

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

العنوان:

طبيعة علاقة الموظف العام مع الإدارة العامة

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

في مسار: الحقوق، تخصص: قانون إداري

إشراف الدكتور:

- شول بن شمرة

إعداد الطالبة:

- أمصاية حورية

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر " أ "	الدكتور: عجيلة محمد
مشرفا و مقررا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر " ب "	الدكتور: شول بن شمرة
مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ مساعد " أ "	الأستاذ: فهيلي رابح

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى:

إلى من سهرت الليالي بدعواتها وقدمت بلا كلل أو ملل أمني
الغالية حفظها الله

وإلى رمز الكفاح في الحياة إلى من غرس القيم والأخلاق أبي
أمده الله بالصحة و العافية

وإلى من تحث على العلم والمثابرة جدتي أطال الله في عمرها
وإلى إخوتي الأعزاء نوال، نسيمة، دليلة، وأخي أحمد لمين
وإلى جميع العائلة والأصدقاء .

حورية

شكر وتقدير

الحمد لله سبحانه وتعالى الذي أماننا بالعلم وزيننا بالعلم وأكرمنا بالتقوى ونعمة الإسلام وجمالنا بالعافية ، وأصلى و أسلم على خاتم الأنبياء والمرسلين سيد الخلق محمد عليه أفضل الصلوات وأزكى التسليم .

أتقدم بالشكر إلى من تكرم بقبوله الإشراف على هذا العمل الدكتور المشرفه "شول بن شمرة" الذي أمدني بتوجيهاته القيمة ولم يبخل بوقته في تقديم الإرشادات والملاحظات فلكم منا

الشكر و العرفان و جزاكم الله خيرا

وأتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ "فروحات سعيد" الذي تقدم لي بالنصح والإرشاد

وأتقدم بالشكر إلى أختي مهاية نسيمه التي ساعدتني على كتابة هذا العمل

وإلى كل من كان لي دعما ومعونا

وأتقدم بالشكر إلى السيد مدير مكتبة جامعة خارداية وكل العاملين فيها على حسن تسيرهم و مساعدتهم

وإلى كل من كان لي دعما ومعونا .

ملخص:

أشار هذا البحث إلى إبراز الطبيعة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة و عن الآثار المترتبة عن هذه العلاقة باعتبارها جزءان متكاملان وكان من الضروري دراسة النظام الذي ينتمي إليه لأن وضع نظام للتوظيف العامة يكون حسب الظروف التي يحيطون بها وكانت النتيجة أن النظامين قابلين للتعايش وهذا ما أقر به المشرع الجزائري، وبما أن الموظفين هم الأداة المحركة للإدارة يعملون باسمها ويمثلونها إلا أنه تعسر تحديد مفهوم جامع مانع للموظف العام وذلك لحماية الصالح العام و باعتبار الموظف العام هو الوعاء السلطة العامة بات من الضروري توفر شروط أساسية لإضفاء صفة الموظف ومن بينها أن يكون مرتبط بوظيفة دائمة و رتبة في السلم الإداري و من هذا المنطلق تتضح أن هناك علاقة تربطهما فإذا كانت العلاقة تعاقدية فهي تخضع للقانون المدني "العقد شريعة المتعاقدين" يأخذ المشرع الجزائري هذه العلاقة كاستثناء في التوظيف كنشاطات الحفظ أو الصيانة إلى هذه العلاقة تعرقل نظام المرفق العام كونها تقصر في حق الموظف العام في الترقية التي هي حق أساسي بالنسبة للموظف العام أما العلاقة على أنها تنظيمية لائحية فقد اخذ بها المشرع الجزائري كأصل عام بحيث أن الموظف العام في الترقية التي هي حق أساسي بالنسبة للموظف العام أما العلاقة على أنها تنظيمية لائحية فقد اخذ بها لمشرع الجزائري كأصل عام بحيث ان الموظف العام تحكمه القوانين واللوائح المنظمة لها لأنها مرنة وتتوافق مع مجريات الإدارة العامة في الجزائر.

Résumé :

Il a souligné cette recherche pour mettre en évidence la nature juridique qui lie l'administration de l'attitude générale et sur les implications de cette relation comme parties intégrantes et qu'il était nécessaire d'étudier le système qui lui appartenait, en raison d'un système de l'emploi public sera en fonction des circonstances qui les entourent et le résultat a été que les deux systèmes sensibles à la coexistence et Cela est reconnu par le législateur algérien, et étant donné que les employés sont des employés sont la dynamique de l'outil de gestion travaille en son nom et pour représenter, mais il obstrué définir la notion de salarié sentencieux et public afin de protéger l'intérêt public et en tant que fonctionnaire est le pot de la puissance publique est nécessaire de prévoir les conditions essentielles pour conférer le statut de l'employé et d'eux-mêmes à être liée à la fonction de permanent et le rang dans la hiérarchie, et de ce point de vue clair qu'il existe une relation liée par Si le Si la relation était contractuelle Ils sont soumis à la loi civile "pacta sunt servanda" prend le législateur algérien cette relation comme une exception dans l'emploi Kinsatat conservation Awachiana à ce système de panier de relation annexe année étant raccourcie dans le droit de l'employé du secteur public dans la mise à niveau, ce qui est un droit fondamental pour l'employé public, soit la relation comme un Aúhah réglementaire a été prise par le législateur algérien comme un atout dans de telle sorte que l'agent public dans la mise à niveau, ce qui est un droit fondamental pour l'employé public, soit la relation comme Aúhah réglementaire lui a pris au législateur algérien un atout dans l'année afin que l'employé est régie par les lois et règlements qui les régissent, car il est flexible et compatible avec le cours de l'administration publique en Algérie.

تعتبر الوظيفة أساس تطور أي دولة في العالم بما ترقى وتبرز إمكانيتها المادية والبشرية والثقافية عبر أنشطة تحدها وتنظمها الدولة على حسب منظورها، والجزائر كغيرها من الدول منذ الاستقلال تسعى جاهيدة لعصرنتها وتنظيمها بكل الطرق سواء المادية أو البشرية لتكفلها إلى جهاز إداري يقوم باسمها، ولممارسة مختلف الأنشطة و المهام المسندة إليه لأجل إشباع حاجات المواطنين وضمان استقرار المرافق العامة ومن البديهي أنه من يقوم بهذه الأعباء أشخاص طبيعيين يتولون هذه الأنشطة بختلف أنواعها. لذلك نجد أن جل الدساتير في العالم تكفل هذا الحق لكافة المواطنين للالتحاق بالوظائف العامة على قدم المساواة.

لأن الوظيفة العامة هي همزة وصل بين الموظف والإدارة العامة، والموظف العام الذي يكون داخل هذه الوظيفة يكون له مركز قانوني يؤهله للعمل فيها ويعتبر ممثلها القانوني لأن أساس الإدارة هو الموظف العام وهذه الحقيقة لا يمكن تجاهلها، بحيث أن بلوغ الإدارة إلى مسعاها وازدهارها لا يكون إلا بموظفين يقومون بنشاطات مختلفة قد تكون اقتصادية، اجتماعية، ثقافية وسياسية، ذلك من أجل تحقيق مصلحة عامة بانتظام وإطراد فإنه لا يمكن بناء دولة قوية قريبة من المواطن إلا بوجود وظيفة عمومية تحتوي على برامج ومخططات وسياسات قادرة على مواكبة العصر وتطلعات مواطنيها وإثبات قدرتها على تحدي الصعوبات والمواجهات والظروف المحيطة بها وتكريس مصداقيتها على أرض الواقع بتنظيم أسس قانونية ومبادئ تحكم مسارها ونشاط الموظفين فيها الذين يقومون مقامها في اتخاذ القرارات وإبرام العقود التي تخولها لهم السلطة العامة.

إشكالية البحث:

من خلال استعراضنا ما تقدم في هذا الموضوع، تتضح معالم لإشكالية وتبرز جوانبها التي أبيننا أن نبلورها في التساؤل الرئيسي.

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في ضبط العلاقة بين الموظف العام والإدارة العامة ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ، قمنا بطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية:

- من أين يستمد المشرع الجزائري قوانين الوظيفة العامة؟.
- ما هي أنظمة الوظيفة العمومية ؟ ما هو النظام الذي تبنته الجزائر؟.
- هل وفق المشرع الجزائري في تحديد مفهوم الموظف العام؟.
- ما هي الشروط الأساسية لإضفاء صفة الموظف العام؟.
- هل العلاقة التي تربط الموظف العام مع الإدارة العامة علاقة تعاقدية أم تنظيمية؟.
- ما هي النتائج القانونية من تكيف العلاقة على أساس تنظيمي؟.

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز جملة من النقاط التي يمكن إبرازها على نحو التالي :

- 1- قصد إعطاء لمحة شاملة لموضوع الوظيفة العامة من حيث النظر في الأنظمة التي تسند إليها وأسباب إختيار الدولة إلى النظام التي ترى أنه مجمع لأهدافها المرجوة.
- 2- معرفة النظام الذي تنتهجه الجزائر من بين النظامين ومدى ملائمة هذا الإختيار على الأهداف المرجوة من تطبيقه .
- 3- التطرق إلى موضوع الموظف العام وما يحتويه من شروط أساسية لإضفاء صفة الموظف وكذا إبراز أهم الحالات التي يتعرض لها الموظف العام .
- 4- استعراض أهم الاجتهادات الفقهية في طبيعة علاقة الموظف العام مع الإدارة العامة على أساس تعاقدي.
- 5- الكشف على وجود علاقة بين الموظف والإدارة والأساس الذي تقوم عليه هذه العلاقة.
- 6- توضيح أن المشرع الجزائري بعد تبنيه علاقة تنظيمية بين الموظف العام و الإدارة العامة يمكن أن يكون أن يستعين بعلاقة تعاقدية.
- 7- الوصول إلى أهم النتائج من تطبيق العلاقة بين الموظف والإدارة .

أهمية البحث:

يكتسب هذا البحث أهمية كبيرة كون الوظيفة العامة تكسي مكانه أساسية في حياة الإنسان و ضمان استمراره واستقراره حيث نصت جل المواثيق الدولية و القوانين أكدت على هذه الأهمية واعتبرتها حق لكل مواطن تتسم فيه الشروط و المواصفات لشغل الوظائف و كرس هذا الحق معظم دساتير العالم .

ويزيد من أهمية هذه الدراسة أن الوظيفة لا تساوي وحدها إلا بالموظف الذي تنعقد بينه وبين الإدارة علاقة لها آثار وأبعاد قانونية مما شجع المشرع إلى تحديد هذه العلاقة وفقا لمقتضيات الدولة وبما أن الإدارة العامة تركز على الموظف العام لبلوغ مسعها ممن يترتب عن العلاقة التي تربط الموظف والإدارة العامة عدة التزامات و حقوق لها أهمية بالغة بالنسبة للوظيفة بحيث تضمن تطورها وإزدهارها وحرص الموظف عليها، أما بالنسبة للموظف فهي تأمن له العيش الكريم.

كما أن موضوع تحديد العلاقة بين الموظف و الإدارة له دورا مهما لتحديد جوهر الوظيفة العامة. بمعنى الأساس الذي تسند إليه هذه العلاقة فكثير ما وقع الجدل على الموظف العام و الإدارة العامة تربطهم علاقة

تنظيمية وبناء على هذا الدور فكثير ما نجد الدولة حريصة في مختلف القوانين و المراسيم منذ الإستقلال على تحديد هذه العلاقة ووضعها في إطارها القانوني وفي تعاقدتها مع الموظف هي المكلفة بتسيير وإدارة المرفق العام. ويتسم موضوع طبيعة العلاقة بين الموظف العام وإدارة أهمية خاصة لأن من أهم الوسائل والمؤشرات التي تستطيع بفضلها تحديد نظام الوظيفة السائدة في الدولة أن لهذه العلاقة ميزة خاصة في تأثير على المركز القانوني للموظف وكيفية توليه المناصب والأوضاع التي يتحلل بها الموظف أثناء مساره المهني... كما أن هذا الموضوع أساسي في كل دراسات الوظيفة العمومية، بحيث تحديد العلاقة بين الموظف العام والإدارة يوضح مسار البحث؛ وقد تختلف من إذا كانت العلاقة التي تربطهم علاقة تخضع لأحكام العقد من عقود القانون الخاص أو القانون العام.

أسباب اختيار الموضوع:

من دوافع اختيارنا هذا الموضوع ناتج عن أسباب ذاتية و موضوعية يمكن حصرها في نقاط: التخصص في القانون الإداري سببا رئيسيا في اختيار الموضوع الرغبة في الإطلاع على قوانين الوظيفة العمومية بالإضافة إلى أن الوظيفة العمومية من أهم مواضيع القانون الإداري بحيث يهتم بكل الجوانب التي تتعلق بالموظف العام. نقص الدراسات في المجال مما جعلني أساهم بهذه الدراسة لثراء المكتبة. يعد الموضوع محل الدراسة موضوعا جديدا يدفع للمبادرة لدراسته باعتباره من أهم المجالات التي تسعى الدولة لتطويرها.

نطاق البحث :

من أجل الإحاطة بإشكالية البحث وفهم جوانبها حددنا مجال دراسة كما يلي: سنتناول في دراستنا هذه محور هام في الوظيفة كأساس عام وكذا الموظف باعتبار أن طبيعة العلاقة التي تربطها خاصة وتعتبر جزء هام ودقيق، ومن هذا نسلط الضوء أكثر على كل جانب منهما للوصول إلى هذه الرابطة التي يترتب عنها مسؤوليات كما يقتصر هذا البحث على الموظفين الخاضعين للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة دون غيرهم من الموظفين التابعين إلى قوانين خاصة.

صعوبات البحث:

من بين الصعوبات التي وجهتنا في إعداد هذه الدراسة، من أهمها نقص المراجع المتخصصة في موضوع الدراسة وخاصة الجزائرية تكاد تنعدم في مجال الوظيفة العمومية مما دفعنا إلى اللجوء في بعض الأحيان الاعتماد

على المراجع الأجنبية الفقهية، وفي الغالب النصوص القانونية والتشريعات الخاصة في مجال الوظيفة العمومية كذلك قلة النسخ في المكتبات مما يؤثر سلبا على سير الدراسات مما دفعنا إلى السفر والبحث عن مراجع.

منهج البحث:

قصد الإجابة على هذه التساؤلات ومتطلبات البحث ارتأينا الأخذ بالمنهج التالية:
نظر لطبيعة هذه الدراسة التي تستهدف تحديد طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة العامة تم إستخدام المنهج الوصفي و ذلك بغية التطرق للإطار المفاهيمي المتعلق بمهية الوظيفة العامة.
- كما اعتمدنا على المنهج التاريخي وذلك لدراسة أنظمة الوظيفة العامة في مختلف تطوراتها.
- كما استخدمنا منهج تحليلي وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية.

تقسيم البحث:

لإنجاز هذه الدراسة ارتأينا أن نقسمها إلى فصلين أساسين :

الفصل الأول ماهية الوظيفة العامة والموظف العام الذي يحتوي على مبحثين بحيث تطرقنا في المبحث الأول على مفهوم الوظيفة العام والأنظمة التي تعتمد عليها ثم عرجنا للمبحث الثاني الذي عرضنا فيه مجموعة من التعاريف والإجراءات الأساسية للاكتساب صفة الموظف العام وأهم الحالات التي تواجه الموظف العام داخل الإدارة أما الفصل الثاني فقد تضمن طبيعة علاقة الموظف العام مع الإدارة العامة بحيث قسمناه إلى ثلاثة مباحث وذلك للإحتوائه أكثر تناولنا فيه طبيعة العلاقة من حيث الحقوق والواجبات المنوطة بالموظف وطبيعة العلاقة على أساس تعاقدية بالإضافة لطبيعة العلاقة على أساس تنظيمي لائحي.

- الفصل الأول : ماهية الوظيفة العامة و الموظف .
- المبحث الأول : مفهوم الوظيفة العامة و أنظمتها .
 - المطلب الأول : مفهوم الوظيفة العامة .
 - المطلب الثاني : أنظمة الوظيفة العامة .
- المبحث الثاني : مفهوم الموظف .
 - المطلب الأول : تعريف الموظف .
 - المطلب الثاني : شروط إكتساب صفة الموظف ووضعيته القانونية .
- الفصل الثاني : الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف بالإدارة العامة .
- المبحث الأول : طبيعة علاقة الموظف مع الإدارة من حيث الحقوق و الواجبات .
 - المطلب الأول : حقوق الموظف .
 - المطلب الثاني : واجبات الموظف .
- المبحث الثاني : علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية .
 - المطلب الأول : نظرية العقد المدني و عقد الإذعان .
 - المطلب الثاني : اجتهادات الفقهاء في النظرية العقدية .
- المبحث الثالث : علاقة الموظف بالإدارة غير تعاقدية أو لائحية أو تنظيمية .
 - المطلب الأول : نظرية التصرف الإداري .
 - المطلب الثاني : تكيف العلاقة بين الموظف و الإدارة في التشريع الجزائري و أثارها .

الفصل الأول: ماهية الوظيفة العامة والموظف العام

إن الوظيفة العامة ليست وليدة اليوم بل هي منذ القدم لذلك نجد أن الوظيفة طرأت عليها تحولات و تطورات عبر الأزمنة إلى أن تبنتها الدولة باعتبارها الوظيفة الرئيسة لها نظمتها على أساس قانوني محكم يوفي بأغراض عامة لي توطيد الصلة بينها وبين أفراد المجتمع و لتحقيق ما تصبوا إليه من إدارة و تسير المرافق العامة لأجل إشباع حاجيات الأفراد المتنوعة فمن البديهي أن تكلفا أشخاص طبيعيين يسعون لتحقيق أهدافها باعتبارهم أداة متحركة داخل المرافق العامة و مؤسسات الدولة .

إن مفهوم الوظيفة مرتبط بمفهوم الموظف العام لكن بالرغم من هذا الارتباط إلا أن تحديد تعريف جامع مانع للموظف أمر ليس بالبسيط فكثيرا ما تخلله صعوبات منها الاختلاف في التاريخ و الظروف الاجتماعية و الاقتصادية ولكن هذا الاختلاف حتى داخل الدولة الواحد التي يحكمها نظام واحد لذلك سوف نتطرق في هذا الفصل إلى تحديد مفهوم الوظيفة وكذلك أنظمتها من خلال المبحث الأول و بما أن الموظف العام هو محور الوظيفة العمومية سنتعرض في المبحث الثاني بإسهاب لتحديد مفهوم الموظف العام و شروط اكتسابه لصفة الموظف و أوضاعه القانونية.

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة و أنظمتها

ليست الوظيفة العامة وليدة العصر الحديث ، بل وجدت على صور وأشكال شتى منذ القديم حيث أن وجودها مرتبط بأي مجتمع منظم يعترف بوجود حكام و محكومين يقومون على تأمين خدمة المصلحة العامة، فبرزت الوظيفة العامة في العصر الحديث بشكل قوي واحتلت مكانة لم تحتلها من قبل خاصة بعد أن تغير موقف الدولة من موقف الحياد إلى موقف التدخل، الأمر الذي زاد من حجم الأعباء الملقاة على عاتقها، وتلقى دراسات الوظيفة العامة اهتماما كبيرا من قبل الباحثين رغم تعقدها بسبب اختلاف أساسها والقوانين التي تحكمها تؤثر فيها من دولة إلى أخرى، غير أن هذا لا يمنع من تقديم بعض المفاهيم الأساسية التي يركز عليها اصطلاح الوظيفة العامة.¹

¹ - عقوق شراف، سياسة الموارد البشرية بالجماعات المحلية (دراسة حالة بولاية ميله) ، مذكرة ماجستير في علوم التسير ، جامعة منتوري ، قسنطينة، 2006-2007، ص 85 .

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العامة

يتحدد مفهوم الوظيفة بناء على فلسفة الدولة و درجة تدخلها في الخدمة العمومية وعلى نظرتها للقائمين بهذه الخدمة العمومية والنظام الذي تختاره لتحقيق غايتها¹ ولقد أورد الفقهاء عدت تعاريف للوظيفة العامة ومن بين هذه تعاريف تتقدم بذكر مايلي :

التعريف الأول:

تعرف الوظيفة بمفهومها الواسع مجموعة الأشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من أجل تحقيق خدمات عمومية، وبهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العمومية كل الأشخاص العاملين في الإدارة العامة والذين تربطهم بها أحكام قانونية، من جملة هؤلاء نجد الموظفين العموميين. بينما المفهوم الضيق للوظيفة العمومية لا يقصد به إلا الأشخاص الذين يخضعون إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.²

التعريف الثاني:

عرف الفقيه أندري دولوبادير الوظيفة العامة أنها مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمارسها صاحبها من أجل المنفعة العامة و ليست في أي حال من الأحوال مشككة في حقوق مالية تعود إلى صاحب الوظيفة التي يمكن امتلاكها.³

التعريف الثالث:

ويرى الأستاذ الدكتور فؤاد العطا: " أن الوظيفة العامة هي مجموعة من الواجبات و المسؤوليات تحدها السلطة المختصة و تتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات و اشتراطات معينة وهي: "الوظيفة دائمة ، لا تلغى بوفاة أو استقالة، أو إقالة من يشغلها".⁴

¹ - صالح دجتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية، جامعة الجزائر ، بن عكنون ، الطبعة الثانية ، 2005 ، ص 1.

² - صالح دجتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية (على ضوء الامر 03/ 06 المتعلق بالقانون الاساسي العام للوظيفة العمومية) ، جامعة الجزائر ، الطبعة الثامنة ، 2013 ، ص 1 .

³ - بوساحية عبد الحكيم ، مسؤولية الموظف العام التأديبية ، مذكرة ماجستير في القانون فرع الإدارة و المالية ، جامعة الجزائر ، 2000 ، ص 6.

⁴ - صبري حلي أحمد عبد العال ، مبادئ علم الإدارة العامة بين معطيات الماضي ومتطلبات الحاضر دراسة مقارنة بالشرعية الإسلامية ، الناشر مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى ، الإسكندرية ، ص 79 .

التعريف الرابع:

وكذلك تعريف الوظيفة العمومية بأنها مركز قانوني يشغله الموظف وهي توجد عادة قبل أن يشغلها أحد، لذلك فهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها ممن يشغلها فهي تبقى قائمة ولا تنتهي بوفاء أو إستقالة أو إقالة أو ترقية الموظف الذي يشغلها والقاعدة أن الوظيفة العمومية تنشأ بالأداة القانونية التي يحددها المشرع.

التعريف الخامس: "تشتمل الوظيفة العمومية على مدلولين أحدهما شكلي والآخر موضوعي.

1- المعنى الشكلي:

تعني الوظيفة العمومية بمعناها الشكلي الموظفون الذين يقومون بأداء الوظيفة الإدارية في مرافق الدولة، وهؤلاء الموظفين يعملون لصالح الإدارة وباسمها.

2- المعنى الموضوعي:

وتعني النشاط الذي يقوم به هؤلاء الموظفين، والذي يتركز في تنظيم هذا النشاط لتمكين الإدارة من القيام بما أوكل إليها من مهام و اختصاصات ¹.

من خلال ما سبق تقديمه من تعاريف يلاحظ أن هناك من اكتفى في تعريفه بذكر أحد المعنيين الشكلي أو الموضوعي، في حين أن هناك من جمع بين المفهومين في تعريفه للوظيفة العمومية، والأصح من جهة نظرنا ألا نهمل لا المعنى الشكلي ولا المعنى الموضوعي لأنهما مرتبطان ببعضهما البعض، وعليه يمكن تعريف الوظيفة العمومية بأنها مجموعة من التنظيمات قد تتعلق بالموظفين العموميين هذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف العمومي بعمله، و قد تتعلق بناحية فنية تتمثل في علاقة الموظف بالإدارة العمومية وإلاهتمام بمشكليه وحياته المهنية، وتطبيقاً لذلك فإن دراسة الوظيفة العمومية يجب أن تشمل دائماً على جانبين: جانب قانوني آخر فني، "ذلك لأن الاقتصار في الدراسات الإدارية على الجانب القانوني دون النواحي الفنية ينجم ما يسمى بأزمة القانون الإداري"²

الفرع الأول: مبادئ الوظيفة العمومية:

لدراسة هذا الموضوع لا بد من التطرق إلى المبادئ والمصادر التي تبنى عليها الوظيفة العمومية وذلك لإبراز القاعدة القانونية التي تعتمد عليها أحكام الوظيفة العمومية وهي مبدأ الحياد السياسي ومبدأ احترام السلطة الرئاسية ومبدأ حق المشاركة.

¹ - مولاي ابراهيم عبد الحكيم، نظام ترقية الموظف العام وفق قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مذكرة ماستر في القانون الاداري، جامعة غرداية، 2012، ص17.

² - تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرين، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس 2004-2010، ص 18 وبعدها.

1- مبدأ الحياد السياسي:

ينقسم إلى جهتين مبدأ من جهة الحاكم السياسي ومن جهة الموظف.

أ) التزام الحياد من قبل الحاكم السياسي في اختيار الموظف العمومي: مفاد الحياد عدم تدخل الحاكم في تغيير الموظف متحججا بأن الشخص الذي ينتمي إلى حزبه أحق بتوليه المنصب مكافأة له وبمجة أنه أحدر بتنفيذ البرنامج الذي يناضل من أجله، فهذا المنطلق يحل باستقرار الوظيفة العمومية والسير الحسن للمرفق العام. وأيضا عند اختيار الموظفين بحيث أن يكون الاختيار يميزه مبدأ المساواة وتكافؤ الغرض تفاديا لأي انحياز حزبي أو إيديولوجي وذلك بتنظيم مسابقات.

ب) الحياد السياسي للموظف العمومي: يقصد بهذا المبدأ احترام الموظف العام على ما اتفق عليه ممثلو الشعب من برامج سياسية وعدم التعرض لأي رأي معاكس للبرنامج المتفق عليه بالأغلبية كما أن عليه أن يلتزم بمبدأ التحفظ في حالة إعطاء وجهة نظره.¹

وقد كرس دستور 1996 في المادة 23 منه "عدم تحيز الإدارة بضمن القانون".

وبناء على ذلك يضمن المشرع الدستوري عدم التحيز لأي برنامج إلا ما يتفق مع ما تضعه السلطة العامة وذلك لضمان المنفعة العامة والسير العادي للمرفق لأن ولاء الموظفين لخرهم الذي ينتمون إليه يجعل الإدارة في صراع وذلك في تغيير أفكارهم وأهدافهم.²

2- مبدأ احترام السلطة الرئاسية:

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حق مطلق للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.³

لأن واجب الطاعة هو عماد واجبات الوظيفة ولأن طاعة الرؤساء أساس النظام الإداري وأهم واجبات الموظف في أداء عمله الذي يكون حسب توجيهات رئيسه.⁴

¹ - صالح دجتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 9-10 .

² - المادة 23 من دستور الجزائري الصادر في 8 / 12 / 1996 .

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007، ص 184 .

⁴ - سعد نواف العتري ، النظام القانوني للموظف العام ، دار المطبوعات الجامعية ، الأردن ، 2007 ، ص 164-165 .

- ونظرا لما تقتضيه الإدارة المعاصرة وما تستلزمه من تنظيم يقتضي إقامة سلم متدرج يباشر الرئيس السلطة السلمية على جميع عمال المؤسسة، وذلك لتنفيذ التعليمات التي تصدرها السلطة السلمية.¹
- إلا أن السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس تكون وفقا للقواعد و الإجراءات المحددة باعتبارها ليست مطلقة وليست من الحقوق.²
- بحيث تخضع سلطة إعطاء التعليمات في الرقابة التي يقوم بها الرئيس إزاء مرؤوسه للنصوص القانونية حسب كل درجة في السلم الوظيفي لا يعتمد على أهواء شخصية يملئها مزاجه و أن الانصياع والطاعة الواجبان على المرؤوس يهدفان إلى تحقيق الغاية العامة المتمثلة في خدمة المرفق العام على أحسن وجه باستقرار وانسجام.³

3- حق المواطن في المشاركة:

- إن النصوص المتعلقة باستقلالية المؤسسة سنة 1988 جعلت من أجهزة الإدارة ومجلس الإدارة ومجلس المراقبة بالمؤسسات مجالا لتمثيل العمال وتعميق الديمقراطية في المؤسسات من خلال المشاركة العمالية في إطار أجهزة تقنية ملائمة ومكيفة وعلى هذا جاءت أحكام القانون المتعلق بعلاقات العمل لتنص على إنشاء لجنة مشاركة في كل مؤسسة مبينة كيفية تكوينها وصلاحياتها.⁴
- ومن أهم مظاهر تطور علاقات العمل في الوظيفة العمومية من حماية حقوق و حريات العاملين التي تتمثل فيما يلي:

- حق الموظف العمومي في بعض الحقوق الاجتماعية كالأجراء في القطاع الخاص في ممارسة الحق النقابي والحق في الإضراب.
- إعطاء فرصة للموظف العمومي في أن يشارك في تقرير شؤونه بواسطة هيئات مركزية أو محلية مثل لجنة الموظفين.
- وبناء على الاختلاف الموجود في طبيعة العلاقة القانونية التي تكون في القطاع الخاص تعاقدية وفي الوظيفة العمومية تنظيمية، إلا أن هذا الاختلاف ليس بالعائق، وذلك بالاعتماد على أسلوب الاتفاقية بين الإدارة العامة

¹ - محمد الصغير بعلي، تشريع العمل في الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2000، ص 34.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 48.

³ - صالح دجتال، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية، نفس المرجع، ص 10.

⁴ - محمد الصغير بعلي، تشريع العمل في الجزائر، مرجع سابق، ص 29-30.

ونقابة الموظفين التي باتت تنظم لقاءات رسمية بين مختلف الأطراف للتفاوض في مختلف القضايا و تفرض تنفيذها.¹

الفرع الثاني: مصادر الوظيفة العمومية

يعد قانون الوظيفة العمومية من مصادر القانون والقانون الإداري بصفة خاصة فكلاهما من قواعد القانون العامة لكن قواعد قانون الوظيفة العمومية لها ميزة خاصة في نصوصها فهذا تنقسم مصادر الوظيفة إلى قسمين هما : مصادر وطنية، ومصادر دولية.

1 - المصادر الوطنية

تنظم القواعد القانونية لمنظومة الوظيفة العمومية على شكل هرمي تترتب فيه القواعد على أساس احترام مبدأ التدرجات بحيث يعلوا الهرم القواعد الدستورية ثم التشريع العادي فالوائح التنظيمية و بعدها دور الاجتهاد القضائي.²

أ) الدستور :

يعتبر الدستور الركيزة الأساسية لكل دولة أي القانون الأساسي للدولة و يحتوي على المبادئ العامة لها من حيث شكلها ومهامها وكيف تنظم سلطات الدولة فيها و اختصاصات كل منها، و لا يسمح بأي تجاوز يخالف على ما يحتويه من نصوص قانونية لأنه التشريع الأسمى في الدولة، إلا أن الدستور يحتوي على نسبة قليلة من القواعد التي تحكم المنظومة القانونية للوظيفة العمومية و الجدير أن هذه القواعد أساسية تحدد من مبادئ و أحكام عامة يضع المشرع على أساسها النصوص القانونية تخص بذكرها القواعد الأساسية التي جاءت في دستور 1996 الذي تضمن ما يلي³

المادة 123 المتعلق بالمجالات المخصصة للتشريع بواسطة القوانين العضوية التي نصت على "يشرع البرلمان بقوانين في المجالات الآتية التي في مقدمتها :

- تنظيم السلطات العمومية و عملها "ثم ذكر أيضا : القانون المتعلق بقوانين المالية" و"القانون المتعلق بالأمن الوطني".

¹ - صالح دجتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية ، مرجع سابق ، ص 11.

² - صالح دجتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية (على ضوء الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية)، ص 8 .

³ - تيشات سلوى ، مرجع سابق ، ص 36 .

- أما المادة 51 فقد نصت على "يتساوى جميع الموظفين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".
 - أما المادة 78 نصت على الوظائف و المهام التي يعينها رئيس الجمهورية و منها :
 - الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور.
 - الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة.
- و في المادة 85 في الفقرة 4 تم التنصيص على صلاحيات الوزير الأول في التعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 سابقتي الذكر.
- أما في ما يخص الحماية التي كفلها الدستور في المادتين الآتيتين : المادة 56 التي تنص على الحق النقابي لجميع الموظفين و المادة 57 التي كفلت الحق في الإضراب لكن في إطار القانون.¹

ب (التشريع العادي :

يعرف التشريع بأنه مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن سلطة عامة مختصة²، و قد حول الدستور هذه الصلاحية إلى البرلمان و هذا ما جاء في نص المادة 122 بند 26 على أن الضمانات الأساسية للموظفين، و القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي شرعها البرلمان³، و بما أن التشريع يعتبر مصدر من مصادر النظام القانوني للوظيفة العامة فقد تكون هذه القوانين موجودة في قانون الوظيفة العامة، و قد تكون متفرقة مثل ذلك في القانون المدني أو في القانون التجاري، و القانون الجنائي...⁴

ونظرا للتطورات التي شهدتها الوظيفة العامة في الجزائر منذ الاستقلال سعت جاهدة للوصول إلى قانون يضمن الاستقرار للوظيفة العامة و بهذا الصدد نذكر أهم النصوص التي يستمد منها التشريع في مجال الوظيفة العمومية و هي كالآتي :

- 1-2- الأمر الرئاسي رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.
- 2-2- قبل الاستقلال كان العمل بالأمر الفرنسي الصادر في 1959 وتم العمل به وفق القانون 1962/12/31.

¹- القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية، العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

²- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2006، ص 45.

³- المادة 122 بند 26 من المرسوم الرئاسي رقم 43/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996.

⁴- عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1988، ص 524.

3-2- القانون الأساسي العام للعمال (SGT) رقم 78-12 في 5 أوت 1978 الذي بموجبه ألغى الأمر الرئاسي 66-133 طبقا لما جاء في المادة 216 من القانون (12/78) على أن لا يكون الإلغاء مرة واحدة و أن يكون تدريجيا و ذلك لتطبيق القانون العام للعمال أي صدور النصوص التطبيقية.

2-4- و بعدها المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 و المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي للعاملين في المؤسسات و الإدارات العمومية.¹

2-5- ثم الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي.²

و الجدير بالملاحظات أن القانون الأساسي لم يلغى فعليا الأمر الرئاسي 1966 الذي يعتمد على قواعده في كثير من الحالات مثل توظيف الأعدان المؤقتين، شروط الأهلية و اللياقة البدنية، إنهاء العمل لعدم كفاءة التنقيط و الترقية، إلا أن هذه النصوص ليست وحدها المعمول بها فقد طرأت عليها تعديلات.³

ج) التنظيم :

يهدف التنظيم إلى وضع القواعد التشريعية المحددة للضمانات الأساسية للموظفين حيز التنفيذ فقد عرضته المادة 3 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 أن تنظيم تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مثل تنظيم أوقات العمل أو تعيين ممثلي المستخدمين في اللجان التقنية المتساوية الأعضاء.

إن القانون الأساسي الخاص يحدد شروط تطبيقه ك شروط التوظيف أو تنظيم الحياة المهنية للموظفين و الإجراءات التأديبية على السلك أو الإطار الوظيفي الذي يمارسون فيه مهامهم.⁴

د) الاجتهاد القضائي :

عند الفصل في المنازعات التي قد تطرأ يقوم القاضي بإنشاء قواعد قانونية فيما لا نص فيه، ويتميز القانون الإداري بالاعتماد على الاجتهاد القضائي كثيرا و هذا نظرا لطبيعته المرنة وضرورة مسايرة سياسة الدولة في جميع المجالات، و قد ظهر ذلك بوضوح في القضاء الفرنسي.

¹ - صالح دجتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية ، مرجع سابق، ص13 وبعدها .

² - الأمر رقم 03 / 06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، الجريدة الرسمية ، العدد 45 الصادرة في 16 جويلية 2006 .

³ - صالح دجتال ، نفس المرجع، ص14 .

⁴ - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2010، ص22.

هـ (قانون العمل :

يرجع إليه في غياب قواعد خاصة بالوظيفة العمومية باعتباره شريعة عامة و هذا ما تم العمل به كثيرا في فرنسا.

2 - القانون الدولي العام :

إن الوظيفة العمومية تمارس في حدود سيادة الدولة لهذا لا تتدخل قواعد القانون الدولي العام في أحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية إلا قليلا وبطريقة غير مباشرة، كيف ذلك؟ لا بد في البداية من الإشارة إلى أن تطبيق قواعد القانون الدولي العام ضمن نظام القانون الداخلي الجزائري ينبثق من آليات مقررة¹ في دستور 1996 الذي جاء في المادة 132 على أن "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"²، فكل المعاهدات الدولية المبرمة من قبل الجزائر طبقا لهذه المادة تسمو على التشريع العادي، و بهذا تعتبر مصدرا للقواعد القانونية و التنظيمية، فإذا بحثنا في المعاهدات التي أبرمتها الجزائر عن القواعد القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية لوجدنا بعضا منها في المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان و في مقدمتها العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، حيث تؤكد هذه القواعد القانونية في مجملها مبدأ المساواة و عدم التمييز بين المواطنين في تولى الوظائف العمومية و ممارستها، كما تؤكد على الحرية النقابية و حرية الإضراب المكفول للموظفين، غير أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية يؤكد على أن هذين الحقين يتولى تشريع كل دولة سن القيود التي ترد عليها و يجب أن تكون تلك القيود في حدود الاتفاقية الدولية رقم 81 المتعلقة بحرية النقابة و حمايتها الصادرة عن المنظمة الدولية للعمل سنة 1948.

بالإضافة إلى القانون الدولي المكتوب يعتبر أيضا القانون الدولي العرفي مصدرا من مصادر بعض قواعد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و نذكر على سبيل المثال القواعد التي يحتويها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 أكتوبر 1948.

إذن هذه المصادر القانونية التي استمدت منها الجزائر مختلف نصوصها القانونية المنظمة للوظيفة العمومية خلال مراحل تطورها³.

¹ - صالح دجتال ، الوجيز في قانون الوظيفة ، مرجع سابق ، ص 14 وما بعدها.

² - المرسوم الرئاسي رقم 96 / 438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية ، العدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996 .

³ - تيشات سلوى ، مرجع سابق ، ص 40-41.

المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العامة

على الاختلاف الموجود من دولة إلى أخرى إلا أن الفقهاء قسموا نظام الوظيفة إلى نظامين مختلفين تماما عن بعضهما، كل دولة تأخذ بأحد النظامين الذي ترى أنه مناسب لنظامها السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي، لدى سوف نتطرق في هذا المطلب إلى دراسة هذان النظامان الأساسيان في العالم.

الفرع الأول: النظام المفتوح

إن النظام ذا البنية المفتوحة تأخذ به الولايات المتحدة و كندا و سويسرا و فنلندا و الدول الشيوعية¹ ، يعتبر الوظيفة العمومية كمهمة عادية لا تتميز في المهن الأخرى، فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها و تسير و ضعياتهم الشخصية و الجماعية تحت طائلة الشروط و الإجراءات المعمول بها في عالم الشغل.²

و يعرف هذا النظام في هذه الدول مفهوم الاحتراف لأن الموظفين يجتمعون للنظام القانوني نفسه الذي يخضع له كافة العاملين و الطابع العام للوظيفة أنه غير مستقر، و أنه عمل مؤقت و لا يشترط الدوام الكامل و التقيد بساعات الدوام الرسمي.³

ينظر هذا النظام للوظيفة العامة على أنها عمل عارض و مؤقت لا يختلف عن عمل مشروع خاص، و لهذا نجد العلاقات الوظيفية في ظل هذا النظام علاقة تعاقدية و ليست علاقة تنظيمية، و يترتب على هذه العلاقة آثار أي لا تعترف بنظام ثابت للأجور و المرتبات، و إنما يرتبط ذلك بمدى صعوبة و تعقد الوظيفة، و يحق للإدارة في هذا النظام إنهاء خدمة الموظف، كما أن في هذا النظام يحق للموظف ترك الوظيفة و الحصول على وظيفة بشروط أفضل.⁴

1- التطور التاريخي لنظام الوظيفة المفتوح :

سنتطرق إلى أهم التطورات التي شهدتها النظام المفتوح من حيث نشأته و مراحل تطوره المتعددة بحيث أن الولايات المتحدة هي نموذج لهذا النظام.

¹ - ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ص 215 .

² - هاشمي حربي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص 17 .

³ - محمد جمال مطلق الذنبيات ، الوجيز في القانون الإداري ، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2003 ، ص 290 .

⁴ - صبري حلي أحمد عبد العال ، مرجع سابق ، ص 84 .

أولاً: المرحلة الأولى: تمتد من نهاية القرن 18 إلى 1883

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

- ثقافة المجتمع الأمريكي المتأثر بالمناصب الاجتماعية السائدة آنذاك كالحرية الفردية التي تتعارض و إعطاء الإدارة امتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة.

- النظرة الأزدرائية للإدارة باعتبارها تشكل في نظر المواطنين الأمريكيين مصدر تهديد للمبادئ التي ناضلوا من أجلها كمبادئ العدالة والديمقراطية ومحاربة البيروقراطية.

- التخوف من الامتيازات المحتمل اكتسابها في نظرهم من قبل الإدارة كالمساهمة في اتخاذ القرارات السياسية.

- حفاظا على المبادئ و المعتقدات، لم تعرف الولايات المتحدة الأمريكية في بداية هذه الفترة صدور أي تشريع أو تنظيم للوظيفة العمومية أو على نظام موحد لأساليب التسيير في الإدارة العمومية، فكان الموظفون يمارسون مهامهم لمدة محددة من الزمن لم تكن لتتجاوز في أكثر الأحيان العهدة الرئاسية و بالتالي لم تكن تخضع لمخطط تسييري للحياة المهنية من الترسيم و الترقية و التقاعد....الخ.

حيث كان انتقاء الموظفين يتم وفق معيار سياسي قائم على فكرة "نظام الغنائم للمنتصر" الذي يجيز لكل مسؤول الحق في اختيار مساعد له و هو المبدأ الذي يجسد تقاسم مناصب العمل بين الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة.¹

ثانياً: المرحلة الثانية: 1883 - 1920 :

وهي الفترة التي تميزت بصدور القانون المعروف بقانون Pendl Ton في عام 1884 الذي كرس على الصعيد الاتحادي إلغاء نظام الغنائم للمنتصر بالنسبة لأكثر الوظائف الاتحادية، فاسحا المجال لبروز نظام جديد يقوم على مبدأ الاستحقاق و هو معيار تقني حل محل "نظام التداول" معيار سياسي، و أنشأت بمقتضى هذا القانون لجنة الخدمة المدنية على غرار نظام الخدمة المدنية البريطاني و من مهامها السياسية :

- فحص مؤهلات المترشحين لتولي بعض الوظائف العمومية.
- السهر أساسا على ضمان الحياد السياسي للوظيفة العمومية.
- فرض مبدأ المسابقات ككيفية مفضلة للتوظيف في بعض الوظائف.

¹- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق ، ص 54-55 .

ثالثا: المرحلة الثالثة: 1921-1945

و هي المرحلة التي تميزت فيها الوظيفة العمومية الأمريكية بالمراجعة الوظيفية لكافة مناصب العمل، و بإعطاء الأولوية للتكوين الذي يشمل كافة الموظفين الدائمين العاملين في الإدارة الأمريكية التي عرفت أول تصنيف للوظائف في عام 1923 بتقنين المسار المهني للدبلوماسيين ضمانا لاستقرارهم و تمكينهم من الحق في الترقية و التقاعد.¹

رابعا: المرحلة الرابعة: 1945 إلى يومنا هذا

تعد هذه المرحلة من أهم مراحل تطور الوظيفة العمومية الأمريكية، فهي جاءت مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية، و تميزت بتنصيب لجنة من الخبراء عهدت إليها مهمة البحث في أنجع السبل الكفيلة بتحديث و تكيف الوظيفة العمومية، توجت أعمالها بتقديم تقرير تضمن العديد من المقترحات و التدابير العملية منها:²

- إنشاء مديرية للمستخدمين على مستوى كل إدارة.

- تصنيف مناصب العمل.

- تحديد حقوق و واجبات الموظفين.

كما اتخذ تدابير أخرى باقتراح من أعضاء لجنة الخدمة المدنية تتعلق بسياسة تكوين الموظفين التي توجت في عام 1968 بإنشاء مركز لتكوين إداري خاص و توجت لاحقا بإصلاح ما تضمنه قانون 13 أكتوبر 1978، و قد تميز هذا الإصلاح بالتأكيد على ضمان جملة من الأهداف :

1- الاستقلالية السياسية للوظيفة العمومية.

2- فعالية الإدارة بضمنان تكوين ملائم للموظفين، تأسيس نظم تجهيزات و إجراءات خاصة بالعزل.

ومن النتائج المترتبة على صدور قانون 1978 :

- إلغاء لجنة الخدمة المدنية، و إنشاء العديد من الهياكل منها: ديوان تسيير المستخدمين تحت سلطة مدير يتبع رئيس الولايات المتحدة، مكتب حماية نظام الاستحقاق الذي يتكون من ثلاثة أعضاء يعينون من قبل رئيس

¹- سعيد مقدم ، أنظمة الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة(دراسة تحليلية مقارنة من زاوية استراتيجية الموارد البشرية) ، اطروحة دكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر ، 2004 - 2005 ، ص 32 وبعدها .

²- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية أخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ، ص 57-58.

الولايات المتحدة الأمريكية، يساعده مجلس خاص وسلطة مكلفة بالعلاقات العامة للعمل الخاص بالفيدراليات.¹

و هكذا نجد أن الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية أصبحت نظام خمسة أنواع رئيسية من الوظائف المصنفة :

1- الوظائف الثقافية و العلمية وشغلها يقتضي توفر مؤهلات وتكوين علمي .

2- الوظائف المهنية و هي وظائف مساعدة للوظائف الأولى ، أي شاغلها يتولون مهمة التحضير .

3- الوظائف الإدارية والمالية و هي وظائف تنحصر في التسيير الإداري و المالي.

4- وظائف الحراسة و هي وظائف تنفيذية ، يدوية كالحراسة .

وظائف تقنية يدوية ، ميكانيكية ، كالطباعة و سحب الوثائق .²

و من الخصائص التي يتميز بها نظام الوظيفة العامة المفتوح ما يلي:

- التخصيص الدقيق عند اختيار الموظف العام، و ذلك وفق طبيعة كل وظيفة كما يحددها الخبراء.

- نظام الوظائف العامة قائما على أساس موضوعي هو الوظيفة و ليس الموظف.

- تحليل الوظيفة إلى عدة عناصر مع توصيفها وتحديد الشروط الموضوعية اللازمة فيمن يشغلها.³

- الأجر المقرر لهذه الوظيفة دون أدنى نظرة إلى الظروف الشخصية أو المؤهلات الدراسية.

و ككل نظام، فإن نظام الوظيفة العامة المفتوح له مزايا و عيوب، و مزايا النظام ما يلي:

- يمتاز بالسهولة والبساطة، حيث لا يفرض على الإدارة أن تضع قوانين و لوائح عند وجوبها سياسة الوظائف

العامة و هي التعيين و الترقية و الأجور و الحوافز كما يساعد على تنمية و كفاءة الجهاز الإداري.⁴

- كما أن هذا النظام هو نظام مرن يتيح للإدارة إمكانية الاستغناء عن موظفيها بسهولة عند عدم الحاجة

إليهم، كما يسمح لها بتعيين موظفين جدد في الوظائف المتوفرة لديها، الأمر الذي يمكنها من اختيار العناصر

المتأهلة و الناجحة في القطاع الخاص مثلا و تحفيزها على العمل لديها، بكفاءات نادرة و متنوعة التي قد تحقق

لها مردودا أحسن و بالمقابل فإن هذه المرونة يستفيد منها أيضا الموظف، حيث يحق له أن يترك وظيفته في

³ - سعيد مقدم ، أنظمة الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة ، نفس المرجع، ص 35 .

²- سعيدمقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية أخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ، ص 36.

³- سامي جمال الدين ، الإدارة والتنظيم الإداري ، الناشر مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص 310.

⁴-صبري حلي أحمد عبد العال ، مرجع سابق ، ص 86 .

القطاع العام للعمل في القطاع الخاص والعكس، و هذا التجاذب الوظيفي بين القطاعين العام و الخاص يجعل الوظيفة العامة أكثر اندماجا و التصاقا بحياة الأمة.¹

و بالرغم من هذه المزايا إلا أنه لا يخلو من العيوب نذكر منها ما يلي:

- كثرة التكاليف و الجهد الفني في الدولة التي تعتنق هذا النظام دون إمكانياتها المادية و الفنية لا يمكنها تحقيقه بالصورة المثلى التي ينبغي أن يكون عليها لأن الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية الملائمة تلعب دورا هاما في تطبيقه.²

- حصر جميع وظائف الدولة و تصنيفها و بيان أعمالها و وضعها في جهاز الدولة الإداري.

- لا يسمح باستقرار الموظفين في وظائفهم و يكفل هذا الاستقرار نجاح الإدارة العامة.³

الفرع الثاني: النظام المغلق

1 - تعريف النظام المغلق

يقصد بنظام الوظيفة العامة المغلق في المفهوم الأوروبي السائد في أغلب بلاد العالم و منها العربية، بحيث يعتبر العمل في النظام المغلق مستقر، تخضع لنظام قانوني خاص يختلف بحكم العمل في المشروعات الخاصة، يتفق مع هدف الوظيفة العامة لتحقيق الصالح العام.⁴

في هذا النظام يلتحق الفرد في خدمة الدولة عادة في سن مبكرة أو يظل فيها إلى بلوغ سن التقاعد، و ينتقل الموظف خلال سنين الخدمة بين وظائف محددة، و يرتقي الموظف تدريجيا في الهرم الإداري من أدنى إلى أعلى و يحدد النظام المغلق المركز القانوني للموظف و هو مركز تطبيقي يتضمن حقوق و التزامات.

و يتكون هذا النظام من عنصرين أساسيين هما: القانون الأساسي و الإطار المهني.⁵

1-1 القانون الأساسي:

يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية و تنظيمية يترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف و الإدارة و آثار مميزة نذكر منها :

¹ - محمد بولنوار ، ترتيب و تصنيف الوظائف العامة في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2012-2013، ص5.

² - سامي جمال الدين ، نفس المرجع ، ص306.

³ - صبري حلي ، أحمد عبد العال ، مرجع سابق ، ص87.

⁴ - ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص209 .

⁵ - محمد جمال مطلق الذنبيات ، مرجع سابق ، ص289 .

- تحديد حقوق وواجبات بصفة انفرادية بمقتضى نصوص تشريعية وتنظيمية.
- لا يساهم الموظف في تحديد محتوى مركزه القانوني و لا يستطيع أن يحتج بامتيازات أو حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة إلا في حالة الإبقاء على سريان هذه النصوص.
- لا يستطيع الموظف أن يفصم العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة انفرادية و لا يمكن أن يتأتى هذا الافتراض إلا في حدود ما تسمح به الإجراءات الخاصة بالاستقالة.

1 - 2 الإطار المهني:

فمفاده أن الموظف لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معينا و لمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري و ليتمكن انطلاقا من هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة تتوافق بين مطامحه الشخصية و حاجيات الإدارة.¹

2 - ملحة تاريخية عن نشأة وتطور نظام الوظيفة المغلقة في أوروبا :

تعتبر تقارير اللجان الملكية المتتالية كمصدر من المصادر الأساسية التي تأخذ منها بريطانيا الخطوط العريضة لسياسة الوظيفة العمومية و ترجع هذه التقارير إلى سنوات 1853-1885 حيث صدر تقرير "ماكولي" و تقرير "ثور تكوت ترفيليان" الذي يعتبر أولى المحاولات لتوحيد قواعد الوظيفة العمومية و خلق إطار مهني كفيل بجلب أعوان أكفاء و يبعدهم عن النفوذ السياسي و النزاعات الحزبية.

إن إنشاء النظام المشاركي للموظفين في تسيير شؤونهم الإدارية كان وليد مبادرة لم يقصد بها الوظيفة العمومية، ذلك أن اللجنة التي كلفت بدراسة نظام جديد للعلاقات الصناعية في المؤسسات الاقتصادية إلا أن النتائج التي توصلت إليها لم تطبق على المؤسسات الاقتصادية مال بعضها حول الوظيفة العمومية و نجم عنها ما سمي بمشاركة ثلاثة مستويات من اللجان، لجنة وزارية، لجنة وطنية، لجنة محلية.

وتعتبر هذه اللجان مجرد هيئات استشارية تضع ممثلي الطرفين الإدارة و الموظفين على قدم المساواة.

ومن أهم ما تضمنه تقرير **nothcotetrevelyan** من الاقتراحات، وهي :

- مبدأ التوظيف عن طريق المسابقات و الأخذ بمعيار الاستحقاق.
- مبدأ الترقية الداخلية لصالح الموظفين الأكفاء.
- ضرورة تأسيس جهاز مركزي مستقل يتولى الإشراف على تحديد سياسة موحدة للوظيفة العمومية و السهر على حسن تطبيقها، هذا الاقتراح في سنة 1855 بإنشاء لجنة الخدمة المدنية.

¹-هاشمي حربي ، مرجع سابق ، ص14وبعدها .

و في سنة 1920 حيث أنشئت أربع فئات من الموظفين:¹

- فئة الموظفين الابتكاريين التي تشمل على المستويات القيادية من الوظيفة العمومية.
- فئة الموظفين التابعين للمستويات التطبيقية.
- فئة الموظفين التابعين للمستويات التنفيذية.
- فئة الموظفين التابعين للمستويات التقنية.

وقد تلا هذين التقريرين تقرير WNITLEY صدر بتاريخ 1917 يتعلق بحق مشاركة الموظفين في تسيير شؤونهم الإدارية و تقرير PRIESTLEY في سنة 1953 المتعلق بنظام الأجور والحقوق الاجتماعية التي يستفيد منها الموظف، و أخيرا تقرير فولتون لسنة 1968 الذي فتح عهدا جديدا في تاريخ الوظيفة العمومية و إعادة النظر في تصنيف الموظفين و طرق تكوينهم.²

إن النظام المغلق كغيره من الأنظمة يتمتع بإيجابيات و له أيضا سلبيات ،فمن إيجابياته مايلي :

- أنه يحقق للموظفين استقرارا في العمل كما يضمن عدم الاستغناء عن خدمتهم في أي وقت، مما يجعلهم ينصرفون للعمل بثقة أكبر، و براحة فكرية و طمأنينة نفسية فيعطون في الغالب مردودا أفضل مقارنة بموظفي نظام الوظيفة العامة المفتوح.
- إن الاستقرار الذي ينعم به الموظف في عمله، و ما تقدمه له الدولة من منافع وخدمات يجعله أكثر التصاقا بها و أشد إحساسا بالمصلحة العامة و أغنى عطاء منه في نظام الوظيفة العامة المفتوح في الغالب.
- أما سلبيات النظام المغلق ، نخص بذكر منها مايلي :
- إن تطبيق نظام الوظيفة العامة المغلق يؤدي إلى خلق طبقة مغلقة من الموظفين منعزلة نسبيا في سائر طبقات أفراد المجتمع، تعمل في مكاتب و دواوين بعيدة في الغالب عن الجمهور و أصحاب العلاقة من المواطنين، مما يجعلها أضيق أفقا و أكثر جهلا بمتطلبات البيئة المحيطة مقارنة بموظفي القطاع الخاص طبعاً، كما يجعلها تتصف بالاتكالية و انعدام روح المبادرة و التحرك، الأمر الذي يؤدي إلى تفشي ظواهر الروتين الإداري و البيروقراطية وغيرها، وهذا بسبب الضمان الوظيفي الذي يسمح للموظف بالاستمرار في العمل حتى الإحالة على التقاعد.
- يؤدي تطبيق هذا النظام في الغالب إلى إعطاء الموظفين أجورا لا تكفيهم لسد احتياجاتهم المعيشية، و في مطلق الأحوال فإن أجورهم تكون أقل من الأجور المعطاة في القطاع الخاص، و حتى بالنسبة للأنظمة التي تعتمد نظام الوظيفة العامة المفتوح التي كما بينا، تقوم على أساس المنافسة بين القطاع العام و الخاص، مما يجعل الأجور متساوية أو متقاربة بين موظفي القطاع العام و الخاص.

¹-هاشمي حربي ، مرجع سابق ، ص25وبعدها .

²- هاشمي حربي ، مرجع سابق ، ص27.

- الجهود الكبيرة التي تميز هذا النظام في الغالب مقارنة بنظام الوظيفة العامة المفتوح، حيث أن مبدأ ديمومة الوظيفة وفق الشروط المحددة في التنظيم المعمول به لا يمكن للإدارة من إقامة الموظف إلا إذا ارتكب أخطاء جسيمة.

كما أن الاستقالة المشروطة في هذا النظام تجسد جهوده الكبيرة خاصة بالنسبة للدولة التي تعطي للموظف حق الاستقالة مع ضمان كافة الحقوق إلى بعد مرور فترة زمنية طويلة في الخدمة على غرار لبنان.¹ و تجدر الإشارة إليه هو أنه لا يوجد نظاما للوظيفة العامة مغلقة بصفة مطلقة و لا مفتوحا بصفة مطلقة، بحيث يجد مثلا أن بعض أنظمة الوظيفة العامة المغلقة توظف أفرادا بصفة مؤقتة، كما نجد أيضا أن دولا كثيرة ممن تعتمد نظام الوظيفة العامة المفتوح قد بدأت منذ فترة بإقرار نظام السلك الوظيفي لبعض الفئات من موظفيها مثل الدبلوماسيين في الولايات المتحدة الأميركية الذين تميزوا بسلك خاص بهم و هي سمة للنظام المغلق، و عليه فالتطبيق المغلق لأي نظام غير موجود في الواقع، بل يتم اعتماد مزيج من النظامين و بالنسبة الطاغية لخصائص أي منهما هي التي تحدد وتقرر نوع النظام الوظيفي المتبع في كل دولة من الإيجاز اعتبارات أساسية لتبرير القول بأن نظام الوظيفة العمومية السائد في الجزائر حاليا هو نظام² ذو طابع خاص يأخذ أساسا بالنظام أو المفهوم الأوروبي المغلق باعتباره الأكثر نجاعة و صلاحية هذا من جهة و الأخذ بالنظام التعاقدية للتوظيف استثناء باعتباره كنتيجة للإصلاحات العكسية التي تم الشروع فيها على مستوى كافة قطاعات النشاط هذا من جهة أخرى، بحيث يمكننا إيجاز هذه الاعتبارات في الآتي :

الاعتبار الأول : أن المشرع الجزائري استند أساسا في تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة على العلاقة القانونية الأساسية و التنظيمية التي يقوم عليها المفهوم الأوروبي المغلق و يحدد أساسها النظام الوظيفي و المركز القانوني للموظف العام و هو مركز قانوني تنظيمي و لائحي فالمشرع الجزائري حصر العلاقة القانونية الأساسية التي تحكم علاقة الموظف العام الذي يكون في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية اتجاه الإدارة و لم يتطرق للعلاقة التعاقدية إلا من خلال الفعل الرابع الذي يحكم الأنظمة القانونية الأخرى للعمل هذا الأخير الذي جاء مقتضيا و ترك أمر تفصيل طبيعة هذه العلاقة للنصوص التنظيمية.

أما لاعتبار الثاني : أن المشرع الجزائري أراد تدعيم العلاقة القانونية الأساسية السائدة في الوظيفة العمومية بأشكال قانونية أخرى لعلاقة العمل التي من شأنها أن تضيء أكثر مرونة للتكفل ببعض النشاطات أخذ بالعلاقة التعاقدية استثناء على العلاقة اللائحية و هي علاقة تختلف عن التعاقد المعروف في نظام القانون الخاص و إنما

¹ -محمد بولنوار، مرجع سابق، ص6 وبعدها.

² -عقود شراف، مرجع سابق، ص91 وبعدها.

تجد أساسها في نطاق القانون العام أي أن العقد الذي يربط العون المتعاقد بالمؤسسة أو الإدارة العمومية في الجزائر يعتبر عقدا إداريا نجد أساسه عن طريق التنظيم و ليس عقدا مدنيا.¹

لقد روعي في الأخذ بالنظام المغلق في الوظيفة العمومية الجزائرية جملة من الأهداف منها :

- المحافظة على توازن و استقرار الخدمة العمومية و ضمان استمرارها.
- تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعل طبيعي عن حرمان الأهالي الجزائريين من تولي الوظائف العمومية طيلة الفترة الاستعمارية.
- ضمان التكوين و ترشيد الوظائف العمومية. و تحديد تصور عميق للوظيفة العمومية يتماشى و الاختيارات الاديولوجية و الهياكل الدستورية للجزائر المستقلة.

المبحث الثاني: مفهوم الموظف العام

كما سبق و أشرنا في مقدمة الفصل، أن في معظم الدول لا يوجد فيها تعريف جامع للموظف العام بل نجد المشرع أعطى تعريف في قانون معين هذا لا يعني أن هذا التعريف معمم على كافة الموظفين والآثار المترتب عليه قد تنطبق على كل من يمارس نشاطا عاما، لدى فإن تحديد مفهوم الموظف العام له أهمية بالغة لتحديد الأشخاص لإضفاء صفة الموظف العمومي الذي يستوجب أن تستوفي فيه شروطا حددها المشرع الجزائري في ظل الأحكام الواردة في تشريع الوظيفة العامة و ذلك لتحديد علاقته مع الإدارة العامة، كما سنتناول الأوضاع القانونية التي قد يتعرض لها الموظف خلال مساره المهني بحيث تتم هذه الأوضاع على أساس قانوني وتنظيمي.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام

إن إختلاف الفقهاء في تحديد مفهوم موحد للموظف العمومي، و هذا الإختلاف راجع لعدة عوامل منها السياسة الاقتصادية و حتى الثقافية لدى تكمن صعوبة في تحديد تعريف للموظف العمومي جامع مانع حتى داخل الدولة التي يحكمها نظام سائد، نجد هذا التباين في التعاريف الفقهية و التشريعية و القضائية، و عليه سنتعرض في هذا المطلب إلى أهم التعاريف الفقهية و التشريعية و القضائية التي حاولت تعريف الموظف العمومي

¹ سعيد مقدم ، أنظمة الوظيفة العمومية وآفاقها الجزائر في ظل العولمة ، مرجع سابق ، ص 45 وبعدها .

الفرع الأول: مفهوم الموظف العام في الفقه

إن الفقه لا يتقيد بظاهرة النصوص التشريعية حيث يتكرر الحلول ويقدم الآراء الاجتماعية ويفسر القواعد التشريعية ومع ذلك فإن التعاريف التي قالها الفقهاء حول مفهوم الموظف العام تختلف من فقيه لآخر و هذا الاختلاف ساهم في تطوير الوظيفة العامة و آثارها.¹

و عليه سنتطرق إلى أهم التعاريف التي أوردها الفقهاء للوصول لتعريف الموظف العام.

التعريف الأول:

عرفه الأستاذ "دو بزويبير" بأنه: "كل شخص يساهم في خدمة مرفق عمومي إداري يدار بطريقة الاستغلال المباشر و يشغل وظيفة دائمة بصفة دائمة داخلية في نطاق إطار إداري و يكون شغله لهدف الوظيفة عن طريق تصرف فردي أو جماعية صادر عن السلطة العمومية و قبول لها من جانبه".²

التعريف الثاني:

يعرفه الأستاذ MWALINE بأنه: "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية و يساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، و يشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري".³

التعريف الثالث:

يرى الدكتور "فؤاد مهنا" بأنه: ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريقة مباشرة بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، و يشغل وظيفة داخلية في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل به".⁴

¹-مولاي إبراهيم عبد الحكيم ، مرجع سابق ، ص30.

²-محمد انس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1989 ، الجزائر، ص52.

³-علي خطار شطناوي ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية العمود الإداري الأموال العامة) ، دار وائل للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى ، عمان ، 2009 ، ص12.

⁴-سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي للنشر ، القاهرة ، 2007 ، ص610.

التعريف الرابع:

لقد ذهب الفقيه الكبير "روجيه جوار" بعد استعراضه للتعريفات القديمة للموظف العام بأنه: "يعتبر موظفا عاما كل شخص يتقاضى مرتبا من ميزانية الدولة، كما يري أن عامة الناس يخلطون بين الموظفين العاملين و موظفي صناديق الضمان الاجتماعي و شركات الكهرباء و الغاز و العمومية و غيرها".
و من الانتقاد الذي وجه لهذا التعريف نذكر منها مايلي :

أنه يسوده نوع من الغموض حيث يقدم عنصرا وحيدا وغير كافي لتحديد مفهوم الموظف العام، و هو الجهة المكلفة بدفع المرتب، غير أن هناك العديد من الوظائف العامة وبعضها ذو أهمية كبيرة في النظام الإداري للدولة غير أن موظفيها ليسوا بموظفين عامين و لا يخضعون لقانون الوظيفة العامة، رغم أنهم يحصلون على مرتباتهم من خزانة الدولة على غرار من المجلس الشعبي الوطني و الهيئات و الجماعات المحلية المنتخبة.¹

التعريف الخامس:

حسب هذا التعريف فإن: "كل من يتولى وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار بطريقة مباشرة".

كما أن هذا التعريف هو الآخر وجه له الانتقاد التالي :

انتقد هذا القول لأنه يورد في التعريف كلمة "وظيفة" و هي مشتقة من المعرف و هو "الموظف" و فكرة الوظيفة نفسها تحتاج إلى تعريف بعد أن اعترف المشرع بوجود الوظائف المؤقتة و كان يعرف الموظف و الوظيفة قبل ذلك...²

التعريف السادس:

يعرف الأستاذ "محمد حامد الجمل" الموظف العام بأنه كل فرد يلحق بالإدارة القانونية صفة غير عارضة يعمل دائم في خدمة مرفق يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر".

حتى يعد الشخص موظفا عموميا أن تتوفر فيه الشروط التالية:

1- صدور أداة قانونية بإلحاق شخص طبيعي.

¹-عقود شراف ، مرجع سابق ، ص87وبعدها.

²-ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص187.

- 2- أن يكون في خدمة مرفق عام.
 - 3- يديره أحد أشخاص القانون العام المصري بالطريقة المباشرة.
 - 4- في عمل دائم وبصفة غير عارضة.
- أما في الجزائر فإن الوضع ما يزال في بدايته بحيث لا نكاد نجد أي تعريف فقهي حقيقي للموظف العام باستثناء بعض التعليقات و الشروح الطفيفة وذلك لعدة أسباب منها :

- 1- حداثة العمل الفقهي في الجزائر.
 - 2- انعدام الاعتماد على المؤلفات الفرنسية.
 - 3- انعدام الدراسات القانونية حول الوظيفة العامة الجزائرية.¹
- و من بين أهم التعاريف التي أوردها الفقهاء في الجزائر ، و هي كالآتي :

يقول ميسوم صبيح :

يضمن سير الإدارة العامة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة، و لا يخضع منهم للقانون العام للوظيفة العامة سوى الذين لهم صفة الموظف و لا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائيا.²

أما الأستاذ عبد الرحمان الرميلى فيعرفه بأنه:

"الأشخاص الذين ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم و حددت فيه حقوقهم و واجباتهم و دون أن يشاركوا مباشرة و لا بصفتهم الشخصية في إعداده".

يرى الأستاذ محيو أحمد بأن :

"الموظفين هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي و الذي يتميز بأنه قابل للتبديل بقانون جديد يطبق عليهم آليا دون أن يخول لهم التمسك بالحقوق المكتسبة".³

والجدير بالملاحظة أن جل التعاريف الفقهية تصب على أن اكتساب صفة الموظف تتخللها أركان أساسية و هي كالآتي :

¹-مصطفى الشريف ، أعوان الدولة ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 1981 ، ص22-23 .
²-محمد الصالح فنيش ، ملخص محاضرات في قانون الوظيفة العمومية ، جامعة الجزائر، 2004-2005 ، ص 5 .
³-مصطفى الشريف ، مرجع سابق ، ص24 .

- 1- أن يعين الشخص بصفة دائمة في وظيفة دائمة.
- 2- أن تكون الوظيفة داخلية في أحد كادرات الوظائف أو في درجات السلم الرئاسي.
- 3- أن يكون التعيين في مرفق عمومي.
- 4- إدارة المرفق العام مباشرة من طرف الدولة أو من طرف أحد أشخاص القانون العام.¹

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للموظف العام

كما سبق و أشرنا في مقدمة البحث أن تعريف الموظف يختلف حتى في القوانين و التشريعات الجزائرية، فمنذ الاستقلال تباينت عدة مصطلحات للموظف العام و هذا ما سنتطرق إليه من خلال دراستنا أهم التشريعات التي أوردها المشرع الجزائري.

1 - تعريف الموظف العمومي في الدستور :

شهدت الجزائر عدة دساتير و لم تتطرق إلى تحديد فكرة الموظف العمومي، إلا أنها استعملت عدة مصطلحات للتعبير عن فكرة الموظف العمومي، ففي دستور 1963 في المادة 54 منه : "إن رئيس الجمهورية يعين الموظفين في جميع المناصب المدنية والعسكرية".²

أما دستور 1976 في المادة 37 منه : "ليست وظائف الدولة امتيازاً بل هي تكليف على أعوان الدولة أن يأخذوا بعين الاعتبار مصالح الشعب...." "بجد أن المشرع أورد مصطلح وظائف و أعوان الدولة أما المادة 59 منه "حق العامل مضمون...".³

أما دستور 1989 في المادة 21: "لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدراً للشراء و لا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

و أيضاً المادة 48 منه: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".⁴

¹ - سنة أحمد ، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة) ، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005، ص14 وبعدها .

² - المادة 54 من الدستور الجزائري الصادر في 1963/09/08.

³ - المواد 37 و 59 من الدستور الجزائري الصادر في 1976/1/22.

⁴ - المواد 21-48 من الدستور الجزائري الصادر في 1989/02/23.

2 - تعريف الموظف في القانون المدني:

أما المشرع المدني ففي المادة 129 من القانون المدني "لا يكون الموظفون و العمال العاملون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس، حتى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" هذه المادة لم تعطي تعريف الموظف و إنما أشارت إلى مسؤولية العامل أثناء تأدية واجبه¹.

3- تعريف الموظف في القانون الجنائي:

المادة 22 الفقرة 3 من الأمر رقم 75-47 المؤرخ في 17 جوان 1975 "يعتبر شبيها بالموظف في نظر قانون العقوبات كل شخص تحت عنوان تسميته يتولى و لو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، و يساهم بهذه الصفة في خدمة الدولة أو الإدارات العامة أو الجماعات المحلية، أو المؤسسات العمومية أو الاشتراكية أو المؤسسات ذات الاقتصاد المختلط أو الهيئات المصرفية أو الوحدات المسيرة ذاتيا للإنتاج الصناعي أو الفلاحي أو في هيئة من القانون الخاص تتعهد بإدارة مرفق عام"².

أما المادة 149 في الأمر 156/66 نصت على: "يعتبر موظفا بالنسبة لقانون العقوبات كل شخص يتولى تحت أية تسمية و بأي وضع كان أية وظيفة أو مهمة و لو مؤقتة ذات أجر أو بغير أجر و يؤدي بهذا الوصف خدمة للدولة أو للإدارة العمومية أو للمجموعات المحلية أو للمؤسسات العمومية أو أية خدمة ذات مصلحة عمومية"³.

كما أن المادة 107 من نفس القانون حيث نصت "يعاقب الموظف العمومي بالسجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات إذا أمر بعمل تحكيمي أو ما سواه بالحرية الشخصية للفرد أو بالحقوق الوطنية لمواطن أو أكثر".

كما أشارت المادة 135 من نفس القانون نصت على أن "كل موظف في السلك الإداري أو القضائي و ضابط شرطة و كل قائد أو أحد رجال القوة العمومية دخل بصفته المذكورة منزل أحد المواطنين بغير رضاه و

¹ -المادة 129 من الامر 75 / 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المنضم القانون المدني ، الجريدة الرسمية ، العدد 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975 .

² -المادة 22 الفقرة 3 الأمر 47/75 المؤرخ في 17 جوان 1975 ، المتعلق بقانون العقوبات.

³ -المادة 149 من الأمر 156/66 المؤرخ في 8 جويلية 1966 ، المتعلق بقانون العقوبات المعدل والمنتم ، الجريدة الرسمية ، العدد 49 الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966 .

في غير الحالات المقررة في القانون و بغير الإجراءات المنصوص عليها فيه يعاقب بالحبس من شهرين إلى ستة أشهر و بغرامة مالية من 300-500 دينار".¹

من خلال هذه المادة يتضح بأن المشرع الجنائي كان واسعاً في تعريفه للموظف العام و ذلك لأجل حقوق المواطن كما أشار عليها في المادة 107.

3- مفهوم الموظف العمومي في قانون الإجراءات المدنية :

استعمل المشرع في هذا القانون مصطلح الموظفون العموميون و مصطلح الأعوان في المادة 16 الفقرة 4 منه : "لا يقبل كوكيل عن الخصوم الموظفون العموميون أو أعوان القضاء الموقوفون أو المعزولون".²

4- تعريف الموظف العمومي في الاتفاقيات

4-1 تعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للموظف العمومي :

1- أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، يصرف النظر عن أقدميته ذلك الشخص.

2- أي شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي في القانون الداخلي للدولة الطرف في هذه الاتفاقية، بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الاتفاقية يجوز أن يقصد بتغيير موظف عمومي: "أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف و حسب ما هو مطبق في مجال المعنى في قانون تلك الدولة الطرف في الاتفاقية".³

¹ -المواد 107-195 من الأمر 156/66 المؤرخ في 8 جويلية 1966 ، المتعلق بقانون العقوبات .

² -المادة 16 الفقرة 4 الأمر 156/66 المؤرخ في 08 جويلية 1966 ، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية ، الجريدة الرسمية ، العدد 47 الصادر في 9 جويلية 1966 .

³ -المادة 2 الفقرة 1 من المرسوم الرئاسي 128/ 04 المؤرخ في 19 أفريل 2004 ، يتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، الجريدة الرسمية ، العدد 26 الصادرة في 25 أفريل 2004.

4-2 تعريف اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته للموظف العمومي :

عرفت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الاتفاقية الموظف العمومي على أنه: "أي موظف أو موظف دولة أو الوكالات التابعة لها بما في ذلك من يقع عليه الاختيار أو يتم تعيينه أو انتخابه للقيام بأنشطة أو مهام باسم الدولة أو لخدمتها على أي مستويات التسلسل الهرمي للسلطة".¹

4-3 تعريف قانون الوقاية من الفساد للموظف العمومي:

عرف القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في الفقرة(ب) من المادة 2 من الموظف العمومي على النحو التالي:

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

2- كل شخص آخر يتولى و لو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، و يساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس مالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

3- كل شخص آخر معروف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه للتشريع و التنظيم المعمول بها.²

ما يتضح من هذا التعريف أنه يطلق مصطلح الموظف ليشمل عدة فئات من هم في المناصب التشريعية و التنفيذية و الإدارية.

- حاول المشرع الجزائري تعريف الموظف في المادة الأولى من الأمر 133/66 حيث جاء فيها ما يلي : يعتبر موظفون الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة و المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، و الجماعات المحلية، و كذلك المؤسسات و الهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم.

¹ -المادة 1 الفقرة الأولى من المرسوم الرئاسي 137/06 المؤرخ في 10 أبريل 2006 ، يتضمن المصادقة على اتفاقية الاتحادية الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد 24 الصادرة بتاريخ 16 أبريل 2006 .

² -المادة 2 الفقرة(ب) من القانون رقم 01/ 06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 الصادر في 8 مارس 2006 .

و قد استثنى المشرع الجزائري من تطبيق قانون الوظيفة العامة من نفس المادة القضاة و القائمين بشعائر الدين و أفراد الجيش الوطني الشعبي.¹

ثم صدر المرسوم رقم 85-59 الصادر في 23 مارس 1985، المتعلق بالقانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية في المادة 5 حيث نصت منه: "نطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمل بعد انتهاء المدة التحريية تسمية الموظف".²

يقتصر اسم الموظف على الشخص الذي ثبت في منصبه في ليتحل بصفة الموظف العام.

و في القانون رقم 11/90 الصادر في 21 أبريل 1990 المتعلق بالعمل في المادة 2 نصت منه: "...كل الأشخاص الذين يؤدون عملا يدويا أو فكريا مقابل مرتب في إطار التنظيم و لحساب شخص آخر طبيعي أو معنوي، عمومي أو خاص يدعى المستخدم".³

أما عن تعريف الموظف العمومي في القانون الإداري ففي الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة هو الآخر لم يقدم تعريفا دقيقا للموظف العام قد اكتفى بتقديم الشروط التي تجب على الموظف لإضفاء عليه صفة الموظف حيث نصت المادة 4 الفقرة 1 منه : "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري".⁴

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن فكرة الموظف العمومي في نطاق القانون الإداري تختلف بعض الشيء عنها في القوانين الأخرى كالقانون الجنائي والمدني فمعناه في هذه القوانين قد يكون أوسع أو أضيق مما هو عليه في القانون الإداري ففكرة الموظف و الدولة، فالعلاقة بين الطرفين علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين و الأنظمة التي تحدد بموجبها القواعد التي تحكم شؤون الوظائف و الموظفين.⁵

¹- المادة 1 من الأمر 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966، متضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46 الصادرة في 8 جوان 1966.

²- المرسوم التنفيذي رقم 85 / 59 المؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13 الصادرة في 24 مارس 1985.

³- المادة 2 من القانون رقم 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية، العدد 17 الصادرة في 25 أبريل 1990.

⁴- المادة 4 الفقرة 1 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

⁵- زوزو زولبيخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقة 2011، ص 14.

بعد التطرق إلى مختلف التعاريف التي تناوّلها التشريع الجزائري في القوانين الجزائرية و الاتفاقيات المصادق عليها ، نتناول تشريع الذي جاء به المشرع المصري في تعريف الموظف العام .

5 - مفهوم الموظف العام في التشريع المصري:

لم يرد في التشريع المصري هو الآخر تعريف شامل للموظف العمومي بحيث نجد المشرع المصري سلك نفس الطريق الذي سلكه المشرع الجزائري.

بحيث نجد أن المادة 14 من الدستور عام 1981 نصت منه : "الوظائف العامة حق للمواطن و تكليف للقائمين بها لخدمة التعيين"، ونصت المادة الأولى من قانون موظفي الدولة رقم 215 لسنة 1901 على أنه يعتبر موظف في تطبيق أحكامه كل من يعين في إحدى الوظائف الداخلية في الهيئة بمقتضى قرار سلطة تملك التعيين قانوناً".

و لما جاء القانون رقم 47 لسنة 1973 الذي أطلق على الموظفين تسمية العاملين المدنيين بالدولة و نص في المادة الثانية بأن يعتبر عاملاً في تطبيق أحكامه كل من تعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة بعد صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 58 لسنة 1981 حكمه عن حكم الخاص رقم 48 لسنة 1987 المادة الأولى من القانون : "كل من يعين في إحدى الوظائف المبنية بموازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لأحكام و هم العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها أو بالأجهزة التي لها موازنات خاصة بها، أو بوحدات الحكم المحلي و كذلك العاملون بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم".¹

الفرع الثالث: التعريف القضائي للموظف العام

1- تعريف الموظف العمومي في القضاء الفرنسي:

من المسلم به أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي لعب دوراً أساسياً في تطوير قواعد القانون العام عموماً و قواعد القانون الإداري خصوصاً و كان له نصيب الأسد في تحديد مدلول الموظف العام و غيرها من أعوان الدولة و حرص بنفس المناسبة على إيجاد معيار التمييز بين مختلف الطوائف العاملة بالدولة خاصة الموظف العام حيث عرفه في مناسبات كثيرة بأنه: "ذلك الشخص الذي تناط به وظيفة دائمة في هيئة من هيئات المرافق العامة، و هو التعريف الذي رده القانون العام للتوظيف العمومي في كل من عام 1946 و 1959".

¹ - ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق ، ص233وما بعدها.

و قد حدد عنصرين في هذا التعريف لاعتبار الشخص موظفا هما:

- استمرارية الوظيفة و دوامها.
- الاندماج في التسلسل الهرمي لأحد هيئات الإدارة.¹

2- تعريف الموظف العمومي في القضاء المصري :

عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها : "الموظف العام هو كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبا يدخل ضمن التنظيم الإداري لذلك المرفق"²، و قد اشترطت هذه المحكمة ثلاثة عناصر لاعتبار الشخص موظفا و هي:

- المساهمة بالعمل في مرفق عام تديره سلطة إدارية مركزية كانت أو محلية أو مرفقية.
- أن تكون مساهمته تلك بصفة دائمة و أن تكون الوظيفة التي يشغلها ذاتها دائمة.
- أن يكون شغله لهذه الوظيفة قد تم عن طريق التعيين.³

3- تعريف الموظف العمومي في القضاء الجزائري :

إن القضاء الإداري الجزائري حديث النشأة و هذا راجع إلى عدة أسباب منها :

- حداثة العمل القضائي في الجزائر.
- قلة المنازعات الإدارية.⁴

و أتاحت الفرصة للمحكمة العليا الجزائرية للتمييز بين الموظف العام و العون العام المتعاقد في قرار صادر لها في 1966/04/08 في قضية بن زكري و كان مجلس الدولة الفرنسي قد عرف الموظف العام بأنه : " ذلك الشخص الذي تناط به وظيفة دائمة ضمن أحد المرافق العامة"⁵.

و على عكس ما ذهب إليه القضاء الفرنسي والمصري من اشتراط صفة الديمومة في علاقة العمل فإن القضاء الجزائري أصبح على العمال المؤقتين أيضا صفة الموظفين العامين، و قد ورد هذا القرار من الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء مستندا في ذلك إلى المادة 7 من الأمر 32-75 المؤرخ في 1974/04/29 المتعلق

¹-مصطفى الشريف ، مرجع سابق ، ص30.

²-محمد الصالح فنيش ، مرجع سابق ، ص7.

³-مصطفى الشريف ، نفس المرجع ، ص30-31.

⁴-محمد الصالح فنيش ، مرجع سابق ، ص31.

⁵-محمد الصالح فنيش ، نفس المرجع سابق ، ص7.

بالعدالة في العمل وبذلك رأى القضاء الجزائري أنه ليس من العدالة التمييز بين العامل الدائم والعامل المؤقت بلجع صفة الموظف العام على الأول و خلعها على الثاني.¹

المطلب الثاني: شروط اكتساب صفة الموظف العام ووضعيته القانونية

فبغض النظر عن الطريقة التي وصل إليها الشخص للوظيفة التي تستوجب شروطا أساسية للالتحاق بمناصب العمل و هذا طبقا لما ورد في النصوص التشريعية للوظيفة العامة فإن ما يهمنا في هذه الدراسة هو بيان الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يكتسب صفة الموظف العام من الناحية القانونية لترتيب عليه آثار و تمكنه من حقوق والتزامات، كما سنتناول في هذا المطلب أهم المحطات التي يتعرض إليها الموظف العمومي خلال مساره المهني، و ما يهمنا هو العلاقة التي تكون بين الموظف العام و الإدارة العامة إثر هذه الأوضاع القانونية.

الفرع الأول: شروط اكتساب صفة الموظف

بعد استنفاد كافة الطرق القانونية والتنظيمية في مجال انتقاء المترشحين لوظيفة عمومية و التحاقهم بمناصب عملهم في الوقت والمكان المحدد لهم يتم تعيين كل مترشح ثم توظيفه بصفة متمرن في رتبة للوظيفة العمومية و لا يكتسب صفة الموظف طبقا للمادة الرابعة من القانون الأساسي للوظيفة العامة إلا بعد تعيينه في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري وفقا لأحكام المادة 83 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، غير أنه يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة اعتبارا للمؤهلات العالية المطلوبة للالتحاق ببعض الرتب على الترسيم المباشر في الرتبة.²

وقد عرفت المادة 4 من الفقرة الأولى من الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة و الذي جاء فيه : "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري".³

و من هذا التعريف نستنتج الشروط الأساسية التي على ضوئها يمكن للعون اكتساب صفة الموظف و تتمثل هذه الشروط في التعيين في وظيفة دائمة ، و الترسيم .

¹ -بوساحية عبد الحكيم ، مرجع سابق ، ص 19.

² -سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، المرجع السابق ، ص 207 .

³ -المادة 4 الفقرة 1 من الأمر 06 / 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

أولاً: التعيين

يعين المترشحون الناجحون الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية في مناصبهم مباشرة أو بعد التكوين كمتربص (متمرنين) حيث تصدر بشأنهم مقررات توظيف من السلطة التي لها حق التعيين تبين بدقة ما يأتي:

منصب العمل، الرتبة، الصنف، قسم تصنيف المنصب، الراتب، المصلحة التي عين فيها.

و تجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن مقررات التوظيف تخضع لتأشيرة أجهزة الرقابة القانونية، و التي إن ثبت فيها خلال الأيام العشرة الموالية لتاريخ قيام المصالح المسيرة بإيداع الملف لديها، فعملية التوظيف إذن تبدأ بالتعيين و تنتهي بإتمام مرحلة تنصيب الموظف في الوظيفة، و مع ذلك فإن هذا لا يعني أن الموظف أصبح يتمتع بكافة ضمانات الموظف العام، بل يبقى عليه أن يمر بمرحلة التمرين (التجربة).¹

و أكدت المادة 40 من المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية حيث نصت منه: "يقضي المتمرنون فترة تجريبية تحدد مدتها في القوانين الأساسية الخاصة طبقاً للقوانين و التنظيمات المعمول بها".²

أما المتمرنين الذين لهم صفة الموظفين فينتدبون قانوناً من سلكهم ورتبهم لقضاء المدة التجريبية المنصوص عليها في الفقرة السابقة، إذا هي المدة التي يخضع فيها كل متربص مبتدئ أو تمت ترقيته لمنصب أعلى إلى تجربة مهنية تسمح للإدارة بمعرفة مدى قدرة المعني على أداء المهام المنوطة به.

و تختلف هذه المدة حسب مناصب العمل من 3 أشهر بالنسبة لصنف أربعة عشر إلى عشرين.³ وأصبحت المادة 84 من الأمر 03-06 التي نصت على أن: "يجب على المتربص حسب طبيعة المهام المنوطة برتبته، قضاء فترة تربص مدتها سنة، ويمكن بالنسبة لبعض الأسلاك أن تتضمن تكويناً تحضيرياً لشغل وظيفته".⁴

و حسب المادة 83 من نفس الأمر أن استثنى المشرع على أن يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاص ببعض الرتب أن لا تخضع للتربص و ترسم مباشرة.⁵

¹ - محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 80.

² - المادة 40 من المرسوم 59/85 سابق الذكر.

³ - صالح دحتال، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 21.

⁴ - المادة 84 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

⁵ - المادة 83 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

و كذلك المادة 108 من الأمر 06-03 التي أعفت الموظف الذي تمت ترقيته و ذلك وفقا لأحكام المادة 107 منه "... تقدم الموظف في مساره المهني و ذلك بالانتقال من رتبة إلى أعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة...".¹

بالرغم من أن المتربص لا يتمتع بكثير من الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام إلا أنه يلتزم بنفس الواجبات و قد أقرت بذلك المادة 87 بحيث يخضع المتربص إلى نفس حقوقهم مع مراعاة أحكام هذا القانون الأساسي.

بحيث أنه لا يمكن أن ينتخب المتربص في لجنة إدارية متساوية الأعضاء أو لجنة تقنية غير أنه يمكنه المشاركة في انتخاب ممثلي الموظفين المنتمين للرتبة أو السلك الذي سعى للتسجيل فيه المادة 89.

و تعالج قضايا المتربص ضمن لجنة الموظفين للسلك أو هذا ما نصت عليه المادة 91 منه على: "تخضع المسائل المتعلقة بالوضعية الإدارية للمتربص على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة.

كما ذكر المشرع في المادة 91 التي نصت على: فترة التربص فترة خدمة فعلية و تؤخذ في الحسبان عند احتساب الأقدمية للترقية في الرتبة و الدرجات و التقاعد.²

بعد انقضاء فترة التجربة يكون المتربص أمام أربع احتمالات و هي: تثبيت، إعادة تجديد فترة التجربة، التتيريل، التسريح، و هذا حسب ما جاء في نص المادة 41 من المرسوم 59/85 حيث نصت: "يتم تثبيت المتربين في مناصب عملهم إثر انقضاء المدة التجريبية التي يمكن تجديدها عند الاقتضاء، أو يتزلون، أو يسرحون بعد إخبارهم مسبقا بمدة 15 يوما"، و أشارت المادة 47 منه: "لا يخول تسريح أحد المتربين الحق في التعويض".³

ثانيا: التسجيل

يعتبر التسجيل عملية قانونية تالية للتعين، بمقتضاها يتم تسجيل الموظف في رتبته بصفة تنظيمية قانونية و يصبح خاضعا لأحكام قانون الوظيفة العمومية المطبق على الموظفين الموجودين في علاقة تنظيمية وقانونية، و التسجيل في إحدى رتب السلم الإداري هو عنصر يؤكد ديمومة الوظيفة، و قد نصت المادة 4 الفقرة 2 من

¹ - المادة 107-108 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

² - المواد 87-89-91 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

³ - المواد 41-47 من المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، سابق الذكر

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بقولها : أن الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته.¹

وبعد انتهاء مدة التربص المحددة قانوناً بسنة كاملة يتم اقتراح ترسيم المتربص من قبل سلطة سلمية مؤهلة ويتوقف ذلك على التسجيل في قائمة تأهيل تعد من طرف السلطة السلمية وتقدم إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي تتشكل من ممثلي الموظفين المنتمين للرتبة أو السلك الذي يسعى المتربص للترسيم فيه، بحيث تجتمع لجنة ترسيم قصد دراسة ملف المتربص وكذا نتائج التقييم البيداغوجي للتكوين التحضيري أثناء فترة التربص بالنسبة للرتب والأسلاك التي يشترط فيها إجراء تكوين تحضيري لشغل الرتبة، ويشكل هذا التكوين جزءاً لا يتجزأ من التربص ومعيار تقييم من أجل الترسيم وبعدها اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كـلجنة الترسيم نهائياً عن رأيها البات في وضعية المتربص وهذا ما ذكرته المادة 85 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة التي نصت منه :

- إما ترسيم المتربص في رتبته.

- و إما إخضاع المتربص لفترة تربص أخرى لنفس المدة ولمرة واحدة فقط.

- و إما تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض.²

وتجدر الإشارة إلى أن قرار الترسيم يخضع كما هو الحال في قرار التعيين لتأشيرة أجهزة الرقابة القانونية التي يجب عليها أن تبث فيه خلال الأيام الخمسة عشر الموالية لتاريخ إيداع الملف من طرف المصالح المسيرة.

لذلك يختلف الترسيم عن التعيين من حيث أن هذا الأخير يحدث مرة واحدة في الحياة الوظيفية للموظف بينما تتجدد عملية الترسيم كلما انتقل الموظف من سلم إلى سلم أعلى منه.

و الترسيم في النهاية يختلف من حيث آثاره في كل من التعيين و التنصيب لأنه يستهدف إعطاء كافة الضمانات المقررة لشاغل الوظيفة، و هذا على خلاف التعيين الذي يكتفي بتخصيص الشخص الذي تنطبق عليه قواعد الوظيفة العامة و التنصيب الذي لا يعد و أن يكون واقعة مادية كل ما ترتب من أثر هو أنها تدخل في حساب المرتب و التجربة و التقاعد.³

¹- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسير الموارد البشرية أخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ، ص215.

²-المادة 85 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

³-محمد الصالح فينش ، مرجع سابق ، ص22 .

الفرع الثاني: الوضعيات القانونية للموظف

يقصد بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف الحالات التي يتواجد فيها الموظف خلال مساره المهني و هي الحالات التي نص عليها المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 في نص المادة 86 على ما يلي:

"يوضع كل عامل في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها في إحدى الحالات الآتية :

- الخدمة الفعلية.
- الانتداب.
- الإحالة على الاستيداع.
- الخدمة الوطنية¹.

وقد أضاف القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 في المادة 127 بالإضافة إلى الحالات السابقة الذكر حالة "خارج الإطار".

1- الخدمة الفعلية

عرف المشرع الجزائري الخدمة الفعلية في نص المادة 128 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي نصت على : القيام بالخدمة هي وضعية الموظف الذي يمارس فعليا في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، المهام المطابقة لرتبة أو مهام منصب شغل من المناصب المنصوص عليها في المادتين 10 و 15 من هذا الأمر ففي هذه الحالة يكون الموظف يمارس مهنته بطريقة عادية و مستقرة وعلى غرار انقطاع الموظف عن العمل إلا أن يبقى على صلة بالخدمة و هذا ما أقرت به الوضعية في مادة 129 حيث نصت منه : يعد في وضعية الخدمة أيضا الموظف :

- الموجود في عطلة سنوية.
- الموجود في عطلة مرضية أو حادث مهني.
- الموظفة الموجودة في عطلة أمومة.
- المستفيد من رخصة غياب كما هي محددة في المواد من 208 إلى 212 و 215 من هذا الأمر.
- الذي تم استدعاؤه لمتابعة فترة تحسين المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط الذي تم قبوله لمتابعة فترة تحسين المستوى.

¹- المادة 26 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، يتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية .

و الجدير بالملاحظة أنه يمكن أن يوضع الموظف تحت تصرف جمعيات وطنية معترفا لها بطابع الصالح العام أو المنفعة العمومية لمدة سنتين مع إمكانية تجديدها مرة واحدة بحيث يجب أن يتمتع الموظفون مهامهم تحت سلطة مسؤول الجمعية التي وضعوا تحت تصرفها و يستمر دفع رواتبهم من طرف مؤسستهم أو إدارتهم الأصلية. (المادة 131).¹

1-1-1 المدة القانونية للعمل :

- تحدد المدة القانونية للعمل في الأمر رقم 03/97 المؤرخ في 11 جانفي 1997 يحدد المدة القانونية للعمل في المادة 2 التي نصت على تحدد المدة القانونية الأسبوعية للعمل بأربعين (40) ساعة في ظروف العمل العادية، توزع هذه المدة على خمسة (5) أيام عمل على الأقل، و على حسب المادة 3 من الأمر 03/97 فإن المشرع الجزائري حدد تنظيم ساعات العمل الأسبوعية وتوزيعها عن طريق الاتفاقيات أو الاتفاقيات الجماعية.

و يتم تحدها عن طريق التنظيم بالنسبة لقطاع المؤسسات و الإدارات العمومية وأكدت المادة 7 منه: "لا تتجاوز هذه العمل اليومي الفعلي أي حال من الأحوال اثني عشرة (12) ساعة".²

1-1-2 الغيابات :

الموظف الذي هو في الخدمة الفعلية له الحق في العطل و الغيابات المبررة التي أوجبها المشرع في القانون، بحيث لا يمكن للموظف مهما تكن رتبته أن يتقاضى راتبا عن فترة لم يعمل خلالها.

و يعاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من الراتب يناسب مع مدة الغياب، و ذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العامة هذا ما أقرته المادة 207.³

و قد أوجز القانون للموظف حالات يمكن أن يتغيب فيها و ذلك بتقديم مبرر مشروع لهذا الغياب و هذا ما نصت عليه صراحة المادة 208 من الأمر 03/06 التي نصت منه : يمكن للموظف شريطة تقديم مبرر مسبق الاستفادة من رخص للتغيب دون فقدان الراتب في الحالات الآتية:⁴

¹ -المواد 127-128-129-131 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

² -المواد 2-3-7 من الأمر رقم 03/97 المؤرخ في 11 جانفي 1997 ، يحدد المدة القانونية للعمل ، الجريدة الرسمية ، العدد 3 صادرة في 12 جانفي 1997 .

³ -المادة 207-208 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

⁴ -المادة 215 من الأمر رقم 03 / 06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

- لمتابعة الدراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة في حدود أربع (4) ساعات في الأسبوع تتماشى مع ضرورات المصلحة، أو المشاركة في الامتحانات أو المسابقات لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها.
 - القيام بمهام التدريس حسب الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
 - المشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عهدة انتخابية إذا لم يكن في وضعية انتداب.
 - لأداء مهام مرتبطة بالتمثيل النقابي أو المشاركة في دورات لتكوين النقابي طبقا للتشريع المعمول به.
 - للمشاركة في التظاهرات الدولية الرياضية أو الثقافية.
- و الجدير بالإشارة أن رخص الغيابات الاستثنائية الغير مدفوعة الأجر و ذلك لأسباب الضرورة القصوى والتي تكون مبررة، لا يمكن أن تتجاوز مدتها عشرة (10) أيام في السنة الموظف الذي هو حالة الخدمة الفعلية خمسة عشر(15) يوما متتالية على الأقل دون أن يقدم مبرر مشروع، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب يعد إعذار وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم هذا ما أعلنت عنه المادة 184 .

و الملاحظ أن قانون الوظيفة العمومية صارم بحيث نصت المادة 185 منه : "لا يمكن للموظف الذي كان محل عضوية التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية".¹

ثانيا: وضعية الانتداب

1 - تعريف الانتداب:

عرف القانون الأساسي العام الوظيفة العمومية من خلال المادة 133 منه على أن الانتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوق في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، الانتداب قابل للإلغاء.²

¹-المواد184-185من الأمر رقم03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

²-المادة133من الأمر03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

2 - أنواع الانتداب :

يوجد نوعان من الانتداب، انتداب بقوة القانون، وانتداب الموظف بطلب منه وهي:

أ - الانتداب بقوة القانون :

نص المشرع عن الحالات التي ينتدب فيها الموظف بقوة القانون و هذا ما نصت عليه المادة 134 من نفس الأمر على أن يتم انتداب الموظف بقوة القانون لتمكينه من ممارسة¹:

- وظيفة عضو في الحكومة.
- عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعية إقليمية ذو وظيفة عليا في الدولة أو منصب عال في مؤسسة أو إدارة عمومية غير تلك التي ينتمي إليها.
- عهدة نقابية دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به.
- متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة.
- تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية.
- متابعة تكوين أو دراسات إذا ما تم تعيين الموظفين لذلك من المؤسسة العمومية.

ب- الانتداب بطلب الموظف أو الانتداب الإداري :

يكون انتداب الموظف بطلب منه لتمكينه من ممارسة :

- نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى و/أو في رتبة غير رتبته الأصلية.
- وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزء منه.
- مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية، و هذا ما جاء في المادة 135.²

3 - كيفية الانتداب ومدته :

تتجسد وضعية الانتداب بقرار إداري فردي من السلطات المؤهلة لمدة دنيا قدرها ستة أشهر و مدة قصوى قدرها خمس سنوات و قد استثنى من المدة المقررة للانتداب في الفقرة الثانية، أن فترة الانتداب للحالات المنصوص عليها في المادة 134 أعلاه تساوي مدة شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب من أجلها وهذا ما طرأ في المادة 136 من نفس الأمر.

¹ -المادة 134 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

² -المادة 135 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

وطبقا لما نصت عليه المادة 137 منه : "يخضع الموظف المنتدب للقواعد التي تحكم المنصب الذي انتدب إليه، يتم تقييم الموظف المنتدب ويتقاضى راتبه من قبل الإدارة العمومية أو المؤسسة أو الهيئة التي انتدب إليها، غير أنه يمكن للموظف الذي انتدب القيام بتكوين أو دراسات أن يتقاضى راتبه من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها".

4 - انتهاء الانتداب إليه:

صرحت المادة 138 أن الموظف عند انتهاء مدة انتدابه يعاد إدماجه في سلكه الأصلي بقوة القانون و لو كان زائدا عن العدد.¹

ثالثا: وضعية الإحالة على الاستيداع

نظم الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وضعية الإحالة على الاستيداع. بموجب الفصل الرابع من الباب السادس منه في 145 إلى المادة 153 وطبقا لهذا سنعرض هذه الوضعية على النحو الآتي:

1- تعريف الاستيداع :

عرف المشرع الجزائري هذه الوضعية في المادة 145 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و التي نصت على: تتمثل الإحالة على الاستيداع في إيقاف مؤقت لعلاقة العمل و تؤدي هذه الوضعية إلى توقيف راتب الموظف و حقوقه في الأقدمية و في الترقية في الدرجات و في التقاعد غير أن الموظف يحتفظ في هذه الوضعية بالحقوق التي اكتسبها في رتبته الأصلية عند تاريخ الإحالة على الاستيداع مما يتضح في هذه الوضعية أن الموظف يفقد كل من: الراتب و الحق في الترقية في الدرجات و التقاعد، ففي هذه الفترة تنقطع علاقة الموظف مع الإدارة.²

2- أنواع الاستيداع :

هناك نوعان من الاستيداع بقوة القانون و بطلب من الموظف.

حدد المشرع الحالات التي يتم فيها الاستيداع بقوة القانون و التي جاء بها في المادة 146 منه :

¹ -المواد 137- 138 من الأمر 06 / 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

² -المادة 145 من الأمر 06 / 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

- في حالة تعرض أحد أصول الموظف أو زوجة أو أحد الأبناء المتكفل بهم لحادث أو لإعاقة أو مرض خطير.
- للسماح للموظفة بتربية طفل يقل عمره عن خمسة أعوام.
- للسماح للموظف بالالتحاق بزوجه إذا اضطر إلى تغيير إقامته بحكم مهنته، لتمكين الموظف من ممارسة مهام عضو مسير لحزب.
- تعيين زوج الموظف في ممثلية جزائرية في الخارج أو مؤسسة أو هيئة دولية أو كلف بمهمة تعاون يوضع للموظف الذي لا يمكنه الاستفادة من الانتداب في وضعية الإحالة على الاستيداع بقوة القانون (المادة 147).¹
- أما النوع الثاني من الاستيداع الذي يكون بطلب من الموظف فقد أوردها المشرع الجزائري في نص المادة 148 منه : "لا يمكن أن يستفيد الموظف من الإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية لاسيما للقيام بدراسات أو أعمال بحث بطلب منه بعد سنتين من الخدمة الفعلية".

3- مدة الإحالة على الاستيداع :

قسم المشرع هذه الاستيداع على قسمين و هي :

في حالة الاستيداع بقوة القانون تكون مدتها ستة أشهر قابلة للتجديد في حدود أقصاها خمس سنوات خلال الحياة المهنية للموظف.

أما الإحالة على الاستيداع بطلب من الموظف تكون المدة الدنيا قدرها ستة أشهر.²

و للإشارة فإن الموظف الذي أحيل على الاستيداع يمنع من ممارسة نشاط مريح مهما كانت طبيعته و طبقا لأحكام المادة 150 كما أنه يحق للإدارة القيام بتحقيق للتأكد من تطابق الإحالة على الاستيداع مع الأسباب التي أحيل من أجلها الموظف على هذه الوضعية.³

يتبين من هذه الأحكام أن الاستيداع أقرب إلى الفصل منه إلى الاحتفاظ بالوظيفة، لهذا على الدولة أن تسأل عن أعمال الموظف المحال إلى الاستيداع و التي قد تلحق ضررا بالغير لأنه مسموح له بالعمل الخاص أو لدى الغير أي أن الدولة تفقد سلطة التوجيه و الرقابة.⁴

¹ -المادة 146-147 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

² -المادة 149 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة .

³ -المادة 151 من الامر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العام .

⁴ -سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص748-749 .

4 - إنتهاء الاستيداع :

بناء على نص المادة 152 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة نصت منه: يعاد إدماج الموظف بعد إنقضاء فترة إحالته على الاستيداع في رتبته الأصلية بقوة القانون و لو كان زائدا عن العدد.

رابعا: وضعية الخدمة الوطنية

1 - تعريف وضعية الخدمة الوطنية:

يوضع الموظف المستدعي لأداء الخدمة الوطنية في وضعية تسمى "الخدمة الوطنية" يحتفظ الموظف في هذه الوضعية بحقوق في الترقية في الدرجات التقاعد.

و لا يمكنه طلب الاستفادة من أي راتب مع مراعاة الأحكام التشريعية و التنظيمية التي تحكم الخدمة الوطنية.

و طبقا للأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين و المترنين التي تنص عليها الأمر رقم 103/74 المؤرخ في 15 نوفمبر 1974 المتضمن قانون الخدمة الوطنية المعدل و المتمم يتبين أن هناك أحكام تطبيق على الموظفين المرسمين و أخرى تطبيق على المتربصين يمكن اختصارها في الآتي :

- الأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين المرسمين.
- يحتفظ الموظف المرسم المستدعي لأداء واجب الخدمة الوطنية طيلة المدة التي يؤدي فيها التزامات الوطنية من الاستفادة بحقوق في الترقية في الدرجات و التقاعد و يرقى بذلك في الدرجات وفقا للمدة المتوسطة، الترقية في الدرجة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.
- تحسب المدة المطابقة للوقت المؤدى في إطار الخدمة الوطنية.
- الأحكام الخاصة المطبقة على المتربصين.

إن الوضع الإداري للمتربصين و المستدعين لأداء واجب الخدمة الوطنية يماثل الوضع الإداري للموظفين المرسمين الحاليين لهذا الوضع ماعدا ما يتعلق بتثبيت هذا التجنيد أو الترقية في الدرجات و التقاعد، حيث أنه يعد كامل المدة المقررة قانونا قبل ترسيمه في رتبته فإن حساب مدة التربص يعود بمجرد ما يتم إعادة إدماجه عند انقضاء التجنيد غير أنه و بمجرد ترسيم الموظف المعنى طبقا للشروط و الشكليات المنصوص عليها في قوانين

الوظيفة العمومية لاسيما القانون الأساسي الذي يحكم الرتبة التي ينتمي إليها المعني عندئذ تثبت الوقت المتمم منه في إطار الخدمة الوطنية و ذلك وفقا لنفس القواعد المتعلقة بالموظفين المرسمين.¹

2 - انتهاء مدة الخدمة :

بعد انقضاء فترة الخدمة الوطنية يعاد إدماج الموظف في رتبته الأصلية بقوة القانون و لو كان زائدا عن العدد وذلك طبقا لأحكام المادة 155 من القانون 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.²

خامسا: وضعية خارج الإطار

1 - تعريف وضعية خارج الإطار :

عرف المشرع الجزائري هذه الوضعية في المادة 140 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ونصت على "وضعيته خارج الإطار هي حالته التي يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه بعد استنفاد حقوقه في الانتداب في إطار أحكام المادة 135 أعلاه، في وظيفة لا يحكمها هذا القانون الأساسي".³

و كما سبق و ذكرنا أن هذه الوضعية لم يسبق تكريسها من قبل في القوانين السابقة المتعلقة بالوظيفة العمومية، إلا أن هذه الوضعية خاصة تخص فئة معينة من الموظفين التي تنطبق عليهم شروط هذه الوضعية و هذا ما نصت عليه المادة 141 من الأمر 03/06 على أن: "لا يمكن أن يوضع في حالة خارج الإطار الموظفون المنتمون إلى فوج (أ) المنصوص عليه في المادة 8 من هذا الأمر تكريس وضعية خارج الإطار بقرار إداري فردي من السلطة المخولة لمدة لا تتجاوز خمس سنوات، لا يستفيد الموظفون الذين يوضعون في حالة خارج الإطار من الترقية في الدرجات".⁴

2 - انتهاء الموظف من "وضعية خارج الإطار":

طبق لما جاء في المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم التي نصت على : تنتمي مهام أي عامل يمارس وظيفة عليا بإحدى الطريقتين الآتيتين :

¹- عبد الحكيم سواكر ، مرجع سابق ، ص 265 وبعدها .

²- المادة 155 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

³- المادة 140 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

⁴- المادة 141 من الامر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة .

- 1- بمبادرة من السلطة المخولة صلاحية التعيين.
 - 2- بطلب من المعني.
 - 3- إذا نص على أن المعني يعاد إدماجه في رتبته الأصلية طبقا.
 - 4- ينتفع بعطلة خاصة، العامل الذي يمارس وظيفة عليا واستكمل المدة المنصوص عليها في الفقرة (1) أعلاه، كما ينتفع بها العامل الذي يخضع لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 29 أعلاه.
- و يتقاضى المعني طوال العطلة الخاصة راتب الأخير مدة شهرين عن كل سنة قضاها في الوظيفة العليا و في حدود سنة واحدة.

و عند انتهاء مدة العطلة الخاصة أو عند إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا بناء على طلبه فإنه يعاد إدماجه في رتبته الأصلية و لو كان زائدا على العدد المطلوب، و في هذه الحالة، ينتفع في الحدود التي تتماشى مع التنظيم المعمول به بالتصنيف في الرتبة التي كان يشغلها، يبقى المعني طول العطلة الخاصة تحت تصرف الدولة و لا يحق له أن يمارس أي نشاط خاص يدر ربحا ماعدا الأعمال المذكورة في الفقرة 3 من المادة 19 أعلاه.¹

¹ - المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 ، يجدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجبهم في الجريدة الرسمية ، العدد 31 الصادرة في 28 جويلية 1990 .

خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراستنا لهذا الفصل توصلنا إلى أن الوظيفة العامة هي مجموعة من التنظيمات التي تتعلق بالموظفين العموميين وهذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف العمومي بعمله وقد تتعلق بناحية الفنية تتمثل في علاقة الموظف بالإدارة العمومية والإهتمام. بمشاكله كما أن الوظيفة العامة تقوم على أساس مبادئ نظرا للتحقيق الأهداف الخاصة بالوظيفة وبما أن قانون الوظيفة العمومية جزء من القانون الإداري فالمصادر تؤول إلى القواعد العامة.

ظهر في العالم نظامان للوظيفة العامة، نظام مفتوح يعتبر الوظيفة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل، بينما النظام المغلق العمل فيه مستقر، يخضع لنظام قانوني خاص، يتفق مع أهداف الوظيفة العامة لتحقيق الصالح العام.

تخول الإدارة العمومية في تسير برنامجها وسياستها على أشخاص يتمتعون بصفة الموظف العام ولاكتساب هذه الصفة لا بد من إجراءات قانونية بعد نجاح المترشح الذي إلتحق بمنصب عمل ليتم تعيينه بصفة متمرن في رتبة للوظيفة العامة و لا يكتسب هذه الصفة الموظف العام إلا بعد قبول السلطة المختصة على حسن أدائه يتم تثبيته في رتبة من السلم الإداري، ومن خلالها يحق للموظف استفتاء كل الحقوق وإلتزامات بواجبات تفرضها الوظيفة العامة كما يحق له أن يستفيد من الأوضاع القانونية التي منحها القانون للموظف كالانتداب، أو الاستيداع... وذلك قد يكون برغبته أو ما تقتضيه مصلحة الإدارة العامة.

الفصل الثاني: الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف بالإدارة العامة

إن تعين الموظف العام في وظيفة عامة يشد إنتباه الفقهاء عن طبيعة هذا المركز القانوني و أي علاقة تربطه بها فمن المتعارف أنه هناك اختلاف بين الفقهاء في تحديد الصلة القانونية بين الموظف العام و الإدارة منهم من رشح أن العلاقة تعاقدية و أبرز مزاياها كثيرا ما توجه إلى أنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين و الأنظمة لكن النظام القانوني الذي يحكم علاقة الموظف العام مع الإدارة تختلف من دولة إلى أخرى ، فمن الدول التي تعتمد على نظام قانوني واحد سائد على كل الموظفين مع الأخذ ببعض الإستثناءات و منها من إعتد على تنوع العلاقة القانونية لذلك نجد أن طبيعة العلاقة بين الموظف العام و الإدارة ليس بالأمر الهين على هذا نتناول في هذا الفصل طبيعة علاقة الموظف العام من حيث حقوقه وواجباته و ذلك ضمن المبحث الأول كما تعرضنا في المبحث الثاني إلى أن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية و بعدها وضحنا أن هناك علاقة تربط الموظف بالإدارة غير تعاقدية أو لائحية و هذا ما تعرضنا له في المبحث الثالث .

المبحث الأول: طبيعة علاقة الموظف العام مع الإدارة العامة من حيث الحقوق والواجبات

بحكم العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام مع الإدارة العامة تنجر عن هذه الرابطة حقوق وواجبات على عاتق الموظف و الإدارة تحكمها اللوائح و التنظيمات المحددة في قواعد و قوانين الوظيفة العمومية، لدى سنتطرق في هذا المبحث المتكون من مطلبين إلى الحقوق التي تخولها قوانين الوظيفة العامة للموظف بحكم مهامه و وضعيته السلمية كما سنخرج في المطلب الثاني عن الواجبات المنوطة بالموظف العام بتنفيذها و احترامها و تجنب كل ما يعارض هذه الواجبات خلال حياته المهنية.

المطلب الأول: حقوق الموظف العام

يتمتع الموظف العام بحقوق و ضمانات تؤمنها القوانين و اللوائح، و هذه الحقوق و منها ما يتمتع به أثناء مساره المهني أو بعد انتهائه منه و تتمثل هذه الحقوق في ما يلي

الفرع الأول : الحقوق المالية

1- الحق في الراتب

1-1 تعريف الراتب :

يقصد بالراتب المقابل المالي الأساسي الذي يتقاضاه من الدولة بصفة دورية منتظمة نظير ما يؤديه من أعمال أثناء خدمته.¹

وتعرفه المادة 32 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة التي نصت على أن: "للموظف الحق بعد أداء خدمته راتب".² و هو الأجر الإجمالي المتمثل في الراتب الرئيسي و العلاوات و التعويضات و هذا ما نصت عليه المادة 119 منه: "يتكون الراتب المنصوص عليه في المادة 32 من هذا الأمر من الراتب الرئيسي، العلاوات و التعويضات، يستفيد الموظف زيادة على ذلك من المنح ذات الطابع العائلي المنصوص عليها في التنظيم المعمول به".³

1-1-2 الراتب الأساسي :

و يكون حسب ترتيب الموظف، فهو يختلف باختلاف المنصب الذي يشغله، وذلك ما ذكرته المادة 121 من الأمر 03/06 منه: "يوافق الراتب الأساسي الرقم الاستدلالي الأدنى للصف، و يمثل الراتب المقابل للواجبات القانونية الأساسية للموظف".⁴ و قد عرف المشرع الجزائري منصب العمل في القانون رقم 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل في المادة 99 التي نصت على: أن منصب العمل يعني مجموعة مهام معينة يقوم بها العامل بانتظام في إطار توزيع المهام المنوطة بجماعة العمل التي يكون ذلك العامل في عدادها".⁵

وبناء على ما جاء في المادة 104 من نفس القانون أن ترقم مناصب العمل يكون على أساس وحيد و وطني و أن يأخذ بخصوصية كل منصب على حدى و ذلك على الاختلاف في طبيعة المهام المكلفة بحيث نصت هذه المادة على: أن ترقم مناصب العمل المختلفة على أساس نظام منسجم لمقياس الترقية و القواعد، و ذلك

¹ -نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، مرجع سابق، ص111.

² -المادة 32 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

³ -المادة 119 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

⁴ -المادة 121 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

⁵ -المادة 99 من القانون 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، الجريدة الرسمية ، العدد 32 الصادر في 8 اوت 1978 .

لتحديد الأجر الذي يرتبط بكل منصب عمل و تطبيق المبدأين المقررين "الكل حسب عمله" و"التساوي في العمل يستلزم التساوي في الأجر وفقا لطريقة وطنية وحيدة للتصنيف تحدد بموجب مرسوم".¹

1 - 1 - 2 التعويضات والمنح :

بالإضافة إلى الراتب الأساسي يتلقى الموظف العمومي تعويضات مالية مختلفة و مساعدات مستقلة على شكل منح، تعتبر هذه المبالغ مستقلة عن المرتب الرئيسي فهي تكميلية غير أنه قد تحسب على أساس قيمة الراتب الأساسي بنسب معينة منه.²

أشار المشرع الجزائري في القانون 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل عن بعض التعويضات في نص المادة 152 حيث أوجب عن تعويض الضرر للموظف على حسب المهام و الظروف المحاطة بالموظف أثناء مزاولته نشاطه كما نص من المادة 153 أن حق الموظف في التعويض يحدده القانون الأساسي النموذجي لقطاع النشاط و نص في المادة 155 على مكافأة المردود الفردي للعامل و نص في المادة 158 على إبدال تعويض جزافي يسمى تعويض الخدمة الدائمة بالتعويضات عن الساعات الإضافية.³

وكذلك المادة 160 نصت على التعويض في الخبرة والمكافأة و الاقدمية، و أيضا المادة 161 الحق في تعويض المنطقة لأصحاب المناصب الواقعة في الوحدات الإقتصادية أو مشاريع التنمية بمنح هذا الحق بموجب مرسوم ، و نصت المادة 165 مكافأة المردود الجماعي.⁴

بالإضافة إلى التعويضات ذات طابع اجتماعي نذكر منها المنح عن الزوجة غير العاملة و الأولاد القصر، كما أن هناك مساعدات اجتماعية مثل المساعدات المالية الخاصة بالإطعام و منحة القفة و مجانية استغلال السكن للضرورة القصوى للخدمة، التعويض عن النقل، و التعويض عن المهام الرسمية .

إن المشرع حرص على حماية المرتب من احتمال التنازل عنه أو الحجز عليه.⁵ إلا في حالات استثنائية تستطيع الإدارة توقيف الراتب للموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا جسيما قد يؤدي حتى إلى تسريحه.⁶ كما

¹ -المادة 104 من القانون 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 ، المتضمن قانون العمل .

² -صالح دجتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية (على ضوء الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة) ، ص20 .

³ -المواد 152 -153-1155-138 من القانون 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 ، المتضمن القانون العام للعامل .

⁴ -المواد 160-161-165 من القانون 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 ، المتضمن القانون العام للعامل.

⁵ -السيد محمد يوسف المعداوي ، دراسة في الوظيفة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1984 ، ص60.

⁶ -المادة 130 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

يمكن توقيف الموظف إذا تعرض لمتابعة جزائية و قد يمكن أن يصبح مقرر التوقيف طول ستة أشهر على الأكثر إبقاء جزاء من الأجر الأساسي لا يتجاوز ثلاثة أرباعه.¹

الفرع الثاني : الحقوق المعنوية والمادية

1 - الحق في الترقية

- تعريف الترقية :

عرفها الدكتور محمد أنس قاسم على أن : "تعرف الترقية بأنها اختيار أكفاء العاملين و أصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية و السلطة في التنظيم الإداري للوحدة، أي شاغل الوظيفة الجديدة يتحمل واجبات و مسؤوليات أكبر² على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة"، و استنادا للمادة 106 من الأمر 03/06 على أن الترقية في الانتقال من درجة إلى درجة أعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر و الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم.³

ترتكز الترقية في قانون الوظيفة العمومية على أساسان هما الترقية بالاقدمية و الترقية على أساس الكفاءة لدى سنبرز أسس الترقية و أهميتها بالنسبة لعلاقة الموظف بالادرة العامة.

1-1 الترقية على أساس الأقدمية :

تعني الأقدمية الفترة التي قضاها الموظف في وظيفته الحالية بصفة خاصة أو بطولة مدة الخدمة بالمؤسسة العامة، و تفضل الكثير من المنشأة الاعتماد على هذا الأساس كأساس للترقية للأسباب التالية :

- هذا الأساس قد يكون موضوعيا أكثر من غيره خاصة إذا وجد للتحيز الرؤساء أو عدالتهم في التقييم، ويقلل ذلك من وجود خلافات بين الإدارة والعمال.

- قد يتماشى ذلك مع تقاليد المجتمع و قيمه، حيث يكون لعامل السن تقديره و أهميته حيث يفضل الشخص الأكبر سنا للوظائف.

¹-المادة 131 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 ، المنضم القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

²-صالح دحتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية (على ضوء الأمر 03/06 ، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية) ، مرجع سابق ، ص20.

³- عمار عوابد ، مرجع سابق ، ص113.

- خلق الولاء و الانتماء للمؤسسة حيث تعتبر الترقية على أساس الأقدمية بمثابة نقدية من جانب المؤسسة للسنوات التي قضاها الموظف بها.

إن إتباع هذا الأسلوب يجعل الإدارة حريصة مهمتها بتدريب و تنمية كفاءة العاملين و نظرا لمزايا الأقدمية نجد العاملين و نقاباتهم يعتمدون عليها في شغل الوظائف الإشرافية خاصة لتأمينهم ضد أي تعسف.¹

1-2 الترقية على أساس الاختيار:

تم ترقية الموظف على أساس تقارير الكفاءة، حيث الكشف عن الكفاءة الحقيقية للموظف عن طريق تقرير دوري، يقدمه عنه رئيسه المباشر في العمل، يظهر جوانب القوة و الضعف في كفاءة الموظف، و على أن يحاط التقرير بضمانة متكافئة تكفل موضوعيته و عدالته.²

و قد قصر المشرع هذا المعيار على حالة الترقية الداخلية في الإدارة و التي اشترط فيها أن يكون الموظف مقيدا بأقدمية حقيقية و مسجلا في قائمة الترقية ما يمكن للإدارة أن ترشحه للترقية من فئته الوظيفية إلى الفئة الأعلى مباشرة.³

2-1 من أهم مزايا الترقية على أساس الاختيار ما يلي:

- يوجد حافز قوي لدى الموظفين المجددين الأكفاء لزيادة جهودهم و بالتالي زيادة إنتاجهم.
- يساعد على إيجاد روح معنوية مرتفعة لدى الموظف.
- يزيد من الكفاءة الإنتاجية للإدارة.

2-2 و من عيوب الترقية على أساس الاختيار ما يلي:

- تقع الإدارة أحيانا تحت ضغوط خارجية لترقية بعض الموظفين.
- قد تحاط عملية تقدير كفاءة الموظف بعوامل شخصية تؤدي إلى التحيز و المحاباة، مما يفقدها فاعليتها و تحقيق أغراضها.⁴

¹ - جبالي فاتح ، الترقية الوظيفية والاستقرار المهني (دراسة حالة المؤسسة الوطنية للتبغ والكبريت) ، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2005-2006 ، ص 35 .

² - عصمت عبد الكريم خليقة ، نظام الترقية للوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مذكرة ماجستير ، عمان ، 1981 ، ص 68.

³ - عصمت عبد الكريم ، نفس المرجع ، ص 70.

⁴ - السيد محمد يوسف المعداوي ، مرجع سابق ، ص 73 .

و تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري استعمل المعيارين في الترقية الموظف من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة و تكون وفق كفاءات نصت عليها المادة 107 من الأمر 03/06 التي جاء فيها : تتمثل الترقية في الرتبة في تقدم الموظف في مساره المهني و ذلك بالانتقال في رتبته إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة حسب الكفاءات الآتية :

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

- بعد التكوين.

- عن طريق امتحان مهني أو قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.¹

2 - الحق في الحماية الاجتماعية للموظف :

أقر المشرع الجزائري للموظف الحق في التمتع بالحماية الاجتماعية المتشكلة في العديد من الخدمات المتنوعة لإعطاء الموظف نوع من الأمان الوظيفي و الاطمئنان للموظف وعائلته و قد بين ذلك القانون 83/11 المؤرخ في 2 جويلية 1983 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية التي تشمل ما يلي:

أ) - الاداءات العينية و التي تشمل التكفل بمصاريف العناية الطبية و الوقائية والعلاجية لصالح المؤمن له و دوى حقوقه.

ب) - الاداءات النقدية ، من منح تعويضية يومية للعامل الذي يضطره المرض إلى الانقطاع المؤقت عن عمله.²

ج) - التأمين على مصاريف المرض، العلاج، الإقامة بالمستشفى،.....الخ.³

د) - التأمين على العجز يستهدف هذا التأمين على العجز منح معاش للمؤمن له الذي يضطر العجز إلى الانقطاع عن عمله.

هـ) - منحة الوفاة ، تمنح لذوي حقوق العامل إبتداء من اليوم الأول من مباشرة عمله الفعلي.⁴

¹ -المادة 107 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

² -المادة من 7-8 من القانون 83/11 المؤرخ في 2 جويلية 1983 ، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، الجريدة الرسمية ، العدد 28 الصادرة في 5 جويلية 1983 .

³ -المادة 31 من القانون 83/11 المؤرخ في 2 جويلية 1983 ، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية .

⁴ -المادة 52 من القانون 83/11 المؤرخ في 2 جويلية 1983 ، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية .

3 - الحق في الخدمات الاجتماعية:

الخدمات الاجتماعية هي جميع الأعمال و الانجازات التي ترمي إلى المساهمة في تحسين معيشة الموظفين ماديا و معنويا عن طريق تكملة أجورهم في شكل خدمات في مجال الصحة و السكن و الثقافة و التسلية و بصفة عامة كافة التدابير ذات الطابع الاجتماعي التي تستهدف تسهيل الحياة اليومية للموظف و أسرته، و تقدر النسبة الممنوحة سنويا 3% من كتلة الاجر الخام، وعلى العموم فإن الموظفين يستفيدون في إطار الخدمات الاجتماعية من الامتيازات التالية :

3-1 الاعانة الاجتماعية، و تأخذ أشكالا متعدد فقد تكون في شكل مبالغ مالية في حالة الزواج و التقاعد أو في شكل عيبي في حالة الاختتان و التمدرس، أو في شكل خدمات حالة النقل.

3-2 المساعدات الصحية، رعاية الأمومة و الطفولة، النشاطات الثقافية و الترفيهية، السياحة الشعبية و الرحلات و مراكز الاستحمام و الاصطيف، الاطعام و التعاونية الاستهلاكية، السكن.¹

4 - الحق في التكوين :

للموظف العمومي الحق في التكوين و تحسين مهارته الفنية أو العلمية و هذا ما أقره المشرع الجزائري منذ الإستقلال أن الدولة تتكفل بتكوين الموظفين و هذا ما جاء في نص المادة 22 من الأمر 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نص على: "تتخذ الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات و الهيئات العمومية التدابير اللازمة لضمان تكوين المترشحين للوظيفة العمومية و كذلك تحسين معارف الموظفين العاملين".²

و للإشارة فإن نظام الوظيفة العمومية ذات الهياكل المغلقة يختلف عن نظام الوظيفة العمومية في الهياكل المفتوحة حيث أنه في النظام المغلق الإدارة هي التي تتكفل بتكوين موظفيها، وقد تسدد لهم شبه مرتبات، أما في النظام المفتوح مثلما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية فإن الموظف هو الذي يسعى على نفقته الشخصية.

¹-خلاف العمري ، الموظف العمومي بين الحقوق و الالتزامات، مذكرة لليسانس، جامعة منتوري، قسنطينة ، 2005-2006 ، ص 27 وبعدها.

²-المادة 22 من الأمر 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 الصادرة في 8 جوان 1966.

و بما أن الجزائر أخذت بالنظام المغلق كما سبق و أشرنا في الفصل الأول فإنها قد أحدثت مراكز التكوين المهني و الإداري فضلا عن المدرسة الوطنية للإدارة التي يتلقى فيها الراغب في التوظيف تكويننا إداريا يؤهله إلى وظائف مختلفة و أيضا توجد معاهد متخصصة و مدارس عليا للتكوين في مختلف التخصصات.¹

أما فيما يخص أنواع التكوين أوضحتها المادة 2 من المرسوم رقم 92/26 المؤرخ في 3 مارس 1996 المتعلقة بتكوين الموظفين و تحسين مستواهم و تحديد معلوماتهم ثلاثة أنواع هي :

4-1 التكوين المتخصص :

- للموظفين الذين يلتحقون بالمنصب لأول مرة.
- التكوين بهدف الترقية لتولي أسلاك عليا أو رتب عليا بالنسبة للموظفين الموجودين في وضعية الخدمة.
- التكوين بغرض التحضير للمسابقات والامتحانات المهنية.

4-2 تحسين المستوى :

التكوين لأجل تحسين المعارف و الكفاءات الأساسية للموظفين.

4-3 تجديد المعلومات :

يهدف التكييف مع وظيفة جديدة نظرا إما لتطور الوسائل و التقنيات و إما للتغيرات الهامة في تنظيم المصلحة و عملها أو مهامها.²

5- الحق في حماية الدولة للشخص الموظف :

يضمن المشرع الجزائري الحماية للموظف العمومي أثناء ممارسة مهامه و التعويض عن الضرر الذي ينجم عند التعرض وأورد المشرع في المادة 30 من الأمر 03/06 التي نصت منه: "يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانات أو شتم أو قذف أو اعتداء من أي طبيعة كانت، أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبة، و يجب عليها ضمان تعويض لفائده عن الضرر الذي قد يلحق به، و تحل الدولة في هذه

¹ -صالح دجتال، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية (على ضوء الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية)، مرجع سابق، ص24.

² -المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ في 3 مارس 1996 ، المتعلقة بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، الجريدة الرسمية ، العدد 16 الصادرة في 6 مارس 1996.

الظروف محل الموظف للحصول على التعويض من مرتكب تلك الأفعال كما تملك الدولة، لنفس الغرض حق القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق التأسيس كطرف مدني أمام الجهة القضائية المختصة".¹

وبهذا الصدد تقوم الإدارة مقام الموظف في حالة الخطأ الذي تم ارتكبه الموظف أثناء الخدمة الموكلة إليه و أن لا تنطوي عن هذا الخطأ دوافع شخصية، طبقا لما جاء في المادة 31 من الأمر 03/06 التي نصت منه: "إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، و يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخص يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة له".²

6 - الحق النقابي :

كرس الدستور الجزائري لسنة 1996 حرية ممارسة الحق النقابي و جعله شامل و عام لجميع المواطنين و ذلك ما نصت عليه المادة 56 على أن:³ "الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين" وبناء على هذا الحق الدستوري أصبح للنقابات دور كبير في التأثير على القرارات التي تقرها الإدارة لسعيها لهدف خدمة الموظف و ضمان حقوقه و مصالحه، وبناء على ذلك نجد أن المشرع نظم في هذا المبدأ في نص قانوني يبين كيفية ممارسة الحق النقابي، وبهذا الصدد نجد أن قانون 14/90 المؤرخ في 2 جوان 1990 المعدل والمتمم بكيفيات ممارسة الحق النقابي بما أن للنقابة امتيازات على مستوى المؤسسة المستخدمة ومستوى الوطن وكذلك تتمتع بأهداف وصلاحيات نضمها القانون أعلاه، ففي المادة 38 من نفس القانون تنص على الصلاحيات التي يخولها القانون للنقابة بحيث نجد أن: - المشاركة في مفاوضات الاتفاقيات أو الاتفاقيات الجماعية داخل المؤسسة المستخدمة.

- 1- لمشاركة في الرقابة من الخلافات في العمل وتسويتها.
- جمع أعضاء التنظيم النقابي في الأماكن أو المحلات المتصلة بها خارج أوقات العمل واستثناء أثناء ساعات العمل إذا حصل إتفاق مع المستخدم.
- إعلام جماعات العمل المعنيين بواسطة النشرات النقابية أو عن طريق التعليق في الأماكن الملائمة التي يخصصها المستخدم لهذا الغرض.
- جمع الاشتراكات النقابية في أماكن العمل من الأعضاء، حسب الإجراءات المتفق عليها مع المستخدم.
- تشجيع عمليات التكوين النقابي لصالح أعضائها.

¹ - المادة 30 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

² - المادة 31 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

³ - المادة 56 من الدستور الجزائري الصادر في 8 / 12 / 1996 .

أما في المادة 39 التي أحازت الصلاحيات النقابية على الصعيد الوطني :

- تستشار في ميادين النشاط التي تعنيها خلال إعداد المخططات الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- تستشار في مجال تقويم التشريع والتنظيم المتعلق بالعمل.
- تتفاوض في الاتفاقيات أو الاتفاقات الجماعية التي تعنيها.
- تمثل في مجالس الإدارة هيئات الضمان الاجتماعي.
- تمثل في المجالس المتساوية الأعضاء في الوظيفة العمومية، وفي اللجنة الوطنية للتحكيم المؤسسة بمقتضى القانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فبراير سنة 1990 والمتعلق بالرقابة من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب.¹
- و للملاحظة أن الغالبية الكبرى من الموظفين منظمة فعليا إلى النقابات و خصوصا من كان منهم في الهيئات الوظيفية التي كانت في أساس النضال النقابي كالمعلمين و عمال البريد و العاملين في الإدارات المالية و يوجد في كل دائرة أو إدارة نقابة مهيمنة.²

7 - الحق في الإضراب :

لقد اعترف المشرع الجزائري للموظفين بالحق في الإضراب لأنه يعتبر ممارسة أساسية يكفلها الدستور حيث ذكر في المادة 54 من الفقرة الأولى في دستور 23 أبريل 1989 بقوله : "الحق في الإضراب معترف به، ويمارس في إطار القانون"³، ومن هذا المنطلق يمكننا تقديم تعريف للإضراب وهو: يعرف الأستاذ الدكتور أحمد البرعي الإضراب بأنه: "توقيف العمال توقفا إراديا و مدبرا لممارسة الضغط على صاحب العمل حمله على إجابة المطالب المهنية التي سبق له رفضها من قبل".⁴

- و بما أن هذا الحق يكرس وفقا للتنظيم، فقد ذكر المشرع الجزائري كيفية ممارسته هذا الحق بحيث صرح بها في قانون رقم 02/90 المؤرخ في فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها و ممارسة حق الإضراب، و قبل اللجوء للممارسة هذا الحق المشروع يجب إحترام الشروط الآتية :
- يجب التفاوض بين ممثلي العمال والممثلين المخولين في المؤسسات و الإدارات العمومية المهنية.
- عند بروز خلاف يرفع ممثلو العمال إلى السلطة السلمية المختصة.

¹ -المواد 38 - 39 من القانون رقم 90-14 المؤرخ في 2 جوان 1990 ، المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي ، الجريدة الرسمية ، العدد 23 الصادرة في 6 جوان 1990 .

² -لوران بلان ، الوظيفة العامة ، منشورات عويدات ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1973 ، ص151.

³ -المادة 54 من دستور 23 / 02 / 1985 .

⁴ -مصطفى أحمد أبو عمرو ، التنظيم القانوني لحق الإضراب في القانون المصري والفرنسي والتشريعات العربية ، دار الكتاب القانونية ، 2009 ، ص32.

- في حالة عدم تسوية النزاع تستدعي خلال 8 أيام الموالية لإخطارها السلطة السلمية العليا المباشرة طرفي الخلاف الجماعي بحضور ممثلي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ومفتشية العمل المختصة إقليميا.
- إذا تبين أن الخلاف يتعلق بعدم تطبيق إلتزام قانوني أو تنظيمي، تسهر السلطة السلمية العليا المباشرة التي أخطرت على ضمان تطبيق ذلك الإلتزام في أجل لا يتعدى ثلاثين يوما.
- إذا تبين خلال اجتماع المصالحة أن الخلاف يتعلق بمسائل لا يمكن التكفل بها في إطار الأحكام القانونية أو التنظيمية، تخطر السلطة العليا قصد عرض نقاط الخلاف على المجلس المتساوي الأعضاء في الوظيفة العمومية.¹
- وتجدر الإشارة أن الحق في الإضراب ليس من حق جميع الموظفين فقد استثنى المشرع الجزائري الموظفين الذين يشغلون في ميادين حساسة منهم القضاة و الموظفين المعينون بمرسوم أو الموظفين الذين يشغلون مناصب خارج الوطن و عمال مصالح السجون و غيرها التي أوردها في المادة 43 من نفس القانون²، وكما يمكن للقاضي إصدار أمر بإخلاء المحل الذي أضرب فيه العمال و ذلك بطلب من المستخدم.³
- و فيما يخص حماية الموظف المضرب أنه يمنع على استبدال الموظف المضرب و لا يجوز أن تسلط أي عقوبة على العمال بسبب مشاركتهم في إضراب مشروع.⁴

8 - الحق في العطلة :

يستحق الموظف العام طيلة حياته الوظيفية العديد من الإجازات القانونية بشرط مراعاة مقتضيات العمل الإداري عند الموافقة على منحها و تعتبر الإجازة حقا وظيفيا للموظف العام⁵، ففي دستور 1976 وضع المشرع الجزائري نظام للإجازات و ذلك في نص المادة 63 منه على أن: "الحق في الراحة واجب مضمون يحدد القانون كلفته و ممارسته".⁶

و الجدير بالملاحظة أنه لم يرد في النصوص القانونية تعريف معمق للعطلة و إنما اكتفت بذكر أحكام العطلة و كيفية ممارستها، و الدليل على ذلك المادة 39 من الأمر 03/06 التي نصت على أن: "للموظف الحق في العطل المنصوص عليها في هذا الأمر" من خلال هذا المنطلق نستنتج أن العطلة هي حق يكفله الدستور و أنها تحدد وفقا للتنظيمات المعمول بها و هي شبه انقطاع عن العمل مع بقاء الراتب إلا ما ينص القانون على

¹ - المواد من 15-19 من قانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية، العدد 6 الصادر في 7 فيفري 1990.

² - المادة 43 من القانون 02/90 المؤرخ في 6 فيفري 1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب.

³ - المادة 35 من القانون رقم 02/90 من نفس القانون.

⁴ - المادة 33 من القانون رقم 02/90 المؤرخ في 6 فيفري 1990، من القانون سالف الذكر.

⁵ - علي حطار شطناوي، مرجع سابق، ص 32.

⁶ - المادة 63 من الدستور الجزائري الصادر في 22 / 11 / 1976.

خلاف ذلك، وعلى ضوء القانون 06/03 الذي نظم فيه المشرع الجزائري أيام الراحة والعطل السنوية نذكر منها ما يلي:

8 - 1 أيام الراحة :

بناء على المادة 191 من الأمر 03/06 للموظف الحق في يوم كامل للراحة في الأسبوع، لكن عندما تقتضي الحاجة يؤجل اليوم الأسبوعي للراحة في إطار تنظيم العمل¹، و لكن الموظف الذي عمل في يوم راحته بنفس المدة التي يحددها التنظيم.

8 - 2 العطل السنوية :

للموظف الحق في عطلة سنوية مدفوعة الأجر²، تحسب العطلة بيومين ونصف يوم في الشهر الواحد من العمل دون أن تتجاوز المدة الكاملة ثلاثون يوما في السنة³، و بالنسبة للموظفين حديثي العهد تحسب مدة العطلة السنوية بحصة نسبية تتولى مع فترة العمل الذي قام به⁴.

كما يمكن أن يستفيد موظفي ولايات الجنوب و الذين يعملون في الخارج في بعض المناطق الجغرافية أن يستفيدوا من عطل إضافية تحدد بتنظيم⁵.

و لا يسمح تعويض العطلة السنوية براتب أو تأجيل العطلة كلها أو البعض منها من سنة إلى سنة أخرى، إلا باستثناء تقتضيه ضرورة المصلحة، إما إعادة جدول العطلة السنوية أو تأجيلها أو تجزئتها في حدود سنتين⁶، ونشير أنه للموظف حق في توقيف العطلة عند تعرضه لمرض أو حادث ليستفيد من العطلة المرضية و استيفاء حقوقه المنصوص عليها في التشريع⁷.

9 - الحق في حرية الرأي :

حسب المشرع الجزائري في المادة 26 من الأمر رقم 06/03 أن: "حرية الرأي مضمونة للموظف في حدود احترام واجب التحفظ"، وذلك بناء على تكريس الدستور لهذا الحق باعتبار الموظف حر في أفكاره و

¹ - المادة 91 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

² - المواد 93 - 94 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

³ - المادة 97 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

⁴ - المادة 96 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

⁵ - المادة 95 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

⁶ - المواد 205-206 من الأمر المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

⁷ - المادة 201 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

إختياره لأن الأفكار وليدة قناعات فكرية و لا يمكن لأي شخص التدخل فيها بأسباب قد تتعلق بنوع الجنس أو الأصل أو بأي شيء قد يخص ظرف من الظروف الشخصية أو الاجتماعية، و هذا طبقا لما نصت عليه المادة 27 من نفس الأمر.¹

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام

كما سبق وعرفنا أن الموظف العام يتمتع بجملة من الحقوق فمن البديهي أنها تترتب عليه التزامات و واجبات متعددة يتم تحديدها في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الخاص بكل سلك من الأسلاك الوظيفية العمومية، و أن أي تقصير من الموظف في تطبيق هذه القوانين قد يؤوله إلى عقوبة تأديبية أو حتى جنائية، و بذلك سنتناول إلى هذه الواجبات و الالتزامات بما جاء به الأمر رقم 06/ 03 :

الفرع الأول: الواجبات المتعلقة بالموظف العام

1- الالتزام بأداء الخدمة الوظيفية :

و يبدأ هذا الالتزام بمجرد التحاق الموظف بالمنصب الذي عين فيه ليبادر بالقيام بالمهام والمسؤوليات الموكلة إليه، و ذلك في إطار اختصاصه الذي يحدد وفقا للقوانين و الأنظمة ، يكون هذا الاختصاص شخصي مما يعني أن الموظف يجب أن يؤدي عمله بنفسه، و ليس له الحق في أن يفوضه إلى غيره إلا في حدود ما تنص عليه القوانين، و هذا ما تؤكدته المادة 47 من الأمر رقم 06/ 03 التي تنص على أن : "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه..." هذا بالإضافة إلى إلتزام الموظف بأداء مهامه بصفة مستمرة و أن يبذل جهده بإخلاص و بدقة و بأمانة مجسدا بذلك صفة المواطن الصالح في خدمته للدولة و الدليل على ذلك المادة 41 من الأمر 03/06 و كان نصها كما يلي: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة و بدقة و بدون تحيز".²

2- واجب التزام الموظف بالولاء للدولة :

إن إلتزام الموظف بالولاء للدولة ينحدر مباشرة من إلتزام الدولة بتوفير العمل لمواطنيها و تفضيلهم على الأجانب في الوظائف العامة و التزام الموظف بالولاء للدولة يكتسي أهمية كبيرة سواء بالنسبة للدولة و ذلك حفاظا على أسرارها و أمنها واستقرارها، أو بالنسبة للموظف الذي يعد واحدا من رعايا الدولة التي ينتمي إليها و الذي يفترض فيه أنه يكن لها الولاء طوعا، و إن سولت له نفسه غير ذلك، فإنه يتعرض لأقصى العقوبات.

¹ -المواد 26-27 من الأمر رقم 03/ 06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة .

² تيشات سلوى ، مرجع سابق ، ص 60.

لذلك نجد هذا الإلتزام يحظى بعناية كبيرة في جميع دساتير و قوانين الدول على اختلاف نظامها، و الجزائر كبقية الدول نصت على هذا الإلتزام في جميع دساتيرها و قوانينها المتعلقة بتنظيم الوظيفة العامة على وجه الخصوص.¹

3- واجب حسن الخلق واستقامة السلوك :

إن من شروط تعيين الموظف العام أن يكون محمود السيرة حسن السمعة، أي يجب أن يكون ذا أخلاق سليمة طيبة، و هذا الشرط هو أيضا شرط الاستمرار و بقاء الموظف في الوظيفة فارتكاب الموظف لأفعال تسيء إلى خلقه و سمعته و تضعه موضع الشبهات و تحط من قدره و اعتباره،² و بهذا الصدد نصت المادة 52 من الأمر 03/06 على أن: "يجب على الموظف التعامل بأدب و احترام في علاقته مع رؤسائه و زملائه و مرؤوسيه".³

من جهة أخرى يجب على الموظف التعامل الحسن و الاحترام لمستخدمي المرفق العام و ذلك ضمن أولويات الوظيفة و الإلتزام و الانضباط.⁴ كما يحظر على الموظف قبول هبات أو هدايا أو أي امتيازات مقابل تأديته لخدمة في إطار مهامه فقد تجره إلى المتابعة القضائية، و هذا ما تضمنته المادة 54 من الأمر أعلاه.⁵

4- واجب التفرغ الكلي للوظيفة وعدم الجمع بمهنة أخرى :

واجب الموظف أداء العمل المسند إليه بصفة شخصية و دائمة بحيث أن التفرغ الكلي للوظيفة و عدم ممارسة مهنة أخرى بغض النظر إن كان هذا العمل في الأوقات الرسمية أو غير الرسمية، سواء في القطاع العام أو الخاص، و العبرة من التفرغ الكلي للوظيفة هي أنه عند قيام الموظف بوظيفة أخرى قد تتعارض سلبا على استقرار الوظيفة و تطورها. و قد نصت المادة 43 من الأمر 03/06 منه : "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم و لا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه...."⁶، كما قد أجاز المشرع الجزائري لبعض الفئات من الموظفين بمزاولة نشاط مريح كأساتذة التعليم العالي و الباحثين و

¹ - محمد الصالح فنيش ، مرجع سابق ، ص 36.

² - محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الإداري (طبيعة القانون الإداري، التنظيم الإداري، الموظفون العموميون، أموال الإدارة) ، الجزء الأول ، دار الجامعة الجديدة ، 2009 ، ص 340.

³ - المادة 52 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

⁴ - المادة 53 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

⁵ - المادة 54 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

⁶ - المادة 43 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين و ذلك في إطار خاص يوافق تخصصهم و هذا ما صرحت به المادة 44 من نفس الأمر.¹

5- واجب الالتزام بالمشروعية :

من واجب الموظف العمومي السهر على تطبيق القوانين و الأنظمة النافذة دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال، فهو مسؤول عن احترام المشروعية و التقيد بالقوانين و الأنظمة ولا يجوز له اتخاذ أي قرار أو تدبير أو موقف غير قانوني سواء من الوجهة الموضوعية أو الإجرائية الشكلية و لا يتجاوز صلاحيته بالتدخل في صلاحيات الرؤساء أو المرؤوسين أو اختصاصات سلطة أخرى ، لأن كل تصرف مخالف للمشروعية يكون ملغى كما أن إهمال الموظف لواجباته الوظيفية كلها أو جزئها دون مبرر قانوني أو عذر شرعي يعرض الموظف إلى عقوبة.²

الفرع الثاني: واجبات المتعلقة بالوظيفة

1- المحافظة على سر المهنة :

يطلع الموظف بحكم وظيفته على أسرار عامة ما كان ليعرفها لولا وظيفته، و لهذا اتجه المشرع الجزائري إلى إلزام الموظف بكتمان السر المهني و عدم إفشائه للغير أو على أي وثيقة بحوزته أو حدث يعرفه أو خبر سمعه من جراء ممارسة مهامه إلا في حالات التي أجازها القانون للضرورة المصلحة مع العلم أنه يكون بعد موافقة السلطة السلمية المؤهلة بترخيص مكتوب، و يلتزم الموظف بحماية الوثائق التي بحوزته و يضمن أمنها كما يحظر إخفاء المستندات أو الوثائق الإدارية من التحويل أو الضياع³، و قد استثنى المشرع الجزائري للالتزام بالسر المهني اتجاه مجلس المحاسبة و ذلك طبقا للأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/7/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة في المادة 59 منه: "بغض النظر عن الأحكام المخالف بعض المسؤولين أو الأعوان التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية، من كل إلتزام باحترام الطريق السلمي أو السر المهني اتجاه مجلس المحاسبة".⁴

¹ -المادة 44 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

² -صالح دحتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية (على ضوء الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة) ، مرجع سابق ، ص18 وبعدها.

³ -المواد 48-49 من الأمر رقم 03 /06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

⁴ -المادة 59 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ، العدد 39 الصادرة في 23 يوليو 1995.

2- واجب الطاعة :

عادة ما تعترف القوانين واللوائح للرؤساء بممارسة اختصاصات على المرؤوسين وأعمالهم وذلك لضمان سير العمل الإداري¹، لأن واجب الطاعة لأمر الرئيس لا تقل أهميته عن واجب طاعة القانون لسير جهاز الدولة، لهذا يؤكد الفقيه الفرنسي بيكمال بقوله: "أنه بغير واجب الطاعة لا يمكن تحقيق أي نشاط قانوني ترجوه الإدارة، كما أن الموظف العام لا يقدر على طاعة الأوامر بسبب خاصيتها القاهرة فقط، وإنما واجب الطاعة حماية لهم في مجال المسؤولية و هو ما يطلق عليه بالمصلحة الودانية"².

و ضمانا لاحترام واجب الطاعة بمختلف صورته و مظاهره فإن المشرع عزز السلطة الرئاسية بالسلطة التأديبية التي تمكن من معاقبة كل عمل أو سلوك مخل بواجبات الوظيفة و بأخلاقها³.

3- وجوب عدم استعمال محلات وتجهيزات ووسائل الإدارة من الأغراض الشخصية أو الأغراض الخارجية عن المصلحة العامة :

مفاد هذا الواجب هو الحفاظ على ممتلكات الإدارة من محلات و تجهيزات و وسائل أن يتم استغلالها خارج نطاق تحقيق المصلحة العامة التي يصبو المرفق العام إلى تحقيقها و ذلك انطلاقا من مبدأ حياد الإدارة، و بالتالي فإنه يمنع كل موظف و مهما كانت درجة تسلسله المهني أن يستعمل بأية حال الدخول أو لأي سبب من الأسباب لأغراض شخصية أو لأغراض خارجية عن مهام الإدارة التي يمارس لديها مهامه ، بحيث يشكل استعمالها خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة يستوجب تسليط أحد العقوبات التأديبية المنصوص عليها ضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁴. التي صرحتها المادة 51 من الأمر 03/06 على أنه: "يجب على الموظف ألا يستعمل بأية حال الأغراض الشخصية أو الأغراض الخارجية عن المصلحة، المحلات والتجهيزات و وسائل الإدارة"⁵.

¹-عمار بوضيف ، مرجع سابق، ص157 .

²-صباح مصباح محمود السليمان ، الحماية الجنائية للموظف العام ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، 2004 ، ص74 .

³-هاشمي خرفي ، مرجع سابق ، ص273 .

⁴-عبد الحكيم سواكر ، مرجع سابق ، ص273 .

⁵-المادة 51 من الأمر رقم 03/ 06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

المبحث الثاني: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية

تقوم هذه النظريات أساسا على أن العلاقة بين الموظف العام و الدولة تسند إلى عقد طرفاه الدولة من ناحية و المترشح للوظيفة العامة من ناحية أخرى، وقامت هذه النظريات في الأصل على نظرية العقد المدني العادي أو عقد العمل أو إجارة أشخاص بالنسبة لفريق من الموظفين دون فريق آخر، ومع ذلك فقد ذهب بعض الكتاب إلى تصويره بأنه عقد إذعان، أو عقد من نوع خاص بالنسبة لجميعهم ثم وجدت نظرية عقد الوظيفة العامة أو عقد القانون العام في مجال القانون الإداري لتحل محل نظرية العقد المدني و سوف نتعرض لهذه النظريات جميعا في هذا المبحث.¹

المطلب الأول: نظرية العقد المدني وعقد الإذعان

على إثر الخلاف الواقع في الفقه الإداري حول تحديد العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة و ذلك لأهميتها البالغ لذي سنتناول النظرية التي ساهمت في توضيح هذه العلاقة و التي تعد كأساس لربط التعاقدية و ذلك ضمن هذا المطلب .

الفرع الأول: نظرية العقد المدني

تعتبر هذه النظرية من أقدم النظريات التي قيلت في تكيف علاقة الموظف العام بالدولة و سادت في وقت لم تكن نظريات القانون الإداري قد تبلورت بعد.

ومفاد هذه النظرية أن هناك تبادلا في الإدارات بين طرفين ينتج تلاقيهما علاقة وظيفية بين كل من العون و الإدارة، و تقوم هذه العلاقة إما على أساس عقد إيجار أشخاص إذا كان عمله ماديا أو على أساس عقد عمل عادي إذا كان العون يؤدي أعمالا معينة لصالح الإدارة، و يتفق أصحاب هذه النظرية على اعتبار الدولة رب عمل عادي كالذي في القطاع الخاص و طرفا أولا في العقد بينما يكون العون طرفا ثانيا في العقد يؤدي أعماله لصالح الإدارة.

ومن النتائج المترتبة على الأخذ بهذه النظرية ما يلي:

- 1- اعتبار قرار التعيين عقد يربط العون بالدولة.
- 2- اعتبار أن التزام كل طرف من الطرفين بما ورد في عقدهما سبب إلتزام الطرف الآخر.
- 3- وجود العون في مركز ذاتي شخصي يستمد أحكامه من العقد الذي أبرمه مع رب العمل (الإدارة).

¹ - محمد حامد الجمل ، الموظف العام فقها وقضاء ، الجزء الأول ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة الثانية ، 1969 ، ص1103 .

4- خضوع العقد إلى القاعدة المشهورة في القانون المدني "العقد شريعة المتعاقدين"¹.
إلا أن هذه النظرية تعرضت لعدة انتقادات من طرف الفقهاء و هذه الانتقادات هي كالآتي :

أ- من الناحية الشكلية :

تحتاج العقود إلى مناقشات و مفاوضات لتحديد شروطها من أطراف متقابلة تتطابق إرادتهم عند نقطة قانونية معينة، تحد مصلحة كل منهم حسب ظروفه الخاصة و يعتبر إلتزام كل من الطرفين سببا لالتزام الطرف الآخر، ومثل هذه الشروط لا تتوفر في علاقة الموظف بالدولة فهو لا يناقشها في شروط الخدمة و لا تنشأ العلاقة القانونية التي تحكمه من تقابل إرادته مع الدولة، و ليس قبوله للتوظيف العامة هو سبب إلتزام الدولة بتوفير امتيازاتها إليه بل أن مصدرها المباشر الأحكام القانونية أو اللائحية التي تنظم الخدمة في المرفق العام.²

ب- من الناحية الموضوعية :

إن نتائج فكرة العقد المدني تتعارض مع مقتضيات و ضروريات المرافق العامة فالعقد في القانون الخاص بحكمة مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" ومن نتائج هذا أن الإدارة لن تستطيع أن تعدل مركز الموظف إلا بموافقة ورضائه باعتباره المتعاقد معها في ظل فكرة العقد، كما أن الموظف المتعاقد بإمكانه فسخ العقد إذا خالفت الإدارة بعض شروط العقد، و هذا ضار بالمصلحة العامة و مع دوام سير المرفق العام بانتظام و مع قابلية نظام المرفق العام للتعديل باستمرار بواسطة الإدارة.³

الدولة تكون حرة في تعديل أحكامها الوظيفية بإرادتها المنفردة دون الحاجة إلى قبول الموظف أو استشارته فتجرى عليه التعديلات ولو كان فيها إنقاص من مزاياه المادية أو العينية إنما يشترط أن يكون التعديل في مركز الموظف بإجراء عام حيث أن تغيير المركز القانوني للموظف بقرار انفرادي لا يأتي إلا بمجرد تقديم استقالته قبل أن تقبلها الإدارة كما لا يجوز حدوث أي اتفاق بين الموظف و الإدارة على خلاف الأحكام المقررة في القوانين و اللوائح.⁴

¹-مصطفى الشريف ، مرجع سابق ، ص53 .

²-محمد حامد الجمل ، مرجع سابق ، ص1172 وبعدها .

³-محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2009 ، ص 360 .

⁴-أحمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1986 ، ص63 .

الفرع الثاني: نظرية عقد الإذعان :

نظرا للانتقادات التي وجهت إلى نظرية العقد المدني بسبب قصورها وعدم كفايتها في تكيف علاقة الموظف بالإدارة فقد اتجه الفقه إلى نظرية أخرى هي نظرية عقد الإذعان التي اعتبرها هذا الفقيه خطوة أكثر تقدسا في تكيف هذه العلاقة، ولذا يذهب أصحاب هذه النظرية إلى أن العلاقة بين الموظف والإدارة يجب تكيفها على أساس آخر هو عقد الإذعان. بما ينطوي عليه من صفات خاصة لأن هذا العقد يتوافر فيه تحديد سابق للشروط الحقوق والواجبات المتعلقة بالوظيفة، فضلا عن أن باقي عناصر العقد متوافرة من أهلية وتطابق الإدارتين، وعلى ذلك فإن الموظف إذا قام على العمل بالوظيفة فإنه يفعل ذلك وهو قابل لها بإرادته، وعالم مقدما بشروطها وبحقوقها وواجباتها، وتقوم الإدارة على حرية المرشح في الانضمام إلى النظام القانوني للوظيفة العامة و يؤكد أصحاب هذه النظرية رأيهم بأنه قد أقرت معظم تشريعات العالم هذا العقد و اعتبر الانضمام نوعا من القبول الذي يتم به.

إلا أن لهذه النظرية تأثير كبير في الفقه الأنجلوسكسوني حيث مازالت النظرية التعاقدية هي الأصل العام، وما زال بعض المدافعين عن نظرية العقد في الفقه الفرنسي و إن كان عقد قانون عام يعتمدون عليها للرد على حججهم.¹

انتقدت هذه النظرية رغم أنها اعتبرت خطوة إلى الأمام في التكيف القائم على إحساس تعاقدية :

- إن أغلبية الفقه تنكر صفة العقد على نظرية عقد الإذعان التي تعتبرها بمثابة قانون أو نظام يرتب مراكز قانونية أو نظامية، باعتبار أن الوظائف العمومية لا تعتبر خدمة تمنح بشروط متساوية لكل الأفراد المترشحين ، وإنما تسيرهم كما تسير المرافق التي يمارسون مهامهم على مستواها.

- كما أن عقود الإذعان ليست كلها من النظام العام، إذ لا يترتب على مخالفتها البطلان المطلق.²

و يرى أصحاب هذا الرأي أن عقد الإذعان لا يرم لأداء سلع أو خدمات يحتكرها الطرف المدعي احتكارا قانونيا أو فعليا، كما أن شروطه واحدة بالنسبة للجميع و كل ذلك لا يتفق و نظام الوظيفة العامة و علاقاتها.

و يضيف هذا الفريق أن الدولة هي التي تضع القواعد القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة بإرادتها المنفردة و رغم أنها التي تضعها فإنها أيضا تلتزم بما طالما كانت سارية لم يجري عليها تعديل و إلغاء و ليس كذلك الأمر

¹ عبد العزيز السيد الجوهري ، الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص 59 و بعدها .

² سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ، ص 80-81 .

بالنسبة للمشارك في عقد الإذعان الذي شكلت إرادته علاقة تعاقدية بقبول شروطه، وبالنسبة للطرف الآخر كالشركة (النقل مثلا).¹

الفرع الأول : عقد الوكالة

ويتجسد هذا العقد في أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة مدنية و بالتحديد "عقد الوكالة" يتمثل في أن الموظف يقبل منصب العمل المعين له مقابل موافقة الإدارة على التحاقه بالوظيفة و أداء الخدمة المحددة له، و أن العمل المكلف به عملا قانونيا.

غير أن العديد من الفقهاء تصدوا لهذا التكيف باعتبار أن العقد يشترط لإبرامه إرادتي الإيجاب و القبول و إجراء مفاوضات بين الطرفين للاتفاق على شروط التعاقد، و هذه الاشتراطات لا وجود لها في علاقة الموظف بالدولة، فبمجرد التعيين في منصب العمل تترتب آثار لا علاقة لها مطلقا بالتفاوض، و لا يرضى الموظف بقبوله التعيين، و لذلك هجرت هذه النظرية وحيء بنظرية أخرى و هي نظرية العقد المدني.²

المطلب الثاني : اجتهادات الفقهاء في النظرية العقدية

إن سلطة التي تتمتع بها الإدارة في تعاملاتها مع الأشخاص يثير الجدل عن نوع الصفة التي تربطهم بها كونها تهدف لتحقيق المصلحة العامة ، لدى سنبرز في هذا المطلب عن طبيعة العقد الذي يربط الموظف و الإدارة.

الفرع الأول: نظرية الأستاذ نزار و الأستاذ بارتميلي

يقول أنصار هذه النظرية أن الدولة تعمل تارة بصفتها "سلطة عامة" وتارة أخرى بصفتها "شخص مدني عادي" في حالة تصرفاتها فيما يختص بالإدارة المالية و يتعين التمييز لهذين الوجهين للدولة، بين من يخدمون فيها في الوظائف في كل من هذين النوعين من نشاطها.

وبناء على ذلك يفرق "نزار" وقد تبعه في ذلك "بارتميلي" بين موظفي السلطة العامة و موظفي الإدارة المالية للدولة، فالنوع الأول يدخل الخدمة بتصرف إداري منفرد من الدولة و يختص بإصدار قرارات قانونية باسمها و لحسابها و يمثل إرادتها بناء على وكالة أو نيابة قانونية، بينما يؤدي النوع الثاني لها أعمال مادية و تقوم علاقته بها على عقد عمل أو إجازة أشخاص، و يقول أنصار النظرية أن موظفي السلطة يربطهم بالدولة علاقة عقد قانون عام و موظفي الإدارة المالية يربطهم بالدولة عقد قانون خاص.

¹ -عبد العزيز السيد الجوهري ، نفس المرجع ، ص60 وبعدها .

² - سعيد مقدم ، الوظيفة العامة بين التطور و التحول من منظور تسير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ، ص 77 .

وبذلك يكون قد توصل "بارتميلي" و أنصار هذه النظرية إلى حل المشكلة التي أثارها أصحاب نظرية العقد فجزء من نظام الموظفين العموميين لائحي وجزء تعاقدية، فاختصاصات موظفي السلطة أو الموظفين الأجهزة تحددها القوانين واللوائح، أما غير ذلك من شؤون الخدمة فيحددها عقد قانون عام.¹

وقد لاقت هذه النظرية انتقاداً شديداً لمخالفاتها للواقع، فهي تجري تفرقة لا وجود لها في تصرفات الدولة التي تستهدف في مجملها تحقيق الصالح العام، كما أنه من الصعب التفريق بين موظف يقوم بأعمال السلطة العامة و آخر يقوم بالأعمال المالية، فكل منهما يتمتع بقدر من السلطة لممارسة أعماله، كما أنه من ناحية أخرى فإن الاختصاص بنظر المنازعات التي تنشأ بين الموظف والإدارة لا يجوز أن يختص بشق منه القضاء المدني بسبب تصرف صادر من موظف الإدارة المالية بينما يختص الشق الآخر القضاء الإداري عندما يكون التصرف صادر من موظف سلطة.²

الفرع الثاني: نظرية عقد القانون العام عقد الوظيفة العامة

ظهرت فكرة عقد القانون العام تحت تأثير النظريات الألمانية التي أرجعت العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة عقدية من عقود القانون العام و هذا أن العقد يكون قابلاً للتعديل من جانب الدولة، كما أن عقود القانون العام تحول الإدارة سلطة واسعة في مواجهة المتعاقد و ذلك لتحقيق الصالح العام بحيث أنه لا يقيدها مبدأ العقد شريعة المتعاقدين المطبق في القانون الخاص.³

و من أنصار هذه النظرية في مصر الدكتور عبد الحميد حشيش الذي يرى أن نظرية عقد القانون العام قد أكسبت الفكرة العقدية الأصلية مرونة، إذ أصبح في إمكان الإدارة تعديل النصوص التعاقدية بإرادتها المنفردة وفقاً لمشيئتها إعمالاً لمبدأ قابلية قواعد المرفق للتعديل والتغيير لمطابقة حاجات الناس المتغيرة.

و قد اعتنق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية حتى وقت قريب ليحرم الموظفين المضربين من ضمانات التأديب.

بينما اتجه بعض أنصار هذه النظرية إلى القول بأن عقد المرفق العام هو أساس الرابطة التعاقدية بين الموظف و الدولة وأنصار هذا الاتجاه الفقيه "جيليك" الذي ذهب إلى أن الموظف وفقاً لهذا العقد يخضع لسلطة

¹ - محمد حامد الجمل ، مرجع سابق ، ص1109 و بعدها .

² - عبد العزيز السيد الجوهري ، مرجع سابق ، ص64 و بعدها .

³ - محمد أنس قاسم ، مرجع سابق ، ص15-16 .

المرفق كأى سلطة محددة تلتزم بقواعد القانون، غير أن الأوامر لا تنفذ مباشرة بموجب قانون موضوعي وإنما تبتثق منه السلطات الخاصة لرئيس المرفق.¹

هذه النظرية لم تسلم هي الأخرى من النقد، حيث وجهت لها الانتقادات الآتية:

أ- وفقا للرأي المنكر للشخصية المعنوية للدولة، فإنه لا يمكن أن تكون الدولة طرفا في أي عقد خاصا كان أو عاما.

ب- انعدام عناصر العقد بين الموظف والدولة:

- عدم وجود طرفين في العلاقة الوظيفية.

- عدم وجود محل محدد في العلاقة الوظيفية.

ج- العلاقات الناشئة عن الرابطة الوظيفية لا تقبل التفسير العقدي .

يستخلص من كل ما تقدم، أن النظريات التعاقدية لا تصلح لتفسير العلاقة بين الموظف والإدارة لا من حيث الشكل و لا من حيث المضمون، و مع ذلك فإنه لا يمكن إنكار دور النظام التعاقدى باعتباره يشكل نظاما استثنائيا في جميع الدول عدا الدول الأنجلوسكسونية، يقرر في حالات منها مثلا: تعيين موظفين أجنبى في وظائف دائمة، تعيين مواطنين بصفة مؤقتة في وظائف مؤقتة، و أحيانا تعيين مواطنين بصفة مؤقتة في وظائف دائمة.²

ومن بين ما يؤخذ أيضا على الطابع التعاقدى لهذه العلاقة أنه لا يسمح بالسير الحسن للمرافق العامة لأنه يفتح المجال للإدارة بالتعاقد مع موظفين من خارج المصلحة عوض ترقية موظفيها الذين تتوفر فيهم شروط أفضل لاسيما الخبرة في هذه المصلحة.³

¹ - مازن ليلو راضى ، القانون الإدارى (طبيعة القانون الإدارى، التنظيم الإدارى ، الضبط الإدارى المرفق العام ، الوظيفة العامة ، الأموال العامة ،

القرار الإدارى ، العقود الإدارية) ، الطبعة الثالثة ، ص 122- 123 .

² - محمد الصالح فنيش ، مرجع سابق ، ص 66 .

³ - بوساحية عبد الحكيم ، مرجع سابق ، ص 30 .

المبحث الثالث: علاقة الموظف بالإدارة غير تعاقدية أو لائحية أو تنظيمية

رغم الانتقادات التي وجهت إلى النظريات التعاقدية فإنها رغم ذلك سادت لفترة طويلة من الزمن تحت تأثير نظريات القانون المدني أفكار بأن مجلس الدولة الفرنسي أخذ على وجه الخصوص بنظرية القانون العام، و إلى وقت قريب، و أخذت المحاكم المصرية كذلك بهذه النظرية، مع الإشارة إلى الفقه و القضاء الأنجلوسكسوني لحد الآن وكيف العلاقة ما بين الموظف العام و الدولة على أساس أنها علاقة تعاقدية.

إلا أن الفقه و القضاء قد عدلا عن الأخذ بهذا الاتجاه القديم، و على إثر ذلك كيف العلاقة ما بين الموظف العام و الدولة على أساس نظريات غير عقدية، لدى سنتطرق في هذا المبحث إلى أهم النظريات غير التعاقدية و التي على إثرهم ظهرت النظرية التنظيمية.¹

المطلب الأول: نظرية التصرف الإداري

كما سبق و ذكرنا أن من أولى شروط اكتساب صفة الموظف التعيين لذلك سنسهب في أهم النظريات التي وضحت قرار التعيين وذلك في إرادة المترشح للوظيفة وإرادة الإدارة في إبرام العقد لدى سنتطرق إلى تصرفات الإدارة العامة في تكوين قرار التعيين الذي ينتج عنه أثر قانوني للموظف العام .

الفرع الأول: نظرية التصرف الإداري المزدوج

جاء بهذه النظرية الفقيه الألماني جيلنيك الذي يرى بأن الدولة تملك أن تتدخل لتفرض بمقتضى القانون جبرا على رعاياها تكليف عامة، و لكن إن لم تتوفر لها هذه الوسيلة لأن المصلحة العامة تقتضي بعدم اتباعها للجبر على التزامات هي بذاتها لا تقبل ذلك، ولا تستعمل الدولة كل سلطتها العامة لغرض هذه الالتزامات على المرشح، لذا تجري اتفاقا بعمل إداري مزدوج يتضمنه قرار التعيين فيما بينها و بين المرشح حيث تستقل بمقتضى سلطتها المزمرة منفردة بتحديد كافة عناصر نظام الوظيفة العامة و كافة آثار هذه العلاقة لذلك يظهر في قرار التعيين الإدارة من جهة والمرشح للوظيفة العامة من جهة أخرى و التصرف الإداري بهذا المعنى ليس تصرفا قانونيا واحد و لكنه تصرفا قانونيا مركبا، حيث يحتوي في داخله على إدارتين غير متساويتين إرادة الدولة و إرادة شخص عادي، تظهر الدولة للطرف المسيطر في العلاقة القانونية وتخضع لسلطان القانون العام، بينما يخضع التعبير عن إرادة المرشح لسلطان القانون الخاص و إذا لم يتوفر رضا الموظف على التعيين في الوظيفة العامة، لا يكون التصرف الإداري المزدوج صحيحا و لا ينتج أثرا قانونيا، و يعتبر الشخص موظفا عاما.²

¹ - سنه أحمد ، مرجع سابق ، ص37 و بعدها .

² - محمد حامد الجمل ، مرجع سابق ، ص1117 و بعدها

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

- 1- تشترط هذه النظرية رضا الموظف العام عن الوظيفة المعين بها و في النظريات التعاقدية فإنها تقرر بأن رضا الموظف العمومي ليس عنصرا أساسيا لقيام علاقة قانونية ما بين الموظف العام و الإدارة العامة، و إذا ما أشير إلى الرضا في اللوائح التنظيمية فإنه يعتبر شرطا لصدور قرار التعيين و ليس ركنا من أركان التصرف الإداري.
- 2- إن هذه النظرية وقعت في تناقض، فمن جهة تقرر بأن الإدارة لها مركز ممتاز باعتبارها سلطة عامة تتمتع بحق الامتياز في تنظيم الوظيفة العامة بواسطة اللوائح التنظيمية بما لها من سلطة تقديرية و من ناحية أخرى، جعلت هذه الإرادة الممتازة تحت رحمة رضا المترشح للوظيفة العامة وعلى هذا الأساس فإن هذا الشرط، يهدم الإدارة العامة ويجعلها في مركز متساوي مع الأفراد، فالتصرف الإداري في تعيين الموظف يقوم على فكرة السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة العامة و ليس على أساس توافق بين الإرادتين أو اتفاق إرادتين، إرادة الإدارة العامة وإرادة المترشح.
- 3- حسب هذه النظرية فإن إرادة المترشح للوظيفة العامة تخضع للقانون الخاص في قرار التعيين، و هذا مخالف للواقع، فإن أحكام التعيين تخضع لأحكام القانون العام.
- 4- هذه النظرية لو فرضنا بأنها صحيحة لتفسير تعيين المترشح فإنها لا تصلح لتفسير علاقة الموظف بالدولة كحالة فصل الموظف العام، فالفصل يخضع للوائح التنظيمية و يتم بالإرادة المنفردة للإدارة.¹

الفرع الثاني: نظرية التصرف الإداري الأحادي

صاحب هذه النظرية العميد ديجي الذي رفض نظرية عقد القانون العام الأساسي لتفسير العلاقة بين الموظف و الدولة وتسليمه بأن هذه العلاقة يحكمها القانون العام، و يرى أن التعيين في الوظيفة العامة يتم نتيجة توافق إرادتي الدولة و المترشح للوظيفة العامة، فقرار التعيين لا ينشأ عنه أثره القانوني إلا بالتوافق الجماعي، و التصرف الإتحادي لا يعد بذاته عقدا، حيث لا توجد طرفا متقابلة تمثل مصالح مختلفة يعمل كل مصلحة خاصة و يتم التعاقد بتطابق هذه الإرادات في نقطة التقاء هذه المصالح، كما لا يلزم التصرف الإتحادي كل طرف بالتبادل مع الطرف الآخر، كالاتخابات مثل: لا يظهر الناخبون كأطراف متقابلة يلتزم الواحد منهم قبل الآخر بل إن إرادتهم تتعارض لغرض واحد.

¹ -سنه أحمد ، مرجع سابق ، ص 38 و بعدها .

و نتيجة ذلك ، ديجي ينتهي إلى أن قرار التعيين يعد تصرف جماعي من حيث الشكل، لصدوره بناء على اشتراك إرادتين هما إرادة الموظف و إرادة الإدارة.¹

على الرغم من ما جاءت به هذه النظرية من صحة إلا أنها لم تسلم هي الأخرى من الانتقاد ومن هذه الانتقادات ما يلي:

1- هذه النظرية تبالغ في وصف إرادة المترشح للوظيفة العامة في التعيين، وحتى تعتبر بأن إرادة المترشح عنصرا أساسيا في إحداث الأثر القانوني للتصرف الإداري فلا بد بأن ينص القانون صراحة على ذلك.

فإرادة المترشح ليس لها دور أساسي في فكرة الوظيفة، فالإدارة العامة بما تتمتع به سلطة عامة، تستطيع أن تعين جبرا مواطنيها في الوظائف العامة كما هو الحال في حالة التجنيد واستدعاء هيئة الاحتياط للجيش، وهناك حالات أخرى يصدر فيها قرار التعيين بدون تقديم طلب من طرف المترشح، كما هو الحال في تعيين رئيس الحكومة و تعيين الوزراء و كبار المسؤولين في الدولة.²

2- و كذلك ما يعيب هذه النظرية أنها تحدد تاريخ شغل الوظيفة و ليس الشغل الفعلي هو الذي يصيغ صفة المواطن العام المعين تعيينا قانونيا لتترتب أثر قانونية هو استحقاق الراتب، و هذا بحد ذاته التزام ينشئه قرار التعيين، و ليس الرضا الذي يمنح هذا القرار القوة في إنشاء المركز القانوني للمعين.³

الفرع الثالث: التكيف التنظيمي اللائحي لعلاقة الموظف مع الإدارة

عند فشل النظرية التعاقدية في إرضاء خصوصية علاقة الموظف بالإدارة و الاستجابة إلى مقتضياتها تحلو على هذه النظرية⁴، و أحل محلها النظرية التنظيمية التي تقر بأن الموظف يستمد حقوقه مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية، فقرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزا ذاتيا خاصا، وإنما يسند إليه مركز قانوني عام و هذا المركز يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة و حسن سير المرافق العمومية، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين و سابق عن قرار التعيين ، فالقانون حيث ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها، بحيث أن المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته بل مصلحة المرفق العمومي.⁵

¹ - محمد حامد الجمل ، مرجع سابق ، ص 1119 و بعدها .

² - سنه أحمد ، مرجع سابق ، ص 39 .

³ - محمد حامد الجمل ، مرجع سابق ، ص 1238 .

⁴ - فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري تنظيم الإدارة ، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2006، ص 60.

⁵ - تيشات سلوى ، مرجع سابق، ص 55 .

المطلب الثاني: تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة في القانون الجزائري

بعد تثبيت الموظف و اكتسابه صفة الموظف، و كما أشرنا سابقا أن الموظف الأداة المحركة في سير المرفق لذا بات من الضروري تكييف هذه العلاقة الناشئة بينهما، و لبيان ذلك يتعين علينا الاستناد إلى ما ذهب إليه التشريع و إبراز الآثار المترتبة على هذا التكييف.

الفرع الأول: التكييف القانوني لعلاقة الموظف بالإدارة في القانون الجزائري

قبل أن نتطرق إلى دراسة علاقة الموظف بالإدارة في الجزائر نتعرض إلى بعض البلدان في الأنظمة المقارنة.

أ- في فرنسا

ذهب الاتجاه السائد فقها و قضاء إلى أواخر القرن الماضي إلا أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية، و إن هذا العقد من عقود القانون الخاص، إلا أن ظهور المبادئ الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة أدى بالفقه و القضاء إلى الابتعاد عن هذا التفكير بسبب تعارض واقع هذه العلاقة مع مقتضيات عقود القانون المدني التي تؤدي بالتفاوض قبل التعيين، و عدم تعديل مركز الموظف دون موافقته، و هذا الأمر لا يتناسب مع مقتضيات سير المرافق العامة، لذلك قالوا بأن العقد الذي يربط بينها يعتبر من عقود القانون العام، باعتبار أن هذه العقود تحول للإدارة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها، ولكن وقع العدول عن هذا الرأي لأن السلطات التي تحولها تلك العقود للإدارة هي سلطات مقيدة بشروط عديدة كشرط تعبير الظروف التي تحولها تلك العقود لإدارة من سلطات مقيدة بشروط عديدة كشرط تعبير الظروف التي تم في ظلها التعاقد و احترام التوازن المالي للعقد، فإذا ما تجاوزت الإدارة تلك الشروط خضعت لرقابة القضاء و تحول للمتعاقد فسوخ العقد، و هذا لا يتناسب مع متطلبات السير المنتظم للمرافق العامة¹، و قد أخذ المشرع الفرنسي بالمركز التنظيمي للموظف العام من صدور قانون التوظيف رقم 2294 الصادر في 19 أكتوبر 1946 إذ نصت المادة الخامسة منه على أن: "علاقة الموظف بجهة العمل علاقة تنظيمية ولائحية"، و كذلك نصت المادة الخامسة من النظام العام للموظفين الصادر بالأمر رقم 244 في 4 فبراير 1959 على أن: "يكون الموظف اتجاء الإدارة في مركز تنظيمي و لائحي"، و أخيرا جاء في القانون رقم 634 في 13 يوليو 1983 المتعلق بحقوق و التزامات الموظفين في المادة الرابعة منه أن: "الموظف اتجاء الإدارة في مركز لائحي و تنظيمي"، أما في الدول العربية فطبيعة العلاقة بين الموظف و الإدارة كما يلي:²

¹ - كريمة تاجر، المسؤولية الشخصية للموظف العام (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، جامعة الجزائر، 1998-1999، ص31 وبعدها.

² - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص124.

ب- في المملكة العربية السعودية

إن الوظيفة العامة في هذا البلد الشقيق لم تنظم إلا عام 1944 عند صدور القانون المتضمن تنظيم الوظيفة العامة، ويطبق قانون الوظيفة العامة السعودي على جميع الموظفين باستثناء موظفي وزارة الشؤون الخارجية والعسكرية وأساس التوظيف يتم عن طريق المسابقات العامة في الوظائف الدائمة على وجه الخصوص بالإضافة إلى أن القانون السعودي يبيح للإدارة العامة توظيف عن طريق التعاقد، وهذه الطريقة معمول بها بالنسبة لتوظيف الأجانب.

أما التكيف القانوني لطبيعة العلاقة ما بين الموظف العام و الدولة في هذا القطر الشقيق فإنها يغلب عليها الطابع التنظيمي.¹

ج- في مصر

أكد المشرع في القانون رقم 58 لسنة 1971 بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادرة في 23 سبتمبر 1971 في المادة 54 منه على الأخذ بهذا الاتجاه الجديد في تكيف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة حيث نص على ما يلي: "الوظائف العامة تكلف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة، طبقاً للقوانين و اللوائح، ويجب على العامل مراعاة أحكام القانون، وتنفيذها وعليه أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة و ذلك في حدود القوانين و اللوائح المعمول بها."²

د- في الأردن

نصت المادة 43 من نظام الخدمة المدنية لعام 1988 على ما يلي: "الوظيفة العامة مسؤولية و أمانة تحكمها و توجه مسيرتها مصادر القيم الدينية و الوطنية و القومية و الحضارة العربية، و الموظف هو وسيلة الدولة في أدائها لدورها و تقديمها للخدمات المطلوبة منها، و تأكيداً له على الموظف لالتزام بما يلي...."
و قضت محكمة العدل الأردنية بأن: "...من المبادئ المستقرة أن علاقة الموظف بالحكومة من علاقة تنظيمية تحكمها القوانين و اللوائح و القرارات الصادرة بهذا الشأن..."³.

¹-سنه أحمد ، مرجع سابق ، ص42وبعدها .

²-كريمة تاجر ، مرجع سابق، ص34.

³-كريمة تاجر ، نفس المرجع ، ص 33 .

هـ- في الجزائر

بعد الاستقلال وتطبيقا لأحكام قانون 1969/12/31 لدى أمد العمل بالقوانين الفرنسية السارية المفعول إبان الفترة الاستعمارية، باستثناء ما تنفى منها مع السيادة الوطنية، ظلت الوظيفة العمومية في الجزائر تخضع لأحكام القانون الفرنسي للوظيفة العمومية الصادر في 1959، و بما أن الموظف الفرنسي في علاقة تنظيمية قانونية اتجاه إدارته، جاء إصلاح 1966 في الجزائر متأثرا بهذا التكييف.¹ بحيث نجد أن المذكرة الإيضاحية لقانون الوظيفة العمومية الصادر بالأمر 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 حيث نصت على: "...إن المفهوم التعاقدى للوظيفة العمومية قد رفض لعدة أسباب منها أن هذا النظام يجعل من جهة تنظيم الترقية صعبا جدا وفي الواقع لا تمنح الإدارة مهنة حقيقية لموظفيها".

كما أقر أيضا في نفس المذكرة على أن: "يعترف بموجب هذا الأمر للموظفين بوضعية قانونية وتنظيمية إزاء الإدارة، و يترتب عن هذه الوضعية عدد معين من التبعات التي تستوجب آثارها البحث عن توازن بين الضروريات القصوى للإدارة و المصالح الفردية للموظف".

إذا أن هذا الموظف ليست له إمكانية لقطع من جانب واحد الصلة التي تربطه بالإدارة و لاسيما أنه لا يشارك في تحديد المحتوى الحقوقي للقرارات التي تنصبه في مهامه. و من هذا المنطلق إن علاقة الموظف مع الإدارة علاقة تنظيمية و ليست تعاقدية و هذا ما جاءت به المادة 6 من نفس الأمر التي نصت على أن: "يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية وتنظيمية...." و للعلم أن هذا الأمر يبدأ حيز التنفيذ بأول يناير سنة 1967".²

و لما جاء القانون 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل في المادة 1 من الفقرة الأخيرة تنص على ما يلي: "...إن مشاركة العمال في حياة المؤسسة وكذلك نظام التعمير في القطاع الاشتراكي الفلاحي يخضعان للتشريع و التنظيم"، مما يتضح في هذه المادة أن العلاقة علاقة تنظيمية كما أضاف في المادة 51 من نفس القانون حيث نصت على: "تنشأ علاقة العمل بتعاقد مكتوب أو غير مكتوب و تقوم هذه العلاقة في جميع الحالات بمجرد العمل لحساب مؤسسة مستخدمة و تنشأ علاقة العمل بين المعنيين الحقوق و لالتزامات المحددة بموجب القانون الأساسي العام للعمال و القوانين الأساسية النموذجية لقطاع النشاط، و القانون الأساسي الخاص للمؤسسة المستخدمة".³

¹ - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ، ص 104 .

² - سنة أحمد ، مرجع سابق ، ص 44 وبعدها .

³ - المادة 1 من الفقرة الأخيرة من القانون 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل .

ما يستنتج أن العلاقة بين العامل و المؤسسة المستخدمة تكون العلاقة بمجرد العمل لديها بغض النظر عن صفة العقد المنشئ بينهما كما أنه لا يوجد فرق بين العمال الدائمون و المؤقتون، وهذا ما صرحت به المادة 53 التي نصت على: "يؤدي أحر المستخدمين المؤقتين و المرسمين حسب القواعد و الشروط السارية على المستخدمين المعينين لمدة غير محددة و يخضعون للواجبات نفسها و يتمتعون بالامتيازات الاجتماعية نفسها و يشاركون في النتائج بنسبة عدد أيام العمل الفعلية".¹

كما أن المرسوم 85/59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة قد أشارت في المادة 5 منه على أن: "يطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد إنهاء المدة التجريبية تسمية الموظف" و يكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة، كان المشرع واضحاً في تحديد العلاقة التي تربط الموظف مع الإدارة.²

و أشار القانون 90 / 11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل الفردية في نص المادة 13 منه: "يخضع المستخدمون المدنيون و العسكريون التابعون للدفاع الوطني و القضاة و الموظفون و الأعوان المتعاقدون في الهيئات و الإدارات العمومية ذات الطابع الإداري لأحكام تشريعية و تنظيمية خاصة".³

ما يفهم من هذه المادة أنه يمكن أن تكون علاقة تعاقدية باستثناء ما نص عليه القانون الخاص.

يرى الأستاذ أحمد محيو "أن الإدارة تستعمل عادة موظفين حددت وضعيتهم بقانون لكن يمكنها أن تستخدم أعواناً توظفهم عن طريق التعاقد الذي يخضع للقانون الإداري"، و هكذا فإن المتعاقدين مع الإدارة هم أعوان عامون لا يخضعون لأحكام القانون المدني ولا لقانون العمل بل ينتسبون إلى الأعوان العموميين المؤقتين لأن عقدهم مؤقت محدد بسنة قابلة للتجديد، و هم ليسوا بموظفين عموميين لتأقيت عقودهم رغم أن وضعيتهم قريبة من وضعية الموظفين العموميين حيث نجد في المرسوم رقم 66 / 136 المؤرخ في 2 جوان 1966 حدد كيفية توظيفهم و أداء أجورهم و عوالمهم.⁴

و أيضاً الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة بحيث هو أيضاً سار بنفس المنوال بحيث نجد أن نص المادة 7 منه: يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية⁵ و أن تكون العلاقة تعاقدية في المناصب التي تتضمن نشاطات كالحفظ أو الصيانة أو الخدمات في

¹ - المادة 53 من القانون 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل .

² - المادة 5 من المرسوم 85/59 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتعلق بالقانون الأساسي العام للعمال .

³ - المادة 3 من القانون رقم 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990 ، المتعلق بعلاقات العمل الفردية .

⁴ - كريمة تاجر ، مرجع سابق ، ص 37 .

⁵ - المادة 7 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة .

المؤسسات و الإدارات¹، كما يمكن أيضا توظيف أعوان متعاقدين مناصب مخصصة للموظفين و ذلك في الحالات الآتية:

في انتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين وكذلك لتعويض شغور مؤقت في منصب شغل² و كذلك في حالة التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا.³

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن علاقة الموظف بالإدارة

1- يتم التعيين في الوظيفة بمجرد صدور قرار التعيين بصرف النظر عن رضا العامل أو قبوله للتعين، كما أن صلة الموظف لا تنقطع بتقديم الاستقالة، إنما لا بد من قبول الاستقالة حتى تنتهي العلاقة بين الموظف والإدارة.
2- يجوز تغيير الوضع القانوني للموظف في أي وقت دون الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب وعلى هذا فإن الموظف يخضع للقوانين واللوائح الجديدة الصادرة بعد تعيينه دون أن يتمسك بتطبيق القانون القديم المعين في ظله.

3- يلتزم الموظف بالعمل على ضمان سير الإدارة التي يعمل بها بانتظام.

4- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف مع أوضاع تخالف أحكام القوانين و اللوائح المنتظمة للوظيفة العامة، و لا يجوز الاحتجاج بقبول الموظف لمثل هذه الاتفاقات لأنها باطلة بطلان مطلق.⁴

5- تترتب على هذه العلاقة مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها.

6- حق الإدارة في تعديل قواعد الوظيفة العامة لكونها صاحبة السلطة العامة.⁵

¹ -المادة 19 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

² -المادة 20 من الامر 03/ 06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

³ -المادة 21 من الأمر 03/ 06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

⁴ -محمد أنس قاسم ، مرجع سابق ، ص18 .

⁵ -مولاي إبراهيم عبد الحكيم ، مرجع سابق ، ص36 .

خلاصة الفصل الثاني:

تمحور الفصل الثاني عن الطبيعة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة العامة التي من أولى نتائج هذه العلاقة وضع الموظف العام في مركزه القانوني الذي يضمن من ورائه حقوقه والتزاماته التي يجب أن يقوم بها التي تكون ضمن ما هو محدد في قوانين العلاقة التي تربطهما فإذا كانت العلاقة تنظيمية فهو يخضع للأحكام هذه العلاقة أما إذا كانت تعاقدية فهو يخضع للشروط هذا العقد.

وقد ظهرت عدة نظريات ثار التساؤل فيها عن طبيعة التي تربط الموظف بالإدارة العامة هناك من اتجه على أنها تعاقدية تنتج عن عقد طرفاه الدولة والمترشح للوظيفة العامة وقامت هذه النظرية على أساس العقد المدني العادي أو عقد العمل أو إجازة أشخاص وما يميز نظرية عقد القانون العام أنها أكسبت الفكرة العقدية الأصلية مرونة ، إذا أصبح في إمكان الإدارة تعديل النصوص التعاقدية بإرادتها المنفردة وهذا قد يؤثر سلبا على سير المرفق العام كونه يسمح للإدارة التعاقد مع أشخاص خارج الإدارة مما يعيق ترقية الموظفين الموجودين داخل الإدارة العامة .

إن التكيف الذي لجأ على أن العلاقة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة غير تعاقدية حيث تضمنتها عدة إجهات منهم من جرى أن قرار التعيين توجد فيه الإدارة العامة والموظف العام في موقف غير متساويان باعتبار الإدارة صاحبة السيادة والسلطات والموظف العام يخضع للقانون الخاص وقد أو ضحت نظرية التصرف الإداري الأحادي إلى أن قرار التعيين يعد تصرف جماعي من حيث الشكل لصدوره بناء على اشتراك إرادتين، إرادة الموظف وإرادة الدولة.

لكن تكيف العلاقة بين الموظف والإدارة أجمع أغلب الفقهاء على أنها علاقة تنظيمية لائحية. بمعنى أن الموظف العام يستمد حقوقه مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية.

إن وصول الدولة إلى أعلى القمم من الطبيعي أن يكون وفق تنظيم محكم للإدارة العامة التي تستمد قوتها من الموظفين الذين يحكمهم نظام يؤول إلى أهداف الوظيفة العامة التي تسعى إلى تحقيق مبادئ أساسية مستمدة من الدساتير والتشريعات بغية تحقيق مبدأ المساواة بين الموظفين وضمان الاستقرار وتحقيق الحقوق والالتزام بالمسؤوليات لكافة الموظفين داخل إقليم الدولة بدون إستثناء أي نوع من أنواع الارتباط القانوني .

غير أن وصولها إلى المراد يكون مرتبط بنظام الوظيفة العمومية المنتهج في كل دولة، بحيث أن النظام المعتمد في الدولة من الضروري أن يكون وفق ظروفها الاقتصادية والاجتماعية إلا أن قدرة التعايش بين النظامين يسير للمشرع الجزائري لأخذ بكلتا النظامين بحيث أن النظام المغلق هو سائد في النظام الوظيفي ومبررا المشرع أسباب اعتناقه لنظام المغلق والنظام المفتوح جعله كاستثناء على العلاقة القانونية التنظيمية.

ومن خلال هذا النظام المتعايش حاول تحديد تعريف جامع مانع للموظف العام و ذلك بالإحاطة على جملة من التشريعات والقوانين حيث ظهر مفهوم الموظف في القانون الجنائي أعمق على القوانين الأخرى وذلك بتحديد خصائصه ويشترط لاكتساب صفة الموظف العامة أن يمر بعدة مراحل أساسية برزت في مختلف التشريعات التي أوردها المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العامة من بينها شروط التوظيف الواجب توفرها في المترشح و بعدها الطريقة التي إتفق بها للوظيفة العامة إبتداء من التعيين وخضوعه للتمرين ناجح يرسم في إحدى رتب السلم الإداري مما يمنحه الحق في أوضاع يكفلها القانون قد تكون بإرادة منفردة وقد تكون بقوة القانون هذا ما تعرضنا له في الفصل الأول ضمن ماهية الوظيفة العامة والموظف العام .

كما قمنا من خلال هذه الدراسة ببيان الحقوق التي منحها القانون للموظف العام أثناء ارتباطه بالإدارة مما يلزمه تحمل التزامات المنوطة به في كونه مرسوم في إحدى رتب السلم الإداري أو متمرن وذلك لخضوعه للأحكام قانون الوظيفة العامة وعلى إثر هذا ثار جدلا بين الفقهاء على تحديد طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة فيهم من إعتبر هذه العلاقة على أنها تعاقدية يقوم العقد فيها على أساس إيجاب من طرف الموظف وقبول من طرف الدولة و من هذا الارتباط ينجر عنه عقد من عقود القانون المدني الذي يتحدد فيه مسبقا إلتزام كلت الطرفين لما اتفق عليه أو عقد من عقود الإذعان الذي يتم بقبول الموظف للشروط التي تضعها السلطة العامة أو عقد وكالة إذا كان العمل المكلف به عملا قانونيا وبعد الانتقادات ورفض هذه النظريات اتضح أن أحكام الوظيفة مستمدة من القوانين واللوائح المنظمة بها والموظف العام في مركز تنظيمي وأن قرار تعيينه لا يحدث له مركزا ذاتيا خاصا مما جعل المشرع الجزائري الأخذ بالعلاقة التنظيمية كأساس عام والعلاقة

التعاقدية كاستثناء مبرر الأخذ بالعلاقة التنظيمية أن الموظف يستفيد من الترقية على العكس إذا كانت العلاقة تعاقدية ومن خلال ما سبق توصلنا إلى النتائج التالية:

أولاً: النتائج:

- أن الأخذ بنظام من أنظمة الوظيفة العامة يجب أن تكون الدولة مؤهلة لتطبيقه.
- أن النظامين المفتوح و المغلق يقبلان التعايش، وتستطيع الدولة استعمال مزايا النظام المفتوح كتوظيف في مناصب شغل تكتسي طابع مؤقت.
- أن المشرع الجزائري حدد مرجعية أساسية لتنظيم قانون الوظيفة العامة على شكل نصوص دستورية ومبادئ عامة أوجب التقيد بها في تشريع القوانين الوظيفية العامة حدد المشرع الجزائري شروط أساسية لاكتساب صفة الموظف العام واعتبر التعيين لا يكفي لإضفاء صفة الموظف ولكن تترتب عليه آثار منها حساب المرتب ومدة التجربة والتقاعد.
- استحدث المشرع الجزائري وضعية جديدة للموظف العام على غرار الوضعيات السابقة تدعى بوضعية "خارج الإطار" التي حدد لها شروط أساسية متميزة و ضمانات تكفلها.
- منح المشرع الجزائري حقوق متعددة للموظف العام من أجل ضمان استقراره وكرمه ومن بين هذه الحقوق الراتب، الترقية، العطل حتى الإضراب الذي ينقطع فيه عن العمل أجازته وضمن له حقوقه ومن ضمنها عدم التسريح أو الاستخلاف مكانه.
- أخذ المشرع الجزائري في تكيف العلاقة بين الموظف العام والإدارة علاقيتين، الأولى علاقة تنظيمية أساسية التي يستمد منها الموظف الأحكام التي تطرأ على الموظف خلال ممارسته لمهامه باعتبارها مرنة أما العلاقة الثانية هي علاقة تعاقدية استعان بها المشرع على أساس استثناء .

ثانياً: التوصيات:

- ضرورة مراجعة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فكثير من الأحيان يتعسر تطبيق أحكامه وذلك على وجود نصوص غامضة مما تعرقل التطبيق الصحيح لنصوص القانونية.
- كثير ما نجد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية صارم في حق الموظف بحيث عند حدوث خطأ منع الموظف من التوظيف على عكس قانون العقوبات الذي يحدد المدة.
- ضرورة إعادة النظر في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في تحديد تعريف جامع مانع للموظف العام وكذلك تعريفات للراتب، العطل بحيث نجد أن المشرع اكتفى بالأحكام فقط.

- إعادة النظر في إحالة الموظف الإستيداع لأنه من المححف منع الموظف المحال من مزاوله نشاط مريح باعتبارة منقطع عن الإدارة .
- على المشرع الجزائري تدارك الفراغ الموجود في المادة 74 بحيث ذكر عدم وجود ملاحظة في شهادة السوابق القضائية لها علاقة بالوظيفة التي يريد الالتحاق بها فقط دون سواه باعتبار أن الالتحاق بالوظيفة العمومية تجب على الموظف حسن السيرة ، ولكن ما يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يذكر في القانون الأساسى العام للوظيفة العمومية على عكس القوانين الأخرى .
- يجب تحسين مستوى الموظفين العمومية من خلال دورات تكوينيه سواء مهنية أو ثقافية لرفع الإنتاج والمردودية.
- وضع آليات جديدة في الإدارة لعصرنتها وتطويرها لتحقيق المصلحة العامة و مواكبة العصر.
- لا بد من وضع قوانين مرنة متجدد على حسب أوضاع الموظف فكثير ما تصادف الموظف عراقيل في تحديد طبيعة مع الإدارة في ظل هذه الأوضاع.
- وضع نظام محدد لنظام للوظيفة العمومية، بحيث يستخلص فقط من النصوص أن النظام المعتمد هو النظام المغلق .
- عملية الترقية تتطلب أهمية خاصة لذا يجب أن تقوم على معايير و أسس دقيقة يوافق طبيعة علاقة الموظف العام بالإدارة.
- حماية الموظف من التغيرات التي قد تطراء على القوانين الأساسية الخاصة و كذلك علاقة الموظف مع رئيسة من خلال الأوامر الغير مشروعه.

ثالثا: أفاق البحث:

وفي الأخير ونحن بصدد إنجاز هذا البحث لا حطنا بعض المواضيع القابلة لدراسة والبحث ومن هذه المواضيع مايلى :

- ما هي المشاكل التي توجه الموظف العام مع الإدارة في ظل الأوضاع القانونية؟.
- ما هي الصعوبات التي تواجه الإدارة في تبني العلاقة التعاقدية مع التنظيمية؟.
- ما يمكننا قوله في آخر هذا البحث، أن لنجاح العلاقة بين الموظف والإدارة لا تكون إلا بتطبيق القانون والعمل من أجل تجسيد المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية للتوطيد العلاقة بينهم وبين المواطن الذي تكونت من أجله

وتلبية حاجته لأن من فحوى المهام المنوط بالإدارة والموظف هو السهر من أجل إرساء مبدأ دولة القانون وكذا المحافظ على مشروعية القرارات المتخذة من السلطة المختصة لضمان استمرارها واستقرارها.

أولا : المؤلفات العامة:

بالغة العربية:

- 1- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986.
- 2- سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري ، الناشر مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع الاسكندرية، 2004.
- 3- سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري (داسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، 2007 ، القاهرة.
- 4- صبري حلي أحمد عبد العال ، مبادئ علم الإدارة العامة بين معطيات الماضي و متطلبات الحاضر (دراسة مقارنة بالشرعية الإسلامية) ، الناشر مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، الأولى ، 2011 .
- 5- صباح مصباح محمود السليمان ، الحماية الجنائية للموظف العام ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، عمان ، 2004 .
- 6- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 .
- 7- عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984
- 8- على خطار شطناوي ، القانون الإداري الكتاب الثاني (الوظيفة العامة القرارات الإدارية العمود الإداري الأموال) ، دار وائل للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى ، عمان ، 2004 .
- 9- فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، تنظيم الإدارة ، نشاط الإدارة ، وسائل الإدارة) ، دار الجامعة الجديدة للنشر و التوزيع ، الإسكندرية ، 2006 .
- 10- محمد الصغير بعلی ، تشريع العمل في الجزائر ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2000 .
- 11- محمد الصغير بعلی ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2004 .
- 12- ما جد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، بدون سنة.
- 13- محمد جمال مطلق الذنبيات ، الوجيز في القانون الإداري ، دار العلمية الدولية للنشر و التوزيع دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2003 .
- 14- مصطفى شريف ، أعوان الدولة ، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 1981.
- 15- مصطفى أحمد أبو عمرو ، التنظيم القانوني لحق الإضراب في قانون المصري و الفرنسي و التشريعات العربية ، دار الكتاب القانونية ، 2009 .
- 16- محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الإداري ، (الطبعة قانون الإداري ، التنظيم الإداري الموظفين العموميون ، أموال الإدارة) الجزء الأول ، دار الجامعة الجديدة ، 2009

17- مازن ليلو راضي ، القانون لإداري (طبيعة القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، الضبط الإداري ، المرافق
18- محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ،
2009 .

19- نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الأول (ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، التنظيم ،
النشاط الإداري) دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2006 .

ثانيا: المؤلفات الخاصة.

باللغة العربية :

20- السيد محمد يوسف المعداوي ، دراسة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ،
الجزائر ، 1984 .

21- سعد نواف العنتري ، النظام القانوني للموظف العام ، دار المطبوعات الجامعة ، الأردن ، 2007 .

22- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من المنظور تسير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة
، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 .

23- صالح دجتال ، الوجيز في قانون الوظيفة العمومية (على ضوء الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي
العام للوظيفة العمومية) ، جامعة الجزائر ، الطبعة الثامنة العمومية) ، جامعة الجزائر ، الطبعة الثامنة ،
2013.

24- صالح دجال ، الوجيز في قانون الوظيفة العامة العمومية ، جامعة الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2005 .

25- عبد الحكيم سواكر ، الوظيفة العمومية في الجزائر دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه و اجتهاد القضاء
الإداريين ، مطبعة مزوار ، الوادي ، الطبعة الأولى ، 2011 .

26- عبد العزيز السيد الجوهري ، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري) ، ديوان
المطبوعات الجامعية ، الجزائر .

27- لوران بلان ، الوظيفة العامة ، منشورات عويدات ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1973.

28- محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1989 .

29- محمد حامد الجمل ، الموظف العام فقهاء و قضاء ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، سنة 1969 .

30- محمد الصالح فيش ، ملخص محاضرات في قانون الوظيفة العمومية ، مقدمة لسنة الرابعة حقوق ، جامعة
الجزائر ، بن عكنون ، 2004 - 2005

31- هاشمي حربي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية ، دار هومة
للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 .

ثالثا : النصوص التشريعية :

أ- الدساتير :

- 1 - الدستور الجزائري الصادر في 09/8 / 1963 .
- 2- الدستور الجزائري الصادر في 11/22 / 1976
- 3- الدستور الجزائري الصادر في 02/ 23 / 1985
- 4- الدستور الجزائري الصادر في 02 / 23 / 1989
- 5- الدستور الجزائري الصادر في 12 / 8 / 1996

ب- المراسيم .

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 96 / 438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ، الجريدة الرسمية ، العدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996 .
- 2- المرسوم الرئاسي 04 / 128 المؤرخ في 19 أبريل 2004 ، يتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية ، العدد 26 الصادرة في 25 أبريل 2004 .
- 3- المرسوم الرئاسي 06 / 137 المؤرخ في 10 أبريل 2006 ، يتضمن المصادقة على اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد 24 الصادرة بتاريخ 16 أبريل 2006 .
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 85 / 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 13 الصادرة في 24 مارس 1985
- 5- المرسوم التنفيذي 90 / 226 المؤرخ في 25 1990 ، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، الجريدة الرسمية ، العدد 31 الصادرة في 28 جويلية 1990 .
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 96 / 92 المؤرخ في 3 مارس 1996 ، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتحديد معلوماتهم ، الجريدة الرسمية ، العدد 16 الصادرة في 6 مارس 1996

ج- القوانين و الأوامر .

- 1- القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، يتضمن تعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008 .
- 2- القانون رقم 06 / 01 المؤرخ 20 فيفري 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 الصادرة في 8 مارس 2006 .
- 3- القانون رقم 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990 ، المتعلق بعلاقات العمل ، الجريدة الرسمية ، العدد 17 الصادرة في 25 أبريل 1990 .
- 4- القانون 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية ، العدد 32 الصادرة في 8 أوت 1978 .

- 5- القانون رقم 14/90 المؤرخ في 2 جوان 1990 ، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي ، الجريدة الرسمية ، العدد 23 الصادرة في 6 جوان 1990 .
- 6- قانون رقم 02 /90 المؤرخ في 6 فيفري 1990 ، المتعلق بالوقاية من الترععات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب ، الجريدة الرسمية ، العدد 6 الصادرة في 7 فيفري 1990 .
- 7- الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية ، العدد 78
- 8- الأمر 66/156 المؤرخ في 8 جويلية 1966 ، المتعلق بقانون الإجراءات الدنية ، الجريدة الرسمية ، العدد 47 الصادرة في 9 جويلية 1966 .
- 9- الأمر 66/133 المؤرخ في 2 جوان 1966 ، متضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 الصادرة في 8 جوان 1966 .
- 10- الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، الجريدة الرسمية ، العدد 45 الصادرة في 16 جويلية 2006 .
- 11- الأمر رقم 97 /03 المؤرخ في 11 جانفي 1997 ، يحدد المدة القانونية للعمل ، الجريدة الرسمية ، العدد 3 الصادرة في 12 جانفي 1997 .
- 12- الأمر رقم 95 /20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، التعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ، العدد 39 الصادر في 23 جويلية 1995 .

رابعا : الرسائل الجامعية :

- 1- سعيد مقدم ، أنظمة الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة (دراسة تحليلية مقارنة من زاوية إستراتيجية الموارد البشرية) ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، 2004 -2005 .
- 2- بوساحية عبد الحكيم ، مسؤولية الموظف العام التأديبية ، مذكرة ماجستير في القانون فرع الإدارة ، جامعة الجزائر ، 2000 .
- 3- تيشات سلوى ، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بإدارات العمومية الجزائرية ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية تسيير منظمات ، جامعة محمد بوقرة ، بومردس ، 2009 .
- 4- عقوق شراف ، سياسة الموارد البشرية بالجماعات المحلية (دراسة حالة بولاية ميله) ، مذكرة ماجستير في علوم التسيير ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2006 - 2007 .
- 5- سنة أحمد ، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة) ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، بن عكنون ، 2005 .
- 6- زوزو زوليخة ، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد ، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص جنائي ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2011 .

- 7- جباري فاتح، الترقية الوظيفية و الإستقرار المهني (دراسة حالة المؤسسة الوطنية للتبغ و الكبريت) ، مذكرة ماجستير علم الاجتماع ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2005-2006 .
- 8- كريمة تاجر ، المسؤولية الشخصية للموظف العام (دراسة مقارنة) مذكرة ماجستير في القانون الإداري ، 1998 – 1999 .
- 9- مولاي إبراهيم عبد الحكيم ، نظام ترقية الموظف العام وفق قانون الوظيفة العمومية الجزائري ، مذكرة ماستر قانون إداري ، جامعة غرداية ، 2012 .
- 10- محمد بولنوار، ترتيب وتصنيف الوظائف العامة في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2012-2013 .
- 11- عصمت عبد الكريم خليفة ، نظام الترقية للوظيفة العمومية في الجمهورية الديمقراطية الشعبية ، مذكرة ماجستير ، عمان ، 1981 .
- 12- خلاف العمري ، الموظف العمومي بين الحقوق و الالتزامات ، مذكرة الليسانس في العلوم القانونية ، منتوري ، قسنطينة ، 2005 .

الفهرس

المقدمة	أ-د
الفصل الأول : ماهية الوظيفة العامة و الموظف العام	12
المبحث الأول : مفهوم الوظيفة العامة أنظمتها	12
المطلب الأول : مفهوم الوظيفة العامة	13
المطلب الثاني : أنظمة الوظيفة العامة	21
المبحث الثاني : مفهوم الموظف العام	29
المطلب الأول : تعريف الموظف العام	30
المطلب الثاني : شروط اكتساب صفة الموظف العام و وضعياته القانونية	40
خلاصة الفصل	53
الفصل الثاني : الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالإدارة العامة	55
المبحث الأول : طبيعة الموظف العام من حيث الحقوق و الواجبات	55
المطلب الأول : حقوق الموظف العام	55
المطلب الثاني : واجبات الموظف العام	66
المبحث الثاني : علاقة الموظف العام بالإدارة علاقة تعاقدية	70
المطلب الأول : نظرية العقد المدني و عقد الإذعان	70
المطلب الثاني : اجتهادات الفقهاء في النظرية العقدية	73
المبحث الثالث : علاقة الموظف بالإدارة غير تعاقدية أو لائحية أو تنظيمية	76
المطلب الأول : نظرية التصرف الإداري	76
المطلب الثاني : تكيف العلاقة بين الموظف و الإدارة في التشريع الجزائري وأثارها	79
خلاصة الفصل	84
الخاتمة:	86
المصادر و المراجع	89
الفهرس	96