

الأمن القانوني لقواعد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري
-الأمر رقم: 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية

Legal Security of the Rules of Public Service in Algerian
Legislation Order No. 06-03 Regarding Public Service



بن ترجا الله علي،¹

¹ أستاذ محاضر قسم ب، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

a.bentardjallah@univ-dbkm.dz



تاريخ النشر: 2024/06/30

تاريخ القبول: 2024/05/05

تاريخ الإرسال: 2024/04/12

ملخص:

إن دراسة الأمن القانوني لقواعد قانون الوظيفة العمومية في الجزائر يطرح إشكالية ما إذا كان هذا القانون ذو طبيعة موضوعية أم إجرائية بالنظر لخصوصية القواعد القانونية في مجال الوظيفة العمومية، على اعتبار أن معظم النصوص الإجرائية والشروط تختص بها الهيئة الاستشارية " مديرية الوظيف العمومي والاصلاح الإداري " بفروعها على المستوى المحلي نظرا لكثرة قواعد الإحالة الواردة في الأمر 03-06 التي أثرت على ذاتية القاعدة القانونية فيه وطبيعتها من حيث الأمن القانوني للحكم المراد تنظيمه من جهة وللموظف العام من جهة أخرى، ويجب الاحاطة بكل المسائل المتعلقة بالموظف وبالوظيفة العمومية من ناحية الآثار التي ترتبها قواعد القانونية لتحقيق الأمن القانوني، بالإضافة إلى اصدار قانون إجرائي متعلق بإجراءات الوظيفة العمومية في مدونة واحدة بعيدا عن التعليمات المتناثرة والصادرة عن هيئات الوظيف العمومي تفاديا لتناقضها فيما بينها.

كلمات مفتاحية: الامن القانوني. قواعد الوظيفة العمومية، خصوصية.

summary:

The study of the legal security of the rules of public service law in Algeria raises the issue of whether this law is of an objective or

procedural nature, given the specificity of the legal rules in the field of public service. Most procedural texts and explanations are the responsibility of the advisory body, the "Directorate of Public Service and Administrative Reform," and its branches at the local level due to the abundance of referral rules in Order 06-03, which have affected the nature of the legal rule and its security for the intended judgment on one hand and for the public servant on the other. It is necessary to consider all issues related to the employee and public service in terms of the effects of its legal rules to achieve legal security. In addition, an procedural law related to public service procedures should be issued in one code, away from scattered instructions issued by public service entities to avoid contradictions between them.

Keywords: *the legal security; the rules of public service law; specificity.*

1- المؤلف المرسل: بن ترجا الله علي ، الإيميل: a.bentardjallah@univ-dbkm.dz

مقدمة :

في القواعد القانونية التي تنظم الخدمة المدنية يعتبر الموظف العمومي المجال الفاعل لتطبيق قانون الوظيفة العمومية وفي الجزائر يعتبر القانون المتعلق بقطاع الوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم: 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية القانون الأم للوظيفة العامة والموظف، الذي يفترض أنه يتضمن كل الأحكام والقواعد التي تخص الموظف العمومي والتي تتعلق بالوظيفة الإدارية، أي أن القواعد القانونية التي تنظم الوظيفة العمومية أو تلك المطبقة على الموظف العام يفترض فيها أن تحقق له الضمانات الكافية أو

تكرس له مبدأ الأمن القانوني كأحد أساسيات الحماية القانونية لحياة الموظف الإدارية .

ومن المعلوم أن القواعد القانونية المتعلقة بمعاملات الأفراد والتي تدخل ضمن القانون الذي تسنه الهيئة التشريعية يكون إما موضوعيا أو إجرائيا، فهناك القانون المدني يقابله قانون الإجراءات المدنية وهناك قانون العقوبات يقابله قانون الإجراءات الجزائية والقانون الإداري يقابله قانون الإجراءات الإدارية.... لكن الأمر رقم: 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية يطرح غموضا في ما إذا كان قانونا موضوعيا أو إجرائيا، وكذا عدم كفايته لتنظيم الحياة الإدارية للموظف العمومي من جهة والإدارة المستخدمة من جهة أخرى في كل المجالات والمسائل التي تخص الموظف والإدارة العامة، إذ غالبا ما يتم اللجوء إلى الهياكل المتعلقة بالتوظيف العمومي والاستعانة بها في كيفية تطبيق أحكام الأمر رقم: 03-06 أو الى اصدار تعليمات ولوائح تكميلية في العديد من المسائل.

وسوف نقوم بدراسة موضوع طبيعة القواعد المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر بموجب الامر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية وكذا الأمن القانوني الذي تكفله هذه القواعد للموظف عبر الاشكالية الآتية:

ماهي طبيعة القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر؟ وما مدى تحقيقها للأمن القانوني؟

وسوف نختار الأمر رقم: 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية كمجال للدراسة، وعليه تتم الاجابة على هذه الإشكالية وفق العناصر الآتية:

- أولا- طبيعة قانون الوظيفة العمومية بين الموضوعية والإجرائية.
- القصور القانوني لقواعد الوظيفة العمومية في الجزائر.
- خصوصية القواعد الإجرائية في قانون الوظيفة العمومية في الجزائر.

ثانيا- مدى تحقيق قواعد الوظيف العمومي للأمن القانوني للموظف العام.
1. طبيعة النص القانوني المتعلق بالوظيفة العمومية بين الموضوعي والإجرائي في الجزائر:

1.1. طبيعة النص القانوني الصادر المتعلق بالوظيفة العمومية في الجزائر:

فقانون الوظيفة العمومية في الجزائر صدر بموجب أمر رقم 03-06 أي أن الجهة مصدرة النص القانوني هو رئيس الجمهورية وهو اختصاص مخول له بموجب النص الدستوري الساري المفعول آنذاك حيث نصت المادة 124 من دستور سنة (1996) على أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور البرلمان أو بين دورتيه وهو اختصاص تفويضي تشريعي أعطاه المؤسس الدستوري للرئيس حيث أن هذا الاختصاص في الأصل من صلاحيات السلطة التشريعية حسب المادة 122 فقرة 26 أين يشرع البرلمان في مجال الضمانات الأساسية للموظفين وكذا القانون الأساسي العام للوظيف العمومي والذي يفترض أن يصدر بموجب قانون وليس أمر رئاسي.¹

إن مجالات التشريع المخصصة من قبل المؤسس الدستوري للبرلمان جاءت محصورة في الدستور على عكس ما تتمتع به السلطة التنفيذية بخلاف القاعدة العامة التي تقتضي أن مجالات التشريع كقاعدة عامة تناط بالسلطة التشريعية وكاستثناء تمنح بعض المجالات القليلة للسلطة التنفيذية.²

ولا شك ان قيام السلطة التنفيذية بتنظيم مسائل الوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 03-06 بدل السلطة التشريعية له مبررات عديدة أهمها أن الإدارة العامة أو مجال الوظيف العمومي باعتباره من الموضوعات التي تطال المرفق العام في الدولة يجد أساس تسييره وسرعة تنظيمه في النص التنظيمي أكثر من النص التشريعي الصادر عن البرلمان نظرا لسرعة اصدار النصوص التنظيمية

التي تتوافق مع متطلبات المرفق العام الذي يحتاج لسرعة ومرونة عكس ما عليه في الحياة النص القانوني الصادر من قبل البرلمان الذي يشترط اجراءات معقدة وطويلة لا تتأقلم مع عناصر المرفق العام وإدارة الدولة.
للإشارة أن الأمر رقم: 03-06 تمت الموافقة عليه بموجب القانون رقم: 06-12 من قبل البرلمان³.

2.1. تكييف الأمر رقم: 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية بين الموضوعي والاجرائي:

إن دارس القانون يتمتع له للأمر رقم: 03-06 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية يتساءل ما إذا كان هذا النص موضوعيا ينظم المواضيع التي تبين الحقوق والواجبات لكلا من الموظف والإدارة أم هو قانونا إجرائيا يبين كيفية حماية الحقوق وقرار الواجبات وتحديد الاجراءات والطرق في الفصل في النزاعات سواء قضائيا أم اداريا.

فالأمر رقم: 03-06 محل الدراسة يتكون من إحدى عشر (11) بابا كل معظمها متعلقة بموضوعات الحق والالتزام والتحديد والتوصيف مع بعض الإجراءات في النظام التأديبي والتي لازالت تحتاج لوضوح وشرح أكثر.
فالباب الأول جاء بأحكام عامة حول ما سيتضمنه هذا الامر ميرزا موضوعه المتعلق بالموظف والوظيفة العمومية، فيه أربعة فصول كلها متعلقة بالجانب الموضوعي بعيدا عن أي اشارة إجرائية حيث نص في فصله الأول على مجال تطبيق هذا القانون بينما الفصل الثاني منه تكلم عن العلاقة القانونية، أما الفصل الثالث دار حول الوظائف العليا في حين الفصل الرابع تحدث عن طبيعة الاعوان الذين يشغلون مناصب ذات طابع خاص وأعطاهم الطابع المؤقت أو الطابع التعاقدية بعيدا عن صفة الموظف، وكل هذه القواعد تعتبر قواعد موضوعية.

وقد جاء الباب الثاني كذلك موضوعيا باعتباره منظما للحقوق والواجبات وضمانات الموظف دون أن يبرز اجراءات قانونية وخطوات لحماية حقوق وضمانات الموظف، ونفس الأمر بالنسبة للباب الثالث الذي بين هياكل الوظيفة العامة في الدولة الجزائرية بمواد وصفية موضوعية هي الأخرى.

وكذلك الأمر جل قواعد الباب الرابع المتكون من سبعة فصول تدور حول تنظيم المسار المهني للموظف وحياته الوظيفية (الإدارية)، أما الباب الخامس تعلق بأصناف ورواتب الموظفين⁴، وتمحور الباب السادس حول الوضعيات القانونية للموظف الذي بينته المادة 127 كالاتي:

- القيام بالخدمة،

- الانتداب،

- خارج الإطار،

- الإحالة على الاستبداع⁵،

- الخدمة الوطنية،

أما الباب الموالي (الباب السابع) الذي جاءت أحكامه متعلقة بالنظام التأديبي جمعت بين القواعد الموضوعية وبعض القواعد الإجرائية عكس الأحكام الأخرى، ليرجع المشرع في الأبواب الباقية الى القواعد الموضوعية، أين نص في الباب الثامن والتاسع على مدة العمل القانونية، المدة والأيام التي يستفيد منها الموظف من الراحة، أيام العطل الأسبوعية، السنوية والغيابات مع بعض القواعد الاجرائية المتبعة والقاصرة التي لا تسمح بتوضيح لا يدع مجالاً للاستفسار، ليختتم المشرع بالباب العاشر والحادي عشر بأحكام تتعلق بإنهاء الخدمة واحكام ختامية جملها احكام موضوعية.

2. مدى تحقيق قواعد الوظيف العمومي للأمن القانوني للموظف العام:

إن القاعدة القانونية تهدف لتنظيم لسلوك ومعاملات أفراد معينين فيما بينهم في زمن معين ومكان معين، وهذا التنظيم يجب أن يكون ذاتيا كافيا له حجية قانونية قاطعة لا تحتاج لإثبات العكس، وهنا تتولد فكرة الأمن القانوني من ناحية الأمان التي تحققه القاعدة القانونية في حد ذاتها اتجاه المحل او العين المراد تنظيمها من جهة، ومن جهة أخرى الأمن اتجاه الغير وهذا ما يعبر عنه بالاستقرار.

فاستقرار القواعد القانونية وثباتها يسهل على السلطة ممارسة اختصاصها في مجال المشروعية، كما تحمي قاعدة تدرج القواعد القانونية حقوق الافراد وحررياتهم الا ان هذا الاستقرار لا يعني بالضرورة الثبات المطلق بقدر ما يكفي الثبات النسبي الذي يفرض مجموعة من الاجراءات الصارمة لتعديل اي قاعدة عادية⁶.

إن فكرة الأمن القانوني تتأرجح في أساسها من مفهوم الحق والقانون ذلك أن القانون من مهامه أنه وجد لحماية الحق وأن الحق لا يتمتع صاحبه بالأمن إلا بوجود قانون يحميه ويحمي مركزه القانوني وهو مناط فكرة الأمن القانوني. وإذا كان الأمن القانوني بوجه عام هو ما تتميز به القاعدة القانونية بمبدأ الذاتية من أمن وحماية دون الحاجة لقاعدة قانونية أخرى من جهة والحماية القانونية التي تكفلها القاعدة القانونية تجاه أحكام الوظيفة العمومية من جهة أخرى، فإن لمبدأ الأمن القانوني للموظف بعدين:

أولهما شكلي يتعلق بنوعية القاعدة القانونية والتي تقاس بمدى إتاحتها لإمكانية الوصول إليه وسهولة فهمه، أي مدى تحقيقه لسهولة نفاذ مادي وفكري لأحكامه وبعد زمني يفترض أن يكون القانون متوقعا وأن تكون المراكز القانونية ثابتة ولو نسبيا وهو ما يتأتى من خلال عدم رجعية القوانين ومن خلال حماية الحقوق المكتسبة⁷.

وقد تزايد الاهتمام بمبدأ الأمن القانوني حديثاً لما تعرفه الدولة المعاصرة من تطورات مختلفة في وظائفها سواء على الصعيد السياسي والاجتماعي والاقتصادي بشكل أصبحت معه التحولات توحى بعدم الاستقرار⁸ في حياة الموظف الجزائري خصوصاً في ظل التعاملات الالكترونية في تأدية الخدمات العمومية وضرورة قيام الحكومة الالكترونية كإعتماد الرقمنة في مختلف الوظائف العمومية كوسيلة لتحقيق متطلبات المصلحة العامة.

فالنص القانوني هو الإطار العام الذي يرسم استقرار الموظف والوظيفة العمومية ويكرس لها ذلك ويضمن العلاقة بين أطرافها في حدود ما تفرضه الحياة الإدارية واحتياجات الدولة المديرة من جهة واحتياجات الموظف من جهة أخرى.⁹

- القصور القانوني او عدم كفاية النصوص القانونية لتنظيم الوظيفة العمومية في الجزائر:

إن كل المواضيع والمواد المتعلقة بالموظف العمومي وبالمسائل المرتبطة به من ناحية، أو تلك المتعلقة بأجهزة الوظيف العمومي على المستويين المركزي والمحلي من ناحية أخرى متشعبة ومتعددة لا يمكن للأمر رقم: 06-03 أن يعالجها أو يستوعبها كلها، ونستدل بنقطة واحدة كافية وهي قواعد الإحالة الواردة بكثرة في هذا القانون، وهو الأمر الذي يؤثر على ذاتية القواعد القانونية المكونة لهذا القانون ما يمس بالأمن القانوني الذي يفترض أن توفره القاعدة القانونية في حد ذاتها، وعدم كفاية نصوصه ما يدل على أن المشرع هنا لم يستطع الإلمام بكل المسائل المتعلقة بالوظيف العمومي والقدرة على حصرها. حيث تم تحديد القواعد القانونية المتضمنة للإحالة ب:

- 07 قواعد في الباب الأول المكون من 27 مادة قانونية،

- 03 قواعد في الباب الثاني المكون من 27 مادة،

- 03 قواعد في الباب الثالث المكون من 20 مادة،
 - 14 قاعدة احالة في الباب الرابع مكون من 40 مادة،
 - 05 قواعد احالة في الباب الخامس مكون من 13 مادة،
 - 08 قواعد احالة بين الباب السادس والباب السابع المكون من 57 مادة.
 - 05 قواعد احالة في الباب الثامن المكون من 07 مواد فقط.
 - 01 قاعدة احالة واحد في الباب التاسع.
- إذن نلاحظ أن هناك حوالي: 46 قاعدة إحالة في قانون يتكون من 224 مادة قانونية أي ما يعادل حوال 20% أو خمس المواد القانونية تحيلنا إلى نصوص قانونية وقوانين خاصة وقرارات تنظيمية، وإن كانت كل النصوص القانونية تحتاج إلى آلية الإحالة بالضرورة لإصدار نصوص قانونية وتطبيقية فتكون استثناء يلجأ لها المشرع لا يمس بهدف القانون المراد دراسته، غير أنه وفي قضية الحال أن نسبة عشرون بالمائة هي نسبة تؤثر على ذاتية القاعدة القانونية في الأمر رقم 03-06 ومنه وبالنتيجة تؤثر على الأمن القانوني الذي توفره القاعدة القانونية للموظف.

الخاتمة:

إن الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي يعتبر النص الأم والإطار العام الذي يرسم معالم تحديد المسار المهني للموظف، وتنظيم العلاقة بين الإدارة والموظف إلا أنه يبدو قاصرا في ذلك، ختما لما سبق يمكن استخلاص النتائج الآتية:

- خصوصية القواعد القانونية في مجال الوظيفة العمومية: على اعتبار أن الأمر 03-06 معظم قواعده موضوعية ماعدا فيما تعلق بالفصول التي

تنظم المجال التأديبي للموظف، وأن معظم نصوصه الإجرائية والشروطات تختص بها الهيئة الاستشارية " مديرية الوظيف العمومي والاصلاح الإداري " بفرعها على المستوى المحلي المتمثلة في " مفتشيات الوظيف العمومي".

- أن هذه المفتشيات على المستوى الولائي يمكن أن تتنافى قراراتها وتعليماتها مع الهيئة المركزية " المديرية العامة للوظيف العمومي والاصلاح الاداري".

- قواعد الإحالة الواردة في الأمر 03-06 أثرت على ذاتية القاعدة القانونية فيه وطبيعتها من حيث الأمن القانوني للحكم المراد تنظيمه من جهة وللموظف العام من جهة أخرى.

- أن قواعد الوظيف العمومي ليست كافية لإعطاء الأمن القانوني للموظف في جل مراكزه القانونية، كون أن النص القانوني قاصر وغير كاف لتنظيم كل المسائل المتعلقة بالحياة المهنية للموظف العام.

وعليه وانطلاقاً من هذه النتائج يمكن إعطاء أهم الإقتراحات الآتية:

- صحيح أن المفتشيات الاقليمية على المستوى الولائي تعتبر بمثابة الجهاز التشريعي والاستشاري لكن يجب توحيد لغة الخطاب حتى لا تتنافى مع المفتشيات الأخرى عبر الولايات المختلفة للوطن، وعليه يجب رقمنة القطاع على المستوى المحلي وتسجيل كل الاستشارات القانونية واحالتها على المستوى المركزي واعطاء الصلاحية في ذلك لمصلحة مركزية تعمل مع المصالح المحلية، ذلك أن عدم تكوين الموظف المحلي وعدم تخصص الأجهزة الوظيفية يجعل من الامكان تناقض المسائل المطروحة واختلافها عبر الولايات بل وفي الولاية الواحدة مع مختلف الهيئات والادارات.

- تقليص عدد النصوص المتعلقة بالإحالة نحو تكريس مبدأ ذاتية القاعدة القانونية وأمنها القانوني.
- الإحاطة بكل المسائل المتعلقة بالموظف وبالوظيفة العمومية وإصدارها في مدونة واحدة لتحقيق الأمن القانوني.
- إصدار قانون إجرائي متعلق بإجراءات الوظيفة العمومية كون أن الأمر رقم: 03-06 قانون موضوعي.

التهميش و الإحالات :

- 1 باستقراء نص الدستور نجد أن البرلمان مخول لتنظيم المسائل المتعلقة بالوظيفة العمومية بموجب قانون وهو النص التشريعي الذي يقره البرلمان (السلطة التشريعية) ويوقع عليه رئيس الجمهورية، بيد أن الأمر يصدره الرئيس ويكون في حالات محددة ويكون ذلك في غياب البرلمان أو في حالات استثنائية.
 - 2 لا شك أن دارس القانون بمعية القاعدة العامة في وظائف الدولة الناتجة عن مبدأ الفصل بين السلطات يجد أن الدستور الجزائري أعطى صلاحيات أوسع للسلطة التنفيذية من تلك المخولة للسلطة التشريعية في مجالات التشريع، لتصبح القاعدة العامة (التشريع مناط للبرلمان) استثناء والاستثناء (تشريع السلطة التنفيذية في بعض المسائل) قاعدة عامة.
 - 3 القانون رقم: 12-06 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية، ج ر عدد: 72 لسنة 2006.
 - 4 قسم القانون المتعلق بالوظيفة العمومية الموظفون إلى أربعة مجموعات أ، ب، ج، د حسب المادة 08 من الأمر رقم: 03-06 كل مجموعة تضم أصناف بحسب المستوى الدراسي وكل صنف يضم أصحاب شهادات دراسية معينة، حيث يعتبر المستوى التعليمي أو الشهادة المحصل عليها كمعيار للتصنيف، وتشكل الأصناف والدرجات والارقام الاستدلالية الشبكة الاستدلالية لرواتب الموظفين.
 - 5 لم يأتي القانون المعدل للأمر 03-06 بوضعية جديدة للموظف سوى وضعية استبعاد لإنشاء مؤسسة خاصة به في إطار تشجيع الاستثمار.
- انظر: القانون رقم 22-22 مؤرخ في 2022/12/18 يتم الأمر رقم 03-06، ج ر عدد 85 لسنة 2022.

- 6 عصام الدبس، النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، سنة 2010، ص 119.
- 7 أوراك حورية، مبادئ الأمن القانوني في الجزائر وإجراءاته، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2018، ص 13.
- 8 أوراك حورية، المرجع السابق، ص 08.
- 9 هناك من يرى أن عملية ترقية الموظف بتوافر الشروط القانونية تعد من بين المفاهيم التي تدخل ضمن الامن القانوني للموظف حفاظا على استقرار مركزه القانوني. أنظر: أسامة طه حسين نجرس، الأمن القانوني (دراسة دستورية مقارنة)، المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية)، ص 2626. الرابط الالكتروني:

https://jlaw.journals.ekb.eg/article_141817_524a0267943290367e1a19c33f427261.pdf

قائمة المراجع والمصادر:

أولا- الكتب والمؤلفات:

1. عصام الديس، النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، سنة 2010.

ثانيا- الرسائل والأطروحات:

2. أوراك حورية، مبادئ الأمن القانوني في الجزائر وإجراءاته، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2018.

ثالثا- المقالات العلمية:

3. أنظر: أسامة طه حسين نجرس، الأمن القانوني (دراسة دستورية مقارنة)، المجلة القانونية (مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية)، ص 2626. الرابط الالكتروني:

4. https://jlaw.journals.ekb.eg/article_141817_524a0267943290367e1a19c33f427261.pdf

رابعا- النصوص القانونية:

1. الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 5 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 لسنة 2006.

2. القانون رقم: 12-06 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية، ج ر عدد: 72 لسنة 2006.
3. انظر: القانون رقم 22-22 مؤرخ في 2022/12/18 يتم الامر رقم 03-06، ج ر عدد 85 لسنة 2022.