

## مقدمة

إن تطور وظائف الدولة الحديثة وزيادة مسؤولياتها والتزاماتها وتجاوزها لأدوارها التقليدية في مجالات الدفاع والأمن وتحقيق العدالة إلى تحملها مسؤولية تحقيق التنمية والتقدم والازدهار، من خلال تدخلها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، حتم عليها توفير وسائل مادية وقانونية وبشرية لتحقيق ذلك.

وعلى اعتبار أن الدولة شخص معنوي، لا يمكنه القيام بمهامه والتزاماته إلا من خلال أشخاص طبيعيين متمثلون في الأفراد، الذين تسند إليهم جملة من المهام والاختصاصات لتسيير المرافق العامة، وتحقيق أهدافها الأساسية والمتمثلة في المنفعة العمومية والصالح العام، وهذا عن طريق تقديم خدمة عمومية تكون في مستوى تطلعات مواطنيها.

وحتى تكون هذه الخدمة ممنهجة وفعالة، استحدثت الدولة جهازا حكوميا، أطلق عليه "الوظيفة العمومية"، والتي تعني مجموعة الاختصاصات القانونية والنظم العامة التي تخص الموظفين العموميين بالدولة.

ومع وجود الوظيفة العمومية، يوجد القائم بها وهو الموظف العام الذي يعتبر الحجر الأساس في بناء الجهاز الإداري في الدولة، كما يعد الأداة الفعالة التي تمارس بها الدولة نشاطاتها وسلطاتها لتحقيق السياسة العامة، ولهذا قيل أن "الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظفون الذين يمثلونها ويتصرفون باسمها". لهذا وجب إعطاءه العناية الكاملة من خلال تنظيم وضبط حياته المهنية ابتداء من أول مرحلة توظيفه، إلى غاية انتهاء العلاقة الوظيفية وفقدانه صفة الموظف، وهو ما سعى إليه المشرع الجزائري في القانون الأساسي للوظيفة العمومية والقوانين الأساسية الخاصة على غرار معظم الدول.

لذا سنتناول بالدراسة ما أقره المشرع الجزائري بخصوص مفهوم الوظيفة العامة، والموظف العام. الحياة المهنية في الوظيفة العامة. حقوق وواجبات الموظف. النظام التأديبي للموظف العام. ونهاية المسار المهني للموظف.

## المحور الأول: مفهوم الوظيفة العامة والموظف

يتناول هذا المحور العناصر التالية:

أولاً: مفهوم الوظيفة العمومية

ثانياً: تعريف الموظف العام

ثالثاً: أنظمة الوظيفة العمومية

رابعاً: مصادر الوظيفة العمومية

خامساً: طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة

### أولاً: مفهوم الوظيفة العمومية

ظهر مفهوم الوظيفة العمومية في اللغة القانونية الفرنسية في مطلع القرن العشرين، فكان الفقه يربطها بخدمة المرفق العام *service public*، الذي يعني القوة العمومية في تحركها وفي عملها *la puissance publique*، إذ لا يمكن تصور وجود وظيفة عمومية في غياب المرفق العام حسب الأستاذ الفرنسي "جاستون جاز" *Gaston Jèze*.<sup>1</sup>

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

وتأثر بهذا المفهوم الفرنسي اللاتيني العديد من الدول في العالم ومنها بعض الدول الإفريقية والعربية ومنها الجزائر نتيجة ظروف سياسية وتاريخية معروفة منها الاستعمار الذي سعى لنشر وتطبيق النظام القانوني الفرنسي في المستعمرات ومن بينها القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية.

وقد عرفت بعض الدول استعمال بعض المصطلحات للدلالة على الوظيفة العمومية منها مصطلح "الخدمة المدنية *Civil service*" وهو ذو مرجعية بريطانية أنجلوساكسونية، ومصطلح "الخدمة العامة".<sup>2</sup>

1- **المعنى اللغوي للوظيفة العمومية:** اشتق لفظ الوظيفة من فعل وظف: أي عين له وظيفة، والوظيفة هي ما تعيّن من عمل أو مهنة. وتستعمل بمعنى المنصب أو الخدمة، كما تتخذ الوظيفة معنى الواجب أو التكليف الذي يتقرر على من كلف به.<sup>3</sup>

2- **المعنى الإصطلاحي للوظيفة العمومية:** تعدد المعاني الاصطلاحية الفقهية للوظيفة العمومية ونذكر منها:

- وحدة من وحدات العمل تتكون من عدة أنشطة مجتمعة مع بعضها في المضمون والشكل ويمكن أن يقوم بها موظف واحد أو أكثر.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية، وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2010، ص 15.

<sup>2</sup> - بركات موسى الجواتي، تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سنة 2007، ص 05، 06.

<sup>3</sup> - مصطفى داسة، إصلاح الوظيفة العامة ودورها في إدارة الحياة المهنية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الرابع، جوان 2014، جامعة زيان عاشور الجلفة، ص 67.

- كيان نظامي يتضمن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات توجب شاغلها التزامات معينة مقابل تمتعه بالمزايا الوظيفية.<sup>2</sup>
  - مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين، وهذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية تتمثل في كيفية إنشاء الوظائف وأساليب ترتيبها والاهتمام بمشاكل الموظف وحياته الوظيفية.<sup>3</sup>
  - الوظيفة العمومية لها تعريف موضوعي وتعريف شخصي حسب بعض الأساتذة:
    - التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية: هي ما تقوم به الإدارة من أعمال ومهام وواجبات في إطار خدمتها العمومية دون البحث عن أحوال القائمين بهذه الأعمال (الموظفين).<sup>4</sup>
    - التعريف الشخصي للوظيفة العمومية: هي مجموعة الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام. هذا التعريف يركز على القائمين بالعمل الوظيفي.
  - الوظيفة العمومية تأخذ ثلاثة معاني مختلفة من الناحية الشكلية والعضوية والمادية.<sup>5</sup> وهو الرأي الراجح:
    - من الناحية الشكلية: الوظيفة العمومية هي نظام قانوني خاص يطبق على كافة أعوان الدولة في مختلف الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري أو على بعضهم فقط اعتبارا للوضعية القانونية الخاصة التي يوجدون فيها.
    - من الناحية العضوية: الوظيفة العمومية مجموع مستخدمي الإدارة الخاضعين بدورهم لنظام قانوني منسجم يحدد علاقتهم بالإدارة والدولة باعتبارهم أعوانا لها والآثار المترتبة على ذلك.
    - من الناحية المادية: الوظيفة العمومية نشاط ذو طبيعة أصلية يتميز بالتنسيق المهني الدائم مع عمل السلطات العمومية للإدارة خدمة للصالح العام.
- وعليه فإن الوظيفة العمومية تعني مستخدمي الإدارة والمؤسسات العمومية دون غيرهم، كما تعني سياسة تنظيم المرافق العمومية والمؤسسات الإدارية أثناء نشاطها وتقديمها للخدمة العمومية وتنفيذها للسياسة العمومية للدولة والتي يبقى محركها ومحورها هو الموظف العمومي، كما تعني النظام القانوني الذي ينظم آليات التوظيف والمسار المهني للموظف منذ دخوله الخدمة حتى خروجه منها وحقوقه وواجباته والمسؤوليات والمهام المنوطة به في تأديته لمهام الإدارة العامة تحقيقا للمصلحة العامة وخدمة المواطنين.

## ثانيا: تعريف الموظف العام

المفهوم الشائع للموظف العمومي لم يستقر إلا في القرن العشرين، فمصطلح Le Fonctionnaire في فرنسا كان يطلق في أعقاب الثورة الفرنسية على "مندوب الأمة"، ثم تحول هذا المصطلح ليشمل أشخاصا يمارسون أعمالهم بأمر من الحكومة Par ordre du gouvernement مقابل أجر، ليتحول مفهوم الموظف بوصول نابليون إلى سدة الحكم من مأمور إلى

<sup>1</sup> - عثمان سلمان، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، سنة 2014، ص 33.

<sup>2</sup> - محمد البرعي، محمد التويجري، معجم المصطلحات الإدارية، مكتبة العبيكان، سنة 1414 هـ، ص 185.

<sup>3</sup> - أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، سنة 2011، ص 13.

<sup>4</sup> - أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1980، ص 18.

<sup>5</sup> - انظر لمزيد من التفصيل: سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 46، 47.

عون للسلطة التنفيذية Agent du Pouvoir Exécutif، وتم بناء الوظيفة العمومية على أساس الهرمية والتدرج Hiérarchie يلتزم الموظف في إطارها بالانضباط Discipline وبالتفرغ التام لخدمة النفع العام.<sup>1</sup>

لقد تعددت التعاريف التي تطلق على الموظف العام فلا نجد تعريفا جامعاً مانعاً، ولذلك أسباب أهمها تعدد الأنظمة الإدارية والوظيفية والتطور الذي يميز القانون الإداري، ولهذا نجد هذه التعاريف تتباين بحسب المنظور الذي تأخذ به.

## 1- التعريف الفقهي للموظف العمومي: نذكر بعضها:

- "الشخص الذي يعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام."<sup>2</sup>
  - "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية، ويسهم بصورة اعتيادية في سير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الإطار الإداري."<sup>3</sup>
  - "الموظف العام هو كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الميزانية العامة بدفعه له مباشرة."<sup>4</sup>
- وهذا التعريفان موسعان فهما يشملان كل من يعمل في المرافق العمومية للدولة بغض النظر عن نوعية الخدمة العمومية التي يقدمها، وأيضاً دون تحديد للعلاقة بين هذا الشخص والإدارة. فهو يجعل من الذين يعملون في المرافق العمومية ذات الطابع التجاري أو الصناعي التابعة للدولة موظفين.

- "الشخص الذي يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر وفقاً لتولية صحيحة، تتجسد في قرار فردي أو جماعي من السلطة العامة تولية يقبلها صاحب الشأن ويوضع بمقتضاها في وظيفة دائمة يتضمنها كادر إداري منظم."<sup>5</sup>
- "يضمن سير الإدارة العمومية أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة، ولا يخضع منهم للقانون العام للوظيفة العمومية سوى الذين لهم صفة الموظف، ولا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة، وثبتوا فيها نهائياً."<sup>6</sup>

والفقه بالعموم يركز على ثلاث معايير في تعريف الموظف العمومي وهي: - التعيين من السلطة المختصة بغض النظر عن أسلوب التحاقه بالوظيفة العمومية - شغل وظيفة دائمة - العمل في مرفق عام إداري.

## 2- التعريف القضائي للموظف العام:

لقد ساهم مجلس الدولة الفرنسي بدور هام في تحديد الموظف العام، لذا فقد ركز على عنصرين حتى يمكن اعتبار الشخص موظفاً عاماً هما: استمرارية الوظيفة ودوامها، الاندماج في التسلسل الهرمي لإحدى هيئات الإدارة أو أحد المرافق العامة الإدارية.<sup>7</sup>

والقضاء الجزائري ميز بين الموظف الدائم والعون المتعاقد والعامل في كثير من قراراته ومرجعه في ذلك القوانين السارية المفعول، كالقانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي حدد من يشملهم قانون الوظيفة العمومية، وقانون العمل.

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 13.

<sup>2</sup> - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1966، ص 67.

<sup>3</sup> - علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، سنة 2003، ص 414.

<sup>4</sup> - نورالدين سوداني، الموظف العام وعلاقته مع الإدارة في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 01، المجلد 15، سنة 2022، ص 984.

<sup>5</sup> - تعريف "بول دياز" و "جون ديبري" نقلاً عن: مراد بوطبة، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، سنة 2018، ص 31.

<sup>6</sup> - تعريف الأستاذ عمار عوابدي، نقلاً عن: مراد بوطبة، المرجع السابق، ص 32.

<sup>7</sup> - نورالدين سوداني، المرجع السابق، ص 984، 985.

ولم يقدم القضاء الجزائري في أحكامه واجتهاداته تعريفا جامعاً مانعاً للموظف العام.

### 3- التعريف التشريعي للموظف العام:

ورد في قانون التوظيف الفرنسي رقم 16 الصادر سنة 1985 في المادة 02 منه: "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص المعيّنين بوقت لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة من درجات الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية، والمرافق الخارجية التابعة لها، أو في مؤسسات الدولة العامة".<sup>1</sup> وهو نفس ما نص عليه قانون التوظيف رقم 2294 لسنة 1946. وبذلك حاول المشرع الفرنسي تقديم تعريف للموظف العام بطريقة غير مباشرة وحدد له عنصرا هما:

1- الوظيفة الدائمة. 2- الخدمة في مرفق إداري عام.

واستثنى المشرع الفرنسي بذلك العاملين في المرافق الاقتصادية وإدارتها، وموظفي البرلمان، والقضاة، وأفراد الجيش، والعاملون في مرافق أو منشآت عامة ذات طابع صناعي أو تجاري.

المشرع المصري حذا حذو المشرع الفرنسي ولم يضع تعريفاً للموظف العام واكتفى بتحديد الموظفين الخاضعين فنصت المادة 01 من قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر تحت رقم 47 لسنة 1978: "تسري أحكام هذا القانون على: 1- العاملين بوزارات الحكومة، ومصالحها، والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، ووحدات التحكم المحلي. 2- سريان أحكام هذا القانون على العاملين بالهيئات العامة، ما لم تنص اللوائح الخاصة بهم، ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شؤونهم قوانين أو قرارات خاصة".<sup>2</sup>

باستقراء كل من التشريع الفرنسي أو المصري وغيرهما فإننا نجد أن المشرعين لم يقدموا تعريفاً دقيقاً للموظف العام، لكن التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية تشير إلى الأشخاص الذين تطبق عليهم، وهو تعريف غير مباشر وتحديد لفئة الموظفين دون غيرهم من قبيل أن تنص: "تسري أحكام هذا القانون على الفئات التالية: العاملون بالوزارات والحكومة... الخ) بالعموم فالتشريعات تشترك في وجوب توفر عناصر في الموظف العام أهمها: ارتباط الوظيفة بالدوائر الحكومية أو إحدى المرافق والمؤسسات الإدارية التابعة للدولة، شغل وظيفة دائمة، تقاضي راتب من الميزانية العامة للدولة، التعيين والترسيم في وظيفة مدمجة في التسلسل الهرمي الوظيفي.

### 4- موقف المشرع الجزائري من تعريف الموظف العام:

أ- الموظف في الدساتير الجزائرية: أشارت الدساتير الجزائرية للمبادئ المتعلقة بالوظيفة العامة دون إعطاء تعريف للموظف العام:

- دستور الجزائر لسنة 1963 استعمل مصطلحي العمال والموظفين للدلالة على نفس المعنى فنصت المادة 20 منه: "الحق النقابي، والحق في الإضراب، ومشاركة العمال في تسيير المؤسسات معترف بها جميعاً، وتمارس هذه الحقوق في نطاق القانون." ونصت المادة 54 منه: "رئيس الجمهورية يعين الموظفين في جميع المناصب المدنية والعسكرية".<sup>3</sup>

- دستور الجزائر لسنة 1976 لم يعرف الموظف ونصت المادة 37 منه على واجبات الموظف: "ليست وظائف الدولة امتياز بل هي تكليف، على أعوان الدولة أن يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب والمنفعة العامة ليس غير، ولا يمكن بأي حال من الأحوال، أن تصبح ممارسة الوظائف العمومية مصدراً للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - نورالدين سوداني، المرجع السابق، ص 986.

<sup>2</sup> - أحسن بلورنة، الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري بين النظري والتطبيقي، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2019، ص 67.

<sup>3</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المنشورة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

كما نصت المادة 38 منه على صفات موظفي الدولة: "تتاح المسؤوليات في الدولة للمواطنين الذين تتوفر فيهم مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام، ويعيشون من أجرتهم لا غير، ولا يتعاطون، بصفة مباشرة أو عن طريق وسطاء، أي نشاط آخر يدر عليهم مالا." وأوردت المواد من 59 إلى 63 بعض الحقوق للموظفين كالحق النقابي والحق في الراحة والعطل... الخ

**دستور الجزائر لسنة 1989** لم يقدم تعريفا للموظف وكرر ما ورد في الدستور السابق في المادة 21 منه التي نصت أنه "لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة." ونصت أيضا على مبدأ المساواة في تقلد الوظائف: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون."<sup>2</sup>

**دستور الجزائر لسنة 2020** لم يقدم تعريفا للموظف العام وشدد على وجوب تفادي الموظف لكل ما من شأنه أن يضر بمنصبه وخدمته العمومية باعتباره عوناً عمومياً للدولة، فجاء في المادة 24 منه: "يحظر استحداث أي منصب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة. لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة. يجب على كل عون عمومي في إطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح." كما استعمل الدستور مصطلحي العمل والوظيفة ففي المادة 66 في الفقرة الأولى نص على أن: "العمل حق وواجب." وفي المادة 67 نصت على: تساوي المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة.<sup>3</sup>

## ب- الموظف العام في مختلف القوانين في الجزائر:

تعدد تعريف الموظف العام في القوانين الجزائرية المختلفة ونورد فيما يلي أهمها:

**الموظف في القانون المدني الجزائري:** أشار المشرع في القانون المدني إلى مسؤولية الموظف فقط ولم يعرفه، فنصت المادة 129 منه: "لا يكون الموظفون والعمال العموميون مسؤولين شخصياً، عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم."

**الموظف العام في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 20 فيفري 2006،<sup>4</sup> عرفته المادة 02 الفقرة ب: (يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي: الموظف العمومي:**

- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

- كل شخص آخر يتولى، ولو مؤقتا وظيفه أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو أي مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.)

**الموظف العام في الأمر رقم 21-09 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، المؤرخ في 08 جوان 2021<sup>1</sup> تطابق تعريف الموظف العمومي في المادة 03 من هذا الأمر لتعريفه في المادة السابقة من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.**

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، المنشورة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

<sup>2</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المنشورة بتاريخ 01 مارس 1989.

<sup>3</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المنشورة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

4 - القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 20 فيفري 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، المنشورة بتاريخ

08 مارس 2006. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011، والقانون رقم 22-08 المؤرخ في 05 ماي 2022.

وهذا التعريف موسع للموظف العمومي يشمل كل مستخدمي الدولة، والغاية منه حماية المال العام، ودعم تدابير الوقاية وحماية إدارة الدولة ومؤسساتها وهيئاتها من الفساد، وحماية الوثائق الإدارية للدولة تحت طائلة العقوبات المشددة لإفشاء الأسرار والمعلومات والوثائق الإدارية،<sup>2</sup> أو التلاعب بالمال العام. وهو ما أكدته الكثير من الأحكام التي تضمنتها مواد النصين القانونيين السابقين.

### الموظف العام في قوانين الوظيفة العمومية الجزائرية:

عرفت الجزائر منذ الاستقلال مجموعة من القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية، وتغير وفق ذلك تحديد صفة الموظف بين تعريفه بالمفهوم الموسع له باعتباره عوناً للدولة تستخدمه في أحد مرافقها ومؤسساتها، أو التعريف الضيق بتمييزه عن باقي أعوان الدولة والعمال وتخصه بأداء مهامه في المؤسسات والمرافق العمومية الإدارية دون غيرها.

الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 02 جوان 1966:<sup>3</sup> نصت المادة 01 منه: "يعتبر موظفين، الأشخاص المعينون بوظيفة دائمة، الذين رَسَموا في درجة في التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم." وهذه المادة أضفت صفة الموظف على كل من يشغل وظيفة في إدارة مركزية أو محلية، وكذلك لم تميز بين المستخدمين والعمال وبين موظفي المؤسسات الإدارية والجماعات المحلية، وعمال المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل المؤرخ في 05 أوت 1978: نصت المادة 01 منه "وفقاً لما جاء في الميثاق الوطني والدستور، يعتبر عاملاً كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري، ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني." وهذا تعريف عام وواسع يجعل كل أعوان الدولة موظفين.<sup>4</sup>

المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المؤرخ في 23 مارس 1985: نصت المادة 05 منه: "يطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية الموظف." وهو تعريف موسع للموظف.<sup>5</sup>

الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 جويلية 2006 الساري المفعول حالياً:<sup>6</sup> استعمل المشرع مصطلح الموظف بشكل واضح ودقيق وميزه عن باقي أعوان الدولة، حيث نصت المادة 04: "يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري." وأشار المشرع في المادة 02 قبل ذلك إلى مجال

<sup>1</sup> - الأمر رقم 21-09 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية المؤرخ في 08 جوان 2021، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، المنشورة بتاريخ 09 جوان 2021.

<sup>2</sup> - ومنها المادة 14 التي نصت (يلزم الموظف تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في هذا الأمر، بالسهر المهني وعدم إفشاء أي محتوى أي وثيقة أو أي معلومة اطلع عليها أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. ويبقى هذا المنع سارياً لمدة عشر 10 سنوات من توقف أو انتهاء العلاقة المهنية للموظف العمومي بالاستقالة أو التسريح أو العزل أو الإحالة على التقاعد أو لأي سبب آخر مع مراعاة أحكام المادة 50 من هذا الأمر.)

<sup>3</sup> - الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المنشورة بتاريخ 08 جوان 1966.

<sup>4</sup> - القانون 78-12، المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32، المنشورة بتاريخ 08 أوت 1978.

<sup>5</sup> - المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، المنشورة بتاريخ 24 مارس 1985.

<sup>6</sup> - الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المؤرخ في 15 جويلية 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المنشورة بتاريخ 16 جويلية 2006.

تطبيق هذا القانون ونص في فقرتها الأولى أنه : "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية."

وجاء في الفقرة الثانية تحديد المقصود بالمؤسسات والإدارات العمومية: "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية، والمؤسسات ذات الطابع الإداري، والمؤسسات ذات الطابع الثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي."

واستثنت المادة 02 في فقرتها الثالثة من لا يخضع من أعوان الدولة لهذا القانون الأساسي وهم: القضاة،<sup>1</sup> المستخدمون العسكريون والمدنيون التابعون للدفاع الوطني،<sup>2</sup> ومستخدمو البرلمان.<sup>3</sup> فهؤلاء يخضعون لقوانين خاصة.

## ثالثا: أنظمة الوظيفة العمومية

إن المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة في عالمنا المعاصر لا تخرج من نطاقين اثنين: فإما أنها تتعلق بالأحكام الرئيسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العمومية، أو لتعلقها بطبيعة وماهية حقوق وواجبات الموظفين في هذا النظام.<sup>4</sup>

لذا فقد انحصرت أنظمة الوظيفة العمومية في نوعين هما: فبحسب المعيار الموضوعي الذي يرى أن مبدأ الوظيفة العمومية هو العمل الذي يؤديه الموظف، فهو يركز على الوظيفة التي يشغلها العامل بصرف النظر عن الذي يشغل الوظيفة، وهو ما يعرف بنظام الوظيفة العمومية المفتوح *Système Ouvert*، فالنظام المفتوح يعتبر الوظيفة العمومية (مصلحة أو خدمة *Service*). أما المعيار الشخصي فيرى أن الوظيفة العمومية (مهنة *Carrière*) يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، وتثبت له بذلك حقوق وتترتب عليه واجبات طيلة مساره المهني، وهو ما يعرف بنظام الوظيفة العمومية المغلق *Système Fermé*. وهما نظامان يختلفان كلياً عن بعضهما.<sup>5</sup>

### 1-النظام المفتوح للوظيفة العمومية:

يسود هذا النظام في الدول الأنجلوساكسونية: الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، كندا، السويد، نيوزيلندا، أستراليا... الخ وهذا لاعتبارات ثقافية وسياسية عرفتها هذه الدول. وفيما يلي نقدم مفهوم هذا النظام وخصائصه.

### أ- مفهوم النظام المفتوح للوظيفة العمومية:

في النظام المفتوح لا تعتبر الوظيفة عملاً مستقلاً ودائماً، وإنما هي عمل مؤقت متخصص، له مميزات محددة بدقة ترتبط بوظيفة العمل بعينها، تحتاج إلى في ممارستها إلى شخص فني متخصص له خبرة ودراية بالعمل الذي سيتولى أعباءه

<sup>1</sup> - يخضع القضاة للقانون العضوي رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 57، المنشورة بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

<sup>2</sup> - يخضع المستخدمون العسكريون والمدنيون التابعون للدفاع الوطني إلى الأمر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، المؤرخ في 28 فيفري 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المنشورة بتاريخ 01 مارس 2006.

<sup>3</sup> - لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 02 مارس 2010، لائحة القانون الأساسي الخاص لموظفي مجلس الأمة، المؤرخة في 11 مارس 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المنشورة بتاريخ 09 جوان 2010.

<sup>4</sup> - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 51.

<sup>5</sup> - انظر: - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 51، 52. - رضا مهدي، محاضرات في مقياس الوظيفة العامة، أقيمت على طلبه السنة الثالثة تخصص قانون عام، السداسي الخامس للسنة الجامعية 2021-2022، كلية الحقوق والعلوم السياسية، منشورة على أرضية التعليم عن بعد Moodle، ص 14.

ومسؤوليته، وبذلك يرتبط عمل الموظف بالوظيفة (منصب العمل) نفسها، فلا ينتقل من وظيفة إلى أخرى ولا يُرقي إلا بإجراءات جديدة، ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى انتهاء علاقة الموظف بالخدمة.<sup>1</sup>

ب- خصائص النظام المفتوح للوظيفة العامة: أهم ما يميز هذا النظام ما يلي:

1. الوظيفة العمومية تقوم أساسا على الممارسة المؤقتة والعرضية (L'Exercice Précaire)، وبالتالي عدم الاستقرار، فممارسة هذه الوظائف لا تختلف في شيء عن تلك التي يمارسها العمال في مختلف فروع قطاعات الشغل الأخرى. فالموظف لا يتمتع بصفة الدوام والاستقرار الوظيفي.<sup>2</sup>
2. هذا النظام لا يعرف تنظيما دائما وقارا للأسلاك الوظيفية، الإدارة المستخدمة لا تختلف بطبيعتها ولا بامتيازاتها عن المشاريع الخاصة، فهي خاضعة للقانون العام، وتدار كمشروع أو مؤسسة لا يختلف فيها التوظيف وتسيير المستخدمين عن غيره، فلا يتمتع الموظفون بأي امتياز يميزهم عن باقي العمال في قطاعات الشغل الأخرى.<sup>3</sup>
3. نظرة النظام المفتوح تقوم على اعتبار كل وظيفة وحدة قائمة بذاتها، لذا تقوم بوصفها وصفا دقيقا وتبحث عن الموظف الذي تتوفر فيه كفاءات ومؤهلات يحددها تحليل الخبراء، لشغل تلك الوظيفة.
4. علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية، ونظرا لعدم وجود نظام قانوني موحد يخضع له الموظفون العموميون، يجعل الموظف في نظام الوظيفة العمومية المفتوح يتفاوض مع الإدارة حول راتبه والامتيازات لشغل هذه الوظيفة.<sup>4</sup>
5. يرتبط راتب الموظف والعلاوات والامتيازات الممنوحة إليه بمدى أهمية وقيمة الوظيفة وصعوبتها وبمسؤوليتها، لا بمدى ما يحمله الموظف من شهادات وخبرات علمية.<sup>5</sup>
6. لا يعرف النظام المفتوح تنظيما خاصا بالمسار المهني للموظف، ومصير الموظف مرتبط بالوظيفة التي يشغلها، فإذا أراد أن يستبدل بعمله عملا آخر فإن عليه أن يستوفي شروط التعيين في الوظيفة الجديدة.<sup>6</sup> كما أنه لا وجود للترقية في الوظائف في هذا النظام.
7. الإدارة في هذا النظام غير ملزمة بتكوين الموظفين ورفع مستواهم، فهو شأن خاص بهم، وللإدارة أن تنهي علاقة العمل بالموظف نظرا لانخفاض أدائه أو مستواه، أو عدم كفاءته لأداء الوظيفة المسندة إليه.
8. يمكن إنهاء علاقة الوظيفة بين الموظف والإدارة بإرادة كل منهما وحسب شروط التعاقد ومنها مهلة الإخطار، كما يمكن أن يكون التعديل الهيكلي للإدارة سببا كافيا لإنهاء هذه العلاقة.
9. الحركة الوظيفية في ظل هذا النظام توجد تحت تأثير ديناميكية العرض والطلب، و الرغبة في التطور المتواصل.<sup>7</sup>
10. النظام المفتوح للوظيفة العمومية يقوم على فكرة المرونة في تسيير المستخدمين، وفي تبسيط طبيعة العلاقات، وفي المرودية (La Rentabilité)، بالانتقاء والاستعمال الأفضل للكفاءات التي توجد في علاقة حرة مع الإدارة المستخدمة.

<sup>1</sup> - ياسين ريوح، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مجلة الحقيقة، العدد 42، سبتمبر 2017، جامعة أحمد دراية، أدرار، ص 406.

<sup>2</sup> - ياسين ريوح، المرجع السابق، ص 408.

<sup>3</sup> - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 62.

<sup>4</sup> - ياسين ريوح، المرجع السابق، ص 410.

<sup>5</sup> - ياسين ريوح، المرجع السابق، ص 410.

<sup>6</sup> - انظر: محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 25.

<sup>7</sup> - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 62.

## 2- النظام المغلق للوظيفة العامة:

بدأ هذا النظام للوظيفة العمومية في فرنسا، وانتشر في باقي دول العالم نظرا لما يتميز به من خصائص نتطرق إليها لاحقا. يرتكز هذا النظام على الرتبة الشخصية للموظف، ويعطي اهتماما كبيرا له وما يحمله من مؤهلات بالإضافة إلى مركزه في السلم الإداري بالنسبة لغيره من الموظفين، وعليه فإن الوظيفة العامة بهذا المفهوم تعتبر مهنة تتميز بالدوام والاستقرار، وذلك لأن الموظف يتفرغ لها ويكرس لها حياته حتى التقاعد.

ويطلق على هذا النظام "احترافية الوظيفة العمومية"، وهذا النظام يعني الالتحاق بالوظيفة والخضوع التام من الموظف للدولة، بحيث تكون خدمة المرفق التي عين الموظف من أجلها في الوظيفة دائمة أو غير عرضية، لديمومة المرفق العام.<sup>1</sup>

### أ- مفهوم النظام المغلق للوظيفة العامة:

يعرف نظام الوظيفة العامة المغلق على أنه ذلك النظام الذي يكون فيه كل العاملين في الإدارة - والذين يشغلون نفس المناصب- موجودين في نفس المركز القانوني. فالموظف لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يفاوض حول شروط توظيفه، مرتبه، وحياته المهنية. ويمكن للإدارة في أي وقت أن تدخل أي تعديلات تراها مناسبة من جانب واحد. يخضع الموظف للقانون الإداري، وفي المقابل فإنه يستفيد من امتيازات أهمها الحماية التي يتم توفيرها له في منصبه، وفي مقدمتها التثبيت في الرتبة والذي يضمن له الأمان في منصبه.<sup>2</sup>

### ب- أساس النظام المغلق للوظيفة العامة:

يقوم النظام المغلق للوظيفة العامة على عنصرين أساسيين هما:<sup>3</sup>

1- القانون الأساسي للموظفين (Statut des Fonctionnaires)، والمقصود به مجموعة القواعد القانونية التي تهدف في مجملها إلى تحديد كافة عناصر النظام القانوني الذي يسري على الموظفين، ويحدد كميّات مسار وتسيير حياتهم المهنية المكرسة في خدمة المجموعة أو الدولة.

2- الحياة المهنية للموظفين (Carrière Professionnelle). وهي نابعة من طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين، القائم على الهرمية والسلك الوظيفي، والذي يرمي إلى تحقيق الاستقرار في الأمد البعيد وذلك من خلال:

- الوضعيات الممنوحة للأعوان (الموظفين) بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية.
- والتطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف.

### ج- خصائص النظام المغلق للوظيفة العامة:

1. تعتبر الوظيفة العمومية في النظام المغلق خدمة عامة وليست مهنة حرة، وتتميز بالاستقرار والدوام، فالموظف يبدأ وظيفته بالتعيين فيها، إلى غاية خروجه منها بإحدى الحالات القانونية كالاستقالة، التسريح، العزل، أو التقاعد.
2. الموظف العمومي في هذا النظام في وضعية قانونية تنظيمية تجاه الإدارة العمومية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - رضا مهدي، المرجع السابق، ص 15.

<sup>2</sup> - انظر:- عبد السلام سالي، الوظيفة العامة في الجزائر بين النظامين المغلق والمفتوح في ظل الأمر 06-03، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 08، أكتوبر 2011، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص 49.

<sup>3</sup> - للمزيد من التوضيح: انظر - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 73.

<sup>4</sup> - ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 404.

3. الموظف في هذا النظام غير مرتبط بوظيفة معينة، بل يمكن للإدارة أن تلحقه بأية وظيفة داخل الإطار العام للفئة الوظيفية التي ينتهي إليها،<sup>1</sup> وعليه يمكن للموظف الحفاظ على رتبته في حالة إلغاء منصب الشغل.
4. تتسم وضعية الموظف في النظام المغلق بالتطور، فلا يبقى في نفس الوضعية طيلة حياته المهنية، فالموظف يترقى في الدرجة أو الرتبة، ويستفيد معها من زيادة في الراتب، ويمكن أن يشغل مناصب ووظائف عليا، ويكون محل نقل وتحويل وفي وظائف مختلفة،<sup>2</sup> ويُراعى في ذلك مصلحة المرفق العام والمصلحة الشخصية للموظف.
5. يتمتع الموظف في النظام المغلق بحقوق و ضمانات هامة، منها الحماية الاجتماعية والتقاعد.
6. الموظفون في النظام المغلق ليسوا أجراء في خدمة الدولة وفقا لأحكام القانون المدني، ولكنهم أعوان الدولة الذين يمثلونها، ويقومون بخدمتها في نفس الوقت، لهذا يعتبرون أدوات العمل بيد الدولة تستخدمهم لتحقيق أهدافها.
7. الموظفون في النظام المغلق يخضعون للسلطة الرئاسية خضوعا تاما وفق للسلم الهرمي الوظيفي.

### 3- موقف المشرع الجزائري من أنظمة الوظيفة العمومية:

بعد الاستقلال اضطرت الجزائر لتبني التركة القانونية والتنظيمية الموروثة عن الاستعمار الفرنسي إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية، وهذا حفاظا على الاستقرار القانوني ولذلك أسباب واعتبارات مختلفة، لذا نجد قانون الوظيفة العمومية الصادر سنة 1966 تأثر بأحكام القانون الفرنسي لسنة 1959 القائم على نظام البنية المغلقة.

ولقد عمدت الجزائر عند أخذها بالنظام المغلق للوظيفة العامة تحقيق جملة من الأهداف منها:

- المحافظة على توازن واستقرار الخدمة العمومية وضمان استمرارها.
- تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعل طبيعي على حرمان الأهالي الجزائريين من تولي الوظائف العمومية طيلة فترة الاستعمار.
- ضمان التكوين، وترشييد الوظائف العمومية إلى حين تحديد تصور عميق للوظيفة العمومية بحسب اختيارات الدولة وهياكلها الدستورية.

الأمر رقم 03-06 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول تبني كلا النظامين:

أ- النظام المغلق للوظيفة العمومية كأصل عام: في "الفصل الثاني: العلاقة القانونية الأساسية" نصت المادة 04 منه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته."

ب- النظام المفتوح للوظيفة العمومية كاستثناء: في "الفصل الرابع: الأنظمة القانونية الأخرى للعمل" في الحالات التالية فقط:<sup>3</sup>

1- التوظيف في مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية عن طريق نظام التعاقد. المادة 19.

<sup>1</sup> - عبد السلام سالمي، المرجع السابق، ص 50.

<sup>2</sup> - ياسين روج، المرجع السابق، ص 404.

<sup>3</sup> - المواد من 19 إلى 25 من الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

2-يمكن اللجوء بصفة استثنائية، إلى توظيف أعوان متعاقدين في مناصب شغل مخصصة للموظفين (الدائمين) في حالتين هما: أ- في انتظار مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين.

ب- لتعويض الشغور المؤقت لمنصب الشغل. المادة 20

3-يمكن اللجوء بصفة استثنائية توظيف أعوان متعاقدين في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا. المادة 21  
لا يخول القانون لشاغلي هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية. المادة 22

## رابعاً: مصادر قانون الوظيفة العمومية

قانون الوظيفة العمومية يتبوأ مكانة معتبرة في الترسانة القانونية في الدول التي تعمل بالنظام المغلق للوظيفة العمومية مثل فرنسا والجزائر، لذا فقد تعددت مصادر هذا القانون، فهي تشمل مصادر دستورية، تشريعية، تنظيمية، قضائية، فقهية، معاهدات واتفاقيات دولية. لذا قسمت إلى مصادر مباشرة، ومصادر غير مباشرة.

### 1-المصادر المباشرة: تتضمن الدستور، القوانين والتنظيم (المراسيم واللوائح التنفيذية)

أ-الدستور: يعتبر أسس وثيقة في الدولة ويضع طرق عمل مختلف أجهزة الدولة وعلاقتها ببعضها البعض. وباعتبار الدستور يولي أهمية كبيرة لإدارة شؤون الدولة، فإنه يتضمن كثيراً من القواعد المتعلقة بالوظيفة العمومية. وفي هذا الإطار فقد نص الدستور الجزائري الصادر سنة 2020 على مجموعة من المقتضيات التي تعتبر مصدراً لقانون الوظيفة العمومية. منها مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة (المادة 67)، التناسف بين الرجال والنساء في سوق الشغل (المادة 68)، حرية الرأي، حق الإضراب (المادة 70)، واجبات الوظيفة (المواد من 24 إلى 27)، الحق في النشاط النقابي (المادة 69). عدم تحيز الإدارة المادة 26.

ب- القوانين والتنظيم: وتشمل مجموع القوانين والمراسيم والقرارات التي تتعلق بالموظفين في مختلف القطاعات والأسلاك والرتب. وهي كثيرة جداً ونذكر من بينها:

- القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: فقد عرفت الجزائر مجموعة متنوعة من القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية تميزت كل منها بخصوصيات معينة ارتبطت باختيارات الدولة السياسية والاقتصادية وقد اشترنا إليها سابقاً وهي الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 02 جوان 1966، القانون 78-12 المتضمن المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المؤرخ في 23 مارس 1985، القانون الأساسي العام للعامل المؤرخ في 05 أوت 1978. وآخرها الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. الساري المفعول.

-القوانين الأساسية لمختلف الأسلاك: وهي النصوص التي تصدرها السلطة التنظيمية في شكل مراسيم تطبيقية لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تخص أسلاكاً معينة. مثل المرسوم تنفيذي رقم 08-315 المؤرخ في 11 أكتوبر 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية. المرسوم تنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية.

-قوانين ومراسيم وقرارات مختلفة: وهناك قوانين أخرى تنظم بعض المسائل المرتبطة بالموظفين مثل القانون رقم 90-14 المؤرخ في 02 جوان 1990، المعدل والمتمم، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي.

كما للسلطة أن تصدر مراسيم مختلفة بحسب الحاجة إليها في سير الإدارة العمومية، مثل المراسيم المختلفة التي تحدد النظام التعويضي للموظفين بحسب القطاعات والأسلاك، أو التي تحدد ساعات العمل مثل: المرسوم التنفيذي رقم 09-244

المؤرخ في 22 يوليو 2009 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 59-97 المؤرخ في 9 مارس 1997 المتعلق بتنظيم ساعات العمل وتوزيعها في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية.

## 2-المصادر غير المباشرة: تتضمن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، والقضاء، والفقهاء

أ-المعاهدات والاتفاقيات الدولية: عرف المجتمع الدولي مجموعة من الاتفاقيات والمعاهدات التي أسست لحقوق العمال والموظفين، وبمجرد توقيع الدول على هذه الاتفاقيات تدمجها في قانونها الداخلي. ونذكر من بينها:

-الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948: نصت المواد من 21 إلى 24 على جملة من الحقوق المرتبطة بالموظف أو العامل: لكل شخص الحق في تقلد الوظائف العامة في بلده وذلك بالتساوي مع الآخرين. لكل شخص بوصفه عضواً في المجتمع حق في الضمان الاجتماعي. لكل شخص حق إنشاء النقابات مع الآخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.<sup>1</sup>

-العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966: تضمن مجموعة من المواد التي تعتبر كمصدر من مصادر قانون الوظيفة العمومية خصوصاً المواد من 22 إلى 26 والتي تضمنت بعض الحقوق منها: حق تشكيل النقابات، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف.

-العهد الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966: جاء في مواد 7، 8، 9 بأنه يحق لكل فرد شروط عمل صالحة وعادلة تكفل التساوي في الترقية، وأوقات الراحة والعطل والإجازات، وتحديد ساعات العمل، وحق الإضراب، والحق في التأمين الاجتماعي.

-اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على أشكال التمييز ضد المرأة ديسمبر 1979: نصت المادة 11 منها على وجوب اتخاذ الدول التدابير للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل على أساس المساواة مع الرجل في الحقوق (العمل، الترقية، الضمان الاجتماعي).

ونشير إلى الدور الكبير الذي تقوم به منظمة العمل الدولية التابعة للأمم المتحدة، في تقديم المساعدات الفنية والقانونية للدول التي تسعى لإصلاح منظومتها المتعلقة بالعمل أو بالوظيفة العمومية.

ب-القضاء: نشير إلى مجموعة الأحكام القضائية التي تصدرها المحاكم وفق المبادئ القانونية التي استقر عليها اتباعها بمناسبة فصلها في المنازعات. والتي تعبر مصدراً غير مباشر للقانون. كما تعتبر اجتهادات القضاء وتفسيره للنصوص القانونية مصدراً للمشرع يلجأ إليها لإزالة الغموض على النصوص وتعديلها ولضبط المصطلحات القانونية.

فالقضاء الإداري في فرنسا ممثلاً في مجلس الدولة بمناسبة فصله في المنازعات وتطبيق رقابة المشروعية أو حتى في ممارسته لرقابة الملاءمة، أو في اجتهاداته القضائية، كان له تأثير كبير على قواعد القانون الإداري وقانون الوظيفة العمومية في فرنسا.

ج-الفقهاء: هي تلك الدراسات والبحوث التي يقوم بها الأساتذة والباحثون المتخصصون في مجال القانون، ويبرزون من خلالها مختلف النظريات القانونية والآراء المختلفة حول المسألة الواحدة، وهم بذلك يتعرضون للنصوص القانونية بالدراسة والتحليل والنقد، فتصبح هذه البحوث المرتبطة بفلسفة القانون وصنع التشريع، مصدراً لوضعي قواعد وأحكام القانون الإداري وقانون الوظيفة العمومية. وأبسط مثال لتأثير هذه الدراسات على تشريع الوظيفة العمومية هو مسألة تحديد علاقة الموظف بالإدارة والدولة وفق النظرية التعاقدية، أو وفق النظرية القانونية والتنظيمية.

<sup>1</sup> - المواد من 21 إلى 24 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 10 ديسمبر 1948. النسخة الأصلية الموقع الإلكتروني الرسمي للأمم المتحدة. الرابط: <https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights>

## خامسا: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة

لقد ثار خلاف في الفقه والقضاء الإداريين حول تكييف العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة (الدولة)، حيث اتجه البعض إلى تكييف العلاقة بينهما على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص، فهي رابطة تعاقدية خاصة تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، بينما اتجه البعض الآخر إلى تكييف العلاقة على أنها علاقة تنظيمية (لائحية)، وأن الموظف العام في مركز قانوني تنظيمي أو لائحي يقرر له حقوقا وواجبات معينة يتمتع بها بمجرد التحاقه بالوظيفة العمومية، وقد ترتب على الاتجاه الأول ظهور ما يسمى "بالنظرية التعاقدية" في حين ترتب على الاتجاه الثاني ما يسمى "بالنظرية التنظيمية".<sup>1</sup>

### 1- النظرية التعاقدية: تعددت الاتجاهات في هذه النظرية، نذكر أهمها:

**الاتجاه الأول: نظرية العقد المدني في إطار القانون الخاص:** كان الرأي السائد في الفقه الفرنسي وكذا القضاء أن الرابطة بين الموظف والإدارة هي رابطة تعاقدية، أساسها إيجاب من جانب الموظف وقبول من جانب الإدارة. وقد وهذا التوافق ينطوي على عقد من عقود القانون المدني، يوصف أحيانا بأنه:

- عقد إجازة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي.

- وعقد وكالة إذا كان العمل المنوط به هو عمل قانوني،

- وأحيانا يوصف بأنه من العقود غير المسماة. أو بأنه عقد من نوع خاص.

لكن مع ظهور المبادئ والنظريات التي يقوم عليها القانون الإداري (نظرية المرفق العام، ونظرية السلطة العامة) أدى إلى العدول عن هذه الرأي.<sup>2</sup>

### النقد:

من الناحية الشكلية: في القانون الخاص العقود تحتاج إلى مناقشات ومفاوضات لتحديد موضوعه العقد وشروط التعاقد والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، ومثل هذه المفاوضات لا وجود لها في تعيين الموظفين العموميين، ذلك أن تعيين الموظف العام يتم وينتج آثاره بمجرد صدور قرار التعيين وليس بقبول الموظف.

من الناحية الموضوعية: العقد في القانون الخاص لا يمكن تعديله إلا برضا الطرفين، بينما القاعدة الأساسية في إدارة المرفق العام إثارة المصلحة العامة على المصلحة الفردية، ويترتب على ذلك أنه يجوز للسلطة الإدارية تعديل أحكام الوظيفة بمحض إرادتها.<sup>3</sup>

**الاتجاه الثاني: نظرية عقد الإذعان:** وفقا لهذا الاتجاه يرتبط الموظف بالدولة بعقد إذعان تكون فيه كافة الشروط متوفرة من أهلية الطرفين وتطابق في إرادتهما، وتحديد مسبق للحقوق والالتزامات المتبادلة بينهما. وفي هذه الحالة فإن الإرادة تتمثل فقط في حرية المترشح الانتساب إلى النظام القانوني للوظيفة العمومية.<sup>4</sup>

### النقد:

بالرغم من التأثير والصدى الكبير الذي لقيته هذه النظرية لا سيما في الدول الأنجلوساكسونية، إلا أنها لم تصمد هي الأخرى أما انتقادات الفقهاء الفرنسيين وأهم هذه الانتقادات:

<sup>1</sup> - نور الدين سوداني، المرجع السابق، ص 994، 995.

<sup>2</sup> - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 36.

<sup>3</sup> - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 37.

<sup>4</sup> - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 80.3

-أغلبية الفقه تنكر صفة العقد على عقود الإذعان، وتعتبرها بمثابة قانون أو نظام يرتب مراكز قانونية أو نظامية، والغالب أن الطرف الأقوى اقتصاديا يفرضه على جماعة المتعاملين معه. من بين هؤلاء الفقهاء "ديجي"، "هوريو"، "سالي".

-للقاضي أن يعفي الطرف المدعن من الشروط التعسفية التي تتضمنها عقود الإذعان، وله تقدير ما إذا كان البند تعسفيا، فيعدله أو يلغيه كليا، وهذا وفقا لما تقتضيه قواعد العدالة من ضرورة حماية الطرف المدعن بوسائل شتى في ظل المبادئ العامة.<sup>1</sup> وهذا الأمر لا نجد له أثرا في علاقة الموظف مع الإدارة في النظام المغلق للوظيفة العمومية.

الاتجاه الثالث: نظرية عقد من عقود القانون العام: راجت هذه النظرية متأثرة بالنظريات الألمانية، ومؤداها أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة عقدية من عقود القانون العام قابلة للتعديل من طرف الدولة، واستنادا لذلك يكون للإدارة الحق في التنصل من مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" باعتبار أن الدولة تتمتع بسلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها.<sup>2</sup> وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي إلى وقت قريب في أحكامه بهذه النظرية وخاصة في منع أعوان الدولة من ممارسة الإضراب،<sup>3</sup> بناء على احترام مبدأ استمرارية المرفق العام ومبدأ التسلسل الهرمي.

النقد:

-هذه النظرية احتفظت بلفظ العقد دون استيفاء جوهره ومحتوياته.

-من مميزات العقد أنه ينشئ مركزا ذاتيا خاصا، ولا يمكن المساس بشروطه إلا بموافقة الطرفين، وهو ما لا يتحقق لمركز الموظف في علاقته بالإدارة.<sup>4</sup>

## 2- النظرية القانونية أو التنظيمية أو اللائحية:

إثر الانتقادات التي وجهت إلى النظريات التعاقدية، تم العدول عنها. فالموظف في علاقته بالإدارة لا يخضع لأحكام العقد سواء كان من عقود القانون الخاص أو من عقود القانون العام، فأحكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها. والموظف في مركز تنظيمي، وقرار تعيينه لا ينشئ له مركزا ذاتيا خاصا، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح وسابق على قرار التعيين، والقانون حين ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها، بحيث أن المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته، بل مصلحة المرفق العام.<sup>5</sup>

مضمون هذه النظرية: أن العلاقة بين الدولة والموظف تنظم وفقا لأحكام القانون العام، فعلاقة الموظف بالدولة هي علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح.

## النتائج المترتبة على النظرية القانونية أو التنظيمية:

1- يتم التعيين في الوظيفة وتترتب عليه آثاره القانونية بمجرد صدور القرار به، لا برضاء الموظف أو قبوله للتعينين.

<sup>1</sup> - انظر نص المادة 110 من القانون المدني الجزائري. - يقول السهوري: لا يجوز للمتعاقد أن ينزع من القاضي سلطته هذه باتفاق خاص على ذلك، فإن كثر هذا الاتفاق يكون باطلا لمخالفته للنظام العام. - لمزيد من المعلومات انظر: - بوزيد كيجول، مسعود حداوي، عقد الإذعان بين الفقه والقانون، مجلة الدراسات الإسلامية، العدد 08، جانفي 2017، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، ص 67، 68.

<sup>2</sup> - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 81.

<sup>3</sup> - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 38.

<sup>4</sup> - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 38.

<sup>5</sup> - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 39.

2- يستمد الموظف حقوق وظيفته وواجباتها من نصوص القوانين واللوائح مباشرة، فإن كل تعديل في إحكام هذه القوانين واللوائح يسري عليه (إلغاء الوظائف، زيادة العمل، تخفيض المرتب، النقل في سبيل المصلحة العامة...الخ)<sup>1</sup>

3- إذا بقي المركز القانوني التنظيمي للموظف قائما، ولم تتخذ الإجراءات القانونية اللازمة لتعديله فإن أحكامه تفرض على الإدارة كما تفرض على الموظف، ولا يجوز لأيهما استبعاد حكم من هذه الأحكام حتى لو اتفقا على ذلك.<sup>2</sup>

4- إن القرارات التي تصدرها الإدارة في شأن الموظفين كقرارات التعيين والترقية والنقل وإنهاء الخدمة، هي قرارات إدارية، فهي من ناحية تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة ودون مشاركة أو قبول من الموظف المعني، ومن ناحية ثانية هي تخضع للطعن بالإلغاء كأبي قرار إداري.<sup>3</sup>

5- التقليل من المسؤولية الشخصية للموظف بناء على الخطأ الشخصي، وتوسيع مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها على أساس الخطأ المرفقي.<sup>4</sup>

### 3- موقف المشرع الجزائري من العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة (الدولة)

لم يشذ المشرع الجزائري عن القاعدة التي أخذت بها غالبية التشريعات، فقد تبني النظرية التي أكدت أن العلاقة القانونية بين الموظف العام والإدارة هي علاقة قانونية أساسية وتنظيمية، وهذا ما نصت عليه جميع قوانين الوظيفة العمومية التي عرفتها الجزائر منذ استقلالها. بدء من الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 02 جوان 1966، إلى الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول. المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول.

في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أقر المشرع مبدأ العلاقة القانونية التنظيمية التي يربط الموظف بالإدارة كأصل عام وهذا في حالة التوظيف الدائم، كما أنه لم يغفل العلاقة التعاقدية في نطاق ضيق، وذلك في حالة التوظيف عن طريق التعاقد.

#### أ- حالة التوظيف الدائم:

حيث نصت المادة 04 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية: "يعتبر موظفا كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري." وأشار المشرع في المادة 02 قبل ذلك إلى مجال تطبيق هذا القانون ونص في فقرتها الأولى أنه: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية." وهذا الموظف هو الذي تربطه علاقة قانونية أساسية وتنظيمية بإدارته.

نصت المادة 07 منه بوضوح: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية."

هذه العلاقة تخص الموظفين بشكل دائم والتي يدور حولها مجمل القواعد والأحكام التي تضمنها القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

#### ب- حالة التوظيف عن طريق التعاقد:

فتح القانون الأساسي للوظيفة العمومية في "الفصل الرابع: الأنظمة القانونية الأخرى للعمل"<sup>1</sup> باب اعتماد أنظمة قانونية أخرى تتمثل في نظام التعاقد حيث جاء في هذا الفصل أنه: "تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو

<sup>1</sup> - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 39

<sup>2</sup> - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 40.

<sup>3</sup> - نور الدين سوداني، المرجع السابق، ص 998.

<sup>4</sup> - نور الدين سوداني، المرجع السابق، ص 999.

الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية عن طريق نظام التعاقد. وتحدد مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم." المادة 19.

فالإطار القانوني الأساسي لنظام التعاقد هو القانون الأساسي للوظيفة العمومية وسمى المعنيين به "الأعوان المتعاقدون" وليسوا موظفين (المادة 22)، أما الإطار التنظيمي لنظام التعاقد الذي يحدد كيفية توظيفهم، حقوقهم وواجباتهم، العناصر المشكلة لرواتبهم، القواعد المتعلقة بتسييرهم، والنظام التأديبي الذي يخضعون له، فهو المرسوم الرئاسي رقم 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، الذي يحدد كيفية توظيف الأعوان المتعاقدون، وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشتركة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم والنظام التأديبي.<sup>2</sup>

فئات الأعوان المتعاقدين: حسب القانون الأساسي للوظيفة العمومية فهناك ثلاث فئات من الأعوان المتعاقدين:

1- الأعوان المتعاقدون الذين يوظفون في إطار المادة 19: وهم الذين يوظفون في مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية عن طريق نظام التعاقد. المادة 19.

2- الأعوان المتعاقدون الذين يوظفون في إطار المادة 20: وهم الذين يوظفون بصفة استثنائية في مناصب شغل مخصصة للموظفين (الدائمين) في حالتين هما: أ- في انتظار مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين. أو لتعويض الشغور المؤقت لمنصب الشغل.

3- الأعوان المتعاقدون الذين يوظفون في إطار المادة 21: وهم الذين يوظفون بصفة استثنائية في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا.

توظيف هذه الفئات المذكورة من الأعوان حسب الحالة، وفق حاجات المؤسسات والإدارة العمومية يتم عن طريق عقود محددة المدة غالبا بسنة كاملة أو غير محددة المدة وهذه العقود تتضمن فترة تجربة، وبالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي. ولا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية.

<sup>1</sup> - المواد من 19 إلى 25 من الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، الذي يحدد كيفية توظيف الأعوان المتعاقدون، وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشتركة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم والنظام التأديبي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، المنشورة بتاريخ 30 سبتمبر 2007.