



المركز الجامعي عبد الحفيظ بالصوف ميلة



معهد الحقوق

## محاضرات في مقياس الوظيفة العامة

من إعداد الدكتور شريط فوضيل

أستاذ محاضر قسم -ب-

السنة الجامعية 2024-2025

## مدخل للوظيفة العمومية (تحيين المعارف المكتسبة):

يرتبط النظامين العالميين للوظيفة العامة بالقطاع الاقتصادي الغالب في الدولة (عام وخاص)، فالدول التي يسجل فيها بأن نسبة القطاع العام أكثر من القطاع الخاص نجدها تستعمل نظام الوظيفة المغلق أو نظام الوظيفة الدائمة الذي يسخر فيه الموظف حياته خدمة للمصلحة العامة عن طريق أدائه لوظيفته، فهذا الأخير يتسم بدوام النشاط واستمراره ويتميز بفصل المشروعات الخاصة عن المشروعات العامة، ومن أمثلة الدول التي تتبناه نذكر: فرنسا، بلجيكا، ألمانيا، الجزائر، ومعظم الدول العربية.

أما إذا كان القطاع الخاص هو الغالب ولا تمييز بين المشروعات الخاصة والمشروعات العامة في الدولة، وهذه الأخيرة تعتبرها شيء واحد، فالوظيفة العامة في هذه الحالة تمارس بصفة مؤقتة ويلتحق بها عن طريق التعاقد، ويسمى هذا النظام بنظام الوظيفة المفتوح أو الوظيفة التعاقدية، وتأخذ به كل من: الولايات المتحدة الأمريكية وأنجلترا وقطر...إلخ.

ونظام الوظيفة العمومية المغلق هو النظام الذي يكون فيه الموظف في وضعية قانونية تنظيمية اتجاه الإدارة، وضعية متساوية بين كل الموظفين الذين يؤدون نفس المهام، فلا يمكن لهذا الأخير أن يتفاوض حول كفاءات توظيفه ومساره المهني وراتبه، وفي نفس الوقت يمكن للإدارة أن تعدل بإرادتها المنفردة المراكز القانونية لأنهم يخضعون للقانون الإداري وملزمون بتأمين خدمة عمومية مستمرة، ويكرسون حياتهم المهنية للدولة<sup>1</sup>، وذلك قصد إضفاء طابع ديمومة الوظيفة التي تقتضي بدورها تفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية<sup>2</sup>.

ومميز في هذا النظام أنه يقوم على عنصرين أساسيين هما القانون الأساسي للموظفين والحياة المهنية لهم.

فالمقصود بالقانون الأساسي أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين وإنما يخضعون لقواعد خاصة تفرض عليهم واجبات وتخولهم حقوقا تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى<sup>3</sup>.

وعن فكرة الحياة المهنية للموظفين فهي نابغة من طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين، القائم على الهرمية والسلك الوظيفي، الذي يرمي إلى تحقيق الثبات والاستقرار، وذلك من خلال الوضعية الممنوحة للأعوان بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية، والتطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف.

فالحياة المهنية التي يمكن لمختلف الموظفين التمتع بها في الوظيفة العمومية تستند لفكرة تعزيز ارتباطهم بمقتضيات المرفق العام المحدد بمفهوم المصلحة العامة، وذلك بتقوية واجباتهم المهنية الملقاة على عاتقهم، وضمان الحقوق التي يرغبون في الحصول عليها، من خلال وضعيتهم الاجتماعية والاقتصادية التي تقتضيها ممارسة الوظيفة العمومية ووقار المركز الاجتماعي والترقية في الرتبة وفي الدرجات، وشغل المناصب والوظائف العليا، وصولا إلى التقاعد عبر محطات مهنية متنوعة<sup>4</sup>.

ويتميز نظام الوظيفة الدائمة أو المغلق بخصائص نذكرها فيما يلي:

- تعتبر الوظيفة العامة خدمة عامة وليست مهنة حرة، كما أنها تتميز بالاستقرار والدوام، فالموظف يبدأ وظيفته منذ أن يلتحق بالإدارة العمومية إلى غاية تقاعده أو خروجه بإحدى الحالات القانونية كالاستقالة أو التسريح مثلا.

- الاكتفاء بالصلاحية العامة وتوافرها فيمن يتولى الوظيفة، فلا يشترط أن يكون ممن يتوفرون على المؤهلات والاختصاصات الدقيقة والخبرة التامة، وإنما يكفي بالتخصص العام كشرط لشغل الوظيفة، بحيث لا يتم الالتحاق بالوظائف العامة إلا بعد إجراء امتحان

<sup>1</sup>-Essaid taib ,Droit de la fonction publique, Edition distribution Houma, Algérie, 2005, p21.

<sup>2</sup>- سعد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص63.

<sup>3</sup>- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص14.

<sup>4</sup>-سعيد مقدم، مرجع سابق، ص-ص73-74.

أو اختبار يكشف عن مستواهم الثقافي العلمي ومدى استعدادهم لتقلد الوظيفة، في حين أن التدريب الكافي والمتخصص بعد الالتحاق بالوظيفة والممارسة الفعلية للمهام التي أكلوا بها كفيل بإكسابهم التخصص المطلوب.

- الموظف العمومي في هذا النظام يكون في وضعية قانونية تنظيمية اتجاه الإدارة العمومية.

- وجود قانون أساسي يحكم الوظيفة، تتحدد فيه مراكز الموظفين وحقوقهم وواجباتهم والمسؤوليات المترتبة عن أعمالهم ويتميز الموظف بمقتضى هذا القانون بامتيازات لممارسة صلاحياته، يستمدّها من الامتيازات الممنوحة للإدارة العامة كسلطة عامة.

-تتسم وضعية الموظف في النظام المغلق بالتطور، فلا يبقى في نفس الوضعية طيلة حياته المهنية، فالموظف يرتقي سواء في الدرجة أو الرتبة، ويستفيد معها من زيادة في الراتب، ويمكن أن يشغل مناصب ووظائف عليا، ويكون محل نقل وتحويل في وظائف مختلفة، فالترقية تكاد تكون حقا للموظف، إذ بعد انقضاء فترة زمنية محددة تختلف حسب الرتبة الوظيفية التي يتم الترقية لها، يحق للموظف الترقية متى كانت هناك مناصب مالية شاغرة، وأفصححت الإدارة عن إرادتها في إجراء الترقيات بل إنه في بعض الصور في ظل هذا النظام تكون الترقية وجوبيا وبقوة القانون.

- يسهل نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى داخل الجهة الإدارية التي يعمل بها أو خارجها سواء لأسباب وظيفية أو شخصية وهذا من شأنه التوفيق بين مقتضيات سير المرافق العمومية والظروف الشخصية للموظف.

-عدم ارتباط الموظف بوظيفة معينة، وإنما للإدارة أن تلحقه بأية وظيفة داخل الإطار العام للفئة التي يلتحق بها، وبهذا فإن إلغاء الوظيفة لا يؤدي إلى فصل الموظف.

- لا يوجد ارتباط بين الراتب والعمل في ظل هذا النظام، حيث لا يكون هناك تصنيفا للأعمال والوظائف وتحديدًا لمسؤولياتها واختصاصاتها على نحو دقيق، وإنما يتم تحديد الراتب بطريقة تحكيمية، حيث يقوم المشرع عادة فيه بتقسيم الكادر الوظيفي إلى عدة أصناف مالية، ويحدد لكل صنف مرتبا يتقاضاه كل من يشغل صنف من أصناف هذا الكادر، بغض النظر عن طبيعة الأعمال التي تحتويها هذه الأصناف الوظيفية، ومستوى صعوبتها، ودرجة التخصص المطلوبة لشغلها.

-وجود نظام خاص بالتقاعد، يسمح للموظف بالاستفادة من معاش عند إحالته على التقاعد.

-لا يستطيع الموظف في نظام الوظيفة العمومية المغلق أن ينهي العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة انفرادية، بل ان حريته في ذلك مقيدة ضمن الحالات التي ينص عليها القانون الأساسي للوظيفة العمومية، فمثلا الاستقالة يجب أن تكون مقبولة قانونا.

-إن النزاعات المتعلقة بالموظفين من اختصاص القضاء الإداري<sup>1</sup>.

أما عن نظام الوظيفة المفتوح أو التعاقدية فيعرف بأنه قابلية الوظيفة للتدفق المستمر والتحول بين باقي فروع قطاعات الشغل الأخرى (العام والخاص)، ويعني المرونة في تسيير المستخدمين وتبسيط طبيعة العلاقات، والمردودية وانتقاء أفضل الكفاءات واستعمالها<sup>2</sup>، فهذا النوع من الأنظمة يتطلب ما يلي:

-وجود سوق شغل تتمتع بالسيولة الضرورية لتنقل اليد العاملة من قطاع إلى آخر.

-تخصصا مرتفعا للأعمال ومهنية تفترض وجود سوق للتكوين تستجيب للحاجيات المتطورة للمجتمع.

-وجود قدرات تسييرية (مناجيرية) متمكنة من تشخيص الحاجيات وتحديد طرق الاستجابة لها(سواء تعلق الأمر بالمؤهلات أو بالأجور)<sup>3</sup>.

ومن خصائص هذا النظام ما يلي:

<sup>1</sup>-ياسين ربوح، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 16 ، العدد 02، جامعة أدرار، جوان 2017، ص-ص403-406.

<sup>2</sup>-Essaid Taib, op,cit,p22.

<sup>3</sup>-هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص19.

- إن العبرة في النظام المفتوح بالوظيفة التي يشغلها الموظف ويقوم بأعبائها ويتولى اختصاصاتها، والتي لا تعتبر مهنة دائمة وإنما عمل مؤقت لا يختلف عن أعمال في المشروعات الخاصة، وبالتالي فالموظف لا يتمتع بصفة الدوام والاستقرار الوظيفي، لأن شغله للوظيفة مؤقت مرتبط ببقاء واستمرارية هذه الوظيفة.

- إن هذا النظام لا يعرف تنظيماً دائماً وقاراً للأسلاك الوظيفية، وبالتالي فإن الإدارة غير ملزمة بوضع قانون عام ينظم الحياة المهنية للموظفين يميزهم عن باقي العمال في المشاريع الخاصة.

- إن علاقة الموظف بالإدارة تكون علاقة تعاقدية، لا يتمتع فيها بالامتيازات التي تمنح للموظفين في ظل العلاقة القانونية التنظيمية الموجودة في النظام المغلق.

- عدم الاعتداد بتسعير الشهادات والمؤهلات الدراسية، أي لا يشغل الموظف وظيفة معينة لمجرد أنه حاصل على مؤهل دراسي معين يجيز له التعيين في هذه الوظيفة، وإنما يعين الموظف في الوظيفة على أساس توافر شروط موضوعية لديه تتفق مع مطالب التأهيل لشغل الوظيفة، وقد يكون من بينها المؤهل الدراسي، إلا أنه في هذه الحالة لا يعتبر المؤهل الدراسي الوحيد لشغل هذه الوظيفة، بل يقوم إلى جانبه شروط أخرى كالخبرة والتخصص الدقيق.

- الحركة الوظيفية في ظل النظام المفتوح تكون تحت تأثير ديناميكية قانون العرض والطلب، والرغبة في التطور المتواصل لذلك فإن هذا النظام يرفض إدماج الموظفين في هياكل هرمية مستمرة ودائمة، تماشياً ومنطقاً محاربة تكوين قوى ضاغطة تتمتع بامتيازات كما هو الشأن داخل المجتمع الأمريكي.

- يتم شغل الوظائف بالتعيين على أساس توافر شروط شغلها ومطالب التأهيل للقيام بأعمالها، فلا تشغل الوظائف عن طريق الترقية من الوظائف التي تدونها، أي أن الترقية لا تتم في النظام المفتوح تبعاً لانقضاء المدة التي يقضيها الموظف في الوظيفة الأدنى، بغض النظر عما إذا كان يصلح لشغل الوظيفة المرقى إليها ومدى توافرها على مطالب التأهيل لشغلها من عدمه، بل يشترط كذلك أن تتغير مسؤوليات الوظيفية وواجباتها ومستوى صعوبتها في الوظيفة المرقى إليها عن تلك المرقى منها، كما أن الترقية في ظل هذا النظام تأخذ شكل التعيين الجديد الذي يتطلب توافر شروط معينة.

- ويترتب على الترقية في مفهوم النظام المفتوح أنه يجوز تخلي الموظف الأقدم في الترقية إلى الوظيفة الأعلى، طالما أن الموظف الأحدث تتوفر فيه شروط ومواصفات شغل الوظيفة المرقى إليها، دون توافرها في الموظف الأقدم.

- يرتبط راتب الموظف والعلاوات والامتيازات الممنوحة إليه بمدى أهمية وقيمة الوظيفة وصعوبتها ومسؤوليتها، لا بمدى ما يحمله الموظف من شهادات علمية وخبرات علمية.

- إن تعديل التنظيم الهيكلي للإدارة المستخدمة يمكنه أن يكون سبباً كافياً لإنهاء علاقة العمل في حالة إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها وبالمقابل نجد أن الموظف يمكنه أن يبني علاقة العمل بإرادته المنفردة لأسباب يعتبرها كافية لتبرير ذلك، كالأجر المنخفض، أو مجرد الرغبة في تغيير الوظيفة، غير أن الطرفين يظلان ملزمين في جميع الحالات باحترام مهلة الإخطار حفاظاً على عدم تعطيل السير الحسن للمرفق العام.

- لا يجوز نقل الموظف في ظل هذا النظام من وظيفة إلى أخرى، لعدم الاكتفاء في ذلك بتوفر الصلاحيات العامة، بل يجب توفر كافة الشروط والمواصفات الأخرى في الموظف المنقول، وهو ما يتعذر تحقيقه في بعض الأحيان، إذ أن توصيف الوظائف وتصنيفها تجعل كل منها له مواصفاته ومسؤولياته واختصاصاته المغايرة لتلك المطلوبة لغيرها من الوظائف.

- الإدارة في نظام الوظيفة العمومية المفتوح غير ملزمة بتكوين واعداد وتحسين مستوى الموظفين، فالتكوين والتدريب المهني شأن خاص بالموظفين أنفسهم، وليس التزام على الدولة، لأن شغلهم للوظيفة يكون بصفة عرضية وليس دائمة.

- ليس هناك نظام للتقاعد في نظام الوظيفة المفتوح<sup>1</sup>.

- في حالة حدوث نزاع في نظام الوظيفة المفتوح فهذا النزاع يعرض على القضاء العادي.

والفرق بين نظام الوظيفة المغلق ونظام الوظيفة المفتوح يكمن فيما يلي:

- إن نظام الوظيفة العمومية المفتوح يطغى عليه الطابع التجاري الذي تتبعه المشاريع الخاصة، بينما النظام المغلق أقرب ما يكون إلى النظام العسكري، فالموظف يكرس حياته لخدمة الإدارة العمومية، كالجندي أو الضابط الذي يكرس حياته للخدمة العسكرية مرتقيا من رتبة إلى أخرى ومن درجة إلى أخرى بصفة منتظمة. هذا ما يجعل نظام الوظيفة المفتوح يهتم بتحقيق الأرباح والفوائد المادية، بينما نظام الوظيفة المغلق يهتم بتحقيق خدمة عمومية.

- في النظام المفتوح تعتبر الوظيفة العمومية شأنها شأن أي عمل حر، أما في النظام المغلق نجد عكس ذلك فهي مهنة العمر.

- يتميز النظام المفتوح بعدم وجود وظائف دائمة، فالوظائف متجددة باستمرار، أما النظام المغلق يتميز بديمومة الوظائف العامة واستقرارها.

- يعتمد النظام المفتوح على التخصص الشديد في اختيار الموظفين العموميين، أما النظام المغلق يكتفي بالصلاحية العامة، أي بتوفر شروط ومؤهلات معينة تمثل الحد الأدنى لشغل الوظائف العامة.

- في النظام المفتوح لا يوجد نظام موحد وشامل خاص بالتعيين والترقية. أما في النظام المغلق فهناك نظام قانوني أساسي يحكم التعيين والترقية في الوظيفة العمومية، بل أن الترقية حق من حقوق الموظفين.

- علاقة الموظف بالإدارة العمومية في النظام المفتوح تعاقدية، أما في النظام المغلق فهي قانونية تنظيمية.

- في النظام المفتوح يخضع الموظف العام للقانون بصفة أولى، لأنه يعتبر الخضوع للقانون أولى من الخضوع للرئيس الإداري، أما في النظام المغلق فنجد أن الموظف يخضع للسلم التسلسلي الرئاسي حيث يلتزم المرؤوس بتعليمات رئيسه الإداري، إذ أن عدم طاعة الرئيس الإداري يعتبر خطأ مهني، وليس للموظف حق المناقشة والرفض إلا في حدود ضيقة لما تكون مخالفة القانون واضحة ولا لبس فيها<sup>1</sup>.

أما عن المشرع الجزائري فهو يأخذ بنظام الوظيفة الدائمة أو المغلق، وفي بعض الحالات يأخذ ببعض خصائص نظام الوظيفة المفتوح ليدمجها في النظام المغلق والعكس صحيح، ولهذا سنقوم من خلال هذا الجدول بالتمييز بين هؤلاء الأشخاص: الموظف العامل، المتريص، المتعاقد، التاجر.

الموظف	العامل	المتريص	المتعاقد لدى الإدارة	تاجر
- يشغل الوظيفة بصفة دائمة. - ينتمي إلى القطاع العام. - يخضع للأمر رقم: 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية. - يكون في وضعية تنظيمية قانونية. - يتقاضى راتب شهريا. - في حالة حدوث نزاع بين الموظف والهيئة المستخدمة أو السلطة التي لها صلاحيات التعيين والفصل في هذه القضية يكون من اختصاص القضاء الإداري، أما إذا ارتكب الموظف أفعالا يجرمها قانون	- يشغل الوظيفة بصفة مؤقتة عن طريق التعاقد. - ينتمي إلى القطاع الخاص. - يخضع لمواد قانون العمل الجزائري رقم: 90-11 المعدل والمتمم، وينود العقد والنظام الداخلي للهيئة المستخدمة للعمل. - يكون في وضعية تعاقدية. - يتقاضى مرتب حسب الاتفاق فقد يكون كل ثلاثة (03) أشهر أو شهريا (01).	- هو كل مترشح إلتحق بوظيفة دائمة أو منصب تعاقد بعد نجاحه في المسابقة المنظمة من قبل الإدارة أو المؤسسة العمومية التابعة للدولة، فهذا الأخير يفرض عليه القانون أن يلتحق بمنصبه بصفته متريص لمدة سنة و بانقضاء هذه المدة إما يرسم أو تمدد تلك الفترة لمدة سنة أخرى، وإما تقوم الإدارة	- هؤلاء الأشخاص الطبيعيين هم من تقوم الإدارة بالتعاقد معهم في المجالات التالية: - الحفظ والصيانة والخدمات. - لتعويض الشغور المؤقت لمنصب دائم - للقيام بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا. - للقيام بأعمال تكتسي طابعا ظرفيا. - هذا التعاقد يكون عن طريق عقود محددة المدة أو عقود غير محددة المدة بالتوقيت الجزئي أو بالتوقيت الكامل. - هؤلاء الأشخاص لا يكون لهم الحق في الإدماج بأي رتبة من الوظيفة العمومية ولا يمكن وصفهم بتسمية الموظف. - يخضع المتعاقدون لدى الدولة في تعاقدتهم وتأديتهم وترسيمهم ومساهمهم المهني	- كل شخص طبيعى أو معنوي يباشر عملا تجاريا ويتخذ مهنة معتادة له (من يمارس أعمالا تجارية بحسب الشكل أو الموضوع أو

<p>أعمالا (مختلطة) - المنازعات بين التجار تكون من إختصاص المحكمة التجارية المختصة أو القسم التجاري أو القسم المدني في حال وجود طرف مدني في العلاقة.</p>	<p>لأحكام ومواد للمرسوم الرئاسي رقم: 308-07 ج.ر العدد61 المنشورة في 30 ديسمبر سنة 2007.</p>	<p>بتسريحه دون إشعار مسبق أو تعويض، وهؤلاء المتربصين خلال هذه الفترة يخضعون للتنظيم الذي يشرح كيفية تطبيق المادة 92 من الأمر-06-03 وهو المرسوم التنفيذي رقم: 17-322 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية. ج.ر العدد66 المنشورة في 12 نوفمبر 2017. - أما العون المتربص المتعاقد فيقضي فترة خاصة به حددها المرسوم الرئاسي رقم: 308-07.</p>	<p>-في حالة حدوث نزاع بين رب العمل والعامل، فالتوجه أولا يكون أمام مفتشية العمل من أجل المطالبة بالتسوية الودية عن طريق تحرير محضر الصلح من عدمه، ثم التوجه إلى القضاء العادي أمام القسم الاجتماعي. -يمكن للعامل أن يتفاوض على أجره وظروف عمله فالعبرة هنا بما يستطيع هذا الأخير أن يقدمه للمستخدم دون النظر للسهادات. - يمكن إلغاء الوظيفة في أي وقت يريد المستخدم سواء بالتعويض أو دون التعويض. - يبقى العامل في نفس الرتبة التي اتفق عليها مع صاحب العمل في بنود العقد.</p>	<p>العقوبات الجزائي الساري المفعول سواء أثناء العمل أو خارج العمل فالنزاع هنا يعرض على جهات القضاء العادي (القسم الجزائي). دون الإخلال بحق الإدارة في معاقبة الموظف المرتكب لهذه الجرائم بعقوبات تأديبية إدارية. - لا يمكن للموظف أن يتفاوض على راتبه فالمنظم الجزائري هو من قام بوضع سلم الأجور وما يقابلها من مبالغ مالية على حسب الشهادات العلمية. -في حالة إلغاء المرفق العام لا يمكن تسريح الموظف، فهنا يتم تحويله إلى مرفق عام آخر. - لا يبقى الموظف في الوضعية التي التحق بها بوظيفته لأول مرة، فهو يرتقي في الدرجات وفي الرتب وحتى في مبلغ الراتب.</p>
---	---	--	--	--

أولا: الفرق بين التشريعات والتنظيمات حسب قاعدة تدرج القوانين وكيفية إصدار القانون الأساسي للوظيفة العامة ومختلف التنظيمات المحيطة به. وعلاقة الموظف بالمحكمة الدستورية:

تملك الجزائر كما هائل من التشريعات والتنظيمات السارية المفعول التي تنظم مختلف ميادين الحياة، والتي يمثل تطبيقها تجسيدها حقيقيا لمبدأ الشرعية من خلال إظهار إرادة وتوجه الدولة، فالمؤسس الدستوري من خلال الدستور 2020 قام بتنوع الهيئات التي تملك سلطة إصدار التشريعات ما بين الأشخاص المنتمين للسلطة التشريعية وآخرون تابعون للسلطة التنفيذية، ولم يتم بحصرها في جهة واحدة و أعطى للبرلمان صلاحية إصدار التشريعات كعمل أساسي يقوم به بالإضافة الى أدوار أخرى يكلف بها، وحول هذا الأمر سنحاول إبراز الأنواع والفروقات الموجودة بين مختلف التشريعات والتنظيمات مع الإشارة لقاعدة تدرج القوانين وقاعدة توازي الأشكال في القانون الإداري كالتالي:

#### أ-التشريع الأساسي (الدستور):

هو مجموع القواعد العامة والمجردة المكتوبة التي تحدد نظام الحكم في الدولة وتوزيع سلطاتها الثلاث وعلاقتها ببعضها البعض، وكذا يحدد كذلك الضمانات الأساسية للأفراد وحقوقهم وحررياتهم وكيفية حمايتهم. (في قاعدة تدرج القوانين فالدستور هو أسوى وثيقة في الجزائر).

#### 1-المبادرة بتعديل الدستور:

تكون وفقا للحالات والكيفيات التالية:

#### \* من قبل رئيس الجمهورية:

- بعد أن يصوت المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على المبادرة بتعديل الدستور بنفس الصيغة وحسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي وبعد المصادق عليه من قبل الغرفتين يعرض التعديل الدستوري على الشعب للاستفتاء عليه خلال 50 يوما الموالية لإقراره من قبل البرلمان، وفي حالة الموافقة عليه يقوم رئيس الجمهورية بإصداره، أما في حالة رفضه من قبل الشعب يعد لا غيا كأن لم يكن ولا يمكن عرضه من جديد خلال نفس الفترة التشريعية.

- أما إذا ارتأت المحكمة الدستورية أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعللت رأيها أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على استفتاء شعبي متى أحرز ثلاثة 4/3 أصوات غرفتي البرلمان.

### \*من قبل غرفتي البرلمان:

يمكن لثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، فيصدره في حالة الموافقة عليه بعد أن يقرر عرضه على الاستفتاء أم لا<sup>1</sup>.

ووفقا لقاعدة توازي الأشكال المعروفة في القانون الإداري فإن الغاء الدستور يكون بنفس طريقة إنشائه فإذا أصدر بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية فإن هذا التعديل يتم إصداره بموجب مرسوم رئاسي ويلغى بنفس طريقة إصداره، أما إذا تمت المبادرة بتعديل الدستور من قبل 3/4 من أعضاء غرفتي البرلمان فإن إصدار هذا الأخير يكون من قبل رئيس الجمهورية ويلغى بنفس طريقة إصداره.

### ب- المعاهدات الدولية المصادق عليها:

يمكن تعريف المعاهدة بأنها: إتفاق دولي شكلي يبرم بين أشخاص القانون الدولي العام لترتيب آثار قانونية<sup>2</sup>.

فالمعاهدات التي صادقت عليها الجزائر لا تسمو على الدستور وتأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور وفقا لقاعدة تدرج القوانين.

### ج- التشريع العضوي (القانون العضوي):

يعرف التشريع العضوي بأنه مجموع القواعد القانونية العامة والمجردة المكتوبة والصادرة عن السلطة التشريعية وفقا لإجراءات معينة في المجالات التي ذكرتها المادة 140 من دستور 2020.

فالتشريع العضوي يأتي في المرتبة الثالثة بعد المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجزائر ويمتاز بجملة من الخصائص هي:

- على عكس القوانين العادية وجوبا يجب عرض القانون العضوي للرقابة القبلية حول مطابقته للدستور من طرف المحكمة الدستورية.

- يجب التصويت عليه بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة .

- يتدخل البرلمان من أجل التشريع بموجب القوانين العضوية في (06) المجالات التالية:

تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية<sup>3</sup>.

أما عن يملك المبادرة بتقديم مشروع قانون عضوي أو تعديل ومراحل إصداره فهي بنفس الطريقة التي تصدرها القوانين العادية باستثناء الخصائص الثلاث التي تميز هذا النوع من القوانين والتي سنفصل فيها أكثر عند تناول التشريع العادي وبالتالي لا داعي لتكرارها.

### د- التشريع العادي (الأوامر، والقوانين العادية):

بالنسبة للتشريع العادي فيعرف بأنه مجموع القواعد القانونية العامة والمجردة المكتوبة والصادرة عن السلطة التشريعية وفقا لإجراءات معينة في المجالات المذكورة في المادة 139 من دستور 2020.

<sup>1</sup>-أنظر المواد 219، 220، 221، 222 المرسم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن إصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه بموجب استفتاء في 1 نوفمبر سنة 2020، ج. ر. العدد 82، المنشورة في 30 ديسمبر 2020.

<sup>2</sup>-أحمد بلقاسم، القانون الدولي العام-المفهوم والمصادر-، دار هوما، الجزائر، ط2، 2016، ص53.

<sup>3</sup>-أنظر المادة 140 من دستور 2020.

وحسب ذات المادة فإن البرلمان يشرع بقوانين عادية في 30 مجال هي:

حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية // حماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين // القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية والأسرة لاسيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات // شروط استقرار الأشخاص // التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية // القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب // القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية // القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، العفو الشامل وتسليم المجرمين، ونظام السجون // القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ // نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية // القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية // التقسيم الإقليمي للبلاد // التصويت على قوانين المالية // إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها // النظام الجمركي // نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات // القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي // القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان // القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي // القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية // القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية // حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه // النظام العام للغابات والأراضي الرعوية // النظام العام للمياه // النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة // النظام العقاري // الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية // القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة // قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص // إنشاء فئات مؤسسات // إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

المبادرة بمشاريع القوانين العادية تكون من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أو من قبل 20 نائبا أو عضوا من أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة لدى أمانة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

غير أنه تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للبلاد لدى مكتب مجلس الأمة، وما عدا هذه الحالات تودع كافة مشاريع القوانين الأخرى لدى المجلس الشعبي الوطني.

تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرض عليه ثم يصادق أعضائه عليه إما برفع اليد أو بالمناداة الإسمية أو بطريقة إلكترونية، وتعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صادقت عليه الغرفة الأخرى، ويصادق مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من كلتا الغرفتين في أجل 15 يوم يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنتهي اللجنة نقاشها في أجل أقصاه 15 يوما. تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة<sup>1</sup>.

يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من سلطات الاخطار المنصوص عليها في المادة 193 من الدستور المحكمة الدستورية قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل حتى تفصل المحكمة الدستورية في ذلك وفق الشروط المحددة في المادة 194 من دستور 2020.

<sup>1</sup>-أنظر المواد 139 و143 إلى 145 من دستور 2020.



والأكيد من كل هذا أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه وفي هذه الحالة لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة<sup>1</sup>.

أما بخصوص سلطة إصدار القوانين بموجب أوامر رئاسية فقد أعطى المؤسس الدستوري هذه الصلاحية لرئيس الدولة رئيس الجمهورية من خلال المادة 142 من دستور 2020، وأجاز له ممارسة هذه الصلاحية في المسائل العاجلة التي تتخذ في مجلس الوزراء في الحالات التالية:

- في حالة شغور البرلمان (حل البرلمان) أو خلال العطلة البرلمانية.

- في الحالة الاستثنائية التي نصت عليها المادة 98 من دستور 2020.

ويشترط لصحة هذه الأوامر الشروط التالية:

- إخطار المحكمة الدستورية من قبل رئيس الجمهورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل 10 أيام.

- عرض هذه الأوامر على البرلمان في أول دورة لانعقاده من ورائها، وتعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها، وتكون الموافقة عليها بالتصويت دون مناقشة<sup>2</sup>.

وحول الوظيفة العامة في الجزائر فنجد أن المؤسس الدستوري قد أدرج سلطة إصدارها للتشريع ضمن الثلاثون (30) مجالا الذي يشرع فيه البرلمان بموجب قوانين عادية، والتشريع الساري المفعول حاليا في مجال الوظيفة العامة هو الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 المنشورة في 16 يوليو 2006 ص3.

وعليه نستنتج أن رئيس الجمهورية تدخل في فترة إصدار هذا التشريع نظرا لغياب البرلمان وتوفير إحدى الأسباب التي ذكرناها (شغور البرلمان أو العطلة البرلمانية أو الحالة الاستثنائية)، والقوانين العادية تتساوى عند التطبيق مع الأوامر.

وكل هذه الأنواع من القوانين تسمى بالتشريعات لأن أغلبها تصدر من السلطة التشريعية (أي البرلمان).

#### ه- التشريع الفرعي:

ويسمى كذلك باللوائح والتنظيمات وهو مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة المكتوبة الصادرة عن السلطة التنفيذية خارج مجال المخصص للبرلمان حسب ما هو مقرر في الدستور، والسلطة التنفيذية تمارس هذه الصلاحيات في ظل وجود السلطة التشريعية وتعتبر من اختصاصاتها الأصلية.

وسلطة إصدار التنظيمات الممنوحة لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أقرتها المادة 91 و112 و141 ومن دستور 2020 عن طريق سلطة إصدار المراسيم الرئاسية أو المراسيم التنفيذية حسب مركز الشخص المصدر لهذه التنظيمات.

وكذلك سلطة إصدار القرارات لكل من الوزراء والولاة ورئاسة المجالس الشعبية البلدية المنتمون الى السلطة التنفيذية سواء كانوا على المستوى المركزي أو اللامركزي كل حسب قطاعه وصلاحياته.

ينقسم التشريع الفرعي إلى ثلاثة أنواع هي:

- اللوائح التنفيذية: هي القواعد التفصيلية التي تصدر عن السلطة التنفيذية من أجل شرح كيفية تنفيذ التشريع الصادر عن السلطة التشريعية، فالتشريع يتضمن قواعد عامة تحيل أو تبين كيفية تطبيقه عن طريق التنظيم.

<sup>1</sup>-أنظر المواد 148 و189 من دستور 2020.

<sup>2</sup>-أنظر المادة 142 من دستور 2020.

- اللوائح المصلحية أو التنظيمية: هي مجموع القواعد التي تصدر من أجل تنظيم مرفق معين أو مصالح معينة. مثل: قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي بشأن تمديد ساعة الدراسة خارج أوقات العمل المعروفة بالنسبة للأساتذة الجامعيين والطلبة.

-لوائح الضبط أو البوليس: هي مجموع القواعد والقرارات المتخلف من أجل المحافظة على النظام العام بمدلولاته الأربعة: الصحة العامة، الأمن العام، السكينة العامة، الآداب والأخلاق مثل: القرارات المتخذة في ظل جائحة كوفيد 19.

وبخصوص مقياس الوظيفة العامة لقد فصلنا التشريع الفرعي عن التشريع لأن لغة المخاطب لدى الإدارة هي التنظيمات بمختلف أنواعها فأهم أمر بالنسبة للموظف هو معرفة مختلف التنظيمات التي توضح كيفية تطبيق الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية في الإدارات والمؤسسات العمومية، فعليه معرفة مختلف التنظيمات من المراسيم الرئاسية، والتنفيذية، والقرارات والتعليمات التي لا يجب عند إصدارها أن تخالف ما هو منصوص عليه في القوانين التي تعلوها حسب قاعدة تدرج القوانين وتوازي الأشكال في القانون الإداري، وبالأخص الدستور وإلا اعتبرت غير مشروعة، وبالتالي يمكن الدفع أمام المحكمة الدستورية بعدم دستوريته من قبل الموظف بشروط معينة من بينها رفع دعوى أمام الجهات القضائية ثم ممارسة الدفع بشروطه.

ثانيا-مكتب المستخدمين ومختلف فروعه في الإدارة المستخدمة (في مرفق عام أو المصلحة المستخدمة):

إن المصلحة أو المكتب الذي يستخدم القانون الأساسي للوظيفة العامة هو مكتب الموظفين أو المستخدمين في أي مؤسسة عمومية أو إدارة عمومية أو أي مرفق عام بحيث يتكون من مجموعة من المكاتب أو مصالح لدى كل إدارة وكيفية تنظيمها لهذه المصلحة على حسب تواجد مقر الإدارة إن كان جهة مركزية أو جهة محلية، فقد تدمج هذه المجالات مع بعضها أو توسع، ومن أهم هذه المجالات نذكر ما يلي:

-مكتب أو مصلحة الملفات الإدارية للمستخدمين.

-مكتب أو مصلحة المنازعات القضائية.

- مكتب أو مصلحة المسابقات والامتحانات.

-مكتب أو مصلحة التأديب والمثابرة.

-مكتب أو مصلحة تسيير الحياة المهنية.

ثالثا-الأهداف من دراسة مقياس الوظيفة العامة:

بعد دراسة مقياس الوظيفة العمومية ونهاية السداسي سيكون الطالب(ة) قادرا على:

- التمييز بين نظام الوظيفة المغلق(الدائمة) ونظام الوظيفة المفتوح(التعاقدية) وخصائص كل نظام وأهم الفروقات بينهما، وأي نظام أخذ به المشرع الجزائري.

-التفرقة بكل سهولة بين الموظف والعامل والمتعاقد والتاجر والمدني.

- الفرق بين الموظف من الناحية الإدارية// المادة 04 من الأمر 03-06 ومن الناحية الجزائية // المادة 138 مكرر فقرة 02 قانون العقوبات 14-21، ج.العدد99 المنشورة في 29 ديسمبر 2021// ونظرت القاضي الجزائي للموظف حتى يقيم عليه المسؤولية الجزائية.

- حساب أجر الموظف (الأجر القاعدي والأساسي + الخبرة المهنية +الدرجات)، حساب المردودية الموظف.

- التمييز بين مجموعة من المصطلحات والمفاهيم الترسييم، الرتبة، الصنف، التربص، المناصب العليا، والوظائف العليا.

- تطبيق قاعدة الخاص يقيد العام وماهي الاختلافات بين العام أي القانون الأساسي للوظيفة العامة والخاص المتمثل في مجموع الأسلاك التي لها قوانين خاصة بها مثل: سلك الأمن والأئمة وأساتذة التعليم العالي وإدارة الغابات،....، ولماذا تم اصدار قوانين خاصة.

- نظام التعاقد في الإدارات والمؤسسات العمومية وحالات اللجوء إلى هذا النظام والتفرق بين العقود المحددة المدة وغير محددة المدة والمسار المهني للمتعاقدين بداية من التحاقهم بمناصبهم فترة التجربة، نظام تأديبهم، اللجنة المتساوية الأعضاء الإستشارية، ونهاية نشاط المتعاقد.

- هضم حقوق وواجبات والضمانات الممنوحة للموظف في خدمة الدولة وكذا حقوق وواجبات المتربص.

- كشف الغيابات والعطل القانونية الممنوحة للموظف دون أن يترتب عليها خصم راتبه وأهم الرخص التي تمنحها الإدارة لهذا الأخير وخاصة: رخصة دراسة، رخصة تدريس.

- إدراك الطالب لأهم محطات المسار المهني للموظف بداية من التحاقه بالوظيفة في المؤسسات والإدارات العمومية ومختلف المراحل التي يمر بها هذا الأخير بالتفصيل والتدقيق (الالتحاق بالوظيفة، التربص، الترسيم، الترقية في الدرجات والرتب، الوضعيات القانونية النظام التأديبي، وصولاً إلى نهاية الوظيفة).