



جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم



كلية الحقوق والعلوم السياسية

شعبة حقوق

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في -حقوق- تخصص إدارة عامة موسومة ب:

## العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة في ظل القانون الأساسي للوظيفة العامة

تحت إشراف الدكتور:

من إعداد :

\* محمد كريم نور الدين \*

\* بلمزيود نبيلة \*

لجنة المناقشة

الأستاذ : جلطي منصور..... رئيسا..... من جامعة مستغانم

الأستاذ : محمد كريم نور الدين..... مشرفا..... من جامعة مستغانم

الأستاذ : زواتين خالد..... مناقشا..... من جامعة مستغانم

السنة الجامعية: 2017-2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# الإهداء

إلهي لا يطيب الليل بشكرك .... ولا يطيب النهار الا بطاعتك .... ولا تطيب الآخرة الا بعفوك .... ولا تطيب اللحظات الا بذكرك .... ولا تطيب الجنة الا برؤيتك. الله جل جلاله. الى من بلغ الرسالة وأد الأمانة... ونصح الأمة الى نبي الرحمة ونور العالمين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

كما أهدي ثمرة جهدي:

الى من كلله الله بالهبة والوقار.... الى من علمني العطاء بدون انتظار... الى من احمل اسمه بكل افتخار أرجو من الله أن يمد في عمرك لترى ثمارا قد حان قطافها بعد طول الانتظار وستبقى كلماتك نجوم أقتدي بها في اليوم والغد الى الأبد.... أبي العزيز حفظه الله. إلى ملاكي في الحياة ... الى معنى الحب ومنبع الحنان.... الى بسمه الحياة وسر

الوجود الى من كان دعائها سر نجاحي...أمي الحبيبة حفظها الله.

الى من لهم أكبر وعليهم أعتمد الى من بوجودهم أكتسب قوة ومحبة لا حدود لها إخواني وأخواتي.

- وإلى كل من ساندني من قريب أو بعيد من الأصدقاء وخاصة " خيرة، ختو"، والأقارب حتى ولو بالدعاء أو بالكلمة الطيبة..... جزاكم الله جميعا عني خير الجزاء.

- وشكرا...

# شكر و تقدير

" سبحان الذي وهبني نعمة العقل، سبحان الذي يستحق  
الشكر على النعمة وحده لا شريك له، سبحان الذي جعل لنا  
العلم نور وأن هدانا سبيل الهداية"

بعد أن وفقني الله سبحانه وتعالى ومنحني الجهد  
والصبر لإكمال هذا العمل المتواضع.

- أتقدم بالشكر والعرفان للأستاذ المشرف على  
توجيهاته التي رافقتني طيلة إنجاز هذا العمل.

- كما أتوجه بجزيل الشكر الى كل من ساندني  
ووقف الى جانبي ومد لي يد العون من قريب

أو من بعيد ولو بالكلمة الطيبة.

وفي الأخير نسأل الله أن يوفقنا لما فيه الخير لنا  
ولأمتنا وأن يجعل هذا العمل باب خير لمزيد من  
العمل و المثابرة.

المقدمة

## المقدمة

ان تنظيم المرافق العامة يعد من المواضيع الاساسية التي يهتم بها القانون الاداري وكون

هذه المرافق عبارة عن اشخاص معنوية لا يمكن ان تعبر عن ارادتها إلا من خلال

اشخاص طبيعيين يشكلون ما يعرف بالموظفين العموميين الذين يتمتعون بقدر كبير من

الصلاحيات والسلطات المستمدة من وظائفهم وما تستلزم مراكزهم الوظيفية من واجبات

لتسييرها. فقد أصبحت الوظيفة العامة هي المحرك الرئيسي لسياسة الدولة وهي العصب

الحقيق لتحقيق التنمية وأهدافها , فلن تكون التنمية ولن تحقق الاهداف المرسومة من دون

ادارة منظمة وعنصر بشري مؤهل فالإدارة ليست مجرد وسائل مادية وهياكل ولوائح

وقوانين فحسب بل يضاف الى ذلك كله الموظف المؤهل لتأدية الادوار المنوط نه في

الخدمة العامة.

فالدولة تمارس نشاطها من خلال موظفيها الذين يؤدون الخدمة , وقد اتسع نشاط الدولة

الحديثة وازداد تدخلها في جميع النشاطات أداخلية الاجتماعية , الاقتصادية او

الثقافية... الخ وبالتالي ازداد اعوانها وازدادت اهمية النشاط الاداري للدولة وظهرت

ضرورة تنظيم العمل الاداري ونشاط الموظفين والأعوان.

فالإدارة العامة يطلب منها خدمة هامة ومهمة عظيمة ولا يتسنى لها النهوض بهذه

الأعباء إلا اذا كان لها قوة التنظيم ووضوح الاهداف وكفاءة العنصر البشري وقناعته

بمهمته وإيمانه بالأهداف المسطرة ومعرفته بأنه موظف الدولة وخدام المجتمع , فإذا

توفرت الشروط استطاعت الادارة ان تؤدي وظيفتها وان تقوم بمهمتها على أكمل وجه

## المقدمة

وكانت في مستوى تطلعات المجتمع وكان الموظف العام راضيا عن عمله وعنصرا من عناصر التنمية والتطوير في المجتمع , ولهذا تجتهد الدول لضمان التنمية والبناء وتحقيق التطور والحفاظ على استقرارها مؤسساتها في تنظيم الوظيفة العامة وتطويرها وتحسينها وإيجاد النصوص والتشريعات اللازمة لمواجهة المستجدات والتكيف معها , وصولا الى تطوير الموظف العام باعتباره اهم عناصر الادارة العامة , فالموظف هو الحلقة الرئيسية في عمل الادارة وهو المسير للمرفق العام والمنفذ للخطط والحريص على تحقيق الاهداف المسطرة , وهو الواجهة والصورة الحية عن الادارة والدولة امام مواطنيها. فالوظيفة العمومية شأنها شأن الوظائف الاقتصادية , التجارية المصرفية في حاجة ملحة الى تأقلم مستمر يتلاءم مع التحولات السياسية والاقتصادية الجارية التي تتطلب المرونة في المعاملات والترشيد في التسيير والديناميكية في التغييرات المؤسسية , وبعبارة اخرى الى اعادة تكييف وتأهيل دورها ومواردها , بما يمكنها من الانصهار مع محيطها الداخلي والخارجي , زيادة على ذلك فإن الادارة المعاصرة لم تعد ادارة سلطوية بل ادارة خدمات قائمة على الاهداف والنتائج تعتمد على استراتيجية واضحة لا سيما في مجال الموارد البشرية , حيث ان بقاء مرافقها من زوالها مرهون بمدى تحقيق الغرض من انشائها , وفي حدود التكلفة المخصصة لها , فهي مطالبة اكثر من أي وقت مضى بالعمل على تعبئة وتثمين الموارد البشرية المتاحة.

## المقدمة

فالموظف المؤتمن على مصالح الافراد ومن ثم فهو يتمتع بقدر كبير من الصلاحيات والسلطات المستمدة ومن وظيفته وما يستلزمه مركزه الوظيفي من واجبات واعتبارا للمكانة التي يحتلها الموظف في النظام الاداري وجب اعطاء اهمية كاملة لهذا الموظف , من حيث دراسة المبادئ العامة التي يخضع لها انتقاء المرشحين لتولي الوظائف العمومية وفقا لمبدأ مساواة المواطنين امام الدستور وحقهم في الالتحاق بالتساوي بالوظيفة العمومية وفي الحقوق والضمانات التي تقيهم من تعسف وتعاكس رؤسائهم , ومن ثم السهر على اختيار اكفأ المرشحين للوظيفة العمومية وتنظيم رقابة تسمح بمعاينة الموظف المهمل بسرعة وحزم بحيث تجعله ينصرف اساسا لأداء مهامه وواجباته على احسن وجه في اطار ما تفرضه عليه الاحكام القانونية السارية.

كما تتميز هذه الدراسة بالحرص الدؤوب على جعلها مواكبة لمختلف المتغيرات والمستجدات التشريعية والتنظيمية اتباعا , وبصفة منتظمة على ضوء صدور القوانين الاساسية الخاصة بالأسلاك النوعية المنصوص عليها , وللموظف والإدارة علاقة او رابطة قانونية وطيدة تربطهما , ولمعرفة هذه العلاقة سنطرح الاشكالية التالية:

ما هي الرابطة او العلاقة القانونية التي تربط بين الموظف و الادارة ؟

ولتسهيل الدراسة و الاجابة على اشكالية البحث قمنا بتقسيمها الى الاسئلة الفرعية التالية:

- ماذا نقصد بأنظمة الوظيفة العمومية ؟

## المقدمة

- ما نوع العلاقة بين الموظف والإدارة ؟

وقصد الاجابة على كل هذه التساؤلات قمنا بوضع الفرضيات التالية :

ان الوظيفة العمومية اداة اساسية لتنفيذ سياسات الدولة و اعمالها , وتتصف بالعديد من المواصفات التي تعبر عن الأسس التي تقوم عليها ولها انظمة تتمثل في نظام الوظيفة العمومية المفتوح ونظام الوظيفة العمومية المغلق.

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

ومن اسباب اختياري لهذا الموضوع عدا تلك المتعلقة بأهميته :

- التخصص في القانون الاداري و الادارة العامة يعتبر سببا رئيسيا في اختياري لموضوع يجمع بين الجانب القانوني والجانب الفني.

- الرغبة في التعرف على مختلف الاجراءات القانونية والتنظيمية التي تحكم العلاقة القانونية بين الموظف و الادارة.

- ادراك الاهمية التي يكتسبها الموضوع.

# المقدمة

## اهمية البحث:

- ان التطبيق السليم لهذه العملية يوصل كل من الموظف الى تحقيق اهدافه وهنا تكمن الاهمية ومن بين الفوائد التي تحققها هذه العملية في محيط العمل هي:
- تحقق طموحات الفرد و تشعره بالأمان في المستقبل عن طريق استمراره في التنظيم.
  - تنمي مهارات وخبرات الافراد حيث يتوقعون ان هذه المكتسبات سوف تساعدهم على تحقيق تطلعات ورغبات العاملين.

## اهداف البحث:

تهدف الدراسة الى :

- التعرف على انظمة الوظيفة العمومية وذلك من خلال بيان ماهية ونشأة وخصائص كل من النظام المفتوح والنظام المغلق.
- الكشف عن مدى تطبيق العلاقة القانونية التي تربط بين الموظف العمومي و الادارة .
- ابراز موقف كل من القضاء والمشرع الفرنسي والجزائري من تكييف هذه علاقة .

## منهج البحث:

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

# المقدمة

---

## ادوات الدراسة:

من اجل الالمام بجوانب الموضوع و الاجابة على اشكالية الدراسة اعتمدنا في دراستنا على المسح المكتبي لمختلف الكتب التي لها علاقة بالموضوع , كما اطلعنا على الدراسات الاكاديمية سواء مذكرات الدكتوراه او الماجستير او الماستير وحتى الانترنت.

## صعوبات البحث:

لا يخلو أي عمل او بحث نقوم نه من الصعوبات والعوائق ومن بين اهم الصعوبات والعوائق التي واجهتها نذكر ما يلي:

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

كما ان ضيق الوقت من اهم الصعوبات التي واجهتنا في اعداد هذه الدراسة.

## تقسيمات البحث:

حتى نتمكن من الاجابة على الاشكالية المطروحة اعتمدنا في بحثنا على الخطة التالية والمقسمة الى فصلين:

# المقدمة

## الفصل الأول: انظمة الوظيفة العمومية:

تضمن هذا الفصل مبحثين , في المبحث الاول سنتطرق الى نظام الوظيفة العمومية المفتوح وفي المبحث الثاني سنتناول نظام الوظيفة العمومية المغلق وذلك من خلال بيان ماهية ونشأة وتطور ومهام وخصائص كل من النظامين.

## الفصل الثاني : طبيعة الرابطة او العلاقة القانونية بين الموظف و الادارة

تضمن هذا الفصل مبحثين ,في المبحث الاول سناقش العلاقة بين الموظف و الادارة كونها علاقة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص والعام و ايضا كونها علاقة تنظيمية لائحية.

وفي المبحث الثاني قمنا بدراسة موقف كل من القضاء والمشرع الفرنسي والمشرع الجزائري من علاقة الموظف بالإدارة.

وفي الاخير ختمنا هذا البحث بالوصول الى عرض نتيجة هذه الدراسة والتي هي عبارة عن مجموعة استنتاجات ونتائج تم التوصل اليها بعد اجراء البحث.

المبحث التمهيدي

الخاتمة

قائمة

المراجع

الفه رس

إن مسألة الوظيفة العامة لم يعد أمرا استثنائيا في حياة الموظفين كما كان الحال عليه في الماضي , ولم يعد في وسع أي شخص أن يتجنب التعامل مع الموظف العام فقد أصبحت الوظيفة العامة جزء من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته , يدخل الحياة بشهادة ميلاد و يخرج منها بشهادة وفاة وكلاهما يقوم بتحريهما موظف عام بصفة رسمية حتى تترتب عليها الآثار القانونية , وقد نصت أغلب الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حق للموظفين يطبق على قدم المساواة وذلك بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي نص على حق التوظيف والمساواة في تلي الوظائف العامة قدراتهم دون التمييز بينهم لغير كفاءتهم.

ولتحديد الوظيفة العامة وتطورها في الجزائر , قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب , حيث سنتطرق في المطلب الأول للتعريف الاصطلاحي للوظيفة العامة وفي المطلب الثاني لتعريف الوظيفة العامة في التشريع الجزائري أما في المطلب الثالث فسننتظر إلى تطور الوظيفة العامة في التشريع الجزائري.

### المطلب الأول: التعريف الاصطلاحي للوظيفة العامة:

#### التعريف الأول:

الوظيفة العمومية ما هي إلا مجموعة من الاختصاصات القانونية او الأنشطة التي يجب أن يمارسها الشخص بطريقة دائمة في عمل الادارة مستهدفا الصالح العام , ومن ثم فهي لا تعد من الحقوق المالية المملوكة لشاغل الوظيفة , والتي يستطيع التنازل عنها وفقا لمشيئته<sup>1</sup>.

#### التعريف الثاني:

الوظيفة العمومية في مركز قانوني يشغله الموظف وهي توجد عادة قبل أن يشغلها أحد لذلك فهي تستقل في وجودها , بحقوقها وواجباتها عن يشغلها , فهي تبقى قائمة ولا تنتهي بوفاء أو استقالة أو إقالة الموظف الذي يشغلها , والقاعدة أن الوظيفة العمومية تنشأ بالأداة القانونية التي يحددها المشروع.<sup>2</sup>

#### التعريف الثالث:

الوظيفة العمومية بمفهومها الواسع تعني مجموع الأشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من أجل تحقيق خدمات عمومية , وبهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العمومية كل أشخاص الإدارة العمومية الذين تربطهم بها شروط قانونية , أما بمفهومها الضيق فلا

<sup>1</sup>محمد أنس قاسم جعفر, مذكرات في الوظيفة العامة, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, الطبعة الثانية, 1998, ص 06.  
<sup>2</sup>ابوزيد فهمي, وسائل الادارة العامة, ديوان العامة, ديوان المطبوعات الجامعية, الاسكندرية, دط, 1994, ص35

يقصد بالوظيفة العمومية الأشخاص الذين يخضعون إلى قانون الوظيفة العمومية أي<sup>1</sup> الموظفون العموميون.

### التعريف الرابع:

تشتمل الوظيفة العمومية على مدلولان أحدهما شخصي والآخر موضوعي :

### 1-المفهوم الموضوعي:

يقوم هذا المفهوم على التركيز على الوظيفة ذاتها حيث يعتبر هذا المفهوم الوظيفة العامة ما هي إلا مجموعة محددة من الواجبات و المسؤوليات دون النظر لشاغل الوظيفة وما يحمله من مؤهلات دراسية أو أقدميته في الخدمة وغير ذلك من الظروف الشخصية وهذا المفهوم يطلق عليه احيانا المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة لأنه بدأ تطبيقه بالولايات المتحدة الأمريكية ثم انتقل الى بعض الدول المتأثرة في تشريعاتها الوظيفية بالولايات المتحدة الأمريكية كالبرازيل وكندا ومن خصائص هذا المفهوم :

ارتباط مصير الموظف بالوظيفة التي اختير لشغلها على أساس مقوماتها وخصائصها المحددة مما يجعل أمر نقله من الوظيفة لأخرى أمر متعذر التحقيق , والإدارة إذا ما ألغت

<sup>1</sup>محمد انس قاسم جعفر, المرجع السابق ص 06

الوظيفة لأي سبب أن تقرر فصله , دون أن يكون له حق مكتسب تجاه الإدارة في النقل إلى<sup>2</sup> وظيفة أخرى.

الترقية تأخذ حكم التعيين الجديد , فهي لا تعتبر حق للموظف لمجرد قضائه فترة زمنية في وظيفته الحالية و إنما ترتبط بالصلاحية والجدارة لشغل الوظيفة المرقى إليها تأسيسا على مقوماتها ومطالبها المحددة.

### 2-المفهوم الشخصي:

يرتكز هذا المفهوم على الموظف بما يحمله من مؤهلات دراسية و صفات وقدرات شخصية وعلى مركزه في السلم الوظيفي وأقدميته وعلاقته بغيره من الموظفين , بصرف النظر عن العمل الذي يقوم به وعلاقته بالوظائف الأخرى فالوظيفة هنا تعتبر مهنة أو سلك تتسم بالدوام والاستقرار , يظل فيها الموظف الى أن يبلغ السن المحددة لانتهاء الخدمة أو يستقيل أو يفصل ولا يرتبط مصيره بالوظيفة , فالإدارة في حالة إلغاء الوظيفة التي يشغلها الموظف كما أن تستفيد من خدماته في عمل آخر يتناسب مع قدراته<sup>1</sup> .

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

<sup>2</sup>محمد حسن علي واحمد فاروق الحاميلي, الموسوعة العملية في نظام العاملين المدنيين بالدولة, دار الكتب القانونية, مصر, دط, 2006, ص10

<sup>1</sup>محمد أنس قاسم, مرجع سابق, ص25

عدم ارتباط مصير الموظف بالوظيفة وللإدارة أن تلحقه بأي وظيفة داخل الإطار العام للفئة التي يلتحق بها لذا فالإلغاء الوظيفة لا يستتبع حتما فصل الموظف , إذ يكفل هذا النظام الاستقرار للموظف عن طريق إمكانية نقله من وظيفة لأخرى داخل المنظمة ومن منظمة لأخرى.

وضوح فكرة الترقية الى وظيفة أعلى واعتبارها بمثابة حق للعامل بقضائه فترة في وظيفته الحالية بالإضافة الى توفر بعض الشروط المتعلقة بكفاءة الموظف في ادائه لعمله.<sup>1</sup>

من خلال ما سبق تقديمه من تعاريف نلاحظ أن هناك من اكتفى في تعريفه بذكر أحد المعنيين الشخصي أو الموضوعي في حيث أن هناك من جمع بين المفهومين في تعريفه للوظيفة العمومية , والأصل من جهة نظرنا ألا نهمل المعنى الشخصي ولا المعنى الموضوعي لأنهما مرتبطان ببعضهما البعض , وعليه يمكن تعريف الوظيفة العامة بأنها مجموعة من التنظيمات التي تتعلق بالوظيفة العمومية , هذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف بالإدارة العمومية والاهتمام بمشاكله وحياته المهنية وتطبيقا لذلك فإن دراسة الوظيفة العمومية يجب ان تشتمل دائما على جانبين جانب قانوني و آخر فني.

<sup>1</sup>محمد حسن علي واحمد فاروق الحاميلي,مرجع سابق,ص6

### المطلب الثاني: تعريف الوظيفة العامة في التشريع الجزائري

تبنّت الجزائر في 1962 نظام الوظيفة العمومية ذات الاتجاه الشخصي الذي أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الاستعمارية , حيث نقل المشرع مفاهيم وأنظمة وظائفها العمومية والتي لم يكن من السهل الاستغناء عنها في هذه الفترة الحساسة من تاريخ الجزائر المستقلة , فكان من نتائج تبني هذه الحركة أن انتقلت الى الجزائر غداة الاستقلال صورة الادارة المركزية والردعية التي كانت تتسم بها الادارة الاستعمارية , ومن ثم لم يكن للإدارة لدى المواطنين المرشحين الأكفاء أي امتياز لشغل الوظائف العمومية , بإنشاء بعض المناصب التأطيرية أو القيادية التي تنافس فيها مع القطاع الاقتصادي الأكثر جاذبية ومرونة , وهو ما يبرر لجوء الادارة في هذه المرحلة الى التوظيف المكثف الأقل انتقاء لسد الفراغ الكبير الذي خلفه <sup>1</sup>

وسعى منها لتحقيق أهدافها , عملت الجزائر في هذه الفترة على تبني النظام الشخصي للوظيفة العمومية القائم على فكرة الاحتراف والحياة المهنية لتمكين الادارة الجزائرية الفتية من الاستجابة لاحتياجاتها من الاعوان العموميين الأكفاء , ومن أسس قانونية تنظيمية قائمة تستتير بها لضمان استقرار الوظيفة العامة وأبقت على هذا النظام وعملت مع مرور الوقت على تكييفه وتحديثه بما يتماشى والأهداف المسطرة للإدارة الجزائرية وجعلها في خدمة

<sup>1</sup> سعيد مقدم, الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية, وأخلاقيات المهنة, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, دط, 2010, ص45

التمتية الشاملة لمجتمعنا بتوفير الوسائل المادية والقانونية والبشرية الضرورية لتتكفل بمهام الادارة الفنية لا سيما بعد صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة 1966<sup>1</sup> وما تبعه من قوانين اساسية فالوظيفة العمومية في الجزائر تعتبر مهنة يقوم بها الموظف خدمة للمرفق العمومي بصفة دائمة بعد ان يعين في هذه الوظيفة طبقا لقانون وخلال مراحل تطور الوظيفة كان المشرع الجزائري دائما يأخذ بمفهوم السلك الوظيفي وسنتطرق لهذه المراحل في المطب الثالث .

### المطلب الثالث: تطور الوظيفة العامة في التشريع الجزائري

لقد عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر عدة تطورات وذلك منذ عهد الاستعمار الى غاية صدور القانون الأساسي العام لسنة 2006 وهو الساري المفعول حاليا ويمكن تطبيق نظام الوظيفة العامة الى مرحلتين , فالمرحلة الاولى في عهد الاستعمار والمرحلة الثانية بعد الاستقلال.

#### مرحلة الاستعمار:

إن اول نظام للوظيفة العامة عرفته الجزائر كان بموجب القانون الفرنسي الصادر في 19 اكتوبر 1946 وهو اول نظام جامع للوظيفة العمومية في فرنسا , وامتد تطبيقه للجزائر مع بعض الاستثناءات التي اقتضتها ضرورة التطبيق العملي , ويرجع هذا الوضع الى ان

<sup>1</sup>الأمر 133-66 المؤرخ في 2-6-1966, المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة, ج.ر, عدد 26

الوظيفة لم تكن مفتوحة قبل الاستقلال بصف اساسية إلا للفرنسيين وان كان القانون الاساسي للوظيفة العمومية الصادر في ما بعد بتاريخ 04 افريل 1959 الذي امتد تطبيقه الى الجزائر بموجب المرسوم الصادر في 02 اغسطس 1960 قد وضع بعض النصوص التي من شأنها تسيير التحاق المواطنين الجزائريين بالوظيفة العامة وقد استمر العمل بهذا النظام في الاستقلال<sup>1</sup>.

### مرحلة الاستقلال:

وعقب الاستقلال القيت على كاهل الحكومة الجزائرية الجديدة اعباء هائلة من بينها تحقيق الاصلاح الاداري في الدولة الفتية وهذه المهمة لم تكن سهلة , لأن الادارة الجزائرية لم تكن قد تهيأت بعد لتحقيق الاصلاح , وذلك لعدم وجود العناصر الفنية اللازمة في هذا المجال , فلم يكن هناك من الموظفين العموميين الجزائريين سوى عدد محدود من الشباب حديثي الخبرة فعدمت هذه الاخيرة على توظيفهم على وجه السرعة , وكان عليهم حل المشاكل المعقدة التي تعتبر من سلك الوظيف العمومي وقد سد الفراغ القانوني في جميع المجالات بصفة مؤقتة بعد الاستقلال صدر القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 يتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسي على الجزائر عدا ما يمس بالحريات العامة والمناقض للسيادة الوطنية فكلفوا بتطبيق التشريعات الفرنسية وكانت من الكثرة والتعقيد في الوقت الذي لم يكن قد اكتمل فيه تأهيلهم لممارسة مسؤولياتهم الجديدة الأمر الذي أدى الى تعشي ظاهرة

<sup>1</sup>محمد انس قاسم جعفر, مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, د, ط, 1984, ص55

البيروقراطية في اعمال الوظيفة العمومية وقد اتضح هذا الأمر بعد وضوح نية الدولة , تدخلها في كل ميادين النشاط وتبنيها للنظام الاشتراكي استوجب ضرورة البحث عن تنظيم جديد وشامل لنظام الوظيفة العمومية فقامت الحكومة ابتداء من سبتمبر 1965 بتشكيل لجنة وطنية مثلت فيها وزارة المالية والداخلية وهي الوزارة التي تتبعها ادارة الوظيفة العمومية وذلك لوضع القانون الاساسي للوظيفة العامة وقامت اللجنة بعملها واعدت مشروع القانون اللازم الذي عرض في يناير 1965 على مختلف الادارات والوزارات وحزب جبهة التحرير الوطني وبعد ابداء الرأي و المقترحات في المشروع عرض على مجلس الوزراء لمناقشته في افريل 1966 وناقشه مجلس قيادة الثورة في ماي 1962 , فصدر الامر 66-133 بتاريخ 02 جوان 1966<sup>1</sup> الذي دخل حيز التطبيق ابتداء من 01 جانفي 1967.

وعلى الرغم من الصعوبات الكبيرة التي واجهتها الدولة بسبب قلة الموظفين إلا انها لم تترك المجال لأن تتطور الأوضاع وتتفاقم الى حد قد يعرض وضع سياسة كاملة للوظيفة العامة للخطر وقد ساعده صدوره كثيرا في تسوية هذه المشاكل التي تخبطت فيها الجزائر لسنوات عديدة , وتميز هذا القانون بوضعه لمبادئ عامة وقواعد اساسية للوظيفة العامة في مختلف الادارات والهيئات العمومية في الدولة ولقد استثنى من تطبيقه القضاة وأفراد الجيش ورجال الدين وحدد طرق التوظيف وقسمها الى:

<sup>1</sup> Missoum SBIH ;LA FONCTION PUBLIQUE ;1978.P18

-المسابقة عن طريق الاختبارات.

-المسابقة عن طريق الشهادات<sup>1</sup>.

وصدرت تطبيقا له عدة نصوص تنظم القوانين الاساسية لمختلف الاسلاك الادارية , واستمر العمل بهذا القانون والنصوص التابعة له الى اكثر من عشر سنوات الى غاية 05 اوت 1978 حيث صدر القانون الاساسي العام للعامل رقم 78-12 هذا الأخير جاء كمحاولة لتوحيد النظامين أي نظام الموظفين ونظام العمال وقد جمع بين الموظف والعامل في التسمية بمفهوم شامل ألا وهو العامل ولم يفرق بينهما رغم اختلاف طبيعة النشاط المنوط لكل منهما , كما جاء هذا القانون ايضا لإعطاء حلول لمعالجة بعض السلبيات التي أفرزها الأمر 66-133 ومختلف التأخيرات التي سجلتها الادارة العمومية وفي جميع الميادين.

وفي 23 مارس 1985 صدر المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الاساسي والنموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية والذي حاول التميز به العامل الذي يمارس نشاطاته في المؤسسات والإدارات العمومية والعامل الذي يمارس نشاطه خارج هذا الإطار وبالتالي إخضاعه للقواعد العامة الخاصة بالموظفين حيث أدرجه في وضعية قانونية أساسية إزاء الادارة العمومية التي يعمل لصالحها , وقد شمل مجال تطبيقه كل المصالح العمومية التابعة

<sup>1</sup>سلوى تيشات, اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالادارات العمومية الجزائرية (دراسة حالة جامعة محمد بوقرة) مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية, كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير, جامعة بومرداس, 2010, ص44

للدولة , الجماعات المحلية , المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها مصالح

المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة. كما أخضع مجال تطبيقه على:

-رجال القضاة مع مراعاة الأحكام التشريعية المتعلقة بتعيينهم وحركات نقلهم وانضباطهم.

-الموظفون الإداريون والتقنيون العاملون في المنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة

التحرير الوطني بإنشاء المنتخبين.

وحدد المرسوم 59-85 كفايات التوظيف الخارجي بأربعة أنماط تتمثل في:

-المسابقة على اساس الاختبارات.

-المسابقة على اساس الشهادات.

-الاختبارات والفحوص المهنية.

-التوظيف المباشر.

الوظيفة العامة في الجزائر انتقلت الى مرحلة يصعب الصمود فيها في ظل غياب تسيير

محكم يقودها الى وضعية تساير التسيير الدولي لمواردها البشرية , حيث أنه ونظرا للتحويلات

العميقة التي تواجهها الدولة في جميع الميادين لا سيما في مجال الوظيفة العامة وتصحيحا

للوضعية السائدة بادرت الدولة الجزائرية بإصدار الأمر رقم 133-06 المتضمن القانون

الاساسي العام للوظيفة العامة لمعالجة كافة النقائص ومواجهة الرهانات المستقبلية حيث أن هذا الأمر يتميز ببعض المرونة كمحاولة لتكييفه مع الأوضاع السائدة في العالم , يطبق هذا الأمر على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية , وقد عرف هذا الأمر تقليصا معتبرا في نطاق سريانه وذلك دون أي تبرير قانوني , حيث انشئ من مجال تطبيقه سلك القضاة , اعضاء المجلس الوطني الشعبي بغرفتيه والمستخدمون والمدنيون للدفاع الوطني , ويحدد تطبيق هذا القانون بقوانين خاصة بمختلف اسلاك الموظفين كما أنه ونظرا لخصوصية بعض الأسلاك يمكن أن تتضمن القوانين الخاصة استثناء لهذا الأمر في مجال الحقوق والواجبات<sup>1</sup>.

هذا القانون وضع من أجل أن يحل محل المرسوم 85-59 الذي تجاوز وقته لأنه صدر في عصر الاقتصاد الموجه , ولم يكيف مع التطورات الحديثة في الجانب التنظيمي والوظيفي للمنظمات والإدارات العمومية وأساليب التسيير الحديثة , لكل هذه الاسباب جاء الأمر رقم 03-06 الذي ألقيت على عاتقه ضرورة<sup>2</sup> احتواء الجوانب الجديدة لعصرنة الوظيفة العمومية ومعالجة الاحتلالات الهيكلية في الإدارات العمومية بدءا من مجال تطبيقه مروراً بكيفيات توظيف الكفاءات البشرية وصولاً الى إنهاء المسارات المهنية لموظفي المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>جمال خرشي, كلمة السيد المدير العام للوظيفة العمومية, ملتقى حول الوظيفة العمومية, المكتبة الوطنية الحامة, الجزائر, يومي 29 ماي 2000, ص5

<sup>2</sup>سلوى تيشات, المرجع السابق, ص46

<sup>3</sup>سلوى تيشات, المرجع السابق, ص47

# الفصل الأول

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

وعليه فإن أنظمة الوظيفة العمومية تكون ذات بنية منفتحة أو ذات بنية مغلقة , هذا لأن

النظامان مختلفان كلياً عن بعضهما البعض بحيث أن النظام المفتوح يعتبر الوظيفة

العمومية مصلحة أو خدمة بينما يعتبر نظام البنية المغلقة الوظيفة العمومية مهنة.

وللوقوف على ماهية النظامين سنعالج في المبحث الأول من هذا الفصل نظام الوظيفة

العمومية نظام البنية المفتوحة , وفي المبحث الثاني نظام الوظيفة العمومية ذات البنية

المغلقة وكذلك في شكل مطالب نتعرض لمفهومها ونشأتها وتطورها وخصائصها.

### المبحث الأول : نظام الوظيفة العمومية المفتوح

يوجد هذا النظام اساسا في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ويعتبر الوظيفة العمومية مصلحة. فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل ويفترض هذا النظام مسعى عاما.

ولمعرفة ذلك سنعالج المطالب الآتية:

### المطلب الأول: ماهية النظام المفتوح للوظيفة العمومية

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة بمضمون الوظيفة الادارية ذاتها , فهو مشروع لا يسير بالضرورة من قبل الدولة , ويمكن ان يكون مستقلا وخاصا. يستخدم اعوان يتميزون بالكفاءة والالتزام لتنفيذ المهنة التي استخدموا من أجلها<sup>1</sup>.  
فمناصب العمل محددة سلفا وفق مواصفات وظيفية يقتضيها التنظيم الاداري الساري المفعول , مقابل حقوق وحوافز مادية ومعنوية يستفيد منها الموظفون , مقابل خضوعهم لواجبات مهنية يفرضها الاداء الفعال , وطبيعة الوظيفة المشغولة.

<sup>1</sup> عبد الله طلبة الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر, الطبعة الأولى. مطابع مؤسسة الوحدة سنة 1981. ص 31

فالقول بأنها مفتوح يعني قابليتها للتدفق المستمر والتحول من باقي فروع قطاعات الشغل الأخرى الشبه العام والشبه الخاص , كما يعني المرونة في تسيير المستخدمين وفي التبسيط في طبيعة العلاقات وفي المردودية والانتقاء الأفضل للكفاءات واستعمالها<sup>1</sup>. فالأعوان في النظام المفتوح يوجدون في علاقة حرة اتجاه الإدارة المستخدمة لهم , وان النظرة الأمريكية للإدارة تختلف اختلافا كليا عن النظرة الأوروبية , من حيث ان المواطن الأمريكي لا يميز بين الإدارة والقطاع الخاص , فكلاهما يهدفان الى تحقيق ذات الأغراض

ولذلك فإن التوظيف في الإدارة لا يختلف عن التوظيف في المشاريع الخاصة فهو يقوم الى جانب المواصفات والمبادئ السابقة على مبدأ المنافسة بين أحسن مرشحين لتوليهم المناصب الشاغرة<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: نشأة وتطور النظام المفتوح

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

**\*المرحلة الاولى:** منذ نهاية القرن الثامن عشر الى غاية 1883

<sup>1</sup> سعيد مقدم الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر سنة 2010 ص 53

<sup>2</sup> هاشمي خرفي الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2013 ص 18

تبنت الولايات المتحدة الأمريكية خلال هذه الفترة نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة لاعتبارات عديدة منها:

-ثقافة المجتمع الأمريكي المتأثرة بالمذاهب الاجتماعية السائدة انذاك , كالحرية الفردية التي تتعارض وإعطاء الادارة امتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة فهم<sup>1</sup> يخشون اعادة استعمال السلطة , وكان مذهبهم المتوارث يقوم على مبدأ توزيع السلطة لاحتمال الاستبداد بها , ذلك أن النظام الأمريكي لا يعتبر الادارة

العامة نظاما يتمتع بامتيازات تخرج عن المؤلف في القانون الخاص , بل يرى أن الادارة ليست أكثر من مجموعة تصرفات يجريها الموظفون ولا تختلف عن تلك التي يقوم بها مشروع خاص لتحقيق ذات الأغراض<sup>2</sup>.

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

-التخوف من الامتيازات المحتمل اكتسابها في نظرهم من قبل الإدارة , كالمساهمة في اتخاذ القرارات السياسية بحكم مكانتها كحلقة وصل بين القاعدة والقمة وهو امتياز لا ينبغي أن تتمتع به الادارة , لأنه يمكن أن ينعكس سلبا على بعض المبادئ المكتسبة ,

<sup>2</sup>سعيد مقدم, المرجع السابق ص 54  
<sup>2</sup>سليمان الطمطاوي, مبادئ علم الادارة العامة, الطبعة 06, القاهرة. مطبعة جامعة عين الشمس, سنة 1987 ص 358

كتفضيل القطاع العام ( الإداري ) على القطاع الخاص (التجاري والاقتصادي) وبالتالي تسلط الدولة بواسطة الادارة على مختلف النشاطات الحيوية في المجتمع الأمريكي وهو ما يتنافى ومشروع مجتمعهم.

وحفاظا على المبادئ والمعتقدات , لم تعرف الولايات المتحدة الأمريكية في بداية هذه الفترة صدور أي تشريع أو تنظيم للوظيفة العمومية أو على نظام موحد لأساليب التسيير في الإدارة العمومية , فكان الموظفون يمارسون مهامهم لمدة محددة من الزمن لم تكن لتتجاوز في أكثر الاحيان العهدة الرئاسية وبالتالي لم تكن تخضع لمخطط تسييري للحياة المهنية , من ترسيم وترقية وتقاعد الخ.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup>-سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 358

المرحلة الثانية: منذ 1883 الى غاية 1920

في عام 1884 الذي Pendlton وهي الفترة التي تميزت بصدور القانون المعروف كرس على الصعيد<sup>1</sup> الإتحادي إلغاء نظام الغنائم للمنتصر بالنسبة لأكثر الوظائف الاتحادية , فاسحا بذلك المجال لبروز نظام جديد يقوم على مبدأ الاستحقاق وهو معيار تقني حل محل نظام تداول المعيار السياسي , وأنشأت بمقتضى هذا القانون لجنة الخدمة المدنية على غرار نظام الخدمة المدنية البريطاني ومن مهامها الأساسية:<sup>2</sup>

-فحص مؤهلات المرشحين لتولي بعض الوظائف العمومية.

-السهر أساسا على ضمان الحياد السياسي للوظيفة العمومية.

-فرض مبدأ المسابقات ككيفية مفضلة للتوظيف في بعض الوظائف.

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

المرحلة الثالثة : منذ 1921 الى غاية 1945 وهي المرحلة التي تميزت فيها الوظيفة

العمومية بالمراجعة الوظيفية لكافة مناصب العمل وإعطاء الأولوية للتكوين<sup>3</sup> الذي

يشمل كافة الموظفين الدائمين العاملين في الإدارة الأمريكية التي عرفت أول تصنيف

<sup>1</sup> سليمان الطماوي, مبادئ علم الإدارة العامة الطبعة 6, القاهرة, مطبعة جامعة عين الشمس, سنة 1987, ص 358  
<sup>2</sup> هاشمي خرفي, الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية, دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع, الجزائر 2010, ص 19

للوظائف في عام 1923 بتقنين المسار المهني للدبلوماسيين ضمانا لاستقرارهم وتمكينهم من الحق في الترقية والتقاعد.<sup>1</sup>

-المرحلة الرابعة : من 1945 الى يومنا هذا

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

-انشاء مديرية للمستفيدين على مستوى كل ادارة.

-تصنيف مناصب العمل.

تحديد حقوق وواجبات الموظفين.

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

وبدأ التفكير من جديد في تكييف نظام الخدمة العمومية تحت إشراف الأكاديمية الوطنية

للإدارة العمومية توج لاحقا بإصلاح تضمنه قانون 13 اكتوبر 198 وقد تميز هذا

الإصلاح بالتأكيد على ضمان جملة من الأهداف:

<sup>1</sup>-هاشمي الخرافي، المرجع السابق، ص 20.

-الاستقلالية السياسية للوظيفة العمومية.

-فعلية الادارة بضمان تكوين ملائم للموظفين , وتأسيس نظم تحفيزية و اجراءات خاصة بالعزل.

ومن النتائج المترتبة على صدور قانون 1978 منها<sup>1</sup>:

-إلغاء لجنة الخدمة المدنية وإنشاء العديد من الهياكل منها:

1-ديوان تسيير المستخدمين تحت سلطة مدير يتبع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (

وتقترب مهام هذه الهيئة من تلك التي تتمتع بها المديرية العامة للإدارة الوظيفية العمومية

في فرنسا , والمديرية العامة للتوظيف العمومي في الجزائر من حيث تكلفتها بتطبيق

القوانين الخاصة بالوظيفة العمومية , ومشاكل التوظيف والتكوين والأجور والتقاعد ,

الامتيازات الاجتماعية وتصنيف الوظائف).

2-مكتب حماية نظام الاستحقاق الذي يتكون من ثلاثة أعضاء يعينون من قبل رئيس

الولايات المتحدة الأمريكية يساعده مجلس خاص , وسلطة مكلفة بالعلاقات العامة للعمل

الخاص بالفيدراليات.

<sup>1</sup>سعيد مقدم, الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر 2010, ص 58

ومن مهام هذا المكتب والمجلس النظر في المسائل التأديبية للموظفين , وينفرد المكتب بالنظر في التظلمات المرفوعة من طرف الموظفين , ومراقبة بعض القرارات الصادرة عن ديوان تسيير المستخدمين.

أما المجلس فينفرد بإعداد التقرير العام حول الاختلافات التي تعتري الإدارة والتقرير السنوي حول النشاط الموجه.

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

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

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

3-الوظائف الادارية والمالية : وهي وظائف تتحصر في التسيير الاداري والمالي.

4-وظائف تنفيذية : كالحراسة ونقل المستخدمين... الخ<sup>1</sup>.

5-وظائف تقنية : هي الوظائف اليدوية والميكانيكية كالطباعة , الرقن وسحب الوثائق...

الخ , ويتم التوظيف في هذه الوظائف المصنفة على أساس المسابقة.

<sup>1</sup>سعيد مقدم,المرجع السابق,ص 59

أما بالنسبة للوظائف الغير مصنفة والوظائف المحدثة , فيتم التعيين فيها بشكل مباشر وبدون مسابقة.

والجدير بالذكر أن الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية أصبحت تعرف بنظام التأهيل والتكوين المهني وهو ما يشكل منعطفًا كبيرًا في مفهوم الوظيفة العمومية.

### المطلب الثالث : مهام وخصائص الوظائف الادارية في النظام المفتوح

تعتبر الوظيفة العمومية كمهنة عادية لا تتميز عن المهنة الأخرى , فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل ويفرض النظام المفتوح مسعى عاما يتضمن مرحلتين متتاليتين<sup>1</sup> :

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

وتخصص المرحلة الثانية لتوظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم ومقتنيات المناصب.

<sup>1</sup> سعيد نواف العنزي, النظام القانوني للموظف العام, دار المطبوعات الجامعية, كلية الحقوق الإسكندرية, سنة 2007, ص 85

1-ومن المهام الأساسية للإدارة العامة في ظل نظام الوظيفة العمومية ذات البنية

المفتوحة نذكر ما يلي:

-تحديد المناصب والوظائف , طبقا للهيكل التنظيمية للإدارة المستخدمة.

-تحديد المواصفات المطلوبة في المرشحين للمناصب الشاغرة.

-ضبط كفايات التوظيف , أو ما يعرف بطرق الانتقاء ومنها تلك المتعلقة بإخضاع

المرشحين المقبولين لفترة تجريبية تتراوح ما بين ستة أشهر الى سنة كاملة قبل تعيينهم

بصفة نهائية في المناصب المحددة لشغلها.

فالتعيين بعد الفترة التجريبية لا يعني أن العون يكتسب صفة الموظف الدائم , لأن

التوظيف في هذه الوظيفة مرتبط بالقيام بأعباء مهنية محددة يرتبط بقاؤه فيها بمدى درجة

الانسجام المحقق بينه كمستخدم والإدارة كجهة مستخدمة , ولذلك فإن امكانية العزل تظل

في اطار هذه العلاقة قائمة في أي وقت اذا ما ثبت تقاعس الموظف في التكفل بمهامه

او أن سيرته الذاتية لم تعد تتسجم والمهام المعهودة إليه.

كما أن تعديل التنظيم الهيكلي للإدارة يمكن أن يكون سببا كافيا لإنهاء علاقة العمل , اذا

ما الغيت الوظيفة التي كان يشغلها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>سعيد مقدم,المرجع السابق ص 58

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

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

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

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

ولذلك فلا يوجد في ظل هذا النظام أي سبب منطقي لتخصيصهم بحقوق و امتيازات ورواتب وتقاعد عن تخليهم عن وظائفهم , أو ضرورة لتنظيم مهنته أو سلك وظيفي نظرا لكون الوظائف العامة لا تشغل من قبل الأشخاص إلا بصفة دورية وباعتبارات خاصة. ومن الملاحظ ان الطبيعة المفتوحة لهذا النظام لا تكتسي بعدا مطلقا. فهناك عدة ميزات قد تقره من نظام المسار المهني بدون ان تضيف عليه كل أوصافه , فهو لا يبعد وجود وظيفة عمومية مهنية من الممكن إدراجها في مسار مهني متكامل.<sup>1</sup>

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

-حضر ممارسة الإضراب.

-إلحاق النزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها بمحاكم خاصة.

-الامتثال لشروط العمل الخاصة بالموظفين.

ومن جهة أخرى فإن نظام الاستحقاق الذي تركز عليه معايير التوظيف المعمول به عادة لا ينطبق على سائر وظائف التأطير , فنسبة المناصب الخاضعة لسلطة الإدارة التقديرية

مازالت مرتفعة إلى يومنا هذا. الأمر الذي يدل دلالة واضحة على الطبيعة المتميزة

للعلاقة الموجودة عبر العالم بين السلطة السياسية والإدارة.

<sup>1</sup>سعيد مقدم ، المرجع السابق،ص 59.

من الناحية العلمية:

-وجود سوق شغل يتمتع بالسيولة الضرورية لتنقل اليد العاملة من قطاع لآخر.

-تخصصا مرتفعا للأعمال و المهنية تقترض وجود سوق للتكوين تستجيب للحاجيات المتطورة للمجتمع.

-وجود قدرات تسييرية(مناجيرية) متمكنة من تشخيص الحاجيات وتحديد طرق الاستجابة لها (سواء تعلق الأمر بالمؤهلات أو الأجور).

2- خصائص النظام المفتوح<sup>1</sup>:

تتميز ممارسة الوظائف الإدارية في ظل هذا النظام , بكونها تقوم أساسا على فكرة

الممارسة العرفية وبالتالي بعد الاستقرار فهي تنطلق أساسا من أن ممارسة هذه الوظائف

لا تختلف في شيء عن تلك التي يمارسها العمال في مختلف فروع قطاعات الشغل

الأخرى , حيث أنها لا تعرف تنظيما خاصا بالمسار المهني للموظفين.

كما أن الإدارة المستخدمة لا تختلف بطبيعتها ولا بامتيازاتها عن المشاريع الخاصة فهي

خاضعة للقانون العام , وتدار كمشروع أو مؤسسة لا يختلف فيهما التوظيف وتسيير

المستخدمين عن غيره. فلا يتمتع الموظفون بأي امتياز يميزه عن باقي العمال في

قطاعات الشغل الأخرى , فالمصلحة المشتركة للأطراف المستخدم والمستخدم (أي الإدارة

<sup>1</sup>سعيد مقدم,المرجع السابق,ص60

والموظف) تعلق في ظل نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة عن النظرة الوهمية للخدمة العمومية.

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

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

### المبحث الثاني : نظام الوظيفة العمومية المغلق

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

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

#### المطلب الأول: ماهية النظام المغلق

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام الذي يعتبر الإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة. تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوطة بها فحسب ولكن أيضا من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها ولحسابها , فعلى هؤلاء ان يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بالحقوق تضمن ترقيتهم الاجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة تكون وهذه الحقوق ما يسمى عادة بالإطار المهني<sup>1</sup>.

وفي ظل هذا النظام يعتبر الالتحاق بالوظيفة العمومية , التحاقا بمهنة أو بحياة مهنية قابلة للتنوع , لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة , بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى , بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة تنظيمية قانونية.

<sup>1</sup>هاشمي خرفي,الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية,دار هومة للطباعة والنشر التوزيع,2010,ص

تحكم حياته المهنية المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة وفق مخطط تسيير يحكم مساره المهني<sup>1</sup>.

وتمارس المهنة في ظل هذا النظام لفائدة المصلحة العامة , ولحساب المواطنين , ولذلك فهي تشترط في المرشحين لها وفي شاغلها تأهيلا تقنيا وقدرات معنوية تمنح الوظيفة العمومية نوعيتها بالمقارنة بغيرها من الحرف او المهن الأخرى. فالوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة تهدف الى اضعاف طابع الديمومة الوظيفية التي تقتضي بدورها الانصراف وتفرغ الموظف لخدمة الدولة , وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى , إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني : نشأة وتطور النظام المغلق

من ابرز الملامح التي ظهر بها النظام المغلق ما جاء به النظام الإداري بفرنسا وذلك بالفترة السابقة على الثورة والتي يطلق عليها النظام القديم. حيث كان يشغل الوظائف العامة على أساس من الصداقة والمحسوبية والاتجار بالوظائف ولم يكن لذوي الكفاءة الفرص للوظيفة , وسيئ أيضا حتى عهد ثورتها نظام التعامل بالوظائف , فتباع وتشتري وتهدى وتورث ولم تنصب العناصر الصالحة.

<sup>1</sup>هاشمي خرفي, المرجع السابق, ص 14

<sup>2</sup>محمد يوسف العدوي, دراسة في الوظيفة العامة وفي التنظيم المقارن والتشريع الجزائري, طبعة 2, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر 1988, ص 14, 15

كانت الوظيفة الادارية في فرنسا منذ القرن 13 محل تمييز متنامي بما كان يعرف بعدالة الاقطاعيين على المستوى المحلي والمصالح المالية على المستوى المركزي. وقد تأكد هذا التنامي في النصف الثاني من القرن الثامن عشر مما ساعد على تقليص دور الادارة الملكية لتأخذ حجم مجموعة بشرية صغيرة كانت تتقاسم مع الجماعات المحلية مهام النظام العام ومع رجال الدين , التعليم , والإحسان والبنوك في مجال تعبئة الموارد المالية فاقترنت وظيفة الادارة في هذه الفترة على ضمان أمن المملكة بمعنى التكفل بنشاط , منظم قانونا كضمان الأمن والطمأنينة ومراقبة نشاطات باقي المتعاملين في الحياة العمومية.<sup>1</sup>

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

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

<sup>1</sup> محمد يوسف العدوي, المرجع السابق, ص 14

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

وبدأت حركة الإصلاح بعد قيام الثورة الفرنسية بإلغاء نظام الاتحاد بالوظائف , وأنشأت مدرسة للعلوم السياسية لتعيين كبار الموظفين.<sup>1</sup>

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

أ-انشاء مدرسة الادارة الوطنية.

ب-انشاء هيئة المديرين المدنيين.

ج-اصدار اللائحة العامة للموظفين.

د-انشاء اللجان المشتركة داخل الادارات.<sup>1</sup>

\_ محمد يوسف العدوي، المرجع السابق، ص 14.

وقسم مشروع الوظائف العامة لأربعة مستويات مع تحديد الفئات الوظيفية:

1-وظائف القيادة والتوجيه : تختص بتوجيه الأعمال بما يتفق والسياسة العامة للحكومة

وإعداد مشروعات القوانين والقوانين واللوائح والقرارات الوزارية.

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

الوزارية .

3-وظائف التنفيذ.

4-الوظائف الدنيا : وتختص الأخيرتين بممارسة الأعمال التنفيذية الروتينية ولا تترك

لشاغلها سوى قدر محدود من التصرف يؤدون أعمالهم في حدود التعليمات المقررة

والتوجيهات والأوامر الصادرة اليهم.

ووضع المشرع الفرنسي مبدأ عام يقتضي بأن التعيين الوظائف العامة عن طريق

الامتحانات التسابق مع انشاء الوظائف المحجوزة في مجموعات 2-3-4 وهو أمر

اقتضته اعتبارات اجتماعية.

ووضع المشرع نوعين من الاختبارات :

<sup>1</sup>محمد يوسف العدوي,المرجع السابق ص 15

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

-كما اتاح المشروع فرصة عن طريق اللوائح الداخلية لكل وزارة أو مصلحة للموظفين الموجودين بالخدمة أو الذين لديهم استعداد للارتقاء لوظائف أعلى وفرص الاعداد والتدريب للتقدم للوظائف العليا بالسلم الوظيفي.

### المطلب الثالث : خصائص النظام المغلق<sup>1</sup>

إن النظام الوظيفي المغلق يعتمد على فكرتين أساسيتين هما :

-فكرة القانون الاساسي للموظف.

-فكرة الحياة المهنية للموظفين (الاطار المهني).

1-فكرة القانون الاساسي للموظفين : والمراد بالقانون الاساسي للموظفين أن الموظفين لا

يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين , و انما هم يتطورون تحت

ظل قواعد خاصة تفرض عليهم واجبات وتخولهم حقوقاً تميزهم عن باقي الطوائف المهنية

الآخري وبصفة دقيقة يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية وتنظيمية

يترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف والإدارة<sup>2</sup> والقانون الأساسي للموظفين هو

مجموعة القواعد النوعية المحددة سلفاً من قبل السلطة التشريعية أو تنظيمية التي يخضع

<sup>1</sup>هاشمي خرفي,المرجع السابق,ص 14

<sup>2</sup>سعيد مقدم,المرجع السابق,ص 73

لها مختلف أصناف الأعوان بدءا من التحاقهم بالوظيفة العمومية او من تاريخ صدور الاجراءات الخاصة بهذا الصدد وصولا الى نهاية الخدمة بطرق محددة سلفا , وهي قواعد تهدف في مجملها الى تحديد كافة عناصر النظام القانوني الذي يسري عليهم ويحدد كفاءات مسار وتسيير حياتهم المهنية المكرسة في خدمة المجموعة او الدولة ويترتب عن هذه الوضعية القانونية والتنظيمية علاقة خاصة بين الموظف والإدارة وآثار مميزة نذكر منها :

-تحديد حقوقه وواجباته بصفة انفرادية لمقتضى نصوص تشريعية وتنظيمية.

-لا يساهم الموظف في تحديده محتوى مركزه القانوني , ولا يستطيع ان يحتج بامتيازات او حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة إلا في حالة الإبقاء على سريان هذه النصوص.

-لا يستطيع الموظف ان يفصل العلاقة التي تربطه بصفة انفرادية , لا يمكن ان يأتي هذا الافتراض إلا في حدود ما تسمح به الاجراءات الخاصة للاستقالة.

2-أما الإطار المهني (فكرة الحياة المهنية للموظفين) فمفاده أن الموظف لا يدخل الى الإدارة ليشغل منصبا معيناً لمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم

الإداري وليتمكن انطلاقاً من هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين مصالحه الشخصية وحاجيات الإدارة<sup>1</sup>.

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

-الوضعية الممنوحة للأعوان بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية.

-التطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف.

فالحياة المهنية التي يمكن لمختلف الموظفين التمتع بها في الوظيفة العمومية , تستند لفكرة تعزيز ارتباطهم بمقتضيات المرفق العام المحدد بمفهوم المصلحة العامة , وذلك بتقوية واجباتهم المهنية ولا سيما أخلاقيات المهنة الملقاة على عاتقهم وضمان الحقوق التي يرغبون في الحصول عليها من خلال وضعيتهم الاجتماعية والاقتصادية التي تقتضيها ممارسة الوظيفة العمومية ووقار المركز الاجتماعي وفي الترقية في الدرجات والوظائف وصولاً الى التقاعد عبر محطات مهنية متنوعة ومحكمة.

ويفترض هذا النظام :

-مدة عمل تتراوح بين سن العشرين إلى سن الستين او الخامسة والستين .

<sup>1</sup>هاشمي خرفي,المرجع السابق,ص 14

-ضمان استقرار دائم للموظف يجعله في مأمن عن قرارات العزل التي لا تكون نتيجة مخالفة لقواعد المهنة التي يمارسها.

-التمتع بأجرة كافية طوال قيامه بالخدمة ومعاش عند إحالته على التقاعد.

ومن الجدير بالملاحظة أنه رغم الصلابة التي قد يفترضها هذا النظام في تعامله مع الموظف فإن هناك عدة أحكام قانونية في ميدان تسيير الموارد البشرية من شأنها ان تضمن المرونة اللازمة للتخفيف من هذه الصلابة<sup>1</sup>.

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

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

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

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

<sup>1</sup>نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، ص 31

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

إن اشتراك الموظفين في سير مختلف الهيئات المتساوية الأعضاء ساعد على مساهمتهم المباشرة في تسيير وضعياتهم الادارية وتنمية نوع جديد من العلاقات بينهم وبين الادارة. ومما يشجع هذا الاتجاه القفزة النوعية التي تعرفها الأنظمة الادارية المعاصرة في ميدان الديمقراطية واللامركزية والحوار الاجتماعي.

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

وسرعان ما ظهر للعيان أن التطور الإيجابي الذي عرفته وظيفة تسيير الموارد البشرية في القطاع الخاص من الممكن جدا أن يكون له نفس الأثر داخل قطاع الوظيف العمومي , ولا مانع من تبني الأدوات المرتبطة بهذه الثقافة الجديدة من التسيير وتسخيرها لخدمة الادارة العمومية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> محمد يوسف العدوي, المرجع السابق ص 14

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

1-مرحلة التكوين.

2-مرحلة المحافظة.

3-مرحلة التثمين.

4-مرحلة النمو.

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

إن تقييم اداء الموظفين ومستوى مردوديتهم في تطوير مستمر من نظام تقييم سنوي<sup>1</sup>.

نظام أوسع وأنجح يأخذ بعين الاعتبار في آن واحد مؤهلات الأعوان الاداريين واختصاصهم المعترف بها وكذا مخزونهم المهني ومستوى ادماجهم في نظام القيم الذي يميز الدولة والمرفق العام.

<sup>1</sup>سعيد مقدم,المرجع السابق ص 74

ان التكوين بشقيه المهني والقانوني لم يعد مجرد عملية اتفاق تشمل كامل الميزانية ولا تمت بصلة الى تسيير المسار المهني. فهو عملية استثمارية تمكن من تحقيق التناسب الضروري بين المناصب والمؤهلات والتخصصات , وتتدرج بصفة طبيعية في تطوير المسار المهني<sup>1</sup>.

إن نظام التنقل بأشكاله المختلفة من الادوات التي تمكن من توسيع افاق الموظف المهنية وإثرائها وضمان تغطية متوازنة للخدمات العمومية وكذا تقادي بعض السلوكيات التي قد تسيء لسمعة الادارة :

-التداول على المناصب بين الادارة المركزية و الادارة المحلية.

-الاشهار بالمناصب الشاغرة.

-استعمال نظام الحالات للحد من الحواجز التي قد تحول دون تنقل الموظفين.

<sup>1</sup>سعيد مقدم ، المرجع السابق، ص 75

### خلاصة الفصل:

في هذا الفصل تم التطرق للأنظمة الوظيفية العمومية النظام المفتوح والنظام المغلق من خلال بيان ماهية النظام المفتوح للوظيفة العمومية ونشأته وتطوره ومهامه وخصائص الوظائف الادارية في النظام المفتوح حيث تبين ان هذا النظام يوجد اساسا في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا يعتبر الوظيفة العامة مصلحة , فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل ويفترض هذا النظام مسعى عاما , وعليه تم التطرق فيما بعد الى نظام الوظيفة العمومية المغلق هو ذلك النظام الذي يعتبر للإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة , تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوطة بها فحسب ولكن ايضا من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها ولحسابها , فعلى هؤلاء أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بالحقوق تضمن ترقيتهم الاجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة.

# الفصل الثاني

## الفصل الثاني: طبيعة الرابطة أو العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة

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

ورأينا أن الإدارة تستعين في أداء مهامها بعدة من المستخدمين لا يخضعون لنظام قانوني واحد، بل لأنظمة مختلفة. فهناك الاعوان المؤقتين الذين تربطهم الإدارة علاقة مؤقتة تنتهي بانتهاء المدة المحدد لها، كالأعوان الموسمييين والاعوان العرفيين الذين غالبا ما يتم استخدامهم في وظائف لا تحتاج إلى تفرغ يومي دائم كبقي عمال التنظيف الذين يعملون في فترة محددة. وهناك الاعوان المتعاقدين الذين تربطهم بالإدارة المستخدمة علاقة تعاقدية أساسها العقد الذي غالبا ما يحدد بنسبة مالية، وأحيانا بمرتب شهري متواصل ومتطور، وهذه الفئة هي أقرب الفئات من الموظفين الدائمين، بحكم تفرغها للعمل بالإدارة المستخدمة وشغلها لمناصب مالية في قطاع الوظيفة العمومية.

والموظفين الدائمين الذين تربطهم وظيفة قانونية تنظيمية وهي الفئة التي يعني بها كما أسلفنا قانون الوظيفة العمومية بحكم مكانتها وعلاقتها التنظيمية والقانونية بالإدارة، ولم يصل التشريع الى تكييف علاقة الموظف بالإدارة وثار الخلاف في الفقه والقضاء وفرنسا حول طبيعة العلاقة التي

ترتبط الموظف بالإدارة هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد أم هي علاقة قانونية تنظيمية تحكمها اللوائح والقوانين؟

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

**المبحث الأول: علاقة الموظف بالإدارة:**

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

ولمعرفة نتيجة الخلاف الثائر سنتطرق لدراسة ذلك وفق المطالب الآتية:

**المطلب الأول: رابطة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص:**

ظهرت هذه الرابطة التعاقدية في بداية القرن التاسع عشر (19) وسادت حتى منتصفه بحيث يعود هذا الفضل في الظهور إلى الفقه والقضاة الفرنسيين وتتفى هذه النظرية على أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة تعتبر علاقة تعاقدية قانونية من علاقة القانون الخاص بمعنى أن الموظف يكون مع الإدارة العمومية في مركز تعاقدية، وحسب هذه النظرية يوصف العقد الذي يربط بين الطرفين بأنه عقد عمل أو عقد إيجار إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي أو جسماني، بأنه عقد وكالة إذا كان العمل المنوط بالموظف عملاً ذهنياً<sup>1</sup> واستند أنصار هذه النظرية في وصفهم لهذه العلاقة بأنها تقوم على أساس تعاقدية إلى حجة مفادها أن المترشح للوظيفة العمومية يقبل

<sup>1</sup> - شريف يوسف حامي خاطر، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، د ط، ص 17.

بالاتحاق بالخدمة الوظيفية، حيث تتوافق الإدارتين بعد الايجاب والقبول وتنشأ بذلك مراكز ذاتية وحقوق مكتسبة تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"<sup>1</sup>.

ويترتب على تكييف العلاقة بين الموظف والدولة أي الإدارة بأنها علاقة تعاقدية عدة نتائج أهمها<sup>2</sup>:

1. لا يجوز تعديل أحكام العقد إلا باتفاق الطرفين.
  2. كما ن أحكام العقد تختلف من شخص إلى آخر ذلك تأسيس على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في القانون المدني.
  3. اعتبار قرار التعيين بمثابة عقد يربط الموظف بالإدارة.
  4. وجود الموظف في مركز شخص ذاتي مستمد من العقد الذي أبرمه مع الإدارة.
  5. اعتبار التزام كل طرف بما ورد في عقد ما بسبب الالتزام كليهما.
- غير أن النظرية التعاقدية وبعد التطبيق العملي لها تم الكشف عن العيوب التي تنطوي عليها، وهذا ما جعلها تتلقى العديد من الانتقادات نذكرها فيما يلي:
- إن النقد الموجه إلى هذه النظرية يمكن في أن العناصر الشكلية والموضوعية للعقد غير متوافرة فيها.

<sup>1</sup>- شريف يوسف حامي خاطر، المرجع السابق، ص18.  
<sup>2</sup>- سلوى نيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية (دراسة حالة جامعة) محمد بوقرة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2010، ص54.

## أ. من الناحية الشكلية:

إن عقود القانون المدني تتم بإيجاب وقبول من الطرفين عقد مفاوضات تجري بينهما ويتم أثناءها الاتفاق على تحديد موضوع العقد وشروط التعاقد والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، ومثل هذه المفاوضات لا وجود لها من الناحية العملية عند تعيين الموظف فهذا الأخير لا يناقش شروط الخدمة كما أن العلاقة التي تحكمه لا تنشأ من جراء التقاء إرادته مع إرادة الإدارة العمومية، وأن تعيين الموظف يتم وينتج معظم أثاره بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف هذا فضلا عن أن مثل هذا الافتراض "العلاقة التعاقدية" لا يحقق الصالح العام لان رعاية الوظيفة العمومية تقتضي استبعاد العلاقة التعاقدية كون أن هذا سيجعل منها موضوعا للاستغلال والمساومة<sup>1</sup>.

## ب. من الناحية الموضوعية:

طبقا لأحكام القانون الخاص يعتبر العقد شريعة المتعاقدين ولا تعديل له إلا بموافقة الطرفين مما يؤدي إلى حرمان السلطة العامة من متابعة أحكام الوظيفة العمومية بالتعديل والتفسير والالغاء طبقا لاحتياجات الصالح العام<sup>2</sup>، في حين أن القاعدة الأساسية في إدارة المرفق العام هي تقديم المصلحة العامة على المصلحة الفردية، وضرورة سير المرفق العام سيرا منتظما، وضرورة جعله مسائرا للظروف والحاجات الجديدة كما تقتضي أحكام العقود بنسبية أثار العقد بمعنى أن تقتصر أثار العقد طرفيه، بينما تمتد أثار الوظيفة العمومية إلى غير الموظف أي إلى أفراد ليسوا طرفا في

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

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

العقد كما هو الحال في حالة إخلال الموظف بواجباته يعرضه في بعض الأحيان إلى تحمل عبئ المسؤولية الشخصية اتجاه إدارته وأيضاً اتجاه هؤلاء الافراد الخارجين عن مجال وظيفته. واعتباراً لهذه الأفكار التي ترفض مجملها اعتبار علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية خاصة ناد الفقه بفكرة أخرى جديدة مؤداها أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تعاقدية تتدرج في نطاق القانون الخاص وهي نظرية عقد الإذعان.

### المطلب الثاني: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تعاقدية قانونية من روابط القانون

#### العام:

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

واستناداً إلى ذلك يكون للإدارة الحق في التنقل من مبدأ العقد شريعة المتعاقدين باعتبار أن الإدارة تتمتع بسلطات واسعة في مواجهة المتعاقدين، وبذلك لا تتقيد الإدارة بالقاعدة والمركز القانوني للموظف مهما كان تصنيفه المهني فهو يخضع للقوانين والأنظمة السارية المفعول، بدأ بكيفية انتقائه وتعيينه وتسيير مساره المهني، لذلك فإن هذه المراكز يمكن أن تدخل عليها تعديلات بأي وقت وفي إطار ما يسمح به القانون<sup>1</sup>.

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

كما تملك الإدارة الحق بمسائلة الموظف إذا أخل بالتزاماته الوظيفية الناشئة عن العقد تأديبا دون موافقة مسبقة من الموظف.

ومن أنصار هذه النظرية في مصر "الدكتور عبد الحميد حشيش" الذي يرى أن نظرية عقد القانون العام قد أكسبت الفكرة العقدية الأصلية مرونة إذا أصبح في الإدارة تعديل النصوص التعاقدية بإرادتها المنفردة، ووفقا لمشيئتها إعمالا لمبدأ قابلية قواعد المرفق للتعديل والتغيير لمطابقة حاجات الناس المتغيرة<sup>1</sup>.

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

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

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

<sup>1</sup> -محمد يوسف العدوي، المرجع السابق، ص 38.

فقد هجرها القضاة والفقهاء والتشريعات المختلفة، وكان من أبرز الرافضين للنظريات التعاقدية الفقيهان "هوريو" و "دوجي" وقد استند "هوريو" في رفضه هذا على تحليله لعملية تعيين الموظف مبينا أنما لا تتضمن مقومات التعاقد لا من حيث عناصرها الشكلية ولا من حيث الموضوع ووصف علاقة الموظف بالإدارة بأنها من عقود القانون العام من شأنه إخلال جوهر هذا العقد الذي يكون من سماته إنشاء مراكز ذاتية لا يمكن تعديلها إلا برضى الطرف الآخر، وبذلك لا تستطيع الإدارة ان تعدل شروط التعاقد أي أنها مقيدة بعدة شروط كتغيير الظروف التي تم في ظلها التعاقد<sup>1</sup>.

ويرى أنصار هذه النظرية أن فكرة المساواة بين الطرفين (الموظف والإدارة). والإدارة وحدها هي التي تحدد شروط العقد التي تخدم الصالح العام، فهي التي تحدد الحقوق والالتزامات لناشئة عن العقد بإرادتها المنفردة حتى بالنسبة للموظفين الموجودين في الخدمة<sup>2</sup>.

### المطلب الثالث: علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية لائحية:

على إثر الانتقادات الكثيرة التي وجهت الى النظرية التعاقدية عدل الفقهاء والقضاء على تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة على أساس النظرية التعاقدية وأحل محلها "النظرية التنظيمية" التي تقر بأن الموظف في علاقة بالإدارة العمومية يكون في مركز لائحي ويقصد بذلك أن الموظف يستمد حقوقه مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة، فقرار التعيين لا ينشئ للموظف مركز ذاتيا خاصا وإنما يسند إليه مركز قانوني عام، وهذا المركز يجوز تغييره أي

<sup>1</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشر، دط 2007، ص201.  
<sup>2</sup> - عبد العزيز السيد الجومري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ص62.

وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين وسابق عن قرار التعيين، فالقانون حتى ينشئ الوظيفة معها مركز من يشغلها، بحيث أن المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته بل مصلحة المرفق العمومي.

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة في فرنسا على هذا الرأي كما سجله المشرع الفرنسي في القانون الصادر في 19 أكتوبر 1946 بشأن النظام العام للموظفين كما تنص المادة 05 منه على: "أن الموظف العام في علاقته القانونية بالإدارة يعتبر في مركز تنظيمي لائحي"<sup>1</sup>. وفي مصر كان الحال مثل ما هو معمول به في فرنسا حيث تبني القضاء والفقهاء المصري في السابق التكييف التعاقدي الذي يفسر علاقة الموظف بالإدارة وكان الرأي السائد هو علاقة اجارة اشخاص (علاقة غير محددة المدة) ثم جرت تصرفات على حسابها من عقود القانون العام الا أن الوضع تغير بعد ذلك تماشيا مع تطور الحياة وعدم تناسب فكرة العقد، سواء كان ينتمي الى القانون الخاص أم القانون العام، كأساس لعلاقة الموظف بالإدارة الى التكييف التنظيمي<sup>2</sup> وتوصف بان العلاقة تنظيمية لائحية أو علاقة قانونية تحكمها أنظمة الوظائف العامة وليست علاقة تعاقدية فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في كل وقت، كذلك استقر الفقه الإداري في مصر<sup>3</sup> على أن رابطة الموظف بالإدارة تنظيمية تحكمها نصوص قانونية ولائحية الخاصة بالوظيفة العامة من حيث التحاق الموظف، او بمدة بقائه فيها ، أو متعلقة بحقوقه

1- محمد يوسف العدوي، مرجع سابق ذكره، ص 39.

2. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، نشاط الإدارة العامة، أساليبه ووسائله، مطبعة جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 273.

3- د. عمر فؤاد أحمد بركات، مبادئ القانون الإداري، (د.ن.م)، (د.ن)، 1985، ص 267.

ووجباته إزاء السلطة العامة ونجد أن المشرع المصري لم ينص في قواعد قانون العاملين المدنيين على نص صريح بين علاقة الموظف بالإدارة.

ويترتب على الفكرة التنظيمية بالنسبة لعلاقة الموظف بالإدارة النتائج التالية<sup>1</sup>:

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

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

فالتعيين بمثابة تصرف من جانب واحد بإصدار القرار اداري من السلطات المختصة وبمقتضاه يخضع الموظف لأحكام المنظمة للوظيفة العامة، حيث أن قرار التعيين لا ينشأ مركز الموظف النظامي ولا يخلق الوظيفة، لان القوانين والأنظمة حددت هذا المركز بطريقة عامة غير شخصية

<sup>1</sup> - سلوى تيشات، مرجع سبق ذكره، ص55.

وهو سابق على قرار التعيين ويقتصر أثر التعيين على وضع الموظف في مركز قانوني عام واخضاعه لما تقرره القوانين والأنظمة الخاصة بالموظفين<sup>1</sup>.

ثانياً: بما أن الموظف يستمد حقوقه وواجباته من النصوص واللوائح القانونية فإن كل تعديل يطرأ على أحكام النصوص واللوائح يسري عليه سلباً أو إيجاباً، دون الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب وعلى هذا فإن الموظف يخضع للقوانين واللوائح الجديدة الصادرة بعد تعيينه دون أن يتمسك بتطبيق القانون القديم المعين في ظله وهذا التغيير الجائز في وضع الموظف منوط بضرورة احترام المشروعية وقاعدة تدرج القواعد القانونية<sup>2</sup>.

ويترتب على ذلك حق الإدارة في اجراء التعديل على الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة في أي وقت تشاء ولو أدى هذا التعديل الى إلغاء الوظيفة أو زيادة الواجبات المنوطة بالموظف القيام بها أو نقله من مكان الى آخر في سبيل المصلحة العامة أو انقاص الراتب، دون أن يكون للموظف احتجاج بان له حقوقا مكتسبة استمدها من استقرار المركز الذي دخله لأول مرة لانه يشغل مركز تنظيمي، ويخضع لهذا المركز الذي تملك الإدارة وحدها سلطة انشائه وتعديله وإلغائه، حتى وان كانت تلك التعديلات لاحقة على التعيين<sup>3</sup>، وتسرى التعديلات على شاغلي الوظائف في الوقت الحالي، إضافة الى من سيشغلها في المستقبل، ويجب أن يصدر التعديل مشروعاً، أي من السلطة التي تملكه قانوناً ومساوياً للسلطة التي أصدرته أو أعلى منها طبقاً لتدرج الهيئات العامة، ولا يجوز تعديل قاعدة صدرت بقانون الا بصدر قانون آخر، أما اذا صدر تعديل معيباً بأحد

1- د.ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996، ص114.

2- سلوى نيشات، مرجع سبق ذكره، ص55.

3- طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص276.

العيوب، قرار غير مشروع، فإنه يجوز للموظف طعن به بعدم المشروعية (الإلغاء)، ولكن ينبغي

التمييز بالنسبة للحقوق الذاتية للموظف التي اكتسبها في ظل النظام القديم فلا يجوز للإدارة

المساس بها لأنه بالنسبة لها يكون في مركز ذاتي خاص لا في مركز تنظيمي عام<sup>1</sup>.

**ثالثاً:** لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الموظف على أوضاع تخالف أحكام القوانين واللوائح المنظمة

للوظيفية العامة فإن حدث ذلك الاتفاق فإنه يكون باطلاً بطلاناً مطلقاً حتى ولو قبلها الموظف فلا

يجوز للإدارة أن تحتج بقبول الموظف لمثل هذا الاتفاق، وذلك لأن هذا يتناقض مع مبدأ

المشروعية الموضوعية الذي يقضي بأن الاتفاق التعاقدية لا يمكن أن يؤثر على المركز

التنظيمي، وتطبيقاً لذلك فإن قبول الموظف لدرجة أقل من الدرجة المقررة له، أو لمرتب أقل لا أثر

له إذا يقع باطلاً ولا يعتد به، لأنه بذلك يقبل وضعاً مخالفاً للقوانين واللوائح والقواعد العامة

المنظمة للوظيفة العامة<sup>2</sup>.

**رابعاً:** أهم ما ينبع لعلاقة الموظف بالإدارة كونها علاقة تنظيمية هو نظام التأديب ويقصد به تمتع

الإدارة بصلاطة فرض الجزاءات على الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته على أن تكون ممارسة

هذه السلطة بهدف تحقيق مصلحة المرفق العام ووفقاً للقانون<sup>3</sup> وقد كان سابقاً أساس السلطة

الانضباطية يكمن في العقد المبرم بين الإدارة والموظف، فما دام الموظف قد قبل القيام بعمل

لحساب الإدارة فكل اخلاص منه بالتزاماته يعطي إدارة الحق في فرض الجزاءات المتمثلة بالعقوبات

الانضباطية أو التأديبية بسبب اخلاص الموظف بواجباته، بمعنى آخر أن العلاقة العقدية هي التي

<sup>1</sup>- د. إبراهيم ، عبد العزيز شحبة، مبادئ وأحكام القانون الإداري، لبنان، الدار الجامعية لطباعة والنشر، بيروت، د.ن، ص، 151.  
<sup>2</sup>- محمد عواد الحديثي، ماجستير في القانون، أثر المحاكمة الجزائية على المركز القانوني للموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، للنشر والتوزيع في جامعة جرش الأردن، سنة 2017، ص47.

<sup>3</sup>- د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص19.

كانت تحكم علاقة الموظف بالإدارة ويرتب العقد التزامات وحقوق لكلا الطرفين وأي اخلال من أي طرف يحق لطرف الاخر التعويض ويتمثل تعويض الإدارة نتيجة اخلال الموظف ببند العقد، عقد الوظيفة، حقها في فرض العقوبات لانضباطية. ولكن بعد انهيار وهجر النظريات التعاقدية بالمقابل ما شيد على هذه النظريات من آراء وأفكار، وبات من السلم به أن تكون العلاقة التنظيمية كأساس للعلاقة بين الموظف والإدارة والتي بدورها تمنح الإدارة امتيازات عامة نص عليها القانون، ومن بينها إعطائها الحق بفرض العقوبات على الموظف المخالف<sup>1</sup>.

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

كان المشرع صريحا هذه المرة في تبنيه للعلاقة التنظيمية بالنسبة للموظفين، كما فعل في القانون 1966 ونص في المادة 05 من المرسوم على أن:

" تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسميه الموظف ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء الإدارة"<sup>2</sup>.

**سادسا:** يتمتع على الموظف الاتيان بأي عمل من شأنه الاضرار بالمصلحة العامة أو التأثير على سير عمل المرافق العامة وعرقلتها فلا يجوز له الامتناع عن أداء واجباته ومهامه الوظيفية أو الاضراب المفاجئ عن العمل<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - د. شاب توما منصور، أساس السلطة الانضباطية في الوظيفة العامة، مجلة العلوم القانونية والسياسية العدد الثالث، المجلد الأول، بغداد، 1977، ص 53.  
<sup>2</sup> - الامر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.  
<sup>3</sup> - د أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 140.

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

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

### الموظف والإدارة.

سنتطرق في هذا المبحث الى كل من موقف القضاء والمشرع الجزائري من هذه العلاقة القانونية وفق المطالب الآتية:

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

كان القضاء صارما اتجه الموظفين الذين يتجاهلون هذا المنع، من ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر قيام الاعوان المكلفين بالخدمة العامة بالإضراب في أي شكل من الاشكال، لا يعد مجرد خطأ فردي فقط، ولكنهم يضعون أنفسهم بتصرفهم الجماعي خارج تطبيق القوانين والأنظمة الموضوعية بهدف ضمان ممارسة الحقوق المترتبة بالنسبة لكل واحد منهم عن عقد القانون العام الذي يربطهم بالإدارة كما حدث في قضية السيد "وينكول" وجماعته الذين أضربوا عن العمل في مرفق البريد والمواصلات الفرنسية، كلفهم العزل بتاريخ 10 مايو 1909 استنادا إلى فكرة التخلي عن المنصب، وإلى عدم مشروعية الاضراب الذي يعتبر عملا كافيا لإنهاء علاقة العمل بإرادة منفردة. وهو السند والتبرير الذي رفضهما الدفاع بدعوى أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة ليست عقدية وإنما هي تنظيمية قانونية لا تسمح للإدارة بعزل المضربين عن العمل معتبرا أن قرار<sup>1</sup> العزل مخالفا لأحكام القانون ولا سيما المادة 65 من قانون 22 أبريل 1905 المتضمن قانون الإجراءات التأديبية التي تشترط ضرورة تمكين أي موظف معرض للتأديب ولا سيما العزل، من الاطلاع على

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

ملفه التأديبي قبل إحالته على المجلس التأديبي وقبل عزله من منصب عمله، وهو في رأي الدفاع كافي لإلغاء هذا الاجراء لعزم مشروعيته.

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

فهم بالتالي يخضعون إلى قاضي القانون العام، وبالتالي فإن قيامهم بالإضراب يعد سببا كافيا لإنهاء علاقة العمل بينهم وبين الإدارة، لأن الاضراب يعطل من سير المرفق العام بانتظام وإطراد. فالقضاء يجيز في النهاية معاقبة المعنيين دون الاستفادة من أحكام المادة 65 من القانون المؤرخ في 22 أبريل 1905 المتعلق بالضمانات المقررة للموظفين موضوع التأديب ومنها تبليغ الملف التأديبي.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي موقفه هذا في حكم صادر بتاريخ أكتوبر 1937 في قضية

"مينير" دون الإشارة إلى عقود الوظيفة العمومية معتبرا أن الاضراب عملا غير مشروع طالما يلحق الضرر بحسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد<sup>1</sup>.

واستمر مجلس الدولة الفرنسي على موقفه هذا إلى غاية عام 1948 حيث عرضت عليه بتاريخ

13 جويلية 1948 إحدى القضايا المعروفة بقضية "دوهان" التي لا تختلف كثيرا عن القضيتين

السابقتين من حيث الوقائع (الاضراب)، وقد لوحظ فيمن طوق الحكم الصادر في هذه القضية

بتاريخ 07 جويلية 1050 أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ موقفا واضحا خلافا للموقفين السابقين،

<sup>1</sup>-محمد حامد جميل، المرجع السالف، ص 104..

إذا أكد بما لا يدع أي مجالاً للشك بأن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية قانونية وعليه فإن عزل الموظفين لا يمكن أن يتم إلا بسبب التأديبي وهو الأساس الذي انطلقت منه النظرية القانونية التنظيمية السائدة اليوم والمعتمدة في تفسير العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة وذلك في كل الدول التي تأخذ بالنظام المغلق.

فالإضراب كان يعني التخلي عن الوظيفة ويسمح بمعاقة المضرب دون مراعاة للإجراءات المنصوص عليها في المجال التأديبي<sup>1</sup>.

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

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

وقد قصد المؤسس من ذلك التأكد على أن حق الاضراب مبدأ ذو قوة دستورية، يمارس وفق كفاءات محددة، كإجراء المصالحة الضرورية بين الدفاع عن المصالح المهنية التي تعتبر الاضراب من بين وسائلها وحماية المصالح العامة التي يمكن أن يكون الاضراب مضراً بها. وقد اعتبر المشرع الفرنسي أن الهدف من مثل هذه القيود، هو ضمان مبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد دون المساس بالقوة الدستورية لمبدأ الاضراب.

<sup>1</sup>- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة في التشريع الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية، ص62.

وتحقيق لأتسع الاحتياجات الأساسية للبلاد بل لأنه أجاز عدم الترخيص لبعض الاعوان

ممارسة حق الاضراب.

وهذه القيود هي من اختصاص المشرع الذي يراعي بصددھا النتائج المالية التي تترتب عن

ممارسة الاضراب أو عن الغياب العمل أو عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للعمل، بالاستعانة في

ذلك بقواعد المحاسبة في مجال تصفية المرتبات المستحقة للمعنيين بعدم أداء العمل، لام الخصم

من المرتب يدخل ضمن الصعوبات العملية المرتبطة تارة بكيفيات التحديد التوقف عن العمل أو

بحساب مدة الاضراب والأثار المترتبة عنه لفترة محددة لها تأثير على سير المرفق العام، وهي من

المسائل الموضوعية التي غالبا ما تطرح على قاضي الموضوع للبت فيها<sup>1</sup>.

لقد كان لموقف القضاء الفرنسي الأثر الكبير في بلورة تكييف علاقة الموظف بالإدارة بأنها

تنظيمية قانونية بموجبها أصبح الموظف في مركز يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص

التشريعية والتنظيمية السارية المفعول في إطار الوظيفة العمومية، فقرار التعيين مثلا أصبح ينشأ

مركز إداريا وماليا للمستخدم أي مركزا قانونيا عاما، هذا المركز الذي يمكن تعديله أو إدخال تغيير

عليه كلما اقتضت ذلك ضرورة المصلحة.

وقد كان لهذا الاجتهاد القضائي والفهمي صدى كبير في التشريع بالنص على ذلك في المادة

05 من قانون الوظيفة العمومية الفرنسية لسنة 1956.

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تفسير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص85، 2010.

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

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

كما ألزم السلطة التنظيمية بتقليص تمويل الدولة، بعنوان تشغيل الشباب، والعمل على تقديم المساعدة للعقود المقترحة في القطاع الخاص وهو ما يعرف بالعقود الممهدة للشغل<sup>1</sup>. فوضعية الأعوان المتعاقدون المستخدمون في (القطاع العمومي الصناعي والتجاري) تبين إمكانية حدوث نوع من عدم الانسجام بين طبيعة المرفق العمومي والطبيعة القانونية لأعوان المستخدمين من قبل الشخص العمومي المسير لمثل هذا المرفق.

<sup>1</sup> - محمد حامد الجمل، المرجع السابق، ص 104.

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

فالعارض لا يعتبر عونا عاما عندما يدرس الفرنسية لأعوان التنظيف. فالمتعاقد الذي يختص بالطهي لا يعتبر عونا عموميا، خلافا للذي يقوم بدور حاسم في إعداد الواجبات<sup>1</sup>.

فحكم بركاني يطرح مبدأ يبدو أنه واضح فالأعوان الذين لا يكونون في علاقة قانونية، ويعملون لحساب مرفق عام إداري هم أعوان متعاقدون بعنوان القانون العام مهما كانت وظيفتهم.

فالصياغة التي تحوزها عدم المهارة وغياب الدقة بخصوص مجال التطبيق هذا القضاء، احتاجت إلى ضرورة تدخل القضاء لتوضيحات في مرحلة أولى، من ذلك أن محكمة المنازعات أصدرت بتاريخ 03 جوان 1986 في قضية "بريفت دي يفلين" ومحكمة النقد بتاريخ 18 جوان 1996 في قضية "جوني" ذاكرا من خلالهما بإحدى المسلمات التي تم التغاضي عنها في مارس 1996 بالتأكيد على أن قضاء البركاني يطبق فقط على الأعوان المتعاقدين التابعين لشخص عمومي المعينين بمرفق عمومي إداري وفي مرحلة لاحقة قام القضاء بتحديد نطاق تطبيق هذه

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية، بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، دوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010 ص 86.

السياسة القضائية الجديدة بتوسيعها لتشمل لاسيما أعوان في المقابل رفض القاضي الإداري تطبيق قضاء البركاني على المتعاقدين المستخدمين لدى SEN والموضوعين تحت تصرف العمالة.

طالما أن هذه الأخيرة لا تملك سوى 1.16 من رأس مال هذه الشركة.

### المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري من تكيف العلاقة بين الموظف والإدارة.

ان المشرع الجزائري أخذ بالنظرية التنظيمية شأنه شأن المشرع الفرنسي، وقد نص على ذلك صراحة في المادة 06 من قانون الوظيفة العامة الصادر بالأمر رقم 133/66، حيث جاء نصها كما يلي: "يكون الموظف اتجاه الإدارة في وظيفة قانونية وتنظيمية"

وقد لاحظ مصطفى شريف أنه إذا كان هذا النص يعد ترجمة للمادة الخامسة من القانون العام الفرنسي للوظيفة العمومية، فإن المشرع الجزائري لم يفعل ذلك من التقليد وإنما عن مجهود. وذلك أنه تبنى هذه الفكرة بناء على ما توصل إليه من تجارب الماضي الاستعماري ومن المرحلة التي سبقت صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية<sup>1</sup>، والتي عرفت صدور العديد من النصوص القانونية التي استهدفت سد الفراغ الذي خلفه رحيل الفرنسي لكن حادثة عهد الأعوان العموميين بالمسؤوليات الثقيلة التي ألقيت على عاتقهم أدت إلى إحداث فوضى كبيرة تسببت في عرقلة بعض المرافق العمومية وخلق وضعية بالنسبة لمسيريها، ولقد استمر المشرع الجزائري في العمل وفقا لنظام اللائحي في إطار المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 الذي أقر بأن الموظف يوجد في مركز وتنظيمي إزاء المؤسسة أو الإدارة العمومية.

<sup>1</sup> - مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، دط 1981، ص 60.

وقد عبر المشرع الجزائري عن أسباب الأخذ بالمفهوم التنظيمي اللائحي بقوله "مفهوم الوظيفة العمومية المهنية التي وقع ليها الاختيار يظهر قبل كل شيء كوسيلة لتثبيت إطارات الإدارة، وذلك لضمان استمرار الوظيفة وهذه القاعدة ان كانت توفر للموظفين ضمانات استقرار فهي تشكل نظام صالحا لفرض الصرامة داخل الإدارة وإنشاء طرق ملائمة لتنمية الاختصاصات والشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية وهكذا يمكن ان تكون الإدارة فعالة<sup>1</sup>.

وقد استمر المشرع الجزائري في تبني هذه الفكرة والى يومنا هذا حيث ينص الامر رقم 03/06 في مادته السابقة على "يكون الموظف تجاه الادرة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"<sup>2</sup>.

### خلاصة الفصل:

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

وعليه تم التطرق فيما بعد الى موقف كل من القضاء والمشرع الفرنسي والمشرع الجزائري من

تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي قيام الأعوان المكلفين بالخدمة العامة بالإضراب في أي شكل من أشكال، لا يعد مجرد خطأ فردي الى الفقرة 07 دباجة

<sup>1</sup> - سلوى تيشات، المرجع السابق، ص56.

<sup>2</sup> - الامر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، الجريد الرسمية العدد 64 الصادر من المرسوم في 16 جويلية 2006.

الدستور الفرنسي والنصوص التنظيمية التي تحكمه أما المشرع الجزائري أخذ بالنظرية التنظيمية شأنه شأن المشرع الفرنسي.

النجاة  
النجاة

## الخاتمة

ان الوظيفة العمومية المعاصرة تواجهها جملة من التحديات ولا سيما في المجتمعات في طور الانتقال المطالبة اكثر بالتكيف مع متطلبات البيئة الدولية المتغيرة ومقتضياتها. وفي هذا السياق , تبقى الادارة مطالبة بإنجاح الاصلاحات التي تعينها بإصلاح القانون الاساسي لأعوانها واعتماد مخططات في مجال تسيير مسارهم المهني وتكييف مهامها والتحكم في تعداد مستخدميها وفقا لاحتياجات المنتفعين من خدماتها.

وبعد معالجتنا لمختلف جوانب الموضوع تبين لنا ان الادارة العمومية في تنفيذها لمهامها تعتمد على اشخاص تطلق عليهم تسمية الموظفين وهم اشخاص يتميزون عن غيرهم من العاملين في القطاعات الاخرى , نظرا للمهام المنوط بهم حيث تكتسي اهمية كبيرة باعتبارها تساهم في استقرار الدولة واستمرارها لذا وجب اعتماد اطار قانوني محكم ومدروس لنظام الوظيفة العمومية يهدف لتنظيم وتحسين سير العمل الذي يؤديه الموظف العمومي بصفة متزنة وعادلة لتضمن محاربة الانحراف والرداءة داخل الادارة العمومية ويسمح له بممارسة حقوقه وواجباته وفعالية الهياكل والتنظيمات الادارية لا تتحقق إلا اذا كانت مزودة بموارد بشرية تتمتع بكفاءة عالية في قيامها بالمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها , وان القول بأنه توجد علاقة بين الموظف و الادارة يعني مدى نجاعة هذه العلاقة في تحقيق خدمة الصالح العام.

## الخاتمة

---

حيث ان العلاقة التعاقدية التي تجمع بين الموظف و الادارة تكون عن طريق توافق ارادتهما بعقد تحدد فيه واجبات والتزامات كل منهما , ما يجعلهما مقيدين وغير قابلين للتكيف مع المستجدات.

وعليه فإن الفضل يعود للانتقادات التي اكتسحت مجال هذه العلاقة لأن تطور الادارة ادى الى ضرورة التحرر من قارة ما يشترطه الطرفين , و اصبحت تعمل لما يتطلبه الصالح العام ما ولد تلك العلاقة التنظيمية المعتمدة من طرف الدولة عن طريق اللوائح والقوانين التي تصدرها ما اعطى نوعا من الاستقرار والاستمرارية.

# قائمة المصادر والمراجع

## قائمة المراجع

قائمة المراجع :

المؤلفات باللغة العربية:

- 1- محمد أنس قاسم جعفر , مذكرات في الوظيفة العامة ديوان المطبوعات الجامعية , الجزائر , الطبعة الثانية, 1998.
- 2- أبو زيد فهمي, وسائل الادارة العامة, ديوان المطبوعات الجامعية الاسكندرية, د,ط, 1994, مصطفى الشريف, اعوان الدولة, الشركة الوطنية للنشر والتوزيع, الجزائر, د, ط, 1981.
- 3- أشرف محمد أنس جعفر , التنظيم الدستوري للوظيفة العامة (دراسة مقارنة), دار الجامعة الجديدة, د,ط, 2001.
- 4- محمد حسن علي وأحمد فاروق الحاميلي, الموسوعة العملية في نظام العاملين المدنيين بالدولة, دار الكتب القانونية, مصر , د,ط, 2006.
- 5- أنس جعفر, الوظيفة العامة , دار النهضة العربية, القاهرة , د,ط, 2007.
- 6- سعيد مقدم , الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية واخلاقيات المهنة, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, د,ط, 2010.
- 7- محمد أنس قاسم جعفر , مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري , ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر , د,ط, 1984.

## قائمة المراجع

- 8- عبد الله طلبة, الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر, الطبعة الاولى, مطابع مؤسسة الوحدة, 1981.
- 9- هاشمي خرفي, الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الجنبية دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع, الجزائر, 2010.
- 10- سليمان الطمطاوي, مبادئ علم الادارة العامة, الطبعة 06, القاهرة, مطبعة جامعة عين الشمس سنة 1987.
- 11- سعيد نواف العنزي, النظام القانوني للموظف العام, دار المطبوعات الجامعية, كلية الحقوق الاسكندرية, 2007.
- 12- محمد يوسف العدوي, دراسة في الوظيفة العامة في التنظيم المقارن والتشريع الجزائري, طبعة 2, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, 1988.
- 13- نواف كنگان, القانون الاداري, الكتاب الثاني, كلية الحقوق الجامعية الاردنية.
- 14- محمد عبد الحميد ابو زيد, القانون الاداري, الطبعة الثانية, مطبعة العشري, دب, 2007.
- 15- محمد حامد الجمل, الموظف العام فقها وقضاء, الجزء الأول, الفصل الثالث, طبعة العلاقة بين الموظف العام والدولة, الطبعة الثانية, دار النهضة العربية, القاهرة, 1969.

## قائمة المراجع

- 16- عبد العزيز السيد الجومري , الوظيفة العامة دراسة مقارنة في التشريع الجزائري , ديوان المطبوعات الجامعية.
- 17- شريف يوسف حلمي خاطر , الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) , دار الجامعة الجديدة , د.ط, 2001.
- 18- كنگان نواف , القانون الاداري (الوظيفة العامة), القرارات الادارية , العقود الادارية , الاموال العامة), دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الطبعة الاولى, الاصدار الخامس, 2007.
- 19- عمار عوابدي, الاساس القانوني , لمسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها, الشركة الوطنية للنشر والتوزيع , الجزائر , د.ط, 1982.
- 20- مصطفى الشريف, أعوان الدولة , الشركة الوطنية للنشر والتوزيع , الجزائر , د.ط, 1981.
- 21- د. عمر فؤاد أحمد بركات، مبادئ القانون الإداري، (د.ن.م) ، (د.ن)، 1985.
- 22- د.ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 1996.
- 23- د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.

## قائمة المراجع

24- د. ابراهيم ، عبد العزيز شيحة، مبادئ وأحكام القانون الإداري، لبنان، الدار الجامعية لطباعة والنشر، بيروت، د،ن،س.

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

26- د أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

باللغة الفرنسية :

– Essaid Toib ; droit de la fonction publique ; édition distribution ; 1

Houma ; Alger ; 2003 .

2– Missum Sbih ; La fonction publique ; 1978.

مذكرات ورسائل:

1- سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية

(دراسة حالة جامعة لأحمد بوقرة ) ، مذكرات ماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية

العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة بومرداس ، 2010.

2- جمال فرنسي ، كلمة السيد المدير العام للوظيفة العمومية ، ملتقى حول الوظيفة

العمومية المكتبة الوطنية العامة ، الجزائر ، يوم 29 ماي 2010.

## قائمة المراجع

---

3- محمد عواد الحديثي , ماجستير في القانون , أثر المحاكمة الجزائية على المركز القانوني للموظف العام دراسة مقارنة , الطبعة الاولى , الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع في جامعة حرش, الاردن , 2017.

### النصوص القانونية:

1-المرسوم رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 64 الصادر من المرسوم 16 جويلية 2006.

الفهرس

## الفهرس

إهداء.....	
كلمة شكر وتقدير.....	
المقدمة .....	
المبحث التمهيدي : مفهوم الوظيفة العامة وتطورها .....	20/ 9
المطلب الأول : التعريف الاصطلاحي للوظيفة العامة.....	10
المطلب الثاني : تعريف الوظيفة العامة في التشريع الجزائري.....	14
المطلب الثالث : تعريف الوظيفة العامة في التشريع الجزائري.....	15
الفصل الاول : أنظمة الوظيفة العامة.....	49/ 21
المبحث الاول : نظام الوظيفة العامة المفتوح.....	36 /23
المطلب الأول : ماهية النظام المفتوح للوظيفة العامة.....	23
المطلب الثاني : نشأة وتطور النظام المفتوح للوظيفة العامة.....	24
المطلب الثالث : مهام وخصائص الوظائف الادارية في النظام المفتوح.....	31
المبحث الثاني : نظام الوظيفة العمومية المغلق.....	49/ 37
المطلب الاول : ماهية النظام المغلق للوظيفة العمومية.....	37
المطلب الثاني : نشأة وتطور النظام المفتوح للوظيفة العمومية.....	38
المطلب الثالث : خصائص وتقدير النظام المغلق للوظيفة العامة.....	42

49.....	خلاصة الفصل الأول.....
73/50.....	الفصل الثاني : طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة.....
64/53.....	المبحث الاول : العلاقة بين الموظف والإدارة.....
54..	المطلب الاول: رابطة الموظف بالإدارة رابطة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص..
56..	المطلب الثاني : صلة الموظف بالإدارة صلة تعاقدية قانونية من روابط القانون العام..
58.....	المطلب الثالث :الصلة التنظيمية الإئحية بين الموظف والإدارة ..
73/65.....	المبحث الثاني : موقف كل من القضاة و المشرع الفرنسي والمشرع الجزائري من علاقة الموظف بالإدارة.....
65.....	المطلب الاول : موقف القضاة من صلة الموظف بالإدارة.....
67.....	المطلب الثاني : موقف المشرع الفرنسي من علاقة الموظف بالإدارة.....
71.....	المطلب الثالث : موقف المشرع الجزائري من صلة الموظف بالإدارة ..
73.....	خلاصة الفصل الثاني.....
75 .....	الخاتمة.....
77.....	قائمة المراجع.....
83 .....	الفهرس.....