

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة

المبحث الأول: تعريف الوظيفة العامة

المعنى الأول: تُعرف الوظيفة العامة بكل الأشخاص الذي يقومون بالعمل في خدمة المرافق العامة، أي النظام القانوني الذي يحكم الموظفين العموميين، ومنه يتضح أن الوظيفة العامة في هذا التعريف تركز على الأشخاص.

المعنى الثاني: تعرف الوظيفة العامة، بأنها مجموعة من الأعمال أو مجموعة اختصاصات قانونية التي يناط القيام بها. والملاحظ أن بعض الدول تأخذ بالمفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية، والبعض الآخر يأخذ بالمفهوم الشخصي، وهناك من الدول من تأخذ المفهومين معاً، بالنسبة للمشرع الجزائري فيتضح من خلال نصوص المواد القانونية للأمر 03/06 أنه أخذ بالمفهوم الشخصي، وذلك من خلال نص المادة 04 منه.

المبحث الثاني: تعريف الموظف العام

تنص المادة 04 من الامر رقم 03/06 مايلى: "يعتبر موظفاً كل عون عُين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري."

يتضح من خلال المادة السالفة الذكر، الشروط التالية:

1_ أن يُعين الشخص في وظيفة دائمة: يجب أن توصف هذه الوظيفة بالديمومة، أي ليست مؤقتة أو عارضة، وإنما تعين الموظف يكون بصفة ثابتة في المنصب، ومستقر فيه. وعليه فإن الأشخاص المعينين بصفة مؤقتة في منصب معين لاينطق عليهم تعريف الموظف العام، ذلك لأن الإدارة استعانة بهم لفترة مؤقتة .

2_ يجب أن يصدر قرار التعيين في الوظيفة العامة سليماً : بمعنى يجب أن يتوفر في القرار جميع أركانه الشكلية (شكل القرار أي المظهر الخارجي للقرار من تحرير القرار ونشره وتوقيع القرار وتسببه يجب أن لاتكون شكليات القرار مخالفة للقانون وإلا عُد باطلاً)، أركانه الموضوعية (أي الجهة مصدرة القرار، كذلك محل القرار ونقصد به موضوع القرار وسبب القرار أي الدوافع المادية والقانونية التي أدت الإدارة إلى اتخاذ هذا القرار، وإلا عُد القرار معيباً).

3_ أن يُرسم الشخص في إحدى رتب التسلسل الوظيفي: والتي هي مقسمة الى اربع رتب من أ،ب، ج،د، فيعين الشخص حسب الرتبة المطلوبة لشغلها.

4_ أن تكون الوظيفة تديرها الدولة بطريقة مباشرة: ويقصد بالدولة بمفهومها الموسع الإدارة المركزية واللامركزية. وعليه يُفهم أن المرافق الاقتصادية التي تدار بطريقة غير مباشرة من قبل الدولة مثل عقود الامتياز، حيث تعهد للأفراد لإدارتها ليسوا بموظفين عموميين.

✓ خلاصة القول: الموظف العام هو كل من عُهد له عمل دائم بقرار إداري سليم وداخل التسلسل الوظيفي، من أجل خدمة المرفق العام لتحقيق المصلحة العامة، ويُسير من طرف إدارة عامة مباشرة.

المبحث الثالث: التطور التشريعي لقانون الوظيفة العامة

مر التطور التشريعي لقانون الوظيفة العامة بمرحلتين أساسيتين، وتنقسم كل مرحلة إلى قسمين.

المرحلة الأولى: والتي تنقسم بين المرحلة الانتقالية ومرحلة التطور والتكيف

1 المرحلة الانتقالية: أو مرحلة مابعد الفترة الاستعمارية والتي بدأت منذ استقلال الجزائر عام 1962 إلى غاية 1966 خلال هذه الفترة تبنت الجزائر القانون الفرنسي للوظيفة العامة إلا مايتعارض مع السيادة الوطنية. حيث امتازت تلك الفترة بالامتداد والتبعية في معظم القوانين الفرنسية . والتي بقيت سارية المفعول إلى غاية صدور الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 وهو تاريخ أول قانون أساسي للوظيفة العامة.

2_ المرحلة التطور والتكيف: وبدأت هذه المرحلة بدخول قانون 1966 حيز التنفيذ ابتداءً من 1967/01/01.

إذ ما يميز القانون الأساسي للوظيفة ، أنه يحمل بين طياته نصوص متعلقة بقانون العمل،ومنه أخذ بمبدأ الشمولية بين القانونين.

إذ جاء بأهم المبادئ العامة للوظيفة التي تسير الإدارة العمومية من بينها

_ مبدأ الديمقراطية في الوظيفة العمومية

_ مبدأ المساواة في تقلد الوظائف

_ مبدأ الجدارة والاستحقاق

_ مبدأ عدم تحيز الإدارة

إلا أنه بعد فترة من تطبيق هذا القانون ، تم تشكيل اللجنة الوطنية سنة 1974 مهمتها اقتراح سياسة وطنية شاملة لانسجام بين الأجور والمرتبات بين قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي.

المرحلة الثانية: وقسمت كذلك إلى قسمين مرحلة توحيد عالم الشغل ومرحلة قانون الوظيفة الحالي

1_ مرحلة توحيد عالم الشغل: خلال هذه المرحلة تم تبني أول قانون عام للعامل الذي كان سنة 1978، وضمن قانون العمل كانت هناك مواد قانونية لقانون الوظيفة العامة. إذ جاء في نص المادة 1 منه مايلي: " يُحدد هذا القانون حقوق العامل والواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه."

إلا أن هذا الدمج الذي تبناه المشرع الجزائري بتطبيق قانون العمل على العمال والموظفي الإدارة العمومية أدى في الأخير إلى إضعاف دور الإدارة، والوظيفة العامة بصفة عامة.

هذا ماجعل المشرع الجزائري يُفكر في وضع القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية بالمرسوم 59/85.

ومايميز هذا القانون أنه جاء ليوسع نطاق تطبيق أحكام القانون العام للعامل 1978 ليشمل العديد من المؤسسات والإدارات العمومية التي تتكون من مصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومنه وسع في مبدأ الشمولية.

2_ مرحلة اصلاح قانون الوظيفة من 1990 إلى 2006

بعد تكريس الدستور الجديد 1989 والذي من خلاله بدأت ملامح الدولة تستغني على الخيار الاشتراكية وبروز النظام الرأسمالي كنظام اقتصادي ناجح، كان لزاما على الدولة التفريق بين ماهو قطاع إداري، وماهو قطاع إقتصادي وبالتالي ظهر قانون رقم 11/90 المتعلق بعلاقات العمل (كقانون متعلق بقطاع الإقتصادي فقط دون القطاع الإداري) إذ جاء في نص المادة 3 منه مايلي: " خضوع موظفي المؤسسات والإدارات العمومية لأحكام تشريعية خاصة."

وإيماناً من السلطات العمومية لضرورة مواكبة تطورات اختصاصات القطاع الإداري تم احداث لجنة إصلاح هياكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 والتي انتهى عمل هذه اللجنة بتقديم توصيات إلى رئاسة الجمهورية والتي بمثابة اللبنة الأولى في إعداد مشروع قانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر في 2006. وخلال هذه المدة الطويلة بقيت مسألة تسيير الإدارة العامة (القطاع الإداري) بموجب قانون 59/85 الذي هو امتداد للقانون 78 الملغى بموجب قانون 11/90.

المبحث الرابع: مجال تطبيق قانون الوظيفة العامة

المطلب الأول: القاعدة العامة

جاءت القاعدة العامة في نص المادة 2: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية."

يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات

ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي."

من خلال نص المادة 2 السالفة الذكر، يتضح مايلي:

1_ **المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة:** ويقصد بها رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى ، الوزارات، الهيئات الوطنية الاستشارية كالمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، السلطات الإدارية المستقلة كالمجلس الأعلى للاعلام ومجلس النقد والقرض.

2_ **المصالح غير الممركزة التابعة لها:** وهي الإدارة العمومية التابعة للوزارة والمتواجدة في كل ولاية يطلق عليها بالمديرية مثال: كمديرية السكن ومديرية التربية ومديرية الصحة، ماعدا وزارة الدفاع ووزارة الخارجية ووزارة التعليم العالي لاتوجد فيها مديريات في الولايات.

3_ **الجماعات الإقليمية:** ويقصد بها الولاية، البلدية

4_ **المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:** ويقصد بها المرافق العامة الإدارية التي تحقق المصلحة العامة، ولا تهدف الى الربح المادي، وإنما المبالغ التي تطلبها لقاء الخدمة مبلغ رمزي فقط وتخضع للقانون العام ومنازعاتها تخضع للقضاء الإداري. مثال: المستشفى، المؤسسات التعليمية ، البلدية والولاية.

5_ **المؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:** مثال الجامعة، مراكز التكوين ، المدارس العليا

6_ **المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:** كمراكز بحث، مخابر.

7_ **كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي:** وهذا معناه أن المؤسسات المذكورة سابقا ليست محددة على سبيل الحصر، وإنما في حالة النص على نوع آخر من المؤسسات العمومية فإنها تخضع في مجال تطبيقها للقانون الأساسي للوظيفة.

المطلب الثاني: الإستثناء على مجال تطبيق قانون الوظيفة

الفرع الأول: الإستثناء الكلي

المادة 2 الفقرة الأخيرة: " لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان."

1_ **القضاة:** باعتبار أن القضاة خاضعين للسلطة القضائية وليس للسلطة التنفيذية وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات، فإن القضاة يخضعون للقانون الأساسي العام للقضاء.

2_ المستخدمين العسكريون و المدنيين للدفاع الوطني: بسبب أنها وظائف عليا في الدولة

3_ مستخدمو البرلمان: وذلك لكونهم منتخبون من طرف الشعب وبالتالي يستمدوا السلطة من سيادة الشعبية ولهذا لهم قانون خاص بهم.

الفرع الثاني: الإستثناء الجزئي

نصت المادة 3 على مايلي: "يحدد تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم.

غير أنه، ونظراً لخصوصيات أسلاك الأعوان الدبلوماسيين القنصلين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية، والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية، يمكن أن تنص قوانينهم الأساسية الخاصة على أحكام استثنائية لهذا الأمر في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام."

ويرجع سبب الاستثناء الجزئي في أن هذه الفئة من الموظفين يخضعون للقانون الأساسي للتوظيفة وفي نفس الوقت قد تنص القوانين الأساسية الخاصة على أحكام استثنائية تختلف باختلاف الوظيفة.

مثال قد ينص قانون الأساسي للأستاذ الباحث على شروط خاصة إضافة للشروط العامة للتوظيف.