

جامعة المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات في مقياس الوظيفة العمومية

ألقيت على طلبة السنة الثالثة تخصص قانون عام

(السداسي الخامس لسنة 2021/2020)

- قدمت من طرف الدكتور: مهدي رضا

السنة الجامعية 2021/2020.

مقدمة عامة لمقياس الوظيفة العمومية

يدرس مقياس الوظيفة العمومية لطلبة السنة الثالثة تخصص قانون عام، ويعتبر إمتداد للمقاييس المدرسة في الجذع المشترك في السنة الأولى ليسانس لاسيما مقاييس القانون العام مثل القانون الدستوري ومقياس القانون الإداري اللذان يعتبران أهم مصادره، فالقانون الدستوري يؤسس للتنظيم الإداري حينما ينص على المؤسسات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية كسلطة تنفيذية. الوزير الأول او رئيس الحكومة كسلطة إدارية) وينص على المؤسسات اللامركزية (الولاية والبلدية) كما يؤسس للنشاط الإداري في الدولة حين نصه على الضبط الإداري والمرافق العامة. واما القانون الإداري في شقه المبين للإدارة العمومية ونشاطها وآليات نشاطها المتمثل في القرار الإداري .هذا الاخير الذي لايمكن أن يكون إلا بوجود شخص يطلق عليه صفة الموظف العام .

فكان لابد من تناوله من خلال مجموعة من المحاور تتضمن تحديد مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العام ، ذلك أنه أداة الدولة للقيام بكل نشاطاتها و تحقيق أهدافها التي وجدت من أجلها ، ومنه تحقيق غايات المرافق العامة المكونة للدولة.

و لهذا وجب تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة و الموظف العام ، إضافة إلى ضرورة تحديد شروط وطرق توظيفه ليتم بعدها التطرق للمسار المهني للموظف العام ثم الحقوق والواجبات و في الأخير النظام التأديبي الذي يمكن ان يتعرض إليه الموظف في حالة الإخلال أو التقصير في واجباته الوظيفية في خدمته للدولة.

أهداف مقياس الوظيفة العمومية :

- إلمام الطلبة بجميع الجوانب المتعلقة بالموظف العام وفقا لما تضمنه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لاسيما في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري رقم 03/06 .
- تحديد الفئات التي تخضع لتطبيق قانون الوظيفة العمومية و محاولة تحديد مفهوم دقيق للموظف العام .
- التعرف على طبيعة العلاقة بين الإدارة و الموظف العام .
- تحديد حقوق و واجبات الموظف العام .
- التعرف على كيفية توظيف الموظف العام .
- النظام التأديبي الذي يطبق على الموظف العام من خلال تحديد المخالفات التأديبية و العقوبات المقررة لها .

مقدمة:

عرفت مهام الدولة الحديثة عدة تغيرات فالزيادة المتسارعة في المسؤوليات والالتزامات والواجبات التي تضطلع بها تعددت، بحيث لم يعد نشاطها يقتصر على مجالات الدفاع والأمن والعدالة كما كان تقليدياً أي الدفاع عن الأفراد ومواطني الدولة من الأخطار الخارجية ، هته التغييرات التي كان له الأثر المباشر في إزدياد حاجيات الأفراد المتنوعة على مختلف الأصعدة الإجتماعية ،الثقافية ، العلمية وأمام هذا التنوع المتزايد في الحاجات كان على الدولة في إطار سياساتها مواجهة الوضع بأعداد كبيرة من الموظفين لغرض إشباع حاجات الأفراد ، ومن أجل ضمان التصدي لهذه الحاجات كان لابد من ضبط العلاقة بين الإدارة والمواطن من جهة ، وبين الإدارة والموظف من جهة أخرى ، وهو الدور الذي يقوم به قانون الوظيفة العمومية ، لهذا فقانون الوظيفة العمومية له دورا هاما في تنظيم الإدارة بل يعكس الوجه الحقيقي لصحة وسلامة الإدارة من خلال تنظيمه المحكم للعلاقة بين الموظف والإدارة .

ويعد الموظف في الإدارة هو العنصر الوظيفي الحي والديناميكي في التنظيم الإداري لإدارة العامة فتوظف الدولة لإدارة وتسيير شؤونها وإنجاز وظائفها الأساسية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية والديبلوماسية مئات الآلاف من الموظفين .

ولكي تتحكم الدولة وإدارتها العامة في عملية ضبط وتسيير موظفيها (مواردها البشرية) بصورة منظمة ومسؤولة وفعالة تستخدم بعض نظم الوظيفة العامة المقارنة فكرة القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الذي يرسم ويحدد بصورة قانونية الأسس والمبادئ والقواعد والأساليب المتعلقة

بأجهزة وهيئات تسيير الوظيفة العامة وطبيعة العلاقة بين الإدارة العامة والموظف العام وحقوق وواجبات و ضمانات الموظفين العامين، وكذا تحديد المسؤوليات الإدارية المهنية والمدنية والجنائية لكل من الإدارة والموظف العام في حالة ارتكاب الأخطاء كما يتكفل هذا القانون بتنظيم عناصر المسار المهني لموظفي الإدارة العامة بصورة محددة وشفافة، وفي الجزائر عرفت الوظيفة العمومية العديد من النصوص القانونية التي كانت الدولة دائما تقوم بسنها مع إختلاف المراحل وتغير سياساتها واهدافها فتم إصدار النص الاول سنة 1966 وذلك في الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، ثم في سنة 1978 صدر القانون الأساسي العام للعمال رقم 78-12 وفي سنة 1985 تم إصدار المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، وبقي هذا الاخير حتى سنة 2006 فصدر الأمر رقم 06-03 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية وهو القانون الساري حاليا والذي جاء ليطور ويكيف هذه الآلية القانونية مع المعطيات الجديدة المتعلقة بدور الدولة وحقوق وواجبات و ضمانات الموظف العام ، وتحديد المسؤوليات القانونية المهنية والجنائية للموظف.

المحور الأول : مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العام .

المبحث الأول : مفهوم الوظيفة العمومية.

المبحث الثاني : مفهوم الموظف العام .

المبحث الثالث: الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف بالإدارة .

المحور الثاني تنظيم المسار المهني ومشاركة الموظف في تسيير شؤونه

المبحث الأول:المشاركة في تنظيم الوظيفة العمومية. المبحث الثاني:تنظيم المسار المهني

للموظف العام .

المحور الأول

الوظيفة العمومية والموظف العام وتحديد العلاقة بين الموظف والإدارة

إن الوظيفة العامة التي ترتبط أساساً بالموظف العام تطورت هي أيضاً نتيجة الدراسات والبحوث فلم تعد كما كانت عليه من قبل، فبعد أن كانت ملك لشاغلها، يتم التصرف فيها بالبيع والشراء وتمارس كسلطة عامة وامتياز في مواجهة المواطنين، أصبحت في العصر الحالي خدمة عامة تتضمن مجموعة من الاختصاصات والمسؤوليات يمارسها الموظف العام، والذي يشغلها بغرض تحقيق الصالح العام.

وعن مفهوم الوظيفة العامة وطبيعتها القانونية خصصنا المبحث الأول ليكون عبارة عن دراسة تحليلية في مفهوم الوظيفة العامة، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لمفهوم الموظف العام.

ثم إن العلاقة بين الموظف العام والوظيفة العامة تطرح جدلاً فقهيّاً حول طبيعة هذه العلاقة، أهي علاقة أو رابطة تعاقدية كما كان سائداً قديماً، أم هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، وعن البحث في العلاقة بين الموظف العام والإدارة العمومية سنخصص المبحث الثالث ليكون دراسة في طبيعة هذه العلاقة.

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العمومية

إن مفهوم الوظيفة العمومية يفرض علينا أولاً التعرض إلى تحديد تعريفها، وهذا عن طريق التعرض إلى التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية، وكذا التعريف الشخصي وهو ما سنتناوله في المطلب الأول .

كما ان التعمق في دراسة موضوع الوظيفة العمومية وفهم ماهيتها يقودنا إلى التعرض إلى أنظمتها والمتمثلة اساسا في النظام المفتوح والنظام المغلق للوظيفة العمومية وهو موضوع المطلب الثاني .

وقد خصصنا المطلب الثالث لموقف المشرع الجزائري من النظام المغلق والنظام المفتوح للوظيفة العمومية ،متناولين في ذلك مبررات الأخذ بأحد النظامين دون الآخر، بالإضافة إلى المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية في الجزائر .

المطلب الأول:

تحديد تعريف الوظيفة العمومية.

لتحديد وضبط تعريف الوظيفة العمومية ينبغي أولاً التعرض إلى معناها اللغوي، ثم ثانياً التعرض إلى المعنى الاصطلاحي والقانوني للوظيفة العمومية، ثم نتطرق في الأخير إلى أهم الاصطلاحات والمفاهيم التي عرفها فقه القانون الإداري.

• المعنى اللغوي للوظيفة العمومية.

أ- الوظيفة في كل شيء، ما يقدر له كل يوم من رزق، أو طعام، أو علف، أو شراب، وجمع مصطلح الوظيفة هو الوظائف والموظف (بالضم)¹.

ب- المعنى الاصطلاحي والقانوني للوظيفة العمومية:

تطلق الوظيفة العمومية على النشاط الذي تؤديه السلطات والمرافق العامة في الدولة، وهو المعنى المادي الموضوعي للاصطلاح.

والوظيفة تعرف أيضا، بمركز قانوني يشغله موظف عام عادة، وتتضمن مجموعة من الحقوق والواجبات ويسمى البعض اختصاصات، وهو المعنى العضوي الاصطلاحي².

ج- المعنى الشرعي للوظيفة العمومية:

تعني الوظيفة العمومية عند فقهاء المسلمين الولاية العامة وهذا للتعبير عن وظائف الدولة العليا بما فيها منصب (رئاسة الدولة)، الذي يعتبر أعلى وظيفة في الدولة الإسلامية³.

ومصطلح الولاية 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، طبقا للاصطلاح الدستوري المعاصر في تقسيم السلطات داخل الدولة.

وأما الولاية الخاصة فهي السلطة التي يملك صاحبها التصرف في شأن من الشؤون

الخاصة بغيره كالوصاية على الصغار، والولاية على المال، والنظارة على الأوقاف¹.

¹ د/سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مصر، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 19.

² د/نصر الدين مصباح القاضي، مجموعة رسائل دكتوراه (بدون طبعة) (بدون سنة) ص 62.

³ نفس المرجع، ص 69.

راجع أيضا: د/ حماد محمد شطا: "تعريف الوظيفة العامة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، سنة 1989، ص 744-735.

كما نجد أيضا في فقه القانون الإداري اصطلاحات أخرى للوظيفة العمومية، وهكذا فإنه للتعبير عن السلطة التنفيذية في الدول في مستواها الذي يعني تنفيذ السياسة العامة، نجد أنه يستخدم ثلاث اصطلاحات هي:

- مصطلح الوظيفة العامة: "La fonction publique" وهو ذو مرجعية لاتينية (تحديدا فرنسا).

- مصطلح الخدمة المدنية: "civil service" وهو ذو مرجعية بريطانية إذ استعمله أولا (السير تشارلز ترفيليان) ليعني به موظفي الإدارة من البريطانيين في الهند، ويقتصر المصطلح على الموظفين الذين يعملون في الإدارات المركزية.

- مصطلح الخدمة العامة: "publique service" أورد تقرير لجنة الخدمة المدنية في السودان 1968 (صفحة 94) أنه يعني: <<كل العاملين الذين يتقاضون مرتباتهم من دافع الضرائب السوداني بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في المستوى المركزي أو المحلي والهيئات شبه الحكومية، وذلك باستثناء الوزراء والنواب والمناصب السياسية الأخرى، ورجال القضاء والقوات المسلحة>> وهو تعريف أوسع من مصطلح الخدمة المدنية².

- تعريف الوظيفة العمومية.

¹ نفس المرجع و الصفحة.
² د/ بركات موسى الحواتي: تشريعات الوظيفة العامة في العالم العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، طبعة 2007، ص 05.

قد يساور للأذهان بأن الوظيفة العمومية تعني الدولة بأسرها، أي أن الوظيفة العمومية هي وعاء السلطة وأن ظهور الوظيفة العامة مرتبط بظهور الدولة، وان بقاء الوظيفة العامة من بقاء الدولة صاحبة السيادة، غير أن مصطلح "الوظيفة العامة" يمكن أن يعبر عنه قانونا بمعنيين هما (المعنى الموضوعي، والمعنى المادي)¹.

وبالنظر إلى معنى الوظيفة العمومية من الزاوية الموضوعية، فالوظيفة العمومية هي ما تقوم به الإدارة من أعمال ومهام دون البحث عن أحوال الموظفين ومراكز القانونية وهذا ما تركز عليه الوظيفة العامة بالمعنى الشخصي.

ومنه انقسمت دول العالم في نظرتها إلى الوظيفة العمومية إلى فريقين، تبنى كل فريق منهم اتجاه².

وهذا ما سنتعرض إليه بالتفصيل بدءا بالمعنى الموضوعي للوظيفة العمومية ، وذلك من خلال التعرض إلى تعريفها بناء على المعيار الموضوعي ثم التطرق لذكر خصائصها، ثم نتطرق ثانيا إلى تعريف الوظيفة العمومية وفقا للمعيار الشخصي.

أولا: التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية:

يذهب هذا التعريف إلى أن الوظيفة العامة هي عبارة عن مجموعة من الاختصاصات القانونية والنشاطات التي يقوم بها موظف مختص ودائم في الإدارة متوخيا الصالح العام³.

¹ د/ محمد صالح فنينيش، محاضرات في قانون الوظيفة العامة، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الرابعة، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2006، ص 11.
² ALAIN Plantey, traite pratique de la fonction publique, Paris 1963, page 10 et suiv.
³ د/أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، طبعة 1980، د.م.ج ، الجزائر، ص 18.

وتعرف أيضا بـ: >> ما هي إلا مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب

أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام¹.

كما ذهب في هذا المعنى الفقيه الفرنسي ANDRIEN فيعرف الوظيفة العامة بأنها : >> هي

مجموعة من الاختصاصات القانونية التي يمارسها الموظف العام التي لا يتصرف فيها تصرفا

شخصيا²

والملاحظ أن تعريف الوظيفة العمومية وفقا للمعيار أو المعنى الموضوعي يركز أساسا

على أعمال الإدارة واختصاصاتها وما تقوم به من أعمال بواسطة موظفيها.

أي أن الوظيفة العامة وفقا للتعريف الموضوعي تتركز أساسا على النشاط الذي يقوم به

موظفون.

ومن الملاحظ أيضا أن التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية، إنما يقوم على أساس مبدأ

الوظيفة ، أي العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات وما يتطلبه من

مؤهلات تؤهله للالتزام بأدائه³.

ومن الملاحظ أن هذا المفهوم يركز على الوظيفة التي يشغلها العامل أو الموظف،

باعتبارها مجموعة محددة من الواجبات والمسؤوليات، بصرف النظر على شاغل الوظيفة وما

¹ د/محمد صالح فنينيش، المرجع السابق، ص 11.

² د/أنس قاسم، المرجع السابق، ص 18.

³ أفيصاح جلول، النظام القانوني للعطل في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، الجزائر، 2003/2002، ص

يحملة من مؤهلات دراسية وأقدمية في الخدمة، ومنه فالوظيفة العامة تعتبر عملا مخصصا، تتميز بمميزات خاصة ومعينة تحتاج إلى موظف متخصص تخصصا دقيقا في الوظيفة¹. والوظيفة العامة بهذا المعنى مطبقة في الولايات المتحدة الأمريكية، وقليل من الدول نذكر منها على سبيل المثال سويسرا، البرازيل، كندا².

ويمكن الإشارة إلى أن هذا المفهوم يطلق عليه المفهوم الأمريكي.

والوظيفة العمومية بهذا المفهوم تشتمل على مجموعة من الخصائص نذكرها كما يلي:

- أ- ارتباط الموظف بالوظيفة التي اختير لشغلها ارتباطا عضويا، وعند إلغاء
- ب- الوظيفة يفصل الموظف أو يسرح ولا يمكن نقله أو منحه وظيفة أخرى³ لأن ارتباط الموظف بالوظيفة كان على أساس مقومات وخصائص محددة بالوظيفة، الأمر الذي يسمح بنقل موظف من وظيفة إلى وظيفة مشابهة وفي نفس الاختصاص، وإلا لا يمكن القيام بهذه العملية بأي حال من الأحوال لأن الأمر يتطلب التخصص الفني المطلوب.
- ج- تعتبر الوظيفة العمومية على أنها مجرد عمل مؤقت لا يستمر فيه الموظف إلا لمدة قصيرة من الزمن وفقا لظروف الموظف وظروف العمل، وبالتالي لا تكون هناك علاقة دائمة وضيقة بين الموظف والإدارة، ولا يرتبط مصير الموظف بالسلطة العامة ووظائفها، بحيث يرقى من وظيفة إلى أخرى ومن درجة إلى أخرى حتى

¹ د/أنس قاسم، نفس المرجع، ص 20، 21.

² د/سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1990، ص 72.

³ أ/فيصاح جلول، المرجع السابق، ص 46.

يحال على المعاش، ومنه يرتبط مصير الموظف بالعمل الذي يشغله منذ بدء تعيينه في الوظيفة¹.

د- تأخذ الترقية في الوظيفة العمومية في ظل هذا المفهوم، حكم التعيين في وظيفة عليا بشروط أفضل فالترقية مرتبطة بالصلاحية والجدارة والمهارة. وبالتالي إذا أراد الموظف أن يستبدل وظيفة بوظيفة أخرى كان عليه أن يستوفي شروط التعيين في الوظيفة الجديدة، وبالتالي فإن شغلها لا يعد ترقية وإنما يعد تعيينا جديدا².

كما يعد من خصائص الوظيفة العمومية تبعا للمعيار الموضوعي، أنها لا تعتبر مهنة، ولكنها عمل مخصص يقوم به فرد في ظروف مماثلة للأعمال التي يقوم بها فرد آخر في المشروعات الخاصة.

لأن الأعدان أو الموظفين وفقا لهذا المعيار يوجدون في علاقة حرة من الإدارة المستخدمة لهم، ولأن النظرة الأمريكية للإدارة تختلف اختلافا كليا عن النظرة الأوربية، من حيث أن المواطن الأمريكي لا يميز بين الإدارة والقطاع الخاص، فكلاهما يهدفان لتحقيق ذات الغرض³. ولهذا السبب قلنا سابقا أن مفهوم الوظيفة العمومية وفقا للمعيار الموضوعي يطلق عليها المفهوم الأمريكي.

¹ أ/عصمت عبد الكريم خليفة، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 1989، ص 31.

² د/سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، مصر، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 354.

أ/عصمت عبد الكريم خليفة، المرجع السابق، ص 31.

³ د/سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2004-2005، ص 29.

ويرجع التمييز بين الوظائف العمومية في الولايات الأمريكية عن بعضها البعض إلى ثلاثة

أسباب:

1- نوع العمل.

2- مطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل.

3- مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسؤوليات¹.

ونلاحظ أن هذا التمييز للوظيفة العمومية وفقا للمعيار الموضوعي قد تأثرت به بعض الدول العربية فيوجد بعض الدول حاولت تطبيقه بكل محتوياته مثل المملكة الأردنية الهاشمية كما توجد دول أخرى مثل ليبيا والكويت والإمارات العربية، ومصر غلا أنها اقتصرت فقط على الأخذ بنظام الترقيّة، أما الجزائر فأخذت من هذا المفهوم الترتيب الموضوعي لمناصب العمل وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في القانون الأساسي العام للعامل كما سنبين ذلك في حينه. ويلاحظ أن الوظيفة العمومية وفقا للتعريف الموضوعي تتصف بالمرونة، سواء في التوظيف أو في إعداد وتطوير مهارات الموظفين ، ولأن الإدارة غير ملزمة في تحسين مستوى الموظفين، فالتكوين وتحسين المستوى والمعارف مطلوبة من الموظفين أنفسهم نظرا لارتباطهم العرضي والمؤقت لمناصب عملهم، وبالتالي فالوظيفة العمومية لا تعرف تنظيما قارًا للأسلاك الوظيفية، كما أن الإدارة غير ملزمة بوضع قانون عام ينظم الحياة المهنية للموظفين، نظرا لكون الوظائف العامة لا تشغل من قبل الأشخاص إلا بصفة دورية ولا اعتبارات خاصة

ثانيا: التعريف الشخصي للوظيفة العمومية:

¹ د/محمد صالح فنيش، المرجع السابق، ص 12.

يركز هذا التعريف على الأشخاص الذين يقومون بالعمل وعليه فالوظيفة العمومية تعرف أيضا بأنها: >> عبارة عن الأفراد الذين يقومون بالعمل في خدمة مرافق عامة<<
وهكذا فإن التعريف الشخصي للوظيفة العامة إنما يركز على النظام القانوني الذي يطبق على هؤلاء الأفراد.

ويرتكز المعنى الشخصي للوظيفة العامة على مبدأ الرتبة الشخصية ويعطي اهتماما كبيرا للموظف وما يحمله من مؤهلات وأقدمية في الخدمة ومركزه في السلم الإداري.
فخلافًا للوظيفة العامة بالمفهوم الموضوعي الذي يعتبرها مصلحة فإن الوظيفة العمومية بالمفهوم الشخصي تعتبر مهنة للمنتمين إليها، ويعتبر الالتحاق بالوظيفة العمومية التحاقًا بمهنة أو حياة مهنية قابلة للتتبع ، لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة، بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة تنظيمية وقانونية تحكم حياته المهنية المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة وفق مخطط تسيير يحكم مساره

المهني Plan gestion de carrière

فالوظيفة العامة تعتبر: >> مهنة تتميز بالدوام والاستقرار<< حيث يتفرغ لها الموظف ويكرس لها حياته، ويتمتع بمزايا وحقوق و ضمانات تختلف عما هو مقرر في الوظيفة الخاصة¹.

¹ د/محمد صالح فنينيش، المرجع السابق، ص 13.

ويتبين لنا من تعريف الوظيفة العامة وفقا للمفهوم الشخصي أنه يرتكز على الأفراد الذين يقومون بالنشاط ويركز على المرافق العامة التي يعملون فيها ومن ثم فإن هذا التعريف يعطي أهمية كبرى للنظام القانوني الذي يخضع له هؤلاء الأفراد.

والوظيفة العمومية بالمفهوم الشخصي تشتمل على مجموعة من الخصائص هي:

- أ- تعتبر الوظيفة العامة مهنة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها وتتميز هذه المهنة بالدوام والاستقرار ويتمتع الموظف بمزايا وحقوق وضمانات خلافا لما هو مقرر للأعوان العاملين في الشركات والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري
- ب- عدم ارتباط الموظفين بوظيفة معينة بل للإدارة أن تعينهم في أي وظيفة داخل الإطار العام للفئة التي يلتحقون بها ومنه نجد تسريح الموظف لا يكون في ظل هذا النوع عكس ما هو موجود في المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية لأنه في حالة إلغاء الوظيفة لا يفصل الموظف بالضرورة، مثلما يفصل في حالة إلغاء الوظيفة في المفهوم الموضوعي.
- ج- دوام أو عدم عرضية الوظيفة التي يشغلها الموظف وعدم السماح له كقاعدة عامة بممارسة أنشطة خاصة بالرزق، بجانب الوظيفة العمومية
- د- وضوح فكرة الترقية من وظيفة دنيا على وظيفة عليا واعتبار الترقية حق من الحقوق اللصيقة بالوظيفة عند توافر شروطها.

ومنه يتضح لنا من خلال هذه الخصائص التي ذكرناها أن هناك فكرتان أساسيتان تتكون

منهما لوظيفة العمومية في المفهوم الشخصي وهما:

• فكرة القانون الأساسي للموظفين (statut des fonctionnaires).

• فكرة الحياة المهنية للموظفين (carrière professionnelle)¹.

لأن كلتا الفكرتين المقصود بهما هو مجموعة قواعد نوعية، وحياة مهنية للموظفين محددة

سلفا من قبل سلطة تشريعية وتنظيمية ترميان إلى تحقيق الاستقرار في الأمد البعيد كما سنبينهما

في حينه بشيء من التفصيل.

ومنه فالوظيفة العمومية وفقا للمعيار الشخصي تقوم أساسا على مبدأ الرتبة الشخصية الذي

يركز اهتمامه على الموظف وما يحمله من شهادات وأقدمية و مركزه في السلم الإداري، وذلك

بصرف النظر على العمل الذي يقوم به، ومنه تتميز الوظيفة العمومية في ظل المفهوم الشخصي

بالاستقرار والدوام، فيكرس لها الموظف حياته حتى يبلغ سن التقاعد التي تختلف من دولة إلى

أخرى².

ومن خلال المفهومين الموضوعي والشخصي للوظيفة العمومية يمكن تعريفها كما يلي:

>>الوظيفة العامة هي مجموعة من الاختصاصات القانونية والنظم العامة التي تخص

الموظفين العموميين بالدولة³.

¹ د/سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة، المرجع السابق، ص 47.

² د/عبد الحميد متولي: أزمة القانون الإداري، طبعة 1955، ص 7 وما بعدها، مصر.

³ د/محمد صالح فنيش، المرجع السابق، ص 13.

كما أن الوظيفة العمومية هي أيضا: «مجموعة من النظم والأوضاع القانونية التي تحكم موظفي الدولة العموميين فيما يختص بتعيينهم والالتزامات المتبادلة بينهم وبين الدولة»¹.

ومن خلال هذا التعريف تبين لنا أنه جمع بين المعنى المادي الموضوعي الذي يشير على مجموعة من الاختصاصات والأنشطة التي يمارسها الموظف العام وبين المعنى الشكلي أو الشخصي الذي يقصد به مجموعة العاملين في الجهاز الإداري من ناحية أخرى².

¹ د/بركات موسى الحواتي، المرجع السابق، ص 05.
² د/محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 18.

المطلب الثاني:

أنواع أنظمة الوظيفة العمومية.

للوظيفة العمومية عدة أهداف وأبعاد تختلف من دولة إلى أخرى ومن محيط اجتماعي واقتصادي إلى آخر وهو ما ينتج عنه اختلاف في مقوماتها، وأركانها من نظام لآخر.

وهكذا فالوظيفة العمومية تعني الموظفين والقوانين المنظمة لهم وهذا حسب المعيار الموضوعي وتعني اختصاصات وأهداف الإدارة من جهة حسب المعيار الشخصي، فتعدد المهام الموكلة للوظيفة العمومية والأنظمة الخاضعة لها هو ما يفسر وجود أنظمة ونماذج عدة للوظيفة العمومية.

فالوظيفة العمومية في كل دول العالم لا تخرج عن نظامين اثنين هما¹: الموضوعي والذي يرى أن مبدأ الوظيفة هو العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه في واجبات ومسؤوليات وما يتطلبه من مؤهلات لازمة لأدائه، فهو يركز على الوظيفة التي يشغلها العامل بصرف النظر على شاغل الوظيفة، وهو ما يعرف بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية.

¹ د/سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، المرجع السابق، ص 19. المبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العامة في عالمنا المعاصر لا تخرج عن نطاقين اثنين: فإما هي متعلقة بالأحكام الرئيسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العمومية في مجتمع ما، أو لتعلقها بماهية وطبيعة حقوق وواجبات الموظف في ظل هذا النظام، بمعنى أن أنظمة الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة système ouvert، والوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة système fermé وهذان النظامان يختلفان عن بعضهما البعض.

وفي المقابل نجد النظام المغلق للوظيفة العمومية الذي يقوم على الأساس الشخصي والذي يرى أن الوظيفة العمومية تعتبر مهنة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها ويثبت للموظف حقوق وتترتب عليه واجبات¹.

وهكذا فالنظام المفتوح الذي يعتبر الوظيفة العمومية (مصلحة) service، نجد أنه قد أخذت به مجموعة من الدول الأنجلوساكسونية ككندا وفنلندا والسويد وسويسرا وقد أخذت به أيضا الولايات المتحدة الأمريكية كأصل عام، وذلك بسبب ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإن كانت قد أخذت بفكرة الوظيفة العمومية كمهنة في أضيق الحدود في مجال بعض الوظائف، ومنذ وقت قريب.

كما نجد النظام المغلق للوظيفة العمومية الذي يرى في الوظيفة العمومية عبارة عن "مهنة" carrière تتصف بالدوام الاستقرار² و هذا الراي تتزعمه دول أوروبا الغربية مثل فرنسا كما أخذت به غالبية الدول الفرانكفونية³.

وللتعرف على النظامين المفتوح والمغلق للوظيفة العمومية وذكر خصائصها وكل من ايجابياتهم وسلبياتهم سنتعرض في الرفع الأول لنظام الوظيفة العمومية ذي البنية المفتوحة وفي الفرع الثاني لنظام الوظيفة العمومية ذي البنية المغلقة.

¹ /جلول فيساح، المرجع السابق، ص 45.

² /عصمت عبد الكريم خليفة، المرجع السابق، ص 35.

³ د/سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وفاقها في الجزائر في ظل العولمة، نفس المرجع، ص 28.

أولاً: النظام المفتوح للوظيفة العمومية.

رأينا سابقاً أن لمفهوم الوظيفة العمومية في ظل المعيار الموضوعي تقوم على أساس ومبدأ الوظيفة في حد ذاتها، أي مضمون واختصاصات قانونية يقوم بها الموظف في الوظيفة الإدارية.

ف نجد انه في ظل النظام المفتوح للوظيفة العمومية تستخدم الإدارة موظفون يتمتعون بالكفاءة والالتزام بتنفيذ المهمة التي استخدموا من أجلها، فمناصب العمل نجدها محددة سلفاً وتستلزم شروط معينة، تشترط في شاغل تلك الوظيفة، مقابل حقوق وحوافز مادية، يستفيد منها الموظفون.

والمقصود بمصطلح النظام المفتوح، قابلية الوظيفة العمومية للتدفق والتطور المستمر والتحول بين باقي قطاعات الشغل الأخرى (العام، الخاص)¹.

وللوظيفة العمومية في ظل النظام المفتوح عدة خصائص هي:

1- أن الوظيفة العمومية تقوم على أساس الممارسة العرضية، وعدم الاستقرار، أي مجرد عمل مؤقت فنجد الولايات المتحدة الأمريكية أخذت بهذا المبدأ كأصل عام وإن كانت قد أخذت بفكرة الوظيفة العمومية كمهنة في أضيق الحدود في مجال بعض الوظائف

2- كما أن الإدارة في ظل نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة لا تختلف بطبيعتها ولا بامتيازاتها عن المشاريع الخاصة، فهي خاضعة للقانون العام وتدار

¹ نفس المرجع، ص 29.

كمشروع أو مؤسسة لا يختلف فيها التوظيف وتسيير المستخدمين عن غيره، فالموظفون لهم نفس الامتيازات التي يتميز بها العمال في قطاعات العمل الأخرى أي لا يوجد اختلاف بين موظفي الإدارة والقطاعات الاقتصادية الأخرى، على غرار ما هو معمول به نظام الوظيفة العمومية ذات النظام المغلق، كنظام الضمانات الخاصة، الذي يضمن للموظفين الاستمرارية الوظيفية

3- يتم تعريف الوظيفة ووصفها وصفا مجردا في البداية ثم تلجأ الإدارة في البحث عن

موظف تتوفر فيه كفاءات ومؤهلات وخبرة مشترطة في شاغل تلك الوظيفة.

4- في حالة إلغاء الوظيفة يُفصل الموظف الذي كان يشغلها لأنه أختير لشغل تلك

الوظيفة فقط، وليس للموظف الحق في الاحتجاج على الإدارة

5- كما أن الوظيفة العمومية في ظل النظام المفتوح تتأثر وفقا لحركية العرض

والطلب، والرغبة في التطور المتواصل ولذلك يرفض إدماج الموظفين في هياكل

هرمية مستمرة ودائمة، تماشيا ومنطق محاربة تكوين قوى ضاغطة تتمتع

بامتيازات كما هو الشأن داخل المجتمع الأمريكي.

فالوظيفة العمومية في النظام المفتوح يقابلها المعيار الموضوعي أي قيامها على

أساس الخدمة service أو المصلحة، ومعناها أن الالتحاق بالوظيفة لا يقدم امتياز

لشاغلها فهي تقوم أساس على فكرة المرونة والتبسيط في طبيعة العلاقات بين

المستخدمين، والنجاعة والمرودية بالاستعمال الأنجع الكفاءات والمختصين الذين

يوجدون في علاقة حرة مع الإدارة

6- كما أن التعيين بعد فترة التجربة لا يعطي للموظف صفة الموظف العام، لأن التوظيف

في هذه الوظيفة مرتبط بأداء أعمال مهنية محددة، ويرتبط بقاء الموظف بمدى تحقيق الانسجام

بينه كمستخدم وبين الإدارة من جهة أخرى.

7- كما أن تعديل التنظيم الهيكلي للإدارة يمكن أن يكون سببا كافيا لإنهاء علاقة العمل بين

الموظف والإدارة في حالة ما إذا ألغيت الوظيفة التي كان يشغلها.

8- وفي المقابل نجد أن الموظف يمكنه أن ينهي علاقة العمل بإرادته المنفردة لأسباب

يعتبرها كافية، مثل انخفاض الأجر، أو مجرد الرغبة في تغيير الوظيفة، غير أنه على الموظف

والإدارة أن يلتزما في جميع الحالات باحترام شرط أو ما يعرف بمهلة الإخطار حفاظا على عدم

تعطيل السير الحسن للمرفق العام

ثانيا: النظام المغلق للوظيفة العمومية.

خلافًا للنظام المفتوح للوظيفة العمومية نجد أن النظام المغلق للوظيفة العمومية يعتبر

الوظيفة العمومية مهنة، يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، ويثبت للموظف حقوق ويلتزم

بواجبات.

وتقوم أيضا على مبدأ الرتبة الشخصية الذي يركز اهتمامه على الموظف وما يحمله من

مؤهلات وشهادات وأقدمية، وموازية في السلم الإداري، لغيره من الموظفين، وذلك بصرف

النظر عن العمل الذي يقوم به، وتتميز الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق بالدائمة والاستقرار التي يكرس لها الموظف حياته حتى يبلغ سن التقاعد التي تختلف من دولة لأخرى. فالوظيفة العمومية في النظام المغلق، تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة والوظيفة تقتضي أيضا بدورها تفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية وبالتالي فإن الدول التي تأخذ بنظام الوظيفة العمومية المغلق، تحاول ما أمكن توفير الطمأنينة للموظف من الناحية المادية والنفسية حتى يقبل على مواصلة القيام بعمله ويتمكن من أداء واجبات وظيفته على النحو المطلوب.

ويطلق على هذا النظام "احترافية الوظيفة العمومية"

والنظام المغلق لا يفترض تعيين الموظف مدى الحياة في الوظيفة، بقدر ما يعني الالتحاق بالوظيفة والخضوع التام من الموظف للدولة، حيث تكون خدمة المرفق التي عين الموظف من أجلها في الوظيفة دائمة أو غير عرضية، لديمومة المرفق العام في حد ذاته. ويكون دخله أيضا من الوظيفة التي يشغلها ويكون هو مصدر رزقه الأساسي في غالب الأحوال.

أي أن الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق الأساس فيها هو الدوام أو عدم عرضية الوظيفة التي يشغلها الموظف وعدم السماح له كقاعدة عامة بممارسة أنشطة أخرى خاصة بالرزق إلى جانب الوظيفة العمومية التي يشغلها.

وتقوم الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق على فكرتان أساسيتان هما:

1- فكرة القانون الأساسي للموظفين "Statut des fonctionnaires".

2- فكرة الحياة المهنية للموظفين "Carrière professionnelle".

وتمارس المهنة في ظل النظام المغلق لفائدة المصلحة العامة، ولحساب المواطنين، ولذلك

فهي تشترط في المترشحين لها وفي شاغليها قدرات عالية ومؤهلات تقنية، تمنح للوظيفة

العمومية نوعيتها بالمقارنة بغيرها من الحرف الأخرى أو المهن الأخرى

المطلب الثاني:

تعريف الموظف العام

لا نجد تعريف موحد لمفهوم الموظف العام¹، ويرجع الأستاذ "محمد فؤاد مهنا" كون كل القوانين واللوائح اقتصرت على تحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام التي وردت في كل منها².

وبما أن كل تشريعات العالم لم يحظى فيها الموظف العام بعناية كاملة واكتفت تقريبا كل التشريعات بما فيها الجزائر على الاقتصار بذكر وبيان الأشخاص الذين تنطبق عليهم أحكام النظام العام للموظفين³.

وقصد الوصول إلى تعريف شامل وجامع مانع نحاول البحث في تعريف الموظف العام من خلال البحث في التعريفات التي حاول أن يقدمها المشرع في بعض الدول وهذا في الفرع الأول، ثم في الفرع الثاني نتعرض إلى تعريف الموظف العام في الفقه المقارن، أما الفرع الثالث والأخير فنتناول ما قرره القضاء المقارن، وسنعرض المحاولات فيما يلي:

أولاً: التعريف القانوني للموظف العام .

يختلف تعريف الموظف العام باختلاف المشرعين، بل ويختلف في البلد الواحد بحسب النصوص التي تعني به⁴.

¹ أ/خرفي الهاشمي، مطبوعة الوظيفة العمومية، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2005، ص 59.
² أنظر محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة ص 455، مشار إليه في مطبوعة الوظيفة العمومية للأستاذ خرفي الهاشمي.
³ د/محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 32.
⁴ أ/مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 19.

ومنه لم يرد في معظم القوانين والأنظمة الوظيفية تعريف محدد بالموظف العام، وإنما اكتفت ببيان من ينطبق عليه تشريع الوظيفة العامة، وتحديد العناصر التي يجب أن تتوفر في الشخص باعتباره موظفا عموميا.

وفيما يلي سنحاول تعريف الموظف العام في كل من التشريع الفرنسي والمصري والعراقي واليمني.

فالملاحظ أن المشرع الفرنسي لم يعرف الموظف العام صراحة ولم يحدد مدلوله رغم أنه أوجد نصوص خاصة للوظيفة العمومية واستعمل فيها مصطلح "الموظف العام"¹.

وبخصوص تعريف الموظف العام فقد حاول المشرع الفرنسي إعطاء تعريف وهو ما نستشفه، في نص الفقرة الأولى ممن قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 والصادر في 19 أكتوبر 1946 على أنه: "يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر (السلم الرئاسي) في إحدى الإدارات المركزية للدولة، أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات العامة القومية".

وكان من الواضح في هذا النص أنه لا يعتبر تعريفا كاملا بل اكتفى بتحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكامه فهو مجرد بيان للموظف في شأن تطبيق أحكام هذا القانون ويفهم من النص الفرنسي أنه يتوجب أن يتوفر في الموظف العام عنصرين أساسيين هما:

- الوظيفة الدائمة.

أنظر على سبيل المثال: Duez (Pant)et Debeyre (Guy): traite de droit administratif, Paris, 1952, p.634 ets.
ومشار إليه في مؤلف، د.محمد جودة الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1967، ص 07.
د/محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 32.

- الخدمة في مرفق إداري عام¹.

وكان القانون الصادر في 1941/09/14 قد اقتصر على تعداد العمال الذين يعتبرهم موظفين عموميين² في حين اكتفى قانون 59/244 الصادر في 4 فبراير 1959 بترداد ما ورد في القانون الخاص بموظفي الدولة الصادر في 1946/10/19 .

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي لم يخضع موظفي المرافق الاقتصادية لأحكام القوانين السابقة الذكر، كما أنه استثنى موظفي البرلمان ورجال القضاء ، والجيش، والعمالون في مرافق أو ومنشآت عامة ذات طابع صناعي أو تجاري³.

واستقر رأي المشرع الفرنسي في القانون الجديد رقم 634 الصادر في 16 يوليو 1983 المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين كما أقره في القوانين السابقة⁴.

أما المشرع المصري فقد عرف الموظف العام في القانون المتعلق بنظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 46 لعام 1964 بأنه : >>يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة<<⁵.

¹ د/علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 78.

² أ/مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 19.

³ أنظر ordonnance N° 59-244, 4 février 1959, code administratif, Dalloz. مشار إليه في كتاب د/علي جمعة محارب ، المرجع السابق ، ص 78.

⁴ د/علي جمعة محارب، نفس المرجع، ص 79.

⁵ د/سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ج/2، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 282.

هذا من خلال ما سبق في محاولتنا لجمع تعاريف قانونية للموظف العام في عدة تشريعات تؤكد فعلا أن التشريع وعبر مختلف الأنظمة لم يتوصل إلى إيجاد تعريف كامل وشامل ومانع وجامع للموظف.

وفي هذا الصدد نجد أن المشرع اليمني، تميز على باقي التشريعات في إيجاد تعريف للموظف العام حيث جاء في قانون الخدمة اليمنية رقم 19 المؤرخ في سنة 1991 على أن الموظف العام هو: >>الشخص المعين بقرار من السلطة المختصة للقيام بعمل ذهني أو مهني أو حرفي أو غيره تنظمه الوظيفة مصنفة ومعتمدة في الموازنة العامة للدولة والذي يعتبر بمجرد تعيينه في مركز نظامي سواء أكانت الوظيفة دائمة أو مؤقتة بموجب هذا القانون واللوائح المنفذة له والقوانين الأخرى النافذة"¹.

وخلاصة القول أن جميع التشريعات الفرنسية والمصرية واليمنية اشتركت في الاتفاق على وجوب وجود عناصر يجب توفرها في الموظف العام ونذكر على سبيل المثال.

دائمة الوظيفة ، ارتباط الوظيفة التي يقوم بها الموظف بالحكومة أو في إحدى الهياكل التابعة للدولة، تقاضي راتب من الميزانية العامة للدولة، والتعيين والترسيم بأداة قانونية في السلم والكادر التسلسلي أو الوظيفي...

وفيما يلي سنتعرض في الفرع الثاني من هذا المبحث إلى مفهوم الموظف في الفقه

المقارن.

¹ / يحي قاسم علي سهل، الضمانات الوظيفية والعقوبة التأديبية في القانون اليمني. أطروحة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون سنة 1998، ص 08.

ثانياً: التعريف الفقهي للموظف العام.

لقد سبق وأن أشرنا بأن الموظف العام لم يحظى بعناية المشرع عناية كاملة في تحديد مدلوله ومفهومه في جميع تشريعات الدول.

وأمام هذا النقص في تحديد مدلول وتعريف الموظف العام، فإنه يوجد من يقول بأن المشرع قد أحسن صنعا إذ لم يضع تعريفاً للموظف العام لأن وضع تعريف محدد هي مهمة الفقه وليست مهمة التشريع¹.

وعلى هذا الأساس فقد قام الفقه ببذل جهودا لاستخلاص عناصر يمكن بواسطتها إعطاء تعريف محدد للموظف العام²، وسوف نعرض هذه المحاولات فيما يلي:

ف نجد الفقه في فرنسا يعرف الموظف العام في قول المدير السابق للتوظيف العمومي "بأن الوظيفة العامة هي الاصطلاح الذي يبدأ استخدامه منذ بضعة سنين لتعيين مجموعة المستخدمين الممثلين للإدارة"، ويضيف المدير السابق للتوظيف العمومي قول " أن الموظف العام هو كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الميزانية العامة بدفعه له مباشرة"³. لكن يوجه لهذا التعريف عدة انتقادات نذكر منها أنه:

- لا يتماشى مع الوقت الراهن.
- يتميز بالغموض والعمومية.

¹ د/محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 32

² د/علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 85.

³ أ/مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 14+15.

- أنه يقوم على معيار مالي بقوله " كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الميزانية العامة بدفعه له مباشر". وهذا ما يوجه إليه كثيرا من الانتقادات إذ يوجد أعوان تابعين للدولة وممثلين للإدارة مثل رؤساء البلديات في فرنسا ولكن لا يتقاضون مرتب من الميزانية العمومية، ونجد في المقابل العكس إذ يوجد بعض أعوان لدولة ولا يتمتعون بصفة الموظف العام بمعناها الدقيق كالنواب في المجالس النيابية ومع هذا تصرف لهم رواتب من الميزانية العامة¹.

أما تعريف الموظف العام عند الفقيه ديجي "Duguit" فهو كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها.²

وأضاف لقوله هذا محاولا التمييز بين المستخدم والموظف "أن العامل هو من يساهم في أعمال لا تدخل في المهام الإجبارية للدولة"³.

ويتضح من مضامين التعاريف السابقة الذكر، أن أغلبية الفقه الفرنسي يضعون شرطين أساسيين لاعتبار الشخص موظفا عاماً.

1- شغل وظيفة دائمة.

2- المساهمة في إدارة مرفق عام، وأضاف جانبا من الفقه الفرنسي شرطا آخر وهو

أن تكون للموظف درجة من درجات السلم الإداري⁴.

¹ أ/ مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 15.

د/ محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص 53.

² د/ علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 86.

³ أ/ مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 15.

⁴ د/ علي جمعة محارب، نفس المرجع، ص 86.

أما تعريف الموظف العام في الفقه المصري، فقد تعرض العديد من الفقهاء المصريين لتعريف الموظف العام، نظراً لأنه لم يرد تعريفه بقوانين التوظيف المصرية كما سبق القول في هذا البحث، وسنحاول التعرض لهذه التعاريف كما يلي:

فالدكتور محمود "سعد الدين الشريف" في كتابه "أصول القانون الإداري" الصادر سنة 1956 يعرف الموظف بأنه: >>الشخص الذي يتقلد وظيفة دائمة بصورة مستمرة، حيث يساهم بتقلدها في إدارة مرفق عام إداري تتولاه الدولة أو مؤسسة عامة، ويخضع من ثم لقواعد القانون العام¹.

المطلب الثالث:

موقف الفقه والمشرع من تعريف الموظف العام في الجزائر.

نتعرض في هذا المطلب إلى موقف الفقه والقضاء والمشرع من تعريف الموظف العام وهذا في فروع ثلاثة

أولاً: موقف الفقه في الجزائر من تعريف الموظف العام

عمل الفقه والقضاء وحتى التشريع أحياناً على إبراز العناصر المميزة للموظف العام بالمفهوم القانوني الضيق نجد البعض يعرف الموظف العام بالمقارنة مع الأعوان الآخرين ونجد البعض الآخر يتعرضون لتعريفه مباشرة وسنحاول إبراز بعض محاولات الفقهاء الجزائريين وآراء الأساتذة في تعريف الموظف العام.

¹ / سعيداني سميرة، المرجع السابق، ص 17.

وقد عرف الأستاذ "ميسوم سبيح" الموظف العام وهو يميزه بغيره من الأعوان قائلا:
>>يضمن سير الإدارة العامة، أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ولا يخضع منهم للقانون العام
للوظيفية العمومية، سوى الذين لهم صفة الموظف و لا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين
رسمو بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائياً<<¹.

ونستخلص من تعريف الأستاذ "ميسوم سبيح" أن الموظف العام هو كل من يتوفر فيه شرط
الترسيم في الوظيفة بعد تعيينه بأداة قانونية صادرة عن السلطة المختصة ويشترط أيضاً التثبيت
النهائي.

كما يرى الأستاذ "محيو أحمد" بأن الموظفين هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي
حسب المادة 1 من قانون الوظيفة العمومي². ومنه نجد أن الأستاذ أحمد محيو يميز أيضاً ويسير
في نفس سياق الأستاذ ميسوم سبيح بتمييزه بين الموظفين وغيره من الوكلاء العاميين أو الأعوان
المتعاقدين تمييزاً دقيقاً لأنه يستند إلى نص المادة 1 من الأمر 133/66³. وتقابلها المادة
السابعة(7) من الأمر 03/06 الحالي المتضمن الوظيفة العمومية.

أما الأستاذ "عبد الرحمن الرميلي" فهو يعرف الأعوان العموميين بأنهم >>الأشخاص الذين
ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم
وواجباتهم ودون أن يشاركوا مباشرة ولا بصفتهم الشخصية في إعدادة<<⁴.

¹ MISOUM SBIH: la fonction publique-hachette, Paris 1968, p 13.

² د/محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 35.

³ الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية المؤرخ في 1966/06/02، ج ر: عدد 46.

⁴ Remili (A), les tinstitations administratives algerienne, (S.N.E.D) 2^{ed} 1973 , p 192.

مأخوذ من د/محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 35.

وفي محاولتنا لإيجاد تعريف فقهي للموظف العام في الفقه الجزائري لمسنا أن الأساتذة والمفكرين في الجزائر حاولو بمجهودات مختلفة تعريف الموظف العام ومن الملاحظ أن هذه المجهودات لم تكن خارج نطاق التعريف الوارد في المادة الأولى من الأمر 66-133 الصادر في جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، وتقابلها المادة 4 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2005 والمتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية الحالي.

ثانيا: موقف المشرع الجزائري من تعريف الموظف العام.

وبدوره المشرع الجزائري حاول تعريف الموظف العام في القوانين الوطنية بدءا من الميثاق الوطني الجزائري الصادر سنة 1964 حيث جاء في إحدى فقراته ما يلي:

"...إن الموظف أداة للدولة ويجب أن يصير خادما للجماهير الكادحة وإصلاح النصوص يجب أن يصحب بإعادة تربية سياسية تجعل من موظف الدولة صلة مع الجماهير وليس سلطة فوقها"

وكما نلاحظ فقد غلب على هذه الفقرة الطابع الإيديولوجي حيث ذكرت الغاية من الوظيفة العامة وهي خدمة الشعب ولم تتطرق إلى تعريف الموظف العام وبالنظر إلى دستور 1976 نجد أنه في نص المادة 37 ذكرت المهام المنوطة بالموظف العام وهي خدمة الشعب وتحقيق المنفعة العامة كما يلي: "ليست وظائف الدولة امتياز بل هي تكليف على أعوان الدولة أن يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب والمنفعة العامة مصالح الغير، ولا يمكن بحال من الأحوال أن تصبح

ممارسة الوظائف العمومية مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة" نلاحظ أن هذه المادة كذلك لم تعرف الموظف العام، وهو نفس الشيء بالنسبة لدستور 1989 فقد جاء في نص المادة 48 منه على أنه: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

وفي المادة 21 من نفس الدستور جاء فيها: "لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة"¹.

أما في الدستور 28 فبراير 1996 نجده ساير ما جاء به دستور 1989 إذ وباستقراء نص المادة 48 التي تنص على أنه: "لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

ونجد أيضا في نفس الدستور الحالي وفي نص المادة 51 منه على ما يلي: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"²

والواقع أن المشرع الجزائري لم يكن أكثر إفصاحا من غيره في هذا المجال ومن خلال البحث في النصوص الدستورية يمكن أن نلاحظ بأن المشرع الدستوري لم يتعرض لتحديد مدلول الموظف العام ولا حتى عون الدولة لا في دستور 1963 ولا في ميثاق ودستور 1976

¹ دستور سنة 1989 الصادر في 28 فبراير 1989، ج 9، رقم 09، الصادرة في 28 فبراير 1989.
² أ/سعيداني سميرة، المرجع السابق، ص 13.

كل ما في الأمر أنه أشار إلى عون الدولة إشارة عابرة تتضمن إما تحديد حقوقه أو تعدادا لواجباته¹.

ومن كل ما سبق نجد أن المؤسس الدستوري لم يتعرض لمعنى الموظف العام بمعناه الدقيق بل تحدث على المساواة في تقلد الوظائف وكيفية تقلد هذه الوظائف والهدف من ممارسة الوظيفة العمومية في الدولة

وإذا انتقلنا إلى نظرة المشرع في القانون المدني في نص المادة 129 التي تنص على ما يلي: "لا يكون الموظفون والعمال العموميون مسئولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم².
ومنه نجد أن نص المادة 129 لم تعرف الموظف العام بل أشارت إلى مسؤوليته فقط وللبحث عن تعريف الموظف العام في القوانين والتشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية نبحث في أول قانون صدر بشأن الموظفين العموميين وهو الأمر 133/66 حيث نجد في نص المادة الأولى منه على أنه: "يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة والذين رسمو في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بالمرسوم".

وبتحليل نص هذه المادة نجد أنها تشير إلى عناصر يجب أن تتوفر في الشخص الذي يتقلد

الوظيفة العمومية وهي:

¹ /مصطفى الشريف، المرجع السابق ، ص 20.
² القانون رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

- دائمية الوظيفة العامة.

- الترسيم في الوظيفة.

- شغل الوظيفة في إدارة مركزية أو محلية.

والشيء المهم الذي يجب ذكره هو إضفاء صفة الموظف على عمال المرافق العامة الصناعية والتجارية بقوة هذا القانون حيث نجد أن هذا القانون لم يميز بين المستخدمين والعمال وبين موظفي المؤسسات الإدارية وعمال المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي ويعود ذلك لسببين ذكرتهما المذكرة الإيضاحية في القانون الأساسي آنذاك وهما :

1. الحفاظ على أموال الخزينة العامة.

2. المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام¹.

لقد حاول المشرع الجزائري تعريف الموظف العام في مادته الأولى من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث جاء فيها ما يلي : >>يعتبر موظفين عموميون الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة، الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي للإدارات المركزية التابعة للدولة، وفي المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية، وفي الجماعات المحلية وكذلك في المؤسسات والهيئات العامة².

¹ د/عوايدي عمار، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر ، 1989، ص 42.
² نص المادة 1 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر عدد 46.

نلاحظ أن المادة الأولى من هذا القانون انتهت إلى أن مصطلح الموظف العام يطلق على أي شخص يعمل و يكفي أن يعمل لاعتباره موظفا عاما ونلاحظ أن هذا القانون استثنى ثلاث فئات وهي:

- الموظفون اللذين يعملون لحسابهم الخاص.

- العسكريين.

- الأشخاص اللذين يمارسون مهام عليا انتخابية.

من خلال ما سبق نجد أن هذا القانون لا يفرق بين المؤسسات الاقتصادية والتجارية والمؤسسات الإدارية.

ومن الملاحظ أن المرسوم 59/85 جاء أكثر وضوح وتفصيل من القانون السابق في تعريف الموظف العام، إذ نجده قد حدد من الشخص الذي يطلق عليه تسمية موظف وبيّن العلاقة التي تربط ما بين هذا الأخير والإدارة بقوله في الفقرة الثانية من المادة الخامسة: " يكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة ".

وهكذا فإن تعريف الموظف العام حسب ماجاء في نص المادة 04 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي تنص على أن " الموظف العام هو كل من عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري " ومن هذا يمكن معرفة صفات الموظف العمومي كالاتي:

أ- الموظف في الإدارة العمومية بصورة دائمة: يجب أن يستقر في عمل دائم أي أنه يبدأ حياته المهنية في الوظيفة العمومية وينميها فيها (تطور) فيكون له مسار وظيفي متسلسل ومستمر وفكرة الديمومة لا تنحصر فقط في كيفية أداء الموظف لعمله لأن هذه القضية تنظمها القوانين بل تختلف أنماط العمل (يومي، أسبوعي، شهري) ومثال ذلك هو وظائف التدريس وبعض الوظائف الإدارية كأساس الديمومة هو الوظيفة ككل.

ب- التعيين من جانب هيئة عمومية: حتى يعتبر الشخص موظف عمومي لا بد من أن يكون إلى جانب ديمومة الخدمة الالتحاق بالعمل بطريقة قانونية ووفق الشروط والتدابير المقررة قانونا لشغلها، فمجرد انصاف الشخص بشروط التعيين في الوظيفة العمومية ونجاحه في الامتحان أو المسابقة وترشيحه للعمل في الوظيفة التي تقدم لها لا يكفي لاعتباره موظفا عاما بل لا بد من صدور مقرر بتعيينه من جانب الإدارة المستخدمة وكذلك قضاء فترة التربص بنجاح وتثبيته في إحدى الدرجات الوظيفية الموجودة في الجهة التي عين لها.

ج - مزاولة العمل في إدارة عمومية (أو مرفق عام): يشترط حسب القانون 03/06 في الشخص لكي يعتبر موظفا عموميا أن يقوم بالخدمة في مرفق تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى سواء كالإدارة المركزية، المحلية (الولاية والبلدية) والهيئات والمؤسسات العمومية.

المبحث الثالث:

الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف بالإدارة في ظل الأمر 03/06.

ثار الخلاف في القفه والقضاء الإداريين في مختلف دول العالم حول تحديد الطبيعة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة، وبصورة أخرى العلاقة التي تربط هذا الشخص الذي يؤدي وظيفة عمومية بالدولة ومن جملة التساؤلات التي طرحت: هل العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد؟ وكان أصحاب هذه الفكرة (العقد) يرون بأن الموظف في علاقته بالدولة هو في مركز تعاقدية وعلى هذا الأساس ظهرت العديد من النظريات التعاقدية التي تتفق على أن العقد هو أساس هذه العلاقة إلا أنها تختلف في طبيعة هذا العقد فالبعض اعتبره من عقود القانون الخاص (عقد مدني)، بينما يرى البعض الآخر أن هذه العلاقة هي من عقود القانون العام.

وفي المقابل يرى فريق آخر من الفقهاء، أن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ومضمون هذا الرأي أن القوانين واللوائح هي التي تحدد شروط وأحكام الوظيفة وحقوق وواجبات الموظف ولدراسة طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة العامة إرتأينا أن نخصص هذا المبحث، للبحث في طبيعة العلاقة من خلال المطلب الأول الذي يدرس العلاقة التعاقدية وفي المطلب الثاني العلاقة التنظيمية أو اللائحية وفي المطلب الثالث سنرى موقف المشرع الجزائري من العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة.

المطلب الأول:

النظرية التعاقدية.

تقوم هذه النظرية على أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة ذات طابع تعاقدى أي تستند إلى عقد من طرفين الدولة من جهة والمترشح للوظيفة العامة من جهة ثانية.

ومنه فهذه العلاقة التي أساسها عقد حسب هذه النظرية لا يختلف فيها مركز الموظف عن مركز العامل أو الأخير في عقد العمل¹.

وقد اختلف الفقه الإداري المقارن حول تكييف العقد المبرم بين الإدارة والموظف فالبعض اعتبره من عقود القانون الخاص، وتأسيساً على هذه النظرية فإن تنفيذ العقد يدخل في نطاق تطبيق القواعد العامة للالتزامات التي تخضع لها الدولة كغيرها من الأفراد، باعتبارها طرف في عقد العمل².

ومما سبق سنقدم بعض كل من الآراء والنظريات القائلة بأن العلاقة بين الموظف والإدارة هي عقد.

1- نظرية العقد المدني:

2- نظرية عقد الإذعان:

3 علاقة الموظف بالإدارة علاقة من نوع خاص:

¹ /سعيداني سميرة، المرجع السابق، ص 23.
² د/عبد القادر الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، الأردن، عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1983، ص 147.

4 نظرية عقد القانون العام أو عقد الوظيفة العامة:

5نظرية العقد المدني لموظفي إدارة المالية وعقد القانون العام لغيرهم.

المطلب الثاني:

النظريات القانونية أو التنظيمية.

مضمون هذه النظريات أن العلاقة بين الدولة والموظف تنظم وفقا لأحكام القانون العام. وبعبارة أخرى إن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها اللوائح، ويسري أي قانون أو تنظيم جديد على الموظف بأثر مباشر¹.

وظهرت هذه النظريات التي تقوم على أن العلاقة بين الموظف والإدارة إنما تقوم على أساس قانوني وتنظيمي، وقد ظهرت على أنقاض النظريات التعاقدية التي أثبتت فشلها وهجرتها كل الدول.

المطلب الثالث:

موقف المشرع الجزائري من العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة.

يمكن القول في تكييف العلاقة القائمة بين الموظف و الإدارة، أن الأول يوجد في مركز تنظيمي لائحي، أن الموظف يستمد حقوقه و واجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية، و استبعاد فكرة التعاقد في التعامل بين الموظف و الهيئة المستخدمة.

¹ د/عبد القادر الشيلخي، المرجع السابق، ص 61.

و هذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، و حسن سير المرافق العامة. و هذا ما أخذ به المشرع الجزائري في المادة (7) من الأمر 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية. حيث نصت على أن الموظف يكون تجاه الإدارة في وضعية قانونية و تنظيمية. أي أن المشرع رفض صراحة مبدأ التعاقد في الوظيفة العامة التي تزيد بعض الأطراف و الجهات فرضه حاليا. إذا أن الموظف لا يشعر بالاستقرار في الوظيفة مما يجعله عديم المردودية و يؤثر سلبا على سير المرفق العام.

وقدكان اتجاه المشرع الجزائري تجاه العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة واضحا وذلك بتبنيها للعلاقة التنظيمية وللائحية في كل القوانين والتنظيمات المنظمة للوظيفة العمومية منذ الاستقلال.

وهذا ما أكده المشرع في نص المادة السابعة 07 من الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 حيث نصت على ما يلي:

>> يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية¹.

أي أن المشرع الجزائري يجعل الموظف العام مع الإدارة في علاقة قائمة على أسس قانونية وتنظيمية.

والجدير بالذكر أن القانون 03/06 قد حمل بعض المستجدات فيما يخص العلاقة التي تربط الأعوان بالإدارة إذ أشار إلى وجود أنواع من التوظيف: توظيف دائم، وتوظيف عن

¹ الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر رقم 46.

طريق التعاقد في بعض المناصب والتوظيف المؤقت مما يجعل الحقوق والواجبات تختلف من علاقة لأخرى.

1- حالة التوظيف الدائم:

لقد اقر المشرع الجزائري مبدأ العلاقة القانونية التنظيمية التي تربط الموظف بإدارته في مختلف النصوص المنظمة لقطاع الوظيفة العمومية قبل صدور الأمر رقم 03/06 دون إغفال العلاقة التعاقدية في نطاق ضيق جدا استجابة لحاجيات عرضية دائما غالبا ما تحدد في سنة مالية (ميلادية) واحدة قابلة للتجديد.

2- التوظيف عن طريق التعاقد:

إن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006، نص على نمط جديد للعمل في مفهوم الوظيفة العمومية ذات الهياكل المغلقة المعمول به في الجزائر حين نصت المادة 19 من الفصل الرابع المعنون 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، ولتعريف نظام التعاقد نتناول النقاط التالية:

1- الإطار القانوني لنظام التعاقد: يخضع الأعوان المتعاقدون إلى إطار قانوني محدد بموجب الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 19 إلى 24.

2- الإطار التنظيمي لنظام التعاقد: و يخضع الأعوان المتعاقدون إلى الإطار التنظيمي المحدد في المرسوم الرئاسي رقم: 308/07، المؤرخ في: 29 سبتمبر 2007، والذي يحدد كيفية 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:

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، و أما الفئة الثانية وهي فئة الأعوان الذين يتم توظيفهم في إطار المادة 20 وبصفة إستثنائية في مناصب شغل مخصصة للموظفين في حالتي إنتظار تنظيم مسابقة توظيف، أو إنشاء سلك جديد للموظفين أو لتعويض الشغور المؤقت لمنصب العمل، وأما الفئة الثالثة فتتعلق بالأعوان الذين يتم توظيفهم في إطار المادة 21 في مناصب شغل التي تكتسي طابعا مؤقتا.

وقد جاء التأكيد على ذلك في المادة 22 من الأمر رقم 03/06 والتي نصت على أن توظيف هذه الفئات المذكورة من الأعوان حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية سيتم عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي على أن لا 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 ان العقود قد تكون محددة المدة، وقد تكون غير محددة المدة وبالتوقيت الكامل أو التوقيت الجزئي 1.

وترك القانون الأساسي للوظيفة العمومية مسألة تحديد كفيات توظيف الاعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم، والقواعد المتعلقة لتسييرهم ونظامهم التأديبي

المطبق عليهم للتنظيم، وهو ما حدث بالفعل حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 07-308 بتاريخ 29 سبتمبر 2007 لينظم هذه المسائل 1.

فإذا كان نظام التعاقد معمولاً به ضمن التشريعات السابقة في ميدان الوظيفة العمومية في نطاق ضيق فإن الشيء الجوهرى في هذه المادة هو جعل التوظيف ضمن مناصب الشغل في المادة 19 أعلاه خاضعة إجبارياً لنظام التعاقد فلا يجوز للإدارة أن توظف خارج هذا النظام وإلا كان عملها مخالفاً للتشريع (القانون) وفي هذا الإطار فقد صدرت تعليمة من رئاسة الحكومة عقب صدور الأمر 03/06 مباشرة وتم إبلاغها لجميع الإدارات والمؤسسات العمومية المعنية بهذا القانون مفادها أن تباشر هذه الإدارات في تطبيق المادة 19 من الأمر السابق².

إن اعتماد التعاقد كطريقة إجبارية للتوظيف فيما يخص نشاطات الحفظ، الصيانة والخدمات يؤدي بنا إلى استنتاج بعض المزايا لهذا النظام وبالمقابل فإن لديه بعض العيوب.

مرسوم تنفيذي رقم 07/308، صادر بتاريخ: 2007/09/29، يحدد كفايات توظيف الأعدوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة 1

لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج ر عدد 61 صادرة في 30 سبتمبر 2007 .

2 إن مناصب الحفظ أو الصيانة أو الخدمات بعد صدور الأمر 03/06 أصبحوا خاضعين لنظام التعاقد، حيث يرتبط العون بعقد مع الإدارة غالباً ما تحدد مدته بسنة كاملة قابلة للتجديد ولكن هذا لا يعني أن الإدارة حرة في اختيار الأعدوان لشغل المناصب المذكورة في المادة 19 من القانون السابق ذكره ولكن يتعين عليها القيام بمسابقة لفائدة الأشخاص الذين يريدون الالتحاق بهذه المناصب، وعند تعيين الفائزين في المسابقة فإن شغلهم المناصب يكون عن طريق عقد يمكن للإدارة إنهائه عندما لا ترى أي جدوى من استمراره.

المحور الثاني:

تنظيم المسار المهني ومشاركة الموظف في تسيير شؤونه

إن الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية قد اعتمد على استراتيجية في تنظيمه للعنصر البشري وهذا بغية تطوير الوظيفة العمومية في الجزائر ، فركز الأمر على أسلوب المشاركة والحوار وهذا من خلال إشراك الموظفين في تسيير شؤون الوظيفة وهذا بالاعتماد على هيئات الوظيفة من خلال دورها في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار من طرف الموظفين وقد اعتمد الأمر في ذلك على الهيكل المركزي للوظيفة العمومية والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وكذا هيئات المشاركة والاطمئنان وهو ما سنتناوله في (المبحث الأول) .

كما أن القانون الأساسي للوظيفة العمومية قد نظم المسار والحياة المهنية للموظف وهذا من خلال النص على حقوق وواجبات الموظف العام، كما أن الأمر قد نظم النظام التأديبي الذي يخضع له الموظف العام عند تعرضه للمتابعات التأديبية ، وهو موضوع (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

المشاركة في تنظيم الوظيفة العمومية:

تطبيقاً لمبدأ ديمقراطية الإدارة، و حق الموظفين أمورهم و شؤونهم الوظيفية و المشاركة في أقر المشرع الجزائري أشكال و صور لهذه المشاركة تتمثل في هيئات نص عليها في المواد من 55 إلى 62 وهي كالتالي:

وفي هذا الصدد نصت المادة 55 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام

لوظيفة العمومية على أن الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العمومية هي:

- الهيكل المركزي للوظيفة العمومية.

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

- هيئات المشاركة والطعن.

وهو ما سنتناوله في ثلاث مطالب على التوالي

المطلب الأول:

الهيكل المركزي للوظيفة العمومية.

الهيكل المركزي للوظيفة العمومية.

جاء في الفصل الأول بعنوان الهيكل المركزي للوظيفة العمومية، وهذا في الباب الثالث

الذي جاء تحت عنوان الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العمومية، وقد نص في المادة 56 من

الأمر 03/06 والمتضمن (ق.أ.ع.وع) على مايلي >>الهيكل المركزي للوظيفة العمومية إدارة
دائمة للدولة<< وحددت مهامه كما يلي:

- يقترح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير اللازمة
لتنفيذها.

- يسهر للاتصال مع الإدارات المعنية على تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة
العمومية وضمن مطابقة النصوص المتخذة لتطبيقه.

- يتضمن مراقبة قانونية الأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار المهني للموظفين.

- تقييم تسيير الموارد البشرية في المؤسسة والإدارات العمومية ويضمن ضبط
التعدادات.

- ينفذ سياسة التكوين للموظفين وتحسين مستواهم ومداركهم العلمية.

- يقوم بتمثيل مصالح الدولة بصفتها مستخدمة عند الاقتضاء وأمام الجهة القضائية.

أشارت المادة 57 إلى أن صلاحيات وتنظيم وسير الهيكل المركزي للوظيفة العمومية
يتحدد عن طريق التنظيم الذي لم يصدر بعد.

ومن الملاحظ أن الهيكل المركزي للوظيفة العمومية سوف يقوم مقام المديرية العامة

للوظيفة العمومية وهو ماجاء في نص المادة 56 من الأمر 03/06 الذي تعرفه بأنه إدارة دائمة
للدولة.

وفي انتظار صدور المراسيم التنظيمية التي تحدد صلاحياته وتنظيمه وسيره تواصل المديرية العامة للوظيفة العمومية عملها بصفتها الجهاز المركزي القائم بأهم الصلاحيات المذكورة لهذا الهيكل الجديد.

والجديد الذي أتى به الأمر 03/06 أنه لأول مرة نص صراحة على هيكل مركزي للوظيفة العمومية وأعطاه صفة إدارة دائمة للدولة وهذا ما لم يكن في الأمر 133/66 ولا المرسوم رقم 59/85 اللذان لم ينصا على هذه الهيئة.

فالمديرية العامة للوظيفة العمومية كانت دائما إحدى المؤسسات التي حظيت باهتمام السلطات العمومية غداة الاستقلال وكانت أول مديرية تنشأ في الدولة.

فأنشئت بمقتضى المرسوم المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 وألحقت برئاسة الحكومة حيث كلفت تحت سلطة رئاسة الحكومة بصلاحيات متكاملة تتمثل في جميع العناصر المتصلة بسياسة الوظيفة العمومية والسهر على تنفيذ هذه السياسة واتخاذ كل المبادرات التي قد تساهم في تحسين وتنظيم المواقف العامة وسيرها والرفع من قدراتها.¹

إلا أن المديرية العامة للوظيفة العمومية رغم طابع الاستمرارية الذي تتميز به لم تحظى بالاستقرار المطلوب لأداء مهامها ففي 21 ديسمبر 1964 تم إدماجها في وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ثم تم إلحاقها مرة أخرى بوزارة الداخلية في 10 جويلية 1965 ثم إدماجها من جديد في كتابة الدولة للوظيفة العمومية في 06 جوان 1965 ففقدت جزءا معتبرا من صلاحياتها التي كانت تستمد منه قوتها ومصادقيتها ويتعلق الأمر بالمهام المرتبطة بالإصلاح

¹ أخر في الهاشمي، مطبوعة الوظيف العمومي، أقيت على طلبة الدفعة الرابعة عشر السنة الثالثة، المدرسة العليا للقضاء، 2005-2006، ص 49.

الإداري والتكوين هذه المهام التي أسندت إلى جهة مستقلة عن الهيئة المركزية للوظيفة العمومية.¹

وفي سنة 1995 تم رد الاعتبار لهذه الهيئة بصدور المرسوم رقم 123/95 المؤرخ في 1995/04/29 الذي حدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية الذي ينظر إليه كمبادرة تصحيحية لهذه الانحرافات فهو يكرس:

- تعزيز المركز القانوني للمدير العام للوظيفة العمومية عن طريق السلطة التنظيمية التي يضطلع بها في حدود صلاحياته واستقلاليتها والوسائل التي أصبح يتمتع بها.

- استرجاع كل الصلاحيات التي كانت تختص بها المديرية العامة للوظيفة العمومية عند نشأتها ولاسيما ميدان الإصلاح الإداري والتكوين.

- تفتح صلاحيات المديرية العامة للوظيفة العمومية على الفضاءات الجديدة الناجمة عن التحولات التي طرأت على مهام الإدارة ومحيطها².

لكن هذا التحول لم يتم طويلا حيث بدأت سنة 1996 التحولات الحكومية مما أدت إلى تغيير من جديد في صلاحيات المديرية العامة للوظيفة العمومية، حيث وزعت بين هيئتين مستقلتين تحت إشراف وزير منتدب سنة 1996 إلى 1998 ثم رئيس الحكومة إلى سنة 2006 ثم رئاسة الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يحمل رقم 177/06 المؤرخ في 31 مايو 2006 ويتضمن إلحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة).

¹ نفس المرجع ، ص 50.
² المرسوم رقم 123/95 المؤرخ في 1995/04/29 الذي يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية.

وجاء ضمن الاقتراحات التي قدمتها اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة فيما يخص ميدان الوظيفة العمومية تصورا جديدا بالنسبة للهيئة المركزية للوظيفة العمومية بما يلي:

- انطلاقا من طابع الاستمرارية للمهام المسندة لهذه المؤسسة باعتبارها قطبا مستقرا لا ينبغي أن يتأثر بالتحويلات الحكومية المختلفة.

- ضرورة استرجاع الهيئة المركزية لكامل المهام والوسائل التي يفترضها الدور الاستراتيجي الذي تلعبه في سير الجهاز الإداري من مدى مواكبته للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الوطنية¹.

ويتمثل الاقتراح في إنشاء مفوضية للوظيفة العمومية والإدارة تلحق مباشرة برئيس الحكومة وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية، بنصه في المادة 56 على أن: «الهيكل المركزي للوظيفة العمومية إدارة دائمة للدولة» فالمشرع في نص هذه المادة ضمن طابع الاستمرارية والديمومة لهذه الهيئة وهذا إدراكا منه بأهمية استقرار واستقلالية هذه الهيئة المركزية كما خصها بعدة صلاحيات ومهام تسمح لها بلعب الدور الاستراتيجي في تسيير الجهاز الإداري ومواكبته للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ومن كل ما سبق يمكننا القول بأن الشيء الأهم هو تفعيل دور هذه الهيئة المركزية و منحها كل الإمكانيات اللازمة للقيام بعملها، الديمومة، الصلاحيات، وهذا من شأنه أن ينعكس بالإيجاب على الوظيفة العمومية.

¹ أبحر في الهاشمي، المرجع السابق، ص 50.

وبالنص على الهيكل المركزي في الأمر 03/06 وإعطائه صلاحيات من شأن ذلك تفعيل أداء الإدارة وهذا من خلال تدعيم عنصر المشاركة والحوار وهو ما سيتأكد بصدور النصوص التنظيمية والتطبيقية .

المطلب الثاني:

المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

جاء في نص عرض الأسباب للمشروع التمهيدي للقانون المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أنه: >> وفي إطار تدعيم التشاور في قطاع الوظيفة العمومية، يكرس الإطار القانوني لمشروع القانون الأساسي المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

-يشكل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة تشاور واقتراح تعتمد عليه الحكومة

في تحديد سياستها في مجال الوظيفة العمومية.¹

لقد نص المشرع في الفصل الثاني من الباب الثالث في المادة 58 على المجلس الأعلى

للوظيفة العمومية وعرفه كما يلي: >> تنشأ هيئة للتشاور تسمى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.<<

وحدد المشرع صلاحيات المجلس الأعلى في المادة 59 كما يلي:

- ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية.
- تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم.
- 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.

¹ المشروع التمهيدي، مرجع سابق، ص 08.

وزيادة على هذه الصلاحيات يستشار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية، وهو ما يؤكد سياسة المشرع في دعم أسلوب المشاركة والحوار من خلال هذه الهيئات.

أما تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية فأحالتها المشرع على التنظيم الذي لم يصدر بعد واكتفى المشرع في الفقرة الأولى من المادة 60 بتبيان وذكر المؤسسات والإدارات والجماعات التي لها حق التمثيل في تشكيلة المجلس الأعلى.

لقد نصت المادة 60 على أن تشكيلة هذه الهيئة يجب أن تتكون من ممثلين عن الإدارات المركزية في الدولة و المؤسسات العمومية، الجماعات الإقليمية، المنظمات النقابية للعمال الأجراء الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني في مفهوم أحكام القانون رقم 14/90 المؤرخ في 02 يونيو 1990.

كما يضم شخصيات تختار لكفاءتها في ميدان الوظيفة العمومية وستحدد تشكيلته وتنظيمه وطرق سيره عن طريق التنظيم.

والجدير بالذكر أنه تم النص على إنشاء هذه الهيئة في أول قانون للوظيفة العمومية الصادر بعد الاستقلال وهو الأمر رقم 133/66 و صدر بشأنه مرسوم تنفيذي يحمل رقم 142/66 يتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وفيما يلي سنعرض عرضا وجيزا تشكيلته وصلاحياته المسندة إليه وفقا للمرسوم 142/66 المؤرخ في 02 يونيو 1966.

تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

حددت تشكيلة المجلس الأعلى بمقتضى مرسوم 142/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، فهو يتكون من 14 عضوا معيّنين بمرسوم لمدة سنتين قابلتين للتجديد، سبعة منهم باقتراح حزب جبهة التحرير الوطني وسبعة باقتراح الإدارة ويتكون ممثلو الإدارة من:

- مدير الوظيفة العمومية.

- مدير الميزانية والمراقبة بوزارة المالية والتخطيط.

- خمسة مديرين للإدارة المركزية تكون ضمن اختصاصاتهم تسيير شؤون الموظفين أو دراسة المسائل التي تهمهم.

- ويتولى رئاسة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية رئيس الحكومة أو الوزير المكلف

بالوظيفة العمومية وهذا حسب نص المادة 12 من الأمر 133/66.

ولم ترتئي السلطات ضرورة تكيف هذه التشكيلة مع التطورات السياسية الناجمة عن دستور 1989-1996 خاصة منها ما يتعلق بالتعددية الحزبية والنقابية وذلك نتيجة تجميد صلاحيات هذه الهيئة منذ أوائل السبعينات.

كما لم يرد في قانون 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978 ولا في المرسوم 59/85

المؤرخ في 23 مارس 1985 ما يفيد إعادة الاعتبار لهذه الهيئة الأساسية في بناء الوظيفة العمومية¹.

¹ أ/خرفي الهاشمي، المرجع السابق، ص 51.

ومن كل ما سبق يتضح لنا جليا أن الأمر 03/06 جاء بالجديد فيما يخص المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وبالمقارنة البسيطة بينه وبين ما نص عليه المشرع في الأمر 133/66 نجد أن المشرع قد أولى اهتمام كبير لهذه الهيئة ورد اعتبارها وهذا من خلال الدور المنوط بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وهذا بحثا عن تفعيل أداء دور الوظيفة العمومية، وهو ما يعكسه تخصيص فصل كامل للمجلس الأعلى للوظيفة يحوي أربعة مواد تناولت تعريفه وتبيان صلاحياته وتشكيلته، وهذا خلافا لما كان عليه في الأمر رقم 133/66 المتعلق بالوظيفة العمومية، حيث كان منظما بمادة واحدة فقط، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن المشرع في القانون القديم قد اكتفى بالنص على إنشاء المجلس الأعلى وتبيان رئيس المجلس وصفته مع ذكر إمكانية أن تحال على المجلس كل مسألة ذات طابع تهم الموظفين.

أما بالنسبة للأمر 03/06 فقد جاء ليفعل دور هذا الهيكل المركزي وذلك بالنص صراحة على أنه هيئة تشاورية تم تبيان صلاحيته في المادة 59. وهي صلاحيات تشمل ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية (التكوين، تشغيل، ترقية ثقافة المرفق العام). والشيء المهم هو ضرورة استشارته في كل مشروع نص قانوني يتعلق بقطاع الوظيفة العمومية، بالإضافة إلى دوره في إعداد تقارير سنوية عن وضعية الوظيفة العمومية ترفع إلى رئيس الجمهورية .

أما فيما يخص التشكيلة فجاءت متنوعة ومواكبة للتطورات السياسية والاجتماعية وذلك بالنص على تشكيلة تضم ممثلين عن المنظمات النقابية للعمال وهو ما يجعل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة مشاركة بالنسبة للموظفين.

ونلاحظ أيضا تفعيل العنصر البشري لهذه الهيئة وعصرنتها وذلك بالنص على تمثيل واسع لأعضاء المجلس، وذلك خلافا لما كان في الأمر 133/66 (14 عضوا) كما أشرنا سابقا وغالبيتهم مديرين مركزيين فالأمر يختلف في التشكيلة الجديدة إذا نظرنا إلى نص المادة 60 <<ممثلين عن الإدارات المركزية للدولة، المؤسسات العمومية، الجماعات الإقليمية>>، بالإضافة إلى شخصيات ذات كفاءة علمية في مجال الوظيفة العمومية.

وينتظر تفعيل دور مثل هذه الهيئة ومنحها كل الإمكانيات والصلاحيات اللازمة للقيام بعملها، وهذا من خلال إصدار النصوص التنظيمية والتطبيقية، وهو ما من شأنه أن ينعكس إيجابيا على دور الإدارة العامة ككل.

المطلب الثالث: هيئات المشاركة والظعن

عمل الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على الاهتمام بمشاركة الموظفين في اتخاذ القرارات الإدارية، فتم تكريس هيئات جماعية للتشاور وإلى تشكيل فضاءات حقيقية للتشاور، ومساهمة الموظفين في تسيير مسارهم المهني والدفاع عن حقوقهم.

فوفقاً للمادة 62 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

توجد ثلاث هيئات للمشاركة والظعن وهي:

- لجان إدارية متساوية الأعضاء.
- لجان ظعن.
- لجان تقنية.

وجاء في نص المادة 73 من نفس الأمر على أنه تحدد اختصاصات اللجان المذكورة أعلاه وتشكيلها وتنظيمها وسيرها ونظامها الداخلي وكيفية انتخاب أعضائها عن طريق التنظيم.

1- اللجان المتساوية الأعضاء:

تنص المادة 63¹ على إنشاء وتشكيل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء لدى المؤسسات والإدارات العمومية حسب، الحالة وتنشأ لجنة إدارية متساوية الأعضاء لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تساوي مستويات تأهيلهم.

وتشكل اللجان من ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين بالتساوي ويتزأسها

ممثل السلطة الموضوعة على مستواها.

¹ المادة 63 من الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

فيما يخص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء جاء في المادة¹ 64 أن هذه اللجان تستشار في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين كما تتمتع بصلاحيه الترسيم للموظفين وبصلاحيات تأديبية بصفتها مجلس تأديبي.

أما المادة² 68 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فنصت على كيفية انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء كما يلي: >> يقدم المرشحون إلى عهدة انتخابية قصد تمثيل الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً، وإذا كان عدد المصوتين أقل من نصف الناخبين يجرى دور ثاني للانتخابات وفي هذه الحالة يمكن أن يترشح كل موظف يستوفي شروط الترشيح ويصح الانتخاب مهما كان عدد المصوتين.

أما المادة 69 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فإنها تطرقت إلى حالة عدم وجود منظمات نقابية ذات تمثيل لدى المؤسسات والإدارات العمومية ففي هذه الحالة يمكن لكل الموظفين الذين تتوفر فيهم شروط الترشح أن يقدموا ترشيحهم لانتخاب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

وهكذا وحسب المشروع التمهيدي للقانون المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فإنه يتم تقديم المترشحين لعهدة انتخابية من اجل تمثيل الموظفين على مستوى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً، طبقاً لأحكام القانون رقم 14/90 المؤرخ في 02 جوان 1990 المتعلق بممارسة الحق النقابي³.

¹ المادة 64، نفس الأمر

² المادة 68، نفس الأمر.

³ المشروع التمهيدي المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ويذكر أنه خلال مناقشة هذا الأمر وذلك في اجتماع بين اللجنة القانونية لمجلس الأمة والسيد أحمد النوي ممثل الحكومة في 19 أكتوبر 2006 طرحت على ممثل الحكومة عدة تساؤلات منها ما يخص أحكام المادة 68 والمتمثلة في أحقية تقديم الترشيح للمنظمات الأكثر تمثيلا في اللجان المتساوية الأعضاء، فكان رد السيد ممثل الحكومة أن هذا الإجراء معمول به وليس مستحدثا وفقا لما جاء به قانون 14/90 المتعلق بكيفيات ممارسة العمل النقابي¹.

وبمقارنة ما جاء به الأمر 03/06 فيما يخص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء نلاحظ أنه لم يأت بالجديد فقد نص الأمر 133/66 كذلك على اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وهذا في المادة 13 على ما يلي: >>تحدث الإدارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية المشار إليها في المادة الأولى أعلاه. لجنة أو عدة لجان متساوية الأعضاء يمكن استشارتها في المسائل الفردية التي تعني الموظفين...وتشمل هذه اللجان بالتساوي على ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة².

كما أحال المشرع تشكيل وتحديد اختصاص وتنظيم وسير اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بموجب مراسيم مثله مثل المشرع في نص الأمر 03/06، وصدر مرسوم رقم 143/66 مؤرخ في 2 يونيو 1966 يتضمن اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتأليفها وتنظيمها وسيرها. كما أعطى الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، صلاحيات تأديبية للجنة المتساوية الأعضاء وذلك في المادة 54 التي جاءت في فصل التأديب تحت الباب السادس

¹ مجلة مجلس الأمة مجلة نورية تصدر عن مجلس الأمة العدد 28 ديسمبر 2006، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار (ANEP) روية، الجزائر، ص 16.
² المادة 13 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

المتعلق بالتأديب كما يلي :>>السلطة التأديبية هي من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين وتمارسها عند اللزوم، بعد أخذ الرأي من اللجنة المتساوية الأعضاء بهذه الصلاحية أيضا في الأمر 133/66 وذلك في نص المادة 29 التي تحدد شروط الترسيم وأثاره، فقد جاء في الفقرة الرابعة في المادة 29 كما يلي :>>وعلى اثر الانتهاء من التمرين فإن الترسيم تقدره السلطة التي لها حق التعيين والتي تستطيع بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء إما أن تقرر تمديد التمرين وإما تسريح المتمرن <<.

للإشارة فإنه تم إصدار المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 الذي ألغى أحكام المرسوم رقم 143/66 المتعلق بتسيير هذه اللجان واعتادت النظر في تنظيم اللجان المتساوية الأعضاء¹.

وبالنظر إلى أحكام المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية فجاءت المادة 11 منه تنص على إحداث لجان الموظفين في الإدارات العمومية تنظر في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين وتتكون هذه اللجان من عدد متساو بين ممثلي الإدارة والمؤسسة المعنية وممثلين منتخبين ينتخبهم الموظفون².

¹ د/سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 106.
² المادة 11 من المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي المطبق على عمال الإدارات والمؤسسات العمومية.

وفيما يخص التثبيت فقد أعطى المرسوم رقم 59/85 صلاحية الترسيم كذلك إلى اللجنة وذلك في المادة 49 والتي تنص على : >يتم تثبيت المعني إذا أعربت اللجنة عن موافقتها حسب الحالة بقرار أو بمقرر تتخذه السلطة أو الهيئة التي لها صلاحية التعيين<< .

وكذلك إشراك اللجنة المتساوية الأعضاء في مجال التأديب فقضى المشرع في المرسوم 59/85 بضرورة إشراك اللجنة وإعطاء رأيها فيما يخص العقوبات من الدرجة الثانية والثالثة هذا ما نصت عليه المواد 126-127-128-129 من المرسوم 59/58 .

ومن خلال ما سبق نلاحظ أن الجديد الذي جاء في الأمر رقم 03/06 فيما يخص اللجان المتساوية الأعضاء ،أنه كرس هيئات جماعية للتشاور وإلى تشكيل فضاءات حقيقية للتشاور ومساهمة الموظفين في تسيير مسارهم المهني والدفاع عن حقوقهم، وفي هذا الصدد كرس الأمر 03/06 اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة، على أساس الرتبة أو السلك أو جملة من الأسلاك من نفس المستوى التأهيلي لدى المؤسسات والإدارات العمومية. وتستشار هذه اللجان حول المسائل ذات الطابع الفردي التي تتعلق بالمسار المهني للموظفين وبإمكانها الاجتماع في شكل مجلس تأديبي أو لجنة تثبيت.

والأهم في كل هذا هو ما جاءت به المادة 68 والتي قيدت في حقوق الترشح للموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء وذلك باشتراطها وجوب تقديم المرشحين من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا كما بينا سابقا، وفي هذا الخصوص جاء في المشروع التمهيدي المتعلق بالقانون

الأساسي للوظيفة العمومية أن هذا التمثيل يكون طبقاً لأحكام القانون 14/90 المؤرخ في 02 جوان 1990 والمتعلق بممارسة الحق النقابي.

كما نلاحظ أن الأمر 03/06 جاء ليترجم المبادئ الدستورية الجديدة التي تقر مبدأ التعددية النقابية التي أقرها دستور 23 فيفري 1989 والتي أعاد تكريسها دستور 23 نوفمبر 1996 ومنه تمكين العمال وأصحاب العمل في التمتع بهذه الحقوق النقابية الجديدة التي جاء بها القانون 14/90 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي الذي ألغى القانون السابق الصادر سنة 1988 وإذا كان النظام النقابي السابق يعتمد مبدأ النقابة الوحيدة الممثلة لكافة العمال في جميع القطاعات والمهن المختلفة، فإن النظام الجديد جاء بمبدأ التعددية النقابية التي تستند إلى معيار التمثيل الأوسع والأكثر للعمال المتواجدين في دائرة نشاطها (أي الديمقراطية النقابية) حيث تقاس قوة ومصداقية كل تنظيم نقابي بمدى اتساع تمثيله وعدد المنخرطين فيه بالمقارنة مع التنظيمات النقابية المتواجدة إلى جانبه في المؤسسة أو المهنة أو قطاع النشاط والتي تحدد بمقتضاها مكانته وأهميته، وهو المعيار المعتمد في أغلب الأنظمة المقارنة¹.

إن التنظيمات المكونة والمشكلة عامة من مجموعة تنظيمات نقابية قاعدية أو في شكل اتحادات أو كنفدراليات (المادة 36 من قانون 14/90) فإنها تتمتع بحقوق هامة وأساسية في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية في البلاد ومن أهم صلاحياتها نذكر ما يلي:

- تستشار في ميادين الأنشطة التي تعنيها خلال إعداد المخططات الوطنية للتنمية

الاقتصادية والاجتماعية.

¹ /أهمية سليمان، محاضرات قانون علاقات العمل، مطبوعة أقيمت على طلبة السنة الثالثة ليسانس، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، ص 39، 2006-2007.

- تستشار في مجال تقويم التشريع والتنظيم المتعلقين بالعمل وإثرائها.

- تمثل في مجالس إدارة وهيئات الضمان الاجتماعي.

- تمثل المجالس المتساوية الأعضاء في قطاع الوظيفة العمومية، وفي اللجنة الوطنية

للتحكم¹.

وهذا ما يؤكد رد ممثل الحكومة خلال مناقشة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مع اللجنة المختصة بمجلس الأمة عند طرح تساؤل حول المادة 68 فيما يخص تقديم النقابات الأكثر تمثيلا للمترشحين في اللجان المتساوية الأعضاء، والذي كما أشرنا سابقا أن ممثل الحكومة رد على هذا التساؤل بأن هذا الإجراء معمول به في إطار أحكام القانون 14/90 وغير جديد ومنه فالأمر 03/06 يندرج ضمن الإصلاح الشامل لعصرنة الدولة والتسيير الرشيد وتطبيقا للأحكام الدستورية التي تكرر دولة القانون، التعددية السياسية والتعددية النقابية وكذا الحريات الجماعية والفردية للمواطنين.

بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أن الأمر 03/06 أزال كل اللبس والغموض وخاصة من الناحية الشكلية، فخصص فصلا كاملا (الفصل الثالث) بعنوان هيئات المشاركة والطعن وخص اللجان المتساوية الأعضاء بـ 06 مواد تبين كيفية إنشائها وأعضائها والمهام والاختصاصات المنوطة بها بالإضافة إلى كيفية العضوية فيها وهذا لم يكن في القوانين السابقة مثل الأمر 133/66 ولا المرسوم 59-85 اللذان خصصا من الناحية الشكلية مادة واحدة في الأول ومادتين في الثاني للجان المتساوية الأعضاء وترك كيفية إنشائها واختصاصاتها للتنظيم.

¹ /أهمية سليمان، نفس المرجع، ص 40

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه في المادة 73 أحوالت للتنظيم كل ما يتعلق بتحديد الاختصاص وتشكيلها وتنظيمها وسيرها وكذا كفيات سير الانتخابات¹.

لجان الطعن:

أما فيما يخص لجان الطعن، فهي تشكل هيئة استئناف تختص بالنظر لاسيما في القرارات التأديبية الأكثر جسامة والصادرة عن اللجان المتساوية الأعضاء اتجاه الموظفين.

فقضت المادة 65 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل والي وكذا كل مسؤول بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية.

وتشكل هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين ويترأسها ممثل السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين أعضاء الإدارة المعينين بعنوان الإدارة.

وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلين في لجان الطعن، أما المادة 66 فتكلمت عن تنصيب لجان الطعن في أجل شهرين (02) بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

وفيما يخص المهام فإن المادة 67 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تبين اختصاص لجان الطعن فهي، مختصة بالنظر في الطعون المقدمة من طرف الموظفين في حالة

¹ المادة 73 من الأمر 03/06.

العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة أو الرابعة¹، وحسب المادة 67 فإن لجان الطعن مختصة بالنظر في الطعون المقدمة من الموظفين في حالة إدانتهم بعقوبة تأديبية من الدرجة الثانية وهي التوقيف عن العمل 04 أربعة أيام إلى 08 ثمانية أيام، أو حالة التنزيل من درجة إلى درجتين أو النقل الإجباري وكذلك مختصة بالنظر في العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة وهي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة أو في حالة تسريح للموظف².

وتبين المادة 175 المدة اللازمة للموظف في حالة تقديم تظلم إلى لجنة الطعن: >> يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلمًا أمام لجنة طعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار<<.

وهكذا وبالنظر إلى كيفية تنظيم المشرع للجان الطعن في الأمر 03/06 نجده قد كرس ضمان احترام الحقوق والواجبات وحدد الضمانات والمسؤوليات المختلفة بصورة جامعة للموظفين في الإدارة العامة.

فإنشاء لجان الطعن يعد أكبر ضمانة ممكنة للموظفين لحمايتهم من تعسف الإدارة المستخدمة والنص على إنشاء لجان الطعن على مستوى الإدارة المركزية والمحلية وكذا في كل الإدارات والمؤسسات العمومية وتبين اختصاصاتها كل هذا يؤدي إلى توفير كافة الضمانات لاحترام مبادئ العدالة والشرعية والمساواة وتوفير الاستقرار والأمان للموظفين في حياتهم المهنية³.

¹ المادة 67 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² المادة 163 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 17 نوفمبر 2006، ص 228، دار الطباعة ANEP.

بالمقارنة البسيطة بين تنظيم لجان الطعن في القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر نجد أن المشرع في الأمر 03/06 خصها بكثير من العناية بداية من المادة 175 و التي جعلها هيئة استئناف تختص لاسيما في العقوبات التأديبية الأكثر جسامة وذلك بنصه في المادة 175 على مايلي :>> أنه يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة<<.

وهذا ما لا نجده تماما في الأمر 133/66 حيث أن المشرع لم ينص إطلاقا على لجنة الطعن ،وبقي الأمر على هذا النحو حتى سنة 1984، وذلك بصدور المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 17 جانفي 1984 الذي يلغي أحكام المرسوم رقم 133/66 والمتعلق بمركزية تسيير هذه اللجان وأعاد النظر في تنظيم اللجان المتساوية الأعضاء كما أشرنا سابقا.

وبالرجوع إلى المرسوم رقم 59/85 والمتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على الإدارات والمؤسسات العمومية نجده قد نص في المادة 13 منه على إحداث لجنة طعن في كل وزارة وفي كل ولاية وإمكان إحداث لجان طعن أخرى في المؤسسات العمومية، وفي الفقرة الثانية من نفس المادة حدد مدة تقديم الطعون في 15 يوم فقط ، وهذا عكس ما كرسه المشرع في الأمر 03/06 وذلك في نص المادة 175 فقد مدد المشرع المدة إلى أجل أقصاه شهرا واحدا ابتداءً من تاريخ التبليغ بالقرار التأديبي وهذا ما يقرر ضمانات أكبر للدفاع.

أما فيما يخص اختصاص لجنة الطعن فبالرجوع إلى نص المرسوم رقم 59/85 لاسيما المادة 13 نجد أن اللجنة تختص بالنظر في الإجراءات التأديبية الآتية: التسريح، والتنزيل والنقل

الإجباري، وبإجراء مقارنة مع اختصاصات لجنة الطعن المنظمة في الأمر رقم 03/06 نجد أن المشرع قد أضاف حالة أخرى تتمثل في التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام وجعلها محل طعن وتظلم يقدمه الموظف أمام لجنة الطعن وذلك في أجل شهر من تاريخ تبليغ القرار، وهو ما يعطي أيضا ضمانات أخرى للموظفين وحمايتهم من تعسف الإدارة المستخدمة. وهكذا وفي انتظار المراسيم التنظيمية التي نصت عليها المادة 73 يمكن القول أن الأمر 03/06 جاء أكثر وضوحا من الناحية الشكلية على الأقل فيما يخص لجنة الطعن وذلك بنصه على إنشائها وتبيان اختصاصاتها ومدة الطعن أمامها.

اللجان التقنية:

في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية نصت المادة 62 على لجان الطعن والتي تستشار في المسائل المتعلقة بالشروط العامة للعمل، والنظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية والمهنية¹، ونصت المادة 71 من الأمر رقم 03/6 على إنشاء اللجان التقنية لدى الإدارات والمؤسسات العمومية وتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين.

ينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلهم في اللجان التقنية، حسب المادة 72 يتم تعيين ممثلي الإدارة لدى اللجان التقنية من الهيئة التي لها سلطة التعيين.

¹ المادة 70 من الأمر 032/06.

ويرأس اللجنة التقنية ممثل عن السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين أعضاء المعينين لأعوان الإدارة، وبإجراء مقارنة نجد أن المشرع في الأمر رقم 133/66 قد نص على اللجان التقنية المتساوية الأعضاء وذلك في بيان الأسباب الخاص بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بأن اللجان التقنية المتساوية الأعضاء التي يخضع تأليفها لنفس المبادئ تمكن ممثلي الموظفين من إبداء رأيهم في المسائل المتعلقة بتنظيم وتسيير الإدارة أو المصالح التي ينتمون إليها، ونص في المادة 13 من الأمر 133/66 وذلك في الفقرة الثانية منها على ما يلي: >>كما تحدث لجان تقنية متساوية الأعضاء تكون على بينة من المسائل التي تختص بها والمتعلقة بالتنظيم وبسير المصالح ولاسيما بالتدابير التي ترمي إلى تجديد الطرق التقنية للعمل.<<

ونلاحظ أن المشرع في الأمر 03/06 قد أضاف حالات لاستشارة اللجنة التقنية وهي النظافة والأمن.

فبالإضافة إلى استشارة اللجنة التقنية بالظروف العامة للعمل، أضاف المشرع صلاحيات جديدة للجنة تقوم بها داخل الإدارات والمؤسسات العمومية وذلك بإبداء رأيها فيما يتعلق بالنظافة والأمن.

ومن خلال ما سبق وفي انتظار المراسيم التنظيمية التي تبين كيفية إنشاء وتشكيل نظام سير عمل هذه اللجان التقنية يمكننا القول بأن المشرع قد أعاد تنظم اللجان التقنية في هذا الأمر الجديد وذلك بالنظر إلى أن المرسوم 59/85 لم ينص على اللجان التقنية ولا المرسوم رقم

10/84 المتعلق باللجان المتساوية الأعضاء، ومنه نلاحظ أن المشرع قد أعاد اللجان التقنية وأعطاهها مهام جديدة داخل الإدارات والمؤسسات العمومية وكلفها بإبداء رأيها في كل ما يتعلق بالأمور الخاصة بالعمل وكذا النظافة والأمن، وهو ما سيكشف عنه التنظيم لاحقاً الذي نأمل أن يكون له دور كبير في تحديد أهداف الإدارة وتكييف كل ذلك مع كافة عوامل ومعطيات البيئة الداخلية والخارجية والاقتصادية والسياسية والعلمية والتكنولوجية.

فهكذا جاء الأمر رقم 03/06 ليدعم أسلوب المشاركة والحوار ويجعله مبدأ مهماً في تسيير شؤون الوظيفة العمومية وهذا من خلال إعطاء الفرصة للموظفين للمساهمة في تسيير شؤون الوظيفة والمساهمة أيضاً في تنظيم وتسيير حياتهم المهنية وهذا من خلال هيئات الوظيفة العمومية المتمثلة في الهيكل المركزي للوظيفة العمومية والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وأخيراً هيئات المشاركة والطعن هذا وقد جاء الأمر ليقتن وينظم جميع العناصر التي تهم الموظف طيلة حياته المهنية وهو ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني.

بعد دراسة الهيئات المنظمة لشؤون الموظف نتطرق لأمر آخرى تهم الموظف طيلة حياته المهنية وهو ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني:

تنظيم المسار المهني للموظف العام

ومن خلال كل هذا فالأمر يتطلب تنظيم المسار المهني للموظف إزاء إدارته، وذلك بدء من التحاقه بالوظيفة وما ينجر عنها من تربص وترسيم تقييم وتكوين، والتطرق إلى الوضعيات القانونية للموظف مثل الاستيداع والانتداب ووضعيته خارج الإطار... الخ وفي الأخير كيفية انقطاع المسار المهني، وهو ما يعكس اهتمام المشرع بالعنصر البشري لدى الإدارة المستخدمة وهو موضوع (المطلب الأول)، ثم إن الإهتمام بالمسار المهني للموظف العام يجب أن لا ينسبنا في أمر لا يقل أهمية عن ذلك والأمر يتعلق بحقوق وواجبات الموظف العام وهو موضوع (المطلب الثاني)، وإذا كانت نوعية أداء الموظف العام مرتبطة بدرجة الإهتمام به من خلال الحقوق الممنوحة له، فإنها ترتبط أيضا بالنظام التأديبي وهو موضوع (المطلب الثالث).

المطلب الأول:

الإلتحاق بالوظيفة والترقية والوضعيات القانونية للموظف أثناء المسار المهني

1- التوظيف:

لقد خصص المشرع للتوظيف فصلا كاملا في الباب الرابع المعنون بتنظيم المسار المهني بدءا من المادة 74 إلى المادة 82، فجاءت أحكام المادة 74 تخضع التوظيف لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، وهذا المبدأ نصت عليه كل الأحكام الدستورية والتشريعية والتنظيمية المنبثقة عن المواثيق الدولية القاضيّة بأن التوظيف مبدأ دستوري 1.

وقد كرس الدستور الجزائري هذا المبدأ في نص المادة 51 التي نصت على ما يلي:
>>إن كل المواطنين متساوون في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون.<<

وقد جاءت كل النصوص القانونية مكرسة لهذا المبدأ باعتماده كقاعدة أساسية لتولي الوظائف العمومية في الدولة، وهكذا فقد كرس الأمر 133/66 هذا المبدأ بطريقة غير مباشرة وذلك بنصه في المادة 26 على أن يتم التوظيف تبعا لإحدى الكيفيتين أو للكيفيتين معا المبينتين أدناه:

1- المسابقات عن طريق الاختبارات.

2- المسابقات عن طريق الشهادات.

¹ عمر بايو، مداخلة حول المساواة للالتحاق بالوظائف العمومية، رئيس مفتشية الوظيف العمومي لولاية الجزائر، ص 2، ملتقى يومي 29 و30 ماي 2000، مكتبة الحامة، الجزائر.

كما أكد المشرع في المرسوم رقم 59/85 نفس الطريقة وكرس هذا المبدأ في مادته 34 إذ جعل الالتحاق بالوظائف العمومية يتوقف أصلاً على المسابقة وقد أحال في مادته 36 إلى إطار قانوني يحدد كفاءات تنظيم وإجراء هذه المسابقات¹.

لقد جاء الأمر 03/06 ليكرس هذا المبدأ صراحةً وذلك بتخصيص المادة 74 من الفصل الأول الخاص بالتوظيف، هذا المبدأ جاء واضحاً وهو عكس ما كان في القوانين السابقة والتي كان يستشف منها هذا المبدأ فقط.

– شروط التوظيف:

نصت المادة 75 على الشروط الواجب توافرها في المتقدم للترشح في وظيفة عمومية، وألزمت هذه المادة توفر هذه الشروط وإلا لا يمكن التوظيف بدونها ونذكرها فيما يلي:

1- الجنسية الجزائرية:

بالإضافة إلى شروط أخرى؛

- أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية؛

- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها.

- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية،

السن: إن تحديد شرط السن الأدنى للالتحاق بالوظيفة العمومية أمر ضروري، وذلك

تماشياً مع سن الرشد المدني، وهو ما أخذ به المشرع في الأمر الجديد 03/06 المتعلق بالقانون

¹ نفس المرجع، ص 3.

الأساسي العام للوظيفة العمومية، إذ تنص المادة 78 على ما يلي: <<تحدد السن الدنيا للالتحاق بوظيفة عمومية، بثمانى عشرة (18) سنة كاملة>>.

القدرة البدنية (اللياقة البدنية): وهذا الشرط نصت عليه القوانين السابقة مثل الأمر رقم 133/66 والمرسوم رقم 59/85، اللذان نصا على وجوب تأكد السلطة الإدارية من اللياقة البدنية للمترشحين لتولي الوظائف العمومية، ويجب أن يتوقف الالتحاق بالوظيفة العمومية على التحقق من القدرة البدنية، وبصفة خاصة من عدم وجود مرض بدني أو ذهني خطير، وزيادة على هذه الشروط العامة فإنه يمكن للتنظيم توقيف الالتحاق ببعض الوظائف أو الأسلاك على شروط خاصة باللياقة البدنية.

السلوك:

التأهيل: يتوقف الالتحاق بالوظيفة العمومية على إثبات كفاءة مهنية، وهذا بحيازة مستوى من المعرفة أو من القدرات العلمية مثبتة عادة في شهادة مدرسية أو جامعية، ويتم مراقبتها والتأكد منها من خلال نتائج المسابقة أو الامتحان المهني وهذا ما جاءت به المادة 79 من الأمر 03/06: <<يتوقف الالتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين>>. أما المادة 80 من الأمر 03/06 فجاءت لتكرس التجسيد القانوني لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، حيث أن مبدأ المساواة للالتحاق بالوظائف العمومية يكرس من الناحية العلمية

عن طريق المسابقة ويطلق عليه في الدول الانجلوسكسونية Meritsystem أي نظام الاستحقاق¹.

وتعتبر المسابقة عن طريقة الانتقاء، الأكثر شيوعا لتوظيف الموظفين كوسيلة لاختيار مترشحين، فيتم التأكد من تكوينهم ومن كفاءتهم حسب الترتيب في الاستحقاق فضلا على ذلك فإن التوظيف عن طريق المسابقات أي التوظيف الخارجي يسمح بإقامة توازن مع التوظيف الداخلي عن طريق الترقية الاختيارية، وذلك قصد التشجيع على تجديد تعدادات الوظيف العمومي².

وقد كرس الأمر 03/06 الالتحاق بالوظائف العامة عن طريق المسابقة في المادة 80 فنص على أنه (يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق :

- المسابقة على أساس الاختيارات؛
- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين ؛
- الفحص المهني؛
- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعو تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة)..

المسابقة على أساس الاختبارات.

¹ عمر بابو، نفس المرجع، ص 06.
² نفس المرجع، ص 06.

تعتبر المسابقة على أساس الاختبارات الطريقة الأكثر شيوعاً في مختلف أنظمة الوظيفة العمومية ويعهد تقدير المترشحين في الغالب إلى لجنة يسمح تشكيلها الجماعي بتوفير ضمان عدم التحيز، ويرجع اختيار أعضاء اللجنة أصلاً للسلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة التي خولت لها هذه الصلاحيات بصفة قانونية، وتكون اللجنة مقيدة بنظام المسابقة¹.

المسابقة على أساس الشهادة:

يتم شغل بعض الوظائف على أساس الشهادة كما بينت الفقرة الثانية من المادة 80 من الأمر 03/06 بالنسبة لبعض الأسلاك الخاصة.

وتعد المسابقة على أساس الشهادة الأكثر استعمالاً للتوظيف في بعض التخصصات أو التأهيلات النادرة أو التي تتطلب مهارات خاصة، وكذا لتوظيف خريجي تكوين المدارس الكبرى (الأساتذة المساعدين الأطباء المتخصصين، المهندسين...)².

مع الإشارة إلى أنه يوجد استثناء على هذه القاعدة، فنجد أحياناً أن الإدارة تلجأ إلى التوظيف المباشر عن طريق الترخيص التنظيمي المؤقت وذلك قصد إنشاء أسلاك جديدة والسماح بالتوظيف المباشر في حالة قلة عدد المترشحين أو في حالات ظرفية التي يترتب عنها صعوبات في التوظيف مثل (الجنوب أو أقصى الجنوب)، ويمكن اتخاذ نص تنظيمي بمستوى مرسوم للخروج عن القاعدة الأصلية والسماح بالتوظيف المباشر³.

¹ نفس المرجع، ص 08.

² نفس المرجع، ص 09.

³ نفس المرجع والصفحة.

فهكذا فإن تنظيم المشرع للتوظيف في الأمر 03/06 لم يأت بجديد يذكر، حيث نص على شروط عامة للتوظيف في المادة 75 كما نصت على شروط خاصة وجب احترامها لدى بعض الأسلاك الخاصة التي تتميز بخصوصيات معنية، أما فيما يخص طرق التوظيف فنظمها وفقا لطريقتين نذكرهما بإيجاز:

الطريقة الأولى للتوظيف:

- التوظيف الخارجي ويشمل ما يلي:

1- التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات : فنصت المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 04/08 مؤرخ في 19 جانفي 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية على ما يلي : >يوظف أو يرقى بصفة متصرف رئيس على أساس الاختبارات الحائزون على شهادة الماجستير أو شهادة معادلة لها<<.

2- التوظيف على أساس الشهادة: كذلك نصت الفقرة الأولى من نفس المادة على أنه يوظف على أساس الشهادة المترشحون الحائزون على شهادة المدرسة العليا للإدارة الذين تابعوا دراستهم في ظل نظام المرسوم التنفيذي رقم 419/06 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006¹.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 04/08 مؤرخ في 11 محرم 1429 الموافق لـ 19 يناير 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.

3- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعو تكوينا متخصصا منصوصا

عليه في النصوص الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

4- التوظيف على طريق الفحوص المهنية.

الطريقة الثانية للتوظيف

التوظيف الداخلي: وهو عملية انتقال الموظف الموجود في الخدمة من رتبته الأصلية إلى

رتبة أعلى بإحدى الطرق التالية:

1- عن طريق المشاركة في الامتحان المهني:

3- عن طريق التأهيل المهني في إطار الترقية الاستثنائية:

4- على أساس الشهادات إذا تحصل الموظف على شهادة

2- التربص و الترسيم في المنصب:

التربص هو المدة التي يخضع فيها كل موظف مبتدأ لفترة تربصية يتمرن فيها وتسمح للإدارة بمعرفة قدرة الموظف على القيام بأداء المهام المنوط بها، ولقد حدد الأمر 03/06 مدة التربص بسنة واحدة وذلك في المادة 84 وهذا خلافا لما كان معمول به في أحكام المرسوم رقم 59/58 الذي كان يحدد فترة التربص بتسعة أشهر فقط.

وتم اقتراح الترسيم وفقا للمادة 86 من قبل السلطة السلمية المؤهلة ويتوقف ذلك على تسجيل في قائمة التأهيل، ويقدم ذلك الاقتراح إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة. وحددت المادة 87 واجبات وحقوق المتربصين، وذلك بإخضاعهم لنفس الحقوق والواجبات المنصوص عليها في الأمر 03/06 والخاصة بكل الموظفين.

غير أنه وفقا لنص المادة 88 لا يمكن أن يستفيد المتربص من الوضعيات القانونية الأساسية والمنصوص عليها في هذا الأمر مثل النقل أو وضعه في حالة الانتداب أو الاستيداع، كما نصت المادة 89 على عدم إمكانية المتربص أن يترشح لعضوية اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولا للجنة الطعن أو اللجان التقنية، غير انه يمكن للمتربص أن يشارك في انتخاب ممثلي الموظفين المنتمين للرتبة أو السلك الذي يسعى للترسيم فيه.

وتجدر الإشارة للمادة 90 والتي جاءت بالجديد فيما يخص حسابان فترة التربص في الخدمة الفعلية وأخذها بالحسبان عند احتساب الأقدمية للترقية في الرتبة والدرجات وفي التقاعد

وهو ما يعتبر ضماناً وتكريساً لحقوق الموظفين وما يترتب عليه من زيادة فعالية أداء العنصر البشري داخل الإدارة.

2- التسيير الإداري للتسيير المهني للموظف:

بالمقارنة البسيطة بين ما جاء به الأمر 03/06 والمرسوم 59/85 نلاحظ أن المشرع أعطى اهتماماً كبيراً لتنظيم المسار المهني للموظف، وهو ما يؤثر إيجاباً على مردودية وفعالية هذا الموظف في العمل المنوط به، ونستشفه من الاهتمام الذي كرسه المشرع في القانون الجديد، كالمسار المهني للموظف فنلاحظ أنه خصص فصلاً كاملاً للتسيير الإداري للمسار المهني وخصص أربعة مواد شرح فيها واجبات الإدارة في تكوين ملف إداري للموظف ومكونات هذا الملف وتسجيلها وتصنيفها باستمرار، وزيادة على ذلك نلاحظ أن الأمر 03/06 جاء حماية لحقوق الموظف الشخصية والسياسية والنقابية والدينية، وذلك من خلال نص المادة 93 الفقرة الأخيرة، ومع مقارنة المرسوم 59/85 نجد أنه خصص مادة واحدة ويتعلق الأمر بالمادة 50 التي تنص على وجوب فتح الإدارة لكل موظف ملفاً إدارياً يشتمل على جميع الوثائق التي تهم وضعيته الإدارية، كما تدرج فيه مقررات العقوبات التأديبية الخاصة بالموظف.

بالإضافة إلى المادة 96 من الأمر الجديد والمتعلق بالوظيفة العمومية التي تنص على

إبلاغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية.

4- تقييم الموظف والترقية:

وفقاً لنص المادة 97 من الأمر 03/06 يخضع الموظف العمومي أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر ودوري، والهدف من هذا التقييم الدوري هو تقدير مؤهلات الموظف المهنية على أساس مناهج ملائمة يهدف بصفة خاصة إلى:

- الترقية في الدرجة.

- الترقية في الرتبة.

- منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء ومنح الأوسمة الشرفية والمكافآت.

وقد جاءت المواد من 106 إلى 110 لتبين كيفية الترقية في الدرجة والرتب للموظف وهكذا فإن الترقية في الدرجات والانتقال من درجة إلى درجة أعلى مباشرة حسب الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم.

وتجدر الإشارة إلى أنه صدر في هذا الشأن المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 وينص في المادة 11 منه على كيفية الترقية في الدرجة المطبقة على الموظفين الذين ينتمون على الأسلاك المشتركة.

أما المادة 107 فتبين الترقية في الرتب وهي تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية:

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.

- بعد تكوين متخصص.

- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.

- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل ، بعد أخذ رأي اللجنة

الإدارية المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

غير أنه في المادة 109 تنص على شرط متابعة مسبقة منصوص عليه في القوانين

الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادات المطلوبة في حالة الترقية من فوج إلى فوج آخر

أعلى مباشرة كما هو منصوص عليه في المادة 08 من الأمر 03/06 والتي تصنف أسلاك

الموظفين حسب مستوى تأهيل مطلوب لكل فوج، وعليه فالترقية من فوج إلى فوج آخر متوقفة

على شرط الحصول على المستوى أو الشهادة المطلوبة لكل فوج أو في إطار تكوين تنص عليه

بعض القوانين الخاصة¹.

أما بالنسبة للتقييم الذي يهدف من ورائه إلى منح أوسمة شرفية ومكافآت فنجد الأمر

03/06 نص على نوع جديد من التحفيزات وبعض المكافآت التي لم يكن منصوصا عليها من

قبل حيث خصص فصلا كاملا لها، ومن خلال المادة 112 فالمشرع بين إمكانية تسليم أوسمة

شرفية ومكافآت للموظفين في شكل ميداليات استحقاق أو شجاعة أو شهادات وزارية، وعليه

نصت المادة 113 على أنه :>> يمكن للموظف الذي قام أثناء تأديته مهامه بعمل شجاع مثبت

¹ المادة 08 من الأمر 03/06.

قانونيا أو قام بمجهودات استثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة أن يستفيد من أوسمة شرفية أو مكافئات بعد استشارة لجنة خاصة تنشأ لدى السلطة الوزارية المختصة».

نلاحظ أن الأمر 03/06 جاء بالجديد في إطار تقييم الموظف وذلك بتشجيعه بهذه الأوسمة الشرفية، ولكن تبقى أمور معنوية أكثر منها مادية ملموسة فالواقع العملي يقرر الأوسمة والمكافئات الشرفية بالنسبة للموظف الذي قام بمجهودات استثنائية لا تكتسي أهمية كبيرة إذا نظرنا إلى بعض الصعوبات التي تواجهه في تطبيق هذا الأمر وخاصة إذا رأينا أن تشكيل اللجنة المشرفة على الأوسمة والمكافئات تصدر عن طرق التنظيم وهذا ما يؤدي حتما إلى التأخر الكبير في إنشائها.

3- الوضعيات القانونية التي يمكن للموظف ان يكون فيها

إن تنظيم وضعية الموظف وحركات نقله تجاه الإدارة لها أهمية بالغة لكل من الموظف من جهة والإدارة المستخدمة من جهة أخرى، حيث يسمح للإدارة أن تتابع كل ما تملكه من عناصر بشرية ومواردها وما تحوزه على رتب ووظائف ومؤهلات، ومن جهة تضمن حقوق الموظفين مثل العطل طويلة الأمد، والتكوين الخارجي أو تحسين مستواهم أو عطلة أمومة مثلا للمرأة الموظفة...الخ.

وهكذا فاستفادة الموظف من بعض الوضعيات القانونية كالاستيداع والانتداب وخارج الإطار لحقوقه وله في المقابل واجبات معينة وتختلف من وضعية لأخرى وعلى هذا الأساس فالأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية اهتم بهذا الأمر ولما كانت

هناك بعض الحوادث والوقائع التي من شأنها أن تجعل الموظف ينقطع عن عمله فإن المشرع قد نظمها في حالتين:

الحالة الأولى: وهي حالة المزاولة العادية من طرف الموظف داخل إدارته الأصلية.

الحالة الثانية: وهي حالة الانقطاع عن الوظيفة بسبب من الأسباب التالية:

* الانتداب.

* خارج الإطار.

* الإحالة على الاستيداع.

* الخدمة الوطنية.

وعلى أساس هذا التقسيم سنتطرق للوضعيات القانونية الأساسية للموظف وحركات نقله كالاتي:

أولا- حالة القيام بالخدمة:

خص المشرع هذه الحالة بفصل كامل متكون من أربعة مواد (128 إلى 132) فتعرفها

المادة 128 على أنها وضعية الموظف الذي يمارس فعليا الخدمة داخل المؤسسة أو الإدارة

العمومية التي ينتمي إليها، واعتبر المشرع ضمن الأمر 03/06 بعض الحالات التي تشكل

وضعية القيام بالخدمة بالرغم من أن الموظف يكون غائبا عن وظيفته ونذكر منها:

- الموظف الموجود في عطلة سنوية.

- الموظف الموجود في عطلة مرضية أو حادث مهني.

- الموظفة الموجودة في عطلة أمومة.

- المستفيد من رخصة غياب.

- الموظف الذي تم استدعائه لمتابعة فترة تحسين المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط.

- الذي تم قبوله لمتابعة فترة تحسين المستوى¹.

أما المادة 131 من الأمر 03/06 فنجد أن القانون الجديد أدرج وضعية جديدة تتمثل في فتح باب العمل أمام الموظفين العموميين ضمن الجمعيات الوطنية المعترف بها بالصالح العام وقد حددت مدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة شريطة أن يكون الموظف متمتعا بمؤهلات ذات علاقة بموضوع الجمعية، وخلال فترة العمل هذه يمارس الموظف مهامهم تحت سلطة مسؤول الجمعية التي وضعوا تحت تصرفها، ويستمر دفع رواتبهم من مؤسستهم أو إدارتهم الأصلية². وهكذا من خلال تحليلنا للنصوص القانونية التي أدرجها المشرع في الأمر 03/06 والمتعلقة بوضعية القيام بالخدمة نجد أن الأمر الجديد جاء ليكرس حقوق كبيرة للموظف والتحسين من أدائه وفعاليتة داخل وأثناء القيام بالخدمة، وذلك بالنظر إلى اعتبار الموظف في وضعية خدمة بالرغم من غيابه وهذا ما جاء في المادة 208 و 212 و 215 التي رخص فيها القانون الجديد للموظف بالغياب وهي كالاتي:

- متابعة دراسات ترتبط بنشاطاته لممارسته في حدود 4 أربعة ساعات في الأسبوع.

¹ المادة 129 من الأمر 03/06.
² المادة 131 نفس المرجع.

- للقيام بمهام التدريس.

- المشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عهدة انتخابية.

- لأداء مهام مرتبطة بالتمثيل النقابي

- للمشاركة في التظاهرات الدولية والثقافية والرياضية.

ومنه فالأمر 03/06 يكرس الحقوق والضمانات الدستورية المنصوص عليها لاسيما

التعددية السياسية والنقابية والثقافية والتعليم وتحسين المستوى...الخ.

ثانيا- حالة الانقطاع عن الوظيفة:

باستقراء النصوص المنظمة للوظيفة العمومية بالجزائر، نجد اهتمام كبير بحالات انقطاع

الموظف على العمل لدى إدارته، فبالرجوع إلى الأمر 133/66 والمتضمن للقانون الأساسي

العام للوظيفة العمومية نجد أنه صدر بشأنها مرسوم تحت رقم 150/66 مؤرخ في 02 يونيو

1966 يتعلق بنظام بعض الأوضاع الخاصة للموظفين ونظم المشرع في هذا المرسوم حالتين

تتعلق الأولى بالالتحاق (الانتداب)، وتتعلق الثانية بإحالة الموظف على الاستيداع، وقد ورد في

المادة 66 من القانون رقم 12/78 والمتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل، حالة الاستيداع مثلا

التي أقرت على أن الاستيداع حالة تؤدي إلى تعليق علاقات العمل ويمكن اعتبارها امتياز

وفرصة تمنحها الإدارة المستخدمة للموظف أو العامل قصد قضاء أمور شخصية.

وهكذا فقد جاء الأمر 03/06 ليركز على هذا الجانب بسبب حساسية الوضعية التي

يسببها الانقطاع عن العمل والسير العادي للمرفق العام وعليه، فتنظيم هذا الجانب من الوضعيات

القانونية يكتسي أهمية كبيرة ، وعليه سنرى فيما يلي الحالات والوضعيات القانونية للموظف وهو في حالة انقطاع عن الوظيفة، وكيف نظمها الأمر 03/06، وهل أتى بالجديد فيما يخص ذلك ودورها في تكريس حقوق الموظفين، والتأثير على مردوديتهم وفعاليتهم على أساس أن هذه الوضعيات تعود بالفائدة الكبيرة على الموظف من حيث تحسين مستواه التعليمي والتكويني، وعلى مستوى الإدارة من جهة أخرى، إذا نظرنا بالفائدة التي تعود إليها من حيث تكوين الموظفين واكتسابهم لمهارات جديدة من خلال انتدابهم لأعمال جديدة وتمثيلهم لوظائف حكومية ووظائف سامية قد تعود بالفاعلية والمردودية على أداء الإدارة والمنفعة العامة.

***وضعية الانتداب:**

وهي من بين الوضعيات التي تؤدي على تعليق علاقة العمل وقد نظمها الأمر 03/06 في 07 مواد ويمكننا توضيحها كما يلي:

أ - **تعريف الانتداب:** عرفته المادة 133 على أنه حال الموظف الذي يوضع في خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية، مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

ب - **الحالات التي يكون فيها الانتداب بقوة القانون:** بينها المادة 134 وهي:

- لتمكين الموظفين من ممارسة وظيفة عضو في الحكومة.
- لتمكين الموظفين من ممارسة عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو اجتماعية

إقليمية.

- لتمكين الموظفين

- من ممارسة وظيفة عليا في الدولة أو منصب عال في مؤسسة إدارية عمومية غير

تلك التي ينتمي إليها.

- لتمكين الموظفين من ممارسة ومتابعة تكوين أو تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات

دولية.

ج - الحالات التي يكون فيها الانتداب بطلب من الموظف نفسه:

تبينها المادة 135 وذلك لتمكينه من ممارسة نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أو

في رتبة غير رتبته الأصلية، وفي حالة وظائف تأطير لدى مؤسسات أو الهيئات التي تمتلك

الدولة كل رأسمالها أو جزء منها أو في إطار التعاون أو لدى المؤسسات أو الهيئات الدولية.

***الإحالة على الاستداع:**

تعتبر هذه الحالة واحدة من الحالات التي تؤدي إلى تعليق علاقة العمل أو توقفها ، وقد

وردت في قوانين عدة منها ما جاء في المادة 66 من القانون رقم 12/78 والتي أقرت على أنها

حالة تؤدي إلى تعليق علاقات العمل. ويمكن اعتبارها بمثابة امتياز وفرصة تمنحها الإدارة

المستخدمة للموظف أو العامل قصد قضاء أمور شخصية ، أو يفرضها القانون والتي تتطلب منه

الانقطاع لفترة زمنية معينة حسبما أقره القانون وقد ورد ذكرها أيضا في المرسوم رقم 59/85

المؤرخ في 21 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية أما فيما يخص القانون رقم 03/06 فقد نظمها في الفصل الرابع من الباب السادس.

/ الخدمة الوطنية:

فهي وضعية قانونية أخرى ، والتي تم ذكرها في المادة 114 من المرسوم 59/85 والمادة 154 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03/06 فأداء الخدمة الوطنية هو واجب يحظى باهتمام كبير من قبل الدول وخاصة المعاصرة منها ، والتي تعتمد على الجيش الاحتياطي كالجائر وبالتالي فالفترة التي يقضيها الموظف في الخدمة الوطنية أو في إعادة تجنيده تعتبر وكأنها فترة عمل فعلي في الإدارة المستخدمة الأصلية، ففي السابق لا سيما في المرسوم 59/85 المذكور سابقا كان الموظف يوضع بمجرد التحاقه بصفوف الجيش الوطني الشعبي في وضعية الانتداب بقوة القانون لكن في الأمر 03/06 أصبحت هذه الوضعية مستقلة بحد ذاتها .

4/وضعية خارج الإطار:

تعتبر هذه الوضعية مستحدثة ضمن الأمر 03/06 حيث عرفتها المادة 140 منه على أنها : " الحالة التي يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه بعد استنفاد حقوقه في الانتداب في إطار أحكام المادة 135 في وظيفة لا يحكمها هذا القانون الاساسي " .

إنهاء الخدمة:

لقد نظم المشرع الجزائري الحالات التي تنتهي بها علاقة العمل ، فنص على سبعة (07) حالات ينتج عنها إنهاء الخدمة ويفقد شاغل الوظيفة صفة الموظف تبعا لذلك والحالات السبعة

التي ينتج عنها إنهاء الخدمة التامة التي نص عليها الأمر 03/06 في الباب العاشر تحت عنوان إنهاء الخدمة هي¹:

1. فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها:

إذا فقد الموظف جنسيته الأصلية أو المكتسبة لتنازله عنها سواء بإرادته أو في حالات سحبها منه، أو إسقاطها عنه ، فإنه في هذه الحالة يصبح غير أهل للاستمرار في شغل الوظيفة ، وتنتهي خدمته بقوة القانون².

2. فقدان الحقوق المدنية:

لقد اعتبر المشرع الجزائري فقدان الحقوق المدنية من الحالات التي تنتهي بسببها العلاقة الوظيفية ، وفقدان الحقوق المدنية تعتبر من العقوبات الجزائية التبعية، وقد اعتبرها المشرع من الحالات التي تفقد صفة الموظف حرصا منه على الحفاظ على هذا المركز القانوني الهام الذي يعكس صورة الدولة من خلال الأداء الوظيفي الذي يقوم به الموظف.

3. الاستقالة المقبولة بصفة قانونية:

تعد الاستقالة حقا من حقوق الموظف وهذا حسب نص المادة 217 من الأمر 03/06 بالإضافة إلى ذلك فهي تعد أيضا من الحالات التي ينتج عنها إنهاء الخدمة التامة، ولقبول الاستقالة يشترط أن تتوفر فيها شروط هي:

¹ أنظر المادة 216 من الأمر 03/06.
² د/مازن ليلو راضي، المرجع السابق ، ص 310.

- أن تكون الاستقالة في شكل طلب كتابي صادر عن الموظف ، يعلن فيها إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية.
- أن يرسل الموظف طلبه الكتابي إلى السلطة المخولة لها صلاحية التعيين.
- مواصلة أداء الوظيفة إلى حين صدور قرار قبول الاستقالة وذلك احتراماً لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد¹.

4. العزل:

وهو الحالة الرابعة التي يتقرر بموجبها إنهاء الخدمة وفقدان صفة الموظف، والعزل هو نتيجة لإهمال المنصب من طرف الموظف العمومي لمدة 15 يوم كاملة بدون أي مبرر أو مسوغ مقبول قانوناً ، وفي هذه الحالة يفقد الموظف كل حقوقه في التعويض².

5. التسريح:

يعد التسريح أقصى الجزاءات التأديبية التي قد يتعرض لها الموظف العام، والتسريح يعد عقوبة من الدرجة الرابعة تنتهي بموجبها العلاقة الوظيفية³. ويفقد الموظف تبعاً لذلك صفة الموظف، والتسريح يكون في غالب الأحيان نتيجة لـ:

- فقدان القدرة البدنية؛
- عدم الكفاية المهنية؛
- القيام بخطأ مهني خطير⁴.

¹ نفس المرجع ، ص 307-308.
² د/بجي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون، إدارة مالية، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 118.
³ أنظر المادة 163 من الأمر 03/06.
⁴ أنظر المادة 181 من نفس الأمر.

6. الإحالة على التقاعد:

والتقاعد أحد الأسباب الرئيسية لإنهاء خدمة الموظف العام بحكم القانون، وهذا عند بلوغه سن التقاعد المحددة قانوناً، والإحالة على التقاعد من الحقوق المقررة قانوناً للموظف العام¹، وهذا حسب نص المادة 33 من الأمر 03/06 التي تنص على أن: "للموظف الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به"

7. الوفاة :

طبيعياً تنتهي خدمة الموظف العام بوفاة وهي أحد الحالات التي بموجبها تنتهي الخدمة وتفقد تبعاً لذلك صفة الموظف².

وقد قرر المشرع من خلال الأمر 03/06 على أن الإنهاء التام للخدمة يكون بنفس الأشكال والإجراءات التي يتم إتباعها واعتمادها في التعيين.

¹ د/مازن ليلو راضي، المرجع السابق، 307.
² نفس المرجع، ص 311.

المطلب الثاني: حقوق وواجبات الموظف

بمجرد تعيين الشخص في سلك الوظيفة العامة يصبح موظفا عاما ، وعلى أساس ذلك يتحمل التزامات وواجبات ويكتسب حقوقا¹، ومن هذا المنطلق جاء الأمر 03/06 المنبثق من الثقافة الإدارية لدولة القانون ليوضح أن الغاية من حقوق وواجبات الموظف بوصفه موردا بشريا تقوم عليه الإدارة العامة الجزائرية، هو ضمان استمرارية المرفق العام واحترام قواعد أخلاقيات المهنة² ، وكذلك حرصا على استقلالية وحياد الموظف في إطار قواعد أخلاقيات المرفق العام ووضع الموظف في خدمة الدولة والجماعة فقط.

وعليه سنتناول بالدراسة تلك الحقوق والواجبات المقررة للموظف العام في العنصرين

التاليين:

أولا: ضمانات وحقوق الموظف العام.

ثانيا: واجبات الموظف العام.

أولا: ضمانات وحقوق الموظف العام:

1. ضمانات الموظف العام:

لقد خص المشرع لضمانات وحقوق الموظف فصلا كاملا تحت الباب الثاني المعنون بـ ضمانات وحقوق الموظف خلافا لما كان عليه في القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر.

¹ د/محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 169.
² بيان عرض الأسباب من المشروع التمهيدي لقانون الوظيفة العامة، ص 9.

- حرية الرأي في حدود واحترام واجب التحفظ:
- عدم التمييز بين الموظفين:
- الحق النقابي والعمل السياسي:
- حق الموظف في الأمن وحمايته من الاعتداء
- الحماية المدنية عند الخطأ المرفقي:
- حقوق الموظف العام:

الحق في الراتب:

الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد

الحق في الخدمات الاجتماعية:

الحق في ممارسة العمل النقابي:

أولاً: ضمانات وحقوق الموظف العام:

1. ضمانات الموظف العام:

لقد خص المشرع لضمانات وحقوق الموظف فصلا كاملا تحت الباب الثاني المعنون بـ ضمانات وحقوق الموظف خلافا لما كان عليه في القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر.

- حرية الرأي في حدود واحترام واجب التحفظ: إن القول بحرية الموظف في إبداء آرائه لهو شيء جيد يريح الموظف حيث يعبر عن آرائه شفاهة أو كتابة غير أنه

مطالب بالتحلي أثناء ممارسة مهامه بالتحفظ باعتبار أن الموظفين العموميين في خدمة الشعب وبالتالي فهم مطالبون بالامتثال لبعض القيود التي ترد على حقوقهم السياسية بالمقارنة مع غيرهم من المواطنين أو باقي عمال المؤسسات الخاصة¹.

● عدم التمييز بين الموظفين: جاءت المادة 27 من الأمر 03/06 بضمانة هامة تتمثل في عدم جواز التمييز بين مجموع الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية ، ويهدف المشرع بهذا إلى تكريس المساواة بين جميع الموظفين وهو مبدأ دستوري مجسد بنص المادة 29 من دستور 1996² ، وذلك ليشعر الموظف بالطمأنينة والاستقرار أثناء أداء وظيفته، مما يزيد من فاعلية أدائه تجاه الإدارة المستخدمة.

● الحق النقابي والعمل السياسي: إن الحق النقابي مكرس كحق مضمون لجميع الموظفين وهو مبدأ دستوري نصت عليه المادة 56 من دستور 1996³ ، وعليه فإن الأمر 03/06 جاء ليطبق هذا المبدأ، والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري قد راع هذا الحق من قبل وهذا من خلال المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي العام النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية⁴.

¹ أنظر المادة 26 من الأمر 03-06.
² تنص المادة 29 من دستور 1996 على ما يلي: "... لا يمكن أن يتنوع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق ، أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي".
³ "الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين".
⁴ أنظر المادة 18 من المرسوم 59/58.

فالحق النقابي يعتبر وسيلة في يد الموظف خاصة من خلال الانخراط في التنظيمات النقابية الفاعلة في الميدان من أجل الدفاع عن حقوقه ، كما أنه وسيلة لحمايته من تعسف الإدارة.

أما فيما يخص العمل السياسي فقد منح قانون الوظيفة العمومية الجديد الموظف الذي يمارس السياسة وهذا بالانتماء إلى أحد الأحزاب السياسية ضمانا بعدم التأثير على حياته المهنية وبهذا يكون قد خفف من القيود التي كانت مفروضة على الموظف في هذا الشأن خاصة واجب الحياد السياسي كمفهوم وسلوك اجتماعي وواجب من واجباته المهنية¹.

وبالنظر للمادة 29 من نفس الأمر نجدها قد تحدثت عن إمكانية مشاركة الموظف في الحياة السياسية والترشح لعهدة انتخابية سياسية أو نقابية ، ومنحته ضمانا بأن لا تتأثر المهنية بذلك بمناسبة الآراء التي قد يعبر عنها قبل أو خلال تلك العهدة².

ولهذا فمشاركة الموظفين في العمل السياسي عن طريق الانتماء لأحزاب سياسية والترشح لعهدات انتخابية سوف يمكن الدولة من الاستفادة من خبرة وكذا إبداعات الموظفين في هذا المجال.

هذا ونشير إلى أن المشرع قد أعطى أهمية بالغة لعمل الموظفين ضمن حزب سياسي وجعله من الأسباب القانونية التي تمكن الموظف من الحصول على الاستيداع بحكم القانون وهو ما نصت عليه المادة 146 من نفس الأمر³

¹ أنظر المادة 28 من الأمر 03/06.

² أنظر المادة 29 من نفس الأمر.

³ تنص المادة 146 من الأمر 03/06 على ما يلي: "... تكون الإحالة على الاستيداع بقوة القانون في الحالات التالية:... لتمكين الموظف من ممارسة مهام عضو مسير في حزب سياسي".

• حق الموظف في الأمن وحمايته من الاعتداء : يقع على الدولة واجب حماية الموظف مما قد يتعرض له من اعتداء مادي أو معنوي أيا كان نوعه ، إهانة أو شتم أو قذف من أي طبيعة كانت أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبة، وتضمن كذلك حصوله على تعويض على الضرر الذي قد يلحق به، وفي هذه الظروف تحل الدولة محل الموظف للحصول على تعويض مناسب من مرتكب تلك الأفعال هذا ولنفس الغرض يكون للدولة حق القيام برفع الدعوى مباشرة وذلك بطريق التأسيس كطرف مدني أمام الجهات القضائية المختصة، وهذا ما نصت عليه المادة 30 من الأمر 03/06 والملاحظ أن هذا الحق مكرس في القوانين السابقة من خلال الأمر 17 من المرسوم 59/85 المستوحى من المادة 10 من القانون رقم 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل الذي نص على التزام الدولة بتأمين الاستقرار والأمن في العمل لجميع العمال. ومنح الموظف الأمن وحمايته وصون ذاته مما قد يتعرض له من خطر الاعتداء المادي والمعنوي له أهمية كبيرة للموظف ذاته والإدارة أيضا ، لأن شعور الموظف بالأمن والأمان يجعل ذا فعالية كبيرة ونشاط في وظيفته¹.

• الحماية المدنية عند الخطأ المرفقي: تنص المادة 31 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أن المؤسسة والإدارة العمومية تحمي الموظف من العقوبات المدنية المسلطة عليه في حالة متابعة قضائية من طرف الغير بسبب خطأ في الخدمة ،

¹ د/محمد صالح فنينيش، المرجع السابق، ص 51.

ولكن نفس المادة وضعت شرط لضمان الموظف يمكن في عدم قيام هذا الموظف بخطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة إليه، وهذه ضمانات مهمة تساهم في فعالية العنصر البشري من خلال الحماية التي توفرها، وإضافة إلى هذه الضمانات التي وفرها المشرع في الأمر 03/06 منح حقوقا أيضا وهو موضوع العنصر الموالي.

2. حقوق الموظف العام:

الحق في الراتب: المرتب هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف كل شهر طبقا لما تقضي به الحكام المقررة لذلك والقوانين ذات الصلة¹، ويقصد بالراتب أيضا: "المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف شهريا نظير القيام بمهام وظيفته..."²، وقد نص المشرع الجزائري في المادة 32 من الأمر 03/06 على أنه: "للموظف الحق ، بعد أداء الخدمة، في راتب"ومنه فالراتب وسيلة تسمح للموظف أن يكون في مستوى وظيفته ، فاستعمال مصطلح الراتب دون غيره كمصطلح الأجر الذي أشار إليه المشرع في المرسوم 59/85³ ، يجد تبريره بأن المرتب لا يكون مقابل عمل كما هو الشأن بالنسبة لبقية العمال ولكن الأصل أنه وسيلة تعكس المركز الاجتماعي للموظف الذي يتناسب ومهامه ، باعتبار مؤتمنا على مصالح الدولة ولما كانت للمرتب أهمية بالغة سواء من الناحية المادية التي تشعر الموظف بأهميته في المجتمع وتمكنه من إشباع مختلف حاجياته أو من الناحية المعنوية التي تجعل منه عنصرا ذو مركز اجتماعي مرموق فإن

¹ د/السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 68.

² د/مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 253.

³ أنظر المادة 70 من المرسوم 59/85.

ذلك يستوجب توفير كل الضمانات لتمكين الموظف من الحصول على مرتبه كاملا دون المساس به إلا في حالات استثنائية جدا.

وقد نظم المشرع في المرسوم 304/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007¹ الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ، مرتبات الموظفين والسالام الخاصة بها، وذلك تطبيقا للمواد 8 و 114 إلى 126 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، وفي هذا الإطار صدرت تعليمة عن رئيس الحكومة تحمل رقم 07 مؤرخة بـ 29 ديسمبر 2007² تهدف إلى توضيح كفاءات تطبيق النظام الجديد لتصنيف الموظفين ودفع رواتبهم وكذا إدماجهم وإعادة تصنيفهم في إطار القوانين الأساسية الخاصة الجديدة.

وطبقا للمادة 8 من الأمر 03/06 ، يتم تصنيف الراتب حسب مستوى التأهيل المطلوب كما هو مثبت بالمؤهلات والشهادات التي تتوج عن مختلف دورات التكوين.

وتشمل شبكة مستويات التأهيل 17 صنف و 7 أقسام فرعية (خارج الصنف) توافق مختلف مستويات التأهيل، وبذلك فإن تقسيم الشبكة إلى أربعة مجموعات أ، ب، ج، د ، الموافقة لمستويات التأهيل الرئيسية تكون على الشكل التالي:

- المجموعة (د) : التنفيذ، وتوافق الأصناف من الأول إلى السادس وهذه المجموعة مخصصة لمستويات التعليم الأدنى من السنة الثالثة ثانوي، المكتملة عند الاقتضاء

بتكوين مهني.

¹ أنظر الجريدة الرسمية رقم 61 الصادرة بتاريخ

² تتعلق هاته التعليمات "بتطبيق النظام الجديد لتصنيف الموظفين ودفع رواتبهم".

- المجموعة (ج): التحكم، توافق الصنفين السابع والثامن وهذه المجموعة مخصصة لمستويات التعليم والتكوين للسنة الثالثة من التعليم الثانوي وشهادة البكالوريا.

- المجموعة (ب): التطبيق، وتوافق الصنفين التاسع والعاشر وهذه المجموعة مخصصة لمستويات البكالوريا زائد سنتين من التكوين كاملتين أو شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية أو البكالوريا، زائد ثلاث سنوات من التكوين.

- المجموعة (أ): التصميم والبحث والدراسات: وتوافق الأصناف من الحادي عشر إلى السابع عشر وكذا الأقسام الفرعية السبعة خارج الصنف، وهذه المجموعة مخصصة لمستويات التعليم والتكوين المعادلة لشهادة ليسانس على الأقل¹.

وهكذا نجد المشرع قد أنشأ طريقة تصنيف جديدة تقوم على معيار موضوعي يمكن قياسه مثل معيار مستوى التأهيل المثبت بمؤهلات وشهادات أو دورات تكوين ، وانطلاقاً من هذا المبدأ ووفقاً للمادة ثمانية التي تناولناها فقد تمت هيكلة وتصنيف الوظائف العمومية في 4 أنواع كما أوضحناها سابقاً وهي التصميم - التطبيق - التحكم - التنفيذ .

وإذا كان الراتب يتكون في القوانين السابقة لا سيما المادة 146 من القانون 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل من مجموع العناصر التالية: الأجر الأساسي - تعويض الضرر عندما ينطوي العمل على أخطار- تعويض العمل التابع للمنصب - مكافئة المردود

¹ التعليمية رقم 07 مورخة في 29 ديسمبر 2007 ، تتعلق بتطبيق النظام الجديد لتصنيف الموظفين ودفع رواتبهم ، صادرة عن رئيس الحكومة ، ص 2 ، 3.

الفردى - تعويض الساعات الإضافية أو التعويض الجزافى عن الخدمة الدائمة - تعويض الخبرة...¹

فالملاحظ أن الجديد الذى أتى به الأمر 03/06 فى المادة 119 هو أن جعل الراتب يتكون من عنصرين فقط وهما : الراتب الرئيسى - العلاوات والتعويضات.

ومن شأن هذا النظام الجديد لتصنيف ودفع الأجور فى الوظائف العمومية السماح باعتماد نسبة متوازنة بين الأجر القاعدي الذى يدفع كمقابل للواجبات القانونية الأساسية والنظام التعويضى الذى يدفع لتغطية التبعات الخاصة².

ومن خلال ما سبق نلاحظ أن القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية الجديد قد كرس التمييز الموضوعى بين الوظائف على أساس معيار مستوى التأهيل وحده ، وهذا يهدف إلى إعادة الاعتبار للتأهيل والكفاءة والاستحقاق الشخصى.

الحق فى الحماية الاجتماعية والتقاعد:

إن الحماية الاجتماعية والتقاعد يعتبران من أهم الحقوق التى يجب أن يتمتع بها الموظف حتى يقوم بالمهام الموكلة إليه على أحسن وجه ، ويجعله فى مأمن من كل طارئ قد يعيقه عن أداء مهامه خاصة ما يتعلق بالمرض أو العجز عن القيام بالنشاط.

وجاءت المادة 33 من الأمر 03/06 لتؤكد عن حق الحماية الاجتماعية والتقاعد للموظف، مثلما نصت عليه القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية لا سيما المادة 15 من المرسوم

¹ د/محمد الصالح فنينيش، مرجع سابق، ص 48.
² بيان الأسباب للمشروع التمهيدى. ص 8.

59/85، والملاحظ أن المشرع في الأمر 03/06 اهتم أكثر بحق الحماية الاجتماعية والتقاعد، أكثر من القوانين السابقة إذا نظرنا أنه خصص مادة كاملة لحق الحماية الاجتماعية وأضاف حق التقاعد التي لم يكن ينص عليها في المرسوم 59/85.

ويستفيد الموظف تبعاً لذلك هو وأسرته التي في كفالته من تأمين الدولة عن آثار الشيخوخة والمرض وحوادث العمل والوفاة، والمقصود بالحماية الاجتماعية والتقاعد هو الاستفادة من التأمينات الاجتماعية، والحماية ضد حوادث العمل والأمراض المهنية، التقاعد، التأمين ضد البطالة، وهذا نتيجة السياسة الاجتماعية التي تتبعها الدولة¹.

الحق في الخدمات الاجتماعية:

نصت المادة 34 من الأمر 03/06 على أن الموظف يستفيد من الخدمات الاجتماعية ويهدف هذا الحق في المساهمة في رفع مستوى المعيشة لدى الموظف ولعائلته وتنمية شخصيته وذلك بتسهيل للحياة اليومية وتحسين الرفاهية المادية والمعنوية عن طريق تكملة الراتب على شكل خدمات في مجالات الصحة والسكن .

ولقد تناول تعريف ومحتوى الخدمات الاجتماعية القانون رقم 12/78 المتعلق بالقانون

الأساسي العام للعامل².

¹ Lue Romban, La fonction publique, 2 eme edition , Paris, La découverte, 2004, p 43.

² أنظر المواد من 180 إلى 186 من القانون 12/78 مورخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.

الحق في ممارسة العمل النقابي:

كرست المادة 35 من الأمر 03/06 للموظف ممارسة الحق النقابي ، وعليه فالأمر الجديد ليكرس ويطبق مبدأ دستوري منصوص عليه في المادة 56 من دستور 1996 والتي تنص على أن: "الحق النقابي مضمون لجميع المواطنين". كما تضمن قانون العمل رقم 11/90 لا سيما المادة 05 والقانون 14/90 المؤرخ في 02 جوان 1990 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، والقانون 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها، حق ممارسة العمل النقابي.

وممارسة الحق النقابي ظهر في القديم مع ظهور التطور الصناعي وكانت ممارسة الحق النقابي مقتصرة على القطاع الإنتاجي ولكنه تطور ليصبح يشمل في مجالات الوظيفة العامة باعتبار جماعة الموظفين والعمال طرفا رئيسيا في معادلة الإنتاج والخدمات¹.

ممارسة حق الإضراب:

يعتبر حق الإضراب من أهم الوسائل التي تؤثر بها النقابة على الإدارات وأرباب الأعمال وخاصة عندما تعرف الوقت المناسب للالتجاء إليه، وتحسن الالتزام بتطبيق الأحكام القانونية المنظمة له.

ويعرف الإضراب بأنه: "وسيلة مهنية تصف شيء من العنف والقوة في بعض الحالات

وتوقف عن العمل بشكل جماعي"².

¹ د/محمد الصالح فنيش، المرجع السابق، ص 61.

- سنة أحمد، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005،
² بن سنوسي فاطمة، المختصر في شرح قانون الوظيفة العمومية لسنة 2006، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الرابعة ليسانس، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص 17.

وحق الإضراب يتضمنه القانون 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتساويتها وممارسة حق الإضراب¹ الصادر بتاريخ 06 فيفري 1990.

الحق في التكوين والترقية:

لتكوين الموظف أهمية بالغة باعتبارها حافز معنوي ومادي للموظف ، فاكتساب الموظف مهارات وقدرات جديدة يجعله يتأقلم مع منصب عمله ويؤدي به إلى ثقة أكثر في النفس باعتباره عنصرا بشريا تقوم عليه الإدارة العامة لزيادة أدائه².

ولكن نلاحظ أن الأمر 03/06 اهتم بالتكوين اهتماما من شأنه أن يعكس أهداف التكوين عن الموظفين وتطوير مواهبهم العلمية وتحسين المستوى ومواكبتهم مع التكنولوجيات الحديثة بصفة خاصة وعلى أداء وفعالية الإدارة العامة بصفة خاصة، وذلك انه خصها فصلا كاملا في النظام القانوني للأمر 03/06 تحت عنوان التكوين جاءت تحت باب تنظيم المسار المهني للموظف. وهو ما يعكس اهتمام المشرع بهذا الحق، اذ انه في المادة 104 من نفس الأمر جعلت من التكوين وتحسين المستوى شيئا واجبا على الإدارة وذلك من خلال تنظيم دورات تكوينية لصالح الموظفين التي من شأنها أن تحسن وتؤهل الموظف وتجعله كفؤا وأهلا للقيام بوظيفته.

ومنه فالأمر 03/06 اعتبر التكوين حق من حقوق الموظف حيث الزم على الإدارة السهر على القيام بالدورات التكوينية وتحسين المستوى بصفة دائمة ومستمرة من اجل ضمان تأهيل

¹ أنظر القانون رقم 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتساويتها وممارسة حق الاضراب المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية العدد 6.
² مسوس زينب، سياسة تكوين الموظف الاداري في التشريع الجزائري، مذكر ماجستير ، فرع ادارة ومالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003، ص 37، 38.

موظفيها وترقيتهم من جهة، ومن جهة أخرى لم يجعل التكوين واجبا وفرض على الموظف بحيث لا يمكن جبر الموظف على القيام بالدورات التكوينية التي تبرمجها الإدارة.

كما اعتبر التكوين وتحسين المستوى ضمانا للترقية المهنية للموظف، عن طريق التكوين يضمن الموظف ترقيته المهنية ، وتجديد معلوماته ، وهذا ما يسمح له بالاستقرار في وظيفته وتوليه مناصب عليا جديدة¹.

والشيء الجديد في هذا الأمر أنه يختلف عن القوانين السابقة في كونه يؤكد على أن أي ترقية يجب أن تكون بالطرق المنصوص عليها فيه ، ومن أهمها الترقية في السلك وأكد مرة أخرى أن الترقية من سلك لسلك تكون بعد متابعة تكوين مسبق وهذا ما جاء في نص المادة 107 من الأمر 03/06².

وأخيرا يمكن القول أن هذا الأمر رغم اهتمامه بالتكوين وتحسين المستوى غير أنه لم يعطه نفس الإهتمام الذي أعطته له القوانين السابقة ، وذلك بعدم التعرض لأهدافه وأهميته ونتائج التكوين بطريقة واضحة.

الحق في العطل:

لكل موظف الحق في الراحة من عناء العمل لتجديد نشاطه ، كما أن ظروفه الصحية والاجتماعية قد تضطره لطلب الإجازة³ ، كما أن المصلحة العامة تقتضي في كثير من الأحيان منح الموظف فترة من الراحة ليعود بعدها نشيطا وكفؤا لممارسة عمله .

¹ نفس المرجع ، ص 37.

² أنظر المادة 106-107 من الأمر 03/06.

³ د/ مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، 261.

وقد راعى المشرع الجزائري هذه الاعتبارات وعدها حق من حقوق الموظف¹، كما أولى المشرع اهتماما كبيرا بحق العطل حيث خصص لها فصلا كاملا بعنوان العطل تحت الباب التاسع، وخصص أيضا ثلاثة عشر مادة تبين كيفية الاستفادة من حق العطلة وكيفية منحها واحتسابها، وضمانات الموظف أثناء فترة العطلة وذلك في نصوص المواد من 194-206.

وهكذا نجد أن المشرع أوجد مجموعة حقوق للموظف، اقتصادية تمثلت في الراتب والتعويضات، اجتماعية من خلال الترقية والتكوين والعطل والحقوق السياسية والمتمثلة في الحق النقابي والإضراب والضمان الإجتماعي .

وفي مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام توجد التزامات وواجبات ملاقة على عاتقه ضمانا لحسن سير الوظيفة العمومية والمرفق العام، وقد تعرض المشرع لواجبات الموظفين في المواد من 40 - 54 من الأمر 03/06 وهو ما سنتناوله في العنصر الثاني.

ثانيا - واجبات الموظف العام:

يخضع الموظفون لعدة التزامات وواجبات مهنية وأخلاقية منه ما هي مشتركة تنظمها أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهذه الواجبات والالتزامات تجد تبريرها في خصوصية المهام الممارسة من قبل أعوان الدولة، باعتبار عون الدولة هو قبل كل شيء في خدمة الجمهور الذي أنشأ من اجله المرفق ومنصب العمل الذي يشغله الموظف²، وهذه الواجبات

¹ أنظر المادة 39 من الأمر 03/06.
² سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 47.

لها جانب إيجابي يتعين عليه القيام به ، فضلا عن التزامه بالامتناع عن أعمال محظورة عليه وهو الجانب السلبي ،كما سيتضح في ما يلي :

احترام سلطة الدولة:

نصت المادة 40 من الأمر 03/06 على وجوب احترام الموظف العام لسلطة الدولة وفرض احترامها في تأدية مهامه، ومنه فالتزام احترام الموظف لسلطة الدولة يحظى بعناية كبيرة في جميع دساتير وقوانين الدولة الجزائرية فنجد هذا الالتزام منصوص عليه في القوانين المتعلقة بتنظيم الوظيفة العمومية على وجه الخصوص .

وبالرجوع إلى نصوص الدساتير فإنها ذات طابع عام تخاطب المواطنين كافة وباعتبار الموظفين مواطنين بالدرجة الأولى قبل أن يكتسبه صفة الموظفين فإنهم مخاطبون بهذه النصوص بصفته كمواطنين يقومون بمهام مختلفة في أجهزة الدولة .

فالمادة 62 من دستور 1996 وفي فقرتها الأولى تنص: " على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجبه تجاه المجموعة الوطنية"¹، أما فيما يتعلق بالنصوص القانونية المتعلقة بالتزام الموظف بالولاء للدولة فهي تتلخص عموما في :

- المادة 33 من القانون رقم 12/78 والمتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل التي جاء فيها مايلي : "يتعين على العامل ، لاسيما عندما يتولى منصب تأطير أو مسؤولية ، أن يستلهم باستمرار أثناء ممارسة مهامه ، مبادئ العمل الواردة في الميثاق الوطني وهو المصدر الأساسي

¹ أنظر المادة 62 من دستور 1996.

والمرجع الإيديولوجي والسياسي لهيئات الحزب والدولة، ومن التوجيهات والإرشادات الصادرة عن القيادة السياسية للبلاد"

- كما تضمن الأمر 133/66 المتضمن القانون الاساسي العام للتوظيف العمومية، أيضا هذا الالتزام في المادة 20 التي تنص على ما يلي: " يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها...". وكما هو واضح في نص المادة 20 من الأمر رقم 133/66 فإنها تعبر بوضوح عن التحول الذي وقع في بلادنا، المتمثل في ترك النظام الاشتراكي واعتناق النظام الليبرالي الذي يطالب فيه الموظف بما يلي:

أ- الولاء للدولة واحترام سلطتها.

ب- السهر على تطبيق القوانين والأنظمة المعمول بها تطبيقا لمبدأ الشرعية¹.

ومن خلال ما سبق نجد أن المشرع في الأمر 03/06 أعاد وكرس هذا الواجب مثل القوانين السابقة وهذا ما يطرح بعض الغموض لأنه لم يأتي بالجديد، إذا نظرنا إلى القوانين المنظمة للتوظيف العمومية السابقة مثل المرسوم 59/85 الذي نجده مستلهم من نصوص أحكام القانون الأساسي العام للعامل الصادر بالقانون رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978 أي قبل صدور دستور 21 فيفري 1989 الذي أقر مبدأ التعددية السياسية والنقابية².

ومنه كان على المشرع أن يوضح نوعية هذا الالتزام في القانون الجديد للتوظيف العمومية.

¹ د/محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 37.
² د/سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 65.
- أنظر المادة 21 من المرسوم 59/85.

واجب الأمانة وعدم التحيز:

جاء في المادة 41 من الأمر 03/06 بأنه : " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز". والنزاهة المطلوبة في الموظف العام أي الالتزام بكافة المستلزمات الوظيفية والاتصاف بسلوك وأخلاق حسنة وعدم الخضوع إلا للقانون ولما يمليه ضميره¹.

ويتفرع من هذا الواجب أن يقوم الموظف بالعمل بدقة وأمانة، وأن يبذل غاية جهده فيه

تحقيقا للمصلحة العامة²

وأما الحياد وعدم التحيز ، فيعني التزام الموظف بأعباء وظيفته بكل موضوعية ومعاملة المواطنين والجمهور على قدم المساواة دون تمييز بينهم لأي سبب كان . وفي هذا الإطار نصت المادة 06 من المرسوم 94/93 على انه : " يلزم المستخدمون المذكورون في المادة أعلاه أثناء ممارسة وظائفهم بواجب النزاهة ، لا سيما علاقاتهم مع الجمهور "³.

وبالمقارنة مع القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر لا سيما الأمر 133/66 والمرسوم 59/85 والقانون 12/78 نجد أن الأمر 03/06 جاء بالجديد فيما يخص هذا الواجب إذ نص صراحة عليه وخصص له مادة في فصل الواجبات وهذا ما لا نجده في القوانين السابقة، وهذا ما يعكس نية المشرع في تكريس المبادئ الدستورية التي جاء بها دستور 1989 و دستور 1996 في احترام حريات وحقوق الإنسان. وتطبيق دولة القانون، وتكريس

تعددية سياسية ونقابية.

¹ د/محمد الصالح فنينيش، المرجع السابق، ص 37.

² د/مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 264.

³ د/محمد الصالح فنينيش، نفس المرجع، ص 38.

واجب التحلي بالسلوك الحسن:

حرصت التشريعات على عدم قصر مسؤولية الموظف على الإخلال بواجباته في داخل نطاق الوظيفة ، إنما أخذت تتدخل في سلوكاته وتصرفاته في الحياة الخاصة والعامة لتمنع كل ما يخل بشرف وكرامة الوظيفة العامة¹.

وفي هذا الإطار نصت المادة 42 من الأمر 03/06 على هذا الواجب بقولها: " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة...". كما تنص هذه المادة على ضرورة تحلي الموظف العام بسلوك لائق ومحترم في كل الأحوال .

وهكذا الموظف مطالب بالتحلي بسلوك عام يحفظ كرامته وكرامة الوظيفة التي ينتمي إليها، فالموظف مطالب أيضا بالالتزام أثناء ممارسة وظائفه بحدود اللياقة والسلوك الوظيفي والمظهر اللائق وبالكرامة المطلوبة، سواء داخل مكان العمل مع رؤسائه أو تجاه زملائه أو مع المواطنين الذين يتعامل معهم خارج نطاق الوظيفة².

وبالرجوع إلى نص المادة 22 من المرسوم 59/85 والمتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية نجده أيضا نص على هذا الواجب كما يلي: " يجب على العمال أن يتجنبوا جميع الأفعال التي تنتافي والحرمة المرتبطة بمهامهم ولو كان ذلك خارج الخدمة".

¹ د/مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 270.
² د/سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 48.
أنظر المادة 52 من الأمر 03/06 .

وهكذا فالأمر 03/06 أعاد التنصيص على هذا الواجب مع التأكيد على الالتزام به ونستشف ذلك من إضافته للفقرة الثانية التي تؤكد على الموظف بوجوب الاتسام في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم أثناء تأدية مهامه وخارجها.

واجب عدم القيام بنشاطات مربحة:

حفاظا على نشاط الموظف وأداء عمله بدقة وكفاءة حظر المشرع في المادة 43 من الأمر 03/06 على الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر . وهذا مفاده كل النشاط المهني للمهام الإدارية المسندة إليه وليس له الحق في ممارسة أي نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه.

ومنه فواجب عدم الجمع بين الوظيفة والقيام بنشاطات مربحة ليس بالجديد في القوانين المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر وهذا ما نجده في الأمر 133/66 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية¹. وكذلك نص المادة 24 من المرسوم رقم 59/85 التي تنص على منع الموظف من ممارسة أي نشاط خاص مربح والتي جاءت عملا بأحكام المادة 41 من القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978².

غير أن الفقرة الثانية من المادة 43 من الأمر 03/06 جاءت باستثناء يسمح للموظف بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث العلمي كنشاطات ثانوية ضمن شروط ووفقا لكيفيات تحدد عن طريق التنظيم³.

¹ أنظر المواد 14 و 15 من الأمر 133/66.

² أنظر المواد 39 و 40 من القانون 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل.

³ أنظر المادة 43 الفقرة 2 من الأمر 03/06

المرسوم التنفيذي رقم 293/01 مؤرخ في أول أكتوبر 2001 يتعلق بمهام التعليم والتكوين التي يقوم بها أساتذة التعليم والتكوين العالين ومستخدمو البحث وأعوان

عموميون آخرون باعتبارها عملا ثانويا . ج ر عدد 57 سنة 2001

- المرسوم التنفيذي رقم 294/01 مؤرخ في أو أكتوبر 2001 يحدد شروط توظيف الأساتذة المشاركين والأساتذة المدعوبين وعملهم في مؤسسات التعليم والتكوين العالين ، ج ر عدد 57 سنة 2001.

ولا ينطبق هذا المنع على إنتاج الأعمال العلمية والأدبية والفنية كما بينتها الفقرة الثالثة من المادة 43، غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعليم إذا اقتضت مصلحة الخدمة لذلك أن تمنع الموظف من إضافة بيان رتبته الإدارية إلى ذكر اسمه على هذه الأعمال والمنتجات العلمية.

أما المادة 44 من الأمر 03/06 فقد جاءت بجديد حيث أنها تستثني المبدأ المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 43 الذي مفاده تخصيص كل النشاط المهني للموظف لمهامه الموكلة إليه ولا تسمح لهم بممارسة مهام أخرى، فالمادة 44 تسمح للموظفين التابعين لأسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وأسلاك الموظفين الممارسين الطبيين المتخصصين بممارسة نشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم¹. كما يمنع على الموظف امتلاك مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقا على القيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة عمومية أو بإدارة عمومية طبقا لما ورد في نص المادة 45 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

كما يخص هذا المنع الموظف مهما كانت وضعيته في السلم الإداري ومهما كان موقع المصالح داخل التراب الوطني أو خارجه ، كما يقع المنع على الامتلاك المباشر أو بواسطة

- المرسوم رقم 53/86 مؤرخ في 18 مارس 1986 والمتعلق بفتح الباحثين غير المتفرغين المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 295/01 المؤرخ في 01 أكتوبر 2001، ج ر عدد 57 سنة 2001.

- المرسوم رقم 296/84 المؤرخ في 13 أكتوبر 1984 والمتعلق بمهام التعليم والتكوين بصفة ثانوية المعدل والمتمم.

¹ أنظر المادة 44 من الأمر 03/06 .

- القانون 05/85 المؤرخ في 16 فيفري 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم ، ج ر عدد 08 سنة 1985 ، الذي يسمح للأطباء المتخصصين بممارسة نشاطات مربحة.

شخص آخر، ويؤدي مخالفة هذا المنع على الموظف العام تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في الأمر 03/06.

كما أدرج المشرع في الأمر 03/06 واجب والتزام يتمثل في تصريح الموظف في حالت ما إذا كان زوجه يمارس بصفة مهنية نشاطا خاصا مربحا، وهذا ما جاءت به المادة 46 وفي حالة عدم تصريح الموظف يعد مرتكبا لخطأ مهني يعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر 03/06¹، ويبقى للإدارة الحق في اتخاذ كل التدابير الكفيلة بالمحافظة على المصلحة العامة .

وبالرجوع إلى المرسوم 59/85 لا سيما المادة 26 نجد أن واجب التصريح المفروض على الموظف العام قد تراجع، اذ تنص المادة 26 على وجوب تصريح الموظف زيادة على ممارسة زوجه لمهنة أو عملا خاصا بحيازته داخل التراب الوطني أو خارجه مصالح مالية أو تجارية أو صناعية².

عموما فإن الموظف العام الجزائري يحظر عليه أصلا ممارسة عملا آخر يدر عليه ربحا ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها :

1. صالح المرفق العام: إذ أن مصلحة المرفق تقتضي المحافظة على استقلال

الموظف في عمله ومنع قيام أي رابطة بينه وبين الأفراد يمكن أن تؤثر على

¹ أنظر المادة 46 من الأمر 03/06.
² أنظر المادة 26 من المرسوم 59/85.

استقلاله للقيام بوظيفته نتيجة زيادة العبء عليه بقيامه بعملين، ووجوب تفرغه لمهامه المنوطة به في وظيفته العامة .

2. القضاء على ظاهرة البطالة: إذ أن الموظف الذي يشغل وظيفة ما ، فهي مصدر

رزقه فلو مارس هذا الموظف عملاً آخر فإنه على حد تعبير الفقيه فالين Waline

فإنه ينزع لقمة العيش من المتعطلين¹.

واجب تنفيذ المهام الموكلة إليه:

جاء في الأمر 03/06 بواجب آخر يلتزم الموظف العام به وهو تنفيذ المهام المسندة إليه

مهما كانت رتبته في السلم الإداري².

ووضع المشرع في الفقرة الثانية من المادة 47 مبدأ مفاده أن منح المهام للرئيس الإداري

ومسؤوليته على مرؤوسيه لا تعفيه من المسؤولية. وتوجد عدة تعاريف فقهية لواجب الطاعة

فيوجد من يقتصر في تعريفها على مدلول خاص وهو الخضوع لأوامر رؤساء وهذا التعريف

الشائع، ومن الفقهاء الذي عرف الطاعة بمعناها الواسع فيقول أن طاعة الرؤساء هي النتيجة

المنطقية والعلمية للواجب الذي يلتزم به كل موظف ، حتى الذين هم رؤوس السلطة، وهو

احترام القانون³ وهو ما ذهب إليه المشرع في الأمر 03/06 حين نص في المادة 47 أنه لا

يعفى الموظف من المسؤولية بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه.

¹ د/ محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 201.

² د/ عمار عوايدي، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، أطروحة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والسياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 1978 ، ص 447.

³ د/ عامر أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة الرابعة، مصر، عالم الكتاب، 1992، ص 15.

واجب الحفاظ على السر المهني:

إن الموظفون مطالبون بالامتثال لواجب التحفظ والكتمان المهني ويجد هذا الواجب والالتزام مبرره في ضرورة ضمان صورة المرفق العام وسيره بانتظام وياضتراد¹ وأيضا بما أن الموظف بحكم الوظيفة يطلع على أمور وأسرار يتعلق بعضها بوسائل تمس المصلحة العامة للدولة، كالأسرار العسكرية والاقتصادية والسياسية ، وبعضها يتعلق بمصلحة الأفراد وحياتهم الخاصة².

ونظرا لأهمية هذا الواجب خص المشرع الجزائري هذا الالتزام بعدة قيود وهذا ما بينته المادة 48 ومنها الالتزام بالسر المهني والمنع عليه من الكشف على محتوى أي وظيفة أو خبر أو حدث يعلمه أو اطلع عليه ما عدا ما تقتضيه المصلحة وضرورة العمل، ويبقى الموظف متحفظا ويتقيد بالسر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية يسمح له بإفشاء بعض المعلومات أو الوثائق في إطار ضرورة العمل والمصلحة³.

وبالرجوع إلى القانون 12/78 لا سيما 37 وكذلك المادة 23 من المرسوم 59/85 نجد أنه لا يوجد تغيير يذكر بالنسبة لواجب الحفاظ على السر المهني، ومنه فالأمر 03/06 لم يأتي بالجديد في هذا الخصوص رغم ما يميز هذا الواجب من أهمية بالغة وخاصة إذا رأينا أن المشرع أدرج الخطأ التأديبي المتعلق بإفشاء السر المهني في الأخطاء من الدرجة الثالثة والتي تقابلها العقوبة من الدرجة الثالثة⁴، والتي كان من المفروض تكبيفها من ضمن العقوبات من الدرجة الرابعة لأن

¹ د/سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العامة، مرجع سابق ، ص 59.

² د/مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 269.

³ أنظر لا المادة 48 من الأمر 03/06.

⁴ أنظر المادة 163 و 180 من الأكر 03/06.

إفشاء أي سر من تلك الأسرار فيه خطر كبير، فحماية الحياة الشخصية للأفراد وأسرارهم هو من بين الالتزامات الأساسية الملقاة على كافة أعوان الدولة، بل أنه من أهم السلوكيات المهنية التي ينبغي عليهم التحلي بها.

واجب حماية الوثائق الإدارية والحفاظ على ممتلكات الإدارة:

خصص المشرع الجزائري مادة توجب على الموظف العام أن يسهر على حماية وامن الوثائق الإدارية.¹ ومنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات والوثائق والمستندات، وفي حالة الإخلال بهذا الالتزام يقع تحت طائلة العقوبات التأديبية. وشدد المشرع وذهب إلى ابعده من هذا وذلك بنصه على المتابعة الجزائية على الموظف وهذا بالرجوع إلى نص المادة 23 من المرسوم 59/85 لا نجده ينص على العقوبات التأديبية و الجزائية.

كما أن المادة 50 من نفس الأمر أضافت التزام جديد يقع على الموظف، وهو الحفاظ على ممتلكات الإدارة. كما منعت المادة 51 استعمال المحلات والتجهيزات الإدارية وإلا يستغلها لأغراض شخصية.

¹ انظر المادة 49 من الامر 03/06

منع قبول الهدايا والهبات والامتيازات:

من الملاحظ إن الأمر 03/06 نص لأول مرة وصراحة على منع الموظف من قبول أو طلب أو اشتراط أو استلام هدايا، أو هبات ،أو أية امتيازات من أي نوع كانت ويشدد على ذلك بقوله سواء كانت مباشرة أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه¹ وبالمقارنة مع نص المادة 22 من المرسوم 59/85 التي تنص على : "يجب على العمال إن يتجنبوا جميع الأفعال التي تنتافى والحرمة المرتبطة بمهامهم ... "ف نجد المشرع في مرسوم 59/85 لم يبين ما هي الانفعال التي تنتافى مع المهام الموكلة إلى الموظف عكس ما وصفها الأمر 03/06 وانطلاقا من إن الوظيفة الإدارية تعد ركيزة من ركائز تطوير المجتمع وتنميته،لذا كان من الواجب حماية هذه الوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد.وقد عزز المشرع العقوبات التأديبية بإضافته للعقوبات والمتابعات الجزائية على مخالف أحكام المادة 54،وذلك ليضمن الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد².

هذه هي أهم الواجبات المفروضة على الموظفين ويترتب على التقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة،وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه متابعة تأديبية،يتعرض لها الموظف وينجر عنها تطبيق عقوبات تأديبية تتناسب والخطأ المهني المرتكب،وقد جاء الأمر رقم 03/06 بنظام تأديبي فيه نوع من الجديد،بالإضافة إلى دقة في التنظيم،وهو ما سنتعرض له

في المطلب الثالث

¹ انظر المادة 54 من نفس الأمر.
² /خالف عقيلة"الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"،مجلة الفكر البرلماني،مجلة تصدر عن مجلس الأمة الجزائري،العدد 13،جوان 2006،ص 64 و65.

المطلب الثالث:

النظام التأديبي

يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، لأنه إذا كان الموظف المجد يكافأ على جده واجتهاده، بالحوافز المادية وغير المادية، فإنه من الضروري ان يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة وهذا حماية للوظيفة¹.

فيشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط، وكل خطأ او مخالفة من طرف الموظف إثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، وقد عرف الأستاذ Delpérée العقوبات التأديبية بأنها: " ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية"².

وإذا كان من المسلم به أنه لا يمكن فصل العقوبات التأديبية عن المهام الموكلة إلى الموظف العام فهذا يفرض على كل مشرع الاهتمام بالمدنب، فالعقوبة التأديبية يجب أن تسعى على تقويم الموظف المخطأ ، وفصل من لا أمل في تقويمه فالهدف الأساسي للعقوبة التأديبية هو الوقاية ولا يمكن لأي نظام تأديبي أن يصل إلى تحقيق هذا الغرض دون وجود سلم للعقوبات تختلف أهميتها باختلاف أهمية الذنب التأديبي المقترف³.

إن الدراسة المقارنة لتشريعات الوظيفة العمومية تدل على وجود سلم للعقوبات التأديبية يحتوي على عقوبات مختلفة ، تتفاوت في درجات خطورتها تبعا لمخالفة التأديبية وفي حالة

¹ د/محمد انيس قاسم، المرجع السابق، ص 202 .
² د/كمال رحماوي ، المرجع السابق، ص 88.
³ نفس المرجع والصفحة،

غياب هذا السلم كما هو الشأن في بريطانيا فإنها توضع أنظمة شبيهة له لحماية الموظف العام، والنص على العقوبات التأديبية إنما يمثل الجزاء الذي يقابل الإخلال بالواجبات الوظيفية وهذه العقوبات توقع على مرتكب الجرائم التأديبية وهي معدة على سبيل الحصر ولا يمكن تجاوزها وإيقاع عقوبة غيرها، فهي مرتبة منطقيا بدءا من الإنذار إلى العزل¹.

لقد أحدث الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية تغييرا فيما يخص النظام التأديبي، فقد جاء بعرض الأسباب في المشروع التمهيدي للقانون المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "أما بالنسبة للنظام التأديبي فسيكرس أربعة درجات للعقوبات التأديبية، وفق تدرج تسلسلي يبدأ من مجرد الإنذار إلى العزل ، كما أنه قد تم إثراء مجال العقوبات التأديبية بإضافة درجة أخرى بالنظر إلى الإطار الحالي، من جهة أخرى تم تحديد الأخطاء المهنية والعقوبات المناسبة لها بدقة وذلك قصد حماية الموظف من أي تعسف محتمل ، مع منحه الضمانات اللازمة خلال سير الإجراءات التأديبية².

وهكذا فإن المشرع الجزائري من خلال الأمر 03/06 أضاف درجة رابعة للعقوبات التأديبية بدلا من ثلاث درجات التي كانت في المرسوم رقم 59/85³ ، فيكون بذلك المشرع الجزائري قد وضع نظام تدرجي للعقوبات التأديبية يأخذ بعين الاعتبار درجة الخطأ الذي اقترفه الموظف العام، وهذا سيسئلزم حتما إقامة تناسب بين الذنب والعقوبة⁴.

¹ Luc Rouban, la fonction publique, 2 eme Edition, La Decouvert, Paris, 2004, p 23.

² مصالح رئيس الحكومة ، المديرية العامة للوظيفة العمومية.

³ أنظر المادة 124 من المرسوم رقم 59/85.

⁴ د/كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 90.

وقد صنف الأمر 03/06 العقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربعة درجات فتضمنت الدرجة الأولى عقوبة التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ، وتضمنت الدرجة الثانية عقوبة التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام، الشطب من قائمة التأهيل ، أما الدرجة الثالثة فقد تضمنت عقوبة التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجباري، وجاء في الدرجة الرابعة عقوبتي التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة والتسريح، هذا وقد حدد المشرع الأخطاء المهنية وصنفها إلى أربعة درجات أيضا يقابل كل درجة من الأخطاء المهنية درجة من العقوبات التأديبية، فتطبق أحد العقوبات المنصوص عليها في أحد الدرجات على أحد لأخطاء المهنية التي تقابلها في الدرجة.

وهكذا يكون المشرع الجزائري قد قدم حماية وضمانة جديدة للموظف العام، وهذا من خلال إضافته للدرجة الرابعة في العقوبات، بالإضافة إلى تحديده وبدقة للأخطاء المهنية وذلك قصد حماية الموظف العام من كافة أشكال التعسف.

لقد تضمن الأمر 03/06 مجموعة ضمانات تكفل حقوق الموظف العام أثناء سير الاجراءات التأديبية، فنص الأمر 03/06 على حق الموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوم ابتداء من تحريك الدعوة التأديبية.

كما يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفهية أو استحضار الشهود. ويحق للموظف أيضا أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه¹.

لقد نظم الأمر 03/06 الاجراءات التأديبية تنظيما محكما قضى به على كل غموض أو تأويل، فجعل الاجراءات التأديبية من صلاحيات السلطة صاحبة التعيين، ولها أن تتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية وهذا بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، أما بخصوص العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة فلها اتخاذها بقرار مبرر وهذا بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة ورأي هذه اللجنة ملزم، تصدره بعد اجتماعها كمجلس تأديبي وفي أجل 45 يوم ابتداء من تاريخ إخطارها هذا بعد أن يكون قد تم إخطارها بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين في أجل لا يتعدى 45 يوم فتحسب ابتداء من تاريخ معاناة الخطأ، وهي مدة يتقدم بها الخطأ المهني، كما يحق للموظف الذي تعرض للإجراء التأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوم ابتداء من تحريك الدعوة التأديبية ، ويجب على الموظف المتابع تأديبيا أن يمثل أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والتي تكون قد اجتمعت كمجلس تأديبي ومثول الموظف أمام هذه اللجنة يكون شخصيا بعد أن يتم إخطاره قبل 15 يوم على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام ، ومثول الموظف المتابع تأديبيا إجباري ما لم تحول قوة القاهرة دون حدوث ذلك، هذا ويمكن للموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه، وتستمر المتابعة التأديبية في

¹ أنظر المواد 167 و 169 من الأمر 03/06.

حالة عدم حضور الموظف الذي أستدعي بطريقة قانونية ، أو في حالة رفض التبرير المقدم من قبله¹.

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بالتداول في الملف التأديبي في جلسات مغلقة وهذا بعد أن تجتمع كمجلس تأديبي وتكون قراراتها مبررة كما لها أيضا قبل البت في القضية المطروحة أن تطلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، وبعد صدور القرار المتضمن العقوبة التأديبية يبلغ إلى الموظف المعني بالقرار وهذا في أجل لا يتعدى 8 أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار ويحفظ في ملفه الإداري².

هذا وحرصا من المشرع على حماية الوظيفة والمحافظة على هيبتها اقر بأنه للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تقوم بتوقيف الموظف عن مهامه فورا إذا كان الخطأ الذي ارتكبه خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، مع الإبقاء على نصف الراتب الرئيسي يتقاضاه الموظف الذي تم توقيفه ومجمل المنح العائلية وهذا طيلة فترة التوقيف، ويتم استرجاع الموظف لكامل حقوقه وكذا الجزء الذي خصم من راتبه في حالة ما إذا تم الحكم عليه بعقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه وكذا في الحالة التي تتأخر فيها اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء على البت في القضية المطروحة في الأجل المحددة قانونا (45 يوما)³.

¹ أنظر المواد 165، 169 من نفس الأمر.

² أنظر المواد 170، 172 من نفس الأمر.

³ أنظر المادة 173 من الأمر 03/06.

كما يوقف الموظف فوراً في حالة متابعته جزائياً ، ويمكن أن يستفيد الموظف الموقوف خلال مدة 06 أشهر ابتداءً من تاريخ توقيفه بجزء من الراتب لا يتعدى النصف مع الإبقاء على مجمل المنح العائلية، ولا تسوى الوضعية الإدارية للموظف المتابع جزائياً إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائياً، ويجوز للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلماً أما لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهراً واحداً ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية¹.

أما بخصوص رد الاعتبار فقد نظر الأمر 03/06 هذه المسألة وأعطى الحق للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى والثانية أن يطلب رد الاعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين وهذا بعد سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة ، وفي حالة ما إذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة يكون رد الاعتبار بقوة القانون وهذا بعد مرور سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة، وتمحى تبعا لذلك كل آثار للعقوبة من ملف المعني في حالة رد الاعتبار².

لقد جاء الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية كوحدة متماسكة اشتملت على تقنين شامل لجميع العناصر المنظمة للحياة المهنية للموظف بدءاً بتنظيم مساره المهني وهذا من خلال تنظيم مسألة التنظيم والتربص والتسيير الإداري للمسار المهني للموظف العام وتقييم الموظف وكذا تكوينه وترقيته ومنح الأوسمة الشرفية والمكافآت والراتب ، وتنظيم أيضاً الوضعيات الأساسية للموظف وحركات نقله ، وكيفية إنهاء الخدمة.

¹ أنظر المادتين 174، 175 من نفس الأمر.

² أنظر المادة 176 من نفس الأمر.

كما تضمن الأمر مجموع الضمانات والحقوق المكفولة للموظف العام والتي تهدف في مجملها إلى تحقيق جو يساعد الموظف على الإبداع في عمله، وقابل الأمر أيضا هذه الحقوق والضمانات بمجموعة واجبات تقع على عاتق الموظف ويجب عليه احترامها.

وقد نظم الأمر أيضا الجانب التأديبي للموظف العام من خلال تحديد الأخطاء المهنية والعقوبات التأديبية التي تقابلها، كما يبين مجموع الضمانات الممنوحة للموظف أثناء المتابعة التأديبية وبين أيضا الاجراءات الواجب إتباعها من أجل حماية الموظف من أي تعسف قد يلحق به.

يعد الأمر من خلال اعتماده على الاساليب الحديثة في التسيير من خلال النص على هيئات تدعم فكرة التشاور والحوار وكذا اشتماله على جميع العناصر المنظمة للحياة المهنية، يعد بذلك قد أدخل مزايا عديدة نتعرض إليها في المبحث الثالث.

