

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

الميدان : الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة : الحقوق

التخصص : قانون إداري

من إعداد الطالب : البشير بن موسى

بعنوان :

الطبيعة القانونية لعلاقة العمل

في الإدارة العمومية

نوقشت وأجيزت بتاريخ :

أمام اللجنة المكونة من السادة :

الدكتور / حساني محمد منير ، أستاذ محاضر ب. (جامعة قاصدي مرباح ورقلة) رئيسا
الدكتور / سويقات أحمد ، أستاذ محاضر ب. (جامعة قاصدي مرباح ورقلة) مشرفا
الدكتور فشار زكرياء ، أستاذ مساعد أ. (جامعة قاصدي مرباح ورقلة) مناقشا

السنة الجامعية 2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَأَمَّا رَبِّي فَأَسْتَغِيثُ
فِي كَلْبٍ مُّكْرَمٍ
رَبِّ السَّمَاءِ الْعَلِيِّ
وَالْأَرْضِ الْوَعِيدِ
رَبِّ الْعَرْشِ الْعَظِيمِ

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع والمجهود الدراسي

إلى:

- روح آبائي وأمهاتي الذين ربوني وعلموني للوصول إلى نعمة الحياة.
- زوجتي التي رافقتني مسار هذا العمل وشاركتني متاعبه وصعابه، وكذا ابني عبد النور.
- إختوتي الذين مدوني بدعواتهم.
- سيدي الشيخ، القاضي لشهب بلقاسم رحمه الله الذي علمني الحروف الأولى للحوار العلمي ولغة النقاش.
- العالمين الفاضلين رحمهم الله: الشيخ محمد الغزالي والشيخ محمد رمضان البوطي لما قدماه للأمة الإسلامية بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة لصحوة شبابها وتمسكهم بتاريخهم المجيد.
- طلبتي الذين بلغتهم دوما بأن السعي يتجه إلى تحقيق ما ينبغي أن يكون لتغيير ما هو كائن خدمة للأمة والوطن العزيز.
- كل من يساهم مخلصا أن تبقى الجزائر واقفة في عزة وهناء.
- إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل.

شكر وتقدير

إن الشكر الكبير الأول والأخير لله العلي القدير الذي بفضلله وتوفيقه قمت بهذا
المجهود الدراسي.

وأوجه الشكر والتقدير

إلى:

- أستاذي الدكتور أحمد سويقات الذي سار معي في درب هذا العمل إشرافاً وتوجيهاً.
- أساتذتي الكرام الذين أضافوا لي علماً وتوجيهاً.
- الأستاذة لويذة منوار التي قدمت لي المساندة والتشجيع المعنوي.
- الأستاذ منصف دقاشي الذي قدم لي المساعدة من حيث الجانب اللغوي والأدبي.
- طاقم وأعوان مكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية على المساعدة والدعم.
- أعوان وإطارات مفتشية الوظيف العمومي لولاية ورقلة.
- السيد السعيد قعر المثرذ إطار بمفتشية الوظيف العمومي لولاية الوادي.
- عائلة مجيدي إبراهيم ومحمد على المساندة المعنوية.
- السيد خالد حسيني على المساعدة لكتابة هذا البحث.
- كل من دعمني وساندني وقدم لي النصح والعون لمواصلة درب التعلم.
- وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم.

الملخص:

التجربة والممارسة العملية أثبتت بأن تسيير الموارد البشرية يعد من أهم وأصعب تسيير الموارد العمومية، وهذا يبين مدى أهمية دراسة موضوع "الطبيعة القانونية لعلاقة العمل في الإدارة العمومية"، ويكون نطاق الدراسة محددًا في إدارة السلطة التنفيذية طبقًا لما ورد في المادة الثانية من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الجديد للوظيفة العمومية.

وتعد طبيعة علاقة العمل لدى المشرع الجزائري جامعة بين العلاقة التنظيمية اللائحية كقاعدة والعلاقة التعاقدية كإجراء استثنائي طبقًا لنص المواد 07، 19-25 من الأمر 03/06. أما مجالات ووسيلة تنفيذ نوعي علاقة العمل فهي مختلفة بينهما غير أن أجهزة وأنماط الرقابة الممارسة عليهما فهي واحدة.

إلا أن الأمر الهام الذي نسجله فإن العلاقة التنظيمية أثرت في العلاقة التعاقدية من حيث تقييد السلطة حماية للعون العمومي المستخدم، وهذا ينتج تقاربا وتعايشا بين نوعي علاقة العمل، الذي يعود بضرورة ضمان استمرارية تسيير المرفق العمومي وفقا لمبادئه الأساسية. وفي النهاية نشير إلى أن أغلب التشريعات ذات النهج اللاتيني قد أخذت بالعلاقة التنظيمية بخلاف القوانين الأنجلوساكسونية قد اعتمدت على العلاقة التعاقدية رغم انتقادها من طرف بعض الفقه الإنجليزي.

قائمة الكلمات المفتاحية:

الرقم	عربي	إنجليزي	فرنسي
01	علاقة العمل	Working Relationship	Relation de Travail
02	العلاقة التنظيمية اللائحية	Regulatory and Organizational Relationship	La Relation Statutaire et Règlementaire
03	العلاقة التعاقدية	Contractual Relationship	La Relation Contractuelle
04	الموظف العمومي	A Public Official	Fonctionnaire Public
05	العون المتعاقد	Contractual Worker	Agent Contractuel

Résumé:

L'expérience et la pratique au quotidien ont fait preuve que la gestion des ressources humaines est considérée comme étant l'une des tâches les plus difficiles à gérer en matière de ressources publiques, vu son importance par conséquent «l'étude de la nature juridique de la relation de travail» s'avère très importante au sein de l'administration au pouvoir exécutif conformément à l'article 02 de l'ordonnance 06/03 relatif à la nouvelle loi de la Fonction Publique.

La nature de la relation de travail, selon des législateur Algérien est composé de la relation statutaire et réglementaire comme principe et la relation contractuelle comme procédure exceptionnelle, conformément aux articles: 07, 19-25, de l'ord. 06/03.

Les champs et le moyen exécutif de deux types de relation de travail sont différents tandis que les organes et les voies de control sont les mêmes.

On note que la relation statutaire et réglementaire à influence la relation contractuelle du côté de restriction d'autorité pour encadrer l'agent publique employé.

Enfin on signale que la plupart de législations latines ont adapté la relation statutaire et réglementaire, or les législations anglo-saxon se sont fondées sur la relation contractuelle, qui à été critiqué par certaines doctrines Anglaise.

Abstract

Experience and practice have revealed that human resources management is one of the most important and difficult tasks to manage in the field of public resources management. So, it shows the importance of studying: “Labor relationship legal nature in public administration”. Such study is performed within the framework of executive power administration according to the Article 2 of the ordinance 06/03 related to the new civil service law.

Labor relationship nature is considered by the Algerian legislator as a link between decisive organizational relationship adopted as a rule, and contractual relationship regarded as an exceptional measure according to the articles 07, 19-25 of the ordinance 06/03.

Fields and enforcement means of such relations are different but control systems are the same.

It is worthy to note that organizational relation has influenced contractual relation by power restriction to protect the public officer. So it creates rapprochement and cohabitation between the tow types of relations in order to ensure the continuity of managing the public service according its fundamental principles. Finally, we point out that the most of lateen legislations are based on organizational relationship contrary to Anglo-Saxon laws that are founded on contractual relationship notwithstanding critics of some English doctrines.

قائمة المحتويات:

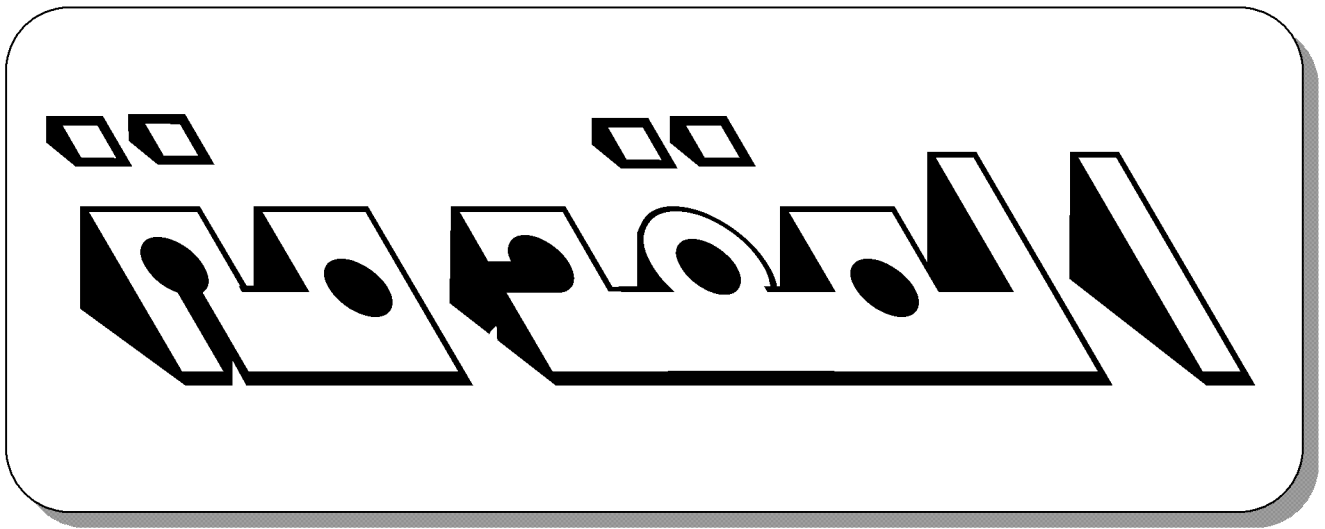
- المقدمة.
- الفصل الأول: العلاقة التنظيمية اللائحية قاعدة أساسية.
 - المبحث الأول: العلاقة التنظيمية وتطبيقاتها في تسيير المرفق العمومي.
 - المبحث الثاني: مجالات العلاقة التنظيمية وأداة تنفيذها ورقابتها.
- الفصل الثاني: العلاقة التعاقدية قاعدة استثنائية.
 - المبحث الأول: الإطار القانوني للعلاقة التعاقدية.
 - المبحث الثاني: العلاقة التعاقدية بين التشريع والقضاء.
- الخاتمة.
- المراجع.
- الملاحق.
- فهرس الموضوعات.

قائمة الملاحق:

1. مقرر قرار أو مقرر توظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات.
2. عقد عمل غير محدد المدة بالتوقيت الكامل أو التوقيت الجزئي.
3. وثيقة نموذجية لمحضر تنصيب.
4. جدول خاص بتصنيف الوظائف والشبكة الاستدلالية للرواتب.
5. جدول خاص بشعبة الإدارة العامة للأسلاك المشتركة.
6. جدول خاص بتصنيف المناصب المطابقة لنشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات.

قائمة الاختصارات والرموز:

1. ط: الطبعة.
2. ج.ر.: الجريدة الرسمية.
3. ص: الصفحة.
4. د.م.ج.: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية.
5. ش.و.ن.ت.: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع.



لقد اشتهر المبدأ الفقهي بأن الإدارة في جميع الدول لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام¹. إن هذا المبدأ يثبت بأن الموارد البشرية من أهم تسيير الموارد العمومية للدولة الحديثة وأصعبها²، ذلك لاختلاف الوضعيات القانونية وتعددتها، التي يكون عليها العون العمومي، علاوة على تعدد المصادر القانونية وتعقد الذهنيات البشرية، وهذا ما يؤدي إلى الحديث عن الطبيعة القانونية لعلاقة العمل في الإدارة العمومية موضوع هذه الدراسة.

إن موضوع هذا البحث يتعلق أساسا بارتباطه بالعاملين المدنيين، الذين يتولون مهام إدارة الدولة في نطاق الإدارة المركزية، والإدارة الإقليمية، واللامركزية المرفقية ذات الطابع الإداري، وكذا ذات الطابع العلمي التكنولوجي والمهني والثقافي، طبقا لما ورد في المادة الثانية من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد.

يستنتج من هذا التحديد لنطاق مجال الدراسة فإنه يخرج عن نطاق دراسة هذا البحث، القطاع العسكري، وكذا القطاع الاقتصادي، هذا علاوة على بعض الفئات التي استثناها المشرع من قانون الوظيفة العمومية³.

وخلاصة القول في موضوع البحث أنه يتعلق أساسا بموظفي وأعاون الدولة العاملين على مستوى السلطة التنفيذية ومؤسساتها العمومية.

الدراسات السابقة:

إن هذا الموضوع تناولته دراسات ليست كثيرة في إطار الدراسة المتخصصة المستقلة أو في إطار مواضيع القانون الإداري، إلا أن هذه الدراسات طغى عليها المنهج التاريخي وفقا للمعيار الزمني من حيث تطور علاقة العمل والمراحل التي مر بها قانون الوظيفة، علاوة على تحديد موقف المشرع في تطبيق نوع علاقة العمل أو الأخذ بفكرة الجمع وفقا للمنهج الوصفي في الغالب.

هذه الدراسة تحاول أن تقدم قيمة معرفية من خلال دراسة المقارنة إضافة إلى التطرق إلى تطبيقات العلاقة التنظيمية، وكذا لتأثير الفكر الليبرالي على هذه العلاقة، كما تميزت هذه الدراسة بتقديم البحث في العلاقة التنظيمية قبل العلاقة التعاقدية، حيث تم التركيز على القاعدة الأساسية قبل القاعدة الاستثنائية تماشيا مع المنهج المنطقي، وهذا خلافا للدراسات السابقة التي تأثرت بالمنهج التاريخي وفقا للمعيار الزمني.

1- أنظر محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، طبعة 1979، ص: 211.

2- بوبكر بخريصة، الاختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية، مجلة نقد للدراسات والنقد الاجتماعي، 2008، ص: 53.

3- الفئات المستثناة هي: القضاء، أفراد الجيش، مستخدمى البرلمان.

أسباب اختيار الموضوع:

تعود عملية اختيار الموضوع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية يمكن ذكر أهمها فيما يلي:
إن طبيعة وظيفة التكوين لمسار مهني يتعلق بمستخدمي الإدارة العمومية يعد عامل مغري لمواصلة البحث عن خبايا نظام العلاقات القانونية لأعوان الدولة الذي يعد مجاله شاسعا متنوعا تبعا لاختلاف أنماط التوظيف واختلاف الأوضاع القانونية وتعدد المصادر، كل هذه العوامل توجب أن يتم التعمق في دراسة طبيعة العمل للأعوان العموميين للوصول إلى تنوع وثراء الأحكام التي تؤدي إلى المرونة في التطبيقات العملية لمواجهة للمستجدات والتطورات المتعاقبة.

إن تغيير النظام الدستوري في الجزائر ودخولها عهدا سياسيا واقتصاديا جديدين أثر مباشرة في النصوص الأساسية والتطبيقية لقانون الوظيفة وكذا القوانين الأساسية الخاصة، هذه كلها تعد أرضية خصبة للبحث والدراسة تغري الباحث للوصول إلى نتائج تساهم في حل بعض المعضلات والإشكاليات التي يعاني منها نظام الوظيفة العمومية.

الارتباط بأهم قطاع التشغيل والتوظيف في الدولة من ناحية كما يعد هذا الفضاء المهني من ناحية أخرى بكورة اهتمام السلطة الجزائرية، إذ على أساسه تجسدت سيادة الدولة فعليا بصدور أول تشريع جزائري¹ ألغى به قرارات السلطة الفرنسية مباشرة بعد الإعلان الرسمي للاستقلال.

إن هذا الموضوع يمثل جانبا من إستراتيجية الدولة للسلطة الحاكمة² لاسيما من الناحية التنظيمية (العضوية) والإجرائية، إذ يعد من أهم الأدوات الفعالة لتنفيذ البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي لرئيس الجمهورية، من خلال إدارة عمومية حديثة التي تمثل فيها علاقة العمل الحلقة الأساسية في عملية التسيير العمومي.

إشكالية الدراسة:

إن علاقة العمل القانونية لأعوان الإدارة قد يطبق فيها العلاقة التنظيمية أو العلاقة التعاقدية أو يتم الجمع بينهما، لكن تعدد المفاهيم وحدوث الآثار المختلفة وتعدد المجالات والوسائل القانونية وكذا ازدواجية النظام القضائي المطبق المختص بالرقابة، كل هذه الجوانب تثير إشكالية الدراسة التالية: ما هي الطبيعة القانونية لعلاقة عمل أعوان الإدارة العمومية في التشريع الجزائري.

إن الإجابة على هذه الإشكالية يتم من خلال استعمال طرق البحث الجامعة لمناهج الوصف والاستدلال والاستنتاج علاوة على المنهج المقارن.

1- أنظر الأمر 01/62 المؤرخ في 1962/07/06، المتعلق بإعادة إدماج الموظفين الذين عزلوا بسبب المشاركة في حرب التحرير الوطنية.
2- إن رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة بادر بتنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة بتاريخ 2000/11/25، وفي مقابل ذلك تم سحب مشروع قانون الوظيفة العمومية الجديد من مكتب المجلس الشعبي الوطني وهذا الموقف يشابه موقف رئيس الجمهورية الفرنسية الجنرال ديغول عند اعتلائه الحكم سنة 1958.

أهداف الدراسة:

- إن هذه الدراسة المقدمة تسعى إلى تحقيق أهداف تكوين خريطة عمل ممنهج وثمره هذا الجهد المتواضع، ويمكن حصر هذه الأهداف في الجوانب التالية:
- 1- تحديد نطاق تطبيق نوعي علاقة العمل وفقا للمعيار العضوي.
 - 2- تحديد مجالات نوعي علاقة العمل وفقا للمعيار الموضوعي.
 - 3- معرفة مدى تطور موقف المشرع الجزائري.
 - 4- المساهمة في عملية شرح طبيعة علاقة العمل من خلال النصوص الموجبة للتأويل تسهيلا للتطبيق ومعالجة للإشكاليات.
 - 5- حصر النتائج المستخدمة من تطبيق نوعي علاقة العمل المعتمدة قانونا.
 - 6- الوصول إلى إدارة منصفة قليلة المنازعات ومقتصدة الأعباء.
- تتم هذه الدراسة في ظل النصوص القانونية الأساسية والتطبيقية كما تتم في ظل المنهج المقارن بين التشريع الوطني وبعض التشريعات الأجنبية من ناحية وكذا المقارنة بين النصوص القديمة والتشريعات الجديدة والتي من خلالها يتضح مدى التطور الحاصل في موقف المشرع وكذا العوائق التي اعترضت هذا التشريع خاصة في ظل نقص الاجتهادات الفقهية.
- وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري في ظل القانون الجديد الأمر 03/06 قد أتى بفلسفة جديدة متأثراً بالتوجه السياسي الجديد من جهة والاتجاه الاقتصادي الليبرالي من جهة أخرى.
- تقدم هذه الدراسة في إطار فصلين تتضمن العلاقة التنظيمية قاعدة أساسية (الفصل الأول) وكذا العلاقة التعاقدية قاعدة استثنائية (الفصل الثاني).

المُصطلحات

العلاقة التنظيمية قاعدة أساسية

الفصل الأول:

العلاقة التنظيمية قاعدة أساسية

إن سلطة الإدارة في تنظيم علاقة العمل تتم في إطار سلطة ضابطة أي وفقا للضوابط القانونية المحددة في النصوص الدستورية وكذا النصوص التشريعية والتنظيمية وبالتالي يقتضي وجود تشريع بمختلف أنواعه سواء كانت قواعد قانونية أساسية أو قواعد تطبيقية، ولذا فإن تنظيم علاقة العمل تحكمها قواعد القانون الأساسي العام والقوانين الأساسية الخاصة، أي بمعنى آخر يتم الأمر في إطار حكم القانون¹ تطبيقاً لمبدأ المشروعية، وهذا الأمر اتفقت عليه كل التشريعات الوضعية بمختلف مذاهبها وتوجهاتها، أي هناك قاسم مشترك في هذا الإطار لفكر القانون المقارن.

انطلاقاً من ذلك تتم دراسة العلاقة التنظيمية وتطبيقاتها في تسيير المرفق العمومي (المبحث الأول) ويتم معرفة مجالات العلاقة التنظيمية وأداة تنفيذها ومراقبتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

العلاقة التنظيمية وتطبيقاتها في تسيير المرفق العمومي.

تتحدد دراسة علاقة العمل الوظيفية بنطاق الإدارة العمومية، التي تعتمد على إدارة الأشخاص لا إدارة الأشياء²، وهذا المبدأ مطبق حالياً في إطار العلاقة التنظيمية كأساس وقاعدة رئيسية في تسيير العاملين بالدولة، مما يقتضي معرفة عناصر العلاقة التنظيمية وآثارها (المطلب الأول) وتحديد موقف المشرع الجزائري والقانون المقارن من هذه العلاقة (المطلب الثاني) ودراسة أسس تطبيقات العلاقة لمبادئ تسيير المرفق العمومي (المطلب الثالث).

1- اختلاف فقهاء القانون المقارن في تحديد معنى حكم القانون:
 - النظام الفرنسي في العصر الحديث: ضبط السلطة العامة من خلال القانون.
 - النظام الألماني: حكم القانون أن القانون فوض الإدارة سلطة مقيدة، وحكم القانون هي حقوق الدفاع ضد الإدارة.
 - النظام الإنجليزي: الامتثال للقانون، أن التصرف الإداري مخول بقاعدة قانونية.
 - المعنى المشترك للفكر الليبرالي: حكم القانون هو أن الإدارة ليست حرة في التصرف.
 2- المبدأ من قول الفقيه الفرنسي "غلادون GLADDON"، أنظر فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص: 35.

المطلب الأول: عناصر العلاقة التنظيمية وآثارها القانونية.

تكمن أهمية دراسة العلاقة التنظيمية في معرفة عناصرها الأساسية التي تحدد إطار هذه العلاقة والآثار الناتجة عنها وكذا تقديرها، ذلك ما يتم تبيانها في الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف العلاقة التنظيمية وعناصرها.

إن ضرورة معرفة العلاقة التنظيمية في إطار الفكر القانوني، يتم من خلال دراسة تعاريفها وتحديد عناصرها الأساسية.

أولاً: التعريف.

توجد عدة مصطلحات مرادفة للعلاقة التنظيمية تناولها الفقهاء¹ من ذلك: العلاقة اللائحة، المراكز الموضوعية، المركز النظامي، مراكز القانون العام، ومصطلح العلاقة التنظيمية اللائحية وهو الأكثر استعمالاً.

أما تعريف المشرع فإنه لا يوجد تعريف جامع مانع للعلاقة التنظيمية على المستوى التشريعي لأن التعريف أصلاً ليس من اختصاص المشرع.

غير أن هذا لا يمكن من ذكر بعض التعاريف الفقهية من أهمها تعريف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب² حيث قال: "أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تستند إلى نصوص قانونية عامة ومجردة تعد وتعتمد مسبقاً".

كما أن الدكتور عمار عوابدي³، ذكر ما يلي: "تقرر أن حقيقة العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة هي علاقة قانونية تنظيمية لائحية، بحيث يعتبر الموظف العام في مواجهة الإدارة في مركز عام يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة".

إذن العلاقة التنظيمية تكون محددة للمركز القانوني العام للموظف الافتراضي عن طريق القوانين واللوائح التنظيمية "Les Actes Réglementaires".

1- أنظر فاروق خلف، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف بالإدارة، مجلة العلوم القانونية، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي بالوادي، عدد: 02، السنة 02، جانفي 2011.

2- أنظر محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط: 2005، ص: 366-367.

3- أنظر عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، ط: SNED 1982، ص: 58.

ثانيا: عناصر العلاقة التنظيمية.

لقد اختلف الفقهاء في تحديد عناصر العلاقة التنظيمية، غير أن هذا لا يمنع من التعرض إلى بعض الفقهاء الذين حاولوا تحديدها، ومن بينهم الأستاذ رشيد حباني الذي حدد للعلاقة التنظيمية عنصرين أساسيين هما:

- القانون الأساسي.
- الحياة المهنية.

ويتم تبيان هذه العناصر كما يلي:

أ/- القانون الأساسي:

يقصد بالقانون الأساسي هو القانون الأساسي الخاص الذي يرتبط بجانب التنظيم، ولذا يصدر بمرسوم تنفيذي ويتضمن النظام القانوني للسلك أو عدة أسلاك متكاملة مهنيا، ويشتمل على الجوانب التالية:

- نطاق التطبيق.
- شروط التعيين والترقية.
- المهام.
- الوضعيات القانونية.
- حالة الإدماج.
- المناصب العليا.

غير أن القانون الأساسي الخاص لا يخرج في تنظيمه وتطبيقه على مبادئ وأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وبالتالي يعد المرجع القانوني الخاص لأحكام تنظيمات السلك المهني مهما كانت نوعية السلك، مثل القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية الصادر بالمرسوم 04/08 المؤرخ في 01 يناير 2008¹.

ب/- الحياة المهنية:

تعرف الحياة المهنية بالنظام المهني الذي يسلكه الموظف وفقا للسلم الإداري التدريجي المشتمل على أصناف ورتب وظيفية ودرجات، في إطار أسلاك مهنية مختلفة، يتدرجها الموظف أثناء حياته المهنية، التي ينقطع لها بصفة دائمة إلى أن يتم إحالته على نظام التقاعد. مما سبق يتضح بأن العلاقة التنظيمية تجمع بين الجانب القانوني والجانب التقني، وهي محددة بقانون عام لصاحب الوظيفة بصفة مجردة وعامة بغض النظر عن الشخص الذي يتم توظيفه وشغله

1- أنظر الجريدة الرسمية عدد 03 المؤرخة في 2008/01/30.

للمنصب، ولذا فإن قرار التعيين المتميز بالطابع الانفرادي والفردي يمثل تطبيقاً للنص القانوني العام أي وسيلة إسناد وتخصيص للوظيفة، حيث يكشف عن المركز القانوني الخاص الذاتي والشخصي. ولقد تناول الدكتور هاشمي خرفي عناصر العلاقة التنظيمية اللائحية بالدراسة والتحليل¹، وربط هذه العلاقة بثلاثة مبادئ أساسية:

- 1- مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية.
- 2- مبدأ التزام الوظيفة العمومية.
- 3- مبدأ استقرار الوظيفة العمومية.

وفقاً لتحديد عناصر العلاقة المذكورة أعلاه اتجه الفكر اللاتيني ممثلاً في النظام الفرنسي إلى التمسك بطبيعة العلاقة التنظيمية كما أخذت بها كثير من الأنظمة الوظيفية في العالم، واعتمدت من طرف القضاء الإداري المقارن، مما أدى إلى اعتناق هذه العلاقة من بعض الفقه الانجليزي²، ذلك كله نتيجة الانتقادات الشديدة الموجهة للعلاقة التعاقدية

أما الأهداف التي تسعى إليها العلاقة التنظيمية اللائحية هي تحقيق المعالم الأساسية للوظيفة وهي التالية:

- الاحترافية.
- الحيادية.
- الالتزام.

ويتم تفصيل هذه العناصر في موضوع لاحق يتعلق بمجالات العلاقة التنظيمية اللائحية.

الفرع الثاني: الآثار القانونية للعلاقة التنظيمية وتقديرها.

أولاً: الآثار القانونية للعلاقة التنظيمية.

يؤدي تطبيق العلاقة التنظيمية اللائحية إلى نتائج أو آثار³ قانونية يتم تبيانها فيما يلي:

1- يتم الدخول مباشرة في وضعية القيام بالخدمة أو حالة الخدمة الفعلية⁴ طبقاً لما ورد في المادة 127 من الأمر 03/06.

1- أنظر هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، 2010، ص: 44-46، 114-112.

2- أنظر علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، طبعة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص: 60.

3- أنظر رشيد حباني، المرجع السابق، ص: 70-71، وانظر نوري منير الوجيز في تسيير الموارد البشرية، مطبعة دم.ج.-الجزائر- 2011، ص: 136.

4- أنظر المادة 86 من المرسوم 59/85 وكذا المادة 37 من المرسوم 133/66.

- ونتيجة لهذه الوضعية فإن الشخص المرشح للوظيفة يكتسب صفة الموظف العمومي في حالة توفره على الشروط الواردة في المادة 04 من الأمر 03/06 وهي التالية:
- التعيين في منصب و دائم.
 - الترسيم في رتبة ضمن تسلسل إداري.
 - أن تكون الإدارة المستخدمة من ضمن نطاق تطبيق قانون الوظيفة العمومية.
- 2- قانون الوظيفة العمومية ونصوصه التطبيقية يعد المصدر القانوني العام للعلاقة التنظيمية اللائحية وبالتالي أي اتفاق يخالف النص يعد باطلا لأن هذا القانون يصنف ضمن القانون العام، حيث قواعده آمرة، كما أكد هذا الجانب الأستاذ "P.Tabrizi ben Salah"¹.
- 3- لا تتم الاستقالة بصفة جماعية أو إضراب غير مشروع أو استعمال حق الاستقالة الفردية دون تقديم طلب للإدارة المعنية للنظر والرد²، وهذا من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية.
- 4- يعد قرار التعيين وسيلة لتطبيق العلاقة التنظيمية، حيث أنه يعد وسيلة لفتح العلاقة بين الموظف والإدارة، وفقا لرأي الأستاذ مصطفى الشريف³ علاوة على أنه يعد وسيلة إسناد المركز القانوني العام للشخص المعين طبقا لرأي الدكتور محمد سليمان الطماوي⁴.
- 5- يمكن تعديل الأحكام القانونية للوظيفة دون الاحتجاج بالحق المكتسب، لأن الأصل في القوانين هو الخضوع لمبدأ القابلية للتعديل مع شرط احترام المشروعية كأن يتم التعديل بأثر مباشر دون أثر رجعي "non rétroactif"، لكن يكون قابلا الطعن لتجاوز السلطة، وهذا ما أكده الأستاذ "P.G.Peiser"⁵.
- 6- تطبق فترة الخدمة المدنية المقررة قانونا في العلاقة التنظيمية التي تم فيها الاعتماد على منهج التكوين القاعدي⁶، وهذا طبقا لما ورد في قانون الخدمة المدنية الصادر بقانون رقم 10/84 المؤرخ في 11 فبراير 1984⁷، لكن الملاحظ على هذا الالتزام أنه أصبح مطبقا في نطاق ضيق جدا.
- 7- تؤدي العلاقة التنظيمية إلى تأسيس مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها⁸، كما يمكن تطبيق حالة الجمع بين المسؤوليتين وأيضا عدم الاعتماد على فكرة مسؤولية المتبوع التي تعد تابعة للقانون المدني.

1- «En Conséquence, il est Impossible pour l'administration et ces Agents de Négocier des Conditions Particuliers d'emploi»

voir Tabrizi ben Salah, Droit de la Fonction Publique, 2^{ème} édition, 2003, Armand Colin, P: 53.

2- أنظر عبد الغني بسبوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، طبعة 2003، ص: 230.

3- أنظر مصطفى الشريف، أعوان الدولة، طباعة ش.و.ن.ت. "SNED"، 1981، ص: 146.

4- أنظر محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، ص: 273.

5- voir Gustave Peiser, D.Administratif 4^{ème} édition, d'Alloz, 1997, p: 07.

6- أنظر الفقرة المعنونة بالتكوين من ديباجة الأمر 133/66 التي احتوت مضمون الخدمة المدنية مقابل التسهيلات الممنوحة.

7- أنظر الجريدة الرسمية رقم 07 المؤرخة في 14/02/1984.

8- أنظر عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، ط: ش.و.ن.ت. "SNED"، 1982، ص: 61، 62.

8- إن المنازعات المتعلقة بالوظيفة العمومية تكون من اختصاص القضاء الإداري عن طريق الدعاوى الإدارية.

في الأخير يشير بعض الفقهاء بأن هذه النتائج لا تنحصر في علاقة الموظف العمومي بالإدارة المستخدمة، بل تتعلق هذه النتائج بكل الأعوان العموميين من بينهم الدكتور عبد الفتاح حسن¹.

ثانيا: تقدير العلاقة التنظيمية اللائحية.

إن تقدير العلاقة التنظيمية اللائحية يتم من خلال ذكر العيوب والمزايا لهذه العلاقة التي نتولى تبيانها فيما يلي:

أ- العيوب:

إن بعض الدراسات الفقهية² وجهت نقدا لنظام العلاقة التنظيمية من خلال عدة جوانب نلخصها فيما يلي:

(1) إن دائمية منصب الوظيفة تؤدي إلى قتل روح المبادرة والابتكار للموظفين نتيجة ضمان الحقوق بالقوانين الأساسية الخاصة.

(2) تضخم الجهاز الإداري الذي يؤدي إلى البطالة المقنعة وهذا الأمر يؤثر على المردودية والإنتاج ونجاعة المؤسسة بل قد يؤثر سلبا على مبدأ المساواة.

(3) إن الموظفين العموميين من خلال مهامهم ومناصبهم قد يشكلون ضغطا على الدولة من خلال تحقيق مصالحهم الخاصة.

ب- المزايا:

إن المزايا التي تتميز بها العلاقة التنظيمية اللائحية فهي عديدة، نوجز ذكر أهمها في ما يلي:

(1) تحقق مبدأ المساواة والشفافية بين كافة مرشحي وظيفة بالدولة، لأن إجراءات التوظيف والحقوق والضمانات كلها محددة وفقا لقواعد عامة هذا علاوة على حق الطعن على التصرفات المشبوهة.

(2) تعطي ضمانات للموظف في ممارسة حقوقه وحياته وكذا في الاستقرار والتثبيت في منصب العمل دون أن يكون له ضغط نفسي لضياح المنصب.

(3) إن ديمومة المنصب يثمر الولاء والإخلاص للوظيفة بل يخلق الالتزام والانضباط والتشريف للانتساب للوظيفة.

1- أنظر علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص: 39.

2- أنظر بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية-مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 2011/2012، ص: 11-12.

- (4) إن الرتبة والروتين التي قد تحدث يمكن معالجتها عن طريق روح المنافسة في تولي المناصب والوظائف إضافة إلى دورات التكوين والرسكلة وكذا حالة الحركية والتنقل التي تؤدي إلى تحقيق الفعالية والحركة والنشاط في الحياة المهنية.
- (5) إن التضخم الإداري للموارد البشرية الذي يقول به البعض أمر مستبعد لأن التوظيف يتم وفقا للمخطط السنوي للتسيير، وكذا إلزامية التبرير لفتح المناصب خاصة في ظل سياسة التقشف وترشيد النفقات، هذه كلها عوامل وظروف مواتية لمعالجة حالة التضخم.
- (6) إن نظام العلاقة التنظيمية أمر فرضه الواقع التنموي للبلاد، لكن عدم تحقيق ذلك يرجع إلى سوء التطبيق والتراخي في المراقبة ولا يعود إلى طبيعة العلاقة التنظيمية اللائحة.
- هذه أهم مزايا العلاقة التنظيمية التي أدت إلى ترجيح الأخذ بها من قبل معظم الأنظمة الوظيفية الوضعية.

المطلب الثاني: موقف المشرع الجزائري والقانون المقارن من العلاقة التنظيمية.

إن التطرق لدراسة موقف المشرع الجزائري وبعض القوانين الوضعية يعد ذات أهمية حيث يتبين مدى الأخذ بالعلاقة التنظيمية وكذا معرفة الموقف من أحادية وتعددية الأنظمة الوظيفية وأيضا الأداة القانونية المحددة لنظام الوظيفة، هذه النقاط يتم تناولها في الفروع التالية:

الفرع الأول: موقف المشرع الجزائري.

أولا: أسباب اختيار العلاقة التنظيمية.

إن موقف المشرع الجزائري يظهر من خلال المنظومة التشريعية التي أصدرتها السلطة التشريعية عبر مراحل تاريخية هامة مرّ بها قانون الوظيفة العمومية في الجزائر المستقلة يمكن التذكير بها كما يلي:

- المرحلة الانتقالية 62 - 1966.
- مرحلة الإنشاء والتنظيم 66 - 1978.
- مرحلة المراجعة 78 - 1995.
- مرحلة الإصلاح وإعادة التنظيم 95 - الأمر 03/06.

رغم أن كل مرحلة من المراحل المذكورة تميزت بإجراءات وظروف خاصة، إلا أنه في كل هذه المراحل تبنى المشرع الجزائري نظام العلاقة التنظيمية اللائحية¹ في إطار تنظيم علاقة العمل القانونية بين الإدارة العمومية والموظف العمومي كقاعدة عامة وأساسية مسايرة للاتجاه الغالب في القانون الوضعي علاوة على الظروف الخاصة للبلاد.

ويعد هذا الموقف أمرا طبيعيا بالنسبة للمشرع الجزائري، أسوة بالقانون الفرنسي باعتباره الموروث القانوني للاستعمار وكذا تأثرا بتشريعات الدول المغاربية لوجود أكثر من قاسم مشترك بينهم.

كما أن الأسباب الواقعية والموضوعية للبلاد غداة الاستقلال كانت العامل المباشر لتبني هذا الموقف من طرف المشرع الجزائري، وهذا ما تضمنته الديباجة (بيان الأسباب) لأول قانون وظيفة عمومية في الجزائر المستقلة (الأمر 133/66) بعنوان "النظام" الذي حدد فيه الأسباب الداعية لهذا الموقف القانوني، ويمكن تلخيص هذه الأسباب فيما يلي:

1- وسيلة قانونية تسهل عملية الترقية للموظفين، وهذا الإجراء يعد تحفيزا لجلب الموظفين في جميع المستويات.

2- الاعتماد على شرط المستوى العام أي الكفاءة العامة تماشيا مع المستوى الثقافي لغالبية المواطنين، وبالتالي يبعد عن معيار التخصص والكفاءة التقنية العالية غير الموجودة.

3- الاعتماد على عامل التكوين الذاتي الميداني لأن الإدارة تعد فضاء للتكوين والتدريب، يؤدي إلى تنمية الشعور بالمسئولية الفردية والجماعية وكذا الشعور بالولاء المهني وتقوية الضمير وأخلاقيات المهنة.

4- يؤدي هذا النظام إلى تقديم ضمانات للموظف والعمل بأريحية، كما تمكن الموظف العمومي من العطاء والابتكار وتحمل المسئولية دون التعرض للابتزاز والفساد، هذا علاوة على تحقيق استقرار الموظفين وتثبيتهم في مناصبهم الإدارية بديلا لكثرة التنقلات ومعاناتها.

5- إن العلاقة التنظيمية تتناسب مع طبيعة المرفق العمومي من حيث مبادئ المجانية والديمومة والاستقرار، وطبيعة الخدمة العمومية وضرورتها للمجتمع.

ويتضح موقف المشرع الجزائري من خلال سرد النصوص القانونية التي فيها نص بصفة صريحة أو بصفة ضمنية على تبني العلاقة التنظيمية وهذا وفقا للنصوص القانونية التالية:

- المادة 06 من الأمر 133/66 المتضمن لأول قانون وظيفة عمومية.
- المادة 50 من قانون 12/78 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل.
- المادة 07 من قانون 06/82 المتعلق بالعلاقات الفردية².

1- أنظر هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص: 110-111.

2- أنظر الجريدة الرسمية رقم 09 المؤرخة في يوم الثلاثاء 6 جماد الأولى 1402هـ الموافق 2 مارس 1982.

- المادة 05 من المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

- المادة 07 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام الجديد للوظيفة العمومية ونصها كالآتي: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"¹.

إن المشرع في القانون الجديد أخذ بنفس الصياغة حرفيا بما أخذ به الأمر 133/66، وتعد هذه الصياغة موفقة جدا، ويتبين بأن الأمر لم يقتصر على هذا الجانب بل توجد قواسم عديدة مشتركة بين الأمرين 133/66 و03/06.

ويلاحظ مما سبق بأن المشرع الجزائري استقر في الأخذ بالعلاقة التنظيمية خلال المنظومة القانونية الوظيفية، سواء بصفة صريحة أم ضمنية باعتبار هذه العلاقة تمثل القاعدة العامة الأساسية، أما الاستثناء فخصص للعلاقة التعاقدية التي يتم التطرق إليها في الفصل الثاني من هذا البحث.

ثانيا: الأحادية والتعددية والأداة القانونية في نظام الوظيفة العمومية.

إن المشرع الجزائري أخذ بمبدأ الأحادية في تنظيم الوظيفة العمومية حيث يوجد نظام وظيفي أساسي عام موحد لجميع الموظفين العموميين بالدولة مع مراعاة بعض الاستثناءات متمثلة في وجود الأنظمة المستقلة² الخاصة التي تخرج عن نظام الوظيفة العمومية طبقا لما ورد في المادة 3/2 من الأمر 03/06، وهذا الموقف مخالف لبعض التشريعات الأخرى كفرنسا.

أما بالنسبة للأداة القانونية التي يتم بها نشأة نظام الوظيفة العمومية³ فإن المشرع الجزائري اعتمد على أداة القانون أي وفقا لنصوص قانونية ذات طابع تشريعي، وهذا ضمانا لاستقرار الأوضاع والمراكز القانونية، ولقد أخذ بهذا الموقف في كل التشريعات الوظيفية كالأمر 133/66، والأمر 03/06 استنادا إلى المادة 26/122 من دستور 96، وكذا المادة 25/140 من دستور 2016، إلا أن المشرع الجزائري خرج عن المبدأ في المرسوم 59/85 حيث استعملت الأداة القانونية "التنظيم" بدلا من "القانون" وهذا الإشكال يحتمل إحدى التفسيرين التاليين:

الأول: أنه يعد خروجاً صريحا على مبدأ المشروعية ويخالف قاعدة توازي الأشكال لأن مرسوم 59/85 تناول تقريبا نفس المواضيع التي تناولها الأمر 133/66.

1- إن المادة 07 من الأمر 03/06 هي نفس المادة من حيث الصياغة للمادة 05 من القانون الفرنسي الصادر سنة 1959.

2- أنظر سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، دم.ج. 2010، ص: 21-25.

3- أنظر محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها، دار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية-ط: 2013، ص: 11، 12.

الثاني: أن المشرع الجزائري أراد أن ينظم الوظيفة العمومية بأداة تنظيمية لائحية صادرة عن السلطة التنفيذية لتكون لها السلطة الكافية والمرونة اللازمة لتنظيم وتسيير هذا القطاع، وهذا أسوة ببعض التشريعات الوضعية كالأردن مثلاً.

ومما يرجح هذا التفسير أن المرسوم 59/85 رغم خروجه عن قاعدة توازي الأشكال لكن لم يخرج عن المشروعية الدستورية لأن دساتير 63-76-89 لم تنص كل منها على أن الوظيفة العمومية من مجالات التشريع التي يختص بها البرلمان، وهذا بخلاف دستوري 96 و2016¹.
إن المشرع الجزائري تراجع عن الموقف السابق وتجسد ذلك في اعتماد الأداة القانونية التشريعية ممثلة في الأمر 03/06.

الفرع الثاني: موقف القانون المقارن.

إن القانون المقارن قد يختلف في المواقف المتعلقة بشأن الوظيفة العمومية ولذلك يتم تناول هذه المواقف في بعض التشريعات الوضعية فيما يلي:

أولاً: القانون الفرنسي.

لقد أخذ المشرع الفرنسي بفكرة تعددية الأنظمة الوظيفية² لكن بالنسبة للأداة القانونية فإنه اعتمد على الأداة القانونية ذات الطابع التشريعي كما هو الحال في قانوني 1946 و1959.
أما بالنسبة للعلاقة التنظيمية اللائحية فقد تم اعتمادها في المادة 03 من قانون رقم 2294 الوظيفة العمومية سنة 1946 وكذا في المادة 05 من قانون الوظيفة العمومية 1959 الصادر بالأمر رقم 244 المؤرخ في 04 فبراير 1959 حيث تنص كل منها على: "يكون الموظف تجاه الإدارة في مركز تنظيمي لائحي". وهو نفس الموقف القانوني الذي جاء به القانون الفرنسي الجديد رقم 634 سنة 1983³، ويتبين أن موقف المشرع الفرنسي قد سبقه القضاء ابتداء من قضية "Winkel" سنة 1909.

ثانياً: القانون المصري.

إن التشريع المصري أخذ بفكرة أحادية النظام الوظيفي وكذلك أخذ بالأداة القانونية "التشريع" لإنشاء وتنظيم الوظيفة العمومية.

1- أنظر المادة 26/122 من دستور 96، ج.ر. رقم 76 المؤرخة في 1996/12/08، والمادة 25/140 من دستور 2016، ج.ر. رقم 14 المؤرخة في 2016/03/07.

2- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص: 25.

3- أنظر ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي بالدار البيضاء 2006، بعنوان فلسفة الوظيفة العامة والموظف، منظمة الجامعة العربية للعلوم الإدارية، ص: 28.

أما بالنسبة لطبيعة علاقة العمل فإنه أخذ بالعلاقة التنظيمية اللائحية¹، وذلك طبقاً للمادة 76 من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 سنة 1987، وهذا الموقف أكده أخيراً القضاء الإداري المصري عن طريق مجلس الدولة أسوة بمجلس الدولة الفرنسي.

ثالثاً: القانون الأردني.

إن المشرع الأردني قد أخذ بالأداة القانونية "التنظيم" أي تنظيم ونشأة قانون الوظيفة الذي يطلق عليه بقانون الخدمة المدنية، ولكن من جهة أخرى فقد أخذ بمبدأ أحادية الأنظمة الوظيفية، حيث يوجد قانون موحد للخدمة المدنية.

لكن بالنسبة للعلاقة التنظيمية في علاقة العمل القانونية فقد أخذ بها وتبنى موقف أغلبية التشريعات الغربية، وذلك طبقاً للمادة 67 من نظام الخدمة المدنية رقم 30 سنة 2007 وتعديلاته 2011 و2013، طبقاً لما ورد في المادة 120 من دستور الأردن وما تم تأكيده من طرف المجلس العالي لتسيير الدستور².

إن هذا الموقف القانوني قد أخذ به التشريع الكويتي في المادة 11 من قانون الخدمة المدنية 1979³، وكذا التشريع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم 59/113.

وأخيراً يتضح أن غالبية الفقه القانوني يؤكد ويقر بضرورة الأخذ بنظام الأحادية في نشأة وتنظيم الوظيفة العمومية علاوة على الأداة القانونية ذات الطابع التشريعي، لأن هذا الموقف يساند فكرة الاستقرار ويتطابق مع مبدأ المساواة الذي يعد أحد المبادئ الأساسية للدخول إلى الوظيفة العمومية، إضافة إلى أن مبدأ الأحادية يمنع التناقض والاختلافات في أحكام الوظيفة، مما أدى بالدكتور محمد علي خلايلة إلى القول بأن نظام الأحادية هو الأكثر واقعية⁴.

المطلب الثالث: تطبيقات العلاقة التنظيمية لمبادئ تسيير المرفق العمومي.

لقد ظهر تطبيق العلاقة التنظيمية اللائحية في مبادئ تسيير المرفق العمومي التي تعد من ضمن قوانين الفقيه لويس رولان "Les Lois L.Rolland" والتي أدت بصفة غير مباشرة إلى نشأة النظرية التنظيمية التي لها تطبيقات عملية في ميدان الوظيفة العمومية، يتم ذكرها بإيجاز فيما يلي:

1- أنظر علي جمعة محارب، المرجع السابق، وانظر أحمد عبد اللاه محمد، المرجع السابق، ص: 13.

2- أنظر محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، طبعة 2012، ص: 26.

3- أنظر ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، مجلة الحقوق والشريعة عدد: 03 لسنة 1981، ص: 281.

4- أنظر محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص: 26.

الفرع الأول: تطبيقات مبدأ الاستمرارية والمساواة.

أولاً: تطبيقات مبدأ الاستمرارية.

تظهر تطبيقات مبدأ الاستمرارية في ميدان الوظيف العمومي من خلال منع الإضراب غير المشروع وكذا منع الاستقالة الجماعية، وأيضاً قيد حق الاستقالة بتقديم طلب إلى الإدارة العمومية المستخدمة (م 36، 218 من الأمر 03/06) وكذا حق اللجوء إلى التسخير، إن هذه الجوانب تعد نتائج للعلاقة التنظيمية ويرجع أساسها إلى أن المرفق العمومي يقوم على الدوام والانتظام دون الانقطاع، ووفقاً لما نقله الأستاذ ناصر لباد قال أحد الفقهاء بأن الاستمرارية هي روح المرفق العمومي "La continuité est de l'essence du service public"¹.

مما سبق يستنتج بأن العلاقة التنظيمية تستند وتدعم مبدأ الاستمرارية من خلال استقرار الموظفين وثباتهم في مناصب العمل طبقاً لما نصت عليه المادة 53 من الأمر 03/06.

ثانياً: تطبيقات مبدأ المساواة.

إن تبني العلاقة التنظيمية تعد تطبيقاً لمبدأ المساواة في الحقوق أو المساواة أمام الأعباء، كما ورد في حق المساواة للدخول للوظيفة العمومية الذي يعد أحد المبادئ الأساسية للتوظيف وهو ما نصت عليه كافة الدساتير الجزائرية 76 (م 44) و 89 (م 48) و 96 (م 51) وأخيراً دستور 2016 (المادة 63)، كما نصت على هذا المبدأ قوانين الوظيفة العمومية، من ذلك المادة 27 من الأمر 03/06.

وفي هذا الإطار يظهر تطبيق مبدأ المساواة في التزام الموظف بالحياد طبقاً لما ورد في المادة 41 من الأمر 03/06.

الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ التكيف والتأثر بالفكر الليبرالي.

أولاً: تطبيقات مبدأ التكيف والقابلية للتعديل.

يستند نظام العلاقة التنظيمية في بعض تطبيقاته على مبدأ التكيف والقابلية للتعديل، بحيث يمكن للإدارة العمومية كسلطة عمومية أن تقوم بتعديل المراكز القانونية العامة للموظفين من خلال إعادة التصنيف عن طريق القوانين واللوائح التنظيمية دون حق الاحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة، لأن

1- أنظر ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، مطبعة SARP، دالي إبراهيم، 2004، ص: 150.

القوانين أصلاً قابلة للتعديل تحقيقاً للمصلحة العامة التي هي مناط وأساس المرفق العمومي، وفقاً لما أشارت إليه المواد 115، 132، 182 من الأمر 03/06.

إلا أن سلطة التعديل ليست مطلقة بل مقيدة بضوابط قانونية محددة منعا للتعسف في استعمال السلطة

ثانياً: التأثير بالفكر الليبرالي.

إن الفكر الليبرالي الجديد لم يقتصر تأثيره على الجانب القانوني فقط، بل إن الجوانب السياسية والاقتصادية الجديدة تنتج آثارها كذلك من خلال عدة تطبيقات كمبدأ الحريات الفردية وحقوق الإنسان ومبدأ المساواة التي تظهر في الضمانات القانونية للموظف وحماية حقوقه الأساسية طبقاً لما ورد في المواد 26 و33 من الأمر 03/06، هذا إضافة إلى أن التأثيرات العملية تظهر في المحفزات المادية والمعنوية التي تشجع على الأداء المتميز للوظيفة ومواصلة التكوين إلى غير ذلك، وهذا الفكر هو الذي أدى إلى الانتقال بالتشريعات الوضعية في العالم اللاتيني من النظام التعاقدى إلى النظام اللائحي.

المبحث الثاني:

مجالات العلاقة التنظيمية وأداة تنفيذها ورقابتها.

يتجسد نظام العلاقة التنظيمية عمليا في مجالات التطبيق المتمثلة أساسا في مختلف الوضعيات القانونية للموظف العمومي وذلك من خلال انتمائه إلى إحدى الأسلاك المهنية. إن الدخول في مجالات العلاقة التنظيمية يتم عن طريق الأداة القانونية (المطلب الأول) ويتم ممارسة الرقابة على العلاقة التنظيمية (المطلب الثاني) ثم تقدير الوثائق النموذجية للعلاقة التنظيمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مجالات العلاقة التنظيمية وأداة تنفيذها.

إن مجالات العلاقة التنظيمية تتحدد من خلال نطاق وموضع التطبيق، وهذا يتم كله عن طريق الأداة القانونية المتمثلة في قرارات التعيين، هذه الجوانب يتم دراستها في الفروع التالية:

الفرع الأول: مجالات العلاقة التنظيمية.

أولا: المجالات من حيث نطاق التطبيق (المعيار العضوي).

إن نطاق تطبيق العلاقة التنظيمية هو جزء من نطاق قانون الوظيفة العمومية والذي يمثل المعيار العضوي أو الشكلي الذي يتحدد على أساسه القانون الواجب التطبيق وكذا الجهاز القضائي المختص بالنزاع.

ويتحدد نطاق العلاقة التنظيمية أساسا وحصرًا في إطار الإدارة العمومية¹ الذي تم تحديده في

المادة الثانية من الأمر 03/06 كما يلي:

1- الإدارة المركزية بمصالحها الداخلية والخارجية.

2- الإدارة الإقليمية (البلديات والولايات).

3- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

4- المؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

1- إن الأستاذ محمد بكرارشوش ربط نطاق الإدارة العمومية بإدارة السلطة المركزية بالنسبة لتطبيق قانون الصفقات العمومية، (كتاب الصفقات العمومية، المفهوم والإجراءات، طبعة 2014، ص: 76).

- 5- المؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
- 6- كل مؤسسة عمومية يمكن أن تخضع مستخدميهما لأحكام هذا القانون الأساسي.
- ولقد استنتجت المادة الثانية الفقرة الثالثة من الأمر 03/06 ثلاث فئات من نطاق تطبيق العلاقة التنظيمية لقانون الوظيفة العمومية وهي:
- 1- القضاة.
 - 2- أفراد الجيش بما فيهم المستخدمين المدنيين.
 - 3- مستخدمى البرلمان.
- ويلاحظ مما سبق بأن الأمر 03/06 أعطى للإدارة العمومية معنى واسعاً ومرناً، أي قابلاً للتوسع، لكن إذا رجعنا إلى المرسوم 59/85 فإن نطاق تطبيق العلاقة التنظيمية مخالفاً تماماً للأمر 03/06 بحيث ربطت المادة 102¹ من هذا المرسوم بالخضوع لأحكام قانون المحاسبة العمومية².
- ونشير إلى أن رأي المشرع الجزائري يتطابق تماماً مع التشريع الفرنسي من حيث نطاق تطبيق العلاقة التنظيمية كأساس لتطبيق قانون الوظيفة³.

ثانياً: المجالات من حيث موضوع التطبيق (المعيار الموضوعي).

- طبقاً للمعيار الموضوعي فإن مجالات تطبيق العلاقة التنظيمية تتعلق أساساً بعنصري ذات العلاقة التي تشتمل على جانبين:
- أ- الجانب المهني التقني:
- وهي الوضعيات المهنية الأساسية التي حددها الأمر 03/06 في المادة 127 في خمسة وضعيات أساسية هي:
- 1- القيام بالخدمة.
 - 2- الانتداب.
 - 3- خارج الإطار.
 - 4- الإحالة على الاستيداع.

1- المادة 02: المرسوم 59/85 تنص: يشتمل القطاع الذي تعمل فيه المؤسسات والإدارات العمومية على:

- مصالح الدولة.
- الجماعات المحلية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المجلس الأعلى للمحاسبة.
- مصالح المجلس الشعبي الوطني.

المادة 03: الموظفون الإداريون والتقنيون العاملون في المؤسسات والأجهزة والمنظمات الجماهيرية التابعة لجبهة التحرير الوطني، استثناء المنتخبين، رجال القضاء، مع مراعاة خصوصية حياتهم المهنية،

2- إن نطاق تطبيق المحاسبة العمومية يعد واسعاً يضم حتى فئة القضاة وغيرها من الفئات المستثناة من تطبيق قانون الوظيفة العمومية.

3- أنظر علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص: 63.

5- الخدمة الوطنية.

إن وضعية القيام بالخدمة تعد الوضعية المهنية الأساسية التي يوضع فيها الموظف العمومي مباشرة بعد دخوله إلى الوظيفة العمومية والنجاح في فترة التربص أي بعد تثبيته، ويكون خلال هذه الوضعية في حالة خدمة فعلية في منصب العمل والمهام المطابقة لرتبته ضمن السلك المهني المعين فيه، وكذا المناصب العليا أو الوظائف العليا المحددة قانوناً، وهذا كله على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية التي ينتمي إليها أصلاً (م 128 الأمر 03/06)، كما يمكن أن يستدعى لأداء مهام خارج الهيئة العمومية المستخدمة الأصلية وذلك بالنسبة لبعض الرتب طبقاً لما يحدده التنظيم، أي أن حركة تنقل الموظف عبر هذه الوضعيات القانونية المذكورة أعلاه يكون ضمن الحياة المهنية للموظف العمومي في إطار القانون الأساسي للوظيفة العمومية متمتعاً بكافة حقوقه ومطالباً بكافة الالتزامات المهنية حسب قواعد الوضعية القانونية التي يوضع فيها.

ب- الجانب القانوني للعلاقة التنظيمية:

إن المجال الثاني للعلاقة التنظيمية يتعلق بالجانب القانوني والتنظيمي المتكون حالياً في قانون الوظيفة العمومية في نهاية 2006 من 43 قانون أساسي خاص الذي يحتوي على 282 سلك¹، يضم بها 480 رتبة.

ويضم القانون الأساسي الخاص سلك أو عدة أسلاك، كل منها يتكون من رتبة أو أكثر في إطار هذا القانون.

وتعد الرتبة² هي الصفة القانونية التي تمكن الموظف العمومي من القيام بالمهام المخصصة له قانوناً وهي بذلك تختلف عن الوظيفة أو منصب العمل.

ومن حيث أنواع الأسلاك المهنية التي تدخل في مجال الوظيفة العمومية فهي أربعة أنواع هي:

- أسلاك مشتركة.
- أسلاك الإدارة الإقليمية.
- أسلاك تقنية.
- أسلاك العمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب (سلك في حالة آيل للزوال).

1- الأسلاك المشتركة:

وطبقاً للمادة 01 المرسوم التنفيذي رقم 04/08³ المنظم للأسلاك المشتركة، فإن هذه الأخيرة تضم الإدارات التالية:

- الإدارة المركزية بمختلف مصالحها الممركزة وغير الممركزة.

1- أنظر رشيد حباتي، المرجع السابق، ص: 22-23.

2- voir G.Peiser, D. Administratif 4^{eme} edition, d'Alloz, 1997, P: 10-11.

3- أنظر الجريدة الرسمية رقم 03 المؤرخ في 20/01/2008، ص: 04-31.

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.
 - المؤسسات العمومية التي يمكن أن يخضع مستخدموها إلى أحكام قانون الوظيفة.
- ويتضمن قانون الأسلاك المشتركة عدة شعب مهنية ورد النص عليها في المادتين 02 و 03 من

المرسوم المذكور وهي الشعب المهنية التالية:

- الإدارة العامة.
- الترجمة، الترجمة الفورية.
- الإعلام الآلي.
- الإحصائيات.
- الوثائق والمحفوظات.

يتضح من قائمة شعب الأسلاك المشتركة أنها ذات أهمية بالنسبة لكل الإدارات العمومية.

2- أسلاك الإدارة الإقليمية:

يعد هذا السلك نظام جديد حيث يتعلق بموظفي الإدارة الإقليمية التي تجمع بين موظفي البلديات والولايات، وهو الذي صدر بالمرسوم التنفيذي رقم 334/11 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011¹، والذي حل محل القانون القديم الذي كان يقتصر على موظفي البلدية فقط².

وطبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 343/11 فإنه يمكن استدعاء الموظفين إلى العمل لدى الإدارة المركزية والمصالح الخارجية للوزارة المكلفة بالجماعات الإقليمية، ويفهم من هذا النص أن الاستدعاء يتم في إطار وضعية القيام بالخدمة.

ويتضمن القانون الخاص بأسلاك الإدارة الإقليمية عدة شعب ورد النص عليها في المادة 03

من القانون الأساسي الخاص وهم كالاتي:

- الإدارة العامة.
- الترجمة.
- الوثائق والمحفوظات.
- الإعلام الآلي.
- الإحصائيات.
- التسيير التقني والحضري.
- النظافة والنقاوة العمومية والبيئة.

1- أنظر الجريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 28/09/2011، ص: 03-51.

2- القانون الأساسي الخاص بموظفي البلدية الصادر بالمرسوم التنفيذي رقم 26/91 المؤرخ في 02/02/1991، ج.ر. عدد 06 سنة 1991.

- الاجتماعية والثقافية والتربوية والرياضية.

3- الأسلاك التقنية:

وهي الأسلاك الخاصة بنشاط موظفي الوزارة وهذا نتيجة خصوصية النشاط التقني الذي تختص به كل وزارة، ولذا فإن هذا النوع من الأسلاك هو متعدد ولذا نذكر بعض منها مثل المرسوم التنفيذي رقم 297/10 المؤرخ في 29 نوفمبر 2010 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المتعلقة بالميزانية¹ أي المديرية العامة للميزانية.

وطبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 297/10، فإن موظفي هذا السلك التقني يكونون في وضعية القيام بالخدمة لدى الإدارة المركزية، وكذا المصالح الخارجية والمؤسسات التابعة لها، كما يمكن استدعاء هؤلاء الموظفين للعمل لدى الهياكل الإدارية الأخرى التابعة لوزارة المالية بشرط أن يكونوا من صنف المجموعة "أ"².

4- أسلاك العمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب:

لقد تم تنظيم هذا السلك الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب الذين كانوا خاضعين لنظام الأسلاك المشتركة طبقا للمرسوم التنفيذي 225/89 المعدل والمتمم، ولذلك يتم تسيير هذا السلك بالنسبة للأشخاص الذين وظفوا قبل جانفي 2008، وبالتالي لا يمكن التوظيف حاليا ضمن هذا السلك لأنه في حالة زوال طبقا للمادة 51 من القانون الأساسي الخاص بهذا السلك، الذي تم تنظيمه وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 05/08 المؤرخ في 19 يناير 2008³، ولذا فإن هذه المناصب الوظيفية أصبحت خاضعة للنظام التعاقدى طبقا للمادة 19 من الأمر 03/06.

الفرع الثاني: الأداة القانونية لتنفيذ العلاقة التنظيمية.

إن تنفيذ العلاقة التنظيمية اللائحية يتم عن طريق أداة قانونية هي قرار التعيين الذي يتم تبيانها فيما يلي:

أولاً: تعريف قرار التعيين وخصائصه.

أ- التعريف:

من حيث المصطلح القانوني هناك عدة مصطلحات: التعيين "Désignation"، التسمية "Nomination"، والتوظيف "Recrutement".

1- أنظر الجريدة الرسمية عدد 74 المؤرخة في 2010/12/05.

2- إن مجموعة "أ" تخص فئة الموظفين المصنفين من 11 إلى 17 الذين يتولون مهام التصميم والبحث والدراسة.

3- أنظر الجريدة الرسمية رقم 03 المؤرخ في 2008/01/20.

فالتوظيف هو شغل الوظائف الشاغرة عن طريق التعيين أو الترقية لأنه مرتبط بشغل المنصب.

كما أن الدكتور ماجد راغب الحلو فقد عرف التوظيف بأنه تولية الوظائف العامة أو العمل المنتظم بكيفية معينة في خدمة إحدى السلطات العمومية¹.

وبهذا المعنى فإن التوظيف أشمل من التعيين، لأنه مرتبط بالشغل، أما وسائله فتكون عن طريق التعيين أو الترقية.

أما التسمية² فهي أدق مصطلح لتطبيقه على مناصب الوظيفة العمومية، غير أن مصطلح التعيين هو الأكثر استعمالاً في لغة التوظيف باللغة العربية، ويقابله المصطلح الفرنسي الأكثر استعمالاً "Nomination" ولذا فإن الترجمة باللغة الفرنسية للنص القانوني هي الأكثر استعمالاً والأرجح صواباً.

أما التعريف الفقهي لقرار التعيين فقد اختلف الفقهاء في تعريفه، ولذا يلجأ إلى ذكر التعاريف التالية على سبيل المثال:

- التعريف الأول³: "هو تصرف إداري انفرادي شرطي للدخول في نظام الوظيفة العمومية".
- التعريف الثاني⁴: "هو الأداة القانونية التي تُدخل الموظف في سلك الوظيفة العامة وإخضاعه لنظامها القانوني".

ويرى بعض الفقه بأن التعيين يقتضي عنصرين هما أن يكون الشغل حقيقي للمنصب، وأن يكون المنصب شاغراً، لكن يقتضي إضافة عنصر ثالث أن يتم شغل المنصب بصفة قانونية كما جاء في المادة 09 من الأمر 03/06⁵.

أما المشرع الجزائري فلم يضع تعريفاً دقيقاً لقرار التعيين ولا التوظيف وإنما ذكر شروطه وطرقه كما نص في المواد 12، 83، 83، 93، 174 من الأمر 03/06.

ب- الخصائص:

من التعاريف السابقة الذكر يمكن أن نستنتج بأن قرار التعيين يتميز بعدة خصائص عامة هي كالاتي:

- 1- تصرف إداري: يعد القرار من الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وبالتالي فهو تصرف قانوني صادر عن سلطة عمومية إدارية، ولذا فهو يخرج عن الأعمال التشريعية وعن الأعمال القضائية.

1- أنظر ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص: 261.

2- إن مصطلح "التعيين" يكون مستعملاً في المواد والأشخاص أما مصطلح "التسمية" فيستعمل في الأشخاص فقط.

3- أنظر مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص: 146.

4- أنظر عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، طبعة د.م.ج.، 1985، ص: 232.

5- voir Tabrizi ben Salah, Droit de la Fonction Publique, 2^{ème} edition, 2003, Armand Colin, P: 131.

2- تصرف انفرادي: تتفرد السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار التعيين، أما الموظف فدوره إما الامتثال لأحكام هذا القرار أو الطعن بالإلغاء في حالة إثبات عدم المشروعية، كأن يتضمن قرار التعيين تصنيفا خاطئ مخالفا لنظام الشبكة الاستدلالية للرواتب وقائمة مؤهلات التوظيف، وعلى هذا الأساس سمي قرار التعيين من طرف الفقيه الألماني أوتوماير بقرار الإذعان " l'Acte de soumission"¹.

3- تصرف فردي: إن قرار التعيين يتعلق بشخص معين أسند إليه منصب العمل الذي يستوعب شخصا محددًا بصفاته، وبالتالي فإن قرار التعيين يعد من الأعمال الإدارية التي تُحدث أثرها على شخص أو عدة أشخاص محددين بصفاتهم القانونية².

4- تصرف شرطي: إنه تصرف إداري انفرادي له شرط أساسي لتطبيق المركز القانوني العام، وهو قبول الوظيفة الذي يترتب عليه إدماج الموظف في سلك الموظفين، وفقا لرأي الفقيه جيز³، أي أن قرار التعيين مقيد أو مقترن بشرط فاسخ أو واقف⁴ وهو قبول الشخص المعين للوظيفة والتحاقه بمنصب العمل، لكن بعض الفقهاء ينتقد فكرة الشرط الفاسخ لأنه يخالف ما استقر عليه التشريع والقضاء المقارن خاصة في فرنسا ومصر والجزائر، ولذلك فإن أحد الفقهاء⁵ يرى بأن الفقه الألماني الحديث يقول بأن قبول الموظف يعد شرطا شكليا جوهريا لا يمكن أن يتم التنفيذ إلا به، ولذا فهو أكثر واقعية وأقل تعقيدا.

واعتقد أن تكييف شرط قبول الوظيفة والالتحاق بالمنصب بأنه شرط شكلي جوهري يعد الأكثر صوابا لأنه يتماشى مع فكر القانون الإداري من حيث المصطلح، علاوة على أن الشروط الشكلية الإجرائية تعد أحد أركان القرار الإداري المتمثلة في الركن الشكلي.

5- تصرف له أثر مستقبلي: إن قرار التعيين له أثر مستقبلي أي ينتج آثاره القانونية بعد تاريخ المصادقة على القرار والتحاق الموظف بمنصب العمل، أي أن آثاره ونتائجه لا يكون لها أثر رجعي بل تبدأ فعليا في التطبيق ابتداء من تاريخ التوقيع والمصادقة على قرار التعيين، وهذا الأمر يؤدي إلى عدة نتائج بالنسبة للموظف العمومي المعني بالتعيين وهي:

- أنه يعد معينا في إحدى الهيئات والإدارات العمومية ابتداء من تاريخ التبليغ.
- يصبح خاضعا لأحكام قانون الوظيفة العمومية من تاريخ التبليغ.
- يصبح قرار التعيين حجة على الإدارة من تاريخ التوقيع ونشر القرار.

1- أنظر محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرار الإداري، دار الفكر العربي 1966، ص: 232.

2- يعد قرار التعيين بأنه فردي وشخصي لأنه يعد من تطبيقات النص لا يتم التطبيق إلا به ولذا فهو يختلف عن النص القانوني لأنه عام ومجرد.

3- أنظر محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، ط: الثانية 2008، ص: 535-536.

4- أنظر فاروق خلف، مجلة العلوم القانونية عدد: 02، جانفي 2011، منشورات جامعة الوادي، ص: 87.

5- أنظر مصطفى الشريف، أعوان الدولة، طبعة SNED، 1981، ص: 149.

ومن تطبيقات قرار التعيين وأثره القانوني، أن الموظف العمومي المعني بالتوظيف يلتزم بالالتحاق بمنصب العمل أو بمؤسسة التكوين حسب الحالة، خلال أجل مدته شهر واحد تحسب من تاريخ التبليغ، وإلا يفقد حقه في المنصب بل يستبدل بغيره من المترشحين الناجحين في القائمة النهائية الاحتياطية طبقا للتعليمية الصادرة عن مديرية الوظيفة العمومية بتاريخ 20 فيفري 2013 تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 194/012¹، وتبعا لهذه المصادر القانونية الجديدة لم ينص المشرع إلى إمكانية تمديد الأجل بشهر آخر في حالة القوة القاهرة كما كان عليه سابقا².

ثانيا: السلطة المختصة بالتعيين.

طبقا للمادة 95 من الأمر 03/06 وكذا المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 99/90³، فإن سلطة التعيين هي السلطة المختصة بالتسيير الإداري والمالي أي المتصرف الإداري لهيئة الإدارة العمومية المستخدمة التي تم تحديدها كآلاتي:

1- الوزير بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية أي باسم الدولة ولحسابها.

2- الوالي بالنسبة لمستخدمي الولاية.

3- رئيس البلدية بالنسبة لمستخدمي البلدية.

4- المدير بالنسبة لمستخدمي المؤسسة العمومية.

ويتضح مما سبق بأن وسيلة التعيين تأخذ أحد الشكلين إما القرار أو المقرر⁴، وخروجا على إجراء لامركزية القرارات فإن المشرع الجزائري أبقى على بعض الاختصاصات في العلاقة التنظيمية الوظيفية خاضعة إلى السلطة المركزية في إطار تحقيق مبدأ وحدة القوانين وشموليتها وتحقيق التوازن والتحكم في التسيير العمومي لإدارات الدولة. وهذه الاختصاصات هي كآلاتي:

1- الإجراء التنظيمي الخاص بالتنقل "Mobilité" حفاظا على التوازن الشامل لأعداد المستخدمين.

2- العمليات التنظيمية المتعلقة بتحديد شروط وتنظيم الامتحانات والمسابقات والاختبارات المهنية.

3- الإجراءات التنظيمية المتعلقة بالتكوين وتحسين وتجديد المعلومات.

4- توظيف وتسيير حياة المستخدمين الأجانب.

1 - أنظر الجريدة الرسمية عدد 26 المؤرخة في 2012/03/03، والتعليمية رقم 01/م.ع.و.ع المؤرخة في 2013/02/20.

2- أنظر القرار الوزاري المؤرخ في 1999/06/15 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية للالتحاق بالأسلاك المشتركة المنشور في الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 1999/06/30، ص: 03-11.

3- أنظر الجريدة الرسمية عدد 13 المؤرخة في 1990/03/28، ص: 443-444.

4- إن سلطة التعيين بالنسبة للوزير والوالي ورئيس البلدية يتم في شكل قرار "Arrêté" بينما التعيين لمدير يتم بشكل مقرر "Décision".

5- التعيين في الوظائف العليا¹ والمناصب العليا عن طريق مرسوم أو قرار وزاري طبقا لما ورد في التنظيم الخاص بهذه الوظائف والمناصب.
هذا ونشير إلى أن هذه الاستثناءات واردة في كثير من الأنظمة الوضعية كفرنسا وكذا بعض القوانين العربية كمصر والكويت².
وترجع أهمية تحديد السلطة المختصة بالتعيين إلى أنها ذات علاقة بالسلطة التأديبية.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال القانونية للعلاقة التنظيمية.

تمارس الرقابة على الأعمال القانونية في إطار العلاقة التنظيمية اللائحية من خلال رقابة المراقب المالي وجهاز الوظيف العمومي، وهذا ما سيتم التطرق إليه في الفروع التالية:

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي.

أولاً: نطاق ومجال الرقابة المالية ومبرراتها.

إن النطاق الذي تتحدد على أساسه الرقابة المالية على ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، وكذا ميزانيات الإدارة الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وأيضا ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني³، طبقا لما ورد في المادة 02 من المرسوم 414/92 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09، إذ هذا القانون الجديد قد أدخل البلدية⁴ من ضمن نطاق الرقابة المالية، ويعد هذا الموقف الجديد للمشرع الجزائري هو تصحيح لمسار، وإجراء تقتضيه أهمية البلدية كقاعدة إدارية ليُدعم استقلاليتها ويقوي أعمالها القانونية، وفقا للمشروعية وضمن استمرارية الخدمة العمومية بمصالح البلدية.

1- الوظائف العليا يتم التعيين فيها عن طريق مراسيم رئاسية صادرة عن رئيس الجمهورية وفقا للوظائف المحددة بالمرسوم 227/90، أما المناصب العليا فكان يطلق عليها بالوظائف النوعية "Les postes spécifiques" وهي نوعان اما ترجع إلى القوانين الأساسية الخاصة أو للنظام الهيكلي للمؤسسة المستخدمة، الأولى هي ذات طابع وظيفي والثانية ذات طابع هيكلي. (م16،12،11 الأمر 03/06)
2- أنظر عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص: 218 .
3- أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 2009/11/16، ج.ر. عدد 67 بتاريخ 2009/11/19.
4- تم توسيع نطاق الرقابة المالية على البلدية وفقا لبرنامجها طبقا لتطبيق الرقابة المالية على البلدية وفقا لمراحل، تم بقرار مشترك بين وزارتي المالية والوزارة المتعلقة بالجماعات المحلية خلال سنوات 2012-2014.

وبقي الجهاز الوحيد خارج نطاق رقابة المراقب المالي هو المجلس التشريعي بغرفتيه لاعتبارات خاصة¹.

أما مجال الرقابة المالية للأعمال الإدارية في إطار العلاقة التنظيمية، فإنها تتعلق بمشاريع القرارات الخاصة بالتعيين والترسيم والترقية وكل القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع رواتبهم وكذا مشاريع الجداول الاسمية الأصلية والمعدلة الخاصة بالمستخدمين للإدارة العمومية المعنية، ويخرج عن هذا قرارات الترقية في الدرجة.

إن ممارسة الرقابة المالية من طرف المراقب المالي تصنف بالرقابة المسبقة، ولذلك جاءت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المعدل، بعبارة مشاريع على كل الأعمال القانونية محل المراقبة، أي أن كل هذه الأدوات القانونية تخضع للتأشيرة قبل توقيعها من طرف السلطة المختصة. أما المبررات التي تؤكد ضرورة التأشيرة على الأعمال الإدارية للعلاقة التنظيمية، ترجع أساسا إلى أن القرارات الإدارية الفردية المتعلقة بالمسار المهني للموظف العمومي تعد عملية التزام قانوني بنفقة عمومية وبالتالي فإنه يقتضي إثبات صحة هذا الإجراء لآثاره المالية، لأن تأشيرة المراقب المالي تؤدي إلى حجز منصب العمل للعمومي المعين، بعد إثبات عدة جوانب خاصة منها توفر المنصب المالي المخصص للمنصب الشاغر طبقا لمدونة الميزانية.

ثانيا: نتائج الرقابة وحق التظلم والتعاضى.

تؤدي عملية الرقابة المالية على مشاريع القرارات الإدارية للعلاقة التنظيمية إلى منح التأشيرة في حالة إثبات صحة العملية قانونا، وإما يتم الرفض المؤقت أو النهائي عن طريق المذكرة التفسيرية للرفض وفقا لشكلية التعليل والتسبيب طبقا لما ورد في المادتين 13 و 14 من المرسوم التنفيذي 414/92² المعدل.

إن الرقابة المالية على كل القرارات الإدارية الفردية المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين تبدأ من افتتاح السنة المالية من 01/01 إلى غاية 20 ديسمبر مع إمكانية تمديد استثناء برخصة مسبقة من الوزير المكلف بالمالية مع الإشارة إلى أن ميزانيتي الولاية والبلدية تبقى في هذا الإطار خاضعة لأحكام تنظيمية خاصة.

ولقد نص المشرع على أن قرارات المراقب المالي تقبل التظلم لدى وزير المالية عن طريق المديرية العامة للميزانية، التي قد يتم فيها إعادة النظر في قرار الرفض النهائي في حالة إثبات رفض غير مؤسس.

1- أنظر أحمد سويقات، أطروحة الدكتوراه-الرقابة القانونية على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2015/2014، ص: 161.

2- أنظر المواد 08، 09 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09.

أما حق إجراء التغاضي "le passe outre" فإنه إجراء قانوني يمكن أن يستعمله المسير الإداري، مقابل أن يتحمل نتائج ذلك، وهذا الإجراء يتطلب الجرأة والكفاءة المهنية العالية¹، إلا أن الواقع أثبت أن هذه الوسيلة نادرة الاستعمال لأنها تحمل المسؤولية الكاملة لصاحب قرار التغاضي طبقاً لما ورد في المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09.

الفرع الثاني: رقابة جهاز الوظيف العمومي.

يمارس جهاز الوظيف العمومي رقابته على الأدوات القانونية للعلاقة التنظيمية اللائحية تحقيقاً لمبدأ المشروعية وذلك في إطار الإصلاح الوظيفي الجديد طبقاً للمرسوم 126/95 وكذا تطبيق الإجراءات الانتقالية، ويتم تبيانها كما يلي:

أولاً: رقابة جهاز الوظيف العمومي طبقاً للإصلاح الوظيفي الجديد.

أ- نطاق ومجال الرقابة:

في إطار العلاقة التنظيمية اللائحية تمارس أجهزة الوظيف العمومي مهمتها الرقابية في حدود نطاق الإدارة العمومية الخاضعة لتطبيق قانون الوظيفة العمومية طبقاً لما ورد في المادة 02 من الأمر 03/06².

أما من حيث المجال فإن الأعمال الإدارية المتعلقة بالعلاقة التنظيمية اللائحية الخاضعة لرقابة جهاز الوظيف العمومي هي الأعمال الإدارية المتعلقة بالحياة الفردية للموظفين العموميين، أي كل الأعمال القانونية المتعلقة بالمسار المهني للموظف، خاصة في إطار الإصلاح الوظيفي الجديد الذي يستند إلى المرسوم 126/95 المعدل والمتمم للمرسوم 145/66، إضافة إلى القرارات التنظيمية وغيرها من الوثائق المتعلقة بعملية التوظيف.

ويرجع اختصاص مهمة الرقابة إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية³ إذا كانت القرارات صادرة عن الإدارة المركزية، وإما إلى المفتشية الولائية للوظيف العمومي بالنسبة للقرارات الصادرة عن المصالح الخارجية للدولة والإدارة الإقليمية والمؤسسات العمومية الإدارية.

1- إن الخبير في التسيير العمومي الأستاذ عبد الرحمان بوناب يرى بأن عناصر الكفاءة ثلاثة هي: المعلومة، المهارة، الموقف. أنظر مذكرة تكوين "Identification des besoins de formation, session 23-25 janvier 2007, M. Intérieur, collectivité local."

2- إن المادة 02 من الأمر 03/06 حددت الإدارات العمومية كنطاق تطبيق في الهيئات التالية:

- الإدارة المركزية للدولة.

- الإدارة الإقليمية (الولايات والبلديات).

- المؤسسات العمومية والإدارية.

- المؤسسات العلمية ذات الطابع التكنولوجي والمهني والثقافي.

3- أنظر المرسوم التنفيذي 191/03 المعدل بالمرسوم 204/05 المؤرخ في 2005/06/01 المتعلق بتنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية.

ب- طرق وأنماط الرقابة:

تمارس رقابة أجهزة الوظيف العمومي من خلال عدة أنماط رقابية يمكن حصرها في ثلاث أصناف¹ هي التالية:

(1). الرقابة اللاحقة كقاعدة:

تتم الرقابة اللاحقة كقاعدة عامة من خلال عدة أنماط تتمثل فيما يلي:

- التدقيق والمراجعة للوثائق المرسله وجوبا طبقا للمادة 06 مكرر 03 من المرسوم التنفيذي 126/95، حيث يجب أن ترسل للمصالح المكلفة بالوظيف العمومي نسخة من كل القرارات المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين وذلك خلال 10 أيام من تاريخ التوقيع، لكن دون وقفا للتنفيذ، حيث أن السلطة المكلفة بالتسيير تتحمل المسؤولية القانونية في حالة عدم المشروعية.
- القيام بالتحقيق في الوثائق أو في عين المكان بصفة مفاجئة أو بعد التبليغ.
- القيام بإجراء تقييم دقيق لتنفيذ المخطط السنوي للتسيير، من خلال تقرير يرسل إلى السلطة المكلفة بالتعيين وكذا سلطة الوصاية والمصالح المختصة لدى الوزير المكلف بالميزانية، وذلك طبقا لما ورد في المادة 03 و 06 مكرر 01-05 من المرسوم التنفيذي 126/95.

(2). الرقابة المسبقة كاستثناء:

وتمارس الرقابة المسبقة استثناء عن طريق التأشير على الجوانب التالية:

- مشاريع القوانين الأساسية الخاصة.
- مشاريع النصوص التنظيمية المتعلقة بالرواتب ونظام المعاشات والتعويضات².
- المخطط السنوي للتسيير.

إن التأشير المسبقة لمشاريع القوانين الخاصة والنصوص التنظيمية تتم عن طريق قرارات وزارية مشتركة بين الوزيرين المكلفين بالوظيف العمومي والمالية، بينما يتم التأشير على المخطط السنوي للتسيير وفقا لمحضر اتفاق بين الممثل القانوني لجهاز الوظيف العمومي والمسؤول المكلف بالتسيير الإداري والمالي المعني.

(3). تقديم الحلول والأجوبة على الاستفسارات والأسئلة:

تتولى أجهزة الوظيف العمومي تقديم الحلول والأجوبة عن كل الاستفسارات والأسئلة التي تطرح من قبل الجهات الإدارية المسيرة للحياة المهنية للموظفين، وهذا في حالة صعوبة تطبيق النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية، نتيجة غموض النص وقابليته للتأويل مما يؤدي إلى الاعتراض على قرارات أجهزة الوظيف العمومي من خلال التظلم غير المباشر في شكل استفسار أو سؤال يوجه إلى الجهات العليا لإدارة الوظيف العمومي، طبقا لما ورد في المادة 06 من المرسوم

1- يتولى جهاز الوظيف العمومي مهمة المصادقة على المعادلات للشهادات العلمية والمهنية كوثيقة إثبات للدخول للوظيفة العمومية.

2- أنظر المادة 01 من المرسوم 145/66 المؤرخ في 1966/06/02 المنشور في ج ر المؤرخة في 1966/06/08.

التنفيذي رقم 126/95، إذ يتم الرد وتقديم الحلول عن طريق مراسلة إدارية أو وثيقة قانونية تنظيمية، ويتم تعميم الحل على كافة الهيئات العمومية.

ثانيا: تمديد تطبيق النظام الرقابي السابق على البلديات.

طبقا للمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 126/95 وكذا المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 32/97 المؤرخ في 11/01/1997¹، فإن البلدية بقيت خاضعة لنظام الرقابة المسبقة طبقا لأحكام المرسوم 145/66، وأخذ هذا الإجراء لاعتبارات خاصة تتعلق أكثر بنقص الإطارات والكفاءات العاملة في البلديات.

كما تم التأكيد على هذا الاستثناء من خلال المراسلة رقم 734 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المؤرخة في 24/01/2011 وذلك بمناسبة تطبيق الرقابة المالية المسبقة على البلديات، وهذا الموقف يحسب للمشرع الجزائري الذي استثنى البلدية من نظام الإصلاح الجديد². مما سبق يتضح بأن المشرع الجزائري في إطار رقابة أجهزة الوظيف العمومي على العلاقة التنظيمية، أنه جمع بين نظامي الرقابة اللاحقة كقاعدة والرقابة المسبقة كاستثناء، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن الإصلاح الجديد للرقابة لم يحقق أهدافه لعدة أسباب أهمها عدم التوافق والتنسيق بين الأعمال الإدارية والإجراءات المالية المتعلقة بمدونة الميزانية، علما وأن هذه الرقابة شرعت من أجل تحقيق أهداف تجمع بين مصلحتي الإدارة والموظف³.

المطلب الثالث: تقدير الوثائق النموذجية للعلاقة التنظيمية.

يتم تنفيذ وتطبيق العلاقة التنظيمية من خلال وثائق نموذجية تخضع لشكلية قانونية محددة من طرف السلطة المختصة المكلفة بالوظيف العمومي وفقا لما ورد في المنشور رقم 17 الصادر عن المديرية العامة للوظيف العمومي⁴، إلا أن هذه النماذج الوثائقية للأعمال الإدارية يسجل عليها بعض الملاحظات يتم تبيانها فيما يلي:

1- أنظر ج ر عدد 03 المؤرخة في 12/01/1997.

2- أنظر أحمد سوبقات الرقابة القانونية على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه جامعة بسكرة 2014/2015، ص: 194.

3- أنظر "Laurent Blant"، الوظيفة العمومية، ترجمة انطوان عبده، منشورات عويدات-بيروت-لبنان، ص: 08، 06، 28.

4- إن التعليم رقم 17/ك.خ.م.ع.و.ع/2009 المؤرخ في 12/07/2009 تتعلق بتعيين نماذج القرارات التنظيمية المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الإدارات العمومية الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

الفرع الأول: وثيقة نموذجية لقرار التعيين.

انطلاقاً من المبدأ العام أن التصرف الإداري سنده النص القانوني، وبالرجوع إلى الوثيقة النموذجية لقرار التعيين المحددة طبقاً للمنشور رقم 17 المذكور أعلاه، وبما تتضمنه من الحيثيات العديدة المستند عليها في هذا القرار ومن بينها محضر التنصيب للمعني، فإنه يستنتج بأن هذا الإجراء غير سليم من الناحية القانونية والمنطقية نوضحه فيما يلي:

أولاً: من الناحية القانونية.

يعد قرار التعيين تصرف إداري صادر عن سلطة إدارية ذات إرادة منفردة كاملة القوة القانونية من حيث الاختصاص، ويكون هذا التصرف الإداري هو الأداة التطبيقية لمركز قانوني عام محدد قانوناً، إلا أنه تم الاستناد على محضر يثبت مجرد واقعة مادية وهي الالتحاق بمنصب عمله. كما أنه قرار التعيين يقتضي أن يتوفر على كافة الأركان الموضوعية والشكلية والجوهرية علاوة على التأشيرات المقررة قانوناً، وهذا الوصف القانوني للقرار لا يتوفر عليه محضر التنصيب. إن الفقه القانوني المقارن يؤكد بأن القرارات الإدارية المتعلقة بالتعيين تنتج آثارها القانونية بمجرد الإصدار والتوقيع ولا ينتظر قبول الموظف والالتحاق بمنصب عمله.

وإضافة لما سبق فإن قرار التعيين يتميز بأنه قابل للتنفيذ تلقائياً ويتصف بالمشروعية افتراضاً إلى أن يثبت العكس، هذه جملة الصفات التي تجعل قرارات التعيين في مركز قوي لا يجب أن يستند على وثيقة واقعة مادية.

ثانياً: من الناحية المنطقية.

يعد قرار التعيين وثيقة قانونية سابقة الوجود من الناحية الزمنية إذ أن الالتحاق بمنصب العمل يتم نتيجة قرار التعيين¹، وهذا هو الأساس والقاعدة العامة، إلا أن المشرع في التعليم رقم 99/01 المؤرخة في 31 مارس 1999 نص على حالات استثنائية تتعلق بحالة التأخر في إصدار قرار التعيين لسبب ما، فيتم التنصيب انقضاء التأخر في الالتحاق بمنصب العمل وكذا التأخر في حساب الحقوق المالية للموظف المعين، ولذا فإن التنصيب قبل صدور قرار التعيين يعد إجراء استثنائي وقائي من الوقوع في بعض الإشكاليات.

مما سبق يتضح بأنه لا يمكن الاعتماد على محضر التنصيب لإصدار قرار التعيين لأن هذا خروجاً ومخالفة لقاعدة التدرج، كما أن هذا الإجراء يكرس مشروعية الإهمال والتعود على التأخر في إصدار الأعمال القانونية الإدارية، ولذا يقتضي التنبيه لهذه الملاحظة ومراجعتها من قبل الهيئات المختصة.

1- أنظر مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص: 153-154.

الفرع الثاني: وثيقة نموذجية لمحضر التنصيب.

يمكن إجراء تقدير لوثيقة محضر التنصيب من خلال الأساسيين التاليين:
أولاً: الواقعة المادية سندها التصرف القانوني.

بقراءة متأنية لوثيقة محضر التنصيب، نجد أن هذه الوثيقة تتكون من عدة بيانات شكلية جوهرية تمثل حقيقة محضر التنصيب، إلا أن الأمر الذي نسجله هو فقدان هذه الوثيقة للسند القانوني الذي يعتمد عليه قانوننا في عملية التنصيب لكي ينتج آثاره القانونية، وبالتالي كيف يتم إقرار واعتماد واقعة مادية دون مرجعية قانونية؟

ثانياً: محضر التنصيب لا ينشئ علاقة عمل قانونية فردية.

إن محضر التنصيب يثبت واقعة التحاق الشخص المعين بمنصب عمله، وبالتالي لا يثبت نشأة العلاقة القانونية الفردية، لأنها ليست تصرف بل إن قرار التعيين هو الأساس القانوني الذي يثبت نشأة العلاقة القانونية الفردية بمجرد التوقيع، ولهذا فإن محضر التنصيب لا يخضع لتأشيرة المراقب المالي بخلاف قرار التعيين، ولذا كان ينبغي أن يعتمد محضر التنصيب على سند قانوني يعطي له القوة القانونية، التي تمكنه من اعتباره وثيقة لها آثارها في استحقاق الأجرة وبداية حسابها من تاريخ إمضاءها، وهذا الأثر القانوني يختص به المحاسب العمومي عند مراقبته لتصفية مبلغ الأجرة الشهرية، مع الإشارة إلى أن محضر التنصيب يبلغ به إلى المراقب المالي ليتأكد من حجز المنصب المالي بأنه أصبح مشغولاً بصفة نهائية ورسمية.

وخلاصة دراسة هذا الفصل نشير إلى أن العلاقة التنظيمية اللائحية تمثل الرابطة الأساسية لعلاقة العمل في الإدارة العمومية وفقاً للتشريع الجزائري وكذا أغلب التشريعات الوضعية اللاتينية. وتتميز هذه العلاقة التنظيمية بعنصري القانون الأساسي والحياة المهنية اللذان يمثلان مجال تطبيق هذه العلاقة من خلال الأداة القانونية للدخول في هذه العلاقة عن طريق قرار التوظيف الذي يخضع لرقابة الأجهزة المختصة تحقيقاً لمبدأ المشروعية.

إن طبيعة العلاقة التنظيمية تعرضت لعدة انتقادات من طرف بعض الفقه، لكن الضرورة العملية أثبتت رجحان هذه العلاقة في إطار تحقيق المبادئ الأساسية للمرفق العمومي الذي يعد أساس وجود الدولة، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء والتشريع.

لكن يجب أن نشير إلى أن العلاقة التنظيمية في الجزائر تعرضت لعدة اختلالات عبر المنظومة القانونية خلال فترة الثمانينات أدت إلى الخروج عن إحدى أهم خصائص نظام الوظيفة العمومية من خلال تطبيق قيمة نقدية مختلفة للنقاط الاستدلالية فأدى الأمر إلى ضياع قيمة الشهادة وقيمة المسؤولية، فأدى إلى سلوكات سلبية، ولكن هذا الخلل تم تداركه وفقاً للنظام الإصلاحي الجديد الذي تجسد بالأمر 03/06 الذي يوحى بعودة هيئة الإدارة العمومية كوسيلة لتحقيق التنمية المستدامة.

المُستثنى

العلاقة التعاقدية قاعدة استثنائية

الفصل الثاني

العلاقة التعاقدية: قاعدة استثنائية

لقد نصت الدساتير الوضعية على أن الوظيفة العمومية حق للمواطنين على أساس مبدأ التساوي باعتبار الوظيفة إرث وطني، ذلك طبقاً لما نصت عليه المادة 51 من دستور 196¹ والمادة 63 من دستور 2016²، ويتم ممارسة هذا الحق في إطار علاقة العمل الوظيفية قاعدتها العامة الأصلية هي العلاقة التنظيمية، إلا أن المشرع خول للإدارة العمومية المستخدمة حق اللجوء إلى العلاقة التعاقدية كقاعدة استثنائية لبناء علاقة العمل في حالة الاحتياج إليها لطبيعة بعض المناصب أو خصوصيتها أو للظرف الزمني المتعلق بإنجاز الشغل، وهذا الأمر تحتاجه بالضرورة الإدارة العمومية، لذا سيتم دراسة الإطار القانوني للعلاقة التعاقدية (المبحث الأول) ومعرفة موقف المشرع الجزائي وتطبيقات القضاء (المبحث الثاني).

إذن نتناول هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول:

الإطار القانوني للعلاقة التعاقدية.

يتم دراسة الإطار القانوني للعلاقة التعاقدية من خلال معرفة خصوصية وآثار العلاقة التعاقدية (المطلب الأول) وتحديد نطاق ومجالات تطبيق العلاقة التعاقدية (المطلب الثاني) وتبيان الأداة القانونية للعلاقة التعاقدية ورقابتها (المطلب الثالث).

إذن يتم تناول هذا المبحث من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: خصوصية وآثار العلاقة التعاقدية.

إن العلاقة التعاقدية الوظيفية لها معنى خاص تتعلق بعملية التوظيف والتشغيل، كما أن لهذه العلاقة آثاراً قانونية نتولى تبيان هذه الجوانب في الفروع التالية:

1- أنظر المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 07/12/1996 المعدل والتمم بالقانونين 03/02 و 19/08.

2- أنظر القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 07/03/2016.

الفرع الأول: المعنى الخاص للعلاقة التعاقدية الوظيفية ومميزاتها.

أولاً: المعنى الخاص للعلاقة التعاقدية.

إن المعنى الدقيق والخاص للعلاقة التعاقدية هي ذات طابع وظيفي أي لها صلة بعملية التوظيف والتشغيل، وهي العلاقة القانونية التعاقدية للعمل التي تكون بين العون المتعاقد والإدارة المستخدمة.

ولقد تناول الفقه العلاقة التعاقدية عبر عدة تكييفات قانونية انتهت بأن العلاقة التعاقدية هي علاقة وظيفية تخضع للقانون العام، وبالتالي فإن عقد الوظيفة عقد إداري يتعلق بتسيير مرفق عمومي وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء والتشريعات المقارنة¹.

إن دراسة العلاقة التعاقدية تتم في إطار قانون الوظيفة العمومية طبقاً للأمر 03/06 ولذا تخرج عن هذه الدراسة علاقة العمل التعاقدية المطبقة في القطاع الاقتصادي التي تخضع لتشريع العمل طبقاً للمادة 03 من قانون 11/90 المؤرخ في 21/04/1990².

ويتم اللجوء إلى العلاقة التعاقدية في نطاق علاقة العمل بصفة استثنائية عند حاجة الإدارة العمومية إلى هذا الأسلوب الذي يكون مكملًا للعلاقة التنظيمية اللائحية وسدا لنقائصها.

ثانياً: خصائص العلاقة التعاقدية.

ومما سبق يتضح بأن العلاقة التعاقدية الوظيفية تتميز بالخصائص التالية:

- 1- علاقة عمل في إطار علاقة قانونية تبعية بين الإدارة العمومية وال عون المتعاقد.
 - 2- علاقة استثنائية يتم اللجوء إليها عند الضرورة.
 - 3- علاقة مكملة للعلاقة التنظيمية.
 - 4- تتم بعقد إداري .
- ويمكن القول بأن العلاقة التعاقدية هي علاقة قانونية تبعية، تتم بين طرفي علاقة العمل من أجل القيام بعمل مقابل أجر يتم دفعه وفقاً لنظام الأجور المحدد بالقوانين الخاصة بالمتعاقدين³.

الفرع الثاني: آثار العلاقة التعاقدية.

إن إبرام العلاقة التعاقدية الوظيفية ينتج عنه آثاراً أو نتائج قانونية نبيتها فيما يلي:

1- أنظر حكم مجلس الدولة في قضية "Winckell" بتاريخ 07 أوت 1909. أنظر محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، طبعة 2007، ص: 196، 269، أنظر محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 269.

2- أنظر الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 07/02/1990.

3- أنظر المادة 45 من المرسوم الرئاسي 308/07.

- 1- العلاقة التعاقدية تخضع لأحكام قانون الوظيفة ونصوصه التطبيقية الخاصة بالمتعاقدين.
 - 2- قواعد العلاقة التعاقدية تعد قواعد أمر، لا يمكن مخالفتها لأن القانون المنظم للعلاقة يصنف ضمن القانون العام.
 - 3- إن العلاقة التعاقدية قابلة للتعديل والتجديد والإنهاء تحقيقا للمصلحة العامة مع مراعاة قاعدة التوازن بين الحقوق والمصالح.
 - 4- تخضع العلاقة التعاقدية الوظيفية إلى رقابة القضاء الإداري لحماية العون المتعاقد وتحديدًا لمسئولية الإدارة المستخدمة.
 - 5- لا يكتسب العون المتعاقد صفة الموظف العمومي كما لا يتم إدماجه في إطار الوظيفة العمومية طبقا لما ورد في المادة 2/22 من الأمر 03/06¹.
- يتبين مما سبق بأن المستخدمين الذين يعملون في إطار العلاقة التعاقدية يطلق عليهم الأعوان العموميون المتعاقدون وهذا خلافا لنظام العلاقة التنظيمية الذي يكون فيها العون المستخدم يطلق عليه الموظف العمومي.

المطلب الثاني: مجالات تطبيق العلاقة التعاقدية.

إن مجالات تطبيق العلاقة التعاقدية يتعلق أساسا بنطاق العلاقة المحددة في المادة 02 من الأمر 03/06 أي نطاق الإدارة العمومية، أما المجال النوعي محل تطبيق العلاقة التعاقدية فإنه يكمن في المجالين التاليين:

- مجال الأعوان المتعاقدين "النظام التعاقدية".

- مجال المستخدمين الأجانب.

ويتم دراسة هاذين المجالين في الفروع التالية:

الفرع الأول: الأعوان العموميون المتعاقدون.

أولاً: أصناف العلاقة التعاقدية.

نص المشرع الجزائري في الأمر 03/06 على أربعة أصناف في النظام التعاقدية يتم حصرها

فيما يلي:

1- إن ظاهر نص المادة 30 من الأمر 133/66 أن حالة التعيين في وظيفة مؤقتة هي حالة الأعوان المؤقتين وهم الذين لا يكتسبون صفة الموظف العمومي حيث لم ينص المشرع صراحة على المتعاقدين وهذا خلافا للأمر 03/06 الذي ينص صراحة على فئة المتعاقدين.

- 1- حالة التوظيف في المناصب ذات الأنشطة المتخصصة.
- 2- حالة التوظيف في المناصب الدائمة بصفة مؤقتة.
- 3- حالة التكفل بعمل مؤقت.
- 4- حالة التعاقد للاستشارة الفنية.

إن هذه الأصناف من الفئة المتعاقدية تتميز بثلاثة خصائص أساسية هي كالآتي:

- إن هذه الأصناف ورد النص عليها في الأمر 03/06 في المواد 19-25.
- تشترك هذه الأصناف في اشتراط الجنسية الوطنية.
- العلاقة التعاقدية لهذه الفئات تتعلق بتسيير مرفق عمومي.

ويتم الإشارة إلى أن القوانين الوضعية تختلف في تحديد الأصناف المتعاقدية، بحيث نجد دولة الكويت تنص على ثلاثة نماذج رئيسية من العقود "العقد الأول، العقد الثاني، العقد الثالث"¹.

ثانياً: الطبيعة القانونية للنظام التعاقدية.

استناداً للمواد 19-25 من الأمر 03/06 تم تنظيم التوظيف التعاقدية عن طريق المرسوم الرئاسي 308/07² الذي تم تبيانه بالقرار الوزاري المؤرخ في 07 أبريل 2008³ المتعلق بكيفية توظيف المتعاقدين وتسييرهم ونظام التأديب الخاص بهم.

ويتم دراسة النظام التعاقدية من خلال تناول الأحكام القانونية لأصناف التعاقد بإيجاز فيما يلي:

أ- حالة المناصب ذات الأنشطة المتخصصة:

إن هذا الصنف من العلاقة التعاقدية نص عليه المشرع في المادة 19 من الأمر 03/06 وهو المتعلق بالمناصب ذات الأنشطة المتخصصة الوارد تحديدها في المادة 08 من المرسوم الرئاسي 308/07 وهي تتعلق بثلاث أنشطة متخصصة وهي:

- نشاط الحفظ.
- نشاط الصيانة.
- نشاط الخدمات.

وطبقاً للمادة 09 من المرسوم الرئاسي 308/07 فإن قائمة المناصب المطابقة للنشاطات المتخصصة محددة في مناصب العمل التالية:

- العمال المهنيون.

1- أنظر ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص: 257، 284.

2- أنظر الجريدة الرسمية عدد 66 المؤرخة في 30/09/2007.

3- القرار الوزاري الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية الوارد في الجريدة الرسمية عدد 25 المؤرخة في 05/05/2008 المتعلقة بكيفية تطبيق المرسوم الرئاسي 308/07، ص: 08-10.

- أعوان الخدمة.
- سائقوا السيارات.
- رؤساء الحضائر.
- أعوان الوقاية.
- الحراس.

ويتضح من طبيعة شغل قائمة مناصب العمل المطابقة والمذكورة أعلاه، أنها مناصب عمل ذات طبيعة دائمة وبالتالي أنها تتوافق أكثر مع فترة العمل غير محددة المدة، غير أن المشرع الجزائري نص في المادة 08 الفقرة الثالثة من المرسوم الرئاسي 308/07 بأن التوظيف في هذا الصنف يتم بعقود محددة المدة أو بغير محددة المدة تطبيقاً للقرار الوزاري المشترك¹ الذي يحدد تعداد المناصب وتصنيفها ومدة العقد بالنسبة لهيئة الإدارة العمومية المعنية بالتوظيف.

إن هذا الأسلوب المرن في عملية التوظيف هو الأمر الجديد في سياسة التوظيف، التي أقرها المشرع من أجل حسن تسيير المرافق العمومية وتكييفها حسب الحاجات والمناصب المالية المسجلة، ونتيجة لما سبق فإن طريقة التوظيف في هذا الصنف تجمع بين طريقتي الانتقاء والاختبار حسب الحالة.

ب- حالة التوظيف في المناصب الدائمة بصفة مؤقتة:

يتم اللجوء إلى هذا الصنف من العلاقة التعاقدية حسب الحالات الواردة في نص المادة 20 من الأمر 03/06 وهي كما يلي:

- 1- حالة انتظار إجراء مسابقة التوظيف، وهذه الحالة تتطلب إجراءات قانونية طويلة مما قد يمس بمبدأ السير المنتظم للمرفق العمومي، ولذا يتم اللجوء إلى التعاقد كإجراء استثنائي.
- 2- حالة وجود منصب عديم السلك المهني الذي يبين كيفية التوظيف وإجراءاته، ولذا يكون بالضرورة إلى حاجة ماسة إلى أسلوب التعاقد كإجراء استثنائي في عملية التوظيف المؤقتة إلى غاية إنشاء سلك مهني إلى هذا المنصب.
- 3- حالة وجود شغور مؤقت لمنصب دائم فيلجأ إلى التوظيف عن طريق النظام التعاقد لتعويض أو استخلاف² الشغور المؤقت، وهذه حالة استثنائية تتم من أجل استمرار الخدمة العمومية لضرورتها للمجتمع.

1- أنظر المراسلة رقم 3042 المؤرخة في 07/06/2015 الصادرة عن الأمين العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

2- إن مصطلح الاستخلاف ورد استعماله في كثير من النصوص القانونية منها نص المادة 27 من قانون العلاقات الفردية رقم 06/82، ويقابل مصطلح الاستخلاف مصطلح التعويض "Pourvoire" الذي ورد النص عليه في الأمر 03/06 في المادة 4/20، كما ورد مصطلح التعويض في المادة 04 من المرسوم الرئاسي 308/07، وأعتقد أن مصطلح الاستخلاف أكثر توفيقاً في مجال التعاقد لأنه مؤقت.

يتصف هذا الصنف من التعاقد بالطابع المؤقت لفترة العمل ولذلك يكون عقد الوظيفة محدد المدة وبالتالي فإن طريقة التوظيف تتم من خلال وسيلة الانتقاء، ويستعمل هذا الأسلوب أكثر في قطاع التعليم.

-ج- حالة التعاقد من أجل التكفل بعمل مؤقت:

يتم اللجوء إلى هذا الصنف من النظام التعاقدى بصفة استثنائية من أجل القيام بعمل مؤقت وفقا لعقد محدد المدة ينتهي أجله بانتهاء إنجاز العمل المتفق عليه، طبقا لما ورد في المادة 21 من الأمر 03/06، وبالتالي تطبق طريقة الانتقاء في عملية التوظيف.

-د- حالة التعاقد للاستشارة الفنية:

يتم تأسيس هذا الصنف من الأعوان المتعاقدين في مجال وظيفة الاستشارة الفنية طبقا لنص المادة 25 من الأمر 03/06.

ويتم تطبيق هذا الصنف من النظام التعاقدى في مجالات الاختصاصات الفنية المتعلقة بالخبرة، والدراسات والاستشارات الفنية، عن طريق الاتفاقية وفقا للشروط المطلوبة، ولذا يتم التوظيف في هذا النطاق طبقا لما يحدده التنظيم، وهذا أدى إلى عدم خضوع هذا الصنف إلى المرسوم الرئاسي 308/07 حيث لم ينص عليه بصفة صريحة بل ينتظر من المشرع أن يتم تنظيم هذا التصنيف في نص لائحي جديد طبقا لما أشارت إليه المادة 2/25 من الأمر 03/06.

ويتم الإشارة إلى أن هذا الصنف من النظام التعاقدى ليس جديدا بل ورد النص عليه في الأمر 133/66¹ وكذا المرسوم 136/66 في المادة 21 منه.

ثالثا: الأحكام المشتركة لأصناف النظام التعاقدى.

توجد عدة أحكام مشتركة لأصناف النظام التعاقدى نبين أهمها فيما يلي:

1- إن علاقة العمل غير محدد المدة تمثل القاعدة العامة² في النظام التعاقدى، وتتعلق بمناصب عمل ذات طبيعة دائمة.

أما علاقة العمل محدد المدة فهي تمثل الاستثناء، وتكون في الحالات التالية:

- حالة تعويض شغور مؤقت لمنصب العمل.
- حالة انتظار إجراء مسابقة توظيف.
- حالة توظيف في منصب عمل بدون سلك.
- حالة توظيف لانجاز عمل مؤقت.

1- أنظر ديباجة الأمر 133/66 في عنوان تنظيم المهن الوظيفية.

2- إن المشرع الجزائري اعتبر علاقة العمل غير محددة المدة تمثل القاعدة من خلال النصوص القانونية الواردة في المادة 50 من قانون 12/78 والمادة 07 من قانون 06/82، وكذا المواد 19، 25 من الأمر 03/06، والمادة 03 من المرسوم الرئاسي 308/07.

- إن طرق التوظيف تكون عن طريق الانتقاء في حالة علاقة عمل محددة المدة وعن طريق الاختبار في حالة علاقة غير محددة المدة.
- 2- لا يستفيد العون المتعاقد بصفة الموظف العمومي ولا يتم إدماجه في الوظيفة العمومية، طبقا لما ورد في المادة 22 من الأمر 03/06 وهذا خلافا للأمر 133/66 كما سيتم تبيانه لاحقا.
- 3- إن أجل الالتحاق بمنصب العمل في النظام التعاقدى محدد بفترة 15 يوما، وإلا يفقد منصب العمل، طبقا لنص المادة 19 من القرار الوزاري المؤرخ في 07 أفريل 2008.
- 4- تحدد مدة التجربة في النظام التعاقدى بمدة 06 أشهر في علاقة العمل غير محددة المدة أو مدة تتراوح بين شهر وشهرين في علاقة العمل محددة المدة، حسب مدة العقد أقل أو أكثر من سنة، وفقا لما نصت عليه المادة 21 من المرسوم الرئاسي 308./07.
- 5- يتم وجوبا إجراء التحقيق الإداري في مناصب الحراسة وأعوان الوقاية أما المناصب الأخرى في النظام التعاقدى فإن التحقيق الإداري يرجع للسلطة التقديرية للإدارة المستخدمة، م 22 المرسوم الرئاسي 308/07.
- 6- مناصب العمل ذات النشاطات المتخصصة تخضع لنظام الشبكة الاستدلالية للأجور الواردة في المادة 14 من المرسوم الرئاسي 308/07، أما غيرها من مناصب النظام التعاقدى فتخضع لنظام الشبكة الاستدلالية المحددة بالمرسوم الرئاسي 304./07.
- 7- إن الالتزام بعدم ازدواجية العمل أو أداء العمل ليلا أو القيام بالساعات الإضافية يتم فقط في النظام التعاقدى الخاضع للتوقيت الكامل ومدة العمل القانونية، طبقا لنص المواد 07، 12 المرسوم الرئاسي 308/07.

الفرع الثاني: المستخدمون الأجانب.

- إن توظيف الأجانب تم تنظيمه بقانون 10/81 المؤرخ في 11/07/1981، وكذا المرسوم رقم 276/86 المؤرخ في 11/11/1986¹ المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 315/04 المؤرخ في 02/10/2004² وهذا علاوة على الاتفاقيات الدولية.
- وتجدر الإشارة إلى أن توظيف الأجانب يخضع إلى قانون خاص بهم المذكور أعلاه، طبقا لما ورد في المادة 76 من المرسوم 308/07.
- ويتم تحديد نطاق تطبيق توظيف الأجانب ومجالاته، ثم ذكر المبادئ الأساسية المرتبطة بهذا النوع من التوظيف فيما يلي:

1- أنظر الجريدة الرسمية المؤرخة في 12/11/1986، ص: 1883-1886، مع الإشارة إلى أن المرسوم 276/86 قد ألغى المرسوم 148/69 المؤرخ في 02/10/1969.

2- أنظر الجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 03/10/2004، ص: 03.

أولاً: النطاق ومجالات التوظيف

أ- النطاق:

طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 276/86 يتحدد نطاق قانون توظيف مستخدمي الأجانب وفقاً للنطاق التالي:

1- مصالح الدولة كسلطة مركزية.

2- الإدارة الإقليمية.

3- المؤسسات العمومية.

(م 01/01 المرسوم التنفيذي رقم 276/86)

ب- المجالات:

يتحدد تطبيق النظام التعاقدى للأجانب في المجالات التالية:

1- قطاع التعليم، كمدرسين في المواد العلمية والتقنية في إطار التعليم الجامعي والثانوي.

2- الوظائف ذات الطابع التقني أو القيام بمهمة التكوين.

(م 02/01 ، 03 المرسوم التنفيذي رقم 276/86).

ثانياً: المبادئ الأساسية.

إن توظيف الأجانب في مصالح وهيئات الدولة، يخضع لعدة مبادئ مستوحاة من المصادر القانونية للدولة، وكذا الاتفاقيات والمبادئ الأخلاقية والإنسانية والأعراف الدولية، التي أقرتها الدولة الجزائية.

ونذكر أهم هذه المبادئ الأساسية فيما يلي:

1- توظيف الأجانب إجراء استثنائي يلجأ إليه عند الضرورة، وبالتالي لا يمكن التوظيف في هذا الإطار إلا للمستويات العليا¹ ما عدى ما استثناءه القانون عند الضرورة المرتبطة بالتنمية الوطنية من خلال إنجاز مشاريع المخططات القطاعية والمحلية طبقاً للمادة 01 من المرسوم 276/86.

2- عقود توظيف الأجانب يتم لفترة مؤقتة ولمدة محددة² تكون قابلة للتجديد طبقاً للمادة 03 من المرسوم 276/86.

3- يخضع توظيف الأجانب لشرط عدم ازدواجية الوظيفة ما عدا قطاع التكوين والتعليم والبحث العلمي، حيث يمكن أن يتم ترخيص بالعمل الثانوي الإضافي خروجاً عن قاعدة منع الازدواجية طبقاً لما ورد في المادة 02 من المرسوم التنفيذي 315/04.

1- المستوى العالي المحدد لتوظيف الأجانب محدد بتصنيف 14 طبقاً لمرسوم 59/85.

2- إن المدة المحددة لعقد توظيف الأجنبي هي 02 سنة كحد أقصى قابلة للتجديد.

4- إن الإدارة المركزية هي المختصة بتسيير عملية توظيف الأجانب طبقا لما ورد في المادة 01 من المرسوم 99/90، وهذا في إطار حماية الدولة من التدخل الأجنبي، لأي عمل يتعلق بممارسة السياسة أو أي عمل يضر بمصالح الأمة، ولذا فإن هذا المجال يكون عادة من اختصاص السلطة المركزية للدولة، وفقا للقوانين الجزائرية وحدها فقط، ذلك ما نصت عليه م06 من المرسوم 276./86

5- يتم توظيف الأجانب في إطار مبدأ المساواة من حيث الشروط المطلوبة وكذا من حيث المقابل المادي، وأيضا في إطار تحقيق التوازن بين حقوق الأطراف والتزاماتهم خاصة الجانب الجبائي، كل ذلك ورد النص عليه في المواد 04، 08، 19 من المرسوم 276/86.

وتجدر الإشارة إلى أنه توجد أحكام قانونية أخرى تخضع لها عملية التوظيف الأجنبي تتعلق خاصة بحالة فسخ العقد وحالة تحويل الأجور إلى الخارج وبعض الإعفاءات من الرسوم الجمركية، بل نص المشرع الجزائري على بعض الأحكام التي لها تأثير اجتماعي وإنساني¹.

وخلاصة عملية التوظيف الأجنبي أنها تعد توظيف استثنائي يتم لفترة مؤقتة بعقود محددة المدة في مجالات محددة وفقا لمبادئ وشروط محددة قانونا.

المطلب الثالث: الأداة القانونية للعلاقة التعاقدية ورقابتها.

تتخذ العلاقة التعاقدية من خلال الأدوات القانونية المتمثلة في عقد التوظيف الذي يخضع للرقابة القانونية من الأجهزة المختصة بذلك، ويتم تناول هذه النقاط في الفروع التالية:

الفرع الأول: الأداة القانونية للتعاقد.

أولاً: التعريف والخصائص.

أ- المعاني الاصطلاحية:

يطلق على عقد التوظيف عدة مصطلحات هي: عقد الوظيفة العامة، عقد الاستخدام، عقد التوظيف، العقد الوظيفي، عقد إيجار الخدمة، عقد وكالة²، عقد القانون العام³ وفقا لتسمية الفقيه "Laferrrière".

1- أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي 276/86 المتعلقة بتأثير العامل الأجنبي في حالة زواجه من زوج جزائري.

2- أنظر عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام-رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط 2012، ص:43.

3- أنظر عبد الحميد كمال حشيش، المرجع السابق، ص: 49، 212، وأنظر ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص: 259.

- التعريف:

وخروجاً عن الجدل الفقهي، فإنه يمكن تحديد التعريف الفقهي لعقد التوظيف طبقاً لرأي الدكتور ماجد راغب الحلو كما يلي: "اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد يتولى بمقتضاه هذا الأخير تحت إشرافها، أمر وظيفة عامة معينة يتحصل منها على عدد من الحقوق أهمها الراتب مقابل التزامه بأعباء هذه الوظيفة ومقتضياتها"¹.

كما يمكن تحديد المعنى الاصطلاحي الفقهي لعقد الوظيفة كما يلي:

هو أحد العقود الإدارية التي يتم بين الإدارة العمومية والعموم المتعاقد، من أجل القيام بعمل وظيفي في إطار العلاقة التبعية مقابل أجر تحدده القوانين الأساسية للنظام التعاقدية.

-ب- الخصائص:

من خلال هذه المعاني الاصطلاحية الفقهية يستنتج بأن عقد الوظيفة يتميز بالخصائص التالية:

- 1- إن أثر العقد ينحصر أساساً في طرفي العلاقة، وهذا خلافاً للعلاقة التنظيمية.
 - 2- إن طبيعة التأقيت للعقد لا تكسب الولاء للوظيفة خاصة في الأعمال التي لها الطابع المؤقت أو في حالة عدم تجديد العقد، وهذا بخلاف العلاقة التنظيمية.
 - 3- إن العقد الإداري الوظيفي قد يكسب المتعاقد المشاركة في السلطة العمومية بناءً على تفويض أو لطبيعة المنصب الممارس، وهذا استناداً لتحقيق المصلحة العامة التي تبرر امتيازات المرفق العمومي.
 - 4- أنه تصرف قانوني ذو طابع اتفاقي، أي تصرف قانوني تشترك فيه أكثر من إرادة لإصداره، وهذا مخالفة للقرار الإداري باعتباره تصرف إنفرادي.
- ويتم الإشارة إلى أن عقد الوظيفة ينتج أثراً قانونية سبق التطرق إليها.

ثانياً: تكييف عقد الوظيفة.

لقد تطور عقد الوظيفة من حيث التكييف الفقهي ابتداءً بعقد مدني²، وعقد إذعان إلى اعتباره عقد إداري وهذا التكييف استقر عليه الفقه والقضاء والتشريع أخيراً في إطار النظام المقارن، غير أن بعض الفقهاء منهم الدكتور زهدي يكن يرى بأن وضع الموظف عن طريق العقد ليس تعاقدياً صرفاً وإنما مركزه مختلط³ أي أن عقد الوظيفة ذو طبيعة مركبة تجمع بين جانبي التعاقدية واللاتحيزية التنظيمية.

1- وأنظر ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص: 261.

2- أنظر محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 269-271، وأنظر محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص: 364-365.

3- أنظر زهدي يكن، القانون الإداري، الكتاب الثاني، منشورات المطبعة العصرية، صيدا-بيروت-لبنان، 1955، ص: 331.

أما في الجزائر فلقد تم تنظيم عقد الوظيفة من طرف المشرع عن طريق ثلاثة نصوص قانونية أساسية هي كالآتي:

- الأمر 03/06 القانون الجديد للوظيفة، خاصة المواد 19-25.
- المرسوم الرئاسي 308/07 المتعلق بالأعوان المتعاقدين .
- المرسوم التنفيذي 276/86 المتعلق بالمستخدمين الأجانب.

يتعلق عقد الوظيفة بتسيير المرفق العمومي علاوة على أنه معد في شكل نماذج وثائقية تم إعدادها من طرف إدارة الوظيف العمومي، ولذا فإن الفقه القانوني صنف عقد الوظيفة بأنه عقد إداري بحكم القانون، الذي تصنف قواعده القانونية ضمن القانون العام، وهذا التصنيف أخذ به بفرنسا¹، بعد أن تراجع مجلس الدولة الفرنسي على النظرية العقدية من خلال انتقاد كل من دوجي وجيز وهوريو². ونشير إلى أن المشرع الجزائري كان صريحا في إطلاق مصطلح العون المتعاقد على كافة أصناف التعاقد الجزائريين، أما الأجانب فقد أطلق عليهم مصطلح المستخدم الأجنبي، وهذا بخلاف بعض الفقه الذي استخدم مصطلح الموظف المتعاقد الذي قد يتطابق مع التعاقد في الأنشطة المتخصصة الواردة في المادة 19 من الأمر 03/06، لديمومة المنصب وإمكانية أن يتم العقد لمدة غير محددة.

الفرع الثاني: الرقابة القانونية لعقد الوظيفة

يخضع النظام التعاقدى للرقابة القانونية من طرف الأجهزة المختصة بالرقابة خاصة على العلميات التوظيفية كالآتي:

أولا: رقابة المراقب المالي.

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 414/92 المعدل والمتمم، فإن رقابة المراقب المالي يتحدد نطاقها في الإدارة العمومية الخاضعة لقانون الوظيفة العمومية، مع التذكير إلى أن الجديد في هذا النطاق هو أن البلديات أصبحت خاضعة لرقابة المراقب المالي في كل التزاماتها المالية، بما فيها عمليات التوظيف عن طريق التعاقد وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16/11/2009³. أما من حيث مجالات الرقابة المالية فإنها تتعلق بعقود التوظيف وكل القرارات اللاحقة له من قرارات التكييف والتجديد والفسخ، وهذا نتيجة أن عقد التوظيف يعد التزام بنفقة عمومية المتمثلة في المنصب المالي، الذي يضمن الأجرة الشهرية للعون المتعاقد، وهذا الأمر يشمل عقود غير محددة المدة

1- أنظر ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص: 260-261.

2- أنظر حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية-، ط: 2014، ص: 64-65.

3- أنظر الجريدة الرسمية رقم 67 المؤرخة في 19/11/2009.

أو عقود محددة المدة¹ في شكل مشروع عقد أي قبل توقيعه، لأنها من صنف رقابة مسبقة طبقا لما ورد في المادة² 5 من المرسوم 414/92 المعدل بالمرسوم 374/09، وتهدف الرقابة المالية إلى التأكد من صحة عقد الوظيفة ومشروعيتها خاصة من حيث توفير المنصب المالي واختصاص السلطة المختصة بالتوظيف التعاقدية علاوة على التأكد من وجود تأشيرة جهاز الوظيف العمومي بالنسبة لعقود التوظيف للبلدية كحالة استثنائية طبقا للقرار الوزاري المؤرخ في 2008/04/07.

وتنتهي عملية المراقبة المالية، إما بمنح التأشيرة أو الرفض المؤقت أو النهائي وفقا للشكلية المطلوبة قانونا، وهي ضرورة تعليل وتسبب مذكرة الرفض مع العلم أن الرفض المؤقت قابلا للتصحيح في حالة نقص الوثائق أو بعض البيانات.

وتجدر الإشارة إلى أن فئة المؤقتين وفقا للنظام السابق لم يكونوا خاضعين لرقابة المراقب المالي³، أما حاليا فإن هذا الصنف قد ألغي وأصبح ضمن النظام التعاقدية الجديد.

لكن يجب أن نشير إلى أن رقابة النظام التعاقدية كان يتعلق بوثيقة كشف الدفع للأجرة الشهرية، لكن الأمر تغير ابتداء من السنة المالية 2010 إذ أن المشرع حدد أن تتم الرقابة على العقود غير محددة المدة من خلال الكشوفات الأصلية الأولية والتكميلية وهذا بخلاف العقود محددة المدة فهي باقية على رقابة كشف الدفع، ذلك ما ورد في التعليم رقم 04627 المؤرخة في 2010/05/03 الصادرة عن المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة⁴.

ثانيا: رقابة جهاز الوظيف العمومي.

يتولى جهاز الوظيف العمومي عن طريق مصالحه المركزية وكذا مصالحه الخارجية مهمة الرقابة على عملية التوظيف وفقا للنظام التعاقدية في إطار الرقابة اللاحقة طبقا للإصلاح الوظيفي الجديد الذي تم بالمرسوم التنفيذي رقم 126/95.

وتحقيقا لمبدأ المشروعية تتم رقابة جهاز الوظيف العمومي في نطاق الإدارة العمومية⁵ طبقا لما ورد في المادة 2 من قانون الوظيفة العمومية الجديد "الأمر 03/06".

أما من حيث مجال الرقابة فإنها تتعلق بالعمليات الإجرائية التالية:

1- إبداء الرأي بالمطابقة على قرار أو مقرر فتح عملية التوظيف، طبقا للمادة 05 من القرار الوزاري المؤرخ في 2008/04/07.

1- عقود غير محددة المدة يطلق عليها بالفرنسية "C.D.I"، أما العقود المحدد المدة فيطلق عليها "C.D.D".

2- أنظر يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملزم بها في الجزائر، دار بلقيس، ص: 63-64.

3- Essaid, Taib, Droit en la Fonction Publique, Edition Dar Houma, 2003, Page: 71-72.

4- التعليم رقم 04627 المؤرخة في 2010/05/03 جاءت معدلة ومتممة للتعليم رقم 10 المؤرخة في 1990/04/09.

5- المادة 02 من الأمر 03/06 حددت نطاق الإدارة العمومية التي تخضع لنطاق قانون الوظيفة العمومية.

- 2- المصادقة على محاضر الانتقاء أو محاضر إعلان النتائج النهائية للاختبار المهني الذي يتم خلال 08 أيام من تاريخ التوقيع، طبقا لما ورد في المواد 09، 15 من القرار الوزاري المذكور أعلاه.
- 3- التبليغ الوجوبي لنسخة من عقد التوظيف خلال أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ التوقيع، المادة 20 من نفس القرار الوزاري.
- وكما أشرنا سابقا فإن البلدية لاعتبارات خاصة بقيت خاضعة لنظام الرقابة المسبقة وبالتالي فإن عقود التوظيف ترسل إلى جهاز التوظيف العمومي في شكل مشروع قبل المصادقة عليه من طرف المراقب المالي وهذا طبقا لما ورد في المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 32/97 المؤرخ في 1997/01/11، المعدل للمرسوم 126/95.

المبحث الثاني:

العلاقة التعاقدية بين التشريع والقضاء.

إن أهمية العلاقة التعاقدية تقتضي دراسة موقف المشرع الجزائري من هذه العلاقة (المطلب الأول)، كما يتم تناول هذه العلاقة التعاقدية وفقا لأحكام وقرارات القضاء (المطلب الثاني)، ثم يتم تبيان وجه التأثير والتعامل بين العلاقة التعاقدية والعلاقة التنظيمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: العلاقة التعاقدية في التشريع الجزائري.

لقد تناول المشرع الجزائري العلاقة التعاقدية أولا في مرحلة النظام الأحادي وثانيا في مرحلة التعددية بعد دستور 1989، ويتم تناول هذه الجوانب في الفروع التالية:

الفرع الأول: موقف المشرع خلال فترة النظام الأحادي 62-89.

إن العلاقة التعاقدية التي تناولها المشرع خلال فترة النظام الأحادي المقترن بالنظام الاقتصادي الاشتراكي، وذلك من خلال عدة نصوص قانونية نذكر أهمها فيما يلي:

1- الأمر 133/66 خاصة المواد 03، 74، وتطبيق المرسوم 136/66 المؤرخ في 02/06/1966، المتعلق بالقواعد المطبقة على الأعوان المتعاقدين والمؤقتين.

2- قانون 12/78¹، المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل خاصة المواد: 50، 53.

3- قانون 06/82²، المؤرخ في 27/02/1982، المتعلق بعلاقات العمل الفردية خاصة المواد: 07، 26، 27، 34.

4- المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية خاصة المواد: 06 و143.

ويتضح من خلال هذه النصوص القانونية أن التوظيف المؤقت يضم عدة أصناف من الأعوان العموميين هم كالاتي:

- الأعوان المؤقتين³.

1- أنظر الجريدة الرسمية عدد: 32 المؤرخة في 08/08/1978.

2- أنظر الجريدة الرسمية عدد: 09 المؤرخة في 02/04/1982.

3- أنظر المادة 20 من الباب الثاني من المرسوم 136/66.

- الأعوان الموسميين .

- الأعوان المتعاقدين¹.

- الأعوان المستشارين الفنيين².

وبتحليل فترة النظام الأحادي بالنسبة لعلاقة العمل المؤقتة والمتعاقدة يتبين بأن هذه الفترة تتميز بعدة مواقف وملاحظات نسجلها فيما يلي:

1- يطغى على عملية التوظيف الطابع المؤقت أكثر من الطابع التعاقدى وبالتالي فإن أداة التوظيف كانت أغلبها قرارات أو مقررات إدارية وليس بعقود.

2- إن المصدر القانوني الأساسي لفئة المؤقتين تتمثل في المرسوم 136/66 المؤرخ في 1966/06/02.

3- النصوص القانونية تتميز بالازدواجية بين الفكر الليبرالي وتطبيق النظام الاشتراكي.

4- قابلية إدماج فئة المتعاقدين بحكم النص من خلال عملية الإدماج وهذا طبقا للمرسوم 205/79 وكذا المادة 143 من المرسوم 59/85.

والجدير بالذكر في هذا الإطار بأن المشرع الجزائري وقع في خلط في استعمال المصطلحات القانونية وكذا في تحديد الموقف القانوني الدقيق وهذا من خلال تشريعات قانون 12/78 وكذا قانون 06/82 المتعلق بعلاقة العمل إذ استعمل المشرع مصطلح علاقة العمل غير محددة المدة وهي الأساس وعلاقة العمل محددة المدة كاستثناء وهذا طبقا للمادة 50 من قانون 12/78 وكذا طبقا للمادتين 06، 07 من قانون 06/82، وهذا خلافا للأمر 133/66 وكذا مرسوم 59/85 حيث أخذ بتكييف العلاقة القانونية التنظيمية والعلاقة التعاقدية.

الفرع الثاني: موقف المشرع خلال فترة النظام التعددي بعد دستور 89.

إن تغيير النظام الدستوري في الجزائر الذي تم بدستور 89 أدى إلى تأثير في موقف المشرع الجزائري الذي تميز بتأثره بالفكر الليبرالي المحدد للفكر السياسي والاقتصادي خلافا للنظام السابق. ويتضح موقف المشرع من خلال عدة نصوص قانونية تم إصدارها خلال هذه الفترة نذكرها فيما يلي:

1- الأمر 03/06 المواد: 19-25.

2- المرسوم التنفيذي رقم 315/04 المتعلق بالمستخدمين الأجانب³.

1- أنظر المادة 02 وما بعدها من الباب الأول من المرسوم 136/66.

2- أنظر المواد 21، 22 من المرسوم 136/66.

3- المرسوم التنفيذي رقم 315/04 المؤرخ في 2004/10/02 الوارد في ج.ر عدد: 63 المؤرخة في 2004/10/03 المعدل والمتمتم للمرسوم التنفيذي رقم 276/86 المتعلق بالمستخدمين الأجانب.

- 3- المرسوم الرئاسي 308/07 المتعلق بالنظام التعاقدى الجديد¹.
- 4- القرار الوزاري المؤرخ في 07 أفريل 2008 المتعلق بكيفية تنظيم وتوظيف الأعوان المتعاقدين².
- 5- التعليم رقم 10 المؤرخة في 14 جانفي 2008 المتعلق بتطبيق النظام الجديد لتصنيف الأعوان المتعاقدين ودفع رواتبهم.
- 6- التعليم رقم 07/ك.خ.م.ع.و.ع/2009 المؤرخة في 08 فيفري 2009 تتعلق بكيفية استغلال المناصب المالية المخصصة للأعوان المتعاقدين.
- ويتبين من خلال هذه النصوص عدة جوانب جديدة تتعلق بالعلاقة التعاقدية يتم استخلاصها وذكرها بإيجاز في النقاط التالية:
- توحيد الأنظمة القانونية لعلاقة العمل المؤقتة في منظومة موحدة تدعى النظام التعاقدى.
 - تم تكريس النظام التعاقدى من خلال منع الإدماج في نظام الوظيفة العمومية وبالتالي فإن فئة المتعاقدين لا تكتسب صفة الموظف العمومي وهذا خلافا للنظام السابق.
 - تتصف عملية تسيير المستخدمين ذوي الأنشطة المتخصصة بأسلوب مرن وبهامش من حرية التصرف من خلال النظام التعاقدى الذي قد يتم بعقود غير محددة المدة أو بعقود محددة المدة حسب مدى وجود القرار الوزاري المشترك.
 - إحداث تخصصات جديدة تم تصنيفها وإدراجها ضمن النظام التعاقدى، وهذا في إطار تحديث وعصرنة الإدارة وتطوير الموارد البشرية.
- إن تقييم موقف المشرع الجزائري خلال هذه الفترة من النظام التعاقدى لا يكون موضوعيا لأن النظام الجديد مازال حديث النشأة، ولكن هناك مسألتين هامتين نذكرهما فيما يلي:
- أولاً: نقص نظام التكوين والرسكلة لفئة المتعاقدين رغم النص الصريح على هذا الجانب في المادة: 15 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07، وهذا الأمر يعيق فعالية تكريس النظام التعاقدى الذي جاء به النظام الجديد.
- ثانياً: مسألة الالتزام بعدم ازدواجية الوظيفة³ في النظام التعاقدى، تقتضي أن يتم فيه مراعاة مستوى الأجر الشهري وتدني القدرة الشرائية، وإلا يصبح هذا الالتزام صعب التطبيق بل يعد مجرد نص مخالفته مشروعة وعلنية.

1- المرسوم الرئاسي 308/07 المؤرخ في 29/09/2007 الوارد في ج.ر. عدد: 61 المؤرخة في 30/09/2007.

2- أنظر الجريدة الرسمية عدد: 25 المؤرخة في 18/05/2008.

3- أنظر المادة: 07 من المرسوم الرئاسي 308/07.

المطلب الثاني: العلاقة التعاقدية وفقا لأحكام وقرارات القضاء الإداري.

لقد كانت العلاقة التعاقدية محل تطبيقات قضائية من طرف القضاء الإداري في الجزائر، من خلال عدة أنواع من القضايا التي اشتملت على عدة اجتهادات قضائية.

إن القضاء الإداري في الجزائر رغم حداثة تضمن عدة مواقف وأحكام قضائية تهدف إلى تحقيق تكريس النظام التعاقدية، في ظل المبادئ القانونية النافذة ونظام الحكم ودستور الدولة.

تظهر أغلب المنازعات القضائية الإدارية المتعلقة بالعلاقة التعاقدية إشكالياتها في الجانب الشكلي للعرائض المقدمة، أو في عدم وجود القرار محل النزاع المتعلق بفسخ عقد العمل، كما قد يتعلق بالآجال القانونية لرفع الدعوى الإدارية، وأيضا الأمر يتعلق بالاختصاص القضائي الإداري الذي أثارته كثيرا المنازعات الإدارية خاصة بالنسبة للأعوان المتعاقدين باعتبارهم فاقدي لصفة الموظف العمومي.

ويتم ذكر بعض القضايا التي تناولها القضاء الإداري في إطار العلاقة التعاقدية، على سبيل المثال لا الحصر، فيما يلي:

1- الدعوى الإدارية توجب احترام آجالها القانونية:

إن قضية فسخ عقد الوظيفة لمدة غير محددة من طرف الإدارة المستخدمة، تم رفضها شكليا لعدم احترام الآجال القانونية المحددة، وهي أربعة أشهر وفقا للمادة 829 ق.إ.م.إ. (ق.09/08)، حيث أن المدعي اقتصر دعواه على إعادة إدماجه في منصب عمله دون تبيان قرار فسخ العقد، وكذا دون احترام المدة، مع العلم أنه تم علمه يقينيا لكن لم يتحرك إلا بعد مدة 11 شهر، وهنا دعوى إدارية للإلغاء يتعلق بقرار فسخ عقد العمل، ذلك ما تم في قضية فسخ عقد العمل غير محدد المدة، من طرف ولاية ورقلة¹ في حكم صدر من المحكمة الإدارية بورقلة بتاريخ 2011/11/30 تحت رقم 00418/11، المؤيد بقرار مجلس الدولة الذي يتضمن حكما برفض الدعوى شكلا لعدم احترام الآجال القانونية لدعوى الإلغاء أي سقطت الدعوى بالتقادم وهذا السبب يعد من النظام العام، يطعن به من طرف الجميع وفي أي مرحلة تكون عليها الدعوى.

2- منازعات العمل للهيئات والإدارات العمومية من اختصاص القضاء الإداري:

تجسيدا للنظام القضائي المزدوج المكرس بدستور 96 وأيده دستور 2016، وطبقا للقانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 وقانون 02/98، فإنه قد تحدث إشكالية عدم الاختصاص القضائي النوعي في القضايا العمالية التي يكون العون المتعاقد مستخدما لدى إحدى

1- القضية وردت في نسخة عادية من الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بورقلة، وتمت دراستها مباشرة من خلال وثيقة الحكم الغير منشورة.

الإدارات العمومية، وذلك كما حدث في قضية بوتريق قويدر¹ ضد مديرية التربية بولاية تلمسان بتاريخ 1999/05/03.

وبعض الفقه يفسر هذا الإشكال بسوء الترجمة للمادة 07 مكرر من قانون 23/90 المؤرخ في 1990./08/18

3- الشخص لا يستفيد من تعويض ضرر تسبب فيه:

إن العون المتعاقد الذي يفسخ عقده من طرف الإدارة المستخدمة لا يمكنه المطالبة بالتعويض للضرر الذي أصابه نتيجة فسخ العقد قبل المدة المحددة له، وهذا عندما يثبت بأن فسخ العقد تم نتيجة إخلال المتعاقد بإحدى التزاماته، وهو التصرفات السيئة التي صدرت من طرف العون المتعاقد، وهذا تطبيقاً للقاعدة المشهورة أن الشخص لا يستفيد من خطأ ارتكبه، أي أن الضرر تسبب فيه المضرور، ذلك ما تم في حكم صدر بالمحكمة الإدارية بورقلة المؤيد بقرار مجلس الدولة² بالغرفة الثانية، بتاريخ 2001/04/09، تحت رقم 001205 المتضمن قرار فسخ عقد العمل دون تعويض لعدم إثبات التعسف الإداري.

4- عدم مشروعية قرار العزل في عطلة سنوية أو مرضية³:

إن القضاء الإداري تناول بعض القضايا التي تتعلق بعدم المشروعية للقرار المتخذ بشأن الأعوان العموميين، حتى ولو كانوا متعاقدين من ذلك عدم إقرار مشروعية العزل أو الفصل من الوظيفة في حالة العطلة السنوية أو العطلة المرضية، لأن هذا القرار يصبح يتناقض مع أهداف العطلة المقررة قانوناً، هذه الوضعية لا يسمح فيها باتخاذ إجراء تأديبي ضد العون المتعاقد، إلا بعد التحاقه بالعمل، وهذه القاعدة استقر عليها القضاء، بل تعد أحد الضمانات القانونية التأديبية لحماية للعون العمومي من تعسف الإدارة المستخدمة، هذا ما أقره قرار مجلس الدولة بالغرفة الثانية بتاريخ 2004/04/20 تحت رقم 009898.

5- المتابعة الجزائية لا تكسب التعويض عن العمل عند البراءة:

لقد استقر الاجتهاد القضائي على أن المتابعة الجزائية للعون العمومي المتعاقد في حالة إثبات البراءة، فإنه يتم إعادة إدماجه في منصب عمله الأصلي، لأن منصب العمل أو الوظيفة يعد حق مكتسب للعون العمومي بناء على عملية التوظيف، لكن لا يستفيد بالتعويض عن فترة التوقف عن العمل، أو لا لأن المؤسسة المستخدمة لم تكن السبب في توقيف العون المتعاقد بل الأمر يرجع إلى سبب خارجي، وثانياً لأن الأجرة هي نفقة عمومية مقابل عمل وهو لم يؤدي فعلياً، بل من شروط اقتضاء الأجر هو توفر قاعدة تمام الخدمة، وهذا كله لم يتوفر ولذلك لا تعويض عن الأجر للمدة المتوقف فيها

1- أنظر لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء الأول، دار هومة، 2003، ص: 129-136.

2- أنظر عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 184.

3- أنظر عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 179.

العامل عن العمل ذلك ما ورد في حكم صادر بقرار من مجلس الدولة الغرفة الثانية بتاريخ 2004/06/15 تحت رقم 10847¹ الذي تضمن حكم بإعادة إدماج عون عمومي في منصب عمله الأصلي بعد حكم نهائي بالبراءة، لكن دون تعويض عن أجوره بسبب عدم العمل الذي يمثل قاعدة تمام الخدمة الوارد نصها بقانون المحاسبة العمومية 21/90، كما أن الإدارة لم تتخذ قرار التوقيف، أي عدم وجود خطأ من طرف الإدارة المستخدمة حتى تجبر على دفع التعويض، لأن هذا الأخير مرتبط بإثبات المسؤولية.

ونفس الموضوع حكم به مجلس الدولة بالغرفة الرابعة بتاريخ 2000/05/22 تحت رقم 328²، لكن الاختلاف يكمن في أن العون العمومي في هذه القضية هو عون راقن مرسم تم طرده من طرف الإدارة إثر متابعة وحجزه من طرف القضاء، لكن تم إلغاء قرار الطرد بعد براءته الجزائية لكن دون حدوث الموافقة على طلب تسديد أجوره.

خلاصة الأمر في هذا الإطار أن القضاء الإداري في الجزائر سواء المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة فقد طبق العلاقة التعاقدية لرابطة العمل وفقا للنظام التعاقدى الخاضع لقانون الوظيفة ونصوصه التطبيقية خاصة المرسوم الرئاسي 308/07.

المطلب الثالث: تأثر العلاقة التعاقدية بالعلاقة التنظيمية اللائحة.

إن تطور الأنظمة القانونية أدى إلى إحداث ازدواجية في علاقة العمل الوظيفية، وهذا نتيجة أوجه التقارب والتشابه بين نوعي علاقة العمل رغم أوجه الاختلاف بينهما، ويتم دراسة هذه الجوانب في الفقرات التالية:

الفرع الأول: الازدواجية في نظام علاقة العمل.

لقد أصبح نظام الوظيفة العمومية يعتمد على النظام الازدواجي في رابطة علاقة العمل، إذ اعتمد المشرع أساسا على رابطة العلاقة التنظيمية، التي تحقق الاستقرار وتضمن الاستمرارية للخدمة العمومية، وكذا حماية حقوق وامتيازات الموظف العمومي، وهذا النظام أخذت به كل التشريعات الخاصة بالتوظيف أسوة بأهم قوانين الأنظمة الدولية، لكن بأسلوب مرن وذلك بحسب طبيعة المنصب وخصوصيته وظروف أداء العمل، الذي قد يتم في ظرف زمني محدد المدة، ولذا في هذا الإطار تم

1- أنظر عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 179.

2- أنظر لحسن بن الشيخ آث ملويا، "المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول"، دار هومة، ط: 2003، ص: 351.

الاعتراف بصفة التأقيت في علاقة العمل أي نظام التعاقد كأسلوب إضافي استثنائي يلجأ إليه عند الضرورة لتسيير المرفق العمومي.

يتضح من هذا الأسلوب المرن، أن العلاقة التنظيمية اللائحية رغم طابعها الأساسي فلا تكون كاملة إلا بجانب تطبيق العلاقة التعاقدية¹، وهذا الأمر تقتضيه رغبة الدولة في التطور والنمو الاقتصادي.

لذلك أصبح ضرورة الاعتراف لنمط التعايش والتقارب بين نوعي علاقة العمل في قطاع الوظيفة العمومية، من خلال التعاون والتكامل دون تضاد أو تعارض بينهما، بل بينهما امتداد وتعامل، وهذا الأسلوب في الجمع بين الأنظمة القانونية الوظيفية يمكن المسير من سهولة اختيار نظام التوظيف الملائم الذي يحقق الخدمة العمومية.

وتؤدي هذه الازدواجية إلى التنوع والتعدد في نوعية المستخدمين العاملين بالإدارة العمومية، كوسيلة لتحقيق التنمية المستدامة، ولذا كان أسلوب التعايش والتقارب في حاجة ماسة إلى كل أنماط التوظيف، أي إلى كل أنواع المستخدمين سواء كانوا موظفين أو متعاقدين، ويكون هذا النظام في صالح الخدمة العمومية لضمان استمراريتها التي هي عنواننا لاستمرارية الدولة.

لكن رغم التعايش والتقارب يبقى الاختلاف مميّزا بين العلاقة التنظيمية والعلاقة التعاقدية، ولذا يقتضي معرفة أوجه الاختلاف وكذا أوجه الاتفاق ذلك يتم دراسته في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: أوجه المقارنة بين العلاقة التعاقدية والعلاقة التنظيمية.

أولا: أوجه الاختلاف.

تختلف علاقة العمل التنظيمية اللائحية عن العلاقة التعاقدية في عدة نقاط يتم ذكرها في الجوانب التالية:

1- علاقة العمل التنظيمية تتعلق بعملية توظيف بصفة دائمة تحقيقا لضمان استمرارية المرفق العمومي.

أما علاقة العمل التعاقدية فهي تتعلق بالتوظيف بصفة مؤقتة بغض النظر سواء كان المنصب دائما أو مؤقتا.

2- علاقة العمل التنظيمية تمثل القاعدة العامة في عملية التوظيف.

بينما علاقة العمل التعاقدية تعد القاعدة الاستثنائية، التي يلجأ إليها عند الضرورة.

1- أنظر مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص: 76-77.

3- علاقة العمل التنظيمية ترتب مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها طبقاً لأساس الخطأ المرفقي أو بناء على فكرة الجمع بين المسؤوليتين في حالة الخطأ الشخصي.

بينما العلاقة التعاقدية لا تتحمل الإدارة فيها مسؤولية خطأ العون المتعاقد في حالة الخطأ الشخصي.

4- العلاقة التنظيمية تؤدي إلى اعتبار العون المستخدم موظفاً عمومياً.

بينما العلاقة التعاقدية لا تكسب العون المتعاقد صفة الموظف العمومي ولا يتم إدماجه في الوظيفة العمومية.

5- العلاقة التنظيمية تؤدي إلى الالتزام بالخدمة المدنية¹.

بينما العلاقة التعاقدية لا يتم فيها الالتزام بالخدمة المدنية.

6- العلاقة التنظيمية يتم تنفيذها عن طريق القرارات أو المقررات الإدارية.

بينما العلاقة التعاقدية فإن أداة تنفيذها هي العقود الإدارية.

ثانياً: أوجه الاتفاق.

نتيجة تطور القوانين وتغيرها فإن العلاقة التعاقدية تأثرت بالعلاقة التنظيمية، وهذا الأمر يرجع أصله إلى فلسفة التنظيم القانوني للدولة ومنهجها في معالجة الوضعيات القانونية، من خلال التجربة التي اكتسبها المشرع الجزائري نتيجة تغير النظام الدستوري ونظام الحكم خلال المراحل التاريخية التي مرت بها الدولة، مما أدت هذه التطورات إلى تأثير العلاقة التنظيمية في العلاقة التعاقدية وذلك من خلال أوجه الاتفاق التي تظهر في عدة جوانب مشتركة نذكر أهمها فيما يلي:

1- إن العلاقة التعاقدية توضع في شكل عقود ضمن إطار نماذج وثائقية معدة مسبقاً وفقاً للمنشور رقم 17 المؤرخ في 12/07/2009 المتضمن نفس الوثائق النموذجية للعلاقة التنظيمية.

كما أن وثائق التعديل والتكييف والتجديد والفسخ للعلاقة التعاقدية تتم كلها عن طريق قرارات أو مقررات إدارية.

2- كل منهما يخضعان للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية باعتباره المصدر القانوني العام لنظام علاقة العمل.

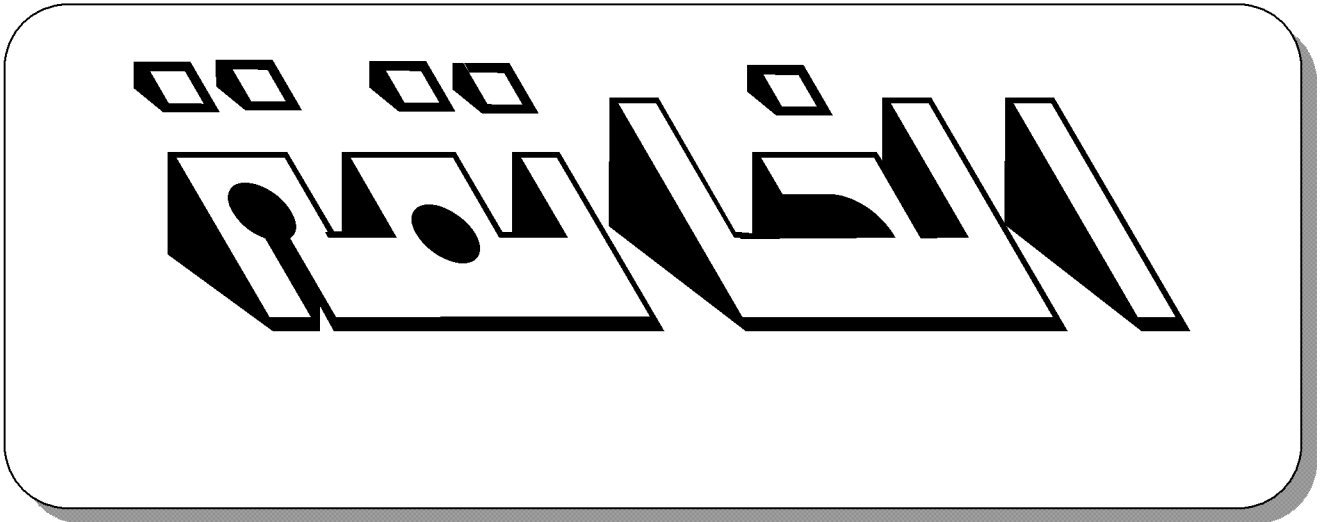
3- إن كل من العلاقة التعاقدية والعلاقة التنظيمية يشتركان في الخضوع لأحكام السلطة الرئاسية لأنهما يتسمان بالعلاقة القانونية التبعية.

4- كل منهما يخضعان لإجراء التعديل وتغيير الأوضاع والمراكز القانونية دون الاحتجاج بالحق المكتسب.

1- أنظر القانون 10/84 المؤرخ في 11/02/1984 الوارد في الجريدة الرسمية المؤرخة في 14/02/1984.

- 5- كل منهما يشتركان في مصدر التصرف القانوني لإحداث الأثر القانوني.
- 6- كل منهما يخضعان لجهاز الرقابة القانونية من خلال رقابة الوظيف العمومي والمراقب المالي.
- إذا يتضح مما سبق أنه هناك تقارب وتعايش وتشابه بين العلاقة التنظيمية والعلاقة التعاقدية في وجود قاسم مشترك سواء من حيث الجانب الشكلي أو الموضوعي.
- وما يؤكد هذا التعايش والتقارب أن بعض الفقه القانوني رجح تكييف عقد الوظيفة بأنه عقد إداري ذو طبيعة مزدوجة حيث يجمع بين الجوانب التنظيمية والتعاقدية وهذا هو التكييف الراجح فقها وذلك خلافا لبعض الفقه الآخر الذي يأخذ بفكرة العقد المولد لمركز نظامي الذي تعرض لانتقادات شديدة طبقا لما أقره الفقيه محمد سليمان الطماوي¹ أن طبيعة العقد يولد التزامات عقدية فقط، وهذا الاتجاه يتفق مع رأي المشرع الجزائري الذي أكد على النظام التعاقدى كاستثناء طبقا للأمر 03/06.
- وخلاصة الفصل الثاني المتعلق بالعلاقة التعاقدية في نظام الوظيفة العمومية تؤكد على أن النظام التعاقدى يعد إجراء استثنائي يلجأ إليه عند الضرورة كما تم تنظيمه وفقا للتشريع الجديد الصادر بالمرسوم 308/07 تطبيقا للأمر 03/06 من خلال مواد 19-25.
- ولقد تم تصنيف المتعاقدين إلى أربعة أصناف يشتركون في المساهمة في تسيير المرفق العمومي وكذا في اشتراط الجنسية الوطنية.
- كما يشتمل النظام التعاقدى على جانب آخر وهو المستخدمين الأجانب، الذين يخضعون إلى نصوص قانونية خاصة طبقا لما ورد في المادة 76 من المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه.
- ومن أهم النصوص القانونية التي تنظم عملية التوظيف الأجنبي هو المرسوم 276/86 المعدل والمتمم بالمرسوم 315/04.
- والملاحظ عن النظام التعاقدى أنه يختلف عن النظام السابق قبل دستور 89 في كثير من الجوانب، حيث عمل المشرع على توحيد جميع أنواع التوظيف المؤقت وكذا النص على عدم الإدماج في نظام الوظيفة العمومية وهذا عملا على تكريس النظام التعاقدى ليكون أسلوبا متكاملًا لنظام العلاقة التنظيمية، إلا أن الاختلاف بين العلاقة التعاقدية والعلاقة التنظيمية أمر واضح من خلال عدة نقاط، لكن السمة البارزة في هذا الإطار هو وجه التقارب والجمع والتعايش بين نوعي علاقة العمل وذلك لضرورة حاجة تسيير المرفق العمومي.
- ومما يؤكد على أهمية العلاقة التعاقدية، أن المشرع الجزائري خضع هذه العلاقة إلى أجهزة الرقابة المختصة بالرقابة المالية وأجهزة الوظيف العمومي، علاوة على خضوعها لرقابة القضاء الإداري لأن تكييف عقد الوظيفة بأنه عقد إداري، وظهر تطبيق هذا التكييف في أحكام وقرارات المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

1- أنظر محمد سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، ط5: 1991، مطبعة جامعة عين شمس، ودار الفكر العربي، ص: 175.



تعد رابطة علاقة العمل في الإدارة العمومية من أهم المحاور الأساسية في قانون الوظيفة العمومية، وفي نطاق هذه الدراسة تبين بأن المشرع الجزائري تبنى العلاقة التنظيمية اللائحية كأساس لعلاقة العمل في نظام الوظيفة، أسوة بتشريعات العالم ذات الفكر اللاتيني وكموروث للاستعمال الفرنسي فضلا عن الأسباب الموضوعية والواقعية لاختيار هذا الأساس القانوني، سعيا لتحقيق معالم الإدارة العمومية الحديثة المتمثلة في الاحترافية والحياد والالتزام.

إلا أن المشرع أضاف في نظامه الوظيفي الأخذ بالنظام التعاقدى كإجراء استثنائي يلجأ إليه عند الضرورة.

إن الإزدواجية في علاقة العمل تتميز بتطبيقات العلاقة التنظيمية لمبادئ تسيير المرفق العمومي¹، بينما العلاقة التعاقدية بعد دستور 89 فقد تميزت بتوحيد الأنظمة الوظيفية المؤقتة، وهذا تكريسا للنظام التعاقدى وفقا للمرسوم الرئاسي 308/07 والمرسوم التنفيذي 276/86، المتعلقان بالأعوان المتعاقدين والمستخدمين الأجانب على التوالي.

إن الاختلاف بين نوعية علاقة العمل لم يعد الإشكال المطروح، بل الأمر الهام هو التقارب والتعايش الذي أصبح السمة المميزة نتيجة تأثر العلاقة التعاقدية بالعلاقة التنظيمية اللائحية، وتؤكد هذه النتيجة بأن العلاقتين ضروريتان متكاملتان لا يمكن الفصل بينهما.

الملاحظات:

من خلال هذه الدراسة تبرز عدة ملاحظات يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- 1- اللوائح التنظيمية أي التنظيم يعد من أهم مصادر البحث في الدراسات القانونية، إلا أنها غير منشورة بل محدودة التوزيع، ولذا تكون الصعوبة في الحصول على هذه المصادر.
- 2- إن حل معظم مؤسسات التكوين الإداري وكذا التوقف على منهج التكوين القاعدي، يعد أحد العوائق لتطبيق النظام الوظيفي في الجزائر، ونتيجة لذلك حصل ضعف في أداء الخدمة العمومية مما أدى إلى تقديم حلول لا تكون أحيانا خارج مبدأ المشروعية² أو تكون أكثر عبئا ماليا على خزينة الدولة³ أو أكثر إثارة للمنازعات الإدارية، وكل هذا يؤدي إلى المس بهيبة الإدارة وسيادة الدولة.

1- إن المبادئ الأساسية لتسيير المرفق العمومي هي التي تدعى بقوانين لويس رولان، وهي المبادئ الثلاثة: الاستمرارية، المساواة، والقابلية للتكيف.

2- قد وقع إدماج للمتعاقدن خلال 2011 في قطاع التعليم، كما وقع عدم تطبيق الفترة التكوينية المحددة للإدماج في بعض أسلاك التعليم، كله كان خارج نصوص قانون الوظيفة أو بعض القوانين الأساسية الخاصة وذلك عن طريق التعليم الوزارية المشتركة رقم 01 المؤرخة في 2011/04/13.

3- عدم الحكمة أو المرونة في حل التظلمات أو عدم الوصول إلى الصلح الذي يتفادى به طلب التعويضات المالية أو إعادة تقييم بعض المشاريع.

- 3- وفقا لدراسة المقارنة تبين بأن القانون الجديد للوظيفة العمومية الصادر بالأمر 03/06 يستخلص منه إرادة المشرع الجزائري في العودة بإدارة قوية تركز على جانبي المعرفة والخبرة من ناحية والأسلوب المرن من ناحية أخرى، لكن يتوقف ذلك على المحيط والبيئة والظروف السانحة لتجسيد تلك الإرادة التشريعية، وهذا من خلال توفر الوعي وروح المسؤولية لدى الأعوان العموميين والمجتمع المدني.
- 4- إن بعض الوثائق القانونية المتعلقة بعلاقة العمل الفردية يشوبها نقص في المشروعية تحتاج إلى المراجعة والتقويم.

النتائج:

- إن النتائج المتحصل عليها من هذه الدراسة المتواضعة يمكن حصرها في الجوانب التالية:
- 1- العلاقة التنظيمية اللائحية كقاعدة أساسية مقيدة بنصوص قانونية تمثل حجة على الجميع وبالتالي تمثل ضمانا وحماية للموظف العمومية وتحقق الاستقرار وترفع روح المسؤولية والولاء والالتزام بأخلاقيات المهنة.
- 2- العلاقة التعاقدية كإجراء استثنائي تعد مكملة وامتداد للعلاقة التنظيمية وبالتالي تحقق جانب من حرية التصرف لأطراف العلاقة الوظيفية، كما تمكن المرونة في التصرف الإداري لحل الإشكاليات المستجدة.
- 3- تحقق التعايش والتقارب في إطار ازدواجية علاقة العمل ذلك ما أكدته التشريعات وأحكام وقرارات القضاء.
- 4- توحيد جميع الأنظمة الوظيفية المؤقتة في النظام التعاقدى الجديد.
- 5- العلاقة التنظيمية مطبقة ومكرسة في المبادئ الأساسية للمرفق العمومي.

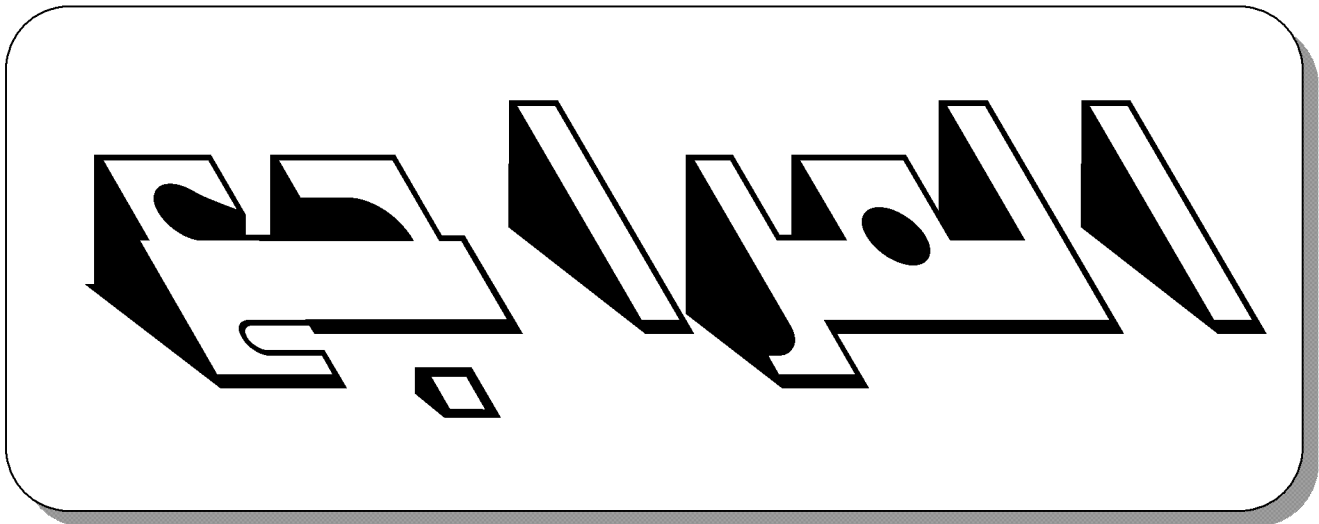
التوصيات:

- ونتيجة لهذه الدراسة التي تتضمن استنتاجات وآراء وانتقادات يمكن الخروج بتوصيات أملا بأن تكون محلا لعناية بحث المختصين، لعلها تكون مشروع قرارات تكون سندا للوظيفة وضمانا لحسن أداء الخدمة العمومية، هذه التوصيات يمكن جمعها وصياغتها كما يلي:
- 1- أن يقتصر تطبيق العلاقة التنظيمية في نمط التوظيف الخارجي على أساس المنتج التكويني القاعدي للمؤسسات العمومية للتكوين المتخصص، تحقيقا لمبدأ الجدارة والاستحقاق وإتقان الخدمة العمومية، وفي حالة الاحتياج الضروري يلجأ إلى نظام التوظيف التعاقدى.

- 2- أن يتم تطبيق العلاقة التعاقدية من خلال أربع نماذج رئيسي للتعاقد، عن طريق تعليمة تتضمن الأحكام القانونية لكل نموذج عقد توظيف.
- 3- التعجيل بإصدار اللوائح التنظيمية المقررة لتطبيق العلاقة التنظيمية والعلاقة التعاقدية، تفاديا لوقوع نقص أو فراغ تشريعي.
- 4- توسيع العلاقة التعاقدية على حساب العلاقة التنظيمية لاسيما في وظائف التنفيذ والتحكم.

في نهاية البحث لا يسعنا إلا القول المشهور لكل شيء إذا ما تم نقصان، هذا بداية لبحث.

تم بتوفيق من الله وعونه إنه نعم المولى ونعم النصير



فهرس المصادر والمراجع:

أولا - النصوص التشريعية والتنظيمية:

I. النصوص الأساسية:

01. دستور الجزائر الجديد 2016، المواد 63، 25/140، الصادر بقانون 01/16 المؤرخ في 2016/03/06، المنشور في ج.ر. عدد 14 المؤرخة في 2016/03/07.
02. دستور 96، م 51، 25/122، الصادر بالمرسوم الرئاسي 438/96، والقانونين 03/02 و 19/08.
03. الأمر 133/66، المؤرخ في 1966/06/02، ج.ر. عدد 46 المؤرخة في 1966/06/08، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
04. القانون 12/78، المؤرخ في 1978/08/05 ج.ر. المؤرخة في 1978/08/08، المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل.
05. قانون 06/82، المؤرخ في 1982/02/27 ج.ر. المؤرخة في 1982/03/02، المتعلق بقانون العلاقات الفردية.
06. قانون 10/84، المؤرخ في 1984/02/11 ج.ر. المؤرخة في 1984/02/14، المتعلق بالخدمة المدنية.
07. الأمر 03/06، المؤرخ في 2006/07/15 ج.ر. عدد 46 المؤرخة في 2006/07/16، المتعلق بالقانون الجديد للوظيفة العمومية.

II. النصوص التنظيمية:

01. المرسوم 145/66، المؤرخ في 1966/06/02 ج.ر. المؤرخة في 1966/06/08، المتعلق بنشر وتحرير بعض القرارات التنظيمية التي تهم الموظفين.
02. المرسوم 114/81، المؤرخ في 1981/06/06 ج.ر. المؤرخة في 1981/06/08، المتعلق بتعديل المرسوم 145/66.
04. المرسوم 59/85، المؤرخ في 1985/03/23 ج.ر. عدد 13 المؤرخة في 1985/03/24، المتعلق بالقانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.
05. المرسوم 99/90، المؤرخ في 1990/03/27 ج.ر. عدد 13 المؤرخة في 1990/03/28، المتعلق بسلطة التعيين.
07. المرسوم 315/04، المؤرخ في 2004/10/02 ج.ر. عدد 63 المؤرخة في 2004/10/03، المتعلق بتوظيف المستخدمين الأجانب.
08. المرسوم 304/07، المؤرخ في 2007/09/29 ج.ر. عدد 61 المؤرخة في 2007/09/30، المتعلق بالشبكة الاستدلالية للرواتب والأجور.

09. المرسوم 308/07، المؤرخ في 2007/09/29 ج.ر. عدد 61 المؤرخة في 2007/09/30،
المتعلق بنظام الأعوان المتعاقدين.
10. المرسوم 04/08، المؤرخ في 2008/01/19 ج.ر. عدد 03 المؤرخة في 2008/01/20،
المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالأسلاك المشتركة.
11. المرسوم 374/09، المؤرخ في 2009/11/16 ج.ر. عدد 67 المؤرخة في 2009/11/19، المتعلق
بتعديل وإتمام المرسوم 414/92 الخاص بالرقابة المالية المسبقة.
12. المرسوم 334/11، المؤرخ في 2011/09/20 ج.ر. عدد 53 المؤرخة في 2011/09/28،
المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بأسلاك الإدارة الإقليمية.
13. المرسوم 194/12، المؤرخ في 2012/04/25 ج.ر. عدد 26 المؤرخة في 2012/05/03،
المتعلق بكيفية تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية.
14. القرار الوزاري المؤرخ في 2008/04/07، ج.ر. عدد 25 المؤرخة في 2008/05/18،
المتعلق بتنظيم كيفية توظيف الأعوان المتعاقدين.
15. التعليم رقم 17/ك.ع.م.ع.و.ع/2009، المتعلقة بنماذج القرارات الفردية الخاصة بالمستخدمين.
16. التعليم رقم 01/م.ع.و.ع/2013، المتعلقة بكيفية تطبيق المرسوم 194/12.

ثانيا - الكتب:

I. الكتب باللغة العربية:

01- الكتب العامة:

01. زهدي يكن، القانون الإداري الجزء الثاني،-بيروت-لبنان، 1955.
02. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، ط: منشأة المعارف-
الإسكندرية-مصر، 2003.
03. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، طبعة "SNED"-
الجزائر - 1982.
04. محمد بكرار شوش، الصفقات العمومية، المفهوم والإجراءات، الجزء الأول،-الجزائر - 2015.
05. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية-بيروت-
لبنان، 2005.
06. محمد سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة دار عين شمس
ودار الفكر العربي-مصر-، ط: 05، 1991.
07. محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي-مصر-، ط: 03،
1966.

08. محمد سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة الكتاب الثاني، دار الفكر العربي-مصر-، ط: 10، 1979.
09. محمد عبد المجيد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، مطبعة العشري، ط: 02، 2007.
10. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر-عمان- 2012.
11. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، مطبعة "SARP" -دالي إبراهيم- الجزائر، 2004.
12. يزيد محمد أمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر، دار بلقيس-الجزائر-.

02/- الكتب المتخصصة:

01. أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، طباعة م.و.ك.-الجزائر- 1986.
02. حمد محمد حمد شلبي، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، ط: جار المطبوعات الجامعية-الإسكندرية-مصر، 2014.
03. رشيد حباني، دليل الموظف في الوظيفة العمومية، ط: دار النجاح-الجزائر- 2012.
04. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، طباعة دم.ج.-الجزائر- 2010.
05. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في فرنسا، طباعة مكتبة القاهرة الحديثة-مصر- 1974.
06. عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دم.ج.-الجزائر- 1985.
07. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، طباعة دار الثقافة للنشر والتوزيع-عمان- الأردن، الطبعة الأولى: 2004.
08. علي مهرج أيوب، الوظيفة العامة في لبنان، المجلد الأول، منشورات الحلبي الحقوقية-بيروت- لبنان، 1999.
09. عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار الجسر للنشر والتوزيع-الجزائر- 2015.
10. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
11. فوزي منير، الوجيز في تسيير الموارد البشرية، طباعة دم.ج.-الجزائر- 2011.
12. لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة انطوان عبده، منشورات عويدات-بيروت-لبنان، 1973.
13. محمد أحمد عبد اللاه محمد، الرابطة الوظيفية بين قيامها وانقضائها، طباعة المطبوعات الجامعية-الإسكندرية-مصر، 2013.
14. مصطفى الشريف، أعوان الدولة، طباعة ش.و.ن.ت "SNED" -الجزائر- 1981.

II. الكتب باللغة الفرنسية:

- .01 Abderrahmane Bounabe, **L'approche systématique, La Description des Fonction, Document Pédagogique**, M. Itér. Collect. Locales, 2007.
- .02 Essaid, Taib, **La Fonction Publique**, Edition Dar Houma, Alger, 2003.
- .03 G. Peiser, **Droit Administratif**, 4^{ème} d'Alloz, 1997.
- .04 Tabrizi, Ben Salah, **La Fonction Publique**, 2^{ème} édition, Armond Colin

ثالثا - المعاجم والقواميس:

- .01 معجم المصطلحات القانونية، أ. رفيق خوجة، س. بوشارب، دار بلقيس-الجزائر - 2015.
- .02 المنهل، قاموس فرنسي-عربي، الجبور عبد النور، سهيل إدريس، دار الآداب، دار العلم للملايين-بيروت-لبنان، ط: 02، 1972.

رابعا - المقالات والدوريات:

- .01 بوبكر بوخريسة، الاختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية، مجلة النقد للدراسات والنقد الاجتماعي عدد 25-2008.
- .02 عليات عدة، مدى القيمة الدستورية لمبدأ حرية التعاقد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد: 2013/03، كلية الحقوق بن عكنون-الجزائر.
- .03 فاروق خلف، الطبيعة القانونية لعلاقة عمل الموظف العام بالإدارة، مجلة العلوم القانونية، منشورات المركز الجامعي بالوادي، العدد الثاني، السنة الثانية، جانفي 2011.
- .04 ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، مجلة الحقوق والشريعة، العدد الثالث، السنة الخامسة، سبتمبر 1981.

خامسا - المذكرات والرسائل الجامعية:

- .01 أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2015/2014.
- .02 بن فرحان ملاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012/2011.
- .03 عبد العزيز سعد مانع العنزي، النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام-دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، مذكرة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط-الكويت، 2012.

سادسا - المؤتمرات والملتقيات:

01. ندوة التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي، فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المنعقدة بالدار البيضاء بالمغرب 2006.

1944

قرار أو مقرر

توظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبارات

إن..... (ذكر السلطة التي لها صلاحية التعيين).

- بمقتضى الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية،

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في 17 رمضان عام 1428 الموافق 29 سبتمبر سنة 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم،

- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق 27 مارس سنة 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،

- وبمقتضى المرسوم رقم المؤرخ في المتضمن إنشاء (تحديد مراجع النص لتنظيمي المتعلق بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني)، عند الاقتضاء،

- وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم ... المؤرخ في المتضمن القانون الأساسي الخاص بـ (سلك الانتماء) لاسيما المادة..... منه،

- وبناء على القرار الوزاري المشترك (تعليمية، عند الاقتضاء) المؤرخ في الذي يحدد كفايات تنظيم الامتحانات والاختبارات المهنية وكذا البرامج المتعلقة بها للالتحاق بمختلف أسلاك.....،

- وبناء على القرار رقم المؤرخ في المتضمن فتح مسابقة على أساس الاختبارات للالتحاق بسلك رتبة.....،

- وبناء على المحضر رقم المؤرخ في، المتضمن الإعلان عن النتائج النهائية للمسابقة على أساس الاختبارات للالتحاق برتبة.....،

- وبناء على الشهادة رقم المؤرخة في (ذكر اختصاص الشهادة)، والمسلمة لـ..... (بيان الاسم واللقب) من طرف.....،

- وبناء على وثيقة الإثبات تجاه الخدمة الوطنية رقم المؤرخة في

- وبناء على المحضر رقم المؤرخ في المتضمن تنصيب المعني(ة) ابتداء من

- وباقتراح من.....،

يقرر

المادة الأولى: يعين (بيان الاسم واللقب) بصفة متربص في سلك..... رتبة الصنف الرقم الاستدلالي، ابتداء من

المادة الثانية: يكلف (السلطة الإدارية المخولة) بتنفيذ هذا القرار أو المقرر.

حرر بـ..... في.....

محضر تنصيب

PROCES VERBALE D'INSTALLATION

في:..... نحن:..... (ذكر السلطة التي لها صلاحية التعيين)،

أصرح بتنصيب السيد(ة):..... المولود(ة) بتاريخ:.....

ب:..... ولاية:.....

في منصب:.....

متربص ابتداء من:.....

إثباتا لهذا حررنا هذا المحضر ووقعه معنا المعني بالأمر وسلمت له منه نسخة في اليوم والشهر

والسنة المذكورين أعلاه.

حرر بـ..... في.....

السلطة الإدارية المؤهلة

توقيع المعني بالأمر

عقد عمل

غير محدد المدة بالتوقيت الكامل أو التوقيت الجزئي

بين:

..... (بيان المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية)

..... (بيان اسم الممثل المؤهل ولقبه وصفته).

من جهة، و:

..... (بيان اسم ولقب العون المتعاقد).

..... المولود(ة) في:

..... الساكن(ة) في:

من جهة أخرى،

- وبمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 208/07 المؤرخ في 17 رمضان عام 1428 الموافق 29 سبتمبر سنة 2007 الذي يحدد
كيفية توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام
التأديبي المطبق عليهم ،

- وبمقتضى القرار المؤرخ في 07 أبريل 2008، الذي يحدد تشكيل الملف الإداري وكيفية تنظيم توظيف الأعوان المتعاقدين
وكذا إجراءات الإعلان،
تم الاتفاق على ما يأتي:

المادة الأولى: يوظف (بيان الاسم واللقب) في منصب شغل لمدة غير محددة بالتوقيت الكامل (أو بالتوقيت
الجزئي)، حسب الحالة.

المادة الثانية: يعين المعني(ة) في (بيان المصلحة المعين فيها).

المادة الثالثة: يصنف المعني(ة) في الصنف الرقم الاستدلالي

المادة الرابعة: يستفيد المعني(ة) عند الاقتضاء، من العلاوات والتعويضات المنصوص عليها في التنظيم الساري المفعول، وهي:

- تعويض الخبرة المهنية (بيان مبلغ تعويض الخبرة المهنية).

- علاوات تعويضية أخرى..... (بيان طبيعتها).

المادة الخامسة: زيادة على الواجبات المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 308/07 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007
والمذكور أعلاه، يخضع المعني(ة) للواجبات الخاصة المرتبطة بمنصب شغله، لاسيما:

..... -

..... -

..... -

المادة السادسة: يسري مفعول هذا العقد ابتداء من

السلطة الإدارية المؤهلة

اسم ولقب العون المتعاقد

حرر بـ..... في

حرر وصادق عليه

التصنيف الأفقي

- 1) تعويض الخبرة المهنية.
- 2) يعتمد على الأقدمية.
- 3) لا يقتضي توفر المنصب المالي.
- 4) لا يخضع لتأشيرة المراقب المالي.
- 5) ترقية داخلية فقط.

Les échelons الدرجات												التصنيف Classification			طبيعة الوظيفة	المجموعة Groupe
12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	قيمة النقطة الاستدلالي	الرقم الاستدلالي	الصف		
120	110	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10	45 دج	200	$\frac{1}{6}$	التنفيذ	د
189	173	158	142	126	110	95	79	63	47	32	16		347	$\frac{7}{8}$	التحكم	ج
											17		418	$\frac{9}{10}$	التطبيق	ب
											21		498	$\frac{11}{17}$	التنظيم والبحث والدراسة	أ
											25		930	ق ف	التنظيم والبحث والدراسة	خارج الصف
											47	1480	$\frac{1}{7}$			

الأجر الرئيسي

التصنيف العمودي

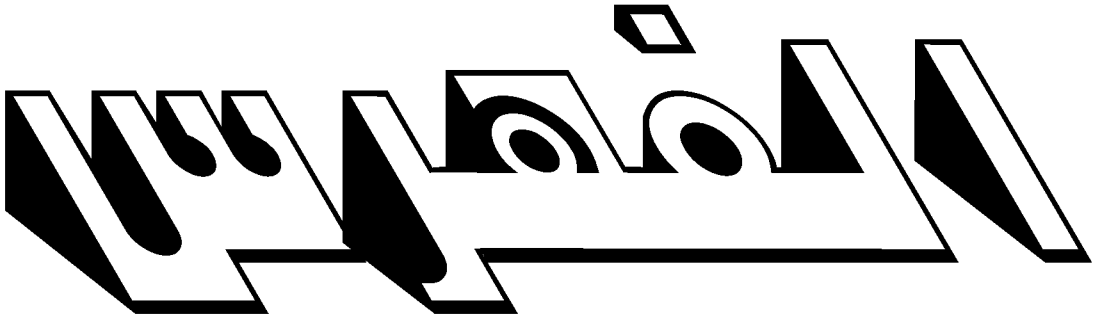
- 1) الأجر القاعدي.
- 2) يعتمد على المستوى التأهيلي.
- 3) يقتضي توفر المنصب المالي.
- 4) يخضع لتأشيرة المراقب المالي.
- 5) يجمع بين التعيين والترقية.

جدول خاص بتصنيف موظفي شعبة الإدارة العامة للأسلاك المشتركة

التصنيف		الرتب	الأسلاك
الرقم الاستدلالي الأدنى	الصف		
537	12	متصرف	المتصرفون
621	14	متصرف رئيسي	
713	16	متصرف مستأشار	
418	9	ملحق الإدارة	ملحقو الإدارة
453	10	ملحق رئيسي للإدارة	
288	5	عون مكتب	أعوان الإدارة
348	7	عون إدارة	
379	8	عون إدارة رئيسي	
288	5	عون حفظ البيانات	الكتاب
315	6	كاتب	
379	8	كاتب مديرية	
453	10	كاتب مديرية رئيسي	
288	5	مساعد محاسب إداري	المحاسبون الإداريون
379	8	محاسب إداري	
453	10	محاسب إداري رئيسي	

جدول خاص بتصنيف المناصب المطابقة لنشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات

الأرقام الاستدلالية	الأصناف	مناصب الشغل
200	1	- عامل مهني من المستوى الأول. - عون الخدمة من المستوى الأول. - حارس.
219	2	- سائق سيارة من المستوى الأول.
240	3	- عامل مهني من المستوى الثاني. - سائق سيارة من المستوى الثاني. - عون الخدمة من المستوى الثاني.
263	4	- سائق سيارة من المستوى الثالث ورئيس حضيرة.
288	5	- عامل مهني من المستوى الثالث. - عون الخدمة من المستوى الثالث. - عون الوقاية من المستوى الأول.
315	6	- عامل مهني من المستوى الرابع.
348	7	- عون الوقاية من المستوى الثاني.



الصفحة	العنوان
II	الإهداء
III	الشكر والتقدير
IV	الملخص
VI	قائمة المحتويات
VII	قائمة الملاحق
VII	قائمة الاختصارات والرموز
02	المقدمة
06	الفصل الأول: العلاقة التنظيمية قاعدة أساسية
06	المبحث الأول: العلاقة التنظيمية وتطبيقاتها في تسيير المرفق العمومي
07	المطلب الأول: عناصر العلاقة التنظيمية وأثارها القانونية
07	الفرع الأول: تعريف العلاقة التنظيمية وعناصرها
09	الفرع الثاني: الآثار القانونية للعلاقة التنظيمية وتقديرها
12	المطلب الثاني: موقف المشرع الجزائري والقانون المقارن من العلاقة التنظيمية
12	الفرع الأول: موقف المشرع الجزائري
15	الفرع الثاني: موقف القانون المقارن
16	المطلب الثالث: تطبيقات العلاقة التنظيمية لمبادئ تسيير المرفق العمومي
17	الفرع الأول: تطبيقات مبدأي الاستمرارية والمساواة
17	الفرع الثاني: تطبيقات مبدأ التكيف والتأثر بالفكر الليبرالي
19	المبحث الثاني: مجالات العلاقة التنظيمية وأداة تنفيذها ورقابتها
19	المطلب الأول: مجالات العلاقة التنظيمية وأداة تنفيذها
19	الفرع الأول: مجالات العلاقة التنظيمية
23	الفرع الثاني: الأداة القانونية لتنفيذ العلاقة التنظيمية
27	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال القانونية للعلاقة التنظيمية
27	الفرع الأول: رقابة المراقب المالي
29	الفرع الثاني: رقابة جهاز الوظيف العمومي
31	المطلب الثالث: تقدير الوثائق النموذجية للعلاقة التنظيمية
32	الفرع الأول: وثيقة نموذجية لقرار التعيين
33	الفرع الثاني: وثيقة نموذجية لمحضر التنصيب

35	الفصل الثاني: العلاقة التعاقدية: قاعدة استثنائية
35	المبحث الأول: الإطار القانوني للعلاقة التعاقدية
35	المطلب الأول: خصوصية وآثار العلاقة التعاقدية
36	الفرع الأول: المعنى الخاص للعلاقة التعاقدية الوظيفية ومميزاتها
36	الفرع الثاني: آثار العلاقة التعاقدية
37	المطلب الثاني: مجالات تطبيق العلاقة التعاقدية
37	الفرع الأول: الأعوان العموميين المتعاقدين
41	الفرع الثاني: المستخدمين الأجانب
43	المطلب الثالث: الأداة القانونية للعلاقة التعاقدية ورقابتها
43	الفرع الأول: الأداة القانونية للتعاقد
45	الفرع الثاني: الرقابة القانونية لعقد الوظيفة
48	المبحث الثاني: العلاقة التعاقدية بين التشريع والقضاء
48	المطلب الأول: العلاقة التعاقدية في التشريع الجزائري
48	الفرع الأول: موقف المشرع خلال فترة النظام الأحادي 62-89
49	الفرع الثاني: موقف المشرع خلال فترة النظام التعددي بعد دستور 89
51	المطلب الثاني: العلاقة التعاقدية وفقا لأحكام وقرارات القضاء
53	المطلب الثالث: تأثير العلاقة التعاقدية بالعلاقة التنظيمية اللائحية
53	الفرع الأول: الازدواجية في نظام علاقة العمل
54	الفرع الثاني: أوجه المقارنة بين العلاقة التعاقدية والعلاقة التنظيمية
58	الخاتمة
62	المراجع
68	الملاحق
75	الفهرس