



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

# النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر بين المسؤولية والامتياز

مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذة

لوني نصيرة

إعداد الطالب:

- عنبر حكيم

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	جامعة البويرة	د/ كمون حسين
ممتحنا	جامعة البويرة	د/ لكحل صالح
مشرفا	جامعة البويرة	أ/ لوني نصيرة

السنة : 2019/2018

# النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر بين المسؤولية والامتياز

مقدمة

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للتوظيف العلي

المبحث الأول : مفهوم الموظف العلي

المطلب الأول : تحديد فئات الوظائف العلي

المطلب الثاني : تعريف الموظف العلي

المبحث الثاني : تطور الوظيفة العلي و طبيعة العلاقة الوظيفية في الجزائر

المطلب الأول : تطور الوظيفة العلي في الجزائر

المطلب الثاني : طبيعة العلاقة الوظيفية

الفصل الثاني : المسار المهني للموظف العلي

المبحث الأول : تعيين الموظف العلي

المطلب الأول : شروط التعيين

المطلب الثاني : كيفية التعيين

المطلب الثالث : التزامات وحقوق الموظف العلي

المطلب الرابع : الحقوق والضمانات للموظف العلي

المبحث الثاني : أسباب انتهاء علاقة الموظف .

المطلب الأول : انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب طبيعية

المطلب الثاني : انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب غير عادية

الخاتمة :

# مقدمة

إن نظام الوظيفة العمومية في الجزائر مستمد من التركة القانونية الموروثة عادة استعادة السيادة الوطنية عام 1962 ، نظاما قائم على البيئة المغلقة التي تستند إلى قانون أساسي عام للوظيفة العمومية و إلى الحياة المهنية للمنخرطين فيها من أعوان الدولة الدائمين ، أي الموظفين العاملين في مختلف فروع نشاط قطاع الوظيفة العمومية أي الإدارة والمؤسسات العمومية .

ومما لاشك فيه أن النظام القانوني للوظائف العليا في الدولة له أهمية بالغة نظرا للنسبة الهامة التي تشكل منها فئة الموظفين العالين في الجهاز الإداري ، ونظرا لازدياد نشاط الدولة والمسؤوليات ، المقررة أصبحت هذه الفئة من الموظفين تزداد شيئا فشيئا لممارسة هذه المسؤوليات من أجل تحقيق أهداف الدولة وتنفيذ السياسة نظرا لأنهم هم الذين يحضرون ويسهرون على تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة من طرف الدولة .

ولكي يتمكن الموظف العام من تحقيق رسالته يجب أن يكون هناك تنظيم يقرر فيه النظام الأساسي لهذه الفئة من الموظفين التي تضبط نظامها القانوني بما في ذلك تحديد مركزه القانوني وتحديد حقوقه وواجباته بين المسؤولية والامتياز .

## أسباب اختيار الموضوع مع المنهج المقترح

إن مجهودات الكتاب والباحثين ركزت على دراسة قانون الموظفين العمامين و دراسة النشاطات و الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة من الموظف العالي ، دونا دراسة الأحكام القانونية الخاصة بهذا الشخص الذي يقوم بهذه الأعمال .

وهذا النقص بعث في نفسي حافزا كبيرا للبحث في النظام القانوني الجزائري الذي يحكم هذه الفئة من الموظفين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ، و هو النظام الذي يضم مجموعة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة القانونية ، للموظف العالي منذ تعيينه وانتهاء مهامه وصلاحياته ، وكذلك مكانة الموظف العالي داخل الهيئة التي يشرف على إدارتها ، و الدور الذي يلعبه في ظل التنظيم الإداري الحالي .

فتمثل في تلبية النقص الملحوظ على صعيد البحث العلمي لأن منصب الموظف العالي لم يأخذ القسط الكافي من الدراسة والتحليل في الأمر رقم 06-03 و المراجع التي سن لنا الاطلاع عليها تنظر إلى هذا المنصب من زاوية جزئية ( ضيقة ) حيث تفتقد للشمولية والحدائة .

### منهج الدراسة :

وللإجابة على كل هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج التحليلي وهذا لجمع وتقديم مختلف المعلومات والمعطيات لتحديد طبيعة المركز القانوني للموظف العالي ونوعية ومكانة المنصب الذي يشغله بشرح مضامين وفحوى مختلف النصوص القانونية المؤطرة له .

## أهمية الموضوع

نظرا للأهمية البالغة التي تحضي فئة الموظفين العالين صدرت عدة قوانين متناثرة تنظم هذه الفئة ، و هذا لا يعني أن هذه الفئة من الموظفين تفتقر لضوابط تحكمها ، فهناك قوانين وتنظيمات خاصة تتحكم في مسارهم الوظيفي .

و بناءا على ما تقدم نطرح الإشكالية الرئيسية :

مامدى تماشي القوانين الخاصة في مسار الموظف العالي في الجزائر ؟

ويتفرع عن الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات :

- ماهي الفئات التي تنطوي تحت الوظائف العليا ؟

- كيف تطورت الوظيفة العليا في الجزائر ؟ و ماهي طبيعة علاقة الوظيفة العليا بالدولة ؟

كيف يتم تعينه ؟ وكيف تنتهي علاقته بالوظيفة العليا ؟

- ما يميز الموظف العالي عن العادي في المسؤوليات والامتيازات ؟

## قائمة المصادر والمراجع المعتمدة

### أولاً : المصادر

#### أ / القوانين :

- قانون رقم 78-12 الموافق ل 5 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات العليا في الدولة ، ج ، ر ، ج ، ج ، د ، ش ، عدد 35 .
- القانون رقم 83-11 ، الصادرة في 2 جويلية 1983 ، المتضمن التأمينات الاجتماعية ، ج ، ر ، ج ، ج ، د ، ش ، عدد 28 .
- القانون رقم 85-214 ، الصادر في 20 أوت 1985 ، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة وواجباتهم ، ج ، ر ، ج ، ج ، د ، ش ، عدد 35 .

#### ب/ المراسيم :

- المرسوم رقم 66-140 ، الموافق 2 جوان 1966 ، المتضمن قائمة المناصب العليا في الدولة ، للجريدة الرسمية ، ج ، د ، ش ، عدد 46 ص 548 .
- المرسوم رقم 69-148 ، المتضمن تحديد شروط التوظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة والجمعيات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية ، ج ، ر ، ج ، ج ، د ، ش ، الصادرة في 10 أكتوبر 1969
- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 ، الذي يحدد كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين .

### 2 : الكتب

- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات مهنية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2010 ، ص 181 .
- عبد العزيز السيد الجوهري ، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر 1985 .

## تمهيد

كل دولة تسير مصالحها العمومية بآليات بشرية كركيزة أساسية معتمدة على العنصر البشري الذي يعرف في القانون بالموظف ، إلا انه باختلاف درجة وحساسية الإدارة من حيث المهام والمسؤوليات الموكلة لتسيير كل مصلحة ومرفق آلت الدولة الى استحداث عنصر أكثر التزام ما يعرف بالموظف العالي .

كما تعتبر الوظيفة العمومية النواة الأولى في كل جهاز إداري ذو طابع عمومي وهي تتضمن مجموعة من الواجبات المتكاملة والمتجانسة التي تسند إلى شخص تتوفر فيه شروط التأهيل المحددة من تعليم، خبرة، تدريب ومعارف... الخ، وفي مقابل هذه الواجبات يحصل هذا الشخص على مجموعة من الحقوق تتناسب وحجم الواجبات التي قام بتأديتها.

وقد يمارس هؤلاء الموظفون العامون وظائف عادية أي تنفيذية فيطلق عليهم اسم المنفذون وقد يمارسون وظائف ذهنية فيطلق عليهم اسم " الموظفون العالون" وهم يخضعون في تعيينهم إلى شروط وإجراءات خاصة.<sup>1</sup>

ومن ثم فقد أصبح للوظيفة العامة نظام قانون خاص بها يحدد حقوق وواجبات الموظفين العاميين، وشروط التحاقهم بالوظيفة ومراقبة انضباطهم ومساءلتهم تأديبا و ما يميزهم عن الموظف العادي درجة المسؤولية ودرجة التشديد في العقوبة بالمقابل منح امتيازات إضافية مقارنة بالموظف العادي .

<sup>1</sup> - سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، الجزائر، 2010، ص 18.

المبحث الأول: ماهية الموظف العالي في التشريع الجزائري

هو العنصر الذي تكلفه الدولة بتنفيذ سياستها عن طريق المناصب التي عينوا فيها بموجب مرسوم رئاسي أو قرار وزاري ، هذه المسؤوليات أو الأعمال التي تصعب على الموظف العادي القيام بها، ويشترط في الموظف العالي أن يكون ذا مستوى عالي معين أو تجربة وخبرة في الميدان الذي يعمل فيه أو الاثنتين معا أو هناك غاية أخرى تراها الدولة في هذا العنصر .

المطلب الأول: المعيار الأساسي لتحديد فئات الوظائف العليا وفق التشريع

أن الدولة الجزائرية لا تختلف كثيرا عن التشريعات المقارنة للدول ، فالمادة السابعة من المرسوم رقم 85 - 59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، المؤرخ في 23 مارس 1985 تنص على ( أنه يحدد في فهرس مناصب العمل (Nomenclature des emplois) في المؤسسات و الإدارات العمومية استجابة لمتطلبات تنظيم العمل وسيره مت يأتي:

- تجمع مناصب العمل في وظائف ويقصد بالوظائف في مفهوم هذا المرسوم جميع مناصب العمل التي تكون مهامها الرئيسية متماثلة.
- تصاغ في أسلاك الوظائف التي تتحد في طبيعة العمل الواحد وكل سلك يمكن أن يشتمل على رتبة واحدة أو عدة رتب.

وحتى يكون النمط متكاملًا ينبغي اقترانه بالتدابير الواردة خاصة في المادتين 67 و 68 من نفس المرسوم رقم 85 - 59 المتعلقة بترتيب مناصب العمل والوظائف والاسلاك في أحد الأصناف Catégories العشرين أو الأقسام التي تتضمنها وكذا الترقية عن طريق الأقدمية.<sup>1</sup> إن الظاهر من تحليل أهم العناصر الواردة في هذا النمط أنه لا يبتعد في مضمونه عن مبادئ التنظيم التي أقرها الأمر 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية لـ 2

<sup>1</sup> - المادتان 67 و 68 من المرسوم رقم 85-59، الصادرة في 23 مارس 1985، الذي يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 13، ص 333.



جوان 1966، فهو يوظف نفس المفاهيم ويستهدف الاستجابة لنفس الانشغالات، لأنه بحكم اشتقاقه من مرجعية القانون الأساسي العام للعامل القانون 78-12 لـ 5 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي للعامل فإنه يعكس اجتهادا معتبرا في محاولة تكييف المفاهيم المميزة لنظام المسار المهني (**systeme de carrière**) مع تقنيات الهيكلية والتصنيف التي كرسها هذا القانون كقواسم مشتركة بين مختلف قطاعات النشاط.<sup>1</sup>

ومن هذا الأساس يمكن استخلاص مدلولين أساسيين لنظام الهيكلية الداخلية للوظيفة العمومية .

**مدلول قانوني دقيق** يتمثل في مفهوم السلك الذي يرتبط بدوره بمفهومي الرتبة والدرجة وعلى أساس هذا المفهوم وما يتصل به من قواعد وميكانيزمات تتحدد الوضعية القانونية للموظف وينطلق تنظيم مساره المهني.<sup>2</sup>

**مدلول تنظيمي وعملي (organisationnel et pratique)** يتمحور حول مفهوم منصب العمل و الوظيفة والصنف وهي مفاهيم متصلة مباشرة بحاجيات الإدارة وتنظيم العمل الإداري. ويكتمل هذا المدلول بنظام الترتيب في أحد الأصناف أو الأقسام المقررة في المادة 68 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، ذلك لأن ترتيب مناصب العمل والوظائف والأسلاك بناء على المعايير المحددة قانونا يتم بالقياس إلى المستويات الواردة في جدول التصنيف الخاص بالمؤسسات والإدارات العمومية، والذي يتضمن 20 صنف كل صنف منها يحتوي على أقسام وكل قسم يتميز برقم استدلالي وسط وعشر درجات استدلالية تنظم فيها ترقية الموظف طوال حياته المهنية.

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر،

الجزائر، 2010، ص 111.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه.

تجدر الملاحظة أن هذا النظام الترتيبي يتميز في مضمونه والإجراءات المحيطة بتأسيسه وكذا الآثار المتصلة به عن النظام السابق الذي كان يعتمد 14 سلما ومجموعات خارج السلم (Groups hors échelles) كل سلم منها يشتمل على حد أدنى وحد أقصى من الأرقام استدلالية الموزعة على 8 درجات في السلم 1 الى 8 وعشر درجات من السلم الرابع إلى الرابع عشر.

وان أردنا التحليل الدقيق لهذه المفاهيم ، يمكن استخلاصها فيما يلي :

أولا : ما المقصود بالسلك في نظام الموظف العمومي

إن الوظيفة العمومية تقوم على توزيع الموظفين عبر أسلاك من الممكن أن تحتوي على رتبة أو عدة رتب في نفس السلك .

و بالعودة إلى أحكام المادة 7 من مرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، و مفاد ذلك أنه من الناحية العملية سيخصص هذا السلك لاستقبال كل الموظفين الخاضعين لقانون أساسي خاص واحد، ذلك لان الوظائف التي تتحد في طبيعة العمل الواحد لا يمكن أن تمارس إلا ممن يملكون نفس المؤهلات وتتوفر فيهم نفس الشروط، وهذا ما يذكرنا بأحكام المادة 7 من الأمر رقم 66-133 التي تنص على ما يلي : (الموظفون الخاضعون لنفس القانون الأساسي الخاص يشكلون سلك يتضمن رتبة واحدة).

فالتغير بين التعريفين يقتصر على كون السلك في صياغته الجديدة من الممكن أن يتضمن أكثر من رتبة واحدة، لأنه أكثر تلاؤما مع مقتضيات التنظيم الوظيفي للإدارة إلا انه لا يشكل فارقا جوهريا بين التعريفين، وقد أخذ به أيضا القانون الجديد للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006.

انطلاقا من أحكام القانون الأساسي العام الأحكام التي تطبق على أعضائه، وتبين كذلك هذه القوانين الأساسية الخاصة الأحكام النوعية التي تطبق على بعض أصناف العمل، تبعا لخصوصيات الوظيفة و المنصب المرتبطين بطبيعة المهمة التي تضطلع بها المؤسسة أو الإدارة.

ثانيا: المقصود بالرتبة في نظام الموظف العمومي

يقترن مفهوم الرتبة بمفهوم الوظيفة و بمفهوم السلك فهو من جهة إذ يخصص لاستقبال مناصب العمل المتماثلة أو النظيرة بمعنى أنه يشتمل على الوظائف التي تكون مهامها (taches) من طبيعة و مستوى واحد، و هذا ما يذكرنا بالتعريف الوارد كذلك في المادة 7 من الأمر رقم 66-133 الذي لا يختلف بدوره عن التعريف الفرنسي للرتبة، فالرتبة تمثل إذا الصفة التي تخول الموظف حق ممارسة الوظائف المخصصة له.<sup>1</sup>

و من جهة أخرى فإن مفهوم الرتبة لا يمكن فصله عن السلك فهو لا يقوم بذاته لسببين: يتمثل السبب الأول في كونه لا يكتسب مباشرة إثر توظيف صاحبه في منصب العمل إلا في حالات استثنائية.<sup>2</sup> فإكتسابه مرهون بعمل تثبيت أو ترسيم لا يتخذ إلا بعد تعيين صاحبه في منصب العمل و إثبات أهليته للاستفادة بصفة الموظف.

أما السبب الثاني فهو مرتبط بنمط التنظيم الوظيفي نفسه فبما أن الوظائف التي تتحد في طبيعة العمل الواحد تصاغ في أسلاك، و أن هذه الوظائف فيها ما هو قاعدي و فيها ما هو تأطيري، فالمستخلص من ذلك أولا أن الرتبة هي التي تكرر الانتماء النهائي أو الاندماج النهائي في السلك وثانيا أن التدرج الهرمي الذي يميز الوظائف العامة في السلك هو الذي يبرر تعداد الرتب داخل نفس السلك.<sup>3</sup>

وعليه يتبين لنا أن مفهوم السلك له طابع جماعي إذ يستقبل كل الموظفين الخاضعين لقانون أساسي واحد أما مفهوم الرتبة له طابع شخصي كسلك القضاة مثلا و فيه تتحقق صفة الموظف و تمارس جميع الحقوق المرتبطة بهذه الصفة و لاسيما الحق في الاستقرار.

<sup>1</sup> - المادة 107 من الأمر رقم 06-03، الصادر في 15 يوليو 2006، الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46.

<sup>2</sup> - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 112.

<sup>3</sup> - المادة 108 من الأمر رقم 06-03، الصادر في 15 يوليو 2006، الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46.

و يضم قطاع الوظيفة العمومية إلى غاية سنة 2006 تاريخ صدور الأمر رقم 06-03 و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، 43 قانونا أساسيا خاصا، و يشمل 480 رتبة منظمة في 282 سلك.

وانطلاقا من هذا التحليل يمكن حصر بعض الرتب و التسميات الخاصة بالوظائف العليا.

### الفرع الأول: تعريف الوظيفة العليا في نظام الإداري الجزائري

هي ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية للدولة، تنشأ الوظائف العليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة و المؤسسات العمومية، المعدل والمتمم، ويعود التعيين فيها إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة.<sup>1</sup>

تثير إشكالية الوظائف العليا في الدولة عدة مسائل يتمحور بعضها حول علاقة الوظيفة العمومية بالنظام السياسي و البعض الآخر بمدى تأثير المستوى القيادي الذي يحتله أصحاب هذه الوظائف على نجاعة استراتيجية الدولة و تحكمها في المتغيرات التي قد تتطور هذه الاستراتيجية في ظلها.

انطلاقا من هذه المعطيات التي تتقاسمها في الحقيقة كل الأنظمة السياسية التي تتعلق بالنظام القانوني للوظائف العليا، و يتعلق الأمر بصفة عامة<sup>2</sup>

- بتحديد الوظائف التي تستحق هذا التصنيف على صعيد الإدارة المركزية والإدارة المحلية و المؤسسات الوطنية الأخرى.

- بطرق التعيين التي تمكن من التوفيق بين الطبيعة السياسية و الطبيعة التقنية.

<sup>1</sup>- رشاد حباني، الموظف العمومي دراسة تحليلية مقارنة، لأحكام الامر 06-03، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح، الجزائر، 2012، ص 23 .

<sup>2</sup>- هاشمي خرف، المرجع السابق، ص 112.

- بنوعية الواجبات التي تميز ممارسي هذه الوظائف عن غيرهم، و كذا الحقوق التي تتناسب مع مستوى التمثيل الذي ترقى إليه.
- بنظام التسيير الذي يضمن الحفاظ على طبيعة هذه الوظائف و ضرورة تكييفها المستمر مع التطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و التكنولوجية.
- بالأدوات التسييرية الأكثر ملاءمة مع مقتضيات الحد الأدنى من الاستقرار الذي ينبغي ضمانه ( التكوين، نظام التنقل، نظام التقييم.... ) .
- وتنص المادة 9 من الأمر 66-133 على أنه ( يحدد مرسوم المناصب العليا التي يترك فيها لقرار السلطة السياسية) و قد صدر هذا المرسوم متضمنا قائمة المناصب العليا بدون أن يتعرض لأهم المسائل التي تتعلق بوضعية الأشخاص الذين قد يرتقون إلى هاته المناصب.<sup>1</sup>
- ويمكن تقليد هذه الوظائف أمام الأشخاص الأجانب مع الإدارة العمومية إلا أن الارتقاء لهذه المناصب ممن لا يملكون صفة الموظف لا ينمح لهم حسب أحكام المادة 9 من الأمر المذكور هذه الصفة و لاحق اكتسابها.
- وبدأت المحاولات لتحديد وضعية أصحاب الوظائف العليا المرتبطة بهذه الوضعية انطلاقا من سنة 1985، و جاء في هذا الصدد عدة مراسيم نذكر منها:
- المرسوم رقم 85-215 الصادر في 20 أوت 1985، الذي يحدد قائمة بعض الوظائف العليا غير الانتخابية في الدولة و قد صدر هذا المرسوم تطبيقا للقانون رقم 78 - 12 المؤرخ في أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.
- المرسوم الرئاسي رقم 90-127 المؤرخ يوليو 1990 الذي يتضمن كيفيات التعيين في بعض في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة "وظائف عليا "

<sup>1</sup> - المادة 09 من الأمر رقم 66-140، الصادر في 02 جوان 1996، المتضمن قائمة المناصب العليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 46، ص 548.

- المرسوم رقم 90-126 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

- المرسوم رقم 90-228 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

ويختص أصحاب المناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية بنصوص مستقلة عن النصوص السابقة و نذكر منها المرسوم

- 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية.

### الفرع الثاني: المنصب العالي

المنصب العالي هو امتياز للموظف العادي يتحدد وفق مدونة المناصب المالية للسنة الجديدة أو في حالة فتح إدارات عمومية جديدة تقتضي لتسير المرفق العام هذا النوع من المناصب الشبيهة بالوظائف العليا من حيث الصيغة فقط ، وينظمه قانون ونصوص تنظيمية.

- القوانين الأساسية الخاصة التي تحكم بعض أسلاك الموظفين فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الوظيفي **postes supérieurs à caractère fonctionnel** ، كما هو الشأن بالنسبة للمنصب العالي للمكلف بمهمة تحويل الأشخاص المحبوسين، بالنسبة للموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون.

- النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء و تنظيم المؤسسات و الإدارات العمومية، فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الهيكلي **postes supérieures à caractère structurel** المنصوص عليها في التنظيم الهيكلي **l'organigramme** ، لمؤسسة أو لأي إدارة عمومية كما هو الشأن بالنسبة لمنصب رئيس مكتب بالإدارات المركزية، بالنسبة للأسلاك المشتركة، تنص المادة التاسعة من المرسوم التنفيذي 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 على أنه<sup>1</sup> :

( يمكن أن تحدث زيادة على مناصب العمل و الوظائف و الأسلاك مناصب عليا في المؤسسات و الإدارات العمومية و فيما يتبعها من المؤسسات و الهيئات العمومية الأخرى).

الواضح من أحكام هذه المادة أنها تدخل عنصر مرونة مميزة في هيكلية الإدارة تترك هامش حرية معتبر للسلطات العمومية قصد تكيف المستويات القيادية مع مقتضيات التسيير بدون أن تكون مبادرتها في هذا الشأن مصدر مساس بوضعية الموظفين، ويؤيد هذا الاتجاه عدد من المعطيات نذكر منها<sup>2</sup> :

الطابع التكميلي لهذه المناصب وتعايشها بجانب المناصب التأطيرية المستقرة الناجمة عن مبدأ تعددية الرتب الذي يقوم عليه تصور أسلاك الموظفين المختلفة.

الطابع المؤقت للتعيينات المتعلقة بهذه المناصب إذ لا تدوم هذه التعيينات إلا قدر المدة التي يستخدم فيها العامل المعني ( حسب المادة 9 المذكورة أعلاه).

بقطع النظر عن شروط التأهيل التي تحدد بمقتضى القوانين الأساسية الخاصة المعنية أو بمقتضى مرسوم فيما يخص الأسلاك المشتركة فإن الالتحاق بهذه المناصب يتم عن طريق الانتداب إما من بين الموظفين التابعين للأسلاك وإما من بين الآخرين.

1 - تقابل هذه المادة، المادة 10 من الأمر 06-03، الصادرة في 15 جويلية 2006، المتضمن المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46، ص 05.

<sup>2</sup> - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 120.

حماية لحق الاستقرار الذي يتمتع به الموظف فإن رتبته تبقى مرتبطة بسلكه الأصلي الأمر الذي يضمن إعادته إلى منصبه الأصلي بمجرد إنهاء المنصب العالي الذي يكون قد شغله في ظل أحكام المادة 9 المذكورة أعلاه.

إلا أن الإطار المرن الذي تتدرج فيه هذه المناصب العليا وان هو في أصله يرمي الى التوفيق بين اهتمامات كل من الإدارة والموظفين لا يحول دون بعض الانحرافات التي قد تنتقل مضمون الهيكل الداخلية للوظيفة العمومية وتمس بتوازناتها الكبرى ومما يزيد من حدة هذه الانحرافات أنها تستقي مبرراتها من مصدر واحد وهو انعدام سياسة للأجور تجعل كلا من الموظف والإدارة لا يستغني عن اللجوء إلى إنشاء مستويات قيادية صورية *hiérarchies de commandement fictives* قصد تحسين الوضعية المتدنية للأجور.

### الفرع الثالث: تعريف الإطار العليا

الإطار كلمة أصلها إيطالي فهي لا تنطبق إلا على الأشياء غير أن الفكرة انتشرت في أواخر القرن التاسع عشر حيث شملت الإنسان، و كان مصطلح الإطار موجود في أواسط الجيش الفرنسي، حيث عين الضابط كإطار للمجموعة العسكرية.<sup>1</sup>

ثم ظهرت الفكرة داخل القطاع الاقتصادي و انصب على تعيين فئة من أعوان الإنتاج و خاصة المهندسين ذوي التكوين العالي.<sup>2</sup>

و بعد ذلك أصبحت كلمة " الإطار " معممة على كل المستويات منها العسكرية و المؤسسات و النقابة و الإدارات العامة لترد بصفة خاصة على: موظف سام له سلطة وفق الدراسات النظرية المتخصصة في الترتيبات الاقتصادية، دون النظر الى العوامل البشرية كتقني أو مدير أو مسؤول أو إطار سامي.

<sup>1</sup> – dictionnaire de politique, le present en question, la Rousse ,mame imprimeurs, tour, dépôt legal ,Paris, jiu1965

<sup>2</sup> – كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 14.



و قد عرفها القاموس السياسي بأنه " شخص مؤجر يمارس وظائف إدارة أو رقابة في مؤسسة أو إدارة " ويواصل أيضا فيقول<sup>1</sup> أن الإطار كصنف مؤجر في القطاعات الثانوية و الإدارية تختلف بصفة واضحة عن المنفذين، و بعبارة أخرى تتميز عن الذين يساهمون في ادخال التغيرات في الإنتاج و التي تكون حالتهم متميزة بحسب طبيعة السلطة أي السلطة التنظيمية في المؤسسة.

و يعرف الفقه الفرنسي الإطار بأنه " مجموعة الوظائف المخصصة لعمال يخضعون لنفس شروط النظام القانوني الذي يتعلق بالتعيين و الحياة المهنية" ، و يتمتعون مبدئيا بنفس الحقوق و بنفس الواجبات.

و يتضح من خلال ما جاء في المادة 126 بأن الإطارات العليا هي:

- أولئك الأشخاص الذين مارسوا سابقا مسؤوليات عليا في الدولة و عينوا بموجب مرسوم رئاسي سواء كانت وظائف عليا في الدولة أو وظائف ذات طابع سياسي أو إداري أو تقني و سواء كانوا موظفون عامون أصلا أو غير عامين ثم انتهت مهامهم بعد فترة معينة من ممارسة الوظيفة العليا و كان الانتهاء بموجب مرسوم لكنهم ظلوا يحتفظون بهذه الصفة نظرا للمهام و لمسؤوليات و الجهود التي قاموا بها.
- أولئك الأشخاص الذين يمارسون حاليا مسؤوليات عليا في الدولة و يشمل الشق الثاني من هذه المادة جميع العمال الذين يمارسون مسؤوليات عليا في الدولة، و عينوا بموجب مرسوم في وظيفة عليا لكنهم ما ازلوا يمارسون هذه المسؤوليات خلافا لما ورد في الشق الأول من المادة 126 من القانون 78 - 12.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- Essaid Taib, les cadres de la nation en algerie, thèse d'Etat Université de Montpellier1, Faculté de droit et des sciences Economiques ,juin 1985,p.86

<sup>2</sup>- المادة 126 من القانون 78 - 12، الموافق لـ 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات العليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 32، ص 724.

- كما تتكون الإطارات العليا من إطارات منتخبة أو عمال يمارسون وظائف عليا في الدولة،  
و كما تتكون إطارات الدولة سواء من القيادات السياسية أو عمال يمارسون وظائف عليا  
غير انتخابية أو كانوا إطارات سامية لدى المؤسسات.

#### الفرع الرابع: الإطارات السامية

يقصد بالإطارات السامية المؤهلة هي ترقية كل موظف نزيه تتوفر فيها الخصال المقبولة  
ويعيش من مرتبه لا غير ولا يتعاطى مباشرة أو بصورة غير مباشرة أي نشاط آخر يدر عليه مالا.  
و عرفت المادة 119 من القانون العام للعامل الإطارات السامية بقولها ( العمال المثبتون  
في المناصب السامية لتلك المؤسسة).<sup>1</sup>

و يفهم من هذا التعريف بأن الإطار السامي يجب أن يكون:

**أولاً: موظفا ؛** و يعتبر موظفا وفقا للأحكام العامة " : كل شخص يعيش من حاصل عمله  
الفكري أو اليدوي و لا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني.  
**ثانيا : مرسما** و يقصد بعبارة مثبتا أي كل موظف أدى فترة التجريب بطريقة مقبولة في  
منصب عمله، و الذي ثبت في منصب عمله مما يجعله في مركز قانوني و تنظيمي إزاء  
المؤسسة.<sup>2</sup>

**ثالثا :** أن يكون تدرج ضمن منصبا عليا في المؤسسة ، تؤكد هذه المادة على التثبيت في  
المنصب السامي لتلك المؤسسة و المحدد وفقا لقانون المؤسسة المستخدم.

<sup>1</sup> - المادة 119 من القانون 78-12، الموافق لـ 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات  
العليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 32، ص 733.

<sup>2</sup> - تقابل هذه المادة 4 الجزء الثاني من الفصل الثاني، من الامر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة  
العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46.

ويستلزم المنصب السامي إما مستوى عال من الثقافة أو مستوى من التأهيل يناسب ذلك وبالرجوع إلى قائمة الوظائف السامية المحددة في القانون 85-59، نجدها تختلف في مضمونها القائمة في قانون التقاعد للإطارات السامية.

فعلى سبيل المثال لا يعتبر المدير العام لمؤسسة وطنية ما موظفا ساميا في نظر القانون الذي حدد الوظائف السامية في الدولة لكن يعتبر إطارا ساميا في نظر قانون التقاعد الخاص بالإطارات السامية و من ثم يعتبر هؤلاء العمال إطارات سامية داخل مؤسستهم وفقا للهيكل التنظيمي الخاص بهذه المؤسسة، و لا يعدون موظفين سامين رغم معيار الكفاءة و النزاهة والالتزام المشروط فيهم.

وبالتالي لا يخضعون للقانون الخاص بالوظائف السامية في الدولة و إنما لقانون مؤسستهم.

يمكن للموظف العام أن يكون موظفا عاما و قد يكون إطارا عاليا أو إطارا ساميا للمؤسسة أو موظفا عاما ساميا في الدولة.

### المطلب الثاني: الموظف العالي

وهو محو بحثنا هذا ومما سبق مجرد مناصب مشابهة للموظف العالي اصطلاحا ، أما من ناحية المراكز القانونية فهي تختلف تماما حيث :

الموظف العالي هو الموظف الذي تكلفه الدولة بالقيام بالمهام التي تصعب على الموظف العام العادي تنفيذه و يشترط فيه أن يكون ذو مستوى عالي أو ذو خبرة كبيرة في الوظيفة أو الاثنتين معا ولا يشترط أن ينحدر من نفس سلك الجهة المستخدمة .

كما يعتبر الموظف العالي من فئة الإطارات و يمارس وظيفة عليا غير انتخابية في الدولة وقبل الولوج لدراسة مفهوم الموظف العام العالي، يستوجب علينا أن نعرف معنى الوظيفة و ترتيبها أو تصنيفها و ذلك لتحديد مصطلح (الوظيفة).

## الفرع الأول: المقصود بالوظائف

يقصد بترتيب الوظائف هو تجميع الوظائف المتشابهة من حيث نوع العمل و من حيث الواجبات و المسؤوليات، حيث تكون في مجموعات و فئات مختلفة يمكن إخضاع كل فئة منها لنفس الأحكام سواء من حيث تقدير الدرجة أو من حيث المرتب

**أولاً: مفهوم الوظيفة:**

من أجل التوصل إلى تحديد مفهوم الوظيفة وتعريفها والتمييز بين مختلف المصطلحات كالسلك و الدرجة أو الرتبة و الوظيفة، و تختلف الوظيفة عن السلك لأن الحياة المهنية للموظف العام منظمة بقانون يتضمن عدة أصناف تشكل الهيكل الداخلي للوظيفة العامة و هو ما يسمى " تنظيم الحياة المهنية".<sup>1</sup>

وقد عبر عنها المشرع المصري بمصطلح **la carrière** وبالتالي يجد الموظف العام نفسه في درجة من السلم التصاعدي للإدارة العامة و يغل عدة مراكز قانونية تجاه الإدارة العامة في الدولة إلى غاية التقاعد.<sup>2</sup>

غير أننا يجب ألا نخلط بين هيئة الوظيفة العامة و بين هيئة الإدارة العامة في الدولة فهئية الإدارة تشمل المديريات و نيابة المديريات و التي تحتوي بدورها على مكاتب بينما تتعلق هيئة الوظيفة العامة بالموظفين الإداريين و تبين لنا هيئة الوظيفة العامة مفاهيم أساسية هي: . السلك، الرتبة، و الوظيفة.

**1. السلك:**

تشكل الوظائف التي تكون من طبيعة واحدة سلكا واحدا و يمكن أن يحتوي كل سلك على رتبة أو عدة رتب. و العاملون الذين يكونون في نفس السلك يكونون متساوين في المرتبات أو

<sup>1</sup> - المادة 03، المرسوم 85-59، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - حمادة محمد شطا، " تعريف الوظيفة العامة"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 3-4 .

الترقية غير أن السلك قابل للتغيير بموجب لوائح تنظيمية فعلى سبيل المثال أصبح سلك المتصرفون الإداريون مقسما إلى ثلاث أسلاك: المتصرفون الإداريون و المتصرفون الرئيسيين و المتصرفون المستشارون، بعد أن كان سلك واحد في ظل القانون القديم كما يحتوي السلك بدوره على عدة أقسام و درجات.

## 2. الدرجة والرتبة :

وهي الصفة المخولة لمستخدميها لشغل وظيفة من الوظائف المقررة لهم و يفهم من ذلك بأنه يوجد تصنيف شخصي لكل موظف عام داخل كل سلك إداري أو تقني و المتمثل في الدرجة و الذي يترتب عليه اختلاف في المرتب و لاختلاف في الصلاحيات نتيجة الأقدمية و عملية التقطيط.<sup>1</sup>

## 3. الوظيفة:

يعرفها الفقيه R.GREGOIRE في كتابه " الوظيفة العامة " أنها (الكرسي ) الذي يجلس عليه من يستحقه أو ستأهله وفقا للدرجة التي يحتلها.<sup>2</sup> و يعرف المشرع الجزائري الوظيفة على أنها " مجموعة مناصب عمل تكون فيها المهام الرئيسية موحدة.<sup>3</sup>

و تطابق الرتبة مستوى معيناً من الرتب بينما يقابل مفهوم الوظيفة مفهومها ميزانيا و بالتالي لابد من توافر موارد في ميزانية الدولة لدفع الرواتب إلى بعض الأعوان. كما يقابل مفهوم الوظيفة مفهوما عضويا بحيث يكون هذا التشغيل مؤقتا و يؤدي بالعون إلى التزام بالإخلاص. و نستنتج من مفهوم الوظيفة بأنها " الوساطة الإلزامية ما بين احتياجات المصالح العامة و الإمكانيات البشرية " .

<sup>1</sup> - المادة 63 من المرسوم 85 - 59، المرجع السابق، ص 342.

<sup>2</sup> - Roger Grégoire, la fonction publique, a . colin, paris,1954,p.27.

<sup>3</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 17.

و بالتالي فعلى الحكومة أي الوزارات البحث لاحتياجات المصالح العامة لتقرير انشاء أو إلغاء الوظائف.

و نستنتج مما سبق بأنه توجد فروق ما بين الوظيفة و الرتبة أهمها:

- يمكن ترقية الموظف العام في الرتبة دون تغيير الوظيفة.
- فإذا ألغيت الوظيفة الممارسة من طرف شاغلها بأي حال من الأحوال فلا يؤدي حتما إلى الفصل الموظف العام.
- يجوز للإدارة العامة في الدولة تغيير الوظيفة من موظف لآخر دون الاحتجاج من صاحبها أو التمسك بها على أنها حق مكتسب.

و كقاعدة يجب أن تتناسب الوظيفة مع مستوى الرتبة، لكن بالنظر إلى المصلحة العامة واستثناء عن القاعدة العامة يجوز للسلطة الإدارية المختصة أن تخول وظيفة ما لموظف عام ما، و قد يكون لهذه الوظيفة مستوى أعلى من الرتبة التي يحتلها صاحبها. و إذا كانت رتبة الموظف العالي حقا مكتسبا فيختلف الأمر بالنسبة للوظيفة، رغم اعتبارها كمنصب عمل لأنها مرتبطة بتنظيم المصالح و بالتالي تتمتع السلطة الإدارية الرئاسية بحق إنهاء مهام الموظف العالي كما تشاء.

### الفرع الثاني: صلاحيات الموظف العالي

تعني وظائف الإدارة، تحقيق التطبيق اليومي للقوانين و السهر على علاقات المواطنين مع الإدارة العامة، سواء الإدارة المركزية أو الإدارة المحلية و كذلك علاقات الإدارة العامة فيما بينها. ويتمثل الدور الثالث في وضع السياسة لأنها طريقة صعبة مليئة بحواجز غير متوقعة لذا فهي تعتبر تدبير الدولة، ومن وظائف الإدارة التنسيق والرقابة فهي تعتبر الرأس والذراعين للمجتمع. وعن طريق تنفيذ القوانين الخاصة بالمصلحة العامة فهي تلجأ إلى تحقيق أمن الدولة و السكينة العامة و إشباع الحاجات العامة ، فهي تقوم من أجل تطبيق و تدبير وقيادة الشؤون الإدارية وفقا للنظام السياسي للدولة لتحقيق التنمية المستدامة .

هذا يعني هذا بأن هؤلاء الموظفين العالين هم الذين يقومون بتحضير مشاريع القوانين والمراسيم و القرارات الوزارية كما يقومون بعملية تحضير و إقرار الدوريات و المناشير التطبيقية. من هذا الأساس اشترط في تعيينهم شهادة عليا أو مستوى من التأهيل مناسباً.<sup>1</sup> ومن أهم الرقابات للموظفين العالين ، تتمثل في الرقابة الإدارية و الرقابة السياسية والرقابة القضائية.

كما أن الرقابة الإدارية قد تكون ذاتية أو سابقة أو لاحقة و قد تكون من طرف الأجهزة المختصة.<sup>2</sup>

أما الرقابة السياسية فتتمثل في الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني و الأحزاب و المصالح المختصة.

أما الرقابة القضائية تمارس من طرف القضاء و من طرف مجلس المحاسبة. ومنه نستخلص مما سبق أن النظام القانوني الجزائري كما في فرنسا يختلف عن النظام القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث لا يعرف هذا الأخير التفرقة بين الدرجة و الوظيفة.

<sup>1</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 37

<sup>2</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع نفسه، ص 37

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة الوظيفية في الجزائر ومراحل تطورها

هذا المبحث نقسمه إلى مطلبين المطلب الأول يتمحور حول تدرج الوظيفة العمومية في

الجزائر قبل و بعد الاستقلال إلى غاية ظهور آخر أمر ينظم فئة الوظيفة العمومية 06- 03.

المطلب الأول: الوظيفة العليا في الجزائر

شهدت الوظيفة العليا في الجزائر تطورا من حيث محتواها البشري و كذلك من حيث

مضمونها القانوني، وهذا حسب اديولوجية تطور الدولة وتوسع نطاقها الاقتصادي مع مراعاة

الكثافة السكانية والحاجة الملحة لتطور الإدارة في ضل الصراع لتحقيق التنمية المستدامة .

ولدراسة هذا التطور تطرقنا من خلال ثلاث مراحل قسمت على ثلاث فروع كل فرع يدرس

فترة معينة.

الفرع الأول: فترة الخروج من الحقبة الإدارية الفرنسية

كان الوجود الفرنسي مكثفا في المجال الإداري حيث وصل عدد الموظفين الأجانب في

الجزائر إلى أكثر من 300 ألف موظفا منهم 1500 إطار عالي<sup>1</sup>.

و بعد رحيل الفرنسيين الذي ترك فراغا كبيرا مما جعل الجزائر تلجأ إلى الأسلوب العشوائي

في التوظيف دون الاكتراث بكفاءة من سيتم توظيفهم من عدمه، و من أجل التحقيق العشوائي

قامت التنفيذية المؤقتة بإصدار المرسوم 62- 503 المؤرخ في 19 جويلية 1962<sup>2</sup>، الذي كان

يهدف الى كيفية التعيين في بعض المناصب العليا، دون أن يقيد بأي شروط وميت بمندوبية

الوظائف، هذا الإجراء جاء في البداية خصيصا للتعين في المناصب العليا دون اشتراط أي

شهادة ، هذا تقدير نظري .

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 40.

<sup>2</sup> - décret n° 62-503, fixant les conditions de nomination de certains hauts fonctionnaires

,journal officiel du république française, n°03,du 20 juillet 1962,p,26



أما الواقع اعتمد نظام الحزب الواحد على الاعتماد على ضباط فرنسا وعملائها في تسيير المناصب العليا ، كل هذي المعطيات سارعت لاحقا في خلق أزمة بعدية آلت دون تحقيق استقرار إداري وتحقيق للتنمية المستدامة في ظل المحسوبية والبيروقراطية .

وترتب عن هذه الوضعية نتائج متعددة تتعلق البعض منها مباشرة بصلاحيات الهياكل الإدارية و عدم توازنها و البعض الآخر بمحتوى هذه الهياكل من الناحيتين القانونية و البشرية. وفي هذا الشأن بالذات بزوغ ظاهرتين متناقضتين لأول وهلة هما تعدد القوانين و النظم الاستثنائية المطبقة على الموظفين ( أكثر من 800 قانون أساسي خاص) من جهة، و قلة الموظفين الجزائريين بما فيهم الموظفين العالين من جهة أخرى، الأمر الذي كاد أن يؤدي إلى العديد من المرافق العامة.<sup>1</sup>

وأمام هذا الوضع المعقد لم يبق للسلطات غداة الاستقلال إلا أن تتخذ احتياطات تمكنها من مجابهة المشاكل الراهنة بدون أن تهمل ضرورة إعادة نظر شاملة في مستقبل الوظيفة العمومية و دورها ضمن المؤسسات الاجتماعية و الاقتصادية الجيدة الأخرى.<sup>2</sup>

وتجدر الإشارة إلى مجموعتين من النصوص استهدفت من جهة إعادة الحقوق المهنية للموظفين الذين عزلوا من مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير الوطني و من جهة أخرى إدماج الموظفين العالين الذين كانوا ينتمون إلى الأطارات الفرنسية و المغربية و التونسية في الأطارات العليا الجزائرية، و تشمل هذه المجموعة على ثلاث نصوص أساسية هي:

- أمر رقم 62- 039 المؤرخ في 06 جويلية 1962 الذي أعد للموظفين الذين عزلوا من مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير الوطني حقوقهم المهنية.
- أمر رقم 62- 040 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية و المغربية و التونسية في الأطارات الجزائرية.

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 40.

<sup>2</sup> - هاشمي خرفي، المرجع نفسه، ص 41.

▪ أمر رقم 62-528 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتعلق بتطبيق الأمر السابق. أما المجموعة الثانية فكانت الغاية منها وضع نظام انتقالي للتوظيف يمكن الإدارة من "جزارة الوظائف القيادية (العليا)" سد الحاجيات المتزايدة على جميع مستويات السلم الإداري والمصالح العمومية.

و من أهم النصوص التي تدخل ضمن هذه المجموعة:

▪ المرسوم رقم 62-502 المؤرخ في 19 جويلية 1962 المتعلق بالانتداب الى بعض الوظائف.

▪ المرسوم رقم 62-502 المؤرخ في 19 جويلية 1962 الذي حدد الإجراءات الكفيلة بتسهيل التدرج في الوظائف العليا.

إلا أن التمديد من الفترة الانتقالية و العجز الذي عانت منه مختلف المصالح الإدارية من حيث وسائلها البشرية، قد أديا إلى خلق نوع من الفوضى في تطبيق النصوص السالفة الذكر، فتعددت نظم التوظيف و تعقدت إدارة الأفراد و نتج عنها عدم الاستقرار من الناحيتين العضوية و الوظيفية، و قد انطلقت الدولة من هذه الوضعية في سنة 1966 عندما شرعت في إصلاح جذري للوظيفة العمومية بما فيها الوظيفة العليا و أعادت النظر في مبادئها و تنظيمها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: مرحلة الإصلاح والتنظيم

إن أمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 و المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة

العمومية بما فيها الوظيفة العليا هو وليد جهود اعتمدت في محاورها على تجربتين:

- تجربة الماضي الاستعماري الذي برزت عيوبه غداة الاستقلال.
- و تجربة الفترة الانتقالية التي سرعان ما انتهت إليها تحت ضغط العوامل المذكورة سابقا.

و على هذا القانون إذن:

- أن يجعل أولا حدا للنظام الذي تأسس انطلاقا من مراسيم 19 جويلية 1962.

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 41.

و تتجلى أهمية هاتين الوظيفتين في اختيار قانون مزدوج و المبادئ التي يرتكز عليها إصلاح 1966.

أولاً: اختيار نظام قانوني مناسب:

إن اختيار النظام القانوني للوظيفة يطرح مشكلة تصور طبيعة العلاقة التي ستربط الموظف العالي بالإدارة و بعبارة أخرى يتوقف على اختيار أحد النظامين المعمول بهما في العالم:

- نظام الوظيفة كمصلحة.

- نظام الوظيفة كمهنة.

و الإجابة على هذا السؤال من الناحية العملية تقوم على:

- إما العلاقة القانونية و التنظيمية بين الموظف و الإدارة.

- وإما العلاقة التعاقدية بينهما.

- وإما العمل بكلي النظامين في حدود ما تسمح به مقتضيات السير الحسن للمرفق.

وقد برر المشرع الجزائري إبعاد العلاقة التعاقدية كأساس للوظيفة العمومية لعدة أسباب،

نذكر منها:<sup>1</sup>

- صعوبة تنظيم ترقية الموظفين في الإدارة لإعطائهم أفقا مهنية حقيقية.

- صعوبة تخصص مكثف لمختلف الوظائف العالية و افتقار الأطارات المتواجدة الى

التجربة المهنية وانعدام لسوق العمل على المستوى الوطني.

- خطر الاستقرار **instabilities** الذي ينجم عنه صعوبة التنقل في المناصب، و بناء على

هذه الاعتبارات و غيرها تبنت السلطات العمومية النظام المغلق.

ثانياً: المبادئ العامة:

يمكن حصر هذه المبادئ بصفة عامة من خلال أهداف ثلاثة رئيسية وهي :

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، نفس المرجع، ص 43.

أ/- ديمقراطية الوظيفة العليا:

يعتبر مبدأ مساواة المواطنين في تقلد الوظائف العليا الذي أقره المشرع الجزائري من أهم المبادئ التي تقوم عليها الضرورة و تتحقق بفضل ديمقراطية الوظيفة العليا بالإضافة إلى شرط الجدارة و عدم انتهاز سلوك معادي إبان حرب التحرير الوطني و لمصالح الثورة و الوطن.<sup>1</sup>

ب/- التزام الوظيفة العليا:

لا يمكن للوظيفة العليا بصفتها أداة لتنفيذ سياسة الدولة أن تعيش بصفة مستقلة على هامش الواقع الوطني، فهي تساهم في بناء المجتمع و ما الواجبات التي يقوم بها إلا نتيجة الالتزام الذي هو مطالب به أثناء أداء الوظيفة و خارجها و أن يحترم سلطة الدولة و يمجدها. و قد ترتب على هذا المبدأ عدة نتائج نذكر منها:<sup>2</sup>

- ترك تعيين الوظائف العليا لقرار السلطة السياسية.
- منع الموظف و لو بصفة ضمنية من ممارسة حق الإضراب.
- ضرورة تدخل الدولة في وضع قائمة ممثلي الموظفين على مستوى جميع الأجهزة.
- المشاركة في حملات التضامن الوطني:

ج/ استقرار الوظيفة:

إن استقرار الوظيفة العليا من أهم الشروط التي تربط الموظف بالإدارة ارتباطا وثيقا، و يمكن النظر إلى هذا الحق كعامل أساسي من عوامل التوازن الشخصي للموظف الذي يجعله في استعداد كامل لتكريس جل حياته النشيطة في خدمة الإدارة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، المرجع نفسه ، ص 43.

<sup>2</sup> - كلثوم بوخرودة، المرجع السابق، ص 122.

<sup>3</sup> - المرسوم رقم 66-140، الذي يتعلق بالوظائف العليا، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46، الصادرة في 02 جوان 1966.

## الفرع الثالث: المرحلة من جانفي 1967 إلى غاية جويلية 2006.

بعد مضي أكثر من عشر سنوات من تطبيق الأمر رقم 66-133، ظهرت حدود تطبيق أحكامه أهمها التطورات الاجتماعية و الاقتصادية، فوجدت الإدارة نفسها أمام تحديات جديدة تتمثل أساسا في النمو المتزايد للحرف و المهن التي تتطلب تخصصات بارزة في الإدارة و الوظيفة العليا التي تسيروها و التي لا يمكن مواجهتها ومعالجتها بالتدابير القانونية الصارمة و المعمول بها في الإدارة، كما أن استنزاف خيرة قطاعاتها لصالح القطاع الاقتصادي الذي تم الاستثمار فيه كثيرا و أصبح يستقطب الكفاءات العليا في جميع المجالات منها، و الإدارية على وجه الخصوص بسبب المقابل المادي المغري، كل هذه العوامل دفعت إلى التفكير في إصدار قوانين جديدة تتماشى و هذه المعطيات، مما أدى في بادئ الأمر إلى ظهور القانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الصادر في 08 أوت 1978.

وهذا القانون جاء لمحاولة توحيد النظامين، أي نظام الموظفين و نظام العمال، و قد جمع بين الموظفين و العمال بمفهوم و لم يفرق بينهما رغم اختلاف طبيعة النشاط المنوط لكل منهما، و هذا ما جاء في المادة الأولى التي تنص على أنه: ( ... يعتبر عاملا كل شخص يعين من حاصل عمله اليدوي أو الفكري، و لا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني....)<sup>1</sup>.

إن هذا القانون حاول أيضا إعطاء نفس جديد بفرض قوانين جديدة جاءت لخدمة الموظف وتقديم حلول لمعالجة بعض السلبيات التي أقرها الأمر رقم 66-133، و مختلف التأخيرات التي سجلتها الإدارة العمومية في جميع الميادين.

و لم تصدر الأحكام المتضمنة للقواعد التي تطبق على المؤسسات و الإدارات إلا في 23 مارس 1985 بموجب المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية الذي نص في مادته الخامسة، على أن ( تطلق على العامل الذي

<sup>1</sup> - المادة 01، من القانون رقم 78-12، المرجع السابق، ص 724.

ثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، تسمية الموظف).<sup>1</sup> و قد حاول النص أن يميز بين العامل الذي يمارس نشاطه في المؤسسات و الإدارات العمومية ، و العامل الذي يمارس نشاطه خارج هذا الإطار، و بالتالي إخضاعه للقواعد العامة الخاصة بالموظفين حيث أدرجه في وضعية قانونية أساسية إزاء الإدارة العمومية التي تعمل لصالحها و قد شمل مجال تطبيقه كل من المصالح العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، و مصالح المجلس الشعبي الوطني و المجلس الأعلى للمحاسبة.

كما شمل مجال تطبيقه رجال القضاء مع مراعاة الأحكام التشريعية المتعلقة بتعيينهم وحركات نقلهم و انضباطهم، الموظفون، الإداريون و التقنيون العاملون في الدولة باستثناء المنتخبين. بالإضافة إلى ذلك حدد المرسوم رقم 85- 59 كيفية التوظيف الخارجي.<sup>2</sup> و لقد علق خرشي جمال على المرسوم رقم 85- 59 قائلاً إن خضوع أعوان المؤسسات والإدارات العمومية إلى هذا المرسوم تعتبر وضعية غير عادية بالنظر إلى قطاع الوظيفة العمومية بما فيها العليا كتعبير عن الدولة المستخدمة، و الذي كان من قبل يخضع للقانون . وفي حين ينص التعديل الدستوري لعام 1996 على الضمانات الدستورية الممنوحة للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على التشريعية، و تبقى الوظيفة العمومية هي الأداة المفضلة التي تعبر الدولة من خلالها على دورها كسلطة عمومية، وهبتها و ديمومتها رغم الأحداث و التحولات السياسية و قدرتها على الاطلاع بمهامها و مسؤولياتها في كل الظروف و الأوقات.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 05، من المرسوم رقم 85- 59، المرجع السابق

<sup>2</sup> - المادة 5 من المرسوم رقم 85- 59، المرجع السابق، ص 334

<sup>3</sup> - سلوى تيشات، المرجع السابق، ص 20

تكون الوظيفة العمومية في الجزائر قد انتقلت إلى مرحلة يصعب فيها تحديد الضمانات الخاصة بالموظف، و في ظل غياب تسيير محكم يقودها إلى وضعية تساير التسيير الدولي بمواردها البشرية، حيث أنه و نظرا للتحويلات العميقة التي تواجهها الدولة في جميع الميادين لاسيما في مجال الوظيفة العمومية و الوظائف العليا على وجه الخصوص تصحيا للوضعية السائدة، بادرت الدولة الجزائرية إلى إصدار الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لمعالجة كافة النقائص و مواجهة الرهانات المستقبلية،<sup>1</sup> حيث أن هذا الأخير يتميز ببعض المرونة كمحاولة لتكيفه مع الأوضاع السائدة في العالم ، و ينطبق هذا الأمر على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارات العمومية و التي حددتها المادة 02 من الأمر رقم 06-03.<sup>2</sup>

وفي طياته خصص لبعض الوظائف و الأسلاك من الموظفين و نظرا لخصوصيته قوانين خاصة تحكمهم في مجال الحقوق و الواجبات، نذكر منهم سلك القضاة، و أعضاء المجلس الشعبي الوطني بغزفتيه و المستخدمين العسكريين و المدنيين للدفاع الوطني مثل ما ورد في المادة 3/2 من الأمر رقم 06-03 .

### المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للعلاقة الوظيفية

أن قرار تعيين الموظف العالي في الوظائف العليا غير الانتخابية رتب أثارا قانونية هامة حيث يصبح الموظف في مركز جديد، وقد تباينت آراء الفقه حول طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العالي و الإدارة العامة في الدولة.

<sup>1</sup> - المادة 41، من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، للجريدة الرسمية العدد 46، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 15 جويلية 2006، ص 06 الموافقة بالقانون رقم 06-12، المتضمن الموافقة على تطبيق القانون 06-03، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 15 نوفمبر 2006، العدد 72

<sup>2</sup> - المادة 02، من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، للجريدة الرسمية ، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 15 جويلية 2006، العدد 46، ص 03

و يرى بعض ، أن هذه العلاقة هي علاقة تعاقدية بينما يرى البعض الآخر أنها علاقة لائحية أو تنظيمية، لذلك سوف نقسم المطلب الى فرعين أساسيين:

▪ الفرع الأول نتناول فيه العلاقة التعاقدية .

▪ الفرع الثاني العلاقة التنظيمية أو اللائحية.

**الفرع الأول: أساس علاقة الموظف بالإدارة المستخدمة علاقة عقدية**

إن علاقة الموظف العالي بالإدارة علاقة تعاقدية، هذا ما أخذ به الفقيه (perroquet) فهو

يرى أن الموظف العام مرتبط مع المجموعة العامة بموجب عقد محدد، بينما يرى البعض الآخر ومنهم الفقيه (la ferrière) أن هذه العلاقة من نوع خاص يحكمها القانون العام، و هو ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في قضية (winkell) بتاريخ 07 / 08 / 1909، و المتعلقة بالإضراب، حيث أعتبر أن القيام بالإضراب يؤدي إلى نهاية العقد بين الطرفين لأن الأجير توقف عن أداء الخدمة المتعاقد عليها.<sup>1</sup>

غير أن الفقه الفرنسي لم يفرق بين الموظف العام و الموظف العالي، و هذا خفا للمشرع

الفرنسي الذي فرق بين طائفتين من الموظفين.<sup>2</sup>

**الفئة الأولى** تضم الموظفين العامين و أعوان القيادة، حيث أضفى المشرع الفرنسي صفة

الموظفين العامين على الأشخاص الذين عينوا في وظيفة دائمة و رسموا في الدرجة الهيكل

الإداري للإدارات العامة و المؤسسات العامة و المرافق العامة التابعة للدولة.

**أما الفئة الثانية** خاصة بأعوان القيادة و إن لم تكن لهم صفة الموظفين العموميين و إنما

ينتمون إلى الطائفة المتعاقدين، غير أن الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الأمر رقم 59- 244 "

تعتبر أفراد الطائفة الثانية قابلة للفصل مهما كانت صفة الشخص سواء كان موظفا عاما أو غير

ذلك.

<sup>1</sup> - المادة 03، من الأمر رقم 59- 244، المتضمن القانون العام للموظفين الفرنسيين، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية،

الصادرة في 04 فيفري 1959، العدد 03، ص 1747، ترجمة من اللغة الفرنسية إلى العربية

<sup>2</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 82



و منه نستنتج:

1. أن عقود القانون العام هو عقد إذعان، لأن الإدارة تعتبر طرف قوي بالنسبة للموظف التي لها سلطة التعيين و العزل.
2. أن الأحكام الخاصة بعون القيادة تحدد في مضمون العقد بصفة عامة و ليس بصفة فردية، وهذا يعني أن الإدارة تحدد معايير مسبقة للحصول على الوظيفة بصفة موضوعية لأن الدولة تستطيع تغيير وضعية الموظف العالي أو عون القيادة و ما يترتب عليها من تغيير حقوقه و التزاماته.
3. أن الدعاوى ترفع بالنسبة لهؤلاء المتعاقدين و الإداريين أمام القضاء الإداري كما تطبق عليهم أحكام القانون العام.
4. إذا كان قانون العمل يطبق عند النزاع فالقانون العام قد حل محله و بالتالي فهذا العقد هو عقد وظيفة عمومية.

#### الفرع الثاني: أساس علاقة الموظف بالإدارة المستخدمة علاقة تنظيمية (لائحية)

يرى أنصار هذه النظرية و على رأسهم "Duguit bonnard" و "jeze" بأن الموظف العام عندما يقبل دخول المرفق العام بإرادته، لا يعني ذلك أن هذه الإدارة هي مصدر حقوقه و التزاماته، و إنما القوانين و اللوائح هي التي تحدد هذه الحقوق و الالتزامات، غير أن الفقه الفرنسي لم يميز بين الموظف العام و الموظف العام العالي.

فبعدها كان القضاء الفرنسي يأخذ بالفكرة التعاقدية كأساس لتحديد العلاقة بين الموظف العام و الإدارة و خاصة في قضية **Kinkel** سنة 1909 على إثر إضراب الموظفين العموميين، تراجع عن ذلك و اعتبر أن أساس العلاقة بين الموظف العام و الإدارة هي علاقة تنظيمية لائحية و في قضية الأنسة "**miner**" بتاريخ 22 أكتوبر 1937، لأن القوانين و اللوائح هي التي تحدد

بصفة مسبقة الحقوق و الالتزامات لأطراف العلاقة، غير أن القضاء الفرنسي شأنه في ذلك شأن الفقه الفرنسي لم يبين لنا مركز الموظف العام العالي و اكتفى بتبيان مركز الموظف العام فقط.<sup>1</sup>

المشرع الفرنسي على الرغم من عدم اعتباره الموظف العالي في مركز قانوني تنظيمي مثل الموظف العام، إلا أنه يعتبر الموظف العالي عون القيادة في حالة تعاقدية كما سبق أن أوضحنا ذلك، وفقا للقانون العام الذي يحدد بصفة منفردة وضع الموظف العالي بصفة عامة و قد أكمل هذا القانون بعدة مراسيم تنظيمية و قوانين أساسية خاصة بهذه الفئة.

أما المشرع الجزائري قد فرق في القانون العام للوظيفة العمومية بين طائفتين من الموظفين، الموظفين العامين، والموظفين العالين، فاعتبر الطائفة الأولى في مركز قانوني تنظيمي.

أما الطائفة الثانية فليس لأي منها صفة الموظف العام قبل تعيينه في الوظيفة العليا فهو لا يعد موظفا عاما و لا يعتبر في مركز قانوني تنظيمي، لكن أكد على أن الوظائف العليا هي قابلة للفصل.

لكن بعد صدور القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978 و تطبيقا نصت المادة الخامسة منه على أن ( العامل يوجد في مركز قانوني تنظيمي إزاء المؤسسة أو الإدارة المستخدمة)<sup>2</sup> و بالتالي على العمال مهما كانت مناصبهم أي الوظيفة المشغولة من طرفهم، فهم يوجدون في مركز قانوني و تنظيمي، فالموظف العالي يوجد في علاقة قانونية و تنظيمية تجاه الدولة فهو ليس أجيرا كغيره من الأجراء ووظيفته ليست حرفة وانما هي وظيفة مرفقيه أو مصلحيه.

فالنظام القانوني للموظف العالي عبارة عن تدرج، فهناك تسلسل في الإخلاص و الخضوع و الاحترام و الطاعة شأنه شأن النظام العسكري، و بالتالي فكل الموظفين العامين العالين يعينون

<sup>1</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 85 .

<sup>2</sup> - المادة 05، من الأمر 78-12، ص 724

من طرف السلطة المركزية التي تملك السلطة التقديرية في هذا الشأن و دون ضمانات متعلقة بالحياة المهنية حيث يمكن فصلهم أو عزلهم من الوظيفة العليا دون اللجوء إلى التظلم.<sup>1</sup>

و قد اعتبر القرار الإداري المتعلق بتعيين الموظف العام العالي بأنه قرار سلطوي أي قرار صادر عن السلطة العامة، و بالتالي فالحقوق و الواجبات المتبادلة بين الإدارة العامة المستخدمة أو المرفق العام و بين الموظف العام العالي ليس مصدرها العقد و إنما القانون العام و اللوائح.<sup>2</sup>

و بنا على هذه العلاقة القانونية يصبح الموظف العالي ملزما تجاه الدولة، كما يلتزم بمبادئ النظام السياسي و القانوني الساري المفعول و يترتب على هذه العلاقة عدة نتائج:

1- بأن التعيين ينتج آثاره ابتداء من توقيعه من قبل رئيس الجمهورية في شكل مرسوم و ينتج عن ذلك حقوق و التزامات تقع على عاتق الطرفين، و من ثم يتحتم على الموظف العام الالتحاق بوظيفته الجديدة، لكن يصبح لهذا القرار الإداري في شكل مرسوم قيمة قانونية شرعية، و هذا خلافا للقرارات الإدارية التي تكتسي القيمة القانونية الشرعية دون إلزامية نشرها، أما بالنسبة للتعيين في وظيفة عليا غير انتخابية في الدولة يشترط فيها النشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية إلا لا يترتب أية آثار قانونية على هذا التعيين باستثناء الراتب الذي يقدر وفق المنصب المشغول، و بالنسبة للوظائف العليا غير الانتخابية في الدولة يشترط نشرها في الجريدة الرسمية فالسلطة المختصة بالتعيين حرة في تحديد التاريخ.

فيجوز لها أن تنشر المرسوم الذي يقتضي بتعيين شخص معين في أسرع وقت كما لها الحق أن تتباطئ في تاريخ النشر و ذلك وفقا للظروف مما يجعلها غير مسؤولة عن هذا التأخير، على أن النظام القانوني الخاص بالموظفين العالين في الدولة يطبق بصفة موحدة على كل الموظفين العالين الموجودين في نفس الوضعية الإدارية دون استثناء، وكل اتفاق على خلاف ذلك ليس لديه أية قيمة قانونية و يعتبر باطلا.

<sup>1</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 86

<sup>2</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع نفسه، ص 87

2- إن هذا النظام القانوني الخاص بالعمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية في الدولة يجوز تعديله من طرف السلطة العامة في الدولة و ذلك في أي وقت تشاء و لا يجوز للموظف العالي التمسك بهذا القانون.

3- أن الموظف العالي يخضع لقواعد هذا النظام القانوني و بما أنه في مركز قانوني تنظيمي و لائحي فلا يجوز له رفض لأي جزء من هذا القانون فهو يخضع لكل أحكام هذا القانون وأن رفض أي قاعدة من قواعد هذا القانون فلا يعتد به كأن يتخلى مثلا عن أجرته أو عن بعض التعويضات.

4- أن الموظفين العاميين السامين يتميزون قبل كل شيء عن الأشخاص العاديين بأنهم يشاركون مباشرة في التنفيذ للمرفق الإداري العام مما يجعلهم داخل القطاع المختص للغرف الإدارية في الجزائر والمحاكم الإدارية في بعض الدول كفرنسا مثلا.

يتضح لنا بأن الموظف العام السامي يعتبر عضوا في جماعة العمل مطبقا لقوانينها إذا تظل الدول مسيطرة بقوانينها، وبعدها كانت هذه العلاقة القانونية تكيف على أنها علاقة قانونية تعاقدية أصبحت علاقة قانونية تنظيمية.<sup>1</sup>

و منه يتضح لنا بأن الموظف العام العالي يعتبر عضوا في جماعة العمل مطبقا لقوانينها، إذ تظل الدولة مسيطرة بقوانينها و بعدها كانت العلاقة القانونية تكيف على أنها علاقة قانونية تعاقدية أصبحت علاقة قانونية لائحية.

<sup>1</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 87 .

خلاصة الفصل

## تمهيد

و بالعودة إلى نشأة القانون والتنظيم الإداري في أوائل القرن الثامن عشر بالتحديد في الجمهورية الفرنسية ، حيث يهتم أساسا بتنظيم المرفق العام باعتباره شخص معنوي ، لكن أساس تسييره يعود عامة إلى العنصر الشخص الطبيعي المتمثل في الموظفين حسب تدرجهم مسؤوليتهم المنوطة إليهم وبالتالي يتمتع بكامل السلطة والصلاحيات وما يستلزم مركزه الوظيفي من واجبات والتزامات .

واعتبارا للمكانة التي يحتلها الموظف في النظام الإداري، وجب إعطاء أهمية كاملة لهذا الموظف، من حيث دراسة المبادئ العامة التي يخضع لها انتقاء المترشحين لتولي الوظائف العمومية، وفقا لمبدأ مساواة المواطنين أمام الدستور وحقهم في الالتحاق بالتساوي بالوظيفة العمومية وفي الحقوق والضمانات التي تقيهم من تعسف وتقاعس رؤسائهم، ومن ثم السهر على اختيار أكفأ المترشحين للوظيفة العمومية وتنظيم رقابة ناجعة تسمح بمعاينة الموظف المهمل بسرعة وحزم بحيث تجعله ينصرف أساسا لأداء مهامه وواجباتها على أحسن وجه في إطار ما تفرضه عليه الأحكام القانونية السارية المفعول وأخلاقيات المهنة.<sup>1</sup>

فأعوان الدولة في نظام الوظيفة العمومية الجزائرية ينقسمون إلى ثلاث فئات: المؤقتون

vacataires والمتعاقدون contractual الدائمون permanents .

والذي يعنينا بهذا الصدد هي الفئة الثالثة إضافة إلى أنها من الفئة العليا، والتي سنتناولها بالدراسة من حيث المبادئ العامة التي تخضع لها عند التوظيف والشروط الواجب توافرها للوظيفة العمومية العليا، وما يترتب عن ذلك من حقوق وواجبات وضمانات ممنوحة لها عبر مسارها المهني.

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 181.

المبحث الأول: التعيين كأساس بدء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة

أن الدستور والتنظيم هم العاملان الأساسيان لنشأة الموظف العالي ، ابتداء بالتعيين أو تنتهي بالعزل

ونظرا لأهمية الدور المنوط بالموظف العالي، ومركزه الحساس فقد تأكد الاختصاص الأصلي وغير القابل للتفويض لرئيس الجمهورية.

وزيادة على التعيين في الوظائف المناسبة لرتبة الموظفين ، تنشأ مناصب نوعية للتأطير تحدد شروط التعيين فيها عن طريق التنظيم المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 90-226، كما يمكن أن تنشأ وظائف عليا للدولة **FONCTIONS SUPIREURE** في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، تتمثل في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور و إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، ويعود التعيين فيها للسلطة التقديرية للسلطة المؤهلة.<sup>1</sup>

والتعيين في المناصب العليا النوعية و الوظائف العليا للدولة لا يخول لغير الموظفين صفة الموظف أو الحق في التعيين بهذه الصفة، وذلك تكريسا لمبدأ الفصل بين الرتبة والوظيفة.<sup>2</sup>

المطلب الأول: الشروط الأساسية للتعيين

التعيين هو ذلك العمل الشكلي الذي يحدد المركز القانوني للموظف العام، و تقوم بهذا العمل سلطة إدارية مختصة وفقا للقواعد المتعلقة بالتعيين في وظيفة ما، بعد توافر الشروط القانونية.<sup>3</sup>

إن كل موظف عام له الحق في البلوغ إلى مراتب عليا لكن هذا لا يتأتى بضرورة توفر شروط عامة وأخرى خاصة بالوظائف العليا في الدولة.

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 210.

<sup>2</sup> - سعيد مقدم، نفس المرجع ، ص 211.

<sup>3</sup> - المادة 3/75، من الأمر 03-06، المرجع نفسه، ص 8.

الفرع الأول: الشروط العامة للتعين

و بالرجوع للمادة 75 من القانون 06-03، أحصى المشرع الشروط المطلوبة للاتحاق  
بالوظيفة العمومية، والتي تتمثل في:<sup>1</sup>

أولاً: أن يكون المرشح حامل للجنسية الجزائرية :

ولم يشترط أن تكون الجنسية أصلية أو مكتسبة فقط يكفي أن يثبت الجنسية الجزائرية كما  
تحتفظ كل دولة كقاعدة عامة، بوظائفها للمواطنين وحدهم دون غيرهم من الأجانب، وهذا من أجل  
تأمين سلامة وأمن البلاد، لكن بعض الدول تطبق مبدأ المساواة في الدخول إلى الوظيفة العامة  
على المواطنين وعلى الأجانب كالولايات المتحدة الأمريكية تسعى للتعاون مع المختصين والتقنيين  
الأجانب.<sup>2</sup>

لكن المشرع الجزائري حصر التوظيف في الوظائف العامة للمواطنين وحدهم دون الأجانب  
الذي لا يحق لهم ذلك وهذا شيء طبيعي إذ لا يجوز للأجنبي أن يشترك في حكم البلاد، الأمر  
الذي يجب أن يقتصر على المواطنين المتأصلين في أرض الوطن وهذا الشرط ضروري حتى  
يتمكن الموظف العام من المساهمة في الحياة السياسية على نمو صحيح يتماشى والصالح العام.<sup>3</sup>  
وتوجد بعض الاستثناءات المنبثقة من معاهدات وبرتوكولات تطبق بموجب قوانين داخلية  
تتعلق بتوظيف الأجانب في بعض المناصب الخاصة بالتعليم والصحة.<sup>4</sup>

ثانياً: السيرة الحسنة والتمتع بالحقوق المدنية

أن هذا الشرط ضروري جدا لان السلوك والسيرة الحسنة مقترنة بالحالة المدنية للموظف  
العالي ، فلا يجب أن يكون الموظف متبوع قضائيا ولكم مزيد من التوضيح :

<sup>1</sup> - المادة 2/75، من الأ 06-03، المرجع السابق، ص 8.

<sup>2</sup> - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 218.

<sup>3</sup> - المادة 06، من المرسوم 05-01، المتعلق بقانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية  
الشعبية، الصادرة في 27 فيفري 2005.

<sup>4</sup> - المادة الثانية، من المرسوم 69-148، المتضمن تحديد شروط توظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة والجماعات  
المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 10 أكتوبر 1969،  
ص 1348.



### 1- الحقوق المدنية:

وهي تلك الحقوق المقترنة بالشخص الطبيعي كحق الانتخاب وحق الترشح وحق تولي الوظائف العامة، كما أن التمتع بها هو حالة طبيعية يتمتع بها كل مواطن ما لم يكن صدر في حقه حكم قضائي يقضي بحرمانه منها وقد نص قانون العقوبات على الحالات التي يفقد بسببها بعض الأشخاص التمتع بالحقوق المدنية والسياسية<sup>1</sup> ، غالبا نجدها في الأحكام القضائية والعقوبات التكميلية .

### 2- السيرة الحسنة:

ويقصد بها أن لا يكون قد صدر حكم على المرشح يقضي بعقوبة جنائية مخلة بالشرف أو الأمانة، وبالنسبة للمترشحين الذين ارتكبوا جنح أو مخالفات يجوز توظيفهم لكن لا تمنح لهم وظائف عليا أو مسؤوليات في الدولة، ولإثبات حسن السيرة على المترشح تقديم صحيفة السوابق العدلية رقم 03 يتحصل عليها من المحكمة كما تطلب الإدارة من المحكمة صحيفة رقم 02 وهي سرية للغاية تمنح فقد للإدارة وحدها دون المترشح وتسجل فيها كل المخالفات والجنح المرتكبة من قبل الشخص المعني، في حالة تنفيذ لعقوبة ما ، يجب أن يستخرج شهادة رد الاعتبار

وتثبت السيرة الحسنة عن طريق محاضر تحررها الجهة الأمنية المختصة إقليميا للمترشح وقد عرف القضاء المصري حسن سيرة بأنها " ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة وغير حميد، تناقلها الألسن وتستقر في الأذهان على أنها صحيحة وإن لم يكن ردها إلى أصل ثابت ومعلوم".<sup>2</sup>

والواقع أن مفهوم السيرة والأخلاق من المسائل النسبية التي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وما يعد من قبيل حسن السلوك في مجتمع أو في دولة يعتبر

<sup>1</sup> عبد الهادي بلفتي، المركز القانوني للوالي في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2011، ص 23.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 24.

سلوك في مجتمع أو دولة أخرى، فالمشرع لم يحدد الحالات التي تعد سوء السمعة وترك ذلك الأمر للقواعد العامة والعدالة الاجتماعية وقواعد النظام العام والآداب العامة والعرف على وجه الخصوص.<sup>1</sup>

ثالثا: شرط السن والتمتع بالياقة البدنية :

### 1- السن

أن أغلب القطاعات العمومية ذات الطابع الإداري يعتمد على عنصر التشبيب نصت المادة 78 من الأمر رقم (06-03) في الفقرة الخامسة على أنه لا بد من توفر شرط السن والقدرة البدنية والذهنية والمؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها دون أن تحدد الحد الأقصى لهذا الحد تركه الأمر للقوانين الأساسية لكل سلك مكثفية بتحديد السن الأدنى وهو 18 سنة.<sup>2</sup>

والحد الأدنى هو عبارة عن معيار لتحديد نضج المرشح واستعداده للقيام بالعمل وتمتعه بالأهلية أما الحد الأقصى فهو السن الذي يصبح فيه المرشح في نظر القانون عاجز عن القيام بعمله بالشكل المطلوب.

ويمكن القول أن هذا الشرط موضوعي ولا يمكن الاعتماد عليه كمعيار في تحديد السن الواجب توافرها في المناصب العليا، إن سن العطاء بالنسبة للإطارات العليا يكون في أوجه عند سن الكهولة بعدما يكونوا قد خبروا الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية وتعلموا أبعديات العمل الإداري .

<sup>1</sup> - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1985، ص 78

<sup>2</sup> - المادة 78، من الأمر 06-03، المرجع السابق

## 2- اللياقة البدنية الجيدة :

ويقصد بها أن يتمتع المترشح بعقل سليم وصحة جيدة وأن يكون خاليا من الأمراض المعدية، ولإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادة طبية، وسمح القانون لبعض الأسلاك بتنظيم الفحص الطبي عن الاقتضاء.<sup>1</sup>

وهذا الشرط بدوره موضوعي حتى تتمكن الإدارة بمقتضاه من التأكد أن المرشح بإمكانه القيام بأعباء الوظيفة العامة وحتى لا تتعطل المصالح العامة، وللتأكد من جهة أخرى من عدم انتشار العدوى بسبب اتصال المرشح بغيره من الموظفين العاميين والمواطنين بحكم وظيفته، كما يفيد أيضا في تجنب تكرار العطل المرضية سواء كانت قصيرة المدى أو طويلة المدى مادام ليس له صفة الموظف العام، لأن هذا الأخير وحده الذي له الحق في العطل المرضية الطويلة المدى، ومن ثم لا يجوز على الإطلاق توظيفه إذا كان في حالة مرض.

## رابعا: إثبات إزاء الخدمة الوطنية

بحكم إجبارية الخدمة الوطنية لكل مواطن جزائري الذكور دون الإناث الا الذين رخصهم القانون عن عدم تأديته .

تشترط القوانين الخاصة بالتوظيف على المرشح للوظيفة العامة أن يبين مركزه من الخدمة الوطنية، وذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو عدم أدائها أو إعفائه منها أو أنه موضوع تحت الطلب للخدمة، والغرض من هذا الشرط هو ضمان أداء الخدمة الوطنية وعدم التهرب منها لأنها واجب على كل مواطن.<sup>2</sup>

وقبل صدور القانون العام للعامل لم يكن القانون السابق ينص على تبيان مركزه المترشح إزاء الخدمة الوطنية، ويستفاد بمفهوم المخالفة أن كان يجوز توظيف الأشخاص الذين لم تكن وضعيتهم واضحة إزاء الخدمة الوطنية، لكنه اشترط عدم ترسيم المترشح إلا بعد تبيان مركزه إزاء

<sup>1</sup> - المادة 76 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق

<sup>2</sup> - المادة 75 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق

الخدمة الوطنية، فبالنسبة للأشخاص الذين عينوا في وظيفة عامة ثم توقفوا من أجل أداء الخدمة الوطنية، فهذه الفترة محتسبة في أقدميته ويستفيد منها العامل المتربص بدرجة واحدة أعلى من الدرجة التي كان فيها قبل الذهاب، مع احتفاظه بأقدميته قدرها ستة أشهر ليوم تاريخ الترسيم.

### الفرع الثاني: الشروط الخاصة للتعين في وظيفة عليا في الدولة

بما أن التعيين مقترن بشروط عامة ، لا بد أن نتطرق إلى الشروط الخاصة التي تمكن الموظف الارتقاء الى صفة الموظف العالي .

أطلق على هذه الشروط اسم الشروط الخاصة لأنها مطلوبة بالنسبة لكل موظف عام يريد التعين في وظيفة عليا في الدولة، وهذه الشروط تعد أيضا موضوعية نظرا لطبيعة المنصب الذي سيتولاه الموظف المرشح، وهذه الشروط هي: الكفاءة والنزاهة والالتزام وشرط مستوى معين من التعليم.

فمن المعمول به في القانون الإداري أن السلطة التنفيذية هي التي تباشر سلطاتها في التعين ووضع قواعد وشروط يجب مراعاتها أثناء القيام بوظيفة التعيين ولا يجوز الاعتراض على ما تضعه السلطات التنفيذية في هذا الصدد ما دام أنها لا تخرج من حكم القانون وتزاعي في ما تضعه متطلبات المصلحة العامة.<sup>1</sup>

لهذا وضع المشرع الجزائري مجموعة من الشروط الخاصة لتولي المناصب العليا وهي: الكفاءة والنزاهة وأن يكون ذو تكوين عالي أو مستوى تأهيل مساوي له.

### أولا: النزاهة والكفاءة والالتزام

تعتبر هذه المطالب من البديهيات في إطار الوظيفة العامة وتبرز أهميتها أكثر بالنسبة للوظيفة العليا، وأنا شخصيا يمكن أن احصرها في مصطلح واحد وهو الاحترافية .

<sup>1</sup> - المادة 25 من الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، ص 549

<sup>2</sup> - الاحترافية هو مصطلح حديث يقترن بالنزاهة والمصادقية والجدية في أي مهام يسند ويؤدى بكفاءة عالية دون رقابة

## 1- النزاهة

يعرفها قاموس " لاروس " بأنها " الإخلاص والهدف والأمانة".<sup>1</sup> من الناحية القانونية لا نجد لها أي تعريف كما لم يعرفها المشرع الجزائري ولا الفرنسي أما من الزاوية التاريخية اعتبرت النزاهة في بادئ الأمر قاعدة أدبية ثم أصبحت النصوص القانونية تؤمد عليها كشرط خاص.

وما دام يعبر عن النزاهة بالإخلاص والصدق والأمانة من المنطقي أن يتحلى الموظف العام العالي بهذه الصفات الشخصية الحميدة والإخلاص الأدبي المطلوب من الإطارات.<sup>2</sup> وهناك أساس منطقي للنزاهة وهو ضرورة استقلال المرفق العام من جهة وأن يكون للموظف العام السياسي حياديا من جهة أخرى، فالقانون يفرض عليه عدم المحاباة للتأكيد على المساواة بين المواطنين وذلك لتحقيق عدم التعارض بين مصلحة الموظف السامي وقيامه على أداء واجبه على أحسن وجه.

ويتمثل عدم النزاهة في اختلاف أموال الدولة والرشوة والنقود باستغلال المنصب والمحاباة، هذه الأفعال يعاقب عليها القانون الجزائري.<sup>3</sup> كما يعاقب عليها القانون الإداري في حالة قيام مسؤولية إدارية ورقابة سياسية من طرف الأحزاب، ومعيار النزاهة نسبي لا يمكن الاعتماد عليه وخاصة قبل التعيين إذ كيف أن نعرف أن موظفا عاما ما أنزه من الآخر فمن الأحسن أن هذا الشرط ( النزاهة ) يضعه المشرع بعد التعيين.

## 2- الالتزام

رغم أن القانون ينص على شرط الالتزام إلا أنه لم يعط له تعريف وكذلك القانون الفرنسي والمصري، فيتضح من ذلك أن الالتزام يعني الوعد من المترشح لوظيفة عليا ما، أن يكون تحت تصرف السلطة السياسية لمدة غير محدودة، وفي المقابل تمنح له بعض الامتيازات، و الالتزام ذو

<sup>1</sup> – Dictionnaire petit la rousse, op cit, p 557.

<sup>2</sup> – عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 77.

<sup>3</sup> – المادة 14، من الأمر رقم 90-226، الصادرة في 25 يوليو، المتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، ص 6

شقين، الأول مهني يتمثل في عدم التغيب عن العمل والقيام به بصفة مرضية، والثاني سياسي يتمثل في الدفاع عن مصالح النظام السياسي القائم وذلك بتبني الإيديولوجية التي تدير عليها الدولة.<sup>1</sup>

وهذا الشرط كسابقه فرض عليه المشرع رقابة قبل التعيين بالنسبة لأي موظف عام وبعد التعيين بالنسبة لأي وظيفة عليا، ويتكون الرقابة من الهيئة العليا التي لها صلاحية التعيين.

### 3- الكفاءة

يعرف قاموس La Rousse " الكفاءة بالمعنى الاصطلاحي بأنها " تلك المعارف المعمقة في ميدان معين، كما هي تلك المواصفات والقدرة على القيام بعمل ما" على أنه لم يرد أي تعريف قانوني للكفاءة وجعل الحكم على الكفاءة قبل التعيين بإجراء امتحان إثبات الكفاءة وبعده بإجراء تدريب وتكوين الموظف بشكل دائم.<sup>2</sup>

ويتضح أنه لا يمكن تكييف أي موظف عام بأنه تتوفر فيه الكفاءة إلا بعد فترة معينة من الأقدمية والخبرة في العمل، ومن ثم يمكن تقييمه من حيث القدرة والكفاءة. وفي رأينا لا توجد كفاءة إلا بوجود الأقدمية والذي هو الشرط المطلوب والمنصوص عليه قانونا لممارسة أي وظيفة عليا في الدولة.

وهذا الشرط كسابقه فرض عليه المشرع رقابه قبل التعيين بالنسبة لأي موظف عام وبعد التعيين بالنسبة لأي وظيفة عليا. وتكون الرقابة من الهيئة العليا التي لها صلاحية التعيين.

ويتضح أنه لا يمكن تكييف أي موظف عام بأنه تتوفر فيه الكفاءة إلا بعد فترة معينة من الأقدمية والخبرة والعمل، ومن ثم يمكن تقييمه من حيث القدرة والكفاءة.

وفي رأينا لا توجد كفاءة إلى بوجود الأقدمية والذي هو الشرط المطلوب والمنصوص عليه قانونا لممارسة أي وظيفة عليا في الدولة.

### ثانيا: الأقدمية في الوظيفة العامة

<sup>1</sup> - عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 79

<sup>2</sup> - المادة 80 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق، ص 9

ينص القانون على أنه لا يمكن تعيين أي موظف في منصب عالي إلا إذا مارس وظيفة لمدة خمس (05) سنوات على الأقل في المؤسسات والإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية على أن يحدد بمرسوم عند الحاجة الشروط النوعية لبعض الوظائف العليا.<sup>1</sup> وعملية الاختبار تعني استكشاف العناصر التي تتوافر فيها الكفاءات التقنية والخبرة الطويلة لتنظيم وتسيير الشؤون العامة فمعيار الكفاءة حيادي لأن القانون ينظم الانتقال التعليمي فيختار من تتوفر فيهم الفاعلية ولديه تحكما في التقنيات والمعارف العلمية من خلال المقروئية المنتقاة، فالكفاءة بمعنى آخر هي نتيجة طبيعية لامتلاك رأس مال ثقافي.

ولتجنب أي تحايل من الرئيس الإداري على الموظف المرؤوس هناك تحقيقات أخرى تجري من طرف السلطات المختصة لمعرفة مدى قدرة وصلاحيات الموظف للقيام بوظائف عليا. كما تدل الأقدمية المشروطة على أن الموظف العام قد قدم خدمات لصالح الدولة والمجتمع ككل وخضع لنظام قانوني تنظيمي وبالتالي يفضل المصالح الجماعية على مصالحه الشخصية. وما يعاب على هذا العنصر خلوه من المرجعية في الانحدار السلوكي<sup>2</sup>.

### ثالثا: التكوين العالي أو مستوى تأهيل يعادل ذلك

إذا كانت المشكلة تكمن في معرفة الصفات والمؤهلات التي ينبغي أن تتوفر في صنف معين من الموظفين، تعني مجموعة المعارف النظرية والعلمية التي يملكها المرشح لوظيفة عليا فإنه لا بد أن يصحبها شرطان أساسيان إما شرط التكوين العالي أو مستوى يؤهل الموظف العام لتقلد هذا المنصب.

<sup>1</sup> - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، السالف الذكر، ص 1026.

<sup>2</sup> - الانحدار السلوكي هو استقدام موظف عالي غير منحدر من نفس السلك مثل مدير النشاط الاجتماعي يستقدم من الصحة

## 1- التكوين العالي

يشترط في الموظف العام المرشح لوظيفة أو منصب عليا أن يمتلك تكويننا عاليا، ويقصد بالتكوين العالي الشهادة التي تساوي شهادة الليسانس أو أعلى منها، غير أن المشرع الجزائري لم يذكر نوع التكوين العالي ما إذا كان علميا أو تقنيا.

ويفترض في التكوين العالي أن يكون على مستوى عام من المعارف لأن التكوين الجامعي هو المؤهل الوحيد، وعادة شرط التكوين المطلوب عندما تريد السلطة القيادية ترشيح موظفين عالين ذوي اختصاصات معينة، غير أنه في التكوين الجامعي يكون التعليم أكثر شمولية والمأم بالقانون الإداري.

ولهذا لم يركز المشرع على هذا الشرط وحده بل وفق بينه وبين المستوى التأهيلي المناسب للتكوين العالي،<sup>1</sup> يشترط التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو لذلك.

## 2- مستوى من التأهيل مساوي للمنصب المراد شغله

لا يقصد المشرع توافر التكوين العالي أو مستوى يعادل مستوى التكوين العالي إنما يقصد الخبرة دون اشتراط مستوى معادل للتكوين العالي، أي اختيار الموظفين العاميين للتعين في المناصب العليا من بين الذين ينتمون إلى سلك أدنى من السلك المناسب للشهادات العليا. وتعد بمثابة الترقية التي تبين لنا ديمقراطية الإدارة وذلك بالسماح لبعض الموظفين العاميين المكونين في عين المكان أن يصلوا إلى وظائف عليا دون أن يتلقوا تكويننا عاليا، ومن الناحية التاريخية تعني الخبرة المهنية التجارب من الناحية العلمية الكفاءة المحصلة في الاختصاص.<sup>2</sup>

وهذا المستوى المطلوب لممارسة وظيفة عليا يعطي أيضا في الوظيفة العامة الإحساس بالمساواة والتفوق على الآخرين بمكافأة الجيدين.

<sup>1</sup> - المادة 2/21 من المرسوم رقم 90-226، ص 1026

<sup>2</sup> - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 218



وقد وضع المشرع هذه الشروط العامة والخاصة لتوليه الوظائف العليا من أجل تكريس مبدأ ديمقراطية الإدارة ومبدأ المساواة في تولي المناصب الإدارية ودون تمييز بين النساء والرجال لأن التوظيف هو إسناد الوظائف العامة إلى من يستحقها من أعيان جهاز الموظفين العامين. ومن جهة أخرى، يؤدي اختيار هؤلاء الموظفين العامين إلى خلق رابطة بين الموظف العالي والموظف العام العادي وبين أفراد المجتمع الموجود في خدمته، وتجنب من جهة أخرى رغبة الموظفين السامين من إيداعهم فلسفتهم الخاصة، وحين تتوفر كل الشروط القانونية في الترشيح لوظيفة عليا تقوم السلطة الإدارية المختصة بعملية التعيين.

### المطلب الثاني: آليات التعيين في منصب موظف عالي

يجوز للسلطة الإدارية المختصة أن تختار الموظف العام الأصلح والملائم للوظيفة العليا في الدولة، لكن بعد تعيينه من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين وعادة ما تكون الجهة العليا التابعة للوظيفة عامة أو الموظف الأعلى في الدولة (رئيس الجمهورية) بعد مضي خمس (05) سنوات من الخبرة على الأقل في نفس المهنة المنوط به.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: إصدار قرار التعيين

يتعين المترشح للوظيفة العليا بموجب قرار وزاري بصفة مؤقتة فانتظار تعيينه الرسمي الذي يكون بإصدار مرسوم من طرف رئيس الجمهورية، رغم الصفة المؤقتة يخضع هذا القرار للإجراءات القانونية أي لتأشيرة الرقابة العمومية لتأكد من الشرعية، ثم الرقابة المالية للتأكد من وجود منصب مالي، ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ولمضائه من السلطة المختصة ويرجع السبب في ذلك إلى إعادة تنظيم هيكله أغلب الإدارات العامة. غير أنه يشترط على السلطة الإدارية المختصة اقتراح موظف سام رسميا خلال فترة ستة أشهر ابتداء من تاريخ شغور هذا المنصب.

<sup>1</sup> - المادة 3/21 من المرسوم رقم 90-226، ص 1026.

ولا يجوز لذلك الموظف الذي يمارس الوظيفة العليا بصفة مؤقتة أن يتجاوز ممارستها مدة تفوق سنة كاملة، حيث يقترح الوزير الموظف الملائم للوظيفة العليا بصفة دائمة ويتم التعيين بموجب مرسوم، كما يجوز التعيين الرسمي لهذا الموظف الذي يشغل الوظيفة العليا بصفة مؤقتة.<sup>1</sup> وتعتبر فترة سنة كافية لإعطاء الفرصة للوزير المختص بتقييم هذا الشخص من حيث الكفاءة والنزاهة والالتزام، كما تتاح الفرصة الكافية للسلطات المختصة بالقيام بالتحريات عن هذا الموظف مما يجعلها تقرر إما تعيينه أو إنهاء مهامه.

ونستنتج بأن هذا الشخص يظل خاضعا لقانونه الأصلي، وفي رأينا أن هذا معقول لأن الموظف يكون خلال هذه الفترة موضوعا تحت التجربة، مع العلم أن القرار الوزاري يرتب بعض الآثار تتمثل في المرتب الشهري المعادل للمنصب الذي يشغله هذا الموظف، إلا إذا كان المرتب الذي يتقاضاه في منصبه الأصلي أعلى من ذلك ففي هذه الحالة يضل يتقاضاه إلى غاية وصوله عن طريق الترقية.

ويجوز تعيين هذا العامل في وظيفة عليا في الدولة بصفة مؤقتة دون توفر الشروط القانونية للتعيين الرسمي كأن يكون غير حامل للشهادة العليا أو لم تكن لديه أقدمية خمس سنوات، ويعتبر هذا الاستثناء لضرورة استمرارية تسير المرفق العام، ويعتبر هذا التعيين المؤقت لوظيفة عليا شرعيا رغم عدم خضوعه للشروط الموضوعية الخاصة بالتعيين الرسمي.

### الفرع الثاني: مرسوم التعيين

إن التعيين بمرسوم رئاسي هو المرحلة الثانية وبحول لصاحبه صفة الموظف السامي ومن ثم يخضع للالتزامات المهنية المتصلة بوظيفته وسلطة التعيين في الوظائف العليا المدنية والعسكرية يحولها الدستور لرئيس الجمهورية، بموجب المادة 78 و 79 من دستور 1996،<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2010، ص 160

<sup>2</sup> - المادتان 78 و 79 من المرسوم رقم 96-438، الصادر في 28 نوفمبر 1996، الذي يتعلق بإصدار تعديل الدستور والمصادقة عليه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76، ص 27

وأكدت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-239 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.<sup>1</sup>

ولأن رئيس الجمهورية يتدخل بصفة دائمة في مجال تسيير السياسة الوطنية، فهو من يختار الأعوان الذين يراهم أهلا للأمانة ويملكون القوة اللازمة لتولي المناصب وتتوفر فيهم شروط القيادة و الإدارة، ويترتب على التعيين بمرسوم رئاسي آثار قانونية من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ثم يتم اجراء التنصيب وفقا للأعراف الإدارية، وخلافا للمشرع الجزائري يخول المشرع الفرنسي سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية لرئيس الجمهورية وكذلك الوزير الأول.

### المطلب الثالث: التزامات وحقوق الموظف العالي

كان رجالات الفكر السياسي ودعاة الاصلاح الاجتماعي منذ الاستقلال، يعتبرون إصلاح أداة الحكم وإصلاح أوضاع الإدارة العامة في مقدمة عوامل النهضة بالمجتمع كله وقد نظروا إلى تداول الأحزاب والقوى السياسية للحكم بوصفه عامل اضطراب، وعدم استقرار لجهاز الإدارة العامة، لاختلاف السياسات وتعارضها. لأن كل حزب يصل إلى الحكم يميل إلى إفادة أنصاره في الوظائف العامة، مما أشاع ما عرف باسم " المحسوبية والاستثناءات" في توليه الوظائف والترقي فيها وكاد أن يستقر عن مطالب الإصلاح في الفكر الاجتماعي السائد منذ ذلك الوقت، موضوع إقرار ضمانات للموظفين العالين يؤمن استقرار الجهاز الإداري وانصرافه عن الاضرابات والصراعات الجزئية إلى وضع السياسات الاجتماعية اللازمة للنهوض وتنفيذها على المدى الطويل.

لذلك نلاحظ أن النظرة للموظف العالي تغيرت بعض الشيء وكذلك بعد صدور دستور 1989 والتوجه إلى التعددية الحزبية، فلم يعد الموظف العالي كما في السابق.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 01 من المرسوم الرئاسي 99-239، مؤرخ في 31 أكتوبر 1999، الذي يتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76، ص 3.

<sup>2</sup> - بلفتحى عبد الهادي، المرجع السابق، ص 51.

وأكد القانون على أن الموظف العام العالي له حقوق وعليه التزامات هذا بالإضافة إلى الحقوق والالتزامات المقررة في القانون النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية. والذي يهنا هناك تلك الالتزامات والحقوق المنصوص عليها في القانون الخاص والمتعلق بالموظف العام العالي أي الموظفون الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

### الفرع الأول: الالتزامات المرتبطة بممارسة الوظيفة

إن شغل الوظائف العليا هي تكليف وليس تشريف ومن اجل أن تكون الخدمة مستمرة لتحقيق أهداف النظام المعمول به وتطبيق القوانين واللوائح على أحسن وجه فرضت على الموظف العالي بعض الالتزامات الوظيفية و الأدبية مقابل الحقوق والضمانات المقررة له. ولقد اختلف الفقهاء في تقسيم الالتزامات للموظف العالي بينما قسمها البعض من الفقهاء إلى قسمين الالتزامات مصلحية أو مرفقيه والالتزامات غير مصلحية أما الفقيه<sup>1</sup> Pique mal فقد قسمها في كتابه المعنون بالالتزامات و الواجبات للموظف العام إلى قسمين الأول يتعلق بالالتزامات والواجبات الإدارية لأنها مرتبطة بوجود الإدارة كمجموعة اجتماعية وكنشاط مرفقي دائم ومستمر، والثاني متعلق بالالتزامات والواجبات المتعلقة بالضمير المهني و هي لصيقة بالإدارة ومقررة كفلسفة للنشاط اليومي، بالتالي فهي مرنة ومتغيرة في محتواها، غير أن معظم التشريعات ومن التشريع الجزائري قد رتب الالتزامات ترتيبا منهجيا.

وعليه سوف نقسم هذا الفرع إلى فرعين الأول خاص بالالتزامات والواجبات الإدارية و المهنية والأدبية ونخصص الفرع الثاني للالتزامات والواجبات المتعلقة في حياة الموظف العام السامي الخاصة

### أولاً: الالتزامات المهنية والأدبية

هذا الالتزام متعلق بالمهنة والضمير المهني للموظف العالي نظرا للمهمة الموكلة إليه.

<sup>1</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص ص 90- 91 .

والمشرع الجزائري لم يعرف الالتزامات شأنه شأن المشرع الفرنسي، غير انه عرف الالتزام بأثارها وأطلق عليها تسمية (الأخطاء والإخلال بالواجب)

### 1- أداء المهام بإخلاص

إخلاص في ممارسة المهام من تبعات أي وظيفة عامة في الدولة ويزيد هذا الواجب وينقص بحسب المسؤوليات فإذا نظرنا إلى مسؤوليات الموظف العالي وجب عليه. أن يكون في منتهى الإخلاص أثناء تأديته لمهامه بما أنه يعمل لحساب الدولة وملزم بالسهر على مصالحها والإخلاص عدة صور منها على الخصوص الإخلاص للدولة. وهذا ما ذهب إليه المادة 3 من المرسوم رقم 90-266، حيث نصت على لأن الموظف العالي ملزم لأن يكون حريصا على المصالح العليا للأمة، أن يدعمها ويرعاها قصد المحافظة عليها.

ونلاحظ أن المرسوم استعمل مصطلح الدولة في كل مواده ولم يستعمل مصطلح الأمة ماعدا في هذه الفقرة وذلك لغرض إعطاء بعد أشمل ومعنى أوسع للوظائف العليا في الدولة فللوظيفة العليا بعد وطني لغوي وديني وأخلاقي لأن الموظف العالي الذي يكون له انتماء حقيقي للأمة يجد نفسه حريصا على مصالحها العليا.<sup>1</sup>

كما نصت نفس المادة على وجوب تحلي الموظف العالي بضمير مهني فعال، وضرورة التمتع بالضمير المهني يشترك فيه جميع الموظفين في الدولة وهو يزيد بحسب حجم المسؤوليات والسلطات الملقاة على عاتق كل موظف.

ومن روادع الضمير المهني في الوظائف العليا:

أ- عدم استغلال المنصب إذ يحظر على الموظف العالي إساءة استعمال السلطة الوظيفية واستغلال النفوذ.

<sup>1</sup> - المادة 3 من المرسوم رقم ، 90-226، ص 1024

- ب- عدم استعمال سلطة وظيفته ونفوذها لمصلحه الخاصة وهذا يتعارض مع الوظيفة العامة ككل فكيف إذا كانت الوظيفة العليا هي المعنية، لأنه يتحول من خدمة مصالح المواطنين العامة إلى خدمة مصلحة الموظف العالي وحاشيته وتبذير المال العام
- ت- الحياد. وذلك بتحقيق المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم على اساس اللون أو الجنس أو الانتماء السياسي والجهوي.
- ث- الموضوعية وذلك بحكم المصالح العامة قبل الخاصة وخدمة المواطنين حسب احتياجاتهم دون إعطاء أي اعتبار للنزعة العاطفية.
- كما أن الموظف العالي ملزم في هذا الإطار بصيانة الممتلكات الموضوعية تحت مسؤوليته ويحافظ عليها ويسعى لرفع قيمتها ويبدو هذا الالزام من باب حماية المال العام وترشيد النفقات العامة وحصر الوسائل والإمكانات الإدارية في خدمة الوظيفة العامة.

## 2- الخضوع للسلطة السلمية

يجب على الموظف العالي أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات بالنسبة للسلطة السلمية فهو يعين من قبل رئيس الجمهورية ويخضع لوزيره المباشر والخضوع للسلطة السلمية يقابلها عند الموظف العام العادي وجوب طاعة أوامر الرئيس التي تثار فيها نقاش كبير في الفقه الإداري فمن الفقهاء من قال وجوب الطاعة العمياء لأوامر الرئيس الإداري فيما عارض البعض هذا الرأي قائلين بوجوب تنفيذ المرؤوس بمبدأ الشرعية، أي أن للمرؤوس الحرية في الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي يراها مخالفة للقانون الخضوع للسلطة السلمية من الواجبات المفروضة على الموظف العام العالي.

تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-226 أنه<sup>1</sup> (يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه) فالوظيفة التي يشغلها تتميز بالديمومة فإذا طلب منه أمر لا يمكنه التحجج بأنه في وقت فراغه أو عطلة نهاية الأسبوع

<sup>1</sup> - المادة 10 من المرسوم رقم ، 90-226، المرجع السابق.

كما أن المادة الثانية من المرسوم 90 / 226 تنص على وجوب سهر الموظف السامي على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل وتنفيذها وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي إليها.<sup>1</sup>

طبيعة الخضوع للسلطة العامة أثناء تأدية الوظيفة المنيطة بها يمكن تفسيرها من خلال النظام المتبع في التعيين والشروط المفروضة في الترشيح لوظيفة عليا.

### الفرع الثاني: الواجبات التي تتبع خارج الوظيفة العليا

ويدخل ضمن هذه الواجبات سلسلة الواجبات المتعلقة بالوظيفة (أولاً)، وكذلك الواجبات التي تمد من حرياته (ثانياً).

#### أولاً: الواجبات المرتبطة بالوظيفة

تتمثل هذه الواجبات في ما يلي:

#### 1- عدم الجمع الوظيفي

وهو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم 90 / 226 ويستثنى منه الأعمال الفنية، العلمية، والأدبية شرط أن لا يذكر اسم المنصب الذي يشغله حتى لا يكون سبباً في شهرة هذه الأعمال ويقصد أيضاً عدم ازدواجية الوظيفة .

العلمية والأدبية ويسمح له كذلك القيام بمهام التعليم والتكوين أو البحث وذلك بترخيص من السلطة التي تتحكم في مساره المهني.<sup>2</sup>

#### 2- المحافظة على كرامة الوظيفة

لهذا يجب على الموظف العالي التحلي بسلوك يناسب أهمية المهام المنوطة به، ولو كان خارج وظيفته، وحتى انقضاء مهامه ولو بالطريق التأديبي، فعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهام المسندة إليه.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 02 من المرسوم رقم ، 90- 226، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - المادة 19 من المرسوم رقم 90- 226، المرجع السابق، ص 1025.

<sup>3</sup> - المادة 16 من المرسوم رقم 90- 226، المرجع السابق، ص 1025.

ثانيا: الواجبات التي تحد من حرياته والمتعلقة بحياته الخاصة

إذا كانت الالتزامات مشددة في الحياة المهنية للموظف السامي هناك أيضا التزامات وواجبات في حياته الخاصة لأكثر تشديدا حيث تقييد حريته في الزواج والمسكن أو الإقامة و في تصرفاته.

### 1- تقييد قانون الوظائف العليا لحرية الزواج

تعتبر حرية الزواج من الحريات التي نصت عليها القوانين، ولكن تستلزم بعض الوظائف العامة بسبب طبيعتها وظروفها تقييد لهذه الحرية ويتدخل المشرع لتنظيمها وهذه القيود على صورتين:

أ- اشتراط اخطار سلطته الرئاسية كتابيا بعقد الزواج قبل ثلاث أشهر على الأقل من إقامة حفل هذا الزواج.<sup>1</sup>

ب- اشتراط رخصة مكتوبة تسلم من السلطة الرئاسية.

ويعتبر هذا المطلب مقبولا عند عدم الرد بعد انقضاء المدة المحددة، يبرر هذه القيود ما يتمتع به صاحب الوظيفة العليا باعتبارها تكليفا وليست تشريفا، وكل ما يدفع ذلك للحفاظ على أسرار الدولة، ونلاحظ أن هذا القيد وضع حفاظا على أسرار الدولة التي قد يطلع عليها الموظف العالي، بحكم الوظيفة التي يشغلها، كأن يتزوج مثلا مدير الإدارة العامة المركزية بامرأة من جنسية دولة معادية للجزائر، كأن تكون هذه الزوجة من المخابرات السرية، فبحكم العلاقة الزوجية قد تطلع على بعض أسرار الدولة من الموظف العالي.

### 2- تقييد قانون الوظائف العليا لحرية المسكن

بالإضافة إلى القيد لحرية الزواج يضاف هناك قيد على حرية المسكن، والحقيقة أن الإقامة من الحريات العامة المعترف بها قانونا، وتحديد لها لا يكون إلا بنص قانوني وفي الأحوال

<sup>1</sup> - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المرجع السابق، ص 1025.



الاستثنائية، ونظرا لإلزامية استمرار المرفق العام يستلزم على الموظف العالي أن يكون مستعدا للعمل في أي وقت ولو بعد أوقات العمل الرسمية، ولهذا قيد نظام الوظيفة العليا هذه الحرية. وقد يكون القيد قاصرا على مجرد التزام الموظف العالي بالإقامة في دائرة مقر وظيفته وقد يكون أشد من ذلك حيث يلزم عليه بالإقامة في مسكن معين، واشترط المشرع الجزائري طلب ترخيص من السلطة الرئاسية حول أي تنقل خارج دائرة إقامة الموظف العالي.<sup>1</sup>

وقد استقر القضاء الإداري على المصري على أن الحرية الشخصية حق أصيل للإنسان، بعد أن أفتى مجلس الدولة المصري بأنه لا يمس بحرية المسكن مما يفهم من نص المادة 16 من القانون رقم 85-214 الصادر في 20 / 8 / 1985 على إلزام الموظف العالي بالإقامة في دائرة مقر عمله لتكليفه بالعمل خارج الوقت الرسمي إذا اقتضت المصلحة.<sup>2</sup>

وفي فرنسا لا يمكن لهؤلاء الموظفين العالين والقضاة التنقل من مدينة إلى أخرى أو لأي منطقة كانت دون ترخيص، ويرجح أساس هذا الالتزام المفروض على حياته الخاصة للمهام القيمة والمعتبرة التي يتولاها الموظف العالي.

### 3- القيد من حرية الموظف العالي بأي عمل يضعه محل شبهة

يتمتع الموظف العالي بقدر كبير من السلطة ولهذا تعتبر كرامته من ضمن الالتزامات المقررة قانونا، وبظل هذا الالتزام قائما ولو بعد تركه للوظيفة العليا بسبب التقاعد مما يتعين عليه عدم وضع حياته الخاصة محل فضائح أو شائعات فهذا يؤدي إلى استحالة ممارسة الوظيفة العليا فمثلا لا يجوز أن تكون زوجة أحد الولاة على سبيل المثال مراقبا ماليا في نفس الولاية.<sup>3</sup>

ومن جهة أخرى إذا كان هذا الالتزام مقصورا على الوظيفة فلا يجوز له القيام بتهديد رفاقه أو رؤسائه بأي طريقة طانت داخل المرفق العام، أو بطريقة علانية أمام الجمهور كأن يضارب في البورصات أو يلعب القمار في النادي أو المحل العام، وإذا أخل الموظف العالي بواجب من

<sup>1</sup> - المادة 11 من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق، ص 1025.

<sup>2</sup> - المادة 16، من القانون 85-214، الصادر في 20 أوت 1985، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة و واجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 35، ص 1225.

<sup>3</sup> - المادة 20 من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق، ص 1025.

الواجبات المهنية يعتبر مرتكباً لخطأ ويعاقب عليه تأديبياً وقد تتراوح العقوبة من الإنذار إلى الفصل حسب جسامة الخطأ.

#### 4- قانون الالتزام بالتصريح بالامتلاكات

إذ يكون هذا التصريح في شكل مكتوب وموقع من صاحب الشأن ويشمل على كافة امتلاكاته المنقولة والعقارية حتى لو كانت على الشيوع الموجودة في الجزائر أو الخارج أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وهذا الأخير يمثل رئيس اللجنة الخاصة بتقديم طلبات التصريح بامتلاكاته.<sup>1</sup> وقد أوجبت المادة 12 من الأمر 04/97 الصادرة في 12 جانفي 1997 المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات نشر التصريح بالامتلاكات الخاصة بالوظائف العليا، على غرار رئيس الجمهورية والشخصيات ذات المناصب السياسية في الدولة، ويتم هذا النشر مرتين بالجريدة الرسمية للجمهورية، ويكون النشر الأول خلال مدة شهرين من التعيين في المنصب. والنشر الثاني يكون في نفس الأجل بعد انتهاء المهام، والعبرة من ذلك هي إخضاعهم للرقابة الشعبية والحفاظ على الشفافية المالية في الحياة السياسية والإدارية كما ورد ذلك في المادة 4 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد وكفاحه.

#### المطلب الثالث: امتيازات الموظف العالي مقترنة بالحقوق والضمانات

يتمتع الموظف العالي بحقوق وضمانات أساسية متعلقة بحماية نفسه وبحماية حياته المهنية بالإضافة إلى بعض الحقوق والضمانات المقررة للموظفين العامين. غير الذي يهنا ويكون محل بحثنا هي الحقوق والضمانات الملقة على الموظف السامي بحكم الوظيفة العليا التي يمارسها.

<sup>1</sup> - المادة 2/2، من المرسوم الرئاسي، رقم 05-415 الذي يحدد كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون 06-01، الصادر في 08 مارس 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته لجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 14، ص 25

يتمثل النوع الأول من الحقوق والضمانات في حماية الموظف العالي نفسه وهي الحماية ضد الاعتداء والقذف المحتمل التعرض إليها بسبب الوظيفة أو بمناسبة<sup>1</sup>.

أما النوع الثاني هي حماية حياته المهنية والمتمثلة في المرتب والحوافز والترقية.

### الفرع الأول: الحقوق والضمانات المتعلقة بالحماية

يتمتع الموظف السامي بحماية جنائية وأخرى مدنية من كل اعتداء أو قذف من المحتمل التعرض له بسبب الوظيفة العليا.

#### أولاً: الحماية الجنائية للموظف العالي

تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90 / 226 في فقرتها الأولى على أنه يتعين على السلطة أن تتخذ أي إجراء يرمي إلى حماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات والإهانات والشتم والقذف والاعتداءات مهما كان نوعها، مما قد يتعرض له بسبب ممارسته لمهامه أو بمناسبة<sup>2</sup>. كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على حلول الدولة محل الموظف العالي في الحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات المذكورة، وطلب أي تعويض لازم، كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي<sup>2</sup>. كما يجب الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع قد اتخذ موقفاً أكثر شدة تجاه الغير بموجب القانون رقم 01-09 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتعلق بقانون العقوبات، حيث شمل التعديل القسم الخاص بالإهانة والتعدي على الموظفين ومؤسسات الدولة. وتمتد الحماية كذلك إلى الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الموظف العالي أثناء أداء مهامه.

فلا يشترط رفع الدعوى من الضحية، فالإدارة هي التي تلتزم بحمايته من التهديدات والشتائم والقذف.

<sup>1</sup> - المادة 12، من الأمر رقم 97-04 الصادر في 12 يناير 1997، الذي يتعلق بالتصريح بالملكيات، لجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 03، ص 10

<sup>2</sup> - المادة 5، من المرسوم 90-226، المرجع السابق، ص 1025

وللاعتداء مفهوم واسع يشمل الاعتداء على نفسه أو على أمواله شريطة أن يقع هذا الاعتداء أثناء ممارسة المهمة أو بمناسبةها، مما يفهم أن كل اعتداء حصل للموظف العالي خارج الوظيفة ولا علاقة بها لا يعتد به إلا إذا أثبت عكس ذلك.

وترفع الدعوى من طرف المختص وفقا لقانون الإجراءات المدنية ويجب أن تقوم الدعوى في خلال المدة المحددة في القانون، وعلى المتهم أن يثبت عدم توجيه الاعتداء الموجه ضد الموظف العالي معاقب عليه جزئيا.

وتختلف العقوبة الموقعة على المتهم الذي وجه الاعتداء إلى الموظف العالي باختلاف نوعية الوظيفة الممارسة كما تختلف العقوبة باختلاف طبيعة التهمة كتابية أو شفوية و باختلاف درجة الاعتداء، وإذا ارتكب الموظف العالي جناية أو جنحة فلا تخضع متابعته للإجراءات الخاصة بتحريك الدعوى العمومية بل تخضع لإجراءات معينة بناء على قرار النائب العام لدى المجلس الأعلى بعد إخطار سلطته السلمية كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء اللجنة المركزية وأعضاء الحكومة.

إذا كانت المتابعة لا تتم إلا بترخيص كتابي من وزير العدل فالأمر يختلف بالنسبة للموظف العالي، بحث لا تتم المتابعة إلا بناء على قرار من النائب العام الذي يحيل إلى وكيل الجمهورية الملف بالطريق التصاعدي للنائب العام الذي يتخذ قرار متابعة هذا الموظف ويشترط ان تكون الجريمة قد ارتكبت أثناء ممارسة المهنة.<sup>1</sup>

### ثانيا: الحماية المدنية للموظف العالي:

بالإضافة إلى الامتيازات القضائية والحماية الجنائية يتمتع الموظف العالي كغيره من الموظفين العاميين بحماية من العقوبات المدنية وتتحمل الإدارة العامة التعويضات عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء التي ارتكبتها، ويكرس القانون هذه الحماية في حالة الخطأ المرفقي أو

<sup>1</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 119.

المصلحة دون الخطأ الشخصي المنفصل عن الخطأ المرفقي وعلى المؤسسة أن تحمي الموظف العالي من العقوبات المدنية المترتبة عنه.

كما تقوم بتغطية مصاريف الإجراءات شريطة أن يكون الخطأ الشخصي غير منفصل عن ممارسة الوظيفة أو بسببها وبعبارة أخرى يجب أن يكون هذا الخطأ الشخصي مقترنا بالخطأ المرفقي.

**الفرع الثاني: الحقوق والضمانات التي يتمتع بها الموظف العالي.**

إلى جانب الحقوق والضمانات المقررة لحماية الموظف العالي نفسه هناك الحقوق و الضمانات الخاصة بحماية حياته المهنية.

**أولاً: الراتب أو بدل الخدمة**

يعتبر المرتب من أهم الحقوق وهو المقابل الذي يتقاضاه من الدولة بمها فيها الحوافز والامتيازات الاجتماعية.<sup>1</sup>

اختلف الفقهاء في تعريف المرتب، فمن الفقه العربي يعرف الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي المرتب على أنه " عبارة عن المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهريا في مقابل أدائه لخدمة الإدارة".<sup>2</sup>

لكل نفرق بين مصطلحي الأجر والراتب، حيث يواصل بقوله " أن التفرقة بينهما كانت تحكيمية. فالموظف العام يعامل والعامل يؤجر، والحقيقة ان الكل عامل منتج سواء في جهاز الدولة أو في النشاط الخاص".

تعتبر الاجر بالمفهوم المنطقي العام ، أنه مقابل الخدمة قيمة مالية شهرية خاضعة للاقتطاعات المعمول بهام تفاوتها النسبة حسب الدرجة والرقم الاستدلالي للموظف مع مراعات اقتطاعات التأمين و المعاش .

<sup>1</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 121.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة عام 1975، ص 465.

لم يعرف أيضا المرتب حيث يعتبر: " أن مكافأة المرتب غير مرتبطة بالعمل الذي يؤدي وتشمل هذه المكافأة المرتب بالإضافة إلى الحوافز".

وقد سائر مجلس الدولة المصري فقه القانون الإداري ومجلس الدولة الفرنسي في تعريف الراتب حيث قرر ان الموظف إزاء الدولة في مركز تنظيمي عام وبالتالي يجوز للسلطة العامة تغيير الراتب متى شاءت بإرادتها المنفردة مادام الامر يتعلق بالمستقبل.

وانتهاء إلى أن الراتب ليس أجرا محددًا مقابل العمل ولكن يتحدد بمراعاة عوامل إضافية أخرى، غير أنه استقر أخيرا على ان المقابل الوحيد للمرتب هو العمل.

ولم يعرف المشرع الجزائري هو الآخر الراتب واستعمل تارة لفظ " مرتب" وتارة أخرى لفظ " أجر" شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي.

### ثانيا: الترقية بأنواعها

تعتبر الترقية من بين الضمانات التي يتمتع بها الموظف العالي، وكامتداد لعلاقة الموظف القانونية مع نظامه الأصلي الذي كان ينتمي إليه، ويبقى الموظف محتفظا به حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 وقد اتفق الفقه بالإجماع على أن الترقية تؤدي إلى زيادة في الأجر أو الراتب، وتنقل الموظف العام من درجة أدنى إلى درجة أعلى وفقا للكيفيات التطبيقية للنظام القانوني للوظيفة العامة في الدولة.<sup>1</sup>

اما الترقية في الرتبة أو في منصب العمل ذلك الامتياز الممنوح للموظف العام والذي نتج عنه زيادة الأجر أو الراتب وترفع الموظف العام في منصب عمله، يؤدي به إلى زيادة في المسؤوليات وبعض الامتيازات، والذي يهمننا هي الترقية في الدرجة التي يعرفها الدكتور عمار عوابدي في كتابه : فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، في الصفحة 359 منه والتي يقول فيها : " أن الترقية هي عملة إدارية فنية قانونية تنقل وترفع عامل عام في نطاق المبادئ و الأساليب والطرق والإجراءات القانونية واللائحية المقررة من وظيفة أو منصب عمل

<sup>1</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 139.

أدنى إلى وظيفة أو منصب عمل أعلى درجة في سلم التدرج الإداري في الوظيفة المنظمة أو المؤسسة أو الهيئة الإدارية في النظام الإداري في الدولة وذلك بهدف ضمان حسن الوظيفة العامة بانتظام واطراد وبكفاية ورشاد من أجل تحقيق المصلحة العامة".<sup>1</sup>

وتؤدي الترقية في الدرجة إلى زيادة في المرتب، وهو حق مقرر لكل موظف عام وفقا لشروط وأساليب وإجراءات معينة.

والموظف العام يتم ترقيته في الدرجة بطريقة آلية خارج الجدول الخاص بالترقية، حيث يترقى الموظف العالي بالمدد قصيرة المدى دون تنقيطه، ويترقى في الدرجة في سلوكه الأصلي في الوظيفة العليا الممارسة، يرجع سبب عدم التنقيط للمهمة الموكلة لصاحبها، ويفرض عليه القانون التزامات مشددة فينتلقى في مقابل ذلك هذا الامتياز الترقية في الدرجة في سلوكه الأصلي وفي الوظيفة العليا الممارسة.

### 1- الترقية في الدرجة الخاصة بسلوكه الأصلي

يستفيد كل موظف عالي من الترقية بالمدة القصيرة وخارج الإطار العام الخاص بالموظفين، والغرض من هذه الترقية هو ضمان حياته المهنية إذا انتهت مهامه وأدرج في سلوكه الأصلي ولم يكن قد مارس هذه الوظيفة العليا أكثر من مدة عشر سنوات.<sup>2</sup>

لا تضاف هذه الزيادة في المرتب الموافق لسلوكه الأصلي بل إلى مرتب الوظيفة العليا، لكن تضاف هذه الزيادة لمرتب الموظف العام الذي يمارس وظيفة عليا بصفة مؤقتة شريطة أن يكون مرتب سلوكه الأصلي أعلى من مرتبه في الوظيفة العليا.

### 2- الترقية في الدرجة الخاصة بالوظيفة العليا

يستفيد الموظف العالي من الترقية في الدرجة الخاصة بالوظيفة العليا وتجري عملية الترقية مرة كل سنتين، وتتم الزيادة في الراتب بقوة القانون ويحددها التنظيم.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، المصلحة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه دولة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر 1985، ص 359

<sup>2</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 141 - 182

وتصدر الترقية بقرار من السلطة الإدارية المختصة التي يخضع لها الموظف العالي، و تنفذ ابتداء من التاريخ المحدد حسب مدة الترقية المنصوص عليها قانونا، وينتج عنها زيادة المرتب وزيادة في العلاوات، بينما لا ينتج في سلكه الأصلي أي أثر مالي إلا إذا انتهت مهامه وأدرج في سلكه الأصلي.

### ثالثا: الحق في الاستفادة من عطلة خاصة:

ويعتبر هذا الحق دائما مقترن بطلب المعني ومقيد بضرورة الخدمة وتحديد الإقامة . هذا الحق كسابقه خاص بالوظائف العليا فقط وقد جاء في نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 فمثلا يستفيد الوالي من عطلة خاصة لا يمكن أن تقل مدتها عن ستة أشهر، زيادة على أحكام المادة 30-4 من المرسوم، حيث يستفيد الموظف العالي بهذا الحق عند إلغاء الهيكل أو إذا كان مدعوا لشغل وظيفة أخرى وإن لم يصدر تعيين بشأنه لمدة سنة أو أكثر (المواد 29، 30، 31 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226).

ويتقاضى طوال العطلة الخاصة راتبه الأخير مدة شهرين عن كل سنة قضاها في الوظيفة العليا، وفي حدود سنة واحدة، لكنه يبقى تحت تصرف الدولة ولا يحق له ممارسة نشاط يدر ربحا ماعدا ما ذكرناه بشأن التعليم والتكوين أو البحث طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 30 من المرسوم رقم 90-226.

### رابعا: الحق في الحماية

يستفيد الموظف العالي أثناء تأدية مهامه من حماية خاصة تتخذ بمظهرين هما: الحماية تجاه الغير وفق ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، وقد تمت الإشارة إليه في الحماية الجنائية المقررة للموظف العالي كأحد الحقوق والضمانات التي يستفيد منها بحكم الوظيفة، بالإضافة إلى الامتيازات القضائية أو ما يعرف بحماية الموظف العالي تجاه القضاء، هو يتمثل في احتمال توجيه تهمة أثناء التحقيق القضائي للموظف العالي ففي هذه الحالة يجب إخطار السلطة السلمية فورا.



فإذا كانت الوقائع التي اتهم بها الموظف قد ارتكبت أثناء ممارسة الوظيفة أو بمناسبةها، وجب على الوزير المعني أن يفتح تحقيق إداري قصد التحقق من مدى حقيقة الوقائع، ثم يبلغ هذا التحقيق الإداري إلى السلطة القضائية المختصة (المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226)، حيث أن ملفه يحال بالطريقة السلمية على النائب العام للمحكمة العليا.

والذي يرفع بدوره إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا، فإذا رأى أن هناك ما يقتضي المتابعة تقوم المحكمة العليا بتعيين احد قضاتها للقيام بإجراءات التحقيق.

وعندما ينتهي التحقيق يصدر القاضي المكلف حسبما يقتضيه الحال بعدم المتابعة أو يرسل

الملف طبقاً للأوضاع التالية:

أ- إذا كان الأمر يتعلق بجنحة يحول المتهم أمام الجهة القضائية المختصة.

ب- وإذا كان الأمر يتعلق بجناية يحول الملف إلى النائب العام لدى المحكمة العليا الذي يرفع

الأمر إلى التشكيلة المشار إليها سابقاً (غرفة الاتهام) وتصدر هذه الأخيرة عند نهاية

التحقيق أمراً بعدم المتابعة أو إحالة المتهم على الجهة القضائية المختصة الواقعة خارج

دائرة اختصاص الجهة التي كان يمارس فيها مهامه.

المبحث الثاني: انتهاء علاقة الموظف العالي بالسلطة التي أصدرت قرار التعيين

يتطلب التعيين في الوظيفة العليا توافر بعض الشروط الضرورية لأن تعيين موظف عام في وظيفة عليا غير انتخابية في الدولة تترتب عليه مجموعة من الآثار القانونية يتمثل جزء منها في الحقوق والضمانات كما يتمثل الجزء الآخر في الالتزامات والواجبات. وقد قام المشرع الجزائري بوضع أحكام خاصة بالوظيفة العليا كما بين أسباب انتهاء علاقة الموظف العام العالي بالدولة.

وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين:

المطلب الأول: انتهاء العلاقة لأسباب طبيعية عادية .

المطلب الثاني: انتهاء العلاقة لأسباب غير طبيعية غير عادية.

المطلب الأول: انتهاء العلاقة لأسباب طبيعية عادية.

حدد المشرع الجزائري في المادة 29 من القانون رقم 90-226 الخاص بالموظفين

العاليين، الأسباب القانونية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف العالي والدولة وهي التقاعد، الوفاة، الاستقالة.<sup>1</sup>

الفرع الأول: الإحالة على التقاعد

اقترنا القانون شرط السن القانونية للالتحاق بالوظائف العليا الموظفين ، فإنه حدد أيضا

سنة معينة للتقاعد أي الخروج من الوظيفة العامة، مفترضا أن الموظف العام ببلوغه هذا السن لن يكون قادرا على استمرار القيام بأعباء الوظيفة العامة، التي هي مهنة تتميز بالدوام والاستمرارية، و من هنا فإن تحديد سن انتهاء الخدمة يشكل عنصر هاما من عناصر استمرارية الوظيفة العامة.

وهي وظيفة تتميز عن المهن الحرة بطبيعتها من حيث هي خدمة عامة، والشخص الذي

يتخذ الوظيفة العامة مهنة له وعليه أن يكرس حياته للخدمة العامة وبالتالي يعمل للمصلحة العامة، ولذا يعتبر التقاعد الطريق العادي لانتهاء المهام.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 29، من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق، ص 1027.

<sup>2</sup> - المادة 30، من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق، ص 1027.

وقبل التطرق إلى الشروط الواجب توفرها لتقرير الإحالة إلى التقاعد، تجدر الإشارة إلى

الأسباب الموجبة لإنهاء الخدمة لهذا السبب وتتلخص فيما يلي:

1. أن الوظيفة العامة هي خدمة متجددة لمتطلبات الناس ولذا فهي بحاجة إلى التطور

المستمر، الذي يقتضي بدوره خروج هؤلاء الموظفين في سن معين ليحل محلهم آخرون.

2. أن تقدم العامل في السن يجعله في وضع بدني ونفسي لا يستطيع معه القيام بمهامه على

الشكل المطلوب، والإحالة إلى التقاعد هي سبب يتحقق دون دخل لإرادة الموظف. و

تحديد السن في التعيين يخضع لهذه الاعتبارات، ما عدا الوظائف العليا في الدولة، فلا

تحدد فيها سن معينة لانتهاء بقوة القانون، وإنما يتم انتهاء المهام بتحديد مدة العمل

الممارسة في إدارة الدولة.<sup>1</sup>

إذا كان قانون التقاعد الخاص بالموظفين العامين قد حدد سنا معينة لانتهاء الخدمة بالنسبة

للموظفين العامين من الرجال، وكذلك النساء، فإن الأمر يختلف بالنسبة للإطارات السامية في

الدولة ويشتمل مصطلح الإطارات السامية: رؤساء الجمهورية السابقين، أعضاء القيادة السياسية

للحكومة، والوظائف العليا، ضباط الجيش، والضباط السامين للجيش الوطني الشعبي.

لكن الذي يهمنا من بين هؤلاء الفئات، فئة الوظائف العليا وبعبارة أخرى العاملين الذين

يمارسون وظائف عليا في الدولة، فهنا لم يحدد المشرع سنا معينة لانتهاء الخدمة والإحالة إلى

التقاعد بل نص على شرطين:

الأول: أن يكون الموظف قد أمضى يوم انتهاء مهامه عشرين عاما من الممارسة الفعلية

والحقيقية في وظيفة عامة.

الثاني: أن يكون هذا الموظف العالي قد عمل مدة عشر سنوات على الأقل ضمن العشرين

عاما كإطار سام داخل أجهزة الدولة.

<sup>1</sup> - المادة 2، من المرسوم 83-617، الصادرة في 08 نوفمبر 1983، المتضمن بمنحة التقاعد للإطارات السامية للدولة،

الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، ص 2839

ويجب أن تكون هذه الوظيفة مدرجة ضمن القائمة المحددة للاستفادة من أحكام هذا القانون، لأن قائمة الوظائف العليا في الدولة ليست هي نفس قائمة الوظائف العليا المحددة في قانون التقاعد.

كما تجدر الإشارة إلى أن موضوع تقاعد الموظفين العالين مر بمرحلتين، الأولى قبل عام 1983، حيث كان هناك قانون واحد للتقاعد يطبق على كافة العاملين مهما كانت نوعية وظائفهم والثانية تبدأ من هذا التاريخ الذي صدر فيه القانون الخاص بالتقاعد، أين فرق المشرع هنا بين طائفتين من العاملين الأولى هي الإطارات العليا والثانية هي العمال بصفة عامة.<sup>1</sup>

وللاستفادة من حق التقاعد بموجب القانون لا بد أن تتوفر بعض الشروط، فكما أشرنا سابقا الشرطان المتمثلان في ممارسة النشاط المهني مدة عشرين سنة من ضمنها عشر سنوات كموظف عام عالي في الدولة دون تحديد سن معين لانتهاء الخدمة، بخلاف ما عليه الحال بالنسبة للموظفين العامين حيث تشترط ممارسة النشاط المهني خمس عشرة سنة على الأقل مع اشتراط سن الستين بالنسبة للرجال وخمسة وخمسين بالنسبة للنساء، ونسبة التقاعد بالنسبة للموظفين العالين هي 100% أي النسبة المعادلة لآخر راتب شهري إضافة إلى العلاوة باستثناء العلاوة المدفوعة خارج التراب الوطني.<sup>2</sup>

والشرط الثاني هو دفع الاشتراكات، فممارسة النشاط المهني لمدة معينة لا تؤدي بشكل آلي للاستفادة من الحق بالتقاعد، بل لا بد من تسديد حق اشتراكات محددة في الصندوق.

أما الشرط الثالث فيتمثل في تقديم طلب التقاعد المقدم من طرف الموظف العالي، حيث يبدي فيه رغبته في التقاعد ويكون الطلب كتابيا يبين فيه صاحبه رغبته في الإحالة إلى التقاعد.

وهنا استثناء يخص الموظف العالي الذي أحيل إلى التقاعد ثم عين في وظيفة سامية، ففي مثل هذه الحالة يحتفظ بمرتب التقاعد شريطة أن تعادل أو تفوق المرتب الشهري للوظيفة الجديدة، كما تمنح له إضافة إلى التقاعد علاوة. وقد ترك المشرع الجزائري الأمر لقرار مشترك يصدر عن

<sup>1</sup> - المادة 02، من المرسوم 83-167، المرجع السابق، ص 2840

<sup>2</sup> - المادة 7 من المرسوم 83-617، المرجع السابق، ص 2840

وزير المالية ووزير الوظيفة العمومية حسب الوظيفة المسندة للموظف العالي، والاستثناء الثاني يتعلق بالمرتب النسبي، فالموظف العالي الذي يرغب بالإحالة إلى التقاعد قبل انقضاء المدة المطلوبة قانونا وهي عشر سنوات كموظف عام وعشر سنوات كموظف سام في الدولة.<sup>1</sup> فالموظف العالي الذي أحيل على التقاعد وأصبح يتقاضى مرتبا تقاعديا ثم أستدعي وعين في وظيفة سامية جديدة تضاف مدة خدمته السابقة لنشاطه المهني الجديد وتؤخذ بعين الاعتبار عند احتساب مدة التقاعد، وإذا كانت المدة السابقة والمدة الجديدة متوافقة مع الشروط المنصوص عليها قانون للاستفادة من التقاعد الكامل فيحول التقاعد المتناسب إلى تقاعد كامل وبالتالي يستفيد صاحبها من المرتب التقاعدي المقدر بنسبة 100%.

### الفرع الثاني: الوفاة

تعتبر الوفاة سببا آخر من الأسباب العادية لانتهاء المهام في الوظيفة العليا التي لها صفة شخصية خاصة من حيث العامل الذي يمارس الوظيفة العليا والذي يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط العامة والأخرى الخاصة لتعيينه في وظيفة عليا غير انتخابية في الدولة لذا فإن وفاته تؤدي حتما لانتهاء مهامه بحكم القانون وبشكل طبيعي دون دخل لإرادة الموظف السامي أو إرادة السلطة العامة في الدولة وبالتالي فليس لورثته الحول محل في مباشرة الوظيفة العليا.

لذا نصت المادة 49 من القانون رقم 81-11 الموافق لـ: 2 جويلية 1983، على أن يتضمن المرسوم أو القرار الخاص بانتهاء المهام عدة بيانات منها: إذا كان انتهاء المهام بسبب وفاة المعني وتترتب على الوفاة بعض الآثار:

### أولا: منحة الوفاة

منحة الوفاة هي مبلغ مالي نقدي يسدد دفعة واحدة للمستخدمين من ذوي المتوفي المنحة تقدر باثني عشر ضعفا لآخر راتب شهري معادل للمنصب الذي يشغله المتوفي وفي حالة تعدد ذوي الحقوق توزع منحة الوفاة بينهم بأقساط متساوية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 49، من القانون رقم 83-11، الصادرة في 02 جويلية 1983، المتضمن التأمينات الاجتماعية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 28، ص 1797

<sup>2</sup> - المادة 50، من القانون رقم 83-11، المرجع السابق، ص 1797.

ويقصد بنوي الحقوق: الزوجة أو الزوج والأولاد والأصول سواء كانوا أصول المؤمن له أو

أصول زوجة المكفولين.<sup>1</sup>

وبالنسبة للأولاد يشترط ألا يتجاوز عمرهم ثمانية عشر سنة أو الذين يقل عمرهم عن ذلك أو الذين تقل أعمارهم عن الواحد والعشرين سنة ويواصلون الدراسة أو أبرم بشأنهم عقد تمهين يقضي بمنحهم أجرا يقل عن نصف الأجر الوطني الأدنى المضمون **SMIG** إذا كان يقل عمرهم عن الحادية والعشرين سنة وكان قد بدأ العلاج الطبي لهم قبل السن ففي هذه الحالة لا يعتد شرط السن أم البنات اللاتي لا دخل لهن والمعوقين من الأولاد فلا حد للعمر بالنسبة لتقاضيمهم المنحة.

### ثانيا: الأداءات العينية

بالإضافة إلى منحة الوفاة يستفيد نوي الحقوق من الأداءات العينية وذلك طبقا لأحكام المادة الثامنة من القانون رقم 83-11 الخاص بالتأمينات الاجتماعية، فقد حددت هذه المادة الأداءات العينية للتأمين على المرض والعلاج والجراحة والأدوية والإقامة في المستشفى والفحص البيولوجي وعلاج الأسنان والنظارات الطبية. وبوفاة الموظف العالي تنتهي العلاقة بينه وبين الإدارة العامة ولا تمتد إلى وراثته لكنهم يستفيدون من بعض المنح و الامتيازات ذات الطابع الاجتماعي والتي تعتبر مقابلا للجهد الذي اداه الموظف العالي لصالح الإدارة العامة والأمة بشكل عام.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: الاستقالة

هي سبب من أسباب انتهاء المهام، ويقصد بها ترك الموظف العالي وظيفته العليا بإرادته واختياره دون أي ضغط عليه، وهي تصرف إرادي وتعبير عن رغبة الموظف العالي في ترك الخدمة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 51، من القانون 83-11، المرجع السابق، ص 1800.

<sup>2</sup> - المادة 67، من القانون 83-11، المرجع السابق، ص 1799.

<sup>3</sup> - محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 286.

والمقصود بالاستقالة هي تلك الصريحة المقدمة كتابيا وغير معلقة شرط أو المقترنة بقيد، وقد تؤدي الاستقالة إلى تعطيل سير المرفق العام لذا فلم يعتبر المشرع الجزائري مجرد تقديم الطلب بذلك بأنه استقالة نهائية.

وبالتالي لا يجوز للموظف العالي ترك وظيفته واعتبار نفسه معفيا منها قبل تبليغه القرار أو المرسوم المتعلق بانتهاء المهام وهذا يعني أنه يتوجب على الموظف العالي المستقيل الاستمرار في وظيفته إلى أن تقبل استقالته ويعني ذلك بأنه لا يجوز تركه للوظيفة، والذي يعتبر النتيجة القانونية لرفض الالتزام ويبقى رهن إشارة الإدارة العامة للدولة.

والموظف العالي المستقيل يعتبر في نظر السلطة السياسية مستمرا في ممارسة نشاطه المهني إلى حين صدور القرار أو المرسوم الذي يقضي بانتهاء المهام بسبب الاستقالة وبالتالي فإن مجرد تقديم الطلب لا ينتج عنه أي أثر إلا من تاريخ قبوله، غير أن النص القانوني لم يبين لنا متى يجب على السلطة المختصة إصدار قرارها بانتهاء مهام الموظف العالي المستقيل، وبما أنه في مركز قانوني تنظيمي لائحي فلا يمكن له أن يترك وظيفته في أي وقت شاء، وكل ما يستطيعه هو إبداء رغبته في الاستقالة مع الاستمرار في العمل إلى أن يبلغ القرار أو المرسوم بانتهاء المهام والا فيخضع لعقوبة تأديبية.

ومن جهة أخرى فإن نظام الموظفين العالين لم يعرف الاستقالة الحكومية إي الاستقالة الناتجة عن التغيب عن العمل كما هو الأمر للموظفين العامين لأن هؤلاء الموظفين العالين ملزمون ببقائهم رهن إشارة الدولة.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي يرى وجوب إلغاء أي طلب الاستقالة يكون مقدما من طرف صاحبها تحت الضغوط، كما أن القانون الجنائي من جهة يعاقب كل من يتقدم بالاستقالة بشكل فردي أو جماعي بهدف تعطيل سير المرفق العام،<sup>1</sup> وحين توافق السلطة السياسية على الاستقالة يصدر القرار أو المرسوم متضمنا سبب انتهاء المهام، مع تبليغه لصاحبه ثم يدرج في شكله

<sup>1</sup> - محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 287.

الأصلي، وبما أن انتهاء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف العالي فإنه يحرم من المرتب والعلاوات الخاصة بالوظيفة العليا ويصبح يتقاضى الأجر المرتبط بسلكه الأصلي، ولا يستفيد من نظام التقاعد الخاص بالموظفين العالين كما لا ينتفع بالعطلة الخاصة طبقاً لأحكام المادة 37 من قانون رقم 85-59<sup>1</sup>

ثم إن العلاقة القانونية التنظيمية اللائحية القائمة بينه وبين الإدارة العامة في الدولة تظل قائمة لأنها تأخذ صيغة جديدة تتسم بانتقاله من مركز الموظف العالي إلى مركز الموظف العام. ويتبين لنا بان الاستقالة هي إجراء إداري يؤدي حتماً إلى توقف الموظف العالي عن مهام الوظيفة العليا التي كان يشغلها لأسباب غير تأديبية، وقد قررت هذه الأحكام الخاصة بالاستقالة من أجل عدم تركها للاجتهاد الفقهي والقضائي وللتوفيق بين حق الموظف العالي في طلب الاستقالة وحق الإدارة العامة في تأمين وضمان حسن سير المرفق العام حتى يتم تأمين موظف سام يخلف الموظف المستقيل.

ومنه نرى أن الأسباب الثلاثة المتمثلة في التقاعد والوفاة والاستقالة هي أسباب قانونية لانتهاء العلاقة بين الموظف العالي والدولة.

### المطلب الثاني: انتهاء العلاقة لأسباب غير عادية

سبق وأشرنا إلى الأسباب القانونية لانتهاء علاقة الموظف العام العالي بالدولة هي التقاعد والوفاة والاستقالة إلا أنه يوجد سبب آخر لانتهاء هذه العلاقة وهو الفصل التأديبي الذي نحن بصددده وهو يختلف عن الفصل الجماعي الذي يتم بسبب العجز أو معاناة المؤسسة من مشاكل اقتصادية.

فالموظفون هم يد الدولة، وهم بذلك يمتلكون من السلطة العامة ما يجعل هذا المرافق العامة تسير بانتظام كما أن امتلاكهم قدراً كبيراً أو صغيراً من الاختصاصات والوظائف والمسؤوليات يجعل تنظيم شؤونهم القانونية في المجال الوظيفي أمراً بالغ الأهمية.

<sup>1</sup> - المادة 37، من القانون 85-59، المرجع السابق، ص 333.



والقانون الذي منح الرئيس الإداري سلطة الإشراف والتسيير للمرفق العام منحه أيضا جزءا من السلطة التأديبية لكي يستطيع أن يمارس اختصاصاته وبالتالي فإن كل خطأ وظيفي يستوجب العقوبة.

وقد عرفت الجريمة التأديبية بانها " كل إخلال بواجبات الوظيفة العمومية او بكرامتها أو بسمعتها وقع أثناء العمل أو بعدها"<sup>1</sup>

ونظام تأديب الموظف العالي يستمد أساسه التشريعي من القانون العام للعامل ومن القانون

85 - 59.<sup>2</sup>

وعلى هذا الأساس فالموظف العالي الذي يرتكب خطأ يستدعي إنهاء مهامه، يصدر بحقه قرار من السلطة الإدارية المختصة او يكون مرسوما من رئيس الجمهورية إذا كان موظفا عاليا بإنهاء مهامه و إدراجه في سلكه الأصلي أو إحالته إلى التقاعد إذا كان تتوفر فيه الشروط القانونية، وذلك تبعا لجسامة الخطأ المرتكب .

### الفرع الاول :انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب تأديبية

تصنف العقوبات إلى ثلاث درجات وذلك تبعا لجسامة الخطأ المرتكب وجاء هذا الترتيب

على سبيل الحصر لا المثال.<sup>3</sup>

فقد ينسب الخطأ للعامل الذي ارتكب الجريمة التأديبية ،وقد ينسب الخطأ المرتكب إلى رئيسه الإداري المباشر وذلك عندما يكون عالما قد ينسب الخطأ الشخصي للموظف العالي كرئيس إداري على أن تتحمل الإدارة العامة الخطأ المرفقي .

تتراوح العقوبة التأديبية من التوبيخ إلى الطرد أو الفصل التأديبي، وللسلطة المختصة سلطة

تقديرية واسعة لتقرير العقوبة التأديبية المناسبة طبقا لجسامة المرتكب مع مراعاة طبيعة عمل

<sup>1</sup> - عبد القادر الشياخي " نظام تأديب الموظف العام القاضي في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عدد 4، الجزائر، 1975، ص 10.

<sup>2</sup> - المادة 123 من المرسوم رقم 85-59، المرجع السابق، ص 353.

<sup>3</sup> - المواد من 69 إلى 71 من المرسوم رقم 82-302، الصادرة في 14 سبتمبر 1982، المتضمن كيفية تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بالعلاقات الفردية، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 37، ص 1797.

الوظيفة وما تفرضه ظروف العمل على الموظف العام العالي للواجبات تتصل بعمله الوظيفي وسلوكه خارج الوظيفة.

كما قد يتم توقيع عقوبة جنائية إضافة للعقوبة التأديبية غير أن المبدأ العام أن الجريمة التأديبية مستقلة تمام الاستقلال عن الجريمة الجنائية سواء من طبيعة وأهداف كل منهما ومن حيث الجهة المختصة بتوقيع العقوبة.<sup>1</sup>

فالجريمة التأديبية توقع عقوبتها من قبل السلطة الإدارية العليا المختصة دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء إذا كانت العقوبة من الدرجتين الأولى والثانية

أما إذا كانت من الدرجة الثالثة فيجب أخذ رأي اللجنة وتبلغ بقرار معلل أما العقوبة الجنائية فتوقع من قبل القاضي. والجريمة الجنائية لا يترتب عليها حتما وجود الجريمة التأديبية إذا كان خطأ الموظف من الدرجتين الأولى والثانية، كما أن بعض الجرائم التأديبية مرتباً حتما بالجرائم الجنائية، وقد أكد عليها كل من القانون المتعلق بالموظفين بصفة عامة والقانون الجنائي فعلى سبيل المثال. ألا يكون الموظف العالي محل أي شبهة فممارسته الجمع بين الوظائف يعتبر جريمة تأديبية في نفس الوقت كما أن قبوله أو تلقيه بشكل مباشر أو غير مباشر هدايا أو مكافآت أو أية منافع أخرى بمقتضى مهامه فيعتبر مرتكباً لجرم جنائي دون الإخلال بالجريمة التأديبية.<sup>2</sup> ففي هذه الحالة لا يسلم الموظف العالي من عقوبة التأديبية المتبوعة بعقوبة جنائية كما أن الجريمة التأديبية لا تتعدم بثبوت الجريمة الجنائية، أما ثبوت الجريمة التأديبية في حال ارتكاب خطأ من الدرجة الأولى أو الثانية فإنه لا يؤدي حتما لثبوت الجريمة الجنائية فهما منفصلان ومستقلتان الواحدة عن الأخرى .

#### أولاً : الإجراءات القانونية

تختلف الإجراءات المتعلقة بالجريمة التأديبية وعقوبتها عن الجريمة الجنائية فيحق للموظف العالي الواقعة بحقه عقوبة تأديبية أن يتظلم أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي تعطي

<sup>1</sup> - المادة 123، من المرسوم رقم، 85-59، ص 353.

<sup>2</sup> - المادة 2/126 من المرسوم 85-59، المرجع السابق.

رأيها في الموضوع شريطة أن تكون هذه العقوبة من الدرجتين الأولى أو الثانية و أن يرفع التظلم خلال شهر من يوم تبليغيه بقرار العقوبة.<sup>1</sup>

أما في حالة العقوبة من الدرجة الثالثة فيرفع التظلم امام لجنة الطعن للبت في مدى صحة هذه العقوبة شريطة أن يرفع التظلم خلال المدة المحددة من تاريخ التبليغ، إما من طرف المعني بالأمر أو من طرف الإدارة العامة التي ينتمي إليها هذا الموظف العالي المتضرر.

### ثانيا: التفرقة بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية وبين التدابير التنظيم الداخلي

اعتمد فقهاء القانون الإداري وعلم الإدارة العامة على بعض المعايير للتمييز بين الجزاء التأديبي وبين التدابير الداخلية والعقوبة الجنائية.

#### 1- معايير التمييز بين الجزاء التأديبي والتدابير الداخلي

يتفق الفقه الإداري على الإجراء التأديبي متميز عن الإجراء الإداري فإجراءات التنظيم الداخلي للمرفق العام تصدر بمناسبة تنظيم شؤونه، أما العقوبة الإدارية فهي ذلك الإجراء الذي يسبب ضررا للموظف العام وإذا كان يتفان في الشكل بصورهما عن السلطة الإدارية المختصة إلا أنهما يختلفان في الموضوع.

فالعقوبة الإدارية تهدف إلى ردع إخلال حصل بالوظيفة بينما الإجراءات الإدارية الخاصة بالتنظيم الداخلي تهدف إلى حسن تسير المرفق العام وتتخذ من طرف السلطة الرئاسية ضمن الاختصاص التقديري، فكل قرار يتخذ لمصلحة المرفق العام لا يعد جزءا تأديبيا رغم أنه قد يكون له نفس الأثر الشبيه بالجزاء.<sup>2</sup>

وقد درج القضاء الإداري الفرنسي على عدم قبول دعوى تجاوز السلطة بالنسبة للتدابير الداخلية بالرغم من مظهرها الدال على كل صفات القرار التنفيذي، لكن يتضح من شكل التدابير الداخلية أن الوزير قد يتعسف في استعمال السلطة لتغيير مراكز الموظفين، لذا اقر مجلس الدولة الفرنسي بهذه الحالة قبول دعوى تجاوز السلطة ضد التدابير الداخلية التي تأخذ شكل قرار تنفيذي

<sup>1</sup> - المادة 71 من المرسوم 82-302، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 189.

فردى او تنظيمي، ويلجأ القضاء المقارن إلى تمييز الجزاء التأديبي من التدابير الداخلية للمرفق العام باستخدام معيارين الأول هو المعيار الشكلي والثاني هو المعيار الموضوعي .

## 2- تمييز الجزاء التأديبي عن العقوبة الجنائية

مثلما ميزنا الجزاء التأديبي عن التدابير الداخلية معتمدين على المعيار الموضوعي المتمثل في السبب والغرض فسنقوم بتمييز الجزاء التأديبي عن العقوبة.

### أ- أوجه الاختلاف من حيث الطبيعة

تعتبر العقوبة التأديبية أقل خطورة من العقوبة الجنائية لأنها تمس الموظف في وظيفته وتهدف إلى مصلحة المرفق العام، بينما العقوبة الجنائية تمس الفرد في حاله وشرفه وحياته الخاصة المتصلة في العقوبة الجنائية، وتهدف لحماية المجتمع والدفاع عنه، كما أن إجراءات الدعوة في النظام التأديبي تختلف عن إجراءات الدعوى في القانون الجنائي، والعقوبة التأديبية محصورة بالموظفين وحدهم في مهنتهم دون بقية المواطنين وتصدر بقرار تأديبي من السلطة الرئاسية بينما تطبق العقوبة الجنائية على أي موظف خالف أحكام القانون الجنائي وتصدر من القاضي.<sup>1</sup>

### ب- أوجه التشابه

تشبه العقوبة التأديبية العقوبة الجنائية من حيث استقلاليتها وعدم امتداد أثرها إلى أسرة الموظف العالي أو الفرد العادي لأن العقوبة توقع على من ارتكب الخطأ. كما تتشابهان في أنهما يهدفان لغاية واحدة هي حماية مصالح المجتمع والدولة ومنع تكرار الأخطاء، كما يخضع كلاهما لمبدأ الشخصية ويستندان لنص قانوني حيث ( لا عقوبة وجريمة إلا بنص).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - عبد القادر الشبخاي، المرجع السابق، ص 121.

<sup>2</sup> - المادة 01، من القانون رقم 11-14، في 02 أوت 2011، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44.

وهكذا نجد من خلال ما تقدم أن القيادة الإدارية العليا بامتلاكها المسؤولية تمتلك أيضا السلطة المتناسبة معها وبالتالي فلا مسؤولية دون سلطة تساعد على انتظام سير المرافق العامة وعلى هذا الأساس فإن الموظف العالي الممثل للدولة والممتلك لجزء من المسؤولية والسلطة لا يمكن له أن يتصرف كما يشاء فهو يخضع للعقوبة إذا أخطأ. لذا منح المشرع القيادة الإدارية جزءا من السلطة التأديبية لمواجهة الأخطاء المرتكبة من طرف بعض الموظفين العالين وتكون عقوبة الخطأ المرتكب على درجات مختلفة فقد تكون عقوبة تأديبية فقط متبوعة بعقوبة جنائية. كما منح المشرع الجزائري الموظفين العالين المرتكبين لخطأ بعض الضمانات والحقوق للدفاع عن أنفسهم ولكي لا تتعسف القيادة الإدارية العليا بدورها في استعمال سلطتها.

### الفرع الثاني: انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب غير تأديبية

إذا كان من المنطقي أن يسأل الموظف العالي عن أخطائه كلها عن طريق التأديب مع توافر ضمانات التأديب، فهذا المنطق وحده لا يسود النظام القانوني خاصة المتعلقة بالوظائف العليا في الدولة وإنما هناك اعتبارات أخرى تغلب على حكم المنطق مما يبين ان الموظف العالي لا يخضع لنظام التأديب وإنما يخضع لنظام واسع، من العقوبات الموقعة من طرف القيادة الإدارية العليا، التي لا تقل آثارها وخطورتها عن السلطة التأديبية رغم أن المشرع لم يعترف لها بصفة التأديب وهذه العقوبات وإن لم تعتبر جزءا تأديبيا بالمعنى الصحيح، إلا أن كثيرا من هذه الإجراءات تتشابه مع الجزاء التأديبي حيث توقع على من اخل بإحدى الواجبات أو الالتزامات الوظيفية.

ومن دراستنا للنظام القانوني للموظفين العالين في الدولة نستطيع أن نتبين الصور الثلاثة

التالية لانتهاء العلاقة الوظيفية:

الأولى: تتمثل في انتهاء العلاقة بقوة القانون وهي التقاعد أو الوفاة أو الاستقالة.

الثانية: هي الفصل التأديبي العزل أو الطرد أو الفصل كجزاء تأديبي.

أما الثالثة: انتهاء العلاقة بإجراء إداري لا يحمل معنى العقوبة، وهو انتهاء المهام بسبب إلغاء الوظيفة كموظفي الحزب الواحد قبل دستور 1989، والرفع من الوظيفة العليا كتقليص عدد الوظائف العليا وبالتالي فالمشرع هنا يقرر بعض الضمانات غير المقررة في الفصل التأديبي.



إن الموظف العالي يخضع في تعيينه إلى شروط عامة وإجراءات معينة بخلاف ما كان عليه الحال في القانون القديم حيث لم ينص على شروطه معينة لتوليه الوظيفة العليا. قبل سنة 1985 كان الموظف العالي موظفا عاما أو مجرد عاملا وكانت للحكومة سلطات وحرية واسعة للتعيين في الوظائف العليا دون قيد سواء كان للمترشح صفة الموظف العام أو صفة عامل وسواء تمتع بخبرة مهنية أو لم يتمتع بها.

لكن منذ صدور القانون رقم 85-59، حددت شروط وإجراءات معينة، جعلت الاختصاص مقيدا في مجال التعيين للوظائف العليا، واعتبر الموظف العالي موظفا عاما ينتمي إلى فئة الإطارات.

فيما يخص ضبط تعريف الموظف العالي بينا بعض التعريفات التي تتدرج تحت الموظف العالي بما فيها الوظيفة العليا، وتعرضنا كذلك إلى المراحل التي يمر بها التعيين الذي يتم في مرحلتين:

في المرحلة الأولى بموجب قرار إداري بصفة مؤقتة لمدة لا تتجاوز سنة ولا ينتج عنه أي آثار قانونية المخولة للموظف العالي إلا ما يمس المرتب طبقا لقاعدة العمل المؤدي.

ويتم في المرحلة الثانية بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية واستثناء عن هذه القاعدة بقرار وزاري لبعض الوظائف العليا. ويعتبر الموظف العام موظف عالي ابتداء من تاريخ نشر المرسوم أو قرار التعيين، يخضع للنظام القانوني للوظائف العالي غير الانتخابية.

و بصدد تحديد العلاقة التي تربط الموظف العالي وبالدولة، تخضعه الموظف العالي لهذا القانون ولا يجوز له رفض جزء منه و إلا يعتبر إخلال بالالتزام.

في ظل القانون القديم فرق المشروع الجزائري بين طائفتين من الموظفين، واعتبر طائفة الموظفين العامين في مركز قانوني تنظيمي بينما لا تكون طائفة الموظفين العالي في مركز قانوني تنظيمي وأقر ان الوظائف العليا قابلة للفصل.



ونظرا لأن هذه العلاقة من طبيعة قانونية تنظيمية لائحية تناولنا الحقوق و الضمانات الواسعة المخولة للموظف العالي، منها ما تتعلق بحماية نفسه ومنها ما يتعلق بحماية نفسه ومنها ما يتعلق بحماية الحياة المهنية، وفي مقابل ذلك التزامات مشددة بالمقارنة مع الموظف العام. كما تناولنا انتهاء الوظيفة العليا، وبينما أن الانتهاء قد يكون بطرق عادية كالإحالة إلى التقاعد والوفاة والاستقالة، واستعرضنا هذه الحالات بالنسبة للتقاعد إذا توافرت فيه بعض الشروط يستفيد بمنحه التقاعد قدرها مئة بالمائة بخلاف ما كان عليه الحال في قانون القديم، كما ينتقل هذا الحق لذوي حقوق مورثهم في حالة الوفاة. ويستفيد أيضا الموظف العالي المستقيل بإدراجه في السلك الأصلي، وتدفع هذه المنح من صندوق خاص مستقل عن صندوق العمال.

وقد يكون الانتهاء بطريقة استثنائية تتمثل في الفصل التأديبي والفصل غير التأديبي، وبينما بأن الأخطاء التي ترتكب من الموظف العالي يؤديه إلى عقوبة تأديبية تتمثل في الفصل، وقد تتبع بعقوبة جنائية مع احتفاظ حقوقه الخاصة في رفع التظلمات للمطالبة بإعادة النظر في القرار الإداري محل الطعن و حق الدفاع.

وقد يفصل بدون ارتكاب خطأ و يشطب من قائمة الإطارات، ولكن بعد هذا الانتهاء مجرد إجراء إداري لا يحمل معنى العقوبة وبالتالي ليس سببا غير مشروع، كما بينا بأن الانتهاء يتم بنفس الكيفية كالتعيين.

وإذا كانت للقيادة الإدارية واختصاص مقيد في التعيين للوظائف العليا وإلا أن الانتهاء من مجال التقدير حيث تتمتع هذه الأخيرة بسلطة واسعة.

ومنه بعد هذه الدراسة توصلت إلى عدة نتائج أذكر منها على سبيل المثال:

- الموظف العلي يخضع لمعيار النزاهة والكفاءة و الالتزام والذي يعتبر نسبيا في رأينا.
- أن الموظف العالي ووظفا أصلا بخلاف ما كان عليه الحال في القانون القديم رقم 85-59، حيث ينص على شروط معينة لتولي الوظيفة العليا.
- أنه قد يمارس وظائف الإدارة أو التنسيق أو الرقابة.

- أن العلاقة التي تربط الموظف العالي بالدولة من طبيعة قانونية لائحية تنظيمية.
- أن المصطلحات المتشابهة والتي أدمجت تحت عبارة الموظف العالي المنصب العالي والإطار السامي،... كانت تؤدي نفس المعنى مما يعيق فهم القارئ في الوهلة الأولى. ومنه يمكن أن نقترح بعض الحلول:
- أن تلتفت السلطة التشريعية أكثر لهذه الشريحة وأن تدمج بقوى أكبر بحيث تخصص لها ترسانة من القوانين التي تنظمها حيث نلاحظ في القانون 06-03 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية خصص لهم تسع مواد فقط تتكلم على هذه الفئة في الفصل الثالث تحت عنوان المناصب العليا والوظائف العليا من المادة 10 إلى المادة 18.
- أن تدعم أكثر التولي لهذه المناصب مستوى دراسي معين لكي لا يكون في متناول الأعوان العامون الآليون إلى التقاعد لأن العون في مثل هذا السن يصبح مردود أقل في حين أن الإدارة في أمس الحاجة لمردود أكثر للنهوض بالمرفق العام وخدمة سياسة الدولة.

### قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

#### أ- القوانين

- 1- القانون 78- 12، الموافق لـ 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات العليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 32 .
- 2- القانون رقم 83- 11، الصادرة في 02 جويلية 1983، المتضمن التأمينات الاجتماعية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 28.
- 3- من القانون 85- 214، الصادر في 20 أوت 1985، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة و واجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 35 .
- 4- القانون رقم 06-12، المتضمن الموافقة على تطبيق القانون، 06-03، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة.

#### ب- الأوامر

- 1- الأمر رقم 59- 244، المتضمن القانون العام للموظفين الفرنسيين، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، الصادرة في 04 فيفري 1959، العدد 03 .
- 2- الأمر رقم 90- 226، الصادرة في 25 يوليو، المتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 46 .
- 3- الأمر رقم 97-04 الصادر في 12 يناير 1997، الذي يتعلق بالتصريح بالامتلاكات، لجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 03.
- 4- الأمر رقم 06- 03، الصادر في 15 يوليو 2006، الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46.

### ج- المراسيم

- 1- المرسوم رقم 66-140، الصادر في 02 جوان 1996، المتضمن قائمة المناصب العليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رقم 46 .
- 2- المرسوم 69-148، المتضمن تحديد شروط توظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 10 أكتوبر 1969 .
- 3- المرسوم رقم 82-302، الصادرة في 14 سبتمبر 1982، المتضمن كيفية تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بالعلاقات الفردية، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 37 .
- 4- المرسوم رقم 85-59، الصادرة في 23 مارس 1985، الذي يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 13 .
- 5- المرسوم رقم 96-438، الصادر في 28 نوفمبر 1996، الذي يتعلق بإصدار تعديل الدستور والمصادقة عليه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76 .
- 6- المرسوم الرئاسي 99-239، مؤرخ في 31 أكتوبر 1999، الذي يتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76 .
- 7- المرسوم 05-01، المتعلق بقانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 27 فيفري 2005.
- 8- المرسوم الرئاسي، رقم 05-415 الذي يحدد كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين .
- 9- المرسوم رقم 83-617، الصادر في 08 نوفمبر 1983، المتضمن بمنحة التقاعد للإطارات السامية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46 .

### ثانيا: المؤلفات باللغة العربية

#### أ- الكتب

- 1- رشاد حباني، دليل الموظف العمومي دراسة تحليلية مقارنة، لأحكام الأمر 06- 03 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح، الجزائر، 2012 .
- 2- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 .
- 3- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة عام 1975 .
- 4- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجزائرية الجزائر، 1985 .
- 5- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر 2012 .
- 6- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2010 .

#### ب- الرسائل

- 1- سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، الجزائر 2010 .
- 2- عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2011 .
- 3- عمار عوابدي، المصلحة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه دولة معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر 1985 .

4- كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، شهادة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990 .

### ج- المقالات

1- حمادة محمد شطا، " تعريف الوظيفة العامة"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية و السياسية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986 .

2- عبد القادر الشبخاي" نظام تأديب الموظف العام القاضي في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عدد 4، الجزائر، 1975 .

### ثالثا: المؤلفات باللغة الأجنبية

1- Essaid Taib, les cadres de la nation en algerie, thèse d'Etat Université de Montpellier1, Faculté de droit et des sciences Economiques ,juin 1985 .

2- Roger Grégoire, la fonction publique, a . colin, paris, 1954

### Descret

1- décret n° 62-503, fixant les conditions de nomination de certaines hauts fonctionnaires ,journal officiel du république française, n°03,du 20 juillet 1962 .

### Les ouvrag

1- Dictionnaire petit la rousse, op cit, p 557.

2- dictionnaire de politique, le present en question, la Rousse ,mame imprimeurs, tour, dépôt legal ,Paris, jiu1965

عموما الموظف العالي لا يختلف كثيرا عن الموظف العادي من حيث المسار المهني من التعيين إلى التثبيت والترقية سواء في الرتبة أو الدرجة فكلها تبدأ بقرار أو مقرر وتنته بنفس الشيء ولكن الجدير بالذكر أن الفروق بينهما تتفاوت جزئيا في كثير من الحالات المدققة ، من حيث شروط الالتحاق وطرقها أو المهام المسندة للموظف العالي غير المألوفة عند الموظف العادي كما يمكن أن نلاحظ أيضا أن الموظف العالي مقترن ومقيد في كثير من الحالات سواء في الحقوق أو الواجبات ، من هذا المنطلق نستخلص أن :

الموظف العالي هو آلية من آليات الدولة لتنفيذ سياستها والمحافظة على سير المرفق العام و ديمومته، وهو في الأصل موظف عام يخضع للأمر رقم 06-03 الذي ينظم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كذلك يخضع لقوانين تنظيمية خاصة. صيغ في تعريفاته بعد مصطلحات متشابهة حددت بفئة الوظائف العليا ونذكر منها الإطار السامي، المنصب العالي والإطارات العليا للأمة، وللموظف العالي مهام عديدة تفوق الموظف العام نظرا لمستواه الدراسي أو لخبرته المهنية. مرا الوظيفة العليا بعدة مراحل تاريخية انطلاقا من الحقبة الاستعمارية حتى صدور الامر رقم 06-03، إلا أن هناك بعض التنظيمات تخص هذه الفئة جاءت الأمر 06-03، على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم 90-225، والمراسيم التنفيذية 90-226، و 90-227... إلى غاية 90-230، أما عن طبيعة العلاقة التي تحكم الموظف العالي بالدولة، منهم من يكتفيها على أساس علاقة تعاقدية مثل الوظيفة في ( و م أ ) ومنهم من يراها علاقة تنظيمية لائحية مثل ما هو في الجزائر، أما عن مساره الوظيفي فلالتحاق بالوظيفة العليا هناك شروط عامة وأخرى خاصة لضرورة الوظيفة العليا وفرضت عليه التزامات أكبر من الملقاة على الموظف العام وبالمقابل حققت له الحماية بشكل أوسع و راتب محترم يليق بالوظيفة وتحفيزات ، أما مساره الوظيفي ينتهي بإحدى الطرق إما العادية كالتقاعد أو الوفاة أو الاستقالة المقبولة والأسباب غير العادية إما تأديبية أو غير تأديبية كتخفيض العمال لأسباب اقتصادية أو تشريح لسبب إفلاس المؤسسة.

