

مراحل تطور النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر

Stages of the development of the legal system of public service in Algeria

عبدو علي الطاهر

المركز الجامعي المقاوم الشيخ أمود بن مختار ايليزي (الجزائر)، abdouali.tahar@cuillizi.dz

تاريخ الاستلام: 2022/09/20 تاريخ القبول: 2022/11/29 تاريخ النشر: 2022/12/15

ملخص:

لقد مر قانون الوظيفة العمومية في الجزائر بعدة مراحل بداية من الحقبة الاستعمارية ، أي المرحلة التي سبقت ظهور أول تشريع جزائري ينظم الوظيفة العمومية في الجزائر، إضافة للمرحلة الثانية في ظل الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ثم نعرج على القانون الصادر في 1978، أي مرحلة توحيد الإطار القانوني العام للشغل (1978-1990) ومرحلة إعادة تنظيم الوظيفة العمومية (1990-2006) ونختتم بالمرحلة التي استقر فيها قانون الوظيفة العمومية ومحاولة الاصلاح الإداري سنة 2006 وفق الأمر 03/06.

وتهدف هذه الدراسة إلى معرفة النظام القانوني للوظيفة العمومية والتعديلات المختلفة التي مست هذا القانون في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية التي عرفت بها البلاد.

وتكمن أهمية الموضوع في معرفة الخلفيات التاريخية والسياسية والاقتصادية التي أدت الى تعديل قانون الوظيفة العمومية، وما يمكن قوله أيضا أن هذه التعديلات لا تكفي كون أن هذا القانون لم يعرف أي تعديل منذ 2006، إضافة إلى التطورات التي عرفت بها البلاد في مختلف المجالات، الأمر الذي يحتم على المشرع الجزائري إحداث تعديل في هذا القانون.

كلمات مفتاحية: الوظيفة العمومية، قانون العمل، المؤسسات العمومية، الموظف العمومي، نظام الوظيفة.

Abstract:

Since colonial period, the law of public service went through different a phase, that's to say the phase before the emergence of the first Algerian legislation concerning public service. In addition to the second phase of the article of 66-133 concerned with the fundamental law for public service, then the law issued in 1978, meaning the phase of the general legal framework of employment (1978 – 1990) and the phase of organizing

public service (1990 – 2006), finally the phase of stability of the law of public service and the attempts of administrative reform in 2006 according to article 06/03.

This study aimed to highlight aspects of the general law concerning public service and the modifications in this regard during different political and economic circumstances known to the country.

On the other hands, the importance of this study is to understand the historical, political and economic backgrounds that led to the modification of public service law, all that can be highlighted is that this modifications aren't enough because this law has never been modified since 2006, in addition to the developments in various field which resulted in the obligation of modifying this law.

Keywords: Public service; employment law; public institutions.

* المؤلف المرسل

مقدمة :

عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر تطورا كبيرا منذ الاستقلال، وقد أصدر المشرع الجزائري أول تشريع سنة 1966، عن طريق الأمر 133/66، وتتابع تطورات هذا القانون إلى غاية 2006 عن طريق الأمر 03/06، وقد تضمن هذا الأخير عدة مبادئ وحقوق وواجبات خاصة بالموظف العمومي وقد عرف هذا القانون الموظف في المادة الرابعة منه، والعلاقة التي تربطه بالإدارة العمومية، إضافة إلى المسار المهني للموظف.

وتكمن أهمية الموضوع في معرفة مراحل تطور قانون الوظيفة العمومية في الجزائر والظروف التي أدت إلى تعديله، ومعرفة العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف بالإدارة.

وتهدف الدراسة إلى تحليل القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ووضع مقارنات بين مختلف تعديلات هذا القانون مع إبراز مختلف الحقوق والواجبات التي أقرها كل نظام قانوني في مختلف مراحلها المختلفة.

ولم يكن النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر وليد الصدفة بل راجع لأسباب مختلفة ساهمت في تطويره، وعلى هذا الأساس يمكن طرح الإشكالية التالية:

فيما تتمثل أهم مراحل تطور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر؟ وتتفرع عن هذه الإشكالية إشكاليات فرعية تتمثل في:

- مامدى مسايرة قانون الوظيفة العمومية للتطورات الحالية التي يعرفها الموظف الجزائري في المؤسسات العمومية؟

- فيما تتمثل علاقة الموظف بالإدارة من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية؟

1. المرحلة الانتقالية 1962-1966.

عرفت الجزائر المحتلة أول نظام للوظيفة العمومية، الصادر عن المستعمر الفرنسي بتاريخ 19 أكتوبر 1946، الذي أقرت فرنسا امتداد تطبيقه في الجزائر مع بعض الاستثناءات العنصرية أكثر منها إدارية ووظيفية، لأن الوظيفة العمومية آنذاك لم تكن مفتوحة للجزائريين (احسن، بلورة، 2019).

وفي سنة 1959 صدر قانون جديد للوظيفة العمومية، وهو القانون 59-244 حيث سمح بموجبه المستعمر الفرنسي بامتداد تطبيق هذا القانون في الجزائر بمقتضى المرسوم المؤرخ في 2 غشت 1960، وبقي ساري المفعول إلى غاية حصول الجزائر على استقلالها في الخامس يوليو 1962.

وجاءت المادة الأولى من القانون أعلاه لتعلن مدى سريان كل التشريعات السارية المفعول في الفترة قبل 31-12-1962 لتظل سارية المفعول في مرحلة الاستقلال باستثناء ما تعلق بالسيادة الوطنية وبغية وضع تشريع جزائري ينظم الوظيفة العمومية قامت الحكومة الجزائرية في شهر سبتمبر سنة 1965 بتشكيل لجنة وزارية مشكلة من وزارة الداخلية باعتبارها الوصية على الوظيفة العمومية آنذاك، ووزارة المالية، وأسندت لها هذه المهمة.

وفي الشهر الأول من سنة 1966 عرض المشروع على الجهاز المركزي لحزب جبهة التحرير الوطني وعلى القطاعات الوزارية والاتحاد العام للعمال الجزائريين لإثرائه وإبداء الرأي، وفي مرحلة متقدمة عرض هذا المشروع على مجلس الوزراء لمناقشته في شهر أفريل من سنة 1966، ليحال في الأخير على مجلس قيادة الثورة للموافقة عليه وهذا في شهر مايو من نفس السنة، ليصدر أول تشريع جزائري في ميدان الوظيفة العمومية للجزائر المستقلة في 2 جوان 1966.

2. مرحلة تطوير وتكييف الوظيفة العمومية (1966-1978)

لقد صدر أول تشريع للوظيفة العامة في الجزائر المستقلة بموجب الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966. وتضمن هذا الأمر 79 مادة. وحدد تاريخ سريانه يوم أول يناير 1967. وتبع صدور هذا الأمر 19 مرسوما نشرت كلها في ذات الجريدة الرسمية التي نشر فيها الأمر 66-133، إلى جانب صدور قرار وزاري مشترك وتعلية في العدد ذاته.

ولقد اعتبر البعض أن صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة يمثل أهم حدث في تاريخ المؤسسات الإدارية في الجزائر. ثم أن فئة الموظفين بالذات كثيرا ما انتظرت صدور هذا القانون على الأقل لتحديد مجال الحقوق والواجبات الوظيفية.

أهم ما ميز هذه المرحلة هو صدور أول قانون أساسي للوظيفة العمومية في الجزائر بالأمر رقم 66/133 المؤرخ في 02/06/21966 والذي كرس النظام المغلق للوظيفة العمومية كقاعدة عامة مع الأخذ بالنظام المفتوح في مجال التعاقد وجاء هذا الموقف ليس تقليدا للمشرع الفرنسي وإنما فرضته وضعية الإدارة الجزائرية خلال هذه الفترة (بوضياف، عمار، 2015، صفحة 35).

وجاء هذا القانون بعدة مبادئ في الوظيفة العمومية كمبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية، ومبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، ومبدأ مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية، إلا أنه لم يستطع القضاء على الظواهر السلبية التي عرفتها الإدارة العمومية في المرحلة الانتقالية كالهجرة من قطاع الوظيفة العمومية إلى القطاع الاقتصادي والفوارق في الأجور والامتيازات بين مستخدمي القطاعين.

3. مرحلة توحيد الإطار القانوني العام للشغل (1978-1990)

عرفت هذه المرحلة صدور القانون رقم: 78-12 المؤرخ في 05/08/1978 والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل (78-12، القانون، 1978).

وتضمن 217 مادة وقد كرس هذا القانون وحدة الإطار القانوني لقطاع الشغل، فلم يعد قطاع الوظيفة العمومية قطاع متميز عن باقي القطاعات، وتم إلغاء التفرقة بين مفهوم الموظف والعامل، وجاءت المادة الأولى منه لتعرف العامل بأنه (كل من يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني) (78-12، القانون، 1978)

كما عمل القانون أعلاه بمزج الطبيعة المغلقة لنظام الوظيفة العمومية بمبادئ قانون العمل، ثم تطبيق هذه القواعد على مستخدمي الدولة باعتبارهم عمال ودون تفرقة بين العمال والموظفين، وهذا بغرض القضاء على الفوارق الموجودة بين القطاعات أسوة بالدول الاشتراكية التي لا تعترف بتميز قطاع الوظيفة العمومية عن باقي القطاعات.

وتطبيقا لهذا القانون صدر المرسوم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية الذي حاول التقيد بالأحكام العامة التي جاء بها القانون الأساسي

العام للعامل المذكور مع الاحتفاظ قدر الإمكان بالأحكام القانونية للأمر 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية التي كرس نظام الوظيفة.

غير أنه بعد دراسة هذا القانون يتضح لنا أن المشرع لم يصرح بإلغاء الأمر 66-133 سالف الذكر والمتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، بل جاءت المادة 216 منه بصياغة عامة مفادها "تلغى النصوص المخالفة لهذا القانون...". وليس هناك أي إلغاء صريح للأمر 66-133.

4. مرحلة إعادة تنظيم الوظيفة العمومية (1985-2006)

تميزت سنة 1985 بصدر المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة، جاء مرسوم 1985 ليعلن صراحة عن إلغاء كم هائل من المراسيم التي صدرت لتطبيق مقتضيات الأمر 66-133 المتعلق بالوظيفة العمومية.

وأمام صعوبة توحيد القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي في مجال القانون المسير للمستخدمين، كان من الضروري إعادة تنظيم قطاع الشغل من خلال الاعتراف بتميز قطاع الوظيفة العمومية عن باقي القطاعات وذلك بوضع تشريع خاص بالوظيفة العمومية، وأول نص اعترف بهذا التشريع الخاص هو القانون رقم 90/11 المتعلق بعلاقات العمل، حيث نصت المادة 03 منه على خضوع موظفي المؤسسات والإدارات العمومية لأحكام تشريعية خاصة.

إلا أن قانون الوظيفة العمومية لم يصدر إلا بعد 16 سنة وبقي قطاع الوظيفة العمومية يسير خلال هذه الفترة بالمرسوم رقم 85/59 المتخذ تطبيقاً للقانون الأساسي العام للعامل رقم 78/12 الملغى بالقانون 90/11 المتعلق بعلاقات العمل.

قامت السلطات العمومية منذ سنة 1990 بالمبادرة باقتراح العديد من مشاريع القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية على المجلس الشعبي الوطني، فكان أول مشروع قانون سنة 1990، والثاني سنة 1995، والثالث سنة 1999، إلا أن هذه المشاريع لم تر النور لأسباب موضوعية قد تكون ذات صلة مباشرة بالتحويلات التي شهدتها الاقتصاد الوطني من جهة، وكذا الاهتمام الكبير الذي يحظى به قطاع الوظيفة العمومية من جهة ثانية، ولصعوبة تحديد المهام الجديدة الموكلة للمؤسسات والإدارات العمومية من جهة ثالثة (بوضياف، عمار، 2015، صفحة 44).

لقد صدر الأمر رقم 06/03 المتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (القانون الاساسي 03/06، 2006) بعد أن حاز مشروع هذا الأمر على الموافقة المبدئية لمختلف الشركاء

الاجتماعيين أثناء دراسته سنة 2004. وجاء هذا الأمر ليسد الفراغ المهول الذي كان يعاني منه قطاع الوظيفة العمومية منذ سنة 1990،. وضمن هذا الإطار تبني الأمر رقم 06/03 أعلاه البنية المغلقة للوظيفة العمومية بشكل واضح في تنظيم شؤون الموظفين مع تدعيمها بالبنية المفتوحة في تنظيم شؤون الأعران غير الموظفين بما يستجيب لاحتياجات الإدارة العمومية.

5. مرحلة الأمر 06-03 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

لقد صدر الأمر رقم 03/06 المتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بعد أن حاز مشروع هذا الأمر على الموافقة المبدئية لمختلف الشركاء الاجتماعيين أثناء دراسته سنة 2004. وجاء هذا الأمر ليسد الفراغ المهول الذي كان يعاني منه قطاع الوظيفة العمومية منذ سنة 1990،. وضمن هذا الإطار تبني الأمر رقم 06/03 أعلاه البنية المغلقة للوظيفة العمومية بشكل واضح في تنظيم شؤون الموظفين مع تدعيمها بالبنية المفتوحة في تنظيم شؤون الأعران غير الموظفين بما يستجيب لاحتياجات الإدارة العمومية.

كما ان القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 صدر في ظل ظروف تميزت عن المرحلة السابقة، ألا وهي التعددية السياسية واقتصاد السوق. وقد جاء بخاضية التوحيد بين صفوف الموظفين التابعين لسلك الوظيفة العمومية وهذا لضمان احترافية الإدارة. واستبدل مصطلح العامل السائد في المرحلة الاشتراكية خاصة في ظل القانون الأساسي العام للعامل بمصطلح الموظف. وهو المصطلح السائد والمستعمل في كثير من النظم الوظيفية في العالم.

اضافة لذلك فإن أحكام الأمر أعلاه تطبق على الموظفين الذين يمارسون نشاطاتهم طبقاً لأحكام المادة الثانية منه الفقرة الأولى على المؤسسات والإدارات العمومية ولكن تم استثنى من هذه الفئة في الفقرة الثالثة من نفس المادة بنص خاص بعض الوظائف في الدولة والتي لا تخضع لأحكام هذا القانون وهي على سبيل الحصر " القضاة العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان " كما أنه ونظراً لخصوصيات بعض الأسلاك الوظيفية فإن القوانين الأساسية الخاصة بهم تنص على أحكام استثنائية في مجال الحقوق والواجبات وسير حياتهم المهنية، والإنضباط العام وهم : " أسلاك الأعران الديبلوماسيين والمستخدمون فهؤلاء يخضعون لقوانين أساسية خاصة والقنصلين، وأساتذة التعليم العالي، والباحثين، والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي، وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، وأمن الإتصالات السلكية واللاسلكية، وإدارة السجون، وإدارة

الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية ، والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية".

والمقصود بالإدارات والمؤسسات العمومية المذكورة أعلاه، والتي يمارس فيها الموظفون العموميون نشاطهم الوظيفي تلك التي تضمنها نص المادة الثانية الفقرة الثانية من الأمر 06-03 المذكور أعلاه، حيث تشير إلى أنه "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها، والجماعات الإقليمية ، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي".

يعتبر الموظف أداة الدولة في ممارسة نشاطها المرفقي وتحقيق أهدافها في كل المجالات، إلا أنه لم يحظى بعناية في وضع تعريف محدد له، شأنه شأن العون المتعاقد الذي يخضع لنظام قانوني خاص به طبقا لما نصت عليه المادة 24 من الامر 06-03 وهو المرسوم الرئاسي رقم 07-308، والمتعلق بكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم.

6. مفهوم الموظف

أولا. تعريف الفقه للموظف العمومي.

تتمحور كل التعريفات التي وردت بشأن الموظف العمومي حول الشروط الواجب توافرها لاكتساب صفة الموظف العام.

عرف الأستاذ والين الموظف العمومي على أنه "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الوظيفي".

وعرفه كذلك الأستاذ بلانتي بأن: "الموظف هو ذلك الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري".

أما سليمان الطماوي فعرّفه على أنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

عرفه الأستاذ أحمد محيو "هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي والذي يتميز بأنه قابل للتبديل بقانون جديد يطبق عليهم آليا دون أن يخول لهم التمسك بالحقوق المكتسبة".

من خلال هذه التعريفات تبين أن كل الفقهاء أجمعوا على وضع شروط لاكتساب صفة الموظف العام دون أن يضعوا تعريفا جامعاً له، وانحصرت الشروط فيما يلي (قدور، جميلة):

أ/ **شغل الموظف وظيفة دائمة:** لاعتبار الشخص موظفاً عمومياً، يشترط أن يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام، وليس مؤقتاً أو عرضياً، فالوظيفة الدائمة تعني أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة وذلك بتعيينه في وظيفة دائمة في هيكل التنظيم الإداري للمرفق الذي يعمل به (رميني جمال، 2017).

ب/ **التعيين من السلطة المختصة:** حتى يكتسب الشخص صفة الموظف ينبغي أن يتم أولاً إدماجه في أحد الأسلاك التابعة للسلم الهرمي للإدارة، فيتقلد في وضعيته الأولى رتبة من رتب هذا السلم بصفة متمرن وهو ما ينبغي الإشارة إليه في مقرر أو قرار التعيين الصادر عن السلطة المختصة (بوضياف، عمار، 2015).

ج/ **الخدمة في مرفق عام:** لكي يكتسب الشخص صفة الموظف يجب أن يدار المرفق عن طريق الإدارة المباشرة أو تديره من خلال أحد مؤسساتها العامة، أي باتباع أسلوب المؤسسة العامة، لأنه لا يعتبر موظفاً عاماً من كان يعمل في مرفق عام يدار بطريقة الامتياز أو الاقتصاد المختلط (عيشة، خلدون، 2017).

ثانياً. تعريف القضاء للموظف العمومي

عرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه "الشخص الذي تناط به وظيفة دائمة في هيئة من هيئات المرافق العامة". وركز في تعريفه على عنصرين لاعتبار الشخص موظفاً عاماً.

أ- استمرارية الوظيفة ودوامها.

ب- الإنتماء لإحدى هيئات الإدارة أو أحد المرافق العامة.

أما القضاء المصري عرف الموظف العام بأنه: "هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق" واشترطت في تعريفه على ثلاثة عناصر لاعتبار الشخص موظفاً عاماً.

أ- المساهمة بالعمل في مرفق عام تديره سلطة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقية.

ب- أن تكون المساهمة بصفة دائمة أي أن تكون الوظيفة دائمة.

ج- أن يكون شغل الوظيفة قد تم عن طريق التعيين (الأحسن, محمد, 2016) 2.2

ثالثا. تعريف الموظف العام في التشريع الجزائري

1/ الموظف العمومي في الدستور: إن دساتير الجزائر المتعاقبة منذ الإستقلال إلى يومنا هذا لم تتطرق إلى تحديد فكرة الموظف العمومي, فدستور 1963, أشار في المادة 20 إلى بعض من حقوق الموظف, حيث ذكر أن: " الحق النقابي, وحق الإضراب, ومشاركة العمال في تدبير المؤسسات معترف بها جميعا, وتمارس هذه الحقوق في نطاق القانون", وبين في المادة 54 منه على أن: " رئيس الجمهورية يعين الموظفين في جميع المناصب المدنية والعسكرية".

2/ الموظف العمومي من خلال الميثاق الوطني: أشار ميثاق الجزائر الصادر في أفريل 1964 إلى الموظف وأعطى له مدلولاً يغلب عليه الطابع الإيديولوجي للدولة حيث بين أن: "... إن الموظف أداة للدولة يجب أن يصير خادماً للجماهير الكادحة... تربية سياسية تجعل من موظف الدولة صلة مع الجماهير وليس سلطة فوقها".

أما ميثاق 1976 فإنه أشار إلى ذلك أثناء حديثه عن الدولة والمواطن حيث بين أنه: "... تبني الدولة الاشتراكية شؤونها على أساس احترام القوانين.... و من هنا يتحتم على أعوان الدولة وخاصة ممثلي السلطة أن يكونوا في مقدمة.... وأن يقوموا بوظائفهم في إطار الاحترام الصارم لحقوق المواطنين ومصالح الدولة.

تم الإشارة إلى تعريف الموظف العام في المادة الأولى من الأمر 133/66, وحسب هذه المادة يعتبر موظفا كل شخص عين في منصب دائم ورسم في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالإدارات المركزية والمصالح الخارجية والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري التابع لها.

أما القانون رقم 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعمال, فقد استعمل مصطلح العمال بدل مصطلح الموظفين وأطلق مصطلح العمال في مادته الأولى على كل مستخدم للدولة مهما كان قطاع الشغل الذي يمارس فيه نشاطه.

استعمل الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية, مصطلح الموظف بشكل واضح مع وضع تعريف له نصت عليه المادة 4 على أنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري". و أشار المشرع في المادة 2 من نفس الأمر إلى مجال

تطبيق هذا القانون حيث نصت على: " يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية" (القانون الاساسي 03/06، 2006).

وبالرجوع إلى نص المديتين 4 و 2 من الأمر 03/06، تبين أنه لا نكون أمام موظف عام إلا بعد

توافر شروط متمثلة في:

-التعيين في الوظيفة من السلطة العامة.

-ديمومة الوظيفة.

-الخدمة في مرفق عام.

-الترسيم (سوداني نور الدين، 2022).

7. علاقة الموظف العام بالإدارة

أولاً. علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص

ظهرت هذه النظرية في بداية القرن التاسع عشر(19)، و تعني أن الموظف يكون مع الإدارة العمومية في مركز تعاقدية، ويوصف العقد الذي يربط بين الطرفين بأنه عقد عمل أو عقد إيجار إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي أو جسماني، و عقد وكالة إذا كان العمل المنوط بالموظف عملاً قانونياً أو ذهنياً، ويستند أنصار هذه النظرية إلى حجة مفادها أن المترشح للوظيفة العمومية يقبل بالالتحاق بالخدمة الوظيفية، حيث تتوافق الإرادتين بعد الإيجاب و القبول و تنشأ بذلك مراكز ذاتية و حقوق مكتسبة تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين (شاوش، حميد، 2015) ".

انتقدت هذه النظرية على أساس أنه لا يسبق عقد التعيين في الوظيفة العامة أية مناقشة للالتزامات التي تنشأ عن التعيين، لأن كل تلك الالتزامات تكون محددة مسبقاً ومن جهة أخرى خضوعها لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، وهذا ما يمنع الإدارة من تعديل شروط العقد دون موافقة المترشح للوظيفة، وهذا الوضع يتعارض مع مبدأ حق الإدارة في تعديل أحكام الوظيفة العامة.

وانتقدت كذلك على أساس أن الاختصاص الذي ينظر في المنازعات التي تثور بين الطرفين في هذه العلاقة سيكون للقضاء العادي وهو أمر لا يمكن التسليم به لخروجه عن المبادئ الضابطة لسير المرفق العام.

اتجه الفقه كذلك إلى اعتبار هذه العلاقة تقوم على أساس عقد الإذعان، ولكن لم يسلم من الانتقاد بسبب غياب أهم شروط عقد الإذعان، مثل الاحتكار القانوني أو الفعلي للسلعة أو المرفق.

ثانيا. علاقة تعاقدية يحكمها القانون العام

بظهور مجلس الدولة الفرنسي وتقريره لمسؤولية الدولة عن أعمال تابعيها في قضية "بلانكو" الشهيرة، بدأ القانون الإداري يستقل بأحكامه، وحاول مجموعة من فقهاء القانون الإداري تكييف علاقة العون بالدولة على أنها تعاقدية ليس على أساس أحكام القانون الخاص، وإنما عقد من عقود القانون العام (قدور، جميلة، صفحة 54)، حيث تعطي للإدارة سلطات واسعة في تعديل العقد، لتحقيق المصلحة العامة ولا تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى المبررات التالية:

- لا يتم التعيين من جانب الإدارة فقط، بل من جانب الإدارة والموظف معا، فصدور القرار يعتبر إيجابا من جهة الإدارة، وتسلم الموظف للعمل وتنفيذ القرار يعتبر قبولا.

- لا يعين الموظف في الوظيفة إلا بإرادته واختياره.

- انفراد الإدارة بوضع الشروط لشغل الوظيفة، وعلى الموظف أن يقبل كل هذه الشروط أو يرفضها.

- لا يكون تعيين الموظف إلا عن طريق المسابقة وهي لا تختلف عن المناقصة في العقود الإدارية، حيث يهدف كل منهما إلى اختيار أفضل وأحسن المتقدمين.

الفرع الثالث: علاقة تنظيمية

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن أساس العلاقة بين الإدارة والموظف علاقة تنظيمية لائحية، تحكمها القوانين واللوائح، حيث لا يستطيع الموظف الاعتراض في حال إنهاء أو تعديل في وضعيته أو طبيعة نشاطه، لأن هذه الاجراءات ينظمها القانون بمعناه الواسع، ويحدد المراكز القانونية للموظفين، وما يقرره من حقوق وواجبات ويختص القضاء الإداري للنظر في المنازعات الناشئة عن العلاقة الوظيفية.

وقد أخذ المشرع بالعلاقة التنظيمية اللائحية صراحة في المادة 06 من قانون الوظيفة العامة رقم 133/66 التي تنص على أن " يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية تنظيمية"، وأكدت المادة 07 من الأمر 03/06 على هذا الاتجاه وأن يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية (القانون الاساسي 03/06، 2006).

ويعرف الدكتور عمار عوابدي علاقة موظف الدولة بالوظيفة العمومية كما يلي: "تقرر أن حقيقة العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة هي علاقة قانونية لائحية تنظيمية، بحيث يعتبر الموظف

العام في مواجهة الإدارة في مركز عام يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من نصوص القوانين و اللوائح المنظمة للوظيفة العامة".

8. موقف المشرع الجزائري من تكيف علاقة الموظف العام بالإدارة.

أخذ المشرع الجزائري بالنظرية التنظيمية اللائحية في تكيف العلاقة بين الموظف العام والإدارة، ولقد نص المشرع على ذلك صراحة في كل النصوص القانونية المتعاقبة والمتعلقة بالوظيفة العامة، إذ تضمن الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، في نص المادة 06 بأن: " الموظف يكون اتجاه الإدارة في وضعية قانونية تنظيمية"، ثم المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، في الفقرة الثانية (02) من نص المادة 05 بأنه: " ويكون الموظف حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة"، وبين المشرع كذلك في الأمر رقم 03/06 الحالي، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال نص المادة رقم 07 بأن: " يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية" (خلف، فاروق، 2011).

وقد لاحظ مصطفى الشريف أنه إذا كان هذا النص يعد ترجمة للمادة الخامسة من القانون العام الفرنسي للوظيفة العمومية، فإن المشرع الجزائري لم يفعل ذلك عن تقليد و إنما عن مجهود، وذلك أنه تبنى هذه الفكرة بناء على ما توصل إليه من تجارب الماضي الاستعماري و من المرحلة التي سبقت صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

عبر المشرع الجزائري عن أسباب الأخذ بالمفهوم التنظيمي اللائحي بقوله: أن مفهوم الوظيفة العمومية المهنية التي وقع عليها الاختيار يظهر قبل كل شيء كوسيلة لتثبيت إطارات الإدارة ، و ذلك لضمان استمرار الوظيفة، و هذه القاعدة إن كانت توفر للموظفين ضمانات استقرار فهي تشكل نظاما صالحا لفرض الصرامة داخل الإدارة و إنشاء طرق ملائمة لتنمية الاختصاصات و الشعور بالمسؤولية الفردية و الجماعية و يمكن أن تكون الإدارة فعالة (سلوى، تيشات، 2010)

خاتمة:

من خلال ما سبق ذكره يمكن القول أن قانون الوظيفة العمومية مر بعدة مراحل مختلفة فرضتها الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي يعرفها البلاد، إذ منذ الاستقلال يعرف قانون الوظيفة

العمومية تطورا واضحا الى غاية يومنا هذا، كما بين هذا القانون العلاقة الوظيفية بين الموظف والمؤسسة ومن خلال هذه المراحل يمكن أن نخرج بعدة نتائج منها:

- تطور قانون الوظيفة العمومية مع بروز عدة حقوق للموظفين
- مساهمة الظروف السياسية والاقتصادية التي تعرفها البلاد في تطوير قانون الوظيفة العمومية.
- وجود حقوق جديدة للموظفين لم يتطرق اليها القانون الأساسي للموظفين
- وجوب وضع تعديلات جديدة تتماشى مع متطلبات الموظفين خصوصا بعد مناشدات عدة من قبل موظفي المؤسسات العمومية في الآونة الأخيرة.
- ادراج تعديلات تمس عصرة الإدارات العمومية وإدخال آليات جديدة لرقمنه قطاع الوظيفة العمومية.

-

قائمة المراجع:

- القانون الاساسي 03/06 (2006). 03/06. الجريدة الرسمية.
- 02- 78-12, القانون. (1978). القانون الأساسي للعامل. الجريدة الرسمية، 32.
- 03- احسن, بلورة. (2019). الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري. الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع.
- 04- الأحسن, محمد. (2016). النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة. تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان.
- 05- بوضياف, عمار. (2015). الوظيفة العامة في التشريع الجزائري. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.
- 06- خلف, فاروق. (2011). الطبعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالادارة. مجلة العلوم القانونية، 02، 94.
- 07- رميني جمال. (2017). اصلاح المنظومة الوظيفية العمومية في الجزائر. العلوم الانسانية والاجتماعية، 315.
- 08- سلوى, تيشات. (2010). أثر التوظيف على كفاءة الموظفين بالادارات العمومية. بومرداس، الجزائر: جامعة محمد بوقرة.
- 09- سوداني نور الدين. (2022). الموظف العام وعلاقته مع الادارة في قانون الوظيفة العامة الجزائري (المجلد 01). سكيكدة، الجزائر: مجلة الحقوق والعلوم الانسانية.

- 10- شاوش, حميد. (2015). طبيعة العلاقة بين الموظف العام والادارة. مجلة التواصل في الاقتصاد والادارة والقانون، 42، 70.
- 11- عيشة, خلدون. (2017). الموظف العام وطبيعة رابطة الوظيفة العامة. مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، 224.
- 12- قدور, جميلة. (بلا تاريخ). النظام القانوني للوظيفة العامة وفق التشريع الجزائري. مجلة القانون للدراسات، 42، 40.