مجلة إدارة - المدرسة الوطنية للإدارة - الجزائر

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X

الحق في عطلة من أجل إنشاء مؤسسة للموظف العمومي في ظل أحكام القانون رقم 22-22

The Right to Leave for Business Creation under Law N° 22-22

يونس بن عمارة*

المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر

y.benamara@ena.dz

تاريخ الإرسال: 2026/05/18 تاريخ القبول: 2026/06/17 تاريخ النشر: 2026/06/30

الملخص

يتناول هذا المقال دراسة النظام القانوني لحق الموظف العمومي في الاستفادة من عطلة من أجل إنشاء مؤسسة في ظل أحكام القانون رقم 22-22 باعتباره من الآليات التشريعية الحديثة التي تهدف إلى تشجيع روح المقاولاتية داخل الوظيفة العمومية وتحقيق التوازن بين متطلبات استمرارية المرفق العام وتمكين الموظف من تجسيد مشروعه الاستثماري دون المساس بوضعه المهني، وقد اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي للنصوص القانونية مدعومًا بالمنهج الوصفي والمقارن من أجل إبراز الإطار المفاهيمي والقانوني لهذا الحق وتحليل شروط الاستفادة منه وآثاره على العلاقة الوظيفية، إضافة إلى الوقوف على المبررات التي دفعت المشرّع الجزائري إلى إقراره في ظل التحولات الاقتصادية الراهنة، وخلصت الدراسة إلى أن هذا الحق ورغم أهميته في دعم التنمية الاقتصادية وتشجيع الاستثمار، يظل مقيدًا بضوابط قانونية صارمة تضمن احترام مبدأ الولاء الوظيفي واستمرارية الخدمة العمومية، مع تسجيل بعض النقائص التشريعية التي تستدعي المراجعة لتعزيز فعاليته.

الكلمات المفتاحية

الوظيفة العمومية، عطلة إنشاء مؤسسة، القانون 22-22، الولاء الوظيفي، المرفق العام.

* المؤلف المراسل

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X

Abstract

This article examines the legal framework governing the right of public employees to take leave for the purpose of creating a business under Law No. 22-22, as a modern legislative mechanism aimed at promoting entrepreneurship within the public sector while ensuring a balance between public service continuity and the employee's right to pursue investment projects without affecting their professional status. The study adopts an analytical approach to legal texts, supported by descriptive and comparative methods, in order to clarify the conceptual and legal framework of this right, analyze the conditions for benefiting from it, and assess its legal effects on the employment relationship, as well as to highlight the motivations behind its adoption in light of current economic transformations. The study concludes that, despite its positive role in supporting economic development and investment, this right remains subject to strict legal constraints designed to preserve professional loyalty and the continuity of public service, while certain legislative gaps still require reform to enhance its effectiveness.

Keywords

Public employment, Entrepreneurial leave, Law 22-22, Professional loyalty, Public service.

مقدمة

أصبحت ريادة الأعمال في السنوات الأخيرة من أبرز الآليات التي تعتمدها الدول لتحقيق التنمية الاقتصادية، وخلق مناصب الشغل، وتنويع مصادر الدخل الوطني، خاصة في ظل التحولات الاقتصادية والتكنولوجية المتسارعة، وفي هذا الإطار اتجهت العديد من التشريعات الحديثة إلى تشجيع المبادرات الفردية والمؤسسات الناشئة من خلال وضع أطر قانونية وتنظيمية محفزة تسمح بتلاقي الاستقرار الوظيفي مع روح المبادرة والاستثمار، ويعد الحق في عطلة من أجل إنشاء مؤسسة في الوظيفة العمومية إحدى الآليات القانونية المستحدثة التي تهدف إلى تشجيع الموظفين العموميين إلى الولوج في عالم المقاولاتية، دون أن يترتب عن ذلك فقدان لمناصبهم أو حقوقهم المهنية، إذ تسمح هذه العطلة للموظف العمومي بالتوقف المؤقت عن أداء مهامه الوظيفية، لمدة محددة قانونًا من أجل التفرغ لإنشاء أو تسيير مؤسسة اقتصادية، مع الاحتفاظ بحقه في العودة إلى منصبه الأصلي وفقًا للشروط

والإجراءات المنصوص عليها قانونًا، وتكمن أهمية هذا النظام القانوني في كونه يحقق توازنًا بين متطلبات المرفق العام من جهة، وحق الموظف في التطور المهني وتحقيق الطموحات الاقتصادية من جهة أخرى. كما يعكس توجه الدولة نحو ترقية الاستثمار المنتج واستغلال الكفاءات البشرية الموجودة داخل الإدارة العمومية وتحويلها إلى طاقات فاعلة في المجال الاقتصادي، الأمر الذي يساهم في دعم الاقتصاد الوطني والتقليص من البطالة، غير أن الاستفادة من عطلة إنشاء مؤسسة لا تخلو من ضوابط وشروط قانونية، تهدف أساسًا إلى ضمان استمرارية الخدمة العمومية، ومنع تضارب المصالح، والحفاظ على أخلاقيات الوظيفة العمومية. وهو ما يستدعي دراسة هذا النظام دراسة قانونية دقيقة، من حيث مفهومه، وأهدافه، وشروط منحه، وآثاره على الوضعية القانونية والمهنية للموظف العمومي، وعليه، تبرز أهمية تناول موضوع عطلة من أجل إنشاء مؤسسة في الوظيفة العمومية لما له من أبعاد قانونية واقتصادية واجتماعية، تجعله أداة فعالة لدعم سياسة الدولة في تشجيع الاستثمار والمبادرة الفردية، وتحقيق التنمية المستدامة في إطار احترام قواعد الوظيفة العمومية ومبادئها الأساسية.

مما سبق ذكره نطرح الإشكالية:

- كيف نظم المشرع الجزائري حق الموظف في عطلة لإنشاء مؤسسة في إطار مقتضيات المرفق العمومي؟

المنهج المعتمد

اعتمدنا في دراسة موضوع الحق في عطلة من أجل إنشاء مؤسسة في ظل القانون 22-22 على المنهج التحليلي باعتباره المنهج الأنسب لفهم وتحليل النصوص القانونية المنظمة لهذا الحق، وذلك من خلال تحليل أحكام القانون رقم 22-18 والمتعلق بالاستثمار، إلى جانب النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بالوظيفة العمومية، كما تم الاستعانة بالمنهج الوصفي لعرض الإطار القانوني والإجرائي المنظم لهذا الحق، وبالمنهج المقارن عند الاقتضاء لإبراز أوجه التطور التشريعي، فضلاً عن المنهج النقدي لتقييم فعالية هذه النصوص واقتراح بعض الحلول والتوصيات.

للإجابة عن الاشكالية نقترح الخطة التالية:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لحق الموظف في عطلة من أجل إنشاء مؤسسة

المطلب الاول: *مفهوم الحق في العطلة من أجل إنشاء مؤسسة*

المطلب الثاني: *مبررات الاعتراف للموظف بالحق من أجل إنشاء مؤسسة وفكرة الولاء الوظيفي*

المبحث الثاني: الإطار القانوني لحق الموظف في العطلة لإنشاء مؤسسة

المطلب الأول: *الضوابط القانونية للاستفادة من عطلة لإنشاء مؤسسة*

المطلب الثاني: *الأثار القانونية للاستفادة من عطلة لإنشاء مؤسسة*

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لحق الموظف في عطلة من أجل إنشاء مؤسسة

يشهد نظام الوظيفة العمومية في الجزائر تحوّلات تشريعية عميقة، فرضتها المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تستدعي تبنّي مقاربات قانونية جديدة قوامها المرونة وتشجيع المبادرة الفردية، دون الإخلال باستمرارية المرفق العام وانتظامه، وفي هذا السياق، برز توجه المشرّع الجزائري نحو إعادة صياغة العلاقة بين الموظف والإدارة، من خلال إقرار حقوق مهنية مستحدثة تستجيب لمتطلبات التنمية الاقتصادية وتدعم التوجه الوطني نحو ترقية الاستثمار والمقاولاتية، ويعتبر حق الموظف في الاستفادة من عطلة من أجل إنشاء مؤسسة، كما كرسه القانون رقم 22-22 المتمم للأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية[1]، أحد أبرز مظاهر هذا التوجه التشريعي، إذ يهدف إلى تمكين الموظف من تجسيد مشروعه الاستثماري في إطار قانوني منظم، يوازن بين حقه في المبادرة الاقتصادية من جهة، وواجباته الوظيفية تجاه الإدارة من جهة أخرى، حيث تظهر أهمية هذا الحق وما يثيره من إشكالات قانونية وإجرائية، سواء من حيث تحديد مفهومه وطبيعته القانونية، أو من حيث شروط وإجراءات الاستفادة منه وآثاره، الأمر الذي يقتضي التطرق إلى الإطار المفاهيمي والإجرائي المنظم له قصد إبراز معالمه القانونية وحدوده العملية، وهو ما يشكل موضوع هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم الحق في العطلة من أجل إنشاء مؤسسة

سنتطرق في هذا المطلب بين المفاهيم الأساسية للموضوع من خلال تبيان مفهوم المؤسسة الناشئة والمبررات التي دفعت بالمشرع الجزائري إلى الاعتراف للموظف بهذا الحق.

1- الامر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X

الفرع الأول: التعريف بحق الموظف العمومي في العطلة لإنشاء مؤسسة

يُقصد بالحق في العطلة من أجل إنشاء مؤسسة ذلك الامتياز القانوني الذي خوله المشرّع للموظف العمومي لتمكينه من التفرغ المؤقت لمباشرة مشروع استثماري خاص، دون أن يترتب عن ذلك إنهاء العلاقة الوظيفية. وقد كرس المشرّع الجزائري هذا الحق بموجب المادة 206 مكرر من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نص صراحة على أن «للموظف الحق في عطلة من أجل إنشاء مؤسسة تكون غير مدفوعة الراتب»[2]، كما وقد حدد ذات النص مدة هذه العطلة بسنة واحدة قابلة للتمديد لمدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر[3]، مع قصر الاستفادة منها على مرة واحدة فقط طوال المسار المهني للموظف، بما يعكس الطابع الاستثنائي لهذا الحق، غير أن توظيف المشرّع لمصطلح «العطلة» في هذا السياق يثير إشكالاً مفاهيمياً، لاسيما وأن العطلة في مدلولها التقليدي تُعد حقاً مقرراً للموظف مقابل الخدمة التي يؤديها، وتمنح له على سبيل الراحة والاستجمام، وهو ما أكدت عليه الفقرة الرابعة للمادة 66 من التعديل الدستوري لسنة 2020[4]، الأمر الذي يطرح تساؤلاً حول مدى دقة التكييف القانوني لهذه الوضعية، وما إذا كانت فعلاً تندرج ضمن مفهوم العطلة بالمعنى الضيق، أم أنها أقرب إلى وضعية قانونية خاصة تُمنح لتحقيق غايات اقتصادية وتشجيع روح المبادرة والاستثمار.

الفرع الثاني: المقصود بالمؤسسة في القانون رقم 22-22

يُثير تحديد المقصود بالمؤسسة في إطار القانون رقم 22-22 المتمم للأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية إشكالاً قانونياً بالغ الأهمية، ذلك أن المشرّع الجزائري، رغم اعترافه الصريح بحق الموظف في الاستفادة من عطلة من أجل إنشاء مؤسسة، لم يُبيّن طبيعة هذه الأخيرة أو يضع تعريفاً دقيقاً لها، سواء كانت مؤسسة مدنية أم تجارية، فردية أم جماعية، ويُفهم من هذا السكوت التشريعي أن المشرّع قد تعمّد ترك هامش من الحرية للموظف في اختيار شكل وطبيعة المؤسسة التي يرغب في إنشائها، انسجاماً مع سياسة تشجيع المبادرة والاستثمار، غير أن هذا الغموض المفاهيمي يفرض من الناحية القانونية ضرورة الرجوع إلى مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، لاسيما تلك المنظمة للنشاط الاقتصادي والاستثماري قصد استجلاء مفهوم المؤسسة وتحديد عناصرها وضبط

2- المادة 206 مكرر، المصدر نفسه.

3- المادة 206 مكرر1، المصدر نفسه.

4 - المادة 66، التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

نطاقها، بما يحقق التوازن بين حرية الموظف في المبادرة من جهة، ومتطلبات النظام القانوني للوظيفة العمومية من جهة أخرى.

بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد العديد من أصناف المؤسسات نبرزها على النحو التالي:

أولا: المؤسسة الناشئة

من خلال المادة 11 من المرسوم التنفيذي 20-254 المتضمن انشاء لجنة وطنية لمنح علامة "مؤسسة ناشئة "و" مشروع مبتكر" نجد أن المرسوم التنفيذي لم يحدد تعريفا للمؤسسة الناشئة، بل اكتفى بتحديد ستة شروط لمنحها، وهي معيار المدة المحددة بـ 08 سنوات، معيار الابتكار " فكرة جديدة"، معيار رقم الأعمال الذي تحدده اللجنة، معيار رأس المال المملوك للمؤسسين والصناديق الاستثمارية، إضافة إلى معيار اليد العاملة[5].

ثانيا: المقاولة

يتبين من المادة 02 من القانون 22-23 المتضمن القانون الأساسي للمقاول الذاتي أنه يجب أن يكون المقاول شخصا طبيعيا يمارس مهامه بصفة فردية تهدف إلى تحقيق الربح، ومصنفة ضمن قائمة الأنشطة المؤهلة للاستفادة من القانون الأساسي للمقاول الذاتي، حيث يُستثنى من هذه القائمة المهن الحرة والنشاطات المقننة والحرفية[6].

المطلب الثاني: مبررات الاعتراف للموظف بالحق في إنشاء مؤسسة وفكرة الولاء الوظيفي

إن إقرار المشرّع الجزائري لحق الموظف العمومي في الاستفادة من عطلة من أجل إنشاء مؤسسة لا يُعد إجراءً معزولاً أو استثناءً تشريعياً مجرداً، بل يندرج ضمن رؤية تشريعية حديثة ترمي إلى مواكبة التحولات الاقتصادية وتشجيع روح المبادرة والاستثمار، لاسيما لدى فئة الموظفين التي تزخر بالكفاءات والخبرات، فتمكين الموظف من إنشاء مؤسسة خاصة به يُسهم في تنويع النسيج الاقتصادي، وخلق مناصب الشغل، والحد من البطالة، فضلاً عن تعزيز مساهمة القطاع الخاص في التنمية الوطنية، وهو ما ينسجم مع التوجهات العامة للدولة في دعم المقاولاتية. غير أن هذا الاعتراف يثير في المقابل إشكالية

5 -المادة 11، المرسوم التنفيذي رقم 20-254، المؤرخ في 15 سبتمبر 2020 المتضمن انشاء لجنة وطنية لمنح علامة مؤسسة ناشئة ومشروع مبتكر وحاضنة أعمال، وتحديد مهامها وتشكيلتها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، المؤرخة في 21 سبتمبر 2020.

6- القانون رقم 22-23، المؤرخ 18 ديسمبر 2022، المتضمن القانون الأساسي بالمقاول الذاتي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85، المؤرخة في 19 ديسمبر 2022.

دقيقة تتعلق بمدى انسجامه مع فكرة الولاء الوظيفي التي تُعد من الركائز الأساسية للعلاقة الوظيفية، وتقتضي من الموظف التفرغ لأداء مهامه وخدمة المرفق العام بكل نزاهة وحياد، ولتفادي أي تعارض محتمل بين ممارسة النشاط الاستثماري والالتزامات الوظيفية، عمد المشرّع إلى إحاطة هذا الحق بجملة من القيود والضوابط، أبرزها الطابع المؤقت للعطلة، وكونها غير مدفوعة الأجر، وقصر الاستفادة منها على مرة واحدة طوال المسار المهني، بما يضمن عدم الإخلال بمبدأ الولاء الوظيفي أو المساس بحسن سير المرفق العام. وبهذا، يتضح أن المشرّع سعى إلى تحقيق نوع من التوازن بين تشجيع المبادرة الاقتصادية من جهة، والحفاظ على مقتضيات الانضباط والولاء الوظيفي من جهة أخرى، حيث سنتطرق الى ذلك على النحو الاتي:

الفرع الاول: مبررات الاعتراف للموظف العمومي بالحق في عطلة من أجل إنشاء مؤسسة

تتشابك العلاقة بين القانون والتنمية الاقتصادية في اتجاه يدعم التنمية الاقتصادية أو في منحى يُعيق تقدمه، وهو التشابك الذي نستقرأ تأثير جودة القواعد ذات العلاقة باستحداث العطلة الاستثنائية من أجل إنشاء مؤسسة أو تلك المرتبطة بها ارتباطا جزئيا في الأمر 06-03[7]، مما يستوجب علينا البحث عن الأسباب التي دفعت بالمشرع الجزائري إلى إقرار هذا الحق للموظف العمومي، حيث أنه حسب الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني فإن الاقتراح صادر عن رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون، أين يهدف هذا الاقتراح أساسا بالسماح للموظف العمومي الذي يملك الكفاءات والمؤهلات والامكانية اللازمة بإنشاء مؤسسته، ويكرس هذا المشروع روح المبادرة وامكانية خلق الثروة وخلق مناصب عمل جديدة للتقليل من شبح البطالة[8]، حيث يمكن القول أن الأسباب التالية هي من دفعت بالمشرع باستحداث هذا الحق:

أولا: تعزيز توجه الدولة نحو المقاولاتية

مع ظهور الزيادة الملحة للنهوض بالاقتصاد وضرورة تحريره وتنوعيه صار توجه الدولة نحو دعم الاقتصاد الوطني بكل الوسائل المتاحة بما فيها التشجيع على خلق فرص عمل جديدة وزيادة الانتاجية، والمساهمة في التنمية الاقتصادية عبر دعم المبادرات الفردية والابتكار ومنح الفرصة للجميع بما فيهم الموظفين لتحويل أفكارهم إلى مشاريع ملموسة، حيث أن ظهور مؤسسات تتميز بالاستدامة والنمو والابتكار

7- قيرود سهام، خليل غشام،" فلسفة العطلة الاستثنائية للموظف لإنشاء مؤسسة في ضوء معايير الجودة في صناعة القانون، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية"، جامعة باتنة، المجلد 24، ال عدد01، ص413

8- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، العدد 103، السنة 2022

يُساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية من خلال إنتاج وتوزيع منتجات جديدة في السوق مما يزيد ديناميكية وحركية العجلة الاقتصادية وكذا خلق مناصب الشغل للمواطنين، وينعكس ذلك بصفة ايجابية على الجوانب الاجتماعية والاقتصادية لأفراد المجتمع. [9]

ثانيا: تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص

أقر المشرع للعامل في القطاع الخاص الحق في عطلة لإنشاء مؤسسة من خلال القانون رقم 16-22 المؤرخ في 20 جويلية 2022 المتمم لقانون علاقات العمل رقم 90-11[10] والمرسوم التنفيذي رقم 22-352 المؤرخ في 19 أكتوبر 2022[11] والذي اعترف المشرع بموجبه للعامل بالحق في عطلة لإنشاء مؤسسة وذلك لمدة سنة قابلة للتجديد، حيث تتوقف التزاماته اتجاه عقد العمل، وكذا راتبه، غير أنه يحتفظ بحقوقه المكتسبة وبحقه في إعادة الإدماج في منصبه إذا لم ينجح مشروعه. كما له الحق في الاستفادة من المساعدات والإعانات المالية التي تمنحها الأجهزة العمومية، فانطلاقا من مبدأ المساواة بين المواطنين، والذي يعد من أهم المبادئ الدستورية، وبعد حوالي ثمانية (08) أشهر كرس المشرع الجزائر للموظف العام أيضا هذا الحق في القانون رقم 22-22 المؤرخ في 18 ديسمبر 2022 من خلال تعديل الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي يسمح فيه للموظف العام في حق الاستفادة من عطلة لإنشاء مؤسسة.

ثالثا: تأثر المشرع الجزائري بالتشريعات المقارنة

يعد نظام العطلة لبعث مؤسسة أحد المظاهر الحديثة لتوجه التشريعات المغاربية لدعم المبادرة الفردية والمقاولاتية في القطاع العمومي على وجه الخصوص، وفي هذا السياق يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تأثر بشكل كبير وواضح بالتجربة التشريعية التونسية التي كانت من أوائل التجارب العربية في إقرارها لهذا الحق بموجب القانون عدد 20 لسنة 2003 المؤرخ في 17 مارس 2003 المتمم للقانون عدد 112 لسنة 2003 والمتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وكذا الأمر عدد 1617 المؤرخ في 16 جويلية 2003 المتعلق بضبط إجراءات

9 - بغداداي ليندة، "دراسة تحليلية لحق الموظف في عطلة لإنشاء مؤسسة في القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني المجلد 16، ال عدد02- 2025، ص458.

10- القانون رقم 22-16، المؤرخ في 20 جويلية 2022، المتمم للقانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، المؤرخة في 20 جويلية 2022.

11- المرسوم التنفيذي رقم 22-352، المؤرخ في 19 أكتوبر 2022، المحدد شروط وكيفيات استفادة العامل من الحق في عطلة او اللجوء الى العمل بتوقيت جزئي لإنشاء مؤسسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 69، المؤرخة في 19 أكتوبر 2022.

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X

وصيغ إسناد عطلة لبعث مؤسسة، ويتجلى هذا التأثر في التطابق النسبي بين النظامين وذلك من حيث الغاية المتمثلة في تشجيع روح المقاولاتية لدى الموظفين العموميين، وتمكينهم من المساهمة في التنمية الاقتصادية مع الحفاظ على الضمانات القانونية المرتبطة بالوظيفة الأصلية.

تكشف المقارنة بين التشريعين الجزائري والتونسي عن اختلاف في درجة التنظيم القانوني لعطلة إنشاء مؤسسة، حيث يتسم التشريع التونسي بقدر أكبر من الصرامة الإجرائية، يتجلى في إخضاع الاستفادة من العطلة لشروط دقيقة وإجراءات ترخيص واضحة، فضلاً عن اعتماد آليات متابعة ورقابة تضمن التحقق من احترام الموظف للالتزامات المفروضة عليه وتفادي حالات تعارض المصالح مع مهامه الوظيفية. في المقابل، اتجه المشرع الجزائري إلى تبني مقاربة أكثر مرونة من خلال تسهيل شروط الاستفادة من العطلة ومنح الموظف إمكانية التفرغ لإنشاء مؤسسة أو مؤسسة ناشئة مع الاحتفاظ بصفته الوظيفية وحقوقه الأساسية خلال مدة العطلة، بما يسمح له بخوض تجربة الاستثمار والمقاولة في إطار قانوني محفز. وتعكس هذه المرونة التوجه الحديث للسياسة التشريعية الجزائرية الرامية إلى دعم روح المبادرة والابتكار وتشجيع الاستثمار، مع المحافظة في الوقت ذاته على الضمانات الضرورية لضمان استمرارية المرفق العام وحسن سيره.

فالمشرع الجزائري سعى إلى موائمة التشريع الوطني، مع التجارب المقارنة الناجحة وفي مقدمتها التشريع التونسي بما يحفظ التوازن بين متطلبات الخدمة العمومية وحق الموظف في المبادرة الاقتصادية، غير أن المشرع لم يضع تعريفا لهذه العطلة لا في القانون رقم 22-16 ولا في القانون رقم 22-22، وعليه، سنعتمد على التعريفات التي وضعها الباحثون في هذا المجال، حيث تم تعريفها بأنها:

"المدة التي يستفيد منها الموظف من التوقف عن العمل، بدون أجر بهدف إنشاء مؤسسة، وهذا بعد موافقة الهيئة المستخدمة"[12].

كما تعرف أيضا بأنها: " مدة قانونية محددة تؤدي إلى توقف وانقطاع مؤقت للرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة بهدف إنشاء مؤسسة على أن تكون بدون راتب مع احتفاظ الموظف بكافة حقوقه ووضعه القانوني عند تاريخ إحالته على العطلة، ويخضع أثناءها لمركز قانوني خاص تحدده النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة"[13] .

12- بغدادي ليندة، المرجع السابق، ص460.

13- المرجع نفسه، ص460.

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X

الفرع الثاني: تأثير إنشاء المؤسسة في مفهوم الولاء الوظيفي

تجسد القواعد القانونية المكرسة ضمن الأمر رقم 06-03 إيديولوجية تنظيمية أساسية مبنية على مفهوم الولاء الوظيفي باعتباره أحد أهم المفاهيم المكرسة في قطاع الوظيفة العمومية، وهذا ما سنناقشه بين متغيري المفهوم التقليدي للولاء الوظيفي والمفهوم المستحدث له.

أولا: المفهوم التقليدي للولاء الوظيفي

بعيدا عن منطق مبادئ الاستثمار الحاكمة للقطاع الخاص، تتمحور غاية القطاع العام حول تلبية الحاجات العامة، مستهدفة بذلك تحقيق الرضا لدى الفئات الموجهة لها الخدمة، وهو الأساس التنظيمي الذي تقوم عليه الوظيفة العمومية والمبرر في إحداثها، ومن هنا يمكن فهم الفلسفة التنظيمية الناظمة لعلاقة الموظف بالإدارة، من حيث توجهها لبناء ثقافة قانونية وتنظيمية تكرس مفهوم الولاء الوظيفي، وهذا ما تجسده الإيديولوجية القائم عليها الأمر رقم 06-03 المتمم. إذ يتوجه مفهوم الولاء الوظيفي في أحد أوجهه إلى تفاني الموظف في إعمال سياسة الحكومة واحترامها، وهو المقصد الذي يتمه الالتزام بمبدأ الحياد باعتباره أحد أهم المبادئ التي تنظم علاقة المرتفقين بالإدارة، وتضمنها بالتزام الموظف تجنب إثارة أي شبهة من شأنها التأثير في صورة إنصاف ونزاهة الإدارة وعدم تحيزها ، وهي مفاهيم كلاسيكية أنتجتها الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف بالإدارة في ظل منظومة قانونية كُرست لخدمة هذه الغاية وتحقيق أهدافها كأحد أهم الركائز القائم عليها نظام الوظيفة العمومية، ففي بُعدها العلمي تشير الإدارة إلى مجموعة المناهج التي تشرح وتوضح مختلف العمليات الإدارية وتتيح إمكانية توقعها وفق أبعاد استشرافية ضمن أطر محددة ، إذ أن بناء مدلول الولاء في الوظيفة العمومية يعتمد على بناء تنظيمي متكامل، يُشبك علاقات الموظف بالإدارة وبمحيطه وبالإطار التنظيمي وفق أسس تضمن انسجاما بما يحقق أهداف السياسة العامة للدولة، على أن بناء الولاء ولو ضمن سياقه التقليدي، لا يمكن الحكم بإطلاق تحققه وضمان، فالغلو في اللامعقولية يُشير إلى وجود استعدادات مبطنة لدى الأفراد للخروج على ما ستوثق اتفاقهم عليه من مبادئ منصفة وعادلة كلما تبدى لهم عدم توافقها مع خدمة مصالحهم الشخصية، ما يظهر أهمية تطويع مفهوم الولاء الوظيفي ضمن أُطر مستحدثة تتجاوز نطاق العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية وهذا ما سنتطرق له تاليا[14].

14- قيرود سهام، غشام خليل، المرجع السابق، ص413

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X

ثانيا: تأثير العطلة الاستثنائية لإنشاء مؤسسة في بناء مفهوم مستحدث للولاء الوظيفي

إن بناء الولاء في سياق تنظيمي ومؤسسي يصعب مهمة صناع القانون، بالنظر إلى ضرورة مراعاة مختلف العناصر والعوامل المؤثرة فيه وبالضرورة في جودة صناعة النص القانوني، في ضوء الغايات التي يهدف إلى تحقيقها، وهي الغايات التي يجب أن تقرأ في سياق المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية، وطبيعة القيم المتكونة في ضوئها، ومقدار الرضا لدى مجموع الموظفين.فالولاء مفهوم غير مدرك حسيا، بل يستشف من المظاهر والأحداث ذات الصلة بقراءة مجموع النتائج المترتبة عنها والدالة عليه، فهو عنصر ناتج عن مجموعة من المفاعيل النابعة من جودة الإدارة، وصحية البيئة المتشكل فيها، ونوع الجهد المبذول لتحققه، إذ هو نتاج منظومة متكاملة يتأثر بنوع السياسة المنتهجة، وطبيعة السلوكيات القائمة، كما يخضع لتأثير مختلف العوامل. ما يعني أن الولاء عنصر متغير، غير مستقر يتشكل بتأثير جملة العوامل السائدة في بيئة العمل[15].

في ظل ذلك يدل المنهج المتبنى في القانون 22-22 المتعلق بالعطلة الاستثنائية للموظف لإنشاء مؤسسة؛ تكون مفهوم مستحدث للولاء الوظيفي يتجاوز حدود العلاقة التنظيمية التي تجمع الموظف بالإدارة طبقا لمفهوم المادة7 من الأمر رقم 06-03 ،غير أنه في الوقت ذاته يتشكل في نطاقها بسبب دور التشريع في تضمين ولوج الموظف العالم الاستثمار الخاص بمجموعة من الضمانات تهندس لوضعية قانونية يتشكل فيها ولاء الموظف للدولة بسبب الشعور بالانتماء والحماية لدى الموظف بموجب تقنية الإيقاف المؤقت لعلاقة العمل طبقا لنص المادة 206 مكرر 3 من القانون 22-22 المشار لها سابقا وطلب إعادة الإدماج [16].

المبحث الثاني: الإطار القانوني لحق الموظف في العطلة لإنشاء مؤسسة

سنخصص هذا المبحث لدراسة الإطار القانوني الذي يؤطر حق الموظف في الاستفادة من عطلة من أجل إنشاء مؤسسة، باعتباره من المستجدات التشريعية التي أقرّها المشرّع الجزائري في إطار الإصلاحات الرامية إلى تشجيع المبادرة الاقتصادية وتعزيز مناخ الاستثمار، وذلك دون الإخلال بمقتضيات الوظيفة العمومية وضمان السير الحسن للمرفق العام، وقد كُرِس هذا الحق بموجب القانون رقم 22-22 المتمم للأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ثم جاء المرسوم

15- المرجع نفسه، ص413 و414.

16- المرجع نفسه، ص414.

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X

التنفيذي رقم 23-93 ليضبط شروط وكيفيات الاستفادة منه، محددًا الإطار الإجرائي والتنظيمي لممارسة هذا الحق.

وعليه، يهدف هذا المبحث إلى إبراز الضوابط القانونية التي تحكم استفادة الموظف من عطلة إنشاء مؤسسة، من خلال تحليل الشروط القانونية والموضوعية التي اشترطها المشرّع لمنح هذه العطلة، سواء تلك المتعلقة بالموظف ذاته أو بالمؤسسة المزمع إنشاؤها، إضافة إلى الإجراءات الواجب اتباعها لدى الإدارة المختصة، كما يتناول دراسة الآثار القانونية المترتبة عن الاستفادة من هذا الحق سواء فيما يخص الوضعية القانونية والمهنية للموظف خلال مدة العطلة وبعد انتهائها، أو من حيث انعكاساتها على علاقة العمل والالتزامات المتبادلة بين الموظف والإدارة، بما يحقق التوازن بين مبدأ تشجيع روح المبادرة والمقاولاتية من جهة، ومتطلبات الولاء الوظيفي واستمرارية الخدمة العمومية من جهة أخرى.

المطلب الاول: الضوابط القانونية للاستفادة من العطلة لإنشاء مؤسسة

لا يُعدّ الحق في الاستفادة من عطلة من أجل إنشاء مؤسسة حقًا مطلقًا للموظف العمومي، وإنما هو رخصة قانونية مقيدة منحها المشرّع وفق شروط وضوابط محددة، تُسلَّم للموظف مرة واحدة فقط خلال مساره المهني، ويهدف هذا التقييد إلى تحقيق توازن دقيق بين تمكين الموظف من تجسيد مبادرته المقاولاتية وبين ضمان السير الحسن والمنتظم للمرافق العمومية.

وعليه، فقد أخضع المشرّع ممارسة هذا الحق لجملة من الشروط الموضوعية والإجرائية، من بينها التقيد بآجال وإجراءات محددة، والحصول على الترخيص المسبق من السلطة المختصة، فضلًا عن مراعاة متطلبات المصلحة العامة وحاجات المرفق العمومي. ويُعزى هذا التوجه إلى كون مبدأ استمرارية المرفق العمومي يُعدّ أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري، وهو مبدأ مكفول دستوريًا بموجب المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020[17]، بما يفرض عدم السماح بأي انقطاع أو اضطراب قد يمسّ أداء المرافق العمومية لوظائفها الحيوية، ومن ثمّ فإن الضوابط القانونية المقررة لعطلة إنشاء مؤسسة لا تمثل تقييدًا تعسفيًا لحق الموظف، بقدر ما تُجسّد حرص المشرّع على المواءمة بين حرية المبادرة الاقتصادية من جهة، ومتطلبات المصلحة العامة واستمرارية الخدمة العمومية من جهة أخرى ، ويمكن تقسيم هذه الشروط إلى شروط موضوعية وإلى شروط شكلية.

17- المادة 27، التعديل الدستوري لسنة 2020، مصدر سابق.

الفرع الاول: الشروط الموضوعية

نص كل من القانون رقم 22-22 والمرسوم التنفيذي رقم 23-93 المحدد لشروط وكيفيات استفادة الموظفين من عطلة لإنشاء مؤسسة على مجموعة من الشروط الواجب توافرها في الموظف للاستفادة من عطلة لإنشاء مؤسسة وهي:

أولا: شرط السن

نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 23-93[18] ضرورة توفر شرط السن، محددة السن القصوى الذي يمكن الموظف من الاستفادة من عطلة لإنشاء مؤسسة والمقدرة بأقل أو يساوي خمس وخمسون سنة (55) سنة كاملة عند إيداع الطلب[19]، وهذا بالنسبة للموظفين والأعوان المتعاقدين على حد السواء، ويعد السن المرجع الزمني الذي يحدد خضوع الموظف لهذا الشرط من عدمه، ويرى البعض أن الجدوى من الشرط تبدو مبهمة ومجحفة للموظفين الذين تجاوزت أعمارهم هذا السن أو كانت تساوي خمسة وخمسون سنة ما داموا لم يصلوا لسن التقاعد.

ثانيا: شرط الأقدمية

استوجبت المادة 02 من المرسوم التنفيذي نفسه على كل موظف عمومي راغب في الحصول على عطلة لإنشاء مؤسسة اثبات أقدمية مهنية تقدر بخمس (05) سنوات بصفته موظفا، والأمر نفسه ينطبق على الأعوان المتعاقدين، وذلك بإثبات اقدمية مهنية تقدر ب خمس (05) سنوات بصدفة متعاقد حسب المرسوم الرئاسي رقم 07-308 [20]، ونلاحظ أن النص لم يحدد ما إذا كانت هذه الأقدمية فعلية، أو أنه تحتسب سنوات الخدمة ولو تخللها إيقاف مؤقت للعلاقة الوظيفية بسبب الإحالة على الاستيداع أو الانتداب مثلا، فكان من الأحسن لو تم ضبط الصياغة على الوجه الذي يزيل الغموض أو تضارب التفسيرات.

18- المرسوم التنفيذي 23-93 المؤرخ في 05 مارس 2023، المحدد لشروط وكيفيات استفادة الموظفين من عطلة لإنشاء مؤسسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2023.

19 - المادة 02، المصدر نفسه.

20- المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، المتعلق كيفيات توظيف الاعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي عليهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، المؤرخة في 30 سبتمبر 2007.

ثالثا: التعهد بالالتزام بقواعد المنافسة النزيهة وعدم الإضرار بالإدارة المستخدمة

يعد تعهد الموظف بالالتزام بقواعد المنافسة النزيهة وعدم الإضرار بإدارته بمثابة ضمانة قانونية وأخلاقية لضمان التوازن بين ممارسة الحق في إنشاء مؤسسة والمحافظة على مقتضيات الحياد والنزاهة في الوظيفة العمومية، ومقتضى هذا الالتزام تعهد الموظف بعدم استغلال صفته أو نفوذه أو المعلومات التي بحوزته بحكم وظيفته، بغرض تحقيق امتيازات غير مشروعة أو التأثير في قواعد المنافسة الحرة، ويهدف أيضا إلى تكريس المساواة والشفافية بين المتعاملين الاقتصاديين، وغالبا ما نجد أن الشركات تضع هذا الشرط لضمان عدم إفشاء العامل لأسرار العمل واستغلاله لها وخاصة عملاء صاحب العمل القديم حيث أن هناك ممن تتميز بطابع السرية لما لها من إضرار بصاحب العمل[21].

الفرع الثاني: الشروط الشكلية لاستفادة الموظف من عطلة لإنشاء مؤسسة

حدد المرسوم التنفيذي رقم 23-93 مجموعة من الضوابط الإجرائية التي يجب على الموظف الراغب الاستفادة من عطلة لإنشاء مؤسسة التقيد بها وذلك في إطار القانون 22-22 المتمم للأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وتتمثل هذا الضوابط فيمايلي:

أولا: تقديم طلب للاستفادة من العطلة

طبقا لنص المادة 5 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه فإنه على كل موظف عمومي راغب في الاستفادة من عطلة انشاء مؤسسة تقديم طلب إلى الإدارة المستخدمة مقابل وصل استلام قبل ثلاثة (3) أشهر على الأقل من تاريخ الاستفادة من العطلة[22]، كما وقد نصت الفقرة الثانية من المادة نفسها على وجوب تضمن طلب العطلة المقدم من قِبل الموظف العمومي تاريخ بداية العطلة وطبيعة نشاط المؤسسة المقرر إنشائها، بالإضافة إلى إلزامية ارفاق الطلب بالوثائق الإدارية اللازمة التي تثبت بأن الموظف قد باشر إجراءات إنشاء المؤسسة وكذا ارفاقه للتعهد المتعلق بالالتزام بقواعد المنافسة النزيهة وعدم الاضرار بالإدارة المستخدمة طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 2 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي نفسه[23].

21- بغدادي ليندة، المرجع السابق، ص467

22- المادة 1/05 ، المرسوم التنفيذي رقم 23-93، مصدر سابق.

23- المادة 2/05، المصدر نفسه.

ثانيا: وجوب رد الإدارة على الطلب

حسب نص المادة 6[24] من المرسوم التنفيذي أعلاه، فإنه على الإدارة المعنية إما الرد بقبول الطلب وتبليغه في أجل لا يتعدى شهرا واحدا ابتداء من تاريخ تقديم طلبه من الاستفادة من العطلة، وإما بالرفض المعلل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، كما ويمكن للإدارة تأجيل الموافقة على طلبه لمدة لا تتجاوز ثلاثة (3) أشهر.

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

بالرجوع للمادة7 من المرسوم التنفيذي نفسه، نجد أن المشرع قد منح ضمانة للموظف الذي تم رفض طلبه في الاستفادة من عطلة انشاء مؤسسة، وتتمثل هذه الضمانة في حقه في الطعن أو ما يسمى بالتظلم الإداري، ذلك أنه يمكن للموظف تقديم تظلم لدى الجهة مصدرة قرار الرفض وذلك في أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغه بقرار الرفض، ويجب على الجهة المعنية البث في التظلم في أجل 15 يوم من تاريخ إيداع التظلم[25].

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على ممارسة الحق في عطلة لإنشاء مؤسسة

يشكّل حق الموظف في الاستفادة من عطلة من أجل إنشاء مؤسسة، كما أقرّه القانون رقم 22-22 آلية قانونية تستهدف تحقيق التوازن بين متطلبات المرفق العام وطموحات الموظف في ممارسة نشاط اقتصادي أو مهني، غير أن منح هذه العطلة لا يقتصر أثره على مجرد الانقطاع المؤقت عن العمل، بل تترتب عنه جملة من الآثار القانونية التي تمسّ المركز القانوني للموظف سواء من حيث الحقوق أو الالتزامات، وتبرز أهمية دراسة هذه الآثار في تحديد نطاق الضمانات الممنوحة للموظف خلال فترة العطلة، وكذا القيود المفروضة عليه، إضافة إلى ما قد ينشأ عنها من نتائج عند انتهاء العطلة، كالعودة إلى المنصب أو تغيير الوضعية الإدارية، ومن ثمّ، فإن تحليل الآثار القانونية لعطلة إنشاء مؤسسة يعدّ خطوة أساسية لفهم الإطار النظامي الذي يحكم هذه الوضعية الخاصة.

24- انظر المادة 06، المصدر نفسه.

25- انظر المادة 07، المصدر نفسه.

الفرع الاول: التعليق المؤقت لعلاقة العمل

يترتب على استفادة الموظف من العطلة لإنشاء مؤسسة التعليق المؤقت للعلاقة الوظيفية بينه وبين الادارة المستخدمة، وهو الأثر الذي نصت عليه المادة 206 مكرر 3 الفقرة الأولى من القانون رقم 22-22، حيث تبقى علاقة العمل قائمة، ولكن سريان آثارها موقف ومعلق ومجمد مؤقتا لوجود العارض القانوني المتمثل في الاحالة على العطلة لإنشاء مؤسسة، لذلك كان يستحسن ادراج هذا الحق ضمن الوضعيات القانونية الأساسية للموظف لأنه يشترك مع وضعية الاحالة على الاستيداع في التعليق والايقاف المؤقت لآثار علاقة العمل ، كما يلاحظ من خلال نص المادة استعمال عبارة: "علاقة العمل" للتعبير عن علاقة الموظف بالإدارة، في حين أن هذه الأخيرة تختلف كليا عن العلاقة الوظيفية حيث يكون الموظف في وضعية قانونية أساسية لائحية وتنظيمية يحكمها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص التنظيمية المطبقة له، في حين يوجد العامل في وضعية تعاقدية ويخضع لأحكام قانون العمل 91-11، لذلك نقترح استبدال هذه العبارة بعبارة "الرابطة أو العلاقة الوظيفية"[26].

كما يترتب على التعليق المؤقت لعلاقة العمل توقيف راتب الموظف، وكذا فقدان الموظف لحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي الرتبة، وكذا في التقاعد طيلة مدة الاحالة على العطلة، حيث لا تحتسب مدة العطلة في الأقدمية العامة للموظف لاستحقاق التقاعد، ولا في الأقدمية المطلوبة للترقية في الدرجة أو الرتبة، كونها فترة عمل غير مؤداة، فاذا كان حرمان الموظف المستفيد من العطلة لإنشاء مؤسسة من الراتب أثر منطقي ويتوافق مع نص المادة 32 من الأمر 06-03 التي تنص على ارتباط الراتب بوجوب أداء الخدمة، فان البعض ينادي بحساب مدة الاحالة على العطلة لإنشاء مؤسسة في التقاعد بالنسبة للموظف الذي يفشل في تجسيد مشروعه، خاصة وأن علاقة العمل مازالت قائمة ولم تنتهي نهائيا، وتجدر الاشارة الى أن الموظف يحتفظ بحقوقه المكتسبة ووضعه القانوني في الدرجة والرتبة، وكذا الأقدمية[27] .

الفرع الثاني: انهاء الاستفادة من العطلة

يترتب على استفادة الموظف من العطلة الخاصة بإنشاء مؤسسة فرضيتان، الأولى نجاح الموظف في تجسيد مشروع مؤسسته، وهو الأمر الذي يؤدي إلى إنهاء علاقة العمل مع ما يترتب عنها من آثار،

26- ذبيح عادل، "النظام القانوني لحق الموظف في عطلة لإنشاء مؤسسة من خلال القانون رقم 22-22 ونصه التنظيمي"، مجلة الاستاذ الباحث للدارسات القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد02، ديسمبر 2024، ص314.

27- المرجع نفسه، ص314

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X

في حين تمثل الفرضية الثانية في فشل الموظف في تجسيد مؤسسته أو استغلاله لمدة العطلة لأغراض أخرى بعيدة عن انشاء المؤسسة، الأمر الذي يؤدي إلى إنهاء العطلة وادماج الموظف في رتبته الاصلية في كلتا الحالتين، وهذا ما سنتطرق إليه تاليا.

أولا: استغلال العطلة لأغراض أخرى

بما أن العطلة لإنشاء مؤسسة حق خاص مقيد بتوفر شروط خاصة بالموظف، ولسبب خاص ومحدد على سبيل الحصر لا يجوز الخروج عنه من قبل الإدارة أو الموظف، وحتى لا يختلط موضوع هذه العطلة مع احدى حالات الوضعيات القانونية الأساسية الأخرى، وحفاظا على مصالح الادارة، مكن المنظم الإدارة من التحقق من التزام الموظف بالهدف من العطلة، عن طريق القيام بالتحقيقات الإدارية اللازمة بالتنسيق مع الهيئات والمؤسسات المؤهلة، فاذا ثبت لها بعد التحقيق أن الموظف لم يقم بإنشاء مؤسسة وخصص مدة العطلة لأغراض أخرى كالقيام بدراسات علمية أو رحلة علاجية أو سياحية أو الممارسة نشاط مربح آخر غير ذلك المصرح به لدى الإدارة، جاز لها في هذه الحالة انهاء العطلة بموجب قرار بعد أخذ رأي اللجنة الادارية متساوية الأعضاء المختصة، مع إلزام الموظف بالالتحاق الفوري بمنصب عمله، وعلى الرغم من الخطأ الجسيم الذي ارتكبه الموظف في هذه الحالة، إلا أن المرسوم التنفيذي 23-93 لم ينص على أي جزاء تأديبي بهذا الخصوص، مكتفيا بحق الإدارة المستخدمة في انهاء العطلة، كما يؤخذ على نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-23 استعمالها لكلمة "يمكن"، التي تفيد الجواز والاختيار، في حين كان عليه استعمال عبارة "يتعين" أو "يجب" التي تفيد الالزام والوجوب[28].

ثانيا: فشل مشروع انشاء المؤسسة وإعادة ادماج الموظف

يترتب عن فشل تجسيد الموظف لمشروعه خلال مدة العطلة الأصلية والمقدرة بسنة (1) واحدة دون تمديدها، أو بعد انقضاء مدة التمديد الاستثنائية والمقدرة بستة (6) أشهر، انهاء عطلة انشاء مؤسسة، باعتبار أن الغاية التي مُنحت من أجلها هذه الأخيرة لم تتحقق، غير أن المشرع الجزائري، وفي إطار ضمان استقرار المسار المهني للموظف، خول لهذا الأخير الحق في طلب إعادة ادماجه في رتبته

28- المرجع نفسه، ص315

الأصلية، شريطة تقديم طلب إعادة الادماج في أجل أقصاه شهر واحد قبل انقضاء مدة العطلة[29] وذلك تفاديا لأي انقطاع في علاقته الوظيفية بالإدارة[30].

الفرع الثالث: إنهاء علاقة العمل ويتم ذلك في حالتين

أولا: في حالة نجاح مشروع المؤسسة نصت المادة 206 مكرر 5 من القانون 22-22 على انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، ويفهم من نص المادة أن الرابطة الوظيفية تنتهي في هذه الحالة بقوة القانون دون الحاجة إلى إجراء الإشعار من طرف الموظف، حيث يكون من حق الموظف التمسك بإنهاء علاقة العمل ولا تملك الإدارة المستخدمة سلطة اجباره على الالتحاق بمنصب عمله، لعدم امكانية الجمع بين صفة الموظف العام الأجير والمقاول في نفس الوقت، ورغم ذلك لا يوجد ما يمنع من اشعار الموظف لإدارته واخطارها بنجاح مشروعه ورغبته في انهاء الرابطة الوظيفية بينهما ويمكن تكييف الطلب في هذه الحالة بأنه استقالة، لاسيما في ظل سكوت النصين التشريعي والتنظيمي على النص على هذه المسألة[31] .

ثانيا: يترتب عن عدم قيام الموظف بإيداع طلب اعادة ادماجه في رتبته الأصلية وفقا للآجال القانونية والمقدرة بشهر (01) قبل انتهاء العطلة وفقا لما نصت عليه المادتان 206 مكرر 5 من ق 22-22 والمادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 23-93، انهاء علاقة العمل وبالتبعية شطب اسمه من قائمة مستخدمي إدارته، ويتم الشطب بموجب قرار أو مقرر من الهيئة المستخدمة يتضمن عزل الموظف بسبب اهمال المنصب ، وبالنظر إلى خطورة اجراء العزل بسبب اهمال المنصب الناتج عن عدم قيام الموظف بتقديم طلب اعادة الادماج في أجل شهر واحد (1) على الأقل من انتهاء عطلته ، وكذا امكانية سهو ونسيان الموظف لتقديم طلب اعادة الادماج في الآجال القانونية، أو وجود ظروف قاهرة تمنعه من ذلك، نقترح تعديل نص المادة 206 مكرر 05 من القانون 22-22 بالنص على ضرورة توجيه الإدارة المستخدمة تنبيها أو تذكيرا للموظف بآجال انتهاء العطلة وبيان تاريخ الالتحاق بمنصب عمله بالإدارة المستخدمة قبل شهر على الأقل من انتهاء عطلته أو توجيه اعذار إلى الموظف بعد نهاية العطلة واعطائه أجل قصير

29- المادة 206 مكرر1/6، القانون رقم 22-22، المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، المتمم للأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85، المؤرخة في 19 ديسمبر 2022.

30- المادة 206 مكرر5، المصدر نفسه.

31- ذبيح عادل، ص 316، مرجع سابق.

للالتحاق تحت طائلة العزل بسبب اهمال المنصب حتى يكون الموظف على بينة من أمره ويتحمل بعد ذلك مسؤوليته[32].

خاتمـــــــــــة

يتضح في ختام هذه الدراسة أن تكريس حق الموظف في الاستفادة من عطلة من أجل إنشاء مؤسسة في ظل القانون رقم 22-22 يمثل خطوة تشريعية تعكس توجّه المشرّع نحو تحقيق توازن دقيق بين متطلبات المرفق العام وحق الموظف في المبادرة والاستثمار، فهذا الحق وإن لم يكن مطلقًا، يُعد آلية قانونية حديثة تهدف إلى تشجيع روح المقاولة دون الإخلال بمبدأ استمرارية الخدمة العمومية، وقد أحاط المشرّع هذا الحق بجملة من الضوابط والشروط التي تضمن عدم تحوّله إلى وسيلة للإضرار بالإدارة أو التحايل على الالتزامات الوظيفية، بالإضافة إلى إقرار مجموعة من الآثار القانونية تترتب عن منحه، وهذا سواء بالنسبة للوضعية الإدارية للموظف أو لمساره المهني، وعليه، فإن فعالية هذا الحق لا تتوقف فقط على النصوص القانونية المؤطرة له، بل تمتد إلى حسن تطبيقه من قبل الإدارة ووعي الموظف بحدوده والتزاماته، كما أن نجاح هذه الآلية يظل رهينًا بمدى قدرتها على تحقيق الغاية المزدوجة التي ابتغاها المشرّع في دعم التنمية الاقتصادية من جهة، وصون الانضباط الوظيفي من جهة أخرى، ومن ثم، فإن عطلة إنشاء مؤسسة تُعد تجسيدًا لفلسفة قانونية حديثة تؤمن بإمكانية الجمع بين الوظيفة العمومية وروح المبادرة والمقاولاتية ضمن إطار قانوني منظم ومتوازن.

أهم النتائج

- تبني المشرع الجزائري لفكرة حق الموظف في عطلة لإنشاء مؤسسة من بين الآليات التي تشجع الموظف للولوج الى عالم الاستثمار والمقاولاتية؛

- اقرار المشرع حق الموظف في عطلة في انشاء مؤسسة يعد تحويلا في فكرة الولاء الوظيفي لاسيما في نظام الوظيفة العمومية المغلقة؛

- اقرار ضوابط قانونية صارمة لاستفادة الموظف العمومي في عطلة لإنشاء مؤسسة حرص من المشرع على الموازنة بين متطلبات سيرورة المرفق العمومي وتشجيع الموظفين على المبادرة والاستثمار؛

32- المرجع نفسه، ص 316 و317.

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X

- حرص المشرع على ضرورة تقديم طلب من الموظف العمومي لإعادة الادماج قبل انقضاء شهر من تاريخ العطلة.

الاقتراحات

وفي ضوء ما أسفرت عنه هذه الدراسة من نتائج، يبرز أن نظام العطلة من أجل إنشاء مؤسسة يشكل إحدى الآليات القانونية المستحدثة الرامية إلى التوفيق بين متطلبات الوظيفة العمومية وتوجهات الدولة نحو تشجيع الاستثمار وترقية روح المقاولاتية. غير أن فعالية هذا النظام تظل رهينة بمدى استكمال إطاره التشريعي والتنظيمي وتطوير الآليات الكفيلة بضمان حسن تطبيقه وتحقيق الأهداف المرجوة منه. ومن هذا المنطلق، يبدو من المناسب تعزيز المنظومة القانونية المنظمة لهذه العطلة من خلال استحداث آليات أكثر فعالية للمتابعة والتقييم، بما يسمح بالتحقق من جدية المشروع ومدى التزام الموظف المستفيد بالغرض الذي منحت من أجله العطلة، مع الحفاظ في الوقت ذاته على الضمانات المرتبطة باستمرارية المرفق العام واحترام الواجبات الوظيفية. وعليه، يمكن اقتراح مجموعة من التدابير والإصلاحات التي من شأنها الإسهام في تطوير هذا النظام القانوني وتعزيز دوره في تحقيق الأهداف الاقتصادية والتنموية التي استهدفها المشرع، وذلك على النحو الآتي:

- إعادة النظر في المدة القانونية لعطلة إنشاء مؤسسة من خلال تمديدها أو جعلها متغيرة بحسب طبيعة المشروع والقطاع الاقتصادي المعني، بدل الاقتصار على مدة سنة واحدة قابلة للتمديد بستة أشهر. فبعض الأنشطة الاقتصادية لا تتطلب سوى بضعة أشهر للانتقال إلى مرحلة الاستغلال، كما هو الحال بالنسبة لمؤسسات الخدمات أو الاستشارات، في حين تحتاج مشاريع أخرى إلى آجال أطول لاستكمال مرحلة التأسيس، خاصة في القطاعات الصناعية والتكنولوجية والابتكارية التي تستلزم الحصول على تراخيص متعددة، وتأمين التمويل، واقتناء التجهيزات، وإعداد البنية التحتية اللازمة للنشاط. فعلى سبيل المثال، قد يتمكن موظف من إطلاق مؤسسة استشارية أو رقمية خلال فترة وجيزة، بينما يحتاج موظف آخر يسعى إلى إنشاء وحدة صناعية لتحويل المواد الغذائية أو مؤسسة ناشئة في المجال التكنولوجي إلى مدة تتجاوز المدة القانونية الحالية قبل بلوغ مرحلة الاستغلال الفعلي. لذلك، فإن اعتماد مدة أكثر مرونة تراعي خصوصية المشاريع وطبيعة الأنشطة الاقتصادية من شأنه أن يعزز فرص نجاح المؤسسات المنشأة من قبل الموظفين العموميين ويحقق بصورة أفضل الأهداف الاقتصادية والتنموية التي استهدفها المشرع من إقرار هذا الحق.

- ضرورة تعديل احكام المادة 216 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وادراج عطلة من اجل انشاء مؤسسة كحالة من الحالات التي تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية.

- إدراج الحق في العطلة من أجل انشاء مؤسسة ضمن الوضعيات القانونية للموظف، لرفع التنافي الحاصل بين مفهوم العطلة وبين متطلبات لإنشاء مؤسسة.

- تكريس رقابة إدارية دورية على الموظف المستفيد من عطلة إنشاء مؤسسة للتأكد من استغلاله للعطلة في الغرض الذي منحت من أجله، وذلك من خلال إلزامه بتقديم تقارير دورية حول مدى تقدم مشروعه.

- استحداث آلية قانونية للتصريح الدوري تفرض على الموظف إشعار الإدارة بكل تطور جوهري يطرأ على مشروع المؤسسة خلال فترة العطلة، خاصة ما يتعلق ببدء النشاط الفعلي أو تغيير طبيعة المشروع أو التوقف عن إنجازه.

- منح الإدارة سلطة إجراء تحقيقات إدارية دورية أو فجائية عند وجود مؤشرات جدية تدل على عدم استغلال العطلة في الغرض المخصص لها.

- تدعيم النظام القانوني بجزاءات تأديبية خاصة في حالة ثبوت استغلال الموظف للعطلة لأغراض أخرى غير إنشاء المؤسسة أو تقديمه بيانات غير صحيحة للحصول على العطلة، وعدم الاكتفاء بإنهاء العطلة وإعادته إلى منصبه، بما ينسجم مع مقتضيات حماية المرفق العام ومبدأ الولاء الوظيفي.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر

1. الدساتير

- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

2. القوانين

- الامر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

- القانون رقم 22-22، المؤرخ في 18 ديسمبر 2022، المتمم للأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85، المؤرخة في 19 ديسمبر 2022.

- القانون رقم 22-23، المؤرخ 18 ديسمبر 2022، المتضمن القانون الأساسي بالمقاول الذاتي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85، المؤرخة في 19 ديسمبر 2022.

- القانون رقم 22-16 المؤرخ في 20 جويلية 2022، المتمم للقانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، المؤرخة في 20 جويلية 2022.

3. المراسيم الرئاسية والتنفيذية

- المرسوم الرئاسي رقم 07-308، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، المتعلق كيفيات توظيف الاعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي عليهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، المؤرخة في 30 سبتمبر 2007.

- المرسوم التنفيذي رقم 20-254، المؤرخ في 15 سبتمبر 2020 المتضمن انشاء لجنة وطنية لمنح علامة مؤسسة ناشئة ومشروع مبتكر وحاضنة أعمال، وتحديد مهامها وتشكيلتها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، المؤرخة في 21 سبتمبر 2020.

- المرسوم التنفيذي رقم 22-352، المؤرخ في 19 اكتوبر 2022 يحدد شروط وكيفيات استفادة العامل من الحق في عطلة او اللجوء الى العمل بتوقيت جزئي لإنشاء مؤسسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 69، المؤرخة في 19 أكتوبر 2022.

- المرسوم التنفيذي رقم 23-93، المؤرخ في 05 مارس 2023 يحدد شروط وكيفيات استفادة الموظفين من عطلة لإنشاء مؤسسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 12 مارس 2023.

ثانيا: المراجع

1. المقالات العلمية

- قيرود سهام، غشام خليل. فلسفة العطلة الاستثنائية للموظف لإنشاء مؤسسة في ضوء معايير الجودة في صناعة القانون. *مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية*، جامعة باتنة، المجلد 24، العدد01، جوان2023.

- بغدادي ليندة. دراسة تحليلية لحق الموظف في عطلة لإنشاء مؤسسة في القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية. *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، المجلد 16، العدد 02، ديسمبر 2025.

- ذبيح عادل. النظام القانوني لحق الموظف في عطلة لإنشاء مؤسسة كم خلال القانون 22-22 ونصه التنظيمي. *مجلة الاستاذ الباحث للدارسات القانونية والسياسية*، المجلد 09، العدد 02، ديسمبر 2024.

السنة: 2026 المجلد: 36 العدد: 1 ر.د.م.د 1111-3561 ر.د.م.د.إ 2716-957X