

جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم: علوم التسيير

التخصص: تسيير الموارد البشرية

السنة الثانية ماستر

## القانون الأساسي للوظيفة العمومية

المحور الأول: مفهوم الوظيفة العمومية

أستاذ المادة: عبد الرحمن بن جيلالي

السنة الجامعية: 2024 - 2025

## تمهيد:

نصت معظم الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حق للمواطنين، وهذا الحق يتمتعون به على قدم من المساواة، و ذلك ما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1791، والذي أكد في نصوصه على حق التوظيف والمساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة حسب قدراتهم دون أي تمييز بينهم. وبتزايد حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق الدولة والتي ادت إلى توسيع نشاطها، والذي كان مقصورا على الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء، بحيث توسع ليشمل جميع مجالات الحياة اليومية للمواطن، والذي ازدادت مطالبه خاصة في ظل النظريات الايديولوجية ذات المضمون الاشتراكي والاقتصاد الموجه. وهو ما كان له أثر كبير في تغيير وظائف الدولة في ظل المطالب المتزايدة يوما بعد يوم.

وهو ما أدى إلى خلق وظائف جديدة لتلبية رغبات المواطنين الذين أصبحت الوظيفة العمومية جزء من حياتهم، وبذلك أصبح الموظف لا غنى عنه بداية من تاريخ مولده وتسجيله في سجلات الحالة المدنية من قبل موظف عمومي، وانتهاء بوفاته. أي أن دخوله معترك الحياة وخروجه منها وما بينهما من تعاملات مع الإدارة طوال فترة حياته يؤديها شخص بصفة رسمية، حتى تترتب عليها الآثار القانونية، وها الشخص هو الموظف العمومي.

ويمكن القول أن الدولة أصبحت تعادل الموظف العام، وأصبح هذا الأخير هو رأسها المفكر والمدبر، ومرآتها المعبرة، وساعدها المنفذ لقراراتها ومراسيمها وكل القوانين التي تجسد لها هيمنتها وضمان صمودها. وهذا ما جعل الوظيفة العمومية في الجزائر تتطور منذ الاستقلال إلى غاية الوقت الحالي، فبعد الاستقلال صدر القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي نص على تمديد العمل بالقوانين الأساسية الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية.

بحيث لم يكن في وسع الحكومة المؤقتة آنذاك أن تفكر في الإصلاح الإداري، فالإدارة لم تكن قد تهيأت بعد لتحقيق هذا الإصلاح، وذلك لعدم وجود العناصر الفنية اللازمة في هذا المجال، ولم يكن هناك من الموظفين العموميين الجزائريين سوى عدد محدود من الشباب حديث الخبرة الذي جرى توظيفه على وجه السرعة، ولم يكتمل فيه تأهيلهم لممارسة مسؤولياتهم الجديدة، وقد كفوا بتطبيق التشريعات الفرنسية الكثيرة والمعقدة بالنسبة لهم، مما أدى إلى تفشي البيروقراطية في أعمال الوظيفة العامة.

وبذلك كان على الجزائر أن تسد الفراغ الناجم عن رحيل المستعمر الفرنسي، والعمل على استقرار سير المرافق العامة و عدم توقفها، وكذا مواجهة و تلبية متطلبات الشعب من الخدمات، بعد أن ترك موظفوا وعمال المستعمر هذه المرافق، فصدر أول قانون جزائري للوظيفة العامة في 02 /06/ 1966 وهو الأمر 133/66

الذي كان يهدف إلى الدوام والإستقرار للعلاقة القائمة بين الموظف والإدارة التي لا يحكمها قانون العمل وإنما يحكمها القانون العام للتوظيف العمومي، وكان مستمدا من القانون الفرنسي.

ولقد تم تنظيم شؤون الموظفين في الجزائر بمجموعة من القوانين المتعاقبة تتمثل أساسا في الأمر 133/66 وهو اول قانون أساسي للتوظيفة العمومية، ثم القانون رقم 12/78 والمتمثل في القانون الأساسي للعامل، المرسوم رقم 59/85 المتضمن القواعد القانونية النموذجية التي تطبق على عمال المؤسسات والإدارات العمومية، ثم الأمر رقم 03/06 والمتمثل في القانون الحالي للتوظيفة العمومية والذي حدد القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم. وبذلك ما المقصود من التوظيفة العمومية؟ وكيف نظمه المشرع الجزائري؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذا الملخص إلى المحاور الآتية:

المحور الأول: مفهوم التوظيفة العمومية.

المحور الثاني: التوظيفة العمومية في الجزائر

المحور الثالث: شروط التوظيف وكيفية الالتحاق بالتوظيفة

المحور الرابع: حقوق وواجبات الموظف العمومي

المحور الخامس: الوضعيات القانونية الأساسية للموظف

المحور السادس: النظام التأديبي في التوظيفة العمومية

المحور السابع: الهيكل المركزي للتوظيفة العمومية

المحور الثامن: هيئات التوظيفة العمومية

المحور التاسع: الأسلاك المشتركة

## المحور الأول:

### مفهوم الوظيفة العمومية

عبارة الوظيفة العمومية الموجودة في القانون الجزائري مأخوذة من النظام الفرنسي *fonction public*، وهذه الفكرة حديثة النشأة في فرنسا، إذ لم تكن تستعمل قبل الحرب العالمية الثانية، وقد أريد بها التعبير عما ترمي إليه الخدمة المدنية التي كانت معروفة عند البريطانيين.

وبذلك فالوظيفة العمومية معنيين، معنى شكلي ومعنى موضوعي:

أما **المعنى الشكلي**: فيقصد به مجموعة الموظفين اللذين يضطلعون بالوظيفة الإدارية، وأن الوظيفة العمومية هي عبارة عن مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة الإدارية التي يتعين أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة ومستمرة خدمة للصالح العام.

ويقصد **بالمعنى الموضوعي**: النشاط الذي يضطلع به الموظفون العموميون سواء تعلق الأمر بتنظيم هذا النشاط من تحليل الوظائف وتقييمها، أو من حيث الهدف المسطر من طرف الدولة، وهو الحصول على أفضل النتائج في أقرب وقت وبأقل التكاليف.

### أسس الوظيفة العمومية:

تقوم الوظيفة العمومية على أساسين:

1- الأساس الشخصي: يسود هذا الأساس الدول الأوروبية، ومفاده ان الوظيفة العمومية مهنة يتفرغ لها الموظف العمومي ويكرس لها حياته إلى أن يتوفى أو يتقاعد أو يستقيل. وفي ظل هذا النظام تتميز الوظيفة العمومية بالاستقرار والدوام. وطبق هذا المفهوم في أغلب دول العالم ومنها الجزائر، انجلترا، وركيزته الأساسية هي الموظف شاغل الوظيفة العمومية.

2- الأساس الموضوعي: يقوم هذا الأساس على مبدأ الوظيفة، أي ان العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات، وما يتطلبه من مؤهلات، فالوظيفة لا الموظف هي محل عناية واهتمام. والوظائف العمومية في ظل النظام الموضوعي تقوم على أساس التخصص الدقيق، وأنها وظائف مؤقتة وليست ثابتة ومستقرة، إذ يرتبط مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها.

## المحور الثاني:

### الوظيفة العمومية في الجزائر

#### أولاً: المراحل التي عرفت الوظيفة العامة في الجزائر

عرفت الجزائر أول نظام للوظيفة العمومية في فترة الاستعمار الفرنسي بتاريخ 19 أكتوبر 1946، والذي أقرت فرنسا امتداد تطبيقه إلى الجزائر مع بعض الاستثناءات، عنصرية أكثر منها إدارية، لأن الوظيفة العمومية في تلك الفترة لم تكن مفتوحة للجزائريين.

وبعد الاستقلال مباشرة عرفت الجزائر فراغا كبيرا في مختلف الوظائف العامة بعد رحيل الموظفين الأوروبيين و صعوبة استخلافهم بموظفين جزائريين، وهذا ما دفع بالحكومة المؤقتة باتخاذ إجراءات مستعجلة لسد هذا الفراغ و ضمان الحد الأدنى للسير الحسن للخدمة العمومية، حيث فتحت باب التوظيف أمام كل من يحسن القراءة و الكتابة دون انتقاء بموجب الأمر 503/62 المحدد لإجراءات تسهيل الالتحاق بالوظيفة العامة، كما أصدرت الأمر رقم 01/62 المتعلق بإدماج الموظفين الذين عزلوا من مناصبهم بسبب مشاركتهم في حرب التحرير الوطني، و الأمر رقم 40/62 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية ضمن الإطارات الجزائرية.

وفي شهر سبتمبر 1965 قامت الحكومة الجزائرية بتشكيل لجنة وزارية مشكلة من وزارة الداخلية باعتبارها الوصية على الوظيفة العمومية آنذاك، ووزارة المالية، اسندت لها هذه المهمة. وبذلك، وفي عام 1966 تم إصدار أول تشريع جزائري يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية وهو الأمر 66-133.

وقد احتوى هذا القانون على المبادئ العامة للوظيفة العمومية في الجزائر، كما ارتكز على عدة قواعد منها:

**1/ مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية:** و الذي يتحقق من خلال مبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظيفة العامة، أي حق الجميع في ممارسة الوظيفة العمومية مادام يتوفر فيهم شروط الجدارة و لم يكن سلوكهم مخالفا لمصالح الثورة و الوطن من خلال الحرب التحريرية. و يتجسد هذا المبدأ على المستوى الداخلي في حق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية بواسطة اللجان المتساوية الأعضاء، وعلى المستوى الخارجي في تبني طرق للتوظيف ( المسابقة و الامتحان المهني) و ضمان تكوين المترشحين وتحسين معارفهم من خلال إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964 مهمتها إعداد وتأهيل الإطارات العليا و مراكز للتكوين الإداري سنة 1968 بهدف تكوين إطارات التحكم و التنفيذ.

**2/ مبدأ التزام الوظيفة العمومية تجاه السلطة السياسية:** من خلال مطالبة الموظف باتخاذ موقف واضح تجاه الأهداف السياسية للدولة لذلك هو ملزم باحترام سلطة الدولة وفرض احترامها، ومن النتائج المترتبة

على هذا المبدأ ترك التعيين في الوظائف العليا للسلطة السياسية و تدخل حزب جبهة التحرير الوطني في إعداد قائمة ممثلي الموظفين في مختلف الأجهزة الإدارية.

3/ مبدأ استقرار الوظيفة العمومية: والذي يعد أهم شرط يربط الموظف بالإضافة ارتباطا وثيقا يجعله يكرس حياته المهنية في خدمتها.

ثانيا: الوظيفة العامة في الجزائر في ظل الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية حدد الأمر 06-03 القواعد القانونية الأساسية التي تطبق على الموظف العام وكذا وضع المبادئ والضمانات الأساسية في إطار ممارسة وظائفهم، ومنها مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية. ولمعرفة نطاق تطبيق أحكام القانون الأساسي للتوظيف العمومي وجب التطرق لتعريف الموظف العمومي وبيان مركزه القانوني:

### 1- تعريف الموظف العمومي

لم يضع المشرع الجزائري تعريفا عاما وشاملا للموظف العام، إلا أن ذلك لم يمنعه من أن يورد في بعض التشريعات تعريفات خاصة للموظفين العموميين، بحيث يقتصر سريانها على من يدخل في نطاق تطبيق تلك الأنظمة.

فمثلا عرف القانون الدستوري الوظيفة العامة على أنها كل وظيفة يتناول القائم بها مرتبا من الأموال العمومية، وهو ما يدفع إلى اعتماد القاعدة القائلة بمنع تعدد الوظائف. أما الفقه و القضاء الإداريين، فعرف الموظف العام على أنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى. وعرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخل ضمن إطار الوظائف العامة الخاصة بالمرافق العامة.

وانطلاقا مما سبق يمكن تعريف الموظف العام على أنه: « الشخص الذي يعمل في إدارة عمومية، سواء كان دائما في وظيفته أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو لا، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته ». و ينطبق هذا التعريف على فئتين:

(أ) - الموظفين الذين يشتغلون بصفة دائمة.

(ب) - العمال الذين يشتغلون منصب بصفة مؤقتة.

## أ- الموظفين الذين يشغلون بصفة دائمة

بالرجوع إلى الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وبالتحديد المادة 4 منه، نجد أن المشرع قد حصر مفهوم الموظف في:

« كل عون معين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ».

وينطبق هذا التعريف على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارة العمومية.

ولقد استنتى الأمر 03/06 في الفقرة الثالثة من المادة الثانية القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني و مستخدمو البرلمان من تطبيق أحكام هذا الأمر.

يخضع القضاة إلى القانون الأساسي للقضاء 11/04 المؤرخ في 09/06 / 2004.

\* ويخضع المستخدمين العسكريين والمدنيين الدفاع الوطني من هم في حكم الموظف ويحكمهم الأمر 02/06 المؤرخ في 28/02/2006 المتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين.

\* مستخدمو البرلمان هم الأشخاص الذين يشغلون منصب تشريعي، أي عضو في البرلمان سواء في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة سواء كان منتخبا أو مهنيا.

## ب- العمال الذين يشغلون منصب بصفة مؤقتة

ويقصد بهم عمال الإدارات والمؤسسات العمومية الذين لا تتوفر فيهم صفة الموظف العام بمفهوم القانون الإداري، كالأعوان المتعاقدين والمؤقتين، وهم الأشخاص الذين تتعاقد معهم الإدارة لتلبية حاجياتهم وفق مقتضيات مهنية سواء كانت محددة مسبقا أو تحددتها لاحقا، وهذا حسب مفهوم المادتين 19 و 20 من الأمر 06/03 وهم لا يخضعون إلى هذا القانون، بل يطبق عليهم أحكام تشريعية وتنظيمية خاصة.

## 2- العناصر الأساسية التي تقوم عليها صفة الموظف العام

يعتبر الموظف العمود الفقري لأي مؤسسة أو إدارة عمومية، و أن الأشخاص هم عنصر أساسي من عناصر الإنتاج و لا بد من إعطائهم العناية و الإهتمام الكافيين، وبالرجوع إلى الأمر 06-03 طبقا للمادة 4 منه يمكن إستخلاص العناصر الأساسية التي تقوم عليها صفة الموظف العام وهي:

1\_ صدور قرار التعيين.

2\_ القيام بعمل دائم .

3\_ العمل في خدمة مرفق عام.

### ثالثا: طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة

لقد ثار خلاف في الفقه والقضاء حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد أم هي علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين و اللوائح ؟

اعتمد المشرع الجزائري في تأسيس العلاقة الوظيفية بالفكرة التنظيمية اللائحية كأصل عام وأخذ بالنظرية القانونية على سبيل الاستثناء .

#### 1- النظام التعاقدى

ومعناه أن الموظف يوجد في علاقة تعاقدية ينظمها العقد، فالبعض اعتبرها أنها عقد من القانون الخاص، والبعض الآخر اعتبرها أنها عقد من القانون العام .

**\_ نظرية العقد المدني:** ومفادها وجود عقد مدني بين الموظف والدولة، فالعامل يقبل الالتحاق بالوظيفة بعمل إرادي من جانبه، والإدارة توافق على هذا الالتحاق، وعلى ذلك فالعلاقة عقدية و كان العقد يوصف بأنه عقد وكالة إذا كان العمل المكلف به عملا قانونيا، وبأنه عقد إجارة أشخاص أو خدمات إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عمل مادي.

**\_ نظرية عقد القانون العام:** وهذا يعني أنها علاقة يحكمها عقد إداري لأن أحد أطرافه شخصا معنويا عاما، ويتعلق بتسيير أحد المرافق العامة، و الإدارة هي التي تضمنه شروطا استثنائية غير مألوفة في العقود الخاصة، وهذه النظرية تختلف عن سابقتها في أن العقد الإداري يكون قابلا للتعديل من جانب السلطة الإدارية المختصة مقابل التعويض المناسب، كما أن العقود الإدارية تعطي الإدارة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد، وذلك لتحقيق الصالح العام فلا تنقيد إلى درجة كبيرة بذلك المبدأ القانوني الموجود في القانون الخاص "العقد شريعة المتعاقدين".

#### 2- النظام اللائحي

ومعناه أن الموظف يوجد في مركز تنظيمي لائحي، يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة مثلا: الالتحاق بالوظيفة، كيفية الترقية، تحديد مناصب الشغل وفق التخصصات والدرجات ومقابلها من الأجر، واستبعاد فكرة التعاقد في التعامل بين الموظف والهيئة المستخدمة فقرار التعيين لا ينشئ له مركزا ذاتيا خاصا، و إنما يسند إليه مركزا قانونيا عاما وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، و حسن سير المرافق العامة.

وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في المادة (7) من الأمر 03/06 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية، حيث نصت على: «أن الموظف يكون تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية»، لاسيما أن



هذا الأمر منظم في مجموعة من القواعد القانونية التي تبين شروط الالتحاق بالوظيفة ومجموعة الالتزامات والواجبات والحقوق التي تكون على عاتق الموظف إلى غاية نهاية مساره المهني، أي أن المشرع رفض صراحة مبدأ التعاقد في الوظيفة العامة التي تريد بعض الأطراف والجهات فرضه حالياً، إذ أن الموظف لا يشعر بالاستقرار في الوظيفة مما يجعله عديم المردودية و يؤثر سلبا على سير المرفق العامة.

وهذا النظام يضمن الاستقرار والحماية وتوفير الضمانات، ويشكل إصلاح مفروض صارم داخل الإدارة، و ينشأ ظروف ملائمة لتنمية الاختصاصات والشعور بالمسؤولية الفردية و الجماعية، وهذا المجهود فقط يمكن الإدارة الفعالة أن تتوصل إلى تكوين نفسها.

ومنه نستخلص أن المشرع الجزائري أخذ بالنظام التنظيمي اللائحي كأصل عام و أخذ بالنظام التعاقدى على سبيل الاستثناء في المواد من 19 إلى 21، بحيث نصت المادة 19 على أنه: « تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد. وتحدد قائمة مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم».

وبذلك، ولاكتساب صفة الموظف العام في مفهوم القانون العام للوظيفة العمومية لابد أن يكون الموظف معيناً بمرسوم أو بقرار من السلطة العمومية في وظيفة دائمة بإحدى الإدارات المركزية أو المحلية أو في إحدى الهيئات الخاصة للقانون العام التي نص عليها و كان مرسوماً في رتبة في السلم الإداري.

ونظراً للتطور الحاصل في القانون الإداري، اعتبر الفقه والقضاء أن العلاقة التي تربط الموظف العمومي بالمرفق العام هي علاقة تنظيمية تحكمها نصوص قانونية خاصة بالوظيفة العمومية.

فالموظف العمومي طبقاً لذلك، يكون في مركز تنظيمي، وهو ما أكده المشرع في المادة 02 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية والتي تنص على: " يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية".

وطبقاً لنص هذه الفقرة، فإن المشرع الجزائري أقر صراحة بأن علاقة الموظف العمومي بالمرفق العام تتحدد أساساً في القوانين والمراسيم التي تنظم شروط هذه العلاقة مسبقاً، وتحدد حقوق وواجبات الموظفين.