيفة العمومية وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 14//04 المؤرخ في 19 ماي 2004.

ولقد تحدد صلاحيتها وتنظيمها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-21¹ المؤرخ في 01 فبراير 2015 يديرها مفتش عام يساعده أربعة مفتشين، وتقوم بمهام في مجال عمل الهياكل المركزية والمصالح غير الممركزة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، مثل التأكد من العمل الحسن للهياكل والمصالح وتقديم اقتراحات لتعزيز وتحسين عملها.

المفتشية العامة للوظيفة العمومية تلعب دوراً هاماً في تسيير الموارد البشرية² في المؤسسات والإدارات العمومية. تقوم بالتواصل مع المفتشيات الولائية لتقييم ظروف تسيير الموارد البشرية، تحديد النقائص،

¹ - المرسوم التنفيذي 15-21 المؤرخ في 01 فيفري 2015، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 10 فبراير 2015، ص. 17.

² - قدودو جميلة، المرجع السابق، ص 28.

واقترح الحلول المناسبة. كما تقوم بتقييم الكفاءات والمؤهلات وتهتم بالاستخدام العقلاني للموارد البشرية في تلك المؤسسات.

تتدخل بناءً على برنامج سنوي للتفتيش والتدقيق، وتقدم تقارير وتوصيات للمسؤولين المعنيين. ينتج عن أدائها تقرير تفتيش يقدمه المفتش العام للمدير العام للوظيفة العمومية، وترسل هذه التقارير والتوصيات إلى الجهات المعنية. كما تقوم بإعداد تقرير سنوي حول نشاطاتها يُرفق بتوصيات يتم إرسالها إلى رئيس الحكومة.

يمكن التوصل إلى أن المديرية العامة للوظيفة العمومية تعاني من ضعف في سلطاتها وليست لديها صلاحيات قوية في عمليات التوظيف، الترقية، التدريب والتصنيف. كما أنها لا تعد هيئة تسيير مستقلة ذات سلطة تنفيذية، مما يمكن أن يؤثر على شفافية وحيادتها. ونظرًا لعدم قدرتها على التدخل القوي، فإن دورها يقتصر على الرقابة اللاحقة، مما يؤدي إلى تسهيل الإجراءات المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين. ومن الممكن أن يكون هذا الوضع يؤثر على كفاءة وفاعلية أدائها في مهامها وتحقيق أهدافها بشكل فعال.

والجدير بالذكر، أن للمديرية العامة أجهزة أخرى على مستوى المحلي متمثلة في المفتشية الوظيفية العمومية موزعة على كل ولاية بموجب المرسوم 104/76 الذي تم إعادة النظر فيها بتحديد صلاحياتها وفق المرسوم التنفيذي 112/98 الموافق لتاريخ 6/04/1998، فمفتشية الوظيف العمومي هو هيكل لا مركزي على مستوى كل ولاية، ويتم تعيين رئيسه بقرار من الوزير المكلف بالإصلاح الإداري المنتدب لدى رئيس الحكومة، ويجب أن يكون لديه خبرة لا تقل عن 5 سنوات كمفتش رئيسي على الأقل، وشهادة تعليم عالي. يتولى رئيس المفتشية مهام الإشراف والتوجيه على المفتشين والمراقبين التابعين له، ويعمل على تنفيذ السياسات والإجراءات المتعلقة بالوظيفة العمومية في الولاية¹.

يجب على رئيس المفتشية أن يكون ذو كفاءة عالية، وأن يلتزم بمبادئ الشفافية والنزاهة في العمل، وأن يدير العلاقات مع الجهات الأخرى بحسن نية واحترافية.

الفقرة الثالثة: الصلاحيات والمهام المنوطة للمديرية العامة للوظيفة العمومية

¹ -مرجع السابق ، ص 168.

يمكننا تحديد الصلاحيات الممنوحة للمديرية من خلال المهام الممنوحة لمديرها والمحددة بالمرسوم التنفيذي 193/14¹ الذي يقوم بتقديم اقتراحات للإجراءات التي تهدف إلى ضمان إدارة فعالة للموارد البشرية في القطاع العام، وذلك ضمن إطار السياسات العامة للحكومة وبرنامجهما العملي. يقوم بوضع الأسس القانونية الأساسية وتحديد نظام الرواتب وتنظيم مناصب العمل وتقييم الكفاءات وتنفيذ برامج التدريب وتطوير الأنظمة المعلوماتية. ويمكن أن تكون كالاتي:

أ - في مجال الوظيفة العمومية، المسؤوليات تشمل:

1. تقديم اقتراحات لعناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية واتخاذ الإجراءات الضرورية لتنفيذها.

2. ضمان توافق النصوص التنظيمية التي تنظم أعمال الموظفين والعاملين العموميين مع المبادئ الأساسية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

3. تحديد وإعداد الأطر القانونية المتعلقة بالوظائف العمومية بتنظيم مسارات مهنية للموظفين والعاملين العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية، وضمان تكييفها مع تطور مهام الإدارة العمومية².

4- ترشيد التعدادات وتثمين الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، يتم تكليف بالمهام التالية:

أ- ضبط تعداد الموظفين وترشيده في المؤسسات والإدارات العمومية، بهدف استخدام الموارد البشرية بشكل أمثل.

ب- تحسين التسيير التقديري للموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية لضمان توافق مستمر بين احتياجات المؤسسات والإدارات العمومية للموظفين من حيث الكمية والجودة ومهامهم.

ج - تحديد عدد المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية بالتعاون مع وزارة المالية والقطاعات المعنية.

د- وضع قواعد وشروط لتكوين وتحسين وتجديد معارف الموظفين والعاملين العموميين.

¹ - المرسوم التنفيذي 193-14 المؤرخ في 03 يوليو 2014 ، المتضمن صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري الجريدة الرسمية، العدد 41 صادرة في 06 يوليو 2014، ص 08.

² - راجع المادة 02 المرسوم التنفيذي 193-14، المذكور سابقا.

هـ-تخطيط عمليات التكوين لتأهيل المرشحين للالتحاق بالوظائف العمومية وفقاً لاحتياجات سوق العمل المتغيرة.

ثانياً: في مجال الإصلاح الإداري:

إعتبرت المديرية الوسيلة المهمة في محاربة الفساد الإداري وذلك ب¹:

أ -اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري وضمان تنسيقها ومتابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية.

ب-دراسة القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم إدارات الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية وعملها وإعداد ذلك واقتراحه بالاتصال مع الوزارات المعنية قصد التكيف مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية ومع حاجات المواطنين،

ج- ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية وعملها وبهذه الصفة يكلف على الخصوص بما يأتي:

-المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة العمومية وعصرنتها باللجوء إلى التقنيات الحديثة في التسيير والتكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال.

المبادرة بكل دراسة تتعلق بمسائل الإصلاح الإداري التي تباشرها مختلف الدوائر الوزارية و / أو المساهمة فيها.

د- ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وبهذه الصفة.

والملاحظ أن كل الصلاحيات التي ذكرت للمديرية العامة هي وظائف يمكن حصرها كالآتي :

-وظيفة التخطيط (المساهمة في رسم السياسة العامة لدولة في مجال الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري)

-وظيفة التنفيذ (تطبيق قانون الوظيفة وتنفيذ سياسية التكوين).

¹ - مهدي رضا، دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، الجزائر، العدد مارس 2016، ص24-37.

-وظيفة الرقابة (مراقبة الأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار المهني للموظفين).

-وظيفة الاتصال (الاتصال والتنسيق مع مختلف المؤسسات والإدارات العمومية التي تخضع لقانون الوظيفة العمومية).

ثانيا : المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

تم تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر بموجب الأمر رقم 66-133 الصادر بعد الاستقلال، حيث تضمنت المادة 12 من الأمر إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، العمومية كل مسألة ذات طابع عام تهم الموظفين.

ولعل الأسباب التي حفزت المشرع الجزائري للتفكير في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يمكن ردها حسب ما جاء في المذكرة الإيضاحية " بيان الاسباب " القانون الوظيفة العمومية إلى ما يلي: " إن إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يمكن من مضاعفة مراكز الإعلام ومن تنوير الحكومة في السياسة التي مكلفة بتطبيقها فيما يتعلق بالوظيفة العمومية¹

ونصت المادة 58 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 على ضرورة إنشاء هيئة للتشاور تسمى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية. تم صدور المرسوم التنفيذي رقم 17-319² في 02 نوفمبر 2017، المحدد لتشكيل وتنظيم المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وسير عمله.

1 :تشكيلة المجلس

تم إنشاء هذه الهيئة المركزية باعتبارها هيئة استشارية، ولقد تم تشكيل المجلس الاعلى للوظيفة العمومية في الجزائر مع صدور اول قانون عام ينظم الوظيفة بعد الاستقلال، وذلك بموجب الأمر رقم 66-133، حيث تضمنت المادة 12 منه على انشاء المجلس الأعلى، وقد تم إحيائه وفقاً للمادة 58 من الأمر 06-03.

¹ - ماضي نبيلة، المرجع سابق، ص 197.

² - المرسوم التنفيذي رقم 17-319 الصادر في 02 نوفمبر 2017، المتضمن لتشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 66، المؤرخة بتاريخ 12 نوفمبر 2017، ص. 08.

من أجل تشجيع المزيد من الحوار المنتظم وتهدف إلى مساعدة الحكومة في تنفيذ سياستها المتعلقة بالوظائف العامة وتوحيدها لجميع المناصب، وتوفير الحلول لجميع المشاكل التي قد تنشأ أثناء تنفيذ هذه السياسة من خلال توجيهات واستشارات تصدر عنها.

إن إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر يعتبر خطوة هامة لتعزيز الإدارة العامة وتحسين أداء الوظائف العمومية. ومن الأسباب التي دفعت المشرع الجزائري لاتخاذ هذه الخطوة:

1. إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يمكن أن يساهم في تعزيز الشفافية والفعالية في إدارة الوظائف العامة .

2. تأسيس المجلس الأعلى المذكور يساعد الحكومة في تنفيذ سياساتها المتعلقة بالوظائف العامة .

3. يمكن لهذا المجلس توحيد السياسات وحل المشكلات المتعلقة بالوظائف العامة وتقديم توصيات واستشارات في هذا الصدد¹.

المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بمقتضى المرسوم 66-142 يتكون من 14 عضواً، يتم تعيينهم بمرسوم لمدة سنتين قابلة للتجديد. حيث يتم تعيين سبعة أعضاء منهم بمقتراح من حزب جبهة التحرير الوطني وسبعة أعضاء بمقتراح من الإدارة. يرأس المجلس وزير الوظيفة العمومية أو الوزير المعني بالشؤون العامة².

أما الأمر 06-03 في مادته السادسة فتشكيلة اللجنة تتضمن ممثلين من الإدارة المركزية، المؤسسات العمومية، الجماعات المحلية، النقابات العمالية الأكثر تمثيلاً على الصعيد الوطني، وأشخاص معروفين بكفاءتهم في المجال.

من المؤكد أن الأمر 03/06 جلب تحديثاً جديداً فيما يتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وبالمقارنة بالأمر 66/133، يظهر أن المشرع أولى اهتماماً كبيراً لهذه الهيئة وأعطى اعتباراً كبيراً لدورها في تعزيز أداء الوظيفة العمومية. يتضح ذلك من تخصيص فصل كامل في الأمر الجديد يتناول تعريف المجلس الأعلى وصلاحياته وتشكيلته، بينما كان الأمر السابق (66/133) يحتوي فقط على

¹ - تيشات سلوى اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية المرجع السابق، ص 114.

² - هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 81.

مادة واحدة تتعلق بالمجلس. وبالإضافة إلى ذلك، كان القانون القديم يكتفي بإنشاء المجلس الأعلى وتحديد رئيسه دون تفاصيل أكثر حول دوره وصلاحياته¹.

ووفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 17-319 يتألف المجلس من الرئيس، الذي يكون السيد الوزير الأول، بالإضافة إلى خمسة وعشرين عضواً آخرين² من :

1- من الإدارات المركزية للدولة: تتكون الإدارة المركزية للدولة التي تمثلها في

المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من اثني عشر عضواً، وتتضمن عشرة وزراء واثني من حملة رتبة مدير عام. الوزراء هم: وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير العدل، وزير المالية، وزير التربية الوطنية، وزير التعليم العالي والبحث العلمي، وزير المكلف بالتكوين والتعليم المهنيين، وزير المكلف بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، وزير المكلف بالتضامن الوطني الوزير المكلف بالصحة وإصلاح المستشفيات وزير المكلف بالعمل، المدير العام للوظيفة العمومية، المدير العام للميزانية بوزارة المالية.

2- من المؤسسات العمومية يأخذ 03 شخصيات من بينهم: مدير الجامعة، مدير المؤسسة العمومية ذات طابع علمي وتكنولوجي، مدير العام للمدرسة الوطنية للإدارة.

3- من الجماعات الإقليمية يأخذ 04 شخصيات يقترحهم الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية من بينهم: والي واحد رئيس المجلس الشعبي الولائي، 02 من رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

4- تعيين 04 أعضاء من المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً على الصعيد الوطني في المؤسسات والإدارات العمومية.

تم مؤخرًا تنفيذ أحكام المادتين 3 و5 من المرسوم التنفيذي رقم 17-319، حيث تم تعيين أعضاء جدد في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 23-155³، تم تعيين هؤلاء الأعضاء للقيام بالمهام المنوطة بهم. وبموجب المادة 06 فقرة أولى من

¹ - أ مهدي رضا دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار على ضوء الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، المرجع السابق ، ص 24-37.

² - أنظر لمادتين 02 03، المرسوم نفسه، ص 08

³ - المرسوم التنفيذي رقم 23-155 المؤرخ في 18/04/2023، المتضمن تعيين أعضاء في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية جريدة رسمية عدد 27، الصادرة في 19/04/2023، ص 10.

المرسوم التنفيذي رقم 17-319، تنتهي عضوية أعضاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الذين عينوا بسبب صفتهم أو وظائفهم فور فقدانهم الصفة أو انتهاء مهامهم.

2: الصلاحيات المنوطة للمجلس

في المرحلة الأولى من تأسيسه، أُعطي المجلس الأعلى للوظيفة العمومية اختصاصاً استشارياً¹ بالنظر في جميع المسائل ذات الطابع العام المتعلقة بالموظفين والمسؤولين وفقاً للقانون العام للوظيفة العمومية، والتي يُحيلها عليه الوزير المعني بالوظيفة أو أحد أعضائه، نظراً لدوره كجهة غير قضائية مختصة في مجال الوظيفة العمومية.

أما من خلال المادة 59 من الأمر 06-03، فالمجلس يتمتع بصلاحيات استشارية في كل المسائل المتعلقة بالموظفين²: ويمكن أن نحصرها فيما يلي :

-ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية.

-دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي.

-السهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

-اقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام.

-كما يستشار في كل مشروع تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية وهذا ما يؤكد خطة المشرع في تدعيم أسلوب الحوار والمشاركة لهذه الهيئات.

إن إجراءات وتوصيات ودراسات المجلس الأعلى للوظيفة العامة ليست ملزمة للمؤسسات والسلطات الإدارية التي لها صلاحية إصدار قرارات نهائية ونهائية في مجال الوظيفة العمومية الجزائرية، ما لم تعتمد هذه السلطات والهيئات وتصوغ قوانين وقرارات نهائية وملزمة ولهذا يجب تغيير من هذه المنهجية.

¹ - أنظر المادة 12 من الأمر 66-133 السالف الذكر.

² - بن فرحات بن مولاي إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، المرجع السابق، ص 27.

الفرع الثاني: هيئات المشاركة والطعن

أنشأ المشرع الجزائري مؤسسات تقوم بدور الوساطة في حالة حدوث أي خلافات بين الموظفين والإدارة، والتي أسماها هيئات المشاركة والطعن، إن الحق في المشاركة والمساهمة في إدارة الحياة المهنية للموظفين هو شكل من أشكال الضمانات الموضوعية للموظفين.

ساهمت هذه الهيئات في ترسيم قواعد التشاور مع الإدارة وذلك من خلال مشاركتها في كل المسائل المتعلقة بالموظف العام حيث حاول المشرع الجزائري لإيجاد نظام يضمن توازن بين مصلحة الصالح العام في تسير المرفق العام، وبين حقوق الموظفين في تحقيق ضماناتهم في صيانة كراماتهم الوظيفية.

وفقا للمادة 62 من الأمر 03-06 المتضمن القانون اساسي العام للوظيفة العمومية توجد ثلاث هيئات للمشاركة وللطعن وهي:

لجان إدارية متساوية الأعضاء.

لجان طعن.

لجان تقنية.

أولا : اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء هي هيئات استشارية دائمة في النظام الإداري الجزائري، تم إنشاؤها لأول مرة بموجب الأمر 66-133 في مادته 13 الذي يحدد القواعد الأساسية للوظيفة العامة. تعتبر هذه اللجان تعبيراً عن مبدأ حياد الإدارة. عند قراءتنا لهذه المادة نستنتج أن المشرع الجزائري لم يقم بتعريف هذه اللجان، وإنما ترك تعريفها للباحثين.

بصورة عامة، يمكننا الأخذ بهذا التعريف: اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء هي الهيكل الذي يمنح الموظفين حق المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤونهم الوظيفية، وتنظيم وتسيير أوضاعهم في المؤسسات العامة. هي " سلطة حقيقية وفعالة ومؤثرة في مصير تنظيم وإدارة شؤون الوظيفة العامة في المؤسسات والمنظمات الادارية." ¹

¹-عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1984، ص 24.

1: إنشاء وتشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

وفقاً لأحكام المرسوم 84-11¹ و 84-10² الذي ينظم اختصاصات وتشكيل وتنظيم وعمل اللجان المتساوية الأعضاء، تُنشأ هذه اللجان على مستوى الإدارة المركزية والجماعات المحلية والمؤسسات الوطنية. يهدف ذلك إلى تحقيق تقارب بين هذه اللجان والهيئات التي تمتلك سلطات إدارية حقيقية، وتمكينها من متابعة حياة الموظفين المهنية بشكل فعال، سواء من خلال تسريع الإجراءات أو تحسين كفاءة الإجراءات التي يجب اتخاذها في هذا السياق.

نصت أيضاً المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 20-199³ ، على طرق إنشاء اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء والملاحظ أنه يوجد عدة طرق في تشكيلها لكن نحن قررنا في دراستنا أن نتبع هذه الطريقة :

أ: داخل الإدارة المركزية.

اللجان المتساوية الأعضاء التي تُنشأ على مستوى الإدارة المركزية لا تخص فقط الموظفين الذين يعملون فعلياً على هذا المستوى، ويمكن إنشاء لجان لكل سلك إذا كان عدد الموظفين كافياً. في حالة عدم توفر النصاب يمكن اللجوء إلى الضم كما هو محدد في المادة 02 من المرسوم 84-10.

ب: داخل الادارة المحلية.

على مستوى كل ولاية، يمكن تشكيل لجان للمستخدمين لمناقشة شؤون الموظفين العاملين في الولاية، سواء عن طريق إنشاء لجان لكل سلك أو بدمج الأسلاك معاً، بغض النظر عن الجهة التي يعملون فيها مثل الأمانة العامة، المديريات التنفيذية، أو المؤسسات العامة المحلية.

¹-المرسوم 84-11 المؤرخ في 84/01/14 ، المحدد لكيفيات تعيين ممثلين من الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية ، عدد03، المؤرخة في 15/01/1984.

²-المروم 84-10 المؤرخ ب 14ماي 1984 المعدل للمرسوم 69-55 الذي يحدد صلاحيات اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها ن الجريدة الرسمية عدد03 الصادرة بتاريخ 17/01/1984، ص88.

³-المرسوم التنفيذ 20-199 المؤرخ في 25/07/2020 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخة في 30/07/2020.

يتم إنشاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وفقاً لأحكام المادة 63 من الأمر 03-06، بناءً على الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك التي تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية.

ج: داخل المؤسسات المحلية

تحدث على مستوى المؤسسات العامة الوطنية لجان خاصة بمستخدمي المؤسسة، حسب السلك أو مجموعة الأسلاك، كلما سمح العدد بذلك. وفي حالة عدم توفر العدد الكافي لإنشاء لجنة خاصة على مستوى المؤسسة، فإن الاختصاص في النظر في شؤونهم يعود إلى اللجان التي تتعقد على مستوى الإدارة المركزية، في المؤسسات العامة الوطنية، يتم تشكيل لجان خاصة بمستخدمي المؤسسة وفقاً للسلك ولكن إذا لم يتحقق العدد المطلوب لا يمكن إنشاء هذه اللجنة وإنما يتم تحويل الاختصاص للجان الموجودة على مستوى الإدارة المركزية.

يتم إنشاء اللجان المتساوية الأعضاء على مستوى الإدارة المركزية أو المؤسسات العامة الوطنية، وفقاً لقرار يصدره الوزير المعني، بعد استشارة السلطة المعنية بالوظائف العامة، أما اللجان الموجودة على مستوى المحلي فيتم بناءً على قرار الوالي أكد بعد طلب الوجوبي باستشارة اللجنة المكلفة بالوظيفة العمومية.

باستقراء نص المادة 63 من الأمر 03-06 المتعلق بقانون الوظيفة العمومية يتضح لنا أن اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء تتشكل من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين بالتساوي، كما أنها تتكون من أعضاء دائمين وآخرين إضافيين.

أن ممثلي الإدارة يتم تعيينهم من قبل المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية، بينما يتم انتخاب ممثلي الموظفين من قبل الموظفين التابعين لتلك المؤسسة أو الإدارة، وذلك حسب الطريقة التي سيتم فيها إنشاء لجنة إدارية متساوية الأعضاء¹.

¹ - وهابي بن رمضان، التسيير التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية الجزائري، رسالة ماجستير، قسم علوم التسيير جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011، ص 83.

يتضح من دراسة النصوص القانونية السابقة أن لم يكن المشرع الجزائري يضمن تبادل رئاسة هذه اللجان بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين. فقد حصر الرئاسة للسلطة المخولة بالتعيين أو من يمثلها، وهذا يمكن أن يؤثر سلباً على مبدأ الحياد¹.

2: اختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء

حدد المشرع الجزائري اللجان الإدارية بمهام متنوعة ومتعددة، حيث تسعى هذه اللجان إلى توفير أقصى درجات الحماية وضمان التوازن بين مصلحة الموظف ومصلحة المؤسسة أو الإدارة العامة، حيث تتمتع بازدواجية الاختصاص:

أ: الاختصاصات الاستشارية:

تعتمد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وفقاً للمادة 12 من المرسوم التنفيذي 199-20 المشار إليه لإبداء الرأي الموافق فيما يتعلق بترسيم المتربص، وكذلك الترقية في الدرجة والرتبة، بالإضافة إلى الاندماج في رتبة الانتداب والنقل الاجباري إذا كان ذلك ضرورياً للمصلحة، وكذلك في حالة إعادة اندماج الموظف المعزول بسبب إهمال المنصب وفقاً للتنظيم الساري.

ب: الاختصاصات التأديبية:

يمكن أن يقع الموظف أثناء أداء مهامه في بعض الأخطاء المهنية²، مما يعرضه لعدة عقوبات تأديبية. وبناءً على ذلك، يتطلب تنفيذ العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بموجب أمر 03-06 والمادة 03 طبقاً للمرسوم 59-85 وأي تدابير أخرى تحمل الطابع التأديبي موافقة اللجان التأديبية مثل التي نصت عليها المادة 03 من المرسوم 10-84:

- رفض قبول الاستقالة من طرف الإدارة.

¹ -حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد حيضر بسكرة، الجزائر، 2012-2013 ص.480.

² - اضطلع على المادة 160 من الامر 03-06 التي تعرف الأخطاء المهنية.

• تغيير رتبة الموظف العام أو درجات الترقية.

• تقاعد التلقائي أو التسريح مع إبقاء حقوق المعاش أو إلغائها.

يبدو أن رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء هو مجرد رأي استشاري وليس أمراً ملزماً للسلطة التأديبية، وبموجب المادة 165 من الأمر 03-06 السالفة الذكر، لا يعتبر رأي اللجنة إلزامياً على السلطة التأديبية، بل يجب أن يكون خطوة إلزامية قبل فرض العقوبة على الموظف وبالتالي، يظل القرار النهائي في يد الإدارة المسؤولة عن التأديب وهذا عكس ما كان قبل صدور الأمر 03-06 الذي كان قرارها ملزماً في تقرير العقوبة التأديبية.

وفي بعض الحالات الأخرى يكون قرار اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء ملزماً للإدارة وذلك لكون المسائل التي يؤخذ رأيها فيها ذات أهمية بالغة بالنسبة للموظف، ويتعلق الأمر بكل من حالة النقل الإجباري للموظف، وكذا في حالة توقيع عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة، في حالة ارتكاب الموظف لأي خطأ يعتبر جسيماً.

في بعض الحالات الأخرى، يكون قرار اللجنة الإدارية متساوي الأعضاء ملزماً للإدارة، نظراً لأهمية المسائل المتعلقة بالموظف. ومن بين هذه الحالات، حالات النقل الإجباري للموظف، وتوقيع عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة، في حالة ارتكاب الموظف لأي خطأ يُعتبر جسيماً.

بلا شك أن عدم الالتزام برأي وتوصيات اللجان الإدارية يشكل نقصاً كبيراً في النظام التأديبي، مما يؤدي إلى تضييع الحكمة التي كانت الهدف من تأسيس تلك اللجان. بما أن الإدارة لا تنفذ ما تخلص إليه اللجان، فإننا نعتقد ونؤكد ما يقال عنه " أن هذا يقلل بشكل كبير من فعالية تلك الضمانة¹.

ثانيا : لجان الطعن واللجان التقنية

¹ --سلماني منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2015، ص 40.

نص المشرع الجزائري في الفصل الثالث من الباب الثالث من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على هيئات المشاركة، والتي من بينها لجان الطعن واللجان التقنية.

إذ تنشأ لجنة الطعن لدى الوزير والوالي ولدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية، إذ تضم لجان الطعن عدد متساوي من الاعضاء ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين.

يكن الهدف من إنشائها توفير أحسن الضمانات للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية، كما تهدف أيضا إلى تفادي اتخاذ بعض الإجراءات التي من شأنها تهديد الحياة المهنية للموظف دون أدنى ضمانات خصوصا الأكثر خطورة مثل التسريح.

في الفصل الثالث من الباب الثالث من الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تم التأكيد على أهمية تشكيل لجان الطعن واللجان التقنية. تُقرر لجان الطعن لدى الوزير والوالي ولدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية. فيها عدداً متساوياً من أعضاء الإدارة وممثلي الموظفين، وتهدف إلى توفير بين ضمانات الموظف من الإجراءات التعسفية.

في الإطار نفسه، تُنشأ اللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، وتتكون من عدد متساوٍ من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين. تعمل هذه اللجان على استشارة القضايا المتعلقة بالظروف العامة للعمل، وتهتم بالنظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية المعنية. يهدف تأسيس هذه اللجان إلى توفير بيئة عمل آمنة وصحية للموظفين وضمان احترام أفضل المعايير في مجال الصحة والسلامة المهنية¹.

الفقرة الأولى: لجان الطعن

¹ - مهدي رضا، دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، العدد مارس 2016، ص 24-37.

لجان الطعن هي هيئة تستأنف فيها القرارات التأديبية الجسيمة التي تصدر ضد الموظفين من قبل اللجان المتساوية الأعضاء. تُعتبر هذه اللجان تجسيدا لمبادئ الديمقراطية في إدارة الوظائف العامة، حيث تُنشأ على مستوى الإدارة المركزية والهيئات المحلية والمؤسسات الوطنية وفقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 20 - 199¹.

1- تشكيلتها:

نصف أعضاء لجان الطعن يتكون من ممثلي الإدارة الذين يعينون من بين العاملين الذين ينتمون إلى إحدى الفئات المصنفة في السلم 10 على الأقل، بينما يتكون النصف الآخر من ممثلي الموظفين الذين يعينون من بين أعضاء المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء المركزية والولائية. وقد حدد المشرع وجوب تنصيبها في أجل شهرين منذ تاريخ انتخاب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء طبقاً للمادة 65 من الأمر 06-03.

من الملاحظ أن المشرع قد أحال مسألة تنظيم وتشكيل وسير عمل ونظام اللجان إلى التنظيم، ولكن الانتقاد يتجه نحو تأخر الكشف عن هذا التنظيم حتى صدور المرسوم التنفيذي رقم 20-199. واستمرار تطبيق التنظيم السابق المستمد من النظام القانوني الملغى بموجب الأمر الوزاري رقم 10-84 المؤرخ في 14 يناير 1984.

و نظراً لما يميز هذه اللجان كضمانة قانونية للموظف اتجاه السلطات الإدارية، إلا أنها تبقى محدودة الفعالية لتحكم السلطات الإدارية في التركيبة المتكونة منها، مما يستوجب ضرورة إعادة النظر في طبيعتها القانونية من هيئة ذات طابع إداري إلى هيئة ذات طابع قضائي متخصص.

رغم أنها تتخذ رأي مطابق مسبق في العديد من المسائل الحساسة ذات الصلة بالحياة المهنية للموظف لاسيما المسائل التأديبية، بما يكسبه صفة الإلزامية للجهات الإدارية مقارنة بما كان عليه الحال سابقاً حيث كان لا تتعدى قيمته القانونية حد الاستشارة كأصل عام.

¹ - ماضي نبيلة، النظام القانوني لهيئات المنازعة الوظيفية في الجزائر، المرجع السابق، ص 315.

2- أختصاصات لجنة الطعن

تنص المادة 67 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على اختصاص لجان الطعن في النظر في الطعون المقدمة من قبل الموظفين في حالة فرض عقوبات تأديبية من الدرجتين الثالثة أو الرابعة¹.

لجان الطعن مختصة أيضًا بالنظر في الطعون التي يقدمها الموظف في حالة فرض عقوبة تأديبية من الدرجة الثانية، والتي تشمل التوقيف عن العمل لمدة تتراوح بين أربعة وثمانية أيام، وكذلك في حالة التنزيل من درجة إلى درجتين أو النقل الإجباري. بالإضافة إلى ذلك، فإنها مختصة بالنظر في العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة، والتي تشمل التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو في حالة تسريح الموظف².

الملاحظ أن المشرع الجزائري حدد حالات اللجوء إلى لجنة الطعن بذكر كلمة "قط" بعني على سبيل الحصر، غير أنه في تعداد هذه الحالات لم يحددها ولم يفسرها جيد فمثلا التوقيف عن العمل الذي حددها بين 04 و08 أيام، لم يبين لنا متى يمكن أن تكون 04 أو 08 حتى يمكن لهذه اللجنة أن تحدد.

ولهذا ونظرًا للدور الهام الذي تلعبه لجان الطعن كضمانة قانونية للموظفين ضد قرارات السلطات الإدارية، وبسبب القيود التي تفرضها السلطات الإدارية على لجان الطعن، فإنه من الضروري إعادة النظر في تصميمها القانوني.

على الرغم من أن هذه اللجان تصدر قرارات ملزمة بالنسبة للسلطات الإدارية في القضايا التأديبية، إلا أنها تعاني من قيود في تأثيرها بسبب تحكم السلطات الإدارية في تشكيلها. لذلك، يجب تحويل هذه اللجان من هيئة إدارية إلى هيئة قضائية متخصصة، لضمان استقلاليتها وفعاليتها وتعزيز دورها كآلية لحماية حقوق الموظفين.

¹ - أنظر المادة 67 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 163 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

إلا أننا لا ننكر أن إنشاء لجان الطعن جاءت كوسيلة أساسية لحماية حقوق الموظفين من التعسف الإداري، وتعزيز دور هذه اللجان من خلال توجيه النص على إنشائها على مستوى الإدارة المركزية والمحلية، وفي جميع الإدارات والمؤسسات العامة، وتحديد اختصاصاتها بشكل واضح. هذا كله ساهم في توفير جميع الضمانات الضرورية لضمان احترام مبادئ العدالة والشرعية والمساواة، وتعزيز الاستقرار والأمان للموظفين في مساراتهم المهنية¹.

الفقرة الثانية: اللجان التقنية

نصت المادة 13 من الأمر رقم 66-133 على ضرورة تأسيس لجان تقنية متساوية الأعضاء، مختصة بالمسائل المتعلقة بالتنظيم وإدارة المصالح، وبشكل خاص تلك التي تتعلق بتحديث الطرق التقنية للعمل. ومع ذلك، لم يتم تناول هذه النقطة في المرسوم رقم 85-59، الذي يستند إلى أحكام القانون رقم 78-12².

وقد نص عليها الأمر 06-03 في مادته 71 و هي لجان تقنية تهتم شروط العمل مثل النظافة و سلامة الأمن، في جميع المؤسسات و الإدارات العامة تتضمن مهام هذه اللجان التقنية المشاركة في تنفيذ أحكام القانون رقم 88-77 المتعلق بالوقاية الصحية والسلامة وطب العمل³.

1-تشكيلتها:

تنص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 على تساوي عدد ممثلي الموظفين المنتخبين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، بما في ذلك اللجان التقنية، مع الأعضاء الدائمين والأعضاء الإضافيين. ومن الواضح أنه لم يتم تحديد إمكانية تعيين ممثلين للموظفين في لجان الطعن واللجان التقنية في نفس الوقت، مما يفتح المجال لتعدد الاحتمالات دون تحديد قيود، ويضمن تكافؤ الفرص بين الأعضاء.

تُشكل اللجان التقنية وفقاً لسلطة التعيين المعنية في الحالات التالية:

¹ -مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 17نوفمبر 2006، ص 228، دار الطباعة ANEP ..

² -ماضي نبيلة، المرجع السابق، ص342

³ -القانون رقم 88-07، المؤرخ في 26 جانفي 1988، المتضمن الوقاية الصحية والأمن وطب العمل، جريدة رسمية عدد 04، الصادرة بتاريخ 1988/01/27، ص117.

1- يُشكل لجان تقنية على مستوى المؤسسات والإدارات العامة كقاعدة عامة، حيث تكون هناك لجنة تقنية لكل مؤسسة أو إدارة عامة.

2- تُشكل لجان تقنية على مستوى المؤسسات والإدارات العامة ذات التسيير المركزي لمسار الموظفين، عندما تتوفر الشروط العامة للعمل وتسمح التعدادات بذلك، وتكون لها مصالح على المستوى الجهوي و/أو المحلي (المادة 76 من المرسوم 199-20).

3- تُشكل لجان تقنية مشتركة بين عدة مؤسسات أو إدارات عامة عندما تكون تابعة لنفس الدائرة الوزارية أو تتواجد في نفس المقر الإداري.

2-إختصاصاتها:

تتميز هذه اللجان بطابع استشاري محض، حيث يقوم المشرع بتوجيهها إلى التنظيم بنفس الطريقة التي تم تنظيم اللجان السابقة عليها. بالإضافة إلى ذلك، يتم تحديد نطاق عمل هذه اللجان في مجالين فقط. ويتم تحديد نظامها الداخلي الذي يوضح كيفية سير عملها.

-مجال ظروف العمل : من أهم ما تساهم به في هذا الصدد اقتراح مشروع النظام الداخلي و المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل، زيادة على تنظيم و سير المصالح لاسيما تلك المتعلقة بالمناهج و التقنيات التي يكون لها تأثير على مردودية الموظف العمومي.

-مجال النظافة و الأمن: حيث تختص بكل المسائل العامة ذات الصلة بالنظافة و الأمن وكذا المساهمة في التحسيس و الاعلام بأهمية هذا المجال في المحيط الوظيفي.

خلاصة الباب الأول

نستخلص من دراسة هذا الباب المعنون بالتوظيف العمومية الجزائرية في ظل الإصلاحات القانونية والذي تناولناه في فصلين ما يلي:

أن الوظيفة العمومية تعرف بطرق مختلفة باختلاف المعيار المعتمد في التحديد ، ففيما يتعلق بالمعيار الموضوعي ، تشير الوظيفة العمومية الى مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يمارسها الشخص المؤهل بصفة دائمة ضمن الجهاز الإداري بهدف تحقيق المصلحة العامة ، من جهة أخرى ، يركز المعيار الشخصي على الفرد المكفول له بالقيام بتلك الأنشطة والخدمات لصالح المرفق العام ، في هذا السياق ، يسلط التعريف المادي الشخصي على النظام القانوني الذي ينظم هؤلاء الافراد منذ دخولهم الى المؤسسة والإدارة العمومية الى غاية الخروج منها ، ومبينة في الأخير المفهوم الذي أخذه المشرع الجزائري مع تحديد خصائصها .

تبين لنا أيضا أن كل من المفهومين للتوظيف العمومية (المغلق والمفتوح)، مزايا وعيوب وفي الواقع، قد يكون من المفيد الجمع بينهما لفهم أكثر شمولية للتوظيف، أما عن موقف المشرع الجزائري فقد رأينا انه أخذ بالنظام المغلق للتوظيف العمومية أساسا، وبالنظام المفتوح كاستثناء عند لجوؤه الى التعاقد في مجال الوظيفة العمومية.

اما فيما يتعلق بمفهوم الموظف العمومي، فاستنتجنا أنه قد أثر في تعريفه جدلا فقهيًا واسعًا لكونه من الأمور النسبية التي تختلف من دولة لأخرى تبعا للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد، كما يختلف حتى داخل الدولة الواحدة نفسها.

وقد بينا في اخر الفصل الأول، انه هناك علاقة وظيفية تحكم الموظف والإدارة التي تستخدمه، هذه العلاقة هي علاقة قانونية، رغم الاختلاف الفقهي والقضائي حول تكييفها، إلا انه في الأخير ترجم هذا الاختلاف الى الإقرار بانها علاقة لائحية تنظيمية.

أما فيما يخص مسار الوظيفة العمومية في الجزائر، وما شهدته من أشواط في رسم معالمها وانعكاساتها على العمل الإداري ومحاولات الإصلاح المتعاقبة التي مستها، ماهي إلا انعكاسات على ما مرت بها الجزائر من تحديات سياسية واجتماعية.

وفي نقطة أخيرة من هذا الباب، استنتجنا ان المشرع الجزائري نظم الوظيفة العمومية تنظيمًا قانونيًا وفنيا بإدراج الضمانات التشريعية لحماية الموظف من أي تعسف، والتي تتمثل أساسا في القانون

الأساسي العام للوظيفة العمومية، إلا أن هذا الأخير يبقى دائما فيه بعض النقائص ويشوبه الغموض والتناقض أحيانا.

لهذا، أنشأ المشرع ضمانات أخرى وهي ضمانات مؤسساتية، وذلك بتنظيم الوظيفة العمومية بتنظيم هيكليا وعضويا، متمثلة في هيئات مركزية وهيئات المشاركة والطعن، أولاها المشرع مهمة السهر على مدى فعالية تطبيق تلك النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية، وأحيانا تجبر على إصدار مراسلات لسد الفراغ القانوني الموجود في تلك القوانين.

الباب الثاني

الموظف الجزائري بين القانون
والممارسة في ظل قانون الوظيفة العمومية

تمثل الوظيفة العمومية في الجزائر الركيزة الأساسية للدولة، حيث يتحمل الموظفون العموميون مسؤوليات كبيرة في تقديم الخدمات العامة وتنفيذ السياسات الحكومية. تتجلى أهميتها في الزيادة المستمرة لعدد الموظفين والمستخدمين الذين تعتمد عليهم الدولة في إدارة نشاطاتها المتنوعة والمتشعبة، نظراً لازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية.

حيث يُعتبر الموظفون المورد الأساسي الذي تعتمد عليه الإدارة في تنفيذ القوانين والتنظيمات، وهم الأداة التي تمارس بها الدولة نشاطاتها وسلطاتها لتحقيق سياساتها العامة، مما يجعلهم حجر الأساس في بناء الجهاز الإداري، إذ بدون الموظفين العموميين، لا يمكن للإدارة العامة أداء مهامها ووظائفها بفعالية.

إن حسن اختيار الموظفين، وتكوينهم، وتطوير مهاراتهم وكفاءاتهم يساهم في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واستمرارية، مما يتيح التكيف مع المحيط الخارجي وتحقيق المصلحة العامة عبر تقديم خدمات ذات جودة عالية وفي الوقت المناسب. لذلك، ينبغي إيلاء العناية الكاملة لتنظيم المركز القانوني للموظف وضبط حياته المهنية بدءاً من عملية التوظيف، مروراً بالتعيين والترسيم، وصولاً إلى حصول الموظف على منصب دائم يتمتع فيه بمجموعة من الحقوق مقابل الالتزام بواجباته.

من خلال المنظومة القانونية الجزائرية المتعلقة بالوظيفة العمومية، يظهر جلياً أن المشرع الجزائري سعى إلى إرساء قواعد وآليات قانونية تُعزز المسار المهني للموظف العمومي، لا سيما من خلال الأمر 06-03، الذي يكفل له الاهتمام باحتياجاته الشخصية والعائلية والمهنية مع الموازنة بين هذه الاحتياجات والمصلحة العامة ومصلحة الإدارة العمومية، بما يضمن السير الحسن للمرافق العامة. كما وسّع المشرع من الحقوق والضمانات الممنوحة للموظفين بما يتماشى مع التحولات التي تشهدها الدولة .

وفي مقابل هذه الحقوق، ينص قانون الوظيفة العمومية على واجبات تتماشى مع الثقافة الإدارية، مما يعزز المركز القانوني للموظف. ولضمان احترام الموظف لهذه الواجبات، وضع المشرع نظاماً تأديبياً يهدف إلى تحقيق التوازن بين مصلحة الموظف ومصلحة الإدارة المستخدمة، مع حمايته من أي تعسف، جاء الأمر

03-06 مجموعة من الضمانات الجديدة، منها إدراج الدرجة الرابعة من العقوبات وتحديد الأخطاء المهنية بدقة.

وفي إطار تنظيم العلاقة الوظيفية، لم يكتف المشرع بتنظيم بدايتها فحسب، بل وضع أيضاً عدة طرق لإنهاءها، مع الحرص على توفير الضمانات اللازمة لحماية الموظف من أي تعسف إداري.

لتغطية كافة الجوانب التي تناولناها في التحليل، قسمنا هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: أليات إقرار العلاقة الوظيفية للموظف من خلال تنظيم مساره المهني

الفصل الثاني: تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية.

الفصل الأول:

أليات إقرار العلاقة الوظيفية للموظف من خلال تنظيم مساره المهني

تُعتبر إدارة المسار المهني أحد الأنشطة الجوهرية لإدارة شؤون الموظفين في أي منظمة، لا سيما في الإدارة العامة. حيث يرتبط المسار المهني للموظف بفكرة الاستمرارية والثبات، التي تتجسد في عملية الترسيم في الرتبة. لذلك، يصبح من الضروري تنظيم المسار المهني لتحقيق الصالح العام وتحقيق المكانة القانونية للموظف، ويضمن من جهة أخرى إدارة وضعيات الموظفين المادية والاجتماعية بشكل مستمر¹.

إذ تعتبر الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة من أبرز مميزاتها، حيث تُعطي مكانة مميزة للموظف، الذي يُعد أحد الأعمدة الأساسية للدولة بسبب الدور الحيوي الذي يلعبه في تنفيذ السياسات العامة الساعية إلى تحقيق المصلحة العامة. ولذا، فقد تم الاهتمام بموظفي الدولة عبر وضع إطار يتناول حقوقهم وواجباتهم وصلاحياتهم، بالإضافة إلى التخطيط والإدارة الفعالة لمسيرتهم المهنية. أصبح هذا الجانب يحظى بأهمية بالغة لدى كل من الموظف والإدارة العامة، مما يستدعي ضرورة التخطيط الجيد والإدارة الفعالة لحياة الموظف المهنية. حيث يُخضع الموظف للقوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية بمجرد تعيينه في منصبه، مما ينشئ علاقة تنظيمية واضحة بينه وبين الإدارة المعنية. وبناءً على ذلك، فإن أهمية دراستنا تظهر في مختلف مراحل الحياة الوظيفية للموظف العام.

حيث يعتبر المسار المهني مجموع الوظائف التي يقلدها الشخص على مدار مسيرته المهنية²، أما تطويره فهو جميع الجهود الرسمية والمنظمة الرامية إلى الاعتراف بالأفراد كمصادر حيوية في التنظيم³.

عند الحديث عن تنظيم وتسيير الحياة المهنية للموظفين، يجب التمييز بين مفهومين أساسيين: تنظيم وتسيير المهن الوظيفية، وتسيير المسار المهني. الأول يتعلق بتحديد الهيكل الوظيفي للمؤسسة، بينما الثاني يركز على تطور الموظف الفردي في مسيرته المهنية. وكثيراً ما يعتقد البعض أن الحياة المهنية تقتصر على التدرج في المناصب،

¹ - حامدي نورالدين، تسيير المسار المهني في الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل أحكام الأمر 06-03 المتضمن

القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 75 وما بعدها.

² - David A. DeCenzo, Stephen P. Robbins, Fundamentals of Human Resource Management, 8th ed. USA, NJ: WILEY John Wiley & Sons, Inc, 2005, p 222.

³ Luis R. Gomez-Mejia, David B. Balkin, Robert L. Cardy, Managing 7th Human Resources, ed., USA: New Jersey: Pearson Education, Inc., 2011, p. 287

فالمسار الوظيفي يشبه مجموعة من درجات السلم التي تبدأ من أدنى مستوى في المهنة أو المنظمة حتى الوصول إلى القمة¹. إلا أن الحقيقة هي أنها تشمل تحديد المجال المهني منذ بداية الانضمام إلى المؤسسة، وتطوير الكفاءات والمهارات اللازمة للنجاح فيه، وذلك ضمن الأطر القانونية والتنظيمية المعمول بها.

ففي الوظيفة العمومية يمكن تعريف تسيير المسار المهني بأنه تخطيط كل المراحل التي يمر بها الموظف من توظيفه إلى انتهاء العلاقة الوظيفية.

وقد قام المشرع بتنظيم المسار المهني للموظف من خلال تناول مختلف المحطات التي يمر بها خلال فترة عمله. كما عمل على تحديد الوضعيات القانونية التي قد تطرأ على حياته المهنية، بما في ذلك حركة نقله والتغيرات التي تطرأ على وظيفته.

تمت هذه التنظيمات من خلال نصوص تنظيمية جديدة صدرت بعد الأمر 03-06، بالإضافة إلى بعض النصوص القديمة التي لا تزال سارية المفعول، ومن أبرزها المرسوم الرئاسي 59-85 المتضمن (ق أ ع م إ ع)، وبهذا يكون هذا القانون قد عزز من المكانة القانونية للموظف من خلال تنظيم المسار المهني له وقد حاول قد المستطاع التوفيق بالتوازن بين الحفاظ على وحدة الوظيفة العمومية والاعتراف بخصوصية بعض القطاعات بما يتناسب مع التطورات الحديثة للدولة.

لهذا سنتناول في هذا الفصل أبرز الأحكام القانونية التي تضمنها هذا الأمر. سنخصص المبحث الأول للحديث عن تنظيم المسار المهني للموظف العمومي، بدءاً من التحاقه بالوظيفة وحتى مرحلة ترقّيته. بينما في المبحث الثاني، سنستعرض تنظيم الوضعيات القانونية وحركات النقل المتعلقة بالموظف.

¹- إيه نوى، وآخرون (ب.س). جلب الموارد البشرية وتحديثها وتطويرها أساسيات إدارة الموارد البشرية، الطبعة 06، الباب 2، بدون سنة نشر، ص288.

المبحث الأول: تنظيم قواعد التحاق الموظف العمومي بالوظيفة العمومية

اعتبارا للمكانة التي يحتلها الموظف في النظام الإداري، وجب إعطاء أهمية كاملة لهذا الموظف ولقد أخذ المشرع الجزائري بما أخذت به معظم التشريعات في الدول العربية وبعض الدول الغربية في تحديد الآليات الضرورية الى تولي منصب شغل والحصول على صفة الموظف العام والشيء الملاحظ أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية قد اهتم اهتماما كبيرا في تحديد أهم المراحل والخطوات الضرورية التي يجب الأخذ بها وإتباعها للوصول إلى الوظيفة العامة وبالتالي يصبح المترشح موظفا عاما إذا ما احترم هذه الأساسيات.

حيث أرسى الامر 06-03 والنصوص التنظيمية مجموعة من المبادئ تتلاءم مع البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أجل استعادة مكانة الخدمات العامة في المجتمع¹.

ومن هذا المنطلق تم تقسيم من حيث دراسة الضوابط القانونية للالتحاق بالوظيفة العمومية بالتطرق الى الضوابط العامة التي يخضع لها انتقاء المترشحين لتولي الوظائف العمومية وفقا لمبدأ مساواة المواطنين امام الدستور وحقهم في الالتحاق بالتساوي بالوظيفة العمومية والضوابط الموضوعية من تعيين وتثبيت الى غاية التكوين بالإضافة الى ضوابط إجرائية متمثلة في طرق التوظيف.

المطلب الأول: التوظيف ومرونته كبداية للمسار المهني

حتى تؤدي الإدارات والمؤسسات العمومية نشاطها بكل أريحية وتلبي جميع المطالب الملقاة على عاتقها كان لزاما عليها أن تقوم بإجراء وتنظيم عملية التوظيف ويكون ذلك طبقا لما نصت عليه قوانين الوظيفة العمومية، وغاية الإدارة من ذلك هو استقطاب واختيار عددا كافيا من الموظفين الذين يتوفر فيهم عنصر الكفاءة للقيام بالمهام المنوطة إليهم والمكلفون بها على أحسن وجه.

¹ - سعد لقايب، التوظيف في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 22، المجلد الثاني، 2013، ص 100.

إذ تُعتبر عملية التوظيف من أكثر المهام تعقيداً وتحدياً، فهي عملية أساسية ومستمرة ودائمة في العمل الإداري، وخاصة في إدارة الموارد البشرية¹.

وعليه يمكننا تعريف التوظيف بأنه نشاط يتضمن استقطاب المرشحين المؤهلين، وتقييم مهاراتهم وقدراتهم، واختيار الأنسب منهم لشغل الوظائف الشاغرة في المنظمة، وبعد ذلك يتم تعيينهم لفترة تجريبية للتأكد من ملاءمتهم للوظيفة قبل التثبيت النهائي، الذي يهدف إلى جذب وتعيين أفضل الكفاءات التي تلبي احتياجات المنظمة، وذلك من خلال مجموعة من الخطوات تبدأ بالبحث عن المرشحين وتنتهي بتعيينهم.

من خلال مجموعة من التعاريف، يمكن ملاحظة أن البعض يقتصر على تعريف التوظيف كعمليات الاختيار والتعيين والاستقطاب، بينما يوسع آخرون مفهوم التوظيف ليشمل جميع وظائف الإدارة خلال المسار المهني للموظف العمومي. ويبدو أن التعريف الذي قدمناه هو الأكثر شمولاً، ويتوافق بشكل أفضل مع النظام المغلق للوظيفة العمومية، حيث إن التوظيف وفقاً لهذا النظام يمتد ليشمل جميع مراحل المسار المهني للمترشح، بدءاً من التعيين إلى غاية الإحالة على التقاعد.

ومن هذا المنطلق تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين وهما:

الأحكام المتعلقة بعملية التوظيف ثم الأحكام الإجرائية المتعلقة بطريقة التوظيف.

الفرع الأول: الأحكام والضوابط القانونية المتعلقة بعملية التوظيف

ونتطرق في هذا الصدد إلى الضوابط العامة والضوابط الإجرائية للالتحاق بالوظيفة العامة المتمثلة في مبادئ التوظيف شروط التوظيف، وطرق التوظيف

أولاً: مبادئ والضوابط العامة للتوظيف

تقوم الوظيفة العمومية كغيرها على مبادئ أساسيين نص عنهما كل من الدساتير الجزائية المتعاقبة والقوانين الأساسية العامة المنظمة للوظيفة العمومية

¹ - المرجع السابق، ص 101.

التي تضمن حسن سير العمل وتكافؤ الفرص بين المواطنين وهما: المساواة في الترشيح لتولي الوظيفة العمومية، ومبدأ الاستحقاق في إسناد الوظيفة.

الفقرة الأولى: مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة

يمثل مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة تجسيداً لمفهوم التساوي بين الأفراد في حقوقهم وواجباتهم. وقد أصبح هذا المبدأ جزءاً أساسياً من دساتير مختلف دول العالم، حيث يعكس تراثاً إنسانياً مشتركاً. بدوره، أكد المشرع الجزائري على هذا المبدأ من خلال تضمينه في الدستور وكافة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية.

1- مضمون المبدأ:

المساواة تعني عدم وجود تمييز أو تفرقة بين الأفراد الذين تتوفر فيهم نفس الشروط ويعيشون في ظروف مشابهة. لذلك، عندما تكون الشروط والظروف متطابقة بين مجموعة من الأفراد، فإنه ينبغي تحقيق المساواة بينهم ومنحهم حماية قانونية متساوية¹.

يعد مبدأ المساواة² في تولي الوظائف العامة أحد المبادئ الأساسية التي تشكل جوهر النظام القانوني الخاص بالوظيفة العامة. هذا المبدأ يتمتع بقيمة إنسانية عالمية، حيث تم الاعتراف به من قبل مختلف المواثيق الدولية والإقليمية المعنية بحقوق الإنسان والمواطن. بالإضافة إلى ذلك، يحمل هذا المبدأ قيمة دستورية تعكس التزام المجتمع بقيم العدالة والمساواة.

يعرف هذا المبدأ بأنه يهدف إلى ضمان عدم وجود أي قيود أمام المتقدمين للوظائف العامة بناءً على الانتماءات العرقية أو الجنسية أو الآراء أو التوجهات لسياسية أو الحالة الدينية أو المالية أو الوضع الاجتماعي، وغيرها من أنواع التمييز المختلفة⁴.

¹ -تغريد محمد قدوري مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه، كلية القانون -جامعة بغداد بدون سنة ولا طبعة، ص297.

² - ترتبط كلمة المساواة ارتباطاً وثيقاً بنظام الحقوق والحريات، حيث تُعتبر أساساً للعدالة والحكومة، وركيزة من ركائز النظام الديمقراطي. كما تشكل ضماناً للأمان والاستقرار الاجتماعي في الدولة.

³ -بوزيان مكلل، المرجع السابق، ص 155.

⁴ -عمار بوضياف، المرجع السابق، ص68.

ويهدف هذا المبدأ أيضاً إلى ضمان تحقيق العدالة بين المتقدمين الراغبين في الانضمام إلى الوظيفة العمومية، بشرط أن يستوفوا الشروط الضرورية التي تتماشى مع متطلبات الوظيفة الشاغرة والمعلن عنها¹.

كما أنه يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأي العدالة والحرية². فمبدأ العدالة لا يمكن أن يتحقق دون تطبيق المساواة بين المواطنين، كما أنه لا يمكن تصور وجود الحرية دون وجود المساواة. فالمساواة تعتبر الأساس الضروري لتحقيق الحرية الفردية. وقد أشار جون جاك روسو في كتابه "العقد الاجتماعي" إلى أن الحرية لا يمكن أن تستمر في غياب المساواة. علاوة على ذلك، فإن المساواة تشكل ركناً أساسياً في مبدأ الشرعية، مما يسهم في تحقيق العدالة في المجتمع³.

لا يعني هذا المبدأ أن من حق كل مواطن شغل الوظيفة التي يرغب فيها بل هناك شروط وحدود معينة وضعها المشرع كقواعد أساسية للوصول إلى ذلك المنصب والتي فرضها المشرع لتجنب الفوضى والإفراط في تطبيق هذا المبدأ.

فمبدأ المساواة في الوظيفة العمومية لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال توفير تكافؤ الفرص والإمكانات القانونية للتوظيف، مما يتيح المساواة القانونية. بالإضافة إلى ذلك، فإنه يتطلب تحقيق تكافؤ الفرص في الحصول على المؤهلات العلمية اللازمة، مما يؤدي إلى تحقيق المساواة الفعلية⁴.

فالمساواة القانونية تعني عدم منح أي فئة أو طبقة امتيازات خاصة عند التعيين في الوظائف العامة، حيث يتم تقييم جميع المتقدمين بناءً على الشروط القانونية دون تمييز اجتماعي أو طبقي. هذا المبدأ لا ينحصر فقط على مرحلة التعيين، بل يطال أيضاً الأوضاع القانونية المختلفة للموظف خلال مسيرته المهنية، وهو ما يُعرف بالمساواة الوظيفية⁵.

¹ - سلوى تيشات، المرجع السابق، ص30.

² - سعاد الشرقاوي النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، مصر، 2007، ص321.

³ - أنور احمد السراج، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، 1983، ص 52

⁴ - بوطبة مراد، المرجع السابق، ص147.

⁵ - محمد يحيى نيل، داسي نورة، مبدأ المساواة وتطبيقاته في تولي الوظائف العمومية، دراسة قانونية تحليلية، المرجع السابق، ص844، 859.

أما المساواة الفعلية تتأثر في الحصول على الوظائف العامة بالتحكم الطبقي الذي يتمثل في العوامل المادية والمستوى الاجتماعي والنفوذ الطبقي، كما كان واضحاً في أوروبا. بينما تعكس المساواة القانونية فكرة تكافؤ الفرص والحقوق القانونية فقط، دون مراعاة القدرات المادية. لذا، لا تعتبر الوظائف العامة حقاً متاحاً للجميع، بل ينبغي وضع شروط وضوابط تضمن كفاءة الأفراد في أداء واجباتهم. وهذا ينسجم مع مفهوم المساواة القانونية النسبية¹.

2- الأساس القانوني لهذا المبدأ:

يستند مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إلى الأسس القانونية المنصوص عليها في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، بالإضافة إلى الدساتير الوطنية. وفي هذا السياق، يمكن تقسيم هذا العنصر إلى نقطتين. الأولى تتعلق بتسليط الضوء على تجسيد هذا المبدأ في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، بينما الثانية تركز على توضيح الأسس الدستورية التي تدعم مبدأ المساواة في تولي الوظائف.

أ- الأسس الدولية:

عند النظر في الوثائق القانونية الدولية المرتبطة بمبدأ المساواة والتي يمكن أن تُطبق في مجال تقلد الوظائف العامة، نكتشف وجود العديد من هذه الوثائق المتنوعة². ، باعتبار أن مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة يعتبر حجر الزاوية في قانون الوظيفة العامة، حيث وجد جذوره في المادة السادسة في وثيقة إعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1789³ الذي يعتبر من أهم وثائق الثورة الفرنسية الأساسية مفادها أن جميع المواطنين يجب أن يكونوا متساوين في حقهم في تولي المناصب العامة، دون أي تمييز أو تفريق بينهم، باستثناء ما يتعلق بالقدرات والمهارات التي يمتلكها كل فرد.

¹- أبو زيد شحاتة شحاتة. مبدأ المساواة في الدساتير العربية رسالة دكتوراه، مصر كلية الحقوق جامعة عين شمس 2001، ص 268.

²- منذر عدنان زامل، المساواة وعدم التمييز في تقلد الوظائف العامة، المفوضية العليا لحقوق الإنسان، قسم النشر والتتقيف شعبة البحوث والدراسات، جمهورية العراق، 2023، ص 1 إلى 22.

³- Art 6: Tous les citoyens sont également amissibles a tous les emplois publics sans autres distinctions que celle de leurs capacités et de leurs talents.

وبعد ذلك ظهرت أسس حديثة استند إليها مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، ومن بينها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹، والذي يظهر جليا في المادة 21 في فقرتها الثانية من الإعلان، والتي تنص على أنه "لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده". وعليه فإن هذه المادة تؤكد على النهج المعتمد من طرف الشعوب من أجل تحقيق المساواة أمام القانون، وهي أن يكونوا متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة.

ثم بدأت تشكل المبادئ الحديثة التي تساند مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، أبرزها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948²، ويتضح ذلك بصورة خاصة في المادة 21 والمادة 23.

كما تبنى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 نفس الفلسفة³، حيث تنص المادة 7 من الاتفاقية على حق كل فرد في المجتمع في الحصول على بيئة عمل مناسبة وعادلة. كما تؤكد المادة على ضرورة منح الفرص المتساوية للجميع في الترقية إلى المناصب العليا، شريطة أن يكون ذلك معتمداً فقط على معايير الأداء والكفاءة، دون تأثيرات تمييزية.

بالإضافة الى العديد من الاتفاقات الدولية التي خصصت حيزا هاما لمبدأ المساواة نذكر منها على سبيل المثال الميثاق الإفريقي لحقوق الانسان 1981 في مادته الثالثة⁴.

- لأساس الدستوري:

تبنت دساتير الدول مبدأ المساواة بشكل عام. في تولى الوظائف العامة، فلا تمييز بسبب الدين أو الجنس أو اللون أو أي سبب آخر. ولكن حتى لا يبقى ذلك

¹-موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تولى الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الاداري، مجلة الشريعة والقانون، العدد 16 يناير 2002، ص 161.

² -أنظر المادة 23، 21 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان 1948، المرجع السابق.

³ -العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR) هو معاهدة دولية اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر 1966، ودخلت حيز التنفيذ في 3 يناير 1976. يهدف العهد إلى ضمان حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة بالرفاه الاجتماعي والاقتصادي والثقافي.

⁴ - دخل حيز التنفيذ هذا الميثاق سنة 1986 وذلك بمرسوم 37/87 المؤرخ بتاريخ 1987/02/03 الذي يتضمن المصادقة على الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب الموقع في نيروبي ، الجريدة الرسمية رقم 06.

مجرد مبدأ نظري أقرت هذه الدساتير أحكاماً أخرى من شأنها توفير شروط تطبيق مبدأ المساواة.

وفي الجزائر اعتبرت مبدأ المساواة من الركائز الأساسية التي قامت عليها الحقوق والحريات في الدساتير المتعاقبة لها، بغض النظر عن توجهاتها الفكرية المختلفة. وقد اعتبرت هذه الدساتير المساواة حقاً مكفولاً لكل مواطن جزائري، بشرط انطباق الشروط التي ينص عليها القانون، وذلك ما سنحاول تبينه كالتالي:

***في دستور 1963:**

بعد حصول الجزائر على استقلالها، صدر دستور عام 1963 كأول دستور جمهوري. سعى هذا الدستور إلى تجسيد مبادئ الثورة الجزائرية، فقام بإلغاء كل القوانين والأنظمة التي كانت تميز بين المواطنين. تأثر الدستور بشكل واضح بالفكر الاشتراكي، حيث أكد على تحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص بين جميع أفراد الشعب. نص الدستور في مادته العاشرة على أن من أهم أهداف الجمهورية الجزائرية مقاومة جميع أشكال التمييز. كما تضمن الدستور مواد أخرى تتوافق مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مؤكداً على مبدأ المساواة بين جميع الجزائريين في الحقوق والواجبات.

وفي نفس السياق، تعترف الجمهورية الجزائرية في المادة 16 بحق كل فرد في العمل وفي حياة كريمة وفي توزيع عادل للدخل الشخصي.

رغم أن دستور 1963 لم يتضمن نصاً صريحاً ينص على مبدأ المساواة في التوظيف، إلا أنه أشار بشكل عام إلى هذا المبدأ ضمن سياق المبادئ الثورية التي قام عليها¹.

***في دستور 1976:**

شهد دستور عام 1976 تقدماً ملحوظاً في مجال حقوق الأساسية للمواطن وخاصة حقوق المرأة، حيث كفل في مادته 41 ومادته 42 تحقيق المساواة الفعلية بين الجنسين وضمان الدولة لحقوق المرأة السياسية والاقتصادية والثقافية.

¹ - محمد يحيوي نبيل، داسي نورة، المرجع السابق، ص 855.

***في دستور 1989:**

شهد دستور الجزائر عام 1989 تحولات جوهرية مقارنة بسابقه، حيث سعى إلى ترسيخ مبادئ الدولة المدنية وتقوية الحريات الفردية ومن بين هذه المبادئ، يأتي مبدأ المساواة في التوظيف الذي شكل محور اهتمام كبير، خاصة في ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الجزائر في تلك الفترة.

من خلال تجميع المواد التي نصت على ذلك، المواد 44 و48 وحتى المادة 28 التي أكدت على عدم التمييز بين المواطنين بسبب آراءهم السياسية، وذلك في ظل تبني الدولة التعددية الحزبية، يمكن استنتاج أن دستور 1989 يضمن مبدأ المساواة في فرص مبدأ المساواة في فرص التوظيف، حيث لا يجوز التمييز بين المواطنين على أساس العرق أو اللون أو الجنس¹ أو الدين أو الرأي السياسي أو أي سبب آخر.

***في دستور 1996:**

شهد الدستور الجزائري تطوراً ملحوظاً في مجال تأكيد مبدأ المساواة في التوظيف. فبينما كان دستور 1989 يستتبط هذا المبدأ من مجموعة مواد، جاء دستور 1996 بنص صريح على مبدأ المساواة في المادة 29، وأضاف مبدأ حياد الإدارة في المادة 23 .

إضافة دستور 1996 مبدأً جديداً مكملاً لمبدأ المساواة في التوظيف وهو مبدأ حياد الإدارة، يضمن عدم تحيز الإدارة في التعامل مع المواطنين، مما يساهم في تحقيق المساواة في فرص العمل.

هذه التطورات تعكس رغبة صانع القرار الجزائري في ترسيخ مبادئ العدالة والمساواة في الحياة العامة، خاصة بعد تجارب سياسية سابقة شهدت تحيزات في التوظيف.

¹- يعتبر الجنس في تقلد الوظائف العامة شكلاً من أشكال التمييز، مما دفع الدول إلى تبني سياسات تهدف إلى نبذ التمييز بين الرجل والمرأة. في هذا السياق، يشدد الأستاذ (auvert) على أهمية تحقيق المساواة بين الجنسين في تولي الوظائف العامة، وذلك بهدف تعزيز مكانة المرأة والسعي إلى رفع شأنها في المجتمع. إن تمكين المرأة في مجالات العمل والقيادة يساهم في دعم التنمية الشاملة ويعزز من تحقيق العدالة الاجتماعية. أنظر في هذا الصدد:

- Aubert Patrick. L'égalité des sexes dans la fonction publiques RDP, 1983, P 157.

***في دستور 2016:**

يضمن دستور 2016 مبدأ المساواة في التوظيف بشكل شامل، حيث نصت المادة 32 على حظر أي تمييز في الالتحاق بالوظائف العامة، وتكفل المادة 63 المساواة في تقلد المهام والوظائف في الدولة.

هذا الإطار القانوني المتكامل يعكس التزام الجزائر ببناء مجتمع عادل يضمن لكل فرد حقه في العمل، دون أي تفرقة.

كما أن الدستور يربط بين مبدأ المساواة ومبدأ العدالة الاجتماعية، مما يؤكد على أهمية توفير فرص متساوية للجميع.

***في دستور 2020:**

استمر دستور 2020 تعزيز مبدأ المساواة في التوظيف، حيث كررت ديباجته التأكيد على التزام الجزائر بمبادئ حقوق الإنسان العالمية، بما في ذلك المساواة في الفرص، كما نصت المادة 37 بشكل صريح على حق جميع المواطنين في حماية متساوية أمام القانون، دون أي تمييز.

هذا التطور التشريعي يعكس إرادة الجزائر في بناء مجتمع عادل ومتساو، حيث يتمتع جميع المواطنين بفرص متساوية للوصول إلى الوظائف العامة.

يظهر من خلال هذا الاستعراض لنصوص الدساتير الجزائرية المتعاقبة والتي تعرضت لمبدأ المساواة، أن الدستور الجزائري قد أولى أهمية كبيرة للنصوص الدستورية التي تحمي هذا المبدأ في جميع جوانبه وتطبيقاته. فلا يُسمح لأي سلطة بالتجاوز على حقوق الأفراد في الاستمتاع بجميع الحقوق والحريات، أو في تحمل الأعباء بشكل متساوٍ.

الأساس القانوني:

يستند مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة إلى الأسس القانونية الواردة في القوانين واللوائح المنظمة لعملية التعيين.

هذه التشريعات تحدد الشروط اللازمة لمرشحي الوظائف دون تمييز بين فئات معينة، يهدف ذلك إلى ضمان عدالة ومعايير موضوعية في عمليات التعيين، مما يحمي الأفراد من التعسف والانهياز الذي قد تمارسه الإدارة في اختيار المرشحين.

تتضمن الشروط المطلوبة مثل العمر، والجنسية، والخدمة الوطنية، والمستوى التعليمي، وهي شروط عامة لا تتعارض مع مبدأ المساواة في الفرص للالتحاق بالوظائف العامة¹.

يعود أصل مبدأ المساواة في التوظيف في الجزائر إلى الأمر 133/66 الذي أقر على حق جميع الجزائريين في الوصول إلى الوظائف العامة دون تمييز على أي أساس بما في ذلك الجنس في مادته الخامسة²، مع بعض الاستثناءات التاريخية المرتبطة بظروف الثورة.

هذا الأمر شكل حجر الأساس لبناء نظام وظيفي يضمن المساواة بين جميع المواطنين، مما جعل جميع النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية المتعاقبة تعمل على تأكيده، وهذا ما نستشفه فيما يلي:

كما أعتبر القانون 12/78 المتضمن (ق أ ع)، في مادته السابعة على تساوي الأجور في العمل الواحد بما في ذلك الحقوق والواجبات، وبمأن هذا القانون كان يطبق على كل قطاعات الشغل، فمنطقيا أنه كان يمتد إلى مجال الوظيفة العمومية³.

فقد نصت المادة 17 من نفس القانون على مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في مجال الوظيفة العمومية، مع استثناءات محددة تتعلق ببعض الوظائف التي تتطلب شروطاً تقنية خاصة لا تستطيع المرأة تلبية بعضها.

¹ - علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام القيود والضمانات، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية 213 2007، ص 212.

² - أنظر المادة 05 من الامر 133-66، المرجع السابق، الجريدة الرسمية 42، ص 542.

³ - عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر العدد الرابع، سنة 1980، ص 779.

أما المادة 34 من المرسوم 85-95 المتضمن القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات ، التي تنص على ضرورة إجراء مسابقات للتوظيف، مما يمثل ضماناً فعالة لمبدأ المساواة.

هذه المسابقات تهدف إلى تأمين الفرص المتكافئة لكلا الجنسين، مما يضمن أن المتقدمين للوظيفة يتم تقييمهم بناءً على مؤهلاتهم وكفاءاتهم وليس بناءً على جنسهم.

وقد حددت المادة 36 الإطار القانوني الذي يوضح كيفية تنظيم وإجراءات المسابقات، بما يحقق مبدأ المساواة¹.

أما الأمر 06/03 المتضمن (ق ا ع و ع) كرس مبدأ المساواة في التوظيف في مادته 74، مما يضمن حصول جميع المواطنين على فرص متساوية للالتحاق بالوظائف العمومية. وفي الوقت نفسه، وضعت المادة 75 من نفس الأمر شروطاً قانونية محددة لضمان اختيار الأصلح والأكفأ من بين المتقدمين، مع الحفاظ على مبدأ المساواة وتوفير فرص متساوية للجميع.

وقد ارتبط الأمر 06/03 بشكل وثيق بين مبدأ الحياد ومبدأ المساواة في الوظيفة العمومية. فمن خلال التأكيد على ضرورة أن يكون الموظف محايداً في قراراته وإجراءاته، يساهم هذا الأمر في ضمان حصول جميع المواطنين على فرص متساوية في الحصول على الخدمات الإدارية.

3-الإستثناءات التي ترد على هذا المبدأ

حقيقة هي أن مبدأ المساواة ليس مطلقاً، بل هو مبدأ نسبي يخضع لبعض الاستثناءات. هذه الاستثناءات، وإن كانت محدودة، تهدف إلى تحقيق أهداف سامية مثل الحفاظ على النظام العام، حماية الحقوق الأساسية للأفراد، أو تحقيق العدالة الاجتماعية.

¹ - في هذا الإطار صدر المرسوم التنفيذي رقم 95-293 الصادر بتاريخ 30/09/1995، المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات الامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 75 المؤرخة في 04 أكتوبر 1995، ص 11.

تظهر هذه الاستثناءات من خلال وجود شروط معينة قد تحد من المبدأ العام، ومن أهم هذه الشروط "الجدارة" و"الكفاءة"، اللتين تتجاوزان مفهوم توزيع المناصب داخل المؤسسات الحكومية، لتشمل أيضًا جودة الفرد بشكل عام¹.

كما أن هناك شروط أخرى مثل الخبرة التي قد تُطلب في بعض الوظائف. تُعتبر هذه المعايير اليوم من الأسس الأساسية التي يُنظر إليها عند تقديم الطلبات لشغل المناصب.

إن التطبيق العملي لمبدأ المساواة لا يسعى إلى تحديد مفهوم المساواة في حد ذاته، بل إلى التأكيد على وجوب معاملة الجميع بالمساواة وفقًا لمراكزهم القانونية².

وبالتالي، فإن المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة لا تعني أنه يمكن لكل مواطن التقدم لهذه الوظائف؛ بل تقتصر على المواطنين الذين استوفوا الشروط القانونية اللازمة لشغلها. وهذا ما سنتعرض إليه لاحقًا.

غير أن ما يهمنا هنا هي الاستثناءات التالية هي التي أكدت جميع القوانين الجزائرية فيما يخص مجال التوظيف:

*الحاق قدماء المجاهدين بالوظيفة العمومية بمقتضى قانون رقم 99-07³

يعتبر منح قدماء المجاهدين مكانة مرموقة في السلم الوظيفي اعترافًا بدورهم البطولي في تحرير الوطن، وهذا ما نستشفه في المادة 27 من (ق ا ع و) لسنة 1966، والمادة 38 من قانون 99-07، ولكن إدماج قدماء المجاهدين في الهيكل الإداري هو مسألة معقدة تتطلب توازنًا بين الاعتبارات التاريخية والوطنية والمبادئ القانونية، بشرط أن يتم هذا الإدماج بطريقة تضمن عدم المساس بمبدأ المساواة، وأن تساهم في بناء دولة قوية وعادلة.

¹ - Yves Michaud, Le mérite une approche conceptuelle, Revue française d'administration publique, 2015/1 (N° 153), p16.

² - محمد منير حساني، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في النظام الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 15 جوان 2016، ص 191.

³ - قانون رقم 99-07 المؤرخ في 05 أفريل 1999 المتعلق بالمجاهد والشهيد، الجريدة الرسمية 25. - تعليمية وزارية مشتركة رقم ... مؤرخة في 29 أفريل 2008 تحدد كفايات تطبيق أحكام المواد 39 و 40 و 42 من القانون رقم 0799 المؤرخ في 19 ذو الحجة 1419 الموافق لـ 5 أبريل 1999 المتعلق بالمجاهد والشهيد.

***حجز الوظائف لفئة المعاقين ومعطوبي الحرب بمقتضى القانون 09-02¹.**

وهي وظائف تحجز لبعض الفئات التي يعترف لها القانون بوضع انساني خاص، لها ظروف اجتماعية خاصة كفئة المعاقين ومعطوبي الحرب، لا تحتاج هذه الوظائف إلى تخصص دقيق أو إلى مستوى عال من الكفاءة. والتي تمنح لهم الأولوية بفعل ما قدموه من تضحيات على سبيل التمييز² ، وهذا يعتبر وفاء للمشرع لهذه الفئات.

وطبقا للمواد 24 و 27 من القانون السابق الذكر نصت على تخصيص حصة من الوظائف العمومية لفئات معينة، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة ومعطوبي الحرب، وذلك كتعويض رمزي عن التضحيات التي قدموها للوطن.

وتعتبر هذه الإجراءات جزءًا من التزام الدولة بتوفير فرص متساوية لجميع المواطنين، مع مراعاة الخصوصيات الاجتماعية لكل فئة³، وتحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية⁴

***تعيين في المناصب القيادية:**

وظائف العليا او المناصب العليا والتي تعرف بالمناصب القيادية في الدولة هي تلك التي تمارس صلاحيات واسعة في اتخاذ القرار وتنفيذ السياسات العامة، مما يؤثر بشكل مباشر في توجهات الدولة واستراتيجياتها. يشغل هذه الوظائف عادةً كبار المسؤولين الذين يتحملون مسؤولية كبيرة في إدارة شؤون الدولة وتحقيق أهدافها الاستراتيجية.

وفقاً لبيان الأسباب المتعلقة بقانون الوظيفة العمومية لعام 1966، تنص المادة 9 على أنه يتم تحديد الوظائف العليا من قبل السلطة السياسية، حيث يكون تعيين الأفراد وعزلهم في هذه الوظائف خاضعاً لقرارها.

¹ - القانون رقم 09-02، المؤرخ في 08 ماي 2002، المتعلق بحماية الأشخاص المعاقين وترقيتهم، الجريدة الرسمية 34.

² - محمد انس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص 175.

³ - وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 214/14 كليات تخصيص مناصب العمل للأشخاص المعاقين المؤرخ في 30 جويلية 2014، الجريدة الرسمية رقم 47.

⁴ - Laure GAYRAUD, La politique d'emploi des personnes handicapées genèse et mise en œuvre d'une politique ordinaire, Thèse pour le doctorat, Université Victor Segalen – Bordeaux 2, 2006, P220.

حتى أن قانون الأساسي للعامل ، في مادته 126 كرس هذا الاستثناء ولكن بمصطلح مغاير هي "إطارات عليا للامة".

وفي نفس السياق كرست المادة 16 من (ق ا ع وع) لسنة 2006، الذي جعل التعيين في هذه المناصب للسلطة المؤهلة¹.

حتى التعديل الدستوري لعام 2020 ،استثنى مباشرة المناصب المتعلقة بالسيادة الوطنية والأمن القومي من القاعدة العامة للمساواة بين جميع المواطنين في تولي الوظائف والمناصب في الدولة. ويرجع ذلك إلى الطبيعة الخاصة والحساسية للغاية لهذه الأنواع من الوظائف، حيث نصت المادة 67 منه على أن "جميع المواطنين متساوون في الواجبات والمناصب في الدولة، إلا أن ذلك لا ينطبق على الواجبات والمناصب المتعلقة بسيادة الدولة وأمنها.

ونؤكد في تقديرنا ان هذا الاستثناء راجع لاعتبارات رأتها السلطة المؤهلة مناسبة لهؤلاء لما يمتلكون من مؤهلات وثقة اتجاهه².

الفقرة الثانية 1: مبدأ الاستحقاق

تسعى معظم الدول الحديثة إلى تعزيز جودة الوظيفة العامة واختيار الأفراد الأكفاء القادرين على تحمل المسؤوليات المترتبة على ذلك. ولذا، تعتمد هذه الدول حالياً على مبدأ الجدارة كمعيار أساسي في اختيار الموظفين العموميين. ومن خلال هذه الفقرة، سنستعرض هذا المبدأ من خلال النقاط التالية:

1-مضمون المبدأ

¹ - تنظم عملية التعيين في الوظائف العليا بالدولة سلسلة من المراسيم الرئاسية والتنفيذية، بدءاً من المرسوم الرئاسي 89/44 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية المؤرخ في 10/04/1989، و ثم المرسوم الرئاسي 91/307 المتعلق بالتعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا ،لصادر 7/12/1991، ثم المرسوم الرئاسي 99/240 المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة والذي يحدد الوظائف الذي يختص فيها رئيس الجمهورية. في التعيين، أين تم تعديله بالمرسوم الرئاسي 20/39 المؤرخ في 02 فيفري 2020 والذي خول الوزير الأول سلطة التعيين في العديد من هذه الوظائف.

² - - Olivier DORD, Op. cit , P103.

يمثل هذا المبدأ استكمالاً لمبدأ المساواة، إذ إن المساواة تستدعي توفير فرص متكافئة للالتحاق بالوظائف العامة. ويعتبر المعيار الموضوعي الذي يضمن هذا التكافؤ هو الاستحقاق، من خلال اختيار الموظفين بناءً على الكفاءة والملاءمة.

ويشير مبدأ الاستحقاق أو الجدارة إلى ضرورة توافر مجموعة من المؤهلات والمعارف لدى الأفراد الراغبين في التقديم للوظائف، مع التفاوت في المتطلبات حسب طبيعة كل منصب.

يمكن تعريف مبدأ الجدارة على أنه النظام الذي يتيح للإدارة فرصة اختيار الموظفين الأنسب والأكثر كفاءة لتولي الوظائف العامة والاحتفاظ بهم.

يتم ذلك استناداً إلى معايير الصلاحية والكفاءة، بدلاً من الاعتماد على العلاقات الشخصية أو المحاباة التي قد تؤدي إلى انحراف ولاء الموظف نحو المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة للدولة، وهو ما يُعتبر تصرفاً محظوراً دستورياً¹.

والملاحظ أن بعض الكتاب يضيف إلى هذا المبدأ، مبدأ الدائمية، غير أنه في اعتقادنا أن هذا المبدأ هو من خصائص الوظيفة وتبني النظام المغلق وليس كمبدأ مستقل في حد ذاته. ومن جهة أخرى هو نتيجة لمبدأ المساواة.

مبدأ الجدارة في الوظيفة العامة يقوم على الأسس التالية:

- **الكفاءة والقدرات** : يتم اختيار الموظفين بناءً على مؤهلاتهم وخبراتهم.
- **الشفافية والنزاهة** : تخضع عملية التعيين لتقييم موضوعي من قبل لجان مستقلة.
- **المسابقات المفتوحة** : تعتبر المسابقات هي الآلية الأساسية لاختيار الموظفين.
- **الحياد السياسي** : لا يتم التمييز بين المرشحين على أساس انتماءاتهم الحزبية.

¹ - شمس الدين بشير الشريف، مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير جامعة باتنة، 2010-2011، ص 09.

- **ديمومة الوظيفة:** تضمن استمرارية الموظف في وظيفته وعدم تأثرها بالتغيرات السياسية.

من خلال هذه الخصائص، يتضح ان مبدأ الاستحقاق او الجدارة في تقلد الوظائف يكرس مبدأ توسيع مبدأ ديمقراطية الإدارة من خلال السماح لكل المواطنين بدون تمييز للترشح للاحاق بالوظيفة العمومية بشرط فقط توافر الشروط الازمة من كفاءة وصلاحية للوظيفة¹.

ولهذا مبدأ الاستحقاق هو شرط أساسي لبناء دولة قوية ومزدهرة، وهو استثمار في المستقبل. يجب على جميع المؤسسات الحكومية السعي جاهداً لتطبيق هذا المبدأ، وتوفير البيئة المناسبة لتطوير الكفاءات الوطنية من اجل تحسين أداء المرفق وتحقيق المصلحة العامة².

2- الأساس القانوني لمبدأ الاستحقاق والجدارة

أشار أحمد محيو إلى أن المشرع -ج- شهد تردداً في معالجة هذا المبدأ، حيث يعبر عنه في بعض الأحيان من خلال مبدأ المساواة، الذي لا يقتصر على المساواة في التوظيف فحسب، بل يمتد ليشمل المساواة بين المواطنين في التعامل مع المرافق العامة، وكذلك المساواة في الأعباء والالتزامات³.

وفي مرات أخرى، يبدو أنه يميل إلى تقديم الاعتبارات المتعلقة بالولاء والالتزام تجاه الدولة. وهذا ما نبينه من خلال استعراضنا لهذا المبدأ من خلال تبني المشرع الجزائري لهذا المبدأ:

يعتبر دستور 1976 هو الدستور الوحيد الذي نص صراحة على هذا المبدأ في مادته 38 و 44 بالتركيز على شرط الكفاءة والنزاهة في تقلد الوظيفة⁴.

¹ - محمد محمد بدران، المرجع السابق، ص 72.

² - إكروبركان مهني، إجراءات تنظيم المسابقات للتوظيف الخارجي، مذكرة نهاية التكوين المتخصص بالتحاق برتبة المفتشين المركزيين للوظيفة العامة، المعهد الوطني للإنتاجية والتنمية الصناعية بومرداس، 2006، ص 09.

³ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 481-483.

⁴ - بوطبة مراد، المرجع السابق، ص 142.

اما بالنسبة لقوانين الوظيفة العمومية فيمكن ان ندرجها كالتالي:

- الأمر 66-133 أكد على أهمية الجدارة في التوظيف في الجزائر، حيث يعتمد أساس التوظيف بشكل رئيسي على إجراء المسابقات، سواء كانت هذه المسابقات قائمة على الشهادات أو الاختبارات، كما هو موضح في المادة 26 .

- تنص المادة 33 من القانون الأساسي العام للعامل على أن توظيف الموظفين يتم وفقاً لإحدى الطريقتين أو كليهما، المنافسات التي تتم عبر الاختبارات، والمنافسات التي تتم عبر الشهادات.

أما المادة 55 منه جاءت لتكريس مبدأ الجدارة في التوظيف سواء عن طريق الشهادات والإمكانات والمراجع المهنية أو عن طريق الامتحانات والاختبارات أو بهما معا.

-اما المرسوم 85-59 المتضمن (ق ا ن ع م و ا ع) في ماته 34 على اعتبار المسابقة كنمط من أنماط التوظيف باعتبار نمط المسابقة هو تجسيد لمبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية، وذلك في المادة 31 في تحديد شروط التوظيف .

-جاء الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ق أ ع و ع) لينص في المادة 74 على مبدأ المساواة في تولي الوظائف، حيث لا تتحقق المساواة إلا بين الأفراد الذين يتواجدون في مراكز متماثلة.

كما حددت المادة 75 شروط التوظيف، متضمنة العديد من المعايير المتعلقة بالجدارة، مثل القدرة البدنية والذهنية والمؤهلات اللازمة للالتحاق بالوظيفة المعنية. بالإضافة إلى ذلك، اشترطت المادة 79 أن يكون الالتحاق بالرتبة مرهوناً بإثبات التأهيل عبر الشهادات أو الإجازات أو المستوى العلمي.

تنص المادة 80 على أن التوظيف يجب أن يُعتمد فيه على مبدأ الجدارة، حيث يتم اختيار المترشحين عبر مسابقات تستند إلى اختبارات، ويعتبر هذا الأسلوب هو القاعدة الأساسية. بينما يمكن أن يتم الاستناد إلى نظام المسابقات المتعلقة بالشهادات في بعض القطاعات المحددة.

وتناولت المادة 81 طريقة إجراء المسابقات وآلية إعلان النتائج، حيث تتولى لجنة محايدة الإشراف على هذه العمليات.

- وتنص المادة 03 من القانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه على أهمية مبدأ الجدارة في عمليات التوظيف، حيث دعت إلى احترام المعايير الموضوعية والفعالية، مع التأكيد على ضرورة التحقق من الجدارة والإنصاف. والمعايير الموضوعية في التوظيف مثل الجدارة والإنصاف.

تمثل ترجمة المسابقة، التي تم ملاحظتها في مختلف المواد السابقة، تجسيدا لمفهوم الجدارة في تولي الوظائف العمومية. كما تسهم في تحقيق توازن بين التوظيف الخارجي والتوظيف الداخلي، أي الترقية، وذلك بهدف الحفاظ على النظام المنهجي الذي وضعه المشرع، والذي يتمثل في النظام المغلق الذي يركز على متابعة المسار المهني للموظف. كما يتم تقييم أداء الموظف وفقاً لنص المادة 99.

تتضمن هذه المادة تعبيراً عن المغزى الحقيقي لمعيار الجدارة في تقييم الموظف وترقيته، حيث تركز على مبدأ الجدارة والاستحقاق، معتمدةً على الامتحانات والمسابقات كوسائل لتجسيد هذا المفهوم.

ثانياً: شروط للتوظيف (الضوابط الموضوعية للالتحاق بالوظيفة العمومية)

حدد المشرع الشروط اللازمة التي يجب أن تتوفر في الأفراد المتقدمين لشغل المناصب في الوظيفة العمومية، مما يمنع الإدارة من فرض شروطها الخاصة، بحيث تكون هذه الشروط موحدة وتطبق على جميع المترشحين دون تمييز، وهو ما يتماشى مع مبدأ المساواة.

ومع ذلك، لا يأتي هذا الأمر بشكل مطلق، بل تشترط التشريعات المتعلقة بالوظائف العامة عادة توفر مجموعة من الشروط لتولي تلك المناصب¹ و تهدف هذه الشروط بشكل عام إلى ضمان قدرة وكفاءة الأفراد الذين يتم تعيينهم في

¹ -نواف كنعان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص45.

الوظائف العامة على أداء المهام الموكلة إليهم، وذلك تحقيقاً للصالح العام¹، وتطبيقاً لمبدأ الاستحقاق².

إن تحديد المشرع لشروط التقدم إلى الوظيفة العمومية لا يتنافى مع مبدأ المساواة، بل يعكس سعيه لتحقيقه من خلال ضمان العدالة.

فالصالح العام وخدمة الدولة والمجتمع يتطلبان وجود معايير معينة لا يمكن لكل شخص أن يتولاها. ولهذا، يقوم المشرع بوضع شروط خاصة بالأشخاص المؤهلين لهذه المهام، وهذه الشروط تكون عادة متشابهة في تشريعات العديد من الدول.

للتوظيف شروط عامة تتعلق بكل الوظائف وأسلاك الموظفين وشروط خاصة ببعض الوظائف وبعض أسلاك الموظفين.

الفقرة الأولى: الشروط العامة للتوظيف المتعلقة بالانتماء والسلوك

تنص المادة 75 من الأمر 03-06 على أنه لا يمكن أي شخص أن يتولى وظيفة عمومية ما لم يستوف الشروط التالية.

ولدراسة هذه الشروط خصصنا إلى تقسيمها إلى الشروط المرتبطة بالانتماء والسلوك للشروط المرتبطة بمتطلبات الوظيفة.

1- الشروط المرتبطة بالانتماء والسلوك

*** أن يكون جزائري الجنسية**

حرصاً على مبدأ السيادة الوطنية ورغبة في حماية أمن الدولة وضمان ولاء موظفيها، يتوجب على المترشحين للتوظيف في الوظائف العامة أن يكونوا من حاملي الجنسية الجزائرية.

¹ محمد علي الخلايلة ، القانون الإداري الكتاب الثاني، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن. 2015، ص49.

² - غنية سطوطح، التعيين في الوظيفة العمومية طبقاً للقانون الجزائري دفاتر البحوث العلمية، المجلد 11، العدد 01، لسنة 2023، ص602-618.

غير أنه في حالات معينة تستدعي الحاجة لتوظيف أجنبي، عن طريق عقود خاصة مؤقتة¹ بدلاً من توظيفهم بشكل دائم وذلك في إطار الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف للتعاون التقني والعلمي والثقافي² أو في إطار ما يعرف بعقود القانون العام³.

في هذا السياق، أشار الدكتور سليمان الطماوي⁴ إلى أن الدولة تفرض جنسية معينة لتولي المناصب العامة لأسباب تتعلق بأمنها وسلامتها. كما أن شغل هذه الوظائف يمثل جانباً من ممارسة السياسة، ويجب أن يكون مقصوراً على المواطنين دون غيرهم⁵.

إن هذا الشرط يستلزم وجود ولاء بين الدولة وموظفيها⁶، ما يعني أن من المفترض أن يشعر الموظفون بالإخلاص والانتماء للدولة التي يعملون فيه⁷ وأن الموظف ذو الجنسية أعلم بعادات وأعراف بلده مما قد يساهم في تكييف الوظيفة مع عالمها الخارجي⁸.

وإذا تفحصنا النص جيداً، يتبين أن الالتحاق بالوظيفة العمومية ليس مقتصرًا على المواطنين ذوي الجنسية الجزائرية الأصلية، بل يتعداه ليشمل كل الأشخاص الذين اكتسبوا الجنسية الجزائرية طبقاً لأحكام قانون الجنسية الجزائرية المعدل 70-86⁹.

1 - وهذا ما أكدته المادة 21 من قانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، المرجع السابق.

2- في إطار ذلك تم أصدرًا منشور وزاري مشترك رقم 606 المؤرخ في 11/12/2002 المتضمن كفاءات توظيف المستخدمين الأجانب في المؤسسات والإدارات العمومية .

3 -محمد يحيوي نبيل، داسي نورة، المرجع السابق، ص7.

4 -سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص287.

5 - عمار بوضياف، القانون الإداري جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص92.

6-سعدية السكوجي، الانتداب في الوظيفة العامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2007، ص11.

7 -Anne jourda-dardou, le déroulement de la carrière dans la fonction publique, éditions du papyrus, 2010, p14.

8-وفاء عبد الفتاح النعيمي، الحقوق السياسية للموظف في العراق ومدى تمتعه بها، أطروحة دكتوراه، المعهد العالي لدكتوراه، الجامعة اللبنانية، 2013، ص86.

9-الامر 70-86 المتعلق بقانون الجنسية، الجريدة الرسمية 15، المؤرخ في 15/12/1970، والذي عدل وتم بموجب الامر 05-01 المؤرخ في 27/02/2002.

في الأمر 66-133، نصت المادة 25 على شرط الجنسية، مع ضرورة توافر أقدمية تزيد عن عامين على الحصول على الجنسية. ومع ذلك، كان هناك بعض الأفراد معفون نهائياً من شرط الجنسية وفق المادة 75، وذلك بسبب مشاركتهم في النضال خلال فترة الحرب التحريرية، وكذلك ممن يتبعون الوظيفة ويثبتون الجنسية المكتسبة في 31/12/1966¹.

ثم لاحقاً، بدأ المشرع -ج- في التراجع عن شرط الأقدمية وترك السلطة التقديرية للنصوص التنظيمية، لتستخدمها السلطة عند الحاجة في بعض الفئات. وقد أكد الأمر 06-03 على ضرورة الاشتراط بالجنسية دون ربطه بشروط إضافية، كما هو مذكور في المادة 75 السابقة.

وقد أكد الدستور الجزائري على ذلك في مادته 37² على عدم التمييز بين المواطنين ويستفيد من ضمانات المساواة بين المواطنين كل من تجنس بالجنسية الجزائرية حيث يتمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابه للجنسية الأمر.

ونلاحظ أن في بعض الوظائف يتطلب اشتراط مدة معينة على إكتساب الجنسية الجزائرية، في الوظائف الحساسة التي تتطلب ضمان الولاء الوطني والامن القومي.

وهذا ما أكدته المجلس الدستوري في قراره رقم 04 المؤرخ في 22 أوت 2004³، أن شرط مرور 10 سنوات على اكتساب الجنسية للترشح لتولي وظيفة القضاء .

ولكن نجد أن القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، في اشتراطه لهذه المدة ، يتعارض مع مبدأ المساواة بين جميع المواطنين المنصوص

¹ - عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق 77.

² - أنظر المادة 37 من دستور 2020.

³ - انظر - <https://cour-constitutionnelle.dz/ar/%D8%A7%D9%84%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3%D9%8A%D8%A9>

الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية، تاريخ الولوج إليها افريل 2024.

عليه دستوريا طبقا للمادة 29 من الدستور وتشريعيا طبقا لقانون 70-86 المتعلق بقانون الجنسية المعدل والمتمم .

تظل التساؤلات قائمة حول خروج بعض القوانين الخاصة¹ عن مقتضيات المادة 75 المتعلقة بالجنسية. هل يُفضل تطبيق مبدأ "الخاص يقيد العام" في هذه الحالة، أم أن الخصوصية لبعض الفئات تؤكد ضرورة اشتراط الجنسية عليها؟

اما بالنسبة للوظائف العليا لاسيما منها السياسية²، فإنه من الضروري توافر الجنسية الاصلية لتولي هذه الوظائف وهذا ما أكدته المادة 87 و67 من دستور 2020، وقد أكد القانون 17/01 المؤرخ في 10 جانفي 2017³ الذي يحدد قائمة المسؤولين العليا في الدولة والوظائف السياسية التي تشترطها، وأنه تطبيقا لأحكام المادة 67 من الدستور يشترط التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية دون سواها لتولي المسؤوليات العليا في الدولة.

ولهذا يتطلب القانون شرط الجنسية الاصلية لتولي مثل هذه المناصب نظرا لأهمية المعلومات التي يتم التعامل معها الموظفون في الوظائف الحساسة، كالأمن والعسكرية والدبلوماسية، فإن الحفاظ على سرية هذه المعلومات يعتبر واجبا وطنيا. ويتطلب ذلك من الموظفين المواطنين الالتزام بأعلى درجات السرية، حتى بعد انتهاء فترة عملهم، وذلك لضمان حماية المصالح العليا للدولة⁴.

¹- مثلا المرسوم التنفيذي 08-167 الصادر بتاريخ 07 جويلية 2008 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للاسلاك الخاصة بإدارة السجون، الجريدة الرسمية رقم 30، والتي اشترطت اكتساب الجنسية لأزيد من 05 سنوات لتولي الوظيفة، طبقا للمادة 24.

- وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 10/322، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الامن الوطني مرسوم تنفيذي رقم 10 -322، مؤرخ في 16 محرم عام 1432 الموافق 22 ديسمبر سنة 2010، الجريدة الرسمية 78، التي تشترط لمتزحيتها الحصول على الجنسية الأصلية.

²- مثلا بعض الوظائف المتمثلة في: -رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس مجلس الدستوري

³- القانون رقم 01-17 المتضمن قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية، المؤرخ في 10/01/2017، الجريدة الرسمية، عدد 02.

⁴- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1993، ص 207.

* - أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية .

تشير الحقوق المدنية إلى المجموعة من الحقوق التي تمنحها الدولة لجميع المواطنين ضمن حدودها الإقليمية وفقاً للقانون.

هذه الحقوق تمنح الأفراد ميزات كأعضاء في المجتمع وتضمن لهم حق الانضمام إلى الوظائف العامة. وبالتالي، تنشأ علاقة قوية بين مفهوم المواطنة والوظيفة العمومية.

و تعتبر الحقوق المدنية بمثابة الأساس الذي يقوم عليه تفاعل الفرد مع الدولة، فهي تشير إلى مجموعة الحقوق المضمونة التي توفرها الدولة للمواطنين، مما يسمح لهم بالمشاركة الفعالة في الحياة العامة¹.

وهذه الحقوق لا يمكن سحبها إلا من خلال القانون أو بقرار قضائي يحرم الشخص من ممارسة حقوقه المدنية، والتي تشمل بشكل خاص الحقوق السياسية مثل حق الترشح، وحق الانتخاب، وحق الانضمام إلى الجمعيات، وتولي الوظائف العامة. إذا قضت المحكمة بحرمان شخص معين من حقوقه المدنية، فإن نتيجة هذا الحرمان هي عدم إمكانية الثقة به لتولي مسؤوليات إدارة شؤون المواطنين والمشاركة في إدارة المرافق العامة.

إن فتح باب الوظائف العامة لهذا الشخص يعيدنا إلى حالة من التناقض القانوني، حيث نقوم بسلب حقوقه من جهة، بينما نمنحه اعترافاً من جهة أخرى². والمتأمل في نص المشرع -ج- نلاحظ أنه قد أخطأ في استعمال مصطلح الحقوق المدنية في تعيين شروط الالتحاق بالوظيفة، ونرى أن مصطلح الحقوق الوطنية هو المصطلح الأدق في هذه الحالة باعتبار أن:

¹ - محمد صغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون ونظرية الحق، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 100.

² - عمار بوضياف، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 96.

الحقوق المدنية: هي مجموعة الحقوق التي يمنحها القانون لكل فرد بغض النظر عن جنسيته أو انتمائه، وهي تشمل الحق في الحياة، الحرية، الملكية، التعبير، والعدالة. هذه الحقوق أساسية لحماية كرامة الفرد وحياته الأساسية¹

الحقوق الوطنية: هي حقوق خاصة بمواطني دولة معينة، وتتعلق بانتمائهم إلى هذه الدولة. تشمل هذه الحقوق الحق في المشاركة في الانتخابات، الترشح للمناصب العامة، والخدمة في الجيش (في بعض الدول) وتولي الوظائف العامة وهذا ما كانت تقصده تشريعات الوظيفة.

فقدان الشخص الحقوق الوطنية وفق المشرع -ج- بعد متابعة جزائية في بعض الجرائم التي تنتهي بصدور حكم قضائي نهائي يقضي بعقوبة تكميلية² تجرده من حقوقه المدنية كالعزل والإقصاء من الوظائف وهذا ما سنبحثه في الفصل الأخير من هذا الباب لانتفاء العلاقة الوظيفية.

* ألا تحمل الصحيفة القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها

لم يشترط القانون أن تتضمن عريضة السوابق القضائية حكم في جناية أو جنحة حتى يمنع شخص من الالتحاق بالوظيفة العمومية، وإنما وسع من نطاقها.

حيث ترك المجال واسعا عندما استعمل مصطلح "ملاحظات" بمعنى حتى المخالفات التي قد تتعارض مع الوظيفة المراد الالتحاق بها، لا يمكنه الترشح للالتحاق بالوظيفة .

الإضافة إلى الحقوق المدنية، تشترط التشريعات الجزائية على أهمية الأخلاق الحميدة في المرشحين للوظائف العمومية.

¹ - بلقاسم سويقات، الحقوق المدنية والسياسية في الميثاق العربي لحقوق الإنسان، محاضرة بدون سنة، ص01
² - انظر القانون 06-24-معدل والمتمم لقانون العقوبات 66-156، الصادر بتاريخ 30 افريل 2024، الجريدة الرسمية عدد30.

ولضمان استيفاء هذه الشروط، قد يتم إجراء تحقيق إداري مسبق للمرشح وهذا ما ادرجه لأول مرة المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية في المادة 38.

ومع ذلك، فإن هذا الإجراء ليس إلزاميًا لجميع الوظائف¹، حيث تترك القوانين الأساسية لكل سلك وظيفي حرية تحديد الشروط الخاصة بالالتحاق به، بما في ذلك شرط إجراء التحقيق الإداري²، وفق ما نصت عليه المادة 77 و 75 من الامر 06-03.

من خلال نص المادة المذكورة، نستنتج أن التحقيق الإداري المسبق يتم إعداده وفقًا للحاجة وطبقًا لمتطلبات القوانين الأساسية الخاصة. وهذا يعني أنه لا ينطبق على جميع الوظائف والأسلاك. في هذا السياق، يتجلى دور التحقيق الإداري بشكل واضح في التوظيف في الوظائف الأمنية وتلك المتعلقة بالدفاع الوطني.

* **خلو شهادة سوابقه القضائية³ من ملاحظات تتعارض وممارسة الوظيفة التي يريد ان يعتليها .**

نظرًا للصعوبة في إثبات شرط حسن السيرة والسلوك في الشرط السابق، تم إدخال الشرط الجديد وهو خلو الشهادة القضائية من ملاحظات يعتبرها المشرع تتعارض مع الوظيفة التي ترشح له للالتحاق بها وذلك في الأمر 06-03.

وهو الشرط الذي لم يكن منصوصًا عليه سابقًا. حيث نصت المادة 75 الفقرة الثالثة من القانون بوضوح على أنه يجب أن تكون صحيفة السوابق العدلية للمترشح خالية من أية عقوبات جزائية، أي يتوجب على المترشح تقديم مستندات تدعم البيانات المتعلقة بسلوكه ضمن ملفه الإداري⁴. خصوصًا شهادة السوابق

¹ -Mallot, conditions de moralités et accès a la fonction publique, les petites affiches, 23/06/1995, p4.

² - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 49.

³ -د. سعيد مقدم في مرجع السابق، يعترض على تسمية شهادة السوابق القضائية بهذا الاسم، وهو في نظره اصلاح الصحيفة القضائية احسن .

⁴ -نواف كنعان، مرجع السابق، ص 54.

القضائية التي يشترط أن تكون خالية من أي ملاحظات تتعارض مع ممارسة الوظيفة التي يسعى المترشح للانتحاق بها.

لذلك، تفرض التشريعات الوظيفية عمومًا¹، شرط عدم صدور حكم سابق بعقوبة جنائية أو ارتكاب جريمة تمس بالشرف والأخلاق، مثل السرقة أو الرشوة والتزوير. حيث تُعتبر الإدانة في مثل هذه الجرائم دليلاً قاطعاً على عدم أهلية المترشح لتولي الوظيفة العمومية، التي تتطلب مستوى معيناً من الاستقامة والسلوك القويم².

وتجدر الإشارة إلى أن هذا الحظر هو حظر مؤقت فيما يتعلق بعملية إعادة الاعتبار الذي يستفيد منه الأشخاص المدانون. وإذا استفاد منه المترشح جاز له تقلد المناصب في الوظيفة العامة³.

على الرغم من أن المادة 75 تشترط عدم وجود "ملاحظات" في صفحة السوابق القضائية، إلا أنها لا توضح بوضوح ماهية هذه الملاحظات. هل تشمل جميع أنواع المخالفات، أم تقتصر على الجرائم والجنح؟

هذا الغموض يترك مجالاً واسعاً للتفسير ويمكن أن يؤدي إلى تقييمات مختلفة للمرشحين ولهذا كان لزاماً على المشرع تحديد نوع وماهية هذه الملاحظات.

ولهذا أصدرت مديرية الوظيفة العمومية ارسالية⁴ مفادها أن وجود ملاحظات في شهادات السوابق العدلية ليس معناها اقضاء مطلق للمترشح

¹-بركات موسى الحواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي دراسة قانونية تحليلية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، طبعة 2006، ص52.

² -نواف كنعان، المرجع السابق، ص56.

³- محمد علي الخلايلة 2015، القانون الإداري الكتاب الثاني، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن. 2015، ص54.

⁴- ارسالية صادرة من مديرية الوظيفة العمومية رقم 5009 المؤرخة في 2014/06/05 والتي وجهتها الى مفتشية الوظيفة العمومية ل لاية وهران.

من الوظيفة، وإنما يعود القرار النهائي للإدارة المعنية بالتوظيف لما تراه مناسباً لها وذلك بالنظر الى طبيعة الأفعال المرتكبة من قبل المترشح.

ونؤكد ان القانون الجزائي عاقب على الإخلال بالواجبات الوظيفية بالعزل أو التسريح، مما يحرم مرتكب هذه الأفعال من حق التقدم إلى أي وظيفة عمومية مستقبلاً، كما تنص عليه المادة 185 من الأمر 06-03.

وهذا ما نستشفه عند الدكتور سليمان الطماوي الذي أكد هو بدوره على ضرورة خلو سجل المترشح للوظيفة العامة من أي عقوبة فصل تأديبي نهائي بسبب أفعال مخلة بالشرف والأمانة، مثل السرقة أو الخيانة كما يشترط ألا يكون قد حكم عليه بجناية أو بجنحة مماثلة، بشرط مرور أربع سنوات على الأقل على تنفيذ العقوبة¹.

*أن يكون المترشح في وضعية قانونية مناسبة من الخدمة الوطنية

شهد مفهوم الخدمة الوطنية تطوراً ملحوظاً، فبعد أن كانت تشمل مشاركة المواطنين في مختلف المجالات، تحولت إلى خدمة عسكرية إلزامية، والتي تكون إما بتأدية واجب الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها أو التأجيل السبب قانوني، وتثبت إحدى الحالات المذكورة بوثيقة تسلم من السلطات العسكرية المختصة تدرج في ملف الترشح.

يُعتبر هذا الشرط تجسيدا لمبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، حيث أورد الأمر 06-03 في مادته 75 أن الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية تُعتبر شرطاً للتوظيف.

ومع ذلك، فإن انتهاج سياسة إعفاء فئات معينة من المواطنين من أداء الخدمة الوطنية، في حين تُحمل فئات أخرى هذه الأعباء، قد أسفر عن خرق مبدأ المساواة بين المواطنين.

¹ -محمد سليمان الطماوي، مرجع السابق، ص304.

بدوره، نص الأمر 74/103 المتعلق بالخدمة الوطنية¹ في مادته 08، على أنه لا يُسمح لأي مواطن لم يحدد وضعه بالنسبة للخدمة الوطنية بالحصول على وظيفة في الإدارة العامة .

تنص تعليمة رئيس الحكومة الصادرة في ماي 2008²، على ضرورة إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية كشرط مسبق للتوظيف وتسليم بعض الوثائق الإدارية.

و لكن تراجع المشرع في كيفية ممارسة هذا الشرط، وذلك في تعليمة جديدة³، تتضمن تعديل التعليمة السابقة، نظرا للصوبات التي واجهه المترشحون في إيجاد الوظيفة⁴، حيث أقر الوزير الأول على أهمية إنهاء هذه الممارسة، مؤكداً أن طلب إثبات الوضعية تجاه الخدمة الوطنية ينبغي أن يكون مقتصرًا على مرحلة إعداد عقد التوظيف أو قرار التعيين، وذلك بعد إعلان النتائج النهائية للمرشحين.

ويهدف هذا الإجراء إلى دعم الشباب وتشجيعهم على الاندماج في سوق العمل⁵.

ولكن القانون 14-06 المتعلق بالخدمة الوطنية ، أدخل تعديلات على شرط تسوية الوضعية تجاه الخدمة الوطنية، حيث أصبح هذا الشرط مطلوباً للتوظيف وفقاً للمادة 07، ولكن دون الحاجة لإثبات هذه الوضعية مسبقاً⁶ .

¹ - الأمر 74-103 المتعلق بالخدمة الوطنية، المؤرخ بتاريخ 10/12/1974، الجريدة الرسمية لعدد 99.

² - تعليمة صادرة من رئيس الحكومة، تحت رقم 06، الصادرة بتاريخ في 06/05/2008، المعدلة للتعليمة الصادرة في 25/01/1997 تحت رقم 02 والمتعلقة بإثبات الوضعية إزاء الخدمة الوطنية، بصفة مسبقة للتوظيف وتسليم بعض الوثائق الإدارية.

³ -- تعليمة صادرة من الوزير الأول تحت رقم 333 الصادرة في 10/11/2013 والمتعلقة بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية.

⁴ - فاطمة الزهراء جدو، إيمان العيداني، سلطانة سكفالي، المرجع السابق، ص 79.

⁵ - سعد لقليل ، مرجع سابق، ص 4-15.

⁶ - القانون 14-06 المؤرخ في 09/08/2014، الخاص بالخدمة الوطنية ، الجريدة الرسمية لعدد 48 .

ومن الجوانب الجديدة التي أضافها هذا القانون أيضاً، هي احتساب مدة الخدمة الوطنية الفعلية ضمن أقدمية الخدمة المطلوبة للترقية والتقاعد، كما هو موضح في المادة 70.

و الملاحظ ان كل القوانين المشار اليها سابقا تكلمت عن تحديد وضعية المترشح اتجاه الخدمة الوطنية إلا انه وبالرجوع الى المرسوم التنفيذي 167-08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون اشترط صراحة للالتحاق بالوظيفة هذه ان المترشح قد أدى فعليا الخدمة الوطنية وليس فقط اثبات وضعيته كما اشارت اليه القوانين السابقة¹.

2 - الشروط المرتبطة بمتطلبات الوظيفة.

* يجب أن يلبي المتقدم شروط السن والقدرة البدنية والعقلية، فضلاً عن المؤهلات اللازمة للالتحاق بالوظيفة المرغوبة.

أ - بالنسبة للسن:

تُعَدّ مسألة السن من الشروط الأساسية المطلوبة للتقدم لشغل الوظيفة العمومية، حيث تقتضي العديد من التشريعات أن يكون المترشح قد بلغ سناً معيناً يتيح له تحمل المسؤوليات المرتبطة بالوظيفة وفهم متطلباتها.

من المهم أن يكون لدى المترشح القدرة على التمييز بين ما هو في مصلحة الدولة العامة وما هو في مصلحته الشخصية.

إذ تنص المادة 02/1 من المرسوم 503-62 الذي يتضمن التدابير المشجعة لدخول الوظيفة العمومية²، على ضرورة أن يكون العمر 17 سنة كشرط أساسي، وهو ما تدعمه أيضاً المادة 25 من الأمر 133-66 والمادة 44 من القانون 12-78.

¹ - المرسوم التنفيذي 167-08 المؤرخ في 07/08/2008 ، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 30.

² - مرسوم رقم 503 /62 المؤرخ في 19 جويلية 1962 الذي حدد الإجراءات الكفيلة لتسهيل الدخول إلى الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 03 مؤرخ في 20 جويلية 1962 .

في حين أن المرسوم 85-95 لم يحدد السن القانوني المطلوب، حيث ترك الأمر للقوانين الخاصة بموجب أحكام المادة 44 من القانون 78-12، وفي المقابل، حدد الأمر 06/03 السن القانونية كشرط للالتحاق بالوظيفة العمومية بـ 18 سنة كاملة.

لكن يلاحظ أنه، رغم هذا الشرط الذي يحدد الحد الأدنى للسن، وهو الا يقل عن 18 سنة كاملة¹، فإنه لا يتماشى مع مفهوم سن الرشد القانوني، الذي يُحدد في القوانين المدنية بتسع عشرة (19) سنة.

فمن غير المنطقي قبول شخصٍ للوظيفة العمومية في حين أنه يعتبر قانونياً دون سن الرشد، حيث تُعتبر تصرفاته الضارة باطلّة وتحتاج إلى موافقة وليه في التصرفات التي قد تُعتبر بين النفع والضرر.

بالتالي، كيف يمكن قبول شخص في منصب يتعلق بالشؤون العامة ويُعطي له صلاحيات السلطة العامة إذا كان لا يزال دون سن الرشد القانوني².

يسعى المشرع من خلال ضبط حد أدنى لسن التوظيف في الوظيفة العمومية إلى الحفاظ على حقوق القصر من الاستغلال، وضمان حصولهم على التعليم حتى بلوغهم سن 18 عاماً.

بالإضافة إلى ذلك، يهدف هذا التحديد إلى تحقيق مستوى ضروري من الوعي والنضج الفكري للراشدين لتولي مسؤوليات العمل. وهذا يضمن أن يتمتع شاغلو الوظائف بالقدرة اللازمة على تحمل المسؤوليات وفهم الواجبات الوظيفية بجدية³.

أما بالنسبة لحد الأقصى للسن، لم يتم تحديده، مما يسمح للأفراد من مختلف القطاعات بالالتحاق بالوظيفة العمومية، وتتيح هذه المرونة لإدارة الاستفادة من الخبرات والمهارات التي يحملها الملحقون من مجالات عملهم السابقة، مما يساهم في تعزيز كفاءة الأداء في الوظيفة العمومية⁴.

1 - انظر المادة 78 من الامر 03-06.

2 - بوطبة مراد ، المرجع السابق، ص62.

3 - نيشات سلوى، المرجع السابق ، ص72.

4 - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص54.

غير انه نجد في القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة السجون¹ قد حدد السن الأقصى للمترشح وهو ألا يزيد عن 30 سنة وهذا افتراضاً للموظف في هذه الجهة ان يمتلك او ان يكون شخص قادراً مورفولوجياً وبدنياً لأداء مهمته.

ولا يعتبر استثناء هذا خروج عن القاعدة العامة وإنما عملاً بما نصت عليه المادة 77 من الامر 03-06 بأنه يمكن للقوانين الأساسية الخاصة توضيح الشروط المتعلقة بالوظيف وهذا ما فعله القانون الأساسي المتعلق بموظفي إدارة السجون.

ب - بالنسبة للأهلية البدنية والذهنية:

تمتع المرشح باللياقة الصحية التي تؤهله القيام بأعباء وظيفته، واللياقة الصحية ايضاً تختلف من وظيفة إلى أخرى فمن لا يكون لائقاً صحياً لوظيفة قد يكون لائقاً الأخرى حسب طبيعة الوظيفة وظروفها، ويسمح القانون للإدارة عند الاقتضاء بتنظيم فحص طبي للتوظيف في بعض أسلاك الموظفين للتأكد من كفاءة المترشح بدنياً وذهنياً (المادة 76 من الأمر 06/03).

حدد القانون الأساسي شرطاً عاماً يتعلق بضرورة تقديم شهادة طبية للقبول في الوظائف العامة. كما تم إصدار المرسوم رقم 66-144²، الذي ينص على أنه لا يمكن تعيين أي شخص في الوظيفة العامة إلا إذا قدم شهادة من طبيب عام ممارس ومحمل تثبت خلوه من الأمراض والعاهات التي تعيق ممارسة الوظيفة. كما يلزم تقديم شهادة طبية من طبيب مختص بالأمراض الصدرية تؤكد خلوه المترشح من مرض السل أو تثبت شفاؤه منه.

ينص الأمر 03-06 على أن القدرة البدنية وحدها لا تكفي لتولي وظائف عامة، بل يجب أيضاً توافر القدرة الذهنية. ولذلك، حظر المشرع بحزم على الأفراد الذين يعانون من أي نوع من الإعاقة، سواء كانت بدنية أو ذهنية، من شغل المناصب العامة. بحسب المنشور الصادر عن المديرية العامة للوظيفة

¹ - انظر المرسوم التنفيذي 08-167 ، المرجع السابق،

² - أنظر المادة 01 من المرسوم رقم 66/144 الصادر بتاريخ 02 جوان 1966 المتعلق بشروط اللياقة البدنية للالتحاق بالوظائف العمومية وتنظيم الجان الطبية، الجريدة الرسمية رقم 46.

العمومية بتاريخ 29 أفريل 2006¹، فإن شرط الأهلية البدنية يتطلب تقديم شهادة طبية من طبيب مختص في المجال المطلوب، مثل الطب العام أو طب العيون.

كما يوضح المنشور أن الأشخاص المعفيين من الخدمة الوطنية لأسباب طبية لا يمكنهم التقدم لمسابقة التوظيف في الأسلاك المعنية، لأنهم لا يستوفون الشرط القانوني الأساسي المتمثل في الأهلية البدنية.

لتوضيح أحكام المنشور السابق، تم إصدار منشور آخر برقم 637² يتناول شرط تقديم شهادة طب العيون واستبعاد المترشحين المعفيين من الخدمة الوطنية لأسباب طبية، وذلك في سياق مسابقات الالتحاق بالأسلاك المنصوص عليها في بعض القوانين الخاصة. تشمل هذه الأسلاك الحماية المدنية، والأمن الوطني، وإدارة السجون، والجمارك، وإدارة الغابات، والحرس البلدي. أما بالنسبة للمترشحين لباقي المسابقات الخاصة بالموظفين غير المعفيين بهذه الأحكام، فإنهم يستثنون من شروط هذا المنشور.

أخيراً، لا تُعتبر الإعاقة الجسدية سبباً يُعيق التوظيف في العديد من الوظائف وفقاً للقانون الجزائري. حيث يُسمح للأشخاص ذوي الإعاقة بالتقدم للوظائف شرط ألا تتعارض قدراتهم مع متطلبات تلك الوظائف، وذلك بموافقة اللجنة الولائية والتوجيه المهني³.

ج- بالنسبة للمؤهلات:

يتعين على المرشح للتوظيف في الوظيفة العمومية أن يثبت امتلاكه للمؤهل العلمي المطلوب للالتحاق بالمنصب المستهدف، والذي يتضمن الشهادات أو الإجازات أو التكوين المتخصص. يشير الأمر 06/03 إلى أن شرط المؤهل المطلوب للالتحاق بالوظائف العمومية أصبح شرطاً مشتركاً بين كافة أسلاك

¹ - منشور رقم 16، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة، المتعلق ب شروط الأهلية البدنية للدخول للوظيفة العامة، الصادر في 2006/04/9.

² - المنشور رقم : 637 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة ، بتاريخ 2006/06/14 ، موضوعه أن اشترط شهادة طب العون للمترشح للوظيفة العامة.

³ - بوطبة مراد ، المرجع السابق، ص273.

ورتب موظفي المؤسسات والإدارات العمومية. كما أنه يُعتبر معياراً حاسماً لتصنيف الرتب بشكل سليم ضمن الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين.

نص المشرع الجزائري في المادة 57 على ضرورة تحديد مستوى المؤهل ونوعيته ضمن القوانين الأساسية الخاصة بمختلف الأسلاك والرتب¹.

النص الذي ذكرته يتعلق بشروط توظيف الأفراد في بعض أسلاك الوظيفة العامة، حيث يشير إلى أن المؤهلات المطلوبة لم تُحدد بشكل دقيق في النص العام، مما أدى إلى الرجوع إلى نصوص القوانين الأساسية لبعض الأسلاك والرتب لفك بعض الالتباس لهذا الشرط، أو أنه يحدد بشكل دقيق لهذا الشرط لأنه يختلف من سلك لآخر أو من رتبة لآخرى .

و إذا تم اكتشاف عدم توفر أحد الشروط المنصوص عليها قانوناً والمذكورة سابقاً، فإنه يتم رفض المتقدم للمسابقة. وهذا يعكس أهمية الالتزام بالشروط المحددة لضمان نزاهة العملية التوظيفية. كما يُشير النص إلى إمكانية وجود رقابة قضائية على القرارات الإدارية الخاصة بالتحاق الأفراد بالرتب، مما يعزز من مبدأ الشفافية والمساءلة في هذا السياق².

تُبرز هذه المدة أهمية إثبات المؤهلات والامتنثال لمستوى التعليم أو التدريب المطلوب، مما يعكس دور المؤهلات في تحديد الأحقية للتوظيف.

تتضمن كل هذه الشروط العامة والمتطلبات الأساسية لتولي الوظائف العمومية، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الشروط الخاصة المنصوص عليها في القوانين المختصة، نظراً لخصوصية بعض الفئات. ومن بين هذه الشروط، يتواجد شرط إجراء الفحص الطبي للتوظيف من قبل الإدارة المختصة، بالإضافة إلى إجراء تحقيق إداري مسبق ومتطلبات الإقامة وغيرها.

الفقرة الثانية: الشروط الخاصة للتوظيف

وتتمثل أساس في التحقيق الإداري والفحص الطبي

¹ - فوزي حبيش الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين دار النهضة العربية، بيروت، ص104.

² - غربي أحسن ، التوظيف على أساس الكفاءة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص15.

1 - التحقيق الإداري

تنص المادة 77 في فقرتها الثانية من الأمر 06/03 على ضرورة إجراء تحقيق إداري للمرشحين للوظائف العمومية، إلا أن تطبيقات هذا النص تختلف من قطاع لآخر.

ففي حين أن بعض القطاعات تفرض إجراء هذا التحقيق قبل التعيين (مثلا موظفي الامن الوطني، يشترط للترشح لهذه الوظيفة ، إجراء تحقيقا إداريا مسبقا لكل شخص ترشح لهذه الوظيفة)¹، وفي بعض القطاعات أخرى تجريه أثناء فترة التربص (مثلا بموظفي الإدارة المكلفة بالشؤون الدينية المتخصصين²)، أو قبل الترسيم (مثلا الموظفين في إدارة السجون)³.

وعلى الرغم من هذا التباين، فإن الهدف الأساسي من التحقيق الإداري يبقى هو التأكد من أن المرشح يتمتع بالنزاهة والأمانة اللازمين لشغل الوظيفة العمومية.

وإذا كانت النتيجة سلبية يمنع من توظيفه أو يسرح إذا كان قبل الترسيم أوفي فترة التربص⁴.

2-الفحص الطبي:

تنص المادة 76 من الأمر 03/06 على أن الفحص الطبي للمرشحين للوظائف العمومية هو إجراء اختياري، أي أنه يعتمد على ما إذا كان القانون الأساسي الخاص بسلك الموظفين المعني بالتوظيف يشترطه أم لا. وبالتالي، فإن إجراء الفحص الطبي من عدمه يخضع لتقدير الإدارة المعنية بالتوظيف.

¹ - أنظر المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 20-322، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الأمن، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 08-411، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الشؤون الدينية، الجريدة الرسمية رقم 73، الصادرة بتاريخ 2008/12/28.

³ - أنظر المادة 29 من المرسوم 08-167، المرجع السابق.

⁴ - انظر المنشور الوزاري الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، تحت رقم 36 الصادر بتاريخ 06 أوت 2005، المتعلق بالتحقيق الإداري.

ويهدف الفحص الطبي، الذي تجيزه المادة 76 ، إلى التأكد من أن المرشحين للوظائف التي تتطلب قدرات بدنية ونفسية عالية، يتمتعون باللياقة الصحية الكافية لأداء مهام وظائفهم بكفاءة واقتدار. ويتم ذلك من خلال إجراء فحوصات طبية شاملة تتجاوز الشهادات الطبية المقدمة في ملف الترشيح ، وفي بعض الوظائف تلجأ الإدارة أحيانا الى الفحص النفسي¹ ، غير ان هذا الفحص غير منصوص عليه في الامر 06-03.

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية للتوظيف.

الضوابط الإجرائية في طرق التوظيف هي مجموعة القواعد والمعايير والإجراءات التي تحدد كيفية اختيار الموظفين المناسبين لشغل الوظائف الشاغرة. هذه الضوابط تهدف إلى ضمان عدالة وشفافية عملية التوظيف، واختيار المرشحين الأكثر كفاءة وقدرة على أداء المهام الموكلة إليهم.

وتعدد طرق التوظيف يعكس التنوع الكبير في بيئات العمل والمؤسسات، ويسعى إلى تحقيق أفضل ملائمة بين احتياجات المؤسسة والمؤهلات والمهارات التي يمتلكها المرشحون.

وقد سلك القانون الجزائري في إتخاذه هذا التنوع في التوظيف، وفقا للمادة 80 من الأمر 06-03 وعدد طرق التوظيف المختلفة، نبينها كالتالي:

أولا : على أساس المسابقات

يعد نظام المسابقات الوسيلة شائعة لتوظيف الأفراد في الوظائف العمومية، حيث يفرض متطلبات الالتزام والنزاهة والأمانة، مما يساهم في تزويد الإدارة العمومية بكفاءات متميزة². تُكلف لجنة مختصة بمهمة اختيار عدد من المرشحين يتلاءم مع عدد المناصب المتاحة، حيث تقوم هذه اللجنة بترتيب المتسابقين وفقاً لمستويات كفاءتهم.

وقد نص عليها المشرع في الامر 66-133 في مادته 24، والمرسوم 85-59 في مادته 34، وكذا الامر 06-03 في المادة 80 على نظام التوظيف اعتمادا على أسلوب المسابقة.

¹ - بوطبة مراد ، الرجع السابق، ص160.

² - نواف كنعان ، المرجع السابق، ص65.

وتكون المسابقة على نوعين :

• على أساس الاختبارات والاختبارات المهنية

المسابقات على أساس الاختبارات تعني أن المؤسسات العامة أو الإدارات الحكومية تقوم بتنظيم اختبارات لعدد من المتقدمين لشغل الوظائف العامة، بهدف التأكد من قدرتهم على تحمل مسؤوليات ومتطلبات تلك الوظائف.

حيث يتم ترتيب الناجحين في قوائم وفقاً لنتائجهم في المسابقة. ويمكن تعريف المسابقة بأنها "عملية تنظمها الهيئة المركزية أو الجهة المعنية بالتوظيف، حيث تُعقد امتحانات خاصة للمرشحين، وذلك للتحقق من كفاءتهم وصلاحياتهم لأداء مهام الوظائف العامة"¹.

والملاحظ أن المشرع الجزائري في الأمر 06-03 ، لم يتطرق الى مضمون هذه المسابقة وكيفية إجرائها ، وإكتفى فقط بذكر أنها طريقة من طرق التوظيف فقط ولكن يتجسد مضمونها وفقاً للأحكام المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 12-194 المتعلق بتنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية²، على أن اختيار المترشحين لوظيفة ما ،يتم بناءً على إجراء اختبارات .

تهدف هذه المسابقات والاختبارات إلى اختيار أفضل العناصر لشغل المناصب المالية المتاحة، حيث تُشرف على هذه العملية هيئة مستقلة تماماً عن الإدارة المستخدمة³.

وإعمالاً لهذا النص صدرت التعليمات الوزارية رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2014 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194 السابق الذكر⁴.

¹- شمس الدين بشير الشريف، مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري. مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة أعمال قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة الجزائر، 2010-2011، ص.45.

²- المرسوم التنفيذي 12/194 المتعلق بتنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، المؤرخ في 03/05/2012، الجريدة الرسمية عدد20..

-أنظر المادة ، 08المرسوم رقم ، 12-194المرجع السابق.

³ - Hossine CHERHABIL, , Le recrutement dans la fonction publique algérienne, , revue Idara,2002,p123.

⁴-التعليمات رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2013 تتعلق بتطبيق احكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 افريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية .

فالاختبارات إذن هي الأساس في هذا النوع من المسابقة التي قد تكون كتابية أو شفوية أو علمية أو جمعا معا بين نوعين من الاختبارات¹.

ويحدد الإطار التنظيمي المتضمن نوع الاختبارات ومعاملاتها ومدتها وكيفية إجرائها بموجب قرار صادر عن السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، بالنسبة للأسلاك المشتركة² وعن الوزير المعني بالنسبة للأسلاك التابعة لقطاعه بعد أخذ الرأي المطابق للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

بعد إتمام الاختبار، يتم إعداد قائمة المترشحين المقبولين نهائياً بناءً على درجاتهم في الاستحقاق وضمن حدود المناصب المالية المتاحة. تضم اللجنة المكلفة بهذا الأمر السلطة التي تملك صلاحية التعيين أو ممثلها كرئيس، بالإضافة إلى مسؤول مركز الامتحان كعضو، ومصححين الاختبارات كعضوين، وذلك في حال كانت المسابقة تعتمد على الاختبارات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية. كما يدخل ضمن تشكيل اللجنة ممثل منتخب عن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، حيث تكون السلطة أو ممثلها هي التي تتولى رئاسة اللجنة.

تقوم السلطة المخولة بالتعيين بنشر قوائم الناجحين والمقبولين بشكل نهائي وفقاً لأحكام المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194، من خلال الإعلانات الملصقة، والجرائد، وموقع الإنترنت. بالإضافة إلى ذلك، يتوجب أيضاً على هذه السلطة إبلاغ المصالح المركزية أو المحلية المعنية بالوظيفة العمومية. حسب الحالة، خلال فترة لا تتجاوز سبعة أيام من تاريخ إعداد وتوقيع هذه القوائم³.

¹ - انظر المادة 08 من المرسوم 12-194، المصدر السابق.

² - التعليمية رقم 38 المؤرخة في 02/08/2008 التي تحدد تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية والبرامج المتعلقة بها للالتحاق بمختلف الرتب والأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية مجموعة المناشير والتعليمات المديرية العامة للوظيفة العمومية، أكتوبر 2008، ص 227.

³ - انظر كذلك التعليمية رقم 01 المتعلقة بكيفية تطبيق المائتين 26 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 12/194. تجدر الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 95/293 المتعلق بكيفية تنظيم المسابقات السابق، أوجد ضماناً هامة للمترشحين بأن لا يكون لأعضاء اللجنة المكلفة باختيار مواضيع المسابقات أي صلة بأحد المترشحين وهو ما نلاحظ غيابه في المرسوم التنفيذي رقم 12-194.

رغم أن هذا المسعى يدعم الكفاءة من خلال دراسة ملفات المترشحين وإجراء المقابلات، إلا أن العدد الكبير من المترشحين في بعض الهيئات، بالإضافة إلى صعوبة الإحاطة بكافة الجوانب في الملفات الإدارية، قد يؤدي إلى جعل هذه العملية شكلية، وبالتالي تغطي المحسوبة على الجدارة.

كما أن اللجنة التي تتكون غالباً من أعضاء غير مرتبطين مباشرة بالإدارة، قد تقتصر إلى المعرفة الكافية بالاحتياجات الفعلية، مما يعرضها لتجاوزات تخل بمبدأ الجدارة والمساواة في التوظيف، مما قد ينعكس سلباً على كفاءة الأداء في الإدارة العامة¹.

تعتبر المسابقات التي تعتمد على الاختبارات أداة فعالة في عملية التوظيف، فهي تساهم في تحقيق قدر كبير من الموضوعية والعدالة في اختيار المرشحين الأنسب للوظائف الشاغرة. ومع ذلك، فإن الاعتماد الكلي على الاختبارات قد يؤدي إلى بعض القيود، حيث لا تقيس هذه الاختبارات جميع الجوانب المطلوبة في الموظف المثالي، مثل المهارات الشخصية والاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، قد يتعرض المتقدمون لضغط نفسي كبير أثناء الاختبارات، مما يؤثر سلباً على أدائهم. وكذلك عدم وجود هيئة مشرفة على هذه الاختبارات وتراقب نتائجها قد يشكك في مصداقية هذه المسابقات، لذا، يُنصح بوجود هيئة تضطلع بهذه المهام.

ثانياً: على أساس الشهادات

أنشأ المشرع الجزائري نظام المسابقات على أساس الشهادة منذ إصدار الامر 66-133، وصولاً إلى الأمر رقم 06-03.

ووفقاً لهذا الأمر، تم إصدار المرسوم رقم 12-194، الذي أوضح في مادته الثالثة الحالات التي تستدعي اللجوء إلى المسابقات للتوظيف على أساس الشهادات .

¹ - محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1948، ص 159.

تنص هذه الحالات على أنه في حال وجود أعوان متعاقدين أو أعوان يعملون ضمن جهازي المساعدة على الإدماج المهني والاجتماعي للشباب حاملي الشهادات، والذين يستوفون الشروط القانونية المطلوبة للالتحاق بالرتبة المطلوبة، هذا الإجراء يستهدف منح الأولوية في التوظيف للعاملين المتعاقدين، مما يعكس أهداف السياسات العامة للإدماج، وخاصة في إطار جهازي الإدماج المهني والاجتماعي¹.

وهذا ما أكدته التعليمات رقم 01 الصادرة من المديرية العامة للتوظيف العمومي في 2013 ، والتي أكدت صراحة على ذلك .

علاوة على ذلك، ورد في تعليمات الوزير الأول بتاريخ 26 جانفي 2014، والتي تناولت مسألة التوظيف في المناصب المالية الشاغرة بالمؤسسات والإدارات العمومية²، أن على المؤسسات أو الإدارات المعنية قصر مسابقة التوظيف على المستخدمين الذين يعملون لديها ضمن جهاز المساعدة على الإدماج المهني والاجتماعي، والذين يستوفون الشروط القانونية للالتحاق بالرتبة المتاحة في المسابقة، إذا كان عدد المناصب المالية الشاغرة أقل من عدد هؤلاء المستخدمين.

تشير عملية اختيار المترشحين المتنافسين على أساس الشهادة وذلك بالاعتماد على المؤهل العلمي والخبرة المكتسبة بالإضافة إلى الأعمال المنجزة تعتبر الشهادة بمثابة معيار أساسي في هذه العملية، وفقاً للمنشور رقم 25 بتاريخ 06 أوت 2003³.

بناءً على هذا النوع من السابقات فإن الاختيار بين المترشحين المتنافسين يكون على أساس المؤهل العلمي والخبرة المكتسبة والأعمال المنجزة بغرض انتقاء العناصر الشغل المناصب المالية المفتوحة فالشهادات والخبرة والأعمال المنجزة إذن هي المعيار في المفاضلة والاختيار بين المترشحين.

¹ - بوعكاز يسرى، تطور طرق التوظيف في الوظيفة العمومية الجزائرية، المرجع السابق، ص 06.

² - تعليمات وزارية من الوزير الأول عبد المالك سلال، الصادرة 26 جانفي 2014. متعلقة بالتوظيف في المناصب الشاغرة في المؤسسات والإدارات العمومية، مديرية العامة للوظيفة العمومية.

³ - المنشور رقم 09 المؤرخ في 06 أغسطس 2013، المتعلق بالتوظيف على أساس الشهادة للالتحاق بالوظيفة العمومية، المديرية العامة للوظيفة العمومية.

يتم الانتقاء في المسابقة بناءً على الشهادات وفقاً للمشور السابق لعدة معايير، تشمل:

- توافق مؤهلات المترشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المستهدفة.
- امتلاك مستوى أعلى من المؤهل أو الشهادة المطلوبة في المسابقة.
- الأعمال والدراسات المنجزة، إذا كانت ذات صلة.
- الخبرة المهنية المكتسبة في التخصص، بغض النظر عن القطاع أو نوع المنصب.
- تاريخ الحصول على الشهادة.
- نتائج المقابلة مع لجنة الانتقاء .

اما المنشور الصادر في 2011¹، فقد حدد المعايير التالية:

- 1.ملاءمة تخصص التكوين الذي حصل عليه المترشح لمتطلبات الرتبة المراد الالتحاق بها.
2. الحصول على تكوين إضافي مرتبط بالشهادة المطلوبة في المجال نفسه.
3. المشاريع والدراسات التي قام المترشح بتنفيذها ضمن تخصصه.
4. الخبرة المهنية التي اكتسبها المترشح.
5. تاريخ الحصول على الشهادة.
6. تقييم المترشح في المقابلة مع لجنة الانتقاء .

ويُلاحظ أن عملية التوظيف عبر المسابقة على أساس الشهادات تتبع نفس الأسلوب المعتمد في المسابقة على أساس الاختبارات التي تم التطرق إليها سابقاً،

¹ - المنشور رقم 07 الصادر في 8 ماي 2011، المتعلق بتحديد معايير الانتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في رتب الوظيفة العمومية، تنفيذا لتعليمات الوزارية المؤرخة في 11 أفريل 2011 .

مع اختلاف في المدة الزمنية لفتح وتنظيم كل منهما، حيث تُجرى المسابقة على أساس الشهادات في فترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.

ويختلف عنها في ان مثل هذه المسابقات هي محدودة فقط لبعض الأسلاك والرتب فقط، دون غيرها.

وكذلك إسناد تنظيم وتنقيط لمثل هذه المسابقات للإدارة المعنية بالتوظيف، قد يؤول الى عدم النزاهة وتدخل فيه معايير غير موضوعية للانتقاء، وهذا ما نؤكدده على ضرورة وجود هيئة مستقلة تتولى ذلك.

ثالثا : على أساس الفحص المهني:

لم يُحدد المشرع تعريفاً صريحاً للفحص المهني في الأمر رقم 06-03 أو في المرسوم التنفيذي رقم 12-194. كما يُلاحظ وجود غموض بسبب استخدام مصطلحين متقاربين، وهما "الاختبار المهني" المذكور في المادة 81 و"الامتحان المهني" الوارد في المادة 107. وهذا يثير التساؤل حول ما إذا كان كلا المصطلحين يحملان نفس الدلالة.¹

من الواضح أن المشرع استخدم مصطلح "الفحص المهني" عند الإشارة إلى شروط التوظيف في المادة 75، بينما استخدم كلا من "الفحص المهني" و"الامتحان المهني" عند الحديث عن الترقية في المادة 107.

وهذا يشير إلى أن الفحص المهني يختلف عن الامتحان المهني، وهو ما يتضح أكثر عند قراءة المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 12-194².

الا انه يمكن استخلاص تعريفا له لما ورد في المرسوم السابق : أنه ذلك الاختبار الذي يتنافس في المترشحين على مناصب مالية شاعرة، ويتم اختيار الأحسن بناء على الكفاءة المهنية، وغالبا ما يكون هذا النمط من التوظيف في بعض الأسلاك التي تتطلب كفاءة وطنية عملية أو تطبيقية للمهام المنوطة ببعض

¹ - غنية سطوطح، التعيين في الوظيفة العمومية طبقا للقانون الجزائري مجلة دفاتر البحوث العلمية، المركز الجامعي مرسلني عبد الله، تيبازة، الجزائر، المجلد 11، العدد 01، 2023، ص612.

² غنية سطوطح، المرجع السابق 613.

الأسلاك والرتب التي تنتمي إلى الأفواج (ب، ج، د) المحددة بموجب المادة الثامنة من قانون الوظيفة العمومية¹.

يمكن أن يُعاب على هذا النوع من الفحوص أن موضوعات الامتحانات غالباً ما تتسم بالطابع النظري الخالص والشكلية. بالإضافة إلى ذلك، هناك عدم إمكانية الطعن في نتائج الاختبارات، وفقاً للمدير العام للوظيفة العمومية، المنشور رقم 12 بتاريخ 29 أفريل 2006، مما يؤثر سلباً على حقوق المترشحين².

على أساس الكفاءة والاختيار:

تتم عملية التوظيف من خلال ترقية الموظف في مسيرته المهنية عبر نقله إلى رتبة أعلى ضمن نفس السلك. يتم إدراج اسم الموظف في قائمة التأهيل للترقية، بعد الحصول على رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك من بين الموظفين الذين يثبتون توفر الأقدمية المطلوبة.

فمثلاً حددت المادة 55 من المرسوم 85-95 معايير الترقية الاختيارية للموظفين، حيث يتم اختيارهم بناءً على توفر شروط الأقدمية والخبرة المهنية المناسبة. وتقوم اللجنة بإعداد تقرير شامل عن كل موظف يأخذ في الاعتبار النقاط التالية:

*الأقدمية: يتم اختيار الموظف الذي لديه أكبر أقدمية في السلك، والتي يجب أن لا تقل عن عشر (10) سنوات. وإذا كان هناك تساوي في الأقدمية بين عدد من الموظفين، يتم الانتقال إلى المعيار التالي.

*السن: يُفضل اختيار الموظف الأكبر سناً، وذلك اعترافاً بخدماته، مما يساهم في تحسين وضعه الوظيفي وتأمين راتب تقاعدي أفضل.

*عدد الأطفال: يُنظر أيضاً إلى عدد الأطفال الذين يعولهم الموظف، حيث يتم اختيار الذي يعول أكبر عدد من الأطفال للمقارنة مع الآخرين.

¹ - رشيد حبابي، المرجع السابق، ص 54.

² - أنظر المنشور رقم 15 المؤرخ في 29 أفريل، يتعلق بتطبيق معايير اختيار المترشحين في المسابقات و الامتحانات و الاختبارات المهنية، صادر عن (م ع و).

*الأولوية في المشاركة في حرب التحرير.

خامسا : التوظيف المباشر

وهو التحاق المترشح الذي تابع تكوينا متخصصا منصوبا عليه في القوانين الأساسية الخاصة لدى مؤسسة تكوين مؤهلة بالوظيفة العمومية مباشرة دون مسابقة أو فحص مهني.

التوظيف المباشر يعد نهجاً مختلفاً عن المسابقات الوظيفية، حيث يرتبط في الغالب بحالات وفئات محددة، مما يؤثر على تطبيق معايير الجدارة والمساواة.

وفقاً للأمر 66-133 والقانون 78-12، تم النص على معاملة خاصة للمجاهدين وذوي حقوقهم. وفي هذا السياق، تنص المادة 46 من القانون على أن ضمان حق الأولوية في الحصول على العمل للمجاهدين وذوي حقوقهم يتم وفقاً لأحكام هذا القانون استناداً إلى المادة 85 من الدستور .

ومع ذلك، لم يشمل المرسوم 85-59 هذه الفئة الخاصة كما فعلت التشريعات الأخرى، حتى صدر القانون 91-16 المتعلق بقانون المجاهد

حيث نصت مادته 36 على أن تشغيل وترقية المجاهدين وأرامل الشهداء وأولاد الشهداء يخضع لأحكام خاصة دون التأثير على النصوص التشريعية السارية¹.

وفي ذلك نصت المادة 80 من الأمر 06-03 على التوظيف المباشر لفئة أخرى غير فئة المجاهدين كما هو منصوص عليه سابقاً، مثل خريجي التكوين الشبه الطبي وخريجي المدرسة العليا للقضاء²، إلخ. بالرغم من أن هذه الطريقة تُعتبر واحدة من أفضل الأساليب لاختيار الموظفين العموميين، إلا أن تكلفتها العالية تشكل عقبة كبيرة تجعل من الصعب تنفيذها إلا في بعض الوظائف الفنية أو تلك التي تتطلب طبيعة خاصة.

ولنجاح هذه الطريقة في التوظيف، يجب مراعاة الشروط التالية³:

¹ - محمد يحيوي نبيل، داسي نورة، المرجع السابق، ص 853.

² - عمر بايو، مداخلة حول المساواة للالتحاق بالوظائف العمومية، رئيس مفتشية الوظيفة العمومي لولاية الجزائر، ملتقى يومي 29 و 30 ماي 2000، مكتبة الحامة، الجزائر، ص 2 وما بعدها.

³ - بوعكاز يسرى، تطور طرق التوظيف، المرجع السابق، ص 126.

-ينبغي أن تركز الكليات والمعاهد على تقديم برامج إعداد وتدريب ذات طابع تخصصي، بحيث تقتصر المناهج على ما يتماشى مع احتياجات الوظائف التي سيتولى الدارسون شغلها بعد الانتهاء من دراستهم، مع تقديم تدريب علمي وعملي متكامل.

-يجب على الإدارة أن تدرك احتياجات الجهاز الإداري الفعلية عند قبول المتقدمين إلى هذه المؤسسات التعليمية.

ولذلك، تم إصدار التعليمية رقم 30 بتاريخ 04/11/2003، والتي تخص إجراءات التوظيف منتوج التكوين المتخصص¹. وقد شملت هذه التعليمية ضرورة تقديم الوثائق التالية لتصديق توظيف المترشحين:

محضر إعلان النتائج النهائية لمسابقة الالتحاق بالتكوين، مع توقيع مصالح الوظيفة العمومية.

-محضر اللجنة المنوطة بانتقاء الموظفين المرشحين لمتابعة التكوين المتخصص.

- محضر اللجنة الذي يحدد انتهاء دورة التكوين، مع توقيع مصالح الوظيفة العمومية.

يعتمد اختيار شاغلي المناصب العليا أيضا على نظام التعيين المباشر، الذي يعود إلى السلطة المؤهلة كما ورد في المادة 16 من الأمر رقم 06-03، حيث تنص على أن السلطة التقديرية للتعين في الوظائف العليا تعود لهذه السلطة. إذ تتوزع صلاحية التعيين بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، وفقاً لما ينص عليه الدستور.

وبشكل عام، تُعتبر سلطة التعيين في وظائف الدولة اختصاصاً أصلياً للوزير الأول، الذي ينفذ برنامجه من خلال ذلك، إلا في الحالات التي تُخول فيها النصوص القانونية لرئيس الجمهورية بعض الصلاحيات استثنائياً².

¹ - أنظر التعليمية رقم 30 الصادرة بتاريخ 4 نوفمبر 2003، بخصوص إجراء التوظيف منتوج التكوين المتخصص، مجموعة المناشير والتعليمات المديرية العامة للوظيفة العمومية، ص 21.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع السابق، ص 99.

تُعتبر حرية الإدارة المطلقة في تعيين واختيار الموظفين هنا وسيلة غير فعّالة، إذ قد تُبنى هذه الاختيارات على العلاقات الشخصية أو العواطف، فضلاً عن الاعتبارات السياسية والنفوذ. وتؤدي هذه الممارسات إلى تفشي المحسوبية والانتهازية داخل الجهاز الإداري، مما ينعكس سلباً على مستوى الموظفين وكفاءتهم¹.

من خلال دراستنا في هذا المطلب ، تبين لنا أن شروط التوظيف الذي اعتمد عليها المشرع -ج- هي عمومية ومبهمّة ، وهذا لا يخدم الوظيفة العمومية ، وكان من الأجدر الاهتمام بهذه الشروط وتوضيحها لأنه حتما سيؤثر ذلك على حسن سير المرفق العام وحاجيات الإدارة العمومية² .

وأيضاً لاحظنا أن المرسوم 12-194 المتعلق بتنظيم المسابقات جاء في بعض المرات مخالفاً لأحكام قانون الوظيفي، وذلك عند إدراجه لتوظيف لأعوان العموميون في الوظيفة، بالرغم أن القانون الأساسي للتوظيف العمومي يمنع منح الأولوية لهم.

الفرع الثالث: الرقابة المؤسساتية على إجراءات التوظيف

تعتبر إجراءات التعيين في الوظيفة العمومية في الجزائر من العمليات الحساسة التي تتطلب ضمانات مؤسساتية قوية لضمان الشفافية والعدالة والموضوعية في الاختيار.

هذه الضمانات تهدف إلى حماية حقوق المترشحين للوظائف وتوفير فرص متساوية للجميع.

تتمثل هذه المؤسسات في المفتشية العامة للوظيفة العموميون مصالح الرقابة المالية. التي استحدثت كهيئة رقابية أساسية تضطلع بدور حاسم في ضمان

¹ - جاكين تحسين عمرية ، التعيين في الوظيفة العمومية -دراسة مقارنة -مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين ،2014،ص56.

² -KACEM BOUCHOUATA ,pour une dynamique nouvelle de la formation et du perfectionnement des personnels d'encadrement de l'administration ,journées d'études sur l'administration publiques, E.N.S.G .N.S.A.G ,MAI 1992,P165.

شفافية ونزاهة إجراءات التعيين في الوظيفة العمومية، تعمل هذه الهيئة على مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالتعيين ومدى صحتها.

أولاً : الرقابة الإدارية لمفتشية الوظيفة العمومية¹

تتولى مفتشية الوظيفة العمومية بمراقبة وتقييم الإجراءات المتعلقة بتنظيم بعمليات التوظيف المختلفة ، حيث تقوم بمساعدة المؤسسات والإدارات العمومية في تنظيم تلك المسابقات، إذ يعود لهذا الأخيرة صلاحية سير المسابقات وفق التنظيم المحدد لذلك².

بحيث تبلغ الإدارة المعنية بإجراء المسابقات مفتشية الوظيفة العمومية بقرار فتح المسابقات، التي تبدي هذه الأخيرة رأيها في مدى مطابقة المسابقة للتنظيم المحدد لذلك، حيث تقوم بمراقبة كل عمل تقوم به الإدارة المعنية من إشهارات وتحديد لقوائم المترشحين إلى غاية الإعلان عن النتائج.

والملاحظ ان الرقابة التي تمتلكها هي رقابة بعيدة شكلية فقط، وعلى حسب رأينا ان الرقابة المعمول بها سابق قبل صدور المرسوم 95-293 كانت رقابة سابقة في إجراءات التوظيف والتي نعتقد انها كانت أكثر شفافية لأنها تمتاز بالحيادية.

ثانياً : رقابة مصالح الإدارة المالية³

تعتبر الرقابة المالية بالولاية، والتي هي مصلحة من المصالح الخارجية التابعة لمديرية العامة للميزانية، حيث يكمن دور هذه المصلحة الذي يتمثل في الدور التكميلي لإجراءات التوظيف، التي تعتبر مرحلة لاحقة بعد التعيين، إذ تقوم مفتشية الوظيفة العمومية بتبليغها وإرسال لها نسخاً من مخططات تسير الموارد

¹- المرسوم التنفيذي 98-112، المؤرخ في 08 أبريل 2012، المتعلق بمفتشية الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادر 17 في 12 أبريل، 1998، ص 07.

²- شينون محمد ، دور مفتشية الوظيفة العمومية في الرقابة على تنظيم مسابقات التوظيف والترقية وفق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-293، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة الوادي، المجلد 11، رقم 02، ص 566-589.

³- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، يتعلق بمصالح الرقابة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادر في 19 27 نوفمبر 2011، ص 19.

البشرية الخاص بكل مؤسسة أو إدارة عمومية من أجل التنسيق مع تلك الإدارات بإعداد تقرير موحد لذلك.

إذ يمكن أن نقول أن مصالح الرقابة المالية يتمثل دورها في تأشير على كل ما يتعلق بالمسار المهني للموظف منذ التحاقه بالوظيفة إلى غاية انتهاء العلاقة الوظيفية وهذا ما أكدته المادة 5 من المرسوم التنفيذي 09-307¹.

المطلب الثاني: الأسس القانونية لبدء العلاقة الوظيفية في الوظيفة العمومية .

يعد التوظيف الجيد أداة فعالة لتوفير فرص العمل، وبالتالي يساهم في تحقيق الفوائد الاجتماعية والاقتصادية. ومع ذلك، فإن له تأثيرات مالية كبيرة على ميزانية الدولة نتيجة لتلك التوظيفات.

على جانب آخر، فإن قلة عدد الموظفين في إدارات معينة تؤدي إلى تباطؤ في إنجاز المعاملات الإدارية، مما ينعكس بشكل سلبي على كفاءة المرافق العامة ويعوق المواطنين عن الاستفادة من خدماتها.

بينما زيادة عدد الموظفين بشكل مفرط قد تستدعي إنشاء مناصب مالية وإدارية جديدة، مما يفرض أعباء إضافية على الميزانية العامة وقد يؤدي إلى الضغط عليها.

إن العلاقة الوظيفية بين المترشح والإدارة لا تقتصر على نجاحه في مسابقة التوظيف أو إكماله التكوين المتخصص، بل تتطلب الالتزام بالإجراءات التي وضعها المشرع، والتي تشمل:

¹ - مهدي رضا ،قادة حسين ، الدور الرقابي لمصالح الرقابة المالية ومفتشية الوظيفة العمومية على إجراءات التوظيف في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، المجلد 07، العدد01، 2022، ص 1952-1981.

الفرع الأول: تعيين الموظف بموجب قرار إداري.

يُعتبر الدخول إلى الوظيفة العامة مقتصرًا على الحصول على قرار تعيين ينظم الدخول إلى منصب عمل محدد. ويُعتبر قرار التعيين إجراءً إداريًا فرديًا يهدف إلى توظيف المترشح الناجح في مسابقة التوظيف في منصب متاح أو ترقية إلى رتبة أعلى من رتبته السابقة¹، ليتمكن من أداء المهام المنوطة به.

والملاحظ أن المشرع في قوانين الوظيفة لم يتطرق لمفهوم التعيين والمقصود بها، إلا أن الفقهاء حاولوا إدراج بعض التعريفات الخاصة به مع الاتفاق على ضرورة إدراج وسيلة التعيين التي يجب أن تكون بواسطة قرار. رغم أن قرار التعيين يُعتبر قرارًا انفراديًا، فإن رفض الموظف له يؤدي إلى وقف تنفيذه. وهذا يعني أن قرار التعيين يُعتبر معلقًا على شرط فاسخ، وعند تحقق هذا الشرط، تُعتبر العلاقة الوظيفية متوقفة بأثر رجعي.

مع العلم أن الإدارة ليست ملزمة بتنفيذ وعد التعيين، فإنه يحق لها التراجع إذا رأت أن ذلك في مصلحتها. حيث أن المترشح لا يمتلك حقًا بعد²، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي أن وعد التعيين لا يحمل أي قيمة قانونية³.

يخضع قرار التعيين إلى إجراءات شكلية وأخرى موضوعية، تتوقف عليها مشروعيتها وما يترتب عنه من آثار قانونية.

أولاً : شروط صحة قرار التعيين .

يخضع التعيين لشروط شكلية وأخرى موضوعية.

1/ الشروط الشكلية:

لا يكون تعيين عون عمومي في الإدارة العامة صحيح إلا باحترام شروط شكلية يحدد بعضها الدستور ويحدد بعضها الآخر القانون وهي القواعد الخاصة بالاختصاص من جهة والشكل من جهة أخرى.

¹ - Olivier DORD , Droit de la fonction publique ,Paris : presses universitaires de France , 1 er édition , Mars2007,p 134

² - Olivier DORD , op,cit , p 134.

³ - Frédéric COLIN , Droit de la fonction publique , Paris : Gualino , 3 éme édition , 2014 , p 110 .

أ / قواعد الاختصاص: نصت المادة 95 من الأمر 06-03، على صلاحيات التعيين تعود للسلطات المحددة وفق القانون والتنظيم. ولذلك:

تمنح المواد 92 من الدستور الجزائري لكل من رئيس الجمهورية أن يمارس مبدئيا سلطة التعيين في أعلى الوظائف العامة في الدولة " المدنية منها والعسكرية " ويتم تعيينهم بموجب مراسيم.

أما الوزير الأول، وطبقا لمادة 112 من الدستور، فله صلاحية التعيين أيضا في الوظائف المدنية دون المساس بالمادة السابقة.

و طبقا للمرسوم التنفيذي 99-90 الصادر في 27 مارس 1990¹، يتمتع الوزير أيضا والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومديرو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والعلمي والثقافي والمهني، والعلمي والتكنولوجي بسلطة تعيين الأفراد في المناصب العليا والموظفين العموميين ضمن مصالحهم.

كما يمكنهم تفويض هذه السلطة الخاصة بالتعيين والإدارة إلى مسؤولي المصالح، عبر قرار من الوزير المعني، بعد الحصول على رأي السلطة المختصة بالوظيفة العمومية.

ب- القواعد الشكلية والإجرائية الواجبة توافرها في قرار التعيين:

تخضع قرارات التعيين لقواعد شكلية وإجرائية صارمة، تشمل مثلا ضرورة الحصول على تأشيرة المراقب المالي، الذي يتأكد من توفر المنصب المالي المرتبط بالوظيفة المعنية والاعتمادات المالية الضرورية لصرف الراتب.

بالإضافة إلى ذلك، يتعين على بعض التعيينات الإدارية والترقيات، بما في ذلك الترقيات إلى رتب معينة، أن تُنشر في الجريدة الرسمية. وينبغي الانتباه إلى أن عدم الالتزام بهذه الشروط في المناصب الوزارية والدواوين الوزارية قد يؤدي إلى إلغاء التعيينات بناءً على أحكام القانون.

¹ -المرسوم التنفيذي 99-90 الصادر بتاريخ 1990/03/27، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين واعوان الدولة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 1990/03/28.

وكذلك الى ذكر كل التواريخ المتعلقة مثلا بتاريخ التعيين والتنصيب وتاريخ الإمضاء .

ثانيا / الشروط الموضوعية :

لتكون عملية التعيين في الوظيفة العامة سليمة وقانونية، يجب أن تستوفي عدة شروط أساسية، وهي:

وجود منصب شاغر فعلي في الهيئة العامة، وأن يكون الهدف من التعيين هو شغل هذا المنصب بشكل فعلي وليس نظريًا، وأن يخضع قرار التعيين للقواعد العامة المنظمة للوظيفة العامة، مما يضمن وضع الموظف الجديد في إطار قانوني واضح ومحدد، ويحقق مبدأ المساواة بين جميع الموظفين والتطبيق الفوري للقرار التعيين ابتداء من تاريخه ولا يطبق باثر رجعي. ويجب ان يبلغ قرار التعيين للعون الإداري لمباشرة عمله ، وإذا لم يلتحق بمنصبه خلال شهر يستبدل بأخر

ببساطة، يجب أن يكون التعيين مبررًا بوجود حاجة فعلية في الإدارة، وأن يكون الهدف منه خدمة المصلحة العامة، وأن يتم وفقًا للقوانين والأنظمة المعمول بها.

وعند اطلعنا للتعليمية المؤرخة في 12 جولية 2009، تحت رقم 17 التي تتعلق بتحيين نماذج القرارات التنظيمية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية¹ ، نجدها تتعارض مع إجراءات التعيين المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 12-194 السابق الذكر إذ تستوجب تنصيب الموظف في منصبه والتحاقه به حتى يتم اعداد قرار التعيين ، بينما المرسوم التنفيذي يتم اعداد قرار التعيين قبل تنصيب الموظف .

ثانيا : أثار التعيين : بمجرد صدور قرار التعيين وفقًا للمادة 04 من الأمر 06/03، ينال المترشح المعين صفة العون المتربص ويكون خاضعًا للنظام القانوني الذي ينظم الوظيفة العمومية، باستثناء بعض الأحكام التي لا تُطبق على العون المتربص نظرًا لخصوصية وضعيته القانونية. ومع ذلك، يمكن أن تنص

¹-التعليمية رم 17 المؤرخة في 12/07/2009 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتعلقة بتحيين نماذج القرارات التنظيمية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في فم المؤسسات والإدارات العمومية.

الباب الثاني - الفصل الأول - تعزيز المكانة القانونية للموظف من خلال تنظيم مساره المهني

القوانين الأساسية الخاصة، نظرًا للمؤهلات العالية المطلوبة للالتحاق ببعض الرتب، على إمكانية الترسيم المباشر في هذه الرتب دون الحاجة لقضاء فترة التربص، وذلك حسب ما ورد في المادة 83 من الأمر 06/03.

وما يجب تذكره في هذه المرحلة، أنه بعد تعيين الموظف بقرار إداري ، على الإدارة المستخدمة تكوين ملفا إداريا للموظف يشمل جميع الشهادات والبيانات التي تخصه. فهو وثيقة حيوية تسجل تاريخ الموظف الوظيفي بشكل كامل ودقيق، إذ يدون فيه كل ما يطرأ على مساره المهني ، بدءًا من تاريخ التعيين وحتى انتهاء الخدمة. إذ يعتبر بمثابة الهوية الرسمية للموظف داخل الإدارة، ويستخدم كأساس لاتخاذ العديد من القرارات الإدارية مثل الترقيات، والعقوبات الحوافز، والعقوبات، والتدريب. كما أنه يوفر الحماية القانونية لكلا الطرفين (الموظف والإدارة) في حال نشوء أي نزاع، ولهذا نصت عليه المادة 93 من الأمر 03-06.

الفرع الثاني: الفترة التربصية

بعد تعيين الموظف في الوظيفة المسندة إليه ، يمر بفترة تربصية إبتداء من تاريخ التعيين ، وطبقا للمادة 83 من الأمر 03-06 ، يعين الموظف كموظف متربصا.

أولا : تعريف الفترة التربصية

فترة التربص هي فترة تجريبية يمر بها الموظف الجديد في بداية عمله، حيث يتعرف على بيئة العمل، ويتلقى التدريب اللازم للقيام بمهامه الوظيفية.

تهدف هذه الفترة إلى تقييم مدى ملاءمة الموظف للوظيفة، وتأهيله للعمل بشكل مستقل وفعال من جهة ،ومن جهة أخرى يسعى المتربص على إثبات جدارته وأحقيقته في تعيينه لهذه الوظيفة .

ولقد اختلفت قوانين الوظيفة العمومية على استعمال هذا المصطلح وتباينت ذلك في قوانين المختلفة السابقة ، فمثلا الامر 66-133 إستعمل مصطلح التمرين ، والقانون الأساسي للعامل انفرد بمصطلح المدة التجريبية ، أما المرسوم 85-95

إستعمل مصطلح الفترة التجريبية ، لكن رغم اختلاف المصطلحات ، إلا انه كان يقصد به نفس المعنى وهو التربص .

والملاحظ ان المشرع لم يولي الاهتمام الكبير بالموظف المتربص في الفترة التربصية بالرغم من انها مرحلة أساسية والتي تفصل مركزين اساسين مختلفين عن بعضهما البعض.

ثانيا : المركز القانوني للمتربص¹

وهي فترة إجبارية يمر عبرها كل موظف حديثي التوظيف ، ماعدا الذين استثنتهم المادة 83 السابق الإشارة إليها ، وفقا للمرسوم التنفيذي 17-322 المتعلق بالمتربص في المؤسسات والإدارات العمومية²، وهي فترة تجريب أو تمرين مدتها سنة³ قابلة للتجديد مرة واحدة، مع الإشارة انه هناك بعض الوظائف نظرا لخصوصيتها يتطلب فترة تجريبية اكثر من سنة مثل الاعوان الدبلوماسيين التي حددت بفترة تربصيه لا تقل عن سنتين، ويمكن أن تتضمن بالنسبة لبعض الموظفين تكويننا تحضيريا لشغل وظائفهم⁴ ، أي التدريب على المهام المنوطة به⁵، ويستفيد المتربص اثناء هذه الفترة من كل الحقوق ويتحمل كافة الواجبات الوظيفية .

ما ماعدا بعض الحقوق التي استثنائها المشرع، وذلك لعدم انسجامها مع وضعية المتربص، فليس له مثلا الحق في الانتداب والاستيداع ، ولا يمكنه أن يترشح لعضوية اللجنة المتساوية الأعضاء، ولا لجنة الطعن أو اللجنة تقنية غير

¹ - سلامة عبد المجيد ،المركز القانوني للمتربص في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،حوليات جامعة الجزائر 01، المجلد 34، العدد 03، 2020، ص 166-180.

² -أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المؤرخ في 13 صفر عام 1439 الموافق لـ 02 نوفمبر سنة 2017 يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية ج ر عدد 66، إذ يعفى مثلا الموظفين الذين تم تعيينهم بموجب ترقية من رتبة لآخرى وفقا لمادة 108 من الامر 06-03.

³ - وهي نفس المدة في الأمر 66-133 ، ولكن المرسوم 85-59، حدد مدة تربص انطلاق من تصنيف الرتب 3، اشهر بالنسبة للمتربصين المصنفين من 1-9، و6 اشهر بالنسبة للمصنفين 10-13، اما الاخرين من 14-20 فمدة تربصهم 9 اشهر .

⁴ -انظر المادة 84 من الامر 06-03.

⁵ - فمثلا مفتش الضرائب بالنسبة للأسلاك الخاصة حدد تكوينهم ب 03 أشهر.

أنه يمكن أن يكون ناخباً في إحدى هذه الهياكل، كما تحسب له مدة التربص كمدة خدمة فعلية عند احتساب الأقدمية سواء للترقية في الدرجات أو حساب عدد سنوات الخدمة .

ثالثاً : آثار انتهاء الفترة التربصية

بعد انتهاء فترة التربص ينقرر بعدها مصير المتربص الوظيفي، إما بترسيمه في رتبته، وإما إخضاعه لفترة تربص آخر لنفس المدة ولمرة واحدة فقط، وإما تسريحه دون اشعار مسبق¹ وبدون أي تعويض وفقاً للمادة 85 من الامر² .

والملاحظ أن مصطلح التسريح المستعمل هنا ، منافياً لمعنى التسريح الذي يكون سبباً لإنهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام ، لان التسريح يقتصر على الموظف الذي يرتكب خطأ تأديبياً ، والمتربص هنا لم يرتكب أي خطأ يستحق عقوبة التسريح .

الفرع الثالث: ترسيم وتنصيب الموظف

في حال تكللت فترة التربص بنجاح، يتم ترسيم المتربص في الوظيفة التي عين فيها بناء على اقتراح السلطة السلمية المؤهلة وذلك بعد تسجيله في قائمة التأهيل، تقدم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، طبقاً للمادة 86 من الامر 06/03.

أولاً : تعريف الترسيم

الترسيم في الوظيفة العمومية هو الإجراء الرسمي الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف المتربص في وظيفته بشكل دائم. بعبارة أخرى، هو تثبيت الموظف في رتبته ، طبقاً للمادة 04 من الامر 03-06.

لقد تعدد مصطلح الترسيم في قوانين الوظيفة العمومية ، فتارة استعمل مصطلح التثبيت في المرسوم 85-95، إلا أننا ننشد باختلاف هذه المصطلحات عن بعضها .

يمكننا التمييز بين الترسيم والتعيين والتنصيب من خلال النقاط التالية:

¹ - عكس مانص عليه المرسوم 85-59 الذي اوجب على الإدارة اشعار المتربص بتسريحه بمدة لا تقل عن 15 يوم .

² - ولكن يمكن للمعني رفع دعوى إدارية بدفع التعويض ان أثبت بعدم مشروعية قرار التسريح

1.التعيين: هو إجراء يحدد رتبة المترشح الناجح ضمن السلم الإداري، ولكنه لا يمنح العون المعين صفة الموظف. في هذه المرحلة، يكون العون في وضعية "متربص"، مما يعني أن مركزه القانوني التنظيمي غير مستقر.

2.الترسيم: هو الإجراء الذي يثبت المترشح في رتبته، ويعطيه صفة الموظف، مما يوفر له استقراراً في مركزه القانوني والتنظيمي.

3: لا يمنح التعيين للعون المعين الحقوق الكاملة للموظف، بينما يتيح له الترسيم التمتع بجميع هذه الحقوق.

والتنصيب، كما ذكرت، هو مرحلة حاسمة في مسار الموظف، فهو يمثل الانتقال من مرحلة النظرية (التعيين) إلى الممارسة الفعلية للعمل، أي يحدد بداية الحقوق المالية والاجتماعية للموظف باعتباره واقعة مادية تبين للمترشح المصلحة التي يباشر فيها عمله¹.

ثانياً: آثار الترسيم والتنصيب

يعد الترسيم في الوظيفة العمومية نقلة نوعية في حياة الموظف، حيث ينتقل من حالة عدم الاستقرار الوظيفي التي يتمتع بها الموظف المتربص إلى حالة الاستقرار والضمان الوظيفي. فبمجرد الترسيم، يكتسب الموظف صفة الموظف الكامل، ويخضع للنظام الأساسي للوظيفة العمومية وللوائح الداخلية للإدارة التي يعمل بها، مما يضمن له حزمة من الحقوق والواجبات.

والترسيم يكون بعد انتهاء فترة التربص، يعني سريان قرار الترسيم وبدء العلاقة الوظيفية تكون من تاريخ انتهاء التربص وليس من تاريخ التعيين .

وبالتالي، فإن الترسيم ليس مجرد إجراء إداري روتيني، بل هو عقد اجتماعي بين الدولة والموظف، يضمن فيه كل طرف للآخر حقوقه ويحمل كل طرف الآخر مسؤولياته.

¹ -مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص156.

المبحث الثاني: تنظيم الوضعيات القانونية الأساسية للموظف تجاه الادارة وحركات نقلهم.

يمر الموظف العام خلال مسيرته الوظيفية بمتغيرات وظيفية قد تستدعي تغييرات في وضعه القانوني، فقد يحتاج إلى الانتقال إلى سلك أو إدارة أخرى، أو قد يطلب إيقاف مؤقت لعمله لأسباب شخصية أو قانونية، كما قد يستدعي لأداء الخدمة الوطنية. ولتنظيم هذه الحالات، حدد القانون الأساسي للوظيفة العمومية في الجزائر مجموعة من الوضعيات القانونية التي يمكن للموظف أن يتواجد فيها، ومنها: القيام بالخدمة، الانتداب، حالة خارج الإطار، الإحالة على الاستيداع، الخدمة الوطنية، والنقل داخل أو خارج الإدارة. هذه الوضعيات المختلفة تحدد الحقوق والواجبات المترتبة على الموظف في كل حالة.

يهدف هذا المبحث إلى دراسة الوضع القانوني للموظف في الإدارات الجزائرية، مع التركيز على تحديد الأوضاع القانونية الأساسية الخمس التي ينص عليها المشرع الجزائري.

ويمكن وصف الوضعيات القانونية الأساسية للموظف بأنها حالات قانونية متنوعة تتعلق بعلاقته مع الهيئة التي ينتمي إليها أو الوظيفة التي يشغلها¹.

خضعت أوضاع الموظف العمومي في الجزائر لسلسلة من التعديلات التشريعية. فبينما اقتصر الأمر 66-133 على تحديد ثلاث حالات للموظف (وهي القيام بالخدمة، الانتداب والاستيداع)²، جاءت التشريعات اللاحقة لتوسع نطاق هذه الحالات. فقد أضاف المرسوم رقم 59-85 وضعية الخدمة الوطنية³، ثم جاء الأمر رقم 03-06 ليحدد خمسة أوضاع قانونية مختلفة⁴، مما يعكس حرص المشرع على تلبية احتياجات الإدارة وتوفير مرونة أكبر في إدارة الموارد البشرية.

¹ - Jean-Marie AUBY et Autres, Droit de la fonction publique, Paris : DALLOZ ,6ème édition,2009,P 210

² -المادة 37 من الامر 133-66، المرجع السابق.

³ -المادة 86 من المرسوم 59-85، المرجع السابق.

⁴ -المادة 127 من الامر 03-06، المرجع السابق.

وتتنوع أوضاع الموظف العمومي في الجزائر تبعًا للمراحل المختلفة من مسيرته المهنية والظروف المحيطة به، وقد خصص لها المشرع الجزائري اهتمامًا خاصًا في التشريعات النازمة للوظيفة العمومية.

فالأمر 06-03، والمكمل بالمرسوم التنفيذي 20-373¹، قد صنف هذه الأوضاع إلى نوعين رئيسيين: أوضاع عادية تسري على جميع الموظفين، وأوضاع استثنائية تطبق في حالات خاصة. والتي سنتناولها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: وضعية القانونية الأساسية للموظف أثناء تأديته لوظيفته.

و من خلال هذا المطلب الاول سنتناول الوضعية العادية للموظف والمرتبطة بالممارسة الفعلية للوظيفة بالشرح و التحليل من خلال التطرق لوضعية القيام بالخدمة ضمن الفرع الأول، و في الفرع الثاني نتكلم على وضعية الانتداب وهو ممارسة وظيفته لدى هيئة أخرى بطلب من الإدارة، في فرع ثالث نتكلم عن وضعية الموظف وهو يعمل لدى هيئة أخرى بطلب منه هذه المرة وتسمى وضعية خارج الاطار .

الفرع الأول: القيام بالخدمة

أولاً: تحديد مفهومها

طبقاً للأمر 133-66، تنص المادة 38 على أن "القيام بالخدمة" هو الوضع الذي يؤدي فيه الموظف المهام المناسبة لرتبته، أو عندما يتم تعيين موظف في أحد المناصب المحددة ضمن المادتين 09 و 10، والتي تشمل المناصب العليا والنوعية.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 20-373 الصادر في 12 ديسمبر 2020 المتعلق بالوضعية القانونية الأساسية للموظف، الجريدة الرسمية، العدد 77، بتاريخ 20 ديسمبر 2020.

ووفقاً للمرسوم 59-85، تنص المادة 87 على أن العامل يُعتبر في حالة الخدمة الفعلية إذا كان يمارس فعلياً الوظائف المرتبطة بالمنصب الذي تم تعيينه فيه.

وقد عرف الأمر 06-03، في المادة 128 وضعية "القيام بالخدمة" بأنها الحالة التي يكون فيها الموظف يمارس بشكل فعلي المهام المرتبطة برتبته أو المنصب الذي يشغله ضمن المؤسسة أو الإدارة العمومية التابع لها، وذلك وفقاً لما هو محدد في المادتين 10 و15 من الأمر.

يتضح من نص المادة المعنية أن تعريف وضعية القيام بالخدمة غير شامل، حيث تنص المادة 130 من الأمر 06-03 على إمكانية وضع الموظفين من بعض الرتب في حالة الخدمة ضمن مؤسسات وإدارات عمومية أخرى.

كما تتيح المادة 131 وضع الموظفين تحت تصرف جمعيات وطنية معترف بها تتمتع بطابع المصلحة العامة أو المنفعة العمومية. لذا، يمكن تناول التعريف الذي يجمع الحالات الواردة في نصوص المواد السابقة كالتالي: "وضعية القيام بالخدمة هي الحالة التي يمارس فيها الموظف فعلياً المهام المناسبة لرتبته في مؤسسته أو إدارة عمومية أخرى، أو يضطلع بمهام منصب عالٍ أو وظيفة عليا، أو يمارس المهام المناسبة لرتبته في جمعية وطنية معترف لها بطابع الصالح العام أو المنفعة العمومية¹.

لقد أشرنا إلى استخدام المشرع الجزائري لعبارة "القيام بالخدمة" بدلاً من "الخدمة الفعلية" في المادة 128 من الأمر 06-03، وهذا الاستخدام ليس تصادفياً بل يحمل دلالات قانونية دالة.

إذ يميز النص في المواد التالية (129 وما بعدها) بين الموظف الذي يمارس المهام المسندة إليه في الجهة التي ينتمي إليها، والموظف المكلف بمنصب عالٍ أو وظيفة عليا خارج نطاقه، حيث يعتبر كلاهما في حالة "قيام بالخدمة

¹- غانس حبيب الرحمان، محاضرات في الوظيفة العامة والموارد البشرية، موجهة إلى طلبة السنة الأولى ماستر قانون الجماعات المحلية، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة 2020-2021، ص 70.

فعلياً". بالمقابل، هناك موظفون آخرون يقومون بالخدمة أيضاً، ولكن ليس في المؤسسة التي ينتمون إليها، ولا يتولون مناصب عليا، وذلك وفقاً لما يتضمنه النص في المادتين 10 و15 من قانون الوظيفة العمومية.

أما المرسوم التنفيذي 20-373، فقد اعتمد التعريف المتعلقة بوضعية "القيام بالخدمة" كما ورد في الأمر 06-03، حيث جاء مطابقاً له بشكل كامل. بل إن الصياغة المستخدمة في المرسوم جاءت بنفس النص، مما يعكس التوافق بين الوثيقتين في هذا الجانب.

ثانياً: تحديد الحالات التي تدخل ضمن الوضعيات أثناء الخدمة

إلى جانب ممارسة المهام الفعلية للمنصب أو الوظيفة، أو لممارسته لمهام منصب عال أو وظيفة عليا في المؤسسة أو الإدارة التي ينتمي إليها¹، فإن التوقف عن العمل في بعض الظروف المحددة لا يؤثر على مدة الخدمة الفعلية.

إذ أن المشرع لا يعتبر أن الإجازة، سواء كانت قصيرة أو طويلة، تُقطع حالة الخدمة الفعلية، حتى مع إعفاء الموظف من أداء الواجبات المرتبطة بمنصبه خلال فترة الإجازة².

وفقاً للأحكام المنصوص عليها في المادة 129 والمادة 3 من المرسوم التنفيذي 20-373، تم تحديد بعض حالات الانقطاع المؤقت عن العمل التي تُعتبر ضمن أحكام الوضعية أثناء الخدمة، حتى وإن لم يكن الموظف يمارس عمله فعلياً خلال تلك الفترة. وهذه الحالات تشمل:

- * الموظف الذي يتمتع بعطلة سنوية.
- * الموظف الموجود في إجازة مرضية أو نتيجة حادث عمل.
- * الموظفة التي تأخذ عطلة أمومة.

¹ - نورالدين سوداني، الوضعيات القانونية الأساسية للموظف العام دراسة تحليلية في ظل الأمر 06-03 والمرسوم التنفيذي 20-373، مجلة الدارسات القانونية والاقتصادية، العدد 03، المجلد 05، 2023، ص 514-539.

² - د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 140

*الموظف الحاصل على رخصة غياب وفق ما هو موضح في المواد من 208 الى 215 الى من الأمر 03-06.

. الموظف الذي تم استدعاؤه للمشاركة في فترة تحسين المستوى أو التدريب أو الاحتياط.

إلى جانب ذلك، توجد حالة تُسمى "وضعية تحت التصرف"¹، حيث يبقى الموظف في رتبته الأساسية لكنه يؤدي مهاماً خارج إدارته الأصلية. يمكن أن تكون هذه المهام في مؤسسة أو إدارة حكومية أخرى، أو في مؤسسة ذات منفعة عامة²(المادة 130 من ق ا ع و ع)، خاضع للقرار المشترك بين الوزراء الممثلين للهيئات الإدارية التابعة لهم والمديرية العامة للتوظيف العمومية³، أو في جمعية معترف بها كمنفعة عمومية(المادة 131 من ق ا ع و ع)⁴، أو في منظمة دولية.

وفي هذه الحالة، يستمر الموظف في استلام راتبه من إدارته الأصلية⁵، بإمكانية تقاضيه تكاليف الخاصة عن ذلك مع تحديد مدة سنتين التي يمكن للموظف ممارسة هذا الوضع، قابلة للتجديد مرة واحدة طيلة سيره المهنية .

يجب على الموظف الذي يُوضع تحت التصرف لأغراض المصلحة، الالتزام بعدد من الشروط. عند انتهاء فترة وضعه تحت التصرف، يتوجب عليه العودة إلى إدارته الأصلية. وينطبق نفس الأمر في حال تم حل الجمعية، وفقاً لما ينص عليه القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات⁶.

¹- وضعية تحت التصرف لا تعتبر إحدى وضعيات الأساسية للموظف وإنما تدخل ضمن حالات وضعية أثناء الخدمة فقط.

²- كوضع موظفي الصحة تحت تصرف المؤسسات والإدارات العمومية التابعة لقطاعي التربية والتعليم العالي.

³- المرسوم التنفيذي رقم 14-194، المرجع السابق.

⁴- وضعية تحت "تصرف الجمعيات" هي حالة جديدة، لم تعرفها القوانين السابقة، وإنما الأمر 03-06 هو الذي أدرجها.

⁵ - 1 Jean-Marie ,AUBY et autres ,OP,CIT,P212.

⁶- أنظر المادة 42 و 43 من القانون 12-06، المؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية العدد 02، ص33.

يتطلب ذلك أيضاً أن تكون هناك اتفاقية ثنائية بين الإدارة المعنية والجمعية، تحدد فيها المهام والأهداف والمدة الزمنية وطريقة تقييم الأداء.

ويعتبر مسؤول الجمعية هو المعني بتقييم أداء الموظف، حيث يقوم بإعداد بطاقة تقييم تُرسل إلى إدارته الأصلية.

من المهم أيضاً أن تُخطر الجمعية الإدارة الأصلية في حال حدوث أي أخطاء مهنية جسيمة قد تؤثر على استمرار الموظف العمل لديها.

وفي حالات الضرورة، يُمكن للإدارة الأصلية اتخاذ قرار بوقف الموظف عن العمل إذا دعت الحاجة إلى ذلك.

الفرع الثاني: وضعية الانتداب

تُعتبر وضعية الانتداب من الأوضاع القانونية الأساسية والهامة في المسيرة المهنية للموظف.

وقد نتج عنها ظهور حالات متعددة تم فيها مراعاة المصلحة العامة واحتياجات الموظف الشخصية، مما أدى إلى تفاوت واختلاف في تحديد مفهوم الانتداب من زوايا فقهية وتشريعية وقضائية، فضلاً عما تم ذكره في النصوص القانونية ذات الصلة¹.

أولاً: مفهوم وضعية الانتداب

يعرّف الانتداب بأنه تعيين الموظف بشكل مؤقت، بناءً على قرار من السلطة المختصة، لممارسة مهام وظيفية أخرى تتدرج ضمن نفس درجة وظيفته أو في وظيفة أعلى.

يمكن أن يحدث هذا الانتداب في دائرة مختلفة عن دائرته الأصلية أو داخل دائرته الحالية.

¹-عوماري فاطمة الزهراء الانتداب في تشريع الوظيفة العامة، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4 العدد 1، تاريخ النشر 15-04-2021 ص 25

كما يمكن أن يتم تنفيذ المهام المنتدب إليها الموظف بجانب أداء مهامه الأصلية (ويطلق عليه الانتداب الجزئي)، أو قد يتفرغ تمامًا للوظيفة المنتدب إليها (وهو ما يُعرف بالانتداب الكلي)¹.

و عرفها محيي الدين القيسي الانتداب بأنه عملية يتم من خلالها إعفاء الموظف بشكل مؤقت من مهامه الوظيفية الأساسية، وتكليفه بمهام جديدة، بينما يظل محتفظًا بحقوقه المالية في الراتب وكذلك حقوقه في الترقّيات والتدرجات والترفيعات والتقاعد ضمن إدارته الأصلية

ويكون الموظف المنتدب مسؤولاً من الناحية السلوكية أمام الإدارة التي انتدب إليها، في حين تبقى وظيفته الأصلية شاغرة حتى عودته إليها بعد انتهاء فترة الانتداب².

بالنسبة لهذا التعريف ، يلاحظ أنه أغفل إمكانية أن يتم وضع الانتداب بناءً على طلب من الموظف، وليس فقط كتطبيق لقرار من السلطة المختصة.

حالة الانتداب أيضا تعني أن الموظف يتم وضعه خارج إدارته الأصلية، ولكن مع استمرار استفادته من حقوقه في هذا السلك، بما في ذلك الأقدمية والترقية والدرجات والتقاعد في الإدارة العمومية التي ينتمي إليها. ويجب الإشارة أيضًا إلى أن الانتداب يمكن أن يتم إلغاؤه من قبل الجهة المخولة بذلك³.

الانتداب هو آلية إدارية مرنة تستخدم لنقل الموظف الذي يخرج من سلكه الأصلي إلى وظيفة، دون المساس بحقوقه الوظيفية الأساسية. هذه الآلية تتيح للمؤسسة الاستفادة من خبرات وكفاءات الموظفين في مختلف الأقسام، وتعزيز من مرونة عملياتها. للموظف، يمثل الانتداب فرصة لتطوير مهاراته واكتساب خبرات جديدة

1 - نواف كعنان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 78.

2 - محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 1999، ص 220.

3 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الجزائر، دار هومة، 2004، ص 44.

جديدة، والارتقاء بمسيرته المهنية. دون أن يفقد الموظف حقوقه التي اكتسبها في وظيفته الأصلية. بمعنى آخر، الموظف المنتدب يعمل في وظيفة جديدة، لكنه لا

يزال يحافظ على مكانه الأصلي في السلم الوظيفي، ويستمر في التمتع بالمزايا التي كان يحصل عليها من قبل، مثل الترقية والتقاعد.

لهذا يُعتبر الانتداب وضعية مختلطة، حيث يقوم الموظف المنتدب بأداء المهام الموكلة إليه في الهيئة التي انتدب إليها، ويتقاضى مرتبه والمستحقات الأخرى من تلك الجهة. ومع ذلك، تظل إدارته الأصلية مسؤولة عن إدارة مسيرته المهنية، خصوصاً فيما يتعلق بالترقيات في الدرجات والرتب¹.

الانتداب كما قلنا سابقاً يُعتبر مؤقتاً، مما يعني أنه بمجرد انتهاء فترة الانتداب، يعود الموظف إلى موقع عمله الأصلي، حتى لو لم يكن منصب شاغر يقابل رتبته².

ثانياً: الانتداب في قانون الوظيفة العمومية

اعتمد الامر 133-166 في مادته 42، هذا الاجراء ولكنه استعمل عبارة "الإلحاق"، بدل مصطلح الانتداب، حيث جعل هذه الوضعية كأصل عام تكون بطلب من الموظف، وتقرر بصفة تلقائية استثناء في حالة الضرورة التي تنظمها المصلحة.

أما قانون 78-12 في المادة 64، أعتبر وضعية الانتداب حالة نشاط محددة من طرف التشريع وهذا ما أكدته قانون 82-06 المتعلق بعلاقات العمل الفردية في مادته 37.

على غرار المرسوم 85-59 ، الذي لم يتضمن تعريفاً لوضعية الانتداب. وإنما اكتفى بالإشارة إليه بأنه يتم بموجب قرار وزاري مشترك بين السلطة المخولة

¹ - هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 170.

² - بوشيبة الطاهر، أنماط التوظيف وانتهاء العلاقة الوظيفية في قانون الوظيفة العمومية ، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة تلمسان، 2016-2017، ص 191.

بالتعيين والسلطة المستقبلية، وذلك ضمن حدود اختصاصات كل منهما وتعرضت المواد 96-98 تفاصيل هذه الوضعية.

أما المادة 133 من الأمر 06-03 فقد عرفت أنه حالة الموظف الذي يتم وضعه خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية، حيث يظل مستفيداً من حقوقه في الأقدمية والترقية في الدرجات والتقاعد ضمن المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

و لقد أبقي المرسوم 20-373 في المادة 19 على نفس تعريف الانتداب الذي جاء في المادة 133 من الأمر 06-03 .

ثالثاً: شروط الإحالة الى وضعية الانتداب

يمثل الانتداب لعدة شروط، تتنوع بين ما هو منصوص عليه قانونياً وما يمكن استنتاجه من الممارسات العملية. يمكن تلخيص هذه الشروط إلى ثلاثة أقسام: شروط تتعلق بالموظف المنتدب، شروط تخص الجهة الإدارية المعنية بالانتداب، وأخرى تعتبر شروطاً عامة.

1- شروط المتعلقة بالموظف المنتدب:

يجب على الموظف ان يكون في حالة خدمة فعلية في منصبه الأصلي، وهو من يطلب من ادارته الاصلية والهيئة المستقبلية بطلب يبين فيه أسباب طلبه من اجل قبول انتدابه¹.

2- الشروط المتعلقة بالهيئة المنتدب اليها:

نظراً لأن وضعية الانتداب تُعتبر من المسائل الفردية، فإن استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء حول هذه الأمور تُعد إلزامية قبل إقرارها من الهيئة الإدارية المختصة (المادة 136). وذلك في حالات الانتداب بناءً على طلب

¹ - فاطمة الزهراء جدو، الانتداب في تشريع الوظيفة العمومية الجزائري، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد رقم 4 العدد، 01 أفريل 2021، ص 120

الموظف العام لأسباب شخصية، كما نصت على ذلك المادة 64 من الأمر رقم 03-06 المشار إليه.

- عدم جواز انتداب الموظف إلى وظيفة أقل من درجته الأصلية يُعد من المبادئ الأساسية، حيث يجب أن يكون الانتداب لوظيفة من نفس الدرجة أو أعلى.

كما أن القانون يحدد نسباً قصوى للموظفين الذين يمكن إحالتهم على الانتداب بناءً على طلبهم، تاركاً تحديد هذه النسب للقوانين الأساسية الخاصة بكل قطاع.

يكرس الانتداب بقرار إداري فردي من السلطة أو السلطات المؤهلة، لمدة دنيا قدرها ستة (6) أشهر ومدة قصوى قدرها خمس (5) سنوات.

ومع ذلك، فإن فترة الانتداب في بعض الحالات المحددة في المادة 134 من الأمر 03-06 تعادل مدة شغل الوظيفة أو فترة التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب من أجلها، إلا أن مدة الانتداب المحددة بقوة القانون لا تخضع لأي قيود زمنية، بل تكون معادلة لمدة شغل الوظيفة أو المشاركة في التكوين أو الدراسات التي تم من أجلها الانتداب¹.

رابعاً: أنواع الانتداب المنصوص عليها في القانون

تنقسم حالة الانتداب إلى نوعين رئيسيين: الانتداب بموجب القانون والانتداب الطوعي، والذي يُعرف أيضاً بالانتداب بناءً على طلب الموظف.

1-وضعية الانتداب بقوة القانون

هي إحدى الوضعيات الاستثنائية للموظف العمومي في الجزائر، والتي تنظمها المادة 134 من الأمر 03-06. هذه الوضعية تتميز بكونها تفرض على الموظف بموجب القانون لأداء مهام ذات أهمية وطنية أو عامة.

¹ -أنظر نفس المادة 134 من الامر 03-06.

وتتمثل الحالات التي يتم فيها الانتداب بقوة القانون:

- **عضوية الحكومة:** عندما يتم تعيين الموظف وزيراً أو عضواً في الحكومة.
- **عهدة انتخابية دائمة:** عندما يفوز الموظف بانتخابات مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية.
- **وظيفة عليا للدولة:** عندما يتم تعيين الموظف في منصب قيادي رفيع المستوى في مؤسسة أو إدارة عمومية.
- **عهدة نقابية دائمة:** عندما يتم انتخاب الموظف في منصب نقابي دائم، وفق الشروط التي ينص عليها القانون.
- **متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة:** عندما يتم تكليف الموظف بمتابعة تكوين متخصص، يعتبر ضرورياً لمصلحة الخدمة العامة.

2-الانتداب الطوعي:

يمكن انتداب الموظف بناءً على طلبه وفقاً للمادة 135 من الأمر 06-03، وذلك لتمكينه من ممارسة الأنشطة التالية:

*العمل في مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى أو في رتبة مختلفة عن رتبته الأصلية.

*تولي وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة جميع رأسمالها أو جزءاً منه.

* القيام بأي مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية.

الفرع الثالث: وضعية خارج الإطار¹

على الرغم من كون وضعية خارج الإطار حديثة في التشريع الجزائري فقد نصت عليها 140 من (ق ا ع و ع)، إلا أن بعض النصوص القانونية السابقة،

¹ - بنزريعة عبد الهادي، وضعية خارج الإطار في قانون الوظيفة العمومية الجزائرية المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 15، العدد 02، الجزائر، 2020، ص 166-177.

مثل تلك المتعلقة بالولاية، كانت تشير بشكل غير مباشر إلى إمكانية وجود ترتيب مشابه، حيث تُمنح لهم إمكانية الانتقال إلى وظائف عليا بعد انتهاء مهامهم¹، وفقا للمرسوم التنفيذي 90-2230 المتعلق بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية في المادة 16.

حددت المادة 140 من الأمر 06-03 وضعية خارج الإطار بشكل عام، مؤكدة أنها حالة اختيارية للموظف بعد استنفاد حقه في الانتداب، ولا يمكن أن يوضع في حالة خارج الإطار إلا الموظفون المنتمون إلى الفوج (أ) المنصوص عليه في المادة 8 من الأمر 06-03.

ثم قام المرسوم التنفيذي 20-373 بتوضيح هذه الوضعية بشكل أكبر، في المادة 33، حيث حدد الجهات والمهام التي يمكن للموظف أن يطلب الانتقال إليها، مثل المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة فيها رأسمالاً، أو المهام الدولية.

أولاً: شروط تطبيق هذه الوضعية

بناءً على تحليل نص المادتين 140 و141 من الأمر 03-06، وبالإضافة إلى المادة 33 من المرسوم التنفيذي، يتضح أن المشرع الجزائري وضع مجموعة من الشروط لكي يتمكن الموظف من تقديم طلب للاستفادة من هذه الوضعية. وتتمثل هذه الشروط في ما يلي:

- يُشترط أن يكون الموظف منتمياً إلى المجموعة (أ) كما هو منصوص عليه في المادة 8 من الأمر 03-06، وهي مجموعة تشمل الموظفين الذين يحملون مستوى المؤهلات اللازمة 3، مما يدل على أن المشرع يهدف إلى قصر هذه

¹ - عبد الهادي بن زيطة، وضعية خارج الإطار في قانون الوظيفة العمومية الجزائري المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 15، العدد 02، 2020، ص 166-177.

² - المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 15 جوان 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31 المؤرخة في 28 جوان 2009.

³ - أي الموظفين المصنفين على الأقل في صنف 11.

المزايا على الفئات المصنفة كإطارات وإطارات سامية، التي تتصف بكفاءات عالية.

- يجب أن يتم تقديم الطلب من قبل الموظف بالإرادة المنفردة إلى السلطة المختصة.

- من الضروري أن يكون الموظف قد استنفذ حقه في الانتداب وفقاً للمادة 135، أي لا يمكن منحه هذه الوضعية إلا بعد استنفاد فترة الانتداب الطوعي.

- ينبغي أن تكون الإحالة إلى الهيئة التي لا تكون خاضعة لقانون الوظيفة العمومية، بحيث لا يتم تطبيق المادة الثانية من (ق 1 ع و)، بشرط فقط أن تكون الهيئة المعنية هي هيئة عمومية.

- يجب أن يكون طلب الموظف للإحالة إلى هذه الوضعية ضمن النسبة المسموح بها للاستفادة، وفقاً لما ينص عليه المادة 127 من (ق 1 ع و)¹.

ثانياً: أحكام الإجراءات المطبقة على وضعية خارج الإطار

لا تختلف هذه الوضعية عن الانتداب من الناحية الإجرائية، حيث أن الوضعية لا يتم إلا بقرار إداري فردي من الجهة المؤهلة، في حين تختلف من حيث المدة التي لا يمكن أن تتجاوز 05 سنوات كحد أقصى.

بالإضافة إلى المشرع -ج- لم يحدد المدة القانونية الدنيا التي يشغلها الموظف من أجل الحصول على هذه الوضعية (ق 1 ع و)، على غرار المشرع الفرنسي التي حددها بـ 15 سنة².

وعلى حسب رأينا كان من الأجدر على المشرع تحديدها لأنه إذا كان هدف هذه الوضعية هو الاستفادة من الموظف الذي يمتلك الخبرة والكفاءة وهذه الأخيرة

¹ - فمثلاً نسبة المسموح لها في وضعية خارج الإطار بالنسبة للموظفين الخاضعين للقانون الأساسي الخاص الأسلاك المشتركة هي 05%، وأسلاك الترقية حددت بـ 01% وأسلاك الأعراف الدبلوماسية والقنصليين حددت بـ 5%.

² - Fabrice MELLERAY, Droit de la fonction publique, Paris :Economica, 3ème édition, 2013, P91

لا تتحقق الا اذا كان يشغل لمدة معتبرة ، ولهذا تدارك الوضع بالمرسوم التنفيذي 373-20 في المادة 34 منه ب06 أشهر .

كما لا يستفيد الموظف المعني بذلك -على غرار الانتداب-من الترقية في الدرجات، كما تتكفل الهيئة التي وضع فيها المعني في هذه الحالة بالراتب والتقييم ويعاد ادماجه عند انتهاء فترته بقوة القانون المنصبه وفي رتبته الاصلية حتى ولو كان زائد ومنصبه غير شاغر¹.

وعلاوة على ذلك فإنه يمكن للإدارة الاصلية اعادة إدماج الموظف لضرورة الخدمة قبل انقضاء مدة الوضع خارج الإطار بعد أخذ رأي المؤسسة أو الهيئة المستقبلية وكذا اعلامها قبل شهر على الأقل من التاريخ المحدد لإعادة إدماج الموظف ،طبقا للمادة 40 من المرسوم 373-20.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة ارتكاب الموظف الموجود في وضعية خارج الإطار خطأ مهنيا جسيما لا يسمح بممارسة نشاطه لدى المؤسسة أو الهيئة التي وضع لديها، فإنه يعاد إدماجه في رتبته الأصلية ليخضع للإجراء التأديبي طبقا للمادة 160 من الامر 03-06.

بالإضافة إلى ذلك، يحق للإدارة الأصلية إعادة إدماج الموظف بسبب ضرورة الخدمة قبل انتهاء فترة وضعه خارج الإطار، شريطة أخذ رأي المؤسسة أو الهيئة المستقبلية وإبلاغها بذلك قبل شهر على الأقل من التاريخ المحدد لإعادة الإدماج، وذلك وفقاً للمادة 40 من المرسوم 373-20 .

ومن المهم ملاحظة أنه في حالة ارتكاب الموظف الموجود في وضعية خارج الإطار لخطأ مهني جسيم يمنعه من ممارسة نشاطه في المؤسسة أو الهيئة المعنية، يُعاد إدماجه في رتبته الأصلية ليخضع للإجراء التأديبي وفقاً للمادة 160 من الأمر 03-06.

وفي الأخير ما يمكن استنتاجه من هذه الوضعية، انها تخدم الموظف فقط من اجل تحسين مسيرته المهنية والاجتماعية ولا تخدم الوظيفة العمومية ، باعتبار ان علاقة الموظف بالوظيفة العمومية في هذه الفترة جامدة ،حيث كما أشرنا سابقا انه لا يستفيد الموظف من الترقيات ، ولهذا حسب رأينا انه من الاحسن على

¹ -انظر المادة 143 من الامر 03-06.

المشرع -ج- ان يلغي هذه الوضعية ومنح مثلاً فرصة أخرى للموظف في تمديد مثلاً الانتداب وهذا ما نجده مؤيداً عند بعض الباحثين¹.

الفرع الرابع: النقل الوظيفي كحركات من حركات نقل الموظفين

تنوع أوضاع الموظف خلال مسيرته الوظيفية بين الوضعية الاعتيادية التي يؤدي فيها مهامه بشكل روتيني، وبين أوضاع أخرى قد تستدعي تغييرات في مكان عمله أو مسؤولياته. ومن أهم هذه التغييرات حركة نقل الموظف، والتي تعد أداة أساسية لإعادة توزيع الكفاءات وتحفيز الموظفين من خلال منحهم فرصاً جديدة للتطوير والمسؤولية.

أولاً : التعريف بالنقل الوظيفي

يقصد بالنقل أن يحول الموظف الى وظيفة خالية من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى داخل نفس السلك².

ويهدف النقل في الأساس إلى تحقيق مصلحة العمل من خلال توزيع الموظفين بشكل جيد على الإدارات المختلفة، وهو ما نصت عليه المادة 156 و 157 من الأمر 03-06، بشرط ان يكون لصالح لعمل³، ويكون ذلك بقرار من الهيئة المختصة وهي في الأساس السلطة المسؤولة عن تعيينه في الجهة التي يُنقل منها ويكون ذلك بعد استشارة اللجنة المتساوية الاعضاء⁴.

¹- مثلاً هذا الرأي وجدناه عند الأستاذ عبد الهادي زيطة، في المرجع السابق، ص 176، حيث قال من أجل توازن بين مصلحة الموظف الشخصية ومصلحة الإدارة العامة.

²- صالح دجال، مطبوعة الوجيز في قانون الوظيفة العمومية على ضوء الامر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كلية الحقوق-جامعة الجزائر، الطبعة 08، 2013، ص28.

³-. الحسين بن شيخ أن ملوياً، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 2 دار هوميه، 2004، ص: 259

⁴- أكد المجلس ذلك في قرار آخر صادر بتاريخ 22 يوليو 2002 في قضية محافظ الغابات بقائمة ضد (ب.ز.)، حيث أشار مجلس الدولة إلى أنه لا يمكن نقل موظف من موقعه إلى آخر لمصلحة العمل دون أن يتم عرض القضية على لجنة الموظفين لإبداء رأيها. (مجلس الدولة، الغرفة الثانية، تاريخ 2002/07/22، ملف رقم 5485، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص165.

ثانيا: حالات النقل الوظيفي

يمكن أن تصنف حالات النقل الوظيفي طبقا للمواد 175 إلى 195 من الأمر 03-06 إلى:

-نقل الارادي: يتم هذا النقل بناءً على طلب ورغبة الموظف العام، ويصدر من قبل السلطة المختصة مع مراعاة مصلحة العمل، وفقاً للمادة 157 من الأمر (03-06). ومع ذلك، لا يُعتبر طلب النقل في هذه الحالة ساري المفعول بشكل تلقائي، بل يظل مشروطاً بموافقة الإدارة التي تمتلك السلطة التقديرية في هذا الشأن.

وحددت المادة 156 من الأمر 03-06 الاعتبارات التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند طلب النقل الوظيفي.

وقد أرسلت المديرية العامة للوظيفة برقية إلى مفتشيات الوظيفة برقم 508 بتاريخ 2011/04/18، حيث ألغيت المدة المقررة ب 03 سنوات من الموافقة على النقل التي كانت محددة سابقا ب 03 سنوات في المنشور رقم 10 المؤرخ في 26 ماي 2010. كما أكدت على الاعتبارات التي يمكن أن تتخذ عند طلب النقل الوظيفي بثلاثة أسباب: وجود عوائق صحية، المسافة بين مكان السكن والعمل، والتنقل مع الزوج. في الولايات التالية: أدرار، تمنراست، تندوف، وإليزي، ينص المنشور رقم 43 المؤرخ في 17 نوفمبر 2008 على أنه لا يمكن نقل الموظفين خارج نطاق الولاية التي يعملون بها إلا بعد انقضاء خدمة فعالية لمدة خمس سنوات.

يجدر بالذكر أن المنشورين السالفين الإشارة إليهما يتعلقان بطلبات النقل لأغراض شخصية بحتة. ومع ذلك، يُسمح للموظفين الذين يتطلب عملهم تغيير مكان إقامتهم، بشرط تقديم وثائق تثبت ذلك، بالاستفادة من عملية النقل وفقاً لمراسلة رقم 996 المؤرخة في 28 يونيو 2010 والصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

-نقل الاجباري: هو إجراء أو تدبير داخلي تلجأ إليه الإدارة لضرورة مصلحة المرفق العام تطبيقاً لنص المادة 158 من الأمر 03-06.

-نقل التأديبي: يمكن نقل الموظف لأنه ارتكب خطأ تأديبي من الدرجة الثالثة، ولهذا تطبق عليه عقوبة النقل الإجمالي التأديبي طبق للمادة 163 من الامر 03-106¹.

لكل هذه الحالات يجب التذكير على أنه وعملا بأحكام التعليمات الوزارية المشتركة رقم 01 المؤرخة في 23 ديسمبر 2015، المحددة لكيفيات تجسيد التدابير العملية الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية للبلاد، فإن عملية النقل غير مقيدة بالمصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، وعليه يمكن إنجازها متى توفرت الشروط المذكورة سابقا.

ثالثا : أليات نقل الموظفين والضمانات المقررة لهم .

تختلف حركة نقل الموظفين باختلاف نطاقها. فالحركة الداخلية تتم ضمن حدود الإدارة أو المؤسسة الواحدة، دون تغيير في العدد الإجمالي للمناصب، وتهدف إلى إعادة توزيع الموظفين لتحسين الأداء. أما عملية النقل بين الإدارات، فتتطلب توفر منصب شاغر في الإدارة المستقبلة، وتؤثر بشكل مباشر على التعداد العام للمناصب.

ومهما اختلف النقل الوظيفي، إلا أنهما يشتركان في وجوب توافر شروط موضوعية للنقل مع صدور قرار إداري بالنقل من قبل السلطة المختصة.

في حالة صدور قرار مخالف للقانون وغير مشروع، نجد أن المشرع وفر له مجموعة من الضمانات، ضمانات إدارية، إذ كفّل له حق الطعن ضد هذا القرار سواء أمام الجهة المصدرة للقرار أو إلى رئيسها أو أمام اللجان، وضمنات قضائية وهي اللجوء إلى القضاء كوسيلة أخيرة للطعن .

المطلب الثاني: وضعيات القانونية للموظف خارج الخدمة

إضافة للوضعيات القانونية الأساسية للموظف في حالة ممارسته للنشاط والتي سبق بيانها في المطلب الأول، هناك وضعيات أخرى والتي تنقطع فيها

¹ - صديقي نبيلة، نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والاجراء التنظيمي الداخليين مجلة القانون والمجتمع المجلد 3، العدد 1، 2015، ص 55-83.

صلة الموظف بالإدارة مؤقتا والتي يكون فيها الموظف متوقف عن الخدمة بتاتا، في تلك الفترة وتتمثل في حالتين أساسيتين: وضعية الإحالة على الاستيداع (الفرع الأول)، إضافة إلى وضعية الخدمة الوطنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وضعية الاستيداع

تمثل الإحالة على الاستيداع إيقافاً مؤقتاً لعلاقة العمل، مما يؤدي إلى توقف راتب الموظف ويتسبب في فقدانه حقه في الأقدمية والترقية في الدرجات والتقاعد.

ومع ذلك، يحتفظ الموظف في هذه الوضعية بالحقوق التي تم اكتسابها في رتبته الأصلية عند تاريخ إحالته على الاستيداع. ويتم إعادة إدماج الموظف بعد انتهاء فترة استيداعه¹.

وتجدر الإشارة أن هناك مراسلة صادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري مؤرخة في 31/05/2010 بخصوص تطبيق أحكام الأمر 06-03 الخاص بالإحالة على الاستيداع، حيث أن المادة 153 منه تحيل إلى التنظيم، ونظرا لعدم صدوره فإن المادة 221 تبقى الأحكام الأساسية المعمول بها عند صدوره سارية إلى حين إصدار النصوص التطبيقية للأمر، إلا أنه صدر المرسوم التنفيذي 373-20.

من المهم الإشارة إلى أنه تم صدور مراسلة بتاريخ 31 مايو 2010²، من المديرية العامة، تتناول تطبيق أحكام الأمر 06-03 المتعلق بهذه الوضعية، حيث تشير المادة 153 من هذا الأمر إلى وجود تنظيم يخص الموضوع، ومع ذلك، تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 20-373³.

أولا : أنواع وضعية الاستيداع

¹ المادة 145 من الامر 06-03، مع العلم ان كل القوانين الوظيفية السابقة جاءت مطابقة لمفهوم الاستيداع .

² مراسلة رقم 4843-2010 الصادرة في 31 ماي 2010 عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، بمتعلقة بتطبيق أحكام الأمر رقم 06-03 الخاصة بالإحالة على الاستيداع.

³ قروف جمال وضعيات الموظف العمومي بين المستحدث بالمرسوم التنفيذي 373-20 والمتطابق مع الامر 06-03، المرجع السابق، ص 415-436.

هناك نوعين من الاستيداع، ما هو تلقائي بقوة القانون، ومن هو طوعي بإرادة الموظف المعني.

1: الاستيداع التلقائي بقوة القانون:

إن الاستيداع بقوة القانون طبقا لمادتين 145 و 146 من الامر 06-03 هو حق ذو طبيعة الزامية فرضه القانون لتغليب المصلحة العامة على مصلحة الموظف ، وهذا ما أيده أيضا المرسوم 20-373. وقد حدد لإحالة على الاستيداع كحق يمارس بقوة القانون حصريا في 05 حالات، بموجب أحكام المادتين 146 و 147 من الأمر رقم 06-03 ، حيث جاءت بالترتيب على النحو التالي:

-الحالات المتعلقة بالظروف العائلية: مثل تعرض أحد أفراد الأسرة لحادث أو مرض خطير¹، أو رغبة الزوجة في تربية طفل صغير أقل من 05 سنوات²، أو ضرورة انتقال الموظف لمتابعة زوجته بسبب طبيعة عمله .

-الحالات المتعلقة بالمهام الوطنية والدولية والتي أكدها المرسوم التنفيذي 20-373: تشمل هذه الحالات المشاركة في مهام سياسية، مثل عضوية الأحزاب، أو العمل في مؤسسات دولية، أو تمثيل الجزائر في الخارج، مع الإشارة أنه لا يوجد تحديد نسبة معينة من أجل تحديد الموظفين للإحالة الى هذه الوضعية³ .

ومدة الاستيداع هنا تختلف حسب الحالة، فبالنسبة لانتقال الموظف لمتابعة زوجه بسبب طبيعة عمله في الخارج، فمدته تكون مساوية لمدة مهمة الزوج، اما

¹ منشور رقم 18-2005 المؤرخ في 09/02/2005 صادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتعلق بوضعية الإحالة على الاستيداع: في حالة مرض يجب أن تكون مبررة بتقارير طبية قانونية.

² مراسلة رقم 2789-2005 المؤرخة في 1 جوان 2005 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية المتعلقة بطلب الإحالة على الاستيداع من أجل تربية صغير يقل عمره عن 5 سنوات كلما توفر الشرط.

³ مراسلة رقم 17737-2015 بتاريخ 13 ديسمبر 2015 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، تتعلق أن الإحالة على الاستيداع بقوة القانون ليست معنية بالنسبة المؤيعة المحددة في القوانين الأساسية

الحالات المتبقية فتمنح للمعني مدة دنيا أقصاها 06 أشهر قابلة للتجديد في حدود 05 سنوات طيلة مسيرته المهنية.

2: الاستيداع الاختياري:

والذي يكون بطلب من الموظف وذلك من اجل القيام بدراسات وأعمال بحث أو لأغراض شخصية¹، وذلك بعد مرور سنتين من الخدمة الفعلية وهنا ترجع لسلطة التقديرية للهيئة المستخدمة بمنحه الموافقة من عدمها بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء²، ولها مدة شهر من أجل الرد على طلبه.

اما مدة الاستيداع في هذه الحالة تكون كحد أقصى سنتين خلال مسيرته المهنية . إلا أنه يمكن الجمع بين الحالتين (التلقائي والطوعي)³ في حدود أقصاه 05 + 02 سنوات خلال مسيرته المهنية طبقا للمادة 47 من المرسوم التنفيذي 20-373.

غير انه لا يمكن الجمع بين الإحالة على الاستيداع والاستفادة المرأة من عطلة الأمومة، لان هذه الأخيرة تكون الموظفة في حالة الخدمة اما الأولى فهي توقف مؤقت عن الخدمة⁴. وذلك طبقا للمادة 32 من المرسوم 84-27 المتعلق بكيفيات تطبيق القانون 83-11 المتضمن التأمينات الاجتماعية والتي بينت الى

¹ -مراسلة رقم 331م- 2012 المؤرخة في 30 أبريل 2012، الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، والمتضمنة الإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية.

² -التعليمية رقم 20- 1984 الصادرة في 26 جوان 1984 عن المديرية العامة للتوظيف العمومية المتعلقة بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

³ -الإرسالية رقم 17888- 2015 المؤرخة في 14 سبتمبر 2015، الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، والمتعلقة بالإحالة على الاستيداع.

⁴ - البرقية رقم 476 - 2009 المؤرخة في 24 مارس 2009 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، موجهة لرئيس مفتشية الوظيفة العامة لولاية سوق أهراس عن عطلة الأمومة خلال فترة الإحالة على الاستيداع.

⁵ - المرسوم 84-27 المؤرخ في 11 فيفري 1984، والذي يحدد كيفيات تطبيق القانون 11- 83 المؤرخ في 02 جوان 1983، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، الجريدة الرسمية، رقم 07 الصادرة 14 ديسمبر 1984.

شروط استفادة الموظفة من عطلة الامومة والتي اشترطت ان لا تكون متوقفة عن الخدمة¹.

ثانيا: الآثار المترتبة عن وضعية الاستيداع.

-الحرمان الكلي من الراتب بصفة مؤقتة والاقدمية والتقاعد طبقا للمادة 145 من الامر 03-06، ولم يميز المشرع بين الحالتين، على غرار ما كان سابقا في الامر 166-133، حيث يكون للموظف المحال على الاستيداع بقوة القانون على نصف راتبه طبقا للمادة 48 منه .

وعلى حسب رايانا كان من الاجدر الإبقاء على هذه المنحة في الأمر 03-06 مراعاة لمصلحة الموظف وهذا ما نجده في القانون الفرنسي، حيث اكد على إمكانية الإبقاء على الكفاءات المالية.²

- منعه من القيام بمزاولة نشاط ربحي في هذه الفترة³:

يُعتبر من غير المسموح للموظف أن يزاول نشاطاً تجارياً لصالحه الخاص أو لصالح الخواص. ويأتي هذا المنع كإجراء متخذ من قبل المشرع -ج- بهدف حماية المال العام من الهدر على المدى الطويل.

وإذا افترضنا وجود موظف محال على الاستيداع، فإنه من المؤكد أنه في غياب هذا المنع، قد يتمكن من إثبات توليه وظائف أو أنشطة ذات طبيعة ربحية، مما سيُسجل إضافات إلى رصيده في احتساب الخبرة المهنية وكذلك في منحة التقاعد، رغم أنه في وضعية مجمدة فيما يتعلق بالتقاعد، وبالتالي، سيتسبب ذلك في تحميل الخزينة العامة أعباءً إضافية.

¹ - قروف جمال، المرجع السابق، ص08.

² - PLANTEY, A. (2001). La fonction publique « Traité général » (2 ed.). Paris, France : Litec.

PLANTEY, A., & PLANTEY, M.-C. (2012). La fonction publique (3 ed.). Paris, France : LexisNexis.

³ - عتيقة معاوية ، وضعية حالة الاستيداع بين الممارسة وقيود ضرورة المصلحة،مجلة العلوم القانونية والسياسية ،المجلد 11،العدد01،أفريل 2020،ص544-565.

يمكن للإدارة المختصة إجراء تحقيق للتأكد من تطابق سبب إحالة الموظف إلى وضعية الاستيداع مع الأسباب المحددة لذلك¹.

وعند انتهاء مدة الاستيداع، أو حتى قبله، يتم إعادة الموظف إلى رتبته الأصلية تلقائياً، حتى وإن كان العدد الإجمالي للموظفين يتجاوز الحد المسموح به.

الفرع الثاني: وضعية الإحالة على الخدمة الوطنية

تُعرف هذه الوضعية بأنها الحالة التي يكون فيها الموظف العمومي يمارس مهامه بصفة فعلية وفي الوقت نفسه مستدعى لأداء الخدمة الوطنية².

وقد تم الإشارة إلى ذلك في المادة 116 من المرسوم رقم 85/59 والمادة 154 من الأمر رقم 06/03. وبالتالي، تعتبر الفترة التي يقضيها الموظف في الخدمة الوطنية أو في إعادة تجنيده كفترة عمل فعلية في الإدارة الأصلية التي يعمل بها³.

حيث في السابق، وبموجب المرسوم 85/59، كان الموظف يُعتبر في وضعية انتداب تلقائي بمجرد التحاقه بصفوف الجيش الوطني الشعبي من أجل الدفاع الوطني⁴. لكن الأمر رقم 06/03 جعل هذه الوضعية مستقلة بذاتها، مما يضمن للموظف حقوقه خلال فترة الخدمة الوطنية بشكل أكثر وضوحاً.

أولاً: شروط إحالة الموظف على الخدمة الوطنية

لإحالة الموظف على الخدمة الوطنية، يشترط ما يلي:

1- بلوغ السن القانوني: يجب أن يبلغ الموظف السن القانونية لأداء الخدمة الوطنية، حيث تُعتبر الخدمة الوطنية إجبارية لكل شاب بلغ 19 سنة كاملة.

¹- المادة 56 من المرسوم التنفيذي 20-373، المرجع السابق. والمادة 156 من الأمر 03-06.

² -مولود ديدان، النظام القانوني للوظيفة العمومية المرجع السابق 133.

³ -مهدي رضا النظام القانوني للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص122.

⁴-القانون رقم 14-01 المؤرخ في 9 أوت 2014 المتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 10 أوت. 2014

2- التواجد في وضعية الخدمة: يجب أن يكون الموظف أو العون المتربص المعني في وضعية الخدمة حيث يمكن للموظف المتربص الاستفادة من هذه الوضعية.

3- استلام الاستدعاء: يجب أن يتلقى الموظف استدعاءً رسمياً لأداء الخدمة الوطنية، إذ لا يمكن إحالة الموظف دون تسليم هذا الاستدعاء وهذا الجديد الموجود في المرسوم التنفيذي 20-373 في مادته 52.

4- وضعية الخدمة الوطنية تُقرر بقرار إداري فردي صادر عن السلطة المختصة. بناءً على تقديم الاستدعاء تثبت تجنيد الفرد وفقاً للقواعد المعمول بها، التي تنظمها قانون الخدمة الوطنية رقم 14-06، تقوم السلطة المختصة بإصدار القرار أو المقرر اللازم.

ثانياً: الاحكام المتعلقة بإحالة الموظف على الخدمة الوطنية

إن وضعية الإحالة على الخدمة الوطنية لها عدة آثار هي:

- إن العلاقة التي تربط الموظف بإدارته تتوقف تلقائياً عند إحالته على وضعية الخدمة الوطنية، وذلك وفقاً لما ورد في المادة 67 من القانون 14-06.

حيث يؤدي التجنيد إلى تعليق جميع علاقات العمل، حتى ولو في فترة فترة التربص¹. إذ لا يمكن لا يمكن له الاستفادة من راتبه الشهري، وإنما يتقاضى منحة شهرية خلال أداء الخدمة الوطنية وفقاً للمادة من القانون 14-06.

بالرغم ان العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة المستخدمة متوقفة مؤقتة، إلا أن مدة الخدمة الوطنية والمقررة ب12 شهر - تدخل في حساب الترقية والدرجات والتقاعد وكخبرة مهنية، كأن الخدمة الوطنية تعتبر خدمة فعلية للموظف في الوظيفة.

¹ - محمد مقرووف، وضعية الإحالة على الخدمة الوطنية في التشريع الجزائري المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد السادس، العدد الثاني، 2022، ص1305-1015.

ولكن ما يجب ذكره، ان المتربص الذي استدعي للخدمة الوطنية في فترة تربصه، وإذا عاد بعد انتهاء الخدمة الوطنية، لا يمكن ان نقول ان المدة التي قضاها في الخدمة تحتسب له كفترة تربص، لان هذا مستحيل باعتبار ان من شروط ترسيمه تقرير تقييم الموظف من الإدارة، ومادام كان في الخدمة العسكرية، لا يمكن ان يقيم المتربص¹. الترقية في الدرجات ولم يذكر الترقية في الرتب.

له الحق في إعادة ادماجه فور تحرره من الخدمة الوطنية، سواءا بإنهاء المدة أو بأي شكل من أشكال نهاية العلاقة، ويعود الى منصب عمله حتى ولو كان العدد زائداً.

وقد أضاف المرسوم التنفيذي 20-373 في المادة 53 الترقية في الرتب، وقد جاء ليعوض النقص الذي اغفله الامر 06-03 الذي ذكر فقط .

¹ - ياسين ربوح، السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية ، المرجع السابق، ص 448.

الفصل الثاني:

تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

إن تعزيز المركز القانوني للموظف هو استثمار استراتيجي في مستقبل أي مؤسسة أو دولة. فمن خلال توفير بيئة عمل عادلة ومحفزة، يتمكن الموظف من الشعور بالأمان والاستقرار، مما يدفعه إلى بذل أقصى جهده وإبداعه. هذا الاستثمار يؤدي ثماره على المدى الطويل من خلال زيادة الإنتاجية، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وبناء إدارة تقوية وفعالة.

ولا يكون كذلك إلا بتنظيم العلاقة الوظيفية التي تعتبر بمثابة عقد اجتماعي بين الموظف والجهة التي يعمل بها، وتهدف إلى تحقيق أهداف مشتركة. ولضمان استمرارية هذه العلاقة وتحقيق أقصى استفادة منها، يجب تنظيمها بشكل واضح ودقيق، بما يضمن حقوق كل طرف وواجباته، ويحدد المسؤوليات التأديبية في حالة مخالفة هذه الالتزامات.

وبالتالي، فإن تعزيز مركز القانوني للموظف وضمان استقراره الوظيفي، حتى نهاية علاقته الوظيفية، ليس مجرد واجب أخلاقي، بل هو شرط أساسي لتحقيق إدارة قوية.

ولذلك، فإن على الدول أن تعمل جاهدة على توفير بيئة عمل عادلة ومحفزة للموظفين، وذلك من خلال تكريس حقوقهم وضماناتهم، وإقرار التزاماتهم الوظيفية بوضوح، تعتبر هذه الالتزامات السبب الرئيسي لاستمرار نشاط الإدارة، بينما تُعتبر الحقوق عوامل محفزة لبقاء الموظف في منصبه وأدائه للمهام الموكلة إليه.

ولكن لا يتحقق ذلك إلا بتوفير نظام تأديبي للتحقيق التوازن بين مصلحة الموظف ومصلحة العمل.

ولهذا، فإن تنظيم العلاقة الوظيفية بشكل واضح ودقيق هو أمر حيوي لضمان استمرارية العمل وتحقيق الأهداف المنشودة. يجب أن يكون هذا التنظيم متوازناً، بحيث يحمي الطرفين حتى نهاية العلاقة التي تربطهم. كما يجب أن يكون مرناً وقادراً على التكيف مع التغيرات التي تحدث في بيئة العمل.

وعليه، قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين: نتاول في المبحث الأول إلى التوازن بين الحقوق والواجبات في الوظيفة العمومية، وفي المبحث الثاني إلى الإطار القانوني للنظام التأديبي والإنهاء الوظيفي للعلاقة الوظيفية.

المبحث الأول: التوازن بين الحقوق والواجبات في الوظيفة العمومية

يعتبر التوازن بين حقوق وواجبات الموظف في الوظيفة العمومية من أهم ركائز بناء إدارة قوية وفعالة. فمن جهة، يحق للموظف أن يتمتع بمجموعة من الحقوق التي تضمن له حياة كريمة وعملية منتجة، ومن جهة أخرى، عليه أن يتحمل مجموعة من الواجبات التي تضمن أدائه لمهامه على أكمل وجه وتحقيق أهداف الإدارة المستخدمة.

عادةً ما تُقسم هذه الحقوق إلى نوعين: حقوق مالية وحقوق وظيفية أو مهنية. من جهة أخرى، تُقسم الالتزامات إلى نوعين: التزامات إيجابية وأخرى سلبية¹.

في هذا السياق، سيتم تناول حقوق الموظف والضمانات الأساسية لحمايتها في المطلب الأول، بينما سيتناول المطلب الثاني الالتزامات الأساسية للموظف.

المطلب الأول: توسيع نطاق حقوق الموظفين وترسيخ ضماناتهم القانونية.

يترتب على انعقاد العلاقة الوظيفية، اكتساب الفرد صفة الموظف العمومي تؤدي إقامة العلاقة الوظيفية إلى اكتساب الفرد صفة الموظف العمومي، مما يمنحه العديد من الحقوق والامتيازات المستمدة من مركزه التنظيمي.

تعتبر هذه الحقوق وسيلة رئيسية لجذب المواطنين نحو العمل في القطاع الحكومي، كفرع أول، بالإضافة إلى توفير مجموعة من الضمانات التي تعزز من قدرته على الأداء الفعّال في إدارته، التي سنتطرق إليه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تمتع الموظف بمجموعة من الحقوق

تمت الإشارة إلى هذه الحقوق في الفصل الأول من الباب الثاني تحت عنوان "الضمانات وحقوق الموظف"، حيث تُعتبر مجموعة من المكتسبات التي لا يجوز التنازل عنها².

¹-العيفاوي صبرينة، سمغوني زكريا، حقوق وواجبات الموظف العام دراسة مقارنة بين الأمر 06/03 وقانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد 01، جانفي 2002، ص 472-490.

² - مولود ديدان، النظام القانوني للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 40.

ووفقاً لقوانين الوظيفة العمومية، يمكن تقسيم هذه الحقوق إلى حقوق مادية وحقوق معنوية.

أولاً: الحقوق المادية للموظف.

وتشمل هذه الحقوق والامتيازات الوظيفية الحق في الأجرة والتعويضات والترقية، والحق في المعاش التقاعدي.

ولا شك أن من أبرز الحقوق التي أقرها القانون للموظف هي تلك التي تضمن له الاطمئنان على مستقبله الاجتماعي، بالإضافة إلى تحفيزه على تقديم أداء متميز وتطوير أدائه. لذا، فإن أي مساس بهذه الحقوق دون مراعاة الضمانات القانونية المقررة لصالح الموظف يُعتبر انتقاصاً من وضعه القانوني ومركزه المالي، مما يشكل إخلالاً بالتزامات الإدارة تجاه الموظف. وسنقوم بدراسة هذه الحقوق بشكل متتابع كما يلي.

الفقرة الأولى: الحق في الراتب الشهري بعد أداء الخدمة

يعد الراتب أحد العناصر الأساسية في تعريف الموظف¹. بالإضافة إلى ذلك، فقد أصبح الحق في الحصول على الراتب حقاً دستورياً بموجب نص المادة 66 من الدستور المعدل لسنة 2020، حيث تنص على أن "العمل حق وواجب"، وأن كل عمل يستحق مقابله أجر. ويؤكد ذلك في المادة 32 من الأمر رقم 06-03². ولكن الملاحظ في هذه المادة أنه ذكر بعد أداء الخدمة..، أما النص باللغة الفرنسية استعمل...بعد أداء العمل المؤدى.... وحسب اعتقادنا أن العمل المؤدى هو الاصح تعبيراً من الخدمة.

يفرق الفقهاء بين مصطلحي "الراتب" و"الأجر". حيث يُعتبر الراتب وسيلة تضمن للموظف الحفاظ على مستوى معيشي يتناسب مع وظيفته، بينما يُنظر إلى الأجر كتعويض مالي يُدفع مقابل أداء العمل³.

¹ - عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص. 200.

² - فيساح جلول، حق الموظف في الراتب ومبدأ العمل المؤدى، مجلة افاق للعلوم ،

³ - محمد أنس جعفر المرجع السابق، ص. 122.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

تناول الأمر 66-133 في المادة 31 مسألة تحديد المرتب العام، حيث يعتبر أنه يُحدد بناءً على الوظيفة التي يشغلها الموظف ودرجته الوظيفية. وبعدها حدد المرسوم 66/137 بتاريخ 2 يونيو 1966¹، الذي قام بتحديد 14 سلم للمرتبات.

الوظيفة التي يشغلها الموظف ودرجته الوظيفية. وبعدها حدد المرسوم 137/66 بتاريخ 2 يونيو 1966²، الذي قام بتحديد 14 سلم للمرتبات.

كما أن المادة 16 من القانون 85-59 هي الأخرى أكدت هذا الحق بتمتع العمال بالراتب بعد أدائهم الخدمة.

في هذا السياق، تشير المادة 119 من الامر 03-06 إلى أن الراتب يتكون من الراتب الرئيسي بالإضافة إلى العلاوات والتعويضات.

وهذا يتماشى مع ما ورد في المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 22-138 المعدل للمرسوم 07-304 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم³. حيث يُكفل للموظف الحق في راتب بعد أداء الخدمة، والذي يتكون من الراتب الأساسي مضافاً إليه العلاوات والتعويضات.

وهذا عكس ما كان سابقاً في القانون 78-12 المتعلق ب(ق ا ع للعامل) الذي كان الراتب يتكون من مجموع من العناصر الاجر الأساسي، تعويض الضرر الناجم عن العمل، بالإضافة الى المردودية وتعويض الخبرة المهنية⁴..

من خلال ذلك يمكن ان نقول ان المرتب يتكون من:

¹-المرسوم 66-137، المؤرخ في 2 يونيو سنة 1966 والمتضمن إنشاء السلالم الخاصة بمرتبات أسلاك الموظفين وتنظيم مهنتهم. الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 02 جوان 1966.

²-المرسوم 66-137، المؤرخ في 2 يونيو سنة 1966 والمتضمن إنشاء السلالم الخاصة بمرتبات أسلاك الموظفين وتنظيم مهنتهم. الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 02 جوان 1966.

³- مرسوم رئاسي رقم 22-138 مؤرخ في 28 شعبان عام 1443 الموافق 31 مارس سنة 2022، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 17 رمضان عام 1428 الموافق 29 سبتمبر سنة 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.، الجريدة الرسمية، العدد 23، الصادرة بتاريخ 06-04-2022.

- مرسوم رئاسي رقم 07 - 304 مؤرخ في 17 رمضان مام 1428 الموافق 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية المرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم. الجريدة الرسمية، العدد 61، الصادرة بتاريخ 2007.

⁴ -مهدي رضا المرجع السابق، ص 131.

- الراتب الأساسي:

يمثل التعويض عن الالتزامات القانونية الأساسية للموظف، ويتوافق مع الرقم الاستدلالي الأدنى للصنف. يتم حسابه من خلال ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى في قيمة النقطة الاستدلالية.

أما الراتب الرئيسي، فيتم تحديده بإضافة الرقم الاستدلالي الأدنى إلى الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة التي حصل عليها الموظف¹. ومن ثم فإن الراتب الرئيسي يحسب على أساس حاصل ضرب الرقم الاستدلالي² للراتب الرئيسي في قيمة النقطة الاستدلالية وتحدد قيمة النقطة الاستدلالية وكذا المعايير التي تضبط تطورها بمرسوم.

بالرغم من صدور المرسوم 22-138 المعدل للمرسوم السابق 07-304 وتعديل الشبكة الاستدلالية، إلا أن النقطة الاستدلالية لم تتغير وبقت ثابتة مقدارها ب45دج، وهذا بالطبع أن النقطة الاستدلالية³ مرتبطة بالتغيرات الاقتصادية والسياسية. حيث يمنح الموظف عند تعيينه الحد الأدنى للأجر⁴ المحدد في جدول الرواتب، مع إمكانية الترقية إلى مراتب أعلى وفقاً للمؤهلات والخبرة⁵ وتخضع قيمة الأجور عموماً لقرارات الحكومة.

¹ - حبانى رشيد، المرجع السابق، ص116.

² - هو رقم يعبر عن قيمة وظيفتك ومستواها مقارنة بوظائف أخرى. كلما ارتفع الرقم الاستدلالي، زادت أهمية وظيفتك وقيمتها.

³ - هي سعر ثابت لكل وحدة من الرقم الاستدلالي

⁴ - عتيقة معاوي، الحماية القانونية للراتب، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 01، 2019، ص131-154.

⁵ - د. سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص129.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

الشبكة الاستدلالية للموظفين وفق المرسوم 22-138

الرقم الاستدلالي للدرجات												الرقم الاستدلالي الأدنى	المصنف	المجموعة
الثانية عشرة	الحادية عشرة	العاشرة	التاسعة	الثامنة	السابعة	السادسة	الخامسة	الرابعة	الثالثة	الثانية	الأولى			
150	138	125	113	100	88	75	63	50	38	25	13	250	1	د
161	148	135	122	108	95	81	68	54	41	27	14	269	2	
174	160	145	131	116	102	87	73	58	44	29	15	290	3	
188	173	157	141	125	110	94	79	63	47	31	16	313	4	
203	186	169	153	135	119	101	85	68	51	34	17	338	5	
219	201	183	165	146	128	110	92	73	55	37	19	365	6	
239	219	199	180	159	140	119	100	80	60	40	20	398	7	ج
255	236	215	194	172	151	129	108	86	65	43	22	429	8	
281	258	234	211	187	164	140	118	94	71	47	24	468	9	ب
302	277	252	227	201	177	151	126	101	76	50	26	503	10	
329	302	274	247	219	192	164	138	110	83	55	28	548	11	ا
352	323	294	265	235	206	176	147	117	89	59	30	587	12	
377	346	314	283	251	220	188	158	126	95	63	32	628	13	
403	370	336	302	268	235	201	168	134	101	67	34	671	14	
430	394	358	323	286	251	215	180	143	108	72	36	716	15	
458	420	382	344	305	268	229	191	153	115	76	39	763	16	
487	447	406	366	325	285	244	204	162	122	81	41	812	17	

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

المجموعة	الصنف	الرقم الاستدلالي	الرقم الاستدلالي للدرجات												
			الأولى	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	السادسة	السابعة	الثامنة	التاسعة	العاشرة	الحادية عشرة	الثانية عشرة	
أ	خارج الصنف	نصف فرعي 1	980	50	98	148	196	246	294	344	392	442	490	540	588
		نصف فرعي 2	1 040	53	104	157	208	261	312	365	416	469	520	573	624
		نصف فرعي 3	1 105	56	111	166	221	277	332	387	442	498	553	608	663
		نصف فرعي 4	1 175	59	118	177	235	294	353	412	470	529	588	647	705
		نصف فرعي 5	1 250	63	125	188	250	313	375	438	500	563	625	688	750
		نصف فرعي 6	1 330	67	133	200	266	333	399	466	532	599	665	732	798
		نصف فرعي 7	1 530	77	153	230	306	383	459	536	612	689	765	842	918

وما يمكن ان نستخلصه من هذا الجدول ان الراتب يتحدد او يقوم على اساسين مهمين¹: احدهما متعلق بنوع الوظيفة وقيمة العمل الموكول للموظف، والآخر متعلق بالموظف نفسه بما يحمله من مؤهلات وخبرته .

الا انه يمكن للراتب ان يتعرض للنقصان والتي تحدده الهيئة المستخدمة ولا يعتبر انتهاك للحقوق الموظف، وانما لاعتبارات رأتها صحيحة في ذلك كغباب المتكرر للموظف بدون سبب أو لسبب تأديبي كارتكابه مخالفات، ويمكن أيضا في حالة تخفيض رتبته او في سلك الذي ينتمي إليه.

بجانب الراتب الأساسي الذي تم تناوله في الفقرات السابقة، يحصل الموظف على دخل إضافي، سواء كان ذلك في شكل علاوات أو منح، أو على شكل مكافآت أو تعويضات عينية، والتي يتم تحديدها وفقاً التالي:

1-التعويضات والعلاوات الخاصة:

¹ - رفعت محمد بطيخ «حقوق الموظفين العموميين وواجباته، ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، الدار البيضاء، المغرب، أوت، 2006 ص 76.

تتضمن التعويضات التي تؤثر على موظفي قطاع معين دون غيره من القطاعات، كما هو منصوص عليه في المراسيم التنظيمية المتعلقة بالنظام التعويضي لمختلف الأسلاك. ومن بين هذه التعويضات¹:

- نجد التعويضات الخاصة بأسلاك الممارسين الطبيين العاملين في الصحة العمومية، مثل علاوة تحسين الخدمة الطبية كعلاوة تعويض انتقال العدوى، وتعويض المناوبات².

- يستفيد النظام التعويضي للأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية من علاوات الأداء التربوي، بالإضافة إلى تعويض الدعم المدرسي والمعالجات التربوية³.

تشير العلاوات في هذا السياق إلى المبالغ المالية التي تُضاف إلى راتب الموظف⁴ كميزة مالية معترف بها من قبل النظام القانوني للوظيفة العامة⁵.

الملاحظ أن المشرع استعمل مصطلح المنحة والتعويض كمرادفين مثل المادة 119 و124 من الامر 03-06، وبالرجوع الى ترجمة النص باللغة الفرنسية نلاحظ انه استعمل مصطلح واحد هو العلاوة.

2- المنح العائلية: يستفيد الموظف من منح ذات الطابع العائلي المتعلقة بالزوج غير العامل والأبناء وفقاً للقانون الساري⁶.

ان التعويضات والمنح المذكورة السابقة هي أجزاء تدخل في مكونات الراتب، وهذا يعكس سلبا عليه، باعتبار من اهداف هذه المنح والتعويضات هي تغطية لبعض الظروف المحيطة بالوظيفة، عكس ما

¹-مرسوم تنفيذي رقم 15-176 مؤرخ في 06/07/2015 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 08-70 المؤرخ في 26/02/2008 والمتضمن تأسيس منحة جزافية تعويضية لفائدة بعض الموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية IFC. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 20/02/1989 المحدد لشروط تنفيذ الأجر الخاص بالساعات الإضافية.

²-مرسوم تنفيذي رقم 11-188 مؤرخ في 5 ماي سنة 2011، المتضمن القانون التعويضي للموظفين المنتمين لأسلاك الممارسين الطبيين العاملين في الصحة العمومية الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة في 8 جويلية 2015.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 10-78 مؤرخ في 24 فيفري سنة 2010، المتضمن النظام التعويضي للموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية،، الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة في 25 فيفري 2010.

⁴ -نواف كنعان، المرجع السابق، ص115.

⁵ -محمد جمال الذنبيات المرجع السابق، ص323.

⁶-المرسوم التنفيذي رقم 04-28، الموافق ل 14 فيفري 2004، المعدل للمرسوم 65-75، المؤرخ في 23 مارس 1965، المتعلق بالتعويضات ذات الصبغة العائلية، الجريدة الرسمية، العدد10، الصادرة بتاريخ 15فيفري 2004.

نراها حالياً هي من أسباب زيادة الراتب، وفي الأخير نقول ان نظام الرواتب ونموه بطيء جداً في مسار المهني للموظف، حيث نرى انه بعد مرور 15 سنة وأكثر من الوظيفة يبدأ في زيادة الراتب، أي بعد الدرجة 05، وهذا لا يتناسب مع طموحات الموظفين الذين يكرسون حياتهم في خدمة الإدارة¹.

الفقرة الثانية: الحق في الترقية

يبدأ الموظف مسيرته المهنية في أدنى درجات السلم الوظيفي، ثم يرتقي في مركزه القانوني ويزداد دخله وهذا ما يعبر عنه بالترقية².

تشير الترقية التي تعتبر الدعامة الأساسية في المسار المهني للموظف³ وهو انتقال الموظف من وضعية وظيفية إلى أخرى ذات مستوى أعلى وراتب أكبر.

وغالباً ما تترافق هذه الترقية مع زيادة في الامتيازات الوظيفية، مثل تغيير طبيعة الأعمال ورفع درجة المسؤولية في مجال السلطة.

و تعرف الترقية قانونياً، وفقاً لتعريف محمد فؤاد مهنا، بأنها الحالة التي ينتقل فيها الموظف إلى وظيفة ذات مستوى أعلى في الهيكل التنظيمي. ويجب أن تتضمن الوظيفة الأعلى التي ينتقل إليها الموظف اختصاصات رئيسية وإشرافية.

وقد تناولها المشرع -ج- في المواد 54 إلى 58 من المرسوم 85-59 والمواد من 106 إلى 111 من الامر 06-03، الذي اعتبر الترقية نوعين:

الترقية بالدرجات وهي الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشر، وتتم بصفة مستمرة حسب الوسائل والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم، وهذا ما نصت عليه الامر 66-133 في المادة 34، والمادة 72 من المرسوم 85-59 والمادة 06 من الامر 06-03.

¹ -هاشمي خرفي المرجع السابق، ص259.

² -- صلاح محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية من الناحية العلمية والعملية الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000. ص 29.

³ -كمال زمور، ترقية الموظفين في قطاع الوظيفة العمومية، مذكرة نهاية التكوين المتخصص، المعهد الوطني للإنتاجية و التنمية الصناعية، المديرية العامة للوظيفة العمومية، سنة 2005-2006، ص04.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

اما الترقية في الرتبة هي بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى من الفئة نفسها ومن فئة إلى أخرى¹، طبقاً للمادة 107 من الامر 06-03.

اولاً: شروط الترقية. تخضع ترقية الموظفين العموميين الى شروط حددتها قوانين الوظيفة العامة، وهي:

1- شروط المدة:.

يستند هذا الأسلوب إلى مبدأ أن الموظف الذي قضى فترة أطول في وظيفته الحالية يكون له أولوية في الترقية إلى الوظيفة الأعلى الشاغرة. فكلما زادت سنوات الخدمة، زادت الخبرة والكفاءة، مما يمنح الموظف الحق في الترقية².

الترقية في الدرجة	المدة الدنيا	المدة المتوسطة	المدة القصوى
من درجة إلى درجة أعلى منها مباشرة	(سنتان و 6 أشهر)	(3 سنوات)	(3 سنوات و 6 أشهر)
المجموع : 12 درجة	30 سنة	36 سنة	42 سنة

مزايا الترقية على أساس الأقدمية:

-تعتبر هذه الطريقة واضحة وسهلة التطبيق، حيث تعتمد على معيار واحد هو طول فترة الخدمة.

-تشجع الموظفين على البقاء في وظائفهم لفترة طويلة، مما يساهم في الاستقرار الوظيفي.

-تعتبر الأقدمية مؤشراً على الخبرة المكتسبة، وبالتالي فإن الترقية على أساسها تعتبر نوعاً من التعويض عن هذه الخبرة.

سلبيات الترقية على أساس الأقدمية:

-قد لا يحفز هذا النظام الموظفين على تقديم أفضل ما لديهم، حيث أن الترقية مضمونة لمن يتمتع بالأقدمية الكافية بغض النظر عن أدائه³

¹ - جلوريا منير أبو جابر، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العمومية " دراسة مقارنة كلية الدراسات العليا، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان 2001 2000 ص 36.

² - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 125

³ - كنعان نواف، المرجع السابق، ص 126

-قد يتم ترقية موظف أقل مؤهلة علمياً فوق موظف آخر أكثر مؤهلات، مما يؤثر على جودة العمل.

-قد يؤدي هذا النظام إلى ظلم بعض الموظفين المتميزين الذين لا يحصلون على الترقية بسبب عدم توفر الشواغر أو بسبب وجود موظفين آخرين أقدم منهم.

2- شرط الكفاءة المهنية

نظام يربط بين التقدم الوظيفي للموظف ومستوى أدائه الفعلي ومؤهلاته العلمية والمهنية. بعبارة أخرى، يتم ترقية الموظف الذي يثبت كفاءته وقدرته على تولي مسؤوليات أكبر، بغض النظر عن مدة خدمته.

وهناك من وضع مبادئ للتوفيق بين المعيارين حيث يتم اختيار المعيار حسب المستوى التنظيمي إذ تتم الترقية بالأقدمية المطلقة في مستوى الإدارة التنفيذية، ويكون المزج بين الأقدمية والكفاءة في مستوى الإدارة الوسطى مع الاحتكام إلى الأقدمية عند تساوي كفاءة عاملين، أما مستوى الإدارة العليا فيتم الاعتماد على الكفاءة المطلقة .

تم تطوير آليات للتوازن بين الشرطين، حيث يتم اختيار الشرط المناسب للترقية وفقاً للمستوى التنظيمي في الإدارة التنفيذية، تُعتمد الأقدمية المطلقة كمعيار للترقية.

بينما في الإدارة الوسطى، يتم دمج الأقدمية مع الكفاءة، مع الأخذ في الاعتبار الأقدمية في حال تساوي كفاءة الموظفين. أما في الإدارة العليا، فإن التركيز يكون على الكفاءة المطلقة كمعيار أساسي للترقية¹.

3-قرار ترقية الموظف موقوف على شرط اجتياز الموظف مرحلة التكوين المقرر قانوناً وهو ما نصت عليه التعليمات رقم 45 المؤرخة في 01 ديسمبر 2008 التي تحدد كفاءات تنظيم وبرامج التكوين قبل الترقية في بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية المحدد ب 15 رتبة.

¹ - نسيم أحمد الصيد، الترقية والفعالية التنظيمية، مذكرة ماجستير، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، 2008 - 2007، ص 13

وتجدر الإشارة أنه لا بد ان يصدر قرار من السلطة المختصة بالتعيين، وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها، ويستحق الموظف بداية الراتب المقرر للوظيفة المرقى إليها او علاوة من علاواتها.

- ترتبط ترقية الموظف بشرط اجتياز مرحلة التكوين المحددة قانوناً¹، وفقاً للقرار الصادر بتاريخ 19 ديسمبر 2019، الذي يحدد كيفية تنظيم وبرامج التكوين قبل الترقية في بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، والتي تشمل 17 رتبة² بعدما كان في التعليم السابقة الملغاة 15 رتبة³.

- يجب أن يتم إصدار قرار من السلطة المختصة بالتعيين، وتصبح الترقية سارية المفعول اعتباراً من تاريخ صدور هذا القرار.

وعند صدور القرار، يحق للموظف الحصول على بداية الراتب المخصص للوظيفة المرقى إليها، بالإضافة إلى أي علاوات مرتبطة بها.

ثانيا: كيفية الترقية في الرتبة

تتيح الترقية في الرتبة للموظف التقدم في مساره المهني بالانتقال إلى رتبة أعلى ضمن نفس السلك الوظيفي أو سلك أعلى. وتتحقق هذه الترقية من خلال عدة طرق:

- **الترقية بالشهادة:** يحصل الموظف على الترقية بناءً على حصوله على شهادة علمية جديدة خلال مسيرته المهنية.

قام المشرع الجزائري في المرسوم رقم 85-95 بتصنيف المستفيدين من الترقية إلى فئتين.

¹- بلعربي عبد الكريم، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد 01، ديسمبر 2013، ص 29.

²- قرار المؤرخ في 19 ديسمبر 2019، المحدد لكيفية تنظيم وبرامج التكوين قبل الترقية في بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 45، الصادرة بتاريخ 2 جانفي 2020.

³- التعليم رقم 45 المؤرخة في 01-12-2008 نتحدد كليات تنظيم وبرامج التكوين قبل الترقية في بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، الملغاة بالقرار 19 ديسمبر 2019.

الفئة الأولى، تضم الموظفين الذين يمكنهم إثبات حصولهم على المؤهلات والشهادات المطلوبة للوظائف الشاغرة المتوافقة مع تأهيلهم الجديد، ويجب أن يتوفر لديهم شرطين أساسيين: **الأول** هو أن يكونوا خريجي مؤسسات التكوين المتخصصة التابعة للإدارات العامة المعنية، **والثاني** هو أن يكونوا خريجي مؤسسات التكوين المتخصصة الأخرى المذكورة، وذلك وفقاً لما ورد في المادة 34، الفقرة 05 من نفس القانون.

أما الفئة الثانية، فهي تشمل الموظفين الذين يتمتعون بأولوية في الترقية، حيث يسعون للانتقال إلى سلك أعلى ضمن نفس الفرع المهني الذي ينتمون إليه.

- **الترقية بالتكوين:** يتم ترقية الموظف بعد اجتيازه برامج تكوين متخصص مرتبطة مع اشتراط مرافقته لوثيقة تبين التحاقه بالتكوين مع محضر نهاية التكوين¹ طبقاً للمادة 107 من الامر 03-06 .

- **الترقية بالامتحان المهني:**

تخضع الترقية لاجتياز الموظف امتحاناً مهنيًا يقيّم كفاءاته وقدراته. تتطلب عملية الترقية اجتياز الموظف لامتحان مهني يهدف إلى تقييم كفاءاته وقدراته.

يجب على الموظفين الذين يرغبون في التقدم للامتحان المهني أن يستوفوا مجموعة من الشروط، أبرزها شرط الأقدمية في الرتبة، والتي يجب أن تكون خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية. وذلك وفقاً للقوانين الأساسية المعمول بها، حيث يتم تخصيص حوالي 30 بالمائة من المناصب الشاغرة للتوظيف الداخلي.

لا يمكن إجراء المسابقات أو الفحوص المهنية إلا بعد تضمينها في المخطط الخماسي لتسيير الموارد البشرية، وذلك وفقاً لما ورد في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 12-94 الذي يحدد كيفية تنظيم هذه الفحوص والمسابقات في المؤسسات والإدارات العمومية. بعد استلام المؤسسة أو الإدارة العمومية لمدونة ميزانية السنة المعنية، تبدأ، تحت إشراف الوزير المختص، في فتح هذه المسابقات والامتحانات.

وفي هذا الإطار، يجب الالتزام بالنسب المحددة في القوانين الأساسية الخاصة، مع مراعاة احتياجات وخصوصيات كل مؤسسة، وإبلاغ السلطة المسؤولة عن الوظيفة العمومية بذلك.

¹ - المنشور رقم 04 المؤرخ في 15 ماي 2007 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية، المتعلق بمحاضر الالتحاق بالتكوين المتخصص ونهايته.

• الترقية بالاختيار:

تختار الإدارة الموظفين المؤهلين للترقية بناءً على تقييمها لأدائهم وأقدميتهم، مع الأخذ برأي لجنة متساوية الأعضاء.

الملاحظ أن المرسوم 85-95 وردت شروط للموظف حتى يستفيد من الترقية على أساس الاختبار ومن بين هذه الشروط اكتساب الخبرة المهنية الكافية، ولكن من غير المعقول تحديد وتقييم هذه الخبرة الكافية هل هي حقيقة كافية أم لا.

غير انعدام المعايير التي يمكن الاعتماد عليها في تحديد هذه الكفاءة الكافية، هو ما يجعل للإدارة الحرية الكاملة في تحديد هذه المعايير والحكم بكفاية هذه الكفاءة والخبرة للموظف، مما يجعل هذه الطريقة مبنيّة على تقديرات الإدارات وحريتها في التقييم.

ثالثاً: كيفية الترقية على أساس الدرجات

بعد تقييم الموظف، تجمع تلك التقارير لتسجيلهم ضمن قوائم التأهيل على مستوى الجهة المكلفة تسير شؤون المستخدمين ليتم احصائهم واستخراج فعليا الموظفين المؤهلين ومستوفون للمدة المبينة في الجدول سابق، والتي تحدد ب 31 ديسمبر من السنة التي تسبق سنة اعداد جداول التأهيل. ليتم بعدها اشهار تلك القوائم للاطلاع عليها في الإدارة الموظف حتى يتمكن الموظف من تقديم الطعون في ذلك.

الترقية في الدرجة	المدة الدنيا	المدة المتوسطة	المدة القصوى
من درجة الى درجة اعلى منها .	سنتين و 06 اشهر	03 سنوات	03سنوات و 06 أشهر
المجموع 12 درجة	30سنة	36 سنة	42 سنة

جدول الترقية

بالنسبة للموظف الذي يتواجد في عطلة مرضية طويلة، يتم ترقيته بناءً على المدة المتوسطة، وذلك من خلال قرار أو مقرر فردي خارج جدول الترقية المعتمد¹.

ويستفيد الموظف الذي يعمل في بعض المناطق من التراب الوطني تخفيضاً في الأقدمية للالتحاق بالمنصب الأعلى، حسب الروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، وكذلك أرامل الشهداء يخفض لهم الأقدمية للالتحاق بالسلك الأعلى عن طريق الامتحان المهني.

عند حصول الموظف على الترقية في الدرجة، يتم إعادة تصنيفه في الدرجة المرتبطة بالرقم الاستدلالي الذي يساوي أو يتجاوز مباشرة الرقم الاستدلالي للدرجة الحالية في رتبته الأصلية. كما يحتفظ الموظف بباقي أقدميته، والتي تؤخذ بعين الاعتبار عند الترقية في الرتبة الجديدة².

الفقرة الثالثة-الحق في الحماية والخدمات الاجتماعية:

تُعتبر الحماية الاجتماعية للموظف العمومي من أبرز الحقوق المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية، حيث تتيح له الاستفادة من مجموعة من الخدمات والمساعدات المالية، بالإضافة إلى تأمينه ضد المخاطر المحتملة، وقد أسهمت هذه الحماية في تحسين مستوى الموظف الاجتماعي والمعيشي والنفسي، مما انعكس إيجاباً على أدائه الوظيفي. وبالتالي، فإن تحسين جودة الخدمات المقدمة من قبل المؤسسات التي يعمل بها الموظف يعود بالفائدة على الجميع. لذا، فإن الحماية الاجتماعية تُعد فعالة لكل من الموظف والمؤسسة المعنية.

يستفيد الموظف العام، وفقاً للمادة 33 و34 من الأمر 03-06، من مجموعة من الخدمات الاجتماعية كالتأمينات الاجتماعية والحماية من حوادث العمل والأمراض المهنية: التي تهدف إلى تحسين نوعية حياته مادياً ومعنوياً. تأتي هذه الخدمات كتكملة لأجر العمل وتتم إدارتها من قبل لجنة للخدمات الاجتماعية³ تتكون من 5 إلى 9 أعضاء دائمين، بالإضافة إلى 2 إلى 3 أعضاء إضافيين.

وتُنشأ داخل كل مؤسسة أو هيئة عمومية بناءً على عدد العمال. تشمل الخدمات التي تقدمها اللجنة الرعاية الصحية، الأمن والاستقرار، النقل والإطعام، السكن، بالإضافة إلى المساعدات الاجتماعية التي

¹ -نيشات سلوى، المرجع السابق، ص96.

² -صليح مسعود، الترقية في الوظيفة العمومية بالجزائر، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعقدة العدد 11، أبريل 2022، ص98.

³ -المرسوم 82-179 المؤرخ في 15-05-1982، المتعلق بالخدمات الاجتماعية وكيفية تمويلها، الجريدة الرسمية

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

تتضمن مبالغ مالية تُقدم بمناسبة مختلفة مثل الزواج، الختان، تعويض العمليات الجراحية، منح التقاعد والعمرة. هذه الخدمات تأتي ضمن برامج سنوية وميزانية محددة.

تُعتبر التأمينات الاجتماعية¹ من الحقوق الأساسية التي تقدمها الدولة للموظفين من خلال الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، وهو مؤسسة ذات إدارة خاصة تُعد من أهم مؤسسات الدولة. يُدير هذا الصندوق عدد من الموظفين، أبرزهم المدير العام والعون المكلف بالعمليات المالية، الذين يؤدون المهام الموكلة إليهم وفقاً لقوانين محددة.

يمثل التأمين الاجتماعي نقطة تحول كبيرة في الجزائر، حيث شهد العديد من المراحل منذ تأسيسه وتطوره. يتضمن التأمين الاجتماعي مجموعة من القواعد القانونية التي تضعها الدولة لمواجهة المخاطر التي قد تصيب الموظفين وتؤثر على نشاطهم بشكل دائم أو مؤقت، تشمل هذه المخاطر: المرض، الولادة، العجز، الوفاة، التقاعد، حوادث العمل، والأمراض المهنية².

و لكي يعرف الموظف حقوقه في الضمان الاجتماعي، يجب عليه الاطلاع على القوانين والأنظمة التي تنظم هذا المجال. هذه القوانين³ تلزم الموظف بالاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي ودفع اشتراكات دورية، مقابل حصوله على مجموعة من الخدمات والمزايا التي تضمن له حماية اجتماعية أفضل⁴.

الفقرة الرابعة: الحق في التقاعد

¹ - قانون رقم 83-11، المؤرخ في 02 جويلية 1983، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 05 جويلية 1983.

- قانون رقم 15-05 المؤرخ في 01 فيفري 2015 المعدل والمتمم لقانون 83-11، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة بتاريخ 12 فيفري 2015.

² - القانون رقم 83-13 المؤرخ في 02-جويلية 1983، المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية، الجريدة الرسمية، العدد 28، الصادرة بتاريخ في 05 جويلية 1983.

³ - الامر رقم 95-01 المؤرخ في 21 جانفي 1995 الذي يحدد أساس اشتراكات وأداء الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية العدد 05 الصادرة بتاريخ اول رمضان سنة 1995.

⁴ - بوتغريوت عبد المليك الموظف العام في مواجهة الضمان الاجتماعي مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011-2012، ص 74.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

يحق للموظف المتقاعد الاستفادة من منحة التقاعد المضمونة من قبل مؤسسة مستقلة، وهي الصندوق الوطني للتقاعد¹، حيث تم الاعتراف بهذا الحق بموجب الأمر 66-133 في المادة 32، وقد تم تأكيده مجدداً في الأمر 06-03 في المادة 33 .

من خلال النصوص القانونية المذكورة، يمكننا استنتاج أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفاً شاملاً لحق التقاعد، باستثناء ما ورد في المادة 03 من قانون 83-12²، التي حددت طبيعة هذا الحق على أنه حق مالي وشخصي يُمنح للموظف أو العامل مدى الحياة.

وبالتالي، يمكن القول إن حق التقاعد يمثل حقاً مالياً وشخصياً يُستفاد منه مدى الحياة، ويُمنح للموظف الذي بلغ سن التقاعد، بشرط أن يكون قد أدى الاشتراكات الإلزامية خلال مسيرته المهنية.

حدد المشرع الجزائري سن التقاعد بـ 60 سنة للموظف، غير أنه يُسمح للمرأة الموظفة بالتقاعد عند بلوغها 55 سنة بناءً على طلبها، وفقاً لما تنص عليه المادة 02 من القانون 16/15³ .

وعلاوة على ذلك، يمكن تمديد سن التقاعد لما فوق السن القانونية في حالات معينة؛ حيث يحق للعامل أو الموظف اختيار مواصلة نشاطه بعد 60 سنة خمس سنوات إضافية بموجب طلبه، ولا يجوز للهيئة المستخدمة إحالة الموظف للتقاعد خلال هذه الفترة كما ورد في المادة 02 من القانون 16/15. يمكن للمرأة الموظفة التي قامت بتربية طفل واحد أو أكثر لمدة تسع سنوات عمل على الأقل أن تخفض المدة، سنة واحدة عن كل طفل، وذلك بعد أقصى ثلاث سنوات⁴.

حتى ان الموظفين الذين يعملون في مهن تتسم بالخطورة والوظف والعامل المصاب بنسبة معينة من العجز يمكن لهم الاستفادة من تخفيض سن التقاعد⁵.

حدد المشرع الجزائري شروطاً للاستفادة من حق التقاعد، حيث يتوجب على الموظف أو العامل أن يقضي فترة لا تقل عن خمسة عشر سنة في العمل، مع الالتزام بدفع مساهمات الضمان الاجتماعي.

¹ - مرسوم رقم 223/85، المؤرخ في 20 أوت 1985، يتضمن التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي، جريدة رسمية عدد 34، صادر بتاريخ 21 أوت 1985.

² - قانون رقم 83-12 المؤرخ في 2 جويلية 1983، المتعلق بالتقاعد، منشور في جريدة رسمية 1803، الصادرة بتاريخ 5 جويلية 1983.

³ - قانون 16-15 المؤرخ في 31 ديسمبر 2016، المعدل والمتمم للقانون 83-12، المتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية رقم 78، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2016.

⁴ - أنظر المادة 08 من القانون 83-12، المرجع السابق.

⁵ - أنظر المادة 09 من القانون 83-12، المرجع السابق.

تُعتبر هذه الخمس عشرة سنة الحد الأدنى لفترة الخدمة، بينما الحد الأقصى لفترة العمل الفعلي هو 32 سنة. كما يجب أن تكون نسبة الاشتراكات المدفوعة خلال هذه الفترة حوالي سبع سنوات ونصف¹.

في عام 1996، وافق المجلس الوطني الانتقالي على نظام التقاعد النسبي بموجب المرسوم رقم 95-119، الذي كان يقتصر في البداية على فئة الإطارات السامية في الدولة²، مما اعتبر امتيازًا خاصًا لهذه الفئة. لكن الوضع تغير لاحقًا، حيث تم توسيع نطاق تطبيق هذا النظام ليشمل جميع العمال والموظفين العموميين³ بموجب الأمر رقم 97-13⁴.

تحدد الشروط اللازمة لاستفادة الموظف من التقاعد النسبي بناءً على طلبه، حيث يجب أن يكون قد بلغ سن الخمسين بالنسبة للرجال والخامسة والأربعين بالنسبة للنساء. بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الموظف أن يكون قد قضى فترة خدمة فعلية ودفع اشتراكات الضمان الاجتماعي، والتي تقدر بـ 20 سنة للرجال و15 سنة للنساء.

تم استحداث نوع جديد من التقاعد بموجب المرسوم التشريعي رقم 94/10 المؤرخ في 26 مايو 1994، والمتعلق بالتقاعد المسبق. يشمل هذا النوع جميع عمال المؤسسات الاقتصادية (القطاع الاقتصادي)⁵ وموظفي المؤسسات والإدارات العامة الذين يفقدون مناصبهم بشكل غير إرادي لأسباب اقتصادية، مثل تقليص عدد العمال أو حل المؤسسة بسبب طارئ. للاستفادة من التقاعد المسبق، يجب على الأجير استيفاء عدد من الشروط، منها:

1. جمع 20 سنة من سنوات العمل القابلة للاعتماد في التقاعد.
2. بلوغ سن الخمسين بالنسبة للرجال والخامسة والأربعين بالنسبة للنساء.
3. دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي لمدة لا تقل عن 10 سنوات بشكل كامل، مع شرط أن تكون 3 سنوات من بينها قبل إنهاء علاقة العمل.

¹ -انظر المادة 06 من القانون 15-16، المرجع السابق.

² -مريم بن زيان، تطبيق نظام التقاعد المسبق في إطار نظام التقاعد في القانون الجزائري، مجلة قانون العمل والتشغيل العدد 03، جوان 2017، ص 165.

³ -بن عزوز بن صابر، الوجيز في شرح قانون العمل الجزائري "نشأة علاقة العمل الفردية والآثار المترتبة عنها"، الطبعة 01، دار الخلدونية الجزائر، 2010، ص 275.

⁴ - الأمر رقم 97-13، المؤرخ في 31 ماي 1997، المعدل والمتمم للقانون 83-12 المتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية عدد 38، الصادرة في 02 جوان 1997..

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 98-317 مؤرخ في 3 أكتوبر سنة 1998، يتضمن توسيع التقاعد المسبق لموظفي المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر. عدد 74 مؤرخة في 05 أكتوبر 1998.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

4. أن يكون اسمه مدرجًا في قائمة العمال المقرر تقليصهم والموقعة من قبل مفتشية العمل المختصة إقليميًا.

5. عدم حصوله على أي دخل من نشاط مهني آخر¹.

يستطيع العمال الذين تتوفر لديهم الشروط المحددة الاستقادة من التقاعد المبكر، حيث يتم احتساب عدد سنوات التقاعد المبكر وفقًا لعدد سنوات عملهم. سيتم توضيح ذلك في الجدول أدناه.

سنوات التسبيق	سنوات العمل
5 سنوات	20 سنة أو أكثر
6 سنوات	22 سنة أو أكثر
7 سنوات	24 سنة أو أكثر

8 سنوات	26 سنة أو أكثر
9 سنوات	28 سنة أو أكثر
10 سنوات	29 سنة أو أكثر

الجدير بالذكر أن سنوات التسبيق التي يستفيد منها العامل تدخل في حساب معاش التقاعد النهائي. ومع ذلك، تنص المادة 15 من المرسوم التشريعي رقم 94/10 على أن معاش التقاعد الذي يتم حسابه بناءً على سنوات التسبيق يخضع لخصم بنسبة 1% عن كل سنة تسبيق. أي أنه كلما زادت سنوات التسبيق، قلّ مقدار المعاش الشهري الذي سيحصل عليه العامل بعد بلوغه سن الـ 60 عامًا.

يمكننا أن نستنتج في النهاية أن الموظف يحق له الحصول على معاش، وهو مبلغ مالي يعوض راتبه، يتم دفعه بانتظام من قبل الصندوق الوطني للتقاعد. يتم تحديد قيمة المعاش بناءً على معيارين رئيسيين².

¹ - انظر المادة 07 من المرسوم 94-10، المتعلق بالتقاعد المرجع السابق.

² - خرفي هاشمي، المرجع السابق 32.

1. قيمة الراتب الذي تقاضاه الموظف في السنوات الأخيرة
2. عدد السنوات التي استوفى فيها الموظف شروط الإحالة على التقاعد، حيث يجب أن لا تقل هذه المدة عن 75% من المبلغ السنوي للأجر الوطني الأدنى المضمون، ولا تتجاوز هالأدنى المضمون، ولا تتجاوز 80% من الأجر الخاضع للاشتراكات، والذي يتم خصم اشتراكات الضريبة والضمان الاجتماعي منه¹.

ثانيا: الحقوق المعنوية للموظف

تشمل الحقوق المعنوية للموظف العمومي مجموعة متنوعة من الحقوق غير المادية التي تضمن كرامة الإنسان وحقوقه الأساسية في مكان العمل. ومن أبرز هذه الحقوق: الحق في الحصول على العطلات والراحة، الحق في الانضمام إلى نقابة والدفاع عن حقوقه النقابية، الحق في التكوين والتطوير المهني، الحق في الاستقالة. وسنتطرق إليها كالتالي :

1: الحق في الحصول على العطلات والراحة

يُعتبر الحق في الراحة والعطل والغيابات القانونية من أهم حقوق الموظف، حيث يُعدّ هذا الحق دستورياً²، وقد تناول الأمر رقم 03-06 هذا الحق بالتفصيل، في عدة مواد، لتنظيم هذا الحق بشكل أفضل ووضوح أكبر مقارنة بالقوانين السابقة المتعلقة بالوظيفة العمومية. ويمكن تصنيف العطل إلى ثلاثة أصناف رئيسية، والتي سيتم توضيحها كالتالي :

الفقرة الأولى: العطل السنوية

تنص المادة 194 من الأمر 03-06 على أن لكل موظف الحق في الحصول على عطلة سنوية مدفوعة الأجر، تتيح له فرصة الراحة لمدة شهر كامل خلال عام عمل فعلي، وذلك بهدف الحفاظ على صحته وتعزيز قدرته على مواصلة عمله .

أما المادة 197 من نفس الأمر، فتحدد أن العطلة السنوية المدفوعة الأجر تُحتسب بمعدل يومي ونصف في الشهر، على ألا تتجاوز المدة الإجمالية 30 يوماً في السنة. وقد أكد المرسوم 66-135

¹ - مولود ديدان، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار بلقيس، المرجع السابق، ص32.

² - انظر المادة 66 / 4 من الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 20-442 المتعلق بالتعديل الدستوري، المرجع السابق.

المتعلق بالعتل هذا الأمر، حيث نص في مادته الأولى على تحديد مدة العطة السنوية ب 30 يوماً متتالية. بالإضافة إلى ذلك، تم استثناء بعض الموظفين الذين يعملون في مناطق الجنوب أو في الخارج من هذه المدة، حيث صدر قرار من وزير الداخلية في 24 أبريل 1967 يحدد شروط منح عطة إضافية للموظفين والأعوان المباشرين في بعض دوائر الجنوب.

أما فيما يتعلق بالموظفين الجدد، فإن مدة العطة السنوية تُحسب بناءً على نسبة تتناسب مع فترة العمل المنجزة¹، كما يحق للجهة التي يعمل بها الموظف إنهاء عطلته العامة لضرورات المصلحة²، أو تعليقها في حال تعرضه لمرض أو حادث مبرر، ليستبدل عطلته بالعطة المرضية³.

ولا يمكن الاتفاق بتعويض العطة السنوية بمنحة مالية، باعتبار أن العطة السنوية هي من النظام العام ولا يجوز مخالفتها، كما يتمتع الموظف خلال هذه العطة بجميع حقوقه ولا يمكن إنهاء علاقته الوظيفية أو إيقافها⁴.

الفقرة الثانية : العطة المرضية

لقد أشار المشرع الجزائري إلى هذا الحق في الأمر 6-133 (ق أ ع ع) في المادة 39 / 2 على حق الموظف القائم بالخدمة في عطة مرضية ولم يختلف عنه الأمر 06-03 والتي اعتبرها من حقوق الموظف، رغم أنه لم يفصل كثيراً في الأحكام المتعلقة بها، بحيث نجد في نص المادة 201 التي تحدثت عنه.

تناول المشرع الجزائري حق الموظف في الحصول على عطة مرضية في الأمر رقم 66-133 (ق أ ع ع) في المادة 39.

¹ - انظر المادة 196 فقرة الثانية من الامر 03-06، المرجع السابق.

² - انظر المادة 199 من الامر 03-06، المرجع السابق.

³ أنظر كذلك المادة 11 من القانون 81/08 المتعلق بالعتل السنوية، المؤرخ في 27 يونيو 1981، الجريدة الرسمية 878.

⁴ - انظر المادة 201 من الامر 03-06، المرجع السابق.

⁴ - هذا ما أده قرار مجلس الدولة في قضية (س.ب) مع مديرية التربية لولاية سطيف، حيث عزلت هذه الأخيرة الموظف وهو في عطة مرضية، وهذا القرار مخالف للقانون، قرار رقم 7462، المؤرخ في 25 فيفري 2003، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 169.

ولم يختلف عنه الأمر 06/03، حيث اعتبر هذا الحق من حقوق الموظف، رغم أنه لم يتطرق بشكل مفصل للأحكام المتعلقة به. إلا في نص المادة 201، أين تم الإشارة إلى هذا الحق بشكل مبسّط.

يمكن أن تكون العطلة المرضية إما قصيرة المدى، حيث لا تتجاوز 6 أشهر في السنة، أو طويلة المدى، إذا كان الموظف يعاني من مرض خطير يستدعي فترة أطول. وفي كلتا الحالتين، يحصل

الموظف على راتبه الشهري من صندوق الضمان الاجتماعي¹ بالإضافة الى التعويضات المالية -التي تحدثنا عنها في الحقوق المالية - كالتأمينات العلاج وغيرها.

إلا أنه في حالة العطلة المرضية بسبب مرض مهني فللموظف الحق في راتبه كاملاً مع المنح المالية الأخرى، أما في حالة إصابته بالأمراض المزمنة والخطيرة فله الحق في عطلة مرضية طويلة الأجل مع راتب كامل لمدة 03 سنوات ونصف الراتب لمدة عامين، وإذا لم يشفى فيحال الى التقاعد².

الفقرة الثالثة : العطل الخاصة

تندرج العطل الخاصة بموجب القانون 06/03، وتُقسم إلى نوعين رئيسيين. الأول هو العطل الخاصة، حيث يُمكن للموظف الاستفادة مرة واحدة خلال مسيرته المهنية من إجازة مدفوعة الأجر لمدة ثلاثين يوماً لأداء مناسك الحج. والثاني يتضمن الغيابات الخاصة المدفوعة الأجر، والتي لا تتجاوز ثلاثة أيام خلال بعض المناسبات.

فيما يخص هذه المناسبات، فإن سريان مدة الغياب يبدأ من نفس يوم الحدث، كما هو الحال في مناسبات زواج الموظف أو زواج أحد أبنائه أو ختان ابنه. بينما في حالات أخرى، مثل ولادة طفل الموظف أو وفاة زوج الموظف أو أحد الأصول أو الحواشي المباشرة له أو لزوجته، يتم احتساب مدة الغياب اعتباراً من اليوم التالي للحدث، نظراً لعدم إمكانية تحديد موعد هذه الأحداث مسبقاً.

والملاحظ أيضاً أيعقل الموظفة المتوفية زوجها أن يمنح لها مدة 03 أيام فقط، والأجدر أن تكون مدة الغياب هنا هي مدة عدة المتوفى عنها زوجها.

¹ - بوطبة مراد، نظام القانوني للموظفين، المرجع السابق، ص224.

² - أحمد سنة، المرجع السابق، ص88.

كما يمكن له الاستفادة من غيابات بمبرر للاستفادة من رخص الغياب في حدود 04 ساعات في الأسبوع لمتابعة دراسته أو حصوله على استدعاء للمشاركة في الامتحانات والمسابقات، أو 06 ساعات لمهمة التدريس، أو حتى لممارسة مهمة نقابية.

والملاحظ أن هذه المدة هي غير كافية، أيعقل أن الموظف الذي يدرس مثلاً تكفيه هذه المدة، لهذا تلجأ الإدارة في بعض الأحيان إلى التغافل وتسمح له بتجاوز هذه المدة القانونية .

كما تستفيد المرأة الموظفة من إجازة أمومة تمتد لمدة 98 يوماً خلال فترة الحمل والولادة. كما يحق لها

التغيب بعد الولادة لمدة ساعتين يومياً مدفوعتي الأجر خلال الأشهر الستة الأولى، بدءاً من تاريخ انتهاء إجازة الأمومة، وبعد ذلك، يحق لها التغيب لمدة ساعة واحدة يومياً خلال الأشهر الستة التالية¹.

الفقرة الرابعة: عطل الأعياد

هذا ما جاء في أحكام المادة الأولى من القانون رقم 63/278² المؤرخ بتاريخ 26/07/1963 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-06 الذي حدد قائمة الأعياد الوطنية والدينية وتواريخها مع تبيان عدد أيام الراحة المقررة لها.

الفقرة الخامسة: الراحة الأسبوعية

قرر المشرع الجزائري يوم راحة للموظف أسبوعية وعادة ما تكون يوم الجمعة، ولكن ليست من النظام العام، إذ يمكن للإدارة المستخدمة استدعاء الموظف في هذا اليوم للعمل، إذا رأت ضرورة لمصلحتها، بالمقابل تعويض هذا اليوم إما بمنحة مالية أي تعويض مالي أو تأجيله ليوم آخر³.

الفقرة السادسة: الحق في الغياب الاستثنائي

¹ - خشايمية، مطبوعة الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 83.

² - القانون رقم 63-278 المؤرخ في 26 جويلية 1963 الذي يحدد قائمة الأعياد الوطنية والدينية، المعدل، الجريدة الرسمية 53.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 09-244 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 97-59 الذي يحدد تنظيم ساعات العمل وتوزيعها في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية.

بالإضافة الى الغيابات التي ذكرناها سابقا، يحق للموظف الغياب عن العمل لأسباب قصوى، بحيث لا تتجاوز 10 أيام كحد أقصى، دون تلقيه الراتب أو تعويض مالي عن هذا الغياب، لأنه غياب استثنائي مرة في السنة، إلا أن المشرع لم يحدد هذه الأسباب فاكتمل فقط بقول أسباب قصوى.

الفقرة السابعة: الحق في عطة لإنشاء مؤسسة ناشئة.

بموجب الأمر رقم 03-06 الذي يتضمن ق أ ع وع، كان يُمنع على الموظف ممارسة أي نشاط تجاري، وذلك وفقاً للمادة 43، ولكن مع زيادة التطورات العالمية والاتجاه نحو تعزيز روح المقاولاتية في قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أصبح من الضروري تعديل هذا الأمر. وبالتالي، تم إصدار القانون رقم 22-22 بتاريخ 18 ديسمبر 2022، الذي أضاف 8 مواد جديدة تتراوح بين المواد 206 مكرر إلى غاية 206 مكرر 07، وقد أذنت هذه المواد بإنشاء مؤسسة خاصة، شريطة الالتزام بمعايير معينة. بالرغم ان المشرع لم يحدد في هذه المواد طبيعة هذه المؤسسة، إلا انه يفهم من ذلك حسب التغيرات التي طرأت في تلك الفترة مؤسسة ناشئة¹.

ولهذا أضاف المشرع من خلال هذا الامر عطة إلى جانب العطل الخاصة الأخرى تحت مسمى عطة لإنشاء مؤسسة ناشئة² وهذا بغرض خلق مشروع اقتصادي كإضافة لسوق العمل.

ولتوضيح كيفية تنفيذ القانون رقم 22-22 على أرض الواقع وإزالة أي غموض في فهم نصوصه، أصدر المشرع المرسوم التنفيذي رقم 93-23 بتاريخ 5 مارس 2023. هذا المرسوم يحدد الطريقة التي يمكن للموظف من خلالها الاستفادة من عطة لإنشاء مؤسسة³.

تؤدي إحالة الموظف إلى العطة لإنشاء مؤسسة، كما ورد في الأمر، إلى إيقاف مؤقت لعلاقة العمل، مما ينتج عنه توقف راتبه وحقوقه في الأقدمية والترقية في الدرجات والرتبة، بالإضافة إلى التقاعد.

¹ - سوداني نورالدين الحق في الراحة والعطل والغيابات القانونية للموظف العام دراسة تحليلية في ظل الأمر 06-03 والقانون 22-22، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 16، العدد 01، ص 44-57

² - تُعرّف المؤسسات الناشئة بأنها كيانات حديثة النشأة تستند إلى أفكار مبتكرة، يسعى مؤسسوها لتحقيق نمو سريع. تعمل هذه المؤسسات في مجالات متنوعة، وتواجه مخاطر عالية بسبب اعتمادها على منتجات أو خدمات جديدة تستهدف أسواقاً غير مشبعة. تتم إدارتها في ظل ظروف عدم اليقين، مما يتطلب تصميم نماذج أعمال فعالة وقابلة للتطوير.

أنظر، حسين يوسف وصديقي اسماعيل دراسة ميدانية لواقع انشاء المؤسسات الناشئة في الجزائر، مجلة حوليات جامعة بشار في العلوم الاقتصادية، جامعة بشار، المجلد 8، العدد 1، 2021، ص 71.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 23-93، الموافق ل 05 مارس 2023، يحدد شروط وكيفية الاستفادة الموظفين من عطة لإنشاء مؤسسة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الموافق ل 12 مارس 2023.

ومع ذلك، "يستمر الموظف المعني خلال هذه الفترة في الاستفادة من التغطية الضمانية في مجال الضمان الاجتماعي، وفقاً للشروط والآليات المحددة في التشريع والتنظيم الساري. وأيضاً يستفيد من الامتيازات والإعانات الممنوحة في إطار الأجهزة العمومية لإحداث وتوسيع النشاط.

من الواضح أن المشرع لم يقدم تعريفاً محدداً لهذه العطلة، لكن بعض الباحثين قاموا بتعريفها على أنها الفترة التي يحق للموظفين خلالها التوقف عن العمل بدون أجر بغرض إنشاء مؤسسة ناشئة، وذلك بعد الحصول على موافقة الإدارة المعنية¹.

وفي ذات الإطار، يوضح ذات النص أنه "تنتهي علاقة العمل عند انتهاء العطلة، إذا أنجز الموظف مشروعه في إنشاء المؤسسة أو إذا م يقدم طلباً لإعادة إدماجه في الأجل المحدد".

أما في حالة عدم تجسيد مشروعه في إنشاء مؤسسة، فيمكن للموظف المعني "طلب إعادة إدماجه في رتبته الأصلية في أجل شهر واحد على الأقل قبل انقضاء العطلة ويعاد إدماجه، عند انتهاء العطلة بقوة القانون و لو كان زائداً عن العدد، و يحتفظ، عند إعادة إدماجه بحقوقه التي اكتسبها عند تاريخ إحالته على العطلة"، وفقاً لما ينص عليه القانون المذكور.

وفقاً لهذا المرسوم، رقم 23-93 الموقع في 5 مارس 2023 فإنه يجب على الموظف الراغب في الاستفادة من الحق في العطلة أن يقل سنه عن 55 سنة كاملة عند تاريخ إيداع الطلب، وأن يثبت اقدمية خمس سنوات بصفة موظف، وأن يتعهد بالالتزام بقواعد المنافسة النزيفة وعدم الإضرار بإدارته المستخدمة .

وتمنح العطلة للموظف مرة واحدة خلال حياته المهنية لمدة سنة واحدة ويمكن تمديدها بصفة استثنائية لمدة ستة أشهر على الأكثر .

ويستثنى من الاستفادة من هذه العطلة الموظفون المنتمون للأسلاك الخاصة في الأمن الوطني والحماية المدنية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وإدارة الغابات وأمن الاتصالات السلكية واللاسلكية الوطنية والأعوان الدبلوماسيين والقنصليين .

يجب على الموظف الراغب في الاستفادة من العطلة تقديم طلب لمستخدمه قبل ثلاثة أشهر على الأقل من التاريخ المحدد للعطلة، ويتعين على الإدارة الرد على طلب الموظف خلال مدة لا تتجاوز

¹-رحوي فؤاد، حق العامل في عطلة لإنشاء مؤسسة على ضوء القانون 22-16، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 11، العدد 19، الجزائر، ص 41.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

شهر واحد بدءًا من تاريخ تقديم الطلب، إما بالموافقة على العطلة، أو بتأجيل الموافقة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، أو بالرفض المعلن بعد استشارة اللجنة الإدارية المكونة من أعضاء متساوين .

في حال تم رفض طلب الموظف، يمكنه تقديم تظلم إلى السلطة المختصة خلال 15 يومًا من تاريخ إخطاره بقرار الرفض، ويتوجب على هذه السلطة البت في التظلم خلال 15 يومًا من تاريخ تقديمه.

إذا لم يتمكن الموظف من إنجاز مشروعه خلال فترة العطلة، يمكنه طلب تمديد استثنائي لعطلته لمدة تصل إلى ستة أشهر، وذلك شريطة تقديم الطلب قبل شهر واحد على الأقل من انتهاء عطلته، أو يمكنه العودة إلى منصبه الأصلي.

وفي حال ما أنجز الموظف مشروعه، أو لم يتقدم بطلب لإعادة إدماجه قبل شهر واحد على الأقل من انتهاء العطلة، فإن علاقة عمله ستنتهي وسيتم شطبه من قائمة مستخدمي الإدارة وبالتالي، تُضاف هذه الحالة إلى حالات إنهاء الخدمة المنصوص عليها في المادة 216 من الأمر 06-03¹.

موضوع العطلة الخاصة لإنشاء مؤسسة يُعتبر من المواضيع التي تؤثر على المركز القانوني للموظف، خاصةً عند مقارنته بوضعية الإحالة على الاستيداع، كما وردت في المادة 43 التي ناقشناها سابقًا. ومع ذلك، لا يعني ذلك أن الطابع القانوني لكلا الوضعيتين متشابه، حيث يترتب على وضعية الاستيداع منع الموظف من ممارسة أي نشاط ربحي، بينما العطلة الخاصة لإنشاء مؤسسة تتيح له فرصة المشاركة في عمل خاص دون قيود مشابهة.

هناك أيضًا خلط بين المادة 43 من الأمر 06-03 التي تمنع الموظف من ممارسة أي نشاط ربحي، والمادة 206 من الأمر 22-22 التي تتيح له ذلك. لذا، كان من المناسب تعديل المادة السابقة بإضافة عبارة تفيد "إلا في الحالات التي يسمح فيها القانون"، مما يساعد في إزالة هذا اللبس.

حتى أن الامر 06-03 منع بعض الأسلاك مثل أساتذة التعليم العالي من ممارسة نشاط ربحي، والقانون 22-22 لم يحدد ذلك، يعني انه سمح لهم بذلك، وهنا المعضلة.

¹ -سوداني نورالدين الحق في الراحة والعطل والغيابات القانونية للموظف العام، ص55.

إن القانون 22-22 المتعلقة بالعطلة الاستثنائية لإنشاء مؤسسة ناشئة فيه ثغرات تشريعية، هذه الثغرة تتمثل في عدم وضوح أحكام القانون وتداخلها بين الأمر 03-06 والقانون 22-22، مما يجعل تطبيقه صعباً ويؤدي إلى تضارب في التفسير بين الجهات المعنية¹.

2: حق الموظف في التكوين وتحسين مستواه

يحق للموظف الحصول على التدريب وتحسين مستوى كفاءته بشكل مستمر، وذلك لتجديد معرفته وأفكاره ومعلوماته، سواء كان ذلك ضمن المؤسسة الإدارية التي يعمل بها، أو من خلال الالتحاق بمدارس التكوين المتخصصة².

فرضت المادة 38 من الأمر 03-06 هذا الحق على الإدارة المستخدمة بتنظيم دورات تكوينية لتحسين مستوى موظفيها وهذا لترقيتهم لاستلام مناصبهم الجديدة طبقاً للمادة 107، ولكن في نفس الوقت ليست واجبا لا على الموظف ولا على الإدارة، أي لا يمكن للموظف الاحتجاج بعدم توافر هذه الدورات ولا يمكن للإدارة إجبار الموظف للخضوع لهذه الدورات.

وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 جويلية³، - المعدل للمرسوم التنفيذي 96-92 المؤرخ في 03 مارس⁴، حيث ينص في المواد 03 و04 على ضرورة قيام المؤسسات والإدارات العمومية بتنظيم دورات تدريبية لتحسين مستوى موظفيها وأعاونها. يتم إعداد هذه الدورات من قبل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وتحدد وفقاً لاحتياجات مختلف القطاعات والمخصصات المالية المتاحة والوظائف المتوفرة⁵.

¹-سيهام قيرود، خليل غشام، فلسفة العطلة الاستثنائية للموظف لإنشاء مؤسسة في ضوء معايير الجودة في صناعة القانون، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة باتنة، المجلد 24، العدد 01، جوان 2023، ص 403-422.

²- المرسوم الرئاسي 14-196 المؤرخ في 06/06/2014، يتضمن تنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما، ج ر عدد 42 المؤرخة في 09 جويلية 2014.

³- المرسوم التنفيذي 20-194 المؤرخ في 25 جويلية 2020، المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر عدد 43، المؤرخة في 28 جويلية 2020.

⁴-المرسوم التنفيذي رقم 92-96 مؤرخ في 03 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، ج ر عدد 16 المؤرخة في 06 مارس 1996.

⁵-جمال قروفي تكوين وتحسين مستوى الموظفين العموميين بين الأمر 03-06 والمرسوم التنفيذي 20-194، دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01/2022، ص 141-159.

وقد ميز المرسوم ثلاث صور لتكوين:

- التكوين المتخصص، يعد أساسًا لبناء كفاءات المؤسسة، ويضمن توفر الكوادر المؤهلة لشغل الوظائف المختلفة وهي طويلة المدى.

حيث يمكن للموظف العمومي الذي يتابع دورة تكوين أو تحسين مستوى تستمر ستة أشهر أو أكثر الاستفادة من وضع الانتداب مع احتفاظه براتبه وتعويضاته، باستثناء منحة المردودية. كما يحق له الحصول على الحماية الاجتماعية في حوادث العمل والأمراض المهنية ويمكن له درجة إضافية تصل إلى ثلاث درجات وتخفيض الأقدمية للترقية إلى الرتبة الأعلى¹.

- تحسين المستوى: يساهم في تطوير أداء الموظفين الحاليين، وزيادة إنتاجيتهم، والحد من التكاليف الناتجة عن التوظيف الجديد وهي متوسطة الأجل الذي يستفيد منه الموظف من تخفيض الأقدمية للترقية بناء على الامتحان المهني.

- تحديث المعلومات: يحافظ على تحديث مهارات الموظفين، ويساعد المؤسسة على مواكبة التطورات التكنولوجية والتغيرات في بيئة العمل مع مراعاة الدورة في التقيط للترقية والتعيين في المناصب الملائمة².

3: الحق في ممارسة النشاط النقابي والإضراب.

يعتبر الحق النقابي من الحقوق الدستورية الجماعية المكفولة للموظفين، ونص عليها الأمر رقم 06/03 في المادة 35.

ويقصد بهذا الحق تحويل التنظيمات النقابية في المؤسسات والإدارات العمومية من ممارسة الصلاحية النقابية المنصوص عليها في القانون 02-23 المعدل للقانون 14-90³ المتعلق بممارسة الحق النقابي.

¹ - جمال قروف، نفس المرجع السابق، ص 10.

² - أنظر المادة 106 من الأمر 06-03.

³ - القانون رقم 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي، المؤرخ في 25 أفريل 2023، الجريدة الرسمية عدد 29، المؤرخة في 2 ماي 2023.

⁴ - قانون رقم 90 - 14 مؤرخ 2 جوان 1990، يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي الجريدة الرسمية عدد 23، المؤرخة في 6 جوان 1990.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

إعترف المشرع الجزائري بموجب القانون 90/14 في المادة الثانية بشكل واضح بحق المستخدمين في جميع القطاعات أو الفروع أو المهن بتأسيس تنظيمات نقابية للدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية بحرية¹، بالإضافة إلى حق إنشاء الاتحادات والكنفدراليات النقابية²..

يُعتبر هذا الحق أداة لحماية الموظف من تعسف الإدارة، حيث يمكنه من المشاركة الفعالة في إدارة شؤونه المهنية وحياته الوظيفية عبر الحوار الجماعي.

من أجل تعزيز هذا الحق، نص المشرع الجزائري على جواز منح المندوبين النقابيين إجازة غياب مُرخصة تمكنهم من أداء مهامهم النقابية والمشاركة في الندوات والمؤتمرات الخاصة بالمنظمات النقابية وملتقيات التكوين.

كما يمكنهم الاستفادة من وضعية الانتداب لممارسة هذا النشاط ورفع مستوى مسؤولياتهم النقابية³.

يضع القانون مجموعة من القيود على الحق النقابي، منها:

- منع بعض الفئات من الموظفين، مثل العاملين في الدفاع والأمن الوطني، من ممارسة هذا الحق.
- يحظر على النقابات التعلق بالأحزاب السياسية سواء بشكل هيكلي أو عضوي، مع عدم جواز تلقي أي إعانات أو تبرعات أو هبات منها، أو المشاركة في تمويلها.
- يُحدد الهدف من إنشاء المنظمات النقابية بالدفاع عن حقوق أعضائها المادية والمعنوية.
- يجب أن تتوافق ممارسة الحق النقابي مع القوانين المتعلقة بالعمل، حيث لا يُسمح للمندوبين النقابيين بارتكاب أخطاء مهنية بحجة ممارسة هذا الحق⁴.

¹ في الجزائر، توجد 160 نقابة معتمدة، تتوزع على 99 نقابة في الوظيفية العمومية، و43 نقابة في مجال التربية، و21 نقابة في قطاع الصحة العمومية. يُظهر هذا التوزيع عدم التوازن بين النقابات في مختلف المجالات، ووفقاً لوزير العمل، هناك 43 نقابة لا تقوم بنشاط فعلي في الميدان. نقلا عن الباحث: أحمد حامد، باية عبد القادر، المبادئ العامة المتعلقة بممارسة الحق النقابي وفقاً للقانون الجديد 02-23، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 07، العدد 02، 2023، ص 459-479.

² بن عيسى قدور العمل النقابي في الوظيفة العمومية "حالة الجزائر" «مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد 08، العدد 01، جانفي 2023، ص 171-183.

³ أحمية سليمان قانون منازعات العمل، والضمان الاجتماعي، دار الخلدونية، الجزائر، 2003، ص 37.

⁴ بلقاضي نبيلة الضمانات المستجدة لممارسة الحق النقابي في ظل قانون 02-23 المتعلق بممارسة الحق النقابي مجلة نبراس لدراسات القانونية، المجلد 07، العدد 02، ديسمبر 2023، ص 19-33.

يهدف القانون رقم 23-02 إلى توفير حماية للموظفين من التعرض لأي عقوبات، حيث يمنحهم الحق في تقديم ملاحظاتهم سواء بطريقة كتابية أو شفوية. كما يُتيح لهم الاستعانة بمحامٍ للدفاع عن أنفسهم. بالإضافة إلى ذلك، يتضمن القانون إمكانية التظلم الإداري ضد القرارات الإدارية، ويحول لهم حق اللجوء إلى الجهات القضائية الإدارية لإلغاء بعض القرارات أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي قد تنجم عنها¹.

أما فيما يخص الإضراب الوظيفي في القطاع العام بالرغم من اعتراف المشرع الجزائري به في دستور 1963 الذي لم يعمر طويلا لأسباب سنتطرق لها، إلا أنه تغاضى عن الاعتراف به فيما بعد لتوجه الدولة الاشتراكي الذي يتعارض مع الاعتراف بهذا الحق للموظفين العموميين وبقي حق الإضراب محصورة ممارسته في القطاع الخاص فقط، إلى غاية صدور دستور بعد تغير نهج الدولة السياسي من الاشتراكية إلى الليبرالية.

فأصبحت ممارسة الإضراب، ليجسد هذا التكريس الدستوري بالتنظيم القانوني رقم 90-02 المؤرخ في 06 فيفري 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 2791 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب حيث نظمت أحكامه قواعد ممارسة الإضراب وضوابطه وإجراءاته في كلا القطاعين العام والخاص، وذلك بهدف حماية المصلحة الخاصة للموظفين دون الإضرار بالمصلحة العامة

وقد وفق المشرع الجزائري لحد ما حين قام بحظر الإضراب تشريعيا في بعض المرافق العامة، من باب حمايته للمصلحة العامة كونها الأجدر بالرعاية، إذ يترتب على توقف العمل بها الإضرار بأمن وسلامة واستقرار الدولة، فلا شك أن الحفاظ على كيان الدولة واستمرار بقاءها جدير بالتفضيل على المصلحة الخاصة 37، وتمثلت الفئات التي حرمت من حق الإضراب حصرا طبقا لنص المادة 43 من قانون 90-02 والذي أكدته قوانينهم الأساسية الخاصة في: القضاة (المادة 12 من القانون العضوي 04-11) والعسكريون والموظفون المعينون في الخارج في القانون 90-226.

4: تمتع الموظف بكامل حقوقه وحياته السياسية

الحقوق والحريات السياسية هي مجموعة الحقوق التي تكفل للموظفين المشاركة في الحياة السياسية للدولة، بما في ذلك حق التصويت، والترشح للانتخابات، وتكوين الأحزاب السياسية.

¹ -المرجع السابق، ص 19-33.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

تنص المادة 26 من الأمر رقم 06/03 على حق الموظف في المشاركة في الحياة السياسية، بما في ذلك الترشح للانتخابات أو المناصب النقابية، وتوفر له ضمانات بعدم تأثر وضعه المهني بسبب آرائه المعلنة قبل أو أثناء فترة خدمته.

ومن ثم، فإن انخراط الموظفين في العمل السياسي من خلال الانضمام للأحزاب والترشح للانتخابات سيتيح للدولة الاستفادة من مهاراتهم وخبراتهم في هذا المجال.

وتشير كذلك المادة 146 من الأمر رقم 06/03 إلى أهمية كبيرة أولاها المشرع لعمل الموظفين ضمن حزب سياسي، حيث اعتبر ذلك من الأسباب القانونية التي تتيح للموظف الحصول على الاستدعاء بموجب القانون.

وقد كان للمشرع رؤية صائبة في هذا الصدد، حيث ساعد ذلك على تحديد الوظيفة العامة عن التوجهات السياسية.

تنص المادة 28 من الأمر رقم 06-03 على منح الموظف الحق في الانتماء إلى الأحزاب السياسية والتعبير عن آرائه السياسية بحرية، دون أي ضغط أو تدخل من قبل الإدارة¹.

رغم أن الموظف العمومي يُسمح له بالترشح مثل باقي المواطنين وفقا للمادة 29 من القانون الوظيفي، إلا أن وضعه الوظيفي يخضع لشروط خاصة تهدف إلى تجنب أي تعارض مع مهامه.

هذا يساهم في ضمان حيادية الإدارة وحماية الموظف من الاستغلال السياسي² فقد حدد القانون العضوي 16-10³ المتعلق بالانتخابات إلى كيفية ممارسة هذا الحق وشروطه. وكما ألزم القانون الموظف بتحويل وضعه إلى وضعية الانتداب، وفقاً للمادة 134 التي تم تناولها سابقاً بالتفصيل. المادة 134 التي تم التعرض إليها سابقاً بالتفصيل.

¹ عادل ذواوي، ضمانات تمتع الموظف العمومي بالحقوق والحريات السياسية في التشريع الجزائري، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المجلد الثاني - العدد 4، ص 30-50.

² بورنان عمر ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية: دراسة مقارنة مع التركيز على حالة الجزائر 1962-2014، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص التنظيم السياسي والإداري. 2014-2015، ص 35 وما بعدها.

³ القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة 28/08/2016 والقانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية عدد 01 المؤرخة في 14/01/2012.

الفرع الثاني: الضمانات الممنوحة للموظف

إن الأمر 03-06 قد تميز عن القوانين السابقة المتعلقة بالوظيفة العمومية من خلال تضمينه ضمانات أساسية للموظفين، وهو ما يعتبر إضافة جديدة في هذا السياق.

وقد خصص المشرع فصلاً كاملاً لهذا الموضوع في الباب الثاني من الأمر، حيث يمتد من المادة 26 إلى المادة 31.

من خلال القراءة المستمدة من نصوص السابقة، يمكن تعريف الضمانات كما عرفها عبد الحكيم سواكر بأنها "مجموعة من الحقوق الدستورية التي ضمنها وكفلها المشرع الجزائري لطائفة من الموظفين العموميين من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بحيث لا يجوز حرمانهم من ممارستها أو التمتع بها إلا في حدود واجب التحفظ أو حالات المنع المنصوص عليها قانوناً" ¹.

وبهذا فهذه الضمانات هي حقوق دستورية مستمدة من أحكام ومبادئ الدستور بداية من دستور 1989 الذي اقر لأول مرة على التعددية الحزبية.

وهي حقوق قانونية مضمونة ب (ق ا ع و ع) باعتبار أن الدستور هو القانون الأسمى للبلاد ومادام أنه نص على هذه الضمانات كان لا بد من قيام المشرع في القانون الأساسي بوضع هذه الضمانات ضمن أحكامه.

وباعتبار ان هذه الضمانات لا يوجد فيها حد فاصل بينها وبين الحقوق التي تعرضنا اليها سابق، بالرغم من أن تحديد هذه الضمانات يعود للاختصاص التشريعي طبقاً للمادة 139 الفقرة 26 من الدستور 2020، يمن اعتبار ان هذه الضمانات جاءت على سبيل التعداد والحصص فقط، دون أن يقوم المشرع بإعطاء تعريف لهذه الضمانات تاركة للفقهاء والقضاء كالمعتاد صلاحية ذلك.

من هذ المنطلق تتمثل هذه الضمانات الممنوحة للموظف كالتالي:

أولاً: حرية إبداء الرأي والتعبير²

¹ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق، ص 91.

² - للاستفادة أكثر، اضطلع على:

صلاح الدين جبار، ضمانات وقيود ممارسة الحقوق والحريات العامة في ظل الإصلاحات السياسية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، 2011، ص 32-44.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

فيما يتعلق بحرية إبداء الرأي، أكد دستور 2020 في مادته 51 على أن هذه الحرية مضمونة وغير قابلة للمساس، بالرغم من عدم تقديمه لتعريف واضح لها الحق الا انه اعتبر الدستور حرية الرأي واحدة من الحريات الأساسية التي يكفلها المواطن، مع التأكيد على ضرورة استخدامها ضمن الحدود التي يحددها القانون.

وهذا ما أكدته أيضا قانون الوظيفة العمومية 03-06 في مادتيه 26 و 27، حيث نص على أن حرية الرأي هي من الحقوق المضمونة للموظف العمومي، مع الالتزام بواجب التحفظ الذي يعد أحد الواجبات الأساسية للموظف¹.

من خلال ذلك، نستنتج أن الموظف ليس لديه حرية مطلقة في التعبير عن آرائه أو إبداء رأيه، مما قد يؤثر على جوهر هذا الحق. كما يمكن للإدارة استغلال هذه النقطة لفرض عقوبات على الموظف بسبب عدم الالتزام بواجب التحفظ والطاعة. وهذا يعد تعسفاً واعتداءً على حقوقه، خصوصاً عندما يكون الموظف في موقع حساس. إلا أنه بالمقابل يمنع على الإدارة المستخدمة أن تشير في ملف الموظف أي تلميح أو إشارة تبين موقفه وآراءه، وفقاً للمادة 93 من الامر 03-06، حتى أكثر من ذلك يمنع منع باتاً من عدم قبول ترشحه للوظيفة بسبب ذلك.

ثانياً: عدم التمييز بين الموظفين

تطبيقاً لمبدأ المساواة الذي تكلمنا عنه سابقاً انبثق منه هذه الضمانة في عدم التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو باي سبب كان، سواءاً اثناء مباشرة وظيفتهم باعتبارهم موظفين أو حتى قبل اللحاق بالوظيفة في مرحلة الترشح²، إلا من حيث الكفاءة والجدارة، وهذا ما كرسته المادة 74 و 27 من الامر 03-06، وهو مبدأ دستوري مجسد بنص المادة 37 من دستور 2020.

وقد جسد الامر 03-06 هذه الضمانة من اجل شعور الموظف بالراحة وطمأنينة في أداء وظيفته والتوفيق بين ممارسة حقوقه وسير الحسن لمرفق العام الذي ينتمي إليه.

ثالثاً: ضمانة حرية الممارسة النقابية والسياسية والجمعية.

وفر القانون الجزائري حماية قانونية للموظفين العموميين، خاصة أولئك المنخرطين في النقابات. فالمادة 29 من الأمر رقم 03-06 تحظر أي نوع من التمييز أو الانتقام الإداري بحق الموظف النقابي

¹ - سيتم لاحقاً التطرق لهذا الالتزام في المطلب الثاني من هذا الفصل.

² - بلال البرغوتي سامي جبارين، التمييز في الوظيفة العامة، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، رام الله، 2007، ص15.

بسبب آرائه أو مواقفه النقابية. وهذا يعني أن الموظف النقابي يتمتع بحماية قانونية تحفظ له حقه في ممارسة نشاطاته النقابية دون خوف من العواقب¹

كما شجع القانون الجزائري الموظفين العموميين على المشاركة في العمل الجماعي، حيث يسمح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (المادة 131 من الأمر رقم 03-06) للموظفين بالعمل ضمن جمعيات وطنية معترف بها، وذلك لتعزيز دور المجتمع المدني في المساهمة في حل المشاكل الاجتماعية وتقديم الخدمات للمواطنين شريطة ألا يتعارض ذلك مع واجباتهم الوظيفية طبقا للمادة 28 من الامر 03-06.

اما فيما يخص ضماناتهم عند الممارسة السياسية التي هي حق الموظف في الترشح والانتخاب و الانتماء الى الأحزاب السياسية، فالموظف يحق له في الممارسة السياسية أو حتى عدم المشاركة باعتبار تلك الحقوق تعتبر حقوقا وليس واجبات، ولا يمكن أن يتأثر مركز القانوني والفعلي للموظف إذا مارس هذا الحق، ويستمد طبيعة هذه الضمانة من الأحكام الدستورية مباشرة كمبدأ عام ومادام ذلك فالموظف يمتلك أقوى ضمانات للممارسة حريته السياسية، إذ يعتبر حياد الإدارة العامة مبدأ أساسيا وضروري لإرساء أسس التنظيم الديمقراطي للدولة. وما يجب الإحاطة به أن المشرع الجزائري وضع شروط على أحقية الموظف العام لترشح بين تلك التي تمنعه من الترشح إلا بعد مرور مدة زمنية من توقفه عن العمل أو بين التي تمنعه من الجمع بين وظيفته وتولي العهدة الانتخابية²، ثم عرفت هذه الشروط تشديدا على بعض الأصناف من الموظفين ومنعتهم من تولي العدة الانتخابية في قانون الانتخاب كالقضاة والولاة مثلا. وفي بعض الأصناف نجد أن المشرع يسمح للموظف بالترشح لكن إلا في حالة الانتداب المنصوص عليها قانونا³.

وتعتبر هذه القيود عند ممارسة هذا الحق ماهي الا ضمانات من أجل التوفيق بين ممارسة الموظف لحقوقه وأداءه الجيد في وظيفته، فمثلا يمنع منع نهائي للموظف من ممارسة وظيفته إذا تقلد رئاسة حزب سياسي، ذلك مراعاة لمبدأ عدم الجمع بين وظيفتين، باعتبارهما وظيفتين بدوام كلي دائم.

¹ - زكريا سمغوني، ضمانات الحرية النقابية في جانبها الفردي، مجلة البدر، 2011، العدد 03، رقم 10، ص 269-275.

² - سواكر عبد الحكيم، ضمانات الموظف العام على ضوء القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، دون ذكر المجلة، 2019، ص 136.

³ - بورنان عمر، ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، دراسة مقارنة مع التركيز على حالة الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 2014-2015، ص 184-190.

وقد يمنع الموظف منع مؤقت مثلاً ، إذا استدعي لتولي عهدة انتخابية لدى هيئة إقليمية ، فهنا يمكن له أن يطلب الانتداب حتى يمكن أن يكون حيادي بين وظيفته وهذا العمل السياسي ، أو ان يطلب الإحالة على الاستيداع طبقاً للمادة 146 من الامر 03-06 ، إذا كان يريد أن يكون عضو مسير في حزب سياسي¹.

رابعاً: الحق الموظف في الحماية أثناء ممارسته لمهامه

تتمثل هذه الضمانة في حماية الموظف من الحماية المدنية ضد خطأ مرفقي منه، وهذا لكي يقوم الموظف بواجباته الوظيفية في أمان، وإذا ارتكب خطأ مرفقي منه - بشرط ان يكون الخطأ مدنياً وغير شخصي - تحل الإدارة محله طبقاً للمادة 31 من الامر 03-06.

تلتزم الإدارة بحماية موظفيها من أي نوع من الإهانات أو التهديدات، وتتحمّل مسؤولية جبر أي ضرر يلحق بهم. ووفقاً لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (المادة 30)، يحق للإدارة أن تمثل الموظف المتضرر وتطالب بالتعويضات باسمه. هذا الأمر يؤكد حرص التشريع الجزائري على حماية كرامة الموظف وضمان بيئة عمل آمنة².

لا تقتصر الحماية القانونية للموظف في الجزائر على القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، بل يشملها أيضاً القانون الجنائي. هذا التكامل التشريعي يعكس الاهتمام الكبير الذي يوليه المشرع لحماية كرامة الموظف وضمان حقوقه، مما يساهم في خلق بيئة عمل مناسبة تمكنه من أداء وظيفته على أكمل وجه³.

كما للموظف ضمانة أخرى تتمثل في حق رفع طعن اداري ضد بعض القرارات المتعلقة بمساره المهني مثل ما نصت عليه المادة 102 من الامر 03-06 أو تقديم تظلم في حالة صدوره ضده قرار العقوبة امام لجنة الطعن طبقاً للمادة 67 من نفس الامر⁴.

¹ - معاوية عتيقة، بوسعدية رؤوف، وضعية الإحالة على الاستيداع بين الممارسة وقيد ضرورة المصلحة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، 2020، ص 544-565.

² - عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 134.

³ - قانون رقم 06-24 المؤرخ في 19 شوال عام 1445 الموافق 28 أبريل سنة 2024، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات.....

⁴ - بوطبه مراد، نظام الموظفين، نفس المرجع السابق، ص 246.

المطلب الثاني: تحديث واجبات الموظفين وفقاً للدور الحديث للدولة.

الوظيفة العامة تتضمن حقوقاً وواجبات، حيث يجب على الموظف الالتزام بالواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القانون واللوائح والقرارات المعمول بها، ليتمكن من التمتع بحقوقه. وإذا قام الموظف بخرق هذه الواجبات، فإنه يعتبر قد خالف التوجيهات المطلوبة من حيث المسؤوليات الوظيفية.

باستثناء الالتزامات المحددة في القوانين الأساسية لأعوان الأمن والمحاسبة والموظفين الدبلوماسيين، فإن الواجبات التي سيتم تناولها في هذا السياق تمثل مجموعة من الالتزامات المشتركة بين جميع موظفي الدولة، وتتباين هذه الواجبات باختلاف المراكز الوظيفية والمؤسسات التي ينتمون إليها، وتتأثر بشكل أساسي بطبيعة العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالإدارة. وفيما يلي سنتناول هذه الواجبات والالتزامات من خلال الأمر رقم 03-06. حيث نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على واجبات الموظف العام ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني وبالضبط من المادة 40 إلى المادة 54 منه، وعند استقراء المواد القانونية التي تنص على هذه الواجبات من خلال الأمر 03-06، فإننا نميز بين نوعين من الواجبات والالتزامات:

فمنها الواجبات التي تتطلب من الموظف القيام بعمل كمباشرة مهام الوظيفية، والنوع الثاني هي التي تفرض على الموظف الامتناع عن عمل كعدم ممارسة المهن الحرة.

وهناك من يقسمها بين الإيجابية والسلبية، فمن ناحية، يتطلب منه القيام بمجموعة من المهام والواجبات المحددة في الوصف الوظيفي والأنظمة المعمول بها، مثل أداء المهام الموكلة إليه، والالتزام بأوقات الدوام، والتعاون مع الزملاء، وحماية الممتلكات العامة، وتقديم الخدمات للمواطنين. ومن ناحية أخرى، تفرض عليه مجموعة من القيود والمحظورات التي تهدف إلى الحفاظ على مصلحة العمل العام، مثل عدم ممارسة المهن الحرة، وعدم استغلال الوظيفة لأغراض شخصية، وعدم الإفشاء عن أسرار العمل. هذه الواجبات المتوازنة تساهم في ضمان نزاهة الإدارة العامة.

الفرع الأول: واجبات تتعلق بإلزام الموظف بعمل

يقصد بهذه الواجبات مجموعة الأعمال المرتبطة بالوظيفة التي يجب على الموظف الالتزام بها، لأنها متعلقة بأداء العمل الوظيفي التي نص عليها القانون، والتي يمكن أن نميزها كالتالي:

أولاً : واجب أداء أعمال الوظيفة المنوطة له

يجب على الموظف العمومي تنفيذ المهام الموكلة إليه وفقاً للواجبات التي حددها له القانون.

الفقرة الأولى: الواجبات المتعلقة بالوظيفة:

ويعتبر الأداء للوظيفي من الواجبات الأساسية الأولى المنبثقة من بداية العلاقة الوظيفية، وقد عرف الأداء الوظيفي بأنه "أداء الموظف لمهام ومسؤوليات الوظيفة على النحو الذي تكلفه به إدارته، والنتائج التي يحققها الموظف أثناء أداء مهامه"¹.

يُعتبر الأداء الفعلي للعمل، معياراً أساسياً لتحديد استحقاق الموظف للراتب، كما يسهم الأداء المتميز في تعزيز سمعة الموظف، مما يمكن أن يؤدي إلى ترقية وزيادات في الأجر.

وفي حالة عدم وجود عمل فعلي، وعدم احترام توقيت دوامه الأساسية -دون تقديم تبريرات مقنعة، مثل الإجازات أو الظروف الخارجة عن السيطرة. - يلزم على الموظف تطبيق العقوبات التأديبية كما هو منصوص عليه في المادة 184 من الامر.

فالموظف مطالب بتنفيذ مهامه بنفسه، وباستمرار طبقاً للمادة 25 من الأمر 06-03 ولا يمكنه تفويض أي شخص آخر للقيام بهذه المهام ما لم يكن مخولاً بذلك بشكل صريح ضمن مقتضيات المادة 47 من نفس الأمر. يتعين على الموظف أداء واجباته الوظيفية بدقة وأمانة وفقاً للمادة 41، والحفاظ على كرامة العمل، كما يجب عليه التعاون مع زملائه في تنفيذ الواجبات العاجلة اللازمة لضمان سير العمل وتقديم الخدمة العامة².

يلتزم الموظف بإنجاز المهام الوظيفية المسندة إليه بكفاءة خلال ساعات العمل المحددة، ولا يقتصر هذا الالتزام على الحضور الجسدي لمكان العمل، بل يتطلب بذل الجهد اللازم لتحقيق الأهداف المرجوة، كما يجوز تكليفه بأداء مهام إضافية خارج ساعات العمل الرسمية إذا استدعت الضرورة، مع حقه في الحصول على مقابل مادي عن الساعات الإضافية التي يؤديها. وفي حالة عدم القيام بواجبه، يتعرض الموظف العام للجزاء التأديبية، تختلف درجته حسب الفعل المرتكب³.

¹ - أحمد السيد كردي، مفهوم الأداء الوظيفي <http://kenanaonline.com> ، تاريخ الاطلاع عليه يوم 29-09-20024، الساعة 22:40.

² - عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص142.

³ - سنتعرض بالتفصيل لهذا، في المطلب الثاني المتعلق بالنظام التأديبي للموظف العام.

الفقرة الثانية- طاعة الرؤساء الإداريين¹

من المعروف أن الموظف لا يلتزم عند تأدية واجبات وظيفته بأوامر القانون فحسب، وإنما يقع على عاتقه أيضا إطاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري، لأن نظام الوظيفة العامة يقوم على أساس التدرج الرئاسي، الذي يقتضي خضوع الرؤوسين لسلطة الرؤساء ومن ثم الامتثال لأوامرهم فالالتزام بالطاعة يتعلق بواجب احترام سلطة الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 40 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

حيث يعتبر هذا الواجب العنصر الأساسي الذي يضمن فعالية السلطة الرئاسية، سواء كان ذلك من خلال الرقابة الرئاسية أو عبر إصدار أوامر تنظيمية تساهم في تحسين أداء العمل. من المفترض أن يتولى ممارسة السلطة الرئاسية رؤساء ذوو خبرة وأقدمية في الخدمة، مما يمنحهم فهماً عميقاً لاحتياجات العمل. علاوة على ذلك، يتحمل الرئيس المسؤولية النهائية عن سير العمل في الوحدة التي يقودها².

يُعد الالتزام بالتوجيهات الصادرة عن المشرف المباشر من أبرز واجبات الموظف، حيث يتعين عليه تنفيذها فور استلامها، شريطة أن تتعلق بمسؤولياته الوظيفية. ويعود ذلك إلى أن المشرف الإداري هو الذي يتولى توزيع المهام بين الموظفين وفقاً للتسلسل الإداري. فإذا تم منح الموظف حرية اختيار المهام التي تناسبه ورفض ما لا يتوافق مع ميوله، فإن ذلك قد يؤدي إلى سوء تنظيم النظام الوظيفي.

مع ذلك، فإن التزام الموظف بطاعة رؤسائه لا يُعتبر التزاماً غير مشروط يهدف إلى طمس هوية الموظف أمام شخصية رئيسه. من الضروري أن يُظهر الموظف رأيه بكل جرأة وحرية وبكل أدب بشأن القرارات الموجهة إليه³، في سبيل محاولة إقناع الرئيس الإداري بتعديلها أو تغييرها لتحقيق المصلحة العامة⁴. وبالتالي، توجد حدود لالتزام الموظف بطاعة أوامر الرئيس الإداري⁵، تتمثل في ضرورة أن تكون

¹ - أنظر المواد 188، 52، 40 من الأمر 06-03 التي تعتبر الأساس القانوني لواجب الطاعة. بالرغم لعدم الإشارة إليه بطريقة مباشرة، عكس الامر الأول لقانون الوظيفة العامة الأمر 66-133 في مادته 17 التي نصت صراحة على ذلك.

² - حسين محمود المهداوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الجماهيرية ليبيا، 2002، ص 188.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، واجبات الموظف العام، ورشة عمل بحثية حول حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه، شرم الشيخ، مصر، 2008، ص 90.

⁴ - عثمان سلمان غيلان، (أخلاقيات الوظيفة العامة)، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2012، ص 271.

⁵ - درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية مذكرة، لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2007-2008، ص 30-60.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

الطاعة ضمن حدود العمل الوظيفي وواجباته ومهامه اليومية، وألا تتعارض مع القوانين والأنظمة المعمول بها. فلا يُعتبر هناك التزام بالطاعة إذا طلب الرئيس الإداري من الموظف تجاوز صلاحياته أو القيام بأفعال غير قانونية¹.

بالرغم ان المشرع -ج- لم يوضح بشكل صريح ذلك، وفقاً للأمر 06-03، الذي ينظم مسؤولية الموظف أثناء أداء المهام الموكلة إليه، يبدو أن المشرع قد اتجه إلى اعتماد نظرية المشروعية، حيث تقتضي الالتزام بتنفيذ الأوامر القانونية فقط. وتدعم هذه الفكرة نص المادة 180، الفقرة الثالثة، من نفس الأمر، التي تشير إلى أن رفض الموظف العمومي تنفيذ تعليمات السلطة السلمية خلال أداء واجباته دون وجود مبرر مقبول يُعتبر خطأ من الدرجة الثالثة².

ثانيا : واجبات الوظيفية المتعلقة بأخلاقياتها

هي تلك الالتزامات التي تقع على عاتق الموظف والتي تتجاوز مجرد أداء وظيفته، بل تشمل مجموعة من القيم والمبادئ التي تحكم سلوك الأفراد في بيئة عملهم، وتحدد المعايير الأخلاقية التي يجب على المهنيين الالتزام بها في أداء مهامهم.

هذه الأخلاقيات تتجاوز مجرد إنجاز المهام الموكلة، بل تشمل التعامل مع الزملاء والمرؤوسين والعملاء بطريقة عادلة واحترام حقوقهم. وتتمثل في:

الفقرة 1 - الاحترام الوظيفي

يقتضي هذا الواجب على الموظف العمومي ان يتعامل مع غيره من الموظفين سواء أكانوا رؤسائه في العمل او مرؤوسين او زملاء بأدب واحترام، و هو ما تضمنه نص المادة 52 من قانون الوظيفة العمومية.

حيث يساهم هذا الواجب الأخلاقي في خلق بيئة عمل إيجابية تسودها روح التعاون والتفاهم، مما ينعكس بشكل مباشر على كفاءة الأداء وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

الفقرة 2- واجب احترام الغير

¹ بلعربي عبد الكريم، نعيبي توفيق، الأمر الرئاسي غير المشروع وأثره على المسؤولية الجزائية للموظف العام، مجلة الحقيقة، 2017، العدد 39، ص116-133.

² -للمزيد من التعمق أنظر، إحدا دن فيروز، واجب الطاعة وحدودها في قانون الوظيفة العمومية 06-03، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، المجلد 07، 2024، ص84-100.

طبقاً للمادة 54 من (ق أ ع و ع) يقتضي على الموظف العمومي التعامل مع مستخدمي المرفق العام من مرتقيه بلباقة ودون أي تماطل، باعتباره واجهة المرفق والإدارة المستخدمة، وتجسيدا لشعار "تقريب الإدارة من المواطن" كان لزاما على الموظف أن يتحمل مسؤولية تعامله مع الجمهور¹، خاصة الموظفين الذين لديهم الاحتكاك المباشر لهم، ولهذا لا يفترض على الموظف أن يقابلهم بوجه عبوس ولا يخفي عنهم أي معلومات يمكن أن تفيدهم .

الفقرة 3- واجب المحافظة على ممتلكات الإدارة

و يقتضي هذا الواجب أن يسهر الموظف على حماية الوثائق الإدارية وسلامتها من تلف أو ضياع أو سرقة المادة (49) على أن يؤدي كل إخفاء أو تحويل أو اتلاف لأي من الوثائق الإدارية بمختلف أنواعها إلى متابعة مرتكب ذلك تأديبيا دون المساس بالمتابعة الجزائية ، الجزائية كما ان الموظف ملزم عموما بواجب الحفاظ على ممتلكات الإدارة أثناء ممارسة مهامه سواء كانت عقارات أو منقولات المادة (50) .

و في هذا الخصوص يستوجب على الموظف العمومي ألا يستخدم بأي حال من الأحوال وسائل الإدارة سواء أكانت محلات أو تجهيزات لمصالح خاصة ذات طابع شخصي لا تستدعيها مقتضيات المصلحة العامة (المادة (51)).

الفرع الثاني: واجبات تلزم الموظف بالامتناع عن بعض الأعمال والسلوكيات

باعتبار الموظف ممثلا للدولة بصفة عامة والإدارة المستخدمة بصفة خاصة، يلزم عليه بالامتناع عن بعض الأعمال التي تكون منافية ومعادية لمصالح العام، وتتمثل في:

أولاً: الالتزام بعدم إفشاء السر المهني

من البديهي أن يحصل الموظف خلال تأدية مهامه على معلومات تتعلق بالمرفق العام أو بالأفراد، خاصة أولئك الذين يستخدمون المرفق. ومع ذلك، فإن تسريب هذه المعلومات يمكن أن يسبب أضرارا للمرفق أو للأشخاص المعنيين، وذلك نظراً لطبيعة هذه المعلومات².

¹ - عبد الحكيم سواكر، المرجع السابق ، ص191.

² - خالد الزبيدي، التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، العدد الثالث سنة 2012، ص545.

يمكن القول إن السر المهني¹ يُعتبر من أخطر الالتزامات الملقة على عاتق الموظف العمومي، إذ إن الإخلال به يعرض الموظف للمتابعة التأديبية وفقاً لما ورد في المادة 180 من الأمر 03-06، فضلاً عن إمكانية المتابعة الجنائية وفقاً لما نصت عليه المادة 48 من قانون الوظيفة العمومية. حيث يُلزم الموظف بعدم كشف محتوى أي وثيقة تكون بحوزته، أو أي حدث أو خبر علم به، أو اطلاع عليه أثناء تأدية مهامه، باستثناء الحالات التي تقتضيها مصلحة العمل.

وقد أتاح القانون، ورخص القضاء، خروج الموظف عن هذا الواجب في حال كان هدف ذلك هو حماية المصلحة العامة².

تمتلك الإدارة العامة سلطة تقديرية كبيرة في تحديد الإخلال بالالتزامات، لا سيما الالتزام بالسر المهني، وفقاً للمادة 48 التي تذكر صراحةً قد تُعتبر إخلالاً. يعود تقدير الخطأ إلى الإدارة، ويتضح ذلك من خلال تصنيف الأخطاء المهنية في المواد من 177 إلى 181 التي تحدد أنواعاً مختلفة من هذه الأخطاء³.

وقد أكد المشرع الجزائري على ضرورة التزام الموظف بكتمان السر والمحافظة عليه، وعدم إفشائه. كما ينص على أنه لا يمكنه التملص من هذه المسؤولية حتى بعد انتهاء فترة وظيفيته⁴.

والجدير من الضروري التمييز بين الكتمان والسر المهني، رغم أن النصوص القانونية، سواء كانت قديمة أو حديثة، لم تقدم توضيحات كافية حول هذا الفارق. على سبيل المثال، تتناول المادة 37 من القانون الأساسي العام للعامل، والمادة 23 من المرسوم رقم 85/59، بالإضافة إلى المادة 48 من قانون 2006، مسائل متعددة تتعلق بالسرية، إلا أنها تقتصر على التفسير المفصل للفرق بين هذين المفهومين. وهذا يستدعي الحاجة إلى مزيد من التفسير لتعزيز الفهم القانوني المتعلق بهما.

¹ - حيث عرّفه الفقيه محمد صبحي نجم السر المهني بأنه كل ما قد يلحق ضرراً بسمعة الشخص المودع أو بكرامته في حالة إفشائه. يشمل ذلك أي معلومات يحصل عليها الأمين أثناء ممارسته لمهنته، والتي قد تضر بشخص أو عائلته سواء لطبيعتها أو بسبب الظروف المحيطة بها.

أنظر في ذلك محمد صبحي نجم، شرح قانون العقوبات الجزائري (القسم الخاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2005، ص 111.

² - نصيرة ماديو، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلد 09، العدد 1، 2014، ص 385-414.

³ - جبري محمد، الالتزام بكتمان السر المهني في قانون الوظيفة العمومية الجزائرية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، ص 75-89.

⁴ - وسام بلخير، فاطمة الزهراء الفاسي، تأديب الموظف العام عن خطأ إفشاء السر المهني في قانون الوظيفة العامة الجزائري، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 14، العدد 1، لسنة 2021، ص 976 - 1000.

ثانيا: واجب عدم ممارسة نشاط آخر

يجب على الموظف الالتزام بعدم الجمع بين وظيفته وأي نشاطات أخرى، سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام، حفاظاً على استقلالية الوظيفة العامة وموظفيها. إن الانشغال بأنشطة إضافية قد يؤدي إلى إهمال الواجبات الوظيفية وإرهاق الموظف، مما ينعكس سلباً على أدائه.

لذلك، من الضروري أن يتفرغ الموظف تماماً لمهامه المنوطة به من حيث الأداء الشخصي والمستمر، وعدم شغل نفسه بمهام مهنية أخرى خلال ساعات العمل أو خارجها، ما لم يكن هناك نص قانوني يتيح ذلك. وقد أكدت المواد 43 و44 و45 من القانون رقم 03-06 على هذا المبدأ.

إلا أن القانون سمح لبعض الموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي¹، وذلك ضمن شروط تحدد بواسطة التنظيم. كما يُسمح للموظفين في أسلاك التعليم العالي والباحثين، بالإضافة إلى الممارسين الطبيين المتخصصين²، بممارسة أنشطة مريحة في إطار خاص تتناسب مع تخصصاتهم³ أما جزاء مرتكبي هذا الفعل هو تقرير عقوبة تأديبية وفق لأحكام المادة 181 و163 من الأمر 03-06.

ثالثاً- الامتناع عن طلب أو قبول أو إشتراط الهدايا والامتيازات

يعتبر الأمر 03-06 هو أول قانون وظيفي مر على الجزائر الذي اشترط صراحة على الموظف بعدم قبول أي هدية أو امتياز خلال تأدية وظيفته أو بمناسبتها وذلك في المادة 54، وكل مخالف لذلك يعاقب تأديباً حسب المادة 181 من نفس الأمر، ويعاقب أيضاً جزائياً وهذا ما عززه قانون مكافحة الفساد 01-06⁴.

رابعاً: واجب التحفظ.

¹ -المرسوم التنفيذي رقم 06-268، المؤرخ في 14 غشت 2006، يعدل ويتمم المرسوم رقم 84-296 المتعلق بمهام التدريس والتكوين باعتبارهما عملاً ثانوياً.

² -أمر رقم 20-02 مؤرخ في 30 غشت سنة 2020، يعدل ويتمم القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2 يوليو سنة 2018 والمتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية، عدد 50 صادر في 30 أوت سنة 2020.

³ - أنظر المادة 43 من الأمر 03-06، المرجع السابق.

⁴ - أنظر المادة 25 من القانون 06-01 المتعلق بقانون الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

يعتبر واجب التحفظ من الالتزامات السلبية التي تلزم الموظف بعدم إتيان أعمال قد تتعارض مع علاقته بالإدارة المستخدمة¹. وهو من الوظائف الأكثر غموضاً، نظراً لصعوبة تحديد حدوده القانونية بشكل واضح، حيث يخضع غالباً لتقدير الجهة الإدارية².

يهدف هذا الواجب إلى ضبط ممارسة الموظف لحرية التعبير والسلوك بما لا يؤثر سلباً على سير المرافق العامة واستقرارها. وعلى الرغم من كون هذا الواجب يفرض قيوداً على حرية الموظف، فإن الهدف منه هو تحقيق توازن بين مصالح الموظف والمصلحة العامة. لذلك، يعمل واجب التحفظ على حماية المصلحة العامة مع عدم إلغاء حرية الموظف، بل تقليصها بالقدر الذي يضمن تحقيق تلك المصلحة³.

يُعتبر التحفظ واجباً على جميع الموظفين في المؤسسات العامة، حيث يتعين عليهم الامتناع عن إبداء آرائهم بشأن مرؤوسيه، وعدم الانخراط في أي نوع من الدعاية السياسية أو الدينية، وقد أشار الأمر 03-06 بصفة عرضية لهذا الواجب من خلال المادة 26 التي تكلمت عن حرية إبداء الرأي وحدوده.

عكس الأمر 66-133 الذي تكلم بشكل صريح له في المادة 20 ، وهذا منطقي لنظام السياسي الذي كان متواجداً آنذاك . ومن الجدير بالذكر أن الموظفين ذوي المهام الروتينية، الذين لا يرتبط عملهم بالسياسة، ان يُطلب منهم الالتزام بمبدأ التحفظ بنفس الدرجة التي يُفرض بها على كبار الموظفين، أو الذين يمارسون وظائف عليا⁴، وهذا لارتباطهم بمناصب حساسة الذي يفرض عليهم واجب الولاء للسلطة كليا⁵.

¹ - طارق حسن الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الثانية، 1998، ص268.

² - د أحمد قاسم علي شرهان السوداني الشامي، م. م علي دحي عذافة، النظام القانوني لواجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام (دراسة مقارنة) ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العراق جامعة ميسان - كلية القانون، بدون سنة نشر، ص 159-168.

³ - السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، بدون دار نشر، سنة 2003، ص520.

⁴ - أنظر المادة 13 من المرسوم 90-226 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، والمعدل ب المرسوم التنفيذي، رقم 21-214 المؤرخ 20 مايو سنة 2021، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية 41، الصادرة بتاريخ 3 يونيو 2021.

⁵ - رناي فريد، واجب تحفظ الأعوان العموميين في القانون الجزائري، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مجلد 7، عدد2، 2018، ص173-182.

إن تباين مستوى الالتزام بمبدأ التحفظ بين الموظفين ذوي المهام الروتينية وكبار الموظفين أو شاغلي الوظائف العليا يعود إلى طبيعة العمل والمسؤوليات الموكلة لكل فئة. فالموظفون في المناصب القيادية يحملون على عاتقهم اتخاذ قرارات مصيرية تؤثر بشكل مباشر على سير العمل ونتائجه، مما يجعلهم أكثر ارتباطًا بأسرار المؤسسة وواجبات الولاء.

وبالتالي، يفرض عليهم مستوى أعلى من السرية والتحفظ لحماية مصالح المؤسسة وتجنب تسريب أي معلومات قد تضر بها. على عكس ذلك، فإن الموظفين الذين يشغلون وظائف روتينية لا يتعاملون مع معلومات حساسة بنفس القدر، مما يقلل من الحاجة إلى تطبيق مبدأ التحفظ عليهم بنفس الشدة. ومع ذلك، فإن هذا لا يعني غياب واجب الحفاظ على سرية المعلومات بشكل كامل، بل يقتصر على نطاق محدد يتناسب مع طبيعة عملهم. حتى هناك بعض الوظائف، رغم أنهم مستبعدون من تطبيق قانون الوظيفة عليهم، إلا أن طبيعة عملهم يفرض عليهم ذلك، فيشتد واجب التحفظ لديهم كالقضاة¹ المستخدمون العسكريون² وحتى الدبلوماسيين والقنصلين³. ولهذا واجب التحفظ، يهدف إلى ضمان أن يعمل الموظف العام بشكل محايد وموضوعي، وذلك من خلال تقييد حريته في التعبير عن آرائه الشخصية في الأمور المتعلقة بعمله. ويهدف هذا الواجب في النهاية إلى حماية المصلحة العامة وحقوق المواطنين.

خامسا: عدم القيام بكل الأفعال التي تتعارض مع طبيعة الوظيفة

يقصد به تصرف الموظف بأمانة وفق ما تقتضيه الوظيفة التي يمارسها تحقيقا للمصلحة العامة، والابتعاد عن الأعمال المحظورة قانونا التي تمس أو تؤثر في أمانته وأخلاقه كالرشوة واستغلال النفوذ أو الوظيفة لتحقيق المصالح الشخصية.

ولم ينص الأمر 03/06 صراحة على هذا الواجب لكن نص على جملة من الآليات والمظاهر التي تساهم في تحقيقه، وهذا ما أكدته المادة 42، حيث وجبت على الموظف بعدم القيام بالأفعال التي

¹ - أنظر المادة 07 من القانون العضوي 04-11، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 24 و26 من الأمر رقم 06-02، المؤرخ في 28 فيفري 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، الجريدة الرسمية 12، الصادرة في 01 مارس 2006.

³ - أنظر المادة 27 من القانون رقم 16-06، المؤرخ في 03 أوت 2016، المتمم للأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فيفري، المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، جريدة رسمية رقم 46، المؤرخة في 03 أوت 2016.

تتعارض مع وظيفته سواءاً أثناء الدوام أو حتى خارج أوقات عمله، لأنه أثار فعله سيؤثر سلباً على وظيفته¹.

المبحث الثاني : إعادة هيكلة لنظام التأديبي وآلية إنهاء العلاقة الوظيفية

شهد النظام التأديبي في الجزائر تحولات جوهرية مع صدور الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، حيث يسعى إلى إعادة هيكلة الإطار القانوني المنظم له لتحقيق عدة أهداف، منها تحديد دقيق للأخطاء المهنية، وربط الجزاءات التأديبية بشكل مباشر بمدى خطورة المخالفة، وتوفير ضمانات للموظفين أثناء إجراءات التأديب. من شأن هذه الإصلاحات أن تساهم في رفع كفاءة الموظفين وتقليل المخالفات، مما يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات العامة وتعزيز مبدأ العدالة والإنصاف في الإدارة.

وفي إطار العلاقة بين الموظف والإدارة، يتواجد الموظف في وضعية قانونية تنظيمية، لكن هذه العلاقة ليست دائمة ولا تنقضي ضمن سياق الوظيفة التي تتطلب تجهيز الموظف بكامل وقته وجهده.

وفقاً للنظام الأوروبي المغلق الذي اعتمدته الجزائر، فإن العلاقة بين الموظف والإدارة لا يمكن أن تنتهي إلا بناءً على أسباب محددة سلفاً، وذلك بموجب نصوص قانونية دقيقة وواضحة الذي يمثل ضماناً للموظف العمومي الذي يلتحق بخدمة الدولة أو المؤسسات والإدارات العامة، حيث يستمر في هذه العلاقة حتى يتحقق أحد الأسباب المحددة التي تؤدي إلى انتهاء علاقته بالإدارة، مما ينتج عنه فقدانه لصفة الموظف.

ولهذا نتطرق في المطلب الأول إلى النظام التأديبي للموظف، أما المطلب الثاني إلى أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية.

المطلب الأول: النظام التأديبي آلية لتحقيق التوازن بين مصلحة الموظف والسير الحسن للمرفق العام.

كل إخلال للموظف العمومي بواجباته الوظيفية، أو إتيانه عمل من الأعمال المحظورة عليه، يعتبر مسؤولاً عن إخلاله بتلك الواجبات، هذا الإخلال يمكن أن يؤدي إلى فرض عقوبات تأديبية². ذلك أن

¹ - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص135.

² - يلاحظ أن هناك من يعبر عن انتقاداته لاستخدام مصطلح "التأديب"، معتبرين أنه لا يعبر بدقة عن وضع الموظف في تلك الحالة. فإخلال الموظف بواجباته لا يجعله شخصاً غير مؤدب، بل يعكس افتقاره للانضباط المطلوب في وظيفته.

الهدف المترتب من هذه المسؤولية هو تقويم الموظف المخطئ وفصل من لا أمل من تقويمه، أي ردع الموظف العمومي المرتكب للخطأ التأديبي ومنعه من مواصلة الخطأ عن طريق الجزاء التأديبي. حيث يحدد المشرع الجزائري نصوصه القانونية الخاصة بالوظيفة العمومية تحت مصطلح "الخطأ المهني"، مما يشير إلى إخلال الموظف بواجباته المهنية¹.

علاوة على ذلك، ليس من الضروري وجود نص قانوني محدد لتحديد جميع المخالفات² وتلعب السلطة الرئاسية دوراً مهماً في تجريم تصرفات وسلوكيات الموظف العمومي، حيث تمتلك الحق في تقدير مدى انتهاك النظام الوظيفي، بالإضافة إلى قدرتها على تحريك الدعوى التأديبية وتقرير العقوبات التأديبية³.

وهذا ما سنفصل في دراسته في هذا المطلب بالتطرق أولاً إلى الخطأ التأديبي والعقوبات المقررة له، وفي الفرع الثاني: إلى إجراءات والضمانات المقررة للموظف في هذا المجال.

الفرع الأول: الخطأ التأديبي والعقوبات التأديبية المقررة لذلك.

الخطأ التأديبي يُعتبر محوراً رئيسياً في أي دراسة تتعلق بالتأديب في مجال الوظيفة العامة، كما أنه يخضع لنوعين مختلفين من المسؤولية، وهما المسؤولية المدنية والجنائية.

سنستعرض في هذا الإطار مفهوم الخطأ التأديبي ونتطرق إلى تمييزه عن الأمور المشابهة، بالإضافة إلى أركانه ودرجاته وفقاً للتشريع الجزائري. وفي الفرع الثاني، سنتناول العقوبات التأديبية.

أولاً : ماهية الخطأ التأديبي

1 : تعريف الخطأ المهني(التأديبي): من خلال استعراض قوانين الوظيفة العمومية، يتضح أن المشرع الجزائري، مثل العديد من التشريعات المقارنة، لم يقدم تعريفاً محدداً للأخطاء المهنية، خوفاً من حصر

لذا، ينبغي أن تركز الإدارة على فرض الانضباط من خلال تطبيق العقوبات المنصوص عليها قانونياً، وذلك اعتماداً على "النظام الانضباطي". ومع ذلك، يبدو أن المشرع لم يقصد هذا الأمر، بل استخدم المصطلح كترجمة حرفية لـ "regime disciplinaire".

¹ شوقي بركاني، الخطأ المهني في قانون الوظيفة العامة الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية تخصص إداري وإدارة عامة، جامعة باتنة 1 الجزائر، 2017، ص 79.

² وهذا عكس ما هو موجود في قانون العقوبات، حيث يشترط وجود نص قانوني، محدد لتحديد جميع المخالفات، وفق الركن الشرعي لكل فعل مجرم، لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني.

³ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2.

الخطأ المهني¹ وإنما اكتفى باستعمال عبارات التقصير والإهمال والمساس بطاعة الأوامر وعدم الإلتزام باللوائح²، وذلك ما نلاحظه في الفقرة الأولى من المادة 17 من الأمر رقم 133/66 (ق أ ع و ع) التي تتحدث عن مسؤوليات الموظفين وتحدد أن أي تقصير في أداء الواجبات المهنية، أو أي تصرف يتعارض مع الطاعة بشكل متعمد، بالإضافة إلى الأخطاء التي قد يرتكبها الموظف أثناء ممارسة مهامه، يعرضه لعقوبات تأديبية.

وكذلك المادة 20 من المرسوم رقم 1985 المتعلق بال (ق أ ن ع م و إ)، التي تشير إلى تعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي في حال وقوع أي إخلال بالتزاماته أو أي مساس صارخ بالانضباط أثناء أو بمناسبة أداء مهامه³.

وعند الرجوع إلى الأمر رقم 03-06، نجد أن المشرع لم يعرفه أيضا، بل بين فقط أن الأخطاء المهنية تشمل أي خرق للقواعد والأنظمة المعمول بها، وأي سلوك يضر بسمعة الوظيفة العامة جريمة تأديبية يعاقب عليها القانون⁴.

لذا، قام الباحثون والفقهاء بتعريفه على أنه كل فعل أو امتناع يقوم به الفرد سواء داخل نطاق وظيفته أو خارجها، ويتضمن إخلالاً بواجباتها أو انتهاكاً لكرامتها. وينبغي أن يكون هذا الإخلال ناتجا عن إرادة فردية، دون أن يعتبر هذا الفعل أو الامتناع ممارسة لحق من الحقوق أو أداء لواجب من الواجبات⁵.

¹ - قيفاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008-2009، ص 9.

² - محمد لخضر بن عمران، أثر الحكم الجزائي وإجراء العفو على المسائلة التأديبية في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، صفحة 10.

³ - وليد رحمان، خصوصية مبدأ شرعية الأخطاء المهنية في النظام التأديبي الجزائري، مجلة أفق للعلوم، العدد 10، 2018، ص 305-317.

⁴ - المادة 106 من الأمر 03-06.

⁵ - محمد ماجد الياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص الدعوى التأديبية، التحقيق الإداري المحاكمة التأديبية - الإثبات القرارات والأحكام التأديبية تنفيذ أحكام الإلغاء وطرق الطعن على الأحكام والقرارات منشأة المعارف، طبعة 2003، ص 36، 37.

بينما عُرِف من قبل الأستاذ بن صاري ياسين بأنه يُشير إلى الإخلال بالواجبات الضرورية لضمان سير العمل بشكل منتظم ومستدام داخل المؤسسة، بالإضافة إلى الامتناع عن أي تصرف قد يهدد المشروع أو يُعيق تحقيق الأهداف المخصصة له¹.

لذلك يتفق الفقهاء على أن أساس المسؤولية التأديبية يكمن في قيام الموظف بمخالفة الواجبات المرتبطة بوظيفته².

أما قضاء، قد تم تعريف الخطأ المهني على أنه إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو قيامه بعمل محظور عليه. فكل موظف يخالف القوانين أو يتجاوز الواجب في أداء أعمال وظيفته التي يتعين عليه القيام بها بنفسه يعتبر مرتكباً لذنوب إداري، مما يستوجب تأديبه. ويقع على عاتق الإدارة مسؤولية توقيع العقوبة المناسبة وفقاً للأشكال والأوضاع المعتمدة قانوناً³.

أما القضاء الجزائري في قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 17 ديسمبر 1985، تم التأكيد على أن الأخطاء التأديبية تشمل كافة أشكال التقصير التي تحدث أثناء أداء الموظف لعمله، بالإضافة إلى الأفعال التي قد تحدث خارج نطاق الوظيفة ولكنها تمس بشرف واعتبار الموظف⁴.

وأكد ذلك مجلس الدولة في قراره الصادر في 2004 أن ما يخرج عن نطاق التعريف المعتمد لا يُعتبر خطأ مهنيًا.

وبالتالي، فإن رفض المستأنف عليها تسليم مفتاح الشقة لا يُعتبر خطأ مهنيًا يوجب فرض عقوبة تأديبية⁵.

¹ - صاري ياسين، التسيير التأديبي في تشريع العمل الجزائري، دارهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، طبعة 2006، ص 12.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2005، ص 9-10.

³ - ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، الولاية والاختصاص والنيابة الإدارية الجهات الرأسية والرقابية المحاكم التأديبية، الواجبات والمحظورات، الطبعة الثانية السنة 2001 ص 329.

⁴ - قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، بتاريخ 07 ديسمبر 1985، قضية (ب . م . ش) ضد وزير الداخلية، المدير العام للأمن الوطني، المجلة القضائية 1990، العدد الأول، الجزائر، ص. ص. 215-218.

⁵ - قرار مجلس الدولة 10502، الصادر بتاريخ 20 جانفي 2004، في قضية مدير ق.ص بتقزيرت، تيزي وزو، ضد م ع ، العدد 2004، 5، ص 175.

والملاحظ ان التعريف القضائي لا يخرج عن ما أقره التعريف التشريعي ، في عدم حصر الخطأ المهني فقط بالإخلال بالواجبات بل تعداه أيضا في عدم الانضباط في الحياة الوظيفية أثناء ممارسته للوظيفة ¹ .

من خلال استعراضنا لجهود الفقه والقضاء الإداريين في تعريف وتحديد المخالفة التأديبية²، يتبين أنه من الصعب العثور على تعريف شامل ومانع للمخالفة التأديبية. ومع ذلك، فإننا نعتزف بحق القضاء الإداري في تقييم وجود المخالفة التأديبية من عدمها، حيث يمتلك الاختصاص في كشف هذه المخالفات التي تدعيها الإدارة، على الرغم من وجود اختلافات في نوعية الوظائف والسلطات المختصة بإجراءات التأديب³.

2: تمييز الخطأ التأديبي عن الأخطاء المشابهة له

تختلف المسؤولية التي هي عبارة عن جزاء الفرد لإخلاله لقواعد سلوكية⁴ ، باختلاف مصدر تلك القاعدة السلوكية ، فإذا كانت هذه الأخيرة مدنية فالجزاء يعتبر مدنيا ، وان كانت مصدرها جنائي فالجزاء المطبق جزائيا⁵ . على الرغم من وجود عناصر مشتركة بينهما، إلا أن هناك اختلافات عدة تميز الخطأ الذي يوجب المسؤولية التأديبية عن الخطأ الذي يسبب المسؤولية الجزائية والمدنية⁶.

الفقرة الأولى: المسؤولية التأديبية القائمة على الخطأ التأديبي والمسؤولية الجنائية القائمة على الخطأ الجنائي.

¹ - يحيى علي قاسم سهل فصل الموظف العام، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2005، ص 71.

² - الجريمة التأديبية هو المصطلح الأكثر استعمالا، ولكن يطلق عليها أيضا المخالفة التأديبية والذنب الإداري، للمزيد من التفاصيل أنظر:

سليمان الطماوي، القضاء الإداري العدد 03، قضاء التأديب، دار الفكر العربي 1979، ص 48.

³ - محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية للموظف العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2007-2008، ص 13.

⁴ - على فيلالي، العمل المستحق للتعويض "الإلتزامات"، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2002، ص 02.

⁵ - محمد زكي محمود آثار الغلط والجهل في المسؤولية الجنائية، أطروحة دكتوراه جامعة القاهرة، 1968، ص 02.

⁶ - م. م. نبأ ساهي جيجان، محاضرة في مادة اخلاقيات المهن القانونية، القيت على طلبة المرحلة الأولى ، مفهوم الخطأ التأديبي وتمييزه عن الأخطاء ، جامعة واسط كلية القانون، 2024، ص 1-7.

عرف الخطأ الجنائي أنه: كل فعل إيجابي أو سلبي مخالف للقانون الجنائي، ارتكبه شخص عاقل وبالغ، مع توافر الركن المادي والمعنوي للجريمة، ويترتب عليه عقوبة جنائية. بينما الخطأ المهني هو: الخطأ الذي يرتكبه الموظف أثناء ممارسة مهنته، ويؤدي إلى ضرر مادي أو معنوي للغير، وذلك نتيجة لعدم امتثاله للقواعد المهنية المتعارف عليها.

أحياناً يمكن أن يظهر الخطأ المهني بشكل يماثل الجرائم، مما يؤدي إلى وجود تشابه بين النظامين. مثل ارتكاب الموظف للرشوة مثلاً، تكون العقوبة هنا جنائية وذلك لأثارها الوخيمة على المجتمع¹، ومع ذلك، لا ينفي وجود استقلال لكل منهما²، حيث توجد اختلافات بينهما في عدة جوانب، ومنها:

1- ينص مبدأ الشرعية في الجرائم الجنائية على أنه لا يمكن اعتبار الجريمة إلا إذا كان منصوصاً عليه قانونياً، لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، في حين أن الأخطاء التأديبية ليست محددة بنصوص معينة وتخضع لتقدير الإدارة (معناه الإدارة لها السلطة التقديرية وليس السلطة المطلقة³) في تقرير وجود الخطأ مع مراقبة القاضي الإداري⁴.

2- يشترط لاعتبار الفعل تأديبياً أن يتم ارتكابه من قبل موظف مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية معينة⁵، مما يجعل النظام التأديبي خاصاً بفئة معينة في المجتمع، بينما يتميز النظام العقابي بالعمومية والشمول. 3- يهدف النظام التأديبي إلى حسن أداء الموظفين لأعمالهم وضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد⁶، بينما يتعلق النظام الجنائي بحماية المجتمع وضمان استقراره وأمنه⁷.

¹- pierre Bandet, le droit disciplinaire dans la fonction publique territoriale, collection de l'actualite juridique, notion de faute, 1990, p24.-

² -بارش سليمان، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2006 - 2007، ص35.

³-بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010 - 2011، ص 13

⁴ - حمدي عطية مصطفى عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانوني والوضعي والإسلامي -دراسة مقارنة، - مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية مصر، 2015، ص473.

⁵-منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق ومكتبتها، الطبعة الأولى، الجزائر، سنة 1874، ص84.

⁶- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 87.

⁷-محمد بطيخ رمضان، طبيعة العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، ورقة بحثية في ورشة عمل تحت عنوان الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين، الأردن، 2007، ص87.

4- يختلف الخطأ التأديبي عن الخطأ الجنائي من حيث المسؤولية، إذ إن إعفاء الموظف من المسؤولية الجنائية وإلغاء التهمة الجنائية المنسوبة إليه لا يمنع المساءلة التأديبية¹. فالمخالفة التأديبية قائمة على ذاتها ومستقلة عن التهمة الجنائية²، حيث تتمثل في مخالفة الموظف العام لواجباته الوظيفية، يستمر هذا الاستقلال حتى في حالة الارتباط بين الخطأين³.

5- تختلف الإجراءات المتبعة في التعامل مع الخطأ التأديبي عن تلك الخاصة بالخطأ الجنائي، حيث تنظمها قوانين خاصة بالوظيفة العامة والموظفين، بينما تخضع القضايا الجنائية لقوانين عامة مثل قانون الإجراءات الجزائية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد. الأحكام الجنائية لها حجية أمام السلطات، على عكس الأحكام التأديبية.

6- تخضع العقوبة الجنائية لنظام رد الاعتبار، بينما تخضع العقوبة التأديبية لنظام خاص بها. تُصنف الأخطاء الجنائية إلى جنایات وجنح ومخالفات، بينما لا تخضع الأخطاء التأديبية لهذا التصنيف، عقوبة الخطأ التأديبي تتمثل في العقوبات المقررة قانونياً ولا تؤثر إلا على المركز الوظيفي للموظف، بينما تمس العقوبة الجنائية عادةً الشخص جسدياً.

الفقرة الثانية: المسؤولية التأديبية القائمة على الخطأ التأديبي والمسؤولية المدنية القائمة على الخطأ المدني.

الخطأ المدني يُعرف بأنه كل فعل يؤدي إلى إحداث ضرر للآخرين. وفقاً للمادة 124 من القانون المدني، فإن أي فعل يقوم به الشخص نتيجة لخطأه ويتسبب في ضرر للغير، يتيح للمتضرر المطالبة بالتعويض من الشخص الذي كان سبباً في حدوث ذلك الضرر⁴.

¹ -- محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007 - 2008، ص 11.

² - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، دراسة مقارنة ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 1986، ص 75-77.

³ - هذا ما أكدته قراراً 039009، الصادر عن مجلس الدولة في 14 نوفمبر 2007، مجلة مجلس الدولة، العدد 09، سنة 2009، ص 61.

⁴ - المادة 124 من الأمر رقم 75-8 المؤرخ في 28 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 46 صادرة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم، بموجبه القانون 05-10 مؤرخ في 20 يونيو، 2005، الجريدة الرسمية، عدد 44 صادرة في 26 يونيو 2005، المعدل والمتمم بموجب القانون 07-05 مؤرخ في 13 ماي 2007 الجريدة الرسمية، عدد 31، صادرة في 13 ماي 2007

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

تختص المسؤولية المدنية بتمييز الخطأ الشخصي للموظف العمومي عن الخطأ المرفقي، وقد اقترح الفقه والقضاء مجموعة من المعايير للتمييز بين النوعين، منها معيار جسامة الخطأ، معيار النزوات الشخصية، معيار الغاية، ومعيار الانفصال عن الوظيفة.

وفي ضوء هذه المعايير، توصل مجلس الدولة الفرنسي إلى ضرورة تحميل الإدارة المسؤولية عن كافة الأخطاء الشخصية المرتبطة بالوظيفة¹، وذلك لحماية الأفراد المتضررين من إفسار الموظف.

من ناحية أخرى، يتعين على الموظف العمومي تحمل مسؤولية التعويض عن الأخطاء الشخصية التي تكون غير مرتبطة بأداء وظيفته².

بهذا المنطلق يمكننا تمييز بين المسؤولية التأديبية القائمة على الخطأ التأديبي والمسؤولية المدنية القائمة على الخطأ المدني فيما يلي:

1- الخطأ التأديبي والمدني كلاهما ينجم عن إخلال الموظف بالتزاماته، سواء كان ذلك بشكل سلبي أو إيجابي.

2- كل من الخطأين يمكن أن يؤدي إلى فرض عقوبات على الشخص المخطئ³

3- الخطأ التأديبي يتعلق بفئة معينة من الأشخاص (الموظفون)، بينما الخطأ المدني يمكن أن يرتكبه أي فرد من المجتمع.

4- العقوبة في الخطأ المدني تتمثل غالباً في تعويض مالي، بينما قد تشمل العقوبات في الخطأ التأديبي إجراءات أكثر قسوة مثل الفصل أو الإنذار.

5- الخطأ التأديبي يتعلق بأداء الموظف لواجباته وقد يؤثر على النظام العام أو حقوق الأفراد، بينما الخطأ المدني يركز على التزامات الأفراد تجاه حقوق الآخرين.

6- المسؤولية المدنية تتبع من إهمال التزامات قانونية عامة، في حين أن المسؤولية التأديبية تركز على واجبات محددة ضمن بيئة العمل.

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، المرجع السابق، ص424.

² - Waline et Rivero. Droit administratif, édition, dalloz, 24^{ème} édition, 2012, p,247.

³ - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص24.

7- المسؤولية المدنية قائمة على فكرة الضرر، أما التأديبية تقوم على فكرة الخطأ¹.

3: أركان المسؤولية التأديبية

على الرغم من أن الفقهاء اتفقوا على تعريف الخطأ التأديبي بأنه خروج الموظف عن واجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها، إلا أنهم اختلفوا في تحديد الأركان التي يقوم عليها هذا الخطأ، وقد جاء ذلك بحسب توجهاتهم ومذاهبهم الفقهية .

فبعض الفقهاء، مثل الدكتور سليمان الطماوي، حصروا الأركان في ركنين فقط هما الموظف والخطأ الإداري².

بينما رأى الدكتور ماجد راغب الحلو أن الأركان تتكون من ركن مادي وآخر معنوي³. ومن جهة أخرى، حدد الأستاذ عبد الفتاح حسن الأركان بثلاثة، تتمثل في العنصر المادي والعنصر المعنوي وعنصر الصفة .

وبما أن ركن الصفة يشير إلى الموظف العمومي، الذي تم التعريف به في الفصل الثالث من الباب الأول، فإنه يتبقى التعرف على باقي أركان الخطأ التأديبي في النقاط التالية.

الفقرة الأولى: الركن المادي للمسؤولية التأديبية

يشير الركن المادي إلى الفعل الفعلي (ظاهرا وملموسا) الذي قام به الموظف والذي يعد انتهاكا للقوانين والأنظمة المعمول بها داخل المؤسسة. يمكن أن يكون هذا الفعل من نوعين⁴

- * فعل إيجابي: مثل التغيب عن العمل دون مبرر، أو إتلاف ممتلكات المؤسسة.
- فعل سلبي: مثل عدم الامتثال لأوامر المشرف المباشر، أو التقصير في أداء المسؤوليات الوظيفية.

¹ - سعيد طريب، سلطة المستخدم في تسريح العمال تأديبيا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2001، ص 8.
² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثالث، قضاء التأديبي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 48.

³ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 19.

⁴ - جمال الدين سالم حجازي، تأديب أعضاء هيئة الشرطة، الطبعة الأولى، دار الحكيم للطباعة، 1988، ص 07.

إن تحديد هاذ الفعل يعود للسلطة التقديرية للسلطة التأديبية، التي يتعين عليها مراعاة الضوابط المتعلقة بالوظيفة العامة¹.

أكد المشرع الجزائري على هذا الركن من خلال الأمر 06-03، حيث حدد الأخطاء المهنية التي تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية، بالإضافة إلى العقوبات المقررة لها.

بالرغم من أنه ترك مجالاً من الحرية للجهة المخولة بالتعيين في مسألة التجريم والعقاب، وذلك لأهمية بعض الأنشطة وما تتطلب من اعتبارات خاصة..

الفقرة الثانية: الركن المعنوي للمسؤولية التأديبية

يشير الركن المعنوي إلى العنصر النفسي الذي يرافق الفعل، وهو الإرادة أو القصد المتعلق بارتكابه. بمعنى آخر، هل كان الموظف مدركاً أنه يقوم بارتكاب مخالفة²؟ هل كانت نيته تهدف إلى إلحاق الضرر بالجهة التي يعمل فيها بها³؟

تتطلب مسألة استظهار العمد ضرورة ملحّة، ليس فقط من أجل إتمام عناصر المخالفة التأديبية، بل أيضاً لتحديد العقوبة الملائمة. وعلى الرغم من ذلك، فإن الأوامر الصادرة من الرؤساء المرغوب في طاعتهم يمكن أن تعفي المرؤوسين من العقوبة، بشرط أن تبقى هذه الأوامر ضمن نطاق واجب الطاعة، وذلك لتفادي تحويل إرادة المرؤوسين إلى إرادة معيبة⁴.

4: تقنين الأخطاء المهنية التي تستدعي معاقبة الموظف بالرغم من عدم حصرها.

ان تنوع وتعدد الواجبات الوظيفية، يجعل تحديد الأفعال المحددة للأخطاء المهنية صعب جداً، باعتبارها مرتبط بطبيعة العمل المؤدى باختلاف المراكز الوظيفية⁵.

¹ -أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 24-12-1966، س12، أحكام المحكمة العليا، س12، ص490.

² - زياد عادل، تسريح الموظف العمومي وضمائنه، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2016، ص69.

³ - حمايتي صباح، مرجع السابق، ص35.

⁴ - قد تطرقنا إليه في حدود واجب الطاعة الرئاسية بالتفصيل عند تعرضنا لواجبات الموظف العام في الفصل الثاني من هذا الباب.

⁵ - رحمانى وليد خصوصية مبدأ شرعية الأخطاء المهنية في النظام التأديبي الجزائري، المرجع السابق، ص309.

ولهذا نجد قوانين الوظيفة السابقة لم تقن هذه الأخطاء¹، بل انفرد بها الامر 06-03، حيث قسم الأخطاء الى 04 درجات حسب جسامتها طبقا للمادة 177 من نفس الامر، ولكن توضيحها جاء على سبيل المثال لا الحصر، وهذا دليل على ان المشرع -ج- أخذ بمبدأ محدودية شرعية الخطأ المهني، ونستشف ذلك في استعمال المشرع لفظ "الخصوص" في كل المواد السابقة الذكر، مما يعني انه ترك مجال تحديدها للإدارة. وكذلك إحالة تحديد بعض الأخطاء حسب كل قطاع في المادة 182.

وبداية قبل التطرق لهذه الأخطاء، نريد أن نوضح أنه بخلاف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تم تحديد بعض النصوص القانونية التي تركز المسؤولية الجزائية للموظف عن الأخطاء المرتكبة أثناء تأديته لعمله².

حيث ينص الأمر رقم 66-156 المتعلق بقانون العقوبات على مجموعة من الأخطاء التي تُعتبر ذات طابع جزائي وتأديبي، مما يستوجب معاقبة الموظف وفقاً للتشريع الجزائي³. كذلك، ينص القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أهم التصرفات التي تُشكل جرائم يرتكبها الموظف والعقوبات المقررة لهذه الأفعال⁴.

الفقرة الأولى: الأخطاء المهنية العامة

وهي الأخطاء التأديبية التي حددها الأمر رقم 06 - 03، المشار إليه أعلاه في المواد 178 إلى 181 منه، وهي:

1- أخطاء الدرجة الأولى

حددت المادة 178 من الأمر 06-03 الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى كأى إخلال أو خرق للانضباط العام، مما قد يؤثر سلباً على سيرورة المصلحة التي يعمل بها الموظف العام. وقد وسع

¹- حيث قام بذلك في المرسوم 302/82 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، وذلك في المادة 68 منه، حيث صنفها إلى ثلاث درجات.

² - بوكرا إدريس المتابعة الجزائية للموظف بين حجية الحكم الجزائي والسلطة التأديبية للإدارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 59، العدد 03، جامعة الجزائر 01، 2022، ص 174.

³- أنظر المواد 10 الى غاية 137 مكرر في قانون العقوبات، الأمر 66-156، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.

⁴ - أنظر قانون 06-01، المتعلق بقانون الفساد ومكافحته، المرجع السابق.

المشروع نطاق هذه الأخطاء لتشمل كافة أشكال الإخلال بالانضباط، دون تحديدها ليسمح للإدارة في تقديره شكل الإخلال.

وهذا في نظرنا قد يؤدي إلى اعتبار بعض التصرفات البسيطة التي يقوم بها الموظف بمثابة خطأ مهني، خاصة إذا كانت خلافاً شخصية مثلاً بينهم، واستغلت الإدارة هذا الوضع.

2- الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية

تُعتبر الأخطاء من الدرجة الثانية هي الأعمال التي يقوم بها الموظف والتي تؤثر بشكل غير مقصود على أمن المستخدمين أو الممتلكات الإدارية، من غفلة أو إهمال منه، هنا المشروع ركز على الجانب الأخلاقي للموظف¹، مما يستدعي التعامل بأدب واحترام²، كما تشمل الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير الموضوعة في المادتين 180 و181.

إذ تشير هاتان المادتان إلى الأعمال التي استثنائها المشروع من اعتبارها من الأخطاء من الدرجة الثانية، حيث قام بتصنيفها ضمن الأخطاء من الدرجة الثالثة والرابعة، مثل تلك الأفعال التي تتعلق بالحق الخسائر بالمنشآت التي تشمل عليها الهيئة المستخدمة، بسبب الغفلة والإهمال من الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية التي صنفها سابقا المرسوم 82-302³، المتعلق بالأخطاء المهنية وعقوبتها التأديبية.

3- الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة

يمكن اعتبار الأفعال التالية من الأخطاء الجسيمة التي تتطلب فرض عقوبات تأديبية صارمة على الموظف العام: التلاعب أو إخفاء أي وثائق رسمية بطرق غير قانونية، عدم الكشف عن معلومات هامة يجب الإفصاح عنها أثناء أداء العمل، الامتناع عن تنفيذ الأوامر الصادرة من المسؤولين، إفشاء أسرار العمل، واستخدام ممتلكات العمل لأغراض شخصية.

¹ - فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، الجزائر، 2003-2004، ص24.

² - قوسم حاج غوتي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2012، ص36.

³ - مرسوم رقم 82 - 302 مؤرخ في 11 سبتمبر سنة 1982، يتعلق بكيفيات تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية. الجريدة الرسمية 1797 الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1982.

4- الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة

تعتبر من الأخطاء المهنية درجة رابعة، وهي الأكثر خطورة متمثلة حسب المادة 181 من الامر 06-03 في:

- 1* كل ما يحصل عليه الموظف من مزايا يقدمها له شخص طبيعى أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار وظيفته.
- 2* ارتكاب أي شكل من أشكال العنف تجاه أي شخص داخل مكان العمل.
- 3* الإضرار عمداً بتجهيزات وأموال المؤسسة أو الإدارة العمومية مما يخل بالسير الحسن للمصلحة.
- 4* القيام بإتلاف الوثائق الإدارية بقصد الإساءة إلى سير المصلحة.
- 5* تزوير الشهادات أو المؤهلات أو أي وثيقة مكنت الموظف من الحصول على الوظيفة أو الترقية.
- 6* ممارسة نشاطات مربحة تتعارض مع الوظيفة، خلافاً لما هو مسموح به وفق المادتين 43 من نفس الامر.

وقد صدر منشور عن المديرية العامة للوظيفة العمومية تحت رقم 10 ك خ في 17/03/2009 يوضح مفهوم الخطأ من الدرجة الرابعة، والذي يتضمن الجمع بين الوظائف.

ويشير المنشور إلى أن العقوبات المترتبة قد تشمل التنزيل في الرتبة أو الإقالة. كما يذكر أنه في حال ثبت جمع الموظف بين وظيفتين بموجب وثائق مثبتة، فإن الموظف يتعين أن يُوقف فوراً عن مهامه، ويُعرض ملفه على اللجنة المتساوية الأعضاء¹.

الفقرة الثانية: الأخطاء المهنية الخاصة وفق كل قطاع

¹ - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 156.

حددت القوانين الأساسية لكل قطاع مجموعة من الأخطاء التي تستوجب عقوبات تأديبية¹، وذلك نظراً لوجود واجبات وظيفية خاصة بكل قطاع². كما أن الجهة المسؤولة عن تطبيق هذه القوانين مخولة بتفسير وتوضيح المواد القانونية المتعلقة بالأخطاء التأديبية³، بما في ذلك المواد من 178 إلى 181 من الأمر رقم 03-06.

وطبقاً للمواد السابقة الذكر، له السلطة التقديرية في توضيح ذلك من عدمه، أي لهم الصلاحية في تكييف الفعل خطأ يستوجب العقاب⁴، ولهذا نجد معظم القوانين الأساسية لم توضح ذلك⁵، وكان لزاماً على كل القطاعات الخاصة تحديد وتوضيح الأخطاء حتى تسود المساواة ولا ينجر عنها سوء استخدام الصلاحية الممنوحة لهم .

ثانياً: العقوبات التأديبية المقررة للمخالفة التأديبية

تمثل العقوبات التأديبية جزاء اقتراف أخطاء تأديبية، وهي محددة على سبيل الحصر حيث لا يمكن للإدارة تجاوزها أو توقيع عقوبة أخرى غيرها انطلاقاً من مبدأ لا عقوبة إلا بنص على عكس الأخطاء التأديبية التي لا يمكن حصرها.

خلافاً للأخطاء التأديبية لم يعرف المشرع الجزائري العقوبة التأديبية ولم يحاول ذلك، وقد سائر معظم البلدان في ذلك، ولذلك كانت عملية البحث عن تعريف فقهي لها ضرورية فمنهم من عرفها على أنها تمثل سلطة لدى الإدارة لإيقاع العقوبة على الموظف العمومي⁶، مما يؤثر على المزايا التي يتمتع بها نتيجة لعمله أو حتى يمكن أن يؤدي إلى حرمانه من شغل الوظيفة نفسها في حال ارتكابه خطأ يتعارض مع واجباته.

¹ - فمثلاً: المرسوم التنفيذي رقم 08-129 الذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي

الجامعي، المرجع السابق، اعتبر تزوير أو غش النتائج العلمية في رسائل الدكتوراه أو في المنشورات العلمية، خطأ مهنياً من الدرجة الرابعة .

² - أنظر المادة 03 من الأمر 03-06.

³ - أنظر المادة 182 من الأمر 03-06.

⁴ - شوقي بركاوي، الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العامة الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، 2018، ص 88..

⁵ - بحيث نجد أن 13 قانون أساسي فقط بتوضيح ذلك.

⁶ - عامر إبراهيم أحمد الشمري العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة) منشورات زين الحقوقية، الأردن، 2011، ص 35.

بالمقابل، يعرف ديلبريه العقوبة التأديبية بأنها الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة لمواجهة المخالفة التأديبية، حيث يمكن أن تترتب عليه آثار سلبية على مسيرة الموظف المهنية¹.

تشير التعريفات السابقة إلى أن العقوبة التأديبية تشمل عناصر مثل الفعل المخالف والموظف العام، لكنها تقتصر إلى توضيح مصدر العقوبة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيقها، بالإضافة إلى الأهداف المرجوة منها.

في هذا السياق، عرف سعيد بوشعير العقوبة التأديبية بأنها 'إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية تجاه الموظف المخطئ كعقوبة على تصرفه.

وسنقوم في هذا الفرع بتحديد العقوبة التأديبية ودرجاتها، مع ذكر المبادئ التي تركز عليها وكذلك إلى الإجراءات الإدارية المتبعة في ذلك.

1: تحديد العقوبة التأديبية

قبل أن نتطرق إلى تحديد العقوبة، نتكلم عن مصطلح المستعمل، فالعقوبة يقابلها وجود فعل إجرامي، والفعل المرتكب من قبل الموظف هنا هو خطأ مهني، ونرى أن مصطلح توقيع الجزاء أحسن من العقوبة.

بالرجوع إلى الأمر 66/133 في المادة 54، نجده قد قسم العقوبات التأديبية إلى درجتين²، أما المرسوم 59/85، فنجد أن المادة 124 منه، قد صنفت العقوبات التأديبية إلى ثلاثة درجات.

أما الأمر 03-06، قدّم نظاماً لتصنيف الأخطاء المهنية إلى أربع درجات تحت عنوان المخالفات المهنية، حيث تتصاعد الدرجة حسب خطورة الخطأ ونتائجه. المادة 163 من هذا الأمر تشمل نصاً قانونياً واضحاً يحدد العقوبات المرتبطة بكل درجة من درجات الأخطاء.

إن هذا التصنيف لم يكن ابتكاراً جديداً كلياً، بل هو بمثابة إعادة تكييف للعقوبات التي قد تم تحديدها في الأمر 59-85. إذ تم التعامل مع هذه الأخطاء من خلال هيكلية مرتّبة، بحيث تعكس تدرج جسامته

¹ - كمال رحماوي تأديب الموظف العام في القانون الجزائري دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص88.

² - وهو ما جاء في الفصل الأول من الباب السادس من المواد 54 إلى 161.

السلوك المهني المنحرف، مما يعطي مرونة أكبر في تطبيق العقوبات ويرسخ المفهوم القانوني لمهنية الوظائف. والمحددة كما يلي¹:

الفقرة الأولى: محتوى عقوبة الدرجة الأولى

تشمل الدرجة الأولى من العقوبات كلاً من عقوبة التنبيه، والإنذار الكتابي، والتوبيخ، وهي تعتبر عقوبات ذات طابع معنوي².

1-التنبيه: وسيلة لتحذير الموظف العمومي بشأن ارتكابه خطأ مهني من الدرجة الأولى³.

لم يحدد المشرع ما إذا كان التنبيه يجب أن يكون كتابياً أو شفوياً، مما يمنح سلطة التأديب مجاًلاً للتقدير. تجدر الإشارة إلى أن هذه العقوبة لا تُسجل في الملف الإداري للموظف.

2-الإنذار الكتابي: الإنذار هو إجراء كتابي يهدف إلى تحذير الموظف من تكرار الفعل المصنف بالخطأ البسيط وإلا سيعاقب بعقوبة أكثر قسوة.

3- التوبيخ: هو إجراء أشد من الإنذار ويأتي في درجة ثانية في سلم العقوبات⁴، وقد تكون له انعكاسات سلبية على وضعية الموظف إذا أخذ بعين الاعتبار من طرف الإدارة في منح النقطة الخاصة بالترقية... الخ،⁵ وتصدر الإدارة عقوبة التوبيخ بنفس الكيفية والشروط التي تصدر بها عقوبة الإنذار.

من خلال تحليل عقوبات الدرجة الأولى المتعلقة بنظام الوظيفة العامة في الجزائر، يتضح أن الإنذار والتوبيخ يمثلان عنصرين مشتركين في النصوص القانونية المختلفة، ويطبقان أيضاً على المتربسين في المؤسسات والإدارات العمومية⁶.

¹ - باهي هشام، الدهمة مروان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 05. العدد 01، 2019 ص 20-48.

² - إلا أن المرسوم 59-85 أتاح إمكانية فرض عقوبة الإيقاف عن العمل لمدة تتراوح بين يوم وثلاثة أيام، والتي تعتبر عقوبة مالية.

³ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 176.

⁴ - أسماعيل حفيظة إبراهيم، احكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 6، جوان، 2015، ص 254.

⁵ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 263.

⁶ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 322-17، المرجع السابق.

الفقرة الثانية: محتوى عقوبة الدرجة الثانية¹

تشمل العقوبات من الدرجة الثانية كلا من عقوبة التوقيف عن العمل لمدة تتراوح من يوم واحد إلى ثلاثة أيام، بعدما كانت سابقا من أربعة أيام إلى ثمانية²، فضلاً عن عقوبة الشطب من قائمة التأهيل³ وتتناسب هذه العقوبات مع الأخطاء من الدرجة الثانية التي تحدث نتيجة السهو والإهمال غير المقصود⁴، لأنها إذا كان الخطأ المرتكب مقصوداً فالعقوبة تصبح أشد⁵.

1- إنَّ العقوبة المتمثلة في التوقيف عن العمل لمدة تتراوح بين يوم واحد وثلاثة أيام تتمثل في عدم صلاحية الموظف بالقيام بعمله مؤقتاً ويتم حرمانه من أجرته حسب جسامه الخطأ المرتكب ومدة توقيفه عن العمل.

يُثار الإشكال هنا في كون المشرع لم يحدد المعايير التي على أساسها يتم اتخاذ قرار توقيف الموظف العمومي ليوم واحد أو لثلاثة أيام وهذا يعني أن لسلطة توقيع الجزاء السلطة التقديرية في اختيار أحد الخيارين. لذا، قد يحدث أن يرتكب موظفان نفس الخطأ المهني، إلا أن أحدهما يُوقف عن العمل لمدة يوم واحد، بينما يُوقف الآخر لمدة ثلاثة أيام.

2- الشطب من قائمة التأهيل⁶، هي عقوبة تُحرّم الموظف من حقه في الترقية خلال السنة التي صدر فيها القرار التأديبي.

¹ -وتعتبر هذه العقوبات عقوبات ذات الأثر المادي على الموظف العام.

² - المرسوم 59-85، المرجع السابق.

³ -المادة 163 الفقرة 2 من الأمر 06-03.

⁴ - المادة 179 من الامر 06-03.

⁵ -قوسم حاج غوتي، المرجع السابق، ص62-63.

⁶ -التأهيل يعد إجراء قانونياً يتعلق بالتسجيل في قائمة التأهيل وفقاً لنص المادة 107 من الأمر 03/06، والذي يمثل أحد الأساليب المرتبطة بترقية الموظفين في الرتب. هذه الآلية تتيح للموظف التقدم في مساره المهني من خلال الانتقال لل فئة الأعلى مباشرة ضمن نفس السلك أو في السلك الأعلى. يتم التسجيل في قائمة التأهيل وفقاً لمجموعة من المعايير، بما في ذلك الاختيار بناءً على الأقدمية، وبناءً على رأي اللجنة المتساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يستوفون الشروط المطلوبة .

ويقترح المجلس التأديبي هذه العقوبة، ولا تُفضّل إلا بعد التأكد من أن الموظف مُدرج على جدول الترقية للسنة التي تم اتخاذ القرار فيها، في مراسلة الصادرة عام 2016 فانه تمت الإشارة فيها أن مدة الشطب هي سنة أو سنتين¹.

وما يجب استنتاجه بعد دراسة مقارنة للتشريعات الجزائرية المتعلقة بالعقوبات التأديبية للموظفين العموميين، مثل المرسوم الرئاسي رقم 59-85 والأمرين 03-06 و 66-133، تباينات ملحوظة في تحديد هذه العقوبات وتطبيقها. على سبيل المثال، خفف الأمر 03-06 عقوبة التوقيف عن العمل من 08 أيام إلى 03 أيام، بينما حافظت على عقوبة الشطب من قائمة التأهيل.

ومع ذلك، الأمر 66-133 والمرسوم 59-85 تعاني من غياب تحديد دقيق للأخطاء المستوجبة للعقوبات، مما يترك هامشاً واسعاً لتقدير الإدارة.

علاوة على ذلك، أبرزت المقارنة بين أحكام الموظفين والمتربصين انهم اتفقوا على مدة التوقيف عن العمل، إلا انهم اختلفوا في حالة الشطب أين أقتصر الشطب من قائمة التأهيل على الموظفين نظراً لارتباطه بآفاق الترقية.

هذه التباينات في التشريع، والتي تتجلى بشكل واضح في المرسوم التنفيذي 17-322، المتعلق بالمتربصين، تثير تساؤلات حول مدى حماية حقوق الموظفين وتدعو إلى ضرورة توحيد وتوضيح النصوص القانونية في هذا المجال².

الفقرة الثالثة: عقوبة الدرجة الثالثة:

تشمل عقوبات الدرجة الثالثة من: التوقيف عن العمل لمدة تتراوح بين أربعة وثمانية أيام، تنزيل الموظف من درجته إلى درجتين أدنى، والنقل الإجباري.

1- التوقيف عن العمل لمدة تتراوح بين أربعة إلى ثمانية أيام، وتتعلق بمنع

¹ - بوطبة مراد ، المرجع السابق، ص405.

² -- خيضاوي نعيم، باية فتيحة، الجزاء التأديبي للموظف العام في قانون الوظيفة العامة الجزائري، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، ادرار، المجلد 04، العدد 01، 2020، ص39-53

الموظف من ممارسة مهنته مؤقتا، ولكن المشكل الذي يثار هنا، أن المشرع لم يوضح متى يتم توقيف الموظف العمومي لأربعة أيام ومتى يمتد التوقيف إلى ثمانية أيام. وهذا يعني أن سلطة توقيع العقوبات تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار أي من هاتين العقوبتين ويتم خصم من راتبه في هاته المدة.

2- تراجع الموظف إلى درجة أدنى أو درجتين، مما يؤثر على مرتبه.

3- تغيير مكان عمل الموظف كعقوبة تأديبية هو إجراء يتم من خلاله نقل الموظف بشكل قسري من موقع عمله الحالي إلى موقع آخر.

ويجب ألا يتم الخلط بين هذا الإجراء وبين النقل الإجباري الذي يتم لأسباب غير تأديبية ولغرض خدمة المصلحة العامة.

الفقرة الرابعة: مضمون عقوبة الدرجة الرابعة

تتضمن كل من عقوبتي، التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، والتسريح وهي أشدها وأثقلها عقوبة من سابقتها.

1- تخفيض رتبة الموظف بشكل مباشر إلى الرتبة الأدنى التي تلي رتبته الحالية، وهذا يعني حرمان الموظف من جميع المزايا والمستحقات المرتبطة برتبته السابقة، مثل الراتب، والمقصود هنا التنزيل في الرتبة، لا السلك الإداري المنتمي إليه¹. وفي حالة عدم وجود رتبة دنيا عن رتبته، فإنه يعاد تحويله لمجلس التأديبي لفرض عقوبة أخرى².

اما التسريح التأديبي فهو أكبر وأقسى عقوبة تأديبية يمكن ان يتعرض لها الموظف وهو إنهاء حياة الموظف المهنية ووضع حد لعلاقته بالإدارة³، ولهذا لا تتم الا بموافقة اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء (لجنة الموظفين) المجتمعمة كمجلس تأديبي ورأيها في هذه الحالة ملزم للإدارة.

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بيت التطور والتحول، المرجع السابق، ص 439.

² - برقية رقم 1603، مؤرخة في 19 أبريل 2008، الصادرة من المديرية العامة للوظيفة العمومية، الجزائر، المرشد الالكتروني، مجلد العقوبات، التسريح، العزل و الاستقالة.

³ - انظر المادة 163 من الامر 03-06.

2- تتلشى السلطة التقديرية لسلطة التأديب في اختيار العقوبة المناسبة عندما يحدد المشرع عقوبة معينة لمخالفة محددة. مثل ما فعل في عقوبة العزل لارتكاب الموظف مخالفة إهمال المنصب¹، والتغيب عن العمل لمدة 15 يوما بدون تبرير².

بالرغم من ان المشرع -ج- لم ينص عليها ضمن العقوبات التأديبية المذكورة سابقا، مثل ما فعل بالتسريح، رغم انهم يؤديان إلى إنهاء العلاقة الوظيفية، إلا أن التمييز بينهما في التسمية يعد مقصوداً من قبل المشرع، حيث يرمي إلى توضيح أسباب كل عقوبة على حدة. فالتسريح يُعتبر عقوبة تُفرض إثر ارتكاب أخطاء من الدرجة الرابعة، مما يمنح سلطة التأديب بعض الحرية في اختيار العقوبة المناسبة في هذا السياق.

أما العزل، فيشير مباشرة إلى ارتكاب الموظف لخطأ الإهمال، مما يمنع أي مجال للتقدير من قبل السلطة التأديبية في هذا الشأن، والغاية من هذا التحديد هي عدم التساهل مع مرتكبي هذه المخالفة، حيث تُفرض عليهم أشد العقوبات كوسيلة للردع دون أي خيارات بديلة³.

بجانب العقوبات المذكورة سابقاً، يتيح القوانين الأساسية الخاصة إمكانية تحديد عقوبات إضافية ضمن التصنيف العام للعقوبات (الدرجات الأربع).

وهذا يعني أن كل قطاع يمكنه وضع عقوبات خاصة تتناسب مع طبيعته والأخطاء المتكررة فيه. ومع ذلك، يجب أن تظل هذه العقوبات ضمن الحدود المسموح بها وفقاً للإطار العام للعقوبات المحددة في القانون الأساسي العام، وفقاً للمادة 164.

وفي الأخير يمكننا القول أن العقوبات التأديبية أداة هامة للحفاظ على النظام والانضباط، ولكن يجب أن تخضع لمجموعة من المبادئ الأساسية التي تضمن حقوق الموظف وتمنع أي تجاوزات. من خلال احترام هذه المبادئ، يمكن تحقيق التوازن بين الحاجة إلى معاقبة المخالفين وبين حماية حقوق الموظفين.

¹ - المادة 184 من الأمر 03-06.

² - المرسوم التنفيذي رقم 17-321، المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، الجريدة الرسمية العدد 66، الصادرة في 12 نوفمبر 2017، ص. 11.

³ - بدري مباركة، عزل الموظف بسبب إهمال المنصب في التشريع الجزائري مجلة الاستاذ الباحث للدارسات القانونية والسياسية - المجلد 05 - العدد 01 - السنة 2020، ص 127-150.

حيث تستند العقوبة التأديبية إلى مبدأ الشرعية، حيث يجب أن تكون مبنية على نص قانوني محدد¹، وأن تكون متناسبة مع المخالفة المرتكبة²، التي ترجع تقديرها لجسامة الفعل ومدى خطورتها³، بالإضافة إلى شخصية للمخالف، ولا يجوز تطبيقها بأثر رجعي.

بمعنى آخر أن العقوبة التأديبية هي إجراء قانوني يتخذ ضد الموظف الذي يرتكب مخالفة لواجبات وظيفته. ولتكون هذه العقوبة عادلة ومشروعة، يجب أن تستند إلى نص قانوني واضح وصريح، وأن تكون العقوبة نفسها متناسبة مع خطورة المخالفة المرتكبة، مع مراعاة ظروف المخالف وظروف ارتكاب الجرم. كما أن مبدأ عدم الرجعية يمنع تطبيق عقوبة على سلوك كان مسموحًا به وقت ارتكابه

كما يجب أن يتوفر للموظف الحق في الدفاع عن نفسه وأن تكون الإجراءات التأديبية شفافة وواضحة. علاوة على ذلك، يجب أن يكون هناك رابط سببي بين المخالفة والعقوبة، ولا يجوز الجمع بين عقوبتين لنفس المخالفة⁴.

¹ - محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، الطبعة -

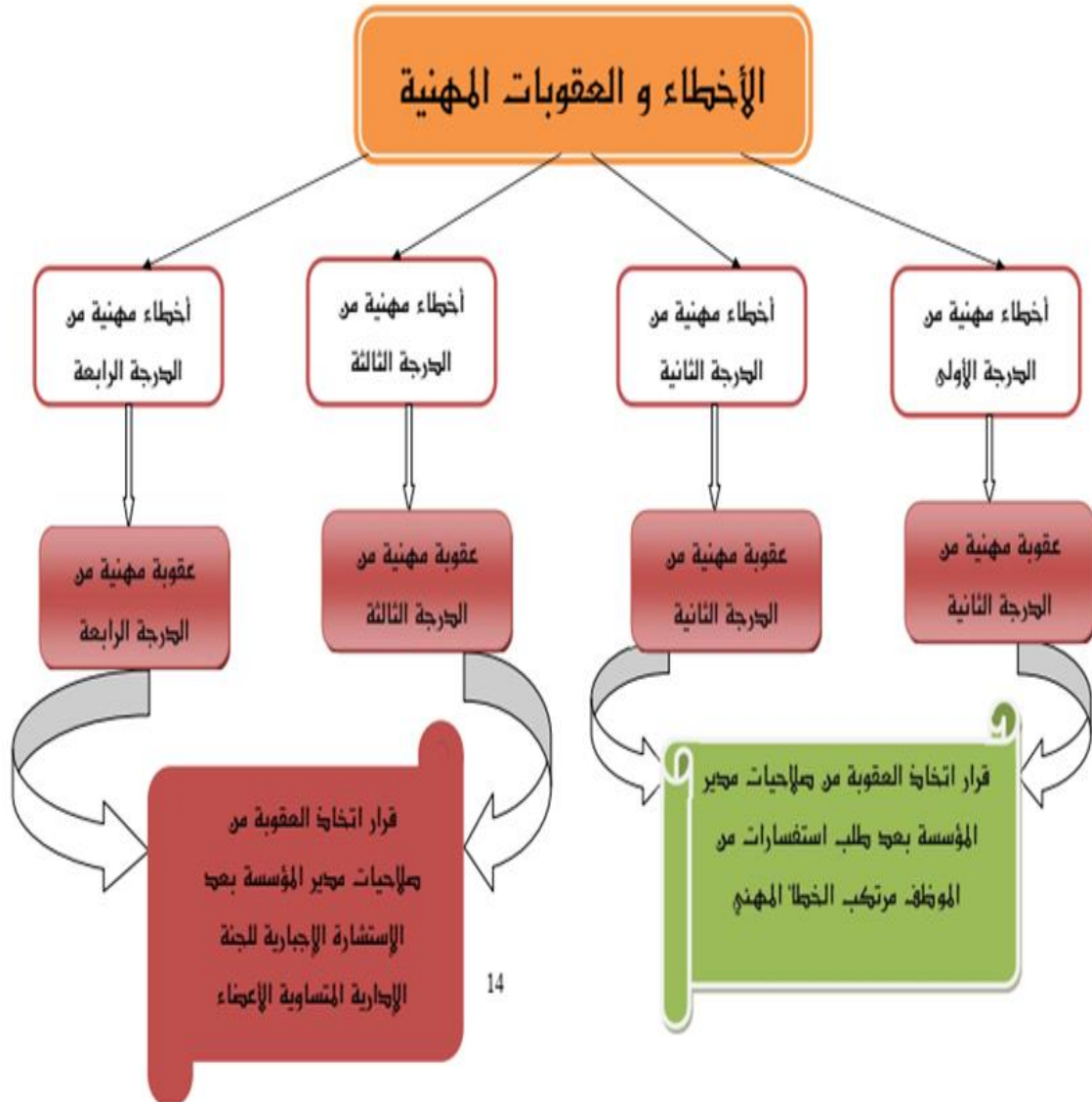
1، دار الفكر العربي، مصر، 2007، ص 200.

² - كنعان نواف، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 185.

³ - عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، الطبعة 1، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2008، ص 78.

⁴ - أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام، في بعض الدول العربية والأوروبية "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2010، ص 503.

حيث يمكن تلخيص كل هذه العقوبات في الرسم النموذجي التالي :



المرجع: شنيوني عمر، رئيس مصلحة المستخدمين والتكوين ITEM BEAULIEU

الفرع الثاني: إجراءات وضمانات التأديب

تستند عملية التأديب إلى أهمية احترام سلطة التأديب لكافة الإجراءات القانونية المحددة في القانون الوظيفي (أولاً). مع مراعاة الضمانات القانونية المختلفة التي تهدف إلى حماية الموظف المعني بالتأديب (ثانياً).

أولاً : إجراءات التأديب

قبل أن تعرض إلى إجراءات التأديب وجب علينا ان نتعرف على من هي الجهة المعنية بتوقيع العقوبة، ألا، وهي السلطة التأديبية: بشكل عام، هي الجهة المعنية بموجب القانون بممارسة مهام التأديب، حيث تتمتع بالاختصاص لتوقيع العقوبات التأديبية المذكورة سابقاً، ويتم ذلك وفقاً للأحكام المحددة قانوناً في حالة ثبوت إخلال بالواجبات المترتبة على الوظيفة ومتطلباتها.

بالرغم من اختلاف القوانين في تحديد من هي السلطة، المتأرجحة بين النظامين الرئاسي¹ والقضائي²، استقر المشرع -ج- في اختيار النظام الوسيط في اعتبار السلطة الرئاسية التي لها سلطة التعيين³، هي التي لها صلاحية توقيع العقوبة الدرجة الأولى والثانية، والعقوبة درجة الثالثة والرابعة بعد استشارة المجلس التأديبي "اللجان المتساوية الأعضاء"⁴. ولكن رغم منحها السلطة في توقيع العقوبة، إلا ان ممارستها لهذه الصلاحية مقيدة بإتباع إجراءات معينة، وإلا يعتبر القرار الصادر منها باطلاً.

الفقرة الأولى: الإجراءات المتبعة قبل امتثال الموظف أمام المجلس التأديبي

قبل ان يمثل الموظف العمومي أمام المجلس التأديبي، يتمتع الموظف بمجموعة من الضمانات التي يجب إتباعها:

1- يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ كتابياً بالأخطاء المنسوبة إليه، -خاصة إذا كانت هذه الأخيرة مصنفة من الدرجة الثالثة والرابعة - أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر يوماً ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية.

¹ - في بعض الأنظمة، تكون السلطة المطلقة في فرض العقوبات التأديبية مركزة بيد السلطة الرئاسية. هذا يعني أن الرئيس وحده يقرر نوع العقوبة وشدها دون الرجوع إلى أي جهة أخرى.

² - في بعض الأنظمة، تتحول إجراءات التأديب إلى إجراءات قضائية كاملة، حيث تُنشأ محاكم خاصة وتُطبق عليها القواعد والإجراءات المعمول بها في القضايا الجنائية

³ - انظر المادة 162 من الأمر 03-06.

⁴ - انظر المادة 156 من الأمر 03-06.

علما أن المادة 186 توجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي المثل شخصيا، ويمكن له في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، تمثيله من قبل مدافعه.. من أجل تقديم ملاحظاته أو يستدعي شهودا، ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل بالبريد الموصي عليه مع وصل استلام.

2- إخطار المجلس التأديبي بذلك في غضون 45 يوما من معاينة المخالفة والتي تعتبر بمثابة تحريك لدعوى التأديبية، كما يلزم عليها إخطار النيابة العامة إذا كيف الفعل المرتكب من قبل الموظف فعلا جنائيا¹.

3- يمكن للسلطة الرئاسية توقيف الموظف مؤقتا عن العمل، إذا كيف فعله خطأ جسيم من الدرجة الرابعة²، هذا التوقيف هو إجراء إداري من مصلحة الموظف حتى لا يتعرض لمواقف مع زملائه .

والمشكل أن المشرع لم يحدد مدة هذا التوقيف، ولكن نرى ان المدة هي مدة بين إخطاره عن الفعل المنسوب له الى غاية الفصل في الدعوى ، مع احتفاظ الموظف لنصف راتبه ، وهذا الإجراء هو إجراء جديد أتى به الامر 03-06 .

ويتوقف الموظف عن عمله أيضا ، في حالة ارتكابه لفعل مكيف جنائيا ، هنا يتوقف بقوة القانون³ الى غاية الفصل في الدعوى قضائيا ، والموظف في هذه الحالة يتقاضى ثلاثة أرباع من راتبه الأساسي خلال 06 أشهر من توقفه عن العمل بشرط ان لا يكون مرتكب لفعل عقوبته التسريح من الوظيفة .

الملاحظ، ان حرمان الموظف من أجرته هو نتيجة عن عدم القيام بأي خدمة فعلية وهو مبدأ أساسي في أحقية الراتب، والملاحظة الثانية نراها في ان المشرع لم يتطرق الى حالة إدانة الموظف بفعلته وتلقيه الرواتب، هل تسترجع هذه الأجور أم لا.

الفقرة الثانية: الإجراءات المتبعة في المجلس التأديبي

تضمن الإجراءات التأديبية في القانون الجزائري سلسلة من الخطوات التي يجب اتباعها بدقة قبل صدور القرار النهائي، وذلك لضمان حماية حقوق الموظف وضمان سير الإجراءات بشكل قانوني وعادل.

¹ - سعيد مقدم ، الوظيفة بين التطور والتحول ، المرجع السابق، ص442.

² - المادة 173 من الأمر 03-06.

³ - المادة 174 من الامر 03-06.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

يتم دعوة المجلس التأديبي للاجتماع من قبل رئيسه¹ أو لا بد من حضور ثلاثة أرباع أعضاء المجلس التأديبي لبدء أعماله. وفي حالة عدم اكتمال النصاب، يُعاد تحديد موعد آخر للجلسة خلال أسبوع.

عند إنعقاد المجلس التأديبي جلسات يستمع خلالها إلى شهود الإدارة والمعني أو دفاعه، ثم يجري مداولات سرية، وبحضور لجنة متساوية الأعضاء²، لاتخاذ قرار بشأن العقوبة المناسبة، يعتمد القرار على أغلبية أصوات الأعضاء، وفي حالة التساوي يكون لصوت الرئيس الكلمة الفصل. إذا لم تكن الأدلة كافية، يمكن للمجلس طلب إجراء تحقيق إداري إضافي قبل اتخاذ القرار النهائي³. حيث تقوم السلطة الرئاسية أو من ينوب عنها ب إجراء تحقيق إداري في التهم الموجهة⁴.

الملاحظ في هذه النقطة ، كيف تكون السلطة الرئاسية هي من تقوم بعملية التحقيق وهي في نفس الوقت طرفا في القضية ، ولهذا يرى البعض إسناد هذه العملية لمفتشية الوظيف العمومي⁵.

يصدر المجلس قراره النهائي، خلال 45 يوما كحد أقصى، مع توضيح الأسباب التي بنى عليها قراره ، مع إلزامية تبليغ للمعني بالأمر برسالة مضمنة بالاستلام عبر البريد في أجل لا يتعدى 08 أيام من صدور القرار⁶. مع الاحتفاظ بنسخة أخرى في ملف المعني.

والقرار قد يكون شفهي، إذا كانت المخالفة من الدرجة الأولى والتي تقابلها عقوبة من الدرجة الأولى كالتوبيخ والتوبيخ، أما أغلبية القرارات الأخرى فتكون كتابية. ولكن ما يجب الإشارة إليه انه مهما كان

¹ -الذي يمثل الوزير في الإدارات المركزية أو الوالي في الإدارات المحلية، أو من ينوب عنهما مثل الأمين العام للوزارة أو مدير شؤون المستخدمين.

سعيد مقدم، المرجع السابق، ص466.

² - انظر المادة 170 من الأمر 03-06.

³ - غيثاوي عبد القادر، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، دفتر السياسة والقانون، العدد 19، جانفي 2018، ص 53-72.

⁴ - أنظر المادة 171 من الامر 03-06.

⁵ - Essaid Taib; " les Garanties disciplinaires dans le statut de la fonction public"; Revue du conseil d'état, conseil d'état; Numéro spécial; "LE contentieux de la fonction public"; 2007; p 103.

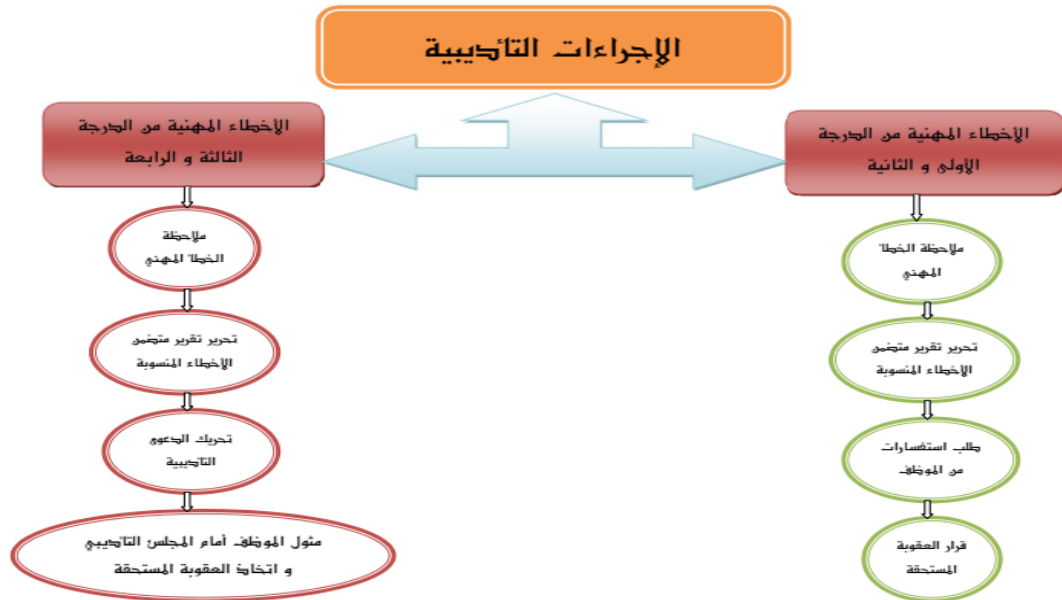
⁶ - انظر المادة 172 من الأمر 03-06.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

شكل القرار يجب تدوينه وتسبيه وتبليغه رسميا أيضا -حسب ما أقره المشرع الجزائري - ولهذا من غير المنطقي تبليغ قرارا رسميا شفويا¹.

بالنسبة للموظف الذي ارتكب خطأ مهني من الدرجة الرابعة وتم اعتباره خطأ جسيماً، تقوم السلطة المختصة بالتعيين بتوقيفه عن أداء مهامه فوراً. يتم تزويد المعني بنسخة من قرار التوقيف ويتقاضى المعني خلال فترة التوقيف، التي لا تتجاوز 90 يوماً، نصف راتبه الأساسي.

وفي الأخير يمكن أن نلخص مختلف هذه الإجراءات في الرسم النموذجي التالي :



ITEM المرجع: المرجع : شنيوني عمر، رئيس مصلحة المستخدمين والتكوين

BEAULIEU

¹-محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري-دراسة مقارنة-رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة، 2006-2007، ص11.

ثانيا: ضمانات الموظف التأديبية وأثار عدم احترامها.

تشكل الضمانات التأديبية قاعدة أساسية للنظام التأديبي في معظم التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة.

البعض يرى أنه من الضروري التمييز بين الضمانات التأديبية والإجراءات التأديبية، حيث يجب اعتبار كل منهما وحدة مستقلة¹. فمثلا، الموظف الذي امتنع عن الحضور عند التحقيق معه، والموظف الذي يشارك في إضراب غير مشروع، أو كنا في مرحلة استثنائية، فجميع هذه الحالات لا يتمتع الموظف من هذه الضمانات².

تعتبر هذه الضمانات وسيلة لحماية حقوق الموظف أثناء التحقيق معه، وتوفير محاكمة عادلة له، ولتحقيق العدالة التأديبية ومن ثم عدالة العقوبة التي سوف يتم إيقاعها على هذا الموظف بعد اكتمال إجراءات التحقيق والاستجواب والمحاكمة، وفي حالة إهمال هذه الضمانات أو عدم احترامها فإن القرار التأديبي في هذه الحالة سوف يكون مشوباً بالعيب، ومن ثم أجاز القانون الطعن به وإبطاله³.

الفقرة الأولى: ضرورة احترام الضمانات التأديبية

سنتطرق إلى الضمانات المقررة لمصلحة الموظف في مجال التأديب، اعتمادا على مراحل عملية التأديب:

1: ضمانات الموظف قبل مثوله أمام مجلس التأديب

استناداً إلى المادة 167 من الأمر 03-06، يتوجب على الإدارة إبلاغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه، كما تلزمه الاطلاع على ملفه التأديبي كاملاً، وذلك في غضون 15 يوماً من تاريخ بدء الاجراءات التأديبية. هذه العملية تتيح للموظف معرفة محتوى ملفه وجميع الأدلة المقدمة ضده، مما يضمن له حق الدفاع بالشكل الفعال.

¹ - Kaira BOUDRRBAL: Fraicis MALLOL, la procédure dans la fonction publique territoriale, Ed sorma, 2002, p5.

² - René Chapus , Droit administratif général - Tome 1, 15^e édition , LGDJ , Monte chrestion, 2002, p352.

³ - فايز مطلق السليمات، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام. عمان، جامعة الشرق الأوسط، صفحة 74.

رغم أن المشرع لم يحدد الطريقة التي يجب أن يتم بها إبلاغ الموظف بالمخالفات، فقد أشار المنشور رقم 05 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة إلى ضرورة إجراء هذا الإبلاغ كتابياً¹.

بالإضافة إلى ذلك، يجب إعلام الموظف بتاريخ مثوله أمام مجلس التأديب قبل 15 يوماً على الأقل، وذلك عن طريق البريد الموصى عليه مع وصل الاستلام، وذلك وفقاً للفقرة الثانية من المادة 168 من الأمر 03-06. يُعتبر استدعاء الموظف للمثول أمام مجلس التأديب في المسائل التأديبية إجراءً جوهرياً يسهم في حماية حقوق الدفاع.

2: ضمانات الموظف أثناء مثوله أمام مجلس التأديب

يحق للموظف الذي يواجه إجراءات تأديبية، وفقاً للمادة 169 من الأمر 03-06، أن يدافع عن نفسه، بتقديم توضيحات كتابية أو شفوية، واستدعاء شهود، أو الاستعانة بمحامٍ أو موظف آخر لمساعدته في الدفاع عن قضيته. كما يمكنه، في حالات معينة، أن يطلب تأجيل الجلسة لسبب مقبول. إلا أن عدم حضوره الجلسة دون عذر مقبول قد يؤدي إلى استمرار الإجراءات ضده ويحرم من الضمانات المقررة له.

ويعتبر إجراء تحقيق عادل قبل اتخاذ أي قرار تأديبي بحق الموظف العام من أهم الضمانات القانونية التي تحفظ حقوقه. يتضمن هذا الإجراء حق الموظف في الاطلاع على الأدلة المقدمة ضده، وتقديم دفاعه، وذلك لضمان أن يكون القرار التأديبي مبنياً على أدلة قوية ومقنعة²، خاصة إذا كان الخطأ المرتكب منه يرتب عقوبة جسيمة³، وإذا لم يحترم هذا الإجراء، فإن أي قرار تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف يكون محل تظلم أو طعن قضائي بالرغم من أن المشرع الجزائري لم ينص على الزامية التحقيق، بفهمه للمادة 171 من الأمر 03-06 على ذكرها بإمكانية اللجنة المتساوية الأعضاء طلب فتح التحقيق فعبارة "يمكن" دليل على عدم الوجوب.

¹ - المنشور رقم 05 / ك خ / م ع و ع / 03، الصادر من مديرية الوظيفة العمومية، الصادر بتاريخ 12 أفريل 2004. المتعلق بتطبيق أحكام المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 85-59.

² - بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 58.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة الأولى، 2003، ص 128.

ومن الضمانات أيضا التي يقرها للموظف، هو حق الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمدافع عنه، فهو حق مقدس لا يجوز ان يستغنى عنه¹، وقد أحسن المشرع باختياره للفظ "مدافع" لترك الحرية للموظف بالاستعانة بأي شخص يمكنه الدفاع عنه².

3: الضمانات التأديبية بعد توقيع العقوبة التأديبية.

قبل التكم عن العقوبة التي قررها المجلس التأديبي، يجب أن نلفت الانتباه أنه يجب أن يتصف هذا الأخير بالحياد، لأنه هو الذي له السلطة التقديرية في فرض العقوبة، -ولكن كما قلنا سابقا - كيف يمكن ان تكون متصفة بالحياد والإدارة هي عضو في المجلس التأديبي، يعني تكون بصفتها مدعى وصفة مجلس تأديبي وخاصة أن صوت الرئيس يرجح عن تعادل الأصوات³.

كما ألزم المشرع بموجب المادة 172 من الأمر 03-06، إبلاغ الموظف المعني بقرار العقوبة خلال مهلة لا تتجاوز 8 أيام من تاريخ إصدار هذا القرار، ويتم حفظ هذا القرار في الملف الإداري للموظف.

أ-ضمان التظلم والطعن ضد القرارات التأديبية إداريا

حيث يمكن للموظف أن يتظلم إداريا⁴ ضد القرار التأديبي الصادر في حقه للجهة المختصة مصدرة القرار، حيث نصت عليه المادة 175 من الامر 03-06، وهذا الطعن عند تقديمه يوقف تنفيذ العقوبة التأديبية إلى غاية الفصل فيه. و التظلم الإداري على نوعين تظلم ولائي يتم بمقتضاه تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة مصدرة القرار، وتظلم رئاسي يتم بموجبه تقديم التظلم الإداري إلى الجهة المسؤولة عن الجهة التي أصدرت القرار موضوع التظلم⁵.

¹ - قوسم حاج غوتي مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه " دراسة مقارنة " ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان 2006/2007، ص 97.

² - المادة 169 من الامر 03-06.

³ - المادة 11 و14 من المرسوم 84-10 المتعلق باللجان المتساوية الأعضاء، المرجع السابق.

⁴ - يعرف الطعن الإداري «الطلب أو الشكوى التي يقدمها ذوو الصفة والمصلحة إلى الجهات الإدارية المعنية من أجل إعادة النظر في القرار الإداري المتظلم منه، إما من أجل سحبه أو إلغائه أو تعديله " .

أحمد بوضياف الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، 1989، ص280.

⁵ - زيد عجمي بشيت عبدالحسن الركابي، التظلم الإداري، (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون، المملكة الأردنية، 2013-2014، ص.

والملاحظ في هذه النقطة أمرين إثنين:

- أن المشرع لم ينص صراحة على التظلم ضد قرارات التأديبية القاضية بالعقوبات الدرجة الأولى والثانية، عكس ما فعله في العقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة.

- المشرع ترك حرية الاختيار للموظف المعاقب في رفع تظلمه للإدارة، أو اللجوء إلى القضاء وهذا ما نستشفه من خلال المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وقد أحسن المشرع في ذلك باعتبار أن التظلمات الإدارية دائماً تكون في صالح الإدارة.

إن إذا رفع الموظف تظلماً ضد قرارات التأديبية الصادرة بعقوبات الدرجة الأولى والثانية، له الاختيار في رفع تظلمه الإداري، هنا يوقف تنفيذ العقوبة إلى غاية صدور قرار التظلم، أما إذا لم تستجب الإدارة لتظلمه فله الحق أن يرفع دعوى قضائية.

-بالإضافة إلى التظلم أمام لجنة الطعن كلجنة خاصة، مهمتها النظر في التظلمات ضد القرارات التأديبية المتضمنة عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة، خلال أجل شهر من تبليغ القرار التأديبي طبقاً للمادة 175 من الأمر 03-06.

تملك لجنة الطعن سلطة التعديل في العقوبة أو الإبقاء عليها أو إلغائها، وفي حالة عدم رضا الموظف بنتيجة التظلم، أمكن اللجوء إلى القضاء الإداري المختص.

إن التظلم المرفوع أمام لجنة الطعن يوقف تنفيذ قرار العقوبة التأديبية¹ كما حددت المادة 55 من المرسوم آجال الفصل في التظلم بـ 45 يوماً ابتداء من تاريخ إخطارها.

ب- ضمانات للموظف برفع دعوى قضائية:

يمكن للموظف أن يرفع دعوى قضائية إدارية مباشرة -أو بعد التظلم الإداري - ضد قرار التأديبي الصادر بحقه، إما بدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض.

-دعوى الإلغاء أو كما تعرف بدعوى تجاوز السلطة هي "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون" وتعد إحدى وسائل حماية المشروعية إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان كجزاء

¹ - للمادة 54 من المرسوم التنفيذي 20،/199 والمتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، المرجع السابق.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

يصيب القرار المخالف للقانون¹، وترفع الدعوى أمام المحكمة الابتدائية المختصة إقليمياً ونوعياً²، التي تكون قابلة للاستئناف أمام المحاكم الإدارية للاستئناف، والتي تكون محل طعن أمام مجلس الدولة³، أما بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن الهيئات المركزية فهي تكون محل دعوى إلغاء أمام محكمة الإدارية للاستئناف كدرجة أولى ثم تستأنف أمام مجلس الدولة .

- دعوى التعويض للموظف كضمانة له⁴

أيضاً له ان يتعدى ذلك إلى مطالبتها بتعويض كل متضرر من جزاء القرار التأديبي المخالف للقانون⁵، فيكفي أن يتقدم المضرور بدعواه أمام المحكمة الإدارية المختصة، أو مجلس الدولة مطالباً فيها بجبر أضراره وتعويضه عما أصابه من خسارة وما فاتته من كسب.

وأخيراً نستنتج أن منازعات الوظيف العمومي في مسألة الدعاوي الخاصة ضد القرارات التأديبية تأخذ نفس منحنى الطعن ضد القرارات الإدارية المعمول بها في القضاء الإداري. وإن القاضي يسعى القاضي دائماً إلى تحقيق مبدأ التوازن العادل بين حق الإدارة في تأديب موظفيها وحق الموظف في الدفاع عن نفسه خلال هذه العملية التأديبية. وذلك من أجل الوصول إلى توازن بين منطق الكفاءة ومنطق حماية الموظف الخاضع للمساءلة التأديبية.

الفقرة الثانية: محو المخالفات التأديبية كضمان استمرارية حسن أداء الموظف⁶:

يهدف نظام العقوبات التأديبية إلى إصلاح الموظف وإعادة تأهيله، وليس إلى معاقبته بشكل دائم. لذا، من المنطقي أن يكون هناك آلية لإنهاء آثار العقوبة بعد تحقيق هدف الإصلاح. تتمثل هذه الآليات في رد الاعتبار والعفو الشامل.

¹ - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 259.

² - المادة 807 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل بالقانون رقم 22-13، مؤرخ 12 جوان سنة 2022 المؤرخ في 25 فيفري 2008، الجريدة الرسمية عدد 48.

³ - المادة 901-903 من القانون 22-13، المرجع السابق.

⁴ - بوادي مصطفى، ضمانات الطعن القضائي للموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القضاء الإداري الجزائري والفرنسي، مجلة المفكر، المجلد 13، العدد 02، جانفي 2018، ص 183-207.

⁵ - محمد فتحي حسنين، المرجع السابق 670 وما بعدها.

⁶ - عمار عباس الحسيني التجريم والعقاب في النظام التأديبي (قراءة معاصرة في النصوص الجنائية والتأديبية)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2015، ص 291.

1: رد الاعتبار¹

على الرغم من تبني المشرع الجزائري لمبدأ رد الاعتبار التأديبي في تشريعاته المختلفة، إلا أنه لم يقدم تعريفاً دقيقاً لهذا المفهوم ولم يحدد إجراءاته بشكل واضح. كما هو الحال في مجال القانون الجزائي². وقد استخدم المشرع مصطلحات متعددة لإشارة إلى رد الاعتبار، مثل "إعادة الاعتبار"، "محو العقوبة"³، "العفو"⁴، "سحب العقوبة"⁵، و"شطب العقوبة"⁶.

هذا التنوع في المصطلحات، وإن كان يدل على أهمية هذا المبدأ، إلا أنه يثير بعض اللبس حول المعنى الدقيق لرد الاعتبار وآثاره القانونية. فكل من هذه المصطلحات دلالات قانونية خاصة بها، وتطبيقها على رد الاعتبار قد يؤدي إلى تباين في التفسير والتطبيق القضائي⁷.

حيث نصت المادة 176 من الأمر 03/06 على حق الموظف الذي تعرض لعقوبة تأديبية من الدرجة الأولى أو الثانية في طلب رد الاعتبار بعد مرور سنة على صدور العقوبة، أو بقوة القانون بعد مرور سنتين، شريطة ألا يكون قد ارتكب أي مخالفة جديدة خلال هذه الفترة.

ويهدف هذا الحق إلى إصلاح الموظف وإعادة إدماجه في العمل بعد أن أثبت جدية في التوبة والالتزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها، مما يضمن له فرصة ثانية لإثبات كفاءته وإخلاصه للعمل. ومع ذلك، يقتصر هذا الحق على عقوبات الدرجتين الأولى والثانية، مما يحرم الموظفين الذين تعرضوا لعقوبات أكثر شدة من فرصة طي الصفحة والبدء من جديد.

¹- السعيد بو الشعير، تأديب الموظف، رسالة ماجستير معهد الحقوق، بن عكنون، الجزائر 1976، ص 140.

²- أنظر المادة 676 / 2 من القانون 06/18، المؤرخ في 10 جوان 2018، المتعلق بالإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية رقم 34.

³- بلعربي بلقاسم، وليد رحمان، رد الاعتبار التأديبي، مجلة الدراسات القانونية، المدية، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، جوان 2023، ص 66-67.

⁴- استعمل المشرع مصطلح العفو، في المادة 67 من المرسوم 82-302، الصادر في 11 سبتمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية، عدد 37.

⁵- استعمل المشرع مصطلح السحب في المادة 50 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المرجع السابق.

⁶- استعمل المشرع مصطلح الشطب في المادة 07 من المرسوم 66-152 المتعلق بالإجراءات التأديبية، المرجع السابق.

⁷ - رابعي إبراهيم، رد الاعتبار التأديبي في القانون الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - المجلد 06 - العدد 01 - جوان 2021، ص 1513-1544.

والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يدرج رد الاعتبار ضمن فصل الخاص بحقوق الموظف ، وإنما أدرجه ضمن الفصل التأديبي ، بالرغم من أنه حق من حقوق الموظف ، يطلبه أو يمنح له بقوة القانون إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة¹ ، و هذا ما أوضحه كذلك المنشور 9618 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية بتاريخ 25/02/2016².

وهكذا فإن محو العقوبة يعني إزالة كافة الإشارات المتعلقة بالعقوبة من ملف الموظف. وفقاً للمادة السابقة، سيُعتبر الموظف الذي تم معاقبته كأنه لم يرتكب أي خطأ سابق. وينطبق ذلك بشكل خاص على العقوبات من الدرجة الأولى، حيث لا تؤثر على وضعه المالي أو المعنوي.

ومع ذلك، تبقى بعض السجلات المتعلقة بالعقوبات، مثل تلك المتعلقة بالشطب من قوائم الترقية أو النقل أو التنزيل، لضمان عدم وجود أي لبس في ملفات الموظفين. أما العقوبات الأخرى، فإنه يمكن إلغاء القرارات التأديبية المرتبطة بها بشكل كامل.

2: العفو الشامل

بموجب قانون العفو العام، يُعفى جميع الأشخاص الموظفين الذين تم اتهامهم أو محاكمتهم بارتكاب أفعال تتعلق بالمصالحة الوطنية³ من كافة العقوبات والتبعات القانونية. نص قانون العفو العام على إعفاء شامل لكافة الموظفين الذين تورطوا في أفعال تتعلق بمرحلة المصالحة الوطنية من أي عقوبات أو تبعات قانونية قد تكون وقعت عليهم. هذا الإجراء يسعى إلى طي صفحة الماضي وفتح آفاق جديدة للتعاون والبناء، حيث يهدف إلى تخفيف الأعباء النفسية والقانونية على الأفراد المتورطين، مما يشجعهم على المشاركة الفعالة في عملية المصالحة. كما يساهم هذا الإعفاء في تعزيز الثقة بين مخ تبعات قانونية قد تكون وقعت عليهم. هذا الإجراء يسعى إلى طي صفحة الماضي وفتح آفاق جديدة للتعاون والبناء، حيث يهدف إلى تخفيف الأعباء النفسية والقانونية على الأفراد المتورطين، مما يشجعهم على المشاركة الفعالة في عملية المصالحة. كما يساهم هذا الإعفاء في تعزيز الثقة بين مختلف فئات المجتمع، ويسهل اندماج هؤلاء الأفراد في الحياة العامة .

¹- جلاب محمد، محو العقوبة التأديبية بين النص والتطبيق، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 11، مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة ، 2017، ص 177-194.

²- المنشور رقم 618 المؤرخ في 25 فيفري 2016، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والمتضمن لرد على استفسار بشأن العقوبات التأديبية ورد الاعتبار .

³- المادة 25 من الأمر رقم 06/01 المؤرخ في 27/02/2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، جريدة رسمية، العدد 11.

حيث يحظر على أي جهة اتخاذ أي إجراء تأديبي أو عزل من الوظيفة بحق هؤلاء الأشخاص، إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك¹.

المطلب الثاني : انتهاء العلاقة الوظيفية

تعتبر العلاقة الوظيفية علاقة ديناميكية تخضع لتغيرات قد تؤدي إلى إنهاءها. وفي إطار نظام الوظيفة العمومية الجزائري، توجد آليتان لإنهاء العلاقة الوظيفية:

الأولى هي الإيقاف المؤقت عن العمل، وهي إجراء مؤقت يحفظ للموظف حقه في العودة إلى وظيفته وهذا ما تطرقنا إليه في الفصل الأول من هذا الباب عند حديثنا عن الأوضاع القانونية للموظف.

أما الثانية فهي الفصل النهائي من الخدمة، والذي يعني فصلاً تاماً للموظف من الخدمة وفقدانه لصفة الموظف العام. هذا الفصل يتم بناءً على أسباب قانونية محددة ووفقاً لإجراءات قانونية معينة، ويترتب عليه حرمان الموظف من جميع الحقوق والامتيازات المرتبطة بصفة الموظف العام، وعادةً ما يكون نهائياً ولا رجعة فيه.

لاسيما المادة 216 من (ق أ و ع)، فإن إنهاء الخدمة يخضع لإجراءات محددة. ويستند هذا الإطار القانوني إلى مبدأ توازي الأشكال، الذي يضمن تساوي الأطراف في حقوقهم وواجباتهم طوال الفترة العلاقة الوظيفية. والمقصود بتوازي الأشكال في هذه الحالة الذي ينص على أن إجراءات إنهاء العقد يجب أن تتطابق مع إجراءات إبرامه.

وقد حددها المشرع في الباب العاشر تحت عنوان: "إنهاء الخدمة"، لاسيما نص المادة 216، حيث عدد حالات إنهاء الخدمة على سبيل الحصر في سبعة (07) عناصر.

الفرع الأول: نهاية العلاقة الوظيفية بشكل عادي

تتنوع أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف العام بين الإرادية وغير الإرادية، فمنها ما هو مرتبط برغبة الموظف نفسه، كاستقالته أو تقاعده، ومنها ما هو خارج عن إرادته، مثل فصله تأديبياً أو إحالته على التقاعد المبكر. وتتأثر هذه الوضعيات بمجموعة من العوامل القانونية والإدارية والشخصية والاقتصادية، مما يجعل لكل حالة خصوصيتها. وتتضمن آثار انتهاء العلاقة الوظيفية مجموعة من

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 06-124 مؤرخ في 27 مارس 2006، يحدد كليات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتعلقة بالمأساة الوطنية، جريدة رسمية العدد 19، الصادرة بتاريخ 29 مارس 2016.

الحقوق والواجبات التي يجب على الطرفين احترامها، كحق الموظف في الحصول على مستحقاته المالية والاجتماعية، وحق الإدارة في تطبيق القانون وحماية مصالحها.

أولاً: النهاية الإرادية للعلاقة الوظيفية

يجسد التقاعد والاستقالة مبدأ حرية الموظف في إنهاء العلاقة الوظيفية، ولكن هذه الحرية مقيدة ببعض الشروط والآثار القانونية¹.

1: الاستقالة

عالج المشرع الجزائري مسألة الاستقالة باعتبارها إحدى حالات انتهاء الخدمة، دون أن يتضمن نصوصاً خاصة بها في القسم المعني بالضمانات والحقوق والواجبات، حتى أنه لم يقدم تعريفاً محدداً للاستقالة، مما يتيح للفقهاء وضع تعريفات خاصة بها.

وعُرفت الاستقالة بأنها "تعبير صريح أو ضمني عن إرادة الموظف في التخلي عن العمل الوظيفي وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعبير لا ينتج أثره إلا بعد الحصول على موافقة الإدارة، وتصبح الاستقالة سارية المفعول اعتباراً من تاريخ هذه الموافقة²، أما هاشمي خرفي، فقد عرّف الموظف المستقيل بأنه الشخص الذي يعبر بشكل واضح عن رغبته في إنهاء العلاقة التي تربطه بالإدارة بشكل نهائي³.

شهد التشريع الجزائري تطوراً ملحوظاً في تناول حق الموظف في الاستقالة، حيث مر بمراحل مختلفة عكست التغيرات التي طرأت على العلاقات الوظيفية.

الأمر 66-133: اعتبر المشرع الجزائري الاستقالة أحد أسباب انتهاء المهام الوظيفية، مما يعني فقدان الموظف لصفة الموظف. وقد نصت المادة 62 من هذا الأمر صراحة على أن الاستقالة هي أحد أسباب إنهاء العلاقة الوظيفية.

2- الأمر 75-31 المتعلق بالشروط العامة لعلاقات العمل في القطاع الخاص، إلى اعتبار الاستقالة حالة من حالات انتهاء علاقات العمل، دون أن ينص على أنها حق من حقوق العامل⁴.

¹- اور مضيبي ليندة، الاستقالة حق في إنهاء علاقة العمل بالإرادة المنفردة للعامل، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة

تيزي وزو، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، السنة 2020، ص 547.

²- حميد محمد حمد الشلثاني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية. 2014، ص155.

³- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية، المرجع السابق، ص216.

⁴- المادة 31 من الأمر 75-31، المتعلق بشروط علاقات العمل لعلاقات العمل في القطاع الخاص، المؤرخ في 29

3. القانون 78-12:

شهد القانون 78-12 المتضمن (ق ا للعامل)، تطوراً كبيراً في حماية حقوق العامل، حيث نصت المادة 93 صراحة على أن الاستقالة حق معترف به للعامل، وشُرطت تقديم طلب استقالة مكتوب يتضمن الأسباب.

4. القانون 90-11:

أعتبر المشرع في قانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، الاستقالة أحد أسباب انتهاء علاقة العمل، دون الدخول في تفاصيل حول حق العامل في الاستقالة وروطه. وقد نصت المادة 66 من هذا القانون صراحة على أن الاستقالة هي أحد أسباب انتهاء علاقة العمل.

5. الأمر 06-03

شهدت الأمر 06-03 المتضمن (ق ا ع و ع) تطوراً كبيراً في حماية حقوق الموظف، حيث نصت المادة 216 على أن الاستقالة المقبولة قانونياً تؤدي إلى إنهاء الخدمة التام.

كما نصت المادة 217 على أن الاستقالة حق معترف به للموظف، وشُرطت ممارسته ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون.

ووضحت المادة 218 كيفية تقديم طلب الاستقالة، مشددة على ضرورة أن يكون الطلب كتابياً ويعبر عن إرادة الموظف الصريحة في إنهاء الخدمة. وهذا ما سنتناوله بالتفصيل كمايلي:

الفقرة الأولى: ضوابط نظام الاستقالة:

تنص المادة 217 من الأمر 06-03 على شروط محددة لقبول استقالة الموظف العام، وذلك لضمان سير العمل بسلاسة وحفظ حقوق جميع الأطراف. تتضمن هذه الشروط ما يلي:

- يجب أن تكون الاستقالة مكتوبة¹، ويتم الإعلان الصريح عن رغبة الموظف بإنهاء العلاقة الوظيفية²، وتكون هذه الرغبة مبنية على الإرادة الحرة للموظف الخالية من عيوب الرضا، وإذا كانت

¹ - المادة 218 من الأمر 06-03.

² - محمود حاجي محمد عبد الهادي، حالات إنهاء الخدمة في الوظيفة العامة الكويتية وآثارها القانونية، أطروحة دكتوراه المعهد العالي للدكتوراه، الجامعة اللبنانية، 2010، ص40

كذلك فهي معرضة للبطلان والإلغاء¹.

- يجب تقديم طلب الاستقالة إلى الجهة الإدارية المختصة وفقاً للهيكل التنظيمي .

- يستمر التزام الموظف بواجباته الوظيفية حتى تاريخ قبول استقالته، وقد حددها المشرع بمهلة شهرين ويمكن تمديدتها إلى 04 أشهر لضرورة المصلحة المرفقية. وقد قلص المشرع هذه المدة في الامر 06-03 التي كانت سابقا محددة ب 03 أشهر في الامر 166-133.

- يجب موافقة الإدارة على طلب الاستقالة بحكم العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالإدارة² وذلك صراحة، أو ضمناً بعد فوات مدة الشهرين، لأنه إذا انقطع الموظف عن العمل في مدة الشهرين ودون الموافقة الصريحة للإدارة يعتبر إهمالاً للمنصب ويمكن أن يتعرض للجزاء التأديبي³ .

وهذا ما نلاحظه أن المشرع في هذا الامر 06-03 ، قد أحسن باعتبار سكوت الإدارة عن طلب الاستقالة المقدمة إليها إذا انتهت مدة الشهرين قبولا ضمناً عكس ما كانت سابقا في الامر 166-133 إذ اعتبرها رفضاً للطلب⁴.

- بمجرد قبول الاستقالة، يفقد الموظف حقه في التراجع عنه والمقصود بالتراجع عنه هو طلب الاستقالة وليس طلب توظيفه أو المشاركة في مسابقات التوظيف مرة أخرى⁵ ، وهذا عكس الموظف المعزول أو المسرح تأديبياً .

الفقرة الثانية : تجريم الإستقالة الجماعية

حرصاً على ضمان استمرارية عمل المرافق العامة، نصّ المشرع الجزائري في المادة 115 من قانون العقوبات على معاقبة الموظفين الذين يتفقون على تقديم استقالات جماعية بهدف تعطيل سير العمل،

¹ - الإرسالية رقم 300، المؤرخة في 07 أفريل 2015، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، والموجهة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بن عكنون بالجزائر العاصمة، والمتعلق بإعادة إدماج موظف بعد استقالة مشوبة بعيوب الرضا الإكراه)،

² - زكي محمد النجار، أسباب انتهاء الخدمة للعاملين، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 131.

³ - محمد حلمي إبراهيم، قانون نظام العاملين المدنيين، دار الفكر العربي، القاهرة 1986، ص 640.

⁴ - محمد يحيوي نبيل، خصوصية الاستقالة ومبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 6، العدد، 19، 2022، ص 1491-1472.

⁵ - لعلونة سليمان، النظام القانوني للاستقالة في ظل قانون الوظيفة العمومية الجزائري 06/03، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، الجلفة، المجلد الثامن، العدد الأول، مارس 2023، ص 1147-1133.

وذلك بالحسب لمدة تتراوح بين ستة أشهر وثلاث سنوات، مع إمكانية اتخاذ إجراءات تأديبية إضافية ضدهم، وذلك نظراً للخطورة البالغة التي تمثلها هذه الأفعال على سير المرفق العام¹.

2: التقاعد

الإحالة إلى التقاعد تُعد من أهم أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية في الجزائر، وهي مرحلة طبيعية في حياة الموظف تأتي بعد بلوغه سنًا معينة أو استيفائه لشروط محددة. تمثل هذه المرحلة انتقالًا من الحياة المهنية إلى حياة المعاش، حيث يتوقف الموظف عن العمل ويتلقى معاشًا تقاعديًا بناءً على سنوات خدمته ومساهماته في صندوق التقاعد².

وعليه الإحالة على التقاعد هي قرار إداري يتم اتخاذه إما ببادرة من الإدارة أو بناءً على طلب الموظف العام، عندما يصل الموظف إلى سن معينة أو عندما تبلغ خدماته المقبولة للتقاعد مدة محددة. بموجب هذا القرار، تنتهي علاقة الموظف بالإدارة، ويُخصص له راتب تقاعدي³.

ولقد أشرنا سابقًا إلى حق الموظف العام في الحصول على تأمين مالي بعد انتهاء خدمته في الإدارة التي كان يعمل بها⁴ (في الفصل الثاني من هذه الباب عند حديثنا إلى حقوق الموظف العام).

يتم تحديد مبلغ التقاعد بناءً على نسبة محددة من راتبه، كما ينص القانون، ويستمر طوال فترة تقاعده.

ومع ذلك، يمكن للموظف العودة إلى العمل، ولكن في إطار نظام تعاقدى بدلاً من العمل بدوام كامل، مما يتيح للإدارة الاستفادة من خبراته المكتسبة خلال مسيرته.

الفقرة الأولى : أنواع التقاعد:

¹ - مهدي بخدة، النظام القانوني للاستقالة "دراسة في التشريع الوظيفي الجزائري"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11، العدد 02 جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، 2019، ص 43-51.

² - حسين جعيجع، النظام القانوني للتقاعد في الجزائر. بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 30.

³ - حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 171.

⁴ - المادة 33 من الامر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية والقانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل الفردية، المرجعان السابقان.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

التقاعد الكامل: يحصل الموظف على التقاعد الكامل إذا بلغ سن التقاعد القانوني وهو 60 سنة للرجال و55 سنة للنساء .

ووفقا للمادة 06 من القانون المعدل والمتمم يمكن ان تقلص هذه المدة للأمهات الموظفات التي لديها أولاد ، حيث تخفض سنة واحدة عن كل طفل في حدود 03 أولاد فقط ، يعني يستفيد 03 سنوات نقصان عن 55 ، وكذلك يخفض بالنسبة للموظفين المجاهدين الذين شاركوا في حرب التحرير الوطنية¹.

التقاعد المسبق: تم إلغاء نظام التقاعد المسبق في 2017 ولكن كان يُسمح به للموظفين الذين أكملوا 32 سنة من العمل بغض النظر عن العمر.

هذا النوع من التقاعد كان يعتمد على شروط خاصة، مثل العاملين في المهن الشاقة.

التقاعد النسبي: هذا النوع من التقاعد يمكن للموظف الاستفادة منه إذا أكمل 20 عامًا من الخدمة وكان عمره 50 عامًا على الأقل. يعتمد على تقليص مدة العمل مقابل تقليص في المعاش.

الفقرة الثانية : إجراءات طلب الإحالة للتقاعد

بغض النظر عن نوع التقاعد، سواء كان نسبيًا أو بدون شرط السن، يُمنح المعاش بناءً على طلب الشخص المعني فقط. يجب أن يتضمن هذا الطلب إشعارًا كتابيًا يعبر فيه عن رغبته واختياره في الاستفادة من أحد نوعي التقاعد وفقًا للشروط والإجراءات المعمول بها.

يتعين على الموظف تقديم طلبه إلى الجهة المختصة عبر السلم الإداري، وعليه الاستمرار في أداء واجباته المهنية حتى يتم النظر في طلبه من قبل الإدارة وإصدار القرار المناسب وفقًا للتنظيمات المعتمدة².

بناءً على طلب الشخص المعني، يتم إصدار قرار إداري بعد الحصول على موافقة الصندوق الوطني للتقاعد، مما يجعل هذا القرار نهائيًا وغير قابل للتراجع.

الفقرة الثالثة : كيفية حساب نسبة المعاش

يتم حساب المعاش بناءً على متوسط الأجر الذي حصل عليه الموظف خلال السنوات الأخيرة من الخدمة (عادة آخر 5 سنوات).

¹ - المواد 22-29 من قانون 97-12 المعدل لقانون 83-12، المرجع السابق.

² - عبد الحكيم سواكر، المرجع نفسه، ص315.

الباب الثاني - الفصل الثاني - تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم علاقته الوظيفية

هذا الأجر هو الأجر الذي يُدفع عنه الاشتراكات لصندوق التقاعد، ويشمل الراتب الأساسي بالإضافة إلى بعض التعويضات والعلاوات. تُحسب نسبة المعاش على أساس 2.5% من متوسط الأجر لكل سنة من سنوات الخدمة.

على سبيل المثال، إذا كان لديك 30 سنة من الخدمة، فإن نسبة المعاش ستكون $30 \times 2.5\% = 75\%$ من متوسط الأجر الخاضع للاشتراك.

الخطوات الأساسية لحساب المعاش:

حساب متوسط الأجر: يتم جمع الأجور الخاضعة للاشتراك خلال آخر 5 سنوات من الخدمة ثم تقسيمها على 60 (عدد الشهور).

• مثال: إذا كان مجموع الأجور الخاضعة للاشتراك خلال آخر 5 سنوات

هو 3,600,000 دينار جزائري، فإن متوسط الأجر الشهري هو $3,600,000 \div 60 = 60,000$ دينار جزائري.

حساب نسبة المعاش: عدد سنوات الخدمة $\times 2.5\%$

مثال: إذا كان الموظف قد قضى 32 سنة في الخدمة، يتم حساب النسبة كالتالي: $32 \times 2.5\% = 80\%$.

تعتبر هذه النسبة هي النسبة القصوى ولا يمكن أن تتعداها إلا بالنسبة لبعض الفئات مثل المجاهدين وموظفي المناصب العليا.

حساب قيمة المعاش: يتم ضرب نسبة المعاش (التي تم حسابها في الخطوة السابقة) في متوسط الأجر الشهري.

• مثال: إذا كان متوسط الأجر الشهري هو 60,000 دينار جزائري، والنسبة 80%، فإن المعاش التقاعدي الشهري سيكون $60,000 \times 80\% = 48,000$ دينار جزائري.

مثال على حساب المعاش التقاعدي:

موظف قضى 30 عامًا في الخدمة بمتوسط أجر 50,000 دينار جزائري:

- نسبة المعاش: $30 \times 2.5\% = 75\%$
- المعاش التقاعدي: $50,000 \times 75\% = 37,500$ دينار جزائري شهريًا.

الفقرة الرابعة : أثر الإحالة إلى التقاعد على المركز القانوني للموظف:

أن الإحالة على التقاعد قد تكون بإرادة الإرادة وطلب من الموظف في حالة بلوغه سن التقاعد وفي هذه الحالة تصبح إجبارية¹ وبمجرد إنهاء العلاقة فإنه يشطب الموظف من قائمة مستخدمي الإدارة²، أين يتغير مركزه القانوني من موظف مستخدم إلى متقاعد.

هذا التغيير يترتب عليه عدد من الآثار:

- بمجرد الإحالة إلى التقاعد، تنتهي علاقة الموظف بالإدارة أو الهيئة التي كان يعمل بها، وتُقطع جميع الصلاحيات الوظيفية التي كان يتمتع بها.

- عد إنهاء الخدمة، يبدأ المتقاعد في تلقي راتب تقاعدي شهري، والذي يتم تحديده بناءً على سنوات الخدمة ومساهماته في صندوق التقاعد.

- يظل المتقاعد مستفيدًا من بعض الحقوق الاجتماعية مثل التأمين الصحي والرعاية الطبية، التي يوفرها له النظام التقاعدي.

- رغم انتهاء الخدمة، هناك بعض الالتزامات القانونية التي قد تظل مفروضة على المتقاعد، مثل عدم الإفصاح عن أسرار العمل أو الامتنال لقواعد معينة في حالة العودة إلى العمل في القطاع الخاص أو العام.

خامسًا: منحة المعاش المنقولة³

منحة المعاش المنقول في الجزائر هي مبلغ مالي يُقدّم للأشخاص المستفيدين بعد وفاة الموظف المتقاعد أو العامل النشط الذي كان مسجلًا في صندوق التقاعد.

يتم تحويل جزء من معاش المتوفى إلى أفراد أسرته المستحقين وفقًا للقوانين المعمول بها، ويهدف هذا النظام إلى توفير حماية اجتماعية لعائلة المتوفى التي كانت تعتمد ماليًا عليه.

¹ - pierer Droit administratif fonction publique 4ieme édition dalloz, 1977, paris page 16

² - Essaid taib, droit de la Fonction publique, op.cit. page 193

³ - المادة 43 من القانون 83-11، المرجع السابق. والمادة 30 من القانون 83-12، المرجع السابق.

يتم احتساب منحة المعاش المنقول بناءً على نسبة من معاش المتوفى أو من الراتب الذي كان سيحصل عليه في حال تقاعده، وتحدد هذه النسبة بناءً على عدد المستفيدين وأوضاعهم. عادةً ما تتراوح النسبة بين 50% إلى 70% لصالح الزوج أو الزوجة، في حين يحصل أبناء المتوفى على نسبة تتراوح بين 15% و 30% لكل ابن، وفقاً للقوانين المعمول بها. في حالة وجود أكثر من مستفيد، يتم توزيع المعاش بين الورثة المستحقين بالتساوي وفقاً لنسب مخصصة لكل فئة.

ثانياً: النهاية الإرادية للعلاقة الوظيفية

قد تنتهي الخدمة بتدخل عوامل خارجة عن إرادة العلاقة الوظيفية، ولكنها تعتبر عوامل عادية، تنهي الرابطة الوظيفية تلقائياً بالوفاة، وهي نهاية حتمية تنهي جميع العلاقات الدنيوية للإنسان، بما في ذلك العلاقة الوظيفية.

بانتهاؤ حياة الموظف، تنقضي الروابط الوظيفية التي كانت تربطه بمكان عمله، وتنتقل هذه العلاقة إلى شكل جديد يتعلق بين الدولة وذوي الموظف المتوفى، وقد يحدث أحياناً أن تتأخر جهة الإدارة في العلم بواقعة الوفاة، ولكن القانون لا يعتد بقرار انتهاء الخدمة بناءً على تاريخ علم الإدارة، بل يعتمد على تاريخ حدوث الوفاة الفعلي¹.

إن القرار الصادر في هذا السياق لا يخلق مركزاً قانونياً لمن يتعلق به، بل هو بمثابة توثيق لحالة واقع وتطبيق لأحكام القانون. وبغض النظر عما إذا كانت الوفاة حقيقية أو حكمية، كما هو الحال في الوفاة المعلنة بموجب حكم القضاء في حال فقدان الشخص، فإن ذلك ينهي العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة العامة، ويؤدي إلى تصفية حقوقه². ولهذا تُعتبر الوفاة سبباً قانونياً لإنهاء علاقة الوظيفية وفقاً للمادة 7/216³ من الأمر 03-06، وتنقسم إلى نوعين رئيسيين⁴:

¹ - مروان زيدان خليفة القيسي، إنهاء خدمة الموظف العام في التشريع المصري والعراقي دراسة مقارنة رسالة ماجستير، جامعة الاسكندرية، 2019، ص 94.

² - يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، ج1، الوظيفة العامة في التشريع والاجتهاد اللبناني، ط1، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 2004، ص 744.

³ - الوفاة التي تحدث عنها المادة 216 هي الوفاة الحقيقية أي توقف نشاط القلب عن النبض وليس الوفاة الحكمية التي تصدر بحكم.

⁴ - عبد الحليم أكمون وآخرون، تحرير العقود المهنية والإدارية في ظل تشريع العمل والقانون الإداري، قصر المعارض، الجزائر، ص47.

إذا كانت الوفاة طبيعية وغير مرتبطة بالعمل، فإن العلاقة تنتهي دون التزام مالي مباشر من الإدارة المستخدمة تجاه ذوي الحقوق، باستثناء ما تقدمه قوانين التأمينات الاجتماعية من منحة وفاة وراتب تقاعدي¹، أما في حالة الوفاة الناتجة عن حادث عمل أو مرض مهني، إذ يحق لذوي الحقوق الحصول على معاش أو ريع الوفاة وفقاً للمادتين 52 و 57 من القانون 83-13 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية²، لتعويض الأسرة عن فقدان المعيل³.

تُمنح هذه التعويضات بعد استكمال الإجراءات القانونية المطلوبة وتقديم الوثائق التي تثبت العلاقة مع المتوفى وأسباب الوفاة المهنية⁴.

الفرع الثاني : الطرق الغير العادية لإنقضاء العلاقة الوظيفية

إنهاء العلاقة الوظيفية بشكل غير عادي، هو إجراء إداري نهائي يصدر دون موافقة الموظف، وذلك نتيجة لمخالفات تأديبية أو فقدان شروط أساسية كالجنسية أو الحقوق المدنية.

هذا القرار يهدف إلى ضمان الالتزام بواجبات الوظيفة وحفظ النظام المؤسسي. قد يؤدي الإهمال أو ارتكاب أفعال مخالفة إلى عقوبات تأديبية تصل إلى التسريح أو العزل، مما يترتب عليه عواقب وخيمة على الموظف، سواء على المستوى المهني أو المعيشي وللتفصيل أكثر حول الحالات الغير عادية لإنهاء العلاقة الوظيفية سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين:

أولاً: التسريح

بالرغم من أن المشرع الجزائري لم يورد تعريفاً واضحاً للتسريح ، إلا من خلال تعرضه في بعض المواد لمتى وقوعه⁵ ، وحتى أنه أيضاً لم يفرق بين التسريح التأديبي نتيجة لمخالفات جسيمة يرتكبها الموظف، و التسريح الإداري بسبب عدم كفاءته أو لياقته البدنية أو إلغاء الوظيفة التي لم ينص عليها

¹ - المواد 48 - 50 من القانون رقم 83-11 المؤرخ في 02 جوان 1983، والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية، الجريدة الرسمية ع28، المؤرخة في 25 جويلية 1983.

² - القانون رقم 83-13، المؤرخ في 02 جوان 1983، يتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية، جريدة الرسمية، رقم 28، الصادرة بتاريخ 05 جوان 1983، المعدل بالأمر 96-19 المؤرخ في 6 جوان 1996، الجريدة الرسمية 42..

³ - عبد الرحمان خليفي. الوجيز في المنازعات العمل الضمان الاجتماعي دط العلوم للنشر والتوزيع الجزائر 2008 ص 11 .

انظر المادة 09 من القانون رقم 83/13 المؤرخ في 02 يونيو سنة 1983 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية

⁴ - المادة 09 من القانون 83-13، المرجع السابق.

⁵ - أنظر المواد 185، 163، 85، 216 من الأمر 06-03 المرجع السابق.

إطلاقاً في قوانينه الوظيفية . إذ يعد التسريح، سواء كان تأديبياً أو إدارياً، إجراءً قانونياً لإنهاء علاقة الوظيفية للموظف. يأتي التسريح التأديبي نتيجة لمخالفات جسيمة يترتكبها الموظف، بينما يأتي التسريح الإداري بسبب عدم كفاءته أو لياقته البدنية. في الحالتين، يهدف التسريح إلى الحفاظ على كفاءة الجهاز الإداري وحماية المصلحة العامة.

1: التسريح التأديبي

التسريح التأديبي يُعتبر من أشد العقوبات التي تُفرض على الموظف العمومي، ويترتب عليه إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة. يُستخدم التسريح في حالات الانتهاكات الجسيمة التي تؤثر سلباً على أداء المصلحة العامة، وقد حددتها المادة 163 من الأمر 03-06 بالعقوبات الدرجة الرابعة، في حين بينت المادة 181 من نفس الأمر، الأخطاء التي تعتبر من الأخطاء الدرجة الرابعة.

ولهذا يعتبر التسريح التأديبي أشد عقوبة ممكن أن يتعرض لها الموظف ، ولا تصدر الإدارة قرارها ها إلا بعد استشارة لجنة متساوية الأعضاء التي تكون منعقدة كمجلس تأديبي ، والتي تتولى إبداء رأيها في القضية الذي يعتبر إلزامياً في هذه الحالة وفقاً للمادة 163 من الامر 03-06 ، مع احترام جميع الإجراءات والضمانات القانونية المكفولة للموظف العام¹.

ولا يمكن للموظف بعد إصدار قرار التسريح أن يوظف مرة أخرى في مجال الوظيفة العمومي (المادة 185 من الامر نفسه).

2 : التسريح الغير التأديبي

بالإضافة إلى التسريح التأديبي، يعتبر التسريح الإداري الغير التأديبي، أحد أشكال إنهاء الخدمة، حيث يتم اتخاذه بقرار إداري بناءً على تقييم شامل لأداء الموظف وظروف العمل، ولا يشترط فيه وجود مخالفة تأديبية، بل قد يكون نتيجة لعدة عوامل مثل عدم الكفاءة البدنية والمهنية².

وللتذكير ان المشرع لم ينص على هذا النوع من التسريح في قوانين الوظيفة العمومية صراحة وإنما يستشف مضمونه في تفسير مواده، وقد توظفه الإدارة في الحالات التالية:

¹ - المواد 169، 165 و 175 من الامر 03-06، المرجع السابق.

² - عمار عوابدي . مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 368.

- التسريح لعدم الكفاءة المهنية¹:

عادة ما تنتهي فترة التربص بالترسيم إذا كان تقرير لجنة متساوية الأعضاء إيجابيا أما إذا كان التقرير سلبي فتتدد فترة التربص مرة أخرى إلا أنه في حالة التقرير السلبي للمرة الثانية ، ففي هذه الحالة يتم تسريحه لعدم الكفاءة المهنية للموظف دون إشعار مسبق أو تعويض² .

والملاحظ أن إطلاق العنان للسلطة الإدارية في تسريح المتربص دون إشعاره ، يمكن ان تتخذ منه الإدارة تعسفا في استعمال حقها في ذلك ، وكان من الأجدر تعديل المادة بإضافة على الأقل ضمانات تحمي المتربص من تعسف الإدارة في ذلك .

وما يمكن أيضا تنويه إليه، أنه في الامر 166-133، أضاف إمكانية تسريح الموظف أثناء مسيرته الوظيفية لعدم كفاءته المهنية في المادة 68 الذي يعتمد في ذلك من خلال تقييم مردوده المهني³، لكن خلال الامر 06-03 ألغي هذا الإجراء، فحسب رأي انه لو ترك هذا الإجراء مع إضافة ضمانات للموظف حتى يمكن توازن بين المصلحتين: حماية للموظف من تعسف الإدارة ومن جهة تحسين مردودية الموظف إذا اعتبر ان كفاءته محك التسريح .

-**التسريح لعدم الكفاءة البدنية والعقلية:** إن المشرع الجزائري كما ذكرنا سابقا في المادة 216، لم يتطرق صراحة لهذا النوع من التسريح⁴. وانما يفسر بذلك على أساس المادة 75، إذ اعتبرت من شروط تقلد الوظيفة القدرة البدنية ، ولهذا يجب على الموظف التمتع بالقدرة البدنية والصحية من أجل أداء مهامه على أحسن وجه، وفي حالة ما إذا كان هناك عارض صحي دائم بدني أو عقلي يحول دون تأدية مهامه ففي هذه الحالة يتم تسريحه.

والملاحظ ، أن المشرع الجزائري كما ذكرنا سابقا في المادة 216، لم يتطرق صراحة لهذا النوع من التسريح، وانما يفسر بذلك على أساس المادة 75 من نفس الامر التي بينت أن شرط اللياقة العقلية والبدنية من شروط تولي الوظيفة .

¹ -المادة 85 من الامر 03-06.

² - عادل زياد، تسريح الموظف العمومي وضماناته مذكرة دكتوراه تخصص قانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر، 2016، ص 115.

³ - المرسوم 66-148، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتعلق بتسريح الموظفين لعدم الكفاءة المهنية، الجريدة الرسمية، العدد 46.

⁴ - وهذا عكس مانجده في القانون العام للعامل، الذي نص صراحة على هذا النوع من التسريح في المادة 92 منه .

ثانيا : العزل

يعتبر العزل أحد أبرز أسباب إنهاء العلاقة الوظيفية بشكل غير طوعي، وهو إجراء يتم اللجوء إليه في حالات محددة وينطوي على آثار قانونية واجتماعية هامة على الموظف المعني¹.

بالرغم من أن المشرع الجزائري لم ينص على العزل كسبب لانتهاء الخدمة، إلا أنه تناوله كإجراء تأديبي في حالات مثل الإهمال أو انتهاء فترة الإحالة على الاستيداع دون تقديم طلب إعادة الإدماج. كما يترتب على العزل فقدان الموظف لحقوقه المدنية أو الجنسية الجزائرية أو تجريده منها بعد اكتسابها².

1 : العزل بسبب الإهمال الوظيفية

وفقاً للمادة 03 من المرسوم رقم 17-321 ، الذي يحدد كيفية عزل الموظف بسبب الإهمال، يمكن تعريف العزل بأنه فصل نهائي ودائم للموظف عن الوظيفة العمومية نتيجة غيابه عن منصبه لمدة 15 يوماً متتالية دون مبرر مقبول، ويتم توثيق ذلك بقرار صادر عن سلطة التعيين³.

وعلى الرغم من تعدد المصطلحات التي استخدمها القضاء الجزائري لوصف حالة إهمال الموظف لوظيفته، مثل "التخلي" أو "الترك"، إلا أنه لم يتوصل إلى تعريف دقيق وموحد لهذه الحالة. ففي بعض الأحكام اعتبر القضاء أن ترك الوظيفة يعني قطع العلاقة بين الموظف والإدارة، ومن ثمة يفقد جميع الضمانات المخولة له في القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁴ وفي أحكام أخرى اعتبر أنه مجرد سبب لتطبيق عقوبة تأديبية دون قطع العلاقة⁵.

¹ - يحياوي خديجة، يامة إبراهيم، ضوابط عزل الموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة القانون والتنمية، العدد 03، 2020، ص 92-107.

² - لحسين بن شيخ أث ملويا، تطبيقات المنازعات الإدارية، المجلد الثاني، 2018. دار هومة، الجزائر. ص 90. وما بعدها.

³ - بوطبة مراد ، المرجع السابق، ص 640.

⁴ - قرار مجلس الأعلى الصادر في 14 مارس 1975، (دون رقم) في قضية (م ع م) ضد والي ولاية سطيف، نشرة القضاة العدد 1، 1978، ص 46 ، مقتبس عن سايس جمال الاجتهاد الجزائري في القضاء الجزائري الجزء الأول، منشورات كليك الجزائر ، الطبعة أولى، 2013، ص 44.

⁵ - بوحميذة عطاء الله، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام، دراسة مقارنة، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1989، ص 28.

الفقرة الأولى : طبقاً لهذه المادة نستنتج أنه من شروط تطبيق العزل في هذه الحالة هي:

- غياب عن المنصب جسمانيا يعني عدم تواجده في مكان عمله، وهذا للتفرقة بين عدم القيام بواجبه وإهمال منصبه ، إذ يتعرض الأول لعقوبة تأديبية طبقاً للمادة 47 من الأمر 06-03، أما الثاني فعقوبته العزل .

- غياب الموظف لمدة 15 يوم متتالية، دون انقطاع، لأنه إذا كان متقطع فالأمر يختلف، إذ يتعرض الموظف هنا لعقوبة تأديبيه كالخصم من المرتب¹، ولا يطبق عليه العزل هنا.

- غياب الموظف بدون مبرر مقبول، يعني إهمال الموظف لمنصب عمله لمدة 15 يوم متتالية دون تقديم مبرر مقبول، لأنه إذا قدم خلال المدة القانونية أعذار خلال تغييبه وتم اتخاذ قرار عزله، فقرار العزل في هذه الحالة يلغى وقابل للطعن فيه².

الفقرة الثانية : إجراءات العزل

تعتبر إجراءات العزل ضمانات للموظف من تعسف الإدارة في استخدام قرار العزل ضده. ولهذا أحسن المشرع في شرح هذه الإجراءات ضمن مواد قانونية³، بناءً على أحكام المادة 184 من القانون رقم 06-03 والمواد 4، 5، و6 من المرسوم رقم 17-321⁴، حيث يتم إخطار الموظف المتغيب عن العمل لمدة 15 يوماً متواصلة دون عذر مقبول بإشعارين متتاليين. يرسل الإخطار الأول خلال يومي عمل، وإذا استمر الغياب، يرسل الإخطار الثاني بعد 5 أيام عمل من تاريخ الإخطار الأول، يتم إرسال الإخطارات عبر البريد المسجل مع إشعار بالاستلام أو بأي وسيلة أخرى تكفل إثبات التبليغ، مع توثيق الإجراءات في ملف الموظف الشخصي. وتطبيقاً للمادة 10 من المرسوم رقم 17-321، يتم اتخاذ قرار بتوقيف راتب الموظف الذي لم يلتزم بالإطارات المذكورة أعلاه ولم يقدم مبرراً مقبولاً لغيابه.

¹ - المادة 207 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

² - وهذا ما أكدته قرار مجلس الدولة تحت رقم 071966 الذي قرر رفض الطعن المرفوع إليه من طرف خ ع ضد قرار العزل الذي صدر بحقه من مديرية التربية لولاية البيض، حيث اعتبرت ان المبررات المقبولة في هذا المجال هي المبررات الجدية، غير منشور.

³ - قودود وجميلة، النظام القانوني للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 163.

⁴ - وهذا ما أكدته المنشور 1024 الصادر بتاريخ 21 ديسمبر 1993، المتضمن إجراءات الإشعارات الخاصة بالموظفين المتخليين عن المنصب، والمراسلة رقم: 672-2007 المؤرخة في 01-07-2007 المتعلقة باستفسار حول المنشور السابق.

وأخيراً، بموجب المادة 11 من المرسوم السابق، إذا استمر غياب الموظف لمدة 15 يوماً متواصلة دون عذر مقبول، وبعد استنفاد إجراءات الإخطار، تصدر السلطة المختصة قراراً بعزله من الخدمة.

يبدأ سريان قرار العزل من تاريخ الغياب الأول. ويبلغ في قرار العزل بحقوقه في التظلم خلال شهرين ابتداءً من تاريخ تبليغه بالقرار¹، وإذا قدم الموظف المعزول أسباب مقنعة ومبررة لغيابه في تلك الفترة، أجازت الإدارة واللجنة المتساوية الأعضاء إلغاء قرار العزل ورجوع الموظف إلى منصبه المالي²، أما إذا رفض تضلمه يعزل نهائياً من وظيفته وعدم قبوله مرة أخرى ضمن التوظيف العمومي³.

وبالرغم من قساوة العقوبة وتعارضها مع مبادئ الدستور في أحقية المواطن في ترشحه للوظيفة⁴، ولكن يمكن تبرير ذلك في ردع الموظفين في عدم استهتار أي أحد من المصلحة العامة وسير الحسن للمرافق⁵.

2: العزل بسبب فقدان شروط التوظيف

وهي الصورة الثانية للعزل التي أقرها المشرع -ج- كعقوبة تبعية أو تكميلية نتيجة صدور الحكم الجنائي بالإدانة، بحيث يعاقب الجاني بجرماته من الحقوق المدنية والوطنية، وأيضاً يجب أن تعرض إلى فقدان الجنسية أو التجريد منها كسبب عزل الموظف من وظيفته.

الفقرة الأولى : فقدان الجنسية او التجريد منها

تعتبر مسألة الجنسية شرطاً أساسياً للالتحاق بالوظيفة العمومية وفقاً للمادة 75 من الأمر 06-03.

وعليه، فإن أي خلل يمكن أن يطرأ على هذا الشرط يعد سبباً كافياً لإنهاء خدمة الموظف العمومي.

وبالتالي، إذا فقد الموظف العمومي الجنسية الجزائرية أو تم تجريده منها وفقاً لما ينص عليه قانون الجنسية، فإن ذلك يستلزم عزل الموظف من وظيفته.

¹ - المادة 13 من المرسوم 17-321، المرجع السابق .

² - المادة 14 من المرسوم 17-321، المرجع السابق .

³ - مكي عام ، ضمانات عزل الموظف نتيجة إهمال المنصب بموجب القانون الجزائري ،مجلة القانون العام الجزائري والمقارن ،المجلد 05 ، العدد 01، 2019، ص107-118.

⁴ - المادة 67 من دستور 2020، المرجع السابق .

⁵ -- Emmanuel AUBIN, Droit de la fonction publique, 4eme édition Gualino, Lextenso 2010, p366.

1- فقدان الجنسية

يعني فقدان الجنسية زوالها عن الفرد بعد اكتسابها، حيث لا يمكن تصور فقدان الجنسية بالنسبة لمن ليس لديه جنسية. ويكون فقدان الجنسية هنا طوعياً، حيث يُقدم الفرد طلباً يستند إلى إرادته المنفردة للتخلي عن جنسية دولته، وذلك بالتوافق مع إرادة الدولة أو لمجرد تقديم الطلب.

حيث تناول المشرع الجزائري حالات الفقد الإرادي للجنسية في الفصل الرابع من الأمر 05/01 الذي يتضمن قانون الجنسية¹، حيث حدد 04 حالات على سبيل الحصر، بعد أن كانت هناك 05 حالات في القانون السابق لسنة 1970.

نفرق بين حالتين في الفقد الإرادي للجنسية الجزائرية:²

الحالة الأولى، تتعلق باكتساب جنسية أخرى، حيث يصبح الفرد حاملاً لجنسيتين ثم يقرر التخلي عن جنسيته الجزائرية وهي 03 حالات الأولى المنصوص عليها في المادة 18 من قانون الجنسية. في هذه الحالة، يصبح الفقد ساري المفعول من تاريخ نشر المرسوم الرئاسي الموافق على التخلي في الجريدة الرسمية

والحالة الثانية، فتخص الأفراد الذين اكتسبوا الجنسية الجزائرية تلقائياً بسبب أحد والديهم، ولهم الحق في الاختيار بين الاحتفاظ بها أو التخلي عنها عند بلوغ الرشد³. في هذه الحالة، يبدأ سريان مفعول الفقد من تاريخ تقديم طلب التخلي إلى وزير العدل.

إذن في هذه الحالات، إذا تم فقد الجنسية الجزائرية للموظف، فإنه يعزل بقوة القانون من وظيفته.

2- التجريد من الجنسية الجزائرية:

إذا ارتكب شخص أجنبي حصل على الجنسية الجزائرية أفعالاً تهدد أمن الدولة أو تخل بواجباته كجزائري⁴، فقد يتم سحب جنسيته منه كعقاب. هذا يعني أنه سيفقد كل الحقوق التي كانت تمنحها له الجنسية الجزائرية، بما في ذلك حقه في العمل في أي وظيفة حكومية. دون تعويض أو التزام من الجهة المستخدمة.

¹ - الأمر رقم 86/70، المؤرخ في 15 ديسمبر 1975، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05/01، المؤرخ في 27 فيفري 2005.

² - الطيب زروتي، الوسيط في الجنسية الجزائرية، الطبعة الثانية، مطبعة الفسييلة، الجزائر، 2010، ص 459 وامتبعها.

³ - المادة 17 من قانون الجنسية، المرجع السابق.

⁴ - سامي بديع منصور وعكاشة عبد العال، القانون الدولي الخاص، الدار الجامعية، بيروت، 1997، ص 680.

نظرا لخطورة إجراء التجريد على جنسية الشخص و وضعه القانوني، فقد تضمنت المادة 22 من قانون الجنسية ثلاث حالات محددة على سبيل الحصر يجوز فيها تجريد الأجنبي من الجنسية الجزائرية المكتسبة، بشرط توافر شروط التجريد المنصوص عليها في فقرة 5 و6 من نفس المادة .

حيث يترتب التجريد على المعني إبتداءا من تاريخ نشر مرسوم التجريد في الجريدة الرسمية¹.

الفقرة الثانية : فقدان الحقوق المدنية

تُعتبر مسألة فقدان الحقوق المدنية من بين الأسباب القانونية المحددة لإنهاء خدمة الموظف العمومي، حيث تُعد هذه الحقوق شرطا أساسيا للالتحاق بالوظيفة العمومية، تماما كشرط الجنسية.

ويمكن تصور هذه الحالة عندما يُصدر حكم نهائي بالإدانة الجزائية على الموظف العمومي في جرائم خطيرة، سواء كانت مُكيفة جنائيا وفقًا للمادة 09 من قانون العقوبات أو كجُنحة كما هو منصوص عليه في المادة 14، مما يؤدي إلى حرمانه من ممارسة حقوقه المدنية. حيث يُعتبر حق العمل من الحقوق المدنية الأساسية، وتجدر الإشارة إلى أن فقدان الحقوق المدنية يُعتبر عقوبة تبعية يُقرها القاضي الجزائي المختص بشكل صريح.

¹ -المادة 35 من قانون الجنسية. المرجع السابق.

خلاصة الباب الثاني:

تناولنا في هذا الباب، كيف للمسار المهني أن يؤثر على المركز القانوني للموظف، فبين أولاً كيفية الالتحاق بالوظيفة العمومية الذي يمثل نقطة تحول حاسمة في حياة الفرد، إذ ينتقل من كونه مواطناً عادياً إلى موظف عمومي يخضع لنظام قانوني خاص. تتم عملية الالتحاق عبر سلسلة من الإجراءات والشروط الدقيقة التي تهدف إلى ضمان توظيف الكفاءات الملائمة التي تستطيع تلبية احتياجات الجهاز الإداري للدولة. وتؤسس هذه الإجراءات أساساً متيناً للمركز القانوني للموظف، حيث تحدد حقوقه وواجباته، وتوفر له الحماية القانونية اللازمة طوال فترة خدمته. وبيننا أيضاً، أنه بالرغم من أن جميع الموظفين العموميين يشتركون في الصفة الوظيفية ذاتها، إلا أنهم يملكون بأوضاع قانونية متباينة ومتغيرة خلال مسارهم المهني، تؤدي هذه الأوضاع القانونية إلى تغير في المركز القانوني للموظف، مما ينعكس على حقوقه وواجباته..

أما في الفصل الثاني، تناولنا كيف أولى المشرع الجزائري اهتماماً كبيراً للموظفين، من خلال تحديد الواجبات والالتزامات الملقة على عاتقهم، مقابل الحقوق والضمانات التي يتمتعون بها، مع تسليط الضوء على قانون الوظيفة العمومية لعام 2006.

هذا القانون أرسى العديد من المبادئ الأساسية وحسن ظروف العمل للموظفين، مقارنة بما كان عليه الحال سابقاً. وشمل ذلك تمكين حقوق وحرّيات جديدة، مثل حرية الانتماء النقابي والحزبي، وحق الإضراب، بالإضافة إلى ضمانات عدم التمييز وتأثير الانتماءات الحزبية والنقابية على المسار المهني.

ورغم تلك التقدّمات، يواجه تطبيق هذه الحقوق تحديات عدة، أبرزها عدم ملاءمة الإطار القانوني لبعض الحقوق كحق التكوين وحق المشاركة في إدارة المسار المهني. كما أن تفاوت الرواتب يشكل عائقاً إضافياً، فضلاً عن القيود المفروضة على بعض الحقوق في قطاعات معينة، مما يستدعي إعادة النظر في بعض النصوص القانونية.

بينما يتواجد العديد من الحقوق والحرّيات، إلا أن هناك أيضاً التزامات مفروضة على الموظفين. هذه الالتزامات يمكن تصنيفها إلى إيجابية وسلبية. وفقاً للأمر 03-06، تم الاعتراف بواجبات وظيفية جديدة لم تكن موجودة في القوانين السابقة، مثل واجب الأمانة وواجب الحياد، والحفاظ على ممتلكات الإدارة وعدم استخدامها لأغراض شخصية، بالإضافة إلى ضرورة التعامل بلباقة مع الإدارة أو المتعاملين.

وفي نقطة أخيرة من هذا الباب ، تناولنا النظام التأديبي للموظف العمومي وكيفية تنظيمه من قبل قوانين الوظيفة العمومية. وقد استنتجنا أن الأمر 03-06 قد أعاد تصنيف الجزاءات التأديبية استناداً إلى

الأخطاء التأديبية، مما يعزز مبدأ شرعية النظام التأديبي. كما تضمن الأمر مجموعة من الضمانات التأديبية التي تكفل للموظف العام الحماية من أي تعسف قد يتعرض له .

وفي الأخير، لاحظنا أن القوانين المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر قد أولت أهمية كبيرة لأسباب إنهاء الخدمة، وخاصة الاستقالة، حيث وسعت في نطاق حرية الموظف في اتخاذ قراراته، مقابل تقليص السلطة التقديرية للإدارة في هذا السياق.

الخاتمة

من خلال الدراسة التي تقدمت بها لموضوع "تطور الوظيفة العمومية في الجزائر وأثره على المركز القانوني للموظف العام"، يظهر جليا أن الجزائر قد عانت من أزمة في تنظيم وهيكلية الوظيفة العمومية وضبط معالمها والتي وقفت كحاجز في وجه تحديد نظام خاص بالموظفين، وتبعاً لذلك فقد عمدت منذ استقلالها على ضبط الوظيفة العمومية كون هذه الأخيرة تعد من المجالات الهامة والضرورية التي وضعتها الدولة من أولوياتها بالنظر للأهمية البالغة التي يشكلها هذا القطاع في دفع عجلة التنمية.

ورغم تذبذب هذه المنظومة، تسعى الدولة دائماً إلى اصلاح الوظيفة العمومية حيث قامت بإصدار كم هائل من النصوص التشريعية والتنظيمية المختلفة والمتضاربة أحيانا بسبب تعقيد المنظومة التشريعية عن الاستعمار، وكذا التحولات التي مرت بها الجزائر سواء في المجال السياسي بالانتقال من مرحلة الاستعمار إلى مرحلة الاستقلال أو في المجال الاقتصادي بالانتقال من النظام الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق الحر.

فمن خلال تعرضنا الى مسار الوظيفة العمومية في الجزائر والتي قسمناها الى مرحلتين أساسيتين: مرحلة ما قبل الاستقلال والتي تميزت بانعدام التوازن وعدم الاستقرار الإداري، وكان قانون الفرنسي 1946 هو أول نظام للوظيفة العامة التي عرفته الجزائر، ومرحلة بعد الاستقلال، والتي حاولت الجزائر إصلاح قطاع الوظيفة العمومية في تجسيدها لقانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر بالأمر 133-166 الصادر في 02 جوان 1966، محاولاً إيجاد حلول ناجعة في مجال شؤون الموظفين ثم تبعها مختلف القوانين التالية:

- أمر رقم 66-134 الموافق لـ 2 جوان 1966، المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 66-133
- المرسوم رقم 66-136 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966، المتضمن القواعد المطبقة على الموظفين المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية .
- المرسوم التنفيذي 78-12 الصادر بتاريخ 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.
- المرسوم 85-59 الصادر بتاريخ 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .
- الأمر رقم 06-03 الصادر بتاريخ 15 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

- القانون 22-22 الصادر بتاريخ 18 ديسمبر سنة 2022، يتم الأمر رقم 03-06 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

من خلال الدراسة التي قمت بها، وبعد استعراضنا لمختلف جوانب الموضوع، يمكننا التوصل الى الملاحظات والتي أوردتها تباعا حسب التسلسل الزمني والمنهجي الذي اتبعته أثناء هذه الدراسة، وذلك كما يلي:

1- أن قانون الوظيفة العمومية مر بعدة مراحل مختلفة فرضتها الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي يعرفها البلاد، ولكن في كل مرة يصدر قانون جديد يسعى دائما على الحفاظ على المبادئ وفلسفة المجتمع الوطني مع بلورتها بما يقابلها من تطورات في بلدان أخرى.

2- تاريخياً، تعد القوانين الأولى التي أصدرت في مجال الوظيفة العمومية خطوة جذرية نحو إرساء قواعد العمل الإداري العادل والشفاف. فعلى مر العقود، تم تطوير وإقرار مجموعة من التشريعات التي تعكس التغيرات السياسية والاجتماعية، وتتناسب مع متطلبات العصر الحديث.

3- كل قوانين الوظيفة العمومية السابقة كانت تحاول إصلاح الوظيفة، وذلك من خلال النصوص القانونية والتنظيمية، والتي جاءت بشكل واسع لتنظيم شؤون الموظفين من خلال تنظيم مساهمهم المهني وتحديد مراكزهم القانونية. بهدف إشاعة الطمأنينة بين أطراف العلاقة القانونية.

4- في ظل التحولات السياسية والاقتصادية التي شهدتها الجزائر، والتي تميزت بالتوجه نحو اقتصاد السوق وتعددية الأحزاب، صدر الأمر 03-06 لوضع إطار قانوني موحد وشامل للوظيفة العمومية. يهدف هذا الأمر إلى حماية حقوق الموظفين وضمان كفاءة الإدارة العمومية، وذلك من خلال توحيد وحدة الوظيفة العمومية، واستبدال مصطلح 'العامل' بـ 'الموظف' الذي يعكس الطبيعة المؤسسية للوظيفة العمومية.

5- على الرغم من شمولية القانون الأساسي للوظيفة العمومية، إلا أنه استثنى بعض الفئات ذات الخصوصية، مثل القضاة والعسكريين ومستخدمي البرلمان، والتي تخضع لقوانين خاصة بها، بالإضافة الى عدم وضوح النص المادة 02 من الامر 03-06 فيما يخص مجال تطبيق أحكام القانون الأساسي

على مستخدمي المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي، وترك الأمر الى قوانين المؤسسة في تحديد ذلك ، وهذا ما يشكل عائقا في توحيد نظام الوظيفة العمومية .

4- رغم وجود قانون أساسي للوظيفة العمومية، إلا أن النصوص القانونية المتعلقة بها تعاني من نواقص وتناقضات كثيرة، مما يتطلب تدخلاً مستمراً من المديرية العامة للوظيفة العمومية والسلطة التنفيذية لتفسير هذه النصوص وإيجاد حلول للمشكلات الناجمة عنها، عن طريق إصدار تعليمات، مراسلات ومناشير ... إن الثغرات والتناقضات في القانون الأساسي للوظيفة العمومية تخلق حالة من عدم اليقين لدى الموظفين، وتؤثر سلباً على استقرارهم الوظيفي. علاوة على ذلك، وجود هذه النصوص التنظيمية تؤدي الى اخلال التناسق في احكام الوظيفة العمومية ووجود فوارق بين المراكز القانونية للموظف.

5- أكدت القوانين المتعاقبة على الوظيفة العمومية في الجزائر على ترسيخ المفهوم الشخصي لمفهوم الوظيفة العمومية. ويتجسد هذا التوجه بوضوح في الأمر 06-03 الذي خصص الجزء الأكبر من أحكامه للتنظيم القانوني للموظف.

6- بعد دراستنا لنظام الوظيفة العمومية في الجزائر وتطوراتها من النظام المغلق إلى الدمج بين النظامين المغلق والمفتوح، نلاحظ أن هذا التغيير كان نتيجة لظروف وعوامل معينة. ومع ذلك، لا يزال النظام المغلق يُعتبر القاعدة العامة التي تعتمد عليها الدولة للحفاظ على توازن واستمرار الخدمة العامة، من أبرز سمات هذا النظام أنه يعزز الوضعية التنظيمية اللاتحيزية للموظف تجاه الإدارة والذي يعطي مكانة كبيرة للموظف العمومي من خلال استمراريته ودوامه في منصب شغله، بينما يُعتبر النظام المفتوح استثناء يتم اللجوء إليه من خلال التعاقد في حالات معينة ومحددة قانوناً.

7- رغم أهمية مفهوم "الموظف العمومي"، إلا أن التشريعات الجزائرية لم تتفق على تعريف موحد له. فبينما تركز بعض النصوص القانونية على مفهوم الدوام في الخدمة العامة، تذهب نصوص أخرى إلى تعريف أوسع يشمل فئات أخرى من الأشخاص، غير انه يمكن اعتبار ان المشرع قد جانبه الصواب عندما تعرض في بعض التشريعات المختلفة لمفهوم الموظف العمومي على غرار قوانين الوظيفة العمومية مثل قانون مكافحة الفساد وقانون العقوبات وحتى الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، إلا أن استعمال مصطلح العامل في بعض هذه القوانين بدل مصطلح الموظف هو من يزيد صعوبة تحديد نطاق هذا المفهوم.

8- تتمتع الوظيفة العمومية في الجزائر بحماية مميزة، حيث وضع المشرع مجموعة من الضمانات القانونية والمؤسسية. تشمل هذه الضمانات نصوصاً قانونية تحدد شروط الالتحاق بالوظيفة، حيث يجب على المتقدمين إثبات كفاءتهم والمرور بعدة مراحل قبل أن يصبحوا موظفين بحقوق وواجبات محددة. بالإضافة إلى ذلك، تم تأسيس هيئات مختصة لضمان تطبيق القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية بشكل فعال، وضمان السير المنتظم للعمل فيها.

علاوة على إنشاء هيئات تُعنى بحل النزاعات في الوظيفة، مثل اللجان المتساوية الأعضاء، ولجان الطعن، واللجان التقنية، فإن لهذه الهيئات دوراً مهماً في تحقيق التوازن بين مصلحة الموظف والإدارة. حيث تضم هذه اللجان عدداً من الموظفين الذين يسعون بشكل عام إلى حماية حقوق الموظف والحفاظ على مصالحه من أي انتهاك.

9- تشير التجارب التي مرت بها الجزائر في مجال التوظيف إلى تحقيق إنجازات كبيرة. فقد سعت البلاد إلى تخطي الأخطاء التي كانت موجودة في النظام السابق، مما أدى إلى اعتماد قانون 06-03، بالإضافة إلى المراسيم والتعليمات التفسيرية له. هذه الخطوات تهدف إلى إدخال إصلاحات هامة تتماشى مع متطلبات العصر وتطوير نظام التوظيف بشكل أفضل.

10- عدم ارتباط عمليات التوظيف لدراسات مسبقة، بل معظمها مرتبطة بالاعتبارات السياسية التي تمر بها البلاد، كالتوظيف بالقوائم الاحتياطية لأساتذة التعليم التربوي في سنوات الحراك الشعبي والإدماج المهني لسنة 2019 قبيل الانتخابات الرئاسية في 2019. وفي بعض الأحيان يكون مخالف تماماً لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

11- إن المشرع الجزائري من خلال الأمر 06-03، حدث تحول وتطور في المركز القانوني للموظف العمومي من الناحية القانونية، حيث أعاد الاعتبار للمكانة القانونية للموظف من خلال تعزيز مساره الوظيفي وتحديد الحقوق والواجبات التي يتمتع بها، وذلك في محاولته التجانس بين النص لقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وبين القوانين الأساسية المرتبطة به.

12- تُعد حقوق الموظف العام ضماناً مهمة تساهم في استقراره، مما يمنحه شعوراً بالأمان والطمأنينة، ويعزز من قدرته على أداء واجباته على أكمل وجه وتحقيق المصلحة العامة. ومع ذلك، فإن بعض هذه الحقوق لا تُمارس بشكل مطلق، وخاصة الحقوق السياسية التي أقرها المشرع للموظف، على غرار ما هو مفروض على المواطنين العاديين. فقد فرض

المشرع شروطاً معينة يجب على الموظف التقيد بها عند ممارسة حقوقه السياسية، خصوصاً حق الترشح، الذي حُظر في الوظائف الحساسة. تُعتبر هذه الشروط قيوداً على الموظف، لكنها في الوقت ذاته تُمثل حماية له، حيث تسهم في ممارسة حياته السياسية دون ضغوطات من الإدارة. كما أنها توفر أيضاً ضماناً للإدارة ضد استغلال الموظف لوظيفته أو مكان عمله لنشر آرائه السياسية.

علاوة على ذلك حصر المشرع الجزائري لفئات الوظائف الحساسة من منعها من حق الترشح نراه موسع وقد حصر فئات عديدة امتدت حتى إلى الرتب الدنيا منها ، وهذا مانراه مبالغ في ذلك.

أما فيما يخص حقه في إنشاء حزب سياسي أو الانضمام إليه ، فهي من الحقوق الجديدة التي أتى بيها الأمر 06-03 انسجاماً مع نظرة التعددية الحزبية الجديدة في الجزائر، ونؤيد موقف المشرع في إحالته للاستيداع في حالة قيادة الحزب حفاظاً على مبدأ عدم تسييس الوظيفة العمومية وفي مجال الحرية النقابية ، فنجد أنه عرف تطوراً في قوانين الوظيفة العمومية باعتبار أن هذه الأخيرة مرتبطة بالأوضاع السياسية السائدة ، فبعدما كان له الحق فقط في الانضمام إلى نقابة الاتحاد للعمال الجزائريين قبل 1989، ظهرت قوانين ونصوص تنظيمية تقر بالمشاركة والحوار النقابي المتعدد.

13- رغم تكريس المشرع للموظف بالعام بالاعتراف الدستوري للحقوق السياسية إلا أنه يصطدم بالواجبات الوظيفية الملزمة عليه كواجب الطاعة الرئاسية والولاء الوظيفي وحتى واجب التحفظ، مما يمنع الموظف بالممارسة الفعلية وبحرية تامة من ممارسة هذه الحقوق وخاصة حرية إبداء الرأي.

14- بالرغم من إصلاح المشرع لنظام الرواتب الذي أقره بالأمر 06-03 ، وتعديل المرسوم 07-307 بالمرسوم 23-54 المحدد لشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، إلا أنه يبقى دائماً لا يرق لتوقعات الموظف العام ، خاصة مع المستوى المعيشي الذي نعيشه في البلاد. ولهذا عوض المطالبة بزيادة الراتب المطالبة بتحسين وتعديل النقطة الاستدلالية بما يلائم الوضع الحالي.

15- تكييف القانون الأساسي للوظيفة العمومية من خلال تبني مفهوم العطلة الاستثنائية لإنشاء مؤسسة ناشئة بموجب القانون 22-22، يهدف هذا التعديل إلى حماية استقرار المركز القانوني للموظف خلال فترة العطلة الاستثنائية. ويتيح للموظف الاستفادة من هذه

العطلة دون التأثير سلبًا على حقوقه، سواء كان مشروعه ناجحًا أو اختار عدم العودة إلى وظيفته بعد انتهاء هذه الفترة، مع ضمان استمرار العلاقة الوظيفية مع إدارته المستخدمة.

16- إضافة العطلة الاستثنائية في القانون 22-22، يؤكد لنا مدى اهتمام المشرع الجزائري بالموظف، باعتباره الأداة الفعالة في تطبيق سياسة الدولة.

17- القانون 22-22 يتعارض مع أحكام نص المادة 43 من الأمر 03-06، إذ في هذه المادة يمنع على الموظف من ممارسة نشاط ربحي، ويجب ان يتعرض للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في 6/181 من الأمر 03-06. وفي هذه الحالة أيضا يتعارض مع احكام 181، إذ الموظف المرتكب لخطأ من الدرجة الرابعة يتعرض للتسريح ولا يمكن ان يعاد توظيفه أو إدماجه لنفس الوظيفة، وهذا ما لا نجده في المادة 206 مكرر 6.

وعلاوة على ذلك، إذا افترضنا ان الموظف في العطلة الاستثنائية وفق القانون 20-20 ينطبق عليه وضعية الاستيداع فلا يسمح له أيضا ممارسة نشاط ربحي في هذه الفترة، يعني في كلتا الحالات يوجد تعارض مع القانونين، ولهذا من الأجدر تدارك الوضع.

18- تعد إضافة العطلة الاستثنائية في القانون 22-22 انعطافة هامة في تطور نظام الوظيفة العمومية، حيث تمثل تحديًا للنموذج التقليدي المغلق، وفتحًا لأبواب جديدة نحو مزيد من المرونة في إدارة الموارد البشرية.

19- إضافة وضعية خارج الإطار في الامر 03-06 والتي لم تكن معروفة في القوانين السابقة. غير أننا نراها مستحيلة التطبيق على عدد أكبر من الموظفين، لأن القانون وضع لها ضوابط معقدة يصعب تطبيقها بسهولة.

20- تحديث واجبات جديدة في الأمر 03-06 متعلقة بأخلاقيات المهنة، وأعتقد ان هذه الواجبات مرتبطة بواجب أداء الخدمة ومنطقيا بمجرد التحاقه بالمنصب ملزم أخلاقيا بهذه الواجبات، ولاداعي لتقنينها.

21- أسس الأمر 03-06 نظاما تأديبا يستند على مبادئ العدالة في تطبيقه، حيث يضمن هذا النظام معاملة جميع الموظفين على قدم المساواة أمام العقوبات التأديبية، مما يؤدي إلى تطبيق عقوبات عادلة وقانونية على كافة المخالفات التي أعاد تصنيفها الى 04 درجات. بالإضافة إلى ذلك، يحقق النظام التناصب بين العقوبة والخطأ الذي ارتكبه الموظف.

علاوة على ذلك، حاول المشرع من خلال القانون الأساسي توفير الضمانات الأساسية، والتي تكفل الحماية اللازمة للموظف أثناء المتابعة التأديبية عبر جميع مراحلها وابق الطعن القضائي أهم ضمانة له.

22-نظم قانون الوظيفة العمومية أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية، وأولى الاهتمام بتفاصيل كل سبب، مع إدراج العزل والتسريح كأقصى عقوبة للموظف العام بعدم إكفائته للتوظيف مرة أخرى، وهذا ما نراه في الحقيقة أمر قاسي ومجحف في حقه.

من خلال كل ما تقدم ولضمان توفير الأمن الوظيفي وتحقيق الحماية اللازمة للموظف العمومي، أقدم مجموعة من الاقتراحات الهامة التي نراها مناسبة في دراستنا هذه:

1- إعادة صياغة عنوان القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، بالقانون الأساسي العام للموظف العمومي، بإعتبار جل أحكام القانون تتكلم عن الموظف .

2- تعديل المادة 43 من الامر 06-03 بما يتوافق مع أحكام القانون 22-22، على أن تكون كالتالي ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه، إلا في الحدود الذي يسمح بها القانون. إن إدخال هذا الاستثناء في نص المادة 43 سيساهم في إزالة أي تعارض بين النصوص المشار إليها أعلاه.

3-إعادة النظر في المادة 206 مكرر 2 من القانون 22-22، فيما يخص سلطة الإدارة في رفض طلب العطلة الاستثنائية لضرورة القصوى للمصلحة في إعادة ضبط مصطلح المصلحة القصوى، لأنه فيه سلطة تقديرية للإدارة في مدى تكييف المصلحة القصوى، قد يجعل هذا تعسفا من الإدارة في استعمال حقها .

4-يجب وضع الأطر القانونية لحماية الموظف من تعسف الإدارة، وذلك لكي يصبح المركز القانوني للموظف ودوره يتطابقان مع مقتضيات الامن القانوني والامن الوظيفي المطلوبان في الدولة القانونية المعاصرة، لتزداد ثقة الفرد الموظف في النظام القانوني للدولة.

5-بالإضافة الى الأطر القانونية، يجب وضع بالمقابل الأطر الهيكلية والمؤسسية التي تسمح بتقييم نظام الوظيفية العمومية، لأنه مهما بلغت أهداف الوظيفة العمومية من جودة قوانينها، إلا أنها ستعرض حتما للفشل في مرحلة من مراحل التنفيذ والتجسيد في غياب المتابعة والرقابة المحكمة. لهذا يتطلب الأمر إذن، إيجاد هيئات مستقلة عن نظام الحكم، من أجل الاضطلاع بمهمة التقييم، بالإضافة الى

مشاركتها في اقتراح القانون الخاص بالوظيفة العمومية وتدعيمها بالخبرات العلمية والإدارية من الشخصيات ذات الكفاءة والنزاهة.

6- الاهتمام بتكوين وتطوير الموظف بشكل أكثف على شكل دورات تكوينية وبشكل متناوب لكل الموظفين دون النظر الى الرتبة أو الصنف، لأنه يمثل استثماراً استراتيجياً في رأس المال البشري. فمن خلال توفير برامج تدريبية متخصصة وفرص للتزقي، يمكن للإدارة أن تحفز موظفيها على تطوير مهاراتهم وقدراتهم، مما يساهم في رفع كفاءة الأداء وزيادة الإنتاجية. كما أن ذلك يعزز من الشعور بالانتماء والولاء للوظيفة، ويقلل من معدلات التغيب والهدر في الوقت. وبالتالي، فإن الاهتمام بالمسار المهني للموظف العام هو شرط أساسي لتحقيق التنمية المستدامة وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين.

6- ضرورة الحد من سلطات الإدارة المستخدمة في رفض طلب الموظف الاستفادة من عطلة لإنشاء مؤسسة لضرورة المصلحة، من خلال الزيادة من الضمانات التي تحفظ حق الموظف في ذلك، وتجعل الإدارة لا تستند على حجج واهية.

7- تنظيم العلاقة الوظيفية تنظيماً يتماشى ومتطلبات التحولات الاجتماعية والاقتصادية، لأنه أصبح من الضروري بناء أنظمة عمل تحفز الموظفين وتضمن كفاءة الأداء. يتطلب ذلك تطوير آليات تقييم الأداء، وإشراك الموظفين في صنع القرار وذلك بتطوير أساليب الحوار بين ممثلي الإدارات والموظفين، القائمة على الشفافية وحرية الرأي، مما يشجع الثقة المتبادلة ويعزز من روح الولاء الذي يهدف كله في الآخر لصالح المرفق العام وبناء مؤسسات حكومية أكثر مرونة واستجابة لاحتياجات المواطنين، مع الحفاظ على التوازن بين حقوق وواجبات الموظفين.

8- إنشاء هيئة مستقلة للإشراف على إجراءات المسابقات وتقييم نتائجها، بكونها جهة مستقلة، ستضمن حيادية ونزاهة جميع مراحل المسابقة، بدءاً من الإعلان عنها وحتى اختيار الفائزين. من خلال هذه الآلية، يمكن الحد من التدخلات غير المشروعة والمحسوبية، وتعزيز الثقة في الإدارات. كما ستساهم في جذب الكفاءات المتميزة، وتحسين أداء الجهاز الإداري، وبالتالي تحقيق التنمية المستدامة.

9- إعادة ضبط وتقليل من القوانين التنظيمية، لأن كثرتها قد تؤدي إلى تعقيد الإجراءات وتضارب النصوص القانونية، مما يؤثر سلباً على كفاءة الأداء ومساواة الموظفين. لذلك، فإن إعادة النظر في هذه النصوص وتبسيطها يساهم في تحقيق مرونة أكبر في النظام الوظيفي، وتعزيز مبدأ المساواة، وحماية حقوق الموظفين. من خلال إلغاء أو دمج القوانين المتكررة أو المتعارضة، وتحديث القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

10-المطالبة بمراجعة النقطة الاستدلالية ونظام الرواتب مراجعة تتوافق مع متطلبات العيش الكريم للموظف.

وكخلاصة عامة: يعتبر قطاع الوظيفة العمومية من أكثر القطاعات تأثراً بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية، فلا يمكن الفصل بين النظام القانوني للموظف وبين التغيرات التي تطرأ في محيطه المعيشي، سواء كانت نتيجة لعوامل سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية.

وفي الأخير آمل ان أكون قد وافقت ولو بالقدر اليسير في إنجاز هذه الأطروحة والتي حاولت من خلالها الإحاطة بكل الجوانب الهامة تاركة دراسات أخرى تفصيلية لكل عنصر من عناصر الدراسة لباحثين آخرين.

تم بتوفيق من الله وعونه

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أ: قائمة المصادر:

* القرآن الكريم

* النصوص الرسمية

أولا: الدساتير

1. دستور الجزائر 1963، الصادر في 10/09/1963، جريدة رسمية، العدد 64، الصادرة في 10/09/1963.
2. الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1964، الصادر بالأمر رقم 76-57 المؤرخ في 05/07/1976، يتضمن الميثاق الوطني، جريدة رسمية، العدد 61، الصادرة في 30/07/1976.
3. الميثاق الوطني لسنة 1986، حزب جبهة التحرير الوطني، الجزائر 96.
4. دستور الجزائر لسنة 1976، الصادر بالأمر رقم 76-97 المؤرخ في 24/10/1976، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية جريدة رسمية، العدد 92 الصادرة في 17/11/1976.
5. دستور الجزائر لسنة 1989، المعدل في 28/11/1996، جريدة رسمية، العدد 76.
6. دستور الجزائر لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ 07/12/1996، جريدة رسمية عدد 76 الصادرة في 08/12/1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10/04/2002، جريدة رسمية عدد 25، الصادرة في 14/04/2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008، جريدة رسمية عدد 63، المؤرخة في 16/11/2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016، جريدة رسمية عدد 14، الصادرة في 07/03/2016، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30/12/2020، جريدة رسمية عند 82 الصادرة في 30/12/2020.
7. – Constitution française du 1958, JORF du 05 octobre 1958.

ثانيا: المواثيق والاتفاقات الدولية

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المؤرخ في 10/12/1948.
2. الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن ، المؤرخ في 10/12/1948.
3. الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان، المؤرخ في 21/10/1986.

ثالثا: النصوص التشريعية

1. القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31/12/1962 ، يتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها بالسيادة الوطنية ، جريدة رسمية ، العدد 02، لسنة 1963.
2. القانون رقم 63-278 المؤرخ في 26/07/1963، يحدد قائمة الأعياد الرسمية، المعدل بالقانون 23-10 المؤرخ في 26/07/2023، جريدة رسمية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 27/07/2023.
3. الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02/06/1966، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، جريدة رسمية، العدد 46، المؤرخة في 08/06/1966.
4. الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، جريدة رسمية، العدد 49، المؤرخة في 11/06/1966، المعدل بالقانون رقم 24-06 المؤرخ في 28/04/2024، الجريدة الرسمية، العدد 30، الصادرة بتاريخ 30/04/2024.
5. بيان الأسباب المرافق للأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02/07/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة الرسمية عدد 46.
6. الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15/12/1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27 فبراير 2005، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 27/02/2005.
7. الامر رقم 74-103، المؤرخ في 15/11/1974 المتضمن قانون الخدمة الوطنية المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-06 المؤرخ في 9 أوت 2014، الجريدة الرسمية، عدد 48 ، الصادرة بتاريخ 10/08/2014.
8. الأمر رقم 75-8 المؤرخ في 28 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 30/09/1975، المعدل والمتمم بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20/07/2005، جريدة الرسمية عدد 44، الصادرة بتاريخ 26/07/2005، المعدل والمتمم بالقانون 07-05 المؤرخ في 13/05/2007، جريدة الرسمية عدد 31، الصادرة بتاريخ 13/05/2007.

9. الأمر 75-31 المؤرخ في 29/04/1975، المتعلق بشروط علاقات العمل لعلاقات العمل في القطاع الخاص، الجريدة الرسمية، عدد39، الصادرة بتاريخ 16/05/1975.
10. القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05/08/1978 المتضمن القانون الأساسي للعامل، الجريدة الرسمية عدد 32، المؤرخة في 08/08/1978.
11. القانون رقم 81-03 المؤرخ في 21/02/1981، المتعلق بمدة العمل القانونية، الجريدة الرسمية، عدد08، الصادرة بتاريخ 24/02/1981.
12. القانون رقم 81-08 المؤرخ في 27/06/1981، المتعلق بالعطل السنوية، الجريدة الرسمية، عدد26، الصادرة بتاريخ 30/06/1981.
13. القانون رقم 82-06 المؤرخ في 27/02/1982، المتضمن العلاقات الفردية للعمل، الجريدة الرسمية، العدد29، الصادرة بتاريخ 02/03/1982.
14. القانون رقم 83-11 ، المؤرخ في 02/07/1983، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية الجريدة الرسمية عدد 28 ، الصادرة بتاريخ 05/07/1983.
15. القانون رقم 83-12، المؤرخ في 02/07/1983، المتعلق بالتقاعد، المعدل والمتمم الجريدة الرسمية، العدد28 ، الصادرة بتاريخ 05/07/1983 والمعدل بالقانون رقم 16-15 المؤرخ في 31/12/2016 ، الجريدة الرسمية ، عدد78، الصادرة بتاريخ 31/12/2016.
16. القانون رقم 83-12، المؤرخ في 02/07/1983، المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية ، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية ، العدد28، الصادرة بتاريخ 05/07/1983.
17. القانون رقم 88-07، المؤرخ في 26/01/1988، المتضمن الوقاية الصحية والأمن وطب العمل، الجريدة الرسمية ، العدد04، الصادرة بتاريخ 27/01/1988.
18. القانون رقم 89-21، المؤرخ في 12/12/1989، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخة في 13/12/1989 والمعدل بالقانون العضوي رقم 04-11 ، المؤرخ في 06/09/2004 ، الجريدة الرسمية ، عدد57، الصادرة بتاريخ 22/08/2004.
19. القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21/03/1990، المتعلق بعلاقات العمل ، جريدة رسمية، العدد 17، الصادرة بتاريخ 25/04/1990.
20. القانون رقم 90-14 ، المؤرخ في 02/06/1990 ، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية، العدد23، المعدل بالقانون 91-30، المؤرخ في 21/12/1991، الجريدة الرسمية ، العدد68، والمعدل والمتمم بالقانون 96-12 المؤرخ في 10/06/1996، الجريدة الرسمية ، العدد36، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-06، المؤرخ في 25/04/2022، الجريدة الرسمية ، العدد30، الصادرة بتاريخ 27/04/2022.

21. القانون رقم 91-16، المؤرخ في 14/09/1991، المتعلق بالمجاهد والشهيد، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 25/09/1991، والمعدل بالقانون رقم 99-07 المؤرخ في 05/04/1999، الجريدة رسمية، العدد 25، الصادرة بتاريخ 12/04/1999.
22. الأمر 95-01، المؤرخ في 21/01/1995، المتضمن تحديد أساس اشتراكات وأداء الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية، العدد 05، الصادرة بتاريخ 1995.
23. القانون 98-11 المؤرخ في 22/08/1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، الجريدة الرسمية، العدد 62، الصادرة بتاريخ 02 جمادى الأول 1419.
24. القانون رقم 01-01، المؤرخ في 31/01/2001، المتضمن عضو البرلمان، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 04/02/2001.
25. القانون رقم 02-09، المؤرخ في 08/05/2002، المتعلق بحماية الأشخاص المعاقين وترقيتهم، جريدة رسمية 34، الصادرة بتاريخ 14/05/2002.
26. الأمر رقم 06-01، المؤرخ في 27/02/2006، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية جريدة رسمية عدد 11، الصادرة بتاريخ 04/03/2006.
27. الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، المؤرخة في 16/07/2006 والمتمم بالقانون رقم 22-22 المؤرخ في 18/12/2022، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة بتاريخ 19/12/2022.
28. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإجرائية والإدارية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13، جريدة الرسمية عدد 48، الصادرة بتاريخ 17/07/2022.
29. القانون رقم 16-06 المؤرخ في 03/08/2016، المتمم للأمر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، جريدة رسمية عدد 46، الصادرة في 03/08/2016.
30. القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25/08/2016، المتعلق بنظام الانتخاب، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28/08/2016، والذي عدل الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10/03/2021 والمتمم في بعض أحكامه بالأمر رقم 21-10، المؤرخ في 25/08/2021، المتضمن القانون العضوي بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 65، الصادرة بتاريخ 26/08/2021.
31. القانون رقم 17-01، المؤرخ في 10/01/2017، المتضمن قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية، جريدة رسمية عدد 02.

32. القانون رقم 18-16 المؤرخ في 10 جوان 2018، المتعلق بالإجراءات الجزائية ، جريدة رسمية عدد 34.

رابعاً: النصوص التنظيمية

1. المرسوم التنفيذي رقم 62-502، المؤرخ في 19/07/1962، المتعلق بالانتداب في الوظائف، الجريدة الرسمية، العدد 03، الصادرة بتاريخ 20/07/1962.
2. المرسوم التنفيذي رقم 62-503، المؤرخ في 19/07/1962، المتعلق بالتدابير التي تشجع للدخول في الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 03، الصادرة بتاريخ 20/07/1962.
3. المرسوم رقم 62-134، المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن كيفية تطبيق أحكام الأمر رقم 66-133 الجريدة الرسمية، العدد 46،
4. المرسوم رقم 66-135، المؤرخ في 02/06/1966، المتعلق بالعتل، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08/06/1966.
5. المرسوم رقم 66-142، المؤرخ في 02/06/1966، المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08/06/1966.
6. المرسوم رقم 66-143، المؤرخ في 02/06/1966، المحدد لصلاحيات وتشكيلة وتنظيم وسير اللجان متساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08/06/1966.
7. المرسوم رقم 66-144، المؤرخ في 02/06/1966، المتعلق بشروط اللياقة البدنية للقبول في الوظائف العمومية وبتنظيم اللجان البدنية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08/06/1966.
8. المرسوم رقم 66-137، المؤرخ في 02/07/1966، المتضمن إنشاء السلاالم الخاصة بمرتبات أسلاك الموظفين وتنظيم مهنتهم، الجريدة الرسمية ، العدد 46، الصادرة بتاريخ 02/06/1966.
9. المرسوم رقم 66-148، المؤرخ في 02/06/1966، المتعلق بالتسريح بسبب عدم الكفاءة المهنية، الجريدة الرسمية ، العدد 46، المؤرة في 08/06/1966.
10. المرسوم رقم 66-502، المؤرخ في 19/07/1962، المتعلق بالانتداب في الوظائف، الجريدة الرسمية ، العدد 03، الصادرة بتاريخ 20/07/1962.

11. المرسوم رقم 74-10 ، المؤرخ في 30 / 1974، المتضمن إنشاء اللجنة الوطنية المكلفة بدراسة إنسجام القوانين والأجور المطبقة على مستخدمي القطاع العمومي وشبه العمومي، الجريدة الرسمية 11، الصادرة بتاريخ 05/02/1974.
12. المرسوم التنفيذي رقم 74-60، المؤرخ في 20/02/1974، يتضمن إنشاء من الموظفين المدنيين البهيين بالموفيين العسكريين في وزارة الدفاع الوطني وتحديد واعدتها ، الجريدة الرسمية ، العدد 34،المتتم بالمرسوم الرئاسي 95-71، المؤرخ في 01/03/1995، الجريدة الرسمية ، العدد 15.
13. المرسوم الرئاسي 79-205، المؤرخ في 10/11/1979، يتعلق بكيفيات الإدماج الإستثنائي لبعض الأعوان المتعاقدين والمؤقتين العاملين في الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية ، العدد46، الصادرة بتاريخ 13/11/1979.
14. المرسوم التنفيذي 82-179، المؤرخ في 05/05/1982، المتعلق بالخدمات الاجتماعية وكيفية تمويلها، الجريدة الرسمية 20، الصادرة بتاريخ 18/05/1982.
15. المرسوم التنفيذي رم 82-302، المؤرخ في 11/09/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية 97، الصادرة بتاريخ 14/09/1982.
16. المرسوم 84-10 المؤرخ في 14/05/1984، والمعدل للمرسوم 69-55، المتعلق بتحديد صلاحيات اللجان متساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها ، الجريدة الرسمية ، العدد03، الصادرة بتاريخ 17/01/1984.
17. المرسوم 84-11 المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لكيفيات تعيين ممثلين من الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية ، العدد03، الصادرة بتاريخ 15/01/1984.
18. المرسوم رقم 84-27 ، المؤرخ في 11/02/1984، والذي يحدد كيفيات تطبيق القانون 83-11،المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، الجريدة الرسمية ، العدد 07، الصادرة بتاريخ 14/12/1984.
19. المرسوم رقم 85-59 ، المؤرخ في 23/03/1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية 13، الصادرة بتاريخ 24/03/1985.
20. المرسوم التنفيذي 90-230، المؤرخ في 15/07/1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية ، العدد31، الصادرة بتاريخ 28/07/1990.

21. المرسوم التنفيذي 90-99، المؤرخ في 27/03/1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، الجريدة الرسمية ، العدد13، الصادرة بتاريخ 28/03/1990.
22. المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25/07/1990، والمعدل بالمرسوم 21-214، المؤرخ في 20/05/2021، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية 41، الصادرة بتاريخ 2021/07/3.
23. المرسوم التنفيذي رقم 98-112، المؤرخ في 08 /04/ 2012، المتعلق بمفتشية الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية ، العدد 21، الصادرة بتاريخ 2012/04/12.
24. المرسوم التنفيذي رقم 98-317، المؤرخ في 03/10/1998، المتضمن كفايات توزيع التقاعد المسبق لموظفي المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد74، المؤرخة في 1998/10/05.
25. المرسوم التنفيذي رقم 04-28، المؤرخ في 14/02/2004، المعدل للمرسوم 65-75، المؤرخ في 23/03/1965، المتعلق بالتعويضات ذات الصبغة العائلية ، الجريدة الرسمية ، العدد10، الصادرة بتاريخ 2004/02/15.
26. المرسوم الرئاسي رقم 06-124، المؤرخ في 27 مارس 2006، يحدد كفايات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتعلقة بالمأساة الوطنية ، الجريدة الرسمية ، العدد 19، الصادرة بتاريخ 2006/03/29.
27. المرسوم الرئاسي رقم 06-177، المؤرخ في 31/05/2003، المتعلق بإلحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية ، العدد36، الصادرة بتاريخ 31 ماي 2006.
28. المرسوم التنفيذي رقم 06-268، المؤرخ في 14/08/2006، الذي عدل المرسوم 84-296، المتعلق بمهام التدريس والتكوين .الجريدة الرسمية ، عدد51، الصادرة بتاريخ 2006/08/16.
29. المرسوم الرئاسي رقم 07-304، المؤرخ في 29/09/2007، يحدد الشبكة الإستدلالية للمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية ، العدد61، الصادرة بتاريخ 2007/09/30.

30. المرسوم الرئاسي رقم 305-07 ، المؤرخ في 2007/09/29، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 288-90 ، الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية ، العدد 61، الصادرة بتاريخ 2007/09/30.
31. المرسوم الرئاسي رقم 308-07، المؤرخ في 2007/09/29، يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم ، الجريدة الرسمية ، العدد 61، الصادرة بتاريخ 2007/09/30.
32. المرسوم التنفيذي رقم 167-08، المؤرخ في 2008/07/07، المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون، الجريدة الرسمية رقم 30، الصادرة بتاريخ 2008/07/11
33. المرسوم التنفيذي رقم 129-08، المؤرخ في 2008/05/03، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الإستشفائي الجامعي، الجريدة الرسمية ، العدد 23، الصادرة بتاريخ 2008/05/04.
34. المرسوم التنفيذي رقم 244-09، المؤرخ في 2009/07/22، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 59-97 ، الذي يحدد تنظيم ساعات العمل وتوزيعها في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية ، العدد 44، الصادرة بتاريخ 2009/07/26.
35. المرسوم التنفيذي رقم 78-10، المؤرخ في 2010/02/24، المتضمن النظام التعويضي للموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 2010/02/25.
36. المرسوم التنفيذي رقم 322-10، المؤرخ في 2010/12/22، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الأمن الوطني، الجريدة الرسمية 78، الصادرة بتاريخ 2010/12/26.
37. المرسوم التنفيذي رقم 188-11، المؤرخ في 2011/05/05، المتضمن القانون التعويضي للموظفين المنتمين للأسلاك الممارسين الطبيين العاملين في الصحة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 2011/05/08.
38. المرسوم التنفيذي رقم 381-11، المؤرخ في 2011/11/21، المتعلق بمصالح الرقابة المالية ، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 2011/11/27.

39. المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03/07/2014، المتضمن صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية ، العدد41، الصادرة بتاريخ 06/02/2015.
40. المرسوم التنفيذي رقم 15-21، المؤرخ في 01/02/2015، المتضمن صلاحيات مفتشية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية ، العدد41، الصادرة بتاريخ 10/2015/10/.
41. المرسوم التنفيذي رقم 15-176، المؤرخ في 06/07/2015، الذي يعدل المرسوم التنفيذي 08-70، المؤرخ في 26/02/2008، المتضمن تأسيس المنحة الجزافية التعويضية لفائدة بعض الموظفين والأعوان العموميين التابعيين للمؤسسات والإدارات العمومية IFC، الجريدة الرسمية 37، الصادرة بتاريخ 08/07/2015
42. المرسوم التنفيذي رقم 17-321، المؤرخ في 02/11/2017، يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد66، الصادرة بتاريخ 12/11/2017.
43. . المرسوم التنفيذي رقم 16-280 المؤرخ في 19 جانفي 2016، المعدل والمتمم للمرسوم 08-04، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد66. الصادرة بتاريخ 09/01/2019.
- 44.
45. المرسوم التنفيذي رقم 17-319، المؤرخ في 02/11/2017، المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره ، الجريدة الرسمية ، العدد66، الصادرة بتاريخ 12/10/2017.
46. المرسوم التنفيذي 20-199، المؤرخ في 25/07/2020، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية ، عدد44، الصادرة بتاريخ 30/07/2020.
47. المرسوم الرئاسي رقم 2000-372، المؤرخ في 24/11/2000، المتضمن انشاء لجنة إصلاح الهيئات ومهام الدولة، الجريدة الرسمية ، العدد71، الصادرة بتاريخ 26/11/2000.
48. المرسوم التنفيذي 20-194، المؤرخ في 25/07/2020، المتعلق بتكوين الموظفين والاعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد43، الصادرة بتاريخ 28/07/2020.

49. المرسوم التنفيذي رقم 96-92 ، المؤرخ في 03/03/، 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، الجريدة الرسمية ، العدد16، المؤرخة في 06/03/1996.
50. المرسوم التنفيذي رقم 20-373، المؤرخ في 12/12/2020، المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف، الجريدة الرسمية ، العدد77، الصادرة بتاريخ 20/12/2020.
51. المرسوم الرئاسي رقم 22-138، المؤرخ في 31/03/2022، والمعدل للمرسوم الرئاسي 07-304 الذي يحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية ، العدد23، الصادرة بتاريخ 06/04/2022.
52. المرسوم التنفيذي رقم 23-93، الموافق ل 05 مارس 2023، الذي يحدد شروط وكيفيات إستفادة الموظفين من عطلة لإنشاء مؤسسة، الجريدة الرسمية ، العدد15، الصادرة بتاريخ 12/13/2023.
53. المرسوم التنفيذي رقم 23-155، المؤرخ في 18/04/2023، المتضمن تعيين أعضاء في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية ، العدد7، الصادرة بتاريخ 19/04/2023.
54. المرسوم رقم 64-155، المؤرخ في 08/06/1964، المتعلق بإنشاء المدرسة الوطنية للإدارة، الجريدة الرسمية ، العدد 5، الصادرة بتاريخ 12/06/1964.

خامسا: القرارات والأحكام القضائية

1. قرار مجلس الدولة رقم 5485 المؤرخ في 22/07/2002، قضية محافظ الغابات بالقائمة ضد (ب.ز) ، مجلة مجلس الدولة، العدد05، 2004.
2. قرار مجلس الدولة رقم 7462 المؤرخ في 25/02/2003، قضية (س.ب) ضد مديرية التربية لولاية سطيف، مجلة مجلس الدولة ، العدد05، 2004.
3. قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى المؤرخ في 07/12/1985، قضية (ب.م.ش) ضد وزير الداخلية، المدير العام للأمن الوطني، المجلة القضائية الجزائرية ، العددالأول، 1990.
4. قرار مجلس الدولة 10502، المؤرخ في 20/01/2004، قضية مدير (ق.ص) بتيزي وزو ضد (م.ع)، مجلة مجلس الدولة ، العدد 05، 2004.
5. قرار مجلس الأعلى (بدون رقم) ، المؤرخ في 14/03/1975، قضية (م.ع م) ضد والي ولاية سطيف، نشرة القضاء، العدد 01، 1978.
6. قرار مجلس الدولة 071966، المؤرخ في 15/03/2012، قضية (خ.ع) ضد مديرية التربية لولاية البيض، غير منشور.

سادسا :القرارات الوزارية

1. القرار المؤرخ في 1984/04/09، يوضح كيفيات تطبيق المادة 23 من المرسوم رقم 84-10 الذي يحدد إختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد18، الصادرة بتاريخ 1984/05/01.
2. قرر الوزاري المشترك ، المؤرخ في 2009/04/15 بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وبين المديرية العامة للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية ، العدد37، الصادرة بتاريخ 2009/06/24.
3. القرار المؤرخ في 2020/10/14، يتضمن تعيين أعضاء مجلس الوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية، العدد68، الصادرة بتاريخ 2020/12/17.

سابعا : المناشير والتعليمات

1. التعليم رقم 05، المؤرخة في 1968/07/03،المتعلق بتنقيط والترقية ، المديرية العامة للوظيفة العمومية .
2. التعليم رقم 07، المؤرخة في 1969/05/07، المتعلقة بالإجراءات التأديبية، صادرة عن وزارة الداخلية .
3. المراسلة رقم 331، المؤرخة في 1984/06/26، المتعلق بتنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.
4. المنشور رقم 1024، المؤرخ في 1993/12/31، المتضمن إجراءات الإشعارات الخاصة بالموظفين المتخليين عن المنصب، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية
5. التعليم الوزاري رقم 30، المؤرخة في 2003/11/04،بخصوص إجراء التوظيف المنتج عن التكوين المتخصص، المديرية العامة للوظيفة العمومية .
6. المنشور رقم 05، المؤرخ في 2004/04/12، المتعلق بتطبيق أحكام المادتين 130 و 131 من المرسوم 85-59، الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية .
7. المنشور رقم 18، المؤرخ في 2005/02/09، المتعلق بوضعيات الإحالة على الإستيداع، المديرية العامة للوظيفة العمومية .
8. المراسلة رقم 2789 ، المؤرخة في 2005/06/01، المتعلق بوضعيات الإحالة على الإستيداع، المديرية العامة للوظيفة العمومية .
9. منشور رقم 16، المؤرخ في 2006/04/19، المتعلق بشروط الأهلية البدنية للدخول للوظيفة العمومية ، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العامة.

10. منشور رقم 637، المؤرخ في 14/06/2006، المتعلقة بإشتراط شهادة طبية للمترشح للوظيفة العمومية ، الصادرة من المديرية العامة للوظيفة العمومية.
11. المراسلة رقم 672، المؤرخة في 01/07/2007، المتعلقة بالإستفسار عن المنشور المتضمن إجراءات الإشعارات الخاصة بالموظفين المتخليين عن المنصب.
12. التعليم رقم 0799، المؤرخة في 29/04/2008 ، تحدد كفايات تطبيق أحكام المواد 39.40.42 من القانون المتعلق بالمجاهد والشهيد ، الصادرة عن وزارة الداخلية .
13. تعليمية صادرة من رئيس الحكومة، تحت رقم 06، المؤرخة في 06/05/2008، المعدلة للتعليمية الصادرة في 25/01/1997، تحت رقم 02، والمتعلقة بإثبات الوضعية إزاء الخدمة الوطنية.
14. التعليم رقم 38 ، المؤرخة في 02/08/2008، التي تحدد تنظيم المسابقات والإمتحانات والإختبارات المهنية والبرامج المتعلقة بها للإلتحاق بمختلف الرتب والأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية ، مجموعة المناشير والتعليمات المديرية العامة للوظيفة العمومية ، 2008.
15. البرقية رقم 476، المؤرخة في 24 مارس 2009، موجهة لمفتشية الوظيفة العمومية لولاية سوق أهراس عن عطلة الأمومة خلال فترة الإستيداع، المديرية العامة للوظيفة العمومية
16. التعليم رقم 17، المؤرخة في 12/07/2009، المتعلقة بتحسين نماذج القرارات التنظيمية المتعلقة بتبيير الموارد البشرية في المؤسسات العمومية ، المديرية العامة للوظيفة العمومية .
17. المراسلة رقم 4843، المؤرخة في 31/05/2010، المتعلقة بتطبيق أحكام الامر 06-03 الخاصة بالإحالة الى الإنتداب .المديرية العامة للوظيفة العمومية .
18. المنشور رقم 07، المؤرخ في 08/05/2011، المتعلق بتحديد معايير الإنتقاء في المسابقات على أساس الشهادة للتوظيف في رتب الوظيفة العمومية ، تنفيذا للتعليمية الوزارية المؤرخة في 11/04/2011.
19. التعليم رقم 20، المؤرخة في 30/04/2012، المتضمنة الإحالة على الإستيداع لأغراض شخصية ، المديرية العامة للوظيفة العمومية
20. التعليم ، تحت رقم 333، المؤرخة في 10/11/2013 والمتعلقة بكفايات تنظيم المسابقات والامتحانات والإختبارات المهنية ، الصادرة من الوزارة الداخلية.
21. التعليم رقم 01، المؤرخة في 20/02/2013، المتعلقة بكيفية تطبيق المادتين 26 و 27 من المرسوم التنفيذي 12-194
22. المنشور رقم 09، المؤرخ في 06/08/2013، المتعلق بالتوظيف على أساس الشهادة للإلتحاق بالوظيفة العمومية، المديرية العامة للوظيفة العمومية .
23. تعليمية وزارية من الوزير الأول عبد المالك سلال، المؤرخة في 26/01/2014، المتعلقة بالتوظيف في المناصب الشاغرة في المؤسسات والإدارات العمومية .

24. الإرسالية رقم 5009، المؤرخة في 2014/06/05، الصادرة عن مديرية الوظيفة العمومية لمفتشية الوظيفة العمومية لولاية وهران
25. مراسلة رقم 17737، المؤرخ في 2015/12/13، المتعلق بالإحالة الى الإستيداع بقوة القانون ، المديرية العامة للوظيفة العمومية .
26. المنشور رقم 618، المؤرخ في 2016/02/25، المتضمن لرد على استفسار بشأن العقوبات التأديبية ورد الإعتبار .
27. التعليم رقم 16، المؤرخة في 2020/07/07، المتعلقة بتمديد عهدة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.

(2) - المراجع

أولاً: المؤلفات باللغة العربية

أ- الكتب العامة

1. ابراهيم عبد العزيز شيحة، مبادئ واحكام القانون الاداري، لبنان، الدار الجامعية لطباعة والنشر، بيروت، 1997.
2. أحمد بن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية دار الكتب العلمية ،بيروت لبنان ، الطبعة 04، 2004.
3. أنور أحمد السراج، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية ، مصر، الطبعة 01، 1983.
4. أنور أرسلان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة 1999.
5. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة 01، الجزائر، 2009.
6. جمال خرشي، الاستعمار وسياسية الاستيعاب في الجزائر ، 1962- 1833 ترجمة عبد السلام عزيزي، دار القصة للنشر، الجزائر، 2009.
7. الحسين بن شيخ آن ملوريا، الملتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 02، دار هومة، 2004.
8. حكيمة حمقة ، محاضرات في النحو الوظيفي ، نخصص لسانيات عامة ،الجزائر ، بدون سنة .
9. حمد صغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون ونظرية الحق، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

10. رشيد مخلوفي ، الدليل الشامل للاجتهاد القضائي ،المجلة القضائية ، 1989 عدد ، 01، قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا ، طبع : الديوان الوطني للأشغال التربوية) الطبعة الأولى ، سنة 2007 .
11. رضا مطاوع علي يوسف، تكافؤ الفرص بين الإسلام والنظم الوضعية، دار اليقين للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2010
12. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة 01، مصر، 2006.
13. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004.
14. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996.
15. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة 01 ، 1982
16. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين الشمس، الطبعة 06 ، القاهرة، 1987.
17. سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الاولى، القاهرة، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر، 1970.
18. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ، قضاء التأديبي، دار الفكر العربي، القاهرة، الكتاب الثالث ، 1987.
19. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة دار الفكر العربي للنشر والطباعة ، الطبعة 03، مصر، 1957
20. صلاح محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية من الناحية العلمية والعملية، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000.
21. طعيمة الجرف ، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة، أسالبه ووسائله، مطبعة جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
22. الطيب زروتي، الوسيط في الجنسية الجزائرية، مطبعة الفسيلة، الطبعة الثانية الجزائر، 2010.
23. عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة الطبعة 01، 2008.
24. عبد الله طلبية، نجم الأحمد، القانون الإداري، مطبوعات جامعة دمشق، دمشق، سوريا، الطبعة الأولى، 2014.

25. عبد المجيد محمد الحفناوي والدكتور عكاشة محمد عبد العال، تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية والقانون الروماني، الدار الجامعية، بيروت، 1991.
26. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الهدى، الجزائر، 2010.
27. على فيلاي، العمل المستحق للتعويض "الإلتزامات"، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2002.
28. علي خطار شطناوي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2009.
29. عمار بوحوش، نظريات الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم والإدارية، عمان بدون طبعة، 1980.
30. عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1984.
31. لحسين بن شيخ أث ملويا، تطبيقات المنازعات الإدارية، المجلد الثاني، دار هومة، الجزائر، 2018.
32. محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2006.
33. محمد بن أحمد الأزهري، تهذيب اللغة، تحقيق يعقوب عبد النبي، مراجعة الأستاذ محمد علي النجار، الدار المصرية للتأليف والترجمة، الجزء 14، 990.
34. محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، الطبعة -1، دار الفكر العربي، مصر، 2007.
35. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الكتاب الثاني، الطبعة الثانية، 2015.
36. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، بدون سنة نشر.
37. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة 1، 1999.
38. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مطابع الثقافة، الإسكندرية، مصر 1979.
39. مصطفى أحمد بن حموش، فقه العمران الإسلامي للأرشف عثمانى الجزائري (956هـ-1246هـ) 1549م -1830م، ط، دار البحث والدراسات الإسلامية للنشر، دبي 2000.
40. مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981.
41. مهنا محمد فؤاد، مبادئ القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، مصر 1973.
42. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد، الطبعة 01، سطيف، 2011.

43. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، طبعة 04، سطيف، الجزائر.

ب- الكتب المتخصصة

1. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، الوظيفة العامة في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة 01، 2018.
2. أحمد عبد العال صبري حلي، نظام الجدارة في تولية الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2002.
3. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام، في بعض الدول العربية والأوروبية "دراسة مقارنة"، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2010.
4. بدري مباركة، مطبوعة محاضرات في الوظيفة العامة، ملقاء على عاتق طلبة الحقوق، جامعة سعيدة الموسم الجامعي 2014/2015.
5. بركات موسى الحواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006.
6. بلورنه أحسن، المسؤولية التأديبية للموظف العمومي في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، مؤسسة الكتاب القانوني للنشر والتوزيع، بومرداس، الطبعة 01، 2021.
7. بن عزوز صابر، الوجيز في شرح قانون العمل الجزائري-نشأة علاقة العمل الفردية والآثار المترتبة عنها، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة 01، 201.
8. بوعلام سنوسي، قانون الوظيفة العمومية، مطبعة دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، 2010.
9. حداد محمد، دروس في قانون الوظيفة العمومية، موجهة لطلبة السنة أولى ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، الموسم الدراسي 2020-2021.
10. حسين محمود المهداوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الجماهيرية ليبيا، 2002.
11. حمود حلي، المساواة في تولي الوظائف العامة بين القوانين الوضعية والشرعية الإسلامية، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2000.
12. رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العامة، دراسة تحليلية مقارنة الأحكام الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012.
13. سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، دراسة مقارنة ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الطبعة 01، الجزائر، 1986.

14. **سعيد طريب،** سلطة المستخدم في تسريح العمال تأديبيا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
15. **سعيد مقدم،** الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
16. **سليمان سليم بطارسة،** نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، طبعة 01، مطبعة كنعان، الأردن، 1979.
17. **صاري ياسين،** التسريح التأديبي في تشريع العمل الجزائري، دارهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2006.
18. **صالح دجال،** مطبوعة الوجيز في قانون الوظيفة العمومية على ضوء الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ن كلية الحقوق جامعة الجزائر، الطبعة الثامنة، 2013.
19. **طارق حسن الزيات،** حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الثانية، 1998.
20. **طربيت سعيد،** النظام القانوني لعقد العمل المحدد المدة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2012.
21. **عامر إبراهيم أحمد الشمري،** العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة) منشورات زين الحقوقية، الأردن، طبعة 2011.
22. **عامر الكبيسي،** إدارة شؤون العاملين والموظفين في الخدمة المدنية، الطبعة 01، دار النهضة، لبنان، 1980.
23. **عبد الحميد سواكر،** الوظيفة العمومية في الجزائر، دراسة تحليلية على ضوء أراء الفقه والاجتهاد والقضاء الإداريين، مطبعة مزوار، الطبعة 01، الوادي، 2011.
24. **عبد الحميد كمال حشيش،** دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، القاهرة، دار النهضة العربية، 1977.
25. **عبد العزيز السيد الجوهري،** الوظيفة العامة "دراسة مقارنة" مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر. 1985.
26. **عبد العزيز عبد المنعم خليفة،** الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة الأولى، 2003، ص 128.
27. **عبد اللطيف خالفي،** الوسيط في مدونة الشغل، علاقات الشغل الفردية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الجزء الأول، دون. طبعة، 2004.
28. **عبد الله طلبة،** الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، الطبعة 01، دمشق، 1989.

29. عثمان سلمان غيلان، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2012، ص271.
30. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، القيود والضمانات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مطبعة الجامعية، مصر، 2007.
31. عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الامر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة، مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2015.
32. *فاطمة الزهراء جدو، إيمان العيداني، سلطة سكفالي، تحت إشراف: د. مولود ديدان، النظام القانوني للوظيفة العمومية: وفقا للأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، سلسلة مباحث في القانون، دار بلقيس، دار البيضاء-الجزائر.
33. كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة ، الجزائر الطبعة 03، 2006.
34. لوران بلارن، ترجمة أنطوان عبده، الوظيفة العامة، منشورات عبيدات، الطبعة 01، المجلد 01 ، بيروت، 1979.
35. محيد حميد، محاضرات في الوظيفة العامة، مطبوعة علمية مقدمة لطلبة السنة الثالثة، تخصص جذع مشترك جامعة زيان عاشور الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2019-2020.
36. محمد أنس قاسم جعفر، المبادئ الأساسية للوظيفة العامة في الإسلام ومدى تطبيقاتها المعاصرة في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
37. محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 02، 1989.
38. محمد حامد الحمل، الموظف العام: فقها وقضاء، الجزء الأول: النظرية العامة للموظف العام، ج 1، القاهرة: دار النهضة العربية ط 2، 1969.
39. محمد صالح فنيش، ملخص محاضرات في قانون الوظيفة العامة، أقيت على طلبة السنة الرابعة ليسانس، كلية الحقوق، بن عكنون ، جامعة الجزائر، الموسم الدراسي 2012-2013.
40. محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2005.
41. محمد لخضر بن عمران، أثر الحكم الجزائي وإجراء العفو على المسائلة التأديبية في التشريع الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة 01 الجزائر، 2018.

42. محمد ماجد الياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص الدعوى التأديبية، التحقيق الإداري المحاكمة التأديبية - الإثبات القرارات والأحكام التأديبية تنفيذ أحكام الإلغاء وطرق الطعن على الأحكام والقرارات منشأة المعارف، طبعة 2003.
43. محمد محمد بدران، الوظيفة العامة، دراسة المفاهيم الأساسية في ضوء القانون الإداري والإدارة العامة، الجزء 01، دار النهضة العربية، طبعة 1990.
44. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
45. ممدوح طنطاوي، الجرائم التأديبية، الولاية والاختصاص والنيابة الإدارية الجهات الرأسية والرقابية المحاكم التأديبية، الواجبات والمحظورات، مصر، الطبعة الثانية السنة 2001.
46. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق ومكتبها، الطبعة الأولى، الجزائر، سنة 1874.
47. مهدي رضا، محاضرات في مقياس الوظيفة العمومية، موجهة لطلبة ليسانس السنة الثانية قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مسيلة، 2003-2022.
48. نوفل العقيل العجارمة، سلطة التأديب الموظف العام، دار الثقافة والنشر والتوزيع الأردن، 2008.
49. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، الطبعة 03، 2013.

ثانيا : الرسائل الجامعية

أ- رسائل الدكتوراه

1. أبوزيد شحاتة، مبدأ المساواة في الدساتير العربية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 2001.
2. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سوريا، 2002.
3. رياض لوز، الوظيفة العمومية في الجزائر بين القانون والتطبيق، دراسة مقارنة بين الدول المغربية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، جامعة بن الجزائر 01، 2019.

4. بورنان عمر، ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية: دراسة مقارنة مع التركيز على حالة الجزائر 1962-2014، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص التنظيم السياسي والإداري. 2014-2015.
5. بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العامة -دراسة مقارنة ما بين التشريع الجزائري والفرنسي، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي ليابس، سيدي بلعباس، 2002.
6. بوطبة مراد ، نظام الموظفين من خلال الأمر رقم 03/06 ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، مارس 2017.
7. تيشات سلوى، أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات جامعة محمد بوقرة بومرداس الجزائر الموسم الدراسي 2014-2025.
8. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد حيزر بسكرة، الجزائر، 2012-2013.
9. سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2004-2005.
10. شوقي بركاني، الخطأ المهني في قانون الوظيفة العامة الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية تخصص إداري وإدارة عامة، جامعة باتنة 1 الجزائر، 2017.
11. صلاح السيد عبد العال، النظام القانوني للوظائف العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، مصر، 2016.
12. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، د.ت.
13. عبد الله خلف الرقاد، التأديب في الوظيفة العمومية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2007-2008.
14. علي العرنان مولود الأسس النظرية للوظيفة العامة وتطور تطبيقاتها في نظام الوظيف العمومي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، فرع المؤسسات السياسية والإدارية الجزائرية، جامعة قسنطينة، الجزائر، كلية الحقوق، سنة 2012-2013.
15. قدودو جميلة ، النظام القانوني للتوظيف التعاقدية دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام ، فرع الوظيف العمومي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجيلالي ليابس سيدي بلعباس ، 2013/2012.

16. قوسم حاج غوتي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، 2012. ص36.
17. ماضي نبيلة، النظام القانوني لهيئات المنازعة الوظيفية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، جامعة قالمة، 2022-2023..
18. محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة-دراسة مقارنة- رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1984.
19. محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري-دراسة مقارنة-رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة، 2006-2007.
20. محمود حاجي محمد عبد الهادي، حالات إنهاء الخدمة في الوظيفة العامة الكويتية وآثارها القانونية، أطروحة دكتوراه المعهد العالي للدكتوراه، الجامعة اللبنانية، 2010.
21. مهدي رضا، إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 06-03، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 2011-2012.
22. وفاء عبد الفتاح النعيمي، الحقوق السياسية للموظف في العراق ومدى تمتعه بها، أطروحة دكتوراه، المعهد العالي لدكتوراه، الجامعة اللبنانية، 2013.
23. ياسين ربوح، السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، تخصص رسم السياسات العامة، جامعة الجزائر، 2015-2016.
24. يحي علي قاسم سهل، فصل الموظف العام، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2005.

ب - مذكرات الماجستير

1. أحمد طرشي، التعيين في الوظائف العامة بين النظام الإسلامي والقانون الجزائري - دراسة مقارنة - مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون كلية العلوم الإسلامية قسم الشريعة والقانون 2016/2017.
2. أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة بابل، العراق، 2009
3. بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010 - 2011،

4. بن فرحات بن مولاي، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكر ة ماجستير تخصص قانون إداري وإدارة عامة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر سنة 2011/2012.
5. بوحميده عطاء الله، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام، دراسة مقارنة، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 1989
6. جلوريا منير أبو جابر، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العمومية ،دراسة مقارنة ،كلية الدراسات العليا،مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجامعة الأردنية، عمان 200-2001.
7. حسين جعيجع، النظام القانوني للتقاعد في الجزائر. بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002-2003.
8. درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفية العمومية مذكرة، لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2007-2008.
9. سعدة السكوجي، الإنتداب في الوظيفة العامة،مذكرة لنيل شهادة الماجستير،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،تونس، 2007.
10. السعيد بو الشعير، تأديب الموظف، رسالة ماجستير معهد الحقوق، بن عكنون، الجزائر 1976
11. سلماني منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ،2015.
12. سلوى تيشات، أثر التوظيف على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2009-2010.
13. سنه أحمد: حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، تخصص الإدارة والمالية العامة ،بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005/2006
14. شمس الدين بشيرالشريف،مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير،تخصص قانون إداري وإدارة أعمال، كلية الحقوق،جامعة باتنة،2011.
15. عبد الله سعدون عبد الحمزة، النظام القانوني للمخصصات الممنوحة للموظفين دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام ،جامعة النهريين، العراق ،2008،
16. فايز مطلق السليمات، ضمانات تأديب الموظف العام في النظام القانوني الأردني، الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام. عمان،جامعة الشرق الأوسط، صفحة 74.

17. قيفاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008-2009
18. محفوظ فغول ، النظام التعاقد في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر 2016/2017.
19. محمد الأحسن، العلاقة بين المتابعة القضائية والعقوبة التأديبية للموظف العام، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2007-2008.
20. مهدي رضا، النظام القانوني للوظيفة العمومية في ظل الأمر 03/06 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، الموسم الجامعي 2008-2009 .
21. نسيم أحمد الصيد، الترقية والفعالية التنظيمية، مذكر لنيل شهادة الماجستير، جامعة سكيكدة، 2007-2008.
22. نواري أحلام، تصنيف الوظائف وترتيبها وفق التشريع الجزائري، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي ليايس ، 2005/2006.
23. وهابي بن رمضان، التسيير التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، قسم علوم التسيير جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011.

ثالثا : المقالات

1. إحدادن فيروز، واجب الطاعة وحدودها في قانون الوظيفة العمومية 06-03، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، المجلد 07، 2024.
2. أحمد قاسم علي شرهان السوداني الشامي، م. م علي دوشي عذافة، النظام القانوني لواجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام (دراسة مقارنة) ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العراق جامعة ميسان ،كلية القانون، بدون سنة نشر
3. أسماعيل حفيظة إبراهيم، احكام العقوبة التأديبية في الوظيفة العامة،مجلة العلوم القانونية والشرعية،العدد6،جوان،2015.
4. اور مضيبي ليندة، الاستقالة حق في إنهاء علاقة العمل بالإرادة المنفردة للعامل، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تيزي وزو، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، السنة 2020.
5. باهي هشام، الدهمة مروان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 05. العدد 01، 2019 .
6. باهي هشام، الدهمة مروان، العقوبات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 05. العدد 01، 2019 .

7. بدري مباركة، عزل الموظف بسبب إهمال المنصب في التشريع الجزائري مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية المجلد 05 ، العدد 01 ، السنة 2020.
8. بلعربي عبد الكريم ، نظام الترقية في الوظيفة العمومية ،مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 01،العدد01، 2013.
9. بلعربي عبد الكريم، نعيمى توفيق، الأمر الرئاسي غير المشروع وأثره على المسؤولية الجزائية للموظف العام، مجلة الحقيقة، 2017، العدد39.
10. بلقاضي نبيلة، الضمانات المستجدة لممارسة الحق النقابي في ظل قانون23-02المتعلق بممارسة الحق النقابي مجلة نبراس لدراسات القانونية، المجلد07، العدد02، ديسمبر2023.
11. بن عيسى قدور، العمل النقابي في الوظيفة العمومية "حالة الجزائر ،مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد08، العدد01، جانفي2023
12. بهلولي أبو الفضل محمد، تاريخ الوظيف العمومي في الجزائر مجلة العبر للدراسات التاريخية في شمال إفريقيا،جامعة ابن خلدون تيارت ، المجلد06، العدد01جانفي 2023.
13. بوادي مصطفى، ضمانات الطعن القضائي للموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القضاء الإداري الجزائري والفرنسي، مجلة المفكر،المجلد13،العدد02،جانفي2018.
14. بوعكاز يسرى ، تطور طرق التوظيف في الوظيفة العمومية الجزائرية ، مجلة المقدمة للدراسات الإنسانية والاجتماعية،المجلد3،العدد01، 2018.
15. جبيري محمد، الالتزام بكتمان السر المهني في قانون الوظيفة العمومية الجزائرية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد10.
16. جمال قروف، المبادئ التي تحكم تنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، مركز الجامعي بالنعامة،المجلد 08، العدد01، 2022.
17. جمال قروف، تكوين وتحسين مستوى الموظفين العموميين بين الأمر06-03 والمرسوم التنفيذي20-194، دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد01/2022،
18. جميلة قدودو ، نظام التعاقد أحد متطلبات عصرنة الوظيفة العامة أم أحد أسباب فشل مسارات الإصلاح في القطاع، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 11 ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس، الجزائر 2015.
19. حازم حمدي الجمالي، الموظف العام وواجباته بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، المجلد السادس، العدد الأول مارس2016.
20. حازم حمدي الجمالي، الموظف العام وواجباته بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دراسة مقارنة، مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، المجلد السادس، العدد الأول مارس2016.

21. حامدي نورالدين، تسيير المسار المهني في الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل أحكام الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة البحوث السياسية والإدارية جامعة الجلفة، المجلد 3 العدد 2 ديسمبر 2014.
22. حسين يوسف وصديقي إسماعيل ، دراسة ميدانية لواقع إنشاء المؤسسات الناشئة في الجزائر، مجلة حوليات ،جامعة بشار، المجلد 08، العدد 01، 2021.
23. حماد محمد شطا، تعريف الوظيفة العامة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، الجزائر، 1989.
24. حمود حبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة بين القوانين الوضعية والشرعية الإسلامية، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2000، ص 258.
25. حميد شاوش، طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة باجي مختار، عنابة، عدد 42، جوان 2015.
26. خالد الزبيدي، التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، العدد الثالث سنة 2012.
27. خلدون عايشة، الموظف العام وطبيعة رابطة الوظيفة العامة، مقال منشور في مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 10، العدد 1، الجلفة، 2017.
28. خليفة علي الجبراني، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة ،مجلة الجامعة الأسمرية، المجلد السابع، العدد 7، السنة 7، جامعة الفاتح، ليبيا، جويلية 2007.
29. خيضاوي نعيم، باية فتحة، الجزء التأديبي للموظف العام في قانون الوظيفة العامة الجزائري، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، ادرار، المجلد 04، العدد 01، 2020.
30. دهمه مروان، صدوق المهدي، النظام الإجرائي لتأديب الموظف العام، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 04، العدد 01، 2020.
31. ربوح ياسين، طبيعة الوظيفة العامة في الإسلام، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح(الجزائر)، العدد 19 جوان 2015.
32. رحوي فؤاد، حق العامل في عطلة لإنشاء مؤسسة على ضوء القانون 22-16، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 11، العدد 19، 2023.
33. رشيد بوخالفة، زينب قريوة، التنظيم الإداري الجزائري وأليات عصرنته، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس ،بريكة، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 2012.
34. رميني جمال، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر، خيار تنظيمي أم حتمية اجتماعية، سياسية، مجلة العلوم السياسية والاجتماعية، العدد 31، جامعة قاصدي مرباح ،ورقلة ديسمبر 2017.

35. رناي فريد، واجب تحفظ الأعوان العموميين في القانون الجزائري، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مجلد 7، عدد2، 2018.
36. سعيد مقدم، تعليق حول أحكام المرسوم رقم 95/126 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 66/145 المؤرخ في 6 جوان 1966، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، رقم 2، الجزائر.
37. سعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر مقال منشور بمجلة "إدارة" الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر، المجلد 03، العدد01، لسنة 1993.
38. - السيد سعيد مقدم، قطاع الوظيفة العمومي، تطوره ومآله، مجلة الإدارة، الجزائر، المجلد 01،
39. سوداني نور الدين، الحق في الراحة والعطل والغيابات القانونية للموظف العام، دراسة تحليلية في ظل الأمر 03-06 والقانون 22-22، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد16، العدد01، 2023.
40. السيد عبد الحميد محمد العربي، ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي، بدون دار نشر، سنة 2003 ص520.
41. سيهام قيرود، خليل غشام، فلسفة العطلة الاستثنائية للموظف لإنشاء مؤسسة في ضوء معايير الجودة في صناعة القانون، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة باتنة، المجلد24، العدد01، جوان2023
42. صلاح الدين جبار، ضمانات وقيود ممارسة الحقوق والحريات العامة في ظل الإصلاحات السياسية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، 2011، ص32
43. صيلع مسعود، الترقية في الوظيفة العمومية بالجزائر، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، المجلد 05، العدد11، 2022.
44. عبد الهادي بن زيطة، وضعية خارج الإطار في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مجلة النقدية والعلوم السياسية، المجلد 15، العدد02، 2020.
45. عتيقة معاوي، الحماية القانونية للراتب، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية، المجلد08، العدد01، 2019.
46. عتيقة معاوية، وضعية حالة الإستيداع بين الممارسة وقيد ضرورة المصلحة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد01، 2020.
47. العيفاوي صبرينة، سمغوني زكريا، حقوق وواجبات الموظف العام، دراسة مقارنة بين الأمر 03-06 وقانون الخدمة المدنية المصري، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 08، العدد01، 2002.
48. غيثاوي عبد القادر، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، دفتر السياسة والقانون، العدد19، جانفي2018.

49. **قروف جمال**، وضعيات الموظف العمومي بين المتحدث بالمرسوم التنفيذي 20-373 والمتطابق مع الأمر 06-03، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية ،تيسمسيلت ،الجزائر،المجلد 06، العدد 02، 2021.
50. **لعللونة سليمان**، النظام القانوني للاستقالة في ظل قانون الوظيفة العمومية الجزائري 06/03، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، الجلفة، المجلد الثامن، العدد الأول، مارس 2023.
51. **محمد بطيخ رمضان**، طبيعة العلاقة بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، ورقة بحثية في ورشة عمل تحت عنوان الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين، الأردن، 2007.
52. **محمد رفعت عبد الوهاب**، واجبات الموظف العام، ورشة عمل بحثية حول حقوق وواجبات الموظف العام ونظم تأديبه، شرم الشيخ، مصر ، 2008.
53. **محمد مقروف**، وضعية الإحالة على الخدمة الوطنية في التشريع الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 02، 2015.
54. **محمد يحيوي نبيل**، خصوصية الاستقالة ومبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 6، العدد 19، 2022.
55. **مريم بن زيان**، تطبيق نظام التقاعد المسبق في إطار التقاعد في القانون الجزائري، مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد 02، العدد 03، جوان 2017.
56. **مهدي بخدة**، النظام القانوني للاستقالة "دراسة في التشريع الوظيفي الجزائري"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11، العدد 02 جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، 2019.
57. **وسام بلخير**، فاطمة الزهراء الفاسي، تأديب الموظف العام عن خطأ إفشاء السر المهني في قانون الوظيفة العامة الجزائري، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 14 العدد 2021، 1 لسنة 2021، ص 976 - 1000.
58. **وليد رحمانى**، خصوصية مبدأ شرعية الأخطاء المهنية في النظام التأديبي الجزائري، مجلة أفاق للعلوم، العدد 10، 2018.
59. **سعد لقيب**، التوظيف في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ، المجلد الثاني ، العدد 22، الجزائر، 2013.
60. **سوداني نورالدين**، الموظف العام وعلاقته مع الإدارة في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجلفة، العدد 01، ، مجلد 15، 2022.
61. **شمس الدين بشير الشريف**، نظام التعاقد في الوظيفة العمومية، انقلاب على نظام المهنة أم إجابة برغماتية لمتطلبات الرشادة المالية والتسيرية، مجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد السابع، العدد الثاني، الأغواط، 2023.

62. شيروان أحمد طاهر حويز، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالدولة ،دراسة مقارنة، المجلة القانونية،المجلد16، العدد05، 2023.
63. صالحى عبد ناصر، الموظف العمومي وعلاقته بالدولة، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد03، جوان2015.
64. عبد الجليل مفتاح، نظرة على القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد07، أبريل 2010.
65. عبد الحق وهبي، المفهوم الإداري والجنائي للموظف العمومي في التشريع والفقه والقضاء المغربي دراسة مقارنة مجلة القصر، قصر العدالة الدار البيضاء، المغرب، عدد10، 2006.
66. عبد الله منصور الشلبي، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر، مجلة العلوم القانونية والشرعية ، العدد08 ، جامعة الزاوية،ليبيا ، بدون سنة نشر.
67. عدي سمير حليم، أساس الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، مجلة المعهد عن معهد العلميين للدراسات العليا العراق، العدد14.2023.
68. غنية سطوطح،التعيين في الوظيفة العمومية طبقا للقانون الجزائري،دفاثر البحوث العلمية،الجزائر،المجلد11،العدد01، 2023.
69. عمار بوضياف، تطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر ، دراسة تاريخية وصفة تحليلية، مجلة الفقه والقانون، العدد 37، نوفمبر 2015.
70. غربي أحسن ،التوظيف على أساس الكفاءة في القانون الجزائري،مجلة النبراس للدراسات القانونية،الجزائر،المجلد04،العدد02، 2019.
71. نورالدين سوداني، الوضعيات القانونية الأساسية للموظف العام ،دراسات تحليلية في ظل الأمر06-03 والمرسوم التنفيذي 20-373، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية،المجلد 05،العدد03، 2023.
72. عوماري فاطمة الزهراء،الانتداب في تشريع الوظيفة العامة،مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية،الجزائر، المجلد04،العدد01، 2021.
73. صديقي نبيلة، نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخليين،مجلة القانون والمجتمع،الجزائر،المجلد03،العدد01، 2015.
74. فاروق خلف، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالإدارة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة الوادي، العدد 2،جانفي، 2011.
75. فاضلي سيدعلي، تكييف علاقة الموظف بالإدارة العمومية في التشريع الجزائري،مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة الجلفة ،المجلد 08 ، العدد 02 ، جوان 2023.

76. فرحان نزال حميد المساعد، الموظف الفعلي وما يميزه في القانون الإداري، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد 8، العدد2، 2011.
77. قدودو جميلة، نطاق التزام العون المتعاقد بالسر المهني في القانون الجزائري مجلة قانون العمل والتشغيل، جامعة مستغانم، المجلد 06، العدد03، جوان 2021.
78. قدوري محمد تغريد، مبدأ المساواة وتطبيقاته في تولي الوظائف العامة وأثره في حرية الموظف في التعبير عن رأيه، مجلة العلوم القانونية، العراق، المجلد 07، العدد02، 2022.
79. محمد جمال الذنيبات، مدى التباين في المركز القانوني بين الموظف والعامل تحت التجربة في القانون الأردني، محاولة للمقارنة، مجلة الحقوق، جامعة العلوم التطبيقية الأهلية، المملكة الأردنية الهاشمية، جانفي 2004.
80. محمد يحيوي نبيل، داسي نورة، مبدأ المساواة وتطبيقاته في تولي الوظائف العمومية، دراسة قانونية تحليلية، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، الجزائر، المجلد07، العدد02، 2022.
81. محمد منير حساني، الحماية الدستورية لمبدأ المساواة في النظام الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، الجزائر، المجلد 08، العدد15، 2016.
82. مصطفى داسه، إصلاح الوظيفة العامة ودورها في إدارة الحياة المهنية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الرابع، الجلفة، الجزائر، جوان 2014.
83. مهدي رضا، دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار على ضوء الأمر 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، الجزء 1، العدد مارس 2016.
84. مهدي رضا، دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار في ضوء القانون رقم 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، جامعة الجزائر، المجلد 3، العدد50، 2013.
85. منذر عدنان زامل، المساواة وعدم التمييز في تقلد الوظائف العامة، المفاوضات العليا لحقوق الإنسان، قسم النشر والتثقيف، شعبة البحوث والدراسات، العراق، 2023.
86. موسى مصطفى شحادة، مبدأ المساواة أمام تقلد الوظائف العامة وتطبيقاته في أحكام القضاء الإداري، مجلة الشريعة والقانون، مصر، 2016.
87. نور الدين مولاي، التكيف الفقهي والقانوني للوظيفة العمومية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الثاني، الجزائر، ديسمبر 2014.
88. ياسين ربوح، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد42، المجلد 16، 2018.

رابعاً : المؤلفات باللغة الأجنبية

1. **Ahmed Mahiou.**Cours D'institutions Administrations Algérie. Opu. 1976.
2. **Alain PLANTEY.** Traite pratique de la fonction publique, Paris Tome 1,2eme éd,(maison d'édition non citée)annee1963.
3. **Andre DELAUBADERE.** Traite de droit administratif, Paris, 7 eme edition,L.G.D.j ,Paris,1980.
4. **Andre DELAUBADRE.**Traité ,élémentaire du droit administratif,4eme edition,L.G.D.J,1970.
5. **AUBY (Jean-Marie) et Autres .**Droit de la fonction publique, DALLOZ, France, 6 éme édition, 2009.
6. **Auby Jean- Marie et Auby Jean- Bernard.** Droit de la fonction publique : fonction publique de l'état, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière, paris, dalloz,3eme edition,1997.
7. **Beldjelalia Nabil.**la Gestion des carrières dans la Fonction Publique Algérienne 'Mémoire de Magister Management 'option 'Management des Ressources Humaines 'Faculté des sciences économique, des sciences de gestion et des sciences commerciales2013.
8. **DUGUT.** Traite de droit-constitutionnelle, PARIS, tome1, 1968.
9. **ELIANE AYOUB.**la fonction publique en vingt principes,preface Y Gaudemet.,2eme editions, Paris. 1998.
10. **Emmanuel AUBIN.** L'essentiel du droit de la fonction publique, Paris: Gualino éditeur, 2001.
11. **Fabrice MELLERAY.** droit de la fonction publique, 3 éd., Economica, Paris, 2013.
12. **FREDERIC COLIN,** L'aptitude dans le droit de la fonction publique .L. G.D.J . PARIS 2000 .
13. **Gaston Jese.** les principes generaux de droit administratifs, tome2, Edition DALLOZ, France,1930
14. **H. BLEUCHOT.** Approches idéologiques de l'élaboration du statut de la fonction publique en Algérie. In : Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée, n°15-16. Mélanges Le Tourneau. II.1973.
15. **JEAN FRONCOIS lachaum,** fonction public, Dalloz, paris, 1992.
16. **Jean Marie Breton,** la fonction publique, éd EDICEF, Canada 1990.
17. **Jean-François LACHAUME** La fonction publique, Paris : Dalloz, 2002, p 06.
18. **Jean-Marie Auby, Jean-Bernard Auby,** Droit de la fonction publique, Dalloz paris 3 éd 1999 .
19. **JUST LUCHET,** l'arrêt Blanco, la thèse de la compétence administrative en matière de la responsabilité civile de l'état 'thèse de doctorat, paris, 1973.

20. **Luc Rouban**, la fonction publique, revue française de science politique, éditions la découverte, Paris, France, 2004.
21. **MAHMOUD BOURZERDE**. les fonctions supérieures en Algérie , mémoire du magistère en droit public, faculté D'ALGER,1992.
22. **Martine LAMARQUE**. La fonction publique aux Etats-Unis, Presse universitaires de France, Paris, 1971 .
23. **Maurice Hauriou**. Précis de droit administratif et de droit public general, 4eme édition, paris, 1900.
24. **MESSAOUD MENTRI**. Essai d'analyse de la législation et de la réglementation du travail en Algérie. o.p.u.alger 1986.
25. **MISSOUM SBIH.LE**, Statut General de la fonction publique. Revue Algérienne des sciences juridiques et économiques. Mars1967.n1. P5.
26. **MISSOUM Sebih**. La Fonction publique,Librairie hachette, paris,1968.
27. **Nézar HENERY**, théorie générale de la fonction publique, thèse de doctorat, faculté de droit de l'Université de paris, 1901.
28. **P. Renault Marie Hélène** . Histoire de la fonction publique - Edition Ellipses - paris cedex 15, année 2003.
29. **P. Stainof**, Le fonctionnaire, Bibliothèque de l'institut international de droit public III, Librairie Delagrave, Paris, 1993.
30. **Taib ESSAID**. Chronique de l'organisation de l'administration année 1990, Idara N° 01 juin 1991.
31. **YVES GAUDEMET**, Traite de droit administratif, tom1, LGDJ, paris, 2001, 16eme édition.

خامسا: المواقع الإلكترونية

1. موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية

<https://www.dgfp.gov.dz/ar/index.asp>

WWW.FONCTION-PUBLIQUE.GOV.PF/spip_php?article

فهرس المحتويات

01	: مقدمة
10	 الباب الأول: الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل الإصلاحات القانونية
12	 الفصل الأول: الإطار النظري للوظيفة العمومية والموظف
14	 المبحث الأول: الوظيفة العمومية والأنظمة الوظيفية السائدة
15	 المطلب الأول: تعريف الوظيفة العمومية وخصائصها
16	 الفرع الأول: تعريف الوظيفة العمومية
16	 أولا: تعريفها من الجانب اللغوي
17	 ثانيا: تعريفها من الجانب الشرعي
20	 ثالث: المعنى الفقهي والإصطلاحي للوظيفة العمومية
29	 الفرع الثاني: خصائص نظام الوظيفة العمومية
29	 أولا: الخصائص العامة والمشاركة
32	 ثانيا : خصائص الوظيفة العمومية في الجزائر
36	 المطلب الثاني : أنظمة الوظيفة العمومية السائدة في العالم وموقف المشرع الجزائري منها
37	 الفرع الأول : الأنظمة العمومية السائدة في العالم
38	 أولا : نظام الوظيفة العمومية المفتوح
43	 ثانيا : النظام المغلق للوظيفة العمومية
51	 الفرع الثاني : نظام العمومية المطبق من طرف المشرع الجزائري
51	 أولا: أولا: الأخذ بالنظام المغلق كقاعدة
54	 ثانيا:نظام المفتوح كإستثناء
56	 المبحث الثاني: مفهوم الموظف العمومي وطبيعة العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة
58	 المطلب الأول : عن الموظف والقواعد المحددة له

59.....	الفرع الأول : تعريف الموظف العام
59.....	أولاً: تعريف الموظف لغويا واصطلاحا
60.....	ثانياً: تعريف الموظف العام فقها وقضائياً
65.....	ثالثاً : الموظف العمومي في مفهوم القانون الجزائري
66.....	رابعاً: تطور مفهوم الموظف العام في قوانين الوظيفة العمومية
69.....	الفرع الثاني : شروط انطباق وصف الموظف العمومي
70.....	أولاً: شرط العمل الدائم
71.....	ثانياً: شرط العمل لصالح المرفق العام مدار من قبل الدولة او احد أشخاص المنتمين للقانون العام
73.....	ثالثاً: التعيين في الوظيفة العامة من قبل السلطة المؤهلة بذلك
74.....	رابعاً: ان تكون الوظيفة المعين فيها ضمن درجات السلم الإداري
74.....	الفرع الثالث: التمييز بين فئة الموظفين العموميين وباقي مستخدمي الدولة
75.....	أولاً : الموظف والعامل
75.....	ثانياً: الموظف والعون المتعاقد
76.....	ثالثاً: الموظف والعون المتربص
77.....	رابعاً : الموظف العمومي والموظف الفعلي
79.....	المطلب الثاني : طبيعة العلاقة الوظيفية في التشريع الجزائري
80.....	الفرع الأول: المقاربات الفقهية حول تكييف العلاقة (تأرجح بين العقد والتنظيم)
80.....	أولاً: المنهج العقدي للرابطة الوظيفية
87.....	ثانياً: العلاقة الوظيفية المبنية على أساس اللوائح والتنظيمات
94.....	الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري في تكييف العلاقة الوظيفية
95.....	أولاً: الأخذ بالنظرية اللائحية كمبدأ عام
99.....	ثانياً: الأخذ بنظام التعاقد كاستثناء في ظل التحديات المالية التي توجهها الدولة

107.....	الفصل الثاني : تطور الأطر القانونية والتنظيمية للوظيفة العمومية في الجزائر
109.....	المبحث الأول : مسار تطوير الوظيفة العمومية في الجزائر
109.....	المطلب الأول: الوظيفة العمومية في الجزائر قبل الإستقلال
109.....	الفرع الأول :الوظيفة العمومية في الفترة العثمانية
110.....	أولا : موظفو الحكومة المركزية
112.....	ثانيا: موظفي الإدارة الامركزية
113.....	الفرع الثاني : الوظيفة العمومية في عهد الإستعمار الفرنسي
114.....	أولا : الوظيفة العامة في إدارة الأمير عبد القادر
115.....	ثانيا : الوظيفة العمومية بعد صدور قانون 1946
116.....	المطلب الثاني : الوظيفة العمومية في الجزائر بعد الإستقلال
116.....	الفرع الأول : الوظيفة العمومية القائمة على مبادئ الاشتراكية
117.....	أولا : الوظيفة العمومية في المرحلة الإنتقالية 1962-1966
120.....	ثانيا : الوظيفة العمومية في مرحلة الإصلاح والتنظيم 1966-1978
126.....	ثالثا: الوظيفة العمومية المعتمدة على توحيد عالم الشغل 1978-1990
130.....	الفرع الثاني: الوظيفة العمومية القائمة على النمط الليبرالي
131....	أولا : الوظيفة العمومية المقامة على محاولات إصلاح وتنظيم الوظيفة العمومية 1990-2006
135.....	ثانيا : مرونة الوظيفة العمومية مع إجراءات التوظيف 2010-2014
136.....	ثالثا : الوظيفة العمومية في مرحلة التقشفية للبلاد
136.....	الفرع الثالث: الوظيفة العامة في إطار التكيف مع المستجدات التشريعية
137...	أولا : القانون 22-22 المتمم للأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية
138.....	ثانيا: القانون 22-16 المتمم للقانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل
139.....	المبحث الثاني : تنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر

المطلب الأول : التنظيم القانوني والفني للوظيفة العمومية	139.....
الفرع الأول : المبادئ التي تحكم تنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر	139.....
أولا : المبادئ العامة للوظيفة العمومية	140.....
ثانيا : المبادئ الخاصة للوظيفة العمومية	144.....
الفرع الثاني : المنظومة الشاملة للوظيفة العمومية في الجزائر	146.....
أولا: المنظومة القانونية للوظيفة العمومية	146.....
ثانيا: التنظيم الفني للوظيفة العمومية	148.....
المطلب الثاني : التنظيم العضوي للوظيفة العمومية	152.....
الفرع الأول : أجهزة الوظيفة العمومية على مستوى المركزي	153.....
أولا :المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري	153.....
ثانيا : المجلس الأعلى للوظيفة العمومية	160.....
الفرع الثاني : هيئات المشاركة والطعن	164.....
أولا : هيئات المشاركة	164.....
ثانيا : لجان الطعن واللجان التقنية	169.....
الباب الثاني : الموظف الجزائري بين القانون والممارسة في ظل قانون الوظيفة العمومية	178.....
الفصل الأول : أليات إقرار العلاقة الوظيفية للموظف من خلال تنظيم مساره المهني	179
المبحث الأول : تنظيم قواعد التحاق الموظف بالوظيفة العمومية	182.....
المطلب الأول : التوظيف ومرونته كبداية للمسار المهني	182.....
الفرع الأول : الأحكام والضوابط القانونية المتعلقة بعملية التوظيف	183.....
أولا: مبادئ والضوابط العامة للتوظيف	183.....
ثانيا: شروط للتوظيف (الضوابط الموضوعية للاتحاق بالوظيفة العمومية	199.....
الفرع الثاني: الأحكام الإجرائية المتعلقة بطريقة التوظيف	216.....

أولا : على أساس المسابقات.....	216
ثانيا : على أساس الشهادات.....	219
ثالثا: على أساس الفحص المهني	222
رابعا : ثانيا : التوظيف المباشر.....	224
الفرع الثالث: الرقابة المؤسساتية على إجراءات التوظيف	226
أولا : الرقابة الإدارية لمفتشية الوظيفة العمومية	227
ثانيا : رقابة مصالح الإدارة المالية	227
المطلب الثاني : الأسس القانونية لبدء العلاقة الوظيفية في الوظيفة العمومية	228
الفرع الأول : تعيين الموظف بموجب قرار إداري.....	228
أولا : شروط صحة قرار التعيين.....	229
ثانيا :اثار التعيين	231
الفرع الثاني : الفترة التربصية.....	232
أولا : تعريف الفترة التربصية.....	232
ثانيا : المركز القانوني للمتربص.....	232
ثالثا : أثار إنتهاء فترة التربص	233
الفرع الثالث : ترسيم وتنصيب الموظف.....	234
أولا : تعريف المفاهيم.....	234
ثانيا : أثار الترسيم	235
المبحث الثاني : تنظيم الوضعيات القانونية الأساسية للموظف تجاه الإدارة وحركات نقلهم	236
المطلب الأول : وضعيات القانونية الأساسية للموظف العام أثناء تأديته لوظيفته.....	237
الفرع الأول : وضعية القيام بالخدمة.....	237
أولا: ثانيا: تحديد الحالات التي تدخل ضمن الوضعيات أثناء الخدمة	239

241.....	الفرع الثاني :وضعية الإنتداب
241.....	أولا : مفهوم وضعية الإنتداب
243.....	ثانيا: ثانيا: الانتداب في قانون الوظيفة العمومية ...
244.....	ثالثا: شروط الإحالة الى وضعية الانتداب.....
245.....	رابعا: أنواع الانتداب المنصوص عليها في القانون.....
247.....	الفرع الثالث: وضعية خارج الإطار.....
247.....	أولا: شروط تطبيق هذه الوضعية
248.....	ثانيا: أحكام الإجرائية المطبقة على وضعية خارج الاطار
250.....	الفرع الرابع: النقل الوظيفي كحركية من حركات تنقل الموظفين.....
250.....	أولا : التعريف بالنقل الوظيفي
251.....	ثانيا :حالات النقل الوظيفي.....
252.....	ثانيا: آليات النقل الوظيفي والضمانات المقررة له.....
253.....	المطلب الثاني:وضعية القانونية للموظف خارج الخدمة
253.....	الفرع الأول : وضعية الإستداع.....
254.....	أولا: حالات الإستداع.....
255.....	ثانيا: الآثار المترتبة عن وضعية الإستداع.....
257.....	الفرع الثاني: وضعية الخدمة الوطنية
258.....	أولا: شروط إحالة الموظف على الخدمة الوطنية.....
258.....	ثانيا: الاحكام المتعلقة بإحالة الموظف على الخدمة الوطنية.....
260.....	الفصل الثاني : تعزيز المركز القانوني للموظف من خلال تنظيم العلاقة الوظيفية للموظف.....
262.....	المبحث الأول : التوازن بين الحقوق والواجبات في الوظيفة العمومية
262.....	المطلب الأول : توسيع نطاق حقوق الموظفين وترسيخ ضمانتهم القانونية

262.....	الفرع الأول : تمتع الموظف بمجموعة من الحقوق
263.....	أولاً: الحقوق المادية للموظف.
279.....	ثانيا : الحقوق المعنوية للموظف.
291.....	الفرع الثاني : الضمانات الممنوحة للموظف.
292.....	أولاً : حرية ابداء الرأي.
292.....	ثانيا : عدم التمييز بين الموظفين
292.....	ثالثاً : ضمانات حرية الممارسة النقابية والسياسية والجمعوية.
294.....	رابعاً : حق الموظف في الحماية أثناء ممارسته لمهامه.
295.....	المطلب الثاني : تحديث واجبات الموظفين وفقاً للدور الحديث للدولة.
295.....	الفرع الأول : واجبات تتعلق بإلزام الموظف بعمل.
296.....	أولاً: واجب أداء أعمال الوظيفة المنوطة له.
298.....	ثانيا: واجبات الوظيفية المتعلقة بأخلاقياتها.
299.....	الفرع الثاني: واجبات تلزم الموظف بالإمتناع عن بعض الأعمال والسلوكيات
299.....	أولاً: الإلتزام بعدم إفشاء السر المهني.
301.....	ثانيا : عدم ممارسة نشاط آخر.
301.....	ثالثاً- الامتناع عن طلب أو قبول أو إشتراط الهدايا والامتيازات
302.....	رابعاً : التحفظ.
303.....	خامساً: عدم القيام بكل الأفعال التي تتعارض مع طبيعة الوظيفة
304.....	المبحث الثاني : إعادة هيكلة النظام التأديبي وآلية إنهاء العلاقة الوظيفية.
304.....	المطلب الأول : النظام التأديبي آلية لتحقيق التوازن بين مصلحة الموظف ومصلحة العمل
305.....	الفرع الأول : الخطأ التأديبي والعقوبات التأديبية المقررة لذلك.
305.....	أولاً : ماهية الخطأ التأديبي.

ثانيا : العقوبات التأديبية المقررة للمخالفة التأديبية	317
الفرع الثاني : إجراءات و ضمانات التأديب	326
أولا : إجراءات التأديب	326
ثانيا: ضمانات الموظف التأديبية وأثار عدم احترامها	330
المطلب الثاني : إنتهاء العلاقة الوظيفية	337
الفرع الأول : نهاية العلاقة الوظيفية بشكل عادي	337
أولا: النهاية الإرادية للعلاقة الوظيفية	338
ثانيا : النهاية اللإرادية للعلاقة الوظيفية	345
الفرع الثاني : الطرق الغير عادية لأنقضاء العلاقة الوظيفية.	346
أولا: التسريح	346
ثانيا : العزل.....	350

ملخص الأطروحة:

تتناول هذه الأطروحة بالدراسة والتحليل مسار تطور الوظيفة العمومية في الجزائر، مع التركيز على الانعكاسات القانونية والإدارية التي رافقت هذا التطور، خاصة على المركز القانوني للموظف العمومي.

وقد عرفت الوظيفة العمومية الجزائرية عدة تحولات نتيجة للتغيرات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، حيث انتقلت من نموذج تقليدي قائم على التوظيف الدائم والمركزي إلى نموذج أكثر مرونة وتفتحاً على مفاهيم حديثة كالحوكمة، الكفاءة، وتسيير الموارد البشرية حسب الأهداف. وقد تجسد هذا التحول من خلال عدة إصلاحات قانونية، أبرزها صدور الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذا القانون رقم 22-22 الصادر في 12 ديسمبر 2022، الذي عدّل وأتمّ هذا الأمر، في إطار رؤية جديدة تجعل من الموظف العمومي فاعلاً محورياً في تحقيق التنمية الشاملة، ومساهماً أساسياً في إحداث التغيير الاقتصادي والاجتماعي. وتُشير الدراسة إلى أنّ هذا التطور لم يكن دائماً في صالح الموظف، إذ رغم بعض المكاسب كتحسين شروط العمل وفتح آفاق التكوين والترقية، إلا أن التوجه نحو التعاقد والمرونة أدّى إلى تراجع بعض الضمانات، وزيادة الضغوط الإدارية والمهنية.

وتخلص الأطروحة إلى ضرورة إيجاد توازن بين متطلبات التحديث الإداري وضرورة الحفاظ على استقرار المركز القانوني للموظف، من خلال تطوير المنظومة القانونية بشكل يضمن فعالية الإدارة من جهة، وتمكين الموظف من أداء دوره في بناء الدولة وتحقيق التنمية من جهة أخرى.

Abstract:

This thesis examines the development of public service in Algeria, with a focus on the legal and administrative implications of this evolution, particularly regarding the legal status of public employees.

Algeria's public service has undergone significant transformations due to political, economic, and social changes, shifting from a traditional model based on permanent and centralized employment to a more flexible system aligned with modern principles such as governance, efficiency, and performance-based human resource management. This transformation is reflected in a series of legal reforms, most notably Ordinance No. 06-03 establishing the General Statute of the Public Service, and Law No. 22-22 of December 12, 2022, which amended and supplemented this ordinance within a new vision that recognizes public employees as key players in achieving comprehensive development and as essential contributors to economic and social change.

The study points out that this evolution has not always worked in favor of public employees. Despite some gains such as improved working conditions and enhanced opportunities for training and promotion, the shift toward contractual employment and administrative flexibility has led to a reduction in job security and increased professional and administrative pressures.

The thesis concludes by emphasizing the need to strike a balance between the demands of administrative modernization and the need to preserve the stability of the legal status of public employees. This can be achieved through a legal framework that ensures both efficient public administration and empowers public servants to actively contribute to nation-building and sustainable development.