



الموظف العمومي و علاقته بالدولة .

أ. صالح عبد الناصر بالمركز الجامعي تندوف

مقدمة

إذا كان القانون الإداري لا يهتم أساسا إلا بالأشخاص المعنوية العامة. فإن الشخص المعنوي — بحكم طبيعته — لا يستطيع أن يؤدي رسالته إلا عن طريق شخص آدمي يكون المعبر عن إرادته. وهذا الشخص الآدمي هو الموظف. والإدارة في جميع الدول لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام الذي يمثلها ويتصرف باسمها. ولذا كان موضوع الموظفين هو المسألة الرئيسية التي شغلت و-ما تزال - أذهان المفكرين والمصلحين من فقهاء القانون العام إضافة إلى باحثي العلوم الأخرى¹.

و تستعين الإدارة في أداء واجباتها — تقديم الخدمات للمواطنين-بنوعين من العمال، ويخضع كل منهما لنظام قانوني معين . فئة تخضع لقواعد القانون العام و هؤلاء يطلق عليهم اسم " موظفون عموميون " ، و فئة أخرى تخضع لقواعد القانون الخاص تسمى " بالعمال " أو " العمال المتعاقدين " أو " المستخدمين " أو غيرها من المصطلحات التي يستخدمها المشرع للدلالة على الفئة التي لا يشملها قانون الوظيفة العامة.

فالموظف هو المعني بتقديم الخدمة للمواطنين، وهو المؤمن على تحقيق مصالح الأفراد. فإذا لم يحسن اختياره بانتقاء أكفأ المواطنين لشغل المناصب الهامة. وإذا لم يطمئن في مركزه على منحه مرتب مناسب، وبجمايته من تعسف رؤسائه. سرى الفساد إليه أولا ومنه إلى جميع مرافق الدولة العامة وامتد إلى المشروعات الخاصة بل وهدد الدولة في صميم وجودها و استقرارها.

و لن نحصل على موظف من مستوى ممتاز إلا بتوافر الشروط التالية:

- 1 - أن يوضع نظام يكفل إختيار الموظف الأحسن و الأكفأ.
- 2 - أن يطمئن الموظف في عمله من حيث الراتب و الترقية.
- 3 - أن تنظم رقابة فعالة تسمح بمعاينة الموظف المهمل أو المقصر بسرعة و حزم . بحيث تجعل الموظف منصرفا كليا إلى أداء واجبه.

4 - أن يكون كل ما يتعلق بالوظائف و الموظفين بمنأى عن السياسة و الاعتبارات الحزبية.

ونظرا لاختلاف الدول في أنظمتها السياسية والإدارية والقانونية ، خاصة ما يتعلق منها بنظام اللوائح التي تنظم شؤون الوظيفة العامة ، اختلف الفقهاء في تعريفهم للموظف العمومي ، هذا الاختلاف امتد إلى القضاء والتشريع. فتعريف الموظف في القانون الإداري يختلف من دولة إلى أخرى. بل إن هذا التعريف يختلف في ذات الدولة نفسها، وفي ذات القانون من وقت لآخر.

هذا و تجدر الإشارة أنه في سنة 1933 عقد مؤتمر دولي في فينا و ذلك من 19 إلى 24 جوان² ، بحيث أثير في هذا المؤتمر - الخامس للعلوم الإدارية- مسألة هامة بشأن وضع تعريف موحد و محدد للموظف العام ، على أساس أن يكون هذا التعريف مرجعا لجميع الدول . و لقد اقترح البعض من هؤلاء المؤتمرين بأن يطلق اصطلاح " الموظف العمومي " Fonctionnaire public على كل فرد تعهد له وظيفة حكومية، و يكون مرتبطا في أدائها بالحكومة،



سواء كانت هذه الحكومة مركزية أو محلية. و تكون هذه الرابطة خاضعة لأحكام القانون العام . و يطلق اصطلاح "العامل Ouvrier" على كل فرد يلتحق بالقطاع بواسطة عقد إيجاره، و تكون علاقته بالإدارة تخضع لأحكام القانون الخاص و يغلب على نشاطه المجهود اليدوي أو الصناعي. و يطلق اصطلاح "المستخدم" Employeur على كل من يخرج عن هذين الصنفين .

و في النهاية لم يتوصل المؤتمرون إلى إجماع متفق عليه ، حول وضع تعريف موحد لمفهوم الموظف العام ، و تركوا أمر تحديد مفهوم الموظف من اختصاص كل دولة على حدى، تحدده حسب ظروفها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية. و الجزائر كأبي دولة في العالم المعاصر اهتمت بتنظيم الوظيفة العامة و كل ما يتعلق بالموظف العام منذ استقلالها . ففي سنة 1966 صدر أول قانون في ذلك هو الأمر رقم 133/66 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة ، ثم بعد ذلك صدر المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية. و أخيرا صدر في 2006 الأمر رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة .

و الملاحظ من خلال هذه القوانين المتعاقبة أن المشرع الجزائري لم يعطينا تعريفا واضحا و محدد للموظف العام و إنما قام بتحديد الخاضعين لأحكام قانون الوظيفة العامة . كما أن تغيير الأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و حتى القانونية في الجزائر أدى إلى تغيير مفهوم الموظف العام فيها. و هو ما نلمسه بصورة واضحة من خلال القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته .

و على هذا الأساس فإننا سنحاول دراسة الإشكالية التالية و هي :

ما هو مفهوم الموظف العام في الفقه وما هو موقف المشرع الجزائري من ذلك ؟

و ما هي طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة ؟ أي رابطة الأجير برب العمل ؟ أم تختلف عن ذلك ؟

للإجابة عن الإشكالية قسمنا هذا الموضوع إلى مبحثين رئيسيين :

المبحث الأول : تعريف الموظف العام .

المبحث الثاني : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة .



المبحث الأول : التعريف بالموظف العام .

سنتناول في هذا المبحث التعريف الفقهي للموظف العام (المطلب الأول) ثم التعريف التشريعي له (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : التعريف الفقهي للموظف العام .

يعرف الأستاذ محمد حامد الجمل الموظفون بأنهم : " هم عمال المرافق العامة " ³ . كما يعرفه الأستاذ مصطفى الشريف بأنه : " كل فرد يحصل على مرتب تلتزم، بدفعه إليه مباشرة الخزينة العامة " ⁴ . ويعرفه أيضا الأستاذ محمد رفعت عبد الوهاب بأنه : " كل من يعهد إليه بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بطريق مباشرة " ⁵ .

و تجدر الإشارة إلى أن هناك من الفقه من يقف على قصر اصطلاح الموظف على أولئك الذين يعينون بموجب مرسوم أو قرار و تعبير مستخدم على من عداهم ، كما أن هناك من التشريعات من لا تميز بين اصطلاح " موظف " و " مستخدم " كالتشريع المصري مثلا ⁶ .

و من خلال التعريفات السابقة و خاصة الأخير منها فإننا اعتمادا على المبادئ الفقهية و القضائية نرى أن فكرة الموظف العام تقوم على العناصر الآتية :

أولا : الخدمة الدائمة أو القيام بعمل دائم :

ومقتضى ذلك أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة فلا تكون استعانتها به عارضة . كما أن فكرة الدوام تنصرف إلى الوظيفة التي يشغلها الموظف الدائم ، فيكون الموظف الدائم هو الذي ينقطع لخدمة الدولة بتعيينه في وظيفة بصفة دائمة و مستقرة و ليس بصفة عارضة ⁷ . و المناط في دائمية الوظيفة (التي تضفي بدورها صفة الدائمة على الموظف) هو بحسب وصفها الوارد في الميزانية في سلك الدرجات الداخلة في الهيئة . لا أن يكون الموظف مثبتا أو غير مثبت . فإذا وصفت أي درجة بأنها مؤقتة أفقدت الموظف الذي يشغلها صفة الدائمة .

و مما تقدم يتضح أن الوظيفة الدائمة هي تلك التي ترد في جداول الوظائف المقررة للمصلحة و أن الوظيفة المؤقتة هي التي لم ترد بهذه الجداول .

و بذلك يتضح أن الموظف الدائم هو المعين في إحدى الدرجات المدرجة بجدول وظائف داخل الهيئة (أي المعين في إحدى الرتب - الأسلاك - التابعة للسلم الهرمي للإدارة الخاص بالدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري) .

أما المستخدم المؤقت فهو المعين في وظيفة مؤقتة لم ترد بجدول وظائف المصلحة أو بجدول الوظائف الدائمة . و لكن الدوام لا ينصرف أو لا يذهب إلى كيفية أداء الموظف لعمله فتلك مسألة تنظمها القوانين و اللوائح ، و قد يكون العمل يوميا أو بضع أيام في الأسبوع أو بضع شهور في السنة بحسب طبيعة العمل و لكن المعول عليه هو دوام الخدمة في مجموعها .

ثانيا : أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .

و هذا العنصر يقوم على دعامتين :



1 - فكرة المرفق العام : فالمرافق العامة لم تعد مقصورة على المرافق الإدارية بل وجد إلى جوارها أنواع أخرى أهمها المرافق التجارية و الصناعية .

و يجب الإشارة في هذا الصدد أن مجلس الدولة الفرنسي قد فرق بين عمال هذه المرافق . فأضفى صفة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه و الرئاسة و وظائف المحاسبين . أما باقي العمال فقد اعتبرهم أجراء و أخضعهم للقانون الخاص . و قد أقر المشرع الفرنسي في قانون سنة 1946 هذا القضاء⁸ . و هذا القضاء ينسجم مع القواعد القانونية التي تحكم المرافق الاقتصادية فهي تخضع لمزيج من قواعد القانون العام و القانون الخاص و قد مد القضاء الإداري ذلك إلى نطاق عمال تلك المرافق، فأخضع بعضهم للقانون العام و بعضهم الآخر للقانون الخاص .

أما القضاء الإداري في مصر فإنه لا يقر تلك التفرقة بين عمال المرافق التجارية و الصناعية سواء كانوا ينتمون إلى طائفة الموظفين ذوي المناصب الرئيسية أو ينتمون إلى طائفة صغار الموظفين⁹ . و لا يفوتنا في هذا الصدد أن نشير إلى أن المسلم به في فقه القانون الإداري أن موظفي المصالح العمومية ذات الصبغة التجارية و الصناعية التي تديرها الدولة لا تثبت لهم صفة الموظف العام إلا إذا قررت الحكومة ذلك و أدرجت وظائفهم في ميزانية الدولة العامة . و في هذه الحالة يخضعون للقوانين و التنظيمات المطبقة على موظفي الحكومة (الموظفون العموميون) . أما إذا لم تقر الحكومة اعتبارهم من الموظفين العموميين فإنها تملك وضع ما تراه من قواعد خاصة لمعاملتهم على أساس نظام قانوني لائحي أو تعاقدية حسبما تراه ملائما للمصلحة العامة .

2 - و يقابل تنوع المرافق العامة من حيث الطبيعة ، تنوعها من حيث طرق الإدارة . و لطريقة الإدارة أثرها في تحديد مركز عمال المرافق العامة . فلكي يكتسب هؤلاء العمال صفة الموظفين العموميين يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الإدارة المباشرة أو عن طريق المؤسسة العامة¹⁰ .

و يترتب على ذلك أن العاملين في مرفق عام يدار ليس عن طريق الأشخاص العامة مباشرة لا يعتبرون موظفين عموميين و من ثم لا يعتبر من قبيل الموظفين العموميين العاملون في مرفق عام يدار عن طريق نظام التزام أو امتياز المرافق العامة بما فيهم الملتزم نفسه¹¹ .

ثالثا : أن يعين الموظف في وظيفته من السلطة التي تملك تعيينه قانونا .

الفرد الذي يقحم نفسه في الإدارة دون تعيين يعتبر غاصبا و تصبح أعماله معدومة إلا في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظفين الفعليين أو الواقعيين .

على أنه يحدث أحيانا أن ترشح الإدارة بعض الموظفين لوظائف معينة ، ثم تعهد إليهم بتسليم العمل و ممارسة واجبات الوظيفة فعلا قبل صدور قرار التعيين . و مثل هذا المرشح لا يمكن اعتباره قانونا موظفا معينا في خدمة الحكومة ، و لو كان قد تسلم العمل فعلا في الفترة التي انقضت بين الترشيح و رفض التعيين، حتى و لو تقاضى بالفعل مقابلا عن عمله خلالها ، ما دام لم ينشأ في حقه المركز القانوني كموظف . وهو لا ينشأ إلا بأداة التعيين ممن يملكها .



وبالتالي فالعامل حتى يكتسب صفة الموظف العام يجب أن يلتحق بهذا العمل الدائم بأسلوب مشروع و ذلك بأن يتم تعيينه بقرار مشروع صادر عن السلطة المختصة بالتعيين¹² .

المطلب الثاني : مفهوم الموظف العمومي و موقف المشرع الجزائري منه .

سنتناول في هذا المطلب فكرتين مهمتين ، الأولى تتعلق بتطور مفهوم الموظف العمومي في التشريع الجزائري . ثم سنعرض لمسألة اختلاف مفهوم الموظف العمومي في كل من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (قانون إداري) ، و قانون الوقاية من الفساد و مكافحته (قانون جنائي) ، و محاولة معرفة أسباب هذا الاختلاف . و عليه سندرس كل فكرة في فرع خاص بها .

الفرع الأول : تطور مفهوم الموظف العمومي في التشريع الجزائري .

المسلم به أن دور المشرع لا يقف عند تعريف المواضيع التي يتناولها ، و إنما دوره يكمن في وضع أحكامها لها . ولكن إستثناء قد يعرف بعض المسائل إذا كان في التعريف أهمية كأن يحل خلاف فقهي في تعريف مسألة معينة أو أن التعريف له صلة ببعض الأحكام .

فالمشرع الجزائري من خلال تشريعاته المتتالية لم يعطينا تعريفا واضحا و محددًا للموظف العام . و إنما أشار إلى تحديد الخاضعين لأحكام قانون الوظيفة العامة . و نظرا لتغيير الأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و حتى القانونية في الجزائر أدى ذلك إلى تغيير مفهوم الموظف العمومي في هذا البلد .

أولا : تحديد مفهوم الموظف العمومي في الموائيق الوطنية .

– ميثاق الجزائر الصادر في أبريل 1964 :

بمناسبة الحديث عن إصلاح الوظيف العمومي، أشار ميثاق الجزائر إلى الموظف وأعطى له مدلولًا يغلب عليه الطابع الإيديولوجي (الاشتراكي) للدولة. حيث نص في أحد فقراته على "إن الموظف أداة للدولة، يجب أن يصير خادما للجماهير الكادحة. وإصلاح النصوص يجب أن يصحب بإعادة تربية سياسية تجعل من موظف الدولة صلة مع الجماهير و ليس سلطة فوقها"¹³.

– الميثاق الوطني الصادر في سنة 1976 :

أشار الميثاق الوطني و هو يتحدث عن الدولة و المواطن بأن: "...تدير الدولة الاشتراكية شؤونها على أساس احترام القوانين و تنفيذه... و من هنا يتحتم على أعوان الدولة و خاصة ممثلي السلطة أن يكونوا في مقدمة من يتصدى للدفاع عن القوانين... و أن يقوموا بوظائفهم في إطار الاحترام الصارم لحقوق المواطنين ومصالح الدولة..."¹⁴ . و واضح بأن هذه الفقرة تتحدث عن أعوان الدولة بصفة عامة سواء منهم الموظفين الدائمين(المرتبطون بالإدارة بعلاقة قانونية تنظيمية) ، أو الأعوان المتعاقدين أو الأعوان المؤقتين . سواء أعوان ينتمون إلى السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو السلطة القضائية .

ثانيا : تحديد مفهوم الموظف العام في الأمر رقم 133/66 (المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي) .



نصت المادة الأولى من هذا الأمر على أن الموظفين هم الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة ، الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة و المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، و الجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات حسب كفاءات تحدد بمرسوم.

و لا يسري هذا القانون الأساسي على القضاة ، و القائمين بشعائر الدين، و أفراد الجيش الوطني الشعبي¹⁵ . لقد كانت الإدارة الجزائرية غداة الاستقلال تعاني كثيرا من النقص الفادح في تعداد مستخدميها و في عدم حصول الكثير منهم على التكوين الضروري المتخصص ، الذي يؤهلهم للاضطلاع بمهامهم على أحسن وجه .

نتيجة لذلك صدر الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث كان اهتمام السلطة السياسية آنذاك منصبا على إصلاح و تطوير الإدارة العامة و التي من أهمها عنصرها البشري. فسميت هذه المرحلة بمرحلة الإصلاح و التكيف و هذا من أجل تحقيق الوحدة¹⁶ و الانسجام و الوضوح و التوازن لتقويم و تصحيح عيوب المرحلة السابقة¹⁷ .

و يتبين من هذا الأمر أن المشرع الجزائري كان متأثرا بالنموذج الفرنسي للوظيفة العمومية ، بحيث تبني نفس المبادئ التي كانت تحكم قانون الوظيفة العمومية الفرنسي. كالبنيان الهرمي و سلم الأسلاك و الرتب و الفصل بين الرتبة و الوظيفة . و لم يخرج بذلك عن منطق الوظيفة العمومية الفرنسية الليبرالية¹⁸ ، من حيث المنهج و الهدف سواء في مجال الحقوق أو الضمانات المقررة للموظفين.

فحسب المادة يعتبر موظفا كل شخص عين في منصب دائم و رسم (أو ثبت) في رتبة تابعة لسلم الهرمي الخاص بالإدارات المركزية و المصالح الخارجية و الجماعات المحلية و المؤسسات ذات الطابع الإداري التابعة لها . فكان هذا الأمر (ذو النزعة الليبرالية) بعيدا عن الأهداف و الغايات التي رسمها ميثاق الجزائر الصادر عام 1964 و التي تتلخص في بناء وظيفة عمومية متشعبة و متنورة بأفكار اشتراكية .

كذلك من الملاحظات الجديرة بالذكر أن المشرع من خلال هذا الأمر قد ميز بين ثلاث فئات من الأعوان العموميين¹⁹ :

- الموظفين وهم الذين تربطهم بالدولة (الإدارة) علاقة قانونية و تنظيمية .
- الأعوان المتعاقدين و هم يخضعون للقانون العام (الأمر 133/66 أحال إلى أن يتم تنظيم أحكامهم بموجب مرسوم) .

- الأعوان المؤقتين يخضعون للقانون الخاص .

ثالثا : تحديد مفهوم الموظف العام في المرسوم رقم 59/85 (القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية)²⁰ .

بقيت أحكام الأمر رقم 133/66 سارية المفعول إلى غاية صدور القانون رقم 12/78 القانون الأساسي العام للعامل . و أهم ما ميز هذا القانون هو تأثيره و تشعبه بأفكار و مبادئ الميثاق الوطني الصادر في سنة 1976 ، الذي كان يغلب عليه طابع التسيير الاشتراكي . فقد جاء ليفرض نفسه كإطار قانوني موحد يطبق على جميع العمال مهما كانت طبيعة



قطاع نشاطهم ، سواء أكان اقتصاديا أو إداريا²¹. ولقد أكد المشرع على ذلك في المادة الأولى منه و التي نصت على :
" أن هذا القانون يحدد حقوق العامل و الواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه " ²².

و تطبيقا لأحكام المادة 02 من القانون رقم 12/78 ، صدر المرسوم رقم 59/85 القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية ، بحيث حاول المشرع من خلال هذا القانون توحيد عالم الشغل ، سواء الذين يمارسون نشاطا اقتصاديا أو نشاطا إداريا . و نظامهم القانوني وذلك من حيث الحقوق و الواجبات دون تمييز بينهم . والعمل على إعادة تنظيم نظامهم القانوني و تطويره بغية الاستجابة لمتطلبات المجتمع ومقتضيات التنمية ، التي تتطلب حركة و مرونة أكثر في مجال التسيير و الإدارة .

ولقد بدأت مرحلة توحيد العمال هذه²³ في سنة 1978 (تاريخ صدور قانون رقم 12/78) لتستمر إلى غاية 1990²⁴ .

و لقد أثار هذا المرسوم مجموعة من التساؤلات و الإشكاليات على مستوى الفقه و القضاء . و منها هل جاء هذا المرسوم بديلا للأمر 133/66 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ؟

و إذا كان الأمر كذلك فلماذا لم يتم إلغائه نهائيا و استبداله بنص قانوني من نفس الدرجة و القيمة القانونية ؟
من الناحية القانونية ، المرسوم (وهو قرار تنظيمي) لا يمكن له أن يعدل أو يلغي الأمر و (نص تشريعي) ، لأن القانون لا يعدل أو يلغى إلا بقانون من نفس الدرجة و القيمة القانونية أو أعلى منه . أما المرسوم 59/85 فهو أدنى من الأمر 133/66 .

هذا فيما يخص الإشكالية التي أوجدها صدور المرسوم رقم 59/85 . أما عن مفهوم الموظف العام في هذا المرسوم فقد أشارت إليه المادة الخامسة منه إذ نصت على : " تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد إنتهاء المدة التجريبية تسمية الموظف ، ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة " .
و عليه لا يمكن تسمية الشخص بالموظف العام إلا بعد إجراء الفترة التجريبية و يثبت في منصبه .

و بالمقارنة بين القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 و المرسوم رقم 59/85 يتبين :

1- أن مرسوم 59/85 أصبح يستعمل مصطلح العامل بدلا من مصطلح الموظف أو العون المنصوص عليه سابقا في قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 (عمال الإدارات و المؤسسات العمومية بدل من الموظفين العموميين) . وكذلك استعمل عبارة تثبيت العامل في منصب عمله وهذا المصطلح الجديد الذي حل أيضا محل عبارة الترسيم الموظفة في القانون السابق .

2- أن المشرع الجزائري من خلال المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية حاول المزج بين المبادئ الأساسية للوظيفة العمومية و بين فلسفة عالم الشغل الجديدة القائمة على وحدة القانون المطبق على العامل .



3 — بالرغم من الفلسفة الجديدة التي أصبحت تنظم عالم الشغل في الجزائر . إلا أن المشرع الجزائري من خلال المرسوم رقم 59/85 لم يستطع التخلص من أهم المبادئ الأساسية التي جاء بها أمر 133/66 و المتمثلة في النظام المغلق للوظيفة العمومية القائمة على أساس المسار المهني بمختلف مراحله .

4 — لقد وسع مرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي من نطاق تطبيقه ، بحيث أصبح نطاق تطبيقه يشمل العديد من المؤسسات و الإدارات العمومية التابعة للدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و مصالح المجلس الشعبي الوطني و المجلس الأعلى للمحاسبة و الهيئات العمومية . و أخضع مستخدميههم لأحكام المرسوم 59/85 المطبق على مستخدمي السلطة التنفيذية²⁵.

و يرى جانب من الفقه أن السبب في تلك التوسعة في نطاق تطبيقه يعود إلى عدم اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات في تلك الفترة . و إلى تكريس مبدأ وحدة عالم الشغل و وحدة أنظمتها القانونية ، بحيث أعتبر قانون رقم 12/78(القانون الأساسي العام للعامل) إطارا قانونيا موحدًا لجميع العمال و النواة الأساسية لمرجعياته²⁶. فأصبحت أحكام هذا المرسوم تسري على كافة :

— الموظفين الإداريين و التقنيين العاملين في المؤسسات و الإدارات العمومية بكل أنواعها .
— القضاة مع مراعاة الأحكام التشريعية الخاصة بتعيينهم و حركة تنقلهم و انضباطهم و مسار حياتهم المهنية²⁷.
— كما أن القانون الأساسي العام للعامل نص في مادته 212 على أن أحكام القانون الأساسي للوظيفة العسكرية تستمد من هذا القانون .

— وإذا كانت المادة الثالثة من المرسوم 59/85 قد مدت و وسعت من نطاق تطبيق القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية بحيث أصبح يسري على كافة عمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، بالمقابل فإننا نجد أن المادة الأولى من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 كانت تستثني من نطاق سريان هذا القانون كل من رجال القضاء و الأئمة و رجال الجيش الوطني .

رابعاً: تحديد مفهوم الموظف العام في الأمر رقم 03/06 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²⁸ .
لقد جاء في بيان أسباب مشروع الأمر رقم 03/06 ، أن هذا القانون جاء في إطار عملية تحديث الدولة و تحقيق الحكم الراشد ليشكل إطارا قانونيا شاملا يسمح بتكريس مبادئ و أسس تأخذ بعين الاعتبار الحقائق الجديدة السائدة في الإدارة العمومية و كذا التحولات العميقة السياسية و المؤسساتية و الاقتصادية و الاجتماعية التي عرفتها البلاد في السنوات الأخيرة²⁹.

و حسب بيان الأسباب فإن أحكام الأمر 03/06 المصاغ ف 224 مادة تضمنت مبادئ و قواعد أكثر عصرة و أكثر مرونة مع بيئتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية بما يكفل إعادة الاعتبار إلى مكانة الوظيفة العمومية و دورها في المجتمع³⁰.



و يهدف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في 2006 إلى :

- تكييف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة (لاسيما و أن الموظف هو ممثل الدولة).
 - ضمان وحدة قطاع الوظيفة العمومية و انسجامه الكلي تجسيدا للدولة المستخدمة .
 - التشجيع على قيام إدارة محايدة و ناجعة و قادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين و التطور مع محيطها .
 - إعادة تركيز مختلف أسلاك الموظفين حول مهامها الحقيقية المتعلقة بالمرفق العام و السلطة العمومية .
- هذا و لقد أشار الأمر 03/06 إلى الموظف العام في الفقرة الأولى من المادة 04 منه على النحو التالي: " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري . الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته " .

و يتضح من هذه المادة أن المشرع وضع عدد من الشروط أو من العناصر التي يقوم عليها مفهوم الموظف العام و هي التي تكسبه هذه الصفة و تتمثل في :

- 1- التعيين : ويتم ذلك بموجب مرسوم أو قرار إداري صادر من السلطة المختصة قانونا بصلاحيات التعيين .
 - 2- الخدمة في مرفق عام : أي شغل وظيفة عمومية في إحدى المؤسسات و الإدارات العمومية التي تسري عليها أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 .
- و لقد أشارت المادة 02 من الأمر 03/06 في الفصل الأول الذي يحمل عنوان " مجال التطبيق " أن هذا القانون يطبق على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارات العمومية أي مجموع المرافق العامة . و تخضع هذه المرافق لأحكام و قواعد القانون الإداري و هو الأمر الذي يعطيها الحق في استخدام امتيازات السلطة العامة .
- و يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية :
- الإدارات المركزية في الدولة ، كالوزارات المتواجدة على المستوى المركزي .
 - المصالح غير الممركزة التابعة للإدارات المركزية في الدولة . و تتمثل في المديرية الولائية
 - الجماعات الإقليمية و هي البلديات الوليات .
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني .
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي .
 - المؤسسات العمومية التي يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .
- وتجب الإشارة في هذا الصدد أن الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الأمر 03/06 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نصت على عدم سريان أحكام هذا القانون على القضاة و المستخدمين العسكريين و المدنيين للدفاع الوطني و مستخدمو البرلمان .
- 3 - ديمومة الوظيفة : أي أن تكون الوظيفة دائمة و ذلك لضمان استمرارية خدمة المرفق العام و ديمومته .
 - 4 - الترسيم : هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت العون المتربص في رتبته .



الفرع الثاني: اختلاف مفهوم الموظف العام في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و قانون الوقاية من الفساد و مكافحته³¹ .

لقد أشرنا سابقا إلى المادة 04 من الأمر رقم 03/06 التي حاول من خلالها المشرع تحديد مفهوم الموظف العمومي . أما تعريف الموظف العام في القانون رقم 01/06 (قانون الوقاية من الفساد و مكافحته) فجاء في المادة 02 على النحو الآتي : " يقصد بالموظف العمومي في مفهوم هذا القانون :

1 - كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيًا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء أكان معينًا أو منتخبًا دائمًا أو مؤقتًا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته .

2 - كل شخص آخر يتولى و لو مؤقتًا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر و يساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية .

3 - كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقًا للتشريع و التنظيم المعمول بهما " . لقد حرص المشرع الجزائري منذ البداية على تمييز مفهوم الموظف العام في قانون الجزائري عن مفهومه في القانون الإداري . فلم بأخذ الأمر رقم 156/66 المتعلق بقانون العقوبات بالمفهوم التقليدي للموظف ، حيث نصت المادة 149 منه على ما يأتي : " يعد موظفًا في نظر القانون الجنائي كل شخص تحت أية تسمية، و في نطاق أي إجراء يتولى و لو مؤقتًا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر و يساهم بهذه الصفة في خدمة الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة أو مرفق ذي منفعة عامة " . متأثرًا في ذلك بالاجتهاد القضائي الفرنسي الذي عمد على توسيع مفهوم الموظف العمومي في المجال الجزائري .

و بعد مقارنة مفهوم الموظف العام في قانون الوظيفة العامة (أمر 03/06) و مفهومه في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته (القانون رقم 01/06) يتبين الملاحظات التالية :

- توضع العناصر التي يقوم عليها المفهوم التقليدي للموظف العام³² موضع الاعتبار في مجال القانون الإداري (قانون الوظيفة العامة) ، أما في مجال القانون الجنائي (قانون الوقاية من الفساد) فإن المشرع أو الفقه قد يضيف على مدلول الموظف معنى أوسع من معناه في القانون الإداري .

و عليه فقد جرى القضاء الجنائي على تفسير الموظف تفسيرًا واسعًا بحيث تشمل كل موظف أو مستخدم و كل شخص مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح العامة التي تستمد سلطتها من الحكومة سواء كان ذلك بأجر أو بغير أجر .

- وفي اعتقادنا أن السبب في اختلاف مفهوم الموظف العام بين القانونين اختلافهما من حيث الهدف و الغاية . فالغاية التي يتوخاها المشرع من قانون العقوبات (قانون مكافحة الفساد) هي حماية المجتمع و مصالحه من المفسدين و تتمثل هذه الحماية في سرعة معاقبة الجاني الذي أخل بأمنه و نظامه . فقواعده إذن موجهة ضد الجاني فاهتمت أكثر بتجرمه و



إقرار مسؤوليته الجنائية و تحديد العقوبة المناسبة . فالوظيفة العامة في قانون مكافحة الفساد هي التي تحول صاحبها اشتراكا أيا كان في أداء السلطة العامة .

أما الغاية التي يسعى لتحقيقها المشرع من قانون الوظيفة العامة و هي التوفيق بين المصالح الخاصة للموظفين (توفير الضمانات القانونية لهم و حماية حقوقهم) و مقتضيات سير المرافق العامة بانتظام و استمرار³³ . و لذلك تناول المشرع كل ما يتعلق بالموظف العام من حقوق و واجبات و نظام تأديبي و كل ما يتعلق بمساره المهني و طرق ترقيته . و لذلك اهتم أكثر من غيره بتحديد من هو الموظف و وضع عدد من الشروط التي بدونها لا يكسب الشخص صفة الموظف العمومي . لذلك كان مفهومه في هذا القانون مختلفا و أكثر ضيقا عنه في قانون مكافحة الفساد .

– أخيرا نقول أن المنازعات المتعلقة بالموظفين (حسب المعنى التقليدي له في قانون الوظيفة العامة) من اختصاص القضاء الإداري ، أما الدعاوى المرفوعة ضد الموظف العام (حسب المعنى الموضوع له في قانون مكافحة الفساد) فهو من اختصاص القضاء الجنائي (القضاء العادي) .

المبحث الثاني : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة .

ينقطع الموظف العام لخدمة الشخص الإداري العام في مقابل مزايا مادية وأدبية تحققها له الإدارة . فما هي طبيعة الرابطة التي تنظم علاقة الموظف بالدولة ؟ أهى رابطة الأجير برب العمل ؟ أم تختلف عن ذلك ؟

لقد أثار الموضوع جدلا طويلا في الماضي سواء في الفقه والقضاء . ولكنه حسم الآن في فرنسا و في الجزائر بصورة واضحة (بأنها علاقة تنظيمية طبقا للقوانين)³⁴ . وعليه سنعرض أولا للأراء الماضية في هذه المسألة ثم نخطط بالحلول المقررة في الوقت الحاضر . ولقد تطور الرأي في هذا الموضوع على النحو التالي :

المطلب الأول : تكييف العلاقة على أنها رابطة تعاقدية .

الفرع الأول : علاقة تعاقدية في نطاق القانون الخاص :

كان القانون المدني يحكم معظم موضوعات القانون الإداري³⁵ ، ومن ثم فقد كان من الطبيعي أن تكييف العلاقة بين الموظف والدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية العامة ، على أنها من روابط القانون الخاص تخضع لقواعد القانون المدني³⁶ . وبالتالي فقد اعتبر الموظف في مركز تعاقدية في علاقته مع الإدارة . و وصف العقد الذي يربطه بالإدارة ، بأنه عقد وكالة ، إذا كان العمل المنوط بالموظف عملا ذهنيا . وعقد عمل (إجارة أشخاص) ، إذا كان عمل الموظف هو مجرد عمل مادي³⁷ . فأعتبر الموظف كأى أجير لدى رب العمل ، يلتحق بعمله بعد اتفاق مع الإدارة في نظير أجر معلوم . ولكن ظهور المبادئ والنظريات التي تقوم عليها مبادئ القانون الإداري (نظرية المرفق العام ونظرية السلطة العامة) أدى بالفقه والقضاء إلى العدول عن التكييف السابق التي تكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها تعاقدية :

1 – فمن الناحية الشكلية : فان العقود تحتاج إلى مناقشات ومفاوضات لتحديد شروطها ، ومثل هذه المفاوضات لا وجود لها في تعيين الموظفين العموميين . ذلك أن تعيين موظف يتم وينتج آثاره بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف.



2 - ومن الناحية الموضوعية : فإن الرابطة التعاقدية في نطاق القانون الخاص ، يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ شريعة المتعاقدين. أما رابطة الموظف بالإدارة فلا وجود لهذا المبدأ فيها . بحيث تستطيع الإدارة بما لها من سلطات أن تمس بمركز الموظف ، وتعديل فيه دون شرط موافقة أو رضا الموظف نفسه .

الفرع الثاني : علاقة تعاقدية في نطاق القانون العام .

لما كانت مقتضيات الصالح العام لا تتفق وقاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " ، التي تحكم عقود القانون الخاص . فقد حاول بعض الفقهاء ومعهم في ذلك القضاء في فرنسا ، إرجاع العلاقة بين الموظف والإدارة إلى عقد من عقود القانون العام³⁸ . لأن هذه العقود تخول الإدارة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها ، لتحقيق الصالح العام . بحيث لا تقيدها اعتبارات العقد شريعة المتعاقدين كما هي مطبقة في القانون الخاص .

ولكن رغم هذه الحقيقة فإن عقود القانون العام ، هي عقود ملزمة للإدارة ، كما هي ملزمة للأفراد. ولا تستطيع الإدارة أن تتحرر من التزاماتها كيفما أرادت ، بل إن تحررها من التزاماتها التعاقدية مشروطة بقيود ، أهمها تغير الظروف التي تم في ظلها التعاقد . وكذلك تلتزم الإدارة باحترام التوازن المالي للعقد . ومخالفة الإدارة لهذه القيود ، يخضع لرقابة القضاء ، ويخول المتعاقد معها حق طلب فسخ العقد .

المطلب الثاني : تكييف العلاقة بأنها علاقة تنظيمية طبقا للقوانين والتنظيمات (مركز نظامي أو قانوني) .

نظرا لقصور النظرية التعاقدية اتجاه الفقه والقضاء في فرنسا والجزائر إلى أن علاقة الموظف بالدولة لا تستند إلى أي عقد وإنما هي تجذ أساسها في القوانين واللوائح التي تنظم شروط هذه العلاقة مسبقا وتحدد حقوق وواجبات الموظفين عموما. لم يعد تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة يقوم على أساس الفكرة التعاقدية بل حلت محلها فكرة المركز القانوني أو النظامي للموظفين و بهذا المعنى أخذ كل من المشرع الفرنسي³⁹ و المشرع الجزائري⁴⁰ .

وهناك عدة نتائج هامة تترتب على اعتبار علاقة الدولة بالموظف العام علاقة تنظيمية ولائحية و ليست علاقة تعاقدية:

1 - أن الوظائف تنشئها القوانين فتحدد حقوقها وواجباتها بصرف النظر عن شاغلها و ما قبول الموظف إلا مجرد خضوع لأحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها و يكون قرار التعيين عملا شرطيا يتضمن إسناد المركز الوظيفي كما حددته القوانين و اللوائح إلى الموظف المعين .

2 - إن من حق الدولة (الإدارة) أن تعدل في أي وقت القوانين و اللوائح التي تنظم المركز القانوني للموظفين بدون قبولهم أو رضائهم و لا يستطيع أي موظف معارضة هذا التعديل أو التمسك بحق مكتسب في الإبقاء على النظام القانوني السابق الذي عين في ظلله . فطالما أن التعديل موضوعي و عام في نظم التوظيف فهو جائز بلا قيود و لو تضمن ذلك حرمان الموظفين من بعض الامتيازات . و لكن لا يجوز المساس بمركز موظف معين بقرار فردي بدون تعديل عام ، لأن في ذلك مخالفة لمبدأ المساواة و غير مشروع أيضا لمخالفته القوانين المنظمة للوظيفة العامة ، و يكون القرار بالتالي قابلا للإلغاء أمام القضاء الإداري .



3 — إن القرارات التي تصدرها الإدارة في شأن الموظفين كقرارات التعيين و الترقية و النقل و إنهاء الخدمة هي قرارات إدارية . فهي من ناحية تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة و دون مشاركة أو قبول من الموظف المعني ، و من ناحية ثانية هي تخضع للطعن بالإلغاء كأى قرار إداري ، فهي تنتمي لقضاء الإلغاء و ليس من دعاوى العقد التي تنتمي للقضاء الكامل .

4 — نظرا لأن مركز الموظف هو مركز تنظيمي يستند مباشرة إلى القوانين و اللوائح و لا يستند إلى عقد . فإنه ينتج عن ذلك عدم جواز و عدم صحة ، أي اتفاق مسبق بين الإدارة و الموظف على خلاف القواعد التي قررتها القوانين و اللوائح الوظيفية . فهذه الاتفاقات باطلة بطلانا مطلقا لمخالفتها قواعد أمره متعلقة بالنظام العام .

5 — أخيرا ينتج عن كون مركز الموظف العام مركزا تنظيميا و ليس تعاقديا ، أنه لا يجوز للموظفين الإضراب⁴¹ أو الامتناع عن العمل حتى و لو كان هناك إجراءات غير مشروعة إتخذتها الإدارة ضد الموظف لأن سبيل الاعتراض عليها لا يكون بالامتناع عن العمل و إنما بالالتجاء إلى القضاء . أما الامتناع عن العمل فهو تصرف يخالف القوانين و اللوائح التي حددت واجبات الموظف .



الخاتمة :

إن التطور الذي عرفه مفهوم الموظف العام في التشريعات الجزائرية المختلفة، كان نتيجة الاختلاف الإيديولوجي والفلسفي الذي ميز كل مرحلة مرت بها البلاد. إضافة إلى تغيير موقفها من مسألة التدخل في إدارة الاقتصاد (النشاط الاقتصادي) أدى كل ذلك إلى حتمية إعادة النظر في مفهوم الموظف العمومي . فلم يكن هناك تعريف ثابت للموظف العام و في تحديد نطاق تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية. وهذا بسبب تغيير الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية.

و لقد أضيف الأمر رقم 133/66 - القانون الأساسي للوظيفة العمومية و هو أول قانون عرفته البلاد بعد الاستقلال نظم الوظيفة العامة - صفات الوحدة و الانسجام و الوضوح و التوازن التي كانت مفقودة قبل سنة 1966 . إلا أن أهم مشكلة عرفها هذا الأمر المتأثر بالقانون الفرنسي أنه كان ذو نزعة ليبرالية و أريد تطبيقه في بيئة ليست لها أي صلة بهذه الإيديولوجية . فكان بعيدا عن الأهداف و الغايات التي رسمها ميثاق الجزائر الصادر عام 1964 و التي تتلخص في بناء وظيفة عمومية متشعبة و متنورة بأفكار اشتراكية.

فبقيت أحكام هذا الأمر سارية المفعول إلى غاية صدور القانون رقم 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعمل المتشعب بأفكار و مبادئ الميثاق الوطني الصادر سنة 1976 الذي غلب عليه طابع التسيير الاشتراكي و الذي جاء ليفرض نفسه كإطار موحد يطبق على جميع العمال مهما كانت طبيعة قطاع نشاطهم. سواء أكان اقتصاديا أو إداريا. و تطبيقا لأحكام المادة 02 من القانون رقم 12/78 صدر في سنة 1985 المرسوم رقم 59/85 القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية . و أهم ما ميز أحكام هذا المرسوم أن المشرع من خلاله حاول الجمع بين مفهوم الموظف و العامل . فأصبحت تسمية العامل هي المصطلح المستخدم في هذا المرسوم بدل من عبارة الموظف. و هي تطلق على جميع العمال مهما كانت طبيعة نشاطهم سواء أكان اقتصاديا أو إداريا. و كذلك تميز بتوسيع نطاق تطبيق أحكامه .

ومع مرور الوقت تأكدت محدودية العمل بأحكام المرسوم رقم 59/85 ، و عجز النظام القانوني المطبق على أعوان الدولة عن مواكبة التطور. ففشلت محاولات توحيد عالم الشغل من خلال نظامها القانوني دون أن تراعي خصوصية كل قطاع و ضرورة تنظيمه بأحكام تشريعية خاصة ، مما أثار سلبا على مكانة و دور الوظيفة العمومية في المجتمع . و تعذر عليها مواكبة التطور و التكيف مع المقتضيات الجديدة حتى تخرج الإدارة من مأزقها و تجعلها متصالحة مع المتعاملين معها كإدارة خدمات .

إن الوظيفة العمومية كقطاع حيوي للدولة أصبحت تعاني أكثر من أي وقت مضى من فراغ قانوني و تنظيمي محكم بسبب النظرة الوهمية الضيقة الموحدة لعالم الشغل و بين مفهوم الموظف و العامل التي أراد أنصارها فرضها على الواقع دون مراعاة خصوصيات مختلف فروع قطاعات النشاط المتنوعة لعالم الشغل . فأصبح الموظف مرتبط أكثر بعالم الأجراء بدلا من تعزيز مركزه الأصلي و مكانته في المجتمع كمؤتمن على مصالح الدولة .

ونظرا لكل هذه الاعتبارات ، فقد استلزم على المشرع الجزائري أن يعيد النظر في قانون الوظيفة العمومية و هو ما تم فعلا بحيث قام بإصدار الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في سنة 2006، و جاء في بيان أسباب مشروع هذا النص أن هذا الأخير جاء في إطار عملية تحديث الدولة و تحقيق الحكم الراشد و يأخذ بعين



الاعتبار الحقائق الجديدة السائدة في الإدارة العمومية وكذا التحولات العميقة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية والتي عرفتها البلاد في السنوات الأخيرة .

هذا فيما يخص تطور مفهوم الموظف العمومي في التشريع الجزائري ، أما عن طبيعة علاقته بالدولة (الإدارة) فموقف المشرع الجزائري كان محددًا منذ البداية ف جاء في المادة 07 من الأمر 03/06 أن " يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية " . و هو نفس موقفه في الأمر رقم 133/66 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فهي علاقة لا تشبه العلاقة بين العامل (الأجير) و رب العمل أو المؤسسة المستخدمة في القطاع الاقتصادي. فعلاقة الموظف العمومي بالإدارة في الجزائر هي علاقة قانونية تنظيمية تحكم حياته المهنية المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة و مستمرة وفق مخطط تسيير يحكم مساره المهني . و كون هذه العلاقة علاقة قانونية تنظيمية ما هو إلا نتيجة من نتائج النظام المغلق للوظيفة العمومية المطبق في الجزائر القائم على أساس المسار المهني بمختلف مراحلها .

الهوامش :

¹ موضوع عمال المرافق العامة يهتم بدراسته كل من فقه القانون العام و علم الإدارة العامة . فيدرسه فقه القانون العام من الناحية القانونية بينما يهتم علم الإدارة العامة بالجوانب الفنية التي تكفل أداء العمل الحكومي على أفضل نحو ممكن.

² سنه أحمد : " حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري " ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم الإدارية ، بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2006/2005 ، ص 06 .

³ محمد حامد الجمل : الموظف العام فقها و قضاء ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، مصر ، 1969 ، ص 35

⁴ مصطفى الشريف : أعوان الدولة ، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 1981 ، ص 21 .

⁵ محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ و أحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2005 ، ص 356 .

⁶ / أنظر المادة 02 من القانون رقم 46 الصادر سنة 1946 المتعلق بنظام العاملين المدنيين .

⁷ / محمد رفعت عبد الوهاب : نفس المرجع ، ص 356 .

⁸ ينص قانون التوظيف في فرنسا (قانون سنة 1946) في مادته الأولى على أنه لا ينطبق على العمال .

⁹ / حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر في 1953/03/08 .

¹⁰ / هذه الفكرة أشار إليها الأستاذ محمد رفعت عبد الوهاب بمناسبة تعريفه للموظف العام الذي أشرنا إليه في المطلب الخاص بالتعريف الفقهي للموظف الفقهي " ...أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر " .

¹¹ / محمد رفعت عبد الوهاب : المرجع السابق ، ص 358 .

¹² / محمد رفعت عبد الوهاب : نفس المرجع ، ص 359 .

¹³ / ميثاق الجزائر ، اللجنة المركزية للتوجيه ، جبهة التحرير الوطني ، الجمهورية الجزائرية ، أفريل ، 1964 ، ص 117 .

¹⁴ الميثاق الوطني ، المعهد التربوي الوطني ، حزب جبهة التحرير الوطني ، الجمهورية الجزائرية ، 1976 ، ص 79 .

¹⁵ / الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02/ جوان 1966 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر عدد 46 .



16 / تميزت المرحلة التي سبقت صدور الأمر 133/66 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بصدور قوانين أساسية خاصة تحكم كل قطاع على حدى لذلك جاء هذا الأمر مبدأ جديد و هو مبدأ الوحدة وذلك يعني أن تخضع جل القطاعات للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

17 / سعيد مقدم : الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 ، ص 118 .

18 / عرفت المادة 01 من القانون الفرنسي الصادر في 1946/10/19 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية الموظف العمومي بأنه : " يسري هذا القانون على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة و يشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة و في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات العامة القروية التابعة أو الملحقة بالدولة " . و هذا التعريف هو نفسه الذي ذكره المشرع الفرنسي في القانون رقم 244 /59 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية. كما أن هذا القانون لا يسري على أعضاء السلك القضائي و أفراد السلك العسكري، والعاملين في الإدارات و الخدمات و المؤسسات العامة للدولة، ذات الطابع الصناعي و التجاري.

19 / هاشمي خرفي : الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع : الجزائر ، 2010 ، ص 97 .

20 / المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 03 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية ، ج ر عدد 13 .

21 / رشيد حباني : دليل الموظف و الوظيفة العمومية ، دار النجاح للكتاب ، طبع المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار، الجزائر ، 2012 ، ص 12 .

22 / القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05/08/1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ج ر عدد 32 .

23 سعيد مقدم : الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، المرجع السابق ، ص 137 .

24 / تاريخ إلغاء سريان هذا القانون بموجب القانون رقم 11/90 (إلغاء سريانه على القطاع الاقتصادي و علاقات العمل الفردية الأخرى و استمرار سريانه على قطاع الوظيفة العمومية إلى غاية صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أمر رقم 03/06) .

– القانون رقم 11/90 المؤرخ في 21/04/1990 المتعلق بعلاقات العمل ج ر عدد 17 .

25 / سعيد مقدم : الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، المرجع السابق ، ص 141-142 .

26 / سعيد مقدم : نفس المرجع ، 142 .

27 / أصبح القضاة يتمتعون ابتداء من سنة 1990 بقانون أساسي خاص يحكم مساهم المهني .

28 / الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/ يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج ر عدد 46 .

29 / تمثل هذه التحولات العميقة التي عرفها المجتمع الجزائري في التخلي عن الإيديولوجية الاشتراكية و نظام الحزب الواحد و التوجه واعتناق الفكر الرأسمالي و اقتصاد السوق و تبني نظام التعددية الحزبية ، و تكرست هذه الأفكار و التوجهات الجديدة من الناحية القانونية بصدور دستوري 1989 و 1996 .



³⁰/ رشيد حبابي : دليل الموظف و الوظيفة العمومية ، المرجع السابق ، ص 14 .

³¹ قانون رقم 01/06 مؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ج ر عدد

– لقد أفرد المشرع الجزائري جرائم الفساد بمختلف صورها بنص خاص يحكمها و هو القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته . علما أنه قبل صدور هذا القانون ، كان منصوص على هذه الجرائم (جرائم الفساد) في المواد من 119 إلى 134 من الأمر رقم 156/66 مؤرخ في 1966/07/08 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم بالأمر رقم 74/69 المؤرخ في 1969/09/16 المتمم بالأمر رقم 47/75 المؤرخ في 75/07/17 . و بعد صدور القانون رقم 01/06 ألغت المادة 71 منه المواد المذكورة من الأمر رقم 156/66 .

³² / العناصر التي يقوم عليها المفهوم للموظف العام القيام بعمل دائم ، العمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، يعين من السلطة التي تملك تعيينه قانونا .

³⁴ / و المثل البارز لتأكيد هذا الرأي الاعتراف للموظفين بحق الإضراب و في نفس الوقت تقييده بعدد من الشروط .

³⁵/ محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ و أحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 364 .

³⁶ / في الوقت الذي كان فيه القانون المدني هو الشريعة التي تطبق على الأفراد و على الإدارة أيضا .

³⁷/ محمد رفعت عبد الوهاب : نفس المرجع ، ص 364 .

³⁸ / محمد رفعت عبد الوهاب : نفس المرجع ، ص 364 .

³⁹ / حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 07/ أغسطس سنة 1909 في قضية " Winkel " بخصوص تبرير حق الإدارة في فصل الموظفين الذين يلجؤون إلى الإضراب دون حاجة إلى الالتجاء إلى الطريق التأديبي على أساس " أن الموظف و قد لجأ إلى الإضراب يكون قد أحل بعقد القانون العام الذي يربطه بالإدارة و بالتالي ليس له أن يطالب بالضمانات التي يخولها ذلك العقد " .

⁴⁰ / راجع المادة 05 من قانون التوظيف الفرنسي الصادر سنة 1946 .

⁴¹/ تنص المادة 07 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يونيو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على : " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية " ، ج ر عدد 46 .

⁴² / الحق في الإضراب .