



جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم الساسية

أبعاد إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر

مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص : إدارة محلية

تحت إشراف الدكتور

أحمد طيلىب

إعداد الطالب:

دوبة زين الدين

لجنة المناقشة:

- | | | |
|---------|-------|----------------------------|
| رئيسا | | 1) د مستاك يحي محمد لمين |
| مشرفا | | 2) د طيلىب أحمد |
| ممتحننا | | 3) د عبد اللاوي عبد السلام |

السنة الجامعية: 2019/ 2020

إهداء

الحمد لله على ما فضلني به على كثير من خلقه تفضيلاً، وعافاني مما ابتلى به
كثيراً من عباده خالقني وخالق الناس أجمعين، ربي ورب العالمين.

أهدي هذا العمل

إلى الأستاذ المشرف - طيب أحمد -

إلى جميع أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعة خميس مليانة
إلى كل من ساهم معي في انجاز هذه المذكرة ولو بالقدر اليسير.

دوبة زين الدين



تشكر

الشكر الجزيل والحمد الكثير لله العلي القدير الذي وفقنا وأعاننا على إتمام هذا العمل المتواضع .

يسعدني أن أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ المشرف "طيب أحمد" ، والذي لم يبخل عليا

بتوجيهاته القيمة بمساعدته لي منذ بداية البحث إلى نهايته، فكان نعم الأستاذ ونعم الناصح وقد

منحني وقته وصبره وأحاطني بملاحظاته القيمة، فرغم انشغاله والتزاماته الكثيرة فقد قبل

الإشراف على هذا العمل ومراجعته مع تقديمه الملاحظات القيمة التي أنارت لي طريق البحث

والتقصي فله كل عبارات الشكر والتقدير، عرفانا مني بالجميل .

وأرجو من الله سبحانه وتعالى أن يجعله في ميزان حسناته .

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعة خميس مليانة

وإلى كل طلبة الماستر تخصص إدارة محلية للموسم الجامعي 2020/2019 .

دون أن ننسى تقديم الشكر والعرفان لطاقم "مكتبة باب الجامعة"

مقدمة



مقدمة

تعتبر الوظيفة العامة أداة أساسية في حياة الأفراد باعتبارها وسيلة من وسائل تقديم الخدمة العمومية، وكذلك تجسيد لعمل ال وكذلك تجسيد لعمل الإدارة التي تمثل واجهة الدولة ويقدر الرضا عن هذه الواجهة من قبل المواطنين تقاس فاعلية الإدارة العمومية و كفاءتها، إذ أننا نتكلم عن قطاع لا يهتم بالجانب الربحي كهدف و أساس عمله بقدر الاهتمام بأداء خدمة عامة و مجانية في غالب الأحيان، و لا يتحقق هذا إلا في وجود أداة تجسد هذا الهدف بامتياز تتمثل في وظيفة عامة تتناسب و المهام الموكلة إليها. و عند الحديث عن الوظيفة العامة فإننا نقصد ذلك الجانب التنظيمي و الجانب العملي المجسد له ، و مدى توافق كلا الجانبين مع بعضهما البعض ، و درجة تأقلمهما أو توافقهما مع الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية للبيئة التي ينتمي إليها ، ثم الحديث عن الهدف من وراء الدور المناط تحقيقه من وجود الوظيفة العامة ، و مدى علمية و موضوعية الأساليب المعتمدة في تفعيلها .

و الجزائر إحدى الدول التي تعتبر الوظيفة العامة فيها أساس العمل الإداري الحكومي ، فعمدت الدولة على تخصيص إدارة كاملة تهتم بشؤون الموارد البشرية اهتماما استراتيجيا من خلال عمليات التطوير و التدريب و التأهيل و ذلك بعد أساليب الانتقاء و التوظيف ، مما يضمن إدارة تتسم بالفعالية و حسن التنظيم تعمل بالمشاركة في صنع القرارات و ادارة خدماتية لا سلطوية تعمل بالأوامر الفوقية ، و ذلك من أجل الانتقال من إدارة كلاسيكية إلى إدارة استراتيجية قائمة على التخطيط و المبادرة على أسس علمية مؤكدة . بالإضافة إلى أن الجزائر دخلت الانفتاح الاقتصادي و السياسي الذي يستدعي العمل في المناخ التنافسي مع القطاع الخاص ، و الذي من شأنه أن يؤدي إلى نوع من المنافسة على الموارد البشرية خاصة و أنه قطاع ربحي و يوجد به أكثر من سبب للعدول عن القطاع العمومي و التوجه إليه ، و عليه أصبح على الوظيفة العامة أن تكون بمنزلة المكانة التي من شأنها أن تكون ندا للقطاع الخاص و وجهة للمورد البشري خاصة الكفاءة منه .

مقدمة

ثم إن الجزائر و منذ الاستقلال عرفت مراحل مختلفة من الأنظمة الاقتصادية و السياسية و القانونية، وكان للوظيفة العامة في مختلف هذه الفترات المختلفة دور و ألية عمل تختلف من مرحلة إلى مرحلة أخرى ، كانت فيها تجسيد للتوجه العام للدولة ، حيث ان التوجه العام للدولة في النظام الاشتراكي ليس هو في النظام الرأسمالي .

و موازاة مع المراحل و الإصلاحات التي عرفتها الوظيفة العمومية في الجزائر فإنه لا يمكن تجاهل العلاقة التي تربط هذه الأخيرة مع الأجهزة التي تحوي قطاع الوظيف العمومي و الذي يتمثل في المرفق العام ، باعتباره الركن المادي الذي يجسد مجال الوظيف العمومي ، و الكيان الذي يتجلى فيه نتائج و تأثيرات الإصلاحات المعنية . و المرفق العمومي في الجزائر تزامنت و ارتبطت مراحل تطوره مع كل ما شهدته قطاع الوظيف العمومي ، لأن الوظيف العمومي ما هو إلا الركن القانوني الذي لا يمكن أن تتجلى آثاره إلا بوجود المرفق العام المطبق لهذا التشريع .

و من خلال ما سبق ذكره ، تأتي هذه الدراسة كمحاولة للوقوف على إصلاح الوظيفة العامة و اثرها على أداء المرفق العام و هنا يمكننا طرح الاشكالية التالية :

الإشكالية الرئيسية :

ما هي آثار إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر على أداء المرفق العام و الخدمة العمومية ؟

و من أجل الإجابة على إشكالية البحث قمنا بتقسيمها إلى أسئلة فرعية

الأسئلة الفرعية :

01- إلى أي مدى ساهم التطور التشريعي و الممارساتي في إرساء منظومة قانونية عزز من كفاءة الموظف العام

و أدت إلى رفع الخدمة العمومية ؟

02- ما هي العوامل المؤثرة في إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر ؟

مقدمة

03- إلى أي مدى يمكن ربط ضعف الخدمة المقدمة من الموظف العام إلى الاختلال القائم في القانون المنظم للوظيفة العامة عبر مختلف المراحل؟

04- كيف ساهم الامر 03/06 في إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر؟

الفرضيات :

و للإجابة عن التساؤلات الفرعية قمنا بوضع الفرضيات التالية :

01- كلما طورت الجزائر من منظومتها التشريعية و الممارسية في مجال الوظيفة العمومية كلما أدى ذلك إلى الرفع من جودة و نوعية الخدمة التي يقدمها الموظف العام .

02- كلما خضع موظفو المرفق العام على نظام قانوني مبني على الأخذ بطبيعة المهام المنوطة و الواقع الاقتصادي و الإجتماعي كلما أدى ذلك إلى الرفع من كفاءة الموظف العام و تحسين الخدمة العمومية .

03- يعود ضعف الخدمة العمومية من قبل الموظف العام إلى الإختلال القائم في القانون المنظم للوظيفة العمومية عبر مختلف المراحل .

04- تسوء الخدمة العمومية عندما يقدم العامل السياسي على العامل الإقتصادي .

أسباب اختيار الموضوع :

و لقد قمت باختيار هذا الموضوع نظرا لعدة اعتبارات منها ما هو ذاتي و آخر موضوعي .

أسباب ذاتية :

- بحكم أنني موظف عام تابع لقطاع التربية الوطنية .

- بحكم أنني عضو مكتب ولائي لنقابة حرة تابعة لقطاع التربية و كذا عضو إضافي في اللجنة المتساوية الأعضاء للرتبة التي أنتمي إليها .

أسباب موضوعية :

- الرغبة في التعرف على مراحل إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر .
- التعرف على دواعي القيام بالإصلاحات و الإيديولوجيات المتبعة .
- التعرف على الإجراءات التي تتم بها عملية التوظيف و أنواعها عبر مختلف المراحل
- الكشف على الخصوصية التي يتمتع بها الموظف العام في كل مرحلة إصلاحية
- الكشف عن أداء المرفق العام في ظل كل مرحلة من مراحل إصلاح الوظيفة العمومية

أهمية البحث :

- تظهر أهمية الدراسة كونها تبحث عن المادة القانونية التي تحكم قطاع التوظيف العمومي و نظرة الدولة إلى المرفق العام عبر مختلف المراحل الإصلاحية .
- و من خلال التعرف على أهم النقاط التي ركزت عليها كل مرحلة إصلاحية تأتي أهمية الدراسة للكشف عن أهم التأثيرات التي أحدثتها التحولات القانونية في الوظيفة العمومية على أداء المرفق العام ، كما جاءت هذه الدراسة للكشف عن إمتيازات المادة القانونية لكل مرحلة و نقائصها .

أهداف البحث :

سنسعى من خلال هذه الدراسة تحقيق الأهداف التالية :

- التعريف بالوظيفة العامة في الجزائر .
- إبراز مدى التزام المؤسسات الإدارية بقانون الوظيفة العمومية .
- إبراز جدوى عملية التوظيف .
- إبراز علاقة المرفق العام بالإطار القانوني للوظيفة العمومية .

- منهجية الدراسة :

إن طبيعة هذا الموضوع تقتضي الإعتماد على المناهج التالية :

المنهج المقارن : يعتمد على المقارنة بين مختلف مراحل الوظيفة العامة في الجزائر منذ الاستقلال حتى

صدور الأمر 03/06 .

المنهج التاريخي : و أستعمل في تناول مراحل تطور الوظيفة العامة في التشريع الجزائري و كذا عند التطرق

لمختلف محاولات الإصلاح التي قامت بها مختلف الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا .

المنهج التحليلي : يبرز من خلال تحليل المواد و النصوص القانونية التي ستعتمد عليها في هذه الدراسة

أدوات الدراسة :

من أجل الإلمام بجوانب الموضوع و الإجابة على إشكالية الدراسة و إختيار صحة الفرضيات المقدمة ، إعتمدنا

في دراستنا على المسح المكتبي لمختلف الكتب التي لها علاقة بالموضوع ، كما إطلعنا على الدراسات الأكاديمية

سواء مذكرات الدكتوراه أو الماجستير أو الماستير . كما إطلعنا على الجرائد الرسمية و المقابلة الشخصية لجمع

المعلومات من عينة البحث .

الحدود الزمانية و المكانية :

سنحاول من خلال دراستنا تسليط الضوء على الموظف العام في قطاع التربية لولاية عين الدفلى من خلال

عمليات الحركة الترقية و الترقية و التأهيل و كذا المجالس التأديبية المنعقدة بمديرية التربية لولاية عين الدفلى

خلال السنة الدراسية الحالية .

الدراسات السابقة :

الدراسة الأولى : تيشات سلوى - أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية - نيوزيلندا - فرنسا - الولايات المتحدة الأمريكية - ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة بومرداس ، 2015 .
دراسة تومي الزهرة ، التي كانت تحت عنوان مسؤولية الإدارة من أخطاء موظفيها ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، و التي نوقشت سنة 2011.

الدراسة الثانية: دراسة تيشات سلوى ، التي كانت تحت عنوان - أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، و التي نوقشت سنة 2010 .
الدراسة الثالثة : دراسة بن فرحات مولاي لحسن التي كانت تحت عنوان - إدارة الكفاءات و دورها في عصرنة الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير في العلوم القانونية و التي نوقشت سنة 2012 .

صعوبات البحث :

لا يكاد يخلو أي عمل من الصعوبات ، و من بين أهم الصعوبات و العراقيل قلة المراجع و صعوبة الوصول إليها بعد انتشار جائحة كورونا و من بين اهم العقبات التي واجهت الدراسة هو صعوبة الكشف عن تأثير الأمر 03-06 في ضل كثرة الاستفسارات و الردود من المدية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري .
كما أن ضيق الوقت و ظهور وباء كورونا من أهم العراقيل التي واجهتنا في إعداد هذه الدراسة .

خطة البحث : و لتحقيق أهداف الدراسة قسما إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول ماهية الوظيفة العمومية من خلال التركيز على مفهوم الوظيفة العامة و المقاربات النظرية في تحديد طبيعة الوظيفة العامة مع التمييز بين العمل في القطاع الخاص و القطاع العام لنتقل إلى التعريف بالتوظيف و شروطه و مصادره لنتقل

مقدمة

بعد ذلك إلى تعريف الموظف العام و حقوقه و واجباته ولنختتم الفصل الأول بالتعريف بالمرفق العمومي و عناصره مع التركيز على أنواع المرافق العامة .

أما الفصل الثاني الذي عنوانه ب أبعاد إصلاح الوظيفة العمومية في الجزائر فقد خصصنا المبحث الأول منه إلى القانون الاساسي 133/66 و المبحث الثاني للأمر 03/06 و المبحث الثالث حاولنا تقييم نظام الوظيفة العمومية من خلال التطرق إلى أهم السلبيات و الإيجابيات للأمر 03/06.

الفصل الأول:

الوظيفة العامة والموظف العام
والتوظيف العمومي: إطار نظري

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

تمهيد

إن فكرة الوظيفة العمومية السائدة في العديد من البلدان العربية المتأثرة بالبناء الفرنسي لقواعدها يعود تاريخها إلى النظام السلطوي المنتشر آنذاك لترفع فيما بعد تطورا من الأنظمة السياسية وقد ظهر مفهوم الوظيفة العمومية آنذاك لتعرف فيما بعد تطورا مع تطور الأنظمة السياسية وقد ظهر مفهوم الوظيفة العمومية في اللغة الفرنسية في مطلع القرن العشرين وقد كان مرتبطا بخدمة المرفق العام حيث أنه لا تصور وجود وظيفية عمومية في غياب المرفق العام، ومصطلح الوظيفة العمومية من المصطلحات الحديثة التي استخدمت في أخلاقيات الإدارة العمومية، وقد اختلفت الدول في تقديم تعريف محدد لهذا المصطلح وعليه فقد تعددت التعاريف وتنوعت بخصوصه، فالوظيفة العامة تلعب دورا محوريا في تكوين بناء الدولة الحديثة فالغاية منها لا تقتصر على أداء بعض الأعمال اللازمة لتسيير المرفق العام بخلاف ما هو مستقرا عليه في العمل الخاص والذي يتمثل معيار النجاح فيه تحقيق الربحية.

ومن ثم أصبح للوظيفة العمومية نظاما خاصا بما يعمل على تحديد حقوق الموظف وواجباته ووضع آليات تحدد شروط التحاقهم بالقطاع العام وتنظم المسائل بنظام تأديبهم إلى غاية إحالتهم على التقاعد.

المبحث الأول: ماهية الوظيفة العمومية

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة :

لتحديد مفهوم الوظيفة العامة من حيث إطارها النظري أو الفكري لا بد من الوقوف على أغلب الاتجاهات الفكرية التي عالجت هذا الطرح ، و الذي سنعالجه وفق النقاط التالية :

1.1 - تعريف الوظيفة العامة لغة : من التوظيف أي مستدق الذراع والساق من الخيل والإبل وغيرهما

ونقول رجل وظيف أي قوي على المشي في الحزم وكذلك ما يقدر من عمل أو طعام أو رزق وغير

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

ذلك في زمن معين والوظيفة والشرط وكذلك المنصب والخدمة ووظف الشيء على نفسه ووظفه توظيفاً

أي ألزمها إياه ونقول توظف فلان أي تولى وظيفة في جهة إدارية حكومية أو في وظيفة خاصة.¹

2.1-تعريف الوظيفة العامة إصطلاحاً : فيقصد بها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي

تتطلب تعيين فرد لأدائها مع عدد من الموظفين أو العمل بها وكذلك هي العمل الذي يسند إلى شخص ما

ليقوم به نظير أجر شهري ويخضع هذا الأخير لقانون العاملين بالدولة بالنسبة إلى القطاع العام ولقانون العمل

بالنسبة للقطاع الخاص وقد تكون الوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة.²

فهي مجموعة من الأعمال المتشابهة والمتجانسة التي تكون مع بعضها البعض نشاطاً ومركزاً وظيفياً

لتشغيل موظف متفرغ لأدائها ويكون للوظيفة طابع رسمي أي أنها تؤدي في إحدى الدوائر الداخلة ضمن

جهاز الدولة، تنظم بموجب قوانين تصدرها وهكذا نقول أن الوظائف لا تستمد من النظام القانوني الذي

تخضع له وإنما تستمد من الجهاز الذي تنشأ فيه ومدى عمومية أهدافه ونشأته وسلطانه، فالوظيفة اليوم تمثل

إحدى حلقات القانون لما لها من أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وأخرى ثقافية، لا يمكن إنكارها فهي

تتميز عن باقي قطاعات النشاطات المختلفة كون تطور المجتمع مرهون بتطورها، فالوظيفة جزء لا يتجزأ من

حياة الإنسان كونها عصب المجتمع إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقوم الوظيفة عملياً ما لم يكن هناك

موظف تتوفر فيه الشروط المناسبة لشغلها والقيام بها على أتم وجه.

3.1 - المفهوم الموضوعي: يشير المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة إلى أنها مجموع الاختصاصات

القانونية والأنشطة التي يقوم بها شخص مختص ودائم في الإدارة مستهدفا المصلحة العامة.

¹ - مصطفى الشريف، أعوان الدولة (الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981)، ص 23.

² - محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية) ص

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

ومن مؤيدي هذا المعنى نجد الفقيه الفرنسي اندري ديكوندوردي الذي يقول بأن الوظيفة العامة هي مجموعة الاختصاصات القانونية التي يمارسها الموظف للصالح العام والتي لا يتصرف فيها تصرفا شخصيا، ويركز هذا المفهوم على ما تقوم به الإدارة من أعمال ومهام بواسطة موظفيها الذين تتوفر فيهم صفات معينة وتستهدف الصالح العام.

4.1- المفهوم الشكلي: حيث يشير إلى أن الوظيفة العامة هي مجموع الأفراد الذين يقومون بالعمل

في خدمة المرفق العام ولهذا فإنه يركز على النظام القانوني الذي يطبق على هؤلاء الأفراد، ويركز هذا المفهوم في أساسه على الأفراد الذين يقومون بالنشاط وعلى المرافق العامة.

5.1- تعريف الوظيفة العامة وفقا للمدخل القانوني على أنها:

- " الوظيفة العامة عبارة عن اختصاصات قانونية أو أنشطة يمارسها الفرد بصفة دائمة تحت مظلة الإدارة العامة بهدف تحقيق الصالح العام، وبالتالي هي ليست حق مالي لشاغلها يستطيع التنازل عنها متى شاء".¹
كما تعرف على أنها:

- "الوظيفة العامة عبارة عن مركز قانوني يشغله الموظف وهي موجودة قبل أن تشغل، وبالتالي فهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن من يشغلها، إذ لا تنتهي بوفاة أو إقالة أو استقالة من يشغلها وإنما تبقى قائمة لان وجودها متعلق بنص قانوني حدده المشرع"².

لقد ارتكز أصحاب المدخل القانوني في تعريفهم للوظيفة العامة على النصوص القانونية المنظمة والمحددة للوظيفة العامة، أي أنهم اعتبروا الوظيفة العامة مجرد اختصاصات وأنشطة محددة قانونا أو هي عبارة عن مركز قانوني، لكن قد أغفل هذا المدخل العوامل الأخرى المحددة للوظيفة العامة.

¹ - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1989) ص 06.

² - أبو زيد فهمي، وسائل الإدارة العامة (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1994) ص 35.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

6.1- تعريف الوظيفة العامة من المنظور الضيق والواسع على أنها:

- "الوظيفة العامة بالمفهوم الواسع فتشتمل على مجموع الموظفين العاملين بالإدارة العامة كل أشخاص الإدارة العامة التي تربطهم بها شروط قانونية، في حين يركز المفهوم الضيق على مجموع الأشخاص الخاضعين لقانون الوظيفة العمومية"¹.

بالاعتماد على المنظور الواسع فإن كل المنطوقون تحت الإدارة العامة يدخل في دائرة الوظيفة العامة وهذا توسيع لدائرة الوظيفة العامة، بالمقابل فقد حدد المنظور الضيق الوظيفة العامة وحصرها على تلك الهيئات التي يحكمها قانون الوظيفة العمومية.

7.1- تعريف الوظيفة العامة من حيث المدلول الشكلي والموضوعي في:

أ/- **المدلول الشكلي:** هي مجموع الموظفين الذين يقومون بأداء وظائف إدارية في مرافق الدولة، بحيث يؤدون وظائفهم باسم الإدارة ولصالحها.

ب/- **المدلول الموضوعي:** تعرف الوظيفة العمومية على أنها النشاطات التي يقوم بها الموظفون، والذي يختص في تنظيم هذا النشاط لتمكين الإدارة من القيام بمهامها واختصاصاتها.²

يتضح مما سبق أن هناك من يؤسس مفهومه للوظيفة العامة على الجانب الشكلي أو الموضوعي، وهناك من جمع بين المفهومين ولأجل الإلمام بمفهوم الوظيفة العامة من كل الجوانب نعتقد بضرورة الجمع بين المنظور الشكلي والموضوعي، وبالتالي يمكن تعريف الوظيفة العامة على أنها: مجموعة من التنظيمات المتعلقة بالموظفين العموميين والتي قد تظهر بالوجه القانوني المتمثل في كيفية قيام الموظفين بعملهم، أو قد تظهر بالوجه القانوني المتمثل في كيفية قيام الموظفين بعملهم، أو قد تظهر بالوجه الفني المتمثل في علاقة الموظف بالإدارة

¹ -Essaid taib, **droit de la fonction publique** (Alger: édition)

² - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة النشر) ص 05.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

العمومية والاهتمام بمشاكله وحياته المهنية، وعليه فإن دراسة الوظيفة العامة يجب أن يبنى على جانبين: جانب قانوني وآخر فني، وإضافة إلى التعاريف السابقة هناك دراسات أخرى للوظيفة العامة تتمثل في المقاربات، كما سنرى وفق المطلب الثاني.

المطلب الثاني: المقاربات النظرية في تحديد طبيعة الوظيفة العامة

هناك العديد من المقاربات التي تحدد وفقها طبيعة الوظيفة العامة ويرجع هذا التعدد إلى فلسفة كل اتجاه نحو الوظائف والتوظيف، وطبيعة أيضا المورد البشري الذي يختلف من مكان لآخر ومن دولة لأخرى ومن إيديولوجيا لأخرى، وعليه سوف نتعرف على أهم الاتجاهات أو المقاربات أو الأنظمة المعروفة للوظيفة العامة وفق الآتي:

1. **المقاربة الإسلامية:** بعد هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم إلى المدينة المنورة وإقامته الدولة الإسلامية وصياغته للدستور المنظم للعلاقات بين المسلمين وأهل الذمة خاصة اليهود منهم، بدأت هذه الدولة تتجلى في وظائفها ومراكزها حتى ولو لم يطلق مصطلح الوظيفة الإسلامي إلى الوظيفة العامة .

1.1. مفهوم الوظيفة العامة في النظام الإسلامي: ينظر النظام الإسلامي إلى الوظيفة العامة على أنها

تكليف وليست تشريف وأنها أمانات لا مغام، وعبادة لا سيادة وهي واجب ديني، ومن ثم فإن دوام شغل الوظيفة مرهون بقدرتها شاغلها على أدائها، فمن تزول أو تنتجى عنه الصلاحية يتنجى عنها.¹

من خلال ما سبق يتضح جليا أن الوظيفة العامة في النظام الإسلامي ينظر إليها على أنها خدمة عمومية وواجب مقدس وأمانة وعبادة، أي أن الموظف في خدمة السكان مهما كان مركزه على أساس أنها تكليف وليس تشريف، ومن ناحية أخرى فإن النظام الإسلامي اشترط الكفاءة والصلاحية لشغل الوظيفة وبانقضائها يزول الموظف عن وظيفته.

¹ - روح ياسين، طبيعة الوظيفة العامة في الإسلام، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة (الجزائر)، العدد 19 جوان 2015، ص 4.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

2.1. الوظائف في النظام الإسلامي: وقد عرف النظام الإسلامي الوظيفة العامة وشاغلها وكان يلقب

إما بالخليفة أو الوالي العامل أو المحتسب وغيرهم، فكل هؤلاء موظفون عموميون دون أن يطلق عليهم هذا المصطلح، غير أنه لم يكن إطار منظم للوظائف كما هو الحال السائد الآن في الوظيفة العامة في النظم الحديثة، فلم يكن هناك نظام للترقية واضح المعالم بل كان يتم نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى أعلى منها مرتبة يأخذ حكم التعيين الجديد.¹

إذن الوظيفة العامة وجدت مع وجود الدولة وإن غاب المصطلح وتأخذ حكم التعيين الجديد وليس الترقية، مما يعطينا فكرة على أن الموظف أو شاغل الوظيفة في النظام الإسلامي يكون أمام الواقع الداعي إلى الاجتهاد والتفاني من أجل المحافظة على تعيينه أو الاستدعاء إلى وظيفة أعلى يكون قد قدم لها الصلاحية اللازمة.

3.1. الصلاحية لشغل الوظيفة في الإسلام:

الصلاحية في النظام الإسلامي تختلف من وظيفة لأخرى، يقول ابن تيمية: "أنه يتعين على ولي الأمر أن يعرف الأصلح في كل منصب، فإن الولاية لها ركنان القوة والأمانة لقوله تعالى: (إن خير من استأجرت القوي الأمين)، والصلاحية في كل ولاية أي (في كل وظيفة) بحسبها فهي في إمارة الحرب ترجع إلى الخبرة بما وإلى شجاعة القلب، وفي ولاية القضاء (وظيفة القضاء) ترجع إلى العلم والعدل الذي يدل عليه الكتاب والسنة، ويقول ابن تيمية أن اجتماع القوة والأمانة في الناس قليل لذا يجب النظر إلى نوعية الولاية (الوظيفة) واختيار الأصلح لها".²

وعليه مما سبق يتضح جليا أن الوظيفة العامة في الإسلام تأخذ الطابع المقدس والمميز، وهي في الأساس مكانة تكليف لا تشريف وأن الموظف مهما بلغ وترقى في سؤدد الحكم يبقى في خدمة المجتمع والأفراد، وليس

¹ - رباح ياسين، طبيعة الوظيفة العامة في الإسلام، نفس المرجع، ص 05.

² - رباح ياسين، نفس المرجع السابق، ص 05.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

لها نظام محدد يقتضي الترقية الآلية كما هو موجود في النظم الحديثة بل الترقية تقتضي التعيين الجديد، وقد عرف السلم الوظيفي في النظام الإسلامي عدة وظائف ابتداء من الخليفة والوالي والقاضي والعامل والمحتسب ... إلخ وهي كلها وظائف عرفها النظام الإسلامي، ولأجل شغل هذه المناصب يستوجب جملة من الشروط أهمها القوة والأمانة في ما يصلح عليه (الصلاحية) وهي أساس التعيين في شغل الوظائف في الإسلام.

1.2- المقاربة الأوروبية للوظيفة العامة (النظام المغلق): "ينظر هذا الاتجاه للوظيفة العامة على

أنها مهنة سلك يلتحق به الموظف ليستمر فيه حتى نهاية خدمته سواء بالحالة العادية أو غير العادية"¹، وحسب هذا الاتجاه فإن الموظف العام لا يرتبط مصيره بمصير وظيفة معينة وإنما يمكن للإدارة العمومية الاستفادة منه في وظائف أخرى.

ويمكن أن نميز خاصيتين في هذه المقارنة:

2.2- الخاصية الأولى: اعتبار الوظيفة العامة ذات طبيعة خاصة، تخضع لقانون مميز ومستقل كلية عن

القانون الخاص يطلق عليه "القانون الأساسي للوظيفة العامة" ويعرف على أنه "مجموعة من القواعد المتميزة المحددة من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية التي يخضع لها مختلف الأعوان العموميين بدءاً من التحاقهم بالخدمة إلى غاية انتهاء الخدمة وفق الطرق المحددة سابقاً، فهذه القواعد هي التي تحدد النظام القانوني الذي يجري على الموظفين، و هو المحدد لمسارهم المهني المكرس لخدمة الشأن العام أو الدولة"².

ومن خلال ما سبق يتضح جلياً أن الموظفون العموميون يكونون في وضع مختلف متميز تماماً من غيرهم من الموظفين العاديين إذ لهم حقوق وواجبات تميزهم وبالحدوث عن الواجبات فهي نوع خاص تقع على كاهلهم أكثر أهمية من تلك الملقاة على غيرهم من عمال قطاع الأعمال، وبالمقابل يتمتعون بحقوق وامتيازات

¹ - أنس جعفر، الوظيفة العامة (القاهرة، دار النهضة العربية، ص 2007) ص 37.

² - طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والإصلاح الإداري والوظيفة العامة) (بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 2000) ص 287.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

و ضمانات وحماية من قبل الدولة التي يسهرون على خدمتها دون انقطاع، وذلك لضمان السير الحسن للإدارات والمرافق العامة.

3.2- الخاصية الثانية: تتميز الوظيفة العامة بخاصية النظام التدرجي، إذ يلتحق بها الموظف منذ تاريخ تعيينه ويتدرج في السلم الوظيفي حتى تاريخ إحالته على التقاعد وفقا لقواعد الترقية، وعليه يمكن الخروج بتقييم عام لهذا النظام كما يلي:

إن هذا النظام وما يبعثه من الرضا والاطمئنان في نفس الموظف يؤدي إلى حسن سير الإدارة العامة ، كما أنه يدفع إلى حياد الإدارة واستغلال الموظفين من مواجهة الأحزاب السياسية وضغوطاتها ، كما انه يخلق نوع من الولاء من قبل الموظف نحو إدارته نتيجة ارتباطه بوظيفته طوال حياته المهنية ، ولكن رغم ما يتميز به هذا النوع من مزايا لا يخلو من العيوب فهذا النظام يتميز بإجراءات قانونية معقدة التي تحدد حقوق وواجبات الموظف ناحية الإدارة من جهة ، كما انه يلقي بمهمة تنمية وتطوير مهارات الموظفين على عاتق الإدارة العمومية من جهة أخرى وهذا عبئ آخر يضاف إلى مهمة تقديم الخدمة العمومية، كما يعاب على هذا النظام في مسألة نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى انه لا يراعي التخصص الذي من شأنه التأثير على سرعة ودقة العمل إضافة إلى ذلك الضمانات التي يحاط بها الموظف من شأنها التحول إلى عقبة بحركة الإدارة وفعاليتها وكذا مدى خضوع الموظف لسلطة السياسية

1.3-المقاربة الأمريكية للوظيفة العامة (النظام المفتوح): " لا تنظر هذه المقارنة إلى

الوظيفة العامة على أنها وظيفة خاصة ومتميزة على عكس النظام الأوروبي، بل هي مهنة عادية مثلها مثل باقي المهن تقوم على أساس العمل الفني المتخصص".¹

وقد مر الاتجاه في الوظيفة العامة بمرحلتين:

¹ - سامي جمال الدين. التنظيم الإداري للوظيفة العامة (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر 1990 ص66 (بتصرف).

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

2.3: المفهوم السياسي للوظيفة العامة:

"كان لما ساد في الولايات المتحدة الأمريكية من توجه نحو روح الديمقراطية وتقديسها للحرية والحكم بواسطة الشعب، أثر بالغ في صيغ الوظائف العامة بالصيغة السياسية ذاتها، فلم يكن النظام الأمريكي يعرب فكرة وجود هيئة من الناس يتولون الوظائف العامة على نحو من الاستقرار والدوام حتى بلوغ التقاعد، وإنما كانت القاعدة هي تغيير الموظفين كل أربع سنوات وذلك منذ صدور تشريع في عهد الرئيس (جيفرسون) عام 1825".¹

"والمقتضى هذا التشريع الموظفون لا يبقون في غالبهم أكثر من أربع سنوات في شغل الوظيفة، وفي نهاية هذه المدة يقدمون كشف حساب عن المدة التي تعهدوا فيها بالوظائف العامة ونتائج الادعاءات هي التي تحدد بقائهم من عدمه شأنها في ذلك شأن تقلد الوظائف السياسية بالطرق الديمقراطية، مع حق الحزب الفائز في تقلد الوظائف العامة حتى سمي هذا بنظام الغنائم أو المحسوبية السياسية".²

ومن خلال ما تقدم ترتب قيام الوظيفة العامة تحت المفهوم السياسي على أساس تعاقدية، حيث يعمل الموظف في الإدارة العامة بشكل تعاقدية دون امتيازات مؤكدة مثل الترقية، أو حق البقاء في الوظيفة، وبمجرد إلغاء الوظيفة لأي سبب كان تنتهي خدمة الموظف لان وجوده مقترن بالوظيفة، كما بالمقابل يحق للموظف ترك الوظيفة متى أراد وهنا يصبح القانون المنظم لعمال الإدارة غير موحد وإنما بناء على العقد المبرم بين الطرفين، إلا انه سرعان ما بدا هذا المفهوم يتراجع تاركا المجال لنظرة أخرى للوظيفة العامة والتي نعالجها في النقطة الموالية.

¹ - سامي جمال الدين، المرجع السابق ص 67.

² - نفس المرجع نفس الصفحة.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

3.3- المفهوم الفني للوظيفة العامة:

"علاوة عن فقدان أغلب الموظفين لفعاليتهم نتج عن تطبيق المفهوم السياسي للوظيفة العامة فساد إداري، وأهملت مكائهم نتيجة لما فرض عليهم من التزامات حزبية وسياسية، ضف إلى ذلك تقلد من لا خبرة لهم الوظائف، وهذا ما دفع إلى التحول عن النظرة السياسية إلى النظرة الفنية من خلال إصدار تشريع سنة 1883 تعدلت بمقتضاه أساليب التعيين في الوظيفة العامة، بطريقة تكفل توفر عنصر الكفاءة لدى من يعينون في هذه الوظيفة، وبذلك أصبح التعيين في الوظيفة على أساس التبعية السياسية"¹.

ومما سبق يلاحظ على هذا الأساس انه أعطى صفة التخصص الدقيق عند اختيار الموظف العام، وأصبغ الوظيفة العامة بالصيغة الفنية القائمة على الكفاءات والجدارة والمؤهلات والتنافسية. وللمفهوم الأمريكي مزايا لا يمكن إنكارها، حيث اعتمد مبدأ التخصص من أجل سرعة إنجاز العمل وإتقانه، وكذلك يجتنب آثار الترقية والنقل من وظيفة لأخرى وما ينجم عنها من مشاكل وصعوبات، وكذا مسألة الإنجازات الخاصة بشتى أنواعها مثل:

الإجازات الدراسية المقترنة بمرتب، أو بدونه مثل تربية الأطفال..... الخ

ويعاب على هذا النظام أنه مكلف يستلزم تطبيقه جهدا فنيا كبيرا، وكذلك مسألة عدم السماح النظام باستقرار الموظفين في وظائفهم (دوران العمالة).

4. 1- المقاربة الاشتراكية في تحديد طبيعة الوظيفة العامة:

"تقوم فلسفة العمل الاشتراكية على اعتبار خضوع جميع العاملين لقانون عام موحد، وبالتالي لا وجود لامتيازات أو مزايا أو ضمانات أو حقوق خاصة بالموظفين العاملين في القطاع العمومي دون غيرهم، وهذا راجع إلى التوجه العام للنهج الاشتراكي المناهض للملكية الخاصة، والذي قد يبرر عدم التفرقة بين الوظائف

¹ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 69.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

وإلحاقها بقانون عام موحد¹، ولعل هذا ما يلقي نوع من التشابه بين النظرة أو المقاربة الأمريكية والمقارنة الاشتراكية، من حيث عدم التمييز بين عمال الإدارة العامة والخاصة من حيث القانون المنظم.

قد يؤخذ مبدأ المساواة على النهج الاشتراكي انه عادل في عدم تمييزه بين أفراد المجتمع، إلا أنه قد يصبح مبدأ المساواة بين الفئات المختلفة إجحافاً في البعض الآخر منها وهذا ما يظهر عند الحديث عن الوظيفة العمومية والعمل في القطاع الخاص ونظرة المقاربة الاشتراكية إليها، إذ لا يمكن منطقياً أن نجتمع بين القطاع العام والقطاع الخاص تحت إطار قانوني واحد، مع العلم أن الظروف والالتزامات والمسؤوليات والامتيازات وطبيعية النشاط تختلف تماماً، إلا إذا ألغينا أحد الطرفين، وهذا من حيث الواقع أمر مستحيل مادام شيء يسمى الدولة والأفراد وكذا النشاط الإداري والنشاط الاقتصادي.

المطلب الثالث: التمييز بين الوظيفة العمومية والعمل في القطاع الخاص.

كما هو الحال في التمييز بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال وقياساً على ذلك يمكن التمييز على أساس المعايير الوظيفة العامة والوظيفة الخاصة مبنية في الجدول الآتي:

¹ - نفس المرجع، ص72.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

الجدول رقم (01-01) يوضح معايير التفرقة بين الوظيفة العامة والوظيفة الخاصة:

الوظيفة الخاصة	الوظيفة العامة	معايير التفرقة
تحقيق الربح	تقديم خدمة عمومية	الهدف
القانون الخاص	القانون العام	القانون المنظم
أصحاب العمل	الهيئات العمومية	الرقابة
يستلزم دوام الوظيفة لإبقاء الموظف	بقاء الموظف ليس مرتبط بدوام الوظيفة	ارتباط بقاء الموظف بالوظيفة
بحسب احتياجات صاحب العمل	بحسب القانون	التوظيف
غير مضمونة	مضمونة	حالات الموظف الاستثنائية
قيمة الربح	رضا الجمهور	قياس العمل
التخصص	جملة من الشروط	شرط الالتحاق

المصدر: من إعداد الطالب.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

للتمييز بين الوظيفة في القطاع العام والقطاع الخاص نستنتج جملة من المعايير كما هو موضح في

الجدول سابق الذكر والتي يأتي شرحها كالآتي:

1. الهدف: نجد هدف الوظيفة العامة هو تقديم خدمة عمومية للمجتمع تكون في غالب الأحيان بدون

مقابل، في حين أن الوظيفة الخاصة تهدف إلى تحقيق الربح لصاحب العمل وتكون بمقابل وعليه يعتبر كل من الهدف والمقابل أساس للفصل بين ما هو تابع للوظيفة العامة وما هو خاضع للقطاع الخاص.

2. القانون المنظم: يحكم الوظيفة العامة القانون العام وهو المنظم للإدارات العمومية وتكون الدولة

بامتيازات السلطة العمومية حاضرة بأعمالها فيه، في حين الوظيفة الخاصة تنظم بواسطة القانون الخاص الذي تظهر فيه الدولة بمظهر الشخص الطبيعي في أعماله وكذا الأشخاص الطبيعيين.

3. الرقابة: يخضع الموظف العام من حيث الرقابة لهيئات ومؤسسات رقابية مخولة من طرف الدولة، أما

العامل في القطاع الخاص يكون تحت رقابة أصحاب العمل.

4. ارتباط الموظف بالوظيفة: لا يرتبط بقاء الوظيفة بقاء الموظف في القطاع العام بل إن الموظف يبقى

حتى ولو زالت الوظيفة التي كان يشغلها لسبب من الأسباب، أما القطاع الخاص بقاء العامل مرهون بقاء الوظيفة التي يشغلها.

5. التوظيف: في القطاع العمومي يخضع لإجراءات ينظمها القانون ولا يصح إلا بها، أما التوظيف في

القطاع الخاص يكون باختيار صاحب العمل وبأكثر ليونة وسرعة.

6. حالات الموظف: تكون كلها مضمونة بقوة القانون في القطاع العام، أما في القطاع الخاص ليست

كلها، والمقصود بحالات الموظف الاستثنائية مثل: الانتداب، الاستيداع، خارج الإطار، الخ.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

7. قياس العمل: يكون بحسب رضا الجمهور عن تلك الخدمة العمومية، أما في القطاع الخاص تكون بقدر

الربح المحصل.

8. شروط الالتحاق: الوظيفة العامة تستلزم جملة من الشروط أما العمل في القطاع الخاص يكفي

التخصص أو التأهيل.

المبحث الثاني: ماهية التوظيف وشروطه ومصادره.

المطلب الأول: مفهوم التوظيف

1- التوظيف لغة: التوظيف اسم من الفعل وظف، يوظف، توظيفاً ويراد به استخدام أو تشغيل شيء أو

إنسان قصد إنشاء قيمة جديدة منه، وهكذا توظف الأموال للحصول على أرباح وفوائد منها ويستخدم

العمال والموظفون قصد إنشاء سلع وخدمات جديدة.¹

2- التوظيف اصطلاحاً: هو مجموعة الأعمال الضرورية لاختيار مرشح لمنصب معين وهو مصطلح

مرادف للفظ التشغيل بحيث يراد بالمعنى الأول استخدام الأفراد في مناصب الشغل وفيه معنى بتكليف شخص

معين بمسؤوليات وواجبات محددة في المنظمة.

أما مصطلح التشغيل فيراد به ملئ أو سد منصب كان شاغراً.²

كما يعني أنه سلسلة زمنية من العمليات هدفها البحث عن الأفراد واختيارهم وهو النشاط الذي

يقتضي الإعلان عن الوظائف الشاغرة وترغيب الأفراد المؤهلين للعمل في المنظمة وذلك بغرض تحقيق

الأهداف الموضوعية.³

¹ - المنجد في اللغة والإعلام الطبعة 24 (لبنان : دار الشروق 1973) ص 262

² - بوراس شافية، سياسة التوظيف في ظل إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر خلال الفترة (2005-2007) مذكرة ماجستير في العلوم السياسية (جامعة الجزائر، 2008)، ص 10

³ -DimitiewissekK Pierre morin .pratique de la personelle les editions d'organisation

.paris .1982 p279

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

فالهدف من التوظيف هو سد احتياجات المنظمة من مختلف الكفاءات بما يحقق التوافق بين متطلبات الوظائف الشاغرة وقدرات الموظفين وإمكانيتهم وتتضمن عملية التوظيف ويعني كذلك تلك العمليات التي يتم عن طريقها استقطاب الأشخاص الباحثين عن العمل ذوي الكفاءة المناسبة لشغل الوظائف الشاغرة والقيام وتقدير قدراتهم وصفاتهم و اختيار أكثرهم قابلية للنجاح في أداء أعمال تلك الوظائف.

- هو سلسلة من النشاطات تبدأ بتحديد الاحتياجات الكمية والنوعية، ثم الاستقطاب والاختبارات لاختيار أحسن المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة والانتهاء بالإدماج النهائي للموظفين الجدد.

وبناء على هذه التعاريف نستنتج أن التوظيف عملية تعتمد على المعلومات التي توفرها لها عملية تصميم و تحليل الوظائف من خلال ما توفره لها من معلومات عن الوظيفة وعن شاغلها تساعد على وضع معايير الانتقاء التي تضمن اختيار الأنسب من بين المتقدمين ، كما ترتبط هذه العملية بتخطيط الموارد البشرية من خلال ما يوفره لها من تحديد نوعي و عددي للموارد البشرية التي يحتاج إليها حجم العمل في الحاضر والمستقبل، و كذا تدريب وتنمية مهارات الموظف الجديد حيث كلما كانت عملية اختيار وتعيين الموظفين الجدد ناجحة كلما سهل ذلك من عملية تأهيلهم وتدريبهم سواء بعد التعيين مباشرة أو في المستقبل مما يؤدي إلى التقليل من التكاليف التي قد تتحملها المنظمة في حالة ما إذا كانت عملية التوظيف أقل نجاحا من المطلوب.¹

المطلب الثاني : شروط التوظيف:

تشتت القوانين على اختلافها مجموعة شروط يجب أن تتوفر في المشرح للوظيفة العامة حتى تتضمن السير الحسن للمرافق العامة و تقديم الخدمات العامة على أحسن وجه، والجزائر كغيرها من البلدان حددت مجموعة من الشروط فيمن يترشح لتولي الوظائف العامة المادة 75 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية

¹ - ربحي مصطفى عليان .أسس الغدارة المعاصرة ، 1 لطبعة الأولى (عمان : دار الصفاء للنشر والتوزيع 2007) ص 95

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة فإنه لا يمكن لأي كان أن يوظف في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

أ- أن يكون جزائري الجنسية حيث أن الجنسية عبارة عن علاقة قانونية تربط الفرد بالدولة، حيث يصبح كل من يحملها و يتمتع بها مواطنا في الدولة وقيام الوظيفة العامة يتوقف على مدى ارتباط المرشح بالدولة، فأول واجب للموظف التمتع بالولاء للدولة التي يعمل في خدمتها وكذا الحرص على عدم البوح بالمعلومات الرسمية التي يطلع عليها الموظف أثناء تأدية وظيفته.¹

ب- أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية أي لا يكون له سوابق عدلية حيث أن القانون يمنع كل من حكم عليه بعقوبات جنائية من أن يتولى وظيفة عمومية حيث أشار الأمر رقم 06-03 إلى شرط التمتع بالحقوق المدنية وحسن السلوك، وبمقتضى ذلك لا يمكن لأي شخص أن يعين في إحدى الوظائف العامة ما لم يكن متمتعا بحقوقه المدنية وحسن السيرة والسلوك بمقتضى ذلك لا يمكن لأي شخص أن يعين في إحدى الوظائف العامة ما لم يكن متمتعا بحقوقه المدنية ومتوفرا على حسن السيرة والسلوك.

د- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية أي أن يوضح إذا كان معفى أو قد أدى الخدمة الوطنية، وهذا الشرط يدفع الشخص الراغب في التوظيف إلى تسوية وضعيته تجاه الخدمة الوطنية والتي تعتبر واجب على كل الأشخاص الذكور المتمتعين بالجنسية الجزائرية وأكملوا سن 19 سنة كاملة فهي مشاركة كاملة من طرف كل المواطنين في جميع المهام ذات المصلحة الوطنية في تسيير مختلف القطاعات الاقتصادية والإدارية واحتياجات الدفاع الوطني .

ذ- أن تتوفر فيه شرط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة العمومية، فيجب على الملتحق بالوظيفة العمومي أن يكون في السن 18 وهذا حسب نص المادة 78 من القانون

¹ - محمد أنس قاسم، مرجع السابق ص149.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

الأساسي للتوظيف العمومي وكذا أن يكون بكامل قواه البدنية من اجل القيام بأعباء الوظيفة الملقاة على عاتقه ويؤكد شرط اللياقة البدنية على أن يكون الفرد قادرا على القيام بمتطلبات وظيفته من غير عائق، أي سلامة الموظف من الأمراض الجسمية والعقلية التي تعيقه على أداء مهامه، وعلى هذا الأساس يشترط على الموظف كي يعين في الوظيفة العمومية أن يثبت لياقته البدنية عن طريق:

- شهادة طبية صادرة عن طبيب مختص في الطب العام تثبت خلو المرشح من أي مرض أو إعاقة لا تلائم المهام التي سيقوم بها.

- شهادة صادرة عن طب الأمراض الصدرية تثبت خلو المرشح من الإصابة بالسل أو شفاؤه نهائيا منه وكذا يجب عليه أن يثبت مستوى التأهيل الذي يتطلبه منصب العمل ويكون :-

- بالشهادات العلمية حيث نصت المادة 79 من القانون الأساسي للتوظيف العمومي على أن الالتحاق بالرتبة بتوقف على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين.¹

المطلب الثالث : مصادرة التوظيف:

تقوم عملية التوظيف أساسا على مصدرين أساسيين في اختبار الموظفين في المنظمات أو المؤسسات العمومية وهما:

- أولا: المصادر الداخلية:

حيث أن المنظمة تعتمد على العاملين فيها لشغل المنصب المطلوب الذي تتوفر فيهم الكفاءات المطلوبة ويعتمد هذا المصدر على:

¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 المتعلقة بالأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العامة ص 6-7.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

- **الترقية:** وهي تحريك الموظف من مستوى إداري أقل إلى مستوى إداري أعلى حيث ينجم عن هذا

التحريك زيادة في المستوى الوظيفي والقدرة المالية وامتنيازات أخرى وتتم الترقية حسب كل مؤسسة كما يلي :

✓ **الترقية بالأقدمية:** وتكون على أساس الفترة الزمنية المحددة التي يقضيها الموظف في كل وظيفة

وعند انقضاء المدة يتم تحريكه إلى مستوى أعلى.

✓ **الترقية بالاختبار:** وتتم على أساس الجدارة والمهارة وكفاءة الموظف بغض النظر عن المدة الزمنية

التي يشغلها الموظف في وظيفته.

- **الإعلان والتنافس:** إعلان داخلي بمعنى أن المنظمة تقوم بإعلان داخلي بوجود وظيفة أو منصب شاغر

يتم تحديد متطلبات ومؤهلات الوظيفة حيث يتم اختيار الموظف التي تتوفر فيه المؤهلات المطلوبة في شغل

المنصب المعلن عنه.¹

- **التحويل:** وهو القيام بالنقل الداخلي للموظف من وظيفة إلى أخرى بحيث انه لا يترتب على هذا

التحويل مزايا كزيادة في الأجر والمسؤوليات.

- **النقل:** وتعتمد هذه السياسة في التوظيف عندما تكون المنظمة قائمة على توزيع خيارات العاملين فيها.²

- بمعنى أن المنظمة تقوم بنقل العامل من منظمته إلى منظمة أخرى مماثلة أو مختلفة بشرط أن تكون الموافقة

من المنظمين معا.³

الموظفون السابقون: تقوم المنظمات بإعادة تشغيل الموظفين من الداخل حيث تقوم المنظمة بعادة توظيفهم

لشغل المناصب الخاصة بالموظفين الذي تتوفر فيهم الشروط والمؤهلات المرغوبة في المناصب.⁴

¹ - عبد الرحمان بن عنتر إدارة الموارد البشرية المفاهيم و الاسس ، الأبعاد الاستراتيجية، د.ط.(عمان الأردن .دار البازوري العلمية للنشر و التوزيع 2010) ص 120.

² - كاظم حمود حضير ياسين كابس الخرشنة إدارة الموارد البشرية الطبعة الأولى (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2006) ص 95.

³ - عبد الرحمان بن عنتر، نفس المرجع 2007 ص 120.

⁴ - كاظم حمود المرجع السابق ص 97.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

ومن أهم مزايا مصادر التوظيف الداخلية :

- تخفيض تكاليف الاختبار وتعيين مقارنة بالمصادر الخارجية.
 - تأمين الاستقرار للعاملين في المنظمة ورفع الروح المعنوية لها.
 - توفير الرضا الوظيفي مما يعمق لديهم روح الانتماء.
 - تشجيع الموظفين في المستويات الدنيا على العمل حتى يتمكن ترقية لهم إلى مراكز عليا.
- وعلى الرغم من ووجود مزايا لهذه المصادر إلا أنها تتميز بمجموعة عيوب أبرزها:
- حرمان المنظمة من الفكر الجديد الذي يمكن أن تحصل عليه من الخارج.
 - زيادة تكاليف تدريب الموظفين الذين تم نقلهم لوظائف جديدة.
 - عدم صلاحية الموظفين لشغل الوظائف الشاغرة.
 - قلة الموظفين الذين تتم بينهم المفاضلة عند إجراء الترقية لوظائف أعلى.

- ثانيا: المصادر الخارجية:

- وكالات التوظيف: تعتبر الوكالات من مصادر التوظيف الخارجية وتنقسم إلى:

➤ **وكالات التوظيف الحكومية:** وهي وكالات تشرف عليها وزارة العمل تقوم بجمع البيانات عن

الأفراد الذين بلغوا سن العمل والراغبين فيه، الذين لا يعلمون حتى توفر لهم تأمينات البطالة وهي لا

تسعى للربح وإنما تقدم خدمات مجانية، ونجد من أهم المكاتب بالجزائر الوكالة الوطنية للتشغيل الذي

يتم فيع العرض والطلب عن الموظفين.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

➤ **وكالات التوظيف الخاصة:** وهي كذلك وكالات يتم فيها العرض والطلب على الموظفين

كالوكالات الحكومية والفرق بينهما وبين الوكالات الحكومية إنما تسعى لتحقيق الربح.¹

- **برنامج التدريب والتشغيل:** حيث تقوم بعض منظمات المجتمع المدني بالقيام ببرنامج لتوجيه الأفراد

الذين اجتازوا تلك الدورات بنجاح إلى المنظمات التي لديها مناصب شاغرة في إطار تخصصات العمل المطلوب

- **الإعلان:** ويتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة من خلال وسائل الإعلام المختلفة والواسعة الانتشار بين

الجمهور حيث يمكن وصولها إلى جميع الشرائح الاجتماعية التي لها علاقة بالمنصب وتوضح فيها المطلوب من

الأفراد وكذا التاريخ .

تقديم الطلبات والانتهاء من القبول ونوع العمل ونبذة عن المنظمة وعنوانها ونشاطاتها.

الطلبات الشخصية: في كثير من الأحيان يقوم الفرد بالوضع طلب التوظيف في المنظمات حتى دون قيام

المنظمة بالبحث عن موظفين أو إعلان عن وظائف شاغرة وقد تقوم المنظمة بوضع هذه المنظمات في قاعدة

المعلومات ، ويتم الرجوع إلى هذه الطلبات في حين حاجة المنظمة إلى الموظفين خاصة إذا كانت تتوفر في

هؤلاء الأفراد المؤهلات والكفاءات المطلوبة في الوظيفة الشاغرة.²

- **الجامعات والمعاهد :** تلجأ الكثير من المنظمات إلى توظيف الخريجين الجدد من الجامعات والمعاهد،

فغالبا ما يتم توظيف هذه الفئة في المستويات الدنيا.

النقابات: قد تقوم المنظمة بالاتصال بالنقابات للبحث عن الموظفين الذين ترغب بتوظيفهم فالاتصال

بالنقابات يخفف العبء على المنظمة في البحث عن الموظفين والقيام بعملية الاختيار.³

¹ - سهيلة موايزية، زهرة عليلي فاطمة سبيغ الاستخدام الفعال للموارد البشرية في ظل التخطيط الاستراتيجي، مذكرة لنيل شهادة ليسانس علم التسيير المركز الجامعي (المدية تخصص إدارة أعمال 2006) ص 80.

² - عادل محمد زايد إدارة الموارد البشرية رؤية استراتيجية (القاهرة كلية التجارة 2003) ص 263.

³ - عبد الرحمان بن عنتر المرجع السابق ص 122.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

وكما للاعتماد على المصادر الداخلية مزايا وعيوب كذلك فان للاعتماد على المصادر الخارجية لجلب الموظفين مزايا وعيوب.

-المزايا :

- الاستفادة من خبرات وأساليب عمل جديدة.
- تذليل تكاليف المنظمة على تدريب وتأهيل العاملين الجدد.
- تحقيق ضمان بقاء المنظمة و استمراريتها.

-العيوب :

- حاجة الموظفين الجدد لفترة زمنية للتلاؤم والتكيف داخل المنظمة.
- احتمال عدم توفير التكاليف الناجمة عن عمليات الاستقطاب و الاختيار والتعيين.¹

المطلب الرابع : تعريف الموظف العام حقوقه وواجباته:

يعد تحديد مفهوم الموظف العمومي عملية صعبة نظرا إلى كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية، واختلاف النظم القانونية والسياسية والإدارية من دولة لأخرى، ولهذا نجد أن كل دولة اعتمدت في تعريفها للموظف العمومي من خلال الرجوع إلى مهامه والمجال الذي يمارس فيه نشاطه وعلى هذا الأساس سنتناول التعريفات التي وردت بشأن الموظف العمومي و التي كانت كالتالي:

1-التعريف القضائي للموظف العمومي: جرى القضاء على تفسير كلمة موظف تفسيرا واسعا بحيث

تشمل كل موظف أو مستخدم وكل شخص مكلف بخدمة عامة من قبل الحكومة، ذلك لان الغرض في هذا المجال هو ضمان سير أعمال المصالح العامة جميعا، فقد عرفه القضاء المصري بقوله: الموظف العام كل من يعهد إليه بعمل دائم لخدمة مرفق عام تدبره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى.²

¹ - كاظم حمود خضير، مرجع سبق ذكره ص 101.

² - محمد آغا قاسم مذكرة في الوظيفة العامة (الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية 1989) ص 56.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

كما حدد قانون العقوبات المصري المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكام الباب الرابع من الكتاب الثاني كما يلي:

-القائمون بأعباء السلطات العامة والعاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحلية.

-رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرهم من لهم صفة نيابية سواء كانوا

منتخبين أو معينين.

-أفراد القوات المسلحة.

-كل من فوضته إحدى السلطات العامة في القيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المفوض فيه.

رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرين وسائر العاملين في الجهات التي اعتبرت أموالها عامة طبقا لقانون العقوبات.

كل من يقوم بأداء عمل يتحمل الخدمة العامة بناء على تكليف صادر إليه بمقتضى القوانين أو من الموظف عام في خضم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة للعمل الذي يتم التكليف به.

2. تعريف الفقيه: "ولين" الموظف العام هو كل شخص يعمل في السلطة الوطنية ويساهم بصورة اعتيادية

في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري.¹

3. تعريف الدكتور محمد فؤاد مهنا: "للموظف على أنه الشخص الذي يعهد إليه عمل في مرفق

عمومي يدار بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية بصفة دائمة ويعتلي مركزا ترتيب السلم الإداري".²

¹ - علي خطار شنتاري، الوجيز في القانون الإداري (دار وائل للنشر، 2003) ص 414.

² - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة (القاهرة، دار النهضة العربية للنشر، 2006) ص 11.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

4- تعريف العميد دوجي: الموظف العام هو عامل المرافق العامة الذي يساهم بطريقة عادية ودائمة في

تسييرها.¹

بحسب التعاريف التي عرفت الموظف العام فإنها ألحقت بالمرافق العامة، غير أن هذا المعيار فيه توسعة لأن يحمل في طياته إلحاق عمال المرافق العامة الصناعية والتجارية، والذين يخضعون لقواعد القانون الخاص، وعليه فإن الفقه اعتمد على معايير للتعريف بالموظف العمومي كما يلي:

5- مفهوم الموظف العام في فرنسا: لم تعط التشريعات الفرنسية تعريفا محددًا للموظف العام، بل أنها

اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكام تلك التشريعات فقد نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 الصادر في 1946/10/22 أنه يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائما ويشغلون درجة من درجات في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات القومية وقد نص نظام الموظفين الصادر بالأمر 244/95 في 1959/02/04 الذي حل محل القانون الصادر في 1946/10/19 والقانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين رقم 643 الصادر في 13 يوليو 1983 على نفس المفهوم. ثم صدر في فرنسا التشريع رقم 16 الصادر في 11 يناير 1984 والخاص بنظام الوظيفة العامة حيث أن أحكام هذا القانون تسري على من تتوفر فيه الشروط الآتية:

- الوظيفة الدائمة.

-الخدمة في مرفق عام إداري وبذلك يخرج عن نطاق الخضوع لأحكام الوظيفة العامة موظفو البرلمان ورجال القضاء ورجال الجيش والعاملون في مرافق ومنشآت عامة ذات طابع صناعي أو تجاري، أما على صعيد الفقه والقضاء، فقد عرف الأستاذ هوريو الموظفين العاملين بأنهم كل الذين يعينون من قبل السلطة

¹- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري الطبعة الثانية (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988) ص 32.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة من الكوادر العامة لمرفق عام تدبره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى.

6- مفهوم الموظف العام في الفقه الإسلامي: إذا نظرنا إلى تعريف الموظف العام في الفقه الإسلامي

نلاحظ أن الإسلام اهتم بالعامل ورفعته إلى أعلى الدرجات أيا كان هذا العامل ولذلك فقد امتد مدلول العامل في الإسلام ليشوي كل من يشغل وظيفة عامة أو يقوم بأداء خدمة عامة يكون المجتمع في حاجة إليها سواء كانت من الوظائف العليا أو الوظائف الدنيا فالأثنان سواء في نظر الإسلام وعلى ذلك فالعامل كأداة للحكومة و كخادم للأمة وكموظف يتقاضى رزقا من الدولة ينطبق عليه في نظر الإسلام وصف موظف عام ويكون ملتزما بأداء الواجبات المفروضة عليه نحو المجتمع ويعمل لتحقيق الصالح العام والمصلحة العامة وهو ما تسعى إليه حثيثا القوانين الوضعية في العصر الحديث.¹

7- الموظف العمومي على ضوء التشريع الجزائري: تضمن التشريع الجزائري ومن خلال أول

تشريع خاص بالوظيفة العمومية نصا يعرف الموظف العام تعريفا مجددا وحسنا حيث جاء في نص المادة الأولى الفقرة الثانية من الامر رقم 66-133 المؤرخ في 12 صفر عام 1386 هجري الموافق ل 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ما يلي:

يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة و المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم.

واستثنى هذا الأمر من نطاق تطبيقه القضاة والقائمين بشعار الدين و أفراد الجيش الوطني الشعبي كما

ميز هذا الأمر بين ثلاث فئات من الأعوان العموميين:

¹ - محمد أحمد عبد الله أحمد، الوظيفة العامة، دون طبعة (الإسكندرية، دار الطباعة الحديثة 2015) ص18، 19، 20.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

-الموظفين وتربطهم بالإدارة علاقة قانونية وتنظيمية.

-الأعوان المتعاقدين وهم يخوضون للقانون العام.

-الأعوان المؤقتين وهم تابعين للقانون الخاص.¹

وعلى عكس هذا الأمر رقم 66-133 لم يتناول المرسوم رقم 86-59 المؤرخ 01 رجب عام 05 19 هجري الموافق لـ 23/03/8519م المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية تعريفا للموظف العام على انه اخذ بنفس التعريف السابق للأمر 66-133 مع القانون الأساسي. ويعتبر موظفا عاما في إطار هذين القانونين كل شخص عين في منصب دائم ورسم في رتبة تابعة للسلم المهري الخاص بالإدارات المركزية والمصالح الخارجية والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري التابعة له وعاد المشرع ليعرف الموظف العام وهو ما تضمنه نص المادة الرابعة من الفقرة الأولى رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1927 هجري الموافق لـ 15 جويلية 2006 م، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث جاء فيها كما يلي: يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري، وقد أدرج الأمر رقم 06-03 في نطاق تطبيقه الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية أين حاول المشرع تحديد وحصر هذه الأخيرة والتي تدخل ضمن نطاق تطبيقه الأمر الذي نصت عليه المادة الثانية في فقرتها الأولى والثانية حيث نصت على أنه لا يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذي يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية المؤسسات الإدارية المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي.

¹ - الأمر رقم 66-133-المؤرخ في 12 صفر 1386 هجري الموافق لـ 02 جوان 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

واستثنى هذا الأمر من مجال تطبيقه القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان لاعتبارات خاصة ثم ذكرها في الجزء الخاص بالوظيفة العمومية.

هذا وقد عرف عبد الرحمان محيو الموظف العام بقوله أن الموظفين هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي حسب ما ينص عليه القانون والذي يتميز بأنه قابل للتعديل بقانون جديد دون أن يكون لهم الحق أن يتمسكوا بحقوق مكتسبة.

شروط اكتساب صفة الموظف العام بصفة الموظف العام مرهونة بتوفر ثلاثة عناصر أساسية هي :

أ- التبعية لمرفق العام (خدمة مرفق العام): ويعني هذا الشرط أن المرفق الذي يعمل فيه الشخص

بصفة دائمة يجب أن يكون خاضعا لإدارة سلطة عامة إدارية، سواء كانت هذه السلطة مركزية وهي التي تجسدها الدولة نفسها أو السلطة لا مركزية محلية أو مصلحيه ويترتب على إتباع الإدارة المباشرة للمرفق العام أن تستخدم أساليب ووسائل قانونية مستمدة مع أحكام القانون الإداري، حيث تلجأ الإدارة لهذا الأسلوب عادة لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الوطني والمحلي كمرافق الدفاع والأمن والتعليم والصحة، والقضاء والبلديات، كما يلاحظ أن المفهوم المرفق العام لم يعد مقتصرًا على المرافق العامة التقليدية الإدارية وإنما يشمل أنواع جديدة من المرافق العامة الاقتصادية.¹

ب-التعيين في منصب دائم: ويعني هذا الشرط انقطاع الموظف لخدمة الدولة وذلك بتعيينه في وظيفة

دائمة من الوظائف الداخلة في جدول التشكيلات للمرفق العام الذي يعمل فيه، كما يقصد بديمومة العمل أن يكون دون انقطاع فإذا كان عمل الشخص عارضا أو موسميا أو لإنجاز مهمة محددة فلا ينطبق عليه هذا الشرط ولا يعتبر موظفا عاما، فالموظف الدائم هو الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية ضمن الوظائف الخاصة بمرفق عام.

¹ - الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427هـجري والموافق ل 15 جويلية 2006 م المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديدة الرسمية العدد46 الصادر بتاريخ 20جمادى الثانية عام 1427هـجري الموافق ل 16 جويلية ص10.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

أما الوظيفة المؤقتة فهي الوظيفة التي تقتضي القيام بعمل مؤقت ينتهي في زمن محدد أو تكون لغرض مؤقت، وانطلاقاً مما سبق ذكره فإنه لا يمكن إضفاء صفة الموظف على أعوان الدولة المتقاضيين أجرة يومية والشاغليين مناصب غير دائمة وكذلك على الأعوان الدائمين الذين يشغلون مناصب عارضة وبهذا لا يمنح شغل هذه المناصب لأصحابها صفة الموظف وهو الحكم الذي جاءت به المادة 22 في فقرتها الثانية من الأمر رقم 06-03 أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية.

كما يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة أو تعيين السلطة المختصة بطريقة مشروعة وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين قانونياً بعد توافر شروط التعيين، فتعيين الشخص أي خدمة السلطة الإدارية سواء كانت هذه السلطة مركزية كالوزارات والمصالح التي تتبعها أم كانت لا مركزية كالبلديات أو مرفقية كالمؤسسات العامة يسبغ عليه صفة الموظف العام في المرافق العامة.

ج- الترسيم (التثبيت) في إحدى رتب السلم الإداري: يمثل الترسيم العمل القانوني الذي بموجبه يتم إدماج العون في أحد الأسلاك التابعة للسلم الهرمي للإدارة، فالترسيم عبارة عن تقليد رتبة من رتب هذا السلم، يمكن للموظف من الاستفادة الكاملة من أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهو ما جاء في نص المادة الرابعة الفقرة الثانية من الأمر 06-03 (الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته).¹

والتعيين هو إجراء جوهري لاكتساب صفة الموظف إلا أنه غير كاف فهو يضيف على العون صفة الموظف المتمرن أو المتربص ويجعله قابلاً لاكتساب الرتبة المناسبة للمنصب الذي عين فيه ولا تحقق هذه النتيجة

¹ - شوقي ركاني الإضراب في التوظيف العمومي، رسالة ماجستير في قانون الإدارة العامة، معهد الحقوق والعلوم السياسية (جامعة أم البواقي)

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

إلا إذا توافرت شروط الترسيم على انه يمكن أن تعيين كل مرشح تم توظيفه بشكل مباشر نظرا للمؤهلات العالية المطلوبة للالتحاق ببعض الرتب .

ويسبق إجراء الترسيم فترة تربص يقضيها الموظف كمدة تجريبية، وقد نصت المادة 84 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006م على ما يلي: يجب على المتربص حسب طبيعة المهام المنوطة برتبته قضاء فترة تربص مدتها سنة ويمكن بالنسبة لبعض الأسلاك أن تتضمن تكويناً تحضيرياً لشغل الوظيفة .

مع اعتبار ما جاء كاستثناء نصت عليه المادة 83 الفقرة الثانية من نفس الأمر والتي نصها غير أنه يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة ونظراً للمؤهلات العالية المطلوبة للالتحاق ببعض الرتب على الترسيم المباشر في الرتبة.

بعد انقضاء الفترة التجريبية (مدة التربص) أو مدة تمديدها إن اقتضى الأمر تسوي وضعية المتربصين إما بتثبيتهم في مناصب عملهم أو إخضاع المتربص لفترة تربص أخرى لنفس المدة ولمرة واحدة فقط، أو تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض.

وتجدر الإشارة إلى أن التثبيت يتوقف على التسجيل في قائمة التأهيل للوظيفة العمومية يعهد إعدادها إلى لجنة خاصة ببناء تقرير الرئيس السلمي وإما على نتيجة الامتحانات أو الاختبارات المهنية وإما على هذين العنصرين معاً، يتم تثبيته بقرار تتخذه السلطة أو الهيئة التي تملك سلطة التعيين إذا أقرت اللجنة عن موافقتها ويتضح من العرض السابق لشروط تقمص الشخص صفة الموظف العام أن الموظف هو الشخص الذي يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة هو أحد أشخاص القانون العام، والذي عين في منصب دائم يتم توليه لذلك المنصب عن طريق الترسيم وفق الإجراءات المنصوص عليها قانوناً.¹

¹ - شوقي بركاني المرجع السابق ص 80.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

2-1 حقوق الموظف العام: لا يمكن الفصل بين حقوق الموظفين من جهة واجباتهم ومسؤولياتهم

من جهة أخرى، فهما لا يشكلان قسمين من لوحة واحدة يفصلها خط مستقيم، فالحقوق العائدة للموظفين ليست بدون حدود لا يمكن تجاوزها ذلك إنما تشكل في الوقت عينه التزامات تقع عليهم تقابلها أثقالا معادلة لها تحديدا مالية تشكل مزايا يمكنكم المطالبة بها الحقوق وواجبات تتعلق بالوظيفة العامة وتنتمي إليها فهي تشكل مفاتيح النظام المهني للعاملين العموميين باعتبارهم كذلك وليس باعتبارهم مواطنين يستفيدون وفق الكيفيات الضرورية من الحقوق العائدة لجميع المواطنين بصورة عامة ومع ذلك الموظفين أساسا مواطنون و بهذه الصفة يتمتعون بنفس الحماية والحقوق والحريات التي يتمتع بها جميع المواطنين.

فالموظفين هم أيضا وقبل كل شيء عاملون لدى الإدارة التي تجني منفعة أو فائدة من خدمتهم وبالتالي يقع على عاتق هذه الإدارة أن تبادلهم بجملة من الحقوق المادية والمعنوية وتأمين و حماية إدارية وقضائية وتشريعية لهم واهم هذه الحقوق:

1-الحق في الراتب: بالمفهوم العملي الواسع يشمل الراتب كافة التقديرات والمنافع ذات الطابع

المادي من اجر نقدي واجر عيني وتعويضات ومخصصات تقرر للموظف بموجب القوانين والأنظمة النافذة التي يؤمنها الشخص العام للموظف، وتطرح المادة 20 من الباب الأول من النظام الحالي لموظفي الدولة في فرنسا مفهوم الراتب ومبدأه كما يلي:

للموظفين بعد القيام بالخدمة الفعلية الحق بأجر يشمل الراتب وتعويض الإقامة والعلاوة العائلية على الراتب وكذلك التعويضات التي يقرها نص تشريعي أو تنظيمي يضاف إليها التقديرات العائلية والإلزامية وبالتحديد مقدار الراتب بالاستناد إلى رتبة العامل والدرجة التي وصل إليها أو الوظيفة التي عين فيها.

بالمفهوم العلمي والحصري يشكل الراتب العنصر الأساسي للأجر ويمثل البديل المالي الأساسي التي يتقاضاه الموظف العمومي من الدولة أول الشخص العام الذي يعمل لديه بصورة دورية منتظمة لقاء ما يقوم به من

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

أعمال في وظيفة، ويختلف الراتب عن الآخر يتقاضاه المستخدم العامل في القطاع الخاص اختلافا يظهر في المركز القانوني من الجهة والأساس القانوني من جهة أخرى لكل منهما فمن الجهة الأولى ينبع الأجر من مركز تعاقدى وبالتالي يكون للمستخدم حق مكتسب بمقدار الأجر المتفق عليه¹ لضمان حسن أدائه لوظيفته على أكمل وجه ولتعزيز الثقة بينه وبين الإدارة مما يجعله حرصا على تطويرها والعمل على القيام بواجباته دون تقاعس ولا تهاون مما ينعكس إيجابا على المصلحة العامة.

وقد نص المشرع الجزائري على هذا الحق من خلال المادة 25 من الأمر 06-03 و ذكر بأن للموظف الحق بعد أداء الخدمة في الراتب و هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف كل شهر وفقا لما تقتضيها الأحكام المقررة لذلك، وفي النظام الوظيفي الذي تتبناه الجزائر فإن المرتب ليس مقابلا للعمل الذي يؤديه الموظف، وإنما غالبا ما تغلب عليه صفة النفقة التي تمنح له لتمكينه من العيش به على نحو لائق، وأن يتمكن بذلك من تخصيص جهده ووقته للقيام بأعباء الوظيفة العمومية .

ويترب على هذا الاعتبار أن الراتب يدفع في فترات منتظمة، كما يتعين أن تراعى فيه اعتبارات أخرى خاصة كالمكانة الاجتماعية للموظف والمظاهر التي تحتاج إليه لذلك يقترن المرتب بمبالغ أخرى متصلة بالوظيفة تمنح للموظف في صورة تعويض مثل الانتقال وتعويض التمثيل وتعويض المسؤولية، ونشير إلى أن هذه التعويضات يتم تحديدها في إطار القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك وظيفي .

كما يمكن منح الموظف تعويضا عن ساعات العمل الإضافية التي تتجاوز ساعات دوامة الرسمي، إذا كانت الأنظمة المطبقة في دائرتهم تقضي عليها بالعمل باستمرار في أوقات الدوام وخارجها، فالتعويضات المختلفة التي يتقاضاها الموظفون والعمال تختلف من قطاع إلى قطاع ومن دولة إلى أخرى، وتحديد التعويضات يمكن أن يتم عن طريق المشرع بمناسبة تصويته على الاعتماد اللازم لمنح التعويضات.

1- أحمد سليمان السعفان، قانون الوظيفة العامة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى (بيروت، منشورات الحلبي القانونية 2017) ص 207.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

2-الحق في الضمان الاجتماعي: بالموازاة مع الحق في الراتب يتمتع الموظف بالحق في الحماية

الاجتماعية والتقاعد، حيث يمكن هذا النظام الموظف المتضرر أو المصاب بمرض أو عجز عن العمل أم تتم إحالته على التقاعد من الاستفادة من منحة تضمن له العيش الكريم كبديل عن الراتب الذي كان يتقاضاه، فالإدارة هي التي تستخدم الموظفين للقيام بمهامها مما يتطلب أن تحرص كل الحرص على إعطائهم حقوقهم بما يضمن لهم العيش الكريم والأمن في ظل ما تشهده الأوضاع من تقلبات ومستجدات.

وفي هذا الشأن نص المشرع من خلال المادة 33 من الأمر 03/06 سالف الذكر على أنه للموظف

الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به.¹

3-الحق في الترقية: يرتبط مفهوم الترقية عموماً بتقييم أداء كل موظف أثناء مساره المهني وفقاً لمناهج

ملائمة غالباً ما تؤدي إلى الترقية في الدرجات أو الرتب، ومن الآثار المباشرة التي تترتب على الترقية في الدرجات أو الرتب الزيادة في الراتب، وتنقسم الترقية إلى:

الحق في الترقية في الرتبة: تتمثل الترقية في الرتب وفقاً لما تتضمنه المادة 107 من القانون العام

الأساسي للوظيفة العمومية في تقدم الموظف في مساره المهني، وذلك بالانتقال إلى رتبة أعلى منها مباشرة وذلك حسب الكيفيات التالية:

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

-بعد تكوين المتخصص.

-عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.

¹ - القانون رقم 83-11 المعدل والمتمم المؤرخ في 02/07/1983 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

-على سبيل الإختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة مع مراعاة أن لا يستفيد الموظف من الترقية بهذه الطريقة مرتين متتاليتين.

ب - الترقية في الدرجات: طبقا للمادة 106 من القانون العام الأساسي للوظيفة العمومية سالف الذكر فإن الترقية في الدرجات تمثل الانتقال من درجة إلى درجة أعلى مباشرة، وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم والمقصود بالتنظيم المعمول به المشار إليه أعلاه هو أحكام المرسوم الرئاسي رقم 304/07 الذي يضبط الترقية في الدرجات حسب 03 وتائر أو مدد للأقدمية في السلك الوظيفي المشغول، المدة الدنيا سنتين ونصف أو المدة المتوسطة 03 سنوات أو المدة الطويلة 03 سنوات ونصف.

وتجدر الإشارة إلى أن الترقية في الدرجة تخضع لعملية التنقيط والتقدير من طرف الرئيس السلمي الذي يرفع بهذا الشأن تقريره للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.¹

5-الحق في العطل: الأصل العام أن يكرس الموظف وقته للقيام بأعباء الوظيفة ولا يجوز له أن ينقطع عنها إلا للأسباب التي يقررها القانون، وتوافق عليه السلطة المختصة ومنها العطل حيث تقتضي مصلحة العمل والموظف أن يمنح هذا الأخير عطلة أو إجازة طبقا للضوابط التي وصفها القانون، فالعطلة وإن كانت تعتبر أحد الأوضاع الوظيفية إلا أنها تعد في المقابل أيضا من الحقوق التي يتمتع بها الموظف.

وفي هذا الإطار نص المشرع الجزائري من خلال المادة 239 من الأمر 03/06 على أنه للموظف الحق في العطل المنصوص عليها في هذا الأمر، وفي ذات السياق قام المشرع كذلك وبشكل غير مباشر بتعداد العطل التي يمكن أن يتمتع بها الموظف من خلال المادة 129 من الأمر 03/06 عندما أشار إلى أنه يعد في وضعية

¹ - المرسوم الرئاسي 304-07 المؤرخ في 29-09-2007 الذي يحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية، عد 61.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

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 208 و 212 والمادة 215 من هذا الأمر. وبالعودة إلى المادة 208 نجد أنها تنص على أنه يمكن للموظف شريطة تقديم مبرر مسبق الاستفادة من رخص للتغيب دون فقدان الراتب من أجل متابعة دراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة في حدود أربع ساعات في الأسبوع تتماشى مع ضرورات المصلحة أو المشاركة في الإمتحانات لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها، بالإضافة إلى القيام بمهام التدريس حسب الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، وأيضا المشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عهدة انتخابية إذا لم يكن في وضعية انتداب فضلا عن المشاركة في التظاهرات الدولية الرياضية أو الثقافية.

في حين تنص المادة 209 على أنه يمكن للموظف أيضا الاستفادة من تراخيص للغياب دون فقدان الراتب للمشاركة في المؤتمرات والملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بنشاطاته المهنية.

أما المادة 210 فتتص على أن الموظف له الحق مرة واحدة خلال مساره المهني في عطلة خاصة مدفوعة الأجر لمدة 30 يوما متتالية لأداء مناسك الحج في البقاع المقدسة كما تنص المادة 212 على أنه للموظف الحق في غياب مرخص مدفوع الأجر مدته 03 أيام كاملة في إحدى المناسبات الآتية: زواج الموظف، إزدياد طفل للموظف، ختان ابن الموظف، زواج أحد فروع الموظف، وفاة زوج الموظف، وفاة أحد الأصول أو الفروع أو الحواشي المباشرة للموظف أو وزوجه.

ويذهب المشرع من خلال المادة 213 إلى الإقرار للمرأة الموظفة خلال فترة الحمل والولادة من عطلة أمومة تحدد وفقا للتشريع المعمول به (98 يوم).¹

¹ - القانون رقم 90-20 المعدل والمتمم، المؤرخ ي 06-02-1990، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العم وتسيورها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية عدد 06.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

6-الحق في حرية الرأي والعمل النقابي والإضراب: اعترف المشرع الجزائري للموظفين بالحق في

العمل النقابي من خلال المادة 35 من الأمر 03-06 التي جاء فيها يمارس الموظف الحق النقابي في إطار

التشريع المعمول به وقد تدعم هذا الحق من خلال نصوص المواد 26 و 27 و 28 و 29 من الأمر

03/06 على ضمان حرية الرأي للموظفين، وعلى ضمان عدم التمييز بينهم لأي سبب كان، وضمنان عدم

تأثر حياتهم المهنية بسبب انتمائهم إلى تنظيمات نقابية أو جمعيات أو أحزاب سياسية أو بسبب آرائهم قبل

وأثناء عهدتهم الانتخابية.

كما اعترف المشرع الجزائري أيضا بالحق في الإضراب في حدود ما يسمح به القانون وفي هذا السياق نص من

خلال المادة 36 من الأمر 03/06 سالف الذكر على أنه يمارس الموظف الحق في الإضراب في إطار التشريع

والتنظيم المعمول به.

3.2- واجبات الموظف العمومي

1- الإلتزام بأداء الخدمة

ويبدأ هذا الإلتزام بمجرد التحاق الموظف بالمنصب الذي عين فيه ليبادر بالقيام بالمهام والمسؤوليات الموكلة إليه،

وذلك في إطار اختصاصه الذي يحدد وفقاً للقوانين والأنظمة، هذا الاختصاص شخصي مما يعني أن الموظف

يجب أن يؤدي عمله بنفسه، وليس له الحق في أن يفوضه إلى غيره إلا إذا أجاز المشرع له ذلك صراحة وهذا

ما تؤكدته المادة 47 من الأمر 06-03¹

2- أداء العمل بدقة وإتقان:

يعتبر أول التزام بالنسبة للموظف العام حيث يتفرع عنه العديد من الإلتزامات ومنها قيام الموظف بأداء العمل

بنفسه وهو ما نصت عليه المادة 41 من الأمر 03-06 بنصها على: " يجب على الموظف أن يمارس مهامه

بكل أمانة وبدون تحيز"².

3- المحافظة على الكرامة الوظيفية:

¹ المادة 47 من الأمر 03-06 المرجع السابق.

² المادة 41 من الأمر 03-06 المرجع السابق.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

يجب أن يكون الموظف حسنا في سلوكه و سيرته داخل العمل و خارجه بما يتفق و الاحترام الواجب للوظيفة التي يشغلها سواء داخل او خارج العمل وفي هذا الصدد تنص المادة 42 من الأمر 06-03 السابق الذكر على " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كأن ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الاحوال بسلوك لائق ومحترم".

4- المحافظة على السر المهني:

يجب على الموظف أن يلتزم بالسر المهني، والا يفشي محتوى اية وثيقة، او اي حدث او خبر يجوز او يطلع عليه بحكم ممارسة مهامه، والا يمكن الغير من الاطلاع عليه ما عدا إذا اقتضت ضرورة الخدمة ذلك، وهذا ما جاء في نص المادة 48 من الأمر 06-103.

5- واجب الطاعة:

أن من اجل ضمان فعالية السلطة الرئاسية فأن التشريعات الوظيفية اوجبت طاعة المرؤوس لرئيسه وبالتالي فهو مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة له من طرف رئيسه، ولا يمكن للموظف رفض تعليمات السلطة الرئاسية في إطار تأدية المهام دون مبرر مقبول هذا ماجاء في المادة 180 الفقرة 3 من الأمر 06-203.

6- عدم الجمع بين الوظيفة والاعمال الاخرى:

لقد اوجب المشرع على الوظيفة العمومية عدم ممارسة اي وظيفة اخرى كمنع مزاولته لاي نشاط مريح، والغرض من ذلك هو حماية شغل الوظيفة من التبعية وابعاده عن المخاطر، غير أن المشرع اجاز ممارسة الاعمال العلمية والادبية والفنية ومثال ذلك التأليف او القيام بالاعمال الفنية التي لا تمس بشرف الوظيفة او المشاركة في المنتقيات والندوات العمية وهذا ما اكدته المادة 42 من نفس الأمر.

المطلب الخامس: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة.

عندما نتحدث أو نتساءل عن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، فإننا نجد أنفسنا أمام اتجاهين، الأول يعتبرها علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص لأنها ناشئة بموجب عقد يربط بين الطرفين، بينما الإتجاه الثاني اعتبر العلاقة هي علاقة لائحية تنظيمية، وبالتالي أصبح يميز بين نظرتين الأولى تعرف "بالنظرية التعاقدية، والثانية " النظرية التنظيمية اللائحية"، وعليه نتعرض إلى فحوى كلا النظريتين وتفسيرهما لطبيعة العلاقة بين الإدارة والموظف كما يلي:

¹ المادة 48 من الأمر 06-03 المرجع السابق.

² المادة 180 من الأمر 06-03 المرجع نفسه.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

1.5- النظرية التعاقدية: ظهرت هذه النظرية في بداية القرن التاسع وسادت حتى بداية القرن

العشرين، وتعتبر العلاقة بين الإدارة والموظف هي علاقة تعاقدية، "إذ يرتبط الموظف بالإدارة عن طريق عقد

والذي يتم من خلال الإيجاب بالعقد وقبول الإدارة بهذا العقد".¹

ويظهر هذا العقد في عدة أوصاف منها: هو عقد عمل إذا كان العمل الذي يؤديه الموظف مادي أو

يدوي، وهو عقد وكالة إذا كان العمل المؤدى من قبل الموظف فكري أو ذهني، "ويترتب عن العلاقة

التعاقدية بين الموظف والإدارة عدة آثار منه أنه لا يجوز تغيير العقد إلا برضا الطرفين، كما ينتج عدم

التشابه في العقود من شخص لآخر عملاً بالقاعدة في العقود المدنية العقد شريعة المتعاقدين".²

2.5- الانتقادات الموجهة للنظرية التعاقدية:

ترتب إسقاط العلاقة التعاقدية على العلاقة بين الموظف والإدارة عدة مؤاخذات أو عيوب شابة هذه

النظرية نذكر منها: كما هو معروف أن لإبرام أي عقد لابد من توفر الشروط الموضوعية، والشروط الشكلية

وعلى هذا الأساس سنركز على عيوب النظرية التعاقدية من خلال هذين الشرطين.

أ- من حيث الشكل: كما هو معلوم أن العقود المدنية أو وفق القانون المدني تتم من ناحية الشكل بعد

مراحل من المفاوضات، يتم من خلالها الإتفاق على موضوع وشروط العقد، في حين أن مثل هذه الإجراءات

لا نجدها عند توظيف الموظف وليس بوسعه مناقشة شروط العمل، إضافة إلى العلاقة التي تحكم الموظف

بالإدارة ليس نتاج توافق إرادتين كما هو الحال بالنسبة للنظرية التعاقدية، وأن تعيين الموظف ينتج بصدور القرار

وليس بموافقة الموظف.

¹ - شريف يوسف حلمي، مرجع سابق، ص 17.

² - المادة 106 من الأمر 58-75 المؤرخ في 26-06-1975، المعدل والمتمم، المتضمن القانون المدني، ج ر ، العدد: 78.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

- "ضف إلى ذلك أن النظرة التعاقدية ليست في تحقيق الصالح العام، لأن استبعاد النظرة التعاقدية من شأنه حماية الوظيفة العمومية من الإستغلال والمساومة".¹

ب- من حيث الموضوع: من ناحية الموضوع وفقا للقانون الخاص فإن العقد شريعة المتعاقدين ولا يجوز تغييره إلا بموافقة الطرفين، في حين نجد أن الإدارة تقوم بإدخال تعديلا أحادية الطرف على مركز الموظف دون الرجوع إليه، وهذا مراعاة للسير الحسن للإدارة والمرفق العام".²

6- النظرية اللائحية: تخضع هذه النظرية طبيعة العلاقة الموجودة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة لائحية تنظيمية، حيث أصبح الموظف العمومي يخضع في علاقته بالإدارة لأحكام الوظيفة العمومية وما تحمله من حقوق وواجبات مستمدة من القوانين واللوائح المكونة لها".³

وينتج عن هذه العلاقة اللائحية عدة آثار منها:⁴

- يتم التعيين في الوظيفة مباشرة بعد صدور قرار التعيين بغض النظر عن قبول الموظف لقرار التعيين، إلا أن قبوله للقرار التعيين مهم ويترتب عنه بداية الوضع القانوني لموظف اتجاه الإدارة ويصبح له حقوق والتزامات.

- يستمد الموظف حقوقه وواجباته من النصوص القانونية والتنظيمية، وبالتالي كل تغيير لهذه اللوائح يعود عليه بالإيجاب أو السلب دون العودة إليه.

- لا يحق للإدارة الإتفاق مع الموظف على أحكام تختلف وفحوى القانون المنظم للوظيفة العمومية، وإن حدث ذلك فإنه يعتبر باطل بطلان مطلق لأن الاتفاق التعاقدي لا يمكن أن يؤثر على المركز التنظيمي،

¹ - كنعان نواف، القانون الإداري (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة) الطبعة الأولى، الإصدار الخامس، (عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2007) ص 39.

² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010) ص 79.

³ - سعيد مقدم، نفس المرجع، ص 79.

⁴ - محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 39 - 40.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

وعلى هذا الأساس فإن قبول الموظف لدرجة أقل من مؤهله أو لراتب أقل من الراتب الموازي لصفه ودرجته قانوناً لا يعتد به.

- لا تقطع صلة الموظف بالإدارة بمجرد تقديم الاستقالة ولكن حتى تقبل من الجهة المعنية، وذلك لضمان ديمومة عمل المرافق العامة وكذا السير الحسن لها

المبحث الثالث: ماهية المرفق العمومي:

تظهر الإدارة العمومية بوجهين، الأول يتمثل في سلطة الضبط الإداري والذي يمس مباشرة حقوق وحرريات الفرد، والوجه الثاني يظهر في نشاط الإدارة العامة والذي أنيط إليه تقديم الخدمة العمومية خاصة في الجانب الإداري والذي يتصف باللمسة السيادية للدولة، ولكي تقدم الدولة أو الإدارة العمومية خدماتها ظهر ما يسمى بالمرفق العمومي والذي سنتعرف إليه وفق هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم المرفق العمومي.

المطلب الثاني: عناصر المرفق العمومي.

المطلب الثالث: أنواع المرفق العمومي.

المطلب الأول: مفهوم المرفق العمومي:

لكي يتم الإحاطة بمفهوم المرفق العمومي يجب التطرق إلى إبراز التعريف التي قدمت في هذا الشأن، وقد انقسم الفقه في تقديم تعريف للمرفق العام وذلك بالإعتماد على أساسين أو معيارين الأول المعيار المادي أو الموضوعي، والطرف الثاني اعتمد في تعريفه على الإطار أو المعيار الشكلي أو المعنوي كما هو موضح في الآتي:

الرأي الأول: المدلول المادي أو الموضوعي للمرفق العام

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

يرى هذا الجانب من الفقه أن المرفق العام يعرف من خلال موضوعه أو نشاطه كما سنرى:

-تعريف الفقيه (Rivero): "المرفق العام هو شاط ينطوي على نفع عام تسعى الإدارة إلى

تحقيقه".¹

-تعريف الفقيه (دوجي - Dugait): "المرفق العام هو كل نشاط يجب أن يكفله وينظمه

الحكام على اعتبار أن الإضطلاع به لا غنى عنه لتحقيق التضامن الإجتماعي وتطوره، وأنه لا يمكن

تحقيقه على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة العامة".²

-تعريف الفقيه (فيدال - Vedel): "المرفق العام نشاط يهدف إلى إشباع حاجات عامة".³

-تعريف الفقيه (Benoit): "المرفق العام هو أحد أساليب النشاط الإداري، ذلك النشاط

المتمثل بتقديم خدمات عامة للأفراد".⁴

من خلال ما تقدم من تعريف للفقهاء يتضح جليا أن المعيار المادي أو الموضوعي ارتكز في تعريفه

للمرفق العام على النشاط، حيث عرف المرفق العام على أنه الوظيفة أو الخدمة أو النشاط الذي تلي بواسطته

الحاجيات العامة للمواطنين.

لكن حتى وإن كان هذا المعيار قد أعطى تعريف للمرفق العام بارتكازه على الموضوعي إلا أنه قد نجد

أنفسنا أمام قطاع خاص تجاري يمارس أيضا نشاط يلي به حاجات عامة.

الرأي الثاني: المدلول الشكلي أو العضوي للمرفق العام

¹ - مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ج1، ط2، (الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1435 - 2014م) ص 320.

² - عدنان عمر، مبادئ القانون الإداري، ط2 (مصر: شركة الجلال للطباعة، 2004) ص 129.

³ مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 320.

⁴ - نفس المرجع، نفس الصفحة.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

يرى هذا الجانب من الفقه أن المرفق العام يعرف من خلال المعيار العضوي أو المعنوي أي الطرف القائم

بالنشاط كما سنرى:

تعريف الفقيه (هوريو - Hauriou): "المرفق العام هو منظمة عامة تباشر من السلطات

والإختصاصات ما تكفل به القيام بخدمة تسديدها للجمهور على نحو منتظم مطرد".¹

تعريف الفقيه (Delaubadere): "يرى بأن في اللغة العامية استعمال مصطلح المرفق العام لا

يستعمل للدلالة على النشاط، وإنما مرتبط بالهيئة التي هي آلة الإدارة لتنظيم الخدمات التي تؤديها، وهل

كل مشروع تقوم به هيئة عامة يهدف إلى سد حاجات ذات نفع عام".²

المرفق العام هو: "الأجهزة الإدارية أو المؤسسات الإدارية بشكل عام، حيث كلما وجدت مؤسسة

أو هيئة إدارية يوجد مرفق عمومي".³

من خلال ما تقدم من تعريف للفقهاء يتضح جليا أن العيار العضوي أو الشكلي ارتكز في تعريفه

للمرفق العام على الجهة، حيث عرف المرفق العام بالجهة فكلما كانت الجهة القائمة بالنشاط إدارة أو هيئة

عمومية فإننا بصدد مرفق عمومي بغض النظر عن طبيعة النشاط.

لكن حتى وإن كان هذا المعيار قد أعطى تعريف للمرفق العام بارتكازه على المعيار العضوي إلا أنه قد

نجد أنفسنا أمام هيئة إدارية تنشط في شكل تاجر

¹ - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 128.

² - مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 321.

³ - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثانية، (الجزائر: دار المجدد، 2011) ص 147.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

التعريف الشامل:

المرفق العمومي هو: " نشاط أو مشروع يهدف إلى سد حاجات عامة تتولاها الإدارة بنفسها أو تعهد به

إلى شخص خاص تحت إشرافها ورقابتها في نطاق القانون العام".¹

إذن من خلال ما سبق من تعريف للمرفق العمومي فإننا عرفنا معيارين قدما تعريف أو مفهوما للمرفق

العام، فالتعريف الأول اعتمد على المعيار الموضوعي كأساس للتعريف واعتبر المرفق العام هو كل نشاط يهدف

إلى إشباع أو تقديم حاجات عامة، في حين ارتكز الإلتجاه الثاني على المعيار الشكلي أو العضوي في تعريفه

واعتبر المرفق العمومي هو كل نشاط تؤديه الهيئات أو المؤسسات الإدارية أي أن المرفق العام يعرف أو يوجد

بوجود المؤسسات الإدارية.

في حين اعتبر التعريف الجامع بين المعيارين الموضوعي والعضوي المرفق العام هو: كل نشاط يهدف إلى

إشباع حاجات عامة تتولاها الدولة أو الإدارة بنفسها أو تعهد به إلى شخص يقوم به باسمها وحسابها وتحت

رقابتها.

¹ - مصطلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 322.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام

من خلال التطرق الى التعاريف السابقة للمرفق العمومي فانه يتضح جليا ان هناك عناصر او اركان يقوم عليها وهذا ما سوف نتطرق اليه في النقاط التالية :

أولا: المرفق الاول هو مشروع أو تنظيم

المشروع هو « عبارة عن نشاط منظم يحتاج مجموعة من الافراد يتوفرون على الوسائل المادية و الفنية و القانونية اللازمة لتحقيق الهدف المنشود »¹

- يقتضي وجود اي مرفق عام اقامة تنسيق و تنظيم بين مختلف مكوناته المختلفة البشرية و المادية و الفنية منها، بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجات العامة، و ذلك من خلال احداث اجهزة دائمة به مثل : مدير، ادارة، مصالح، لجان... الخ²

يتضح من خلال التعاريف السابقة لأول عنصر من عناصر المرفق العام و المتمثل في التنظيم أو المشروع و الذي هو ذلك التنسيق و التنظيم بين المكونات البشرية و المادية و القانونية أو الفنية الذي يسعى الى تحقيق الهدف المنوط .

ثانيا : هدف النفع العام

1- « يعتبر الهدف من انشاء المرافق العامة هو تلبية الحاجيات العامة و تحقيق النفع العام ، فسد الحاجات العامة للأفراد هو الهدف الاسمي للإدارة ، وبدون وجود حاجات عامة فلا داعي لإنشاء المرافق العامة ، و

¹- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص . 129 .

²- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، (الجزائر : دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2004)، ص . 208

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

تختلف الحاجات العامة و تتنوع فمنها ما هو اداري مثل التعليم ، الصحة و القضاء و الامن و الدفاع ، و منها ما هو اقتصادي او تجاري مثل النقل ، الكهرباء ، الاتصالات¹»

2 - « المرفق العام يتعلق بنشاط تنشاه الدولة لا بقصد تحقيق الربح و ان حقق ارباحا ، بل تنشأه بقصد المساهمة في صيانة النظام العام و خدمة الصالح العام²» .

3- « الصالح العام او النفع العام في صورته العامة هو سد حاجيات عمومية او تقديم خدمات للمواطنين ، وعليه لا يجوز ان يكون المهدف من اقامة المرفق العام هو تحقيق الربح و هذا خلافا للمقاولات و إلا يعتبر مسا بالغاية التي ينشا من اجلها المرفق العمومي ، و بالتالي فان مجانية المرفق العمومي هي القاعدة الخاصة بالنسبة للمرافق العمومية الادارية .³

يتبين لنا من خلال ما تقدم أن النفع العام أو الصالح العام عنصر و ركن أساسي يقوم عليه المرفق العمومي و بدونه لا يقوم و هو الاصل و الغاية من وجوده ، و ان النفع العام يكون من دون مقابل كأصل عام و في شكل رسوم غير انه لا يرتقي الى سعر تكلفة الخدمة المقدمة في المرافق ذات الطابع الاداري .

ثالثا : الارتباط بالإدارة العامة

1- « يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية أو لا مركزية حيث من حيث انشائه او تسييره أو إدارته أو إغائه فالمرافق العامة الوطنية ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية و المرافق المحلية ترتبط بالوحدات المحلية اللامركزية (الولاية و البلدية) و تخضع لوصايتها⁴ .

¹- مصلح ممدوح الصرايرا ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص . 223.

²- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص . 130.

³- ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص . 151 .

⁴- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 208.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

2- « و رغم مساهمة الاشخاص الخاصة (الافراد في ادارة المرافق العامة إلا انه يبقى تحت اشراف و رقابة و وصاية الادارة العامة ».¹

يبقى المرفق العام مرتبطا بالإدارة العامة فهي من تنشئه و يظل تحت وصايتها و رقابتها، و هذا الارتباط أساس وجود المرفق العام و ركن من اركانه .

رابعا :خضوع المرفق العام لأحكام القانون العام

01- « يخضع المرفق العام لمبادئ و احكام تختلف عن الاحكام و المبادئ التي يخضع لها القطاع الخاص ، و تتمثل هذه الاحكام في مبادئ القانون الاداري ولو في جانب من نشاط المرفق ، و ذلك لضرورة منح المرفق العام امتيازات القانون العام اللازمة لتمكينها من تأدية الخدمات و ضمان استمراريتها ».²

2- « لما كانت المرافق العامة هي الاساس الرئيسي للقانون الاداري فهي تخضع حتما لنظام قانوني مختلف و مغاير للنظام القانوني الذي يحكم القطاع الخاص و انشطة الافراد ، و هو ما يتمثل خاصة في ما يسمى بالمبادئ الاساسية التي تحكم المرافق العامة ».³

يتضح جليا وفق ما تقدم ان المرافق العامة تخضع على وجه العموم لمبادئ القانون العام ، و ذلك لطبيعة المهام الموكلة اليها و هو ما يميزها على نشاط الافراد و القطاع الخاص .

¹ - محمد الصغير باعلي . مرجع سابق ، ص.208.

² - مصلح ممدود الصرابصرة ، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص . 325.

³ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 209

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

المطلب الثالث: أنواع المرفق العام

هناك العديد من المعايير التي على اساسها تصنف المرافق العامة و يمكن من خلالها التمييز بين

مختلف المرافق العامة ، و قد اعتمدنا في التمييز بين المرافق العامة على التقسيم الاتي :

اولا: المعيار الموضوعاتي

تقسم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها الى مرافق ادارية و مرافق اقتصادية وفق الاتي:¹

أ - المرافق الادارية

1- « وهي المرافق العامة في صورتها التقليدية و التي قامت على اساسها كافة قواعد ومبادئ و نظريات

القانون الاداري »²

2- المرافق العامة الادارية هي «المرافق العامة التقليدية التي ينصب نشاطها على وظائف الدولة الاساسية في

حماية امنها الخارجي و الداخلي، و تولي المهام الاساسية التي تشبع الحاجات و الخدمات العامة للجمهور مثل

مرافق الامن،الدفاع، الصحة، التعليم و القضاء»³

3- « أهم ما يميز المرافق العامة الادارية عن غيرها من المرافق، ان نشاطها يختلف عن النشاط الذي يمارسه

الافراد نظرا لاختلاف طبيعته ، كما ان نفقات هذا المرفق تكون باهظة ، و لا تهدف بطبيعتها الى تحقيق

الربح»¹

¹ - محمد الصغير باعلي . مرجع سابق ، ص.209

² - سعيد السيد علي ، اسس و قواعد القانون الإداري ، (مصر : دار كتاب الحديث ، 1430 هـ / 2009 م) ، ص . 2018

³ - كنعان نواف ، القانون الإداري ، ج.1 ، ط.1 ، (الأردن : دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ص. 325

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

من خلال ما تقدم من تعريفات للمرافق العامة الادارية يتضح جليا ان المرافق العامة الادارية تلك التي قامت من اجلها مبادئ و نظريات القانون الاداري ، و هي التي ينصب على اساسها وظائف الدولة الاساسية التي لا يمكن ان تعهد الى الافراد نظرا لخصوصيتها و تعلقها بسيادة الدولة من جهة او لكونها متعلقة بالواجبات الاساسية للدولة ، كما ان المرافق العامة الادارية تتميز في نشاطها عن الافراد كونها ذات تكلفة عالية و لا تسعى في اهدافها الى تحقيق الربح او الفائدة .

ب - المرافق العامة الاقتصادية (التجارية او الصناعية):

1- « ظهرت هذه المرافق العامة نتيجة ازدياد تدخل الدولة في الحياة العامة خاصة في الميادين الصناعية و التجارية -و التي هي اصلا من شؤون القطاع الخاص و اهتمامات الافراد»² .

2- « تلخص نظرية المرافق العامة الصناعية و التجارية في عبارتين : انه مرفق عام و انما يعمل حسب قواعد الصناعة و التجارة»³ .

3- **المرافق العامة الاقتصادية :** « هي مرافق لا تختلف بطبيعتها عن نوع و جنس الانشطة التي يقبل عليها الافراد ، فهي تمارس نشاطا اقتصاديا سواء كان ماليا او صناعيا او تجاريا او زراعيا ، أي انها تمارس نشاطا من طبيعة صناعية او تجارية ، مثل : مرافق البريد او الكهرباء او الهاتف ... »⁴

¹ - مصلح ممدوح الصرايرة ن القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص . 330

² - محمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 210 .

³ - منصور القاضي ن مترجما ، القانون الإداري ، ج . 2 . ن ط . 1 (بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، 1421 هـ / 2001) ن ص . 260

⁴ - سعيد السيد علي ، أسس و قواعد القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص . 219

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

خلاصة :

من خلال ما تقدم يمكن القول ان المرفق العام الاقتصادي هو الذي يكون مخالفا تماما للمرفق العام الاداري من حيث القانون المطبق او النشاط فالمرفق العام الاقتصادي لا يخضع للقانون الاداري بحكم النشاط الذي يزاوله ذو الطابع التجاري او الصناعي ، و يختلف عن المرفق العام الاداري من حيث الهدف فهو يهدف الى تحقيق الربح و الفائدة حتى و ان كان يقدم نفعا عاما فهو لا يقصده بل هي نتيجة لما يزاوله من نشاط على عكس المرفق العام الاداري .

ثانيا :المعيار الاقليمي

تقسم المرافق العامة بناء على مدى اتساع نشاطها الجغرافي الاقليمي الى : مرافق عامة وطنية ومرافق

عامة محلية .¹

أ- المرافق العامة الوطنية :

1- المرافق العامة الوطنية و هي : « المرافق العامة التي تمارس نشاطها على كافة اقليم الدولة ، و تشبع

الحاجات العامة لكافة سكان الدولة مثل الدفاع و الامن و الجمارك و المواصلات السلكية و اللاسلكية و

الصحة »²

2- المرافق العامة الوطنية : «هي المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع انحاء اقليم الدولة و تمول من

خزينة الدولة »

¹ - محمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 211

² - كنعان نواف ، القانون الإداري ، ج.1 ، ط.1 ، (الأردن : دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ص . 326

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

- المرافق القومية (الوطنية) هي: « التي تؤدي خدماتها لجميع سكان الدولة ويمتد نشاطها ليشمل جميع نواحي اقليمها وغالبا ما تكون هذه المرافق ذات اهمية كبرى ، لذلك تحرص الدولة على ان يكون الاشراف عليها منوط بها حتى تؤدي تلك المرافق خدماتها على الوجه الاكمل ، حيث يكون الاختصاص فيها للسلطة الادارية المركزية اي الوزارات و فروعها ¹

ب- المرافق العامة الاقليمية او المحلية :

1- المرافق العامة المحلية (الإقليمية): هي « المرافق العامة التي تنشئها وحدات الادارة المحلية (البلدية او الولاية) ، حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية ، مثل مرفق النظافة البلدية ،مؤسسة النقل الولائي» ² .

2- المرافق العامة المحلية (الاقليمية): هي «التي تقوم بممارسة نشاطها في اطار اقليمي محدود من الدولة كالمحافظات او المدن او القرى مثل مرفق النقل الداخلي في المحافظات او داخل المدن او مرفق النظافة و غيرها التي تشبع حاجات او تؤدي خدمات لمنطقة او مدينة معينة» ³ .

3- المرافق العامة المحلية الاقليمية : هي «المرافق التي تقتصر خدماتها على منطقة محددة او جزء من اقليم الدولة ، حسب نظام التقسيمات في الدولة» ⁴ .

¹- عدنان عمرو ن مبادئ القانون الغداري مرجع سابق ن ص . 137

²- سعيد السيد، أسس و قواعد القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص . 224

³- حمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري و النشاط الإداري)، مرجع سابق ، ص . 212

⁴- نواف كنعان ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص . 326

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

خلاصة :

يتضح من خلال ما تقدم من تعاريف للمرافق العامة الوطنية و المحلية ان المرافق العامة الوطنية هي التي تنشط على كافة التراب العام للدولة و التي تعنى بتقديم خدمة ذات اهمية بالغة على كافة التراب العام للدولة و التي تعنى بتقديم خدمة ذات اهمية بالغة على كافة اقاليم الدولة او معظمها .

و عليه نلاحظ ان التعاريف السابقة الذكر قد اتفقت على ان معيار الانتشار هو المميز للمرافق العامة

الوطنية و ان المرافق العامة المحلية (الاقليمية) هي التي يقتصر نشاطها على تقديم خدمة معينة في اطار اقليم

معين داخل الدولة دون ان يتعداه¹ .

- ثالثا : من حيث الالتزام

- « تقسم المرافق العامة من حيث مدى الزام الادارة العامة لإنشاء المرفق العام الى : مرافق عامة اجبارية و

مرافق عامة اختيارية² ، كما هو موضح فيما يلي :

أ-المرافق العامة الاجبارية :

« هي التي تلتزم السلطة العامة بإنشائها ، لان النشاط الذي تمارسه يدخل في طبيعته في نطاق وظائف الدولة

الاساسية ، و مثلها مرافق الامن و الدفاع و القضاء³»

1- مصلح ممدوح صرايرة ، قانون إداري ، مرجع سابق ، ص . 329

2- محمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري و النشاط الإداري)، مرجع سابق ، ص . 212

3- هاني علي طهراوي ، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، ط5 (الأردن : دار الثقافة للنشر و

التوزيع ، 1435هـ - 2014 م)، ص.274.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

-المرافق العامة الاجبارية هي: « التي يوجب المشرع انشائها ، نظرا لأهميتها و عدم امكانية تركها للقطاع الخاص او لإدارة السلطة الادارية ، مثل مرفق الامن و الدفاع و الصحة و التعليم فهذه مرافق ادارية اجبارية لا يمكن ان تستغني عنها الدولة »¹

ب-المرافق العامة الاختيارية :

1-حينما تخول النصوص للإدارة المختصة بإنشاء المرافق العامة سلطة تقديرية بإنشاء المرافق العامة ، فإننا نكون امام المرافق العامة الاختيارية كما هو الحال بالنسبة لمختلف المرافق و الانشطة المحلية ، وفقا لقانون الولاية و البلدية².

4-المرافق العامة الاختيارية هي تلك المرافق التي تتمتع السلطات العامة بصدد انشائها او عدم انشائها بسلطة تقديرية و حرية تصرف³.

5-المرافق العامة الاختيارية هي ذلك النوع من المرافق التي تتمتع الدولة بسلطة تقديرية واسعة في انشائها و هذا هو الاصل و القاعدة العامة .⁴

خلاصة :

يتضح من خلال التعريفات السابقة ان المرافق العامة وفقا لمعيار الالزام تقسم الى نوعين :مرافق عامة الزامية و هي التي يتم انشائها بصفة الزامية و هي التي يتم انشائها بصفة الزامية و هي التي يتم انشائها بصفة الزامية ووجوبية نظرا لأهميتها مثل مرافق الامن و الدفاع و الصحة و التعليم و النوع الثاني هي المرافق العامة الاختيارية و هي التي تكون فيها السلطة العامة في سياق التقدير بصدد انشائها من عدمه ولها حرية التصرف في ذلك .

¹- عمار عوابدي : القانون الإداري ن ج2 (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2000)، ص.65.

²- محمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص.212.

³- عمار عوابدي : القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.65.

⁴- هاني علي طهراوي ، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري)، مرجع سابق نص.274.

الفصل الأول الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

خلاصة الفصل الاول:

تضمن الفصل الاول من هذه الدراسة الاطار النظري لكل من الوظيفة العمومية من حيث المفهوم من مختلف الجوانب التي عاجلتها وكذا المقاربات النظرية للوظيفة العامة نذكر منها المقاربة الاسلامية و المقاربة الاوروبية او ما يسمى النظام المغلق و المقاربة الامريكية او ما يسمى النظام المفتوح ثم المقاربة او النظرة الاشتراكية للوظيفة العامة لنعرج على معايير التمييز بين الوظيفة العامة و العمل في القطاع الخاص و التوظيف العمومي من حيث المفهوم و الاهمية و كذلك اسباب توفر المناصب الشاغرة للقيام بعملية التوظيف ، ثم مفهوم الموظف العام و كيف عرفه الفقه و التشريع و المعايير التي وضعت لتعريفه ، لنصل الى طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة ، فعرفنا النظرية التي تؤسس نوع الرابطة على اساس التعاقد و الرابطة المبنية على اساس لائحي ، ثم مصادر الحصول على الموظفين فعرفنا المصدر الداخلي المتمثل في النقل و الترقية و المصدر الخارجي المتمثل في نتائج عملية التوظيف .

ثم اخر مبحث تم التطرق فيه الى المرفق العام مفهومه وفق مختلف الاتجاهات ثم تعرفنا على عناصر المرفق العام كمطلب ثاني ، ثم عرجنا الى انواع المرفق العمومي وفق عدة معايير في المطلب الثالث .

الفصل الثاني:

أبعاد إصلاح الوظيفة العامة

المبحث الأول: أهم إصلاحات الوظيفة العامة

لقد ساهم التواجد الفرنسي في الجزائر مدة طويلة في خلق موروث تاريخي تبنته الجزائر بعد الاستقلال لضمان استمرارية المرفق العام وذلك من خلال العمل بالنظام الفرنسي المتعلق بالوظيفة العمومية وكان من المهمات الصعبة التي واجهت الجزائر مهمة الإصلاح الإداري، فالإدارة آنذاك لم تكن مهياً بعد لتحقيق هذا الإصلاح، حيث لم يكن هناك من الموظفين الجزائريين إلا عدد قليل جدا تنقصهم الخبرة والكفاءة وكانت التشريعات الفرنسية معقدة بالنسبة إليهم مما أدى إلى تفشي ظاهرة البيروقراطية في الإدارة العمومية ومن ثم بدأ التفكير في القيام بإصلاحات جديده ووضع تنظيم جديد للوظيفة العمومية وقد كان من أهم هذه الإصلاحات القانون الأساسي رقم 66/133 وكذا الأمر 03/06.

المطلب الأول: القانون الأساسي رقم 66/133 ومجال تطبيقه:

يمكن القول أن أول تشريع للوظيفة العمومية في فترة الاستقلال كان في سنة 1966 وهو الأمر رقم 133/66 وقد كان ساري المفعول إلى غاية سنة 1985 حيث بدأت في أوائل الثمانينات تصدر قوانين وتشريعات لمحاولة وضع انسجام في الرؤية بين القوانين التي تحكم عام الشغل وبين ميدان الوظيفة العمومية وهذا ما ظهر في المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الذي بقي ساري المفعول إلى غاية صدور الأمر رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية والذي ألغى مبدئياً العمل بكل النصوص السابقة المنظمة للوظيفة العمومية.

ففي سنة 1965 شكلت لجنة وزارية تكونت من وزارتي المالية و الداخلية أعدت مشروع قانون عرض في جانفي 1965 على مختلف الوزارات وحزب جبهة التحرير الوطني وكذا النقابات المهنية لإبداء رأيها في المشروع ، ثم عرض بعد ذلك على مجلس الوزراء للمناقشة في ابريل 1966، ثم ناقشه مجلس قيادة الثورة في ماي 1966 وصدر في 02 جوان 1966، الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام

للوظيفة العمومية وهذا القانون تضمن الأسس والمبادئ العامة للوظيفة العمومية تاركا مهمة تحديد نماذج التطبيق للقطاعات المعنية.

ولم يكن صدور القوانين المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر بدءا من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ثم صدور القانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل وبعده المرسوم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على عمال المؤسسات والإدارات العمومية مجرد نصوص قانونية تحدد وتنظم سيرورة الحياة الإدارية لموظفي الإدارات العمومية في الدولة بل إنه يعتبر عملا تأسيسيا العمومية العمومية في الجزائر، إلا أن إرسال وظيفة عمومية وطنية يرتبط بمدى تناسق هذه النصوص حول المفاهيم والأسس الكبرى للوظيفة العمومية، إلا أن التناقص الكبير وعدم وضوح الصورة الكاملة في تبني نظام واضح للوظيفة العمومية عن القطاع الخاص، وتارة أخرى يتم توحيد النظام بين ميدان الوظيفة العمومية وقطاع الشغل مثل القانون 12/78 الصادر سنة 1978 ثم تم التراجع عن هذه الفكرة سنة 1990 من خلال القانون 11/90.

وبما أن الأمر 66/133 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46 من نفس السنة قد كان ساري المفعول إلى غاية سنة 1985 حيث بدأت في أوائل الثمانينات تصدر القوانين وتشريعات في محاولة لوضع انسجام بين القوانين التي تحكم عالم الشغل وبين قانون الوظيفة العمومي، وهذا ما ظهر في المرسوم رقم 85/59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات وقد نص هذا الأمر على أن الوظيفة العمومية هي النظام العام الذي يطبق على العاملين في مؤسسات الدولة من مختلف أنواعها من أبسط موظف إلى أعلى موظف سام ويخضعون جميعا إلى نفس التشريع، كما حدد كذلك الشروط العامة للتوظيف في المادتين 24 و25 وهي التمتع بالجنسية الجزائرية، التمتع بالحقوق الوطنية وحسن السيرة وأن لا يكون الشخص قد وقف موقفا معاديا لحرب التحرير وان يكون في وضع ملائم إتجاه الخدمة الوطنية كما أضاف هذا المرسوم شرط الإمام باللغة العربية نظرا لأهمية التعريب آنذاك وقد اخذ المشروع بعدة طرق في التوظيف أهمها:

حرية الإدارة المطلقة في الاختيار موظفيها وهذه الطريقة لا تعتمد على شروط مسبقة لتولي الوظائف العامة، ولا يستلزم الأمر في هذا النوع من وسائل التوظيف سوى وفاء الموظف وإخلاصه وولائه للسلطة، والجزائر تأخذ بهذا الأسلوب بالنسبة للوظائف العليا فقط، وقد حددها المرسوم 66/140 على سبيل حصر في:

الأمين العام للحكومة، الأمناء العامون للوزارات، المفتشون العامون في الوزارات، المدير ونوابه في الإدارات المركزية، السفراء القناصل الولاية الأمناء العامون للولايات، أمين الخزينة العامة، رئيس الجامعة وقد اقرّ المشروع الجزائري هذه الطريقة بالنسبة لشغل الوظائف بصفة عامة وقد نصت المادة 26 من المرسوم المذكور سابقا على أن يتم تعيين الموظفين تبعا لإحدى الطريقتين الآتيتين أو بهما معا:

- مسابقات عن طريق الشهادات ومسابقات عن طريق الاختبارات¹

- ولقد اعتبر البعض أن صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة يمثل أهم حدث في تاريخ المؤسسات الإدارية في الجزائر، ثم إن فئة الموظفين بالذات كثيرا ما انتظرت صدور هذا القانون على الأقل لتحديد مجال الحقوق الوظيفية والواجبات واعتراف ببيان الأسباب أن الوظيفة العمومية مرت بمراحل صعبة طوال المرحلة الاستعمارية حيث كانت آنذاك حكرا على الفرنسيين وكان التوظيف على أساس المسابقات من بين المرشحين الذين يحملون المؤهلات المطلوبة لشغل الوظيفة أما في ظل الأمر 66-133 لم يعد بالإمكان اعتماد نظام المسابقات نظرا لعدم وجود الوقت كما انه لم يكن بالإمكان المحافظة على مستوى التعليم اللازم وذلك لعدم وجود مرشحين.

أما عن مجال تطبيق هذا الأمر جاء بيان الأسباب واضحا في استبعاد رجال القضاء وأعضاء الجيش الوطني الشعبي والقائمون بشعائر الدين، وهو ما تؤكد في المادة الأولى من هذا الأمر أما بخصوص المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فقد اعترف البيان بان هناك ضررا لحق بالدولة وثبت في المرحلة

¹ - www.startimes.com تم الإطلاع على الموقع يوم 01-05-2020 على الساعة 16:00.

الانتقالية وتمثل في ترك تباين كبير في مجال الرواتب والتقاعد والفوائد الاجتماعية بين طبقتين من المصالح العمومية، وإذا كانت الدولة الجزائرية في المرحلة الانتقالية قد شهدت تباينا كبيرا فيما يخص الرواتب و الأجور بين قطاع الوظيفة العمومية و كانت رواتبه ضعيفة عكس الطاع الصناعي و التجاري الذي كتنت أجور موظفيه مرتفعة فهذا الأمر شكل خلافا كبيرا ولا يمكن أن يحدث في دولة اشتراكية التوجه وترمي بقوانينها ومؤسستها إلى تحقيق العدالة الاجتماعية ولقد اعتبر بيان الأسباب أنا الأجور في القطاع الاقتصادي هو بمثابة مزايدة تحدث في عام الشغل ضد الإدارات العمومية وأنشأ الأمر 133 /66 هيئة استشارية في مجال الوظيفة العمومية كالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وأعلن عن صدور مرسوم مستقبلا يضبط أحكامه كما أنشأ اللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية.

ومن هنا جاء الأمر المذكور لإرساء جملة من المبادئ في مجال الوظيفة العامة على الأقل منها، مساواة المواطنين في الالتحاق بالوظيفة العامة، حق الموظف في المشاركة في التسيير من خلال الهياكل المختصة المتمثلة في اللجان الإدارية واللجان التقنية وهو ما جعل الوظيفة العامة تعرف خصوصيات اختلفت عن المرحلة السابقة أهمها:

- الاستقرار الوظيفي الناتج عن ضمان المسار المهني للموظف.

- جزارة الوظيفة العامة من حيث المنظومة القانونية و صدور قانون منفصل عن الإدارة الفرنسية.

ثم صدر القانون العام الأساسي للعامل بموجب القانون 78-12 بتاريخ 5 غشت 1978 وتضمن 217 مادة وجاءت المادة الأولى منه لتعرف العامل بأنه: "كل من يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني" بما يفهم منه أن المشرع أراد بهذا النص أن يكون بمثابة قانون إطار ونصا مرجعيا وأساسيا ذو طابع توحيدى بين جميع القطاعات. والدليل أن القانون 78-12 حمل عنوان "أساسي عام ثم أعطى تعريفا واسعا للعامل مستمد من الميثاق الوطني ينطبق على العاملين في القطاع الصناعي والتجاري وأيضا العاملين في القطاع الإداري ومجال الوظيفة العمومية لان الموظف

في هذا القطاع يعيش هو الآخر من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ثم أن القانون الأساسي العام للعامل صدر في عز أوج المرحلة الاشتراكية وبعد قرابة ثمانية سنوات من صدور الأوامر المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات. فالنبرة التوحيدية في هذا القانون واضحة لأسباب إيديولوجية صرفة فطالما كانت الدولة في توجهها اشتراكية حسب دستور 1976 كان عليها أن توحد الإطار القانوني لجميع العاملين أيا كان مجال النشاط وقطاع العمل وهو ما جاء به قانون 1978.

وكان هدف السلطات العمومية ساعة إقرار هذا النص التوحيدي المتعلق بعالم الشغل هو ترسيخ الفكرة السائدة آنذاك لأن الوظيفة العامة لا يمكنها القيام بدور المحرك للتنمية إلا إذا كانت وظيفة عمومية وطنية بمعنى إدماجها في مجموع النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي للبلاد .

غير أن الدارس لقواعد هذا القانون فيما يخص أحكام الإلغاء يلاحظ أن المشرع لم يصرح بإلغاء الأمر 133/66 سالف الذكر والمتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، بل جاءت المادة 216 منه بصياغة عامة مفادها تلغى النصوص المخالفة لهذا القانون وليس هناك أي إلغاء صريح للأمر 66-133 .

ولقد طرح الدكتور مسعود منتري سؤالاً جوهرياً بعد صدور القانون الأساسي العام للعامل مفاده مجال تطبيق هذا النص على الموظفين العموميين والذين ارتبطوا أساساً بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة الصادر في 2 جوان 1966 . وهو ما جعلنا على حد قوله أمام عدم إمكانية الجمع بين نص ذو طابع ليبرالي مستمد أساساً من التشريع الفرنسي وبين نص ذو طابع اشتراكي هو القانون الأساسي العام للعامل الصادر سنة 1978.

ولا ينبغي أن تصرف النظر عن أمر آخر أن تعميم تطبيق القانون 12/78 عرف العديد من العوائق في قطاع الوظيفة العامة هذا الأخير الذي تميز بخصوصياته المميزة عن القطاع الاقتصادي التي حملها الأمر 133/66 ونصوص تطبيقية أخرى، فصار من غير المعقول التضحية بهذا الكم الهائل من النصوص الصادرة في

سنوات عديدة ومحوها لترك المجال فقط للقانون 12/78 ومن هنا تعين التصريح بفشل الوحدة بين جميع العاملين في منظومة قانونية واحدة نظرا لاختلاف كل قطاع عن الآخر.

ثم أن المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي كانت تدار بسلسلة الأوامر ومتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات هذا التسيير الذي منح العمال مكانة مميزة تطبيقا لفكرة العامل المنتج و المسير.¹ فأصبح تواجد العمال في كل خلايا التسيير الخاصة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية، ويتعذر تطبيق هذه الفكرة في قطاع الوظيفة العامة.

ثم صدر المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة. وتضمن هذا المرسوم 150 مادة والشيء اللافت للنظر بالنسبة لهذا النص الجديد: - أنه اعتمد أساسا على المادة 2 من القانون 12/78 بما يعني أن المشرع جعل من القانون الأساسي العام للعامل نصا مرجعيا، وهو ما يؤكد الطابع الوحدوي لهذا القانون، فأراد المشرع تعميمه بموجب مرسوم يطبق في مجال الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية.

حمل هذا المرسوم عنوان "القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارات صيغة العمومية واضحة جلية في النص.

- استعمل المرسوم مصطلح "العامل بدل" الموظف بما يؤكد نية التوحيد على الأقل من حيث المصطلح. فمهما اختلف قطاع النشاط فثمة عامل يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يهم إن كان المرفق العام ذو طابع إداري أم اقتصادي.

- جاء مرسوم 1985 ليعلن صراحة عن إلغاء كم هائل من المراسيم التي صدرت لتطبيق مقتضيات الأمر 133/66 المتعلق بالوظيفة العمومية من ذلك المرسوم 134/66 والمرسوم 135/66 والمرسوم

¹ - الجريدة الرسمية رقم 32 لسنة 1978.

138/66 والمرسوم 139/66 والمرسوم 142/66 والمرسوم 150/66 والمرسوم 151/66 وكلها مراسيم صدرت لتحسيد وتوضيح كفاءات تطبيق نصوص جاء بها أمر 133/66.

من اللافت للنظر أن المرسوم 59/85 وضمن مقتضيات النص نجده اعتمد على الأمر 133/66 والقانون 12/78 معا.

وقد حمل المرسوم المذكور حسب ما طرحه الدكتور سعيد مقدم إشكالية كبيرة تمثلت في انه هل جاء المرسوم بديلا عن الأمر 133/66، وإذا كان الأمر كذلك فلماذا لم يتم التصريح بإلغاء الأمر 133/66 ظلت هذه الإشكالية مطروحة على الصعيد القضائي والإداري، وتعد هذه المرحلة من أغمض و اعقد المراحل التي مر بها قطاع الوظيفة العامة لا لشيء إلا بسبب التساؤلات التي تم طرحها على الصعيد القانوني وعلى صعيد المنازعات الإدارية و يأتي على رأسها كيف مرسوم وهو نص تنظيمي أن يفرغ أمرا من محتواه وهو نص ذو طابع تنظيمي وصدر عن السلطة التنظيمية منفردة رغم أن سنة 1985م السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني كانت تعمل بشكل عادي ومنتظم. فعلى مستوى المصطلحات مثلا تم الاستغناء عن مصطلح "الموظف والمكرس بموجب الأمر 133/66 بمصطلح العامل المعتمد في مرسوم 1985. كما تم الاستغناء عن مصطلح "الترسيم" وتم استبداله بمصطلح "التثبيت".

واحدث المرسوم تغييرا في أحكام الترقية اقل ما يمكن أن يقال عنه انه تغيير جذري مما عمق في درجة الإشكاليات المطروحة على علاقة المرسوم 85 بالأمر 133/66.¹

المطلب الثاني: الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية:

لقد عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر على مدى خمسة عقود عدة تغييرات استهدفت تكييفها وملائمتها مع التطورات التي تعرفها الإدارة العامة، انتهت سنة 2006 بصدر الأمر 03/06 المتضمن

¹ - عبد الجليل مفتاح، نظرة على القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة المنتدى القانوني، (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 7، أبريل 2010) ص 11.

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي جاء كقطيعة مع كل النصوص القانونية المنظمة لقطاع الوظيفة العمومية منذ الاستقلال. وهذا بالنظر إلى جملة الخصائص المميزة له . ويعد قانون الوظيفة العمومية 03/06 رغم الإصلاح الذي يحمله في طياته والذي يمس الوظيفة العمومية في كل جزئياتها إلا أنه يعد أيضا امتدادا للقوانين السابقة وهذا من خلال تكريسه للأسس والمبادئ التقليدية في الإدارة العمومية والانفتاح على الحقائق الجديدة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية. فالأمر 03/06 لم يتخلى عن هذه المبادئ ولم يغير فيها وإنما كرسها واعتمدها كأسس تنبني عليها الوظيفة العمومية الجزائرية العصرية.

فلقد جاء الأمر 03/06 ليحدث إصلاحا شاملا وعميقا في قطاع الوظيفة العمومية وهذا من خلال اعتماده على نص كامل وليس مجرد تعديلات طفيفة لبعض نصوص القوانين القديمة مما يعكس إرادة المشرع في إحداث تغيير جذري في قطاع الوظيفة العمومية وقد مس هذا التغيير والإصلاح كل موضوعات الوظيفة العمومية بدءا من المبادئ والأسس التي تقوم عليها فكان الإصلاح عن طريق تكريس مبادئ وأسس الوظيفة العمومية.¹

أولا: الإصلاح عن طريق تكريس مبادئ وأسس الوظيفة العمومية :

يحدد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المبادئ والقواعد الأساسية لتنظيم العنصر البشري في الإدارة العمومية. وذلك من خلال إقراره لنظام المسار المهني (نظام السلك) كاختيار أساسي للوظيفة العمومية في الجزائر، وأيضا من خلال تنظيمه لمختلف مراحل المسار المهني للموظف بدءا من التوظيف مروراً بالترقية والتقييم ونظام التأديب وتحديد الحقوق والواجبات، وكذا النص على مشاركة الموظفين في تنظيم وتسيير حياتهم المهنية داخل الإدارة العامة.

¹ - رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية على درب التحديث، الطبعة الأولى (الدار البيضاء، المغرب، المطبعة الجديدة) ص

وانطلاقاً من هذا نظم الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة الموظف والمبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في كل النظم المقارنة التي اعترفت بها قديماً، مثل مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية ومنه خلق نظام توظيفي تأسس على طريقتي التوظيف على أساس الشهادات ومبدأ الكفاءة والاستحقاق من خلال تنظيمه لعملية الترقية والتقييم، وكذا تقييمه لوضعيات الموظف و نظامه التأديبي الذي يقوم على مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف وبين السير العادي للإدارة بانتظام واطراد كما أن القانون الأساسي يكرس القواعد الأساسية لاشراك الموظفين في تسيير شؤونهم.

وقد نص الأمر على مبدأ المساواة صراحة و اقره في المادة 74 بنصه: "على أن التوظيف يخضع لمبدأ المساواة من اجل الالتحاق بالوظائف العامة " وبهذا يكون الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 قد قطع الطريق أمام كل تمييز مهما كان نوعه وهذا إيماناً من الدولة الجزائرية بان الإصلاحات والتقدم لا يتم إلا بتوحيد وتضافر جهود أبناء البلد الواحد دون أي إقصاء وتميز وتمهيش وهذا لا يكون إلا من خلال المساواة بينهم ومعاملتهم دون أي تمييز أو إقصاء.

كما يعتبر مبدأ الجدارة من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية لأن الجدارة معيار لتولي أو شغل وظيفة عمومية والبقاء فيها بعد أن يثبت شاغل هذه الوظيفة كفاءته وقدرته وصلاحيته بعيداً عن المحسوبية و المحاباة، ومبدأ الجدارة لا يقتصر تطبيقه في الدخول إلى الوظيفة العمومية وشغل منصب معين فقط بكفاءة واستحقاق، وإنما يمتد مبدأ الجدارة إلى كل المسار المهني للموظف من ترسيم وتثبيت في المنصب وترقية وتقييم وحصوله على مكافآت وأوسمة تشريعية.

ويعد مبدأ المساواة الإطار الذي يحكم الوظيفة العمومية حيث يعتبر حجر الزاوية في كل تنظيم للحقوق والحريات العامة فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد بغيره ينتفي معنى الديمقراطية وينهار كل مدلول للحرية كما يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في تقلد الوظائف العامة، لأن أساس خضوع الإدارة

لهذا المبدأ تمليه الاعتبارات العلمية واعتبارات العدالة الاجتماعية، فهو يستند إلى طبيعة إنشاء و وجود المرافق العامة في الدولة والتي وجدت لخدمة جميع الأفراد على قدم المساواة، ويقصد بمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة المنصوص عليه في الدستور الجزائري هو الاعتراف لجميع المواطنين بحق الالتحاق بشغل مهنة أو تقلد وظيفة عامة في الإدارة الجزائرية العمومية، ومنه فتطبيق مبدأ المساواة يساعد على طمأننة الباحث على وظيفة في إدارة ما هذا من جهة ومن جهة أخرى يحقق هذا المبدأ لإدارة فرصة من اجل اختيار الأحسن والأكفأ.

وظهر مبدأ المساواة في معظم البلدان اقتداء بما ورد في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر بعد الثورة الفرنسية 1789 والإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 كما تنص المادة 21 منه على أنه يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده "وتناولته أيضا موثيق وإعلانات المنظمات الدولية و الإقليمية، كما نادى به جميع الأديان السماوية وبالخصوص الشريعة الإسلامية، حيث كان يطبق بصفة مطلقة بين كافة الأفراد ومنه فقانون الوظيفة العمومية استلهم من إعلان حقوق الإنسان والمواطن عدة مبادئ مثل "الناس يولدون وبيقون أحرار ومتساوين في الحقوق والفروق الاجتماعية ولا يمكن أن تبنى إلا على المنفعة العامة".

وعليه فان تكريس مبدأ المساواة ينتج عنه تطبيق مبدأ المسابقات كآلية للولوج للوظيفة العامة ومنه وضع حد للامتيازات ويكرس من جهة أخرى الاستحقاق والمساواة ومن جهة أخرى إعطاء المصادقية لإجراء المسابقات الخاصة بالتوظيف.¹

وقد بين المشرع الجزائري مظاهر مبدأ المساواة أولا من خلال التزام مختلف الدساتير بهذا المبدأ حيث نص الدستور 1963 في المادة 10 منه على أن المهام الرئيسية للدولة الجزائرية "مقاوم لكل نوع من التمييز وجاءت المادة 12 تنص على مساواة كل الجزائريين في الحقوق والواجبات أما دستور 1976 فتناول مجموعة

¹ - نادية البرنوصي، المستجدات الدستورية في مجال الوظيفة العمومية، التقرير العام حول المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، مداخلة قدمت بقصر المؤتمرات، بالصخيرات، المغرب، يونيو، 2013.

من الحقوق الأساسية للمواطن حيث نصت المادة 44 منه على أن "وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين وهي في متناولهم بالتساوي وبدون أي شروط المتعلقة بالاستحقاق الأهلية ثم بصدر دستور 1989 عرفت الجزائر التعددية السياسية، وضمانات أكبر بالنسبة للحقوق الأساسية فحاء في المادة 48 الفقرة الأولى ما يلي "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون وأخيرا دستور 1996 و المعدل سنة 2016، جاءت المادة 63 منه حيث تتيح الفرصة لجميع المواطنين بدون استثناء في تقلد الوظائف العامة في الدولة، دون أي شرط عدى الشروط التي يحددها القانون الأساسي من شرط السن والجنسية واللياقة البدنية وإعفاء من الخدمة الوطنية والتمتع بالحقوق السياسية والمدنية.

كما عرف هذا المبدأ في قوانين سابقة، تم النص عليها قبل صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 فحاء الأمر 133/66 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في عرض بيان الأسباب المعنون بمبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية ما يلي " يسود النظام الحقوقي للوظيفة العمومية مبدأ هام وهو مبدأ مساواة دخول جميع الجزائريين إليها ثم بصدر القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78 الصادر في 05/08/1978، ونصت المادة 7 الفقرة 2 على أن " العمال سواسية في الحقوق والواجبات يتقاضون عن العمل الواحد أجورا متماثلة وينتفعون بمزايا واحدة " إذا تساوى في التأهيل و المردودية، كما كرس هذا المبدأ في المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على العمال بمؤسسات الإدارات العمومية، وهو المرسوم المطبق آنذاك على ميدان نشاط الوظيفة العمومية وذلك في المادة 3 منه التي تنص على أن الالتحاق بالوظائف العامة يجب أن يكون بطريقة المسابقة، وهي الطريقة المثلى التي تعكس العمل بمبدأ المساواة ، نفس الشيء ذهب إليه المشرع في المادة 27 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 ومنه فالمبدأ العام الذي يحققه هذا المبدأ هو المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون

ويترتب عنه عدم التمييز بين الأفراد في تولي الوظائف العامة، بسبب يرجع إلى الأصل أو اللون أو العقيدة أو الجنس وتكون الأولوية لمن تتوفر فيه الشروط القانونية المحددة والجدارة لشغل الوظيفة.

وان الأسباب والدوافع التي كانت وراء ظهور وتطور مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية، هي إمكانية كل شخص من الاستفادة من الحقوق والواجبات التي تتضمنها القواعد القانونية المقررة في الوظيفة العامة متى توفرت فيه الشروط التي تتطلبها هذه الأخيرة إلا أنه وبالرغم من تنظيم هذه الحقوق والواجبات إلا أنه تطلب الأمر تنظيم المزيد من الضمانات في القوانين المنظمة للوظيفة العمومية.¹

ومن أهم الضمانات لتكريس مبدأ المساواة ما يلي:

1. الإعلان كضمانة لمبدأ المساواة يتجسد مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية من الناحية العملية في المسابقات من اجل الدخول للوظيفة العمومية، وعليه وجب الإعلام والإعلان عن هذه المسابقات حتى يتسنى للمواطنين أو المرشحين الراغبين في الترشح للوظائف العمومية، من الدخول فيها وممارسة حقهم في الولوج إلى الوظائف العمومية، كما أن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، يتعارض مع كل تنظيم سري ومستتر وعلى الإدارة، من أجل إفساح المجال لكل مرشح في أن يعلن عن نفسه أن تنشر وتعلن بالطرق الرسمية عن إعلان شغور أي وظيفة، وقبل أن يجري التعيين عليه .

وعليه فالإدارة مدعوة وفقاً لهذه الضمانات المذكورة أن تنشر وتقوم بالإعلان على كل عملية تمس مسار الحياة المهنية للموظف، من تعيين أو ترقية أو نقل، لأن الإعلان والنشر بحد ذاته يعتبر من المبادئ الأساسية في تنظيم شؤون الوظيفة العمومية و قد كرس القانون الأساسي العامل لوظيفة العمومية هذه الضمانات والمبادئ الأساسية والخاصة بالإعلان والنشر فنجد في نص المادة 80 من القانون 03/06 التي تبين طرق الالتحاق بالوظائف العامة وتجعلها عن طريق المسابقات، وكما هو معروف أن المسابقات يتم الإعلان عنها

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها إصلاحها، الطبعة الثالثة، (القاهرة/ دار الفكر

العربي، 1976) ص 47.

لعموم المواطنين في وسائل الإعلام والنشر في الجرائد الوطنية كما نصت المادة 81 من الأمر 03/06: "يعلن نجاح المرشحين في مسابقة على أساس الاختبارات أو مسابقة على أساس الشهادات أو الاختبار المهني من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الاستحقاق"، حيث تبين المادة المذكورة على ضمان إعلان النتائج الخاصة للناجحين في المسابقات وذلك ليعطي ضمانا أكبر للأشخاص المرشحين غير الناجحين، كما توضح المادة أيضا أن اللجنة التي تعلن عن النتائج عليها أن تضع قائمة ترتب بموجبها الناجحين، وفقا لمعايير تتضمن درجة الكفاءة والاستحقاق لكل مرشح ناجح.

كما تضمن المادة 96 من القانون 03/06 والتي جاءت في الفصل الثالث منها والمعونة بالتسيير الإداري للمسار المهني للموظف انه يبلغ الموظف بكافة القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية وتنشر كل القرارات الإدارية، التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية وعملية إنهاء مهام الموظفين وذلك في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية.

2- **المسابقات كضمانة لتحقيق مبدأ المساواة لضمان تطبيق مبدأ المساواة يجب أن يختار الموظف بالية** المسابقة والتي تكون في متناول جميع المواطنين الذين يستوفون الشروط المحددة في القانون الأساسي وتكون المسابقة منظمة تنظيميا محكما بما يضمن حقوق المرشحين للالتحاق بالوظائف العامة، من إعلان المسابقات والعلم بتاريخها وكذا القيام بالمسابقات على أسس ومواضيع تؤمن اختيار الأصلح في تقلد هذه الوظائف ويتحكم في نتائجها وإصدارها من قبل لجان لها مطلق الصلاحية، وهو ما نص عليه القانون في نص المواد من 74 و 75 و 80 و 81 من القانون الأساسي العام 03/06 كما نصت المادة 26 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 على أن التوظيف يتم بإجراء المسابقة عن طريق المؤهلات العلمية أو المسابقات الكتابية بالإضافة إلى الترقية الداخلية في صفوف الموظفين الذين ليست لهم مؤهلات علمية، وإنما يتمتع

بتجربة في الميدان، وكفاءة مكتسبة بحكم أقدميتهم، والتي تسمح لهم بتقلد وظائف أعلى في السلم الإداري وتقلد مناصب هامة.¹

3. تجسيد مبدأ المساواة في الترقية: يمكن للموظفين الاستفادة من الترقية من خلال تقييمهم بواسطة تقارير رؤسائهم الإداريين وخبرتهم المهنية المكتسبة من مختلف المناصب التي شغلوها ومن اجل احترام تطبيق هذا المبدأ يجب ان تنظم طرق كفيلة لاختيار الموظفين الجديرين بالترقية وإبراز معايير موضوعية لتقييم الموظف، ومن حق الموظف أن يتلق تقييم وتقدير عن عمله والحصول على علامات يقدر بها الجهد المبذول في أداء وظائفه كما يجب إلزام الإدارة بتنظيم عملية الترقية باعتماد الترتيب الذي يراعي الاستحقاق وهي ملزمة بذلك باسم المساواة في الحقوق.

وقد نص القانون الأساسي على هذه الضمانات الخاصة بترقية كمبادئ عامة في الفصل الرابع المعنون

بتقييم الموظف حيث تبين المادة 98 منه أهداف التقييم وهي :

- الترقية في الدرجة.

- الترقية في الرتبة.

- منح امتيازات مرتبطة بالمراد ودية وتحسين الأداء.

- منح الأوسمة الشرفية والمكافئات.

ومن خلال أهداف التقييم الذي يعود حتما بالفائدة عندما يرقى الموظف من درجة إلى درجة أعلى

كل هذا يجب أن تكون عملية التقييم والترقية في الدرجة والرتبة مبنية على أسس الشفافية ، وهو ما نصت

عليه المادة 97 حيث يخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر دوري ويهدف إلى تقدير مؤهلاته

المهنية كم يجب أن يركز تقييم الموظف على معايير موضوعية حددتها المادة 99 من الأمر 03/06 باحترام

¹ - بوذيان مكلكل، النظام القانوني للوظيفة العمومية، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، ص 136.

الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية ومعايير الكفاءة المهنية ومعايير الفعالية والمردودية ومعايير كيفية الخدمة.

4. **المساواة في تطبيق النظام التأديبي** : يظهر مبدأ المساواة كذلك في النظم التأديبية حيث بمقتضى هذا

المبدأ لا يجوز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعياتهم الاجتماعية والمسؤوليات

التي يتقلدونها متى كانت أخطاء مرتكبة والظروف التي تمت فيها وأثارها موحدة، وفي الحقيقة أن المشرع

الجزائر يأخذ بهذا المبدأ في القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية على غرار القانون 12/78 المتعلق

بالقانون الأساسي العام للعامل حيث نصت المادة 200 منه على انه " يتعرف العامل لعقوبات تأديبية

وعند الاقتضاء للمتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله " ¹.

تطبيق مبدأ الجدارة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يظهر تطبيق مبدأ الجدارة ولاستحقاق

من خلال أسلوب التقييم والترقية الذي يعد معيارا ثابتا للترقية بين الموظفين في التقييم والترقية، حيث أن غياب

الحوار بين السلطة العليا وموظفي المرفق العام هو من بين المعوقات التي تواجهها الإدارة في مجال تسيير الموارد

البشرية، ففي القطاع العام نجد أن العنصر الوحيد لمعرفة تقييم الموظف من طرف السلطة السلمية هو التنقيط

السنوي، حيث تستعمل الإدارة آلية التنقيط من اجل استعمالها في تقييم الموظف، ونظم التقييم في المواد من

إلى 103 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لتنظيم الإطار القانوني

لتقييم الموظف العام، حيث جاءت تحت عنوان تقييم الموظف وذلك في الفصل الرابع من الباب الرابع، حيث

نصت على أهداف التقييم في المادة 98 ومعايير التقييم في المادة 99 منه، حيث يهدف تقييم الموظف إلى

الترقية في الدرجات والترقية في الرتبة ومنح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء، ومنح الأوسمة الشرفية

والمكافآت، كما يركز تقييم الموظف على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير واحترام

الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية الخاصة والكفاءة المهنية والفعالية والمردودية

¹ - كمال رحاوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة (الجزائر، دار النهضة العربية) ص 56.

وكيفية الخدمة، ويمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، على معايير أخرى نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك.

والملاحظ أن الأمر 03/06 ذكر أربعة معايير تقاس بها عملية التقييم ، وكلها تعكس تحقيق مبدأ الجدارة والاستحقاق في تقييم الموظف ، كما نلاحظ أن الأمر 03/06 قد قلص من عدد المعايير المستعملة في التقييم حيث كانت 10 معايير مقتبسة من التعليم المؤرخة في 03/07/ 1968، مع العلم أن هذه التعليمات معمول بها في الإدارة الجزائرية إلى حين صدور النصوص التطبيقية الخاصة بتقييم المنصوص عليه في الأمر 03/06.

كما نرى أن تنصيب المشرع على معايير تقييم في الأمر 03/06 جاء ليكسر عمومية النص حيث انه نص في الفقرة الثانية من المادة الأولى على أنه: "يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة".¹

وعليه فالقانون الأساسي يحدد فقط المبادئ العامة والضمانات الأساسية تاركا المجال للتنظيم للقوانين الأساسية الخاصة، لكي تفصل أكثر في هذه المعايير وتبقى دائما مطابقة للمعايير الأربعة التي نص عليها في المادة 99، وبقراءة نصوص المواد المتعلقة بالتقييم في الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومقارنتها مع النصوص السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر، نلاحظ أن المشروع قد غير مصطلح "التنقيط" والمذكور في الأمر 133/66، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذلك المرسوم 59/85 والمتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على الإدارات والمؤسسات الإدارية إلى مصطلح التقييم".

ومن خلال الاطلاع على أحكام المواد السابقة، نستكشف النية الحسنة للمشرع في إرساء نظام تقييم

أكثر فعالية، وذلك بإدخاله لمفاهيم جديدة لم تنظمها القوانين السابقة، وتمثل هذه المفاهيم في :

¹ - المادة 97 من الأمر 03-06.

- التأكيد على إلزامية تقييم الموظف أثناء مساره المهني ويكون بصورة مستمرة ودورية.
- محاولة ربط التقييم أكثر بالمسار المهني للموظف، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 98 بنصها على انه يهدف تقييم الموظف إلى:
- أ- الترقية في الدرجات.
- ب- الترقية في الرتبة.
- ج- منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء.
- د- منح الأوسمة التشريفية والمكافآت.
- الاعتماد على معايير أكثر موضوعية وضرورة تكييفها، نظرا لخصوصيات بعض مناصب العمل والأسلاك إضافة إلى تكييف مناهج التقييم مع أهداف الإدارة، وطبيعة نشاطها والمشاكل التي تصادفها وذلك بعد استشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وموافقة الهيكل المركزي للوظيفة العامة.
- ضرورة حفظ استمارة التقييم في الملف الإداري للموظف للرجوع إليها عند الحاجة.¹
- وقد كرس الامر 03/06 مبادئ التحفيز المعنوي الذي يدفع إلى الرضا المعنوي والرفع من الأداء الوظيفي للموارد البشرية في الإدارة، وهو ما نصت عليه المواد 112 و113 من الأمر 03/06، ومن خلال منح أوسمة تشريفية ومكافآت للموظفين ذوي الأداء المتميز في شكل شهادات تقديرية او ميدالية استحقاق، وعليه فان الأمر 03/06 اوجد نظام الأوسمة الشرفية و المكافآت بالنسبة للموظفين الذين اثبتوا جدارتهم وقاموا بمجهودات استثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة أثناء تأديتهم لنشاطهم الوظيفي.
- تبقى الإشارة هنا إلى أن الأمر 03/06 قد كرس مفاهيم جديدة في مجال التقييم وأشار إلى أدوات عصرية لتطبيق هذه المفاهيم، إلا أن هذه المضامين مرهونة بصدور النصوص التطبيقية والتنظيمية، التي تفعل

¹ - ذبيح عادل، تقييم الموظف العمومي، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام (كلية الحقوق، جامعة الجزائر)،

هذه المفاهيم وتعيد الاعتبار لوظيفة تسيير الموارد البشرية في الإدارة العمومية، وتعزيز قدرتها على توظيف التقنيات الكفيلة بثمين العمل الإداري والخدمة العمومية، وذلك لأن الطابع الإداري الذي يميز نظام التقييم وما ترتب عنه من مزايدات وانحرافات لا تسري نتائجها على مدى فاعلية الترقية ومصداقيتها فحسب ولكن أيضا على تأثير السلطة الرئاسية على تحسين مردودية الإدارة وما لها من انعكاسات على عدم خلق جو للتنافس وتنمية روح المبادرة لدى الموظفين.

ومنه فمبدأ التقييم مرتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ الجدارة والاستحقاق، وهذا لان نظام التقييم يتوخى خلق جو من التحضير والمنافسة بين الموظفين داخل الوظيفة العمومية، وترجمة القيمة الحقيقية لكل موظف وإظهار ضرورته الأكيدة في مجالات الترقية والأجور، وهذا لا يأتي إلا بتطبيق مبدأ الجدارة والاستحقاق تطبيقا عادلا و سليما لان تحقيق عصرنه الوظيفة العمومية تمر بالضرورة بتبني أدوات واليات لتفضيل أشخاص عن بعضهم البعض .

تعتبر الترقية من المزايا الهامة التي يحصل عليها الموظف وأكثرها أثرا في تحسين مركزه من الناحيتين المالية والأدبية.¹

فمن الناحية المالية تؤدي الترقية إلى زيادة في راتبهم مما يضمن موردا جديدا يتزايد مع كل ترقية ومن الناحية الأدبية يترتب على صعود الموظف في السلم الوظيفي للجهاز الإداري الذي ينتمي إليه وتولي وظائف جديدة ومسؤوليات وكذلك تخلق الترقية نوع من التنافس بين الموظفين وتحفزهم على بذل جهد وإبداع من أجل الوصول إلى المناصب العليا في الإدارة .

إضافة إلى هذا يتم تطبيق مبدأ الجدارة في الترقية حيث نظم الأمر 03/06 الترقية في المواد من 106 الى 110 لتبين كيفية الترقية في الدرجة و الرتبة الخاصة بالموظف ،الترقية هي حق من حقوق الموظف ولا

¹ -A.Rahmani, l'évaluation du personnel dans ka fonction publique - de la natation a l'évaluation potentiel, Op, Cit.

يمنح هذا الحق إلا إذا توافرت شروط معينة، ومن أهم خصائص الترقية هي أنها نظام شرع للموظف العام لتحقيق أغراض عديدة، فهي تعود على الموظف العام بالنفع وذلك لتحفيزه على الجد في العمل وتحسين أداءه الوظيفي، وتعود عليه بزيادة مرتبه وتحقيق رفاه مالي زائد على ما كان يتقاضاه، كما أن الترقية تعود بالنفع على الإدارة من خلال مكافئة الموظفين، الذين تم ترقيتهم و جعلهم قادرين على ممارسة مهام جديدة، ومهام قيادية وهو ما يحقق مبدأ استمرارية المرفق العام.

ويقصد بالترقية بمعناها التنظيمي السليم نقل موظف من وظيفته الى وظيفة ذات مستوى أعلى، وذلك لطبيعة تنظيم الإداري الذي يقضي أن ينشأ في كل جهاز مستويات إدارية متعددة يختلف عددها تبعاً للاختلاف ظروف العمل ونطاقه في كل جهاز إداري وتكون الترقية بالمعنى الصحيح النقل من وظيفة إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى في السلم الإداري من المرتبة الحالية للموظف، وهذا من حيث المسؤوليات والواجبات وتم بقرار إداري يصحبه زيادة في المرتب، وبعض المزايا المعنوية، التي تمثل الترقية في الدرجة والرتبة والانتقال من درجة ورتبة يوجد فيها الموظف إلى درجة ورتبة أعلى مباشرة.¹

لقد نصت المادة 106 من الأمر 03/06 على أن الترقية من درجة إلى درجة أعلى تتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم، وقد وضع الأمر 03/06 معيار الكفاءة والاستحقاق كأساس للترقية من معايير أخرى تقليدية، لأن من أصعب ما يواجه المشرع هو وضع معيار سليم ومتكامل لحساب الترقية، وقد استقرت جهود الفقهاء في كل نظم العالم على نوعين من الترقية وهما الترقية على أساس الأقدمية والترقية على أساس الاختيار (الجدارة والكفاءة)، فالترقية على أساس الأقدمية تحسب من مدة الخدمة المؤداة من الموظف أساساً للترقية من وظيفة إلى أخرى، وتقوم على أساس افتراض أن هناك علاقة وثيقة بين طول مدة خدمة الموظف وبين كفاءته وصلاحيته، أي أن القدم يعتبر قرينة على الكفاءة، وهذا يؤدي إلى وضع قيود على الإدارة عند وضع قواعد تنظم ترقية الموظفين الأكفاء، ويعتمد هذا المعيار على

¹ - محمد أمن قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الإدارية (القاهرة، دار النهضة العربية) 1973، ص 67.

مدة الخدمة التي قضاها الموظف عند ترقيته إلى رتبة أخرى باعتبار أن هناك علاقة وثيقة بين المدة التي يقضيها الموظف في وظيفة ما وتجربة والكفاءة التي يكتسبها.

وللترقية على أساس الأقدمية مزايا أهمها أنها تحقق المساواة والعدالة بين جميع الموظفين في الترقية لأن القانون ينص على المدة اللازمة للترقية من درجة أدنى إلى درجة أعلى وما على الإدارة إلا تطبيقها والأقدمية في مفهوم هذه الطريقة دليل على الصلاحية والكفاءة ومن ثم على الاستحقاق في الترقية، وتعتبر الترقية في هذه الحالة مكافأة من الإدارة للموظف مقابل الخدمة والسنوات التي قضاها في خدمتها.

تكريس الترقية على أساس الأقدمية لمبدأ هام هو الاستقرار الوظيفي الذي تقوم عليه الوظيفة العامة وخاصة ذات النظام المغلق إلا أنها تبعث على الاطمئنان في نفس الموظف.

وكذا سهولة تطبيق نظام الترقية على أساس الأقدمية و ترتبط الترقية في الدرجة بهذا النوع من الترقية على أساس الأقدمية، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري في الأمر 03/06 لا سيما المادة 106 منه وتبالي يعتبر القانون المنظم للوظيفة العمومية التجربة المتوخاة من أقدمية الموظف في وظيفته معيارا لترقيته وتعمل بهذه الصيغة كل الوظائف العمومية عبر العالم على أنه اعتبارا أنها تمثل مكافأة للولاء الذي يتحلى به الموظف تجاه إدارته وكذلك وسيلة تمكنه من تحسين مداخله المتزايدة عبر السنوات التي يقضيها في خدمة الإدارة ويكون هذا النوع من الترقية تلقائيا ومنتظما كان يقترن بانقضاء معينة 3 أو 4 سنوات مثلا بالنسبة لكل الموظفين، كما يمكن أن يجمع بين الأقدمية والاستحقاق في حالة نمط ترقية متفاوتة المدد بناء على عملية التقييم الخاصة بمردودية الموظف وأدائه وسلوكه من قبل رئيسه الإداري.

كما أن الترقية على أساس الاقدمية لها نقائص كونه تؤدي إلى عدم المساواة بين الموظف المجتهد في عمله والمثابر لتحسين مستواه والموظف الذي يهمل واجباته واهم هذه النقائص :

- تقيد الإدارة ومنعها من وضع قواعد عامة تعتمد على الترقية ذوي الكفاءة والمجتهدين.¹

ومن كل ما سبق يتضح أن الطريقة المثلى هي الجمع بين الطريقتين، بحيث تكون الترقية بالأقدمية هي القاعدة في الدرجات السفلى وفي الوظائف التي لا تحتاج للكفايات الممتازة في الدرجات العليا والوظائف المهمة التي تحتاج خبرة وكفاءة كبيرة ويكتسبها الموظف لي طول المدة التي أداها بالخدمة بالقدر الذي تحتاج فيه إلى صفات ذاتية في الموظف كروح الإبداع وحسن المبادرة والابتكار، ولقد حاول الفقهاء التخفيف من عيوب الترقية سواء كانت بطريقة الأقدمية أو بطريقة الاختبار وذلك عن طريق ما عرف بنظام تقارير الكفاءة.

ونظمت الترقية في الأمر 03/06 على أساس الجمع بين الأقدمية والكفاءة حيث تعتمد بعض الأنظمة بطريقة الجمع بين معياري الترقية على أساس الأقدمية والترقية على أساس الجدارة والكفاءة وتكون الترقية بالأقدمية بالنسبة للوظائف الدنيا وتكون على أساس الجدارة للوظائف العليا وتضاف إلى الك توافر شروط أخرى وفقا لطبيعة الوظيفة الشاغرة وعدد المرشحين لشغلها وهو ما أخذ به المشرع الجزائري في نظام الترقية في المادة 107 من الأمر 03/06 بنصها "تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك أو في نفس السلم الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية :

-على أساس الشهادة من بين الموظفين الذي تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة بعد تكوين متخصص عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة ولا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين. وتحدد القوانين الأساسية الخاصة بكيفيات تطبيق أحكام هذه المادة.

¹ - بوزيان مكلكل، المرجع السابق، ص 100.

بتحليل نص المادة نجد أن المشرع الجزائري وهو يحدد المبادئ التي تقوموا عليها الترقية نص على معيار

التأهيل العلمي والأقدمية.

أولاً: **المؤهلات العلمية:** وهي الشهادة المحصل عليها من شهادة جامعية أو شهادة تكوينية أو تلقيه لتكوين متخصص وهذا ما يبين الاهتمام الذي أعطاه المشرع للموظف للرفع من مستواه التعليمي والتكويني وهو ما يعكس مبدأ الجدارة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية.

ثانياً: **على أساس الأقدمية:** وهي الأقدمية المطلوبة بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء حتى لا تكون المحسوبية والمحاباة والولاء، كما نصت عليه المادة 108 على إعفاء الموظف الذي تمت ترقيته من الرتبة إلى أخرى من فترة التبرص لكن جاءت المادة 109 لتعويض ذلك بقولها "تتوقف كل ترقية من فوج إلى فوج اعلي مباشرة كما هو منصوص عليها في المادة 8 من الأمر على متابعة تكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادة المطلوبة.¹

ثالثاً: **مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية:**

المعروف أن أساس مبدأ الاستمرارية التي تقوم عليها الدولة يكمن في تمكين المرافق العمومية من إشباع الحاجيات العامة من المواطنين دون انقطاع وعلى السلطات الإدارية تأمين تشغيل المرافق العامة بصورة منتظمة، فالاستمرارية هي التسيير والعمل المنتظم وعلى هذا الأساس نحدد مفهوم مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة.

كما سعى المشرع من خلال جملة من الأحكام المتضمنة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

التي تشكل التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية .

لم يتطرق المشرع لتحديد مفهوم مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة في القانون

الأساسي العام للوظيفة العمومية، إلا أنه يمكن استخلاص مفهوم لهذا المبدأ من خلال جملة التطبيق الموجودة

¹ - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 112.

في القانون الأساسي العام، وعليه يمكن تحديد مفهومه على أنه: "العلاقة القانونية القائمة بين حقوق الموظف العام وضمائنه المكرسة في القانون الأساسي العام من جهة وبين واجبات النصوص أيضا عليها ضمن القانون الأساسي العام من جهة أخرى"، فالمرشع لما أعطى للموظف بعض الحقوق والضمانات ألزمه بممارستها ولكن بتقييد بشروط محددة، بمعنى انه نظمها وفقا لمجموعة من القواعد وشروط ينبغي توافرها واحترامها للممارسة هذا الحق، فمثلا حق الإضراب والاستقالة المكفولان بنصوص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يعدان حقا للموظف يمارسه لكن بشرط التقييد بما اشترطه القانون لممارسة هذه الحقوق وهذا من اجل ضمان السير الحسن والمنتظم للمرفق العام بشكل عادي وتقديم الخدمة العمومية دون انقطاع تحقيقا لمبدأ السير الحسن بانتظام وباضطراد للمرفق العام .

كما تتجلى مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة في مجموعة من النقاط:

1- في مجال التأديب: ولما كان الموظف العام للوسيلة الأساسية التي لا غنا عنها في تسيير المرافق العامة، وتحقيق الأهداف الموجودة منها استلزم ردع الموظف المنصرف على أداء واجباته الوظيفية عمدا وعلى عدم الحيلولة دون تحقيق الأهداف، إلا أنه في الوقت ذاته كفل المرشع العديد من الضمانات للموظف عند اتحامه بارتكاب ما يخل بواجبات وظيفته وعليه يعد النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، لأنه لا يستهدف العقاب في حد ذاته فقط بل يهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.¹

فالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، قد تضمن مبادئ أساسية تحكم جوانب عدة منها الجانب التأديبي والتي تتمتع بقدر من الثبات والاستقرار.

حيث نجد المرشع قد كرس مجموعة من الضمانات و الحقوق، وقابلها بواجبات الهدف منها حماية الوظيفة ثم حماية الموظف وهذا من خلال توظيف جو يسوده التنظيم، ومن اجل الحفاظ على هذا التنظيم

¹ - عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري (مكتبة الجلاء، المنصورة 1984) ص 608.

ولضمان احترام الواجبات، اقر القانون الأساسي نظاما تأديبيا متكاملا حدد فيه بدقة الأخطاء المهنية وصنفها إلى أربعة درجات، وهذا دون المساس بتكييفها الجزائي وقد قابل المشرع هذه الأخطاء بعقوبات تأديبية صنفها أيضا إلى أربعة درجات جاء الخطأ متناسبا مع العقوبة التأديبية كما نص المشرع من خلال القانون الأساسي على مجموعة ضمانات للموظف المتابع تأديبيا، ومن بين الإجراءات الواجب إتباعها في حالة متابعة موظف بخطأ ما.

ومنه جاءت أحكام التأديب في القانون الأساسي 03/06 محددة وقائمة على مجموعة من الأسس والمبادئ، وهي الإخلال بالواجبات المهنية والمساس بالانضباط أثناء تأدية المهام وتحديد العقوبة على درجة جسامة الخطأ واتخاذ الإجراءات التأديبية من صلاحية السلطة المختصة وبالتعيين، وهذا ما حددته المواد 160،161،162 من الأمر 03/06 كما نشير إلى أن القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر، لا سيما المرسوم 95/85 جاء خاليا من هذه المبادئ أي لم ينص عليها صراحة، وإنما تستشف من خلال صياغة بعض المواد، فمثلا اقر مجلس الدولة بان سكوت لجنة التأديب وامتناعها عن الإدلاء برأيها في قضية إحالتها إليها الإدارة ن من أجل إبداء الرأي في توقيف موظف، بان هذا السكوت غير صحيح وكان يجب عليها إصدار قرار بذلك، ومن ثم تبليغه للإدارة لتنفيذه طبقا لأحكام المواد 127،123 من المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وهي المواد التي تلزم لجنة التأديب بإقرار رأي ملزم فيما يخص العقوبات من الدرجة الثالثة، وبالتالي أكد مجلس الدولة بأنه ليس السكوت وترك التصرف للإدارة مما يجعلها متعسفة ومتجاوزة لسلطتها، كما أن القوانين السابقة للوظيفة العمومية اكتفت بتعداد العقوبات دون تحديد الأخطاء التأديبية.

وبما أن القانون الأساسي يحدد الضمانات الأساسية والمبادئ العامة فقط، فسوف تتولى القوانين الأساسية الخاصة، توضيح باقي الأخطاء المهنية الخاصة ببعض أسلاك الموظفين والمنصوص عليها في المواد

2- من خلال تكريس العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية للموظف اتجاه الإدارة :

لضمان استمرارية المرفق العام والعمل بانتظام و اطراد، اتصفت الوظيفة العمومية بخاصية الديمومة والاستقرار.

ولهذا يقتضي تنظيم العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة تنظيما دائما وبما أن العلاقة الوظيفية تشكل النواة الأساسية والمهمة في مسار الموظف المهني، يكرس القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، العلاقة القانونية الأساسية لهذه العلاقة، وقد كان اتجاه المشرع الجزائري صوب العلاقة القانونية، التي تربط الموظف العام بالإدارة واضحا وذلك لتبنيه للعلاقة التنظيمية واللائحية في كل القوانين والتنظيمات المنظمة للوظيفة العمومية منذ الاستقلال.¹

حيث نص على هذه العلاقة في المذكرة التفسيرية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 133/66 الصادر سنة 1966، وأكد المشرع الجزائري ذلك بعد صدور المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/3/23، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، حيث نص في المادة الخامسة منه على " تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله، بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية موظف ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة" أبقى المشرع على العلاقة القانونية التنظيمية في تكييفه للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة وجعلها أساسية لأنها تخضع للنصوص التنظيمية التي تنظم أيضا شؤون الموظف والإدارة، وهذا جاء في نص المادة 07 من الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 حيث نصت على ما يلي: "يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية" ولما كرس القانون الأساسي، هذه العلاقة بين الموظف والإدارة فإنه جعل الموظف خاضعا لتبعات خاصة باعتباره عونا عموميا يمارس مهامه ونشاطا باسم الدولة وباعتباره كذلك ممثلا لها، وأداة

¹ - بوزيان مكلكل، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كالية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر، مرجع سابق،

تطبيق سياساتها لضمان ما تحمله على عاتقها من أعباء الخدمة العمومية التي تؤديها مرافقها العامة بواسطة فئة الموظفين .

03- في مجال الوضعيات القانونية المتعلقة بالموظف وحركات نقله:

يتم نقل الموظف عادة من أجل توزيع الموظفين في وحدة إدارية معينة أو إدارية مختلفة، بما يكفل حسن سير المرافق العامة، لأنه ليس من المعقول أن يحقق الموظف رغبته في النقل والعمل في جهة غير التي اختارتها له الدولة بانقطاعه عن العمل، لأنه إذا ترك أمر اختيار أماكن عمل الموظفين، ورفضها للموظفين أنفسهم لأختل النظام الوظيفي ولضرورة المصلحة العامة ترك للسلطة الإدارية تقدير وضع الموظفين القابلين للنقل، ووضع كل موظف في المكان الذي يليق بكفاءته وجدارته وهو ما يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة.

وقد عالج المشرع الجزائري في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأحكام المتعلقة بالنقل كما

يلي:¹

"يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية ولما كرس القانون الأساسي هذه العلاقة بين الموظف والإدارة فإنه جعل الموظف خاضعا لتبعات خاصة باعتباره عوناً عمومياً، يمارس مهامها باسم الدولة وباعتباره كذلك ممثلاً لها وأداة تطبيق سياساتها لضمان ما تحمله على عاتقها من أعباء الخدمة التي تؤديها مرافقها العامة بواسطة فئة الموظفين."²

4- في مجال تنظيم الاستقالة: تعرف الاستقالة على أنها رغبة الموظف في ترك العمل أو الوظيفة بصفة

نهائية وقد كرس هذا الحق في الاستقالة في جل قوانين الوظيفة العامة في العالم كما تبناها المشرع الجزائري أيضاً في قوانينه المنظمة لشؤون العاملين والوظيفة العامة لكن ولضمان حسن سير الإدارة العمومية وتكريس مبدأ استمرارية المرفق العام وجب على المشرع تنظيم الاستقالة ولم يتركها حق خالص للموظف، في طلبها بل قيدها

¹ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 87.

² - مرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية.

بشروط معينة من اجل التوفيق بين حق الاستقالة ومبدأ السير العادي للإدارة فقد نص المشرع الجزائري على إحكام الاستقالة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 217 إلى 220 فنص المادة 217 على أن الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي. وهذا يعني أن الأمر 03/06 كرس حق الاستقالة لكن ليس بصفة مطلقة وهذا بسبب اعتبارات المصلحة العامة حيث اشترطت المادة 218 أن تكون الاستقالة مكتوبة وتتضمن إرادة صريحة من الموظف بقطع العلاقة التي تربطه بالإدارة وضمن للمصلحة العامة ومقتضياتها يجب على الموظف أداء الواجبات المنوط به إلى حين صدور قرار عن السلطة المختصة والسلطة المخولة بصلاحيات التعيين، وبالنظر إلى هذه المادة نلاحظ هنا أن القرار المتخذ في الاستقالة يجب أن يكون صريحا عندما نصت المادة 219 أنه يتعين على الموظف أن يؤدي الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة لان الاستقالة لا تتم قانونا إلا بقبولها من الجهة الإدارية المختصة، وهو ما ذهبت إليه المادة 220 التي نصت على انه لا تترتب على الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة لها في صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في اجل أقصاه شهران ابتداء من تاريخ إيداع الطلب وضمنا للموازنة بين المصلحة الخاصة والعامة أعطى القانون اجل شهرين للإدارة للرد على الاستقالة ويمكن بسبب مقتضيات المصلحة العامة تمديد هذا الأجل لشهرين وهذا بتأجيل الموافقة عليها لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل وذلك للضرورة القصوى للمصلحة ومنه نظم القانون الاستقالة بهذا الشكل وخاصة في المادة التي أعطاه للإدارة للرد على طلب الاستقالة وحق تمديد وتأخير الموافقة لشهرين إضافيين لتجنب العطل الذي سوف يطرأ على الإدارة وإخلالها بسيرها العادي والهدف من هذه القاعدة واضح فبامتناع الموظف عن عمله عقب استقالته مباشرة قد يؤدي إلى خلل في السير العادي للإدارة العامة.¹

¹ - تيشات سلوى، التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية، مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية تخصص: تسيير المؤسسات (جامعة بومرداس، ص 2009) ص 13.

5- في مجال الإضراب: إن تعيين الموظف في وظيفة عمومية يعني قبوله في هذه الوظيفة محملة بالتزاماتها

التي تفرضها عليه القوانين والتنظيمات ومن هذه الالتزامات العمل على استمرارية المرافق العامة التي يعمل بها وعلى الموظف أن يتجنب كل ما من شأنه أن يعطل سير هذه المرافق لان تعطيل سير الإدارة وكل المرافق العامة سيتعارض مع أحد القواعد الضابطة له وهو ضرورة سير المرفق بانتظام.

ويعرف الإضراب بأنه الامتناع عن العمل لمدة محدودة مع تمسك المضربين بالوظيفة وهو يستهدف إحداث الضغط والتأثير على السلطة التي تمتلك قدرة تحقيق المطالب التي قام الإضراب من أجلها، وقد اثبت من الواقع غير البعيد أن النداء للإضراب قليلا ما يخضع للأحكام القانونية ، بل هو قضية ظروف مكان وزمان قد يكون أيضا ناتجا عن موازين القوى المتواجدة.

وإذا كان الحق في الإضراب يعتبر واحدا من الحريات السياسية الأساسية لأنه يمثل امتدادا طبيعيا لحرية الاجتماع فضلا عن أهميته العملية في مجال تطوير علاقات العمل ولكنه رغم ذلك يؤدي إلى نتائج بالغة الأهمية لمساسه المباشر بمصالح المجتمع الأساسية لما يترتب عليه إضراب العمال من تهديد خطير لعملية الإنتاج ولما يترتب على إضراب الموظفين من تعريض المرافق العامة للتوقف.

6- مبدأ المشاركة والحوار: جاء في مضمون عرض الأسباب للمشروع التمهيدي للقانون المتضمن

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (2006)، انه وفي إطار تدعيم التشاور في قطاع الوظيفة العمومية يكرس الإطار القانوني للتشاور في مشروع القانون الأساسي في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، كما يستشار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من جهة أخرى حول مشاريع النصوص القانونية ذات العلاقة بقطاع الوظيفة العمومية، والى جانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية تم تكريس هيأت جماعية للتشاور والتي تشكل فضاءات حقيقية للتشاور ومساهمة الموظفين في تسيير مساهمهم المهني والدفاع عن حقوقهم.

إن مبدأ المشاركة في تسيير شؤون الموظفين دفع بالمشروع إلى إنشاء مجموعة من المجالس والأجهزة واللجان التي تعمل وتباحث مع الإدارة في كافة المشاكل والقضايا الوظيفية ، ونظرا لأهمية وجود الأجهزة الاستشارية في أنها الخلية الحية في الإدارة ونظرا للمكانة التي تعطيها للإفراد من حيث إشراكهم في تدارس الأهداف المشتركة ، فظهور مبدأ المشاركة في الإدارة جعلها تنشئ مجالس استشارية تتشكل مناصفة من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة وتعمل هذه اللجان مع الإدارة في حل كافة المشاكل الوظيفية ، واقتراح الحلول المناسبة لها.

إن التشاور كتنقية للمشاركة منبثق عن مبدأ الشورى الذي اعتمده الإسلام، ويعتبر مبدأ ضروري للسير القويم للإدارة، فهو يسمح بتكييف النموذج البيروقراطي الذي تبناه الإدارة مع المتطلبات الجديدة التي تواجهها، ويمكن تحسين نوعية وفعالية القرارات الإدارية المتخذة ويخفف أيضا من حدة العوائق، عن طريق إشراك الموظفين في التسيير وتحقيق الشفافية وتكريس مبدأ الحوار، إن المشاركة في النظام الإداري الجزائري جد محدودة ، وذلك لارتباطها بالمجال القانوني، ومجال تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية هذا من جهة ومن جهة ثانية لكون تسيير شؤون الموظفين مرتكز على تفوق ورجحان كفة السلطة الرئاسية التسلسلية صاحبة سلطة التعيين، كما أن التوازن بين السلطة الإدارية صاحبة التعيين ومشاركة الموظفين يبرز مشكلة أساسية تتمثل في التساؤل التالي "هل يعتبر تمثيل الموظفين والتعبير عن مصالحهم مشاركة في كل مظاهر التسيير، أم فقط ضمانة في مواجهة هذه السلطة الإدارية" وللإجابة عن هذا السؤال يجب الأخذ بعين الاعتبار الظروف والوسط الذي تعمل فيه الإدارة ونوعية العلاقات والروابط المتواجدة بين الإدارة ومحيطها ومستوى تنظيم الموظفين والعاملين ، وكذا مكانة الهيئات التمثيلية ولقد تضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية هياكل الوظيفة العمومية والتي عهد إليها مهمة تنظيم وتسيير شؤون التوظيف والموظفين وهذا نتيجة لاتساع

نشاط الدولة فكان لزاما على المشرع الجزائري أنشاء هيئة عليا مركزية ولجان متخصصة وأشرك في عضويتها مختصين بغرض إصلاح عام وهو تحسين مستوى الوظيفة العمومية في الجزائر.

وقد نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال المادة 55 على هذه الأجهزة و هي :

المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري : تشكل المديرية العامة للوظيفة العمومية الإدارة

الدائمة للدولة، وجهاز تسيير للوظيفة العمومية، كما لها دور هام في التنسيق بين مختلف الإدارات. وهو ما

نصت عليه المادة 56 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كما يلي:"

الهيكل المركزي للوظيفة العمومية إدارة دائمة للدولة....¹

وقد حظيت المديرية العامة للوظيفة العمومية باهتمام السلطات منذ نشأتها بمقتضى مرسوم رقم 62-526

المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 حيث ألحقت برئاسة الحكومة، حيث كلفت تحت اشراف هذه السلطة

بصلاحيات متكاملة تتمثل في جمع العناصر المتصلة بسياسة الوظيفة العمومية والسهر على تنفيذ هذه

السياسة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى في اتخاذ كل المبادرات التي تساهم في تحسين تنظيم المرافق العامة

وسيرها والرفع من قدراتها.²

ثم ألحقت بوزارة الداخلية بمقتضى المرسوم رقم 65-167 المؤرخ في 29 جويلية 1965 المتضمن مهام وزارة

الداخلية في مجال الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ثم وزارة منتدبة ملحقة بمصالح رئاسة الحكومة، ثم

مديرية عامة ملحقة بمصالح رئاسة الجمهورية، وذلك في إطار المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31

ماي 2006³ حيث تنص المادة الأولى من هذا المرسوم على: " تلحق المديرية العامة للوظيفة العمومية المسيرة

¹ الأمر 06-03 المرجع السابق

² هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 83.

³ المرسوم الرئاسي 06-177، المؤرخ في 31 ماي 2006، المتضمن الحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة

الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)، ج ر، عدد 36 صادر في 31 ماي 2006 ص4.

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-191 المؤرخ في 26 صفر 1424 الموافق لـ 28 افريل 2003 1 والمذكور أعلاه برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة) وقد تم الغاء هذا المرسوم، وذلك بصدور المرسوم رقم 13-379 المؤرخ في 18 نوفمبر 2013 يتضمن الغاء المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31 ماي 2006.

تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية: أن التنظيم الجديد للمديرية العامة للوظيفة العمومية في إطار المرسوم التنفيذي رقم 14-194 2 قد اصبح ضخما حيث تشمل المديرية العامة للوظيفة العمومية الموضوعة تحت سلطة المديرية العامة للوظيفة العمومية وفقا للتنظيم الجديد على المفتشية العامة وستة مديريات.

المفتشية العامة: وتعد جهاز دائم للتفتيش والرقابة والتدقيق والتقييم الموضوع تحت سلطة المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري

المديريات: وتشمل مديرية التنظيم والقوانين الأساسية للوظائف العمومية، مديرية ضبط تعداد المستخدمين وتممين الموارد البشرية، مديرية التطبيق والتدقيق، مديرية تنظيم الهياكل الإدارية، مديرية العصرية والتطوير الإداري، مديرية الاعلام الالي، مديرية إدارة الوسائل.

يمثل المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الموضوع تحت سلطة الوزير الأول، السلطة المركزية لتصور سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري وتنفيذها.

وفي هذا الإطار، يتولى المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري مجموعة من المهام نذكر

منها1:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 03-191، المؤرخ في 28 افريل 2003، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 30 صادر في 30 افريل 2003 ص 09.

² المرسوم التنفيذي رقم 14-194، المؤرخ في 03 جويلية 2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ج ر عدد 41 ص الصادرة 06 جويلية 2014 ص 11.

❖ اقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير الضرورية لتنفيذها.

❖ ضمان مطابقة النصوص التي تحكم الموظفين والأعوان العموميين مع المبادئ الأساسية للقانون العام للوظيفة العمومية.

❖ تحديد واعداد الأطر القانونية المتعلقة بالوظائف العمومية وتنظيم المسار المهني للموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية والسهر على تكييفها مع تطور مهام الإدارة العمومية وفي هذا الإطار يكلف بمايلي:

● اعداد الاحكام القانونية الأساسية المشتركة بين الوظائف العمومية وتنفيذها، طبقا للتشريع في مجال الوظيفة العمومية.

● اعداد النصوص الخاصة التي تحكم المسار المهني لمستخدميها، بالاشتراك مع المؤسسات والإدارات العمومية المعنية

● تحديد القواعد المتعلقة بالتوظيف وتنظيم المسابقات للالتحاق بالوظائف العمومية وسيرها

● اعداد منظومة المرتبات ونظام التعويضات الخاصة بالموظفين والأعوان العموميين بالاتصال مع المؤسسات والإدارات المعنية ووفقا للإجراءات المعمول بها وكذا النصوص المتعلقة بتصنيف الوظائف العمومية .

● السهر على تنفيذ الإجراءات المتصلة بتسوية المنازعات الفردية والجماعية بالعمل في قطاع الوظيفة العمومية

● توجيه المؤسسات والإدارات العمومية ومساعدتها في تسوية منازعات الوظيفة العمومية ومتابعة معالجتها

● السهر عند الحاجة بتفسير التشريع والتنظيم المتعلقين بالوظيفة العمومية

¹ المرسوم التنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03 جويلية 2014، المتضمن تحديد صلاحيات المدير العام للوظيفة

العمومية والإصلاح الإداري، ج ر، العدد 41 بتاريخ 06 جويلية 2014، ص 07.

- العمل بالاتصال مع الإدارات المعنية على تامين الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية لا سيما تكوين الموظفين وتحسين مستوياتهم
- إعداد التدابير العامة والخاصة المتعلقة بالوظائف العليا في الدولة، واقتراحها ومتابعة تطبيقها،
- ضمان تسيير المسار المهني للإطارات الذين يشغلون وظائف عليا في الدولة بالاتصال مع السلطات المعنية
- اقتراح كل التدابير التي من شأنها أن تساعد على تحسين الحماية الاجتماعية للموظفين والأعوان وتدعيمها، لا سيما في مجال النظام الاجتماعي والتقاعد بالاتفاق مع المؤسسات المعنية
- المساهمة في وضع إطار للتشاور الاجتماعي والمهني، وفي تحسين الظروف العامة للعمل في قطاع الوظيفة العمومية
- ترشيد التعدادات وتامين الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية وفي هذا الإطار يكلف بما يأتي:
 - ضمان ضبط تعدادات المستخدمين وترشيده في المؤسسات والإدارات العمومية قصد الاستعمال الأمثل للموارد البشرية في الوظيفة العمومية
 - ترقية التسيير التقديري للموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية قصد ضمان التطابق المستمر بين حاجات المؤسسات والإدارات العمومية الى المستخدمين على الصعيدين الكمي والنوعي، ومهام المؤسسات والإدارات العمومية.
 - تحديد المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، بالاشتراك مع وزارة المالية والقطاعات المعنية.
 - تحديد عدد القواعد والشروط المتعلقة بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم وتحديد معارفهم
 - ضمان تخطيط عمليات التكوين التي تحضر للالتحاق بالوظائف العمومية، وفقا لحاجات المؤسسات والإدارات العمومية، كما ونوعا وتنسيق ذلك.

المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: يمثل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة للتشاور طبقا للمادة 58 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

وقد تم تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر مع صدور أول القانون ينظم الوظيفة العمومية بعد الاستقلال وذلك بموجب الأمر رقم 66-133 حيث تنص المادة 12 منه على انشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وكان نصها كما يلي: " ينشأ مجلس للوظيفة العمومية يرأسه رئيس الحكومة او الوزير المكلف بالوظيفة العمومية، ويمكن أن تحال على المجلس الأعلى للوظيفة العمومية كل مسألة ذات طابع هام تم الموظفين...¹ لكن بصدور المرسوم رقم 85-59 تم الغاء المرسوم رقم 66-142 والمتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وهذا طبقا لنص المادة 148 من المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وبصدور الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، أعاد المشرع الجزائري التفكير في ضرورة إنشاء هذا الجهاز وهذا نظرا للمساهمة الكبيرة التي قد يقدمها في سبيل النهوض بقطاع الوظيفة العمومية في بلادنا من خلال قيامه بوضع الخطوط العريضة للسياسات الحكومية في مجال الوظيفة العمومية، والسهر على احترام اخلاقيات المهنة لاسيما وأن العمل في قطاع الوظيفة العمومية قد تعقد وتشعب المهام والنشاطات وتغير محيطه الاقتصادي والسياسي وهو ما يستلزم التأكيد على قيم جديدة مثل النزاهة والحياد في تطبيق القوانين و التنظيمات.²

وفي هذا الإطار جاء الفصل الثاني من الباب الثالث من الأمر رقم 06-03 بعنوان المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وكأن نصها كما يلي: " تنشأ هيئة للتشاور وتسمى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية".³

¹ الأمر 66-133 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية الملغى ، المرجع السابق.

² تيشات سلوى مرجع سابق ص 118.

³ الأمر 06-03، المرجع السابق.

أما فيما يخص اختصاصات ومهام هذا المجلس فقد عددها المادة 59 من نفس الأمر كما نصت المادة 60 من نفس الأمر على كيفية تشكيلها، هذا ونصت المادة 61 من الأمر 06-03 على ضرورة اطلاع رئيس الجمهورية بكل ما يحدث في مجال الوظيفة العمومية.

هيئات الطعن والمشاركة: وفي إطار تعزيز مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية، تم إنشاء ثلاث لجآن وفقا للمادة 62 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث نصت: " تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية:

- لجآن إدارية متساوية الأعضاء

- لجآن الطعن

- لجآن تقنية"

وقد حددت احكام المرسوم رقم 10/48 المؤرخ في 14/01/1984 الهيئات والأجهزة الاستشارية للمستخدمين، المتواجدة على أكثر من مستوى تنظيمي، وطني إقليمي، ومجال عملها.

أ-تشكيلها:

تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو سلك أو مجموعة اسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية، وتتضمن هذه اللجان بالتساوي ممثلين منتخبين عن الموظفين، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بين الاعضاء المعينين بعنوان الإدارة.1

ب-صلاحياتها:

¹ المادة 63 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

تستشار اللجان المتساوية الأعضاء وجوبا في كل المسائل الفردية الناتجة عن تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹، وذلك في المسائل التالية:

- تمديد فترة التربص
- الترقية في الرتبة او الدرجة
- الانتداب التلقائي والنقل الاجباري
- الإحالة على الاستيداع لأسباب شخصية
- العقوبات من الدرجة الثانية
- الجدول السنوي لحركة التنقلات
- الادراج في احدى اسلاك الانتداب
- عدم الموافقة على الاستقالة

والجدير بالذكر، أنه فيما يتعلق برفض قبول الاستقالة، والترقية، في الدرجة، أو في الرتبة، أو التنزيل، والإحالة على التقاعد التلقائي، والتسريح، فإن رأي اللجنة المتساوية الأعضاء يكون ملزما للإدارة، ويجب اتباعه ولا شك أن هذه الحالات تعكس إلزامية إشراك ممثلي الموظفين في اتخاذ القرار المناسب الذي لا تنفرد به الإدارة².
لجان الطعن: هي هيئات متساوية الأعضاء، تتكون من ممثلين عن الإدارة يعينون من بين الأعوان الذين ينتمون إلى أحد الأسلاك المصنفة في السلم 13 على الأقل، ومن ممثلين عن الموظفين يعينون من بين المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء المركزية أو الولائية.

¹ المادة 09 من المرسوم 84-10 المؤرخ في 11 جانفي 1984 المتضمن صلاحيات، تشكيل وتنظيم وعمل اللجان متساوية الأعضاء.

³ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 88.

تنصب هذه الهيئات في كل قطاع وزاري ولدى كل ولاية للنظر في الطعون التي ترفع إليها إما من طرف الإدارة، وإما من طرف الأعوان المعنيين أنفسهم في شأن الآراء الصادرة عن اللجان المتساوية الأعضاء، فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.¹

ويتم ذلك في وفقا لأحكام المرسوم 84-10 السالف الذكر، بالقيام بإخطار رئيس لجنة الطعن المختصة في اجل لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ تبليغه مقرر العقوبة وعل رئيس اللجنة في ظرف 3 أشهر أن يؤكد العقوبة أو يستبدلها باخرى.²

اللجان التقنية: هي هيئات متساوية الأعضاء تشكل فضاء مميّزا لإشراك الموظفين في تنظيم المصالح الإدارية وطبقا للمادة 71 من الأمر 06-03 السالف الذكر تنشأ هذه الجآن التقنية لدى كافة المؤسسات والإدارات العمومية، حيث تختص اللجان التقنية بالمسائل التقنية المحضة، وتستشار هذه اللجان في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل، وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات المعنية وهذا طبقا لنص المادة 70 من الأمر رقم 06-03.

والجدير بالذكر أن ممثلي الإدارة لدى اللجان متساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية، يتم تعيينهم من الهيئة التي لها سلطة التعيين.³

المبحث الثالث: تقييم نظام الوظيفة العامة

المطلب الأول: إيجابيات نظام الوظيفة العامة

¹ تشمل العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربعة أيام الى ثمانية أيام، التنزيل من درجة الى درجتين، النقل الاجباري، اما العقوبة التأديبية من الدرجة الرابعة، فتشمل: التنزيل الى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح.

² سعيد مقدم المرجع السابق ص 368.

³ المادة 72 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

يقوم نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة على عنصرين أساسيين هما النظرة الموضوعية من خلال التركيز على العمل الذي يقوم به الموظف و مبدأ التخصص الذي لا يعتبر الوظيفة مهنة و إنما عملا متخصصا يقوم به الموظف في نفس الظروف التي فيها نفس العمل في المشروعات الخاصة و بناء على ذلك تتمثل أهم خصائص هذا النظام فيما يلي :

أولاً: تعتبر الوظيفة العامة مهنة يلتحق بها الموظف و يتفرغ لها و يكرس وقته و جهده لها طيلة المسار المهني أي منذ توظيفه إلى غاية بلوغه سن التقاعد ، و إنما هي عبارة عن عمل يمارسه خلال فترة زمنية حسب حاجته و حاجة العمل ثم يتركه و قد يعود إليه في أي وقت تبعا لظروفه و ظروف العمل دون أن تنشأ علاقة دامت بينه و بين الوظيفة ، نظرا لقيام ممارسة الوظائف الإدارية على فكرة الممارسة العرضية مما يعني عدم الاستقرار .

ثانياً: ينصب تركيز الوظيفة المشغولة بما تتضمنه من واجبات و مسؤوليات بصرف النظر عن شاغلها و ما يحمله من مؤهلات و أقدمية حيث تقوم الإدارة بتحديد المناصب و الوظائف طبقا لهيكلها التنظيمي ثم تحدد المواصفات المطلوبة في المرشحين لها و كذا تحديد طرق الانتقاء.

ثالثاً: يراعى في عملية اختيار الموظف التخصص الشديد أو الدقيق الذي يرجع إلى طبيعة الوظيفة كما يحدده الخبراء و لا يعين الموظف استنادا إلى درجة ثقافته العامة وإنما على أساس خبرته و مدى معرفته بالعمل الموكول إليه لأنه يعين بوصفه خبيرا متخصصا في عمل محدد بذاته .

رابعا: يمكن إخضاع المرشح الموظف لفترة تجريبية تتراوح ما بين ستة أشهر و سنة قبل تعيينه بشكل نهائي دون أن يعني هذا الأخير انتسابه إلى سلك وظيفي دائم لأنه قد وظيف للقيام بأعباء وظيفية معينة و بالتالي فهو صاحب الحق في هذه الوظيفة دون غيرها .

خامسا : يتعلق استمرار الموظف في ممارسة مهامه بدرجة الانسجام المتحقق بينه و بين الادارة المستخدمة إذ يحق لهذه الاخيرة عزله إذا ما قدرت عدم قيامه بشكل جيد بالمهام الموكلة إليه أو أنه لم يعد كفؤا للوظيفة المعين بها أو عدم انسجام سلوكه الشخصي معها ، كما يمكنها الاستغناء عن خدماته نهائيا في حالة إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها بسبب تغيير هيكلها التنظيمي نظرا لارتباط مصيره بها و في المقابل يمكن للموظف ترك وظيفته إراديا بسبب الأجر المتدني مثلا أو الروتين و الملل نتيجة ممارسة نفس العمل لمدة معينة و من محاسن هذا النظام أنه يعتبر نظاما بسيطا بالرغم من بذل الإدارة لجهد كبير في تصنيف و ترتيب الوظائف الموجودة في الهيكل التنظيمي للإدارة كما تقوم بتحديد معدل عام للأجور يتناسب و العمل و عروض المشاريع الخاصة أي مع متطلبات السوق التجارية قصد تأمين حسن سير المرافق العامة ، و بالتالي لا يمكن تحديد هذه الأجور بشكل تعسفي لأنه لا يمكن لأي شخص الالتحاق بالوظيفة إذا كانت الإدارة العامة تدفع أجورا أقل بكثير من تلك التي تدفعها المشاريع الخاصة بالنسبة لنفس المهام ، في حين تتحمل الإدارة نفقات باهظة بسبب توافد عدد كبير من المرشحين إذا ما كانت تدفع أجورا كبيرة فضلا عن ذلك لا تتحمل الإدارة مهمة وضع أنظمة خاصة بالترقية و التقاعد و الإجازات و غيرها كما يعتبر هذا النظام نظاما مرنا يتماشى و حاجيات الإدارة ، حيث لا تقوم هذه الأخيرة بالتوظيف من أجل التوظيف و إنما لسد حاجيات نوعية معينة كما لا تلتزم بتأمين آخر الوظائف للموظفين الذين تفصلهم ببساطة عندما لا تصبح بحاجة إليهم و تقوم في حالة خلق وظائف جديدة و تحديد مواصفاتها و المؤهلات اللازمة لشغلها قصد اختيار الأشخاص المناسبين لها و يحقق هذا النظام للإدارة دخلا من خلال الاستفادة من الموظفين الذين غالبا ما يكون قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام والخاص ، وهذا من شأنه نقل طرق تحقيق الدخل و الاطراد المتبعة في المشاريع الخاصة إلى الإدارة العامة .

لا يعتبر هذا النظام الادارة العامة عالما قائما بذاته بل هي مفتوحة ، و بالتالي لا يشكل العاملين بها طبقة خاصة منعزلة عن باقي أفراد المجتمع لأنهم لا يكرسون حياتهم لخدمة الادارة التي يستطيعون تركها و الالتحاق

بالعمل في المشاريع الخاصة، وبذلك يساهم هذا النظام في انخراط الإدارة داخل الأمة مادام لا يمنحهم امتيازات تجعلها أعلى درجة من غيرها ، وهذا ما يجعل الموظف يسعى إلى تحقيق الربح من المنصب الذي يشغله بغض النظر عن القطاع الذي ينتمي إليه .

كما تعتبر الوظيفة العامة خدمة عامة و ليست مهنة حرة و تتمتع بصفة الدوام و الاستمرار و الاستقرار حيث يبدأ الموظف حياته الوظيفية في مقتبل العمر ثم يتدرج فيها إلى أن يبلغ سنا متأخرا تنتهي معها حياته الوظيفية كما أن هذا النظام مبسط يعني الإدارة من وضع نظم و إجراءات النقل و الترقيات و الإجازات و الإعارة أو التقاعد ، كما أنه نظام مرن يخول الإدارة أن تعين متى تشاء و تستغني عن من تشاء في أي وقت تستلزم ظروفها ذلك فلا تضخم و لا وساطات و لا ضغوط حيث أنه نظام اقتصادي يحقق الوفرة و الدخل الجيد و يقلل التكاليف و الأعباء المالية بسبب الكفاءة و الإنتاجية العالية التي يوفرها و بسبب التزامه بمبدأ الجدارة في التنفيذ و الاختيار و دفع الأجور حيث أنه نظام لامركزي يقوم على تعدد نظم العمل و الخدمة سواء لدى الحكومة أو لدى القطاعات الخاصة مما يقلل من مخاطر المركزية الاستغلالية و يتيح فرصة أكثر للكفوئين لإيجاد فرص عمل تناسبهم¹ ، فلنظام الخدمة في الحكومة كيان قائم بذاته تميزه عن النظم الخاصة المختلفة فالوظيفة العامة هي مهنة و سلك دائم و ملزم للطرفين دون تعسف فيكرس الموظف نشاطه و وقته الرسمي لشغل الوظيفة متفرغا لها ، تحكم الموظف لدى الدولة نظم و قواعد و اجراءات ترتب حقوق و واجبات دائمة و إن من يعمل بوظيفة ما يمكن أن يرقى لغيرها تبعا لسلم الترقيات كما تلزم الإدارة العامة بتأهيل موظفيها لشغل الوظائف الشاغرة لديها فقد تلغى وظيفة الموظف و لكنه يظل في خدمة الدولة إضافة لذلك فإنها تلزم الدولة بدفع الراتب التقاعدي لمن يخدم فترة زمنية معينة ، ولا تقيد الإدارة العامة حرية الاستقالة إلا لأسباب تقبلها كما لا ننسى حركية المستخدمين بين القطاع الإداري و القطاع الاقتصادي و هذا ما جعل

¹- بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العمومية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، (سعيدة : كلية الحقوق قسم ،

العلوم السياسية، 2015 2014)، ص 10

الإدارة العمومية قطاعا منفتحاً يستفيد من خبرات القطاع الاقتصادي وكذا حرية الإدارات والمؤسسات العمومية في الحصول على الكفاءات و منحها امتيازات لازمة للحفاظ عليها و من إيجابيات هذا النظام أيضاً المرونة في الحصول على الموارد البشرية و في الاستغناء عنها وكذا الاستقرار حيث تعتبر نقطة الاستقرار واحدة من أهم إيجابيات الوظيفة حيث أن الموظف يعرف تماماً مدخلاته الشهرية و السنوية و متى سيحصل عليها و على هذا الأساس يعمل على ترتيب حياته بشكل سهل و كذلك مهام محددة حيث يجد الموظف نفسه في الشركات أو المؤسسات تحت مسمى وظيفي محدد و هذا يعني أن مهامه معروفة تماماً، فليس الحال دائماً بأن يكون بحاجة إلى بذل ضعف الجهود بشكل مستمر لتجنب الفشل وإفساد السمعة كما هو الحال بالعمل الحر إلا إذا كانت بيئة العمل الخاصة بها تنافسية شديدة و هناك كذلك نقطة إيجابية أخرى هي العطل و المناسبات الرسمية المدفوعة الأجر و التأمينات الصحية فالتوظيف في مؤسسة عمومية يجعل للموظف الحق في الحصول على تأمينات صحية إضافية إلى العلاج على نفقة المؤسسة المؤمنة عليه و الرواتب التقاعدية نقطة أخرى قد توضع تحت بند الإيجابيات في الوظيفة وهي الحصول على رواتب تقاعدية مع الوصول لسن المعاش وكذا الجمع بين الوظيفة و عمل آخر فإذا كان الدوام المعتاد هو ثمان أو تسع ساعات فيمكن للموظف الحصول على عمل إضافي براتب إضافي سواء بالفترة الصباحية أو المسائية حسب ظروف العمل¹.

المطلب الثاني: مساوى نظام الوظيفة العامة

بما أن نظام الوظيفة العمومية يتميز بإيجابيات فهو يتميز أيضاً بسلبيات ومن أبرزها عدم توفير الاستقرار الوظيفي للموظف ارتباط تعيينه بالوظيفة التي يشغلها إضافة إلى التعقيد في مجال وصف الوظائف و التخصص الدقيق التي تبنى عليها، كما أنه توجد وظائف يصعب وضع وصف دقيق لها كالتعليم و الطب و الأمن و الصراع الدائم بين القطاع الإداري و القطاع الاقتصادي على الموارد البشرية، وعدم مراعاة خصوصية الإدارة العمومية و النظر إليها كباقي قطاعات النشاط و هذا قد يؤثر على المصلحة العامة و سير المرفق العام و يمكننا

¹ - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 134

أن نظيف سلبية التعقيد ، حيث يتطلب تسيير الوظيفة العمومية وضع الكثير من النصوص القانونية وموردا بشريا مؤهلا للتحكم في مختلف الأسلاك و المسارات المهنية إضافة إلى بروز طبقة من الموظفين منغلقة على نفسها قد يؤدي استقرارها الوظيفي و مركزها الاجتماعي إلى ظهور بعض الظواهر السلبية كالبيروقراطية و الروتين الإداري و مقاومة الإصلاح و التغيير ، و تقييد حرية الإدارة في الحصول و الاستغناء على الموارد البشرية بسبب القيود التي يفرضها هذا النظام فضعف الاهتمام بالتخصص و الاكتفاء بالكفاءة العامة قد يؤدي إلى الحصول على موارد بشرية غير مؤهلة تدفع الإدارة تكلفة باهظة لتكوينها و تأهيلها¹.

كما أنه لا يمكن تطبيق هذا النظام في جميع الدول نظرا لقيامه على وجود إدارة غنية بالأخصائيين ، في حين أن² هناك أعمال لا تستدعي اختصاصات محددة بذاتها و إنما تتطلب نوع من التدريب و التدرج في اكتساب الخبرة العلمية، وهذا لا يمكن الحصول عليه إلا بعد الممارسة داخل الإدارة العامة فيفترض هذا النظام وجود جهاز تعليمي مزود بتخصصات متنوعة و دقيقة يعنى الإدارة من تكوين و تأهيل موظفيها لوظائف معينة و بالتالي يترتب على غيابه عجزها عن إيجاد من تتوفر فيهم المواصفات و المؤهلات المطلوبة لشغل هذه الوظائف كما يفترض أيضا وجود قطاع خاص حيوي يتضمن وجود مشاريع كبيرة مزودة بأخصائيين في كل الميادين يتنقلون بين هذه المشاريع و الإدارة العامة دون إمكانية تصور وجود موظفين يمارسون عمل معين طيلة حياتهم المهنية نظرا لأن ذلك يقضي على الفاعلية و الابداع كما يعطي هذه الأولوية للإنتاجية دون الاهتمام بالأهداف السياسية الأخرى التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها و يتعلق الأمر بتحقيق المصلحة العامة فالإدارة العامة ليست في حقيقتها مشروع كالمشاريع الخاصة التي تسعى إلى تحقيق الدخل و الفائدة و إنما هي تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة و مصالح الأفراد ، و يخضع الموظف كذلك للتأثير السلبي نظرا لطول المدة التي يقضيها في الإدارة العمومية فضلا عن تفشي ظاهرة البيروقراطية و الروتين وكذا عدم الاستقرار فقد

¹- بدري مباركة ، محاضرات في الوظيفة العمومية ، ص، 26.

يبدو الأمر متناقضا قليلا فبعد أن كانت النقطة الأولى في الإيجابيات هي الاستقرار ، نجد أن هناك نقطة من السلبيات هي عدم الاستمرارية لكن المقصود هنا هو أن الوظيفة ليست حكرا على موظف معين ، فقد يكون الموظف مضطرا للخروج منها بسبب بعض المشاكل أو يتم توقيفه لأسباب أخرى حيث لدى بعض المؤسسات استراتيجية معينة في تعامل الموظفين خاصة في ظل عدم استقرار قوانين العمل في معظم البلدان العربية و عدم الحفاظ على حقوق العامل و كذلك ضعف الرواتب حيث أن التغيرات المعيشية قد لا تتواءم مع التغيرات المتباعدة على الراتب فمع سوء الأوضاع الاقتصادية و زيادة الأسعار قد يصبح الموظف غير قادر على تغطية نفقاته كما يتعرض الموظفون للكثير من الضغوط اليومية في العمل التي تنشأ نتيجة بعض المشاكل التي تتراكم في بيئة العمل مسببة له الكثير من التوتر و الإزعاج الذي يقف عائقا في طريق تحقيق النجاح و التفوق في المؤسسة من بينها المنافسة غير الشريفة حيث تلعب المنافسة الشريفة بين زملاء العمل دورا مهما و أساسيا في نجاح العمل و تقدمه و في تحسين نفسية الموظفين و جودة أدائهم المهني ، و لكن للأسف فإن بعض المؤسسات التي يتواجد بها بعض الموظفين الذين يتبعون أسلوب المنافسة غير الشريفة و الذين يقومون بإتباع بعض الأساليب الملتوية أو الكيدية للتشويش على زملائهم ومنعهم من النجاح في العمل ، و ذلك عن طريق خداع مدراء العمل أو التكلم على زملائهم و اتهامهم بأشياء باطلة و كذلك عدم التقدير حيث أن مدير العمي يلعب دورا محوريا في نجاح الموظفين و تحسين جودة أدائهم في العمل ، لذلك فإن عدم تقدير المدراء لأداء و عمل موظفيهم سيساهم بشكل كبير في ملل الموظف و تكاسله وفي شعوره بالاستياء و التوتر الذي يؤثر على نجاح و تقدم الإدارة كما أن غياب التعاون بين الموظفين يخلق جوا من التوتر إذ أن هناك الكثير من الأعمال تتطلب العمل ضمن فريق عمل متكامل و هذا ما يؤثر بشكل ايجابي أو سلبي و ذلك لان غياب التكافؤ و التعاون في فريق العمل المشترك سيؤثر على جو العمل و نفسية الموظف و بالتالي سيؤثر على نجاح العمل و قد يفتقر الموظف أحيانا إلى حب وظيفته فينعكس هذا الافتقار سلبا على أدائه مما يؤثر سلبا على سير المرفق العام و تقديم خدمة ذات مستوى للمواطن .

ومن مساوئ الوظيفة العامة أنها تعاني دائما من تحديات و مشاكل في ظل التطور المستمر و الدائم للأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية في غياب الفكر التنافسي القادر على مواكبة هذه التطورات المتسارعة فأصبحت معظم هذه المشاكل تعرقل تطور هذا النظام في ظل غياب التناسق بين المنصب و الخبرات المطلوبة وكذا ضعف التكوين و عدم استثمار الموارد البشرية على أكمل وجه حيث أن المنهجية المتبعة حاليا في إدارة الموظفين لا تسمح لمن يتمتعون بمهارات تدريبية خاصة بتولي المناصب التي يستحقونها أو بتلقي الراتب المناسب كما لا ننسى الغياب شبه الكلي للتحفيز مع وجود تعليم مناسبة ولا مجارية للتعليم للتطور المعرفي حيث أن هناك أعدادا كبيرة من المتخرجين بغير خبرات علمية و ذو قدرات جامدة يستحيل ولوجهم إلى قطاع الوظيفة العامة و النجاح فيه دون تلقي تربيصات مسبقة .

خلاصة الفصل الثاني :

تضمن الفصل الثاني من هذه الدراسة واقع إصلاحات الوظيفة العامة بالجزائر من خلال معالجة أهم إصلاحات هذه الأخيرة كما ورد في المبحث الأول من هذا الفصل و الذي انقسم بدوره الى مطلبين تم التطرق في المطلب الأول الى القانون الأساسي 66/133 الذي يعد أول قانون صدر في مجال الوظيفة العامة في محاولة للخروج من القوقعة الاستعمارية ثم عاجلنا في المطلب الثاني الامر 03/06 الذي بدوره يعد أهم إصلاح في قطاع الوظيفة العامة أما المبحث الثاني فهو عبارة عن تقييم لنظام الوظيفة العامة من خلال دراسة إيجابيات و سلبيات هذا النظام.

خاتمة

خطت الوظيفة العامة فالجزائر خطوات هامة نتيجة للتغيرات والتطورات التي طرأت بصورة واضحة على المجتمع عموما، و على الادارة خصوصا و انطلاقا من التجارب التي خاضتها الجزائر فيما يخص الوظيفة العمومية ، حاولت في كل مرة منذ فترة الاستقلال و عبر المراحل المختلفة التي مرت بها ، الاستفادة من نقائص كل مرحلة الى ان وصلت الى صياغة القانون الحالي المتمثل بالأمر رقم 03/06 و المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية . الذي يعتبر خلاصة التجارب السابقة ، فالجزائر من حيث عملية التوظيف و كذا كل ما يتعلق بالموظف العام من حقوق و واجبات و تنظيم المسار المهني له ، فهي بمثابة اصلاحات كفيلة بمواكبة التغيرات السياسية و الاقتصادية على الصعيد الداخلي و الخارجي .

و ذلك بغرض النهوض بأداء المرفق العام بما يخدم المصلحة العامة ، و في خضم هذه الدراسة توصلنا الى ان الوظيفة العامة تحتل مكانة هامة داخل المجتمع اذ تعد مؤسسة حية وواقع اجتماعي ملموس نظرا لان الدولة ما هي إلا مفهوم تجريدي ليس له معنى الا من خلال الموظفين الذين تعتمد عليهم في تسيير مرافقها العمومية، وخلصنا كذلك ان التحديد الواضح و الدقيق لمصطلح الوظيفة العامة يعتمد على الرجوع الى الانظمة الوظيفية السائدة في دول العالم ، و التي تعرف نظامين مختلفين و هما نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة و نظام السلك الوظيفي الدائم اي الوظيفة ذات البنية المغلقة ، التي تتبناه الجزائر و هو النظام القائم على فكرة الاحتراف و وجود قانون اساسي للموظفين ينظم حياتهم المهنية منذ توظيفهم الى غاية انتهاء الخدمة . إلا ان هذا لا ينفي تميزه بجملة من العيوب كما هو الحال عليه في النظام المفتوح و هو ماتم التطرق اليه بالفصل الثاني من خلال معالجة مزايا و مساوى نظام الوظيفة العمومية و من خلال هذه الدراسة رينا ان العون فالجزائر لا يكتسب صفة الموظف العام ما لم تتوفر فيه جملة من الشروط بما في ذلك الجنسية الجزائرية،

السن القانونية، وكذا القدرة البدنية و الذهنية التي تخوله لتولي هذا المنصب ، و شروط اخرى اجرائية اي شرط التعيين و الترسيم طبقا للمادة الرابعة من الامر 03/06 السالف الذكر .

كما حدد نفس الامر مجموع الحقوق و الواجبات التي يتمتع بها الموظف العام كما هو منصوص عليه في المواد من 26 الى 54 و استنادا الى ما سبق نستطيع القول ان الامر 03/06 احدث اصلاح عميق و جذري في قطاع الوظيفة العمومية ، من خلال تكريسه لمبادئ دستورية كمبدأ الفصل بين السلطات كما لاحظنا سابقا في عدم ادراج القضاة في القانون الاساسي باعتبار القضاة سلطة ثالثة فالبلاد ، و اعترافه بخصوصية قطاع الوظيفة العامة عن القطاع الخاص ، و استحداثه هيئات المشاركة و الحوار لا سيما المجلس الاعلى للوظيفة العمومية. الا انه و رغم كل هذا لم يصل الى الاصلاح المرجو فلذلك اصبح من الضروري القيام باعادة النظر في نظام الوظيفة العامة ولو بشكل نسبي للوقوف على النقائص المسجلة في هذا القطاع و الاسراع في اصدار نصوص تنظيمية مطبقة للقانون الاساسي و هذا من خلال تحديد مدة زمنية كحد اقصى لاصدارها و من اجل اعادة الانسجام بين القانون الاساسي و بين نصوصه المطبقة و كذا وضع نظام دقيق للترقية في الوظائف العليا على وجه التحديد .

الملخص

الملخص :

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

لكن بعد انتهاء النهج الاشتراكي في شتى الميادين تم إصدار القانون الاساسي للعامل رقم 12/78 الذي أصبح جميع الوظائف بمختلف قطاعاتها بهذا القانون و وحد عالم الشغل ، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 59/85 و المتضمن القانون الأساسي العام للإدارات و المؤسسات و الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري الذي يعتبر تمهيد للتخلي عن النهج الاشتراكي و إعطاء خصوصية للمرافق العامة الإدارية .

و أخيرا تم الإعلان عن مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية بصدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 و هي أيضا مرحلة تجسيد الانفتاح الاقتصادي ، حيث تم بموجب هذه المرحلة التمييز بين المرافق العامة ذات الطابع الإداري و المرافق الاقتصادية .

Résumé:

La fonction publique algérienne a connu plusieurs étapes qui ont eu un impact clair sur le fonctionnement de la fonction publique. Pendant la période de transition après l'indépendance, les lois françaises ont été prorogées jusqu'à la promulgation de la loi organique générale de la fonction publique n ° 66/133, qui a donné une forte impulsion au fonctionnement des services publics et Organisez-le et supprimez-le des effets de la phase de transition.

Mais après avoir adopté l'approche socialiste dans divers domaines, la loi fondamentale pour les travailleurs n ° 78/12 a été publiée, qui a teint tous les emplois dans ses différents secteurs avec cette loi et a uni le monde du travail, jusqu'à la publication du décret exécutif n ° . De nature administrative, qui est considérée comme un prélude à l'abandon de l'approche socialiste et au respect de la vie privée des équipements administratifs publics.

Enfin, la phase de réforme de la fonction publique a été annoncée avec la promulgation de la Loi fondamentale générale sur la fonction publique no 03/06 du 15 juillet 2006, et c'est aussi l'étape de l'incarnation de l'ouverture économique. Dans le cadre de cette phase, une distinction a été faite entre les services publics à caractère administratif et les équipements économiques.

قائمة المصادر

والمراجع

أولا الكتب

- 1- احمد سليمان السعفان ، قانون الوظيفة العامة دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى،(بيروت :منشورات الحلبي الحقوقية ، 2017)
- 2-ح مدي امين عبد الهادي ، ادارة شؤون موظفي الدولة ، اصولها و اساليبها و اصلاحها ، الطبعة الثالثة ، (القاهرة :دار الفكر العربي ، 1976)
- 3-رضوان بوجمعة ، الوظيفة العمومية على درب التحديث ، الطبعة الاولى،(الدار البيضاء ،المغرب : المطبعة الجديدة)
- 4- ربحي مصطفى عليان ، اسس الادارة المعاصرة ، الطبعة الاولى(عمان : دار الصفاء للنشر و التوزيع ، 2007)
- 5- سمعوني زكرياء ، حرية ممارسة الحق النقابي ، (عين مليلة الجزائر : دار الهدى ،2013)
- 6- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور من منظور تسيير الموارد البشرية و اخلاقيات المهنة ، (الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ،2002)
- 7-سامي جمال الدين، التنظيم الاداري للوظيفة العامة، (الاسكندرية : دار الجامعة الجديدة ، 1990)
- 8-عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الاداري ،(المنصورة :مكتبة الجلاء ،1984)
- 9- عبد العزيز السيد الجوهري ، الوظيفة العامة مع التركيز على التشريع الجزائري ، الطبعة الاولى ، (مصر :دار النهضة للنشر ، 2001)
- 10-عثمان سلمان غيلان ، اخلاقيات الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى(بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ، 2014).
- 11-عمار بوضياف ، الوجيز فالقانون الاداري ، الطبعة الثالثة ، (الجزائر: جسور للنشر و التوزيع، 2007)

ثانيا: المراجع بالفرنسية :

levaluation du personnel dans la fonction public de A.rahmani la -12
natation a levaluation potentiel.op.cit

ثالثا قائمة القواميس :

13- المنجد فاللغة و الاعلام ، الطبعة 24 ، (لبنان : دار الشروق ، 1973)

رابعا القوانين و المراسيم التنفيذية :

14- القانون رقم 11/83 المعدل و المتمم المؤرخ في 1983/07/02 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية

15- القانون رقم 20/90 المعدل و المتمم المؤرخ في 1990/02/06 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية
فالعامل و تسويتها وممارسة حق الاضراب، الجريدة الرسمية ، العدد 06.

16- المرسوم الرئاسي 304/07 المؤرخ في 2007/09/29 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين و
نظام دفع اجورهم ، الجريدة الرسمية رقم 61.

17- المرسوم التنفيذي رقم 143/66 المؤرخ في 1966/06/02 المحدد لاختصاصات اللجان المتساوية
الاعضاء و تشكيلها ، تنظيمها و عملها .

18- المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 ، المتضمن القانون النموذجي لعمال الادارات و
المؤسسات العمومية .

19- الجريدة الرسمية رقم 32 لسنة 1978.

20- المادة 97 من الامر 03/06

21- المادة 70 من الامر 03/06

23- المادة 05 من الامر 03/06

خامسا :الرسائل العلمية و المجالات :

- 24- بوزيان مكلكل ، النظام القانوني للوظيفة العمومية ، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري و الفرنسي ،
مذكرة لنيل شهادة الماجستير فالقانون الاداري،(جامعة سيدي بلعباس ، كلية الحقوق ، 2015)
- 25- شوقي بركاني ، الاضراب فالوظيف العمومي ، رسالة ماجستير في قانون الادارة العامة ،(جامعة ام
البواقي :معهد الحقوق و العلوم السياسية ، 2008)
- 26-مجلة القانون و الاعمال ، (المغرب :جامعة الحسن الاول)
- 27- سادسا المواقع الالكترونية :
- 28- www.almany.com
- 29- www.hrdiscution.com
- 30- www.startimes.com

قائمة المحتويات

1	مقدمة
8	الفصل الأول
9	تمهيد
9	المبحث الأول: ماهية الوظيفة العمومية
9	المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة :
13	المطلب الثاني: المقاربات النظرية في تحديد طبيعة الوظيفة العامة
22	المبحث الثاني: ماهية التوظيف وشروطه ومصادره.
22	المطلب الأول: مفهوم التوظيف
23	المطلب الثاني : شروط التوظيف:
25	المطلب الثالث : مصادرة التوظيف:
29	المطلب الرابع : تعريف الموظف العام حقوقه وواجباته:
43	المطلب الخامس: طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة.
46	المبحث الثالث: ماهية المرفق العمومي:
46	المطلب الأول: مفهوم المرفق العمومي:
50	المطلب الثاني: عناصر المرفق العام
53	المطلب الثالث: أنواع المرفق العام
59	خلاصة الفصل الاول:
59	الفصل الثاني
61	المبحث الأول: أهم إصلاحات الوظيفة العامة
61	المطلب الأول: القانون الأساسي رقم 66/133 ومجال تطبيقه:

67	المطلب الثاني :الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية:
97	المبحث الثالث: تقييم نظام الوظيفة العامة.....
97	المطلب الأول :إيجابيات نظام الوظيفة العامة.....
101	المطلب الثاني: مساوى نظام الوظيفة العامة.....
104	خلاصة الفصل الثاني :
104	خاتمة.....
107	الملخص
110	قائمة المصادر والمراجع