



جامعة زيان عاشور الجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم: الحقوق



العلاقة التنظيمية بين الموظف و الإدارة وفق أحكام الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية المعدل والمتمم.

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ
جمال عبد الكريم

إعداد الطالبين:
عيساوي العماري
بن رحمون الصادق

لجنة المناقشة

أ/د:- بوسام بوبكر.....رئيسا
أ/د:- جمال عبد الكريم.....مشرفا و مقرا
أ/د:- بن علية حميد.....ممتحنا

قسم الحقوق شعبة قانون عام

الموسم الجامعي: 2022/2021



جامعة زيان عاشور الجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم: الحقوق



العلاقة التنظيمية بين الموظف و الإدارة وفق أحكام الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية المعدل والمتمم.

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ

جمال عبد الكريم

إعداد الطالبين:

عيساوي العماري

بن رحمون الصادق

لجنة المناقشة

أ/د:- بوسام بوبكر.....رئيسا

أ/د:- جمال عبد الكريم.....مشرفا و مقررا

أ/د:- بن علية حميد.....ممتحنا

قسم الحقوق شعبة قانون عام

الموسم الجامعي: 2022/2021



شكر و تقدير

إن الشكر لله عز وجل على ما وفقنا إليه في إتمام هذا العمل وأنار لنا طريق العلم والمعرفة، كما نتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ الفاضل جمال عبد الكريم الذي شرفنا لقبوله الإشراف على هذه المذكرة وأعطى اهتماماته وإسهاماته البارزة من خلال توجيهاته القيمة .

كما لا ننسى أن نتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع أساتذتنا لمختلف الأطوار التعليمية، و الى كل من قدم يد العون في مساعدتنا على إتمام هذه المذكرة.

المقدمة

ارتبطت الوظيفة العامة بمفهوم نشأة الدولة، وبالإدارة بوجه خاص، تمارس من خلالها نشاطها المرفقي بواسطة موظفيها لتحقيق أهدافها، فتنظيم المرافق العامة يعد من المواضيع الأساسية التي يهتم بها القانون الإداري وكون هذه المرافق عبارة عن أشخاص معنوية لا يمكن أن تعبر عن إرادتها إلا من خلال أشخاص طبيعيين يشكلون ما يعرف بالموظفين العموميين الذين يتمتعون بقدر كبير من الصلاحيات والسلطات المستمدة من وظائفهم وما تستلزم مراكزهم الوظيفية من واجبات لتسييرها.

فقد أصبحت الوظيفة العامة هي المحرك الرئيسي لسياسة الدولة وهي العصب الحقيقي لتحقيق التنمية وأهدافها، فلن تكون التنمية ولن تحقق الأهداف المرسومة من دون إدارة منظمة وعنصر بشري مؤهل فالإدارة ليست مجرد وسائل مادية وهياكل ولوائح وقوانين فحسب بل يضاف إلى ذلك كله الموظف المؤهل لتأدية الأدوار المنوطة به في الخدمة العامة.

فالإدارة العامة يطلب منها خدمة هامة ومهمة عظيمة ولا يتسنى لها النهوض بهذه الأعباء إلا إذا كان لها قوة التنظيم ووضوح الأهداف وكفاءة العنصر البشري وقناعاته بمهمته وإيمانه بالأهداف المسطرة ومعرفته بأنه موظف الدولة وخادم المجتمع، فإذا توفرت الشروط استطاعت الإدارة أن تؤدي وظيفتها وان تقوم بمهمتها على أكمل وجه وكانت في مستوى تطلعات المجتمع وكان الموظف العام راضيا عن عمله وعنصر من عناصر التنمية والتطوير في المجتمع، ولهذا تجتهد الدول لضمان التنمية والبناء ولتحقيق التطور والحفاظ على استقرارها مؤسساتها في تنظيم الوظيفة العامة وتطويرها وتحسينها وإيجاد النصوص والتشريعات اللازمة لمواجهة المستجدات والتكيف معها، وصولا إلى تطوير الموظف العام باعتباره أهم عناصر الإدارة العامة، فالموظف هو الحلقة الرئيسية في عمل الإدارة وهو المسير للمرفق العام والمنفذ للخطط والحريص على تحقيق الأهداف المسطرة، وهو الواجهة والصورة الحية عن الإدارة والدولة أمام مواطنيها.

ويتعلق موضوع هذه الدراسة بعلاقة الموظف بالإدارة في ظل الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المعدل والمتمم، ويخرج عن نطاق هذه الدراسة القطاع الاقتصادي الذي يخضع في تنظيمه إلى قانون العمل، وكذا بعض أصناف أعوان الدولة المذكورين بموجب المادة 02 من الأمر 03/06 وهم : القضاة، المستخدمون العسكريون، المدنيون للدفاع الوطني، مستخدمو البرلمان، يخضع هؤلاء الأعوان لقوانين خاصة نظرا لخصوصية وظائفهم.

و تتميز هذه الدراسة بالحرص على جعلها مواكبة لمختلف المتغيرات والمستجدات التشريعية والتنظيمية، وللموظف والإدارة علاقة أو رابطة قانونية وطيدة تربطهما، ولعرفة هذه العلاقة سنطرح الإشكالية التالية:

ما هي الرابطة أو الصلة القانونية التي تربط بين الموظف و الإدارة ؟

ولتسهيل الدراسة و الإجابة على إشكالية البحث قمنا بتقسيمها إلى الأسئلة الفرعية التالية:

من هو الموظف العام ؟

ماذا نقصد الوظيفة العامة ؟

ماذا نقصد بأنظمة الوظيفة العمومية ؟

ما نوع الرابطة بين الموظف والإدارة ؟

وقصد الإجابة على كل هذه التساؤلات قمنا بوضع الفرضيات التالية:

إن الوظيفة العمومية أداة أساسية لتنفيذ سياسات الدولة وأعمالها، وتتصف بالعديد من المواصفات التي تعبر عن الأسس التي تقوم عليها ولها أنظمة تتمثل في نظام الوظيفة العمومية المفتوح ونظام الوظيفة العمومية المغلق.

ترجع العلاقة أو الرابطة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة إلى علاقة تعاقدية من روابط القانون الخاص والعام وعلاقة تنظيمية لائحية.

ومن أسباب اختيار هذا الموضوع عدا تلك المتعلقة بأهميته:

التخصص في القانون الإداري والإدارة العامة يعتبر سببا رئيسيا في اختيار موضوع يجمع بين الجانب القانوني والجانب الفني.

الرغبة في التعرف على مختلف النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم العلاقة القانونية بين الموظف و الإدارة.

إدراك الأهمية التي يكتسبها الموضوع.

أهمية البحث:

إن التطبيق السليم لهذه العملية يوصل الموظف إلى تحقيق أهدافه وهنا تكمن الأهمية ومن بين الفوائد التي تحققها هذه العملية في محيط العمل هي:

تحقق طموحات الفرد و تشعره بالأمان في المستقبل عن طريق استمراره في التنظيم.

تنمي مهارات وخبرات الأفراد حيث يتوقعون أن هذه المكتسبات سوف تساعدهم على تحقيق تطلعات ورغبات العاملين.

أهداف البحث:

- تبيان من هو الموظف ومفهوم الوظيفة العامة وتطورها في الجزائر.
- التعرف على أنظمة الوظيفة العمومية وذلك من خلال بيان مفهوم ونشأة وخصائص كل من النظام المفتوح والنظام المغلق.
- الكشف عن مدى تطبيق العلاقة القانونية التي تربط بين الموظف العمومي و الإدارة.
- إبراز موقف كل من القضاء والمشرع الفرنسي والجزائري من تكييف هذه علاقة.

منهج البحث:

اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي حيث حاولنا وصف الموضوع وكشف العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة.

أدوات الدراسة:

من اجل الإلمام بجوانب الموضوع والإجابة على إشكالية الدراسة اعتمدنا في دراستنا على المسح المكتبي لمختلف الكتب التي لها علاقة بالموضوع، كما اطلعنا على الدراسات الأكاديمية سواء مذكرات الدكتوراه أو الماجستير.

صعوبات البحث:

لا يخلو أي عمل أو بحث من صعوبات وعوائق ومن بين أهم الصعوبات والعوائق التي واجهتنا نذكر ما يلي:

نقص المراجع المتعلقة بموضوع العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة وكذا عدم إمكانية الاعتماد على المراجع الأجنبية بقدر كبير نظرا للخصوصية التي يتميز بها موضوع دراستنا.

تقسيمات البحث:

حتى تتمكن من الإجابة على الإشكالية المطروحة اعتمدنا في بحثنا على الخطة التالية والمقسمة إلى فصلين:

الفصل الأول: مفهوم الوظيفة العامة

تضمن هذا الفصل مبحثين، في المبحث الأول مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة وتطورها في الجزائر وفي المبحث الثاني سنتناول أنظمة الوظيفة العمومية، نظام الوظيفة العمومية المغلق ونظام الوظيفة العمومية المفتوح ذلك من خلال بيان مفهوم ونشأة وتطور ومهام وخصائص كل من النظامين ورأي المشرع الجزائري من النظامين.

الفصل الثاني : طبيعة الرابطة أو العلاقة القانونية بين الموظف و الإدارة.

تضمن هذا الفصل مبحثين، في المبحث الأول سنناقش العلاقة بين الموظف و الإدارة كونها علاقة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص والعام و أيضا كونها علاقة تنظيمية لائحية. وفي المبحث الثاني قمنا بدراسة موقف كل من القضاء والمشرع الفرنسي والمشرع الجزائري من علاقة الموظف بالإدارة.

وفي الأخير ختمنا هذا البحث بالوصول إلى عرض نتيجة هذه الدراسة والتي هي عبارة عن مجموعة استنتاجات ونتائج تم التوصل إليها بعد إجراء البحث.

الفصل الأول: مفهوم الوظيفة العامة.

الفصل الأول: مفهوم الوظيفة العامة.

إن الوظيفة العامة لم تعد أمراً استثنائياً في حياة المواطنين كما كان الحال عليه في الماضي، ولم يعد في وسع أي شخص أن يتجنب التعامل مع الموظف العام فقد أصبحت الوظيفة العامة جزءاً من حياة المواطن، وقد نصت أغلب الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حق للمواطنين على قدم المساواة وذلك بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي نص على حق التوظيف والمساواة في تولي الوظائف العامة دون التمييز بينهم لغير كفاءتهم.

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة وتطورها في الجزائر.

ولتحديد مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة وتطورها في الجزائر، قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، حيث سنتطرق في المطلب الأول للتعريف الاصطلاحي للوظيفة العامة وفي المطلب الثاني لتعريف الموظف العام في التشريع الجزائري أما في المطلب الثالث فسننتقل إلى تطور الوظيفة العامة في التشريع الجزائري.

المطلب الأول: التعريف الاصطلاحي للوظيفة العامة.

التعريف الأول: الوظيفة العمومية ما هي إلا مجموعة من الاختصاصات القانونية أو الأنشطة التي يجب أن يمارسها الشخص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام، ومن ثم فهي لا تعد من الحقوق المالية المملوكة لشاغل الوظيفة، والتي يستطيع التنازل عنها وفقا لمشيئته¹.

التعريف الثاني: الوظيفة العمومية في مركز قانوني يشغله الموظف وهي توجد عادة قبل أن يشغلها أحد لذلك فهي تستقل في وجودها، بحقوقها وواجباتها عن من يشغلها، فهي تبقى قائمة ولا تنتهي بوفاة أو استقالة أو إقالة الموظف الذي يشغلها، والقاعدة أن الوظيفة العمومية تنشأ بالأداة القانونية التي يحددها المشروع².

التعريف الثالث: الوظيفة العمومية بمفهومها الواسع تعني مجموع الأشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من أجل تحقيق خدمات عمومية، وبهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العمومية كل أشخاص الإدارة العمومية الذين تربطهم بها شروط قانونية، أما بمفهومها الضيق فلا يقصد بالوظيفة العمومية³ إلا الأشخاص الذين يخضعون إلى قانون الوظيفة العمومية أي الموظفون العموميون.

التعريف الرابع: تشتمل الوظيفة العمومية على مدلولان أحدهما شخصي والآخر موضوعي:

1- المفهوم الموضوعي:

¹ محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1998، ص 06.

² ابوزيد فهمي، وسائل الإدارة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، د، ط، 1994، ص 35.

³ محمد أنس قاسم، المرجع نفسه ص 6.

يقوم هذا المفهوم على التركيز على الوظيفة ذاتها حيث يعتبر هذا المفهوم الوظيفة العامة ما هي إلا مجموعة محددة من الواجبات و المسؤوليات دون النظر لشاغل الوظيفة وما يحمله من مؤهلات دراسية أو أقدميه في الخدمة وغير ذلك من الظروف الشخصية وهذا المفهوم يطلق عليه أحيانا المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة لأنه بدأ تطبيقه بالولايات المتحدة الأمريكية، ومن خصائص هذا المفهوم:

- إرتباط مصير الموظف بالوظيفة التي اختير لشغلها على أساس مقوماتها وخصائصها المحددة مما يجعل أمر نقله من الوظيفة لأخرى أمر متعذر التحقيق، والإدارة إذا ما ألغت الوظيفة لأي سبب أن تقرر فصله، دون أن يكون له حق مكتسب تجاه الإدارة في النقل إلى¹ وظيفة أخرى.
- الترقية تأخذ حكم التعيين الجديد، فهي لا تعتبر حق للموظف مجرد قضائه فترة زمنية في وظيفته الحالية و إنما ترتبط بالصلاحية والجدارة لشغل الوظيفة المرقى إليها تأسيسا على مقوماتها ومطالبها المحددة.

2-المفهوم الشخصي:

يرتكز هذا المفهوم على الموظف بما يحمله من مؤهلات دراسية و صفات وقدرات شخصية وعلى مركزه في السلم الوظيفي وأقدميته، بصرف النظر عن العمل الذي يقوم به وعلاقته بالوظائف الأخرى فالوظيفة هنا تعتبر مهنة أو سلك تتسم بالدوام والاستقرار، يظل فيها الموظف إلى أن يبلغ السن المحددة لانتهاء الخدمة أو يستقيل أو يفصل ولا يرتبط مصيره بالوظيفة، فالإدارة في حالة إلغاء الوظيفة التي يشغلها الموظف لها أن تستفيد من خدماته في عمل آخر يتناسب مع قدراته.

ويطلق على هذا المفهوم الأوروبي لأنه طبق في الدول الأوروبية خاصة إنجلترا وفرنسا، ثم انتقل إلى أغلب دول العالم ومن خصائص هذا المفهوم:

عدم ارتباط مصير الموظف بالوظيفة وللإدارة أن تلحقه بأي وظيفة داخل الإطار العام للفتة التي يلتحق بها لذا فإلغاء الوظيفة لا يستتبع حتما فصل الموظف، إذ يكفل هذا النظام الاستقرار للموظف عن طريق إمكانية نقله من وظيفة لأخرى داخل المنظمة ومن منظمة لأخرى. وضح فكرة الترقية إلى وظيفة أعلى واعتبارها بمثابة حق للعامل بقضائه فترة في وظيفته الحالية بالإضافة إلى توفر بعض الشروط المتعلقة بكفاءة الموظف في أدائه لعمله¹.

¹ محمد حسن علي واحمد فاروق الحاميلي، الموسوعة العملية في نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب القانونية، مصر، دط، 2006، ص10.

من خلال ما سبق تقديمه من تعريف نلاحظ أن هناك من اكتفى في تعريفه بذكر أحد المعنيين الشخصي أو الموضوعي بحيث أن هناك من جمع بين المفهومين في تعريفه للوظيفة العمومية، والأصل عدم إهمال كلا المعنيين لأنهما مرتبطان ببعضهما البعض، وعليه يمكن تعريف الوظيفة العامة بأنها مجموعة من التنظيمات التي تتعلق بالوظيفة العمومية، هذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف بالإدارة العمومية والاهتمام بمشاكله وحياته المهنية وتطبيقا لذلك فإن دراسة الوظيفة العمومية يجب أن تشتمل دائما على جانبيين جانب قانوني و آخر في.

المطلب الثاني: تعريف الموظف العام في التشريع الجزائري.

تبتت الجزائر في 1962 نظام الوظيفة العمومية ذات الاتجاه الشخصي الذي أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الاستعمارية، حيث نقل المشرع مفاهيم وأنظمة وظائفها العمومية والتي لم يكن من السهل الاستغناء عنها في هذه الفترة الحساسة من تاريخ الجزائر المستقلة، فكان من نتائج تبني هذه الحركة أن انتقلت إلى الجزائر غداة الاستقلال صورة الإدارة المركزية والردعية التي كانت تتسم بها الإدارة الاستعمارية، ومن ثم لم يكن للإدارة لدى المواطنين المرشحين الأكفاء أي امتياز لشغل الوظائف العمومية، بإنشاء بعض المناصب التأطيرية أو القيادية التي تنافس فيها مع القطاع الاقتصادي الأكثر جاذبية ومرونة، وهو ما يبرر لجوء الإدارة في هذه المرحلة إلى التوظيف المكثف الأقل انتقاء لسد الفراغ الكبير الذي خلفه² سعيا منها لتحقيق أهدافها، عملت الجزائر في هذه الفترة على تبني النظام الشخصي للوظيفة العمومية القائم على فكرة الاحتراف والحياة المهنية لتمكين الإدارة الجزائرية الفتية من الاستجابة لاحتياجاتها من الأعوان العموميين الأكفاء، ومن أسس قانونية تنظيمية قائمة تستنير بها لضمان استقرار الوظيفة العامة وأبقت على هذا النظام وعملت مع مرور الوقت على تكييفه وتحديثه بما يتماشى والأهداف المسطرة للإدارة الجزائرية وجعلها في خدمة التنمية الشاملة بتوفير الوسائل المادية والقانونية والبشرية الضرورية لتتكفل بمهام الإدارة الفنية لاسيما بعد صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة³ 1966 وما تبعه من قوانين أساسية فالوظيفة العمومية

¹ محمد حسن علي واحمد فاروق الحاميلي، مرجع نفسه، ص6.

² سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية، وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دط، 2010، ص45.

³ الأمر 66-133 المؤرخ في 02-06-1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج، ر، عدد26.

في الجزائر تعتبر مهنة يقوم بها الموظف خدمة للمرفق العمومي بصفة دائمة بعد أن يعين في هذه الوظيفة طبقا للقانون وخلال مراحل تطور الوظيفة كان المشرع الجزائري دائما يأخذ بمفهوم السلك الوظيفي، للموظف في التشريع الجزائري معنيين تعريف بالمعنى الواسع، وتعريف آخر بالمعنى الضيق سنتناول المعنى الواسع ثم بيان المعنى الضيق.

-تعريف الموظف بالمعنى الواسع: إن قراءة بعض القوانين التي تعرضت لمعنى الموظف أكد أخذها بالمفهوم الواسع له الذي مفاده أن الموظف هو: " كل شخص يتولى وظيفة أو مهمة تابعة للدولة بغض النظر على العلاقة التي تربطه بالإدارة، وبغض النظر أيضا على كون الوظيفة أو المهمة مؤقتة أو دائمة".

ففي القانون المدني¹ تم الإشارة إلى الموظف دون وضع تعريف له، حيث جاء في المادة 129: " لا يكون الموظفون والعمال العامون مسؤولين عن أعمالهم التي أضرت بالغير، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس، متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".
فمصطلح الموظفون في المادة يشمل كل أعوان الوظيفة العمومية: الموظفين، الأعوان المتعاقدين، الأعوان المؤقتين، لأن النص المذكور استعمل المصطلح في مقابل مصطلح العمال العاميين في القطاع الاقتصادي الذي يحكمهم قانون العمل.

بالرجوع إلى قانون العقوبات لوحظ أنه استعمل مصطلح الموظف، وأشار في المادة 119 إلى الأخذ بالمفهوم الذي تبناه القانون رقم 01 /06 المتعلق بالفساد ومكافحته، حيث جاء فيه: " يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 50 000 دج إلى 20000 دج كل موظف عمومي في مفهوم المادة 02 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 ...".

وبتصفح القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، لوحظ أنو وضع تعريفا للموظف بالمفهوم الواسع، حيث نصت المادة 04 منه على أن المقصود بالموظف العمومي:
كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس المحلية المنتخبة، سواء أكان معيناً أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

¹ أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975 المعدل و المتمم.

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

كل شخص آخر معرف أنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

إذن كما سبق ذكره فالقانون المدني أخذ بالمفهوم الواسع للموظف في مجال تحديد المسؤولية، وقانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد¹ أخذوا أيضا بنفس المفهوم بهدف تعميم تطبيق التشريع الجنائي بتوسيع المساءلة إلى كل شخص يعمل باسم الدولة ولحسابها، أو يساهم بعمله في خدمتها حتى لا يفلت الجناة من العقاب .

-تعريف الموظف بالمعنى الضيق:

أعطى قانون الوظيفة العمومية² الأمر 03/06 تعريفا ضيقا للموظف يتميز به باقي عمال الدولة، فلقد جاء في المادة 04 منه: " يعتبر موظفا كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري "

وحدد الأشخاص الذين يشملهم هذا التعريف في المادة 02: " يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات الإدارات العمومية .

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

من خلال المادتين السابقتين يمكن استخلاص تعريف الموظف بالمعنى الضيق: " كل شخص عين في وظيفة عمومية دائمة تابعة لمؤسسة أو إدارة عمومية تسري عليها أحكام قانون الوظيفة العمومية، ورسم في رتبة من رتب السلم الإداري "

¹ القانون 06-01 المتعلق بالفساد ومكافحته المؤرخ في 20 فيفري سنة 2006.

² الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مؤرخ في 15 جويلية 2006 المعدل و المتمم.

من خلال التعريف القانوني المذكور سابقا يمكن استخلاص شروط أو معايير تعريف الموظف فإذا تخلف شرط واحد من الشروط أو المعايير المذكورة لا يمكن أن يكتسب صفة الموظف وهي:

- أن يصدر قرار صحيح بالتعيين .
- أن يكون التعيين في وظيفة عمومية دائمة.
- أن تكون هذه الوظيفة العمومية الدائمة في إدارة أو مؤسسة عمومية تسرى عليها أحكام قانون الوظيفة العمومية.
- الترسيم في رتبة من رتب السلم الإداري.

المطلب الثالث: تطور الوظيفة العامة في التشريع الجزائري.

لقد عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر عدة تطورات وذلك منذ عهد الاستعمار إلى غاية صدور القانون الأساسي العام لسنة 2006¹ وهو الساري المفعول حاليا ويمكن تطبيق نظام الوظيفة العامة إلى مرحلتين، فالمرحلة الأولى في عهد الاستعمار والمرحلة الثانية بعد الاستقلال.

مرحلة الاستعمار:

إن أول نظام للوظيفة العامة عرفته الجزائر كان بموجب القانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 وهو أول نظام جامع للوظيفة العمومية في فرنسا، وامتد تطبيقه للجزائر مع بعض الاستثناءات التي اقتضتها ضرورة التطبيق العملي، ويرجع هذا الوضع إلا أن الوظيفة لم تكن مفتوحة قبل الاستقلال بصف أساسية إلا للفرنسيين وإن كان القانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر في ما بعد بتاريخ 04 ابريل 1959 الذي إمتد تطبيقه إلى الجزائر بموجب المرسوم الصادر في 02 أغسطس 1960 قد وضع بعض النصوص التي من شأنها تسيير التحاق المواطنين الجزائريين بالوظيفة العامة وقد استمر العمل بهذا النظام في الاستقلال².

مرحلة الاستقلال:

وعقب الاستقلال أُلقيت على كاهل الحكومة الجزائرية الجديدة أعباء هائلة من بينها تحقيق الإصلاح الإداري في الدولة الفتية وهذه المهمة لم تكن سهلة، لأن الإدارة الجزائرية لم تكن قد قُميات

¹ الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مؤرخ في 15 يوليو 2006 المعدل و المتمم.

² محمد انس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د، ط، 1984، ص55.

بعد لتحقيق الإصلاح، وذلك لعدم وجود العناصر الفنية اللازمة في هذا المجال، فلم يكن هناك من الموظفين العموميين الجزائريين سوى عدد محدود من الشباب حديثي الخبرة فعدمت هذه الأخيرة على توظيفهم على وجه السرعة، وكان عليهم حل المشاكل المعقدة التي تعتبر من سلك الوظيف العمومي وقد سد الفراغ القانوني في جميع المجالات بصفة مؤقتة بعد الاستقلال صدر القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 يتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسي على الجزائر عدا ما يمس بالحريات العامة والمناقض للسيادة الوطنية فكلفوا بتطبيق التشريعات الفرنسية وكانت من الكثرة والتعقيد في الوقت الذي لم يكن قد اكتمل فيه تأهيلهم لممارسة مسؤولياتهم الجديدة الأمر الذي أدى إلى تفشي ظاهرة البيروقراطية في أعمال الوظيفة العمومية وقد اتضح هذا الأمر بعد وضوح نية الدولة، تدخلها في كل ميادين النشاط وتبنيها للنظام الاشتراكي استوجب ضرورة البحث عن تنظيم جديد وشامل لنظام الوظيفة العمومية فقامت الحكومة ابتداء من سبتمبر 1965 بتشكيل لجنة وطنية مثلت فيها وزارة المالية والداخلية وهي الوزارة التي تتبعها إدارة الوظيفة العمومية وذلك لوضع القانون الأساسي للوظيفة العامة وقامت اللجنة بعملها واعدت مشروع القانون اللازم الذي عرض في يناير 1965 على مختلف الإدارات والوزارات وحزب جبهة التحرير الوطني وبعد ابداء الرأي و المقترحات في المشروع عرض على مجلس الوزراء لمناقشته في افريل 1966 وناقشه مجلس قيادة الثورة في ماي 1962، فصدر الامر 66-133 بتاريخ 02 جوان 1966 الذي دخل حيز التطبيق ابتداء من 01 جانفي 1967. وعلى الرغم من الصعوبات الكبيرة التي واجهتها الدولة بسبب قلة الموظفين إلا أنها لم تترك المجال لأن تتطور الأوضاع وتتفاقم إلى حد قد يعرض وضع سياسة كاملة للوظيفة العامة للخطر وقد ساعده صدوره كثيرا في تسوية هذه المشاكل التي تحببت فيها الجزائر لسنوات عديدة، وتميز هذا القانون بوضعه لمبادئ عامة وقواعد أساسية للوظيفة العامة في مختلف الإدارات والهيئات العمومية في الدولة ولقد استثنى من تطبيقه القضاة وأفراد الجيش ورجال الدين وحدد طرق التوظيف وقسمها إلى:

المسابقة عن طريق الاختبارات.

- المسابقة عن طريق الشهادات¹.

وصدرت تطبيقا له عدة نصوص تنظم القوانين الأساسية لمختلف الأسلاك الإدارية، واستمر العمل بهذا القانون والنصوص التابعة له إلى أكثر من عشر سنوات إلى غاية 05 أوت 1978 حيث صدر القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12 هذا الأخير جاء كمحاولة لتوحيد النظامين أي نظام الموظفين ونظام العمال وقد جمع بين الموظف والعامل في التسمية بمفهوم شامل ألا وهو العامل ولم يفرق بينهما رغم اختلاف طبيعة النشاط المنوط لكل منهما، كما جاء هذا القانون أيضا لإعطاء حلول لمعالجة بعض السلبات التي أفرزها الأمر 66-133 ومختلف التأخيرات التي سجلتها الإدارة العمومية وفي جميع الميادين.

وفي 23 مارس 1985 صدر المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي والنموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية والذي حاول التمييز به العامل الذي يمارس نشاطاته في المؤسسات والإدارات العمومية والعامل الذي يمارس نشاطه خارج هذا الإطار وبالتالي إخضاعه للقواعد العامة الخاصة بالموظفين حيث أدرجه في وضعية قانونية أساسية إزاء الإدارة العمومية التي يعمل لصالحها، وقد شمل مجال تطبيقه كل المصالح العمومية التابعة للدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها مصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة. كما أخضع مجال تطبيقه على:

رجال القضاء مع مراعاة الأحكام التشريعية المتعلقة بتعيينهم وحركات نقلهم وانضباطهم، الموظفون الإداريون والتقنيون العاملون في المنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني بإنشاء المنتخبين. وحدد المرسوم 85-59 كيفية التوظيف الخارجي بأربعة أنماط تتمثل في:

- المسابقة على أساس الاختبارات.
- المسابقة على أساس الشهادات.
- الاختبارات والفحوص المهنية.
- التوظيف المباشر.

¹ سلوى تيشات، اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية (دراسة حالة جامعة أمحمد بوقرة) مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2010، ص44

الوظيفة العامة في الجزائر انتقلت إلى مرحلة يصعب الصمود فيها في ظل غياب تسيير محكم يقودها إلى وضعية تساير التسيير الدولي لمواردها البشرية، حيث أنه ونظرا للتحويلات العميقة التي تواجهها الدولة في جميع الميادين لاسيما في مجال الوظيفة العامة وتصحيحا للوضعية السائدة بادرت الدولة الجزائرية بإصدار الأمر رقم 06-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة لمعالجة كافة النقائص ومواجهة الرهانات المستقبلية حيث أن هذا الأمر يتميز ببعض المرونة كمحاولة لتكييفه مع الأوضاع السائدة في العالم، يطبق هذا الأمر على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية، وقد عرف هذا الأمر تقليصا معتبرا في نطاق سريانه وذلك دون أي تبرير قانوني، حيث انشئ من مجال تطبيقه سلك القضاة، أعضاء المجلس الوطني الشعبي بغرفتيه والمستخدمون والمدنيون للدفاع الوطني، ويحدد تطبيق هذا القانون بقوانين خاصة بمختلف أسلاك الموظفين كما أنه ونظرا لخصوصية بعض الأسلاك يمكن أن تتضمن القوانين الخاصة استثناء لهذا الأمر في مجال الحقوق والواجبات¹.

هذا القانون وضع من أجل أن يحل محل المرسوم 85-59 الذي تجاوز وقته لأنه صدر في عصر الاقتصاد الموجه، ولم يكيف مع التطورات الحديثة في الجانب التنظيمي والوظيفي للمنظمات والإدارات العمومية وأساليب التسيير الحديثة، لكل هذه الأسباب جاء الأمر رقم 06-03 الذي أقيت على عاتقه ضرورة² احتواء الجوانب الجديدة لعصرنة الوظيفة العمومية ومعالجة الإختلالات الهيكلية في الإدارات العمومية بدءا من مجال تطبيقه مرورا بكيفيات توظيف الكفاءات البشرية وصولا إلى إنهاء المسارات المهنية لموظفي المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية³.

¹ جمال خرشي، كلمة السيد المدير العام للوظيفة العمومية، ملتقى حول الوظيفة العمومية، المكتبة الوطنية الحامة، الجزائر، يومي 29ماي 2000، ص 5

² سلوى تيشات، المرجع السابق، ص 46

³ سلوى تيشات، المرجع السابق، ص 47

المبحث الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية.

إن المبادئ القانونية التي تحكم الوظائف العمومية تكون إما متعلقة بالأحكام الرئيسية في مجتمع ما لتعلقها بماهية وطبيعة الحقوق وواجبات الموظفين في ظل هذا النظام.

وعليه فإن أنظمة الوظيفة العمومية تكون ذات بنية منفتحة أو ذات بنية مغلقة، هذا لأن النظامان مختلفان كلياً عن بعضهما البعض بحيث أن النظام المفتوح يعتبر الوظيفة العمومية مصلحة أو خدمة بينما يعتبر نظام البنية المغلقة الوظيفة العمومية مهنة.

وللوقوف على النظامين سنعالج في المطلب الأول من هذا المبحث نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة، وفي المطلب الثاني نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة وكذلك رأي المشرع الجزائري من النظامين في المطلب الثالث.

المطلب الأول: نظام الوظيفة العمومية المفتوح

يوجد هذا النظام أساساً في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ويعتبر الوظيفة العمومية مصلحة. فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل ويفترض هذا النظام مسعى عاماً. ولمعرفة ذلك سنعالج الفروع الآتية:

الفرع الأول: مفهوم النظام المفتوح للوظيفة العمومية.

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة بمضمون الوظيفة الإدارية ذاتها، فهو مشروع لا يسير بالضرورة من قبل الدولة، ويمكن أن يكون مستقلاً وخاصاً. يستخدم أعوان يتميزون بالكفاءة والالتزام لتنفيذ المهنة التي استخدموا من أجلها¹.

فمناصب العمل محددة سلفاً وفق مواصفات وظيفية يقتضيها التنظيم الإداري الساري المفعول، مقابل حقوق وحوافز مادية ومعنوية يستفيد منها الموظفون، مقابل خضوعهم لواجبات مهنية يفرضها الأداء الفعال، وطبيعة الوظيفة المشغولة.

¹ عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، الطبعة الأولى، مطابع مؤسسة الوحدة سنة 1981، ص31.

فالقول بأنها مفتوحة يعني قابليتها للتدفق المستمر والتحول من باقي فروع قطاعات الشغل الأخرى الشبه العام والشبه الخاص، كما يعني المرونة في تسيير المستخدمين وفي التبسيط في طبيعة العلاقات وفي المردودية والانتقاء الأفضل للكفاءات واستعمالها¹.

فالأعوان في النظام المفتوح يوجدون في علاقة حرة اتجاه الإدارة المستخدمة لهم، وان النظرة الأمريكية للإدارة تختلف اختلافا كليا عن النظرة الأوروبية، من حيث أن المواطن الأمريكي لا يميز بين الإدارة والقطاع الخاص، فكلاهما يهدفان الى تحقيق ذات الأغراض ولذلك فإن التوظيف في الإدارة لا يختلف عن التوظيف في المشاريع الخاصة فهو يقوم إلى جانب المواصفات والمبادئ السابقة على مبدأ المنافسة بين أحسن مرشحين لتوليهم المناصب الشاغرة².

الفرع الثاني: نشأة وتطور النظام المفتوح.

تعمل العديد من الدول بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية وعلى رأسهم الولايات المتحدة الأمريكية وقد وصلت لما هي عليه الآن بعد مرورها بالمراحل التالية:

المرحلة الأولى: منذ نهاية القرن الثامن عشر إلى غاية 1883م، تبنت الولايات المتحدة الأمريكية خلال هذه الفترة نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة لاعتبارات عديدة منها:

ثقافة المجتمع الأمريكي المتأثرة بالمذاهب الاجتماعية السائدة آنذاك، كالحرية الفردية التي تتعارض وإعطاء الإدارة امتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة فهم³ يخشون إعادة استعمال السلطة، وكان مذهبهم المتوارث يقوم على مبدأ توزيع السلطة لاحتمال الاستبداد بها، ذلك أن النظام الأمريكي لا يعتبر الإدارة العامة نظاما يتمتع بامتيازات تخرج عن المألوف في القانون الخاص، بل يرى أن الإدارة ليست أكثر من مجموعة تصرفات يجريها الموظفون ولا تختلف عن تلك التي يقوم بها مشروع خاص لتحقيق ذات الأغراض⁴.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر سنة 2010 ص53.

² هاشمي خريفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2013، ص18.

³ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص54.

⁴ سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة 06، القاهرة. مطبعة جامعة عين الشمس، سنة 1987 ص358.

النظرة الازدرائية للإدارة باعتبارها تشكل في نظر المواطنين الأمريكيين مصدر تهديد للمبادئ التي ناضلوا من أجلها، كمبادئ العدالة والديمقراطية ومحاربة البيروقراطية، علاوة على تخوفهم من انتشار سلطة ونفوذ المواطنين الدائمين.

التخوف من الامتيازات المحتمل اكتسابها في نظرهم من قبل الإدارة، كالمساهمة في اتخاذ القرارات السياسية بحكم مكانتها كحلقة وصل بين القاعدة والقمة وهو امتياز لا ينبغي أن تتمتع به الإدارة، لأنه يمكن أن ينعكس سلبا على بعض المبادئ المكتسبة كتفضيل القطاع العام (الإداري) على القطاع الخاص (التجاري والاقتصادي) وبالتالي تسلط الدولة بواسطة الإدارة على مختلف النشاطات الحيوية في المجتمع الأمريكي وهو ما يتنافى ومشروع مجتمعهم.

وحفاظا على المبادئ والمعتقدات، لم تعرف الولايات المتحدة الأمريكية في بداية هذه الفترة صدور أي تشريع أو تنظيم للوظيفة العمومية أو على نظام موحد لأساليب التسيير في الإدارة العمومية، فكان الموظفون يمارسون مهامهم لمدة محددة من الزمن لم تكن لتتجاوز في أكثر الأحيان العهدة الرئاسية وبالتالي لم تكن تخضع لمخطط تسييري للحياة المهنية، من ترسيم وترقية وتقاعد الخ¹.

حيث كان انتقاء الموظفين يتم وفق معيار سياسي قائم على فكرة نظام الغنائم للمنتصر الذي يجيز لكل مسؤول الحق في اختيار مساعديه، وهو المبدأ الذي يجسد تقاسم مناصب العمل بين الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة الأمريكية، وكانت معظم الوظائف العمومية في يد الحزب المنتصر تطبيقا لمبدأ التداول الذي يمنع بقاء المواطنين في مناصب عملهم أكثر من أربع سنوات يلزمهم على إثرها بترك الوظيفة والعودة إلى الحياة العامة مزودين بالحرية التي اكتسبوها أثناء عملهم الحكومي فيزداد ولاؤهم للدستور.

المرحلة الثانية: منذ 1883 إلى غاية 1920 في عام 1884 وهي الفترة التي تميزت بصدور القانون المعروف بـ Pendlton الذي كرس على الصعيد الاتحادي إلغاء نظام الغنائم للمنتصر بالنسبة لأكثر الوظائف الاتحادية، فاسحا بذلك المجال لبروز نظام جديد يقوم على مبدأ الاستحقاق هو معيار تقني حل محل نظام تداول المعيار السياسي، وأنشأت بمقتضى هذا القانون لجنة الخدمة المدنية على غرار نظام الخدمة المدنية البريطاني ومن مهامها الأساسية²:

¹ سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص 358.

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010 ص 19.

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

ومن الجدير بالملاحظة أن نظام الاستحقاق هذا لم يعمم على كافة الولايات إذ لا زال العمل جاريا بنظام التداول في بعض الولايات وبأشكال مختلفة.

المرحلة الثالثة: منذ 1921 إلى غاية 1945 وهي المرحلة التي تميزت فيها الوظيفة العمومية بالمراجعة الوظيفية لكافة مناصب العمل وإعطاء الأولوية للتكوين³ الذي يشمل كافة الموظفين الدائمين العاملين في الإدارة الأمريكية التي عرفت أول تصنيف للوظائف في عام 1923 بتقنين المسار المهني للدبلوماسيين ضمانا لاستقرارهم وتمكينهم من الحق في الترقية والتقاعد¹.

المرحلة الرابعة: من 1945 إلى يومنا هذا تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل تطور الوظيفة العمومية الأمريكية فهي جاءت مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية، وتميزت بتنصيب لجنة من الخبراء، عهدت إليها مهمة البحث في أنجح السبل الكفيلة بتحديث وتكييف الوظيفة العامة، وتوجت أعمالها بتقديم تقرير تضمن العديد من المقترحات التدابير العملية منها:

- تصنيف مناصب العمل.

- تحديد حقوق وواجبات الموظفين.

- إنشاء مديرية للمستفيدين على مستوى كل إدارة.

كما اتخذت تدابير أخرى باقتراح من أعضاء لجنة الخدمة المدنية تتعلق بسياسة لتكوين موظفين التي توجت في عام 1968 بإنشاء مركز للتكوين الإداري الخاص بالإدارات.

وبدأ التفكير من جديد في تكييف نظام الخدمة العمومية تحت إشراف الأكاديمية الوطنية للإدارة العمومية توج لاحقا بإصلاح تضمنه قانون 13 أكتوبر 198 وقد تميز هذا الإصلاح بالتأكيد على ضمان جملة من الأهداف:

- الاستقلالية السياسية للوظيفة العمومية.

- فعالية الإدارة بضمنان تكوين ملائم للموظفين، وتأسيس نظم تحفيزية وإجراءات خاصة بالعزل.

¹ هاشمي خرفي، المرجع نفسه، ص20.

ومن النتائج المترتبة على صدور قانون 1978 منها¹ :

1- إلغاء لجنة الخدمة المدنية وإنشاء العديد من الهياكل منها:

2- مكتب حماية نظام الاستحقاق الذي يتكون من ثلاثة أعضاء يعينون من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يساعده مجلس خاص، وسلطة مكلفة بالعلاقات العامة للعمل الخاص بالفيدراليات.

3- ديوان تسيير المستخدمين تحت سلطة مدير يتبع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (وتقترب مهام هذه الهيئة من تلك التي تتمتع بها المديرية العامة للإدارة الوظيفية العمومية في فرنسا و الجزائر من حيث تكلفتها بتطبيق القوانين الخاصة بالوظيفة العمومية، ومشاكل التوظيف والتكوين والأجور والتقاعد، الامتيازات الاجتماعية وتصنيف الوظائف).

ومن مهام هذا المكتب والمجلس النظر في المسائل التأديبية للموظفين، وينفرد المكتب بالنظر في التظلمات المرفوعة من طرف الموظفين، ومراقبة بعض القرارات الصادرة عن ديوان تسيير المستخدمين. أما المجلس فينفرد بإعداد التقرير العام حول الاختلافات التي تعترض الإدارة والتقرير السنوي حول النشاط الموجه.

وهكذا نجد أن الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية أصبحت تضم خمسة أنواع رئيسية من الوظائف:

1- وظائف تنفيذية : كالحراسة ونقل المستخدمين... الخ².

2- وظائف تقنية : هي الوظائف اليدوية والميكانيكية كالطباعة، الرقن وسحب الوثائق... الخ، ويتم التوظيف في هذه الوظائف المصنفة على أساس المسابقة.

3- الوظائف المهنية : وهي وظائف مساعد للوظائف الأولى أي أن شاغليها يتولون مهنة التحضير وتهيئة الأعمال.

4- الوظائف الثقافية والعلمية: وتتطلب في المرشحين لشغلها توفر المؤهلات وتكوين علمي وجامعي.

5- الوظائف الإدارية والمالية : وهي وظائف تنحصر في التسيير الإداري والمالي.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر 2010، ص58

² سعيد مقدم، المرجع نفسه، ص59.

أما بالنسبة للوظائف الغير مصنفة والوظائف المحدثه، فيتم التعيين فيها بشكل مباشر وبدون مسابقة. والجدير بالذكر أن الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية أصبحت تعرف بنظام التأهيل والتكوين المهني وهو ما يشكل منعطفا كبيرا في مفهوم الوظيفة العمومية.

الفرع الثالث : مهام وخصائص الوظائف الإدارية في النظام المفتوح.

تعتبر الوظيفة العمومية كمهنة عادية لا تتميز عن المهنة الأخرى، فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل ويفرض النظام المفتوح مسعى عاما يتضمن مرحلتين متتاليتين¹:

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

وتخصص المرحلة الثانية لتوظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم ومقتضيات المناصب. ومن المهام الأساسية للإدارة العامة في ظل نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة نذكر ما يلي:

- تحديد المناصب والوظائف، طبقا للهيكل التنظيمية للإدارة المستخدمة.
- تحديد المواصفات المطلوبة في المرشحين للمناصب الشاغرة.
- ضبط كفايات التوظيف، أو ما يعرف بطرق الانتقاء ومنها تلك المتعلقة بإحضار المرشحين المقبولين لفترة تجريبية تتراوح ما بين ستة أشهر إلى سنة كاملة قبل تعيينهم بصفة نهائية في المناصب المحددة لشغلها.

فالتعيين بعد الفترة التجريبية لا يعني أن العون يكتسب صفة الموظف الدائم، لأن التوظيف في هذه الوظيفة مرتبط بالقيام بأعباء مهنية محددة يرتبط بقاؤه فيها بمدى درجة الانسجام المحقق بينه كمستخدم والإدارة كجهة مستخدمة، ولذلك فإن إمكانية العزل تظل في إطار هذه العلاقة قائمة في أي وقت إذا ما ثبت تقاعس الموظف في التكفل بمهامه أو أن سيرته الذاتية لم تعد تنسجم والمهام المعهودة إليه.

كما أن تعديل التنظيم الهيكلي للإدارة يمكن أن يكون سببا كافيا لإنهاء علاقة العمل، إذا ما الغيت الوظيفة التي كان يشغلها².

¹ سعيد نواف العتري، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق الإسكندرية، سنة 2007، ص 8.

² سعيد مقدم، المرجع نفسه ص 58.

وفي المقابل يمكن للموظف أن ينهي علاقة العمل بإرادته المنفردة لأسباب يعتبرها كافية لتبرير ذلك كالأجر المنخفض، أو مجرد الرغبة في تغيير الوظيفة بعد مرور فترة على توظيفه. غير أن الطرفين يظنان ملزمين في جميع الحالات باحت ارم الشرط أو ما يعرف بمهلة الإخطار حفاظا على عدم تعطيل السير الحسن للمرفق العام شأنه في ذلك شأن الموظف الدائم في نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة.

فنظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة يتصف بالمرونة، سواء في التوظيف أو في إعداد وتطوير مهارات الموظفين علما بأن الإدارة غير ملزمة في ظل هذا النظام بتكوين وإعداد وتحسين مستوى الموظفين، فالتكوين وتحسين المستوى والمعارف المهنية مطلوبة من الموظفين أنفسهم نظرا لارتباطهم العرفي لمناصب عملهم شأنهم في ذلك شأن نظام العمال العاديين في المشاريع الخاصة.

فهذا النظام لا يعرف تنظيما دائما وقارا للأسلاك الوظيفية، وبالتالي فإن الإدارة غير ملزمة بوضع قانون عام ينظم الحياة المهنية للموظفين ويميزهم عن باقي العمال في المشاريع الخاصة. كما كان الموظفون في ظل هذا النظام لا يشغلون وظائف بصفة دائمة.

بل بصفة عرضية أي لمدة محددة على غرار ما هو معمول به في المشاريع الأخرى الخاصة.

ولذلك فلا يوجد في ظل هذا النظام أي سبب منطقي لتخصيصهم بحقوق و امتيازات ورواتب وتقاعد عن تخليهم عن وظائفهم، أو ضرورة لتنظيم مهنته أو سلك وظيفي نظرا لكون الوظائف العامة لا تشغل من قبل الأشخاص إلا بصفة دورية و باعتبارات خاصة.

ومن الملاحظ أن الطبيعة المفتوحة لهذا النظام لا تكتسي بعدا مطلقا. فهناك عدة ميزات قد تقربه من نظام المسار المهني بدون أن تضي عليه كل أوصافه، فهو لا يبعد وجود وظيفة عمومية مهنية من الممكن إدراجها في مسار مهني متكامل¹.

من الممكن أن يتضمن قواعد قانونية بهدف الحفاظ على التسيير الحسن للمرافق العمومية ومثال ذلك:

- إلحاق النزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها بمحاكم خاصة.

- الامتثال لشروط العمل الخاصة بالموظفين.

- حضر ممارسة الإضراب.

¹ سعيد مقدم، المرجع نفسه، ص59.

ومن جهة أخرى فإن نظام الاستحقاق الذي تركز عليه معايير التوظيف المعمول به عادة لا ينطبق على سائر وظائف التأطير، فنسبة المناصب الخاضعة لسلطة الإدارة التقديرية مازالت مرتفعة إلى يومنا هذا. الأمر الذي يدل دلالة واضحة على الطبيعة المتميزة للعلاقة الموجودة عبر العالم بين السلطة السياسية والإدارة.

من الناحية العلمية:

- تخصصا مرتفعا للأعمال و المهنية تفترض وجود سوق للتكوين تستجيب للحاجيات المتطورة للمجتمع.
- وجود سوق شغل يتمتع بالسيولة الضرورية لتنقل اليد العاملة من قطاع لآخر.
- وجود قدرات تسييرية متمكنة من تشخيص الحاجيات وتحديد طرق الاستجابة لها سواء تعلق الأمر بالمؤهلات أو الأجور.

2- خصائص النظام المفتوح¹:

تتميز ممارسة الوظائف الإدارية في ظل هذا النظام، بكونها تقوم أساسا على فكرة الممارسة العرفية وبالتالي بعد الاستقرار فهي تنطلق أساسا من أن ممارسة هذه الوظائف لا تختلف في شيء عن تلك التي يمارسها العمال في مختلف فروع قطاعات الشغل الأخرى، حيث أنها لا تعرف تنظيما خاصا بالمسار المهني للموظفين.

كما أن الإدارة المستخدمة لا تختلف بطبيعتها ولا بامتيازاتها عن المشاريع الخاصة فهي خاضعة للقانون العام، وتدار كمشروع أو مؤسسة لا يختلف فيهما التوظيف وتسيير المستخدمين عن غيره. فلا يتمتع الموظفون بأي امتياز يميزه عن باقي العمال في قطاعات الشغل الأخرى، فالمصلحة المشتركة للأطراف المستخدم والمستخدم (أي الإدارة والموظف) تعلق في ظل نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة عن النظرة الوهمية للخدمة العمومية.

كما أن، الحركة الوظيفية في ظل هذا النظام توجد تحت تأثير ديناميكية قانون العرض والطلب، والرغبة في التطور المتواصل، ولذلك فإن هذا النظام يرفض إدماج الموظفين في هياكل هرمية دائمة تماشى ومنطق محاربة تكوين قوى ضاغطة تتمتع بامتيازات داخل المجتمع الأمريكي.

¹ سعيد مقدم، المرجع نفسه، ص 60.

فقيام الوظيفة العمومية على نظام الخدمة يعني أن الالتحاق بالوظيفة العمومية لا يقدم أي خاصية (أو امتياز) فهو يقوم على فكرة المرونة في تسيير المستخدمين وفي التبسيط في طبيعة العلاقات وفي المردودية بالانتقاء والاستعمال الأفضل للكفاءات التي توجد في علاقة حرة مع الإدارة مستخدمة لهم.

المطلب الثاني: نظام الوظيفة العمومية المغلق

يعتبر النظام المفتوح للوظيفة العمومية مصلحة أما النظام المغلق فيعتبرها مهنة للمنتسبين إليها مسار مهني متنوع تحكمه النصوص التشريعية والتنظيمية.

ولمعرفة هذا النظام الذي يعتبر الوظيفة العمومية مهنة تناولنا الفروع الآتية:

الفرع الأول: مفهوم النظام المغلق.

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام الذي يعتبر الإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة. تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوطة بها فحسب ولكن أيضا من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها ولحسابها، فعلى هؤلاء ان يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بالحقوق تضمن ترقيتهم الاجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة تكون وهذه الحقوق ما يسمى عادة بالإطار المهني¹.

وفي ظل هذا النظام يعتبر الالتحاق بالوظيفة العمومية، التحاقا بمهنة أو بحياة مهنية قابلة للتنوع، لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة، بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى، بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة تنظيمية قانونية. تحكم حياته المهنية المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة وفق مخطط تسيير يحكم مساره المهني².

وتمارس المهنة في ظل هذا النظام لفائدة المصلحة العامة، ولحساب المواطنين، ولذلك فهي تشترط في المرشحين لها وفي شاغلها تأهيلا تقنيا وقدرات معنوية تمنح الوظيفة العمومية نوعيتها بالمقارنة بغيرها من الحرف أو المهن الأخرى. فالوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية التي تقتضي بدورها الانصراف وتفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى، إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية³.

¹ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر التوزيع، 2010، ص13

² هاشمي خرفي، المرجع نفسه، ص 14.

³ محمد يوسف العدوي، دراسة في الوظيفة العامة وفي التنظيم المقارن والتشريع الجزائري، طبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر

1988، ص14، 15.

الفرع الثاني: نشأة وتطور النظام المغلق.

من أبرز الملامح التي ظهر بها النظام المغلق ما جاء به النظام الإداري بفرنسا وذلك بالفترة السابقة على الثورة والتي يطلق عليها النظام القديم. حيث كان يشغل الوظائف العامة على أساس من الصداقة والمحسوبية والاتجار بالوظائف ولم يكن لذوي الكفاءة الفرص للوظيفة، فتباع وتشتري وتهدى وتورث.

كانت الوظيفة الإدارية في فرنسا منذ القرن 13 محل تمييز متنامي بما كان يعرف بعدالة الإقطاعيين على المستوى المحلي والمصالح المالية على المستوى المركزي. وقد تأكد هذا التنامي في النصف الثاني من القرن الثامن عشر مما ساعد على تقليص دور الإدارة الملكية لتأخذ حجم مجموعة بشرية صغيرة كانت تتقاسم مع الجماعات المحلية مهام النظام العام ومع رجال الدين، التعليم، والإحسان والبنوك في مجال تعبئة الموارد المالية فاقترصت وظيفة الإدارة في هذه الفترة على ضمان أمن المملكة. بمعنى التكفل بنشاط، منظم قانونا كضمان الأمن والطمأنينة ومراقبة نشاطات باقي المتعاملين في الحياة العمومية.

وكان المشروع المركزي يعتمد على المركزية كعامل مفضل في تطوير الوظيفة العمومية بل من أهم العوامل التي لا يمكن فصلها في الواقع الفرنسي.

فالإدارة كانت تضطلع أيضا بدور الوسيط في الحوار المباشر الذي ترغب الملكية مباشرة مع مختلف الفعاليات بما يخدم تدعيم سلطاتها، فالتغير في هذه الفترة كان قائما بين القطاع العام والقطاع الخاص طبقا لنظرية التاج كوسيلة من وسائل الوقوف في وجه التيار الحديث الذي ظهر مع مطلع القرن الخامس عشر تحت تأثير المناداة بفكرة استفتاء السلطة السياسية في الملكية الخاصة، معتبرين أن السلطة السياسية لم تعد مرتبطة بالملكية الخاصة.

وقد ساعدت مختلف التعقيدات الاجتماعية التي ميزت المجتمع الفرنسي في هذه الفترة على طرح هذه المستجدات على الوظيفة العمومية، فالإدارة تسمح بالتسلط والاستبداد وذلك من خلال توطيد كافة النشاطات الاجتماعية وإفراغها في تقنيات وقواعد اعتبرت بمثابة صمام أمان لتلقي الصدمات والعمل على تخفيفها في حالة حدوثها بين السلطة الملكية المتراسة والمجتمع الطبقي الطائفي وهو ما ترتب عنه جملة من الآثار من أهمها التمييز بين دور الموظف الإداري والأدوار الاجتماعية الأخرى.

وبدأت حركة الإصلاح بعد قيام الثورة الفرنسية بإلغاء نظام الاتحاد بالوظائف، وأنشأت مدرسة للعلوم السياسية لتعيين كبار الموظفين¹.

وبعد الحرب العالمية و وما حدث من فوضى بفرنسا ارتأت حكومة ديغول ضرورة الإصلاح فأعد مشروع لإصلاح الوظيفة العامة ونظام التعليم ولقد كانت بأربعة إصلاحات:

أ- إنشاء مدرسة الإدارة الوطنية.

ب- إنشاء هيئة المديرين المدنيين.

ج- إصدار اللائحة العامة للموظفين.

د- إنشاء اللجان المشتركة داخل الإدارات.

وقسم مشروع الوظائف العامة لأربعة مستويات مع تحديد الفئات الوظيفية:

1- وظائف القيادة والتوجيه: تختص بتوجيه الأعمال بما يتفق والسياسة العامة للحكومة وإعداد مشاريع القوانين واللوائح والقرارات الوزارية.

2- وظائف التطبيق: تختص بممارسة مهام تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الوزارية.

3- وظائف التنفيذ.

4- الوظائف الدنيا: وتختص الأخيرتين بممارسة الأعمال التنفيذية الروتينية ولا تترك لشاغلها سوى قدر محدود من التصرف يؤدون أعمالهم في حدود التعليمات المقررة والتوجيهات والأوامر الصادرة إليهم.

ووضع المشرع الفرنسي مبدأ عام يقتضي بأن التعيين الوظائف العامة عن طريق الامتحانات التسابق مع إنشاء الوظائف المحجوزة في مجموعات 2-3-4 وهو أمر اقتضته اعتبارات اجتماعية، ووضع المشرع نوعين من الاختبارات:

- المسابقات الخارجية: وهي مفتوحة للموظفين الموجودين بالخدمة، والذين قضوا فيها مدة معينة ولا يحملون مؤهلات دراسية وبعد تلقيهم تدريباً.

¹ محمد يوسف العدوي، المرجع السابق، ص 14.

- كما أتاح المشروع فرصة عن طريق اللوائح الداخلية لكل وزارة أو مصلحة للموظفين الموجودين بالخدمة أو اللذين لديهم استعداد للارتقاء لوظائف أعلى وفرص الإعداد والتدريب للترقي للوظائف العليا بالسلم الوظيفي.

الفرع الثالث: خصائص النظام المغلق¹.

إن النظام الوظيفي المغلق يعتمد على فكرتين أساسيتين هما فكرة القانون الأساسي للموظف و فكرة الحياة المهنية للموظفين.

1- فكرة القانون الأساسي للموظفين : والمراد بالقانون الأساسي للموظفين أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين، وإنما هم يتطورون تحت ظل قواعد خاصة تفرض عليهم واجبات وتخولهم حقوقاً تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى وبصفة دقيقة يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية وتنظيمية يترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف والإدارة² والقانون الأساسي للموظفين هو مجموعة القواعد النوعية المحددة سلفاً من قبل السلطة التشريعية أو تنظيمية التي يخضع لها مختلف أصناف الأعوان بدءاً من التحاقهم بالوظيفة العمومية أو من تاريخ صدور الإجراءات الخاصة بهذا الصدد وصولاً إلى نهاية الخدمة بطرق محددة سلفاً، وهي قواعد تهدف في مجملها إلى تحديد كافة عناصر النظام القانوني الذي يسري عليهم ويحدد كفاءات مسار وتسيير حياتهم المهنية المكرسة في خدمة المجموعة أو الدولة ويترتب عن هذه الوضعية القانونية والتنظيمية علاقة خاصة بين الموظف والإدارة وآثار مميزة نذكر منها:

- تحديد حقوقه وواجباته بصفة انفرادية لمقتضى نصوص تشريعية وتنظيمية.
- لا يساهم الموظف في تحديد محتوى مركزه القانوني، ولا يستطيع أن يحتج بامتيازات أو حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة إلا في حالة الإبقاء على سريان هذه النصوص.
- لا يستطيع الموظف أن يفصل العلاقة التي تربطه بصفة انفرادية، لا يمكن أن يأتي هذا الافتراض إلا في حدود ما تسمح به الإجراءات الخاصة للاستقالة.

¹ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 14

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 73

2- أما الإطار المهني (فكرة الحياة المهنية للموظفين) فمفاده أن الموظف لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معيناً لمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري وليتمكن انطلاقاً من هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين مصالحه الشخصية وحاجيات الإدارة¹.

وفكرة الحياة المهنية للموظفين نابعة من طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين القائم على الهرمية والسلك الوظيفي الذي يرمي على تحقيق الاستقرار في الأمد البعيد وذلك من خلال:

- التطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف.
 - الوضعية الممنوحة للأعوان بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية.
- فالحياة المهنية التي يمكن لمختلف الموظفين التمتع بها في الوظيفة العمومية، تستند لفكرة تعزيز ارتباطهم بمقتضيات المرفق العام المحدد بمفهوم المصلحة العامة، وذلك بتقوية واجباتهم المهنية ولا سيما أخلاقيات المهنة الملقاة على عاتقهم وضمان الحقوق التي يرغبون في الحصول عليها من خلال وضعيتهم الاجتماعية والاقتصادية التي تقتضيها ممارسة الوظيفة العمومية ووقار المركز الاجتماعي وفي الترقية في الدرجات والوظائف وصولاً إلى التقاعد عبر محطات مهنية متنوعة ومحكمة.
- ويفترض هذا النظام:

- مدة عمل تتراوح بين سن العشرين إلى سن الستين أو الخامسة والستين.
 - ضمان استقرار دائم للموظف يجعله في مأمن عن قرارات العزل التي لا تكون نتيجة مخالفة لقواعد المهنة التي يمارسها.
 - التمتع بأجرة كافية طوال قيامه بالخدمة ومعاش عند إحالته على التقاعد.
- ومن الجدير بالملاحظة أنه رغم الصلابة التي قد يفترضها هذا النظام في تعامله مع الموظف فإن هناك عدة أحكام قانونية في ميدان تسيير الموارد البشرية من شأنها أن تضمن المرونة اللازمة للتخفيف من هذه الصلابة².

¹ هاشمي خرفي، المرجع نفسه، ص 14

² نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ص 31.

فعلى الصعيد القانوني يمكن إدراج الإجراءات الآتية ضمن سلسلة عوامل المرونة التي يتضمنها النظام:

- إن تنظيم المسار المهني والإطار الذي يندرج فيه تسييره مرتبط ارتباطا وثيقا بسياسة تثمين الموارد البشرية والإصلاح الإداري.

- إن نظام الحالات يأخذ بعين الاعتبار مختلف الظروف التي تحيط بحياة الموظف خلال مساره المهني.

وذلك تحت صورة قانونية وأشكال تمكن من التوفيق بين مصالح الإدارة وحاجيات الموظف (الحاق - إعارة - فترات تكوينية...).

إن نظام التنقل إذا أدرج في إطار عقلائي من شأنه أن يوفق بين مقتضيات سير المرافق العمومية والمطامع المشروعة للموظف (التنقل الجغرافي - التنقل المهني...).

إن اشتراك الموظفين في سير مختلف الهيئات المتساوية الأعضاء ساعد على مساهمتهم المباشرة في تسيير وضعياتهم الإدارية وتنمية نوع جديد من العلاقات بينهم وبين الإدارة.

ومما يشجع هذا الاتجاه القفزة النوعية التي تعرفها الأنظمة الإدارية المعاصرة في ميدان الديمقراطية واللامركزية والحوار الاجتماعي.

أما على صعيد الموارد البشرية فإن التقدم الذي تحقق خلال العشرينات الفارطة قد ساعد إلى حد كبير على إبراز تصور جديد لنظام التسيير الخاص بهذه الموارد فمن التصور القانوني المحض للتعديد الذي طالما ندد به المستفيدون من الخدمة العمومية والموظفين أنفسهم بدعوى أنه يعرقل السير الحسن للإدارة انتقلنا إلى نظام مناجيري للتسيير يمنح للموارد البشرية مركز الصدارة في المناقشات المتعلقة بعصرنة الوظيفة العمومية.

وسرعان ما ظهر للعيان أن التطور الإيجابي الذي عرفته وظيفة تسيير الموارد البشرية في القطاع الخاص من الممكن جدا أن يكون له نفس الأثر داخل قطاع الوظيفة العمومي، ولا مانع من تبني الأدوات المرتبطة بهذه الثقافة الجديدة من التسيير وتسخيرها لخدمة الإدارة العمومية¹.

¹ محمد يوسف العدوي، المرجع السابق ص 14

وقد يساعد استعمالها على التحكم في مختلف المراحل التي يتميز بها تطور الموارد البشرية
وبعبارة أخرى :

1. مرحلة التكوين.
2. مرحلة المحافظة.
3. مرحلة التثمين.
4. مرحلة النمو.

إن التسيير التقديري للمناصب من الأدوات التي تساعد على ترشيد سياسة الوظيفة العمومية
وحملها على إدماج المتغيرات الثقيلة التي قد تؤثر في التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي هي مكلفة
بتسويرها وبتوجيهها.

إن تقييم أداء الموظفين ومستوى مردوديتهم في تطوير مستمر من نظام تقييم سنوي. نظام
أوسع وأنجح يأخذ بعين الاعتبار في آن واحد مؤهلات الأعوان الإداريين واختصاصهم المعترف بها
وكذا مخزونهم المهني ومستوى إدماجهم في نظام القيم الذي يميز الدولة والمرفق العام.

إن التكوين بشقيه المهني والقانوني لم يعد مجرد عملية إنفاق تشمل كامل الميزانية ولا تمت بصله
إلى تسيير المسار المهني. فهو عملية استثمارية تمكن من تحقيق التناسب الضروري بين المناصب
والمؤهلات والتخصصات، وتندرج بصفة طبيعية في تطوير المسار المهني.

إن نظام التنقل بأشكاله المختلفة من الأدوات التي تمكن من توسيع أفاق الموظف المهنية وإثرائها
و ضمان تغطية متوازنة للخدمات العمومية وكذا تفادي بعض السلوكيات التي قد تسيء لسمعة
الإدارة:

- التداول على المناصب بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية.
- الإشهار بالمناصب الشاغرة.
- استعمال نظام الحالات للحد من الحواجز التي قد تحول دون تنقل الموظفين.

المطلب الثالث: رأي المشرع الجزائري من النظامين.

لقد تبنت الجزائر بعد الاستقلال النظام المغلق تأثر بالاستعمار الفرنسي و ذلك بحكم القانونية
الموروثة عنه وذلك لتمكين الإدارة الجزائرية من الاستجابة لاحتجاجاتها من الأعوان العموميون الذين
يمثلون السلطة العامة و ذلك بتميزهم عن باقي أفراد الشعب اعتمادا على مختلف النصوص التشريعية

و التنظيمية و ذلك بدءا بصدور قانون الوظيفة العمومي سنة 1966 و التي شهدت من خلالها فراغ قانوني يكاد ينعدم إلى غاية مجيء القانون 90 / 11 المؤرخ في 02 جوان 1990 المتعلق بالحقوق الاجتماعية و الذي اقر مبدأ الإضراب في قطاع الشغل ليشمل قطاع الوظيفة العامة الأمور آنذاك محل التنازع في إطار أحكام الدستور 1989 الى غاية صدور الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة إلى ضرورة إدخال بعض الأساليب القليلة نوعا ما للنظام المفتوح كتطوير صيغة الاستعانة بالخبراء المستشار في مجالات محددة .

و الاستعانة بأشكال أخرى في علاقات العمل كالتعاقد لممارسة نشاطات إدارية تقنية أو خدمات لمدة تقتضيها طبيعة المهام المحدثة و السماح بتنقلات الموظفين من إدارة إلى أخرى فالاستقرار الوظيفي الذي نبحت عنه هو هدف من أهداف العلاقات التنظيمية القانونية التي شأها ضمان سير المرفق العام لذلك طبقا للمادة 40 من الأمر 06 - 03 في وتوليها بعدد موظفيها كل عون عين في وظيفته عمومية دائمة ورسم في رتبته في السلم الإداري و المشرع الجزائري يميل إلى العلاقات التنظيمية القانونية مقارنة بالعلاقة التعاقدية¹ إلا في حالة استثنائية التي تستدعي سرعة التدخل من أجل السير الحسن للمرافق العام النظام المعلق خيارا نهائيا بالنسبة للمشرع الجزائري وذلك بالمحافظة على توازن و استمرارها بالإضافة إلى تكريس مبدأ الديمقراطية للالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعلي طبيعي عن حرمان الأهالي الجزائرية من تولي الوظائف العامة طيلة فترة الاحتلال الفرنسي.

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق ص 104-105-106

خلاصة الفصل الأول:

في هذا الفصل تم التطرق المفهوم الاصطلاحي للوظيفة العامة وتعريف الموظف العام في التشريع الجزائري ولأنظمة الوظيفية العمومية النظام المفتوح والنظام المغلق من خلال بيان مفهوم النظام المفتوح للوظيفة العمومية ونشأته وتطوره ومهامه وخصائص حيث تبين أن هذا النظام يوجد أساسا في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا يعتبر الوظيفة العامة مصلحة، فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعضائها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل، وعليه تم التطرق فيما بعد إلى نظام الوظيفة العمومية المغلق هو ذلك النظام الذي يعتبر للإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة، تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوط بها فحسب ولكن أيضا من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها ولحسابها، فعلى هؤلاء أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بالحقوق تضمن ترقيةهم الاجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة وأخيرا إلى رأي المشرع الجزائري من النظامين.

الفصل الثاني: طبيعة الرابطة القانونية بين الموظف والإدارة.

الفصل الثاني: طبيعة الرابطة القانونية بين الموظف و الإدارة.

كان الاتجاه السائد فيما مضى أن رابطة الموظف بالإدارة تعتبر رابطة تعاقدية، فالموظف يستمد حقوقه وواجباته من نصوص العقد مباشرة، عدل حديثا عن هذا الاتجاه وأصبح في علاقته بالإدارة في مركز تنظيمي أو قانوني مواد إلى القوانين واللوائح.

ورأينا أن الإدارة تستعين في أداء مهامها بعدد من المستخدمين لا يخضعون لنظام قانوني واحد، بل لأنظمة مختلفة. فهناك الأعوان المؤقتين الذين تربطهم الإدارة علاقة مؤقتة تنتهي بانتهاء المدة المحدد لها، كالأعوان الموسميين والأعوان العرفيين الذين غالبا ما يتم استخدامهم في وظائف لا تحتاج إلى تفرغ يومي دائم كباقي عمال التنظيف الذين يعملون في فترة محددة.

وهناك الأعوان المتعاقدين الذين تربطهم بالإدارة المستخدمة علاقة تعاقدية أساسها العقد الذي غالبا ما يحدد بنسبة مالية، وأحيانا بمرتب شهري متواصل ومتطور، وهذه الفئة هي أقرب الفئات من الموظفين الدائمين، بحكم تفرغها للعمل بالإدارة المستخدمة وشغلها لمناصب مالية في قطاع الوظيفة العمومية.

والموظفون الدائمون الذين تربطهم وظيفة قانونية تنظيمية وهم الفئة الذين يعني بها كما أسلفنا قانون الوظيفة العمومية بحكم مكانتها وعلاقتها التنظيمية والقانونية بالإدارة، ولم يصل التشريع إلى تكييف علاقة الموظف بالإدارة وثار الخلاف في الفقه والقضاء وفرنسا حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد أم هي علاقة قانونية تنظيمية تحكمها اللوائح والقوانين؟

ولمعرفة ذلك سنعالج في المبحث الأول العلاقة بين الموظف والإدارة وفي المبحث الثاني موقف كل من القضاء والمشرع الفرنسي والمشرع الجزائري من علاقة الموظف بالإدارة.

المبحث الأول: علاقة الموظف بالإدارة.

لقد ثار خلاف في الفقه والقضاء الإداريين حول الرابطة أو العلاقة التي تربط بين كل من الإدارة العمومية والموظف، حيث اتجه البعض إلى تكييف هذه العلاقة على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص، فهي رابطة تعاقدية خاصة تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" وعلاقة عامة يحكمها القانون العام بينما اتجه البعض الآخر إلى تكييف العلاقة على أنها تنظيمية أو لائحية، ولمعرفة نتيجة الخلاف الثائر سنتطرق لدراسة ذلك وفق المطالب الآتية:

المطلب الأول: رابطة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص.

ظهرت هذه الرابطة التعاقدية في بداية القرن التاسع عشر (19) وسادت حتى منتصفه بحيث يعود هذا الفضل في الظهور إلى الفقه والقضاء الفرنسيين وتنفي هذه النظرية على أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة تعتبر علاقة تعاقدية قانونية من علاقة القانون الخاص. بمعنى أن الموظف يكون مع الإدارة العمومية في مركز تعاقدية، وحسب هذه النظرية يوصف العقد الذي يربط بين الطرفين بأنه عقد عمل أو عقد إيجار إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي أو جسماني، بأنه عقد وكالة إذا كان العمل المنوط بالموظف عملاً ذهنياً¹ واستند أنصار هذه النظرية في وصفهم لهذه العلاقة بأنها تقوم على أساس تعاقدية إلى حجة مفادها أن المترشح للوظيفة العمومية يقبل بالالتحاق بالخدمة الوظيفية، حيث تتوافق الإرادتين بعد الإيجاب والقبول وتنشأ بذلك مراكز ذاتية وحقوق مكتسبة تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"².

ويترتب على تكييف العلاقة بين الموظف و الإدارة بأنها علاقة تعاقدية عدة نتائج أهمها³:

لا يجوز تعديل أحكام العقد إلا باتفاق الطرفين.

كما أن أحكام العقد تختلف من شخص إلى آخر ذلك تأسيس على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في القانون المدني.

اعتبار قرار التعيين بمثابة عقد يربط الموظف بالإدارة.

¹ شريف يوسف حامي خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، د ط، ص 17

² شريف يوسف حامي خاطر، المرجع نفسه، ص 18

³ سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 54

وجود الموظف في مركز شخص ذاتي مستمد من العقد الذي أبرمه مع الإدارة.

اعتبار التزام كل طرف بما ورد في عقد ما بسبب الالتزام كليهما.

غير أن النظرية التعاقدية وبعد التطبيق العملي لها تم الكشف عن العيوب التي تنطوي عليها،

وهذا ما جعلها تتلقى العديد من الانتقادات نذكرها فيما يلي:

إن النقد الموجه إلى هذه النظرية يمكن في أن العناصر الشكلية والموضوعية للعقد غير متوافرة

فيها.

أ. من الناحية الشكلية:

إن عقود القانون المدني تتم بإيجاب وقبول من الطرفين عقد مفاوضات تجري بينهما ويتم أثناء

ها الاتفاق على تحديد موضوع العقد وشروط التعاقد والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، ومثل هذه

المفاوضات لا وجود لها من الناحية العملية عند تعيين الموظف فهذا الأخير لا يناقش شروط الخدمة

كما أن العلاقة التي تحكمه لا تنشأ من جراء التقاء إرادته مع إرادة الإدارة العمومية، وأن تعيين

الموظف يتم وينتج معظم آثاره بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف هذا فضلا عن أن مثل هذا

الافتراض "العلاقة التعاقدية" لا يحقق الصالح العام لان رعاية الوظيفة العمومية تقتضي استبعاد العلاقة

التعاقدية كون أن هذا سيجعل منها موضوعا للاستغلال والمساومة¹.

ب. من الناحية الموضوعية:

طبقا لأحكام القانون الخاص يعتبر العقد شريعة المتعاقدين ولا تعديل له إلا بموافقة الطرفين مما

يؤدي إلى حرمان السلطة العامة من متابعة أحكام الوظيفة العمومية بالتعديل والتفسير والإلغاء طبقا

لاحتياجات الصالح العام²، في حين أن القاعدة الأساسية في إدارة المرفق العام هي تقديم المصلحة

العامة على المصلحة الفردية، وضرورة سير المرفق العام سيرا منتظما، وضرورة جعله مسائرا للظروف

والحاجات الجديدة كما تقتضي أحكام العقود بنسبية آثار العقد بمعنى أن تقتصر آثار العقد طرفيه،

بينما تمتد آثار الوظيفة العمومية إلى غير الموظف أي إلى أفراد ليسوا طرفا في العقد كما هو الحال في

¹ كنعان نواف، القانون الإداري (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأصول العامة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، كمان، الطبعة الأولى الإصدار الخامس، 2007، ص39.

² عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، د ط، 1982، ص47.

حالة إخلال الموظف بواجباته يعرضه في بعض الأحيان إلى تحمل عبء المسؤولية الشخصية اتجاه إدارته وأيضاً اتجاه هؤلاء الأفراد الخارجين عن مجال وظيفته.

واعتباراً لهذه الأفكار التي ترفض مجملها اعتبار علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية خاصة ناد الفقه بفكرة أخرى جديدة مؤداها أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية تدرج في نطاق القانون الخاص وهي نظرية عقد الإذعان.

المطلب الثاني: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية قانونية من روابط القانون العام.

كانت آخر محاولة لجأ إليها دعاة النظرية التعاقدية في أنها عقدا لا ينتمي إلى القانون الخاص، وإنما هو عقد من عقود القانون العام ما يجعله قابلاً للتعديل من طرف الإدارة كلما اقتضت الظروف ذلك.

واستناداً إلى ذلك يكون للإدارة الحق في التنقل من مبدأ العقد شريعة المتعاقدين باعتبار أن الإدارة تتمتع بسلطات واسعة في مواجهة المتعاقدين، وبذلك لا تتقيد الإدارة بالقاعدة والمركز القانوني للموظف مهما كان تصنيفه المهني فهو يخضع للقوانين والأنظمة السارية المفعول، بدأ بكيفية انتقائه وتعيينه وتسيير مساره المهني، لذلك فإن هذه المراكز يمكن أن تدخل عليها تعديلات بأي وقت وفي إطار ما يسمح به القانون¹.

كما تملك الإدارة الحق بمسائلة الموظف إذا أحل بالت أزماته الوظيفية الناشئة عن العقد تأدياً دون موافقة مسبقة من الموظف.

ومن أنصار هذه النظرية في مصر "الدكتور عبد الحميد حشيش" الذي يرى أن نظرية عقد القانون العام قد أكسبت الفكرة العقدية الأصلية مرونة إذا أصبح في الإدارة تعديل النصوص التعاقدية بإرادتها المنفردة، ووفقاً لمشيئتها إعمالاً لمبدأ قابلية قواعد المرفق للتعديل والتغيير لمطابقة حاجات الناس المتغيرة².

¹ محمد يوسف العدوي، دراسة في الوظيفة العامة وفي التنظيم المقارن والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 1988، ص 38

² محمد يوسف العدوي، المرجع نفسه، ص 38

وقد اتفق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية حتى وقت قريب ليحرم الموظفين المضربين من ضمانات التأديبية.

بينما اتجه بعض أنصار هذه النظرية إلى القول بأن عقد المرفق العام هو أساس الرابطة التعاقدية بين الموظف والإدارة ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه "جيليك الذي ذهب إلى أن الموظف وفقا لهذا العقد يخضع لسلطة المرفق العام كأى سلطة محددة تلتزم بقواعد القانون، غير أن الأوامر لا تنفذ مباشرة بموجب قانون موضوعي وإنما وفقا لحق شخصي مكتسب بموجب هذا العقد وهو لا يتفرع عن سلطة رئاسية عليا وإنما تنبثق منه السلطات الخاصة لرئيس المرفق.

وقد تعرض تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة على هذا الأساس للنقد أيضا بأن النقد الموجه لنظرية العقد المدني لأنه وان اخرج علاقة الموظف من نطاق تطبيق أحكام القانون الخاص إلا انه لم يتحرر نهائيا من الأساس التعاقدى لهذه العلاقة وبالنظر لنظريات التعاقدية.

فقد هجرها القضاة والفقه والتشريعات المختلفة، وكان من أبرز الرافضين للنظريات التعاقدية الفقيهان "هوريو" و "دوجي" وقد استند "هوريو" في رفضه هذا على تحليله لعملية تعيين الموظف مبينا أنما لا تتضمن مقومات التعاقد لا من حيث عناصرها الشكلية ولا من حيث الموضوع ووصف علاقة الموظف بالإدارة بأنها من عقود القانون العام من شأنه إخلال جوهر هذا العقد الذي يكون من سماته إنشاء مراكز ذاتية لا يمكن تعديلها إلا برضا الطرف الآخر، وبذلك لا تستطيع الإدارة ان تعدل شروط التعاقد أي أنها مقيدة بعدة شروط كتغيير الظروف التي تم في ظلها التعاقد¹.

ويرى أنصار هذه النظرية أن فكرة المساواة بين الطرفين الموظف والإدارة. والإدارة وحدها هي التي تحدد شروط العقد التي تخدم الصالح العام، فهي التي تحدد الحقوق والالتزامات لناشئة عن العقد بإرادتها المنفردة حتى بالنسبة للموظفين الموجودين في الخدمة².

المطلب الثالث: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية لائحية.

على إثر الانتقادات الكثيرة التي وجهت الى النظرية التعاقدية عدل الفقه والقضاء على تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة على أساس النظرية التعاقدية وأحل محلها "النظرية التنظيمية" التي تقر بأن

¹ محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشر، د ط 2007، ص201.

² عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ص62.

الموظف في علاقة بالإدارة العمومية يكون في مركز لائحي ويقصد بذلك أن الموظف يستمد حقوقه مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة، فقرار التعيين لا ينشئ للموظف مركز ذاتيا خاصا وإنما يسند إليه مركز قانوني عام، وهذا المركز يجوز تغييره أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين وسابق عن قرار التعيين، فالقانون حتى ينشئ الوظيفة معها مركز من يشغلها، بحيث أن المازيا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته بل مصلحة المرفق العمومي.

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة في فرنسا على هذا ال أري كما سجله المشرع الفرنسي في القانون الصادر في 19 أكتوبر 1946 بشأن النظام العام للموظفين كما تنص المادة 05 منه على: "أن الموظف العام في علاقته القانونية بالإدارة يعتبر في مركز تنظيمي لائحي"¹.

وفي مصر كان الحال مثل ما هو معمول به في فرنسا حيث تبني القضاء والفقهاء المصري في السابق التكييف التعاقدي الذي يفسر علاقة الموظف بالإدارة وكان الرأي السائد هو علاقة اجارة أشخاص (علاقة غير محددة المدة) ثم جرت تصرفات على حسابها من عقود القانون العام إلا أن الوضع تغير بعد ذلك تماشيا مع تطور الحياة وعدم تناسب فكرة العقد، سواء كان ينتمي الى القانون الخاص أم القانون العام، كأساس لعلاقة الموظف بالإدارة إلى التكييف التنظيمي² وتوصف بان العلاقة تنظيمية لائحية أو علاقة قانونية تحكمها أنظمة الوظائف العامة وليست علاقة تعاقدية فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في كل وقت، كذلك استقر الفقه الإداري في مصر³ على أن رابطة الموظف بالإدارة تنظيمية تحكمها نصوص قانونية ولائحية الخاصة بالوظيفة العامة من حيث التحاق الموظف، او بمدته بقائه فيها، أو متعلقة بحقوقه وواجباته إزاء السلطة العامة ونجد أن المشرع المصري لم ينص في قواعد قانون العاملين المدنيين على نص صريح بين علاقة الموظف بالإدارة.

ويترتب على الفكرة التنظيمية بالنسبة لعلاقة الموظف بالإدارة النتائج التالية⁴:

¹ محمد يوسف العدوي، مرجع سابق ذكره، ص39.

² د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله، مطبعة جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص273.

³ د. عمر فؤاد أحمد بركات، مبادئ القانون الإداري، (د.ن.م)، (د.ن.)، 1985، ص267.

⁴ سلوى تيشات، مرجع سابق ذكره، ص55.

أولاً: تكون الإدارة هي التي تحدد واجبات وحقوق الموظف بصرف النظر عن شخص من سيشغل الوظيفة، بمعنى آخر أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة تخضع لقواعد قانونية والتي تحكم الوظيفة العامة وهي القواعد المعدة سلفاً وتمتاز بكونها عامة تسري على جميع الموظفين الذين ينتمون للفئة الواحد.

ويتم التعيين في الوظيفة العمومية بمجرد صدور قرار التعيين بالصرف النظر عن رضى الموظف أو قبوله للتعين غير أن قبول الموظف لقرار التعيين وتسلمه للعمل نتيجة هامة، حيث يبدأ الوضع القانوني للموظف وتقرر له حقوقه تجاه الإدارة ويصبح ملزماً بالتزامات الموظف، وللإدارة سلطة تقديرية في تعين أو عدم تعيينه وهذا ما سرى عليه القضاء حيث جاء في حكم قضائي بأن: ((التعيين وإعادة التعيين سلطة تقديرية للإدارة تقدرها حسب الحاجة وتفر الشاغر)).

فالتعيين بمثابة تصرف من جانب واحد بإصدار القرار إداري من السلطات المختصة وبمقتضاه يخضع الموظف لأحكام المنظمة للوظيفة العامة، حيث أن قرار التعيين لا ينشأ مركز الموظف النظامي ولا يخلق الوظيفة، لأن القوانين والأنظمة حددت هذا المركز بطريقة عامة غير شخصية وهو سابق على قرار التعيين ويقتصر أثر التعيين على وضع الموظف في مركز قانوني عام وإخضاعه لما تقرره القوانين والأنظمة الخاصة بالموظفين¹.

ثانياً: بما أن الموظف يستمد حقوقه وواجباته من النصوص واللوائح القانونية فإن كل تعديل يطرأ على أحكام النصوص واللوائح يسري عليه سلباً أو إيجاباً، دون الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب وعلى هذا فإن الموظف يخضع للقوانين واللوائح الجديدة الصادرة بعد تعيينه دون أن يتمسك بتطبيق القانون القديم المعين في ظله وهذا التغيير الجائر في وضع الموظف منوط بضرورة احترام المشروعية وقاعدة تدرج القواعد القانونية².

ويترتب على ذلك حق الإدارة في إجراء التعديل على الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة في أي وقت تشاء ولو أدى هذا التعديل إلى إلغاء الوظيفة أو زيادة الواجبات المنوط بالموظف القيام بها أو نقله من مكان إلى آخر في سبيل المصلحة العامة أو إنقاص الراتب، دون أن يكون للموظف احتجاج

¹ د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996، ص 114

² سلوى تيشات، مرجع سبق ذكره، ص 55.

بان له حقوقا مكتسبة استمدتها من استقرار المركز الذي دخله لأول مرة لأنه يشغل مركز تنظيمي، ويخضع لهذا المركز الذي تملك الإدارة وحدها سلطة إنشائه وتعديله وإلغاءه، حتى وان كانت تلك التعديلات لاحقة على التعيين¹، وتسرى التعديلات على شاغلي الوظائف في الوقت الحالي، إضافة إلى من سيشغلها في المستقبل، ويجب أن يصدر التعديل مشروعاً، أي من السلطة التي تملكه قانوناً ومساوياً للسلطة التي أصدرته أو أعلى منها طبقاً لتدرج الهيئات العامة، ولا يجوز تعديل قاعدة صدرت بقانون إلا بصدور قانون آخر، أما إذا صدر تعديل معيناً بأحد العيوب، قرار غير مشروع، فانه يجوز للموظف طعن به بعدم المشروعية (الإلغاء)، ولكن ينبغي التمييز بالنسبة للحقوق الذاتية للموظف التي اكتسبها في ظل النظام القديم فلا يجوز للإدارة المساس بها لأنه بالنسبة لها يكون في مركز ذاتي خاص لا في مركز تنظيمي عام.

ثالثاً: لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على أوضاع تخالف أحكام القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة فإن حدث ذلك الاتفاق فإنه يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً حتى ولو قبلها الموظف فلا يجوز للإدارة أن تحتج بقبول الموظف لمثل هذا الاتفاق، وذلك لأن هذا يتناقض مع مبدأ المشروعية الموضوعية الذي يقضي بأن الاتفاق التعااقدي لا يمكن أن يؤثر على المركز التنظيمي، وتطبيقاً لذلك فإن قبول الموظف لدرجة أقل من الدرجة المقررة له، أو لمرتب أقل لا أثر له إذا وقع باطلاً ولا يعتد به، لأنه بذلك يقبل وضعاً مخالفاً للقوانين واللوائح والقواعد العامة المنظمة للوظيفة العامة².

رابعاً: أهم ما ينبع لعلاقة الموظف بالإدارة كونها علاقة تنظيمية هو نظام التأديب ويقصد به تمتع الإدارة بسلطة فرض الجزاءات على الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته على أن تكون ممارسة هذه السلطة بهدف تحقيق مصلحة المرفق العام ووفقاً للقانون³ وقد كان سابقاً أساس السلطة الانضباطية يكمن في العقد المبرم بين الإدارة والموظف، فما دام الموظف قد قبل القيام بعمل لحساب الإدارة فكل إخلال منه بالتزاماته يعطي إدارة الحق في فرض الجزاءات المتمثلة بالعقوبات الانضباطية أو التأديبية بسبب إخلال الموظف بواجباته، بمعنى آخر أن العلاقة العقدية هي التي كانت تحكم علاقة

¹ د. طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 276.

² محمد عواد الحديشي، ماجستير في القانون، أتر المحاكمة الجزائية على المركز القانوني للموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، للنشر والتوزيع في جامعة جرش الأردن، سنة 2017، ص 47.

³ د. أحمد سالم بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 19.

الموظف بالإدارة ويرتب العقد التزامات وحقوق لكلا الطرفين وأي إخلال من أي طرف يحق لطرف الأخر التعويض ويتمثل تعويض الإدارة نتيجة إخلال الموظف ببند العقد، عقد الوظيفة، حقها في فرض العقوبات لانضباطية. ولكن بعد انهيار وهجر النظريات التعاقدية بالمقابل ما شيد على هذه النظريات من آراء وأفكار، وبات من السلم به أن تكون العلاقة التنظيمية كأساس للعلاقة بين الموظف والإدارة والتي بدورها تمنح الإدارة امتيازات عامة نص عليها القانون، ومن بينها إعطائها الحق بفرض العقوبات على الموظف المخالف¹.

خامسا: صلة الموظف بالإدارة العمومية التي يعمل لصالحها لا تنتهي بمجرد تقديمه لاستقالة وإنما لا بد من قبولها من قبل الجهة المختصة حتى تنتهي تلك العلاقة وذلك تماشيا مع فكرة سير المرفق بصفة دائمة.

كان المشرع صريحا هذه المرة في تبنيه للعلاقة التنظيمية بالنسبة للموظفين، كما فعل في القانون 1966 ونص في المادة 05 من المرسوم على أن: "تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسميه الموظف ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء الإدارة²".

سادسا: يمتنع على الموظف الإتيان بأي عمل من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة أو التأثير على سير عمل المرافق العامة وعرقلتها فلا يجوز له الامتناع عن أداء واجباته ومهامه الوظيفية أو الإضراب المفاجئ عن العمل³.

ولأهمية النقطتين الأخيرتين، الاستقالة والإضراب، وتأثيرهما على حسن سير المرافق العامة وارتباطهما برغبة الموظف والاستمرار في أداء الواجبات الوظيفية...

¹ د. شاب توما منصور، أساس السلطة الانضباطية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والسياسية العدد الثالث، المجلد الأول، بغداد، 1977، ص 53

² الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

³ د أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 140.

المبحث الثاني: موقف القضاء والمشرع الفرنسي من تكييف العلاقة بين الموظف

والإدارة.

سنتطرق في هذا المبحث إلى كل من موقف القضاء والمشرع الجزائري من هذه العلاقة القانونية وفق ثلاثة مطالب الأول موقف القضاء الفرنسي من تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة، المطلب الثاني موقف المشرع الفرنسي من تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة و الثالث موقف المشرع الجزائري من تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة.

المطلب الأول: موقف القضاء الفرنسي من تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة.

كان القضاء صارما اتجاها الموظفين الذين يتجاهلون هذا المنع، من ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر قيام الأعوان المكلفين بالخدمة العامة بالإضراب في أي شكل من الأشكال، لا يعد مجرد خطأ فردي فقط، ولكنهم يضعون أنفسهم بتصرفهم الجماعي خارج تطبيق القوانين والأنظمة الموضوعية بهدف ضمان ممارسة الحقوق المترتبة بالنسبة لكل واحد منهم عن عقد القانون العام الذي يربطهم بالإدارة كما حدث في قضية السيد "وينكول" وجماعته الذين أضربوا عن العمل في مرفق البريد والمواصلات الفرنسية، كلفهم العزل بتاريخ 10 مايو 1909 استنادا إلى فكرة التخلي عن المنصب، والى عدم مشروعية الإضراب الذي يعتبر عملا كافيا لإنهاء علاقة العمل بإرادة منفردة.

وهو السند والتبرير الذي رفضهما الدفاع بدعوى أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة ليست عقدية وإنما هي تنظيمية قانونية لا تسمح للإدارة بعزل المضربين عن العمل معتبرا أن قرار العزل¹ مخالف لأحكام القانون ولاسيما المادة 65 من قانون 22 أبريل 1905 المتضمن قانون الإجراءات التأديبية التي تشترط ضرورة تمكين أي موظف معرض للتأديب ولاسيما العزل، من الاطلاع على ملفه التأديبي قبل إحالته على المجلس التأديبي وقبل عزله من منصب عمله، وهو في رأي الدفاع كافي لإلغاء هذا الإجراء لعدم مشروعيته.

¹ محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاء وقضاة. الجزء الأول، الفصل الثالث، طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة، الطبعة الثانية، النهضة العربية القاهرة، سنة 1969 ص 104.

وعند تعرض مجلس الدولة الفرنسي لتكييف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، أكد في خلاصة مداوالاته فيما لا يدع مجالاً للشك بأن أعوان الدولة لا يخضعون بشأن حق الإضراب إلى نفس الأحكام التي يخضع لها عمال القطاع الخاص.

فهم بالتالي يخضعون إلى قاضي القانون العام، وبالتالي فإن قيامهم بالإضراب يعد سبباً كافياً لإنهاء علاقة العمل بينهم وبين الإدارة، لأن الإضراب يعطل من سير المرفق العام بانتظام واطراد.

فالقضاء يميز في النهاية معاقبة المعنيين دون الاستفادة من أحكام المادة 65 من القانون المؤرخ في 22 أبريل 1905 المتعلق بالضمانات المقررة للموظفين موضوع التأديب ومنها تبليغ الملف التأديبي.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي موقفه هذا في حكم صادر بتاريخ أكتوبر 1937 في قضية "مينير" دون الإشارة إلى عقود الوظيفة العمومية معتبراً أن الإضراب عملاً غير مشروع طالما يلحق الضرر بحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد¹.

واستمر مجلس الدولة الفرنسي على موقفه هذا إلى غاية عام 1948 حيث عرضت عليه بتاريخ 13 جويلية 1948 إحدى القضايا المعروفة بقضية "دوهان" التي لا تختلف كثيراً عن القضيتين السابقتين من حيث الوقائع (الإضراب)، وقد لوحظ فيمن طوق الحكم الصادر في هذه القضية

بتاريخ 07 جويلية 1950 أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ موقفاً واضحاً خلافاً للموقفين السابقين، إذاً أكد بما لا يدع أي مجالاً للشك بأن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية قانونية وعليه فإن عزل الموظفين لا يمكن أن يتم إلا بسبب التأديبي وهو الأساس الذي انطلقت منه النظرية القانونية التنظيمية السائدة اليوم والمعتمدة في تفسير العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة وذلك في كل الدول التي تأخذ بالنظام المغلق.

فالإضراب كان يعني التخلي عن الوظيفة ويسمح بمعاينة المضرب دون مراعاة للإجراءات المنصوص عليها في المجال التأديبي².

1 محمد حامد الجمل، المرجع نفسه، ص 104.

2 عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 62.

المطلب الثاني: موقف المشرع الفرنسي من تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة.

مع مرور الوقت اعترف المشرع الفرنسي للموظفين لحق الإضراب إلى الفقرة 07 ديباجة الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958 التي تنص على أن حق الإضراب يمارس في إطار القوانين والنصوص التنظيمية التي تحكمه.

وقد قصد المؤسس من ذلك التأكد على أن حق الإضراب مبدأ ذو قوة دستورية يمارس وفق كفاءات محددة، كإجراء المصالحة الضرورية بين الدفاع عن المصالح المهنية التي تعتبر الإضراب من بين وسائلها وحماية المصالح العامة التي يمكن أن يكون الإضراب مضرا بها.

وقد اعتبر المشرع الفرنسي أن الهدف من مثل هذه القيود، هو ضمان مبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد دون المساس بالقوة الدستورية لمبدأ الإضراب.

وتحقيق لأوسع الاحتياجات الأساسية للبلاد بل لأنه أجاز عدم الترخيص لبعض الأعوان ممارسة حق الإضراب.

وهذه القيود هي من اختصاص المشرع الذي يراعي بصدد النتائج المالية التي تترتب عن ممارسة الإضراب أو عن الغياب العمل أو عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للعمل، بالاستعانة في ذلك بقواعد المحاسبة في مجال تصفية المرتبات المستحقة للمعنيين بعدم أداء العمل، لام الخصم من المرتب يدخل ضمن الصعوبات العملية المرتبطة تارة بكفاءات التحديد التوقف عن العمل أو بحساب مدة الإضراب والآثار المترتبة عنه لفترة محددة لها تأثير على سير المرفق العام، وهي من المسائل الموضوعية التي غالبا ما تطرح على قاضي الموضوع للبت فيها¹.

لقد كان لموقف القضاء الفرنسي الأثر الكبير في بلورة تكييف علاقة الموظف بالإدارة بأنها تنظيمية قانونية بموجبها أصبح الموظف في مركز يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول في إطار الوظيفة العمومية، فقرار التعيين مثلا أصبح ينشأ مركز إداريا وماليا للمستخدم أي مركزا قانونيا عاما، هذا المركز الذي يمكن تعديله أو إدخال تغيير عليه كلما اقتضت ذلك ضرورة المصلحة.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص85.

وقد كان لهذا الاجتهاد القضائي والفقهني صدى كبير في التشريع بالنص على ذلك في المادة 05 من قانون الوظيفة العمومية الفرنسية لسنة 1956.

تضطلع فكرة المرفق العام بدور أساسي في تحديد معنى العون العام، كما يترتب على التمييز بين المرفق العمومي الإداري والمرفق العمومي الصناعي والتجاري آثار على الوضعية القانونية للأعوان الموظفين في إطار هذين المرفقين العموميين.

فالأعوان المستخدمون هم أعوان متعاقدون خاضعون للقانون العام في إطار مرفق عام إداري، وهو التكييف الذي أدخلت عليه تعديلات هامة بصدر قانون 26 جويلية 2005 الذي وضع مبدأ جديد للعقود مؤداه أن العقود المحددة بمدة ثلاث (03) سنوات، يمكن أن تصبح بعد مضي هذه المدة، ووفق شروط محددة، عقودا خاضعة للقانون العام غير محددة المدة واضعا بذلك حدا لأربعين سنة من الشك المتعلق بمعيار تحديد العون العمومي المتعاقد، فقانون 18 جانفي 2005 المتعلق بالانسجام الاجتماعي حول عقد توظيف التضامن وعقود الشغل المدعم بعقود مرافقة للشغل¹.

كما ألزم السلطة التنظيمية بتقليص تمويل الدولة، بعنوان تشغيل الشباب، والعمل على تقديم المساعدة للعقود المقترحة في القطاع الخاص وهو ما يعرف بالعقود الممهدة للشغل.

فوضعية الأعوان المتعاقدون المستخدمون في (القطاع العمومي الصناعي والتجاري) تبين إمكانية حدوث نوع من عدم الانسجام بين طبيعة المرفق العمومي والطبيعة القانونية لأعوان المستخدمين من قبل الشخص العمومي المسير لمثل هذا المرفق.

وقبل صدور قرار البركاني من قبل محكمة النزاع بتاريخ 25 مارس 1996 كان المعيار المطبق في مجال تحديد العون العمومي المتعاقد عسيرا جدا في تحديد ما إذا كان العون يشارك مباشرة في تنفيذ خدمة عمومية إدارية، وهو ما أدى بالقضاة إلى إصدار قرار مذهبية غير لائقة (محكمة المنازعات 05 نوفمبر 1963) السيد أرملة مازيراند فالتنظيم والصيانة المحلات لا تشارك مباشرة هذا العون في تنفيذ خدمة عمومية للتعليم محكمة المنازعات 29 جوان 1987 قضية بن جوي.

¹ محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص 104.

فالعارض لا يعتبر عوناً عاماً عندما يدرس الفرنسية لأعوان التنظيف. فالمتعاقد الذي يختص بالطهي لا يعتبر عوناً عاماً، خلافاً للذي يقوم بدور حاسم في إعداد الواجبات¹.
فحكم بركاني يطرح مبدأ يبدو أنه واضح فالأعوان الذين لا يكونون في علاقة قانونية، ويعملون لحساب مرفق عام إداري هم أعوان متعاقدون بعنوان القانون العام مهما كانت وظيفتهم.
فالصياغة التي تحوزها عدم المهارة وغياب الدقة بخصوص مجال التطبيق هذا القضاء احتاجت إلى ضرورة تدخل القضاء لتوضيحات في مرحلة أولى، من ذلك أن محكمة المنازعات أصدرت بتاريخ 03 جوان 1986 في قضية "بريفت دي يفلين" ومحكمة النقذ بتاريخ 18 جوان 1996 في قضية "جوني" ذاكراً من خالهما بإحدى المسلمات التي تم التفاوضي عنها في مارس 1996 بالتأكيد على أن قضاء البركاني يطبق فقط على الأعوان المتعاقدين التابعين لشخص عمومي المعينين بمرفق عمومي إداري وفي مرحلة لاحقة قام القضاء بتحديد نطاق تطبيق هذه السياسة القضائية الجديدة بتوسيعها لتشمل لاسيما أعوان في المقابل رفض القاضي الإداري تطبيق قضاء البركاني على المتعاقدين المستخدمين لدى SEN والموضوعين تحت تصرف العمالة. طالما أن هذه الأخيرة لا تملك سوى 1.16 من رأس مال هذه الشركة.

المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري من تكييف العلاقة بين الموظف و الإدارة.

إن المشرع الجزائري أخذ بالنظرية التنظيمية شأنه شأن المشرع الفرنسي، وقد نص على ذلك صراحة في المادة 06 من قانون الوظيفة العامة الصادر بالأمر رقم 133/66، حيث جاء نصها كما يلي: "يكون الموظف اتجاه الإدارة في وظيفة قانونية وتنظيمية"
وقد لاحظ مصطفى شريف أنه إذا كان هذا النص يعد ترجمة للمادة الخامسة من القانون العام الفرنسي للوظيفة العمومية، فإن المشرع الجزائري لم يفعل ذلك من التقليد وإنما عن مجهود.
وذلك أنه تبني هذه الفكرة بناءً على ما توصل إليه من تجارب الماضي الاستعماري ومن المرحلة التي سبقت صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²، والتي عرفت صدور العديد من

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية، بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010 ص86.

² مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، دط، 1981، ص60.

النصوص القانونية التي استهدفت سد الفراغ الذي خلفه رحيل الفرنسي لكن حادثة عهد الأعوان العموميين بالمسؤوليات الثقيلة التي أقيمت على عاتقهم أدت إلى إحداث فوضى كبيرة تسببت في عرقلة بعض المرافق العمومية وخلقت وضعية بالنسبة لمسيريها، ولقد استمر المشرع الجزائري في العمل وفقا لنظام اللائحي في إطار المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 الذي أقر بأن الموظف يوجد في مركز وتنظيمي إزاء المؤسسة أو الإدارة العمومية.

وقد عبر المشرع الجزائري عن أسباب الأخذ بالمفهوم التنظيمي اللائحي بقوله "مفهوم الوظيفة العمومية المهنية التي وقع عليها الاختيار يظهر قبل كل شيء كوسيلة لتثبيت إطارات الإدارة، وذلك لضمان استمرار الوظيفة وهذه القاعدة إن كانت توفر للموظفين ضمانات استقرار فهي تشكل نظام صالحا لفرض الصرامة داخل الإدارة وإنشاء طرق ملائمة لتنمية الاختصاصات والشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية وهكذا يمكن أن تكون الإدارة فعالة¹.

وقد استمر المشرع الجزائري في تبني هذه الفكرة والى يومنا هذا حيث ينص الأمر رقم 03/06 في مادته السابقة على "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"²

¹ سلوى تيشات، المرجع السابق، ص56.

² الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المعدل و المتمم، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية المعدل و المتمم، الجريد الرسمية العدد 64 الصادر في 16 جويلية 2006.

خلاصة الفصل:

في هذا الفصل تطرقت إلى طبيعة الرابطة أو العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة حيث اتجه البعض إلى تكييف هذه العلاقة على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص، فهي رابطة تعاقدية خاصة تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" وعلاقة عامة يحكمها القانون العام، بينما اتجه البعض الآخر إلى تكييف العلاقة على أنها تنظيمية، ولائحية. بمعنى أن الموظف يستمد حقوقه مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة.

وعليه تم التطرق فيما بعد إلى موقف كل من القضاء والمشرع الفرنسي والمشرع الجزائري من تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي قيام الأعراف المكلفين بالخدمة العامة بالإضراب في أي شكل من أشكال، لا يعد مجرد خطأ فردي إلى الفقرة 07 ديباجة الدستور الفرنسي والنصوص التنظيمية التي تحكمه أما المشرع الجزائري أخذ بالنظرية التنظيمية شأنه شأن المشرع الفرنسي.

الخاتمة

الخاتمة:

إن الوظيفة العمومية المعاصرة تواجهها جملة من التحديات ولاسيما في المجتمعات في طور الانتقال المطالبة أكثر من أي وق مضى لتكيف مع متطلبات البيئة الدولية المتغيرة ومقتضياتها.

وفي هذا السياق، تبقى الإدارة مطالبة بإنجاح الإصلاحات التي تنتهجها بإصلاح القانون الأساسي لأعوامها واعتماد مخططات في مجال تسيير مساهم المهني وتكليف مهامها والتحكم في تعداد مستخدميها وفقا لاحتياجات المنتفعين من خدماتها.

إن الإدارة العمومية في تنفيذها لمهامها تعتمد على أشخاص تطلق عليهم تسمية الموظفين وهم أشخاص يتميزون عن غيرهم من العاملين في القطاعات الأخرى، نظرا للمهام المسندة إليهم حيث تكتسي أهمية كبيرة باعتبارها تساهم في استقرار الدولة واستمرارها لذا وجب اعتماد إطار قانوني محكم ومدروس لنظام الوظيفة العمومية يهدف لتنظيم وتحسين سير العمل الذي يؤديه الموظف العمومي بصفة متزنة وعادلة ويسمح له بممارسة حقوقه وواجباته وفعالية الهياكل والتنظيمات الإدارية لا تتحقق إلا إذا كانت مزودة بموارد بشرية تتمتع بكفاءة عالية في قيامها بالمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، وان القول بأنه توجد علاقة بين الموظف و الإدارة يعني مدى نجاعة هذه العلاقة في تحقيق خدمة الصالح العام.

حيث أن العلاقة التعاقدية التي تجمع بين الموظف و الإدارة تكون عن طريق توافق إرادتهما بعقد تحدد فيه واجبات والتزامات كل منهما، ما يجعلهما مقيدين وغير قابلين للتكيف مع المستجدات.

وعليه فإن الفضل يعود للانتقادات التي اكتسحت مجال هذه العلاقة لأن تطور الإدارة أدى إلى لضرورة التحرر والعمل لما يتطلبه الصالح العام ما ولد تلك العلاقة التنظيمية المعتمدة من طرف الدول التي تبني نظام الوظيفة العامة المغلق عن طريق اللوائح والقوانين التي تصدرها ما أعطى نوعا من الاستقرار والاستمرارية.

وبعد معالجتنا لمختلف جوانب الموضوع تبين لنا أن المشرع الجزائري من خلال الأمر 03/06 القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، تبني النظام المغلق كخيار أساسي نظرا لعدة أسباب ذات طابع تاريخي وسياسي واجتماعي، اقتصادي للدولة وبصفة استثنائية على نظام التعاقد(النظام المفتوح) في

بعض مناصب العمل التي تقتضي ذلك نظرا لطبيعتها وخصوصيتها، فالمشروع الجزائري في تكييفه للرابطة القانونية على أنما تنظيمية بين الموظف والإدارة كنتيجة لمراحل التطور والإصلاح التشريعي والإداري فقد ساهم المشروع في تحقيق الإستقرار الوظيفي وتكوين موظفين مؤهلين تركز عليهم الإدارة العامة في أدائها لمهامها في خدمة وتحقيق الصالح العام

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

المؤلفات باللغة العربية:

1. أنس جعفر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، د، ط، 2007.
2. د. عمر فؤاد أحمد بركات، مبادئ القانون الإداري، (د.ن.م)، (د.ن)، 1985.
3. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة 06، القاهرة، مطبعة جامعة عين الشمس سنة 1987.
4. عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار النشر جسور الجزائر 2015.
5. أبو زيد فهمي، وسائل الإدارة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية الإسكندرية، د، ط، 1994.
6. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، د، ط، 2001.
7. د أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
8. د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
9. د. شاب توما منصور، أساس السلطة الانضباطية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والسياسية العدد الثالث، المجلد الأول، بغداد، 1977.
10. د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996.
11. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د، ط، 2010.
12. سعيد نواف العتري، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق الإسكندرية، 2007.
13. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، د، ط، 2001.
14. عبد العزيز السيد الح ومري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية.
15. عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، الطبعة الأولى، مطابع مؤسسة الوحدة، 1981.

16. عمار عوابدي، الأساس القانوني، لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، د، ط، 1982.
17. كنعان نواف، القانون الإداري (الوظيفة العامة)، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، الاصدار الخامس، 2007.
18. محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د، ط، 1984.
19. محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1998.
20. محمد حامد الحمل، الموظف العام فقها وقضاء، الجزء الأول، الفصل الثالث، طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
21. محمد حسن علي وأحمد فاروق الحاميلي، الموسوعة العملية في نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب القانونية، مصر، د، ط، 2006.
22. محمد عبد الحميد ابو زيد، القانون الاداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشري، دب، 2007.
23. محمد يوسف العدوي، دراسة في الوظيفة العامة في التنظيم المقارن والتشريع الجزائري، طبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
24. مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، د، ط، 1981.
25. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله، مطبعة جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
26. مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، د، ط، 1981.
27. نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الثاني، كلية الحقوق الجامعية الاردنية.
28. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- مذكرات ورسائل:
1. محمد عواد الحديشي، ماجستير في القانون، أثر المحاكمة الجزائرية على المركز القانوني للموظف العام دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع في جامعة جرش، الأردن، 2017.

2. سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية (دراسة حالة جامعة محمد بوقرة)، مذكرات ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2010.
3. جمال فرنسي، كلمة السيد المدير العام للوظيفة العمومية، ملتقى حول الوظيفة العمومية المكتبة الوطنية العامة، الجزائر، يوم 29 ماي 2010.
النصوص القانونية:
 1. القانون 01/06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.
 2. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
 3. الامر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية.
 4. الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، المعدل و المتمم.

الفهرس

الفهرس

1.....	المقدمة.....
6	الفصل الأول: مفهوم الوظيفة العامة.....
7	المبحث الأول: مفهوم الموظف العام والوظيفة العامة وتطورها في الجزائر.....
7	المطلب الأول: التعريف الاصطلاحي للوظيفة العامة.....
9	المطلب الثاني: تعريف الموظف العام في التشريع الجزائري.....
12.....	المطلب الثالث: تطور الوظيفة العامة في التشريع الجزائري.....
16.....	المبحث الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية.....
16.....	المطلب الأول: نظام الوظيفة العمومية المفتوح.....
16.....	الفرع الأول: مفهوم النظام المفتوح للوظيفة العمومية.....
17.....	الفرع الثاني: نشأة وتطور النظام المفتوح.....
21.....	الفرع الثالث : مهام وخصائص الوظائف الإدارية في النظام المفتوح.....
25.....	المطلب الثاني: نظام الوظيفة العمومية المغلق.....
25.....	الفرع الأول: مفهوم النظام المغلق.....
26.....	الفرع الثاني: نشأة وتطور النظام المغلق.....
28.....	الفرع الثالث: خصائص النظام المغلق.....
31.....	المطلب الثالث: رأي المشرع الجزائري من النظامين.....
35.....	الفصل الثاني: طبيعة الرابطة القانونية بين الموظف و الإدارة.....
36.....	المبحث الأول: علاقة الموظف بالإدارة.....
36.....	المطلب الأول: رابطة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص.....
38.....	المطلب الثاني: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية قانونية من روابط القانون العام.....
39.....	المطلب الثالث: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية لائحية.....
44.....	المبحث الثاني: موقف القضاء والمشرع الفرنسي من تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة.....
44.....	المطلب الأول: موقف القضاء الفرنسي من تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة.....
46.....	المطلب الثاني: موقف المشرع الفرنسي من تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة.....
48.....	المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري من تكييف العلاقة بين الموظف و الإدارة.....
52.....	الخاتمة.....

تختلف علاقة العمل بين الأعوان العموميين و الإدارة باختلاف النظام القانوني للتوظيف العمومي المنتمي لكل دولة.

وإذا كان الاختلاف الفقهي له ما يبرره في السابق على أساس أن اغلب قواعد القانون الإداري استمدت من القانون المدني ، فان حدة هذا الاختلاف في الوقت الراهن قد خفت رغم تباين الأنظمة القانونية للتوظيف العمومية من دولة إلى أخرى فمنها من تأخذ بالنظرية القانونية التنظيمية ومنها من تأخذ بالنظرية العقدية غير أن اغلب التشريعات تتبنى النظرية القائلة بأن العالقة القانونية بين الموظف و الإدارة هي عالقة قانونية تنظيمية، وبصفة استثنائية تلجأ إلى النظام التعاقدية .

هذا ما سار عليه المشرع الجزائري من خلال جعل طبيعة عالقة العمل جامعة بين العالقة القانونية التنظيمية كقاعدة و العالقة التعاقدية كإجراء استثنائي طبقا لنص المواد 17 ومن 19 الى 25 من الأمر 03/06. فالعلاقة القانونية التنظيمية تتميز بعنصري القانون الأساسي والحياة المهنية اللذان يمثلان مجال تطبيق هذه العالقة من خلال الأداة القانونية للدخول في هذه العالقة عن طريق قرار التوظيف.

لهذا سوف يحدد نطاق هذه الدراسة في ظل الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

Résumé

La relation de travail entre l'agent public et l'administration publique se diffère selon chaque pays .

Certes, autrefois ,la différence puisait ses règles administratives de la loi civique, Mais actuellement le taux de cette relation s'est dégradé malgré l'hétérogénéité du statut réglementaire de la fonction publique, on signale que la plupart des législations ont adopté la relation statutaire et réglementaire entre la fonctionnaire et la administration comme principe et la relation contractuelle comme procédure exceptionnel conformément aux articles 7 et 19 a 25 de l'ordonnance 06 /03 portant statut général de la fonction publique.

Donc, le statut principal et la vie professionnelle constituent le champ et le moyen exécutif de la relation statutaire et réglementaire via la décision de recrutement .

. ceci nous amène à dire que le législateur a enchainé le règlement structurel fermé et ouvert de la fonction publique .

Cette étude se limite dans le cadre de l'ordonnance 06/03 portant statut général de la fonction publique.