

حق الموظف العام في عطلة لإنشاء مؤسسة بين التجسيد والتفعيل في الجزائر
Public officer right to vacation in order to establish an entreprise
between embodiment and activation in Algeria

سقني فاكية*

جامعة سطيف 2

S11fakia@yahoo.fr



- تاريخ النشر: 2025/06/05

- تاريخ القبول: 2025/05/30

- تاريخ الإرسال: 2025/03/15

ملخص:

كقاعدة عامة، يمنع على كل الموظف عام في قانون الوظيفة عامة في الجزائر ممارسة أي نوع من الأعمال التجارية، وبوجه خاص أن تكون لهم أية صلة بأي أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفتهم، بل يفرض قانون الوظيفة العامة جزاءاً تأديبياً على كل موظف عام يخالف هذا الحظر. لكن المشرع الجزائري طبقاً المرسوم التنفيذي رقم 23-93 أجاز للموظف العام كاستثناء أن يمارس نشاط مربح في إطار إنشاء مؤسسة من خلال طلب الحق في عطلة غير مدفوعة الأجر، وهذا حتى يكون للموظف دور في بناء وتطوير الاقتصاد الوطني. الكلمات المفتاحية: الموظف العام، العطلة، المؤسسة الناشئة، المؤسسة الصغيرة والمتوسطة، المقاول.

ABSTRACT:

As a general rule, the public officer is forbidden to practice any kind of business by the public fonction Law, especially the business or entreprenariat or deals relative to his function which brought him to a moral sonction when violating This prohibition.

Although, the algerian legislator through the executive decree N ° 23 :09 allows the public officer as an exeption to practice a profitable activity by establishing an entreprise via the request of a paid vaction to play his rôle in the building and the developpment of the national economy.

Keywords: Public officier, Vacation, Startup, Small and Medium entreprise, entreprenariat.

* - المؤلف المرسل:

مقدمة:

من الحريات العامة التقليدية حريات العمل وهي حرية متصلة بمصالح الأفراد المادية، والرأي الراجح في هذا المجال بالنسبة للموظف العام بشأن تمتعه كغيره من الأفراد بهذه الحريات أم أن الوظيفة العامة تفرض عليه قيود معينة تحول دون ممارسة هذه الحريات، هو تحريم اشتغال الموظفين العموميين في أوجه النشاط المهني المختلفة أو مزاوله أية أعمال تجارية أو صناعية، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 42 في فقرتها الأولى من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بأنه يجب على الموظف الامتناع عن ممارسة أي عمل يتنافى مع طبيعة مهامه، ولو كان هذا العمل خارج أوقات عمله.¹

فالموظف العام يجب عليه ألا تكون لديه أية مصالح في مؤسسة باسمه أو بواسطة غيره وتحت أية تسمية من شأنها أن تمس استقلاله الوظيفي، وإذا كانت زوجته تمارس نشاطا خاصا مربحا عليه إخطار الإدارة التابع لها لكي تتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لحماية مصالح الإدارة.²

بناءا عليه، فعلى الموظفين واجب الامتناع عن ممارسة أي نوع من الأعمال المربحة، وبوجه خاص أن تكون لهم أية صلة بأي أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفتهم، وكذا يحظر عليهم إقحام مصالحهم الخاصة في أعمالهم الوظيفية، بل يفرض قانون الوظيفة العامة جزاءا تأديبيا على كل موظف عام يخالف هذا الحظر.³

هذا، مع أن المشرع عادة لا يكتفي بالجزاء التأديبي بل قد يتبعه الجزاء الجنائي كعقاب لهذا النوع من الأعمال، لما لهذه الأعمال من خطورة على أعمال الإدارة العامة، حيث يعتبر استعمال الموظف لأعماله الوظيفية لتحقيق مصلحة خاصة جريمة من جرائم الموظف العام ضد الإدارة العامة، هذا فضلا عن تجريم الرشوة والاختلاس والغدر والاستغلال، وغيرها.⁴

لكن المشرع الجزائري طبقا المرسوم التنفيذي رقم 23-93، أجاز للموظف العام كاستثناء أن يمارس نشاط مربح في إطار إنشاء مؤسسة من خلال طلب الحق في عطلة غير مدفوعة الأجر، وهذا حتى يكون للموظف دور في بناء وتطوير الاقتصاد الوطني، بالنظر إلى أن قطاع المؤسسات الناشئة أو المؤسسات الصغيرة والمتوسطة من القطاعات الفعالة، التي تلعب دور كبير في تحقيق التنمية المستدامة في الوقت الحالي، وذلك من خلال الدور الذي تلعبه في الجانب الاقتصادي والاجتماعي، إذ تتميز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بمرونتها وديناميكيته مما يسمح لها بالاستجابة لمتطلبات السوق، وكذا التأقلم مع الخصوصية الجهوية و المحلية لعناصر الإنتاج.

1 - أنظر المادة 42 الفقرة 1 من الأمر رقم 06-03 الصادر في 15 جويلية سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 16 جويلية سنة 2006.

2 - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية 1989، ص 200.

3 - سلوى توفيق بكير، جريمة التزوير من أعمال الوظيفة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2003، ص 5.

4 - سلوى توفيق بكير، المرجع السابق، ص 6.

كما يمكن لهذه المؤسسات أن تتكيف بسرعة مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بالنظر إلى سرعة الإعلام وسهولة انتشار المعلومة فيها، كما يمكنها الاستفادة من نتائج البحث العلمي بالنظر إلى صغر حجمها وإمكانية تأقلمها مع التغيرات الاقتصادية، ذلك أن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تعمل في ظل محيط متغير يضم مجموعة من العناصر المتمثلة في الدولة والأطراف المتعاملة معها.¹

الأمر الذي يدفعنا لطرح الإشكالية الآتية: هل يمكن للموظف العام يتمتع كغيره من الأفراد بحرية ممارسة أية أعمال مربحة في إطار إنشاء مؤسسات ومقاولات أم أن الوظيفة العامة تفرض عليه قيود تحول دون ذلك؟ أهمية الموضوع:

- بيان أهم الواجبات الوظيفية للموظف وعدم إخلاله بها للمحافظة على كرامة ونزاهة الموظف، والمصلحة العامة.

- بيان أهمية ممارسة الموظف العام لحقه في إنشاء مؤسسة كاستثناء عن القاعدة العامة التي تمنعه من ممارسة أي نشاط مربح.

المنهج المتبع:

لقد تم إتباع المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف المواد القانونية المتعلقة بالموضوع ببيان صفة الموظف وواجباته الوظيفية كقاعدة عامة، والاستثناءات الواردة على هذه القاعدة في مختلف النصوص القانونية، والقيام بتحليلها، للتوصل إلى مجموعة من النتائج والاقتراحات التي تمنع الموظف من ممارسة وظيفة أخرى منافية للوظيفة العامة كقاعدة عامة، والسماح له بذلك في بعض الحالات الاستثنائية ووفق إجراءات محددة منصوص عليها قانونا.

تقسيمات الدراسة:

للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول الأطار المفاهيمي للدراسة، أما في المبحث الثاني نحاول مناقشة مسألة امتناع الموظف عن ممارسة أي عمل أو نشاط مربح طبقا لقانون الوظيفة العامة 06-03 ، والاستثناء الوارد عليه طبقا المرسوم التنفيذي رقم 23-93.

المبحث الأول: الأطار المفاهيمي للدراسة:

في هذا المبحث سنحاول التطرق إلى المطلبين الآتية المتعلقة بمتغيرات الأساسية للدراسة، في المطلب الأول مفهوم الموظف العام مع تبيان شروط اكتسابه صفة الموظف من خلال التعريف، وفي المطلب الثاني نتطرق إلى مفهوم العطل كحق للموظف العام و المقصود بالمؤسسة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي الجديد رقم 23-93.

¹ - بن زكورة العونية، " المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في تحقيق التنمية المستدامة - بين حتمية الأداء و تطلعات المستقبل - " ، مجلة الآفاق للدراسات الاقتصادية ، جامعة العربي التبسي بتبسة ، المجلد 3 العدد 5 ، ص 229 .

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام

بالنظر إلى أن موضوع الدراسة يتعلق بصفة الموظف العام، فكان لابد من الوقوف في هذا المطلب على تحديد صفة الموظف العام لما له من أثر في تبيان اختصاصه وصلاحياته وما يخرج عن نطاق الوظيفة وأعمالها، لذلك لابد من عرض تعريف وخصائص الموظف العام لتحديد صفته وشروط اكتسابه لها.

الفرع الأول: تعريف الموظف العام:

إن مفهوم الموظف العام يعبر عن شخص يحمل أمانة السعي إلى تحقيق مصلحة الإدارة العامة التي يعمل بها في نزاهة وحياد غير مبتغ لنفسه أو لغيره ربحاً أو منفعة، فإذا ربط الموظف بين عمله الإداري وبين مصلحته الخاصة الظاهرة أو المستترة، أو بين العمل وبين المصلحة الخاصة لشخص آخر، فإنه لا يستطيع أن يؤدي واجبه في نزاهة وحياد، ولا حتى يقوم بواجب الرقابة التي يفرضها عليه اختصاصه.¹

هذا بالإضافة إلى أن الموظف العام بحكم وظيفته يتاح له العلم بأمور لا يتاح للجمهور العلم بها، فيستطيع أن يحقق مصلحة لنفسه زيادة عما يستطيعه العامة، وبذلك يتفوق عليهم دون سند مشروع.²

بالرجوع إلى الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائري نجد في مادته 04، يعتبر الموظف عام كل عون معيّن في وظيفة دائمة، والذي رسم في درجة من درجات السلم الإداري الخاص بالإدارات المركزية والمصالح الخارجية غير ممرّكة التابعة لهذه الإدارات المركزية للدولة، والجماعات المحلية، والمؤسسات والهيئات العامة الإدارية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع موظفوها لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حسب ما جاء في مادته 02، ولا يسري هذا القانون على القضاة والقائمين على المجال العسكري وفي البرلمان".³

كما أن هناك العديد من الآراء الفقهية والقضائية لتعريف الموظف العام، والمستقر عليه فقها وقضاء، بأن الموظف العام: "هو كل شخص يُعهد إليه على وجه قانوني بأداء عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام إدارة مباشرة، وذلك عن طريق شغله بصفة دائمة منصبا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق".⁴

فالعبرة في اعتبار العامل موظفا عاما وفقا للفقه الإداري، هو العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة تدار بالطريق المباشر أيا كان نشاطها، أي سواء كان إداريا أو صناعيا، تشريعا، أو تنفيذيا، مادامت إدارته تتم بأسلوب الاستغلال المباشر.⁵

1 - سلوى توفيق بكير، المرجع السابق، ص 36.

2 - سلوى توفيق بكير، المرجع السابق، ص 36.

3 - أنظر المادة 2 والمادة 4 من الأمر 03-06 السابق الذكر.

4 - محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 5.

5 - سلوى توفيق بكير، المرجع السابق، ص 42.

الفرع الثاني: خصائص الموظف العام:

من خلال التعريفين السابقين، نستطيع أن نستنتج ثلاثة شروط أساسية يجب أن تتوافر في الشخص حتى يعتبر موظفا عاما، وهذه الشروط، هي:

1- أن يكون العمل دائما.

2- أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

3- أن تكون مساهمة الشخص في إدارة المرفق العام عن طريق التعيين الإداري من جانب السلطة العامة التي تملك التعيين قانونيا.¹

المطلب الثاني: مفهوم العطل كحق للموظف العام و المقصود بالمؤسسة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي الجديد رقم 23-93:

في المطلب الثاني للدراسة نبين في الفرع الأول حق الموظف العام في العطل كأهم الحقوق الأساسية الناتجة عن اكتسابه هذه الصفة، وفي الفرع الثاني نحاول التطرق إلى المقصود بالمؤسسة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي الجديد رقم 23-93.

الفرع الأول: مفهوم العطل كحق للموظف العام

نظم المشرع الجزائري إجازات الموظفين في المواد من المادة 194 إلى المادة 206 من قانون الوظيفة العامة، وهذا بعد أن نص على حق الموظفين في العطل في المادة 39 منه، ويجد الحق في العطل أساسه الدستوري في المادة 66 من الدستور الجزائري، ومن أنواع الإجازات المذكورة بهذا القانون، نذكر:

- الأعياد الرسمية والعطل السنوية، حيث يحصل الموظف على عطلة سنوية مدفوعة الأجر،² مدتها ثلاثين يوما متتالية من كل سنة يقضيها في الخدمة، وللإدارة مطلق الحرية في تقسيمها.

- العطل المرضية: للموظف الحق في عطلة مرضية لمدة أقصاها ستة أشهر خلال سنة واحدة، وذلك إذا منع المرض الموظف من أداء عمله وممارسة المهام الملقاة على عاتقه.³

- العطل الاستثنائية: فقد حددها المشرع على سبيل الحصر، لممثلي الأحزاب والنقابات الموكلين بمناصبه المؤتمرات الوطنية والدولية، وللموظفين اللذين لهم نيابة عمومية في حدود المدة لدورات الجمعيات التي هم أعضاء فيها، وللموظفين اللذين يحجون إلى بيت الله الحرام، وللموظفين اللذين يقومون بتمثيل الجزائر في المباريات الرياضية

1 - محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص6.

2 - أنظر المادة 194 من الأمر 06-03 السابق الذكر.

3 - أنظر المادة 201 الفقرة 2، المادة 202، والمادة 203 من نفس الأمر.

الدولية، وللموظفين اللذين يثبتون وجود أسباب عائلية ومهنية، كالوفاة والزواج، والولادة والمشاركة في المسابقات المهنية، وللموظفين اللذين يعملون في جنوب البلاد، وغيرها.¹

إلى جانب كل ما سبق، على الرغم من أن المشرع حدد العطل الاستثنائية على سبيل الحصر، إلا أنه لم يستطع تحديد ظروف استثنائية وخطيرة وترك الأمر لتقدير الإدارة.²

الفرع الثاني: المقصود بالمؤسسة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي الجديد رقم 23-93:

لقد جاء في نص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 23-93 الصادر في 5 مارس سنة 2023 الذي يحدد شروط وكيفيات استفادة الموظفين من عطلة غير مدفوعة الأجر لإنشاء مؤسسة، عبارة "مؤسسة"، لذلك تستلزم هذه الدراسة الوقوف على مفهوم المؤسسة المقصود في هذا النص.

هناك العديد من أنواع المؤسسات ظهرت في الفترة الأخيرة وفقا للعديد من النصوص التنظيمية، نذكر منها:

أولا- مفهوم المؤسسة الناشئة:

من خلال المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 20-254، المتضمن إنشاء لجنة وطنية لمنح علامة "مؤسسة ناشئة" و "مشروع مبتكر" و "حاضنة أعمال، يعرف المشرع الجزائري المؤسسات الناشئة تعريفا دقيقا، بل اكتفى بوضع ستة (06) شروط لمنحها، وهي: معيار المدة ثمانية (08) سنوات، معيار الابتكار " فكرة جديدة"، معيار رقم الأعمال المؤسسة يحدد من طرف اللجنة الوطنية لعلامة مؤسسات الناشئة، معيار رأس المال الشركة 50 % من رأس المال مملوكة لأشخاص طبيعية وصناديق استثمار أو مؤسسات أخرى، معيار العمالة 250 عامل، يجب أن تكون إمكانيات هذه المؤسسة كبيرة بما فيه الكفاية.³

وعليه فالمؤسسة الناشئة ليست كالمؤسسات الأخرى غالبا ما يتم تمويلها من قبل مؤسسيها اللذين يحاولون الاستفادة من تطوير منتج جديد مبتكر أو خدمة يعتقدون أن هناك طلب عليها.

ثانيا- المقابلة:

من خلال نص المادة 02 من القانون رقم 22-23 المتضمن القانون الأساسي للمقاول الذاتي فالمقاول الذاتي يجب أن يكون شخص طبيعي يمارس عمله بصفة فردية، ويكون هذا العمل نشاطا مربحا يصنف ضمن قائمة النشاطات المؤهلة للاستفادة من القانون الأساسي للمقاول الذاتي، حيث يستثنى من هذه القائمة المهن الحرة، والنشاطات المقننة، والحرفية، ولا يتعدى رقم أعماله السنوي حدا يحدد طبقا للتشريع المعمول به.⁴

1 - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1985، ص 127-129.

2 - عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 128.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 20-254، المؤرخ في 15 سبتمبر 2020، المتضمن إنشاء لجنة وطنية لمنح علامة "مؤسسة ناشئة" و "مشروع مبتكر" و "حاضنة أعمال"، وتحديد مهامها وتشكيلتها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 55 لسنة 2020.

4 - القانون رقم 22-23 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 022، المتضمن القانون الأساسي للمقاول الذاتي.

ثالثا- مفهوم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة :

لقد عرفها المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 01-18 المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة¹، ثم بموجب القانون رقم 17-02 الذي يفيد بأن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تعرف مهما كانت طبيعتها القانونية بأنها مؤسسة إنتاج السلع و/أو الخدمات تشغل من واحد إلى 250 شخص، ولا يتجاوز رقم أعمالها أربعة ملايين دينار جزائري، أولا يتعدى إجمالي حصيلتها السنوية مليار دينار جزائري، وهي تحترم معايير الاستقلالية.²

كما عرف ذات القانون المؤسسة المتوسطة بأنها مؤسسة تشغل ما بين 50 إلى 250 شخصا، و رقم أعمالها السنوي ما بين 400 مليون دينار جزائري إلى 4 ملايين دينار جزائري، أو مجموع حصيلتها السنوية ما بين 200 مليون دينار جزائري، إلى 1 مليار دينار جزائري.³

في حين عرف المؤسسة الصغيرة بأنها تلك المؤسسة التي تشغل ما بين 10 إلى 49 شخصا، و رقم أعمالها السنوي لا يتجاوز 400 مليون دينار جزائري، أو مجموع حصيلتها السنوية لا يتجاوز 200 مليون دينار جزائري.⁴ من خلال هذا التعريف تتميز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بعدة خصائص أهمها: سهولة التأسيس، الاستقلالية في الإدارة، تلبية طلبات المستهلكين،⁵

الاعتماد على الخبرات الذاتية، فنقص الخبرات اللازمة لإدارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة يكون السبب الرئيسي لفشل هذه المؤسسات في الغالب.⁶

1 - طبقا للمواد 4، 5 و 6 من القانون رقم 01-18 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج ر 77. و الملغى بموجب المادة 38 من القانون رقم 17-02 المؤرخ في 10 جانفي 2017 يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة ، ج ر 2 .

2- حسب المادة 05 من القانون رقم 17-02 السابق الذكر.

3 - المادة 8 من نفس القانون .

4- المادة 9 من نفس القانون .

5 - نقلا عن مشري محمد الناصر ، "دور المؤسسات المتوسطة والصغيرة والمصغرة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة (دراسة للإستراتيجية الوطنية لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حالة ولاية تبسة)" ، مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة فرحات عباس سطيف ، 2008-2011 ، ص 19 .

6 - نقلا عن ياسر عبد الرحمان ، براشن عماد الدين ، " قطاع المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الجزائر - الواقع و التحديات - " ، مجلة نماء للاقتصاد و التجارة ، جامعة عبد الحق بن حمودة بجيجل ، العدد 3 / جوان 2018 ، ص 220 .

المبحث الثاني: امتناع الموظف عن ممارسة أي عمل أو نشاط مريح طبقا لقانون الوظيفة العامة 06-03 والاستثناء الوارد عليه طبقا المرسوم التنفيذي رقم 23-93:

إن أهم الآثار القانونية التي تترتب على تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، كونها علاقة قانونية وتنظيمية حسب المادة 07 من القانون رقم 06/03، أنها تفرض على الموظفين واجبات وتوكلهم حقوقا. حيث يقع على عاتق الموظف العام الجزائري التزامات وواجبات متعددة، نذكر منها: الالتحاق بالوظيفة المخصصة له وتنفيذ المهام الموكلة إليه، والالتزام لطاعة الرؤساء، المحافظة على كرامة الوظيفة. المحافظة على أسرار العمل وعدم إفشائها، حماية الوثائق الإدارية وممتلكات الإدارة، التحلي بأخلاقيات المهنة.¹ من أهم الالتزامات الموظف العام عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى المربحة، وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول من هذا المبحث الثاني كقاعدة عامة والاستثناءات الواردة على هذا الواجب المفروض على الموظف العام طبقا لما جاء في قانون الوظيفة العامة الأساسي أما في المطلب الثاني نحاول التركيز على الاستثناء الوارد في المرسوم التنفيذي الجديد رقم 23-93 .

المطلب الأول: عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى المربحة كقاعدة العامة و الاستثناءات الواردة عليها:

تم تقسيم هذا المطلب طبقا لنصوص قانون الوظيفة العامة إلى فرعين، في الفرع الأول نتناول واجب الموظف في عدم الجمع بين وظيفته العامة وعمل آخر مريح كأهم واجبات المفروضة عليه كقاعدة عامة وفي الفرع الثاني نذكر الاستثناءات الواردة عليه طبقا لقانون الوظيفة العامة الأساسي.

الفرع الأول: عدم الجمع بين الوظيفة العامة والأعمال الأخرى المربحة كقاعدة العامة:

نصت المادة 43 من قانون الوظيفة العامة، أنه يجب على الموظف عدم ممارسة أي نشاط خاص يدر أرباحا مهما كان نوع هذا النشاط المريح، حيث يخص الموظف كل نشاطاته الوظيفية للمهام المسندة إليه.²

فالموظف العام الجزائري يحظر عليه أصلا ممارسة عمل آخر يدر عليه ربحا، ويرجع ذلك لعدة أسباب، أهمها:

- **صالح المرافق العامة:** إذ أم مصلحة المرفق تقضي المحافظة على استقلال الموظف في عمله ومنع قيام أية رابطة بينه وبين الأفراد يمكن أن تؤثر على استقلاله في القيام بأعباء وظيفيته نتيجة زيادة العبء عليه بقيامه بعملين في وقت واحد، عمله في وظيفته العامة وعمله الخاص.

- **مقاومة البطالة:** إذ أن الموظف الذي يشغل وظيفة ما مهما كانت متواضعة فهي مصدر رزق له فلو مارس هذا الموظف عملا آخر فإنه على حد تعبير الفقيه الكبير فالين فإنه ينزع لقمة العيش من فم العاطلين عن العمل.³

1 - أنظر المواد من 40 - 42، ومن المادة 47-53 من الأمر 06-03 السابق الذكر.

2 - أنظر المادة 43 الفقرة 1 من نفس الأمر.

3 - محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص 200-201.

- حماية الموظف من مواطن الشبهات وحفظ مكانته داخل المجتمع: فالحكمة من فرض هذا الواجب ليس حرمان الموظف من تحسين ظروفه ووضع المادي والاجتماعي، وإنما بغرض حمايته من مواطن الشبهات، فهو يحمل دائما صورة الدولة ومكانة الوظيفة.¹

تجدر الملاحظة، بأن النصوص القانونية العقابية أو الجزائية تحرم حالات حصول الموظف على منفعة شخصية من وراء وظيفته تنزيها له عن استغلال وظيفته لتحقيق المصلحة الخاصة والمكاسب.²

الفرع الثاني: حالات استثنائية للجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى المربحة:

وفقا لما جاء في المادة 43 من قانون الوظيفة العامة الجزائري، يجوز للموظف ممارسة الأعمال الآتية:

- القيام بالتعليم والتكوين أو البحث كنشاط ثانوي.

- إنتاج المؤلفات العلمية والأدبية أو الفنية، وفي هذه الحالة للإدارة أن تمنع الموظف من وضع اسمه على المؤلفات المذكورة، وبيان صفته ورتبته أو درجته الوظيفية بمناسبة نشر هذه المؤلفات أو الأعمال، فلا بد من موافقة السلطة الإدارية صاحبة التعيين المسبق على ذلك.³

بناء على ذلك، ففي حالات استثنائية كالأستاذ الجامعي والأطباء الإستشفائيين يجوز الجمع بين وظيفتين، غير أن الوضعيات الاستثنائية تخضع لإجراءات الترخيص القانوني من السلطة الوصية وفي هذا الإطار حدد قانون الوظيفة العامة ثلاث أصناف من التراخيص: حالة الإنتاج الأدبي والفني والعلمي، التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي، الخبرة والاستشارة، فممارسة مهن الحرة يجب أن تكون منحردة عن الوظيفة الأصلية شأن الأستاذ الجامعي، المحامي.⁴

المطلب الثاني: حق الموظف العام في عطلة لإنشاء مؤسسة كاستثناء طبقا المرسوم التنفيذي رقم

93-23.

إضافة على ما جاء أعلاه من الاستثناءات السابقة المذكورة في قانون الوظيفة العامة الأساسي الجزائري عن قاعدة عدم الجمع بين وظيفتين للموظف العام، جاء في المرسوم التنفيذي الجديد لسنة 2023 استثناء آخر عن هذه القاعدة تسمح له بالحق في طلب عطلة لإنشاء مؤسسة مربحة، لذلك في هذا المطلب نتناول في الفرع الأول شروط وإجراءات تقديم طلب عطلة لإنشاء هذا النوع من المؤسسات، وفي الفرع الثاني من هذا المطلب، نتطرق امتيازات الموظف في إنشاء المؤسسات الناشئة وعراقيل التي تعترض ذلك.

1 - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر رقم 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة 2021، ص 135.

2 - محمد إبراهيم الزعبي، جرمية استثمار الوظيفة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، طبعة الأولى 2011، ص 16-18.

3 - أنظر المادة 43 الفقرات 2-3-4. من الأمر 06-03 السابق الذكر.

4 - أنظر المواد من 43 و 44 و 46 من نفس الأمر.

الفرع الأول: شروط وإجراءات ممارسة الموظف لحقه في إنشاء المؤسسات الناشئة

أولاً- شروط ممارسة الموظف لحقه في إنشاء المؤسسات الناشئة

إن الموظف الراغب في الاستفادة من الحق في العطلة، يجب أن تتوفر فيه الشروط الآتية:

- عند تاريخ إيداع طلب العطلة يجب أن يقل سن الموظف عن خمس وخمسين (55) سنة كاملة.
- يجب أن يثبت الموظف خمس (5) سنوات خدمة فعلية في الهيئة الإدارية المستخدمة كأقدمية.
- أن يتعهد الموظف بالالتزام بقواعد النزاهة والمنافسة وعدم الإضرار بالهيئة الإدارية المستخدمة.¹
- حسب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 23-93، لا تمنح العطلة للموظف إلا مرة واحدة لمدة سنة يمكن تمديدها بصفة استثنائية لمدة ستة (06) أشهر على الأكثر خلال مسيرته المهنية.

ثانياً- الموظفون الذين لا يستطيعون الاستفادة من الحق في عطلة لإنشاء مؤسسة:

حسب المادة 4 من هذا المرسوم، لا يستفيد من هذه العطلة الموظفون العموميون المنتمبون للإدارات العامة الخاصة بالأسلاك الآتية: إدارة كل من السجون و الجمارك، والغابات، الأمن الوطني، الحماية المدنية، أمن الاتصالات السلكية واللاسلكية، المواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، الأعوان الإدارة الدبلوماسية والقنصلية بالخارج.

الفرع الثاني: إجراءات طلب الاستفادة من عطلة لإنشاء مؤسسة:

أولاً- تقديم طلب للاستفادة من العطلة:

حسب المادة 5 الفقرة الأولى من المرسوم المذكور أعلاه، للاستفادة من العطلة يجب على الموظف تقديم الطلب إلى الإدارة المستخدمة مقابل وصل استلام قبل ثلاثة (3) أشهر على الأقل من تاريخ الاستفادة من العطلة. حسب نص نفس المادة 5 الفقرة الثانية من المرسوم المذكور سابقاً، يجب أن يتضمن طلب العطلة تاريخ بداية العطلة و طبيعة نشاط المؤسسة المقرر إنشائها، ويجب أن يكون الطلب مرفوقاً بالوثائق الإدارية اللازمة التي تثبت بأن الموظف العام قد باشر إجراءات إنشاء المؤسسة، وكذا التعهد اللازم المنصوص عليه في المادة 2 الفقرة الأخيرة.

ثانياً- وجوب رد الإدارة على الطلب:

حسب المادة 6 من المرسوم أعلاه، على الإدارة المعنية إما الرد بقبول الطلب وتبليغه في أجل لا يتعدى شهراً واحداً ابتداءً من تاريخ تقديم طلبه من الاستفادة من العطلة، وإما بالرفض المعلن بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، وتستطيع الإدارة تأجيل الموافقة على طلبه لمدة لا تتجاوز ثلاثة (3) أشهر.

¹ - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 23-93، الصادر في 5 مارس سنة 2023 يحدد شروط وكيفية الاستفادة الموظفين من عطلة لإنشاء مؤسسة الصادر في 5 مارس 2023.

ثالثاً- تقديم تظلم إداري إلى السلطة الرئاسية في حالة رفض طلب الموظف:

حسب المادة 7 من المرسوم السابق، يمكن للموظف العام في حالة رفض طلبه من الاستفادة من حقه في عطلة لإنشاء مؤسسة أن يقدم تظلماً لدى السلطة الرئاسية للإدارة المختصة المقدم لها الطلب في أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض، ويجب على الإدارة الرئاسية البث في التظلم في أجل 15 يوم من تاريخ إيداع التظلم.

الفرع الثاني: امتيازات الموظف في إنشاء المؤسسات الناشئة وعراقيل التي تعترض ذلك:

أولاً- امتيازات الموظف في إنشاء المؤسسات الناشئة:

من حقوق الموظف المستفيد من الحق في العطلة لإنشاء مؤسسة، على الرغم من أن هذه العطلة غير مدفوعة الراتب، نذكر ما يلي:

- الحق في الأداءات العينية المتعلقة بالتأمين على المرض في نظام الأجراء لمدة سنة واحدة.¹
- في حالة تمديد العطلة الاستثنائية يبقى يستفيد من هذه الأداءات العينية في حدود مدة الفترة الاستثنائية (6 ستة أشهر)، بشرط دفع الاشتراكات الشهرية التعويضية المقدرة بنسبة 13% من الأجر الوطني الأدنى المضمون.
- يكتسب المستخدم من تاريخ قبول عطلته لإنشاء مؤسسة حقوقاً مكتسبة لاسيما منها الأقدمية المطلوبة للترقية في الدرجة وفي الرتبة وكذا في التقاعد.²

ثانياً- عراقيل التي تعترض الموظف العام في إنشاء المؤسسات الناشئة:

- حسب المادة 8 من المرسوم، يمكن للموظف الذي لم يتمكن من إنجاز مشروعه خلال فترة العطلة، في هذه الحالة عليه خلال مدة شهر على الأقل قبل نهاية عطلته، ما يلي:
- إما طلب تمديد العطلة بصفة استثنائية من جديد في حدود ستة (6) أشهر، لمواصلة مشروعه وفق الإجراءات السابقة.

- وإما طلب إعادة إدماجه في منصبه ورتبته الأصلية من تاريخ المحدد لنهاية عطلته بقوة القانون: في هذه الحالة يحتفظ الموظف بكل حقوقه المكتسبة عن العطلة لإنشاء مؤسسة السابقة الذكر.
- إذا تبين من خلال التحقيقات الإدارية وبالتنسيق مع المؤسسات المؤهلة أن الموظف العام قد استفاد من الحق في العطلة لأغراض أخرى غير إنشاء المؤسسة، يمكن بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء للموظف طلب إنهاء العطلة.³
- أما في حالة ما إذا أتم مشروعه، أو لم يطلب إعادة الإدماج في منصبه الأصلي في مدة شهر على الأقل قبل نهاية العطلة، تنهى علاقة القانونية بينه والإدارة ويشطب من مجموعة موظفي الإدارة المستخدمة وأسلاكها.⁴

1 - أنظر المادة 11 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 23- 93 السابق الذكر

2 - أنظر المادة 8 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 23- 93 السابق الذكر.

3 - أنظر المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي.

4 - أنظر المادة 09 من نفس المرسوم التنفيذي.

الخاتمة:

خلصت الدراسة السابقة إلى النتائج الآتية:

- منع الموظف من ممارسة أية نشاطات مربحة تتنافى ووظيفة العامة.
- وجود حالات استثنائية طبقا لقانون الوظيفة العامة الجزائري تسمح لبعض الفئات بممارسة نشاطات مربحة ولكن كنشاطات ثانوية.
- صدور نص تنظيمي يسمح للموظف العام بطلب عطلة لمدة سنة كاملة قابلة للتمديد لممارسة نشاط مربح بإنشاء مؤسسة، وهذا لأهمية البالغة لقطاع المؤسسات سواء كانت مؤسسات ناشئة أو مؤسسات الصغيرة و المتوسطة أو مقاولات في ازدهار الاقتصاد الوطني، خاصة إذا ما وفرت لهذه المؤسسات الظروف الملائمة لتحقيق أهدافها.
- وعلى ذلك، ومن أجل النهوض بقطاع المؤسسات الناشئة الصغيرة والمتوسطة في بلادنا وفي مجال الوظيفة العامة، نقترح ما يلي:

- لا بد من إعطاء مزايا للموظف تحفزه على إنشاء المؤسسات الناشئة.
- تسهيل حصوله على التمويل.
- تنظيم دورات تكوين وتدريب لفائدة الموظفين أعضاء المؤسسات الناشئة.
- ضرورة تبسيط الإجراءات القانونية والإدارية الخاصة بإنشاء المؤسسات الناشئة والصغيرة والمتوسط ، مع توفير البيئة الاستثمارية والقانونية لهذا القطاع للاستفادة منه.
- وجوب العمل على توعية الموظفين وتشجيعهم على إنشاء المؤسسات الناشئة الخاصة بهم، من خلال عقد أيام تحسيسية و دراسية حول المقاولاتية وإنشاء المؤسسات بشتى أصنافها

قائمة المصادر والمراجع:

1- القوانين والنصوص التنظيمية:

- 1- الأمر رقم 03-06 الصادر في 15 جويلية سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 16 جويلية سنة 2006.
- 2- القانون رقم 01-18 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 يتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ج ر 77. و الملغى بموجب المادة 38 من القانون رقم 17-02 المؤرخ في 10 جانفي 2017 يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة و المتوسطة ، ج ر 2 .
- 3- القانون رقم 22-23 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 022 ، المتضمن القانون الأساسي للمقاول الذاتي.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 20-254، المؤرخ في 15 سبتمبر 2020، المتضمن إنشاء لجنة وطنية لمنح علامة "مؤسسة ناشئة" و"مشروع مبتكر" و"حاضنة أعمال"، وتحديد مهامها وتشكيلتها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 55 لسنة 2020.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 23-93، الصادر في 5 مارس سنة 2023 يحدد شروط وكيفيات استفادة الموظفين من عطلة لإنشاء مؤسسة الصادر في 5 مارس 2023.

2- الكتب:

- 1- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1985.
- 2- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر رقم 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة 2021.
- 3- سلوى توفيق بكير، جريمة التزيج من أعمال الوظيفة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 2003.
- 4- محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية 1989.
- 5- مخلد ابراهيم الزعبي، جريمة استثمار الوظيفة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، طبعة الأولى 2011.

3- المقالات:

- 1- بن زكورة العونية، " المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في تحقيق التنمية المستدامة - بين حتمية الأداء و تطلعات المستقبل - " ، مجلة الآفاق للدراسات الاقتصادية ، جامعة العربي التبسي بتبسة ، المجلد 3 ، العدد 5.
- 2- ياسر عبد الرحمان ، براشن عماد الدين ، " قطاع المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الجزائر - الواقع و التحديات - " ، مجلة نماء للاقتصاد و التجارة ، جامعة عبد الحق بن حمودة بجيجل ، العدد 3 / جوان 2018

4- رسالة جامعية:

- 1- مشري محمد الناصر ، " دور المؤسسات المتوسطة والصغيرة والمصغرة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة (دراسة للإستراتيجية الوطنية لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حالة ولاية تبسة)" ، مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة فرحات عباس سطيف ، 2008-2011 .