



جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



تسيير المرافق العمومية في الجزائر من منظور أدبيات نظم الوظيفة العامة

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية

تخصص: تنظيم سياسي وإداري

إشراف الأستاذ:

د. بن عطالله العلمي

إعداد الطالب

عبد المالك رسيوي

نوقشت وأجيزت بتاريخ: 2021/07/07

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
إيمان لخضاري	محاضر "ب"	جامعة غرداية	رئيسا
العلمي بن عطالله	محاضر "ب"	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
حاج بشير جيدرور	محاضر "أ"	جامعة غرداية	مناقشا

الموسم الجامعي: 1441 هـ / 2020-2021م



جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



تسيير المرافق العمومية في الجزائر من منظور أدبيات نظم الوظيفة العامة

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية

تخصص: تنظيم سياسي وإداري

إشراف الأستاذ:

د. بن عطالله العلمي

إعداد الطالب

عبد المالك رسيوي

نوقشت وأجيزت بتاريخ: 2021/07/07

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
إيمان لخضاري	محاضر "ب"	جامعة غرداية	رئيسا
العلمي بن عطالله	محاضر "ب"	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
حاج بشير جيدر	محاضر "أ"	جامعة غرداية	مناقشا

الموسم الجامعي: 1441 هـ / 2020-2021م

سورة التوبة

﴿وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ۗ وَسَتُرَدُّونَ
اِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ﴾

[سورة التوبة: 105]

إهداء

إلى أعلى ما أمك في الوجود، أمي وأبي الكريمين

الذين ذللا لي طريق العلى،

أسأله سبحانه وتعالى أن يحفظهما لي.

إلى إخوتي وأخواتي وأحبتي في الله.

إلى من أثار دربي، ومن كان له الفضل في تعليمي من معلمين

وأساتذة.

إلى كل أمين على رسالة الحق والنور.

مقتد برسول الرحمة والخير.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي المتواضع.

شكر وعرّفان

الحمد لله الذي أنعم عليّ بنعمة العلم، ووهبني التوفيق والسداد، وأعانني على إتمام هذا البحث.

أتقدّم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان، وجميل التقدير والاحترام، إلى الأستاذ الدكتور بن عطاء الله العلمي الذي تفضّل بقبول الإشراف على هذا البحث، وعلى دعمه وتوجيهاته القيّمة، فلا أجدني اتجاه فضله إلا أن أسأل الله سبحانه وتعالى أن يجزيه عنّي خير الجزاء، وأن يبارك في علمه وعمله.

كما أتقدّم بجزيل الشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة على ما سيبدونه من توجيهات والتي ستكون إن شاء الله تعالى عوناً لي في إصلاح الخلل، وإتمام النقص، وإثراء البحث بكلّ ما هو مفيد.

الشكر موصول أيضاً إلى منارات الهدى، أساتذتي الأفاضل بجامعة غرداية. كما أتقدّم بخالص التقدير والعرّفان إلى كلّ من أثار دربي، ومن كان له الفضل في تعليمي والدي الكريمين.

والى كلّ من ساعدني من قريب وبعيد.

فجزاهم الله عنّي جميعاً خير جزاء والحمد لله ربّ العالمين.

ملخص الدراسة

لقد قامت الدولة الجزائرية، بتحديد العديد من الآليات لتطوير تسيير المرافق العمومية وتحسين الخدمات المقدمة للأفراد، كونه يعد ركيزة قيام سياسات الدولة، وهذا القطاع يرتبط مع أهم أداة في حياة الأفراد ألا وهي الوظيفة العمومية وذلك باعتبارها وسيلة من وسائل تقديم الخدمة العمومية، وقد خطت الجزائر العديد من الخطوات المهمة في تطوير هذين القطاعين إلى أن توصلت لصياغة القانون المعمول به حاليا ألا وهو الأمر 03-06 الذي تم من خلاله إدخال العديد من الإصلاحات على نظام التوظيف والتي بدورها تتعكس إيجابا على تسيير المرافق العمومية.

والجزائر بدورها وما تشهده من تطورات وتحولات في شتى الميادين خاصة على الجانب الاقتصادي يفرض عليها بالضرورة أن يؤدي قطاعها العمومي بشكل فعال ومميز سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، لأن كفاءة الدولة مربوط بخدماته.

الكلمات المفتاحية: مرفق عام، وظيفة عمومية، تسيير المرافق العامة، أمر 03-06، موظف عام.

Abstract

The Algerian State has identified many mechanisms for the development of the operation of public facilities and the improvement of services for individuals, as it is the basis for the establishment of state policies, and this sector is linked to the most important tool in the lives of individuals, namely the public service, as a means of providing public service, and Algeria has taken many important steps in the development of these sectors until it has come to the drafting of the current law, namely, the order 06-03 through which many reforms have been introduced on The employment system, which in turn has a positive impact on the operation of public facilities.

Algeria, in turn, and its developments and transformations in various fields, particularly on the economic side, necessarily require it to perform its public sector effectively and distinctively, both internally and externally, because the efficiency of the State is linked to its services.

Keywords: Public facility, public function, utility management, order 06-03, public servant.

مقدمة

1. توطئة

يتمثل التطور الحضاري في كيف أن الدولة تتدخل في جميع الميادين سواء الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية، في ظل التطور الجاري في العالم أصبحت المسؤوليات والالتزامات الملقاة على عاتق الدولة واضحة، فالدولة تعتمد في عكس كفاءتها على إرضاء الرغبات الإدارية للمواطنين من خلال قطاع الوظيفة العمومية، والذي بدوره يعد الركيزة الأساسية لقطاع المرافق العامة.

تعد الوظيفة العمومية جزء لا تجزء من حياة الأفراد، وذلك لأنها تعد وتعتبر الوسيلة الأولى لتقديم الخدمات العمومية للمواطنين، كما يمكن القول بأنها تمثيل لعمل الإدارة العامة والتي هي بدورها تجسد واجهة الدولة، فهذا القطاع يسعى بدوره لإرضاء كل رغبات الأفراد بحيث تقاس فعالية الإدارة وكفاءتها بقدر الرضا عنها، فهذا القطاع بدوره لا يسعى ولا يهتم بالجانب الربحي لأن جل هذه الخدمات تعد مجانية وفي أغلب التشريعات على مستوى الدول التي تعترف بقطاع الوظيفة العمومية.

إن لنظرية المرفق العمومي مكانة بارزة في القوانين الإدارية، فالعقود الإدارية والأموال العامة والمسؤولية الإدارية والموظفين العموميين، أساسها هذه الفكرة، لذلك يعتبر المرفق العام الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، الذي يتمحور أساسه حول الموظف العمومي لكونه يمثل مظهرا أساسيا لتدخل الدولة لإشباع الحاجات العامة للأفراد.

إن دولة الجزائر بدورها تعتبر الوظيفة العمومية أساس العمل الإداري الحكومي، وذلك لأن الإدارة العامة فيها تؤدي خدمة مهمة في تقديم الخدمات العمومية بغيت إرضاء رغبات الأفراد لذلك أصبح القطاع العام في الجزائر مرهون بمدى فعالية والتزام الموظف العمومي في المرافق العامة في تقديم أفضل الخدمات للأفراد، ثم إن الجزائر ومنذ الاستقلال عرفت العديد من التطورات في كل الميادين سواء على مستوى الأنظمة السياسية أو الاقتصادية أو القانونية، فكان للوظيفة العامة جزء من هذا التطور الذي حصل في البلاد.

المرفق العمومي في الجزائر مرة بعدة مراحل ارتبطت هذه التطورات بكل ما شهده قطاع الوظيفة العمومية، لأن الوظيفة العمومية تعتبر ركن قانوني وأساسي في المرفق العام.

2. الإشكالية

ومن خلال التقديم السابق يمكن طرح الإشكالية التي سيتم الإجابة عليها من خلال عناصر هذا العمل، حيث تتمثل في:

إلى أي مدى وفقت الجزائر في تسيير مرافقها العمومية وفق ما تقتضيه مبادئ نظم الوظيفة العامة؟

3. الأسئلة الفرعية

ومن السؤال الرئيسي للبحث يمكن طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي المرافق العامة؟ وما هي خصائصها؟
- من هو الموظف العام؟
- ما هي الوظيفة العمومية؟ وكيف تطورت في الجزائر؟

4. فرضيات الدراسة

للإجابة عن التساؤلات السابقة يستدعي وضع جملة من الفرضيات التي يمكن اخضاعها للاختبار والتحليل من خلال هذا البحث، حيث تتمثل في النقاط التالية:

- تهتم الجزائر بتطوير قطاع المرافق العامة.
- تحاول الجزائر تطوير وتحسين قطاع الخدمات العامة.
- استمرار الإصلاحات في قطاع الوظيفة العامة يساعد في تطوير وتحسين خدمات المرافق العامة.

5. أهمية الموضوع

تبرز أهمية هذا الموضوع في كونه يحاول الإحاطة بكل ما هو متعلق بالوظيفة العمومية باعتبارها العماد الرئيسي في استمرار سيرورة المرافق العامة والتي بدورها تساهم في تلبية حاجات ومتطلبات الشعب.

- إبراز القيمة القانونية للموظف العام، وذلك لأن الدولة مساهمة في إشباع حاجات الأفراد المتكررة والمتجددة، كون ذلك يعتمد على المرافق العامة.

- كذلك محاولة إبراز مدى مساهمة قطاع المرافق العمومية في توفير مناصب الشغل الدائمة.

- محاولة الإلمام بمختلف جوانب الوظيفة العمومية من خلال جمع أكبر قدر ممكن من المعرفة العلمية.

- محاولة إثراء البحث العلمي لكي يصبح هذا الموضوع كمرجع يساعد في البحث في دراسات أخرى.

6. أسباب اختيار الموضوع

أ. الأسباب الموضوعية:

تعتبر الجزائر من الدول التي لا تزال تعاني من آثار الاستعمار، وذلك من خلال التبعية، لذلك

تعتبر قوانينها حديثة النشأة وهي في تطور مستمر، وهذا الموضوع يدعو للدراسة لذلك يمكن جمع

الأسباب الموضوعية في النقاط التالية:

- محاولة توضيح أهمية المرافق العامة كأساس لسيرورة جل القطاعات في الدولة.

- محاولة توضيح أهمية الموظف العام في قطاع الوظيفة العمومية.

- محاولة الإلمام بمختلف جوانب قطاع المرافق العامة والوظيفة العمومية من خلال طرح أكبر قدر من

المعلومات حولهما.

ب. الأسباب الذاتية

إن اختيار هذا الموضوع يعود للعديد من الأسباب والتي يمكن عكسها في النقاط التالية:

- محاولة معرفة المزيد عن قطاع الوظيف العام.
- الإلمام والإحاطة بكل خفايا المرافق العامة.
- إثراء الرصيد العلمي.
- محاولة إضافة هذا العمل لقائمة المصادر المعتمدة لمساعدة الآخرين على البحث أكثر في المواضيع المتعلقة بهذا الموضوع.

7. حدود الدراسة

الإطار الزمني: تقتصر هذه الدراسة على الفترة الممتدة بعد الاستقلال السياسي والجغرافيا لدولة الجزائر حتى وقت نشر هذه الدراسة.

الإطار المكاني: تتمحور هذه الدراسة حول موضوع تسيير المرافق العمومية في الجزائر من منظور أدبيات نظم الوظيفة العامة.

8. أدبيات الدراسة

إن موضوع بحثنا يستوجب الكثير من البحث والتدقيق في المعلومات ومن خلال المسح البيبليوغرافي الذي شمل العديد من المصادر تبين أن كثرة المراجع في هذا الموضوع دليل على أن للموضوع أهمية كبير سواء على الصعيد الدراسي أو الاجتماعي على أرض الواقع، لذلك يمكن شمل أهم الدراسات التي استعملت في هذا العمل في النقاط التالية:

أولاً: دراسة كدروسي محي الدين، إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر وأثرها على أداء المرفق العام، دراسة حالة العيادة المتعددة الخدمات الشهيد عباس مصطفى "سعيدة"، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص: تسيير وإدارة الجماعات المحلية، جامعة د.مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2016-2017:

حاولت هذه الدراسة معالجة موضوع الوظيفة العامة في الجزائر وذلك بإظهار مراحلها وكيف كان لها أثر واضح على أداء المرفق العمومي، وأهم ما جاء فيها شرح مفصل على هذه المراحل، وقد كان ملخص الدراسة فيها على النحو التالي:

لقد شهدت الوظيفة العامة في الجزائر عدة مراحل كان لها اثر واضح على أداء المرفق العمومي حيث تم في الفترة الانتقالية بعد الاستقلال تمديد العمل بالقوانين الفرنسية، إلى غاية صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 133/66 والذي أعطى دفعة قوية لسير المرافق العامة وتنظيمها إخراجها من تأثيرات المرحلة الانتقالية.

لكن بعد انتهاء النهج الاشتراكي في شتى الميادين تم إصدار القانون الأساسي للعامل رقم 12/78 الذي اصبح جميع الوظائف بمختلف قطاعاتها بهذا القانون ووجد عالم الشغل، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 59/85 والمتضمن القانون الأساسي العام للإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري الذي يعتبر تمهيد للتخلي عن النهج الاشتراكي عطاء خصوصية للمرافق العامة الإدارية.

وأخيراً تم الإعلان عن مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية بصور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 وهي أيضاً مرحلة تجسيد الانفتاح الاقتصادي حيث تم بموجب هذه المرحلة التمييز بين المرافق العامة ذات الطابع الإداري والمرافق الاقتصادية.

ثانيا: دراسة: بلمزوي مبروكة، فاعلية تقلد الوظائف الإدارية العمومية بين الكفاءة والتأهيل دراسة حالة (مديرية الضرائب لولاية ورقلة)، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص: تنظيم سياسي وإداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2015.

تناولت هذه الدراسة موضوع متعلق بدراستنا هذه من حيث الوظيفة العمومية وتأثيرها على قطاع المرافق العمومية وذلك من خلال التركيز على الوظيفة العمومية ودورها الكبير في تطوير قطاع الإدارات العمومية وكذلك محاولة تسليط الضوء حول أهمية تكوين الموظفين.

حيث تحتل هذه العملية أهمية كبيرة وعلى جميع الميادين وخاصة المرافق العامة باعتبارها المسؤول الأول عن وظائف الدولة من خلال تحقيق الأهداف الاجتماعية، وذلك من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من الإدارات بالفعالية المطلوبة، ولإنجاح هذه الأفكار كان لزاما على الإدارات حسن انتقاء الموظفين ومن ثم تطويرهم و تكوينهم، لأن الجهاز الإداري يعتبر المحور الرئيسي التي تعتمد عليه الدولة في كل القطاعات من أجل تنفيذ سياساتها، بحيث أن هذا الجهاز هو المكلف الأول والذي يقع عليه عبئ تحقيقها.

ثالثا: حدادي عمر، سياسات التوظيف في المؤسسات العمومية، -دراسة حالة (مصفاة أسبع أدرار)، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص: تنظيمات إدارية وسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2020.

حاولت هذه الدراسة معالجة موضوع مهم بالنسبة لدراستنا هذه وذلك من خلال إبراز أهمية سياسات التوظيف في المؤسسات العمومية، حيث أن هذه الدراسة تمحورت حول كل ما يتعلق بالوظيفة العمومية وذلك من خلال إعطاء نظرة شاملة حول تطور نظم الوظيفة العمومية في الجزائر، مع ذكر التفاصيل حول كيف كانت مراحل تطورها.

أيضا محاولة إبراز أهمية المؤسسات في تطوير قطاع التوظيف في الجزائر وكيف مرت مراحل تطور المؤسسات بعد الاستقلال وحتى يومنا هذا وكيف تطورت سياسيات التوظيف في الجزائر مع توضيح للحياة المهنية للموظف العام في المؤسسة العمومية.

رابعاً: دراسة: مخلوفي إيمان، الحقوق المالية للموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة حقوق، تخصص: إدارة ومالية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017

جوهر هذه الدراسة يكمن في إبراز القوانين التشريعية للوظيفة العمومية في الجزائر، حيث تم تناولها من جانب التشريع والنصوص القانونية المختلفة وذلك بتوضيح لمفهوم الموظف العام من خلال الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية وكيف أن هذا الأمر يمنح صفة الموظف العام والذي بدوره يحتوي على حقوق وواجبات والتي تم يستمدها من مركزه القانوني.

أيضا محاولة تسليط الضوء حول حقوق الموظف العمومي أثناء تأديته لمهامه وبعد التقاعد، مع توضيح لجميع حقوقه وخاصة المادية منها والتي بدورها تتطلب وتتضمن تسوية الوضعية القانونية للموظف بعد التقاعد.

9. منهج الدراسة

إن المنهج يعتبر طريق الوصول إلى الدراسة العلمية الصحيحة كما يعتبر إحدى الوسائل التي لا يقوم البحث بدونها، ونظرا لتخصيص مجال هذا البحث على الناحية الاجتماعية والاقتصادية بتركيزه على قطاعين يعدان عماد وأساس قيام الدولة ألا وهما قطاع الوظيفة العمومية والمرافق العامة، ولهذا توجب استعمال أكثر من منهج واحد معين لحل إشكالية هذه الدراسة.

إن موضوع هذه الدراسة يستوجب استعمال منهجين أساسيين المنهج الوصفي والتحليلي، وللإجابة عن الإشكالية المطروحة سابقا استعمل المنهج الوصفي في الجانب النظري الذي يحتوي على التعريفات

وعلى الخصائص والمنهج التحليلي في تحديد كيفية تطور الوظيفة العمومية في الجزائر، وكيفية تسيير المرافق العامة حسب قوانين الوظيفة العمومية.

10. الإطار النظري

ستعتمد هذه الدراسة من الناحية النظرية على الاقتراب البنائي الوظيفي، والاقتراب النسقي ومدخل السياسة العامة.

11. الإطار المفاهيمي

لمعالجة المفاهيم التي تتناولها هذه الدراسة والابتعاد عن التعميم وأن تكون الدراسة أكثر موضوعية وجب توضيح بعض المصطلحات وسردهم كتعريفات إجرائية وهي كالتالي:

- **القطاع العمومي:** هو مصطلح يستعمل في تحديد جزء من كيان الدولة والذي بدوره يركز على توفير الخدمات الأساسية للمواطنين.

- **الموظف العام:** هو كل فرد تم صدور قرار بحقه من قبل سلطة مختصة في وظيفة منتظمة لخدمة المرفق العام، والذي بدوره تديره الدولة.

- **الوظيفة العمومية:** هي خدمة يؤديها أشخاص طبيعيين أو معنويين في الدولة أو أحد فروعها ومصالحها، حيث يؤدي نشاطه في نطاق قانوني معين، والذين تتألف منهم إدارة الدولة المسيرة للمرافق العمومية.

- **المرافق العمومية:** هو كل مؤسسة أو مشروع يهدف إلى تحقيق وإرضاء رغبات المصلحة العامة، ويكون نشاطه دوما خاضعا لقوانين منشأة من قبل السلطات العليا.

12. تبرير الخطة

للإجابة عن الإشكالية والأسئلة الفرعية، وللوقوف على صدق الفرضيات المتبناة في هذه الدراسة تم تقسيم هذا البحث إلى فصلين كل فصل يحتوي على مبحثين، بحيث أن كل فصل يحتوي على تمهيد و خلاصة وكل مبحث مقسم إلى ثلاثة مطالب، بحيث أن خطة البحث جاءت على النحو التالي:

- مقدمة

- خلاصة الفصل

- الفصل الأول: المرافق العمومية ونظم الوظيفة العامة: إحاطة مفاهيمية.

- المبحث الأول: ماهية المرافق العمومية.

- المطلب الأول: مفهوم المرفق العمومي.

- المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة.

- المطلب الثالث: عناصر، أهمية وأهداف المرافق العامة.

- المبحث الثاني: الوظيفة العمومية.

- المطلب الأول: مفهوم الموظف العام.

- المطلب الثاني: مفهوم الوظيفة العمومية.

- المطلب الثالث: أنظمة الوظيفة العمومية وخصائصها والفرق بينهما.

- تمهيد

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة.

- المبحث الأول: تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر.

- المطلب الأول: المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية 1962-1999.

- المطلب الثاني: مرحلة التطوير والتكيف ممتدة ما بين 1966-1978.

- المطلب الثالث: مرحلة توحيد عالم الشغل امتدت من 1978-1989.

13. صعوبات البحث

أي بحث علمي لا يكاد يخلو من الصعوبات ومن خلال البحث في موضوع هذه الدراسة ومحاولة الإلمام بكل ما يتعلق بهذا الموضوع وكذلك محاولة إيجاد المعلومات التي تخدمه قد تواجهك بعد الصعوبات يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

- كثرة المراجع والمصادر المتخصصة في متغيرات الموضوع مما يصعب عملية إيضاح المفاهيم الدقيقة وحسب موضوع الدراسة.
- غلق جل مراكز البحث العلمي والمكتبات الخاصة منها وحتى العمومية وذلك تماشياً مع الإجراءات الوقائية للحد من تفشي جائحة كوفيد 19.
- صعوبة ربط الأفكار المتعلقة بين الوظيفة العمومية والمرفق العام وذلك نتيجة للإصلاحات الكثيرة التي قامت بها الدولة لتطوير هذين القطاعين المهمين في الدولة.

الفصل الأول: المرافق العمومية ونظم الوظيفة

العامّة: إحاطة مفاهيمية

تمهيد

إن فكرة المرافق العامة من الأفكار التي تعطي أهمية كبيرة في ميدان القانون الإداري، وذلك لأن أغلب النظريات والقواعد التي أنشأها القضاء الإداري تعتمد على فكرة المرفق العام، كما يمكن القول بأنها الدلالة والإشارة الإيجابية لنشاط إدارة أي مؤسسة والتي بدورها تسعى لتقديم الخدمات للعامة.

إن الموظف هو العنصر الأساسي في المؤسسات والإدارات العمومية على اختلافها، فلا يمكن تصور تسيير أي من المرافق العامة دون وجود موظفين، لذلك فالإدارة تسعى دوما لترتيب وتنظيم عمل موظفيها وفق ما يحتاجه المرفق العام، ونظرا للارتباط الموجود بين الوظيفة العمومية والموظف العام وجب تسليط الضوء على مفهوم الموظف العام من ثم توضيح ماهية الوظيفة العمومية.

وللإحاطة بالمفاهيم قيد الدراسة جاء تقسيم هذا الفصل على النحو التالي:

- المبحث الأول: ماهية المرافق العمومية
- المبحث الثاني: ماهية الوظيفة العمومية

المبحث الأول: ماهية المرافق العمومية

تعود فكرة المرافق العمومية أو المرفق العام إلى العصور الوسطى حيث أنها "بدأت تتبلور خلال الفترة الممتدة بين بروز النهضة وبداية الثورة الصناعية، وأخذت مفهومها التقليدي في ظل شيوع الدولة الحارسة لكنها سرعان ما عرفت مشاكل من خلال دولة الرعاية"¹، وللمبحث في هذا المجال وجب تبيان تعريفه وعناصره واستعراض أنواعه ونظمه القانونية.

المطلب الأول: مفهوم المرفق العمومي

يعد مفهوم المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائكة في القانون الإداري رغم الأهمية التي تكتسبها باعتبارها معيار للنظام الإداري، نظرا لارتباطها بالكثير من المعطيات منها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، السائدة في الدولة، ولذلك فإن الفقه والقضاء عادة ما يلجأ في تحديد مفهوم المرفق العام إلى استعمال معيارين أساسيين هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي.²

تحث نظرية المرفق العام مكانة بارزة في القانون الإداري فالموظفون العموميون، والعقود الادارية والأموال العامة والمسؤولية الادارية والاشغال العامة، مردها ومرجعها فكرة المرفق العام.³

وقبل التطرق إلى تعريفات المرافق العامة وجب توضيح معنى مصطلح المرافق أو المرفق حيث جاء في القاموس الجديد للطلاب تعريف لغوي للمرفق بحيث ورد على الشكل التالي: "المرفق في اللغة هو ما ينتفع به ويستعان به"⁴، كما أن هذا المصطلح قد جاء في القرآن الكريم وذلك في قوله تعالى:

1 د. شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، مطبوعات جامعة سطيف 2، الجزائر، 2020. ص 3

2 بعلي محمد الصغير، الوجيز في القانون الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ط1، 2002. ص205

3 د. ميلاس محمد الزين، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، م5، ع02، الجزائر، 2021. ص245

4 عليه بن هادية، القاموس الجديد للطلاب، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط3، 1991. ص1054

﴿وَإِذِ اعْتَرَلْتُمُوهُمْ وَمَا يَعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ فَأُورُوا إِلَى الْكَهْفِ يَنْشُرْ لَكُمْ رَبُّكُمْ مِنْ رَحْمَتِهِ وَيَهَيِّئْ لَكُمْ مِنْ أَمْرِكُمْ مَرْفَقًا﴾ [الكهف: 16]، وهو "ما ترفقون من غذاء وعشاء أي ترفقون تلبية لحاجاتكم من طعام"¹.

أما في قاموس المعجم الوسيط فالمرفق هو: ما يُرْتَفَقُ به وينتفع ويستعان، ومنه مرفق المدينة: وهي ما ينتفع به السكان عامة كأجهزة النقل والشرب والإضاءة.

والمرفق ما يُرْتَفَقُ عليه ويُتَكَأُ. والمرفق مؤصل الذراع في العضد. والجمع: مرفق.²

- **تعريف المرفق العام اصطلاحاً:** تعددت التعريفات التي وردت في شأن المرفق العامة ويرجع ذلك إلى اختلاف الأنشطة والمهام التي تقوم بها المرفق على النحو التالي:

- "هي المنظمات التي تمارس نشاطها في خدمة الدولة من أجل تلبية الحاجات العامة لأفراد المجتمع وتحقيق الصالح العام"³.

- هي الهيئات الإدارية العامة التي يتم من خلالها القيام بنشاط إداري بهدف تحقيق المصلحة العامة في المجتمع التي تتمثل في تقديم خدمات يحتاجها الجمهور، وتختلف هذه الخدمات باختلاف الخدمات التي يحتاجها الأفراد في منطقة معينة مثل المستشفيات والجامعات⁴.

- يقصد بالمرفق العام تبعاً لهذا المعنى كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور، ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والأمن والدفاع وغيرها مرفق عامة لأنها منظمات أنشأتها الدولة بغرض أداء خدمة للجمهور.⁵

¹ بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرفق العمومية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: قانون إداري، جامعة بسكرة، 2015. ص 6

² متوفر على موقع المعاني، تحت عنوان تعريف ومعنى المرفق في قاموس المعجم الوسيط

أطلع عليه يوم: 2021/08/03 الساعة 20:10 <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/المرفق/>

³ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، القاهرة، 1987. ص 397

⁴ مصطفى أبو زيد الفهيم، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط1، 1999. ص 193

⁵ فاضل إلهام، محاضرات في القانون الإداري، مطبوعات جامعة قلمة، الجزائر، 2018. ص 3

- هي أجهزة حكومية تقوم بأنشطة لتحقيق المصلحة العامة في المجتمع، وتخضع لنظام قانوني غير مألوف في القانون العادي المطبق على الأفراد.¹

وللمرفق العام تعريف وضعه فقهاء القانون، وكان وفق معيارين، وهم كالاتي: المعيار العضوي أي الشكلي، المعيار الموضوعي أي الوظيفي أو المادي، إلا أن ولحد وقت إنشاء هذا العمل توجد صعوبة في اتفاق الفقهاء على تعريف واحد، ولذلك يقول الدكتور محمد الصغير في كتابه الوجيز في القانوني الإداري "يعد مفهوم المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائكة في القانون الإداري رغم الأهمية التي نكتسيها باعتبارها معيار للنظام الإداري، نظرا لارتباطها بالكثير من المعطيات منها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، السائدة في الدول، ولذلك فإن الفقه والقضاء عادة ما يلجأ في تحديد مفهوم المرفق العام إلى استعمال معيارين أساسيين هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي"² ويوجد من يقسمها إلى ثلاث معايير وهي العضوي والمادي والمعيار المركب أي المختلط أو المزدوج، إلا أنه يمكن القول ان التعريفات التالية هي ما اتفق عليه الفقهاء وهي كالاتي:

- **الفقه الفرنسي:** "هي نشاط يتحتم على السلطة القيام به لتحقيق التضامن الاجتماعي".³

- **الفقه الجزائري:** "هي كل نشاط تقوم به الإدارة العامة أو تعهد به لأحد الافراد ليتولى إدارته تحت إشرافها ورقابتها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور وعلى وجه منتظم ومضطر".⁴

أما بالنسبة للتعريف العضوي والمادي فجاء كالاتي:

1. تعريف المرفق العام وفقا للمعيار العضوي (الشكلي): يقصد بالمرفق العام حسب المعيار العضوي

الهيكل أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص والأموال الذي ينشأ ويؤسس لإنجاز

¹ نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية "حالة عقود الامتياز"، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص: قانون عام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2011، ص13

² بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص210

³ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ج2، دار الفكر العربي، القاهرة، ط10، 2003، ص14

⁴ عبد الصمد عبد ربه، مبادئ القانون الإداري الجزائري والتنظيمات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2006، ص121

مهمة عامة معينة مثل الجامعة، المستشفى ووحدات وأجهزة الإدارة العامة، وبمعنى آخر إنه تلك المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، حيث يتعلق هذا التعريف بالقدارة أو الجهاز الإداري.¹

2. تعريف المرفق العام وفقاً للمعيار الموضوعي (المادي أو الوظيفي): يقصد به هنا النشاط أو الخدمة أو الوظيفة التي تلبى حاجات عام للمواطنين، مثل التعليم، الرعاية الصحية، البريد والمواصلات، وذلك بغض النظر عن الجهة أو الهيئة القائمة به، أي هو كل نشاط يمارسه شخص عام من أجل إشباع حاجة عامة.²

3. المعيار المركب (المختلط، المزدوج): بالنظر إلى تركيز كل معيار على زاوية معينة، وأهم الزاوية الأخرى، الأمر الذي لا يعطينا تعريفاً جامعاً لكل عناصر وشروط المرفق العمومي، وهو التعريف الذي نحصل عليه من خلال الجمع بين المعيارين العضوي والمادي، حيث يعرف المرفق العمومي وفقاً للمعيار المختلط بأنه: "المرفق العام نشاط يحقق المصلحة العامة مرتبط بشخص عام، يخضع لنظام قانوني غير مألوف في القانون العادي المطبق على الأفراد"³.

من هذه التعريفات يمكن القول بان فكرة المرفق العام من الأفكار الأساسية في القانون الإداري بل وتعد أساس وجوهر نشاط الحكومة على مستوى أي دولة من الدول التي تدعم المرافق العامة، ولعل ما يؤكد أهميتها أن يعتبر أحد النظريات التي ساعدت في تحقيق وتطوير خصوصية القانون الإداري، حيث تم تحويل وبناء جل المفردات والقواعد والقوانين عليها، وبذلك تعتبر المحور الأساسي التي تدور عليه نظريات القانون الإداري.

¹ د. بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، ع2، الجزائر، جوان 2016. ص171

² د. بن منصور عبد الكريم، المرجع نفسه، ص172

³ مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2009. ص38

المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة

يأتي تنوع المرافق العامة وفقا للطريقة أو الجانب الذي ينظر فيه للمرفق العام، ويقصد بالجوانب هنا على أي أساس سواء موضوعي أو إقليمي كان، ومن هنا يمكن القول بأن تقسيم المرافق العمومية يكون وفق أساسين إقليمي أو موضوعي، ويوجد العديد من التصنيفات الأخرى سوف يتم التطرق لاثنتين من التصنيفات أو الأنواع التي اتفق عليها جل القوانين الوضعية في الدول.

أولاً: المرافق العمومية وفقا للأساس الإقليمي: هي المرافق التي تنشئها السلطات الإدارية المركزية وتمارس نشاطها على مستوى كافة أرجاء الدولة، وتنقسم المرافق العامة وفقا للمعيار الإقليمي إلى أنواع وهي:

1. **المرافق العامة الاجتماعية:** وهي مجموعة المرافق العامة التي تمارس نشاطا عاما اجتماعيا وتستهدف تحقيق إشباع حاجات عامة للجمهور مثل مرفق الضمان الاجتماعي ومرفق التأمينات.¹
2. **المرافق العامة الاختيارية:** وهي تلك المرافق العامة التي تنشئها الدولة بشكل اختياري، بحيث يخول للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اختيار مكان وزمان إنشاء المرفق العام، ويكون للأفراد اختيار نوع النشاط أو الخدمة التي يرغب المرفق في ممارستها.²
3. **المرافق المهنية:** وهي تلك المرافق العامة التي تنظم أبناء مهن معينة، وتتميز بان أبناء المهن ينضمون إلى هذه المرافق العام بصورة إجبارية وليست اختيارية، أي أن هذه المرافق العامة تتخذ شكل نقابي ويشرف على إدارة المرفق مجلس إدارة منتخب.³

1 عمار عوابدي، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 2008. ص63

2 علي بن موسى علي فقيهي، المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة وعلاقتها بالإدارة الإلكترونية في النظام السعودي، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، م9، ع36، 2018. ص186

3 علي بن موسى علي فقيهي، نفس المرجع، ص186

4. **المرافق العامة التي يمتد نشاطها ليشمل كل أنحاء المملكة:** وهي المرافق العامة التي تقدم خدماتها

لمختلف أنحاء المملكة ومن أهمها مرفق الدفاع والبريد والقضاء، وكل هذه المرافق العامة تابعة للدولة.¹

5. **مرافق عامة تنشأ بنص تنظيمي:** وهي المرافق العامة التي يتم إنشائها بناء على تخويل من التشريع

في الدولة للسلطة التنفيذية صلاحية إنشاء المرافق العامة.

6. **المرافق العامة الاجبارية:** وهي تلك المرافق التي تكون الإدارة فيها ملزمة بإنشائها لتقديم خدمة

للجمهور في المجتمع، ويتم إنشاء هذه المرافق العامة وفقا لنص قانوني معين ينص عليه القانون.²

7. **المرافق التي تنشأ بناء على نص تشريعي:** وهي تلك المرافق العامة التي تمثل أهمية وطنية قصوى

لا غنى عنها في المجتمع، أي أن المشرع يفرض إنشاء مثل هذه المرافق العامة بموجب نص تشريعي

لكي يستطيع أعضاء السلطة التشريعية الاطلاع على عمل هذه المرافق العامة وضرورة وجودها.³

ثانيا: المرافق العامة وفقا للأسس الموضوعية: وتنقسم إلى فرعين أو عنصرين المرافق العامة الإدارية:

1. **المرافق العامة الإدارية:** وهي تلك المرافق العامة التي تقوم بنشاط إداري في نطاق الوظيفة الإدارية

للدولة، وتختلف تلك المرافق العامة باختلاف النشاط الذي يقوم به الأفراد أي باختلاف الوظيفة الإدارية

التي تمارسها المرافق العامة كالتعليم والصحة والإسكان وغيره، أي أن المرافق الإدارية العامة هي تلك

المرافق التي أنشئت من أجل القيام بوظيفة إدارية معينة.

2. **المرافق العامة الاقتصادية:** وهي تلك المرافق العامة التي تتصل بإنتاج المواد ذات القيمة الاقتصادية

مثل مرافق صناعة الأدوية، أو تقديم خدمات مثل مرفق السكة الحديد.

¹ علي بن موسى علي فقيهي، نفس المرجع، ص 187

² سليمان الطماوي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، بيروت، ط3، 1990، ص 57

³ علي بن موسى علي فقيهي، نفس المرجع، ص 187

- للتمييز بين المرافق العامة الإدارية والمرافق العامة الاقتصادية حيث يمكن حصر أهم أوجه الاختلاف بين هذه النوعين من المرافق من خلال الجدول التالي:

النوع	من حيث القانون الواجب التطبيق	من حيث العاملين به	من حيث الجهة القضائية المختصة
المرفق العام الإداري	القانون العام	هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العامة	القضاء الإداري ممثلاً في المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة
المرفق العام الاقتصادي	مزيج ما بين القانون العام والخاص	هم عمال يخضعون لتشريع العمل	القضاء العادي ممثلاً في المحاكم الابتدائية والمجالس القضائية والمحكمة العليا

المصدر: د. فاضل إلهام، محاضرات في القانون الإداري، مطبوعات جامعة 08 ماي 1945، قالمة،

الجزائر، 2018. ص 10

كما يمكن تقسيم المرافق العامة من العديد من الزوايا من حيث السلطة التي تنشئها أو من حيث

طبيعة ونوعية النشاط أو من حيث مدى الالتزام بإنشائها، وهي كالتالي:

أولاً: تقسيم المرافق العامة من حيث السلطة التي أنشأتها: تنقسم المرافق من هذه الزاوية إلى مرافق تنشأ

مرافق تنشأ بنص تنظيمي وبنص تشريعي، وهي كالتالي:

1. مرافق تنشأ بنص تنظيمي: عادة ما يخول التشريع في الدولة للسلطة التنفيذية صلاحية إنشاء المرافق

العامة.¹

2. مرافق تنشأ بنص تشريعي: وهي عادة مجموع المرافق ذات الأهمية الوطنية القصوى التي يفرض

أمر إنشائها بموجب نص تشريعي ليتمكن أعضاء السلطة التشريعية من الاطلاع على نشاط المرفق

¹ عمار بوضياف، محاضرات في النشاط الإداري، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة بالدمار، 2016. ص 53

وضرورته وقواعده، والحقيقة وقواعده، والحقيقة، أن أهمية المرفق واحتلاله لهذه المكانة مسألة يتحكم فيها طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، ففي الدولة الاشتراكية مثلا تحتل المرافق الاقتصادية مكانة متميزة بينما في النظم الليبرالية لا ترقى أهميتها للدرجة التي ذكرت بل إنها تعادل المشروعات الخاصة.¹

ثانيا: تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة ونوعية النشاط: هذا التقسيم أو التصنيف ينقسم بدوره إلى عنصرين: المرافق الاقتصادية والصناعية والمرافق العامة الإدارية.

1. المرافق الاقتصادية والصناعية: بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور الدولة ظهر نوع آخر من المرافق العامة يزاول نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد وتعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي تؤديه هذه المرافق دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام، والأمثلة على هذه المرافق كثيرة منها مرفق النقل والمواصلات ومرفق توليد المياه والغاز ومرفق البريد.²

2. المرافق العامة الإدارية: يقصد بالمرافق العامة الإدارية التي تنشئها الإدارات العامة لممارسة وظيفتها والمتمثلة في النشاط التقليدي للدولة في مجالات التعليم، الصحة، الدفاع، الأمن، ... إلخ، يذهب الفقه إلى أنه من الصعوبة تحديد ماهية الطبيعة الإدارية للمرفق العام نظرا لتعدد وتنوع مظاهر النشاط الإداري إذ أنهم يعتمدون إلى التحديد السلبي فالمرفق العام الإداري هو المرفق غير الصناعي التجاري.³

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 53

² د. بومدين محمد، محاضرات في مقياس إدارة المرافق العامة، مطبوعات جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018. ص 9

³ د. بومدين محمد، مرجع سابق، ص 10

المطلب الثالث: عناصر، أهمية وأهداف المرفق العامة

أولاً: عناصر المرفق العمومي: يقوم المرفق العمومي على أربع عناصر وهي كالتالي:

1. **العنصر المادي:** اختلف الفقهاء في عنصر القانون الإداري فهناك من اعتبر أنه يجب توفر كل

العناصر السابقة مع اشتراط خضوع المرفق العمومي لقواعد استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص أي

تطبيق القانون الإداري بالمفهوم الضيق.¹

2. **العنصر العضوي:** يقصد بالعنصر العضوي أن تقوم الدولة بإنشاء المرفق العمومية وتنظيمها أو

تشرف عليها، مع ممارسة الرقابة والإشراف في حال أوكلت إدارة هذا المشروع إلى أحد الأشخاص

المعنوية الخاصة بما يحقق مقتضيات المصلحة العمومية، وهناك من يضيف في العنصر العضوي وجود

امتيازات السلطة العامة وهو شرط مختلف فيه بين الفقهاء خاصة بعد أزمة المرفق العام وظهور المرفق

الاقتصادية العمومية، حيث تخضع في الجناح الأكبر من نشاطها إلى القانون الخاص.²

3. **المرفق العام للمشروع:** ويقصد أنه: "أن المرفق العام هو نشاط منظم وتناسق تمارسه مجموعة بشرية

قيادية توجيهية إدارية وتنفيذية بواسطة أو من خلال الوسائل المادية والفنية والقانونية لتحقيق المصلحة

العامة، وهناك من يصطلح عليه باسم "المنظمة" أي الهيئة التي تتمتع بالتنظيم الإداري والفني فكلما وجد

تنظيم وتسيير إداري وفني كلما كان عطاء المرفق أفضل وأجود".³

4. **العنصر الوظيفي أي الهدف:** يستهدف المرفق العمومي تحقيق المنفعة العامة

التي عجز الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة في النشاط الخاص عن القيام بها أو

1 د. شاكري سمية، مرجع سبق ذكره، ص14

2 د. شاكري سمية، نفس المرجع، ص15

3 محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، عالم الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 1990. ص206

لا يستطيعون القيام بها، إلا أن هذا المفهوم تغير بتغير وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة.¹

ثانيا: أهمية المرفق العمومي: تؤدي نظرية المرفق العمومي عدة أدوار سواء بالنسبة للقانون الإداري أو بالنسبة للواقع العملي وحياة الأفراد:

1. من الناحية النظرية: تعتبر فكرة المرفق العام بمثابة الأساس الذي قامت عليه نظريات ومبادئ القانون الإداري، حيث اعتبره الفقهاء حجر الزاوية وكالخلية بالنسبة للجسم، فيما يخص تحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، ويعني ذلك أن لهذا المفهوم علاقة بكل مسألة من مسائل القانون الإداري فالقرار الإداري هو الذي يتصل موضوعه بالمرفق العام، وتكون المسؤولة إدارية إذا كانت ناتجة عن مرفق عام والعقد الإداري هو الذي يبرمه مرفق عام، والنزاع الإداري هو الذي يكون أحد أطرافه شخص من أشخاص القانون العام وهكذا.²

2. من الناحية العلمية: تعد المرفق العمومية الصورة والمظهر الإيجابي لتدخل الإدارة في حياة الأفراد، فمن خلاله تقوم الدولة بتلبية احتياجات الأفراد، سواء أكانت مادية (السكن، الكهرباء، النقل، الطرق العامة...إلخ) أو معنوية محاجة المجتمع للأمن والدفاع العدالة والصحة والتعليم والترفيه والرياضة...إلخ) وذلك مع مراعات المبادئ التي تحكم سير المرفق العمومية.³

ثالثا: أهداف المرفق العام: من خلال المعلومات والتعريفات السابقة تتضح معالم ومميزات المرفق العام ومن الأهداف الأساسية له:

1 د. شاكري سمية، مرجع سابق، ص15

2 عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ج2، الجزائر، ط3، 2005. ص57

3 عمار عوابدي، نفس المرجع، ص58

1. تحقيق المصلحة العامة: أن يكون الغرض من المرافق العامة هو تحقيق المصلحة العامة وسد الحاجات العامة للأفراد في المجتمع، وهذه الحاجات قد تكون مادية ومحدودة كمد الأفراد عن طريق المرافق بالمياه والكهرباء وغيرها من الخدمات التي يحتاجون إليها ولا يستطيعون بمفردهم الحصول عليها وقد تكون هذه الحاجات غير مادية وغير محدودة ولكنها تستهدف تحقيق النفع العام بصورة غير مباشرة، ومن أمثلة ذلك مرفق الأمن والدفاع، حيث أن هذه المرافق العامة تقدم خدمات عديدة للجمهور باعتبار وجودها مهم لحماية وجود الدولة وحسن تنظيمها.¹

2. الغرض من المرافق العامة غير ربحي: ألا يكون الهدف من إنشاء المرافق العامة تحقيق ربح مادي، حيث يجب أنه عندما تتدخل الدولة من أجل إنشاء أحد المرافق العامة أن يكون هدفها الأساسي هو مجرد تقديم خدمة للجمهور دون النظر إلى أي هدف ربحي مادي، فعلى سبيل المثال عندما تكون الدولة بإنشاء مدرسة أو مستشفى فإنها لا تسعى إلى تحقيق أي ربح مادي بل تستهدف نشر التعليم ورفع المستوى الصحي للأفراد، أي أن الهدف الأساسي والأسمى هو تقديم الخدمات للجمهور.²

3. ارتباط المرفق العام بالدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة: فيجب ارتباط المرفق العام بالدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة، وبالتالي في حالة قيام بعض الأفراد بإنشاء مشروعات تستهدف تقديم خدمات عامة للجمهور دون السعي إلى تحقيق أي ربح مادي كما هو الحال لو أن بعض الأشخاص قام بإنشاء أحد الجمعيات الخيرية لتقدم خدمات التعليم أو الصحة بشكل مجاني إلى الأفراد.³

¹ عبد العليم مشرف، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الثقافة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2016. ص124

² علي بن موسى علي فقيهي، مرجع سبق ذكره، ص188

³ علي بن موسى علي فقيهي، نفس المرجع، ص189

المبحث الثاني: الوظيفة العمومية

إن جل الدراسات حول الوظيفة العمومية تتمحور حول فكرة مفادها أن الوظيفة العمومية مهنة وفئة متميزة لها مقومات وخصائص خاصة بها، ومقوماتها من الدستور الجزائري الذي يتضمن النص القانوني المنظم لها، وقبل الخوض في مفاهيم الوظيفة العمومية وجب توضيح بعض المفاهيم الأساسية كماهية الموظف العام.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام

أولاً: مفهوم الموظف العام: يتوجب من خلال دراسة هذا الموضوع ومصطلح الموظف العام تبيان مركزه القانوني والعناصر التي الأساسية التي يقوم عليها، ومثل المرفق العام يوجد صعوبة في إيجاد تعريف موحد للموظف العمومي وذلك راجع لاختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة نفسها، وقبل الخوض في تفاصيل التعريفات ومحاولة إيجاد تعريف شامل للموظف العام وجب تعريفها لغة، فجاء في قاموس المعجم الوسيط التعريفات التالية:

- **الموظف العام:** شخص يعهد إليه بعلم دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، في مجال الإدارة.¹
- **اصطلاحاً:** أي شخص يشغل وظيفة عمومية أو من يعتبر في حكم الموظف العمومي وفقاً لقانون الدولة الطرف في المجالات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية أو الإدارية، سواء أكان معيناً أم منتخبا دائماً أو مؤقتاً، أو كان مكلفاً بخدمة عمومية لدى الدولة الطرف، بأجر أم بدون أجر (قانونية)².

¹ متوفر على موقع المعاني، تحت عنوان تعريف ومعنى المرفق في قاموس المعجم الوسيط

أطلع عليه يوم: 2021/08/26 على الساعة 20:10 <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/الموظف-العام/>

² نفس المرجع: أطلع عليه يوم: 2021/08/26 على الساعة 20:15

لتحديد معنى شامل لمصطلح الموظف العمومي يجب تعريفه على المستوى الواسع والضيق وهي

كالتالي:

1. الموظف العمومي بمفهومه الواسع: يمكن تعريف الموظف العمومي بمفهومه الواسع على أنه:

شخص يتولى وظيفة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بغض النظر عن دائمية هذه الوظيفة.¹

2. الموظف العمومي بمفهومه الضيق: وهو الموظف المعني بأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة

العمومية بالإضافة إلى القانون الخاص بسلكه، وباقي التنظيمات التي تحكم مساره المهني.²

3. الموظف العمومي في القانون الدستوري: تعرف الوظيفة العامة على أنها كل وظيفة يتناول القائم بها

مرتبا من الأموال العمومية، وهو ما يدفع إلى اعتماد القاعدة القائلة بمنع تعدد الوظائف.³

4. مفهوم الموظف في الفقه: "إن الظروف و العوامل تفرض علينا عدم التسليم بتعريف واحد عبر

مختلف الأزمنة، زيادة على تقلب الأنظمة السياسية لمختلف الدول و المشرع يلجئ في بعض الأحيان إلى

تعريف معين لبعض الأصناف من الموظفين، و قد يكون هذا التعريف خاص بفئة من الموظفين و لا

يمكن أن نفهمه على بقية موظفي الدولة، ورغم اختلاف الدول في أنظمتها واختلافها في تحديد مفهوم

الموظف العمومي إلا أنها تشترك في ظاهرة تزايد الموظفين العموميين، هذا الظاهرة أصبحت عالمية

خاصة بتدخل الدولة في نشاطات التجارية والصناعية والمالية و حاجة الشعوب إلى إشباع حاجياتها

¹ متوفر على

<http://virtuelcampus.univ-msila.dz/facshs/wp-content/uploads/2020/12/العمومية-والموظف-العمومي.pdf> أطلع عليه يوم: 2021/08/26 على الساعة 13:00

² نفس المرجع

³ د. بن عائشة نبيلة، الوجيز في الوظيفة العمومية، مطبوعات جامعة خميس مليانة، الجزائر، ط1، 2020. ص22

المختلفة، و بالتالي ظهرت الحاجة الملحة إلى وجود الكثير من الموظفين العموميين في مختلف

الاختصاصات، لأن المجتمع في تزايد مستمر.¹

لذلك عرف بعض علماء الفقه الموظف العمومي كالتالي:

- الموظفون العمومية هو الموظفون ذوي السلطات ومعاونوهم القائمون بإدارة الدولة وأموالها.²

- الموظفون العموميون هم عمال المرافق العامة.³

- تعريف "هوريو" للموظف العام: الموظفون العاميين إنهم كل الذين يعيّنون من قبل السلطة العامة

تحت اسم موظفين ومستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين شغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق

عام تديره الدولة أو الأدوات العامة الأخرى.⁴

- تعريف "دوجي" للموظف العام: الموظفون العاميين هم عمال المرافق العمومية العامة الذين يساهمون

بطريقة عامة وعادية في تسييرها.⁵

- تعريف روجيه جرجوار: الموظف العام هو كل شخص يتقاضى أجرا من ميزانية الدولة.

- تعريف مجلس الدولة الفرنسي للموظف العام: هو كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق

عام واشترط المجلس أن يكون المرفق العام إداريا أما المرافق الصناعية والتجارية فقد فرق بين شاغلي

الوظائف الإدارية والوظائف الأقل أهمية العاملين في النوع الأول من الوظائف موظفين عامين أما

¹ مخلوفي إيمان، الحقوق المالية للموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: إدارة ومالية، جامعة الجلفة، الجزائر، 2017، ص8

² محمد حامد، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ج1، ط2، 1973. ص39

³ محمد حامد، نفس المرجع، ص51

⁴ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط3، 2011. ص54

⁵ علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص56

الوظائف الأخرى فأخضعها للقانون الخاص وعزى المجلس هذه التفرقة إلى شاغلي وظائف المحاسبة أكثر والإدارة أكثر ارتباطا بالمرفق العام.¹

- **تعريف الموظف العام في الجزائر:** هو الذي يقوم بعمل دائم يتسم بالثبات والدوار والاستقرار، كما يعتبر الوظيفة العامة بمثابة رسالة يكرس لها الموظف حياته حتى بلوغه سن الإحالة إلى المعاش، هذا فضلا عن أن المشرع الجزائري، يأخذ بما أخذ به المشرع الفرنسي من الاختلاف بين القواعد القانونية المطبقة على كل من الإدارة العامة والإدارة الخاصة، حيث تتميز الإدارة العامة بالخضوع للقانون العام، وذلك بعكس الإدارة الخاصة التي تخضع لقواعد القانون الخاص.²

5. تعريف الموظف العام في التشريع: إن التعريف التشريعي بصفته الاستثنائية قد يذهب إلى البحث عن مضمون ولكن في أغلب الأحيان ونظرا لصعوبة وعدم دقة التعريف الموضوعي، فإنه يذهب إلى تعريفات وظيفية تطبيقية على شكل تبيان الهدف من المفهوم، أو على شكل قائمة لتحقيق هدف معين فالموظف العمومي "يعتبر موظفين الأشخاص المعنيون في الوظيفة الدائمة، الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم".³

ثانيا: الشروط التي ينبغي توفرها في الموظف العمومي: كما جاء في الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، والذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بحيث يعتبر موظفا كل عون في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري، الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته.

¹ محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 1984. ص32

² محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص39

³ بوظراف علي، مسار الموظف في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: قانون عام معمق، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2018. ص9

كما تنص المادة الأولى من المرسوم 133/66 المتضمن الوظيفية العمومية على أنه: يعتبر موظفين عموميين الأشخاص المعنيون وظيفه دائمة الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي والإدارات المركزية التابعة للدولة وفي المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية وفي الجماعات المحلية، وكذلك في المؤسسات والهيئات العامة حسب كفايات تحدد بمرسوم. ومن خلال المادة المذكورة أعلاه ينبغي أنه لاكتساب صفة الموظف العام لا بد من توافر العناصر التالية:

- دائمية الوظيفة.

- العمل في احدى وظائف الدولة.

- صدور قرار التعيين.¹

كما يمكن أيضا استخلاص بعض العناصر التي يجب توفرها في الشخص لكي يعد موظفا عاما

وهي كالاتي:

- صدور أداة قانونية للتعين في الوظيفة العامة.

- القيام بعمل دائم.

- الترسيم في درجة من درجات التدرج الوظيفي.

- العمل في خدمة المرفق العام تديره الدولة أو أحد أشخاص المعنوية العامة.²

على هذا يمكن القول إن الموظف العام هو العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة

التجريبية، فيكون حينئذ في وضعية قانونية وتنظيمية تجاه المؤسسة التي يعمل بها.³

¹ حدادي عمر، سياسات التوظيف في المؤسسات العمومية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة أدرار، الجزائر، 2020. ص14

² بوظراف علي، مرجع سابق، ص9

³ منير نوري، الوجيز في التسيير الموارد البشرية وفق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2015. ص129

ثالثاً: التمييز بين الموظف العمومي ومختلف أعوان الدولة: إن التمييز بين الموظف العمومي وباقي مختلف أعوان الدولة بالغ الأهمية، من حيث كون الموظف العمومي دون غيره من باقي أعوان الدولة يخضع للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كقاعدة عامة، وإذا كان الموظف المتربص يخضع لبعض أحكام هذا القانون دون البعض الآخر، والموظف المتعاقد يخضع لأحكام المرسوم الرئاسي 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد كيفية توظيف الموظفين المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم، كذا النظام التأديبي المطبق عليهم فإن العامل الأجير يخضع بصفة أساسية لقانون العمل 9011 المؤرخ في 21 أبريل 1990.¹

أ. التمييز بين الموظف العمومي والعون المتعاقد: يمكن إجمال أهم نقاط الاختلاف بينهما فيما يلي:

- طبيعة العلاقة بين العون والإدارة: فإن علاقة الموظف العمومي هي علاقة تنظيمية يحكمها القانون والتنظيمات، أما علاقة العون المتعاقد بالإدارة فهي علاقة مختلطة يحكمها العقد بالإضافة إلى المرسوم 308-07 الذي ذكر سابقاً.

- طريقة الالتحاق بالخدمة: فإن الموظف العمومي يلتحق عن طريق قرار تعيين بينما يلتحق العون المتعاقد عن طريق عقد إداري.

- مدة الوظيفة: فإن الموظف العمومي يشغل وظيفة دائمة بينما يشغل العون المتعاقد وظيفة مؤقتة.

ب. التمييز بين الموظف العمومي والعامل الأجير: يمكن إجمال أهم نقاط الاختلاف بينهما كالآتي:

- مدة الخدمة: الموظف العمومي يشغل وظيفة دائمة بينما مدة عمل العامل الأجير يحددها العقد، وقد يتم تسريحه لأسباب اقتصادية.

¹ علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص73

- قطاع العمل: إن قطاع عمل الموظف العمومي في الغالب هو المجال الإداري، أما قطاع عمل العامل الأجير فهو في الغالب المجال الاقتصادي.

- القانون المطبق والقاضي المختص: يخضع الموظف العمومي للقانون الإداري وخصوصا القانون الأساسي للوظيفة العمومية وينظر في منازعاته القاضي الإداري، بينما يخضع العامل الأجير لقانون العمل، وينظر في منازعاته القضاء العادي (القسم الاجتماعي، الغرف الاجتماعية).

- طريقة الالتحاق بالخدمة: الموظف العمومي يلتحق عن طريق قرار تعيين (قرار إداري) بينما يلتحق العامل الأجير عن طريق عقد عمل (محدد أو غير محدد المدة).

ج. التمييز بين الموظف العمومي والعون المتربص: يمكن إجمال أهم نقاط الاختلاف بينهما فيما يلي:

- الحقوق: يتمتع الموظف العمومي بكافة الحقوق التي يقرها النظام القانوني، بينما لا يتمتع العون المتربص إلا ببعضها (مثل المرتب) دو الآخر، مثل عضوية اللجان.

- ديمومة الوظيفة: إن ديمومة الوظيفة العمومية ثابتة بالنسبة للموظف العمومي، أما بالنسبة للعون المتربص فإن ديمومتها لا تثبت إلا بعد صدور قرار الترسيم (التثبيت).¹

المطلب الثاني: مفهوم الوظيفة العمومية

أولاً: تعريف الوظيفة العمومية: الوظيفة العمومية من أهم المواضيع التي اهتم بها وعلى مدى الزمن علماء الإدارة والقانونيون حيث جاء تعريفها على النحو التالي:

1. لغة: الوظيفة مصدر وظف، والوظيفة من كل شيء، ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف أو شراب، وجمعها الوظائف والوظف.²

¹ علاء الدين عشي، نفس المرجع، ص74

² ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، المجلد 06، ج54، القاهرة. ص4869

- الوظيفة بمعنى تعيين العمل وتقرير الأجر له¹.

2. اصطلاحاً: يوجد العديد من التعريفات للوظيفة العمومية حيث يصعب إيجاد تعريف محدد وشامل لها

لهذا تم اختيار التعريفات التالية التي تعد الأقرب لمفهوم الوظيفة العامة وهي كالتالي:

- الوظيفة العمومية ماهي إلا مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها

شخص بطريقة دائمة في عمل إدارة مستهدفاً الصالح العام، ومن ثم لا تعد من الحقوق المالية المملوكة

لشغل الوظيفة، والتي يستطيع عنها وفقاً لمشيئته².

- تعريف لوران بلان: "مجموع العاملين في الإدارات العامة أياً كان نظامها الأساسي، وسواء انتموا إلى

مصلحة أو دائرة في الدولة أو إلى وحدة تعاونية محلية أو كانوا ينتمون إلى مؤسسة عامة ذات طابع

إداري لكنها لا تستطيع أن تضم موظفي صناديق الضمان الاجتماعي وهي مؤسسة خاصة، ولا موظفي

المشاريع الوطنية والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري³.

- تعريف د. عمار بوضياف: "مجموع النظم العامة التي أنشأتها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق

حاجات الجمهور، ومن هنا جاز اعتبار كل من مرفق القضاء والدفاع والتعليم وغيرها من مرافق القطاع

العمومي، وظيف عمومي لأنها مؤسسات أنشأتها الدولة بغرض خدمة الجمهور، ويتميز بخضوعه للدولة

من حيث تحديد نشاطه وقواعد تسييره وعلاقته بالمنتفعين وتبیین أقسامه وفروعه ضمن قانون مميز⁴.

- التعريف الشكلي للوظيفة العمومية: هي مركز قانوني يشغله الموظف وهي توجد عادة قبل أن يشغلها

أحد، لذلك فهي تستقل في وجودها وواجباتها عن يشغلها، فهي تبقى قائمة وال تنتهي بوفاة أو استقالة

أو إقالة الموظف الذي يشغلها والقاعدة أن الوظيفة العمومية تنشأ بالأداة القانونية التي يحددها المشرع.

¹ ريوح ياسين، طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع19، الجزائر، جوان 2015. ص189

² محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 1990. ص07

³ ريوح ياسين، مرجع سبق ذكره، ص189

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 1999. ص152

- **التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية:** الوظيفة العمومية ما هي إلا مجموعة من الاختصاصات القانونية أو الأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام ومن ثم فهي لا تعد من الحقوق المالية المملوكة لشاغل الوظيفة والتي يستطيع التنازل عنها وفقا لمشيئته.¹

- **تعريف الوظيفة العامة وفقا للمدخل القانوني:** الوظيفة العامة عبارة عن اختصاصات قانونية أو أنشطة يمارسها الفرد بصفة دائمة تحت مظلة الإدارة العامة بهدف تحقيق الصالح العام، وبالتالي هي ليست حق مالي لشاغلها يستطيع التنازل عنها متى شاء.²

- **التعريف الشرعي للوظيفة العمومية:** ينفرد فقهاء الشريعة الإسلامية باستعمال مصطلح "الولاية العامة" بدلا من مصطلح الوظيفة العامة، والتي عرفها الإمام الشافعي وابن رجب الحنبلي بأنها "صلاحية أو استحقاق شرعي أسبغه الشارع على كل مكلف من أفراد المسلمين، وأن هذا الاستحقاق أو تلك الصلاحية نابعة من تكليف الشارع للمسلمين بإقامة الدين بما تتضمنه من تدبير المصالح العامة وراجعة إليه.

فالوظيفة العمومية في الإسلام هي مصلحة من مصالح المسلمين، باعتبارها خدمة عامة تستهدف إشباع حاجات المواطنين.³

- **تعريف الوظيفة العمومية من المنظور الضيق والواسع:** الوظيفة العامة بالمفهوم الواسع فتشتمل على مجموع الموظفين العاملين بالإدارة العامة الهادفين إلى تقديم خدمات عمومية، وبهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العامة كل أشخاص الإدارة العامة التي تربطهم بها شروط قانونية، في حين يركز المفهوم الضيق على مجموع الأشخاص الخاضعين لقانون الوظيفة العمومية.

¹ بلمزوزي مبروكة، فاعلية تقلد الوظائف في الإدارة العمومية بين الكفاءة والتأهيل، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص:

تنظيم سياسي وإداري، جامعة ورقلة، الجزائر، 2015. ص11

² محمد أنس قاسم، مرجع سبق ذكره، ص06

³ ريوح ياسين، مرجع سبق ذكره، ص189

بالاعتماد على المنظور الواسع فإن كل المنظور تحت الدارة العامة يدخل في دائرة الوظيفة العامة وهذا توسيع لدائرة الوظيفة العامة، بالمقابل فقد حدد المنظور الضيق الوظيفة العامة وحصرها على تلك الهيئات التي يحكمها قانون الوظيف العمومي.¹

- **التعريف الشخصي للوظيفة العمومية:** يرتكز المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية على شخص الموظف بما يحمله من مؤهلات دراسية وصفات وقدرات شخصية، وعلى مركزه في السلم الوظيفي وأقدميته وعلاقته بغيره من الموظفين وذلك بصرف النظر عن العمل الذي يقوم به عن علاقة هذا العمل بالوظائف الأخرى.²

ثانيا: خصائص الوظيفة العمومية: تتميز الوظيفة العامة في الجزائر بخصائص عديدة ونذكر منها ما يلي:³

1. حداثة نشأتها: فلقد ظهر أول تنظيم للوظيفة العامة بعد الاستقلال سنة 1966 بموجب الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الذي حل محل قانون الوظيفة العامة الموروث من القانون الاستعماري الفرنسي ثم ظهر تنظيم آخر سنة 1978 والذي دمج بين العامل في القطاع الإداري والاقتصادي وحدث فوارق في أجور كل واحد منهما ثم تم التخلي عن مثل هذا النظام لأنه كان غير مساوي لكلا القطاعين وظهر مرسوم 85-59 الذي دخل فترة غير دستورية بعد تعديل دستور 89 بحيث أصبحت الوظيفة العامة في دستور 1996 من الأعمال التشريعية لهذا تم إصدار الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

2. تأثيره بإرث القانوني الفرنسي: بالرغم من أن قانون الوظيفة العامة قد تم تغييره عدة مرات إلا أنه لا

¹ كدروسي محي الدين، إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر وأثرها على أداء المرفق العام، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص: تسيير وإدارة الجماعات المحلية، جامعة سعيدة، الجزائر، 2017. ص15

² قوادري هباز حفيظة، الوظيفة العمومية وضوابطها في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: قانون عام معمق، جامعة مستغانم، الجزائر، 2018. ص8

³ بلموزي مبروكة، مرجع سبق ذكره، ص24

زال يحمل شيء من القانون الفرنسي ففي فترة الاستعمار كان العمل به نتيجتا لترهيب أما بعد الاستقلال فكان العمل به بمثابة طوعتا لمجابهة ظروف الاستقلال وبالرغم من أن قانون 06-03 هو عمل من البرلمان الجزائري إلا أننا نجد العديد من الاحكام هي من القانون الفرنسي.

3. محاولة توحيد العمل في القطاع وظيفة العامة وقطاع اقتصادي العام بموجب قانون الأساسي للعامل بدخول الجزائر للنهج الاشتراكي حاولت الدولة الجزائرية توحيد مصطلح الوظيفة العامة بمصطلح العامل وتم تكريسه ضمن مرسوم 85-59 ولكن الأمر لم ينجح وهذا راجع لتدني أجور العمال في الإدارة العامة وارتفاع محسوس لعمال القطاع الاقتصادي مما أدى للبعض إلى ترك قطاع الإدارة واللجوء إلى أعمال حرة أو العمل في القطاع الاقتصادي مما جعل هنا فراغ كبير في القطاع الإداري.

4. عدم دستورية المرسوم رقم 85-59 بعد صدور دستور 1996: خلال مرحلة الممتدة بين سنة 1996 و2006 اتصف قانون الوظيفة العامة بعدم دستوريته ففي دستور 1989 كان عمل من أعمال السلطة التنفيذية أما بعد هذا الدستور وحل محله دستور 1996 أصبح عملا من أعمال البرلمان (السلطة التشريعية) وهذا ما تأكده المادة 26/122 من بالتالي تم إصدار الامر رقم 06-03 الذي وضع حد لعدم دستورية قانون الوظيفة العامة وبالتالي أصبح يحيط به جميع الضمانات في مواجهة التعسف الذي يصدر عن السلطة العامة أو سلطة التعيين.¹

¹ بلمزوي مبروكة، مرجع سبق ذكره، ص25

المطلب الثالث: أنظمة الوظيفة العمومية وخصائصها والفرق بينهما

بالإمكان حصر وجمع الأنظمة الوظيفية العمومية السائدة في العالم في نظامين رئيسيين اتفق عليهما جل الدول التي تعتمد على الوظيفة العمومية وهما النظام المفتوح والنظام المغلق، هذا ما سيتم التعرف عليه في العناصر التالية:

أولاً: نظام الوظيفة العمومية المفتوح: أو ما يعرف بنظام المناصب بحيث يسود هذا النوع من النظم الوظيفية العمومية في الدولة الأمريكية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية بحيث يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة بمضمون الوظيفة الإدارية ذاتها فهو مشروع لا يسير بالضرورة من قبل الدولة، ويمكن أن يكون مستقلاً وخصوصاً يستخدم أعواناً يتميزون بالكفاءة والالتزام بتنفيذ المهمة التي استخدموا من أجلها فمناصب العمل محددة سلفاً وفق مواصفات وظيفية يقتضيها التنظيم الإداري الساري المفعول، مقابل حقوق وحواز مادية ومعنوية يستفيد منها الموظفون مقابل خضوعهم لواجبات مهنية يفرضها الأداء الفعال وطبيعة الوظيفة المشغولة.¹

القول بأنها مفتوحة، يعني قابليتها للتدفق المستمر والتحول بين باقي قطاعات الشغل الأخرى كما يعني المرونة في تسيير المستخدمين وفي تبسيط طبيعة العلاقات، وفي المردودية والانتقاء والأفضل للكفاءات وفي استعمالها.

تبنّت المدرسة الأنجلوسكونية هذه الإيديولوجية التي تسمى " نظام الوظيفة العمومية ذو البنية المفتوحة"، حيث كان أول ظهور لهذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية ثم انتشر في كل من كندا وسويسرا، فنلندا، والدول الاشتراكية سابقاً.

¹ مولاي لحسن بن فرحات، إدارة الكفاءة ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص: قانون عام، جامعة باتنة، 2012، ص08

يعود سبب انتشار هذا النظام في البلدان الإنجلوسكونية، وخاصة منها الولايات المتحدة الأمريكية واستلهم أسسه في آن واحد من الظروف التي ميزت نشأة الديمقراطية في هذه البلدان والمكانة التي تحتلها الإدارة في نظر هذه الدول.¹

في ظل هذا النظام تقوم سياسة الوظائف العامة على أساس الوظيفة ذاتها بناء على توصيفها توصيفا دقيقا، يحدد مسؤولياتها واختصاصاتها وواجباتها، ثم ترتيب الوظائف بعد ذلك على هذا الأساس وتقسيمها، بحيث تتكون كل مجموعة منها من الوظائف المتشابهة في أعبائها وأعمالها ومسؤولياتها واختصاصاتها، ويتحدد لكل مجموعة من الوظائف مستوى معين من مستويات الكادر الوظيفي، ويتم ذلك كله دون النظر إلى الموظف الذي سيشغل إحدى هذه الوظائف أو ظروفه الشخصية أو مؤهلاته العلمية وشهاداته الدراسية.

يبدو أن هذا النظام المفتوح أقرب في تصوره من مبادئ الليبرالية وتنظيم المؤسسة الخاصة، فهو يتضمن من الناحية العملية:

- وجود سوق شغل تتمتع بالسيولة الضرورية لتنقل اليد العاملة من قطاع إلى آخر.
- تخصصا مرتفعا للأعمال ومهنية تفترض وجود سوق للتكوين تستجيب للحاجيات المتطورة للمجتمع.
- وجود قدرات تسييرية (مناجيرية) متمكنة من تشخيص الحاجيات وتحديد طرق الاستجابة لها (سواء تعلق الأمر بالمؤهلات بالأجور).²

¹ حدادي عمر، سياسات التوظيف في المؤسسات العمومية، مرجع سبق ذكره، ص 33

² د. ريوح ياسين، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مجلة الحقيقة، ع 42، 2018. ص 408

ثانيا: خصائص وأسس ومبادئ نظام الوظيفة العمومية المفتوح:

1. خصائص نظام الوظيفة العمومية المفتوح: يطبق نظام الوظيفة العمومية المفتوح في بعض الدول

العالم وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا والبرازيل وسويسرا وهولندا والنرويج وفنلندا، وبعض

الدول العربية كالأردن، ويتميز هذا النظام بالخصائص التالية:

- عدم وجود نظام خاص للموظفين العموميين عن الذي يحكم موظفي القطاع الخاص.

- تعتبر الوظيفة العامة مهنة لا تكاد تختلف عن العمل في القطاع الخاص (الاقتصادي، التجاري،

الصناعي).

- ممارسة الوظيفة العمومية تقوم على اساس فكرة الممارسة الوقتية أو العرضية يعني هذا عدم الاستقرار

والدوام الوظيفي وبالتالي لا يوجد تنظيم خاص للمسار المهني للموظفين.¹

- ليس للموظفين حقوق خاصة إلا ما يستمدونه من الدستور أو قوانين العمل المطبقة على كل القطاعات

بدون استثناء.

- يحق للموظف أن يستقيل من وظيفته وقت ما أراد وألي سبب كان إلا أنه يجب أن يخطر عطاها مهلة

زمنية لكي لا الإدارة المعنية ولا يلحق للإدارة الضرر بها بسبب استقالته.

- تقوم الوظيفة العمومية على مبدأ الخدمة وهذا يعني أن التحاق الموظف بالوظيفة لا يتقدم أي خاصية

أو امتياز فهو يقوم على مبدأ المرونة في تسيير المستخدمين باستعمال الكفاءات التي توجد في عالقة حرة

مع الإدارة المستخدمة.

¹ مولاي لحسن بن فرحات، مرجع سبق ذكره، ص09

- ارتباط الموظف بالوظيفة نفسها، فال يمكن نقله إلى وظيفة أخرى أو أن يرقى إلى رتبة أعلى، بسبب عدم وجود هياكل هرمية دائمة وهذا ما يتماشى مع منطق محاربة اكتساب وسائل الاستبداد واحتكار الوظائف.

- إن إلغاء الوظيفة يعني مباشرة فسخ عقد العمل مع الموظف.¹

2. أسس ومبادئ النظام المفتوح: يفترض هذا مسعى عاما يتضمن مرحلتين:

- تهتم المرحلة الأولى بوضع جرد دقيق لمناصب العمل ووصف يشتمل بالنسبة لكل منصب على العمل الذي يتضمنه والمؤهلات الضرورية للقيام به وكذا الأجر الذي سيتقاضاه صاحبه.

- تخصص المرحلة الثانية لتوظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم ومقتضيات المناصب.

- تكون العالقة بين الإدارة وأعاونها من طبيعة تعاقدية من الممكن فصمها بمبادرة كل من الطرفين.²

ثالثا: النظام المغلق للوظيفة العمومية: يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام الذي يعتبر

الإدارة العامة كمجموعة مستقلة تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية ال من حيث طبيعة المهام

المنوطة بها فحسب ولكن أيضا من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء

هذه المهام باسمها ولحسابها.

تعتمد الوظيفة العمومية في النظام المغلق على نظام المهنة الدائمة التي تتسم بصفة الدوام

والاستقرار حيث ينخرط فيها الموظفون الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة لتقلدها، ويظلون يتدرجون في

مدرجها ويربطون حياتهم بها ، ويتمتعون بمزاياها حتى تنتهي خدمتهم، وتعد هذه المهنة ذات طابع مميز

وتخضع لقانون متميز ومستقل كلية عن القانون الخاص.

¹ مولاي لحسن بن فرحات، مرجع سبق ذكره، ص 09

² خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط3، 2000. ص 178

كما أن مهنة أو حياة مهنية قابلة للتنوع ، حيث ال يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى، بحكم أن عالقة الموظف بالإدارة هي عالقة تنظيمية قانونية أساسية.

تبنيت المدرسة الفرنكفونية هدة الإيديولوجية بحيث ظهر هذا التيار بفرنسا وطبقته في كل مستعمراتها وأستمر هذا النظام بعد حصول هذه الدول المستعمرة على استقلالها وطبق كسياسة لتسيير الموارد البشرية التابعة لقطاع الوظيفة العمومية.¹

ويعود سبب تبني الإيديولوجية الفرنكفونية لهذا النظام لظهوره الأول الذي كان في فرنسا وخاصة بعد الثورة الفرنسية التي الغت مبدأ التمييز الذي يعتمد على فكرة المتاجرة في الوظائف ووارثة الدواوين بالنسبة للقضاء الأعلى وأقرت مبدأ تمتع كل المواطنين بحقهم بالتوظيف في الوظيفة العمومية وهذا حسب المؤهلات والكفاءات.²

الوظيفة العمومية بمفهومها المغلق تعتبر حياة مهنية أو مسارا مهنيا، بمعنى أن الموظف العام لا يرتبط مصيره بوظيفة معينة قارة، بل يمكن للإدارة أن تستفيد من خدماته في أي وظيفة أخرى، أي أنها مهنة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، ويترتب له حقوق ويلتزم بواجبات.

فنظام الوظيفة العمومية المغلق هو النظام الذي يكون فيه الموظف في وضعية قانونية تنظيمية اتجاه الإدارة، وضعية متساوية بين كل الموظفين الذين يؤدون نفس المهام، كما لا يمكن للموظف أن يتفاوض حول كفاءات توظيفه ومساره المهني وراتبه، وفي نفس الوقت بإمكان الإدارة أن تعدل بإدارتها المنفردة المراكز القانونية لأنهم خاضعون للقانون الإداري وملزمون بتأمين خدمة عمومية مستمرة، ويكرسون حياتهم المهنية للدولة، وذلك قصد اضاء طابع الديمومة الوظيفية، التي تقتضي بدورها تفرغ

¹ حداد عمر، مرجع سبق ذكره، ص36

² حداد عمر، مرجع سبق ذكره، ص37

الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني عن باقي النشاطات الأخرى، إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية.

ويقوم النظام المغلق للوظيفة العمومية على عنصرين أساسيين، القانون الأساسي للموظفين والحياة المهنية لهم.¹

والمراد بالقانون الأساسي هو أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين وإنما يخضعون لقواعد خاصة تفرض عليهم واجبات وتخولهم حقوقا تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى، وهي قواعد تهدف في مجملها إلى تحديد كافة العناصر المشكلة للنظام القانوني المطبق على الموظفين العموميين والمنظم لمسارهم المهني ابتداء من التحاقهم بالوظيفة إلى غاية الخروج منها. أما فكرة الحياة المهنية للموظفين فهي نابعة عن طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين القائم على الهرمية والسلك الوظيفي، الذي يرمي إلى تحقيق الاستقرار والثبات، وذلك من خلال الوضعية الممنوحة للأعوان بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية، والتطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف.²

رابعاً: خصائص ومميزات النظام المغلق للوظيفة العمومية:

1. الخائص والمميزات: إن الوظيفة العامة وفقاً لهذا النظام تعد مهنة تتميز بالاستقرار والديمومة مما يؤدي بالموظف للتفرغ لها وتكريس حياته لها، وذلك لأنه يتمتع بمزايا وحقوق وضمانات تختلف عن الأنظمة الأخرى وهذا النوع من الأنظمة متواجد بكثرة في الدول الأوروبية بصفة عامة، بصفة خاصة بريطانيا، أورد الأستاذ محمد صالح فنيش تلخيصاً تمحور حول هاته الخصائص والمميزات وجاء كالتالي:

¹ د. ربوح ياسين، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مرجع سبق ذكره، ص 401

² د. ربوح ياسين، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مرجع سبق ذكره، ص 402

- سياسية اختيار الموظفين: إن هذه السياسة تقوم على أساس اختيار الأفراد المؤهلات العلمية وذلك بعد إجراء امتحان يكشف عن المستوى الثقافي لكل ممتحن، بعدها يتم تلقيهم للتدريب الكافي بعد التحاقهم بالأعمال التي أوكلت إليهم قصد اكتسابهم للتخصص المطلوب.

- فكرة الترقية: إن وضوح فكرة الترقية إلى منصب أعلى في الوظيفة يعتبر من الحقوق بالوظيفة عند توفر شروطها.

- عدم ارتباط الموظف بوظيفة معينة: ويقصد من هذا القول بأن الإدارة هي المسؤولة بالحقاق الموظف بأي وظيفة أخرى داخل الإطار العام بصفة التي يلتحق بها، ولهذا فإن إلغاء الوظيفة لا ينجر عنه فصل الموظف.¹

ومن خصائص ومزايا النظام المغلق للوظيفة العمومية نذكر:

- تعزيز روح الوفاء والولاء للوظيفة العمومية، حيث يرتبط بها الموظف طيلة حياته، والولاء هو من الشروط الأساسية والضرورية لنجاح الإدارة العامة.

- ضرورة التزام الإدارة بتدريب وتنمية وتطوير موظفيها، ذلك للرفع من مستواهم وكفاءتهم الإدارية.

- تنمية وتطوير حسن سير وسيرورة وانتظام الإدارة العامة، نظرا للطمأنينة التي تبعث في نفوس الموظفين على مستقبلهم والاستمرار في وظيفتهم.²

خامسا: الفرق بين النظام المفتوح والنظام المغلق للوظيفة العمومية: تتمثل أهم الفوارق بين نظامي

الوظيفة العمومية في النقاط التالية:

¹ محمد الصالح فنيش، محاضرات في قانون الوظيفة العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2013. ص19

² محمد حسن علي، الموسوعة العلمية في نظام العاملين المدنيين بالدولة طرق شغل الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية للتوزيع والنشر، ط1 الاسكندرية، مصر، 2004. ص06

- إن نظام الوظيفة العمومية المفتوح يطغى عليه الطابع التجاري الذي تتبعه المشاريع الخاصة، بينما النظام المغلق أقرب ما يكون إلى النظام العسكري، فالموظف يكرس حياته لخدمة الإدارة العمومية، كالجندي أو الضابط يكرس حياته للخدمة العسكرية مرتقيا من رتبة إلى أخرى ومن إلى أخرى بصفة منتظمة، وهذا ما يجعل النظام المفتوح يهتم بتحقيق الأرباح والفوائد المادية بينما النظام المغلق يهتم بتحقيق الخدمة العمومية.

- في النظام المفتوح تعتبر الوظيفة العمومية شأنها شأن أي عمل حر، أما في النظام المغلق نجد عكس ذلك فهي مهنة العمر.

- يتميز النظام المفتوح بعدم وجود وظائف دائمة، فالوظائف متجددة باستمرار، أما النظام المغلق يتميز بديمومة الوظائف العامة واستقرارها.

- يعتمد النظام المفتوح على التخصص الشديد في اختيار الموظفين العموميين، أما النظام المغلق بالصلاحيات العامة، أي بتوفر شروط ومؤهلات معينة تمثل الحد الأدنى لشغل الوظائف العامة.

- في النظام المفتوح لا يوجد نظام موحد شامل خاص بالتعيين والترقية، أما في النظام المغلق فهناك نظام قانوني أساسي يحكم التعيين والترقية في الوظيفة العمومية، بل إن الترقية حق من حقوق الموظفين.

- علاقة الموظف بالإدارة العمومية في النظام المفتوح تعاقدية، أما في النظام المغلق قانونية تنظيمية.

- في النظام المفتوح يخضع الموظف العام للقانون بصفة أولى، لأنه يعتبر أن الخضوع للقانون أولى من الخضوع للرئيس الإداري، أما في النظام المغلق فنجد أن الموظف يخضع لمبدأ التسلسل الرئاسي حيث يلتزم المرؤوس بتعليمات رئيسه الإداري، إذ أن عدم طاعة الرئيس الإداري يعتبر خطأ مهني، وليس

للموظف حق المناقشة والرفض إلا في حدود ضيقة لما تكون مخالفة القانون واضحة لا لبس فيها.¹

¹ د. ريوح ياسين، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مرجع سبق ذكره، ص 412

خلاصة الفصل

يعد المرفق العام من المظاهر الإيجابية لنشاط الإدارة، كما تعد فكرة المرفق العام من أهم الموضوعات في القانون الإداري، حيث أنها تسعى دوماً لتقديم وتوفير الخدمات الاجتماعية للعامة وذلك لكونها ترجع إليها معظم النظريات والمبادئ التي أنشأها القانون الإداري، كالعقود الإدارية والأموال العامة والوظيفة العامة.

وانطلاقاً من مصطلح الوظيفة العمومية يفهم أننا أمام أنشطة ووظائف وأعمال، تصطبغ بالطابع العمومي والهدف منها تحقيق المصلحة العمومية لذلك فإن مواضيع ومفاهيم الوظيفة العمومية مرتبط بنظر الدولة إليها وإلى كيفية تحقيق المرفق العام للأهداف المسطرة لهم.

والوظيفة العمومية وفي شتى أنحاء العالم تتبع نظامين اثنين، نظام مفتوح ونظام مغلق، فالنظام المفتوح يعتبر الوظيفة العمومية مجرد أنشطة واختصاصات لا يتميز فيها الموظفون عن عمال القطاع الخاص وهو متواجد بالدولة الأنجلوسكونية الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها، أما بالنسبة للنظام الثاني وهو النظام المغلق فيعتبر الوظيفة العمومية دائمة ويتميز بالاستقرار وهذا النوع من النظام متواجد في الدولة الأوروبية جل الدول العربية.

**الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيروية
المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة
العامة المطبقة**

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

تمهيد

الجزائر من الدول التي عانت من مخلفات الاستعمار سواء على المستوى الاجتماعي أو الاقتصادي فعلى صعيد الوظيفة العمومية فقد مرت الجزائر بالعديد من المراحل قصد تطويرها، فكان عليها أولاً سد الفراغ الناجح عن رحيل المستعمر، ومحاولة إيجاد خطط للعمل على استقرار المرافق العامة وعدم توقفها، لذلك يعتبر نظام الوظيفة أو المناصب بمثابة خدمة لا تختلف عن باقي المهن الأخرى في تسيير المرافق العمومية وتلبية طلبات الشعب.

ولدراسة التطور الحاصل في الوظيفة العمومية ومحاولة ربط سيرورة المرافق العامة بالتطور

الحاصل في هذه المنظومة وجب تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: تطور الوظيفة العامة في الجزائر

المبحث الثاني: تسيير المرافق العمومية في الجزائر وفق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

المبحث الأول: تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر

في هذا المبحث سوف يتم دراسة مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر، وذلك منذ استقلال الجزائر واسترجاعها لسيادتها الوطنية وكيف تطورت بعدها أنظمة الوظيفة العمومية فيها، ويمكن تلخيص هذه المراحل إلى ثلاث مراحل أو محطات رئيسية وهي كالتالي: المرحلة الانتقالية ما بين 1962-1966، والمرحلة الثانية هي مرحلة التطوير والتكيف ممتدة ما بين 1966-1978، ومرحلة توحيد عالم الشغل وهي ما بين 1978-1990 وصولا إلى مرحلة صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 2006.

المطلب الأول: المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية 1962-1999

وهي المرحلة التي تمتد ما بين سنوات 62-1966 تاريخ صدور أول قانون أساسي للوظيفة العمومية، عانت الإدارة الجزائرية الفتية خلالها، من وطأة الآثار السلبية الموروثة، من هياكل مادية قائمة غير مكيفة، وعادات ومفاهيم ومصطلحات لغوية ومناهج مفروضة حسب تعبير وزير العدل الفرنسي صعب عليها مواكبتها لاعتبارات عديدة، كاختلاف الإيديولوجية والثقافة والتوجهات الأساسية المقررة من قبل السلطات العمومية الجزائرية التي أقامت الدولة من الناحية القانونية على معالم دستور 1963 الذي ركز الحكم في يد السلطة التنفيذية، "وحدة السلطة" تحت مراقبة وإشراف الحزب المكلف بالتنشيط والتصور وتحقيق فعالية السلطة واستقرار مؤسساتها، أي دولة الحزب المتمثلة في الجمع بين صفتي الأمين العام للحزب ورئيس الدولة.¹

¹ سعيد مقدم، هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم، مجلة الإدارة، مطبوعات المدرسة الوطنية للإدارة، ع2، الجزائر، 2013. ص88

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

التي لم يخرج التصحيح الثوري ل 19 جوان 1965 عن منطقتها في بناء وتسيير المؤسسات الوطنية وقد ترتب عن ذلك انتشار بيروقراطية معرّقة ومكلفة انعكست سلبا على دور الوظيفة العمومية في المساهمة في انطلاقة التنمية وإلى عدم توازن وانسجام هياكلها الموروثة، إلى جانب اصطدامها بجملة من الظواهر ككثرة النصوص التشريعية والتنظيمية القائمة وندرة التأطير و انعدام التوازن في تعداد المستخدمين بسبب الفراغ المهول الذي خلفه المعمر، بحيث لم يكن يتجاوز تعداد المستخدمين في قطاع الوظيف العمومي في عام 1962 باختلاف فئاته 55594 عون دولة على المستوى الوطني؛ وفي إحصاء آخر بتاريخ 1 أبريل 1963 تم تسجيل تواجد 14414 موظف فرنسي وأجنبي، ليرتفع هذا العدد بتاريخ 01 أبريل 1964 إلى 16292.

إن مجمل تعداد الوظيفة العمومية لم يكن كاف للطلبات المستجدة والمتنامية للمنتفعين بخدمات المرافق العمومية القليلة القائمة في هذه الفترة، وهو ما دفع بالسلطات العمومية إلى اتخاذ بعض التدابير الاستعجالية التي تصب في إعادة تنظيم المؤسسات وتطوير مهارات العنصر البشري، ومنها اللجوء إلى طرق باب التعاون التقني والثقافي والعلمي مع العديد من البلدان التي تربطها ببالدنا عالقات صداقة وأخوة، وإعادة ترتيب وتنظيم جميع الأحكام السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية وتكييفها ومقتضيات المجتمع.¹

وهي المرحلة الانتقالية التي توجت بصدور نصوص عديدة كانت ترمي إلى إعادة الاعتبار إلى المواطن الجزائري الذي طالما حرم من تولية الوظائف العمومية وهضمت حقوقه المهنية، من عزل من وظيفته أثناء فترة الاحتلال بسبب مشاركته في حرب التحرير؛ أو تلك المتعلقة بإعادة إدماج بعض

¹ سعيد مقدم، تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة الإدارة، مطبوعات المدرسة الوطنية للإدارة، ع44، الجزائر، 2016. ص10

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

الإطارات، المغاربة والتونسيين والفرنسيين، ضمن الإطارات الجزائرية بدواعي الحاجة ومن تلك النصوص

نشير إلى ما يلي:¹

- الأمر رقم 1/62 المؤرخ في 1962/7/6 المتعلق بإعادة إدماج بعض الموظفين في مناصبهم؛

- الأمر رقم 140/62 المؤرخ في 1962/9/12 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية

والمغربية والتونسية ضمن الإطارات الجزائرية؛

- كما صدر المرسوم 62/503 المؤرخ في 1962/07/17 الذي حدد الإجراءات الكفيلة بالالتحاق

بالوظيفة العمومية.

وقد مهدت هذه المرحلة الانتقالية بنصوصها الأساسية، إلى انطلاقة المرحلة الثانية، مرحلة

التنسيق والانسجام، كتنظيم وتصحيح لعيوب المرحلة السابقة.

1. خصائص الوظيفة العمومية في هذه المرحلة: لقد واجهت عدة مشاكل نذكر منها اضطراب الإدارة

إلى التمديد والعمل بأحكام وقوانين الوظيفة العمومية الموروثة من الاستعمار.

واتسمت هذه الفترة أيضا بعدة نقائص أخرى نذكر منها:²

- انعدام التوازن والانسجام في هياكل الوظيفة.

- نقص فادح في التأطير بسبب الفراغ الذي خلفه الإستعمار الفرنسي، لا سيما الهجرة المكثفة للعديد من

قدماء الموظفين الفرنسيين، وصعوبة استخلافهم بموظفين عموميين جزائريين يتمتعون بمؤهلات وقدرات

تمكنهم من تولية الوظائف العمومية المتخصصة في الجزائر.

¹ سعيد مقدم، تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، مرجع سابق. ص11

² د. لجلط فواز، تكريس النظام المغلق ضمانا لاستقرار الموظف العمومي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع11، الجزائر،

سبتمبر، 2018. ص16

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

ولمواجهة هذه النقائص والسلبيات التي أثرت على الوظيفة العمومية في بداية بنائها اتخذت عدة تدابير من أجل تجاوز هذه النقائص والسلبيات والتي من أهمها ما يلي:¹

- اللجوء إلى التعاون التقني والثقافي والعلمي مع البلدان التي تربطها بالجزائر عالاقات صداقة.
- القضاء على العجز المسجل في ندرة التأطير، وانتهاج سياسة التوظيف العاجل والسريع للمستخدمين الجزائريين، وقد ترتب على ذلك نتائج وخيمة على أكثر من صعيد منها انتشار ظاهرة البيروقراطية وتكليف الخزينة العمومية بنفقات زائدة وباهظة.
- إعادة تنظيم وصياغة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالوظيفة العمومية وتكييفها مع متطلبات المجتمع الجزائري.

المطلب الثاني: مرحلة التطوير والتكيف ممتدة ما بين 1966-1978

يطلق على هذه المرحلة "التطوير والتكيف" وهي ممتدة ما بين الفترة 1966 وحتى غاية 1978 كما يطلق عليها مرحلة الوظيفة العمومية القائمة على المبادئ الإيديولوجية (الحزب والثورة والاشتراكية) بحيث تميزت هذه المرحلة بصدور أول نص قانوني يتعلق بتنظيم الوظيفة العمومية للجزائر المستقلة، من خلال الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، في مرحلة اتسمت بفراغ قانوني وضعف في تأطير المؤسسات الخدمائية والاقتصادية والانتاجية.²

وذلك رغبة منها في تحقيق التنسيق والانسجام بين جميع الهياكل، وقصد تكييف نظام الوظيفة العمومية مع متطلبات المواطنين، باشرت الدولة الجزائرية في إصدار القانون الأساسي سالف الذكر في

¹ د. لجلط فواز، مرجع سابق، ص16

² رميني جمال، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر: خيار تنظيمي أم حتمية اجتماعية - سياسية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع31، الجزائر، ديسمبر 2017. ص318

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

شهر جوان من سنة 1966، بعد أن تم الموافقة عليه من طرف مجلس الوزراء ومناقشته من قبل مجلس الثورة، وقد تميز هذا القانون بوضعه لمبادئ وقواعد أساسية تساهم في إصلاح منظومة الوظيفة العمومية على مستوى مختلف المؤسسات.

كما تم الاهتمام بضرورة انسجام شبكة الأجور والمرتبات بين جميع العمال، بحيث شرعت السلطات العمومية في سنة 1974 بتشكيل لجنة وطنية عهدت لها مهمة دراسة واقتراح سياسة وطنية تهدف إلى خلق نظام منسجم للأجور على مستوى الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي.

رغم أن الغاية المرجوة من خلال إصدار القانون سالف الذكر كان يهدف إلى إصلاح الإدارة الجزائرية من خلال إحداث قطيعة مع النظام الفرنسي وتجسيد السيادة والاستقلال السياسي، إلا أن تركيزه المفرط على الجانب الأيديولوجي من جهة وتأثره المفرط بالروح الوطنية ومبادئ الثورة التحريرية وحزب جبهة التحرير الوطني والتي اتخذها كمرجعية تاريخية ساهمت بشكل واضح في توجيه القواعد الأساسية للنص المنظم للوظيفة العمومية من خلال تشجيع المبادئ الثورية والعمل على ضرورة ضمان المساواة بين جميع الجزائريين دون استثناء، مع إغفاله لعناصر ذات أهمية بالغة تتمثل في تشجيع المنافسة العادلة المبنية على الكفاءة والمبادرة الفردية.¹

لقد ساهمت المبادئ الثورية والأحادية الحزبية في بلورة نظام وظيفة عمومية قائمة على مبادئ واتجاهات مبنية على خلفية اشتراكية، من خلال إصدار الأمر رقم 74/71 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، وساهم هذا التوجه في عدم بلوغ النتائج المرجوة، مهما يكن من أمر وبالرغم من صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وما جاء به من توجيهات وتعليمات استهدفت إصلاح منظومة

¹ رميني جمال، مرجع سابق، ص 318

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

الوظيفة العمومية، غير أنه أظهر محدوديته وعدم امكانية إشرافه على القطاع نتيجة للتوجه الذي اعتمده مما تطلب التفكير إلى ضرورة ايجاد بديل آخر.¹

فالإصلاح الإداري كان في نظر السلطات العمومية في هذه الفترة أكثر من ضروري، انطلاقا من البلدية والولاية وصولا إلى الإدارة المركزية ومصالحها، بما يخدم الثورة وبناء المجتمع الاشتراكي 13 دون إهمال مكانة ودور العنصر البشري بإقرار منظومة قانونية تأطر ذلك.²

1. الاهتمام بمنظومة التكوين الإداري: كانت الإدارة الجزائرية وهي في طور بنائها، مطالبة ببذل جهود معتبرة في مجال الضبط والتكوين والإتقان عن طريق معاهد ومدارس للتكوين المتخصص، سواء قبل أو بعد التوظيف قصد مواجهة الاحتياجات المتزايدة لخدماتها كما وكيفا، وفي هذا الإطار شهدت سنة 1964 ميلاد المدرسة الوطنية للإدارة التي عمدت لها مهمة الإعداد والتأهيل وتحسين المستوى والمعارف الضرورية للإطارات بمستوى جامعي، قبل الالتحاق بخدمة الوظيفة العمومية، تالها إنشاء مراكز للتكوين الإداري عام 1968 لنفس الغرض، كلفت في تكوين إطارات التحكم والتنفيذ في مختلف الأسلاك والرتب سواء الوزارية المشتركة منها أو النوعية، إلى جانب اهتماماتها بعمليات الإتقان والتكوين عن طريق المراسلة والتحصير للامتحانات والاختبارات المهنية وتنظيمها لفائدة الوظيفة العمومية ككل.

ولهذا الغرض صدر المرسوم رقم 52/69 المؤرخ في 12 مايو 1969 الذي يعد بمثابة الإطار القانوني للتكوين والإتقان في المجال الإداري من حيث ضمان إعداد المترشحين للوظائف العمومية وتحسين وضعيتهم وترقيتهم بعد الالتحاق بها، وذلك في مختلف فروع قطاع الوظيفة العمومي الأخرى.

¹ رميني جمال، مرجع سابق، ص 318

² سعيد مقدم، مرجع سبق ذكره، ص 13

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

2. الاهتمام بانسجام شبكة الأجور والمرتبات: مع بداية عام 1974 قامت السلطات العمومية المعنية بعالم الشغل، بإنشاء لجنة وطنية عهدت لها مهمة دراسة واقتراح سياسة وطنية الانسجام الأجور والمرتبات بين القطاع العمومي الاقتصادي وقطاع الوظيف العمومي بهدف القضاء على مختلف التوترات المسجلة في المحيط الإداري و في عالم الشغل ككل، وبسط روح الاستقرار لدى مستخدمي هذه القطاعات، وتحفيزهم على المشاركة في التنمية الوطنية وذلك بالعمل على تقليص الفجوة القائمة في أجور ومرتبات الأعوان العموميين مع زملائهم العاملين في مختلف فروع نشاطات القطاع العمومي¹⁹ وتدعيم احتياجات قطاع الوظيف العمومي التي كانت تعاني في عام 1975 من عجز قدر بـ 30 ألف إطار والتشديد على ضرورة وضع نظام تحفيزي، من شأنه المساهمة في الحد من النزيف المسجل في قطاع الوظيف العمومي لأحسن الإطارات المكونة من قبل الدولة، والتحاقها بمختلف القطاعات الاقتصادية والتجارية، من شركات وطنية ومؤسسات عمومية، وذلك تحت تأثير المغريات المادية والاجتماعية المتنوعة.

لقد كان لظهور نوع من التباعد والانفصال العميقين بين قطاعين تابعين للدولة (قطاع وظيف عمومي، وقطاع اقتصادي عمومي) الأثر البالغ على تقلص نطاق تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر عام 1966، مما أثر سلبا على طرق التسيير الإداري وعلى دور الإدارة في مجتمع هو في حاجة إليها لتعزيز وتحقيق مختلف جوانب الاستقلال والارتقاء إلى ما نطمح إليه من تقدم وازدهار في مختلف المجالات ومنها عالم الشغل.¹

ككل الذي فرض على السلطات العمومية الإذعان للتيار الإصلاحية الجارف الذي ظهر في السبعينيات وأدى إلى صدور القانون الأساسي العام للعامل S.G.T في عام 1978 الذي استحوذ على

¹ سعيد مقدم، مرجع سبق ذكره، ص15

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

كافة فروع نشاطات العمل وعمل على إزالة كل مميزات قطاع الوظيفة العمومية وفلسفته النوعية، قانون استمدت أحكامه من الميثاق الوطني والدستور لعام 1976 (المادتان 151 و 154).

المطلب الثالث: مرحلة توحيد عالم الشغل امتدت من 1978-1989

إن التحديات والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي أضحت تهدد استقرار الإدارة من حيث القدرة على المحافظة على الموظفين في ظل القدرة المادية التي أصبح قطاع القطاع الاقتصادي يوفرها، أبانت بعض العيوب أو كما يسمى بمحدودية تطبيق القانون 66-133، وبعد انتهاء الدولة للمنهج الاشتراكي على كافة الأصعدة والقطاعات، أصبح التفكير في قانون يتماشى والمتغيرات الجديدة مما أدى إلى صدور قانونين.

ومنه ظهرت الحاجة الملحة لدى السلطات العمومية إلى إعادة تنظيم وتوحيد عالم الشغل، وهو ما مهد إلى الدخول في مرحلة جديدة ميزت عالم الوظيفة العمومية والشغل في بالدنا.¹

- **الفترة الممتدة ما بين 1989 إلى 1990:** على عكس الفترة السابقة، شهدت الجزائر خلال هذه الفترة انهيار أسعار البترول من 36 دولار للبرميل الواحد إلى 08 دولار، مما أحدث أزمة اقتصادية خطيرة استدعت الدولة إلى تبني سياسة التقشف والاسراع في تطبيق المخطط الخماسي الثاني 1985-1989 تحت شعار " العمل والصرامة لضمان المستقبل، وقد ترتب عن هذه الوضعية أزمات اجتماعية واقتصادية تمثلت في نقص المواد الغذائية الأساسية وارتفاع الأسعار، ازدياد البطالة، مما تسبب في وقوع اضطرابات وأزمات اجتماعية ومظاهرات شعبية تعبيراً عن الأوضاع الاجتماعية وتدني القدرة الشرائية والبيروقراطية، فكانت أحداث 5 أكتوبر 1988 من النتائج التي أفرزتها الأوضاع الاقتصادية إلى جانب سوء التسيير المسجل من قبل قطاع الخدمة العمومية.

¹ د. لجلط فواز، مرجع سابق، ص 19

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

لقد سمح دستور 1989 بالانفتاح السياسي وتبني نظام الديمقراطية الذي فتح المجال للتعددية الحزبية، وهي تعتبر تجربة أولى بالنسبة لبلد خرج من الاستعمار منذ 27 سنة، طبق خلالها النظام الاشتراكي وتبنى أفكار وايدولوجية مبنية على الاحادية الحزبية، وقد سجلت هذه المرحلة كذلك عدم الاستقرار الاجتماعي نتيجة للوضع الاقتصادية المتدهورة، حيث عرف المجتمع الجزائري خلال هذه الفترة منعطفا خطيرا تمثل في دخول البلاد في أزمة أمنية سميت بالعشرية السوداء.¹

- **مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية:** وتعتبر هذه المرحلة أهم مرحلة في تطور في الوظيفة العمومية في الجزائر، حيث تميزت من الأساس بمباشرة إصلاح هذه المنظومة وذلك بناء على الاعتبارات التالية:

1. بعض الاعتبارات المشجعة على الإصلاح: مع مرور الوقت، تأكدت محدودية العمل بأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966 مما أعاق التطور التدريجي المنظم والمنسجم لتعداد المستخدمين إلى جانب عدم التحكم في عمليات التوظيف، لغياب نظام صارم في الانتقاء، واتسام النظام القانوني المطبق على أعوان الدولة بالغموض والالتباس لتكاثر نصوصه وتناثرها في عالم الشغل الموحد في إطار القانون الأساسي العام للعامل، ودون تمييز واضح يراعي نوعية ومهام مختلف فروع نشاطاته، علاوة على إساءة فهم الوظيفة العمومية والإدارة كتعبير عن الدولة. بل أنه غالبا ما أصبحت الإدارة تقدم كتفسير ميسر لكل إخفاق أو فشل، انعكس سلبا على مفهوم الخدمة العمومية، وبالتالي على مفهوم دولة القانون المنشودة بمحتواها الحقيقي الديمقراطي.²

2. بعض المحاولات لإصلاح وتطوير المنظومة الإدارية الوطنية: في مجال المحاولات العملية لإصلاح المنظومة الإدارية، تجدر الإشارة إلى أهم المحطات الجادة في مسيرة الإصلاحات في الجزائر.

¹ رميني جمال، مرجع سابق، ص 319

² سعيد مقدم، تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص 17

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

- تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة سنة 1987: لجأت السلطات العمومية في عام 1987 إلى إنشاء مجموعة عمل وزارية مشتركة عهدت إليها مهمة إعداد تقرير شامل يتعرض بالدراسة والتشريح لواقع الإدارة العمومية بخصوص مجال وطرق تدخلها ومهامها، ووسائل معالجتها من زوايا مختلفة معتمدة في ذلك على دراسة ومعاينة واقع القطاع العمومي الجزائري ككل/ الاقتصادي والإداري/ وذلك اعتبارا للحيز الهام الذي تشغله الإدارة في بناء الجهاز الاقتصادي والاجتماعي للدولة منذ الاستقلال عبر مساهمتها في وضع ميكانزمات إشراف الدولة وتدخلها في جميع مجالات الاقتصاد الوطني.¹

- تشكيل مجموعة العمل الوزارية المشتركة عام 1991: بادرت السلطات العمومية في شهر ديسمبر من سنة 1991 إلى تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة عهدت لها مهمة إعداد دراسة شاملة لواقع الإدارة الجزائرية وسبل تطويرها، توجت أشغالها بتقديم تقرير واف للحكومة، يتعرض لإشكالية الإدارة العمومية من حيث مهامها وصلاحياتها وضرورة تطويرها بما يتلاءم والتحولات المؤسساتية المحلية والعالمية.²

- إنشاء اللجنة الوطنية لإصلاح هيكل الدولة ومهامها عام 2000: تم إنشاء وتنصيب لجنة وطنية لإصلاح هيكل ومؤسسات الدولة في نهاية عام 2000 عهدت لها جملة من المهام الأساسية المتمثلة فيما يلي:

- التركيز على سبل إصلاح يشمل الجوانب المتصلة بتنظيم الدولة وسيرها، أي إعادة تحديد مهام هيكل الدولة على كافة المستويات وصلتها بالمؤسسات العمومية.

- وضع آليات للتنسيق والتنظيم والمراقبة على المستويين المركزي والمحلي.

¹ سعيد مقدم، تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، مرجع سابق. ص 18

² سعيد مقدم، نفس المرجع، ص 20

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

- اقتراح صياغة متلازمة للقوانين الأساسية ألعوان الدولة على اختلاف مسؤولياتهم من حيث طبيعتها ومستواها.

- حصر مشاكل تنظيم الدولة وتسييرها حصرا شاملا يتماشى ومقتضيات تطور مجتمعنا.¹

¹ سعيد مقدم، نفس المرجع، ص21

المبحث الثاني: تسيير المرافق العمومية في الجزائر وفق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

يعتبر الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 القانوني الأساسي العام للوظيفة العامة في الجزائر، ومن خلال هذا المبحث نحاول التعرف على تسيير المرافق العمومية في الجزائر وفق هذا القانون، حيث نتطرق للمرافق العمومية في ظل القانوني الأساسي 03-06 للوظيفة العمومية (المطلب الأول)، ثم نستعرض أثر القانوني الأساسي العام للوظيفة العمومية 03-06 في أداء المرفق العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المرافق العمومية في ظل القانون الأساسي 03-06 للوظيفة العمومية

من خلال هذا المطلب نتطرق لأساليب تسيير المرفق العام وفق منظور القانون الجزائري والمرفق العام في ظل القانون الأساسي 03-06 للوظيفة العمومية.

أولاً: أساليب تسيير المرفق العام وفق القانون الجزائري: عمل المشرع الجزائري منذ الاستقلال على تكريس عدد من الأساليب لتسيير المرفق العام، ظهرت من خلال تبني التسيير العمومي الذي يعتبر من الأساليب التقليدية من حيث الاعتماد على الأول المباشر، أو التسيير عن طريق المؤسسات العمومية.

1. الأسلوب المباشر: يقصد بالتسيير المباشر للمرفق العام أن تقوم الإدارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها، سواء كانت الإدارة مركزية أو محلية على أساس أن المرفق العام لا يملك استقلالية مالية ولا شخصية معنوية ولا جهاز تسيير خاص¹.

¹ فتحة فرطاس، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، مج02، ع15، 2016، ص311.

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

على هذا الأساس فالموظفون العاملون في هذا المرفق هم موظفون عموميون يخضعون فيما يتعلق بتعيينهم وتحديد مرتباتهم واختصاصاتهم لقانون الوظيف العمومي كما أن أموال هذا المرفق هي أموال عامة والقرارات التي تصدرها قرارات إدارية والعقود التي يبرمونها عقود تتضمن شرط غير مألوفة في العقود المدنية¹.

2. تسيير المرفق العام عن طريق المؤسسات العمومية: مرت المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر عموما بعدة مراحل، واكبت عملية البناء الاقتصاد والاجتماعي منذ الاستقلال، وأفرزت العديد من المكاسب المحققة في ظل القطاع العام، الذي عرف تقويم متواصل نتيجة التجارب والإصلاحات المتكررة، والتي تمت من خلال مرحلتين بارزتين، ميزتا الجانب التنظيمي والإداري للاقتصاد وللمؤسسات الاقتصادية العمومية وهما²:

- **المرحلة الأولى قبل سنة 1980:** وهي مرحلة التسيير المركزي للنشاط الاقتصادي الوطنية للمؤسسات الاقتصادية الوطنية، وقد عرفت أنماط تسيير مختلفة، تم توحيدها من خلال أسلوب التسيير الاشتراكي.

- **أما المرحلة الثانية كانت بدايتها من سنة 1980:** وهي مرحلة الإصلاحات الاقتصادية والتحول من المركزية إلى اللامركزية في التسيير عبر إعادة الهيكلة للمؤسسات قبل مرورها إلى الاستقلالية فيما بعد. وقد عرفت الدولة الجزائرية هذا الأسلوب لتسيير المرافق العامة في إطار الإيديولوجية الاشتراكية الذي انتهجته الدولة بعد الاستقلال، لذلك قامت الدولة بإنشاء مؤسسات عمومية حوّل لها المشرع سلطة

¹ أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2007، ص350.

² مصطفى بودراف، التسيير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه، رسالة لنيل شهادة الماجستير في قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2011م، ص06.

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

تسيير المرافق العامة ومنحها نوعا من المرونة من خلال أنظمتها القانونية لغرض تحسين الخدمة العمومية¹.

3. أسلوب تفويض المرفق العام: تقنية تفويض المرافق العمومية في تسيير المرافق العمومية ليست بالتقنية الحديثة على صعيد التشريع الوطني، بل تعود جذورها إلى العديد من النصوص القانونية التي توطر القطاع العام الإداري والاقتصادي على السواء، إلا أن عودة الاهتمام بتفويض المرافق العام بموجب أحكام المرسوم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العمومية².

يعرف التسيير المفوض للمرفق العام بأن يمنح الشخص العام لشخص خاص أو عام مهمة تأمين تنفيذ مرفق لفترة زمنية محددة، والتأهيل قد يكون بصفة منفردة لفائدة هيئة عمومية أو شخص عام متخصص، أو قد يكون بصفة تعاقدية، وفي هذه الحالة يمكن الحديث عن التفويض التعاقدي للمرفق العام³.

ثانيا: المرفق العام في ظل القانون الأساسي 06-03 للوظيفة العمومية: جاء الأمر رقم 06-03⁴ المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ليجسد التوجه العام للدولة نحو الانفتاح الاقتصادي وقد

¹ صبرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، ع5، ديسمبر 2017، ص291.

² صالح زمال، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، العدد32، الجزء الأول 2018، ص495.

³ عبد الصديق شيخ، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسبية بن بوعلي الشلف مج12، ع02، 2020، ص195.

⁴ الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد46، المؤرخة في 16 يوليو سنة 2006.

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

تم بموجب هذا القانون تمييز تطبيقه والذي خص مرافق محددة، إذ نصت المادة 2 منه على أنه "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 العمومية ذات الطابع العلمية والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي"¹.

وحسب استطلاع الأمر 03-06 السالف نجده خص تسيير المرفق العام بخصوصيات وهي:

1. علاقة الموظف بالمرفق العام: أصبح موظفو المرفق العام يتمتعون بنام حماية المسار المهني، أي التوظيف الدائم حيث نصت المادة 4 منه على "يعتبر موظفًا كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته"².
2. التوظيف في المرفق العام: أصبح المرفق العام يستقطب مختلف الفئات بالاعتماد على مبدأ المساواة والكفاءة في التوظيف، وهو ما جاء به الأمر 03-06، حيث نصت المادة 74 منه على أنه "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"³. وحددت المواد من 75 إلى 80 منه الأمر 03-06 السالف الذكر المتعلق بالقانون العام للوظيفة العمومية، شروط التوظيف في الوظيفة العمومية على أساس كفاءات جزائية ذات كفاءة ولا تحمل سوابق قضائية وعلى أساس التوظيف عن

¹ المادة 2 من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 03.

² المادة 4 من الأمر رقم 03-06، المرجع السابق، ص 04.

³ المادة 74 من الأمر رقم 03-06، المرجع السابق، ص 08.

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

طريق المسابقات على أساس الاختبارات على أساس الشهادة وعلى أساس الفحص المهني والتوظيف المباشر.

المطلب الثاني: أثر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03 في أداء المرفق العام

تحقيق النجاح في المرفق العام مرهون بالاستخدام الأمثل لموارد البشرية والعمل على تثمينها وتنميتها ورفع مستوى كفاءاتها المهنية عن طريق التأهيل، حيث أن الاتجاه السائد في أغلب دول العالم هو إدراج عملية التوظيف في الإدارة العمومية في إطار منظومة شاملة ومنسقة، تجعل من الكفاءات إلى جانب المساواة مبدئين أساسيين لاختيار المترشحين للوظيفة العمومية. فمبدأ المساواة تبناه المجتمع الدولي في الإعلام العالمي لحقوق الإنسان في سنة 1948، حيث نصت المادة 21 منه على أنه "يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده"¹، وهو ما أشار إليه المادة 74 التي سبق ذكرها من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أن التوظيف يخضع إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية.

من خلال هذا المطلب نتطرق لأثر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في أداء المرفق العام، حيث نتطرق لتبني معيار الكفاءة كأساس للتوظيف، وتنفيذ التأهيل الإداري قصد ضمان الممارسة السليمة لهذا الحق.

¹ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص130.

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

أولاً: تبني معيار الكفاءة كأساس للتوظيف: تبني المشرع الجزائري في المادة 79 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على معيار الكفاءة بنصها على أن التأهيل ومستوى التكوين أساس للالتحاق بالوظيفة العمومية، وقد أكدت المادة 107 من نفس الأمر ذلك بتكريس التأهيل ومستوى التكوين لدى الموظف، فمن بين أوجه تبني المشرع لمعيار الكفاءة كأساس للمسار المهني للموظف العمومي أن فرضه على الإدارة كالتزام، وجعل من التأهيل كضمان لحسن سير المسار المهني للموظف.

1. التأهيل الإداري كالتزام على الإدارة العمومية: كرس الأمر 06-03 التأهيل الإداري كأحد حقوق الموظف العمومي، حيث نصا المادة 38 منه على "للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية"¹.

كما أكد المشرع في الأمر 06-03 السالف الذكر على التأهيل، حيث خصص فصل كامل للتكوين في الباب الرابع المتضمن تنظيم المسار المهني للموظف العمومي في الفصل الخاص منه، مؤكداً في المادة 104 منه على "يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة. قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية، وتأهيله لمهام جديدة"².

حيث نجد أن المشرع جعل التكوين من واجبات الإدارة العمومية اتجاه الموظف العمومي الجديد أو المتواجدين في الخدمة، قصد تحسين تأهيلهم.

¹ المادة 38 من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 06.

² المادة 104 من الأمر رقم 06-03، المرجع نفسه، ص 10.

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

في نفس السياق أوردت المادة 105 من الأمر 03-06 السالف الذكر تفصيل وإجراءات عملية التأهيل عن طريق التنظيم، حيث نصت على أنه "تحدد شروط الالتحاق بالتكوين وتحسين المستوى وكيفيات تنظيمه ومدته وواجبات الموظف وحقوقه المترتبة على ذلك عن طريق التنظيم"¹.

2. التأهيل الإداري كضمان لحسن سير المسار المهني للموظف العمومي: كما أشنا فإن المادة 104 من الأمر 03-06 السالف الذكر، أكدت على الأهداف المرجوة من عملية التكوين وهي ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية وتأهيله لمهام جديدة، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد وضع الخطوط العريضة للأهداف المبتغاة من التأهيل كهدف للتكوين، فجعل من التكوين آلية لتحسين أداء الموظف، والمقصود بالتأهيل هنا هو رفع كفاءة الموظف، إذ أن الموظف العمومي الجديد يفترض قبل التحاقه بالوظيفة العمومية أنه يتمتع بمستوى دراسي أو مؤهل علمي يمكنه من المشاركة في إحدى مسابقات التوظيف، إلا أنه عند استلام وظيفته يصطدم بمهام هو غير مؤهل لها، وغير مستعد تمام الاستعداد لمجابتها.

وقد أكدت المادة 107 من الأمر 03-06 السالف الذكر 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 الآتية²:

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

¹ المادة 105 من الأمر رقم 03-06، المرجع نفسه، ص10.

² المادة 107 من الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص11.

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

- بعد تكوين متخصص؛

- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني؛

- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

ثانيا: تقييم إصلاح المرافق العامة في الجزائر: يهدف الإصلاح الإداري للمرافق العمومية إلى القضاء على مختلف الاختلالات التي تعاني منها هذه المرافق، ولكنه في المقابل واجه معوقات، وأسباب.

1. معوقات إصلاح المرافق العامة: إن أهم معوقات الإصلاح الإداري للمرافق العامة هو عدم استقرار النظام السياسي الذي يترجم بكثرة التغيير على مستوى قيادة الإصلاح، فكل حكومة تصورها للإصلاح، خاصة بأمل إعطاء مكاسب سريعة تؤثر في الجماهير دون التفكير في وضع مخطط قادر على تلبية الحاجيات الحالية والمستقبلية، ولعل أهم العوائق التي فرضت نفسها هي¹:

- العوائق المتعلقة بالهيئات الإدارية التي تقاوم الإصلاح بسبب عدم الاقتناع بخطة الإصلاح وبذلك عدم التجاوب معها، وكون مسؤوليها (المرافق) يعتبرون الإصلاح يعبر عن عدم فعاليتهم ويمس بمصالحهم، وبذلك فهم يسعون إلى عدم تطبيقه ومحاربتة.

- العوائق المرتبطة بالمجتمع المدني: والذي قد يكون تخوفه الأساسي هو من آثار الإصلاح، خاصة فيما يتعلق بتخفيض مناصب العمل الذي سيؤدي بالضرورة إلى زيادة نسبة البطالة.

¹ نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر "بن يوسف بن خدة"، الجزائر، 2008/2007م، ص79.

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

2. أسباب عدم فعالية الإصلاحات في الجزائر: إن تحليلنا لإصلاح المرافق العامة منذ

الاستقلال يؤكد عدم فعاليته، ويعود ذلك لعدة أسباب، ورغم قدم إشكالية إصلاح المرافق العامة

في الجزائر إلا أن معناها بقي غير مكتمل وغامض، ويعود سبب ذلك إلى¹:

- ضعف الإرادة السياسية؛

- غياب إستراتيجية واضحة وشاملة.

¹ نادية ضريفي، المرجع نفسه، ص80.

الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة

خلاصة الفصل

يمكن القول بأن الوظيفة العمومية في النظام الجزائري قد تطورت وتقدمت وذلك من خلال التقدم بخطوات هامة وذلك من خلال التطورات التي طرأت على جل الميادين في الجزائر، وخاصة الإدارات العمومية بصفة استثنائية، وانطلاقا من التجارب التي مرت بها الجزائر، والقواعد والقوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية، بحيث حاولت العمل بجهد أكبر في كل مرة على تفاذي وتجاوز كل العقبات التي عانى منها هذا القطاع في المراحل السابقة، إلى حين وصول صياغة القانون والأمر 06-03 الذي يعد ثمرة نجاح التطور في هذا القطاع بالنسبة للإحصاءات والدراسات السابقة، وذلك من خلال الإصلاحات التي جاء بها هذا الأمر.

خاتمة

تعتبر الوظيفة العمومية جزء لا يتجزأ من منظومة الدول وهي أساس استقرار ونظام سيرورة عمل القطاعات التي تعتمد عليها، كما يمكن القول بأنها أداة أساسية في حياة الأشخاص لأنها وسيلة من وسائل تقديم الخدمة العمومية، وعند التحدث عن الوظيفة العمومية فيقصد منه الجانب العملي المجسد لهذا، والجانب التنظيمي، وكيفية توافهما لكي توفر الكفاءة والرضا عن الخدمة العمومية للمجتمع.

إن المرافق العمومية فرع من فروع الوظيفة الإدارية في الدولة، وذلك لأن مفهوم المرفق العام كان يقوم في الأساس على مبدأ النشاط الإداري للأشخاص العامة، وعلى هذا التصور نشأ المرفق العام وعموما ينظر إلى المرفق العام على أنه نشاط يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، ذهبت نية السلطة التنظيمية أو التشريعية إلى اعتباره مرفقا عموميا.

يمكن استنتاج أن الوظيفة العمومية في الجزائر لا تختلف كثيرا عن باقي الدول الأخرى، فالجميع يتفق على أنها أداة تمكن من تحقيق السياسة العامة للدولة، لكن ما يميزها أنها كانت ولا تزال مورثة عن إدارة الاستعمار، حيث أن الجزائر وبعد الاستقلال وقعت في مهمة ليست بالسهلة وهي محاولة إصلاح هذا القطاع، فقطاع المرافق العمومية أساسه الوظيفة العمومية ومن دونه سوف تتوقف الدول من كل النواحي، ومن خلال هذه الدراسة يمكن تلخيص أهم ما تناولته هذه الدراسة في النقاط التالية:

- دوام السير الجيد والمتقن للمرافق العمومية يؤدي إلى ارتفاع نسبة الرضا عن الخدمات الاجتماعية المقدمة للأفراد.

- المرفق العام وسيلة تستخدمها الدولة والأشخاص العامة، لتنفيذ الخدمات الاجتماعية، وهدفه غير مادي ولا اقتصادي، وهو موجه مباشرة لتلبية الحاجات العامة.

- إن التطور الحاصل في الوظيفة العمومية أدى إلى تنوع المرافق العمومية، من شتى النواحي ولكنها تبقى دوما خاضعة لنظام قانوني.

- إن المرفق العمومي من المواضيع الأساسية في القانون الإداري ويعتبر نواة القانون الإداري من الجانب الإداري.

- يشكل مفهوم المرفق العام عنصراً أساسياً في القانون الإداري، وخاصة من المنظور القضائي أو الفقهي.

من خلال النتائج المتوصل إليها يمكن الوصول إلى بعض التوصيات والمتمثلة في النقاط التالية:

- الضرورة الحتمية لتطوير خدمات المرافق العمومية إدخالها إلى عالم التقنية والتكنولوجيا.

- ضرورة النظر في القوانين والنصوص التي تساعد من تطور المرافق العمومية.

- محاولة سد الثغرات والنقائص الموجودة على مستوى التشريعات التي تحد من تطور المرافق العمومية.

- ضرورة تطوير وتكوين الموظف العمومي للرفع من كفاءته في تلبية رغبات الأفراد.

وفي الأخير يبقى هذا العمل معرض للنقد، ونتمنى أن ينال رضى القارئ من كل النواحي.

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم، برواية ورش عن الإمام نافع

أولاً: النصوص الرسمية:

1. الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد46، المؤرخة في 16 يوليو سنة 2006.
2. المادة 2 من الأمر رقم 06-03
3. المادة 4 من الأمر رقم 06-03
4. المادة 74 من الأمر رقم 06-03
5. المادة 38 من الأمر رقم 06-03
6. المادة 104 من الأمر رقم 06-03
7. المادة 105 من الأمر رقم 06-03
8. المادة 107 من الأمر رقم 06-03.

ثانياً: المعاجم:

9. ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، المجلد 06، ج54، القاهرة.
10. عليه بن هادية، القاموس الجديد للطلاب، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط3، 1991.

ثالثاً: الكتب

11. بعلي محمد الصغير، الوجيز في القانون الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ط1، 2002.
12. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط3، 2000.
13. سليمان الطماوي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، بيروت، ط3، 1990،
14. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ج2، دار الفكر العربي، القاهرة، ط10، 2003.
15. عبد الصمد عبد ربه، مبادئ القانون الإداري الجزائري والتنظيمات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2006.
16. عبد العليم مشرف، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الثقافة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2016.

17. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط3، 2011.
18. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2007.
19. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 1999.
20. عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ج2، الجزائر، ط3، 2005.
21. عمار عوابدي، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 2008.
22. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، القاهرة، 1987.
23. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، عالم الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، ط1، 1990.
24. محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 1990.
25. محمد حامد، الموظف العام فقها وقضاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ج1، ط2، 1973.
26. محمد حسن علي، الموسوعة العلمية في نظام العاملين المدنيين بالدولة طرق شغل الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية للتوزيع والنشر، ط1 الاسكندرية، مصر، 2004.
27. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 1984.
28. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2009.
29. مصطفى أبو زيد الفهيم، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط1، 1999.
30. منير نوري، الوجيز في التسيير الموارد البشرية وفق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2015.
31. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.

رابعاً: المجالات:

32. بن منصور عبد الكريم، نظرة مفاهيمية للمرفق العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات التاريخية والقانونية، ع2، الجزائر، جوان 2016.
33. ريوح ياسين، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مجلة الحقيقة، ع42، 2018.
34. ريوح ياسين، طبيعة الوظيفة العمومية في الإسلام، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع19، الجزائر، جوان 2015.
35. رميني جمال، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر: خيار تنظيمي أم حتمية اجتماعية - سياسية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع31، الجزائر، ديسمبر 2017.
36. سعيد مقدم، تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة الإدارة، مطبوعات المدرسة الوطنية للإدارة، ع44، الجزائر، 2016.
37. سعيد مقدم، هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم، مجلة الإدارة، مطبوعات المدرسة الوطنية للإدارة، ع2، الجزائر، 2013.
38. صالح زمال، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام نص المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، العدد32، الجزء الأول 2018.
39. صبرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، ع5، ديسمبر 2017.
40. عبد الصديق شيخ، أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسبية بن بوعلي الشلف مج12، ع02، 2020.
41. علي بن موسى علي فقيهي، المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة وعلاقتها بالإدارة الإلكترونية في النظام السعودي، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، م9، ع36، 2018.
42. فتيحة فرطاس، عصنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين خدمة المواطنين، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، مج02، ع15، 2016.
43. لجلط فواز، تكريس النظام المغلق ضماناً لاستقرار الموظف العمومي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع11، الجزائر، سبتمبر، 2018.
44. ميلاس محمد الزين، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، م5، ع02، الجزائر، 2021.

خامسا: مذكرات وأطروحات:

45. بلمزوزي مبروكة، فاعلية تقلد الوظائف في الإدارة العمومية بين الكفاءة والتأهيل، مذكرة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: تنظيم سياسي وإداري، جامعة ورقلة، الجزائر، 2015م.
46. بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: قانون إداري، جامعة بسكرة، 2015م.
47. بوظراف علي، مسار الموظف في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: قانون عام معمق، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر، 2018م.
48. حدادي عمر، سياسات التوظيف في المؤسسات العمومية، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة أدرار، الجزائر، 2020م.
49. قوادري هباز حفيظة، الوظيفة العمومية وضوابطها في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: قانون عام معمق، جامعة مستغانم، الجزائر، 2018م.
50. كدروسي محي الدين، إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر وأثرها على أداء المرفق العام، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص: تسيير وإدارة الجماعات المحلية، جامعة سعيدة، الجزائر، 2017م.
51. مخلوفي إيمان، الحقوق المالية للموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص: إدارة ومالية، جامعة الجلفة، الجزائر، 2017م.
52. مصطفى بودراف، التسيير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه، رسالة لنيل شهادة الماجستير في قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011م.
53. مولاي لحسن بن فرحات، إدارة الكفاءة ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص: قانون عام، جامعة باتنة، 2012م.
54. نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية "حالة عقود الامتياز"، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص: قانون عام، جامعة الجزائر 3، الجزائر، 2011م.
55. نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر "بن يوسف بن خدة"، الجزائر، 2007م.

سادسا: محاضرات:

56. بن عائشة نبيلة، الوجيز في الوظيفة العمومية، مطبوعات جامعة خميس مليانة، الجزائر، ط1، 2020.
57. بومدين محمد، محاضرات في مقياس إدارة المرافق العامة، مطبوعات جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018.
58. شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، مطبوعات جامعة سطيف 2، الجزائر، 2020.
59. عمار بوضياف، محاضرات في النشاط الإداري، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة بالدنمارك، 2016.
60. فاضل إلهام، محاضرات في القانون الإداري، مطبوعات جامعة قالمة، الجزائر، 2018.
61. محمد الصالح فنيش، محاضرات في قانون الوظيفة العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2013.

سابعا: مواقع إلكتروني:

62. <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>

63. <http://virtuelcampus.univ-msila.dz/facshs/wp-content/uploads/2020/12/>

الفهرس

الصفحة	العنوان
	إهداء
	شكر وعرافان
	ملخص الدراسة
1	مقدمة
الفصل الأول: المرافق العمومية ونظم الوظيفة العامة: إحاطة مفاهيمية	
12	تمهيد
13	المبحث الأول: ماهية المرافق العمومية
13	المطلب الأول: مفهوم المرفق العمومي
17	المطلب الثاني: أنواع المرافق العامة
21	المطلب الثالث: عناصر، أهمية وأهداف المرافق العامة
24	المبحث الثاني: الوظيفة العمومية
24	المطلب الأول: مفهوم الموظف العام
30	المطلب الثاني: مفهوم الوظيفة العمومية
35	المطلب الثالث: أنظمة الوظيفة العمومية وخصائصها والفرق بينهما
43	خلاصة الفصل
الفصل الثاني: دراسة تتبعية تحليلية لسيرورة المرافق العمومية في الجزائر من خلال نظم الوظيفة العامة المطبقة	
45	تمهيد
46	المبحث الأول: تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر
46	المطلب الأول: المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية 1962-1999
49	المطلب الثاني: مرحلة التطوير والتكيف ممتدة ما بين 1966-1978
53	المطلب الثالث: مرحلة توحيد عالم الشغل امتدت من 1978-1989
57	المبحث الثاني: تسيير المرافق العمومية في الجزائر وفق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية
57	المطلب الأول: المرافق العمومية في ظل القانون الأساسي 06-03 للوظيفة العمومية
61	المطلب الثاني: أثر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03 في أداء المرفق العام
66	خلاصة الفصل

67	خاتمة
70	قائمة المصادر والمراجع
76	الفهرس