



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 8 ماي 1945 قالة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



مطبوعة بيداغوجية

بعنوان



الوظيفة العامة

محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثالثة قانون عام

من إعداد

الدكتور لزهرة خشايمية

السنة الجامعية 2022-2023

مقدمة عامة

إن الموظف العام هو أداة الإدارة العامة في إدارة المرافق العامة، وهو الوسيلة التي بواسطتها يسير المرفق العام بانتظام واطراد، وهو الأساس في العملية الإدارية. هو أيضا الوسيلة التي لا غنى عنها لتجسيد إرادة المشرع ومنحها الوجود القانوني على أرض الواقع.

ومن المعلوم أن الدولة والأشخاص المعنوية العامة لا يمكن أن تؤدي وظائفها والقيام بمهامها إلا من خلال الأشخاص الطبيعية الذين يعبرون عن إرادة الأشخاص المعنوية ويطلق عليهم طائفة الموظفين العموميين.

مما لا شك فيه من أن أهمية الوظيفة العامة تتعاظم وتزايد كلما تطور دور الدولة وتدخلها في مختلف مناحي الحياة بعد أن كان دور الدولة يقتصر على القيام بالحماية فقط، لذلك سميت سابقا بالدولة الحارسة، ولكن عندما تطورت الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية انتقلت الدولة من مجرد كونها دولة حارسة في ظل الأنظمة الليبرالية القديمة إلى دولة متدخلة وكذلك منتجة.

أن هذا التطور أعطي أهمية قصوى للوظيفة العامة، وكذلك الموظف العام وتعتمد فعالية الجهاز الإداري في كل دولة، ومدى قدرتها على تحقيق أهدافه، وعلى مدى كفاءة الموظف العام في مجال واجباته ومهام وظيفته التي يشغلها.

وتعتبر الوظيفة العامة الأساس الذي تقوم عليه الدولة في العصر الحديث، ولقد كانت الوظيفة العامة تحتل مكانة محدودة للغاية في السابق لا سيما في ظل وجود الدولة البوليسية أو الدولة الحارسة.

فهي لم تكن تتمتع بامتيازات، بل كان وجود الوظيفة العامة عامل مساعد للدولة في القيام بدورها الحيادي في تحقيق التوازن بين السلطة العامة والأفراد. فإن نطاق هذه الوظيفة يجب أن ينحصر على أضيق نطاق ممكن، بقصد الحد من سيطرة موظفي الإدارة خشية تمتعهم بمراكز تميزهم عن بقية أفراد المجتمع.

ونظرا للتطور الذي صاحبه أنشطة الدولة المعاصرة وتعدد مهامها وواجباتها، وبالتالي كثرة الإدارات والمصالح العامة الحكومية، مما يترتب على ذلك زيادة الموظفين، ومن ثم بدأت الوظيفة العامة تحتل مكانة هامة في المجتمع، فالوظيفة لم تعد حالة استثنائية في حياة المواطنين، كما هو الحال في السابق، وإنما أصبحت الوظيفة العامة جزء من حياة كل فرد في المجتمع، لا سيما عند قيام الدولة المتدخلة والمنتجة بالمفهوم الحديث.

لكي يستطيع الموظف القيام بأعباء تلك الوظيفة لا بد أن يتمتع بجملة من الحقوق، وهذه الحقوق هي التي تجعل الموظف يقوم بالواجبات الوظيفية المكلف بها وتحفزه على بذل الجهد والعتاء لأداء مهامه. فالحقوق بصفة عامة، اما أن تكون حقوق مادية أو حقوق معنوية، فالحقوق المادية تتمثل في الراتب والعلاوات و المكافآت والترقية والإجازة، وأما الحقوق المعنوية فتتمثل في تكريمه بشهادات تقدير، أو رسائل شكر، أو الحفاة بدورة تكوينية في مجال عمله وغيرها.

ويقابل هذه الحقوق مجموعة من الواجبات تقع على عاتق الموظف العام، ومنها على سبيل المثال أن يؤدي العمل المناط به بنفسه، وأن يلتزم بمواعيد العمل وأن يحافظ على أسرار الوظيفة العامة.

لقد وضع الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العامة، والقوانين المقارنة جملة من الحقوق والواجبات سيتم التعرض لها بشيء من التفصيل لاحقا في هذه المطبوعة.

إن الاشكالية التي يثيرها دراسة هذا المقياس الموجه لطلبة السنة الثالثة قانون عام، في كليات الحقوق، هو ما هو النظام القانوني الذي يحكم هذه الطبقة من العمال، الذين يدعون الموظفين العموميين؟

الإجابة على هذه الاشكالية نتولاها موضوعات هذه المحاضرات، منتهجين في دراستها على المناهج الوصفية، التحليلية والمقارنة.

إن دراسة هذا الموضوع تقتضي التعرض للمحاور التالية⁽¹⁾:

- ماهية الوظيفة العامة
- ماهية الموظف العام
- طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالادارة
- الالتحاق بالوظيفة العامة
- حقوق وواجبات الموظف العام
- انتهاء العلاقة الوظيفية.

¹- ان محور النظام التأديبي للموظف العام لم يتم دراسته في هذه المحاضرات، على أساس أن هذا الموضوع سيدرس في مقياس خاص يحمل تسمية هذا المحور "النظام التأديبي للموظف العام" في السنة أولى ماستر، السداسي الثاني، تخصص قانون عام.

المحور الأول

ماهية الوظيفة العامة

إن تعبير الوظيفة العامة la fonction publique من المصطلحات حديثة الاستعمال، يقابلها في اللغة الانجليزية مصطلح الخدمة المدنية civil service.

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العامة

ذكرت تعريفات عديدة للوظيفة العامة ، قد يختلف بعضها مع بعضها الآخر باعتبار اختلاف الأنظمة القانونية المختلفة ونظرتها إلى الوظيفة العامة ، وما تتبناه من فلسفة بخصوصها، بل قد نجد في دولة واحدة أكثر من تعريف لها، فقد يتعدد تعريفها بتعدد فروع القانون فيها، وبشكل عام يمكننا التمييز بين مفهومين هنا، وهما :

المطلب الأول

المفهوم العضوي للوظيفة العامة

يتبنى هذا المفهوم الجانب العضوي من الوظيفة العامة، فيعرفها بلحاظه ، أي أنه يأخذ شاغلي الوظيفة العامة في تعريفها، فهي عند أصحاب هذا الاتجاه عبارة عن مجموع الموظفين أو العاملين المدنيين، الذين يحكمهم إما نظام الوظيفة العامة ، أو قانون الوظيفة العامة، وإما قوانين أو نظم خاصة بهم تتفق وطبيعة أعمالهم، وهذا تعريف لا يمكن التسليم به بحال لأن الوظيفة العامة هي شيء غير الموظف العام أو العاملين فيها، وسنلاحظ أن من خصائصها هو استقلالها عن شاغليها أي عن الموظف العام، فكيف تعرف به.

كما وعرفت وفقا لهذا الاتجاه بأنها مجموعة القواعد القانونية المنظمة للحياة الوظيفية للموظف العام منذ دخوله الخدمة وحتى خروجه منها⁽¹⁾، أو هي مجموعة من العاملين بوحدات الجهاز الإداري للدولة،

¹ - الموسوعة العربية - المجلد - 22 دار الفكر - دمشق - 1981 - ص.279

التي تنظم أوضاعهم الوظيفية احكام القانون العام⁽¹⁾، ولا تتفق مع هذا التعريف إذ إن الوظيفة العامة ليست مجرد مجموعة قواعد قانونية.

المطلب الثاني

المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة

ينظر أصحاب هذا المفهوم إلى ما تؤديه الوظيفة العامة، فيجعلوه معبرا عن مفهومها، ولذا يعرفونها بأنها مجموعة من المهام والاختصاصات، يناط القيام بها لشخص معين إذا توافرت فيه بعض الشروط الضرورية لتولي أعباء هذه الوظيفة، أو هي مجموعة من المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف العام للقيام بها بمقتضى القانون أو تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بها من صلاحيات، وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات، أو هي العمل المسند إلى عامل ليؤديه، ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات والسلطات، أو هي مجموعة الاختصاصات القانونية والنشاط الذي يجب أن يمارسه صاحبه بصفة مستمرة وبصورة منتظمة ومطردة في خدمة إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، بهدف تحقيق المصلحة العامة، أو هي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات، تقابلها درجة مالية⁽²⁾، ونلاحظ أن هذه التعريفات قد جعلت الجنس القريب للوظيفة العامة هو العمل المؤدى، سواء أُمبر عنه بالمهام، أو بالاختصاصات، أو بلفظ العمل ذاته، وهي تعريفات غير سليمة وذلك لأن الوظيفة العامة ليست مجرد اختصاصات أو مهام أو أعمال .

إن الوظيفة العامة هي وقبل كل شيء منصب أو مركز قانوني ولذا هي ليست مجموعة من القواعد القانونية أو اللائحية، كما وإنها ليست مجموعة من الموظفين أو العاملين، وليست مجموعة من الأعمال أو المهام أو الاختصاصات، صحيح أن كل ذلك له نحو تعلق بها ولكنها مغايرة له، ولذا يمكننا تعريفها بأنها مركز قانوني أو لائحي يشغله الموظف العام، يهدف إلى تأدية نشاطات المرفق العام التابعة له⁽³⁾ .

¹ - د. فؤاد العطار - القانون الإداري - دار النهضة العربية - القاهرة - 1985 - ص 198

² - أحمد فتحي إبراهيم ابو عودة، أثر الحكم الجزائي على الوظيفة العامة، مذكرة مادستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2014، ص 6

³ - عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 15

المبحث الثاني

أنظمة الوظيفة العامة

يتجاذب العالم اليوم تياران مختلفان في تنظيم الوظيفة العامة.

. احدهما تأخذ به الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، سويسرة وغيرها، ويسمى "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة"

. وآخر تأخذ به غالبية الدول الأوربية الغربية، كفرنسا، إنجلترا، بلجيكا، إيطاليا، ألمانيا، اليابان، وكل الدول العربية، ويسمى هذا النظام "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة".

المطلب الأول

نظام الوظيفة العامة المفتوح Open system

نظام الوظيفة مهنة كسائر المهن

في هذا النظام السائد بصورة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية يتم تشغيل الموظف في وظيفة محددة بالذات، وهو يمارس مهنة كسائر المهن، ووضعه لا يتغير مع الوقت مثلما يكون حال الموظف في نظام الحياة الوظيفية⁽¹⁾.

في الولايات المتحدة الأمريكية، يكمن أساس الوظيفة العامة في النظام الاقتصادي الحر، ووجود قانون مستقل ذاتيا للوظيفة العامة يعطي الموظفين حقوق وامتيازات وواجبات متميزا ومختلفة عن المؤلف، يشكل بالنسبة للأمريكيين امتيازاً خطيراً وعدواناً على الحرية والمساواة التي لا تقبل بفكرة تمييز الوظيفة العامة بنظام خاص بها. وعليه لا تختلف الإدارة الحكومية الأمريكية بطبيعتها ولا بامتيازاتها عن الأعمال الخاصة، فهي تخضع للقانون المشترك وتدار كمشروع، والأمريكيون يعتبرون الوظائف العامة كأنها مجموعة من الأعمال المتخصصة تتم وفق القانون الذي يرعى الإدارة العامة والخاصة على السواء، وبالتالي لا يوجد نظام عمل للوظيفة العامة يختلف عن نظام الوظائف الخاصة في القطاع الخاص، ولا يتمتع موظفو الإدارة الرسمية بأية امتيازات خاصة، فهم متشابهون - اجمالاً في كل شيء - بالأجراء في المؤسسات الخاصة: فالإدارة تمنح وظائفها باختيار طالب الوظيفة الأكثر

¹ - فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، بيروت، 1991، ص 50

تأهילה وكفاءة و بشكل حر تماما، والموظف الأمريكي الذي يعين في مركز عمل معين، والذي يحدد أجره بالقياس إلى تصنيف ذلك المركز، لا يعين لإنجاز مسار وظيفي او يوعد بترقية⁽¹⁾.

بالاجمال، يترتب على هذا النظام نتائج معاكسة لتلك العائدة لنظام الوظيفة العامة المغلق، وتظهر في ما يلي :

- العامل الذي يتم تشغيله لتولي وظيفة محددة لا يمكنه تغيير وظيفته الا إذا تم تشغيله من جديد و ضمن الشروط التي تستدعيها الوظيفة الجديدة، فالادارة غير ملزمة بالترقية الموظف إلى وظيفة أعلى، ويتم التشغيل بالإستناد إلى المؤهلات التي تستدعيها الوظيفة، وفي غالب الأحيان، يتيح التشغيل الفرصة لإجراء أي تعيين أو مسابقة على أساس الإلقاب.

- يقتصر عمل الادارة العامة على تحديد وتوصيف الوظائف اللازمة لها، وبعدها يتم تحديد طرق اختيار أفضل المترشحين واختيارهم فعلا وتعيين كل منهم في الوظيفة المناسبة. وذلك بموجب عقد بينها وبينهم: عقد قد يراعه القانون العام أو القانون الخاص. فالنظرية التعاقدية ما تزال حية في البلدان الأنجلوسكسونية مع بعض الترتيبات، اذ ظهر مفهوم جديد للربط بين العامل والإدارة، وهو مفهوم العقد- إنتساب، إلى جانب العقد من النموذج التقليدي، وبالتالي تطور وضع الموظفين مع تطور وضع غالبية الأجراء في القطاع الخاص، فعقد العمل الذي يربط هؤلاء الإجراء لا يعقد فرديا وإنما على أساس اتفاقات جماعية يكون لبودها خاصية الزامية، تقريبا تنظيمية تجاه الأطراف التي تشارك غالبا في المفاوضات بشأنها.

- الوظيفة العامة تكون مؤقتة ولا تتمتع بصفة الدوام والاستقرار، وبالتالي يرتبط مصير الموظف بمصير وظيفته بالذات، فهو لا يبقى في الادارة إلا طيلة المدة المحددة في العقد، باستثناء حالة تجديد هذا العقد او إجراء عقد جديد لتولي وظيفة أخرى. ووضع الموظف لا يتغير مع مرور الزمن طيلة ممارسته الوظيفة التي عهدت إليه، إلا أن العقد يمكن أن ينطوي على منحة تدرجا ماليا، لكن بالمقابل لا يمكن أن توكل إليه مهام اكثر أهمية إلا بموجب عقد جديد.

- يحق للموظف الاستقالة من وظيفته لأي سبب كان وفي أي وقت دون أن تملك الادارة حق رفض هذه الاستقالة، شرط تقديمها وفقا للأصول التي يحددها القانون عادة ، وبالمقابل يكون للإدارة الحق في صرف الموظف في أي وقت لأي سبب مشروع تراه⁽¹⁾.

¹ - أحمد سليم سعيان، قانون الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017، ص 87

نظام الوظيفة العامة المفتوح ايجابيات وسلبيات:

يمتاز هذا النظام بجملة من الايجابيات، منها:

1- سهولته: انه نظام سهل، لا يتطلب من الإدارة وضع نصوص خاصة بموظفيها، تراعي أمور الترقية والتكوين والنقل والانتداب والإحالة على الاستيداع وغيره، فهي تحدد فقط مواصفات الوظائف والراتب المقابل لها، وهي عادة تكون مماثلة لرواتب الوظائف في القطاع الخاص.

2- مرونته: انه نظام مرن، يتيح للإدارة إمكانية الاستغناء عن موظفيها بسهولة عند عدم الحاجة إليهم، كما يسمح له بتعيين موظفين جدد في الوظائف الشاغرة، دون أن تكون ملزمة بترقية الموظفين العاملين لديها إلى هذه الوظائف، وهذا يوفر لها إمكانية اختيار العناصر الممتازة من أي قطاع واستقطابه لديها.

بالمقابل يسمح هذا النظام للموظف بترك وظيفته في أي وقت شاء، ليعمل في القطاع الخاص، إذا كان الراتب أعلى، أو لأي سبب آخر⁽²⁾.

سلبيات نظام الوظيفة العامة المفتوح:

سلبيات هذا النظام يمكن إيجازها فيما يأتي:

1- صعوبة تطبيقه في الدول النامية: إن هذا النظام يقوم على أساس التخصص الشديد، يتطلب وجود أناس يتمتعون بالمؤهلات العلمية المتخصصة في شتى مناحي العلوم والإدارة، مما يستوجب وجود جامعات ومدارس تولى أهمية كبيرة لبرامج تعليمها، الشيء الذي تفتقده الدول النامية، فهي تلجأ إلى تعيين موظفيهم ثم تدريبهم وتكوينهم وإكسابهم الخبرة والكفاءة اللازمين.

2- ماديته: انه نظام مادي استغلالي يقوم على الصراع الدائم والمنافسة المستمرة بين القطاعين العام والخاص، وعلى عدم استقرار الموظفين، كما أن العلاقة ما بين الإدارة والموظف تقوم على أساس المصلحة الشخصية دون سواها.

¹ - عبد الحميد كمال حشيش، مرجع سابق، ص 15

² - عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، من دون دار نشر، دمشق، 1975، ص ص 50 و 51

المطلب الثاني

نظام الوظيفة العامة المغلق Closed system:

تعتبر الوظيفة العامة، وفقاً لهذا النظام، سلكاً أو مهنة، أو مسار مهني carrière يلتحق بها الموظف في بداية حياته المهنية، وينقطع لها مبدئياً مدى الحياة، وإلى حين إحالته على التقاعد⁽¹⁾.

فالوظيفة العامة في هذا النظام تشكل كيانات قائمة بذاته، ويخضع لقانون خاص ذي طبيعة خاصة مختلفة عن قانون العمل، يؤلف الموظفون فيه طبقة خاصة داخل المجتمع، أهم عمال الدولة، ينفذون أوامرها، ويشكلون جزءاً لا يتجزأً كم بنيانها الإداري.

تمتاز الوظيفة العامة في النظام المغلق:

- عدم اقتصار عمل الإدارة العامة على مهمة تحديد الوظائف اللازمة لها وتحديد شروط شغلها وطرق الالتحاق بها، بل تتعداه إلى إعداد الموظفين وتدريبهم لزيادة معلوماتهم ورفع كفاءاتهم وتطوير مهاراتهم.

- يبدأ الموظف مساره الوظيفي بالتحاقه في إحدى الوظائف العامة ثم يتدرج من منصب إلى آخر، وتزداد مسؤولياته وواجباته، ويرتفع راتبه تبعاً لذلك، إلى أن يصل إلى أعلى الهرم الوظيفي، إذا ما توافرت الشروط والإمكانات.

- لا يقف مصير الموظف على الوظيفة التي يشغلها، فإذا ما ألغيت، نقل إلى وظيفة أخرى، واستمر في عمله. فالوظيفة إذاً، في هذا النظام، تنصف بالديمومة والاستمرارية.

- وجوب تضمين هذا النظام، نظاماً خاصاً بالموظفين العموميين، يختلف عن قانون العمل الذي يخضع لها عمال القطاع الخاص، يقوم على أساس التوازن بين ما يلتزم به الموظف من واجبات ومسؤوليات، وما يتمتع به من حقوق و ضمانات و امتيازات.

- التزام الإدارة بترقية الموظف إلى وظيفة أعلى إذا ما توافرت فيه الشروط اللازمة لشغل هذه الوظيفة، ولذلك تعتمد الدولة على تحديد نسبة معينة من عدد المناصب المراد شغلها وتخصيصها لموظفيها العاملين.

¹ - محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 35

- حق الإدارة في هذا النظام برفض استقالة الموظف وإلزامه بمتابعة عمله والاستمرار فيه، إذا ما رأيت أن بقاءه يضمن حسن سير المرفق العام ويحقق المصلحة العامة التي تعطي الأفضلية على مصلحة الموظف الخاصة، وليس للموظف الحق في مناقشة الإدارة أسباب رفض الاستقالة، وليس له أيضاً أن ينقطع عن العمل ما لم تقبل استقالته صراحة أو ضمناً، وإلا تعرض للعقوبة التأديبية.

لنظام الوظيفة العامة المغلق إيجابيات وسلبيات هو الآخر:

إيجابيات نظام الوظيفة العامة المغلق:

يمتاز هذا النظام بجملة من الإيجابيات، منها:

- تحقيق الاستقرار للموظفين، فيضمن لهم عدم الاستغناء عن خدماتهم في أي وقت، مما يجعلهم ينصرفون إلى العمل بثقة أكبر، وراحة فكرية وطمأنينة نفسية،
- إعطاء مردود أفضل للإدارة العامة مما يعطيه موظفو النظام المفتوح، بسبب المخاوف التي تساور موظفي هذا القطاع الأخير من صرفهم عن الخدمة في أي وقت.

سلبيات نظام الوظيفة العامة المغلق:

يقابل إيجابيات هذا النظام بعض السلبيات التي يمكن تلخيصها فيما يأتي⁽¹⁾:

- انعدام روح المبادرة والتحرك لدى موظفي هذا النظام، وتفشي الروتين الإداري والبيروقراطية، نظراً لاطمئنانهم إلى ثبات وظائفهم، وإلى استمرارهم في العمل حتى الإحالة على التقاعد.
- يؤدي هذا النظام إلى إعطاء الموظفين رواتب وأجور لا تكفيهم لسد احتياجاتهم المعيشية، والتي عادة تكون أقل مما هي موجودة في القطاع الاقتصادي أو القطاع الخاص، أو حتى في نظام الوظيفة العامة المفتوح.
- أن استقالة الموظف بهدف الانصراف إلى عمل آخر يوفر له دخلاً أعلى، يستوجب الموافقة المسبقة للإدارة المستخدمة، والتي ترفضه في غالب الأحيان، بداع ضرورات المصلحة الملحة، وإن ترك عمله دون هذه الموافقة تترتب عنه نتائج غير مرضية.

¹ - فوزي حبيش، مرجع سابق، ص 20 و 21

- إن إضرابات الموظفين التي تهدف غالبا إلى المطالبة بزيادة الرواتب محظورة مبدئيا، وإذا سمحت بها بعض الأنظمة فتكون في حدود ضيقة وضمن شروط صعبة.

لذلك فإن نظام الوظيفة المغلق، يؤدي إلى إلحاق الضرر بالموظفين، ويصبح نظاما أكثر استغلالية من نظام الوظيفة المفتوح، وهذا ينعكس سلبا على الإدارة ومدى فعاليتها.

المبحث الثالث

تطور الوظيفة العمومية في الجزائر و مصادرها

نتطرق في هذا المبحث الى تطور الوظيفة العامة في مطلب أول، ومصادر الوظيفة العامة في مطلب ثان.

المطلب الأول

تطور الوظيفة العمومية في الجزائر و مصادرها

يعد القانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 أول قانون للوظيفة العمومية عرفته الجزائر خلال الفترة الاستعمارية ، أعقبه بعد ذلك قانون 1959.

بعد الاستقلال شهدت الجزائر فراغا قانونيا و تنظيميا في مختلف المجالات و تفاديا لتعطيل و تجريد الحياة الاقتصادية و الاجتماعية في انتظار وضع القوانين و التنظيمات القانونية ، بادرت الدولة في الأشهر الأولى للاستقلال إلى إصدار قانون القاضي بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية

وفي سنة 1965 شكلت لجنة وزارية كلفت بوضع مشروع قانون أساسي للوظيفة العمومية، عرض على الإدارات الجزائرية، و بعد إجراءات المناقشات صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في 02 جوان 1966 متمثلا في الأمر 66-133 و الذي يبين المبادئ التي تسيّر الإدارة العمومية في الجزائر و العناصر الأساسية التي يجب توفرها في الشخص حتى يعتبر موظفا عموميا ، كما حدد كيفية الدخول إلى الوظيفة العمومية، حقوق وواجبات الموظف و كيفية الخروج من الوظيفة ، و في سنة 1978 ظهر القانون الأساسي العام للعامل (SGT) وهو القانون الذي يحمل رقم 78 - 12 المؤرخ في 05 أوت 1978

و الذي جاء بأحكام عامة لجميع العمال في مختلف القطاعات ، ففي هذه المرحلة أرّ المشّرع الجزائري مبدأ الشمولية في تطبيق قانون العمل بما في ذلك عمال و موظفي الإدارة العمومية على اختلاف مستوياتها حيث ورد في المادة الأولى منه : " يحدد هذا القانون حقوق العامل و الواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه. "

لكن مع وجود فروق بين عمال النشاطات الإنتاجية و موظفي الإدارات دفع إلى التفكير في وضع قانون يتوافق مع بيئة الموظف العمومي ، و هو ما ظهر مع القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية و هو ما يعرف بالمرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985.

مع أن هذا القانون يكرس نفس السياسة التي اتبعتها المشرع الجزائري في الأمر رقم 66-133 إلا أنه حسم بعض القضايا التي كانت غامضة فيه مثل حصر قطاع نشاط المؤسسات و الإدارات العمومية، استبعد المؤسسات العمومية أو التجارية لأنها خاضعة لمبادئ المحاسبة التجارية و ليس المحاسبة العمومية

المطلب الثاني

مصادر الوظيفة العامة

في الأصل إن قانون الوظيفة العامة في أسسه وقواعده هي من خلق الادارة العامة وكذلك القضاء الاداري في أحكامه⁽¹⁾، ويعتبر أحد موضوعات القانون الاداري، ولذلك فان مصادره هي مصادر القانون الاداري، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

الفرع الأول: المصادر الأصلية

تمثل المصادر الأصلية للوظيفة العامة في:

أولاً: التشريع

وهي القواعد القانونية المكتوبة والتي تضعها هيئة خاصة تختلف باختلاف أنواعه، وهي:

1- التشريع الأساسي (الدستور)والذي تصدره السلطة التأسيسية، ويضم الدستور عدة أحكام تتعلق بالوظيفة العامة، منها:

- المادة 67: يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة ...

- المادة 66: العمل حق وواجب

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب: النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2017، ص 5

كل عمل يقابله اجر.

يضمن القانون أثناء العمل الحق في الحماية، والأمن، والنظافة.

الحق في الراحة مضمون، ويحدّد القانون شروط ممارسته.

يضمن القانون حق العامل في الضمان الاجتماعي.

.....

- المادة 69 : الحق النقابي مضمون، ويمارس بكل حرية في اطار القانون...

- المادة 70 : الحق في الإضراب مُعترف به، ويُمارَس في إطار القانون.

- المادة 139، الفقرة 26 التي تعطي للبرلمان سلطة اصدار قانون يتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي،

2- التشريع العادي (القوانين) : والصادر عن السلطة التشريعية: توجد العديد من القوانين العادية تتعلق بالوظيفة العامة بطريق مباشر، كالأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أو بطريق غير مباشر، مثل:

- قانون رقم 08-81 مؤرخ في 27 جوان سنة 1981 يتعلق بالعتل السنوية.

- قانون رقم 11-83 مؤرخ في 2 جويلية 1983 المعدل والمتمم والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية

- القانون رقم 15-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2016 المعدل للقانون 12-83 المؤرخ في 2 جويلية 1983 المتعلق بالتقاعد

- قانون رقم 14-90 مؤرخ في 02 جوان 1990 المعدل والمتمم والمتعلق بكيفيات ماهرة الحق النقابي

3- التشريع الفرعي (التنظيمات): حيث توجد الجانب الأكبر من الأحكام التشريعية التي تحكم الوظيفة العامة في هذه التنظيمات التي تصدرها السلطة التنفيذية على اختلاف مستوياتها.

ذلك أن القانون لا يستطيع أن يحكم كافة متطلبات الحياة الإدارية، فيكتفي عادة بوضع الخطوط العريضة العامة تاركا للسلطة التنفيذية مهمة وضع القواعد التفصيلية التي تكفل تطبيقه، فاذا صدر قانون معين بادرت السلطة التنفيذية من خلال الوزير الأول إلى إصدار تنظيم تنفيدي له، سواء أشار القانون إلى ذلك أو لم يشر، مستندة الى الدستور ذاته الذي يخولها هذا الحق (المادة 141 الفقرة الثانية). ومن أمثلتها:

- مرسوم تنفيدي رقم 20-373 مؤرخ في 12 ديسمبر 2020 يتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف.

- مرسوم تنفيدي رقم 20-199 مؤرخ في 25 جويلية 2020 يتعلق باللجان الادارية المتساوية الاعضاء، لجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والادارات العمومية.

- مرسوم تنفيدي رقم 17-322 مؤرخ في 2 نوفمبر 2017، يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية.

- مرسوم تنفيدي رقم 17-321 مؤرخ في 2 نوفمبر سنة 2017، يحدد كفاءات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب

- مرسوم تنفيدي رقم 08-130 مؤرخ في 3 مايو سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث.

- مرسوم تنفيدي رقم 08-04 مؤرخ في 19 يناير سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.

كما أن السلطة التنفيذية قد تصدر تنظيمات لا تستند إلى قانون معين، وإنما تتولى إصدارها استنادا إلى وظيفتها الأساسية وفقا لأحكام الدستور، كما هو في التنظيمات المستقلة التي يتولاها رئيس الجمهورية (المادة 141 الفقرة الاولى)، مثاله:

- مرسوم رئاسي رقم 07-308 مؤرخ في 29 سبتمبر 2007 يحدد كفاءات توظيف الاعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم.

- مرسوم رئاسي رقم 107-305 الموافق 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

- مرسوم رئاسي رقم 07-304 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم.

ثانيا: العرف

يمثل العرف المصدر الرسمي الثاني للقانون الإداري، وينشأ نتيجة لسير الإدارة على نمط معين في عملها مع تكرار السير على هذه القاعدة بشكل منتظم ومستمر، مما يرسخ الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأنها قد أصبحت ملزمة.

ولكي يصبح سلوك الإدارة في إنجاز عمل معين عرفا إداريا، يتعين أن يتوافر له ركنان: ركن مادي والآخر معنوي.

فأما الركن المادي، ويقصد به تكرار سلوك الإدارة في نشاطها على نمط معين، وبشكل منتظم دونما انقطاع، بحيث يغدو هذا التكرار عادة من عاداتها. وهذا يعني أن انقطاع الاعتقاد في اتباع سلوك معين من جانب الإدارة يؤدي إلى عدم توافر الركن المادي.

أما بالنسبة للركن المعنوي، فهو يتكون، عندما يتولد الشعور لدى الإدارة والأفراد المتعاملين معها بإلزامية هذه العادة، وأنها صارت قاعدة واجبة الاحترام.

ويجوز للإدارة أن تعدل أو تغير في القاعدة العرفية التي درجت عليها لكي تتلائم مع الظروف والتطورات التي تحدث في العمل الإداري.

هذا وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية العرف الإداري، بأنه "تعبير اصطلاح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على اتباعها في مزاولة نشاط معين، وينشأ من استمرار الإدارة التزامها بهذه الأوضاع والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط، أن تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الأتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة"⁽¹⁾.

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 24 نوفمبر 1962 مجموعة المبادئ القانونية التي قتلها المحكمة في عشر سنوات

أما بالنسبة لشروط العرف الإداري فإنه يشترط فيه شرطين حتى يصبح معتبرا:

الشرط الأول، يجب أن يكون العرف الإداري عاما، بحيث تطبقه الإدارة بشكل منتظم وبصفه مستمرة، فإذا طبقت الإدارة القاعدة على حالات معينة، ولم تطبقها بالنسبة لحالات أخرى مماثلة للحالة الأولى، فلا تعتبر قاعدة عامة.

ونفس الشيء إذا لم يطرد العمل الإداري على ذات النمط بصفة دائمة.

أما بالنسبة للشرطي الثاني، فهو عدم نشوء العرف بالمخالفة لنص تشريعي، وهذا يعد شرط طبيعي، لأن العرف يأتي في المرتبة الثانية بعد التشريع في سلم تدرج القواعد القانونية، فمن المنطقي إذا ألتخرج قاعدة عرفية على مضمون قاعدة تشريعية سارية المفعول.

على الرغم من أن العرف يمثل أحد المصادر الرسمية للقانون الإداري، إلى أن أهميته أصبحت محدودة في الوقت الحاضر بالمقارنة مع التشريع والقضاء، ويعزو ذلك إلى أن القواعد التشريعية المتمثلة في التشريع الأساسي والعادي والفرعي أصبحت تتولى تنظيم معظم موضوعات القانون الإداري، وتتضمن القواعد والأحكام المنظمة له بشكل دقيق ومدون.

وكما كان الدور الكبير الذي أضطلع به القضاء الإداري كمصدر لقواعد وأحكام القانون الإداري أثر كبير في ضالة الدور الذي يقوم به العرف كمصدر للقانون الإداري

ومما لا شك فيه أنه حداثة نشأة القانون الإداري وما يتسم به من تطور سريع لم يتيح الفرصة القيام العرف بدور هام كمصدر له (1)

المطلب الثاني: المصادر الاحتياطية لقانون الوظيفة العامة

تمثل هذه المصادر في أحكام القضاء والفقهاء

الفرع الأول: القضاء

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية الأساس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005

يقصد بالقضاء كمصدر للقانون بوجه عام، استنباط المبادئ والقواعد القانونية بواسطة احكام المحاكم ذاتها، ودون الاستناد إلى نص تشريعي، بمعنى أن أحكام المحاكم تكون هي المصدر المباشر للقواعد القانونية .

ويتمتع القضاء الاداري باعتباره مصدر رسمي مباشر بسلطة قانونية على أساس أن معظم المبادئ والأحكام للقانون الاداري قام القضاء بدور انشائي في خلقها ، وايجادها وكذلك صياغتها وتأصيلها، . بل لا نبالغ إذا ما قلنا أن دور القضاء الاداري يصل حدا يتجاوز فيه اهمية التشريع العادي .

ويتعين القول إن معظم المبادئ العامة للقانون الاداري والكثير من قواعده التفصيلية قد شيدت بواسطة القضاء، وأن جل نظرياته قد ولدت تحت اكف القضاء الاداري .

وقد وجد القضاء الاداري مسوغات عديدة لاستنباط الاحكام وصياغة المبادئ العامة للقانون الاداري ، ذلك أن القانون الاداري بعكس فروع القانون الأخرى ليس له تقنين جامع على غرار القانون المدني ، ومن ثم فان القضاء الاداري ليس له نصوص تقيد اجتهاده أو قوانين مكتوبة تحد من قدرته على الاستنباط . ولذلك وجد القضاء الاداري نفسه مضطرا لان يتصدى لخلق المبادئ العامة للقانون الاداري والتي استقاها من صيغة العمل الاداري وأستلها من روح التشريعات غير الادارية ويبدو أن معظم المبادئ العامة للقانون قد أوجدها القضاء الاداري بناء على نظريته العميقة في فلسفة المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية (1) .

ومن المبادئ والقواعد التي استنبطها القضاء الاداري مبدأ احترام حقوق الدفاع قبل اتخاذ أي جزاء اداري، ومبدأ احترام قوة الشيء المقضي به، ومبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد. بالاضافة إلى مبادئ وأحكام أوجدها القضاء الاداري وتتعلق بالوظيفة العامة والنشاط الاداري والامتيازات التي منحها القضاء للادارة باعتبارها سلطة عامة قائمة على خدمة وتسيير مرفق عام ، مثل قواعد المسؤولية الادارية، ومعيار العقد الاداري ، وامتيازات الادارة في التنفيذ المباشر ، وغيرها من الأحكام الكبيرة ، ومن هنا يمكن القول إن احكام مجلس الدولة الفرنسي تشكل مصدرا رسميا للوظيفة العامة ، بل هي اهم مصادره على الاطلاق .

الفرع الثاني: الفقه

¹ - محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص 86

يعد الفقه مصدرا غير رسمي للقانون الاداري، ومن ثم للوظيفة العامة ، ويتمثل في آراء وتعليقات شرح النصوص للوظيفة العامة، واحكام القضاء، بهدف تفسيرها وردها إلى اصول ومبادئ عامة منطقية، وبهدف نقدها احيانا إذا كانت بعض هذه النصوص أو الأحكام تتعارض مع نظم الدولة الاساسية أو تتعارض مع اسس العدالة . وتعد شروحات الفقهاء مصدرا مهما للوظيفة العامة يثري البحث القانوني في مجال القانون الاداري، ويؤصل احكام القضاء . ولكن مهما يكن فإن هذا المصدر لا يعد ملزما للقضاء ، وانما هو مجرد مصدر استثنائي واسترشادي فقط⁽¹⁾ .

احتل الفقه في الماضي مكانة هامة للغاية ، حيث كان يعد من المصادر الرسمية للقانون الروماني

اما اليوم ، فإن الفقه يعتبر مصدرا تفسيريا يتولى شرح النصوص القانونية وتفسيرها ، واستنباط القواعد والمبادئ والنظريات القانونية بالطرق العملية للبحث ، ورد الفروع إلى أصولها و الجزئيات إلى الكليات.

وعلى الرغم من الدور الكبير الذي يقوم به الفقهاء في إصدار الآراء ، وتكوين النظريات القانونية العديدة، وتأثيره الملموس على المشرع والقاضي على حد سواء، فليس له اية قوة إلزامية

وفي مجال القانون الإداري عموما، والوظيفة العامة خصوصا ، يتميز الفقه بأهمية خاصة نظرا لحدثة نشأة القانون الإداري من جهة ، ولعدم تقنينه من جهة أخرى، إذ أنه يقوم بدور هام، ويؤدي مهمة كبيرة في إبراز الأسس و النظريات العامة التي تحكم القانون الإداري، وفي شرح المبادئ والأحكام المتفرعة عنها، وفي دراسة التشريعات التي يصدرها المشرع مبينا ما تضمنه من الثغرات، وفي غرض الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري موضحا ما تضمنه من مبادئ، مبينا ما يوجهه إليها من نقد.

وكما يقوم الفريق الإداري بمقارنة مبادئ وأحكام القانون الإداري مع نظائرها في الدول الأخرى لكي يصل إلى أفضل الحلول الملائمة.

وهكذا يتميز فقه القانون الإداري بقيامه بدور المرشد الذي يضيئ الطريق أمام المشرع والقاضي معا.

ولقد كان للفقه الإداري في فرنسا دور هام جدا في المساهمة في تأسيس قواعد وأحكام القانون الإداري وتكوين نظريات ه، وتدعيم استقلاله، ، و ابراز خصائصه.

¹ - مصطفى ابو زيد فهمي ، المرجع في القانون الاداري ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص. 805.

المحور الثاني

ماهية الموظف العام

يقول بعض علماء الإدارة: «الإدارة تساوي ما يساويه الموظف العام لديه».

إن الاهتمام بدراسة الوظيفة العامة، يستتبع الاهتمام بدراسة الموظف العام، إذ لا قيمة للوظيفة ولا معنى لها، ما لم يشغلها عنصر بشري نطلق عليه اسم «الموظف العام».

إن التسميات التي تطلق على الموظف العام تختلف من دولة إلى أخرى في العالم العربي، ففيما يستخدم كل من الجزائر والمغرب ولبنان والعراق والسعودية وقطر والأردن والكويت والإمارات وغيرها من الدول تسمية «الموظف العام»، فإن مصر تطلق على هؤلاء تسمية «العاملين» وتستعمل تونس «موظف أو عون إداري» كما نجد تسميات أخرى كالمستخدمين والأجراء وغيرها، وجميعها تطلق على العاملين في الإدارة.

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام

سنتعرض في هذا المطلب الى مفهوم الموظف العام في التشريع والفقهاء والقضاء

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام في التشريع المقارن

لم يرد في معظم القوانين والأنظمة الوظيفية تعريف يحدد المقصود بالموظف العام ، وإنما اكتفت بعض هذه التشريعات ببيان من ينطبق عليه تشريع الوظيفة العامة ، تاركة أمر وضع التعريف للفقهاء والقضاء . ويعود ذلك إلى الصعوبات التي تعترض طريق المشرع ، والتي يمكن ردها ليس فقط إلى اختلاف النظرة إلى الموظف العام في مجال القانون الاداري منها في مجالات القوانين الأخرى ، كالقانون المدني والقانون الجزائي ، وإنما لاختلاف النظرة إليه أيضا داخل نطاق القانون الاداري⁽¹⁾،

¹ - محمد جودت المطلب، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1967، ص 7

من دولة إلى أخرى ، وداخل الدولة من وقت لآخر ، وفي نفس الوقت من تشريع إلى آخر من التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة بسبب اختلاف مقتضيات سير العمل في المرافق العامة ، هذا فضلا عن صفة التجدد في القانون الإداري (1) ، والتي تجد سندها في مفهوم المصلحة العامة وهو مفهوم واسع ومتطور ، الأمر الذي يصعب معه وضع تعريف محدد ولفترة زمنية طويلة .

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في التشريع الفرنسي :

تنص المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي لسنة 1983 على أن هذا النظام ، يطبق على الموظفين الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في سلم الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة ، ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعاملين في الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة للدولة ذات الطابع الصناعي

وبطبيعة الحال فإن هذا النص لا يعتبر تعريفا للموظف العام ، وإنما هو مجرد بيان للأشخاص الذين ينطبق عليهم النظام ، وكما هو واضح ، فالنص يتضمن العناصر الأساسية التي لا بد من توافرها في الموظف العام وهي :

- الوظيفة الدائمة .

- الخدمة في مرفق اداري عام.

و بذلك لم يخضع المشرع الفرنسي موظفي المرافق الاقتصادية لاحكام النظام المذكور ، وإنما أفرد لهم قانونا خاصا بهم .

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في التشريع المصري :

تنص المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة على انه "يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون، كل من يعين في احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة" ، . كما تستطرد هذه المادة بالنص على سريان هذا القانون على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها ، والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، ووحدات الحكم المحلي ، والعاملين بالهيئات العامة ، فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم.

ولدى استقراء أحكام القانون ، يتبين لنا انه يتطلب عنصرا لتوافر صفة الموظف العام :

¹ - منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، دمشق، 1984، ص 9

الأول : أن يشغل وظيفة دائمة،

الثاني : الخدمة في مرفق عام ،

الفرع الثالث: مفهوم الموظف في التشريع الجزائري

عرف الأمر 133-66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي الموظفين العموميين بأنهم: « يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجات التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية، و كذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم»⁽¹⁾.

ونصت المادة 02 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽²⁾ على ان : "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية"

يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن ان يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي.

لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان.

ثم أضافت المادة 04 انه يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري.

الترسيم هو الاجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته.

¹ - انظر الأمر 133-66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة في 1966/06/08

² - انظر الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة في 2006/07/16

إذن من خلال هذه التعريف يمكن إجمال العناصر التي يقوم عليها مفهوم الموظف العام في التشريع الجزائري، وهي:

1 - دائمية الوظيفة

2 - العمل في إحدى المؤسسات والادارات العمومية

3- صدور قرار تعيين وترسيم من الجهة الادارية المختصة بشأن الموظف

المطلب الثاني

مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري المقارن

لقد أورد الفقهاء القدامى ، والمعاصرين ، تعريفات عديدة للموظفين العموميين ، فقبل انهم عمال المرافق العامة ، أو انهم الأشخاص الذين يخضعون في علاقتهم مع الدولة لقواعد القانون العام ، أو انهم أولئك الذين يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة .

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري الفرنسي

يرى غالبية الفقهاء المعاصرين في فرنسا أن الموظف العام هو كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر، ويشغل بصورة دائمة داخلية في نطاق كادر الإدارة العامة .

ويرى جانب آخر من الفقه الفرنسي ، أن الموظف العام هو « كل شخص مستخدم من قبل الادارة في نطاق القانون العام ، ويساهم في نشاط عام. أما بالنسبة لعمال القطاع الخاص في القانون الفرنسي، فمدير الادارة ورئيس المحاسبة ، هما وحدهما فقط من الموظفين العموميين ، حيث ان الموظف العام هو العامل العام المعين والمثبت في وظيفة دائمة تربطه بالدولة علاقة تنظيمية، ومن ثم فهم يشترطون وجود ثلاثة عناصر لتوافر صفة الموظف العام هي :

أ- شغل وظيفة ادارية .

ب- ب - أن تكون الوظيفة دائمة .

ت- ج - التثبيت في درجة من درجات السلم الاداري .

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري العربي

يذهب جانب من الفقه المصري إلى أن الموظف العام ، وفقا للرأي السائد ، وما استقر عليه القضاء، وانتهى إليه التشريع الحديث ، هو كل من يعمل في وظيفة دائمة أو مؤقتة ، في خدمة مرفق عام يديره شخص معنوي عام ، أي يدار بطريقة الادارة المباشرة (1) .

ولدى البحث في تعريفات الفقهاء المصريين ، نجد أن جانبا منهم ، يشترط عنصرين في الموظف العام : الأول - العمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام .

الثاني - أن يقوم بعمل منتظم غير عارض.

بينما يضيف البعض الآخر عنصرا ثالثا هو صدور اداة قانونية للتعين في الوظيفة (2) .

وفي سورية يرى جانب من الفقه ان الموظف العام ، هو الذي يعين لأداء خدمة عامة دائمة في ملاك من ملاكات الادارة العامة للدولة ، أو الأجهزة التابعة لها، أو في الهيئات العامة ، بعد أن يكون قد ثبت فيها(3) .

ويرى جانب آخر منهم ان العناصر الواجب توافرها في الموظف العام وفقا للرأي السائد في القضاء الاداري والفقه الحقوقي هي(4) :

- المساهمة في خدمة مرفق عام تديره سلطة ادارية (ادارة مركزية أو محلية أو مرفقية) بأسلوب الاستغلال المباشر .

- أن تكون المساهمة عن طريق التعيين بقرار يصدر عن السلطة العامة وتقبله موافقة صاحب الشأن .

¹ - محمود محمد حافظ، القضاء الإداري ، الطبعة التاسعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩ ، ص ١٩٠ ز

² - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 32

محمود عاطف البنا، الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، دار النهضة العربية، القاهرة 1970، ص 198

³ - د. زين العابدين بركات ، المرجع السابق ، ص ١٣٩٣ د. كمال غالي : الإدارة العامة ، ط ١٩٧٩-١٩٧٠ ، ص

⁴ - عبدالله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، مطبوعات جامعة دمشق / 1979-1980 ، ص 140

- أن تكون المساهمة عن طريق التعيين بقرار يصدر عن السلطة العامة وتقابله موافقة صاحب الشأن .
- أن يشغل وظيفة دائمة ، ويقصد بالديمومة أن تكون داخلة في نظام المرفق ومقررة بصفة دائمة ، وان يكون عملها من الأعمال التي يشملها السير المنتظم المطرد للمرفق .

. المطلب الثالث .

مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري المقارن

نتناول دراسة هذا الموضوع من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري الفرنسي.

قضى مجلس الدولة الفرنسي ، أن الموظف العام ، و هو كل شخص يعهد اليه بوظيفة دائمة داخلة في الكادر ، وتكون في خدمة مرفق عام (1).

ولقد اشترط المجلس المذكور ، أن يكون المرفق العام اداريا ، أما بالنسبة للمرافق العامة الصناعية والتجارية ، فقد أضفى صفة الموظف العام على من يشغل وظائف التوجيه والرئاسة والمحاسبة فقط ، أما باقي العمال ، فقد اعتبرهم أجراء ، يطبق عليهم القانون الخاص ، وتختص منازعاتهم المحاكم المدنية(2) .

الفرع الثاني: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري المصري:

استقرت أحكام المحكمة الادارية العليا، على أن الموظف العام هو « من يعهد اليه بعمل دائم ، في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق الاستغلال المباشر (3).

الفرع الثالث: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري الجزائري

¹ - C, E, 9.4.1923. Hardonin, R. D. P. 1923. P. 239

C. E, 20.12.1946. Colonie de Madagascar D. 1947 P. 404

² -. C. E., 7.6.1935 , Pichon, Rec., P. 667.

C, E., 8.3.1957 , Jalengues de Labeau., Dalloze, 1957

³ - انظر مثلا الحكم الصادر في 18 مارس 1973 ، مجموعة الاحكام الادارية، السنة 27، ص 187 وما بعدها.

نتيجة للتجربة الجزائرية الفتية في مجال ازدواجية القضاء، فجلس الدولة والمحاكم الادارية لم يتم انشاءهما الا سنة 1998، الأول بمقتضى القانون العضوي 01-98، والثانية بموجب القانون 02-98 المؤرخين في 30 ماي 1998، وقد تم تعديل النصين لاحقا، فإن تعريف الموظف العام في القرارات القضائية الادارية الصادرة عن هاتين الجهتين تكاد أن تكون منعدمة.

المبحث الثاني

العناصر التي يقوم عليها الموظف العام

نستخلص من التعريف الوارد في التشريع الجزائري، بان الموظف العام هو الشخص الذي تتوفر فيه العناصر الثلاثة التالية:

- شغل وظيفة دائمة

- حيازته رتبة من رتب التنظيم الإداري الوظيفي

- مساهمته في مرفق عام

المطلب الأول

شغل وظيفة دائمة

يجب لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يكون معين بصفة دائمة، لا بشكل مؤقت أو عرضي، كما يجب من ناحية أخرى أن تكون الوظيفة المعين فيها أيضا وظيفة دائمة، لا وظيفة مؤقتة أو عارضة.

وعلى ذلك فهذا الشرط ذو شقين:

الشق الأول - شق شخصي: ويتمثل في أن يشغل الموظف الوظيفة بشكل دائم، بمعنى أن عمله في خدمة الدولة يتسم بالدوام والاستمرار⁽¹⁾، والعبارة في دائمية الوظيفة بوصفها الوارد في الميزانية الخاصة بالوظائف العامة.

وعلى ذلك فإن من يقومون بأعمال عارضة أو موسمية لا يعتبرون موظفين عموميين، ولو كانت هذه الأعمال تتم لحساب شخص معنوي عام، مثل الأعوان المؤقتين.

¹- وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها "إن علاقة الشخص الوظيفية يجب أن يكون لها صفة الدوام والاستمرار في خدمة مرفق عام، وان يكون شغله للوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية".- مجموعة الأحكام الادارية، السنة الخامسة، العدد الأول، ص 118

كذلك لا يعتبر موظفا عاما المتعامل المتعاقد لتوريد لوازم، أو مقاول الأشغال الذي يعهد إليه بإقامة بناء تابع للمرفق أو بإجراء بعض الإصلاحات فيه، وأيضا لا يعتبر موظفا عاما قيام أحد الفنانين بإخراج فيلم تلفزيوني)، ذلك ان تلك من موضوعات الصفقات العمومية وليس الوظيفة العامة.

وتجدر الإشارة إلى أن فكرة الدائمة لا تنصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله، لأن هذه المسألة تنظمها القوانين والتنظيمات، فقد يكون العمل يوميا كالموظفين الإداريين، أو بضعة أيام في الأسبوع كأساتذة الجامعات.

كما يلاحظ من ناحية أخرى أنه إذا كان الأصل العام هو تفرغ الموظف للعمل المعين فيه بالمرفق العام، إلا أن ذلك لا يحول دون مباشرته لعمل آخر إلى جانب عمله الأصلي متى سمحت بذلك القوانين والتنظيمات.

أما الشق الثاني فهو شق موضوعي: ويتجلى في أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف وظيفة دائمة، والمرجع في ذلك هو دخولها في إطار هيكل التنظيم الإداري للمرفق، أي مرتبة في سلمه الوظيفي، وأن يكون عملها من الأعمال اللازمة لسير هذا المرفق بانتظام واضطراد، وأن تكون هذه الوظيفة داخلة في ميزانية الإدارة، وأن يخصص لها اعتماد مالي تكفل لمن يشغلها راتبا شهريا.

فالموظف العام إذن هو من يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام، وهو ما يشترطه الأمر رقم 03-06 في المادة 4 الفقرة الأولى التي تنص "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ..."

المطلب الثاني

العمل في خدمة مرفق عام يدار بأسلوب الاستغلال المباشر

يجب أن تكون الوظيفة المعين فيها الشخص من وظائف المرافق العامة، سواء أكانت تديرها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وأن تكون إدارة هذا المرفق بطريق الاستغلال المباشر⁽¹⁾.

وهذا الشرط أيضا ذو شقين:

¹ - وإلى ذلك ذهب المحكمة الإدارية العليا بقولها "يشترط لاعتبار الشخص موظفة عامة شرطان، أن يكون قائم بعمل دائم، وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة، ولكي يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومي، يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر". -

مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، (1955-1990)، ص 50 رقم 41.

الشق الأول- أن تكون الوظيفة من وظائف أحد المرافق العامة

يتطلب الأمر لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يعمل في خدمة مرفق عام، سواء أكان مرفقا إداريا كمرفق التعليم أو مرفق الصحة.. الخ، أو كان مرفقة اقتصادية (صناعي أو تجاري)(¹) كمرفق البريد والتلغراف والتليفونات والنقل وغيرها، أو كان مرفقة نقابية ومهنية.

وبناء على ذلك تتوفر صفة الموظف العام بالنسبة للأعوان العاملين بالجهاز التنفيذي للدولة، أي بالمصالح الإدارية المركزية بالدولة وكذا مصالحها الخارجية، فضلا عن العاملين في الجماعات المحلية، وكذا المرافق العمومية ذات الطابع الإداري، ويستثنى من ذلك العاملين في الجهازين التشريعي والقضائي.

وتأسيسا على ما تقدم لا يعتبر من موظفي الدولة من يعمل في مرفق عام اقتصادي، أو خاص وتطبيقا لذلك فلم يعترف القضاء الإداري في مصر بصفة الموظف العام للعاملين في شركات القطاع العام الاقتصادي والعاملين في المؤسسات الخاصة ولو كانت ذات نفع عام (²)

الشق الثاني: أن يدار المرفق العام بإسلوب الاستغلال المباشر

ويعني هذا الشق أنه لا يكفي لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يكون عاملا في خدمة مرفق عام، بل يجب أيضا أن تكون إدارة هذا المرفق بطريق الاستغلال المباشر.

والمقصود بالاستغلال المباشر أن تكون الإدارة هي التي تدير المرفق العام بنفسه ، وتحت مسؤوليتها مستعينة في ذلك بعمالها وأموالها، ومستخدمة وسائل القانون العام في إدارته، سواء أكانت الإدارة في هذه الحالة إدارة مركزية ممثلة في الوزارات والمصالح، أو كانت جماعة محلية ممثلة في الولايات والبلديات، أو كانت مرفقية ممثلة في المؤسسات العمومية الإدارية.

¹- وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الفرنسي لا يعترف بصفة الموظف العام للعاملين في المرافق الصناعية والتجارية، ولا يستثنى من ذلك سوى كبار الموظفين الذين يقومون بوظائف التوجيه والرياسة والمحاسبة، حيث يعتبر هؤلاء فقط من الموظفين العموميين.

²- حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ 17 مارس 1968 في الطعن رقم 179 لسنة 9 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا، السنة الثالثة عشر، ص 701

حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ 27 يناير 1979 في الطعن رقم 432 لسنة 23 ق، المجموعة 1965-1980، ص 1444

حكم المحكمة الادارية العليا بتاريخ 21 نوفمبر 1964 في الطعن رقم 945 لسنة 5 ق،

وبناء على ذلك، فإن العاملين في المرافق العامة التي لا تدار بطريق الاستغلال المباشر كالاتزام والاقتصاد المختلط لا يعتبرون موظفين عموميين، بالرغم من أنهم يعملون في خدمة مرفق عام⁽¹⁾.

في الجزائر، بينت المادة 02 من الأمر رقم 03-06 المرافق العامة التي كل من يعمل بها تنطبق عليه صفة الموظف العام: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن ان يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي.

لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان.

إذن من خلال نص هذه المادة فإن الموظف العام هو من يعمل في احد هذه المرافق العامة:

- الدولة: (مصالح رئاسة الجمهورية، مصالح رئاسة الحكومة، و مصالح الوزارات، و كذا المصالح الخارجية التابعة لها) و كذا المجلس الدستوري والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وغيره..

- الجماعات المحلية: الولاية، البلدية

- المؤسسات و الهيئات العمومية: ويعني بها الأشخاص المعنوية العامة المرفقية ذات الطبيعة الإدارية، مثل الجامعات و المستشفيات.

وقد أضاف المشرع في القانون الجديد أنواعا جديدة من المؤسسات وهي: والمؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وان كانت في الأصل هي مؤسسات عمومية ذات طابع إداري.

¹ سعيد السيد علي، قواعد الوظيفة العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، المصرية للنشر والتوزيع،

أما بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة المرفقية ذات الطبيعة الاقتصادية (المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي) فإن العاملين بها لا يعتبرون موظفين عموميين، بمفهوم المخالفة للمادة 02 من الامر 03-06

كما قد استثنى الأمر 03-06 صراحة من الخضوع إلى أحكامه القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان.

المطلب الثالث

التعيين والترسيم في الوظيفة العامة طبقاً للأوضاع المقررة قانوناً

لا يكتسب الشخص صفة الموظف العام إلا إذا كان شغله للوظيفة قد تم طبقاً للإجراءات القانونية الصحيحة، وذلك بأن تكون قد توافرت فيه شروط التعيين في الوظيفة العامة، وأتبع بشأنه الأوضاع المقررة للاتحاق بها، وصدر بتعيينه قرار في الرتبة التي وظف فيها من السلطة المختصة قانوناً، مثل الوزير، أو الوالي، أو رئيس بلدية، أو مدير مؤسسة عمومية ذات طابع اداري، كل في نطاق اختصاصه، وذلك بغض النظر عن أسلوب أو طريقة الالتحاق بالوظيفة العامة.

وترتيباً على ذلك، فلا يعتبر موظفاً عاماً الشخص الذي تقوم الإدارة بترشيحه لشغل وظيفة معينة ثم تعهد إليه بممارسة واجبات الوظيفة قبل صدور قرار التعيين، حتى ولو كان قد تقاضي بالفعل مقابلاً عن عمله، ذلك أن المركز القانوني للموظف لا ينشأ إلا بأداة التعيين من السلطة المختصة.

لا تتحقق صفة الموظف العام للشخص الذي صدر بحقه قرار التعيين فحسب، فبذلك يصبح عوناً مترتباً، وإنما ينبغي توافر قرار آخر وهو صدور قرار الترسيم صادر أيضاً من الجهة التي لها صلاحية التعيين، وذلك بعد قضائه لفترة الاختبار أو التربص لمدة سنة وتكون نتائجها مرضية.

تنص المادة الخامسة من الأمر 03-06 "يعتبر موظفاً عاماً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في السلم الإداري.

الترسيم هو الاجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

المبحث الثالث

التمييز بين اصطلاح الموظف العام وبعض الاصطلاحات المشابهة

سنتناول في هذا المبحث دراسة بعض الاصطلاحات المشابهة لاصطلاح الموظف العام، منها والعون المتمرن و العون المتعاقد، والموظف الفعلي.

المطلب الأول

الاعوان المتربصون (المتمرنون)

وهم الأعوان الذين يعينون في وظيفة دائمة، بناء على اختبار وظيفي أو مسابقة، ولكن لا يتم تثبيتهم في الرتبة التي تؤهلهم بصفة نهائية لشغل هذه الوظيفة، الا بعد اجتياز فترة الاختبار العملي، فاذا اسفرت ممارستهم للوظيفة خلال التربص على جدارتهم قامت الادارة بتثبيتهم، والا استغنت عنهم⁽¹⁾.

ان انتهاء مدة التربص لا يخول للموظف حقا في الالتحاق بصورة نهائية بالوظيفة العامة، اذ يظل الترسيم ميزة متروكة لتقدير الادارة التي قد تقوم بالترسيم، او تمتنع عنه بمطلق حريتها عند انتهاء التمرين⁽²⁾.

يحكم هؤلاء الأعوان في الجزائر مقتضيات المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، المحدد للأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية⁽³⁾.

يخضع هؤلاء الأعوان لفترة تربص أو تدريب مدتها سنة مستمرة من الخدمة الفعلية، اعتبارا من تاريخ تنصيبهم. اذا كانت فترة التربص مرضية يرسمون، ويكتسبون صفة الموظف من تاريخ تعيينهم وليس تاريخ ترسيمهم⁽⁴⁾.

¹- عبد الحميد كمال حشيش، مرجع سابق، ص 186

²- صلاح سيد عبد العال سيد، النظام القانوني للوظائف العامة المؤقتة، دراسة عامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص ص 61 و 62

³- المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، المحدد للأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 66 الصادرة في 2017/11/12.

⁴- انظر المادة 17 من المرسوم السابق

وإذا كانت فترة التربص غير مرضية أو مجدية، بناء على تقرير تعده السلطة الرئاسية آخذة بعين الاعتبار معايير موضوعية في تقييم العون، منها⁽¹⁾:

- قدرات العون في أداء المهام المنوطة بالرتبة التي من المقرر ترسيمه فيها،
- فعاليته وروح المبادرة لديه
- كيفية أدائه للخدمة وسيرته، لا سيما فيما يخص علاقته مع رؤسائه السليبين وكذا مع مستعملي المرفق العام.
- مواظبته في العمل وانضباطه.

وبعد أخذ رأي اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء المختصة، فيمكن تمديد هذه الفترة مرة واحدة لفترة سنة أخرى، أو يتم تسريحهم من الوظيفة التي عينوا فيها دون اشعار مسبق أو تعويض.

يتمتع المتربص تقريبا بنفس الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام عدا بعض الاستثناءات منها: حرمانه من الترشح لعضوية اللجان المتساوية الاعضاء ولجان الطعن كمنتخب، غير انه يمكنه المشاركة في انتخاب ممثلي الموظفين في هذه اللجان⁽²⁾.

كما انه يحرم أيضا من بعض الوضعيات القانونية مثل وضعية النقل أو الانتداب، أو تحت التصرف، والإحالة على الاستيداع⁽³⁾.

المطلب الثاني

الأعوان المتعاقدون

لم يعط المشرع الجزائري تعريفا للعون المتعاقد سواء في الأمر رقم 03-06 أو في المرسوم الرئاسي رقم 308-07، ومع ذلك يمكن أن نعرفهم بأنهم ذلك الأشخاص الذين لا يخضعون في إحدى الوظائف الدائمة، ويتم توظيفهم بمقتضى عقود مكتوبة سواء كانت محددة المدة أو غير محددة المدة، وبتوقيت

¹- انظر المادة 22 من المرسوم السابق

²- انظر المادة 13 من الأمر 03-06

³- انظر المادة 14 من الأمر 03-06

كامل أو توقيت جزئي. ومن ثم فهم بصورة عامة يتولون مهام عمل مؤقتة، ويخضون لنظام قانوني خاص بهم وهو المرسوم الرئاسي رقم 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، الذي يحدد كفاءات وتوظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم⁽¹⁾، فهم لا يعتبرون موظفين عامين⁽²⁾، بيد أنهم يخضعون للقضاء الإداري في منازعاتهم الوظيفية.

تلجأ الإدارة إلى توظيف مثل هؤلاء الأعوان وفقا للمواد 19 الى 22 من الأمر 03-06 في حالة:

- التعاقد للقيام بنشاطات الحفظ والصيانة أو الخدمات: ويتعلق الأمر بالعمال المهنيين، أعوان الخدمة، سائقو السيارات، وأعوان الوقاية والأمن.
- التعاقد في مناصب مخصصة للموظفين استثنائيا: ويكون ذلك عند انتظار تنظيم مسابقة توظيف، أو انشاء سلك جديد للموظفين، أو لتعويض الشغور المؤقت لمنصب الشغل، كما هو الحال في قطاع التربية (المستخلفين).
- التعاقد للتكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا (الأعوان المؤقتين سابقا).
- التعاقد من اجل انجاز الخبرة والدراسة والاستشارة⁽³⁾.
- التعاقد لحل مشكلة عدم توافر الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط التعيين بصورة دائمة، مثل الأجانب.

المطلب الثالث

الموظفون الفعليون: Les fonctionnaires de fait

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، الذي يحدد كفاءات وتوظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية رقم 61 الصادرة في 2007/09/30.

² - انظر المادة 22 الفقرة 2 من الأمر 03-06 السالف الذكر

³ - انظر المادة 25 من ذات الأمر 03-06

يقصد بالموظف الفعلي كل شخص لم يصدر قرار بتعيينه في الوظيفة العامة من السلطة المختصة قانوناً، أو صدر قرار وكان معيباً، وقام بممارسة بعض الاختصاصات أو التصرفات المخولة لموظف عام⁽¹⁾.

من الأمثلة على الموظف الفعلي في الظروف العادية: رئيس بلدية، يتم انتخابه خطأ لممارسة اختصاصات الوظيفة ثم يتضح بطلان الانتخاب، أو موظف صدر قرار بتعيينه ثم أتضح عدم توافر شروط الوظيفة العامة في شأنه، فتقوم الإدارة بسحب قرار التعيين أو يتم إلغاؤه بحكم قضائي.

وفي الظروف غير العادية: قيام ثورة واستيلاء الثوار على السلطة مؤقتاً ويعينون بعض الموظفين، أو قيام حرب فيتولى أحد المواطنين ممارسة بعض الوظائف.

نظراً لأن هؤلاء الأشخاص لا تثبت لهم صفة الموظف العام، ولا يمكنهم أن يمارسوا اختصاصاتهم الوظيفية بسبب عدم مشروعية قرار تعيينهم أو تخلفه، مما يترتب عليه أنه لا يمكن اعتبار النشاط الذي يقوم به هؤلاء الأشخاص نشاطاً عاماً ولا ينسب إلى الإدارة، فالمنطق القانوني يقضي بعدم إمكان الاعتراف بأي أثر قانوني للأعمال التي يأتونها الموظفون الفعليون، لأن الاعتراف لهؤلاء بذلك يمكنهم القيام بالأعمال المنوطة بالوظيفة، وترتيب هذه الأعمال لآثارها، وهذا بلا شك يتنافى واعتبارات الشرعية القانونية.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي اعترف بالأعمال التي يقوم بها الموظفون الفعليون في حالتين :

- حالة الظروف العادية : يقصد بالموظف الفعلي في الظروف العادية، حالة صدور قرار إداري بتعيين موظف، و لكن لا يتبع في شأن تعيينه الإجراءات القانونية، أو عدم توافره على الشروط القانونية للاتحاق بالوظيفة، فيكون تعيينه حينئذ باطلاً، ويترتب على ذلك عدم الاعتراف له قانوناً بأي صفة في ممارسة أعمال الوظيفة، وبالتالي بطلان كافة التصرفات التي يقوم بها بناء على هذه الوظيفة، غير أن هذه النتيجة القانونية قد تؤدي إلى ضرر بالغ و جسيم بجمهور المتعاملين مع الموظف الفعلي. فالفرد المتعامل مع جهة الإدارة ليس مطالباً في كل مرة يلجأ فيها لأحد الموظفين العموميين أن يطالبه بما يثبت توليه للوظيفة العامة بشكل قانوني ومشروع، لذلك فإن حماية جمهور المتعاملين مع الإدارة استناداً إلى الوضع الظاهر يقتضي حماية الأفراد حسني النية، والقول بغير ذلك في هذه الحالة قد يلحق بالجمهور حسن النية أضراراً جسيمة.

¹ - مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 377

ومثاله في هذه الحالة، أن يقوم مساعد العمدة في فرنسا بإبرام عقود الزواج ، فيترب على ذلك قانونا بطلان التصرف الذي قام به ، غير أن خطورة الوضع دفعت محكمة النقض الفرنسية إلى اعتبار ذلك الزواج صحيحا نظرا لأن أصحابه لم يكن بمقدورهم أن يعلموا بعدم اختصاص هذا الموظف.

ويشترط مجلس الدولة الفرنسي لصحة هذه التصرفات أن تكون مجموعة الظروف المحيطة بهذا الموظف الفعلي من شأنها أن تدفع الأفراد إلى الاعتقاد بان شغله للوظيفة جائز و أن هذه الوظيفة قد أسندت إليه بطريقة قانونية و مشروعة.

المحور الثالث

طبيعة العلاقة بين الموظف العام والادارة

لقد أثار التكييف القانوني للعلاقة التي تربط الموظف الوطني بالدولة جدلا كبيرا في الفقه والقضاء على مر التاريخ، بيد أن حدته قد خفت في الوقت الحاضر، رغم تبين الأنظمة القانونية للوظيفة العامة من دولة إلى أخرى، حيث ما زلنا نلاحظ هذا الاختلاف بين الأنظمة الأنجلوسكسونية والأنظمة اللاتينية، إذ يأخذ النوع الأول بالأسلوب التعاقدية لشغل الوظائف العامة، في حين يفضل النظام الثاني الأخذ بالأسلوب القانوني التنظيمي.

لقد تردد فقه القانون العام كثيرا في تكييف هذه العلاقة التي تربط بين بين الادارة وموظفيها، ففي بداية الأمر اتجه الرأي إلى أنها علاقة تعاقدية، بيد أن الفقه سرعان ما هجر هذا الاتجاه إلى رأي آخر وهو أن هذه العلاقة هي علاقة قانونية تنظيمية⁽¹⁾.

و على ذلك سنتطرق الى طبيعة العلاقة بين الموظف العام و الدولة في ثلاث مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول

الطبيعة التعاقدية لعلاقة الموظف بالإدارة

استند التكييف التعاقدية في البداية على القانون الخاص، واعتبر أن علاقة الموظف بالدولة علاقة تعاقدية يحكمها القانون المدني، ثم تحول الاتجاه بعد ذلك إلى إخضاع هذه العلاقة التعاقدية لقواعد التعاقد في القانون العام.

المطلب الأول

العلاقة تعاقدية خاضعة للقانون الخاص

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، عاصم أحمد عجيلة: أصول القانون الإداري، جامعة صنعاء، من دون تاريخ نشر،

كان الرأي السائد في فرنسا و مصر فقها وقضاء منذ أواخر القرن التاسع عشر وحتى أوائل القرن العشرين أن الرابطة بين الموظف و الدولة رابطة تعاقدية تقوم على أساس عقد يتم إبرامه بين طرفين الموظف من جهة، والإدارة من جهة أخرى. فالموظف يقبل الالتحاق بالخدمة بعمل إرادي من جانبه، والإدارة توافق على هذا الالتحاق (1).

وتحت تأثير النظريات المدنية، التي طانت سائدة حينئذ، اعتبر توافق الارادة بين كل من الادارة والموظف منطويا على عقد من عقود القانون المدني، وكان هذا العقد يوصف بأنه عقد اجارة اشخاص اذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، أو يوصف بأنه عقد وكالة اذا كان العمل المنوط بالموظف عملا قانونيا، أي أن الموظف كان يعتبر على أي حال في مركز قانوني ذاتي، تحكم حقوقه وواجباته نصوص تلك العقود وتخضع لأحكام القانون المدني (1).

بيد أن هذا النظرة في التكييف سرعان ما وجه إليها سهام النقد و أضحيت غير مقبولة لعدم توافر العناصر الشكلية و الموضوعية للعقود بشأن علاقة الموظف بالإدارة (2).

1- فن الناحية الشكلية تتم عقود القانون المدني بإيجاب و قبول بعد اجراء مناقشات ومفاوضات يتم أثناءها الاتفاق على موضوع العقد وشروط التعاقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين.

و مثل هذه المناقشات والمفاوضات لا وجود لها في عملية تعيين الموظف العام والتعاقد بوظيفة معينة. ذلك أن تعيين الموظف العام يتم بقرار إداري تنفرد الإدارة بإصداره، وإن كان معلقا على شرط استلام الموظف لعمله بالفعل. وهذا القرار لا تسبقه مفاوضات أو مناقشات، ولا يلحق به بيان بالشروط أو الحقوق والواجبات حيث أنها مقررة سلفا في

¹ - د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني: نظرية المرفق وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1979، ص 269

² - انظر في ذلك: حمدي عطية مصطفى عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانوني والوضعي والاسلامي، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2015، ص 57

مجدي مدحت النهري، الموظف العام، 1996م، مرجع سابق، ص 20 - 21

القوانين و التنظيمات. و لو حدث ذلك لأدى إلى نتيجة غير مقبولة، و هي اختلاف مراكز الموظفين القائمين بنفس العمل أو الشاغلين لنفس الوظيفة تبعا لاختلاف شروط الاتفاق(1).

2- ومن الناحية الموضوعية يعتبر العقد في القانون المدني شريعة المتعاقدين، لا يمكن تعديله إلا بموافقة الطرفين، بينما تقتضي القواعد التي تحكم سير المرافق العامة بتغليب المصلحة العامة على المصالح الفردية، و هو ما يعني قابلية هذه القواعد للتغيير والتبديل في كل وقت بواسطة الإدارة تحقيقا للمصالح العام. و على ذلك يجب الاعتراف للإدارة بسلطة تعديل أحكام الوظيفة العامة بمحض إرادتها ودون أن تلتزم بضرورة الحصول على موافقة الموظف، ومن غير أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقا مكتسبا يمنع دون تطبيق الشروط الجديدة عليه، كذلك لو كانت العلاقة تعاقدية لجاز للموظف ترك وظيفته بإنهاء العقد طبقا للأحكام المدنية، دون موافقة الإدارة أو الخضوع لأحكام الاستقالة وهذا لا يتفق و مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد(2).

3- و من ناحية أخرى فإن من سمات العقد المدني اقتصار آثاره على الطرفين المتعاقدين تبعا لقاعدة نسبية آثار العقود. بينما يعد تقصير الموظف في الواجبات المتصلة بالوظيفة من الأمور التي قد تعرضه في بعض الأحوال لتحمل المسؤولية، ليس فقط إزاء الإدارة، بل أيضا إزاء الأفراد وهم غير أطراف العقد. فتحليل هذه الرابطة على أنها تعاقدية لا تمكننا من تفسير الأساس القانوني للمسئولية الموظف تجاه الغير من الأفراد(3).

إزاء هذا النقد شعر أنصار هذا الرأي في التكييف بالخرج الشديد واتجهوا صوب اعتبار هذا العقد عقدا من عقود القانون العام أي عقدا إداريا.

المطلب الثاني

العلاقة تعاقدية في نطاق القانون العام

¹ - مصطفى الشريف: أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981، ص 54

² - مصطفى الشريف: أعوان الدولة، المرجع السابق، ص 55

³ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في القانون الإداري، 1996م، مرجع سابق، ص 296 -- 297

لما كانت مقتضيات المصلحة العامة لا تتفق و قاعدة العقد شريعة المتعاقدين التي تهيمن على عقود القانون الخاص، فقد حاول بعض الفقهاء ومعهم في ذلك بعض أحكام القضاء الفرنسي و المصري إرجاع العلاقة بين الموظف العام و الإدارة إلى عقد من عقود القانون العام، لأن هذه العقود تخول الإدارة في مواجهة المتعاقد معها سلطات واسعة لتحقيق المصلحة العامة، بحيث لا تقيد بها الاعتبارات المستمدة من قاعدة العقد شريعة المتعاقدين كما هي مطبقة في القانون الخاص⁽¹⁾.

ولكن رغم هذه الحقيقة فإن عقود القانون العام، هي عقود ملزمة للأفراد، ولا تستطيع جهة الإدارة أن تتحرر من التزاماتها حيثما اتفق، وكيفما أرادت، بل أن حقها في التحرر من تلك الالتزامات مشروط بضوابط و قيود عدة أهمها تغير الظروف التي تم في ظلها التعاقد، و ظهور الحاجة إلى إجراء التعديل، و بشرط ألا يجاوز التعديل ما اتفق عليه في العقد أص " بنسبة كثيرة و أخيرا تلتزم الإدارة باحترام التوازن المالي للعقد، و مخالفة الإدارة لهذه القيود يخضع لرقابة القضاء و يخول المتعاقد حق طلب فسخ العقد⁽²⁾.

رغم استقرار الرأي حاليا على هجر هذا التكييف و اعتبار علاقة الموظف، بجهة الإدارة علاقة قانونية تنظيمية ، فإننا نجد بعضا من الفقه المصري مازال على وفائه للرأي القائل باعتبار علاقة الموظف بجهة الإدارة متضمنة لعقد إداري مستندا إلى المحجج التالية⁽³⁾ :

1) إن التعيين لا يتم إلا من قبل طرفين و ليس من طرف واحد، إذ يعد قرار الإدارة بالتعيين إيجابا منها، و تسلم المرشح للوظيفة هو قبولا. فالشرط الأول القيام رابطة التوظيف يتحصل في ضرورة توفر ركن الإرادة من قبل الطرفين.

¹ - د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 271 و 272

² - حمدي عطية مصطفى عامر، الوسيط في القانون الاداري، الجزء الثاني، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ص 631

³ - انظر في ذلك: حمدي عطية عامر، أحكام الموظف العام، 2015م، مرجع سابق، ص 58-60. وأحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنترسي، الوظيفة العامة في ضوء نصوص قانون الخدمة المدنية وأحكام القضاء الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2018، ص ص 19 و 20

2. إن قرار التعيين لا ينتج آثاره إلا من تاريخ قبول المرشح للوظيفة و إلا كإزاء ما يسمى بأمر تكليف لا أمر تعيين.

3) إن القول بإنفراد الإدارة بوضع شروط الوظيفة و إلزام الموظف بها بحيث لا يملك الموظف إلا قبول هذه الشروط أو رفضها كلية، لا يقتصر على علاقة الموظف بجهة الإدارة. بل توجد هذه الميزة أيضا بشأن العقود الإدارية بل وين عقود الإذعان المدنية. .

4) إن القول بأن رابطة التوظيف تحكمها النصوص القانونية التي تحكم المرشح للوظيفة و الإدارة على السواء تعني خلطا للأوضاع، فهذه النصوص لا تعدو أن تكون مجرد نصوص تنظيمية تثقيد بها الإدارة ولا تثقيد بها الموظف إلا من تاريخ قبوله التعيين في الوظيفة⁽¹⁾.

لقد أخذ القضاء الإداري الفرنسي بهذه النظرية في عدة قضايا، لعل من أشهرها قضية السيد: وينكل Winckell في 07 اوت 1909، بخصوص تبرير حق الإدارة في فصل الموظفين الذين يلجأون الى الإضراب دون حاجة الى الالتجاء الى الطريق التأديبي على أساس ان "الموظف وقد لجأ الى سلاح الإضراب يكون قد أخل بعقد القانون العام الذي يربطه بالإدارة، وبالتالي ليس له ان يطالب بالضمانات التي يخولها ذلك العقد⁽²⁾.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيشا، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 298 - 299.

² - احمد يسري: احكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 1995، ص 168 وما يليها

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية التنظيمية لعلاقة الموظف بالإدارة

نتناول في هذا المبحث مفهوم الطبيعة القانونية التنظيمية لعلاقة الموظف بالادارة في مطلب والتتأج المترتبة عنها في مطلب ثان.

المطلب الأول

مفهوم النظرية القانونية التنظيمية

بعد الفشل الذي عرفته النظريات العقدية في القانون العام الداخلي، وبعد ان اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الرابطة القانونية بين الإدارة والعون، هي رابطة عقدية في حكم السيد وينكل، اتجه الفقه والقضاء الفرنسيين في بداية الأربعينات من القرن الماضي الى التخلي عن النظريات العقدية في شأن تكييف علاقة الموظف بالدولة، وارتأيا أن الموظف في علاقته بالدولة لا يخضع لأحكام العقد سواء أكان عقدا من عقود القانون الخاص أو من عقود القانون العام، وانتهى كل منهما على أن أحكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات تكون مستمدة مباشرة من نصوص القوانين والتنظيمات المنظمة لها. فالموظف يكون في مركز قانوني تنظيمي، وأن قرار تعيينه لا ينشئ له مركزا ذاتيا خاصا، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين والتنظيمات و سابق على قرار التعيين، و حين ينشئ القانون الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها، كما أن تقرير المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته بل مصلحة المرفق العام. أما قرار التعيين فهو تصرف شرطي يتضمن إسناد الوظيفة للشخص المعين بها، و يترتب عليه أن الموظف يشغل ذلك المركز العام فيباشر ولايته الوظيفية و يخضع للالتزامات التي تحددها قوانين الوظيفة و تنظيماتها، و ينتفع بمزاياها، و قبوله للتعين ليس في الواقع إلا موافقته على الخضوع لأحكام الوظيفة⁽¹⁾

¹ - انظر في ذلك: محمد حسنين عبد العال، الوظيفة العامة، 1974م، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، ص

42 و ما بعدها

إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في القانون الإداري، 1996م، مرجع سابق، ص ص 299- 300

وقد استقر القضاء و الفقه في فرنسا على تكيف علاقة الموظف بالادارة على أساس قانوني وتنظيمي، و بهذا التكيف أخذ المشرع الفرنسي صراحة إذ أقر المشرع المركز التنظيمي للموظف العام في قانون الموظفين الصادر في 19 أكتوبر عام 1946م، حيث نصت المادة الخامسة منه على أن الموظف في علاقته بالإدارة في مركز قانوني تنظيمي)، وكذلك نص قانون الوظيف العمومي الفرنسي الصادر في 13 جويلية سنة 1983م على ذات التكيف صراحة، كما أن قانون الإدارة البلدية قرر بالنسبة لموظفي البلديات في المادة 491 منه ذات المبدأ.

لقد طبق القضاء الإداري الفرنسي فكرة العلاقة القانونية التنظيمية في قضيتي الآتية: مينار، وقضية السيد: دوهان سنة 1950 (1).

و بعد أن ترددت المحاكم في مصر حول الطبيعة التعاقدية، أكدت محكمة النقض سنة 1938 أن علاقة الموظف بالادارة هي علاقة قانونية تخضع للقواعد والأحكام المتعارف عليها في القانون العام و للمبادئ والأحكام المقررة في القانون والتنظيمات الإدارية. وسار على هذا الرأي أيضا مجلس الدولة المصري منذ إنشائه سنة 1946م ورددته محكمة القضاء الإداري في حكمين لها سنة 1950 (2)،

وقد أكدته أيضا المحكمة الإدارية العليا في احد احكامها بقولها "أنه من المقرر أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومن ثم فهو مركز قانوني عام قابل للتغيير في أي وقت، و شغل الوظيفة لا يرتب للموظف حقا مكتسبا فيها محصنا ضد كل تغيير أو تعديل (3)، و بقولها في حكم آخر (أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين و اللوائح، فمركز الموظف من هذه الناحية مركز قانوني عام و إفادته من مزايا الوظيفة العامة ليست حقا يقاس على الحقوق الخاصة كحق الملكية مثلا، وإنما هي أمر يخضع

1- Les Grands arrêts de la jurisprudence Administratives 6ème Edition, Sirey 1974, Ps 87- 97 et 644-645, (CE: 22/10/1939 et 07/07/1950)

2 - حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة 1950/02/09، مجموعة الاحكام، السنة الرابعة، ص 357، و حكمها بجلسة 2/3/1950 م، المجموعة، السنة الرابعة، ص 441.

3 - حكم المحكمة الادارية العليا، جلسة 165/03/26، مجموعة المبادئ ، السنة العاشرة، ص 884.

لما تقرره القوانين و اللوائح الخاصة بالوظيفة العامة التي يجوز تعديلها و تغييرها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة⁽¹⁾

وقد أقر المشرع المصري نفس الاتجاه في قانون الوظيفة العامة بداية من القانون رقم 210 لسنة 1951 حتى القانون الحالي رقم 18 لسنة 2015م الذي نص في مادته الأولى على أن الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة، وهي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، و هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

المطلب الثاني

النتائج المترتبة عن النظرية القانونية التنظيمية

يترتب على تكييف علاقة الموظف العام بالدولة بأنها علاقة تنظيمية أو لائحية النتائج التالية:

يترتب عن هذه العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بادارته:

- ان قرار التعيين ينتج آثاره بمجرد صدوره دونما انتظار لقبول او عدمه من قبل الشخص للوظيفة التي عين فيها.

ولا يعني ذلك أن الموظف العام يعين في الوظيفة ويلتزم بأحكامها وواجباتها دون رضاه، وإنما المعنى أن التعيين و ما يترتب من آثار يتم بصدور القرار الإداري الصادر من السلطة الإدارية بالتعيين وحده دون حاجة للحصول على رضاه الموظف. فضاء الموظف ليس عنصرا لازما لصحة التعيين، بيد أنه إذا تبين لجهة الإدارة أن الموظف المعين يرفض الوظيفة فإنه يتحتم على جهة الإدارة أن تقوم بإلغاء أو سحب القرار الصادر بالتعيين أو إصدار قرار بفصل الموظف المعين، وفي هذه الحالات تنتهي كافة الآثار القانونية التي تكون قد ترسبت على القرار الصادر بالتعيين⁽²⁾.

¹ - حكم المحكمة الادارية العليا، جلسة 1966/12/04 مجموعة المبادئ ، السنة الحادية عشر،

² - سليمان محمد الطماوي، ، مرجع سابق، ص 432 - 433

- ان الموظف يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من القوانين والتنظيمات الخاصة بالوظيفة العامة، ، وعليه فإن أي تعديل في أحكام هذه القوانين والتنظيمات يسري عليه، ولوترتب على مثل هذا التعديل إلغاء لوظيفته، أو زيادة في العمل المعهود به إليه، أو نقله لدواعي المصلحة العامة الخ...، دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقوقا مكتسبة استمدها من القوانين والتنظيمات التي كان معمولاً بها وقت تعيينه (1).

- ان استقالة الموظف العام لا تقطع صلته بالإدارة بمجرد تقديمها، بل يظل في عمله إلى وقت صدور قرار إداري من جهة الإدارة بقبول الاستقالة من الجهة الإدارية المختصة، وذلك لأن الموظف يستمد حقوقه وواجباته من القوانين والتنظيمات ويستمر في عمله ولا ينقطع عنه إلى أن تنتهي هذه العلاقة بقبول الاستقالة طبقاً للقوانين واللوائح (2).

- يحظر على الموظف العام القيام بالإضراب عن العمل أو الامتناع عن أداء واجباته ومهامه الوظيفية، أو الاشتراك مع زملائه في تقديم استقالة جماعية أيا ما كانت الأسباب وذلك لأن الطريق إلى مقاومة ما تتخذه السلطة الإدارية من قرارات وإجراءات يتمثل في الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وليس في الالتجاء إلى الإضراب أو الامتناع عن العمل (3).

- ان النظام التأديبي يتأتى على اعتبار ان الموظف في وضعية لائحية تنظيمية، لأنه لو كان في وضعية تعاقدية مع الإدارة لما خضع للقانون التأديبي ولإجراءاته، فبمجرد ارتكابه لخطأ فإنه يلتزم بالتعويض أولاً ثم فسخ العقد أو استمراره، اما في حالة العلاقة التنظيمية فيكون العكس، بحيث ان ارتكابه للخطأ يترتب عنه توقيع عقوبة تأديبية، وهذا يبين مدى المركز الممتاز الذي تحتله الإدارة ازاء الموظف.

- بطلان كل اتفاق بين الموظف العام و الإدارة يخالف أحكام القوانين والتنظيمات المنظمة للوظيفة العامة وذلك لأن هذه القوانين تتضمن قواعد قانونية أمره تتعلق بالنظام العام. كذلك

¹ - حمدي عطية مصطفى عامر، الوسيط في القانون الاداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 636

² - د، السعيد بالشعير: النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقاً لأمر 66-133، ديوان المطبوعات الجامعية، 1991، ص 35 و 36

³ - سعيد السيد علي، الوظيفة العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 64

يعتبر كل خروج على هذه القواعد سواء بمنح الموظف امتيازات جديدة أو بإنقاص ماله من حقوق وامتيازات، إخلالاً بمبدأ المساواة بين الموظفين في الحقوق والواجبات. و سكوت الإدارة على وضع مخالف للقانون لأحد الموظفين و لو لمدة طويلة لا يعطي هذا الموظف حقاً مكتسباً في هذا الوضع⁽¹⁾.

- يحتص القضاء الإداري وحده و دون غيره بنظر المنازعات الناشئة عن العلاقة الوظيفية، باعتبار أن هذه العلاقة من علاقات القانون العام، و يكون للموظف حق اللجوء إلى دعوى الإلغاء لإبطال القرارات الإدارية الصادرة بالمخالفة للقوانين واللوائح المنظمة لمركزه القانوني التنظيمي⁽²⁾

¹ - محمد عبد اللطيف، مبادئ الوظيفة العامة، الناشر العالمية بالمنصورة، 1988، ص 9.

² - حمدي عطيه عامر، أحكام الموظف العام، 2015م، مرجع سابق، ص 66.

المبحث الثالث

موقف التشريع الجزائري من طبيعة العلاقة بين الموظف والادارة

على غرار دول الإتجاه اللاتيني التي اخذت بالنظرية القانونية التنظيمية في تكييف علاقة موظفيها بالادارة ، مثل فرنسا، فإن الجزائر ومصر وتونس وغالبية الدول العربية، انتهجت نفس النفس، حيث نصت المادة السابعة من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 على انه " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية".

غير أن هذا الأمر ، لم يستبعد تماما العلاقة التعاقدية لدى بعض أعوان الدولة. فاذا كانت العلاقة بين الموظفين والادارة هي علاقة قانونية تنظيمية، فان علاقة الادارة بالأعوان المتعاقدين هي علاقة تعاقدية، حيث أخذ هذا الأمر بنظام التعاقد في المجالات التالية (1):

- مناصب الشغل المتعلقة بنشاطات الحفظ والصيانة والخدمات.

- مناصب الشغل المخصصة للموظفين بصفة استثنائية، وذلك في انتظار اجراء مسابقة توظيف أو انشاء سلك جديد، ولتعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل.

- القيام بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا.

- القيام بأعمال ظرفية للخبرة او الدراسة او الاستشارة

يتم توظيف هؤلاء الأعوان المتعاقدين، حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية، عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي، ولا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أوالحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية(2).

¹ - أنظر في ذلك المواد من 19 الى 21 من الأمر 03-06

² - انظر المادة 22 من الأمر 03-06

وقد صدر في شأن هؤلاء الأعوان مرسوما رئاسيا رقم 308-07 مؤرخ في 29 سبتمبر 2007 يتعلق بكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين، حقوقهم وواجباتهم. هذا المرسوم لا يمس بالمفهوم القانوني التنظيمي ولا بإطاره، لكن جاء على سبيل الإستثناء.

المحور الرابع

الالتحاق بالوظيفة العامة

نتناول في هذا المبحث ثلاث عناصر: المبادئ الحاكمة للالتحاق بالوظيفة العامة، فالشروط العامة للتوظيف، ثم أخيرا كفاءات التوظيف

المبحث الأول

المبادئ التي تحكم الالتحاق بالوظيفة العامة

تمثل الوظيفة العامة في غالبية الدول مشروعا ضخما من حيث استخدامها لأعداد هائلة من الأشخاص، الأمر الذي يوجب اتباع أساليب علمية موضوعية في اختيار هؤلاء الأعوان لدى المؤسسات والإدارات العمومية.

فلقد ترتب عن التطور الذي لحق الوظيفة العامة منذ القدم إلى وقتنا الحاضر في مجال الالتحاق بها، ظهور عدة مبادئ، أهمها على الإطلاق مبدئين: مبدأ مساواة جميع المواطنين في الوصول للوظيفة العامة، ومبدأ الاختيار على أساس الجدارة أو الاستحقاق.

المطلب الأول

مبدأ المساواة في الوصول أو الالتحاق بالوظيفة العامة

يقصد بهذا المبدأ تحقيق العدالة بين الراغبين في الالتحاق بالوظيفة العمومية على أن تتوفر فيهم الشروط اللازمة والتي تتوافق و متطلبات الوظيفة العمومية الشاغرة والمعلن عنها.

لا يعتبر هذا المبدأ ابتكارا حديثا في عالم الوظيفة العامة، حيث سبق وأن أقرته جميع الأديان السماوية، لا سيما الدين الإسلامي، حيث كان الرسول صلى الله عليه وسلم وخلفاءه الراشدين حريصين على توزيع الوظائف بين الناس على أساس المساواة مستبعدين العنصرية العرقية والتمييز الاجتماعي بين البشر.

أما في المنظور الغربي، فقد ظهر هذا المبدأ لأول مرة أثناء الثورة الفرنسية للحد من الفوارق التي كانت سائدة بين المواطنين وتحقيق المساواة بينهم أمام القانون وأمام المسؤوليات العامة

ومن ثم فتح أبواب تولي الوظائف العمومية لكافة المواطنين و دون أي تمييز و من أي نوع، وقد استلهم هذا المبدأ من المبادئ المعلنة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة 1789، والذي نص في المادة السادسة منه: "إن جميع المواطنين متساويين في نظر القانون، فهم سواسية في الوصول إلى المراكز و الوظائف تبعاً لإمكاناتهم و من غير أي تفریق إلا فيما يميزهم من فضائل و مواهب"، و في نفس الإعلان نصت المادة 81 على: "الناس يولدون و يبقون أحراراً و متساوين في الحقوق، والفروق الاجتماعية لا يمكن أن تبني إلا على المنفعة العامة... (1)".

ثم أقرته الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948، حيث نصت المادة 21 و في فقرتها الأولى منه على: " لكل إنسان حق التعلم ... و يجب أن يكون التعليم الفني والمهني بصفة عامة و أن يقبل الجميع في التعليم العالي على قدم المساواة على أساس الجدارة.

كما تنص على هذا المبدأ في الوقت الحاضر كافة الدساتير بوجوب عدم تفضيل أي طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العمومية، فلكل مواطن الحق في التقدم لشغلها.

إن هذا المبدأ لا يعني أن أي مواطن يستطيع في أية لحظة شغل المنصب أو الوظيفة التي يريد، وإنما يجب وضع حد للقيود المتعلقة بالجنس واللون وبالدين والانتماءات السياسية، وبالتالي فيجب أن يخضع جميع المترشحين للعمل في الوظيفة العامة بالشروط المطلوبة نفسها (2).

يقوم مبدأ المساواة بين كل المواطنين للالتحاق بالوظيفة العامة في الجزائر على أساس المادة 67 من دستورها لسنة 2020، إذ تنص على أن "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين".

وتطبيقاً لهذا المبدأ، فإنه يمنع على المؤسسات والادارات العمومية عند اجراء عمليات التوظيف، القيام بأي تمييز عنصري أو ديني (عقائدي) أو سياسي، أو أن تميز بين الجنسين (1).

¹ - لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبده، مطبعة عويدات، بيروت، 1973، ص 48

² - عبد الله طلبة: الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، المطبعة الجديدة، دمشق، 1982-1983، ص ص

ومن هذا المنطلق، نصت المادة 74 من الأمر 03-06 على أنه " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق الوظائف العمومية"، وقبلها المادة 5 من الأمر 133-66 السالف الذكر. وأضافت المادة 27 من ذات الأمر أنه لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية. وعليه (2):

يمنع التمييز العنصري: يجب تمكين كل المواطنين من الترشح للالتحاق بالوظيفة العمومية، وذلك مهما كان جنسهم أو أصولهم أو لون بشرتهم.

يمنع التمييز الديني: إذ ينص الدستور الجزائري في المادة 51، الفقرة الثانية "حرية ممارسة العبادات مضمونة وتتمارس في إطار احترام القانون...".

ولذلك فإنه لا يمكن التمييز بين المترشحين ذوي الديانات المختلفة، إذ لا يحرم من التقدم الى الالتحاق بالوظيفة ممن يدينون بدين آخر بخلاف الاسلام شريطة أن يكونوا وطنيين، غير أنه مبدئيا لا يجوز اسناد بعض المناصب السياسية والإدارية الهامة لغير المسلمين، مثل منصب رئيس الجمهورية، أو وزير الشؤون الدينية، إذ تقضي الفقرة 3 من المادة 87 على وجوب أن يدين رئيس الجمهورية بالاسلام.

يمنع التمييز السياسي: لا يجوز مبدئيا التمييز بين المترشحين للالتحاق بالوظيفة العامة، اعتمادا على انتمائهم السياسي، وذلك منذ اقرار تعددية الاحزاب السياسية سنة 1989.

وفي ذلك ذهبت الفقرة 2 من المادة 28 من الأمر 03-06 على أن "لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء أو عدم انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية"

¹ صلاح الدين الشريف، ماهر كمن: الوظيفة العمومية في تونس، الطبعة الثانية، مركز البحوث والدراسات الادارية، المدرسة الوطنية للإدارة، 1993، ص 125

² صلاح الدين الشريف، ماهر كمن: المرجع السابق، ص 125

المطلب الثاني

مبدأ الانتقاء على أساس الجدارة والاستحقاق والكفاءة

إن الرفع من مستوى أداء الإدارة العمومية يقتضي اختيار أفضل الأشخاص القادرين على تحمل مسؤولياتهم، لذا لا بد من وضع نظام يكفل هذا الاختيار و يدعمه فكان مبدأ الجدارة والاستحقاق الأفضل لتحقيق ذلك⁽¹⁾.

ومؤدى هذا المبدأ هو الحصول على الشخص الذي تتوفر لديه الخبرة والكفاءة والدراية بالعمل الذي يراد شغله، تحقيقا لمبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب، ولهذا فقد لجأت أكثر الدول الى اجراء اختبارات مختلفة للمفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظائف العامة.

يعرف الأستاذ ثوربي مبدأ الجدارة على أنه: " أسلوب اختيار الموظفين العاملين و الاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية أو الجدارة"⁽²⁾.

ويبدو أن هذا المبدأ الذي عم جميع دول العالم، لا يلاقي تطبيقا شاملا ووافيا من قبلها، ولذلك ومن أجل وضع هذا المبدأ حيز التنفيذ بطريقة محكمة، يرى بعض الفقه أنه يجب على كافة الدول التقيد بما يلي:

- أن يفرض هذا المبدأ بواسطة نصوص دستورية أو قانونية وتنظيمية: وفي الجزائر نصت المادة 80 من الأمر 03-06 على أن الالتحاق بالوظائف العمومية يتم عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات، أو على أساس الشهادات، والفحص المهني لبعض أسلاك الموظفين.

وفي ذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 افريل سنة 2012 الذي يحدد كفايات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية⁽¹⁾.

¹ - تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010

² - انظر هذا التعريف في مؤلف حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها، اساليبها، واصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 58

2- إنشاء أجهزة مستقلة خاصة بالتوظيف: في أواخر القرن التاسع عشر قامت الدول الأنجلوسكسونية بإنشاء أجهزة مركزية أسندت إليها مهمة تنظيم شؤون التوظيف العمومي تحت اسم لجان الخدمة المدنية، ويرجع سبب إنشائها إلى تعدد الأحزاب في هذه الدول و ما ترتب عنه من صراع حزبي كان أثره واضحا على الوظيفة العمومية فيها، هذا بالإضافة إلى اتساع نشاط الدولة و تنوعه مما جعل مهمة اختيار الموظفين العموميين و تعيينهم يشكل صعوبة فظهرت الحاجة إلى الاستعانة بأجهزة مركزية تضم خبراء و متخصصين تتمتع بالضمانات اللازمة قصد اختيار اعوان الادارة العامة على أسس ومعايير الاستحقاق لتولي مهمة تنظيم مسابقات التوظيف⁽²⁾..

3- الاعتماد على المسابقات في التوظيف: يعتبر أسلوب المسابقات أول أسلوب عرفته البشرية لتطبيق مبدأ الجدارة، ووفقا لهذا الأسلوب يتم اختيار الموظفين بواسطة إجراء مسابقات عامة تتكون من مجموعة من الاختبارات الكتابية و العملية و الشفوية و الشخصية، يتم بعدها إعداد قوائم بأسماء الناجحين في هذه المسابقات يتم ترتيبهم في الاستحقاق، ومن ثم يتم تعيينهم في المناصب الشاغرة.

إن تطبيق مبدأ الجدارة بشكل سليم يؤدي إلى تحسين الأداء و يحقق المصلحة العامة، فمن ناحية يعمل على تحقيق الكفاءة في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأجدر كما يبعد المحسوبية في التعيين، ثم إنه يوسع من جهة أخرى مبدأ ديمقراطية الإدارة أمام المواطنين دون التفرقة بينهم إلا بالكفاءة و الاستحقاق. ولذا ذهب البعض الى القول: " إن الأداء الفعال لوظائف الإدارة لا يعتمد على كفاءة ما يوضع من نظم إدارية فعالة فحسب، وإنما بشكل أوفى يعتمد على كفاءة أولئك الذين يعهد إليهم بتنفيذها " لأنه بدون موظف كفء تظل الإدارة العمومية عاجزة عن تحقيق أهدافها حتى وإن أحسن وضع أنظمتها"⁽³⁾.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 افريل سنة 2012 الذي يحدد كفايات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، رقم 26، الصادرة في 2012/05/03

² - عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص ص 143 و 144

³ - تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مرجع سابق، ص 34

المبحث الثاني

شروط الالتحاق بالوظيفة العامة

إذا كانت الوظيفة العامة قد أصبحت في العصر الحديث حقا تكفله الدساتير لكل الأفراد على قدم المساواة، فليس معنى ذلك السماح للجميع للالتحاق بها دون قيد أو شرط. فالحرص على الارتقاء بمستوى أداء الوظيفة العامة يجعل من الضروري أن يتم اختيار الموظفين طبقا لشروط معينة بما يضمن ممارسة النشاط الوظيفي على وجه يتسم بالكفاءة والفاعلية، ومن ثم تكون الوظيفة العامة حقا لكل مواطن تتوافر فيها شروطها العامة والخاصة⁽¹⁾.

ومن هنا حرص المشرع الجزائري على تحديد الشروط الواجب توافرها في من يرغب في الالتحاق بأحدى الوظائف العامة، فنص في المادة 75 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لا يمكن أن يوظف أيًّا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية :

- أن يكون جزائري الجنسية،
- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية،
- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تنافي وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها،
- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية،
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها.

المطلب الأول

التمتع بالجنسية الجزائرية والحقوق المدنية

¹ - علي عبد العال سيد أحمد، محمود أبو السعود حبيب: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،

إن تولى الوظائف العامة يعد حقا دستوريا للمواطنين، إلا أن هذا الحق لا يكون بدون ضوابط موضوعية، بل يتطلب الأمر وضع الشروط العامة، وذلك بهدف كفالة قدرة من سيعين في الوظيفة العامة على القيام بأعبائها تحقيقا للمصالح العام، وحيث تشترط أنظمة الوظيفة العامة في المرشحين لتولي الوظائف العامة توافر بعض الشروط، وإذا كانت أنظمة الوظيفة العامة تتباين وتختلف في بعض أحكامها من نظام إلى آخر، فإنها تنفق إلى حد كبير على إلزامية توافر بعض الشروط العامة في الأشخاص المتقدمين لشغل الوظائف العامة في الدولة.

الفرع الأول: التمتع بالجنسية الجزائرية

تعتبر الجنسية رابطة قانونية تربط الشخص بالدولة، ويترتب عن ذلك جملة من الحقوق والالتزامات المتبادلة بين الشخص الطبيعي والدولة، من بينها تمتعه بالحقوق السياسية، والتي من آثارها الحق في الالتحاق بوظيفة عامة⁽¹⁾.

وعليه، يعد التمتع بجنسية الدولة شرطا أساسيا لدخول الوظائف العامة، ولذلك تشترط التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة في غالبية الدول في المرشح لها أن يكون مواطنا، أي متمتعا بجنسية الدولة، ومرد ذلك:

- أن أولى واجبات الموظف، التمتع بالولاء للدولة والوطن الذي يعمل في خدمته، ومن الطبيعي أن الموظف المواطن يشعر ويتحسس هذا الواجب أكثر من غيره نحو وطنه وأمته.

- تتطلب الوظائف بصورة عامة، ولا سيما الوظائف ذات الطابع الأمني أو الجرمي أو الدبلوماسي، وغيرها، ضرورة المحافظة على أسرارها وبالتالي عدم افشاء المعلومات الرسمية التي يطلع عليها الموظف أثناء قيامه بعمله، وحتى بعد انتهاء مدة خدمته، وأن إشغال هذه الوظائف من قبل المواطنين، يضمن المحافظة على أسرارها لتحسس هؤلاء الشعور الوطني، والتزامهم بالتقيد بالواجبات الملقاة على عاتقهم⁽²⁾.

¹- حسن محمد الهداوي، غالب علي الداود، القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، من دون اسم دار نشر، بغداد، 1988، ص 31

²- الظاهر، خالد خليل، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1993، ص 206

- إن تولي الوظائف العامة يعتبر حقا من حقوق المواطنة، ونوعا من المشاركة في إدارة الدولة، والمساهمة في بنائها وهو يعطي للمواطنين شعورا قويا بالانتماء للوطن والولاء للدولة⁽¹⁾.

- تتطلب الوظائف العامة معرفة تامة للبيئة التي تعمل فيها وللقوانين والأنظمة التي تحدد أحكامها وتنظيم شؤونها، ومما لا شك فيه أن الموظف المواطن باعتباره ابن بيئته يستطيع تأدية هذه الوظائف على نحو لا يستطيع فيه الموظف غير المواطن القيام به على الوجه المطلوب.

- إن احتكار تولي المواطنين للوظائف العامة، دون غيرهم يحمي هؤلاء من المنافسة مع الاجانب، وبالتالي يفسح المجال أمام المواطنين لكي يجدوا لهم عملا يساعدهم على كسب عيشهم.

في قانون الوظيفة العامة الجزائري اشترط المشرع أن كل شخص يتقدم بطلب لشغل وظيفة عامة ينبغي أن يكون متمتعا بالجنسية الجزائرية. حيث تنص المادة 75 من الأمر 03-06 أن لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط التالية

- أن يكون جزائري الجنسية،

لم يفرق المشرع الجزائري بين الجزائري المتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية، والجزائري المكتسب لها عن طريق التجنس، حيث أنه في بعض الدول لا يتمتع المتجنس بحق تولي الوظائف العامة الا بعد مضي فترة معينة يثبت فيها ولائه لوطنه الجديد، وهو ما نصت عليه المادة 9 من القانون رقم 26 لسنة 1975 بشأن الجنسية المصرية، والتي تقضي بعدم جواز تمتع الأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية بالحقوق السياسية للمواطنين قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية⁽²⁾.

إن هذا الشرط، شرط الجنسية، لا يحول بين الدولة والاستعانة ببعض الأجانب، وذلك في حالة عدم توافر المترشحين من الوطنيين الذي يحوزون على بعض الشروط، الشهادة أو التخصص مثلا، فيتم توظيف الأجانب في هذه الحالة بصفة مؤقتة لا دائمة، وبعقود محددة

¹- محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الاداري، الجزء الثاني، منشورات زين الحقوقية، بيروت،

المدة⁽¹⁾، وفقا للقانون الجزائري بشأن توظيف الأجانب، وهو القانون رقم 81-10 المؤرخ في 11 جويلية 1981 المتعلق بشروط تشغيل العمال الأجانب⁽²⁾.

يتم اثبات الجنسية الجزائرية لمن يرغب في شغل احدى الوظائف العامة، بتقديم شهادة الجنسية صادرة عن المحكمة.

قد يكون المرشح للوظيفة العامة، جزائريا أصيلا أو جزائريا بالتجنس،

فالجزائري يكون متمتعا بالجنسية الأصلية عن طريق:

- رابطة الدم (النسب): حسب التعديل الوارد في الأمر 05-01 المؤرخ في 27/02/2005 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15/12/1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية في المادة 06 منه، يكون جزائريا أصليا عن طريق النسب: الولد المولود من أب جزائري، أو أم جزائرية .

- رابطة الاقليم (الولادة): حسب المادة 07 من ذات الأمر المعدل، يكون جزائريا أصليا عن طريق الولادة:

- الولد المولود في الجزائر من أبوين مجهولين.

إن الولد حديث الولادة الذي عثر عليه في الجزائر يعد مولودا فيها ما لم يثبت خلاف ذلك.

- الولد المولود في الجزائر من أب مجهول وأم مسماة في شهادة ميلاده دون بيانات أخرى تمكن من إثبات جنسيتها.

ويكون الاجنبي جزائريا من خلال اكتساب الجنسية الجزائرية عن طريق:

- التجنس:

أ - أن يكون مقيما في الجزائر منذ 07 سنوات على الأقل بتاريخ تقديم الطلب

¹ - محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 62

² - القانون رقم 81-10 المؤرخ في 11 جويلية 1981 المتعلق بشروط تشغيل العمال الأجانب، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 14/07/1981.

- ب - أن يكون مقيما في الجزائر وقت التوقيع على المرسوم الذي يمنح التجنس
- ج - أن يكون بالغاً سن الرشد
- د - أن يكون سيرته حسنة و لم يسبق الحكم عليه بعقوبة تخل بالشرف
- هـ - أن يثبت الوسائل الكافية لمعيشته
- و - أن يكون سليم الجسد و العقل
- ن - أن يثبت اندماجه في المجتمع الجزائري

- الزواج:

- أن يكون الزواج قانونيا وقائما فعليا منذ ثلاث سنوات على الأقل، عند تقديم طلب التجنس.
- الإقامة المعتادة والمنظمة بالجزائر مدة عامين على الأقل.
- التمتع بحسن السيرة والسلوك (يمكن أن لا تؤخذ بعين الاعتبار العقوبة الصادرة في الخارج)
- إثبات الوسيلة الكافية للمعيشة

- تقديم خدمات للجزائر

- كما يمكن للأجنبي أن يتجنس بالجنسية الجزائرية وفقا للمادة 11 من قانون الجنسية دون اشتراط شروط التجنس:
- الذي قدم خدمات استثنائية للجزائر،
- المصاب بعاقة أو مرض نتيجة عمل قام به خدمة للجزائر أو لفائدتها،
- يكون في تجنسه فائدة استثنائية للجزائر.

يقدم الطلب إلى وزير العدل، ضمن شروط المادة 26 من ذات الأمر، ويصدر التجنس في مرسوم رئاسي، ويمكن سحب الجنسية خلال عامين من نشر المرسوم إذا تبين عنه عدم توافر الشروط المطلوبة.

الفرع الثاني: التمتع بالحقوق المدنية

ان المقصود من هذا الشرط هو عدم حرمان المترشح من حقوقه المدنية المنصوص عليها في القانون، كالعزل أو الاقصاء من الوظائف والمناصب التي لها علاقة بالجريمة، كالتدريس وحق الانتخاب والترشح...⁽¹⁾

مقتضى هذا الشرط أنه لا يمكن تعيين أي شخص في إحدى الوظائف العامة ما لم يكن متمتعاً بحقوقه المدنية غير منقوص منها، متوافراً في شأنه حسن السيرة والأخلاق. ذلك أن الأخلاق الكريمة هي أهم ما يجب أن يتحلى به الموظف العام، على اعتبار أنه هو القائم على مصالح المواطنين، وممثل الدولة في حدود السلطة التي تخوله له وظيفته، فيجب أن يكون موضعاً للثقة، ومحلاً للاعتبار دون أن تشوب سيرته أية شائبة، أو تتأثر سمعته بأية مأخذ.

يترتب على التمتع بهذا الحق أن لا تحمل شهادة سوابق الموظف القضائية ملاحظات تنافي وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، ذلك أن هذا الشرط هو استكمال لما ورد في الشرط السابق، حيث أن أصحاب السوابق الجنائية الخطيرة أو الجرائم المخلة بالشرف لايسمح لهم بتولي الوظائف العامة خشية أن يستمروا في ما كانوا عليه من انحراف، كما أن هذه الوظائف تستوجب أن يكون شاغلها متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق.

يمكن التحقيق من ذلك من مراجعة سلطات الأمن المختصة، والإطلاع على صحيفة السوابق القضائية التي ينبغي أن تكون خالية من أي إشارة إلى ارتكاب مثل هذه الجرائم.

المطلب الثاني

أن يكون المترشح في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية

¹ - بوطبة مراد، دروس في الوظيفة العامة، أقيمت على طلبة السنة الثالثة ليسانس، قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ن جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، السنة الجامعية 2017-2018، ص

تنص المادة 7 من القانون 06-14 المؤرخ في 9 أوت 2014، المتعلق بالخدمة الوطنية⁽¹⁾ على ما يلي "كل مواطن لم يبرر وضعيته تجاه الخدمة الوطنية، لا يمكنه أن يوظف في القطاع العام أو الخاص، أو أن يزاول مهنة أو نشاطا حرا.

تحدد مختلف الوضعيات تجاه الخدمة الوطنية عن طريق التنظيم"

كما تنص المادة 8 من ذات القانون، أن "كل مواطن مدعو لشغل وظيفة أو منصب مسؤولية في مؤسسات الدولة او الهيئات التابعة لها، أو لتولي مهمة انتخابية، يجب أن يكون متحررا من التزامات الخدمة الوطنية، كما هو محدد في المادة 60 من ذات القانون".

للخدمة الوطنية أهمية كبيرة، لذلك أن معظم دول العالم تتطلب فيمن يشغل الوظيفة العامة أن يكون قد أدى واجب الخدمة الوطنية أو أعفي منها بشكل مشروع ووفقا لأحكام القانون، ومن ضمنها قانون الوظيفة العامة الجزائري، إذ تشترط المادة 75 من الأمر 06-03 في من يوظف أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية.

وعلى المترشح للوظيفة أن يبرر وضعيته إزاء الخدمة الوضعية بإحدى الحالات الواردة في المادة 60 من القانون 06-14 السالف الذكر، وهي:

- الذين أدوا المدة القانونية للخدمة الوطنية

- المعلنون غير المؤهلين للخدمة الوطنية وفقا لأحكام قانون الخدمة الوطنية.

- المعفون بسبب حالاتهم الاجتماعية الجديرة بالاهتمام

- المجندون المتطوعون في صفوف الجيش الوطني الشعبي الذين خدموا لمدة تعادل على الأقل ضعف مدة الخدمة الوطنية (أي سنتين).

- المجندون المتطوعون في صفوف الجيش الوطني الشعبي المحالون الى الحياة المدنية بسبب العجز النهائي عن أداء الخدمة.

¹ - القانون 06-14 المؤرخ في 9 أوت 2014، المتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 2014/08/10

كما يمكن منح شهادة تأجيل أداء الخدمة الوطنية من قبل هيئة الخدمة الوطنية المختصة للمواطنين المطالبين بسبب الدراسة أو التكوين، أو بسبب وجود أخ مجند مؤدي للخدمة الوطنية (1) تمكن هذه الشهادة اصحابها من الالتحاق بالوظيفة العامة.

في المحصلة، أن المترشح للوظيفة العامة ينبغي عليه ان يقدم احدى هذه الشهادات اذا ما اراد الالتحاق بأحد الوظائف العامة صادرة عن مصالح وزارة الدفاع الوطني، لتبيان وضعيته ازاء الخدمة الوطنية، وهي:

- شهادة تأدية الخدمة الوطنية
- شهادة الاعفاء من أداء الخدمة الوطنية
- شهادة تأجيل أداء الخدمة الوطنية

تعود الحكمة من وراء اقتضاء مثل هذا الشرط الواضح، حتى يستطيع الشخص الحصول على حقه في الالتحاق بوظيفة عامة، فإنه يجب عليه أن يفي بالتزاماته وواجباته نحو وطنه، وأهم هذه الواجبات الخدمة الوطنية، إذ أنها من أقدس الواجبات الوطنية، أو كما تسمى في بعض الدول بـ "ضريبة الدم" للدفاع عن وطنه وأهل بلده ضد أي عدوان خارجي، كما ان إقدام الشخص على اداء الخدمة العسكرية يعتبر عرفانا من الشخص بفضله ووطنه عليه من تعليم، ورعاية صحية، وحماية قانونية له. من أجل ذلك يقدم الشخص روحه فداء للوطن الذي قدم له هذا الخير الكثير، لذلك تشترط الدول عادة ألا يعين في الوظائف العامة من هو مطلوب للخدمة العسكرية الا اذا قدم نفسه أولا للتجنيد(2). ولهذا تشترط قوانين الخدمة العسكرية ألا يقبل في الوظيفة العامة الا اذا قدم ما يثبت أنه أدى الخدمة العسكرية، أو أعفي، أو تأجيل تجنيده.

¹ - انظر احكام المواد 27 و 28 من القانون 06-14

² - جاكلين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2014، ص 36

المطلب الثالث

توافر شرط السن و اللياقة البدنية والقدرة الذهنية المطلوبة لممارسة الوظيفة

الفرع الأول: شرط توافر السن:

يتطلب في من يرغب في التقدم للالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون قد أتم السن القانوني المطلوب.

تضع اغلبية انظمة الوظيفة العامة حدا ادني وحدا أقصى من العمر لدخول الوظيفة العامة، ولا يجوز تعيين من لا يكون عمره ما بين هذين الحدين، وتأخذ بهذا الشرط انظمة الوظيفة العامة المغلقة التي غالبا ما تشترط أن يسمح عمر الموظف بالاستمرار فترة طويلة في العمل حتى تاريخ الاحالة على التقاعد.

تشترط التشريعات العمر وذلك للتأكد من أن الشخص على درجة من النضج والإدراك بما يؤهله للقيام باعباء الوظيفة العامة ومسئوليتها، وكما تشترط أن لا يكون المرشح للوظيفة قد تجاوز سنا معيناً يحول دون الاستفادة من خدماته بالشكل المطلوب.

ويختلف شرط السن في حده الادنى عن حده الاقصى من دولة إلى أخرى، وأحيانا داخل الدولة من وظيفة الى أخرى واشتراطهما للحد الأدنى للتأكد من قدرة الشخص على التصرف والبلوغ والإدراك. أما الحد الاعلى ذلك للتأكد من أن المرشح لم يصل إلى سن التقاعد او لاستبعاد كبار السن الذين يكون نشاطهم قد ضعف، ونحمد حماسهم للعمل والإنتاج.

وغالبا ما تترك القوانين والتنظيمات تحديد الحد الأقصى للإدارة لتنظيمه بما يتفق وظروف البلد. وتتفق اغلبية الدول على اعتبار سن 18 سنة هو الحد الأدنى لدخول الوظيفة العامة، مثلها هو الحال في الجزائر، إذ تقضي المادة 78 من الأمر 06-03 أن السن الدنيا للالتحاق بوظيفة عامة هو 18 سنة كاملة، وبالنسبة للسن الأقصى فقد تركه للقوانين الاساسية لموظفي مختلف القطاعات.

ويثبت سن الموظف بالاستناد لشهادة ميلاد رسمية صادرة عن بلدية جزائرية.

الفرع الثاني: شرط اللياقة الصحية والذهنية:

حتى يكون الموظف قادرا على القيام بأعباء وظيفته بكفاءة، فيجب أن يكون لائقا صحيا للوظيفة المرشح للتعيين فيها، لهذا نصت أنظمة الوظيفة العامة في غالبية الدول، على اشتراط السلامة من الأمراض في كل مرشح لوظيفة عامة.

وتعرف اللياقة الصحية والذهنية، بأنها الصلاحية الالزامية لشخص المرشح للتعيين في الوظيفة العامة أو النيابية للقيام بأعبائها على الوجه المرضي، من أجل سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهي تختلف من وظيفة لأخرى بحسب جسامتها ونوعها⁽¹⁾.

إن الهدف من الشرط هو ضمان وجود موظفين صحيحي الجسم والبدن، وغير مصابين بأمراض معدية، أو عاهات جسدية أو عقلية تعيق أداءهم للعمل، وتعطيل مصالح الجمهور بسبب غيابهم المتكرر والدائم نتيجة لمرضهم، أو تجعلهم عبئا على الدولة، بالإضافة إلى ما يمكن أن يتسببوا به من نقل امراضهم الى الغير ممن يتعامل معهم من الموظفين والجمهور، غير أن درجة اللياقة الصحية تختلف حسب نوع الوظيفة العامة وطبيعتها، فبعض الوظائف تحتاج إلى درجة عالية من اللياقة الصحية والمدنية مثل الوظيفة الأمنية والجرمكية والحماية المدنية، وكذلك مثل وظائف التدريب الرياضي والتربية البدنية، وبعض الوظائف لا تطلب سوى درجة متواضعة من اللياقة الصحية بحيث يمكن شغلها حتى من بعض المعوقين كالوظائف الكتائية.

وهذا ما يبرر ضرورة التثبيت ابتداء من قدرة الموظف صحيا على القيام بأعمال الوظيفة باقتدار. اذ لا يقبل أن يبدأ الموظف حياته الوظيفية فيطالب بعد تعيينه بفترة وجيزة باجازات مرضية، براتب كامل أو بنصف راتب.

كما يجب أن يكون المرشح لشغل الوظيفة متمتعا بكامل قواه العقلية والذهنية، وغير مصاب بالجنون، حتى لا يعرض الملحة العامة ومصالحة الجمهور للخطر.

ففي هذا الصدد، صدر المرسوم 66-146 المؤرخ في 2 جوان 1966، المتعلق بشروط اللياقة البدنية للقبول في الوظائف العمومية وتنظيم اللجان الطبية⁽¹⁾، إذ قضى أنه لايعين في وظيفة عامة من لم يقدم للإدارة:

¹ - صلاح أحمد السيد جودة، الصلاحية الادبية و العملية و الجسمانية للتعيين في الوظائف العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، مصر، 2008-2009، ص 115.

1- شهادة طبية صادرة من طبيب أخصائي محلف في الطب العام ثبت خلو المترشح من أي مرض او عاهة تلائم مقتضيات الوظيفة.

2 - شهادة صادرة من طبيب الأمراض الصدرية ثبت خلو المترشح من إصابته بالسل أو شفائه النهائي منه.

المطلب الرابع

إثبات مستوى التأهيل الذي يتطلبه منصب العمل

ويقصد بذلك الحصول على مؤهل علمي أو دراسي، وهو من الشروط الأساسية لتولي الوظيفة العامة في أغلبية أنظمة الوظيفة العامة في دول العالم . وفي ذلك نصت المادة 79 من الأمر 03-06 على أن " يتوقف الالتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين".

يختلف مستوى هذا المؤهل باختلاف مستوى الوظيفة المراد شغلها، وكذلك باختلاف مستوى المجتمعات ومدى تطورها ، فكما كانت الوظيفة صعبة أو كانت وظيفة تخصصية أو قيادية كلما تطلبت من شاغلها حيازته لمؤهل علمي عال، والعكس صحيح..

وبذلك يمكن تعريف شرط المؤهل العلمي على أنه اشتراط أن يكون المرشح للوظيفة حاصلا على شهادة علمية من مستوى ونوع معين (كشهادة الدكتوراه، أو الماجستير ، أو الليسانس ، أو البكالوريا، أو شهادة مهندس، أو طبيب الخ...) ، أو على مستوى تكويني معين (السنة الثانية جامعي، السنة الثالثة ثانوي....).

ويختلف مستوى التأهيل العلمي المطلوب كشرط للتعين في الوظيفة العامة باختلاف الرتبة الوظيفية والنظام الوظيفي الذي يحكمها. يحكم مستوى التأهيل ورتب التوظيف المطابقة، القوانين الأساسية لمستخدمي مختلف قطاعات النشاط في الوظيف العمومي، ومثاله:

¹ - المرسوم 66-146 المؤرخ في 2 جوان 1966، المتعلق بشروط اللياقة البدنية للقبول في الوظائف العمومية وبتنظيم اللجان الطبية، الجريدة الرسمية، العدد 46 الصادر في 4 جوان 1966.

في قطاع التعليم العالي⁽¹⁾: رتبة استاذ مساعد ب، المؤهل العلمي المطلوب هو شهادة الدكتوراه في الاختصاص، أو شهادة الماجستير.

في الادارات والمؤسسات العمومية (الاسلاك المشتركة)⁽²⁾:

- رتبة متصرف اداري: المؤهل العلمي هو إجازة المدرسة الوطنية نظام قديم، أو شهادة الليسانس

-رتبة ملحق اداري، المؤهل المطلوب هو شهادة الباكلوريا مع اثبات لمستوى السنة الثانية جامعي في الاختصاص المطلوب

فمصائب العمل تقسم إلى أسلاك ورتب ووظائف، ويشترط كل منها مستوى تأهيلي معين لشغل ذلك المنصب، سواء شهادة علمية أو مستوى دراسي، والمتقدم إلى الترشيح لشغل وظيفة عامة يتعين عليه تقديم المستوى التأهيلي المطلوب بدقة، وفي هذا الصدد نصت المادة 79 من الأمر 03-06 في المادة 80 على أن " يتوقف الالتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين."

¹ - انظر المرسوم التنفيذي رقم رقم 130-08 مؤرخ في 3 مايو 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، الجريدة الرسمية رقم 23 صادرة في 2008/05/04

² - انظر المرسوم التنفيذي رقم رقم 04-08 مؤرخ في 19 يناير 2008 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 16-280 المؤرخ في 2 نوفمبر 2016 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والادارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 03 صادرة في 2008/01/20، والجريدة الرسمية رقم 66 صادرة في 2016/11/09.

المبحث الثالث

أساليب وطرق التوظيف

نصت المادة 80 من الأمر 03-06 على أن الالتحاق بالوظائف العمومية يتم عن طريق:

- 1- المسابقة على أساس الاختبارات
 - 2 - المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين
 - 3 -الفحص المهني
 - 4 التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة
- ونصت المادة 107 من ذات الأمر على أن الترقية في الرتبة تتمثل في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة، حسب الكيفيات الآتية
- 1- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة،
 - 2- بعد تكوين متخصص،
 - 3- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني،
 - 4- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.
- من خلال ما جاءت بهما المادتان السالفتان، يمكننا أن نميز بين أسلوبين رئيسيين للتوظيف هما:

- أسلوب التوظيف الخارجي

- أسلوب التوظيف الداخلي

المطلب الأول

أسلوب التوظيف الخارجي

ومؤدى هذا الأسلوب أن تقوم الإدارة بانتقاء أشخاص من خارج المؤسسة قصد توظيفهم لديها لأول مرة وفي ذلك تتبع احد هذه الطرق:

- طريقة التوظيف المباشر

- طريقة المسابقة

- طريقة الفحص المهني

الفرع الأول: التوظيف المباشر: و تقوم هذه الطريقة على أساس أن يكون للإدارة السلطة المطلقة في اختيار الموظفين، دون اشتراط إجراء أي مسابقة.

بيد أن هذه الطريقة تخص فقط المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المتخصصة المؤهلة. مثل طلبة مركز التكوين الإداري سابقا، طلبة المدرسة الوطنية للإدارة، طلبة المدرسة العليا للأساتذة.

إن هؤلاء المترشحين يكونوا قد خضعوا لمسابقة انتقاء حين ولوجهم المؤسسة التكوينية، فبدأ المساواة يقتضي أن لا يخضعوا مرة أخرى للمسابقة أثناء توظيفهم بعد الحصول على الاجازة للالتحاق بالوظيفة.

الفرع الثاني: المسابقة: تعتبر المسابقة هي الطريقة المثلى لشغل الوظائف العامة حيث يتحقق عن طريقها مبدأي تكافؤ الفرض والمساواة بين الأفراد في الالتحاق بالوظائف العامة، كما أنهما تضمن تزويد الإدارة بأفضل العناصر وأكفأهم.

لقد أحالت المادة 82 من الأمر 03-06 كفيات تنظيم المسابقات والامتحانات المهنية وإجرائها إلى وجوب اصدار تنظيم. وقد صدر في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 افريل 2012 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في

1995/09/30 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية واجرائها.

تكون المسابقة سواء على أساس الاختبارات أو الشهادات أو عن طريق الفحص المهني.

أولاً: المسابقة على أساس الاختبارات: ويكون الاختيار فيها على أساس اجراء اختبارات بين المتنافسين قصد توظيف الأحسن لشغل المناصب المالية المفتوحة. أي أن تقوم الإدارة بتنظيم اختبارات كتابية وأخرى شفوية يكون الناجحون لشغل الوظيفة فيها في حدود المناصب المالية الشاغرة هم الذين تحصلوا على أحسن معدل.

ثانياً: المسابقة على أساس الشهادات، فهي تخص بعض الأسلاك التي ينص قانونها الاساسي على ذلك، مثل أسلاك أساتذة الجامعات وأسلاك الأطباء، وفيه تعتمد الإدارة معايير لدراسة مؤهلات المترشح، أوضحتها المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 السالف الذكر، و تقوم هذه المعايير على ما يلي:

- ملائمة مؤهلات تكوين المترشح مع متطلبات الوظيفة.
- تكوين مستوى أعلى من المؤهل أو الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة.
- الأعمال و الدراسات المتجرة عند الاقتضاء.
- الخبرة المهنية المكتسبة من قبل المترشح في التخصص، مهما كان قطاع النشاط أو طبيعة المنصب المشغول.
- تاريخ الحصول على الشهادة
- نتائج المقابلة مع لجنة الانتقاء
- بعد تنقيط ملفات المترشحين وجمع النقاط، يكون المترشح الفائز للالتحاق بالوظيفة هو الذي يحصل على أعلى مجموع النقاط.

ثالثاً: الفحص المهني : ويتم اختيار المترشح الفائز في هذه الطريقة على أساس اختبار الكفاءة المهنية للمترشحين المتقدمين لشغل المناصب الشاغرة، ويكون الفائز هو الذي حصل على أعلى علامة، ويرتبط الفحص المهني بنشاطات التحكم والتنفيذ.

المطلب الثاني

أسلوب التوظيف الداخلي (الترقية في الرتبة)

ويتمثل في تقدم الموظف في مساره المهني، وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في السلك، أو في السلك الأعلى مباشرة.

تخصص نسبة معينة من المناصب المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية لترقية الموظفين المرشحين الذين يعملون في نفس الإدارة إلى رتبة أعلى، ويتم ذلك حسب الكيفيات التالية:

الفرع الأول: الترقية المباشرة، وتكون:

· على أساس الشهادة: ويكون للموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادة أو المؤهل المطلوب.

· بعد تكوين متخصص، أي للموظفين الذين خضعوا لتكوين متخصص وفقاً للشروط المنصوص عليها في التنظيم، ولاسيما المرسوم 96-92 المؤرخ في 03/03/1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم.

الفرع الثاني: الاختبار المهني : ويخص الموظفين الموجودين قيد الخدمة، ويتم إجراء اختبار مهني بقصد نقلهم إلى سلك وظيفي آخر أعلى.

يفتح الاختبار المهني لمن يستوفي خبرة مهنية معينة تحدد في القوانين الأساسية التي تحكم ذلك السلك أو الرتبة، وتكون عادة 5 سنوات، وفيه تتبع نفس الإجراءات المستعملة في المسابقة على أساس الاختبارات في التوظيف الخارجي. يخصص لهذا النوع من الترقية 30 بالمائة من المناصب المراد شغلها.

الفرع الثالث: الترقية على أساس الاختيار: ويخصص النوع من الترقية للموظفين الذين تتوفر لديهم خبرة مهنية كافية، تحدد عادة بـ 10 سنوات، عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد

استشارة اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء. يخصص عادة 10 بالمائة من المناصب الشاغرة في ذات الرتبة المفتوحة للتوظيف.

المحور الخامس

حقوق وواجبات الموظفين

نظرا لأن العلاقة التي تربط الموظف العام بالادارة تحكمها القوانين والتنظيمات، فقد جعل المشرع له جملة من الحقوق حددها في أحكام تلك النصوص يتمتع بها في مواجهة الادارة، وفي مقابل ذلك يلتزم بجملة من الواجبات محددة لا يجوز مخالفتها او الاتفاق على مخالفتها باعتبارها من النظام العام.

وعليه سنتناول في مبحثين حقوق الموظف في مبحث أول وواجباته في مبحث ثان

المبحث الأول

حقوق الموظفين

يتمتع الموظف بحكم مركزه الإداري و المالي بجملة من الحقوق، منها ما هي مشتركة بين الموظفين، ينص عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ومنها ما هي خاصة تحددتها القوانين الأساسية الخاصة التي تحكم مختلف الأسلاك و الرتب أو المناصب و الوظائف العليا.

و الذي يهمنا نحن بهذا الصدد هي الحقوق المشتركة لكافة الموظفين العموميين التي تضمنها الفصل الأول من الباب الثاني من الأمر رقم 06-03.

و من أهم هذه الحقوق:

المطلب الأول

الحقوق المالية

تمثل الحقوق المالية في اقتضاء الراتب والتعويضات والعلاوات

الفرع الأول: الراتب: La rémunération

يفرق الفقهاء عادة ما بين مصطلحي الراتب Le traitement و الأجر Le salaire، فيرون أن الأول فهو وسيلة تسمح للموظف أن يكون في مستوى وظيفته، والثاني هو كقابل لأداء العمل⁽¹⁾.

لم يفرق المشرع الجزائري بين المصطلحين، فتارة يستعمل مصطلح الراتب ومرات أخرى مصطلح الأجر.

نصت المادة 32 من الأمر رقم 03-06 على ان للموظف الحق، بعد أداء العمل، في راتب، وأضافت المادة 119 منه على ان الراتب يتكون من: الراتب الرئيسي، ومن العلاوات والتعويضات.

وهو ما ذهبت اليه أيضا المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 304-07 المؤرخ في 29/09/2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمراتب الموظفين ونظام دفع رواتبهم، حيث نصت على انه للموظف الحق في راتب بعد اداء الخدمة يتكون من الراتب الأساسي والتعويضات

إن تحديد الراتب يشمل كافة المبالغ المستحقة من قبل الموظف بما في ذلك التعويضات والمنح، غير أنه في الجزائر يختلف الراتب الرئيسي عن الراتب الأساسي وعن التعويضات و المنح التي أصبحت تكون نظاما خاصا بها.

فالراتب الأساسي هو المقابل عن الواجبات القانونية الأساسية للموظف، وهو يوافق الرقم الاستدلالي الأدنى للصف، ويساوي حاصل ضرب الرقم الاستدلالي الأدنى في قيمة النقطة الاستدلالية

أما الراتب الرئيسي فانه يتحدد من خلال الرقم الاستدلالي الأدنى مضافا إليه الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة المتحصل عليها.

ومن ثم فان الراتب الرئيسي يحسب على اساس حاصل ضرب الرقم الاستدلالي للراتب الرئيسي في قيمة النقطة الاستدلالية

وتحدد قيمة النقطة الاستدلالية وكذا المعايير التي تضبط تطورها بمرسوم.

وتساوي قيمة النقطة الاستدلالية في الوقت الحاضر 45 دج وفقا للمرسوم الرئاسي 07-304 السالف الذكر.

¹ - محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، مرجع سابق، ص 121

فالراتب الرئيسي اذن يرتبط بطبيعة المهام المنوطة بالموظف، برتبته و رقه الاستدلالي، و قد يختلف المرتب بين موظف وآخر حتى ولو كان يشغلان نفس الوظيفة و ذلك لاختلاف أقدميتهم.

مثال: حساب الراتب الأساسي والراتب الرئيسي لكل من:

متصرف إداري، الصنف: 12، الرقم الاستدلالي الأدنى: 537، الدرجة: 03 الرقم الاستدلالي للدرجة: 81

ملحق إداري، الصنف: 09، الرقم الاستدلالي الأدنى: 418، الدرجة: 08، الرقم الاستدلالي للدرجة: 188

تقني سامي في الإعلام الآلي، الصنف: 10، الرقم الاستدلالي الأدنى: 453، الدرجة: 05، الرقم الاستدلالي للدرجة: 113

من المتفق عليه أن الأجر أو المرتب لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يقل على حد أدنى و وطني ، وهو حاليا 20.000 دج.

لا يصرف للموظف المرتب أو الأجر إلا إذا توافرت شروط معينة:

- صدور قرار بالتعيين في منصب عمل معين وفقا للقوانين و التنظيمات النافذة.

- بعد أداء العمل⁽¹⁾

* قد يتعرض الموظف إلى زيادة في الراتب في حالات معينة مثل:

- الترقية من رتبة أعلى أو من درجة إلى درجة.

- رفع النقطة الاستدلالية.

التي تعتبر مرجعا استداليا لحساب مرتب منصب عمل الموظف في إحدى الأقسام والأرقام الاستدلالية و الدرجات الاستدلالية.

* كما يمكن أن يتعرض مرتب الموظف إلى النقصان في إحدى الحالات التالية:

¹ - أنظر المادة 32 من الأمر رقم 03-06

- التخفيض في المرتب بسبب عدم القيام بالعمل (الغياب)

- التخفيض في الرتبة أو في السلك

- لسبب تأديبي «خصم من الراتب».

* وقد تلجأ الإدارة إلى توقيف مرتب الموظف بسبب التغيبات القانونية الخاصة مثل :

- التغيب في حدود 03 أشهر لأسباب قاهرة⁽¹⁾

- الإحالة على الاستيداع

- وجود الموظف في حالة الخدمة الوطنية (الانتداب)

- العطلة المرضية

* هناك حالات تلجأ فيها الإدارة إلى وقف الراتب نهائياً، مثل حالات:

- حالة عزل الموظف عن منصب عمله

- حالة قبول الاستقالة

- حالة الإحالة على التقاعد

- حالة الوفاة

- حالة سحب الجنسية

الفرع الثاني: التعويضات والعلاوات

إن النظام القانوني للتعويضات لا يختلف كثيراً من الناحية المبدئية على نظام المرتبات، فتحديد التعويضات يمكن أن يتم عن طريق المشرع بمناسبة تصويته على قانون المالية، غير أنه يحدث أن يترك أمر تحديد هذه التعويضات للسلطة التنفيذية ومن أهم هذه التعويضات

أولاً: تعويض الخبرة المهنية⁽¹⁾

¹ - انظر المادة 93 من الأمر 03-06

وتجسد في تامين الخبرة المهنية التي اكتسبها الموظف في مساره المهني، حيث يستفيد الموظف من ترقية في الدرجات وتمثل في الانتقال من درجة الى الدرجة الأعلى مباشرة، وتم بصفة مستمرة في حدود 12 درجة حسب مدة تتراوح بين 30 و 42 سنة، حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم.

وتحدد الاقدمية المطلوبة للترقية في كل درجة بثلاث مدد ترقية على الأكثر، دنيا ومتوسطة وقصوى طبقا للجدول أدناه

الترقية في الدرجة	المدة الدنيا	المدة المتوسطة	المدة القصوى
من درجة إلى درجة أعلى منها مباشرة	(سنتان و 6 أشهر)	(3 سنوات)	(3 سنوات و 6 أشهر)
المجموع : 12 درجة	30 سنة	36 سنة	42 سنة

فتقوم الأقدمية اذن في قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية مثلا يترجم بالترقية في الدرجة، و الدرجة تطابق مبلغ تعويض الخبرة عن فترة ممارسة عمل في الصنف الذي رتب فيه منصب العمل أو الوظيفة أو السلك، كما يترجم تعويض الخبر بزيادة استدلالية تبعا لوتيرة الترقية.

علما ان الترقية في الدرجة لا تتم إلا عندما تتوفر في الموظف الأقدمية المطلوبة بعنوان السنة المعينة.

اما بالنسبة للأعوان المتعاقدين فتترجم في شكل زيادة نسبة مئوية في الراتب تحدد ب 1.40 بالمائة عن كل سنة عمل.

ثانيا: علاوة المردودية: Prime de rendement:

وهي علاوة تمنح لموظفي الأسلاك المشتركة، والعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب في المؤسسات والإدارات العمومية كل ثلاثة اشهر، وتحسب بنسب متغيرة من 0 الى 30 % من الراتب الرئيسي حسب تنقيط المسؤل المباشر، ويكون هذا التنقيط وفقا لكيفيات تحدها المديرية العامة للتوظيف العمومي (المرسوم التنفيذي رقم 10-134 المؤرخ في 13/05/2010 المؤسس للنظام التعويضي لموظفي الاسلاك المشتركة)، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 10-035 بالنسبة للعمال المهنيين.

¹ - يدرس البعض هذه الجزئية في موضع الحق في الترقية في الدرجة كذلك هناك في الترقية في الرتبة، والذي تم دراسته في جزئية التوظيف الداخلي في محور الالتحاق بالوظيفة العامة..

ويقابل هذه العلاوة في قطاع التعليم العالي بالنسبة للأساتذة، علاوة تحسين الأداء البيداغوجي والعلمي، والتي تحسب بنسب متغيرة من 0 الى 40 % (1).

ثالثا: المنحة الجزافية التعويضية: Indemnité forfaitaire compensatrice

وهي منحة شهرية تمنح لبعض الموظفين والاعوان العموميين في قطاع الوظيف العمومي، تختلف قيمتها المالية من صنف الى آخر، طبقا للجدول التالي (2):

الاصناف	المبالغ (دج)
1	7.700
2	7.400
3	6.900
4	6.400
5	5.700
6	5.000
7، 8	3.800
9، 10	3.100
11 الى 17	1.500

¹ - انظر المرسوم التنفيذي 10-252 المؤرخ في 20/10/2010 المتضمن تأسيس نظام تعويضي لفائدة الاستاذ الباحث

² - انظر المرسوم التنفيذي رقم 08-70 المؤرخ في 26 فيفري 2008 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 15-176 المؤرخ في 06 جويلية 2015، المتضمن تأسيس منحة جزافية تعويضية لفائدة بعض الموظفين والاعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية

رابعاً: تعويض الخدمات الإدارية المشتركة: وهو تعويض شهري يمنح لبعض الموظفين الإداريين بنسبة 25% من الراتب الرئيسي لأسلاك: الكتاب، أعوان الإدارة، الملحقيين الإداريين و... وبنسبة 40% من الراتب الرئيسي لأسلاك المهندسين.

خامساً: تعويض الخدمات التقنية المشتركة: وهو تعويض شهري يمنح لبعض الموظفين التقنيين بنسبة 25% من الراتب الرئيسي لأسلاك: اعوان الخبر، الأعوان التقنيين، والمعاونون التقنيون والتقنيون، وبنسبة 40% من الراتب الرئيسي للمتصرفين والمترجمين وغيره

سادساً: تعويض الضرر: يصرف هذا التعويض شهرياً لعمال المهنيين بنسبة 25% من الراتب الرئيسي.

7- التعويض الجزائي عن الخدمة : يصرف هذا التعويض شهرياً لسائقي السيارات والحجاب بنسبة 25% من الراتب الرئيسي.

ثامناً- تعويض مصاريف القيام بمهمة:

يتقاضى الموظفون تعويضاً مصاريف القيام بمهمة سواء على مستوى التراب الوطني أو في الخارج وفقاً لأحكام المراسيم 91-499 و 50 المؤرخة في 21/12/1991 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 03-265 المؤرخ في 31/07/2003 بالنسبة للتراب الوطني و المرسوم رقم 82-217 المؤرخ في 03/07/82 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 02-466 المؤرخ في 24/12/2002 بالنسبة للمهمات في الخارج.

على المستوى الوطني:

تعتبر هذه المنحة تعويضاً عن المصاريف التي ينفقها الموظفون أثناء التنقلات التي يقومون بها على مسافة شعاع يتجاوز 50 كم عن موقع عملهم المألوف، في إطار المهمات التي تأمرهم بها الهيئة المستخدمة ولمدة تقل عن 30 يوماً متتالية أو تساويها.

ولكن ينبغي على الموظفين المعنيين الحصول على إذن مسبق من قبل إدارتهم يمثل في إعداد تكليف بمهمة. ويبدأ تنقلهم من ساعة مغادرتهم مكان عملهم أو مقر سكاهم الاعتيادي وينتهي في ساعة عودتهم إلى احد هذين المكانين.

لقد كان التعويض عن مصاريف القيام بمهمة، قبل سنة 2008 تاريخ دخول القانون الأساسي للتوظيف العمومي الجديد حيز التنفيذ، كما يلي:

الصنف	الغداء	العشاء	المبيت	المجموع
ص 1-14	11 - 14 سا	18-21 سا	00 - 06 سا	1300 دج
ص 15 فما فوق	400 دج	400 دج	1200 دج	2000 دج
شاغلوا الوظائف العليا	800 دج	800 دج	2500 دج	4100 دج

غير انه الان اصبح التعويض عن مصاريف القيام بمهمة كما يلي (1):

الصنف	الغداء	العشاء	المبيت	المجموع
ص 1-10	11 - 14 سا	18-21 سا	00 - 06 سا	1300 دج
ص 11 فما فوق	400 دج	400 دج	1200 دج	2000 دج
شاغلوا الوظائف العليا	800 دج	800 دج	2500 دج	4100 دج

* أما بالنسبة للتعويض عن المهمات في الخارج فتحدد قيمتها حسب قرارات وزارية مشتركة.

* هذه التعويضات غير خاضعة لاشتراكات الضمان الاجتماعي أو للضريبة على الدخل.

تاسعا: المنح العائلية: وهي منح تصرف للموظف شهريا، تساعد في إعالة أسرته، وتتمثل في:

1 - التعليم رقم 344 المؤرخة في 26 مارس 2013 الصادرة عن وزارة المالية حول كيفية صرف المنح التعويضية عن المصاريف التي ينفقها الاعوان اثناء تنقلهم او قيامهم بمهام داخل التراب الوطني

- المنحة العائلية الخاصة بالأولاد = 800 دج / ولد في حدود (05 أطفال)

- منحة التمدرس = 800 دج / ولد في حدود (05 أطفال)

بالنسبة للموظفين الذين راتبهم الأساسي يفوق 15000 دج فتكون:

- المنحة العائلية : 300 دج / طفل ، ابتداء من الطفل 06

- منحة التمدرس : 400 دج / طفل، ابتداء من الطفل 06

- الأجر الوحيد:

800 دج شهريا للذين يتكفلون بطفل واحد على الأقل ويكون أزواجهم من دون دخل (المرسوم 292-07 المؤرخ في 2007/09/26 المتعلق بالتعويضات ذات الصبغة العائلية).

400 دج من دون أطفال (المرسوم رقم 28-04 المؤرخ في 2004/02/14 المتعلق بالتعويضات ذات الصبغة العائلية).

إن كل التعويضات خاضعة لاقتطاع الاشتراك في الضمان و كذا إلى الضريبة على الدخل الإجمالي، عدا تعويض مصاريف القيام بمهمة، والمنح العائلية

المطلب الثاني

الحق في الراحة و العطل السنوية

تعتبر العطل والاجازات الإدارية من أهم الحقوق الاجتماعية للموظف حيث تمكنه من الاستراحة والاطمئنان على صحته ومستقبله مع استمرار الاستفادة من المرتب والتعويضات، كما انها في مصلحة الإدارة لما تشكله من تجديد لنشاط الموظف وحماية لصحته التي تنعكس إيجابا على مردوديته.

فطبقا للمادة 39 من الأمر 03-06 فإنه لكل موظف الحق في الراحة والعطل القانونية المنصوص عليها في هذا الأمر، وكذا وفقا لأحكام القانون رقم 80-81 المؤرخ في 1981/06/27 المتعلق بالإجازات السنوية.

الفرع الأول: العطلة السنوية: تنص المادة 194 من الأمر 03-06، انه لكل موظف الحق في عطلة سنوية مدفوعة الأجر، تسمح له بالخلود إلى الراحة و الاستجمام لمدة شهر كامل عن كل سنة عمل فعلي (2,5 يوم/شهر)، وذلك بهدف ضمان المحافظة و تحسين صحته و قدرته على العمل.

ويمكن أن تفوق مدة العطلة السنوية عن شهر، إذا كان المهام التي يشغلها الموظفون تتميز بنسبة كبيرة من الصعوبة الذهنية أو البدنية أو بنوع من الخطورة، أو يعملون في بعض ولايات الجنوب.

إن فترة العطلة السنوية يمكن أن تتوقف في بعض الحالات منها:

- إصابة الموظف أثناء الإجازة السنوية بمرض أو حادث مبرر

- استدعاء الموظف للالتحاق بمنصب عمله لضرورة المصلحة

وتعتبر فترات عمل لتحديد مدة العطلة السنوية:

- فترة العمل الفعلي

- فترة العطلة السنوية

- فترة الغيابات المرخص بها من قبل الإدارة

- فترات عطلة الأمومة أو المرض أو حوادث العمل

- فترة التواجد في الخدمة الوطنية أو التجنيد ثانية

وتجدر الملاحظة انه لا يمكن بأي حال تعويض العطلة السنوية براتب وفقا للمادة 205 من ذات الأمر، كما يمنع تأجيلها كلها أو جزء منها من سنة إلى أخرى، غير انه يمكن للإدارة إذا استدعت ضرورة المصلحة ذلك تأجيل العطلة أو تجزئتها في حدود سنتين.

الفرع الثاني: الإجازات الاستثنائية

لقد منح المشرع للموظف أجازات استثنائية نصب عليها المادة 208 من الأمر 06-03 التي بمقتضاها يمكن للموظف الذي يكون في حالة الخدمة الفعلية أن يستفيد من رخص للغياب تكون مدفوعة الأجر في الحالات التالية:

- لمتابعة دراسات ترتبط بنشاطات الموظف الممارسة في حدود 04 ساعات في الأسبوع تتماشى مع ضرورات المصلحة

- المشاركة في الامتحانات أو المسابقات لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها

- للقيام بمهام التدريس في حدود 08 ساعات في الأسبوع، وفقا للتنظيم المعمول به
- للمشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عمدة انتخابية، إذا لم يكن في وضعية انتداب.
- لأداء مهام مرتبطة بالتمثيل النقابي أو المشاركة في دورات للتكوين النقابي طبقا للتشريع المعمول به

- للمشاركة في التظاهرات الدولية الرياضية أو الثقافية.

- للمشاركة في المؤتمرات والملتقيات الوطنية أو الدولية، التي لها علاقة بنشاطاته.

- لأداء مناسك الحج في البقاع المقدسة لمدة 30 يوما مرة واحدة خلال مساره المهني.

يمكن إضافة الفترات الضرورية للسفر إلى فترات تراخيص الغيابات السالفة الذكر.

إن كل غياب غير مبرر يعاقب الموظف عليه بخمسة من مرتبه يتناسب مع مدة الغياب، و يحال على المجلس التأديبي في حالة الأعدار.

كما نص المشرع على إمكانية استفادة أي موظف من رخص استثنائية للغياب غير مدفوعة الأجر لأسباب الضرورة القصوى المبررة، التي لا يمكن أن تتجاوز مدتها 10 أيام في السنة.

- كما يمكن للموظف أن يتغيب دون فقدان الأجر لمدة 3 أيام، في إحدى المناسبات العائلية، و قدم التبريرات اللازمة:

- زواج الموظف أو ازدياد مولود لديه أو ختانه

- زواج أحد فروع الموظف

- وفاة زوج الموظف

- وفاة أحد الأصول أو الفروع أو الحواشي المباشرة للموظف أو الزوجة (1).

¹ - المقصود بالفروع هم الأبناء، اما الأصول فهم الأب، الأم، الجد والجدة، اما بخصوص الحواشي المباشرة للموظف، فهم: الإخوة والأخوات.

ان الهدف من وراء هذه العطل الاستثنائية هو تمكين الموظف الاستفادة منها اثناء وقوع الحدث، ولهذا لا يمكن تأجيله او تعويضه او جمعه مع عطلة من العطل.

وعليه، ففي مناسبات زواج الموظف او زواج احد فروع او ختان ابنه، فان بداية سريان مدة الغياب تكون ابتداء من نفس يوم الحدث على اعتباره هذه المناسبات معلومة. اما فيما يتعلق مناسبات ازدياد طفل الموظف او وفاة زوج الموظف او احد الفروع او الأصول او الحواشي المباشرة له او لزوجته، فيتم احتساب مدة الغياب اعتبار من اليوم الموالي للحدث المعني، نظرا لكون الحدث غير معلوم الأجل⁽¹⁾.

وتستفيد المرأة الموظفة، خلال فترة الحمل والولادة من عطلة أمومة لمدة 98 يوما، ولها الحق في التغيب بعد الوضع لمدة ساعتين مدفوعتي الأجر كل يوم خلال الستة الشهر الأولى تحتسب ابتداء من تاريخ انتهاء عطلة الأمومة. وساعة واحدة في الستة الشهر الموالية.

المطلب الثالث

الحق في الحماية وممارسة النشاط النقابي والتكوين

الفرع الأول: الحق في الحماية: تنص المادة 30 من الأمر 03-06 على أنه يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية أن تحمي الموظفين مما قد يتعرضون له خلال قيامهم بمهامهم من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو أي اعتداء كيفما كان نوعه، كما يجب عليها أن تعوض لهم أن اقتضى الأمر الضرر الذي يلحقهم من جراء ذلك.

ففي هذه الحالات تحل الإدارة محل المعتدي عليه (الموظف) في الحصول على التعويضات التي تدفع للموظف المتضرر من مرتكبي التهديد أو الاعتداء، وذلك بتأسيسها كطرف مدني في النزاع.

الفرع الثاني: حق ممارسة النشاط النقابي وحق الإضراب:

انظر رد المديرية العامة للتوظيف العمومي رقم 6399 المؤرخة في 2009/07/22 الى السيد مدير المعهد الوطني المتخصص في التكوين المهني عبد القادر متوك، المكان الجليل عن استفساره عن ماهية الأصول والفروع والحواشي.

¹ - انظر في ذلك رد المديرية العامة للتوظيف العمومي على استفسار بهذا الموضوع، الى السيد مدير مدرسة الأطفال المعوقين سمعيا للبيوني، لولاية عنابة، تحت رقم 3683 بتاريخ 2013/04/10، والى السيد رئيس جامعة قلمة، تحت رقم 9393، بتاريخ 2015/07/08.

نصت المادتان 35 و 36 من الأمر رقم 06-03 على انه يحق للموظف ممارسة حقه النقابي وحقه في الإضراب في إطار التشريع المعمول به.

فلموظفين الحق في التنظيم النقابي وفقا للتشريع المعمول به، وهو القانون 90-14 الصادر في 02 جوان 1990 المعدل والمتمم والمتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، وذلك بالانضواء في إحدى النقابات المعترف بها.

إن أهم مظهر لممارسة النشاط النقابي هو حق اللجوء إلى الإضراب، ولما كانت ممارسة هذا الحق من شأنها أن تعرقل السير المنتظم للمرفق العام، فقد تدخل المشرع لتنظيم ممارسة هذا الحق بمقتضى القانون 90-02 المؤرخ في 06 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب.

فقد تخرف الإدارة في استخدام سلطتها بما لا يخدم مصالح الموظفين في المؤسسة أو في القطاع، ولا تعدل عن تجاوزاتها رغم تنبيه ممثلي العمال إلى ذلك، ففي هذه الحالة سمح القانون رقم 90-02 للنقابة ان تدعو الموظفين إلى إضراب بعد الإعلان المسبق عنه وإشعار الجهات المعنية، وعلى ممثلي الموظفين في هذه الحالة أن يسهروا على تسيير هذا الإضراب وضمان الحد الأدنى من الخدمات ووجوب تواجدهم في أماكن عملهم خلال أوقات العمل.

الفرع الثالث: الحق في التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات:

تتحمل منظومة التكوين في عصرنا الحالي دورا أساسيا في المشاركة في عملية تطوير وتنمية كل من الإدارة العمومية والروح الإبداعية لدى الموظفين.

و لذلك فيتوجب على الإدارة التكفل بالموظفين الموجودين في حالة الخدمة بتحسين مستواهم وتجديد معارفهم المهنية للتكيف مع المتطلبات الجديدة لمناصب عملهم.

و لذلك فإن الأمر 06-03 قد نص على هذا الحق و اعتبره من الحقوق الأساسية في المادة 38 إذ قضت بأنه للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى خلال حياته المهنية.

يعتبر المرسوم التنفيذي 92-96 المؤرخ في 03 مارس 1996⁽¹⁾ هو أول اطار تنظيمي لتكوين الموظفين وتحسين مستواهم و تجديد معلوماتهم، غير أنه أدخلت عليه تعديلات ليتطابق مع الأمر 06-03 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 جويلية 2020⁽²⁾

و قد ميز المرسومان في التكوين ثلاثة أنواع:

Formation-spécialisée- التكوين المتخصص، عادة ما يكون طويل المدى، يتم خلاله إعداد المترشحين للالتحاق بوظيفة عمومية للمرة الأولى.

Perfectionnement- تحسين المستوى: وهو متوسط المدى: الهدف منه هو تحسين معارف الموظفين وكفاءاتهم الأساسية وإثرائها وتعميقها وضبطها.

Recyclage- تجديد المعلومات: هدفه تنظيم دورات للإتقان و تجديد المعلومات، و هو محاولة للتكيف مع وظيفة أو منصب جديد نتيجة لتطور الوسائل والتقنيات كإدخال الإعلام الآلي في التسيير مثلا.

¹ - انظر المرسوم التنفيذي رقم 92-96 المؤرخ في 3 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، الجريدة الرسمية رقم 16 الصادرة في 1996/03/06

² - انظر المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 جويلية 2020 المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والادارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 43 الصادرة في 2020/07/28

المبحث الثاني

واجبات الموظفين

في مقابل الحقوق والمزايا التي يتمتع بها الموظف العام، فإنه يتحمل مجموعة من الواجبات والالتزامات بما يضمن حسن الأداء في الأجهزة الإدارية، فكل حق يقابله واجب وإذا كان لصاحب الحق أن يطالب بحقه فإنه عليه أداء واجبه، فالحق والواجب وجهان لعملة واحدة.

تحرص قوانين الوظيفة العمومية في مختلف النظم القانونية على تحديد الواجبات التي تقع على عاتق الموظف والتي عليه الالتزام بها وإلى كذا مقصرا في أداء وظيفته مما يستوجب مسأله تأديبا.

والواجبات المفروض على الموظفين تنقسم إلى قسمين واجبات إيجابية تشمل الأعمال التي يلتزم الموظفون بأدائها أو القيام بها، وواجبات سلبية تشمل الأعمال التي تعتبر من المحظورات عليهم، وهي في عمومها كما يلي:

المطلب الأول

واجب أداء العمل الوظيفي

تنص غالبية قوانين الوظيفة العامة في كافة دول العالم، على أنه يجب على الموظف العام مراعاة أحكامها، وعليه أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة. وبالتالي نجد أن أداء الموظف العام للعمل المنوط به يعد الالتزام الأول عليه، بل وهو الهدف الأساسي لإلتحاق الموظف العام بالوظيفة العامة، ويقتضي أداء الموظف العام للعمل المنوط به التزامه بما يلي :

الفرع الأول: أداء الواجبات الوظيفية طبقا لأحكام القانون

إن الواجبات الوظيفية هي تلك الواجبات المهنية التي يلتزم بها الموظف العام و المترتبة عن طبيعة الوظيفة العامة ومتطلباتها، سواء ورد النص عليها في القوانين والتنظيمات أو لم يرد. ومن أهم تلك الواجبات:

- أداء العمل بنفسه: لكل موظف اختصاص محدد بالقوانين والتنظيمات والقرارات الداخلية، وهذا الاختصاص شخصي، وهي محددة في الوظيفة العامة الجزائرية في القوانين الأساسية

لموظفي مختلف القطاعات⁽¹⁾، هذه الاختصاصات يجب أن يقوم به الموظف بنفسه، حيث ان مباشرة الاختصاص في القانون الإداري واجب قانوني لا يجوز التنازل عنه للغير، او التفويض فيه الا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون، وإلا عد التصرف باطلا يستوجب المسألة التأديبية.

-أداء العمل بدقة وأمانة: وهذا الواجب وإن كان قد تم النص عليه في قانون الوظيفة العامة، إذ تنص المادة 41 من الأمر 03-06 "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، الا أنه يتصل في الواقع في الضمير والأخلاق والإحساس بالمسؤولية قبل اتصاله بالتزام قانوني مفروض عليه، ويقتضي ذلك من الموظف أن يقوم بأداء العمل المنوط به بدقة وأمانة وذلك وفقا لما تحدده القوانين والتنظيمات، وما جرى عليه العرف في هذا الشأن، وأن يبذل فيه كل طاقته مراعيًا في ذلك مصلحة الإدارة كما لو كانت مصلحته الخاصة، وأن يتخذ من العمل موقفاً إيجابياً بحيث يقوم به دون أن يطلب منه أحد ذلك، وأن ينجز العمل في المواعيد المناسبة طبقاً لمعدلات الأداء المقررة، وأن يلتزم بما ورد في مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة وعدم استغلال نفوذه الوظيفي.

- احترام مواعيد العمل: الموظف العام يقوم بخدمة تكفل سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وذلك علاوة على تقاضيه أجراً مقابل هذه الخدمة، وبالتالي يجب عليه احترام مواعيد العمل والالتزام بها، وتخصيص وقت العمل الرسمي كاملاً لأداء واجبات وظيفته، بل ويجوز تكليف الموظف بالعمل في غير أوقاته الرسمية مقابل اجر إضافي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ولا يجوز له الامتناع عن ذلك وإلا تعرض للمساءلة التأديبية.

ان احترام مواعيد العمل المحددة يقتضي من الموظف الا يتغيب عنه او يتركه إلا بإذن من الرئيس المختص، بمعنى أن لا يتأخر عن بداية ذلك العمل ولا أن يتركه قبل إنتهاء الوقت

¹ - انظر على سبيل المثال المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 04-08 المؤرخ في 19 يناير 2008 المعدل والمتمم والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والادارات العمومية، التي تحدد اختصاصات ملحقى الإدارة، وتنص: "يكلف ملحقو الإدارة بالقيام بدراسة ومعالجة جميع الشؤون الإدارية التي تسند إليهم. كما يحضرون القواعد والإجراءات المتعلقة بالقرارات المترتبة عليها وينفذونها ويسهرون على احترامها."

المحدد له، كما يجب عليه أيضا أن لا ينقطع عن الوظيفة بعد انتهاء أجازته الاعتيادية أو المرضية أو غيرها إلا لمبرر أو عذر قهري تقبله الإدارة. بل وفي حالة تقديم الموظف استقالته فإنه يجب عليك الاستمرار في العمل حتى قبولها من جانب الإدارة.

- أداء العمل في المكان الذي تحدده السلطات المختصة: الاصل هو حرية الإدارة في الاستفادة من خدمات موظفيها في المكان الذي تحدده لهم السلطات المختصة، وعلى الموظف الا يرفض مباشرة العمل في هذا المكان، فإذا طلب الموظف نقله من مكان عمله المحدد فذلك مترك لتقدير جهة الإدارة، وترخص فيه وفقا لمتعضيات سير المرافق العامة بانتظام واطراد، دون رقابة من القضاء، الا إذا كانت قراراتها في هذا الصدد مشوبة بسوء استعمال السلطة و تنطوي على عقوبات تأديبية مفرغة.

- المحافظة على أموال وممتلكات المصلحة التي يعمل بها: أموال وممتلكات المصلحة التي يعمل بها الموظف تعتبر أموالا عامة، وإذا كانت حماية الأموال العامة واجب على الجميع طبقا للقانون، فيكون وعلى الموظف من باب أولى المحافظة على أموال وممتلكات مصلحته وصيانتها باعتبارها أموالا عامة، وهذا واجب بديهي ومنطقي.

كما يجب على الموظف ألا يستعمل، بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة⁽¹⁾.

ويستتبع ذلك التزامه ب عدم إساءة استخدام ادوات او معدات العمل أو العبث بأوصول وممتلكات جهة العمل أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة والعاملين والمتعاملين من جهة عمله.

- التعاون مع الزملاء: مع تضخم الاجهزة الإدارية و تضاعف عدد موظفيها أصبح العمل الإداري يؤدي باكثر من موظف في وقت واحد وهذا يتطلب ضرورة التعاون بينهم لحسن تقديم العمل وضمان انتظام سيره.

¹ - تنص المادة 50 من الأمر 03-06 يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في اطار ممارسة مهامه.

فعل الموظف بتقديم ما لديه من خبرة ومعلومات لزملائه تساعد على القيام بالعمل بكفاءة وفاعلية، وإبداء النصح لهم وتبصيرهم بما فيه صالح الإدارة، كما عليه عدم القيام بأي عمل من شأنه أن يعرقل أدائهم لواجباتهم، كإخفاء بيانات أو معلومات عنهم من شأنها عدم إمكانية تنفيذ العمل على نحو سليم

نصت المادة 52 من الأمر 03-06 على أنه يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه.

- حسن معاملة الجمهور: نظرا لأن الوظيفة العامة خدمة عامة، وهي تكليف لا تشريف، تستهدف من شأغها المصلحة العامة، لذا يجب على الموظف العام إذا كان عمله يستلزم الاتصال بالجمهور أن يحسن معاملته، ويحافظ على كرامته، ويحترم مشاعره، ومراعاة آداب اللياقة في تصرفاته معه، ومعاملته معاملة إنسانية تقوم على الاحترام والتقدير، وأنه صاحب حق، ولا يحاول تضييع وقته في المماطلة والتسويف والتأجيل والتباطؤ المتعمد في أداء الخدمة أو تأخيرها، أو ابتزازه بلحصول على مقابل مادي أو معنوي لقاء تقديم الخدمة أو إساءة استعمال السلطة معه، وفي ذلك ذهبت أيضا المادة 53 من الأمر 03-06⁽¹⁾

كما يجب على الموظف أن يكون عادلا في معاملته للجمهور، فيقدم لهم الخدمات المطلوبة على قدم المساواة دون التأثر بالصلات الخاصة أو الاعتبار الشخصية، وعدم محاباة شخص على حساب شخص، أو مراعاة طائفة على حساب طائفة أخرى.

- واجب احترام كرامة الوظيفة: يلتزم الموظف العام بأن يتبع في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب، وأن يحافظ على كرامة وظيفته، وذلك لأن الموظف العام يمثل الإدارة التي يعمل بها، ويجب عليه أن يكون خير ممثل لها في سلوكه وتصرفاته، وذلك سواء في مقر عمله أو خارجه بما يحفظ للوظيفة العامة كرامتها وبما يبعد عنها عن مواطن الشبهات⁽²⁾.

¹ - تنص المادة 53 من الأمر 03-06 أنه يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون مماطلة.

² - انظر المادة 47، الفقرة 1 من الأمر 03-06 التي تنص على أنه يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة

كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم

ان الموظف العام مطالب بالمحافظة على الكرامة الوظيفة العامة وفقا للعرف العام، و أن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب لإضافة صفة النزاهة و الحياد والموضوعية على كل من يتمتع بوصف الموظف العام، وهذا يؤدي إلى اضعاف الثقة في الموظف العام الذي يقوم بتمثيل الادارة و تحقيق الصالح العام⁽¹⁾.

المطلب الثاني

واجب طاعة الرؤساء

يأخذ الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري في الدولة شكلا رأسيا تتوزع فيه السلطات والمسؤوليات على درجات متفاوتة، ويكون على قمة هذا الهرم الوزير الاول في النظام البرلماني ورئيس الدولة في النظام الرئاسي. أما قاعدته فتكون من صغاري الموظفين، وما بين القمة والقاعدة هناك الوزير والأمين العام، ثم المدير ونوابه، فرؤساء المصالح والمكاتب والأقسام ورؤساء ثم موظفي الإدارات المختلفة.

ومن مقتضى هذا التدرج الهرمي وجوب احترام الرؤوسين للرئيس، و طاعة أوامره، والتعاون معه فيما هو صالح العمل، وذلك في حدود القوانين والتنظيمات المعمول بها، خاصة أن الرئيس هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها، فالطاعة في هذا المجال امر تمليه طبائع الامور، وهو ما نص عليه في اللائحة تنفيذه لقانون الخدمة المدنية حيث انه طاعة الرؤساء واحترامهم يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها و نفاذها.

- احترام الرؤساء: على الموظف واجب احترام رئيسه بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فيحسن الحديث معه ولا يتناول عليه بما لا يليق، ولا يتحداه او يشهر به، أو يتردد عليه⁽²⁾.

¹ - النهري (النهري، ص469)

² - انظر في ذلك المادة 52 من الأمر 03-06 التي توصي بوجوب احترام الرئيس الاداري

وان كان للموظف حق إبداء الرأي، فإن ذلك يجب أن يتم في حدود الأدب واللياقة، كما أنه إذا كان من حقه الشكوى من رئيسه، فيجب أن يلتزم في شكواه الحدود القانونية دون تجاوز أو تطاول أو مساس أو تشهير به⁽¹⁾.

احترام أوامر وتعليمات الرئيس الإداري وطاعتها:

يعتبر واجب الطاعة من الواجبات الرئيسية التي تضمن حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويؤدي إلى تحقيق وحدة الجهاز الإداري بالمصالح الإدارية.

تقوم السلطة الإدارية (السلطة الرئاسية) بتوجيه الرؤوس وإرشاده لدى ممارسته لاختصاصاته الوظيفية، وقد يصدر الرئيس تعليمات ومنشورات بهدف تفسير القوانين والتنظيمات المنوط بالمرؤوسين تطبيقها وتنفيذها، كما قد يكون الهدف من المنشورات والتعليمات والأوامر تحقيق النواحي التنظيمية بهدف حسن سير المرافق العامة وتطويرها .

ينظر فقه القانون العام للأوامر والتعليمات والمنشورات الداخلية التنظيمية باعتبارها من قبيل الإجراءات الإدارية البحتة التي تسمى "إجراءات التنظيم الداخلية" أو "إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة"، ولا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية التي تصلح موضوعاً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وبالتالي لا يتقيد بها غير الموظفين الصادرة في مواجهتهم ويجوز لهم التظلم منها إدارياً، ولكنها تخرج عن نطاق اختصاص الإلغاء الخاصة بالقرارات الإدارية، ذلك ما لم يتوافر فيها عناصر واركاز القرار الإداري⁽²⁾.

وقد ثارت عدة تساؤلات خاصة بمحدود واجب طاعة الرئيس الإداري، وما مدى هذه الطاعة؟

¹ - شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 184

² - سعد انور سعد قنبل، إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، ١٩٩١م، ص ٩١ وما بعدها

إن واجب الطاعة بخصوص الأوامر والتعليمات والمنشورات المشروعة لا يمنع إطلاقاً المرؤوس من ابداء رأيه ومناقشة رئيسه في حدود اللياقة والأدب طالما أنه يستهدف بذلك حسن سير العمل وتحقيق المصلحة العامة .

فطاعة المرؤوس للرئيس إذن أمر تمليه طبائع الامور، ولكن السؤال الذي يفرض نفسه في هذا الصدد هو ما مدى هذه الطاعة؟ بمعنى هل يلتزم الموظفون بطاعة أوامر وتعليمات الرئيس دون أن يكون لهم الحق في إبداء الرأي في مضمونها ومحتواها؟

للإجابة على هذا التساؤل نفرق ما بين فرضيتين⁽¹⁾:

الفرضية الأولى: إذا كانت الأوامر والتعليمات الصادرة من الرئيس للمرؤوس مشروعة قانوناً، فهنا يجب على المرؤوسين من حيث المبدأ طاعة رئيسه، وإن كان له الحق في مناقشة الرئيس في ما يصدره إليه من توجيهات طالما أن هذه المناقشة تتم بحسن نية في إطار الصالح العام، وذلك بشرط أن يلتزم المرؤوس عند مراجعته لرئيسه بحدود الادب واللياقة، وحسن السلوك، فإذا أصر الرئيس على رأيه، وجب على المرؤوس في هذه الحالة الاذعان والإقبال على تنفيذ أوامر الرئيس وتوجيهاته.

والفرضية الثانية: إذا كانت الأوامر أو التعليمات الصادرة من الرئيس مخالفة للقانون والتنظيمات. لقد أثارت هذه الفرضية جدلاً بين الفقهاء وظهرت في ذلك ثلاث اتجاهات:

الاتجاه الأول ويذهب إلى القول بأن المرؤوس غير ملتزم بطاعة هذه الأوامر والتعليمات، لأن القول بغير ذلك يعني إهدار مبدأ الشرعية، ذلك المبدأ الذي ينبغي احترامه من جانب الرئيس والمرؤوسين على السواء.

ولكن يؤخذ على هذا الاتجاه أن إعطاء المرؤوس حق فحص مدى شرعية أو عدم شرعية توجيهات أوامر رئيسه من شأنه أن يؤدي إلى إعاقة وعرقلة سير العمل الإداري.

¹ - سعيد السيد علي، قواعد وأحكام الوظيفة العامة، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص ص

ويذهب الاتجاه الثاني عكس ذلك، حيث يرى أن على المرؤوس تنفيذ أوامر رئيسه دون أن يكون له الحق في بحث مدى مشروعيتها، ذلك أن التزام الموظف هو القيام بعمله والامتثال والخضوع لأوامر رئيسه.

ويعيب هذا الاتجاه إهداره لشخصية المرؤوس، مما يفقده الثقة بنفسه، وبالتالي الرغبة في العمل.

أما الاتجاه الثالث فقد أخذ موقفا وسطا من الاتجاهين السابقين، حيث يرى أن طاعة أوامر الرئيس واجبة من حيث المبدأ حتى ولو كانت مخالفة للقوانين، إلا أن الالتزام بتنفيذ هذه الأوامر مشروط ألا تكون المخالفة ظاهرة وواضحة، أو تنطوي على ارتكاب جريمة جنائية، لأن تنفيذ أوامر الرئيس في هذه الحالة يعتبر خطأ جسيما يسأل عنه الموظف⁽¹⁾.

وقد عالج المشرع المصري هذه الحالة في المادة 58 من القانون رقم 81 لسنة 2016 المتعلق بالخدمة المدنية، حيث قررت أنه يجب على الموظف الذي يجد أن أوامر رئيسه مخالفة للقوانين والتنظيمات، وأن تنفيذها قد يترتب عليه اضراراً جسيمة بالصالح العام، أن يقوم بتنبيه رئيسه بذلك كتابة، فإذا أصر الرئيس كتابة أيضاً على تنفيذ أوامره، أعفي الموظف من المسؤولية، أي ينبغي توافر هذين الشرطين⁽²⁾:

1- تنبيه المرؤوس للرئيس كتابة إلى أن الأمر مخالف للقانون قبل تنفيذ الأمر .

2- أن يكون الأمر الصادر من الرئيس مكتوباً.

فاذا توافر هذين الشرطان، ونفذ المرؤوس الأمر، وقعت المسؤولية على الرئيس مصدر الأمر وحده.

¹ - عمار عوايدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص ص 210 الى 213

² - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 290

أما إذا كان تنفيذ أمر الرئيس يتضمن ارتكاب جريمة جنائية، فلا يعفى لموظف من العقوبة، حتى ولو كان قد ارتكب هذا الفعل تنفيذا لأمر كإبي من رئيسه، إلا إذا اثبت انه كان يعتقد مشروعية هذا الأمر، وأن هذا الاعتقاد مبني على أسباب معقولة، وبمعنى أدق أن يثبت الموظف حسن نيته عند تنفيذها لأمر الرئيس.

المطلب الثالث

المحافظة على أسرار الوظيفة

يلتزم الموظف العام بضرورة المحافظة على الأسرار التي يطلع عليها أثناء ممارسته للعمل الوظيفي، ولا يفشي سرا من أسرارها، وذلك حرصا على الصالح العام أو حفاظا على الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار، وذلك لأن إفشاء هذه الأسرار وإظهارها يسبب لهم أضرارا⁽¹⁾.

ذلك أن الوظيفة العامة تسمح للموظف بمعرفة الكثير من الأمور التي لم يكن في مقدرة الاطلاع عليها لولا وظيفته، إذ أنه يطلع بحكم وظيفته على كثير من الاسرار التي تتضمنها وثائق رسمية، كما يعلم بامور سرية تتعلق بأدق خصوصيات المواطنين، كالمعلومات التي يعرفها الأطباء ورجال الشرطة وموظفي الضرائب وغيرهم⁽²⁾.

ويسري هذا الحظر على الموظف تجاه الأفراد والزملاء في العمل مما لا علاقة لهم بالموضوع، وتجاه الإدارات الأخرى التي يتبعها الموظف، كما يسري حتى بعد انتهاء خدمة الموظف.

يقتصر واجب الموظف بعدم إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها، أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ولا يمتد إلى تلك التي تصل إليه عن طريق آخر.

ولتنفيذ هذا الواجب حددت المادة 48 من الأمر 03-06 المحظورات التي يتعين على الموظف العام تجنبها، ويحظر على الموظف العام:

- كشف محتوى أية وثيقة بحوزته

¹ - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 136

² - محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، مرجع سابق، ص 253

- حظر الكشف عن أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه
- الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينتزع هذا الأصل من الملفات المختصة لحفظ ولو كانت خاصة بعمل مكلف به به شخصيا.
- الشهادة عما يكون قد وصل إلى علمه في أثناء قيامه به من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني ولم تاذن السلطة المختصة في إذاعتها، وذلك حتى ولو بعد تركهم العمل، ومع ذلك تستطيع السلطة المختصة أن تاذن لهم بالشهادة بناء على طلب المحكمة أو أحد الخصوم.
- ومع ذلك تزول وصفة السرية في غالبية الانظمة الوظيفية في الحالات الآتية (1):
- إذا ألغي الأمر الذي فرضها، أو إذا كان القانون يجيز ذلك صراحة، ومثال ذلك حق أعضاء اللجنة الادارية المتساوية الاعضاء في الاطلاع على ملفات الموظفين لبحث شؤونهم، فلا يجوز للمسؤول عن تلك الملفات أن يرفض إطلاع اللجنة عليها بحجة الالتزام بالسرية.
- إذا صدر امر من الرئيس المختص بافائها في الحدود المقررة قانونا
- إذا فقد الموضوع سرية، وأصبح معروفا للجميع
- إذا كان من شأن افشائها منع ارتكاب جريمة جنائية

المطلب الرابع

عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى

من الحريات العامة التي نص عليها الدستور حرية العمل، فقد نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2022 على ان العمل حق وواجب. السؤال المطروح هو هل الموظف العام يتمتع بباقي افراد المجتمع بهذه الحرية أم أن الوظيفة العامة تفرض عليه قيودا تحول بينه وبين القيام بأي أعمال أخرى؟

¹ - عبد الفتاح حسن مبادئ القانون الإداري المرجع السابق صفحة 602 وما بعدها

أجابت على ذلك المادة 43 من الأمر 03-06 من قانون الوظيفة العامة فنصت على أنه "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني التي اسندت اليهم، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في اطار خاص مهما كان نوعه"، غير أنه يستثنى من ذلك إنتاج المؤلفات العلمية أو الأدبية أو الفنية أو القيام بالتعليم أو التكوين⁽¹⁾. ويجوز للإدارة إذا اقتضت المصلحة ذلك أن تمنع الموظف من وضع اسمه على المؤلفات المذكورة، وكذا بيان درجته ووظيفته، وفي ذلك ذهبت الفقرة الأخيرة من المادة 43 سالفه الذكر على انه لا يمكن الموظف ذكر صفته أو رتبته الادارية بمناسبة نشر هذه الأعمال، الا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين.

كما قضت المادة 45 من ذات الأمر، على أنه يمنع على الموظف امتلاك داخل التراب الوطني أو خارجه مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلالته أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع الى رقابة الادارة التي ينتمي اليها او لها صلة مه هذه الادارة.. وإذا ما مارست زوجة الموظف نشاطا خاصا يدر لها ربحا يجب إخطار الادارة التي يتبعها لكي تتمكن من اتخاذ التدابير الخاصة بحماية مصالح الجهة الإدارية⁽²⁾.

وبناء على ماسبق يمكن الوصول الى المبادئ التالية⁽³⁾:

- وجوب تفرغ الموظف للوظيفة ويكرس لها كل وقته .
- لا يجوز للموظف أن يقوم بأي عمل خاص يدر عليه ربحا.
- لا يجوز للموظف أن يقوم بالاشتغال بالتجارة.
- لا يجوز للموظف أن يشارك في تأسيس الشركات، او أن يكون عضوا في مجلس إدارتها إذا كانت تلك المشاركة تؤثر على استقلاله الوظيفي

¹ - انظر المادة 43 الفقرتين الثانية والثالثة من الأمر 03-06

² - انظر المادة 46 من الأمر 03-06

³ - محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص ص 127 و 128

- مد القانون الحظر لزوجة الموظف، ولكن بطريقة مخففة، فأجاز لها القانون مباشرة النشاط الخاص الذي يدر ربحاً، ولكن في هذه الحالة يجب على الموظف أن يخطر الجهة الإدارية التي يتبعها لكي تستطيع اتخاذ الإجراءات المناسبة

- يستثنى من ذلك أن الموظف العام له حق إنتاج المؤلفات العلمية أو الأدبية أو الفنية، وبالتالي له الحق في الحصول على العائد المادي من هذا الإنتاج. وقد أجاز المشرع للجهة الإدارية إذا اقتضت المصلحة ذلك أن تمنع الموظف من وضع اسمه على هذه المؤلفات ودرجته العلمية وظيفته.

- وكما يستثنى من القيام بالنشاط الذي يدر ربحاً قيام الموظف بالتعليم أو التكوين، في حدود 8 ساعات في الاسبوع، ومرد هذا الاستثناء يعود إلى العجز الشديد والنقص الواضح في إطار التكوين والتعليم والتكوين.

ويعود تحريم الجمع بين الوظائف:

- لصالح المرافق العامة: إن مصلحة الإدارة تقتضي المحافظة على استقلال الموظف في عمله و منع قيام أي رابطة بينه وبين الأفراد يمكن أن تؤثر على استقلاله في القيام بأعباء وظيفته نتيجة زيادة العبء عليه بقيامه بعمليتين في وقت واحد، عمله في وظيفته العامة و عمله الخاص،

ب- مقاومة البطالة: إذ أن الموظف الذي يشتغل وظيفة ما مهما كانت متواضعة فهي مصدر رزق له، فلو مارس هذا الموظف عملاً آخر، فإنه يؤدي إلى نزع لقمة العيش من فم العاطلين عن العمل.

المحور السادس

انتهاء خدمة الموظف العام

ان علاقة الموظف بالوظيفة العامة ليست مؤبدة، وإنما علاقة مؤقتة محكومة بفترة معينة، هذه الفترة قد تمتد وقد تقصر، ولكنها لا بد أن تنتهي في يوم من الايام.

ان اسباب انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة عديدة ومتنوعة، منها لسبب طبيعي وهو بلوغ سن التقاعد، او الوفاة، ومنها لسبب رغبة الموظف نفسه في انهاء خدمته، مثل الاستقالة.

ينص القانون على اسباب انتهاء خدمة الموظف، وينظم بعضها ويترك الباقي الاخر للتنظيمات.

لقد نص الأمر 03-06 في المادة 16 منه على أسباب انتهاء العلاقة الوظيفية بصورة نهائية، وبين آثار هذا الانتهاء، وهي كما يلي:

- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها

- فقدان الحقوق المدنية La déchéance des droits civiques

- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية La démission

- العزل la révocation

- التسريح le licenciement

- الإحالة على التقاعد l'admission à la retraite

- الوفاة le décès

نتطرق في هذا المحور الى انتهاء العلاقة الوظيفية بقوة القانون (المبحث الأول)، وانتهاء العلاقة بارادة احد الأطراف (المبحث الثاني) وأخيرا الى آثار هذا الانهاء (المبحث الثالث).

المبحث الأول

انتهاء العلاقة الوظيفية بقوة القانون

وتمثل صور هذا الانهاء في ما يلي فيما يلي:

المطلب الأول

فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها

La perte ou la déchéance de la nationalité algérienne

تتطلب الانظمة الوظيفية في كافة دول العالم في من يتولى الوظيفة العامة أن ينتمي لجنسيتها، وذلك لتضمن قدرا من الولاء في الموظفين العاملين في اجهزتها، لذلك تعد الجنسية، كما سبق أن ذكرنا، أحد شروط الالتحاق بالوظيفة العامة، وهذا الشرط لا يتعلق ببداية الحياة الوظيفية فقط، اي عند الالتحاق بالوظيفة العامة لأول مرة، ولكن يتعلق أيضا بالاستمرار فيها، بحيث اذا فقد الموظف الجنسية في أي وقت أثناء تقلده احدى الوظائف العامة، فانه يصبح غير أهل للاستمرار في الوظيفة، وتنتهي خدمته بقوة القانون⁽¹⁾.

فالمشرع الجزائري ألزم في المادة 75 من الأمر 03-06، في من يعين في وظيفة عامة أن يكون متمتعا بالجنسية الجزائرية، ولا بد من استمرارها أثناء الخدمة، والتمتع بها تعتبر من أحد شروط التوظيف، كما رأينا سابقا، ولذلك بترتب على فقدانها أو التجريد منها انتهاء خدمة الموظف وقطع علاقته بإدارته، وقد أوردت المادة 2016 من الأمر 03-06 فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها كحالة من حالات انتهاء خدمة الموظف.

¹ - سعيد السيد علي، الوظيفة العامة في ضوء الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017، ص 409

* يفقد الموظف العام في الجزائر الجنسية طبقاً لأحكام المادة 18 من قانون الجنسية لسنة 1970⁽¹⁾ والمعدل والمتمم سنة 2005⁽²⁾، رقم 70-86 المؤرخ في 15/12/1970 المعدل والمتمم بالأمر رقم 01-05 المؤرخ في 27/02/2005. في احد الحالات التالية:

- إذا اكتسب الجزائري طواعية جنسية أجنبية وإذن له بالتخلي عن جنسيته الجزائري بموجب مرسوم رئاسي.

- إذا تزوجت جزائرية بأجنبي واكتسبت جراء الزواج جنسية زوجها الأجنبي، وإذن لها بالتخلي عن الجنسية الجزائرية بمقتضى مرسوم رئاسي.

ويبدأ فقدان اثر الجنسية الجزائرية ابتداء من تاريخ نشر المرسوم الذي بأذن بالتنازل عن الجنسية الجزائرية

* أما التجريد من الجنسية الجزائرية فهو للأشخاص الذين اكتسبوا الجنسية الجزائرية، وفقاً للمادة 22 من ذات القانون، وعليه تنهى خدمة الموظف إذا تم تجريده من جنسيته الجزائرية المكتسبة في احد الحالات التالية:

- إذا صدر ضده حكم من اجل فعل يعتبر جناية أو جنحة تمس بالمصالح الحيوية للجزائر.

- إذا صدر ضده حكم في الجزائر أو في الخارج بقضي بعقوبة لأكثر من 05 سنوات سجنا من اجل جناية.

- إذا قام لفائدة جهة أجنبية بأعمال تتنافى مع صفته كجزائري أو مضررة بمصالح الدولة الجزائرية غير انه يشترط أن تكون هذه الأفعال المنسوبة للمعني قد قامت خلال خلال العشر سنوات من تاريخ اكتسابه للجنسية الجزائرية، ويتم ذلك بمرسوم رئاسي بعد تمكين المعني من تقديم ملاحظاته في اجل لا يتعدى الشهرين.

¹ - انظر الأمر رقم رقم 86-70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 105 الصادرة في 18/12/1970

² - انظر الأمر رقم رقم 01-05 المؤرخ في 27 فيفري 2005، المتضمن تعديل الأمر رقم 86-70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة في 17/02/2005.

المطلب الثاني

فقدان الحقوق المدنية

La déchéance des droits civiques

يعتبر التمتع بالحقوق المدنية شرط أساسي للدخول إلى الوظيفة العمومية والبقاء فيها، ويترتب عن فقدان هذا الشرط إنهاء العلاقة الوظيفية مع الإدارات والمؤسسات العمومية.

يعود فقدان الموظف للحقوق المدنية لأسباب عديدة منها:

- فقدان الحقوق المدنية اثر حكم جزائي: يمكن للإدارة في هذه الحالة أن تشطب الموظف من إدارتها دون القيام بالإجراءات التأديبية، فشغل الوظيفة العامة يفترض في صاحبها حسن السلوك والطباع، وبذلك فإن الحكم على الموظف بالإدانة في جريمة جنائية، فإذا حكم عليه من محكمة مختصة بعقوبة سالبة للحرية كالحبس أو السجن النافذين بسبب جنائية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة والشهادة الكاذبة، وأي جريمة مخلة بالأخلاق العامة. فان ذلك يؤدي إلى فقدانه حقوقه المدنية، ويستحيل معها ممارسة مهامه وبالتالي يؤدي إلى إنهاء علاقته الوظيفية بالإدارة.

- فقدان الحقوق المدنية على أثر الإفلاس: لا يمكن مبدئياً تطبيق هذه الحالة على أعوان الوظيفة العمومية، حيث انه يحظر على هؤلاء الأعوان ممارسة الأنشطة التجارية، غير انه في صورة عدم احترام هذا حظر، وقيام العون بنشاط تجاري خارج القانون، فإنه يمكن للإدارة إما أن تنهي علاقتهم الوظيفية على أساس الخطأ الجسيم، أو لسبب فقدانهم حقوقهم المدنية⁽¹⁾

- فقدان الحقوق المدنية على أثر اختلال المدارك العقلية: لا يمكن مبدئياً للموظف الذي يفقد حقوقه المدنية من اجل اختلال مداركه العقلية أن يحافظ على صفة الموظف العام، غير أنه يحق له أن يتمتع بحقوقه في الاستفاداة من عطلة المرض طويلة الأمد في صورة عدم عجزه نهائياً عن ممارسة الوظيفة العامة.

¹ - صلاح الدين الشريف وماهر كمن، الوظيفة العمومية في تونس، مركز البحوث والدراسات الإدارية المدرسة القومية للإدارة، تونس، 1993، ص 507

المطلب الثالث

الإحالة على التقاعد l'admission à la retraite

تعتبر الإحالة على التقاعد احد حالات إنهاء الخدمة، وهي نهاية طبيعية للحياة الوظيفية للموظف، فهي تمثل حدثا مهما بالنسبة للموظف وكذا بالنسبة للإدارة .

- بالنسبة للموظف، أنها تفتح له حق الاستفادة من معاش يقدر مبلغه بناء على تقييم العناصر التي تندرج في تكوينه، وهي أساسا عدد السنين التي تم خلالها دفع الاشتراكات التي يضعها نظام التقاعد على عاتق كل من رب العمل والموظف، والنسبة المئوية المستحقة من الراتب مقابل كل سنة اشتراك .

- بالنسبة للإدارة، لأن معرفتها لتاريخ مغادرة أعوانها بصفة نهائية وظائفهم يمكنها من تصور سياسية للاستخلاف والتحكم في المخططات التي قد ترسمها في هذا الإطار⁽¹⁾.

وتتم بناء على طلب من قبل الموظف، او تلقائية من جانب الإدارة متى بلغ الموظف سنا معيناً، حيث لا يكون قادرا على مباشرة أعمال الوظيفة من الناحيتين الجسمية والذهنية، فضلا عن ان بقاء شاغلي الوظائف في الخدمة يعد بلوغ السن المذكورة يغلق الباب أمام غيره من الموظفين الذين يكونون اقدر منه صحيا وعقليا وعمليا على القيام بأعباء الوظيفة، وبذلك توفق القوانين بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف.

حدد القانون الأساسي للوظيف العمومي الجزائري سن 18 سنة على الأقل لمن يرغب في الالتحاق بالوظيفة العامة لضمان قدر من الفهم وحسن التقدير، غير انه لم يحدد السن القانوني لانتهاء الخدمة، وذلك لإحالة هذا الأمر للقوانين الاجتماعية، ولا سيما القانون رقم: 83-12 المؤرخ في 02/07/1983 المعدل والمتمم المتعلق بالتقاعد⁽²⁾.

يقوم نظام التقاعد في الجزائر على عدة مميزات، منها:

¹ هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 224

² - القانون 83-12 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المعدل والمتمم والمتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 05/07/1983

- توحيد سن الإحالة على التقاعد ب 60 سنة للرجال مع وجود بعض الاستثناءات تتعلق بفئات معينة (المجاهدين، النساء العاملات (55 سنة)، مع إمكانية التخفيض لمدة قصوى 3 سنوات، اذا تكفلت بتربية 3 اولاد على الأكثر، وهذا بقدر سنة لكل .
- تحديد مبلغ أقصى للمعاش التقاعدي يقدر ب 80 % من الراتب الشهري.
- توحيد ورفع نسبة اعتماد السنوات إلى 2.5 % للسنة.
- تحديد فترة أقصى للمسار المهني قصيرة نسبيا وهي 32 سنة.
- حساب مبلغ المعاش على أساس الراتب الشهري المتوسط لستين شهرا التي تسبق الإحالة على التقاعد، منذ سنة 2000.

أما الإطارات العليا للدولة كالوزراء والنواب والمسؤولون المعينون بمراسيم رئاسية وغيرهم، فانها تحظى بنظام خاص يختلف عما هو معمول به في نظام التقاعد العادي، وقد أنشئ لهم الصندوق الوطني الخاص للتقاعد وتكفل به وزارة المالية، وهذا لتجنيب الصندوق الوطني للتقاعد أعباء التكاليف الباهظة لمعاشات الإطارات السامية.

المطلب الرابع

الوفاة Le décès

وهي مفارقة الروح لجسد الإنسان، وهي من الأسباب القانونية لإنهاء الخدمة، ويثبتها أهل الخبرة بمقتضى وثيقة رسمية، ثم تدون في سجلات الحالة المدنية.

يمكن أن تكون الوفاة طبيعية لا علاقة لها بالعمل، لا ترتب على المستخدم (الإدارة) أي التزام، إلا ما يقرره القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية فيما يتعلق بمنحة الوفاة التي يقدر مبلغها باثني عشر مرة مبلغ آخر اجر شهري في المنصب، تدفع مرة واحدة لذوي حقوق الموظف..

كما يمكن أن تكون الوفاة ناتجة عن حادث عمل أو مرض مهني كما هي محددة في القانون رقم 83-13 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية، ففي هذه الحالة تبقى آثار علاقة العمل المادية المتمثلة في المعاش أو ريع الوفاة مستمرة لذوي الحقوق وفقا لنص المادتين 52 و 57 من ذات القانون.

لا تنتقل مهام الوظيفة لورثته، بوفاة الموظف، فالوظائف العامة لا تقبل التوريث لطابعها المميز والنخاص، ولمكانتها داخل الدولة والمجتمع، فاذا اراد احد الورثة الالتحاق بوظيفة لدى ذات الادارة المستخدمة التي عمل فيها مورثهم، ولو لسنوات طويلة، وجب عليه استيفاء شروط التوظيف، وكيفياته⁽¹⁾.

¹ - بوضياف عمار، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار جسور للنشر والتوزيع، اجزاء، 2015، ص 169

المبحث الثاني

انهاء العلاقة الوظيفية بإرادة أحد الطرفين

تنتهي العلاقة الوظيفية بين الموظف والادارة بإرادة أحد الطرفين، كالاستقالة التي تكون بإرادة الموظف، أو التسريح والعزل التي تكون بإرادة الادارة

المطلب الأول

الاستقالة

La Démission

تعني الاستقالة ترك الموظف لوظيفته بحريته وبصفة نهائية، وذلك بموجب طلب مقدم من الموظف الى جهة الادارة يعرب فيه عن رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية.

وقد نظم المشرع الجزائري، في الباب العاشر من الأمر 03-06 المتعلق بانتهاء الخدمة، موضوع الاستقالة، ليعطي الفرصة للموظف أن يترك الخدمة باختياره حيث يشاء كما دخلها باختياره، وهو ما يتفق مع مبدأ حرية العمل .. حيث نص على أن خدمة الموظف لا تنتهي إلا بعد صدور قرار من الجهة الادارية المختصة بالقبول الصريح للاستقالة، كما أوجب على الادارة أن تبت في طلب الاستقالة خلال شهرين من تاريخ تقديمها. كما أعطى للإدارة حق ارجاء البت في الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل .. وألزم الموظف بأن يستمر في القيام بمهام وظيفته إلى أن يتسلم القرار بقبول استقالته أو رفضها. واعتبر الموظف فاقدة لوظيفته إذا كان قدم استقالته وترك العمل قبل تبلغه القرار بقبولها أو رفضها .. وأوجب تقديم الاستقالة خطية وكذلك قبولها ورفضها، وجعل البت في طلب الاستقالة للسلطة التي لها حق تعيين الموظف بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.

ويستفاد من النصوص السابقة أن النظام أخضع الاستقالة لبعض الشروط والاجراءات، فأوجب ما يلي :

أ- أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً⁽¹⁾ : وهذا الشرط يعني عدم جواز تقديم الاستقالة شفوية، وعدم جواز تقديمها هاتفياً، والحكمة في عدم قبول الاستقالة الشفوية هي أن لا يؤخذ الموظف بالنتائج المترتبة على ألفاظه التي تفوه بها على أثر انفعال سرعان ما يلبث أن يزول.

ويرجع السبب في اشتراط المشرع أن يكون تقديم طلب الاستقالة خطياً، إلى أن الاستقالة المكتوبة تتيح للموظف فرصة التروي والتفكير بين الاقدام على الاستقالة والإجماع عنها ويوازن بين هذا وذاك، ويقدم الأنسب منها لظروفه، وتقدير النتائج التي قد تترتب على فعله، كما أن من شأن الكتابة كذلك أن تتيح للإدارة فرصة الدراسة ثم تقارن بين رغبة الموظف في الاستقالة وضرورة استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد .

ب - الا يكون طلب الاستقالة مقيداً أو مشروطاً : وبموجب هذا الشرط فان طلب الاستقالة الذي يقترن بقيد أو يعلق على شرط يعتبر كأن لم يكن. ذلك لأن اقتران الاستقالة بالشروط أو تضمينها بعض القيود يثير الشك في رغبة الموظف في الاستقالة، إذ قد يكون هدفه من تقديم الاستقالة ليس انهاء الخدمة وإنما حث الادارة لتحقيق مطالبه. ويلاحظ أن الأمر 03-06 لم يشترط توافر هذا الشرط رغم أن معظم تشريعات الوظيفة العامة العربية أوجبه، كما استقر الفقه والقضاء الإداريين على ذلك، الأمر الذي يقتضي إيجابه والنص على ذلك ضمن الأحكام الخاصة بالاستقالة.

ج- أن تكون الاستقالة صادرة عن ارادة حرة : وهذا الشرط يعني أن تصدر الاستقالة عن رغبة صادقة ورضاء صحيح، ولذلك فإن الاستقالة التي تقدم تحت تأثير الاكراه أو تأثير رهبة تبعثها الادارة في نفس الموظف دون حق بأن تصور له أن خطراً جسيماً يهدده هو أو غيره في النفس أو الشرف أو المال تعتبر باطلة.

د - أن يستمر الموظف في أداء مهام وظيفته بعد تقديم طلب الاستقالة⁽²⁾ الى أن يتسلم القرار بقبول الاستقالة أو رفضها، حيث لا يترتب على مجرد تقديم الطلب أي أثر .

هـ - أن تبت الادارة في طلب الاستقالة خلال شهرين من تاريخ تقديمها⁽³⁾ :

¹ - انظر المادة 218 من الأمر 03-06 التي تنص على انه لا يمكن أن تتم الاستقالة الا بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالادارة بصفة نهائية.

² - انظر المادة 220 من الأمر 03-06

³ - انظر المادة 220 من الأمر 03-06

وهذا الشرط يستهدف التوفيق بين مصلحة الإدارة التي تتمثل في ضرورة استمرار الموظف على رأس عمله رغم تقديم استقالته ولحين الفصل فيها، والمصلحة الخاصة للموظف والذي يتمثل في احترام حريته في الاستمرار في الخدمة من عدمه، بحيث إذا انقضت هذه المدة دون الرد على الموظف وإفادته بما يتخذ من اجراءات فان الاستقالة تكون مرفوضة ضمناً، حتى وان لم يتم النص على ذلك في الأمر 03-06 .

غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين، ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول، عندما تقتضي ضرورة المصلحة ذلك.

وبانقضاء هذا الأجل تعد الاستقالة فعلية.

و- أن يكون البت في طلب الاستقالة من قبل الجهة التي تملك صلاحية التعيين

وهذا يعني أن يكون قبول الاستقالة مكتوبة وصریحة من الجهة التي لها صلاحية التعيين في شكل قرار اداري، صادرة حسب الجهة الادارية التي يشغل بها الموظف (وزير، وال، رئيس بلدية، مدير مؤسسة عمومية ذات طابع اداري.

ويترتب على قبول استقالة الموظف انتهاء خدمته بما يترتب على ذلك من آثار أهمها، طي قيد الموظف المستقبل، وشغور وظيفته، وانقطاع راتبه وتوابعه، وتسوية مركز المالي، وتعويضه عن إجازاته إن وجدت.

المطلب الثاني

التسريح

التسريح هو وسيلة غير عادية تتخذها الإدارة لإنهاء العلاقة الوظيفية التي تربطها بأحد أعوانها، بيد أن هذا الإجراء لا يتخذ بالضرورة الطابع التأديبي، وقد تلجأ اليه الإدارة في إحدى الحالات الآتية :

1. عدم الكفاءة البدنية أو العقلية : تتحقق هذه الحالة عندما تنقضي فترة الإحالة على الاستيداع الجبري التي قد يحال عليها الموظف إثر إصابته بمرض طويل الأمد أو بحادث بعد ثبوت عدم قدرته على استئناف العمل، ففي هذه الحالة تتخذ الإدارة قراراً ينتهي إلى تسريحه بعد استشارة اللجنة الطبية المختصة واللجنة المتساوية الأعضاء.

ولا ينفي هذا الافتراض إذا توفرت الشروط المنصوص عليها قانوناً لإثبات الإعاقة الكلية أو الجزئية لمن أصيب بها حق التمتع بمعاش الإعاقة في إطار تأمينات الضمان الاجتماعي⁽¹⁾.

2. عدم الكفاءة المهنية : تتحقق هذه الحالة قبل ترسيم العون في الرتبة المناسبة للسلك أو بعد ترسيمه. فقد حددت الافتراضية الأولى المادة 85 من الأمر 03-06 التي تنص على مايلي⁽²⁾ :

" بعد انتهاء مدة التربص المنصوص عليها في المادة 84 يتم :

- إما ترسيم المتربص في رتبته،

- وإما إخضاع المتربص لفترة تربص آخر لنفس المدة ولمرة واحدة فقط

- وإما تسريح المتربص دون إشعار مسبق ولا تعويض "

ومن الجدير بالذكر أنه إذا كان تقييم الكفاءة المهنية الذي يعتبر الهدف الأساسي من التربص من صلاحيات الإدارة لوحدها، فإن النتائج التي قد يسفر عنها تبقى مرهونة باستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ودراسة دقيقة لقائمة التأهيل التي تعدها الجهة المختصة إثر انقضاء فترة التربص من أجل اقتراحها على نفس اللجنة.

أما الفرضية الثانية، فتتعلق بإحدى الاحتمالات التي قد تحدث بعد ترسيمه، فإذا تبينت عدم كفاءته المهنية في القيام بالمهام المسندة إليه من دون أن ترتبط هذه الوضعية بسوء نية الموظف أو تقصير إداري من طرفه.

فتملك الجهة التي لها صلاحية التعيين سلطة إقرار حالة عدم الكفاءة المهنية بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وتنص أحكام المرسوم 66-148 المؤرخ في 2 جوان 1966 بهذا الصدد على أن الموظف الذي ثبتت عدم كفاءته المهنية تسوى وضعيته :

- إما بإحالة على التقاعد الجبري إذا توفرت لديه شروط الأقدمية المنصوص عليها لهذا الغرض،

¹ - القانون 83-13 المؤرخ في 10 جويلية 1983 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية، الجريدة الرسمية، العدد. 28.

² - لا يختلف مضمون هذه المادة عن مضمون المادة 41 من المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985.

- وإما بترتيبه في سلك أدنى من السلك الذي ينتمي إليه، ويحتفظ في هذه الوضعية بنفس الدرجة التي هو مصنف فيها أو في الدرجة التي تديها،

- إما بتسريحه إذا تعذر اعتماد أحد الحلين السابقين.

ويعطي قرار التسريح الذي تتخذه الإدارة بعد استيفاء الإجراءات القانونية الضرورية، حق الموظف في اقتضاء علاوة يقدر مبلغها الإجمالي بنصف المرتب الذي تقاضاه في الشهر الأخير من نشاطه مضروب في عدد السنين القابلة للاعتداد بها في نظر نظام التقاعد⁽¹⁾.

كما يتعرض الموظفون السامون الى تسريح يسمى التسريح التقديري *Licenciement discretionnaire* ويتعلق الأمر أساسا بالسلطة التي يمارسها حسب الحالة رئيس الجمهورية أو الوزير الأول لإنهاء مهام الموظفين المعيّنين في وظائف عليا أو مناصب عليا ، طبقا لأحكام المواد من 10 إلى 18 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006.

فالوظائف العليا فهي تخضع لأحكام خاصة حددت بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90-226⁽²⁾ الشروط المحيطة وكذا الآثار المترتبة على قرار الإعفاء من هذه المهام، فبصرف النظر عن السلطة التقديرية التي يخولها القانون لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في ممارسة صلاحيات تعيين وإنهاء مهام من يشغلها، فإن القانون رسم إطارا دقيقا لتسوية الوضعيات الناجمة عن قرار الإعفاء من المهام⁽³⁾.

إن الممارس لوظيفة عليا في حال إنهاء مهامه، أو حذف منصبه، أو عندما يدعى في صلب قرار التسريح إلى وظيفة جديدة ولم يصدر قرار التعيين فيها بعد مضي سنة كاملة، فإنه يحال إلى وضعية عطلة خاصة تقدر مدتها بناء على شهرين مقابل كل سنة عمل في وظيفة سامية بدون أن تتجاوز اثني عشر شهرا مدفوعة المرتب.

¹ - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الجزائرية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 221

² - انظر أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المعدل والمتمم والمحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 1990/07/28

³ - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 221

إثر هذه العطلة يحال على التقاعد إذا توفرت لديه الشروط المنصوص عليها في إطار نظام التقاعد الخاص بالإطارات السامية للدولة وفي حال عدم توفر هذه الشروط يعاد إلى رتبته الأصلية إذا كان يملك صفة الموظف قبل تقلده الوظيفة السامية وإلا فيتم تسريحه⁽¹⁾.

أما في ما يخص المناصب العليا، فإن للإدارة وفقاً للشروط المنصوص عليها حسب الحالة في القوانين الأساسية الخاصة أو النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية السلطة التقديرية في تعيين من تراه أهلاً لشغلها وإنهاء مهامه متى اعتقدت ذلك مناسباً، إلا أن إجراء التسريح لا يسري في هذه الحالة إلا في حق الأعوان الذين لا يملكون صفة الموظف قبل تقلدهم منصبا من المناصب العليا الهيكلية. أما بالنسبة لمن كانت له صفة الموظف فتكون إعادة ادماجه إلى منصبه الأصلي أو منصب مماثل بقوة القانون⁽²⁾.

المطلب الثالث

العزل

العزل هو جزء تأديبي يترتب عنه الفصل من الوظيفة، قد يتخذ صورتين مختلفان في ظروف تحققهما، وكذا الآثار المرتبة عن كل واحدة منهما.

الصورة الأولى: نتيجة ارتكاب خطأ مهني جسيم منصوص عليها في المادة 163 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، فهي عقوبة من الدرجة الرابعة قد تسلط على مرتكب أحد الأخطاء المهنية الواردة على وجه الخصوص في المادة 181 من ذات الأمر، وهي:

- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته،

- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل،

¹ - انظر المرسومين التنفيذي المعدلين والمتممين رقم 616-83 و 617-83 المؤرخين في 31 أكتوبر 1983، الأول يتعلق بمعاشرات تقاعد أعضاء القيادة السياسية لجبهة التحرير الوطني والحكومة، والثاني يتعلق بمعاشرات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، الجريدة الرسمية، رقم 46 الصادرة في 1983/11/08.

² - الهاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 222

- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة،

- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة،

- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية،

- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مرشح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من الأمر 03-06، وتشمل مهام التكوين والبحث وإنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية وكذا بالنسبة لأساتذة التعليم العالي والباحثين والأطباء المتخصصين ممارسة نشاط مرشح في إطار خاص يوافق تخصصهم.

تعتبر هذه الأخطاء جسيمة تعرض مرتكبها إلى متابعة تأديبية قد تسفر عن عزله، إلا أنه على الإدارة :

- أن تأخذ بعين الاعتبار مدى جسامته الخطأ، وكذا الظروف التي أدت إلى ارتكابه، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق العام،

- وأن تبرر قرارها،

- وأن تحترم الإجراءات المنصوص عليها قانونا ولا سيما استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء والالتزام برأي هذه اللجنة.

أما الصورة الثانية نتيجة انقطاع عن العمل، تكون نتيجة تخلي الموظف عن منصب عمله لمدة معينة، وغيابه عنه لمدة 15 يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول().

يشترط لوجود مخالفة إهمال المنصب شرطين أساسيين هما:

1- انقطاع أو غياب الموظف عن العمل لمدة محددة قانونا، وهي 15 يوما على الأقل بصفة مستمرة ومتواصلة.

2- عدم تقديم الموظف المتغيب عن العمل مبررا مقبولا عن غيابه المستمر طيلة هذه المدة، سواء بعدم تقديم أي مبرر، أو تقديمه ولكن غير مقبول.

ولقد بينت المادة 2 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المقصود من عبارة مبرر مقبول، بأنه كل مانع او حالة قوة قاهرة خارجتين عن إرادة المعن، وتكونا مثبتين قانونا، ويتعلقان لا سيما ب: كوارث طبيعية ، عجز بدني ناتج عن مرض أو حادث خطير، أو متابعات جزائية لا تسمح تسمح للمعني الإلتحاق بمنصب عمله.

أما فيما يتعلق بالاجراءات الواجب اتباعها من قبل السلطة الادارية المختصة لاتخاذ اجراء العزل، فنميز فيها بين اجرائين مهمين:

- اجراء يتعلق بمعاينة الغياب، تقوم بذلك من خلال اعداد وثيقة مكتوبة تبين غياب المعني في غير الحالات المسموح بها قانونا، وتدرجه في ملفه الاداري.

- اجراء توجيه الاعذار، وفيه قيد المرسوم التنفيذي 17-321 الادارة بوجوب احترام مضمون وشكل الاعذار واجراءات توجيهه للموظف المتغيب وفقا لأحكامه، حيث يوجه الاعذار الاول له بعد معاينة الغياب عن العمل لمدة يومين، على آخر عنوان له مسجل في ملفه الاداري، طالبة منه الإلتحاق بمنصب عمله مع تقديم التبريرات اللازمة، ويكون ذلك برسالة موصى عليها مع الاشعار بالاستلام، أو بأي وسيلة قانونية أخرى معترف بها قانونا. في حالة عدم الاستجابة للاعذار الأول، توجه له اعذارا ثانيا بعد انقضاء مدة خمسة أيام عمل ابتداء من تاريخ ارسال الاعذار الاول.

في حالة رفض الموظف استلام الاعذار، او الامتناع عن الامضاء على الإشعار بالاستلام ، أو تعذر تبليغه بسبب غيابه عن سكناه، أو تغيير عنوانه، أو نحو ذلك، فان ذلك يعد بمثابة تبليغ سليم.

بعد اعذار الموظف المتغيب وفق الاجراءات القانونية، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين الإجراء المناسب حسب الحالة، وفيها نفرق بين:

- في حالة عودة الموظف المعني إلى وظيفته واستئناف عمله بعد الأعذارين الموجهين له، وتقديمه المبررات الكافية عن غيابه عن العمل، تقوم الادارة بإجراء خصم من راتبه يتناسب مع مدة الغياب بسبب عدم أداء الخدمة تطبيقا لقاعدة الراتب مقابل العمل⁽¹⁾.

¹ - حيث تنص المادة 32 من الأمر 03-06 للموظف الحق، بعد أداء الخدمة في راتب"، وتنص المادة 207 الفقرة الأولى من ذات الأمر "باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا الأمر، لا يمكن للموظف، مهما تكن رتبته، أن يتقاضى راتبا عن فترة لم يعمل خلالها".

- في حالة عودة الموظف المعني إلى وظيفته واستئناف عمله دونما تقديم مبرر مقبول، تلجأ الإدارة إلى إجراء خصم من راتبه بقدر مدة الغياب، علاوة على توقيع عقوبة تأديبية مناسبة بسبب ارتكابه لخطأ مهني، وهو التغيب عن العمل بدون مبرر⁽¹⁾.

- في حالة عدم التحاق الموظف المتغيب بمنصب عمله في نهاية اليوم الخامس عشر من الغياب المستمر على الرغم من الاعذارين الموجهين له، يتم اتخاذ قرار العزل من قبل السلطة الإدارية المعنية، دون استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء. ويسري القرار بأثر رجعي، ابتداء من تاريخ أول يوم غياب له، على أن يكون مسبباً⁽²⁾.

في هذا الصدد، فإن الإدارة ملزمة بتبليغ قرار العزل للموظف المعني، وإعلامه بحقه في الطعن في غضون مدة الشهرين التالية لتاريخ تبليغه، حيث لا يمكن شغل هذا المنصب من قبل موظف آخر طيلة فترة الطعن⁽³⁾.

ونشير إلى أنه لا يمكن توظيف من جديد الموظف الذي يكون محل عقوبة التسريح أو العزل في التوظيف العمومي.

¹ - تنص المادة 2207 الفقرة 2 من الأمر رقم 0603 على أنه يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب، وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي"

² - انظر المادة 3 و المادة 11 من المرسوم التنفيذي 321-17

³ - انظر المادة 13 من ذات المرسوم

المبحث الثالث

اثار انتهاء الخدمة

يترتب على انتهاء الخدمة لأي سبب من الاسباب السابقة الآثار الآتية:

- 1- يصرف للعامل اجره إلى اليوم الذي تنتهي فيه خدمته.
- 2- أبعاد الموظف عن العمل، وتنتهي صلاحيته لممارسة مهام الوظيفة واختصاصاته، فتنتهي في ولايته تماما.
- 3- قطع المرتب ومتعلقات و تسويه مستحقاته التأمينية والمعاشاتية، وما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة، وكذلك ما يتعلق بالمقابل النقدي من رصيده من الأجازات الاعتيادية التي لم يستنفذها بسبب مقتضيات العمل
- 4- تعتبر الوظيفة شاغرة من يوم انتهاء خدمة الموظف فيها، ويجوز شغلها مع مراعاة المواعيد التي يقتضيها القانون في بعض الحالات مثل المعاش بناء على طلب العامل قبل بلوغ سن الستين.
- 5- يلتزم الموظف بحفظ أسرار وظيفته حتى بعد انتهاء خدمته ويجوز مساءلته تأديبيا عن المخالفات التي ارتكبها أثناء خدمته وبدئ بالتحقيق معه فيها قبل انتهاء الخدمة. وكذلك بالنسبة للمخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزينة العمومية، والتي يرتكبها الموظف خلال خدمته، يجوز مساءلته عنها تأديبيا حتى بعد انتهاء الخدمة، ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق معه فيها قبل انتهائها، وذلك لمدة خمسة سنوات متتالية انتهائها. ان انتهاء الخدمة لأي سبب من الاسباب عدا الوفاة لا يمنع من محاكمة الموظف تأديبيا في الحالتين السابقتين⁽¹⁾.

¹ - جورجى شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الاداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص

الخاتمة

تعرضنا في دراستنا لموضوعات قانون الوظيفة العامة لأسس ومبادئ الوظيفة العامة من الناحية التشريعية والفقهية، ولا سيما التشريع الجزائري.

اوضحنا في دراستنا القانونية مفهوم الوظيفة العامة وأنظمتها في العالم، وكذا مفهوم الموظف العام والعناصر التي يقوم عليها، والتمييز بينه وبين ما يشابهه من مصطلح، وكيفنا اطيبة العلاقة التي تربط الموظف العام بالادارة، ووجدنا أن الجزائر تعتمد مفهوم الوظيفة العامة المغلقة كبدأ عام، وأن العلاقة التي تربط الموظف بالادارة هي علاقة قانونية تنظيمية، غير أن المشرع الجزائري اعتمد استثناء في بعض الوظائف العلاقة التعاقدية.

كما تناولت الدراسة الإطار الناظم للمبادئ العامة التي تحكم الوظيفة بصفة عامة، وتمثلت أساسا في مبدأي المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة، والكفاءة والجدارة في الوصول الى الوظيفة الشاغرة من خلال تنظيم المسابقات والامتحانات.

ثم نتابعت الدراسة لتتناول الشروط العامة للتوظيف والتي لا تختلف في شيء عن الشروط المقررة في الأنظمة الوظيفية المقارنة، دون أن نخوض في تلافيف الشروط الخاصة من حيث وجوب اجراء التحقيق والتحريات، أن الموظف لم يسبق له وأن تعرض الى تسريح أو عزل، ثم تطرقت لكيفيات وطرق اختيار الموظفين والتي هي كأصل عام المسابقة، واستثناء التوظيف المباشر المخصص لخريجي مؤسسات التكوين العمومية المتخصصة.

كما نشير أن المشرع الجزائري أفرد حوالي 40 % من المناصب الشاغرة المخصصة للتوظيف، لتوظيف الداخلي بمختلف أنواعه من امتحان مهني وترقية اختيارية.

اما وقد انخرط الشخص في الوظيفة العامة، فقد أصبح ملتزما اتجاه الادارة بالتزامات معينة درسناها تحت عنوان واجبات الوظيفة من وجوب الالتحاق بالوظيفة المخصصة له، والمحافظة

على كرامتها، والالتزام بواجب طاعة الرؤساء والمحافظة على الأسرار المهنية التي يطلع عليها،
كما يتعين عليه عدم الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر.

كما أنه يتمتع مقابل هذه الواجبات بجملة من الحقوق المالية والاجتماعية والأدبية والسياسية.
وفي النهاية اوضحنا الطرق والحالات التي تنتهي بها خدمة الموظف العام سواء بقوة القانون أو
بإرادة الموظف أو الادارة.

ونخلص في الاخير أن القانون الأساسي للوظيفة العمومية في الجزائر لا يختلف كثيرا عن مثله
في القانونين الفرنسي والمصري بيده انه في القانون المدني الفرنسي يوجد ثلاثة أنظمة قانونية
مختلفة الأولى تتعلق بالوظيفة العامة في الدولة والثانية بالوظيفة العامة في الجماعات المحلية و
الثالثة في الوظيفة العامة في المرافق الصحية

كما يلاحظ أن بعض الأحكام التي جاء بها الأمر 03-06 لم يصدر بشأنها كيفية تطبيقاتها
إلا في سنوات ما بين 2017 و 2020، وما زالت هناك أحكام أخرى تحتاج إلى نصوص
تنظيمية فعلا ، لذا يتعين على المشرع الإسراع في وضعها لتلافي وتجنب أي فراغات قانونية في
مجال الحياة الوظيفية للموظف.

نشير الى اننا لم نتعرض بالدراسة لمحور النظام التأديبي للموظف بسبب أن هذا الموضوع سيكون
مقياسا مستقلا في السنة أولى ليسانس قانون عام.

اخيرا، نسأل الله التوفيق والسداد، ونأمل أن يجد الطلبة في هذه المحاضرات ما يروي ظمأهم،
والاستزادة في معرفة كل ما يتعلق بالموظف.

قائمة المراجع

1- الموسوعات:

- الموسوعة العربية، المجلد 22، دار الفكر، دمشق 1981،

2- المؤلفات:

- أحمد سليم سعيان، قانون الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017

- السعيد بوالشعير: النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقاً لأمر 66-133، ديوان المطبوعات الجامعية، 1991،

- جورجى شفيق ساري، المبادئ العامة للقانون الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004

- حسن محمد الهداوي، غالب علي الداود، القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، من دون اسم دار نشر، بغداد، 1988،

- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1993،

- حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها، أساليبها، وأصلاحتها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة

- حمدي عطيه مصطفى عامر، أحكام الموظف العام في النظام القانوني والوضعي والاسلامي، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2015

- حمدي عطية مصطفى عامر، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الثاني،

- سعيد السيد علي، الوظيفة العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018،

- سعيد السيد علي، قواعد الوظيفة العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018،
- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979،
- شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009
- صلاح أحمد السيد جودة، الصلاحية الادبية و العملية و الجسمانية للتعين في الوظائف العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، مصر، 2008-2009،
- صلاح الدين الشريف وماهر كمن، الوظيفة العمومية في تونس، مركز البحوث والدراسات الإدارية المدرسة القومية للإدارة، تونس، 1993،
- صلاح سيد عبد العال سيد، النظام القانوني للوظائف العامة المؤقتة، دراسة عامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016،
- عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة ، من دون تاريخ نشر
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة تطبيقية الأساس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، من دون تاريخ نشر
- عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، مطبوعات جامعة دمشق، 1979-1980
- عبد الله طلبة: الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، المطبعة الجديدة، دمشق، 1982
- علي عبد العال سيد أحمد، محمود أبو السعود حبيب: القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014،
- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015

- فؤاد العطار ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1985 ،
- فوزي حبيش، الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين ، دار النهضة العربية، بيروت، 1991،
- لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبده، الطبعة الأولى، مطبعة عويدات، بيروت، 1973،
- مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001،
- محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984
- محمد أنس جعفر، أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013،
- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1967،
- محمد رفعت عبد الوهاب: النظام العام للوظائف العامة في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2017،
- محمد طه حسين الحسيني، الوسيط في القانون الاداري، الجزء الثاني، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017،
- محمد عبد اللطيف، مبادئ الوظيفة العامة، الناشر العالمية بالمنصورة، مصر، 1988
- محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على أعمال الادارة ، دار النهضة العربية، القاهرة 1970،
- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري ، الطبعة التاسعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973
- مراد بوطبة، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018
- مصطفى ابو زيد فهمي ، المرجع في القانون الاداري ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999،

- منصور ابراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، مطبعة الشرق، دمشق، 1984،

هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الجزائرية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 221

3- الرسائل والمذكرات الجزائرية

- سعد انور سعد قبل، إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، 1991

- تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010

- جاكلين تحسين عمرية، التعيين في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2014

- أحمد فتحي ابراهيم ابو عودة، أثر الحكم الجزائي على الوظيفة العامة، مذكرة ماستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2014،

4- الأحكام والقرارات القضائية:

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا المصرية في عشر سنوات (1955-1990)،

- حكام القضاء الاداري الفرنسي، مجلس الدولة

- مجموعة الاحكام الادارية المصرية، السنة 27، مجلس الدولة المصري

- مجموعة الأحكام الادارية المصرية، السنة الخامسة، العدد الأول، مجلس الدولة

5- النصوص القانونية والتنظيمية

- الأمر 133-66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة في 1966/06/08
- الأمر رقم رقم 86-70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 105 الصادرة في 1970/12/18
- القانون رقم 81-10 المؤرخ في 11 جويلية 1981 المتعلق بشروط تشغيل العمال الأجانب، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 1981/07/14.
- القانون 83-12 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المعدل والمتمم والمتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية رقم 28 الصادرة في 1983/07/05
- القانون 83-13 المؤرخ في 10 جويلية 1983 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية، الجريدة الرسمية، العدد. 28.
- الأمر رقم 01-05 المؤرخ في 27 فيفري 2005، المتضمن تعديل الأمر رقم 86-70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة في 2005/02/17.
- القانون 14-06 المؤرخ في 9 أوت 2014، المتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 2014/08/10
- المرسوم 66-146 المؤرخ في 2 جوان 1966، المتعلق بشروط اللياقة البدنية للقبول في الوظائف العمومية وبتنظيم اللجان الطبية، الجريدة الرسمية، العدد 46 الصادر في 4 جوان 1966.
- المرسوم التنفيذي رقم 83-616 المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، يتعلق بمعاشات تقاعد أعضاء القيادة السياسية لجهة التحرير الوطني والحكومة، رقم 46 الصادرة في 1983/11/08.
- المرسوم التنفيذي رقم 83-617 المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، يتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، الجريدة الرسمية، رقم 46 الصادرة في 1983/11/08.

- المرسوم الرئاسي رقم 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، الذي يحدد كفاءات
توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة
بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، الجريدة الرسمية رقم 61 الصادرة في
2007/09/30.

المرسوم التنفيذي رقم 92-96 المؤرخ في 3 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين
مستواهم وتجديد معلوماتهم، الجريدة الرسمية رقم 16 الصادرة في 1996/03/06

- المرسوم التنفيذي رقم 04-08 مؤرخ في 19 يناير 2008 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي
رقم 16-280 المؤرخ في 2 نوفمبر 2016 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين
للأسلاك المشتركة في المؤسسات والادارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 03 صادرة في
2008/01/20، والجريدة الرسمية رقم 66 الصادرة في 2016/11/09.

- المرسوم التنفيذي رقم 70-08 المؤرخ في 26 فيفري 2008 المعدل والمتمم بالمرسوم
التنفيذي رقم 15-176 المؤرخ في 06 جويلية 2015، المتضمن تأسيس منحة جزافية
تعويضية لفائدة بعض الموظفين والاعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية

- المرسوم التنفيذي رقم 130-08 مؤرخ في 3 مايو 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص
بالأستاذ الباحث، الجريدة الرسمية رقم 23 صادرة في 2008/05/04

المرسوم التنفيذي 10-252 المؤرخ في 2010/10/20 المتضمن تأسيس نظام تعويضي لفائدة
الاستاذ الباحث

- المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 افريل سنة 2012 الذي يحدد كفاءات
تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة
الرسمية، رقم 26، الصادرة في 2012/05/03

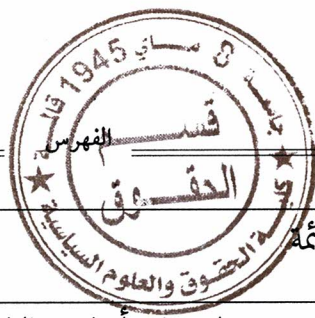
- المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، المحدد للأحكام المطبقة على
المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 66 الصادرة في
2017/11/12.

- المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 جويلية 2020 المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والادارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 43 الصادرة في 2020/07/28

المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المعدل والمتمم والمحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 1990/07/28

- التعليم رقم 344 المؤرخة في 26 مارس 2013 الصادرة عن وزارة المالية حول كيفية صرف المنح التعويضية عن المصاريف التي ينفقها الاعوان اثناء تنقلهم او قيامهم بمهام داخل التراب الوطني

1	مقدمة
4	المحور الأول: ماهية الوظيفة العامة
4	المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة
4	المطلب الأول: المفهوم العضوي للوظيفة العامة
5	المطلب الثاني: المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة
6	المبحث الثاني: أنظمة الوظيفة العامة
6	المطلب الأول: نظام الوظيفة العامة المفتوح
9	المطلب الثاني: نظام الوظيفة العامة المغلق
12	المبحث الثالث: تطور الوظيفة العمومية في الجزائر و مصادرها
12	المطلب الأول: تطور الوظيفة العمومية في الجزائر و مصادرها
13	المطلب الثاني: مصادر الوظيفة العامة
20	المحور الثاني: ماهية الموظف العام
20	المبحث الأول: مفهوم الموظف العام
20	المطلب الأول: مفهوم الموظف العام في التشريع المقارن
23	المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في الفقه الإداري المقارن
25	المطلب الثالث: مفهوم الموظف العام في القضاء الإداري المقارن
27	المبحث الثاني: العناصر التي يقوم عليها الموظف العام



27	المطلب الأول: شغل وظيفة دائمة
28	المطلب الثاني: العمل في خدمة مرفق عام يدار بأسلوب الاستغلال المباشر
31	المطلب الثالث: التعيين والترسيم في الوظيفة العامة طبقاً للأوضاع المقررة قانوناً
32	المبحث الثالث: التمييز بين اصطلاح الموظف العام وبعض الاصطلاحات المشابهة
32	المطلب الأول: الاعوان المتربصون
33	المطلب الثاني: الأعوان المتعاقدون
34	المطلب الثالث: الموظفون الفعليون
37	المحور الثالث: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والادارة
37	المبحث الأول: الطبيعة التعاقدية لعلاقة الموظف بالإدارة
37	المطلب الأول: العلاقة تعاقدية خاضعة للقانون الخاص
39	المطلب الثاني: العلاقة تعاقدية في نطاق القانون العام
42	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية التنظيمية لعلاقة الموظف بالإدارة
42	المطلب الأول: مفهوم النظرية القانونية التنظيمية
44	المطلب الثاني: النتائج المترتبة عن النظرية القانونية التنظيمية
46	المبحث الثالث: موقف التشريع الجزائري من طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة
49	المحور الرابع: الالتحاق بالوظيفة العامة
49	المبحث الأول: المبادئ التي تحكم الالتحاق بالوظيفة العامة
49	المطلب الأول: مبدأ المساواة في الوصول أو الالتحاق بالوظيفة العامة



52	المطلب الثاني: مبدأ الانتقاء على أساس الجدارة والاستحقاق والكفاءة
54	المبحث الثاني: شروط الالتحاق بالوظيفة العامة
54	المطلب الأول: التمتع بالجنسية الجزائرية والحقوق المدنية
59	المطلب الثاني: أن يكون المترشح في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية
62	المطلب الثالث: توافر شرط السن واللياقة البدنية والقدرة الذهنية المطلوبة لممارسة الوظيفة
64	المطلب الرابع: إثبات مستوى التأهيل الذي يتطلبه منصب العمل
66	المبحث الثالث: أساليب وطرق التوظيف
67	المطلب الأول: أسلوب التوظيف الخارجي
69	المطلب الثاني: أسلوب التوظيف الداخلي (الترقية في الرتبة)
71	المحور الخامس: حقوق وواجبات الموظفين
71	المبحث الأول: حقوق الموظفين
71	المطلب الأول: الحقوق المالية
79	المطلب الثاني: الحق في الراحة والعطل السنوية
82	المطلب الثالث: الحق في الحماية وممارسة النشاط النقابي والتكوين
85	المبحث الثاني: واجبات الموظفين
85	المطلب الأول: واجب أداء العمل الوظيفي
89	المطلب الثاني: واجب طاعة الرؤساء

93	المطلب الثالث: المحافظة على أسرار الوظيفة.
94	المطلب الرابع: عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى.
97	المحور السادس: انتهاء خدمة الموظف العام
98	المبحث الأول: انتهاء العلاقة الوظيفية بقوة القانون
98	المطلب الأول: فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها
100	المطلب الثاني: فقدان الحقوق المدنية
101	المطلب الثالث: الإحالة على التقاعد
102	المطلب الرابع: الوفاة
104	المبحث الثاني: إنهاء العلاقة الوظيفية بإرادة أحد الطرفين
104	المطلب الأول: الاستقالة
106	المطلب الثاني: التسريح
109	المطلب الثالث: العزل
113	المبحث الثالث: آثار انتهاء الخدمة
114	الخاتمة
116	قائمة المراجع
123	الفهرس