

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



إهداء

إلى من تعهداني بالتربية في الصغر، وكانا لي نبراساً يضيء فكري بالنصح ، و
التوجيه في الكبر أبي رحمه الله وأمي أطال الله في عمرها
إلى الزوجة الكريمة والغالية التي ساعدتني في إنجاز هذا البحث التي كانت اليد الأولى في
كتابة ومعالجة هذا العمل
إلى أبنائي حفظهم الله فاطمة الزهراء ومحمد أيمن ويوسف زين الدين
إلى من أمدوني بالعون ، وحفزوني للتقدم ، سامية وأحلام وشمس الدين وتقي الدين
إلى كل من علمني حرفاً ، وأخذ بيدي في سبيل تحصيل العلم والمعرفة .
إليهم جميعاً أهدي ثمرة جهدي ، ونتاج بحثي المتواضع .

*** عبد القادر رحال ***

شكر وتقدير

ومن حق النعمة الذكر، وأقل جزاء للمعروف الشكر
فبعد شكر المولى عز وجل، المتفضل بجميل النعم، وعظيم
الجزاء

يجدر بي أن أتقدم ببالغ الامتنان، وجزيل العرفان إلى كل من
وجهني، وعلمني وأخذ بيدي في سبيل إنجاز هذا البحث. وأخص بذلك مشرفي
الأستاذ: عاشور نصر الدين بحسن إرشاده وتوجيهه لي في كل مراحل البحث
وإلى كافة أساتذة كلية الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة

﴿بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ﴾

﴿رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى
وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحاً تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ

الصَّالِحِينَ﴾ صدق الله العظيم

الآية ١٩ من سورة النمل

مقدمة

مقدمة

ليست الوظيفة العمومية وليدة العصر الحديث، فقد وجدت على صور و أشكال متعددة منذ القدم، ذلك أن وجودها يرتبط بأي مجتمع يعترف بوجود حكام و محكومين. فإذا كانت الدراسات السياسية و الدستورية في كنف الفكر الديمقراطي المتحرر قد شغلت أذهان المفكرين و الباحثين في غضون القرن التاسع عشر، فإن الحال قد تغير في القرن العشرين، وأصبحت الدراسات الادارية تأخذ من اهتمام الباحثين مكان الصدارة، وعلى وجه التحديد فإن القرن الحالي هو قرن الوظيفة العمومية .

لكن لم تكن الوظيفة العمومية بالأهمية التي هي عليها اليوم، فالدولة في ظل هذه السياسة ووفقا لمفهومها ذات سلطة محدودة و محصورة في وظائف معينة تقوم بها لمجرد تحقيق سبب وجودها و تبرير قيامها كسلطة صاحبة سيادة.

وما إن حل القرن العشرين و بدأت سياسة التدخل، و انتشرت الأفكار و المذاهب الاشتراكية حتى بدأ دور الدولة يتجه اتجاهها جديدا، فأخذت ترتاد مجالات لم تكن تقدم عليها من قبل، فأصبحت تنافس الأفراد في معظم الأنشطة التي كانت مقصورة عليهم.

وإذا كان القانون الاداري بدأ منذ القرن الثامن عشر يهتم أساسا بتنظيم المرافق العمومية التي تدير من طرف الأشخاص المعنوية، فإن هذه المرافق لا يمكنها أداء مهامها دون الاستعانة بالموظفين و ذلك لكون الشخص الطبيعي هو الذي يعبر عن إرادة الشخص المعنوي .

فالموظف هو المؤمن على مصالح الأفراد و من ثم فهو يتمتع بقدر كبير من الصلاحيات و السلطات المستمدة من وظيفته و ما يستلزمه مركزه الوظيفي من واجبات. واعتبارا للمكانة التي يحتلها الموظف في النظام الإداري و يجب إعطاء أهمية كاملة لهذا الموظف، خاصة اذا علمنا أن من اهم العناصر التي يتعين توافرها من أجل الوصول الى ادارة سليمة ورشيده لأجهزة الدولة وجود أفراد على درجة عالية من المهارة والكفاءة وأن الخطوة الأولى في اصلاح الجهاز الاداري في الدولة يجب توجيهها الى الموظف العمومي.

وفي هذا الصدد يقول رسول الله عليه الصلاة و السلام: " من ولى من أمر المسلمين شيئا، فولى رجلا وهو يعلم أن هناك من هو أصلح منه للمسلمين فقد خان الله و رسوله".

لذلك نجد أن الدولة الجزائرية سارت على نفس المنوال الذي انتهجته معظم الدول التي تبنت نظام الوظيفة العمومية ذو البنية المغلقة، حيث أعطت أهمية بالغة للموارد البشرية لأنهم مرآة الدولة ينفذون إرادتها و يتصرفون باسمها و لحسابها.

وبالرجوع الى المنظومة القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية يتضح لنا أن المشرع الجزائري عمل على ارساء قواعد و اليات قانونية لحماية المسار المهني للموظف، و التي تكفل له حق الاهتمام باحتياجاته الخاصة أو ظروفه الشخصية أو العائلية أو المهنية التي تحيط بحياته المهنية مع ضرورة التوفيق بينها و بين مصلحة الادارة، و ذلك في إطار قانوني منظم، حيث أقر المشرع خمس (5) وضعيات قانونية أساسية يمكن أن يستفيد منها الموظفين العموميين خلال مسارهم المهني.

أهمية الدراسة:

تعد الوضعيات القانونية الأساسية للموظف و الذي هو موضوع دراستنا، ذات أهمية بالغة خاصة وانها ترتبط بالمسار المهني للموظف، حيث تمكنه من التعرف على الحالات والأسباب التي تسمح له من الاستفادة من هذه الوضعيات سواء كان ذلك بقوة القانون أو بطلب منه. و تبرز أهمية دراسة هذا الموضوع من خلال عدة نواحي أهمها:

1. من الناحية الادارية:

❖ تمكين الادارة من التوفيق بين مقتضيات السير الحسن لمرافقها، و بين بعض احتمالات التغيير التي قد تحدث أثناء حياة الموظف المهنية إما لأسباب عائلية وإما لأسباب شخصية قاهرة.

❖ حماية الادارة و الموظف من بعض الانحرافات التي قد تتجم عن المكوث مدة طويلة في نفس المنصب أو في نفس المنطقة أو في نفس الجهة الادارية.

❖ تعبر هذه الحالات على أهمية التوفيق بين صلاية القواعد التي تحكم سير المصالح الادارية و ضرورة المرونة التي تبررها مقتضيات الحياة العادية.

2. من الناحية القانونية:

❖ تعمل على ادراج الحركية في عداد العوامل التي تثنى المسارات المهنية خاصة فيما يتعلق بالمناطق و الوظائف التي تحظى بالأولوية في نظر السلطات العمومية.

❖ إن تقنين و تنظيم المسار المهني للموظف العمومي في جميع مراحل و أوضاعه يشكل نقطة جوهرية، من خلال انتقاله من وضعه العادي إلى أوضاع أخرى نتيجة أسباب عامة و خاصة.

❖ كما انه يعمل على وضع ضوابط لحماية المسار المهني للموظف و معرفة ما له من حقوق و ما عليه من واجبات.

3. من الناحية العملية:

❖ تعتبر هذه الحالات كأدوات تسيير ينبغي توظيفها بصفة عقلانية لمواجهة احتمالات التغيير التي قد تطرأ على حياة الموظف أو على حاجيات الإدارة.

❖ توسيع افاق الموظف المهنية وإثراءها، وضمان تغطية متوازنة للخدمات العمومية، وكذا تقادي بعض السلوكات التي قد تسيء الى سمعة الادارة.

❖ تمكين الموظف من إثراء تجربته المهنية عن طريق احتكاكه بتجارب الآخرين و معالجته لمشاكل تختلف باختلاف ظروف الزمان و المكان.

الإشكالية:

إن الأهمية البالغة للوضعيات القانونية الأساسية في الوظيفة العمومية و مكانتها القانونية كوسيلة أو أدوات لحماية حقوق الموظفين خلال مسارهم المهني، تجعلنا نطرح التساؤل التالي:

❖ فيما تتمثل الوضعيات القانونية الأساسية الناظمة لمسار الموظف المهني ؟ .

و الذي بدوره ينقسم إلى عدة تساؤلات فرعية و هي

• ما نوع نظام الوظيفة العمومية الذي تبناه المشرع الجزائري؟ وما هي مبرراته.

• ما المقصود بالموظف العمومي؟ وما طبيعة علاقته بالإدارة في التشريع الجزائري ؟

• ما هي الضوابط التي تنظم هذه الوضعيات والآثار القانونية المترتبة عنها ؟

أسباب الدراسة: من بين الأسباب التي جعلتنا نختار هذا الموضوع بالتحديد من بين باقي المواضيع الأخرى نذكر منها:

1- الأسباب الشخصية: تتجلى أساسا في:

❖ الميل لمقياس الوظيفة العمومية باعتبارها مادة قانونية علمية و حيوية مرنة ومتغيرة حسب الظروف و المتطلبات.

❖ الرغبة في إثراء مكتبة الكلية بهذا البحث ليستفيد منه الطلبة و خاصة شريحة الموظفين منهم.

2- الأسباب الموضوعية: تتمثل في:

❖ الأهمية البالغة لهذا الموضوع و الذي مازال يشغل رجال القانون و الادارة و استأثر باهتمام المختصين لاسيما أصحاب التشريع، وما يضيفه من قوة و توطيد لعلاقة الموظف بالإدارة و ما يكفله من حماية للمسار المهني للموظف العمومي.

❖ تسليط الضوء على الاسباب و الظروف و الشروط التي تمكن أي موظف من الاستفادة من احدى هذه الوضعيات القانونية و كذا الاجراءات الادارية و الاثار القانونية المترتبة عنها كون هذا الموضوع مرتبط بالمسار المهني للموظف العمومي.

أهداف البحث: من بين الأهداف التي خرجنا بها من خلال المامنا بجوانب هذا البحث نذكر ما يلي:

1- تبيان هذه الوضعيات و مدى ارتباطها بالمسار المهني للموظف.

2- تبيان الحدود والضوابط التي وضعها المشرع لهذه الوضعيات القانونية وكيفية الاستفادة منها.

3- تحديد مفهوم هذه الوضعيات و كذا عناصرها و الآثار المترتبة عنها.

4- تبيان هذه الحالات التي تعبر عن أهمية التوفيق بين صلاب القواعد التي تحكم سير المصالح الإدارية و ضرورة المرونة التي تبررها مقتضيات الحياة، أي التوفيق بين المصالح الخاصة للموظف و مصالح الإدارة.

صعوبات البحث: غير أنه لا يخفى على أحد الصعوبات التي يواجهها الباحث فمن بين العقبات التي اعترضتنا من خلال دراستنا لهذا الموضوع ما يلي:

1- قلة المراجع المتعلقة بالوظيفة العمومية، لاسيما التي تخص الوضعيات القانونية الأساسية.

2- عدم الاهتمام البالغ للفقهاء الجزائري بدراسة الوضعيات القانونية الأساسية، و الذي أدى إلى ندرة المراجع و نقص المعلومات المتخصصة في الموضوع.

3- بالرغم من تأجيل مناقشة هذا الموضوع لأسباب شخصية، إلا أن مشكل مكتبة الكلية التي تغلق أبوابها في فصل الصيف حال دون الحصول على المراجع.

منهج و خطة البحث:

بالرغم من الصعوبات التي اعترضتنا أثناء قيامنا بإعداد هذا البحث و التي أشرنا إليها أعلاه، فقد اعتمدنا في دراسة هذا الموضوع على المنهج الوصفي من خلال وصفنا لبعض المفاهيم و النظريات المتعلقة بالموظف العمومي و الوظيفة العمومية.

بالإضافة إلى استخدام المنهج التحليلي ، و ذلك من خلال شرح و تحليل بعض النصوص القانونية المتعلقة بالوضعيات القانونية الأساسية.

و قصد الإلمام و التحكم العلمي في موضوع هذا البحث، قمنا بتقسيمه إلى فصلين هما كالاتي:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العمومية و الموظف العمومي . و تناولنا فيه

المبحث أول: مفهوم الوظيفة العمومية و الموظف العمومي.

المبحث ثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة.

أما الفصل الثاني: فخصص بشيء من التفصيل للوضعيات القانونية الأساسية و الذي قسم بدوره إلى:

المبحث الأول: الوضعيات القانونية التي يخضع فيها الموظف لقانون الوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: الوضعيات القانونية التي لا يخضع فيها الموظف لقانون الوظيفة العمومية.

المبحث الثالث: الوضعية التي يتجمد فيها المسار المهني للموظف العمومي.



الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العمومية
والموظف العمومي

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العمومية و الموظف العمومي

يحتل موضوع الوظيفة العمومية الأهمية القصوى بين موضوعات القانون الإداري، خاصة بعد اتساع وظائف الدولة و تحول دورها من الدولة الحارسة القائمة على تحقيق الأمن والدفاع والعدالة إلى الدولة المتدخلة التي تقوم على تقديم الخدمات عن طريق خلق مرافق مختلفة وجعل الموظف بمثابة الأداة و الوسيلة لتحقيق أهدافها المتمثلة في اشباع الحاجيات العامة للجماعة، ذلك أن الوظيفة العمومية بحكم أهميتها العددية و المكانة التي تحتلها داخل المجتمع وطبيعة وكثافة العلاقات التي تنظمها أو تعكسها تمثل في ان واحد رهانا سياسيا وأداة لا مفر من اللجوء اليها لتحقيق عصرنه الدولة .

والوظيفة العمومية تصور في الذهن معنى الدولة بأسرها لأن المواطنين يرونها من خلال الموظف العام الذي يشغل مختلف المناصب الادارية في الدولة، فهو المرآة العاكسة لها، لذلك يتم اختياره وجوبا وفق أسس سليمة وصحيحة يحكمها نظام قانوني مميز، والمتمثل في القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ودراسة الوظيفة العمومية تقتضي الالمام الشامل بالنظام القانوني الذي يحكم الموظف في علاقته بالإدارة التي تستخدمه.(1)

وعلى هذا الأساس قمنا بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين، مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العمومي في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فخصصناه إلى طبيعة علاقة الموظف بالإدارة.

(1) - بوقرة أم الخير، محاضرات في الوظيفة العمومية أقيمت على طلبة السنة الثانية ل.م.د تخصص قانون اداري، كلية

الحقوق، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2010-2011، ص 1.

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العمومية و الموظف العمومي

ظهر مفهوم الوظيفة العمومية في اللغة القانونية الفرنسية في مطلع القرن العشرين فكان الفقه يربطها بخدمة المرفق العام **service public** الذي يعني القوة العمومية في تحركها و في عملها *la puissance publique*، إذ لا يمكن تصور وظيفة عمومية في غياب المرفق العام كما يقول الأستاذ الفرنسي " جاستون جاز jaston jeze " (1).

و يقول الأستاذ " كريستين شاقامون " : " أن عبارة موظف عام كانت أسبق في الظهور من عبارة وظيفة عامة، بل كانت تمهيدا لها على خلاف ما يجب أن يكون، لأن الوظيفة العامة تصور في الذهن يعني الدولة بأسرها، تلك الدولة التي يحمل لواء نشاطها العام والخاص طائفة الموظفين، و تتبلور السلطة في أيدي الموظفين العموميين الى حد يمكن معه القول بأن الوظيفة العامة هي وعاء السلطة صاحبة السيادة و السلطان. " (2).

الا أننا لا نعثر على مرجع تاريخي جامع مانع لظهور مصطلح الموظف بالمفهوم الشائع حاليا، فهو مرتبط بميلاد المجتمعات، و بأنظمتها الوظيفية و خدماتها المرفقية. (3)

الا أن قاعدة أن كل من تستعين بهم الإدارة أو من يتصرفون أو يقومون بأعمال قانونية أو غير قانونية في المرافق العامة يعتبرون موظفون عموميون لا تخلو من بعض الاستثناءات.

وسوف نعالج في هذا المبحث مفهوم الوظيفة العمومية كمطلب أول ثم مفهوم الموظف العمومي في كمطلب ثان.

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية

تختلف طبيعة الوظيفة العامة اختلافا كبيرا بحسب نظرة الدول المختلفة إليها، و هذه النظرة هي بلا شك حصيلة الظروف التاريخية و السياسية و الاقتصادية و الإيديولوجية في كل دولة.

(1) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009-2010، ص 15

(2) عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر، 1976، ص 24

(3) سعيد مقدم، نفس المرجع، ص 13

ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا نجد أن الوظيفة العامة مهنة كسائر المهن التي يمارسها الأفراد أو تقوم بها المشروعات الخاصة، بينما نجد الوظيفة العامة في أوروبا رسالة يكرس لها الموظف حياته.

ولا شك أن هذين النظامين يختلفان عن بعضهما اختلافا جذريا، و أصبح كل منهما يشكل نظاما قائما بذاته تأخذ به مختلف الدول، فقد تأخذ بعض هذه الدول بالنظام الأمريكي، و بعضها الاخر بالنظام الأوروبي.(1)

وعليه فالمبادئ القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر لا تخرج عن نطاقين اثنين: فإما هي متعلقة بالأحكام الرئيسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العمومية في مجتمع ما، أو لتعلقها بماهية و طبيعة حقوق وواجبات الموظفين في ظل هذا النظام، بمعنى أن أنظمة الوظيفة العمومية تنحصر في نوعين أساسيين من الأنظمة، فهناك الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة système ouvert و الوظيفة العمومية ذات البنية système ferme، و هذان النظامان يختلفان كلية عن بعضهما البعض.(2)

فنظام البنية المفتوحة يعتبر الوظيفة العمومية (مصلحة أو خدمة service)، في حين يعتبرها نظام البنية المغلقة (مهنة carrière).

وللوقوف على مفهوم هذين النظامين سوف نعالجها من خلال الفرعين الأول والثاني ثم نتناول موقف المشرع الجزائري منهما في الفرع الثالث.

الفرع الأول: التعريف بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة الوظيفة الادارية ذاتها، فهو مشروع لا يسير بالضرورة من قبل الدولة، و يمكن أن يكون مستقلا خاصا يستخدم أعوانا يتميزون بالكفاءة والالتزام بتنفيذ المهمة التي استخدموا من أجلها، فمناصب العمل محددة سلفا وفق مواصفات وظيفية يقتضيها التنظيم الاداري الساري المفعول، مقابل حقوق وحوافز مادية ومعنوية يستفيد منها الموظفون، مقابل خضوعهم لواجبات مهنية يفرضها الأداء الفعال وطبيعة الوظيفة المشغولة.

(1) عبد العزيز السيد الجوهري ، المرجع السابق ، ص 46 .

(2) سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 51 .

والقول بأنها مفتوحة، يعني قابليتها للتدفق المستمر والتحول بين باقي فروع قطاعات الشغل الأخرى (شبه العام أو الخاص)، كما يعني المرونة في تسيير المستخدمين و في التبسيط في طبيعة العلاقات، و في المرودية و الانتقاء الأفضل للكفاءات و في استعمالها.⁽¹⁾ فالأعوان في النظام المفتوح يوجدون في علاقة حرة تجاه الإدارة المستخدمة لهم، حيث يسود هذا النظام أساسا الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، ويعتبر الوظيفة العمومية كمهنة عادية لا تتميز عن المهن الأخرى. فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات حيث توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية تحت طائلة الشروط والاجراءات المعمول بها في عالم الشغل، ويفترض هذا النظام مسعى عاما يتضمن مرحلتين متتاليتين:

- تهتم المرحلة الأولى بوضع جرد دقيق لمناصب العمل ووصف يشتمل بالنسبة لكل منصب على العمل الذي يتضمنه والمؤهلات الضرورية للقيام به وكذا الأجر الذي سيتقاضاه صاحبه
- وتخصص المرحلة الثانية لتوظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم و مقتضيات المناصب.⁽²⁾ ووفقا لهذا المفهوم تعتبر الوظيفة العمومية عملا تخصصيا له خصائص خاصة محددة يحتاج في ممارسته إلى أشخاص فنية متخصصة لها خبرة و دراية بالأعمال التي سيتولون أعبائها.

ويقوم هذا المفهوم على مبدأ الوظيفة و ليس الموظف، أي العمل الذي يؤديه الموظف وما يحمله من مسؤوليات وواجبات و مؤهلات علمية لازمة لأدائه بغض النظر عن الموظف وما يحمله من خبرة و أقدمية الخدمة أو المؤهل الدراسي.

وبالتالي فعلاقة العمل بين الإدارة و أعوانها ذات طبيعة تعاقدية من الممكن فصمها بمبادرة كل من الطرفين و في أي وقت.

حيث عرف فقهاء الإدارة الأمريكيون بأنها: " منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة و يتحمل مسؤوليات معينة."

الفرع الثاني: التعريف بالنظام المغلق للوظيفة العمومية

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام الذي يعتبر الإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة، تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام

(1) عبد الله طلبه، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، ط1، القاهرة، 1981، ص 31

(2) هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر

والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 18-19

المنوطة بها فحسب، و لكن أيضا من حيث الاطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام بإسمها و لحسابها، فعلى هؤلاء أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بحقوق تضمن ترقيتهم الاجتماعية بصفة تدريجية و منتظمة، و تكون هذه الحقوق ما يسمى عادة بالاطار المهني ويتكون هذا النظام من عنصرين أساسيين هما: القانون الأساسي و الاطار المهني .

المقصود بالقانون الأساسي أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين، وانما هم يتطورون تحت ظل قواعد خاصة تفرض عليهم واجبات و تخولهم حقوقا تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى. فيكون الموظف في وضعية قانونية و تنظيمية يترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف و الادارة و اثار مميزة نذكر منها:

- تحدد حقوقه و واجباته بصفة انفرادية بمقتضى نصوص تشريعية و تنظيمية.
- لا يساهم الموظف في تحديد محتوى مركزه القانوني و لا يستطيع أن يحتج بامتيازات أو حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة الا في حالة الابقاء على سرعان هذه النصوص.

- لا يستطيع الموظف أن يفصم العلاقة التي تربته بالإدارة بصفة انفرادية الا في حدود الاجراءات الخاصة بالاستقالة.

- ان النزاعات المتعلقة بالموظفين من اختصاص القضاء الاداري.

أما الاطار المهني فمفاده أن الموظف لا يدخل إلي الادارة ليشغل منصبا معيناً و لمدة معينة و لكن ينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الاداري، و يتمكن انطلاقاً من هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين مطامحه الشخصية و حاجيات الادارة.⁽¹⁾ و يفرض هذا النظام :

- التفرغ الكامل للوظيفة و تكريس حياة الموظف لها.
- ضمان استقرار دائم للموظف يجعله في مأمن عن قرارات العزل التي لا تكون نتيجة مخالفة لقواعد المهنة التي يمارسها.
- التمتع بأجرة كافية طوال قيامه بالخدمة و معاش عند احالته على التقاعد.
- و تتبنى هذا النظام انجلترا بصفة خاصة و أغلب دول العالم بصفة عامة و من بينهم الجزائر.

(1) هاشمي خرفي، المرجع السابق ، ص 13 - 14

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من النظامين و مبرراته

تبنت الجزائر غداة الاستقلال في عام 1962 نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة الذي أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الاستعمارية، كقانون 1946 وأمر 1959، فنقلت عن فرنسا مفاهيم و أنظمة وظائفها العمومية و سلطان تأثيرها عن طريق ما ورثته من تقاليد و خبرات ادارية فنية لغوية و بشرية لم يكن من السهل الاستغناء عنها في هذه الفترة الحساسة من تاريخ الجزائر المستقلة.

فالجزائر كمستعمرة فرنسية استيطانية قديمة وجدت نفسها مضطرة في هذه الفترة لتبني التركيبة القانونية و التنظيمية للوظيفة العمومية الموروثة القائمة على نظام البنية المغلقة، في انتظار التوصل الى رسم معالم جديدة لوظيفة عمومية وطنية منسجمة مع التوجهات الايديولوجية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة الفتية.⁽¹⁾

من هذا المنطلق أخذ المشرع الجزائري بوجه عام بالمفهوم الفرنسي للوظيفة العامة، والفكرة الأساسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العامة في الجزائر هي أنها رسالة و خدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته الوظيفية الى حين انتهاء الخدمة. فالوظيفة العامة في النظام الجزائري مهنة تتميز بالدوام والاستقرار، وتخضع لقانون مخصوص يستقل بقواعده عن القانون الخاص، و هو القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم (03-06).⁽²⁾

و لقد روعي في الأخذ بالنظام المغلق للوظيفة العمومية جملة من الأهداف منها:

- المحافظة على توازن و استقرار الخدمة العمومية و ضمان استمرارها.
- تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعل طبيعي عن حرمان الأهالي الجزائريين من تولي الوظائف العمومية طيلة الفترة الاستعمارية.
- ضمان التكوين و ترشيد الوظائف العمومية و ذلك في انتظار تحديد تصور عميق للوظيفة العمومية يتماشى و الاختيارات الايديولوجية و الهياكل الدستورية للجزائر المستقلة.

(1) سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 99 - 100

(2) محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية،

وفي محاولتها لتحقيق هذه الأهداف، أبقت الجزائر كما سبقت الإشارة على نظام الوظيفة العمومية المغلقة، وعملت مع مرور الوقت على تكيفه وتحديثه بما يتماشى والأهداف المسطرة للإدارة الجزائرية و جعلها في خدمة التنمية الشاملة لمجتمعنا بتوفير الوسائل المادية والقانونية و البشرية الضرورية للتكفل بمهام الإدارة الجزائرية، لاسيما بعد صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عام 1966 و ما تبعه من قوانين أساسية خاصة.⁽¹⁾ إلا أن هذا لا ينفي أن المشرع الجزائري قد أخذ بمزايا النظام المفتوح كما فعلت غالبية الدول لأن تطبيق أحد النظامين بشكل مطلق يصعب تحقيقه.

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العمومي

لا يوجد عبر العالم تعريف موحد لمفهوم الموظف العمومي، إلا أننا توخينا للوضوح يمكننا التمييز بين تعريفين أساسيين يختلف العامل معهما في ظل أنظمة الوظيفة العمومية. فهناك تعريف واسع يعتمد لا على المركز القانوني للأعوان، و لكن على الدور الذي يضطلعون به داخل الجهاز الإداري، وهو تعريف وظيفي يدخل ضمنه كل الأعوان العموميين بغض النظر عن المصلحة التي ينتمون إليها أو مركزهم القانوني أو مستوى أو طرق توظيفهم أو نظام الاجور الذي يخضعون له، أو الوظيفة التي يشغلونها فيما اذا كانت دائمة أو مؤقتة.

ويوجد داخل هذا التعريف الواسع تعريف أضيق، يعني أساسا بالوضع القانوني للموظف و يميزه عن باقي العمال التابعين لأحكام قانون العمل، من حيث طبيعة الجهة الإدارية التي ينتمي إليها و كذا طبيعة العلاقة التي تربطه بها، لذلك عمد الفقه والقضاء وحتى التشريع على ابراز العناصر المميزة للموظف العمومي بهذا المفهوم الضيق.⁽²⁾ وسنتناول فيما يلي التعريف الفقهي والقضائي لمفهوم الموظف العمومي الواسع والضيق، ثم تعريف الموظف العمومي في التشريع الجزائري.

(1) سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 102

(2) هاشمي خرفي، المرجع السابق ، ص 91

الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف العمومي

انقسم فقهاء القانون الى فريقين، فمنهم من عرف الموظف العمومي بالمفهوم الواسع وعلى رأسهم الفقيه " دوجي" الذي يرى بأن: « الموظف العمومي هو كل شخص يساهم بطريقة دائمة في ادارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها ». ويرى الفقيه " جورج وارفيري" بأن: « الموظف العمومي هو كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الخزينة العامة بدفعه له مباشرة » .

كما يرى الأستاذ " فيفيان" أن: « الموظفون العامون هم الموظفون ذوي السلطات ومعاونيهم القائمين بإدارة الدولة و أموالها العامة . » (1)

أما الفريق الثاني، أصحاب المفهوم الضيق، ومن بينهم الأستاذ " محمد حامد الجمل" الذي يرى بأن: « الموظف العمومي هو كل فرد يلحق بأداة قانونية بصفة غير عارضة بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر. »

كما يرى الدكتور " فؤاد مهنا" أن: « الموظف العمومي هو ذلك الشخص الذي يعهد اليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريقة مباشرة بواسطة السلطات الادارية المركزية أو المحلية أو المرفقية لشغل وظيفة داخل النظام الاداري للمرفق الذي يعمل به. » أما في الجزائر فيرى الأستاذ "مصطفى الشريف" أن الوضع ما يزال في بدايته بحيث لا نكاد نجد أي تعريف حقيقي للموظف العام باستثناء بعض التعليقات والشروح الطفيفة. (2) ومن أهمها ما يلي:

1- يقول الأستاذ "ميسوم صبيح": « يضمن سير الادارة العامة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة و لا يخضع منها للقانون العام للوظيف العمومي سوى الذين لهم صفة الموظف، و لا يعرف بهذه الصفة الا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة و ثبتوا فيها نهائيا» . (3)

(1) محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق ، ص 32

(2) مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1981، ص 23

(3) Missoum sbihi , la fonction public , hachette , paris, 1968 ;p 13.

- 2- يعرف الأستاذ " عبد الرحمان الرميلى " الأعوان العموميين بأنهم: « الأشخاص الذين ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم و حددت فيه حقوقهم و واجباتهم و دون أن يشاركوا مباشرة و لا بصفتهم الشخصية في اعداده. »
- 3- و يرى الأستاذ " محيو أحمد " : « ان الموظفين هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي حسب المادة، من قانون الوظيف العمومي و الذي يتميز بأنه قابل للتعديل بقانون جديد يطبق عليهم تلقائيا دون أن يتمسكوا بحقوق مكتسبة » .

الفرع الثاني: التعريف القضائي للموظف العمومي

جرى القضاء على تفسير كلمة موظف تفسيرا واسعا بحيث تشمل كل موظف أو مستخدم و كل شخص مكلف بخدمة عامة من قبل الحكومة، ذلك لأن الغرض في هذا المجال هو ضمان سير أعمال المصالح العامة جميعا.

فقد عرفه القضاء المصري بقوله: « الموظف العمومي هو كل من يعهد إليه بعمل دائم لخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر » .

كما قام مجلس الدولة الفرنسي بربط فكرة الموظف العمومي بنظام قانوني خاص يرتكز أساسا على فكرة السلطة العامة، و لقد تأثر بهذا الاتجاه المشرع الفرنسي فعرف الموظف العمومي بأنه : « ذلك الشخص الذي يتم تعيينه في وظيفة دائمة و بصفة مستمرة و تم ترسيمه في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الادارة المركزية أو في الهيئات العامة التابعة للدولة ».(1)

ومن هذه التعاريف نخلص الى الشروط الواجب توفرها في الشخص حتى نعتبره موظفا عموميا، و هي :

- أن يكون العمل دائم.
- أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
- أن يتم تعيين الموظف و ترسيمه من طرف سلطة مختصة.(2)

(1) محمد اغا قاسم، مذكرة في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 56 .

(2) حسين محمد المهداوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الجماهيرية للنشر و التوزيع، ط2، بن غازي، 2002،

الفرع الثالث: تعريف الموظف العمومي في التشريع الجزائري

لقد أحسن المشرع الجزائري صنعا إذ لم يضع تعريفا للموظف العام، لأن وضع تعريف محدد من مهمة الفقه و ليست مهمة التشريع، و قد حذا التشريع الجزائري في ذلك حذو التشريع الفرنسي الذي اقتصر على بيان الأشخاص الذين تنطبق عليهم أحكام النظام العام للموظفين.⁽¹⁾

حيث نصت المادة 4 فقرة 1 من الأمر (03-06) على أنه: « يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري ». فالوظف العمومي عون من أعوان الدولة يساهم في خدمة مرافقها العامة و لا يتمتع الا بتوافر الشروط التالية:

1- أن يعين في الوظيفة بموجب قرار اداري صادر عن السلطة التي لها قانونا صلاحية التعيين. و هو ما نصت عليه المادة 95 فقرة 1 من نفس الأمر.

2- أن يتم التعيين في وظيفة دائمة بحيث تكون لازمة لخدمة المرفق العام، وأن لا تكون الاستعانة بالموظف بشكل عرضي أو مؤقت. و ذلك حسب المادة 22 فقرة 2 من نفس الأمر.

3- أن يمارس نشاطه بإحدى المؤسسات و الإدارات العمومية. المادة 2 فقرة 2.

4- أن يرسم في رتبة في السلم الإداري، و الذي يعتبر اجراء يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبة في السلم الإداري. المادة 4 فقرة 2.

و قد استثنى المشرع الجزائري بعض الفئات الوظيفية و المحددة صراحة بموجب المادة 2 فقرة 3 و هي: - فئة القضاة - المستخدمون العسكريون و المدنيون للدفاع الوطني - مستخدمو البرلمان، وذلك نظرا لطابعها الخاص⁽²⁾.

المطلب الثالث: التمييز بين الموظف العمومي و غيره من الفئات الأخرى

إذا كان الأساس أن رابطة الموظف بالإدارة تخضع لأحكام الوظيفة العامة، و من أهم نتائجها ان الموظف في علاقته بها في مركز تنظيمي لائحي، فان هذه القاعدة تدخل عليها استثناءات.

(1) محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 32

(2) فواق كعنان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط1، الأردن، 2007، ص 28.

فقد تلجأ الإدارة في تسيير مشروعاتها العامة الى أفراد لا يكتسبون صفة الموظف العام ، و تخضع علاقتهم بها لأحكام القانون الخاص أو لقواعد تجمع بين أحكام القانون العام و الخاص، و لكنهم على أية حال لا يعتبرون موظفين عموميين.

كما أن هناك أفراد يساهمون في نشاط الإدارة العامة بحكم بعض الظروف دون أن يصدر قرار من الإدارة بتقليدهم الوظيفة.(1)

هذه الفئات من الأفراد متنوعة و متفاوتة في درجة علاقتها بالإدارة، و نستطيع أن نردها الى الفئات الآتية:

أولاً: الموظف الفعلي (الواقعي): و هو الشخص الذي يتم تعيينه بقرار معيب أو الذي لم يصدر بشأنه تعيين في الوظيفة، كأن يتم تعيين موظف في منصب معين ثم يتضح بعد ذلك أن مصدر القرار غير مختص بمثل هذا العمل. و كذلك في الأحوال الاستثنائية أو الحروب أين يمكن أن تختفي السلطات الشرعية فيحل بعض الأفراد محلها للقيام بالمهام الضرورية وتأمين سير المرافق العمومية، كما حدث في فرنسا في الحرب العالمية الثانية. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذه الحالة يتعلق بمدى مشروعية الأعمال و التصرفات القانونية التي تصدر عن الموظف الفعلي.

وقد اعتبر الفقه والقضاء الإداريين هذه التصرفات صحيحة و منتجة لأثارها القانونية نظرا لاعتبارات منطقية تقوم على فكرة حسن النية و مبدأ الاعتماد على الظاهر، لأن المرتفقين عندما يقصدون الإدارة طلبا لخدمة معينة لا يمكنهم ان يتحققوا من هوية الموظف القائم بالعمل و لا البحث في مدى اختصاصه أو مشروعيته مادامت الأمور الظاهرة عادية والمرفق يؤدي الخدمة المطلوبة.

ومن ناحية أخرى تلتزم الإدارة بتحمل نتائج التصرفات التي يحدثها، كما أن يتقاضى أجرا مقابل ما قدمه من عمل لصالح المرفق العام و لكن الإدارة رغم ذلك غير ملزمة بتعيينه في الوظيفة.(2)

ثانياً: العون المتعاقد: و هو الشخص الذي يعين في وظيفة عامة دون تثبيته في المنصب، ويجري تعيينه وفقا لعقد اداري يخضع عادة للقانون العام ضمن شروط خاصة بهذا النوع

(1) محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق ، ص 42

(2) احمد هنية، محاضرات في الوظيفة العامة أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون اداري، جامعة محمد

من التوظيف سواء كان المتعاقد وطنيا أو أجنبيا، و يحق للإدارة إنهاء العقد أو تمديده تبعا لما تقتضيه المصلحة العامة، فهذا العقد مؤقت و ليس دائم.

و لقد عرفت الجزائر هذا النوع من الموظفين حيث لجأت لطريقة التعاقد لمواجهة نقص الموظفين نتيجة الخروج الجماعي للفرنسيين ابان الاستقلال و الذين كانوا يسيطرون على معظم الوظائف الادارية، و مازال هذا النوع مطبقا في الادارات العمومية الى حد اليوم على شرائح معينة من العاملين بها.⁽¹⁾

ثالثا: العامل المؤقت: و يقصد به ذلك الشخص الذي تستعين به الإدارة لمدة مؤقتة للاستفادة من مهارته و خبراته التي يتمتع بها في اختصاص معين، و يمكن اعتبار ذلك العامل المؤقت مكلف بمهمة تنتهي علاقته بالإدارة بانتهاء المهمة التي عين من أجلها.⁽²⁾

رابعا: مغتصب الوظيفة: و يقصد به ذلك الشخص الذي يدعي صفة الموظف أو انتمائه لسلك وظيفي معين دون وجه حق، و اغتصاب الوظيفة يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون، وبطبيعة الحال فان التصرفات التي تصدر عن هذا الشخص تعتبر باطلة و لا يترتب عنها أي أثر قانوني، كما لا يجوز له مطالبة الإدارة بأي تعويض مقابل ما قام به من أعمال باسمها بل العكس، و نظرا لما يحدثه انتحال وظيفة من اخلال بالنظام العام فان الفاعل يتعرض للإجراءات التي يقررها قانون العقوبات.⁽³⁾

خامسا: الأفراد الذين يعملون في مرفق عام بصفة جبرية: و كمثل عنهم المجندون في اطار الخدمة العسكرية، فهذا الجندي رغم أنه يعمل في مركز لائحي تنظيمي مثل الموظف العمومي لكن لا تطبق عليه أحكام قانون الوظيفة العمومية.

و يضاف ضمن هذه الفئة كذلك الأشخاص الذين تقوم الإدارة بتجنيدهم في مجالات معينة مثل الأطباء عند انتشار الأمراض الوبائية، فتجنيد هؤلاء ليس اختياريا و إنما هو مفروض عليهم اقتضته المصلحة العامة.⁽⁴⁾

(1) احميد هنية، المرجع السابق، ص 6

(2) احميد هنية، نفس المرجع، ص 6-7

(3) احميد هنية، نفس المرجع، ص 7

(4) احميد هنية، نفس المرجع، ص 7

المبحث الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

ساد في الماضي اتجاه اعتبر العلاقة بين الموظف و الإدارة رابطة تعاقدية ثم عدل عن هذا الاتجاه، و أصبح من المنفق عليه الآن سواء في مجال الفقه أو القضاء أن العلاقة بين الموظف و الإدارة علاقة تنظيمية تحكمها القوانين و اللوائح، أو بتعبير آخر فإن الموظف في علاقته بالإدارة في مركز تنظيمي لائحي، و إن كان هناك قلة من الفقهاء يحاولون احياء الاتجاه القديم و لهم في ذلك حجج و أسباب.

و قد وجهت الى النظرية القائلة بالعلاقة التعاقدية بين الموظف و الدولة انتقادات اقتنع أصحاب هذه النظرية بوجاهتها، فحاولوا الخروج بها سالمة من طعنات خصومها، فراحوا يتحايلون لتبريرها بحيل قانونية تضمن لها البقاء و الاستمرار.

و لكن سهام النقد كانت أقوى من هذه المحاولات من جانب الأنصار، فوكزتها فقضت عليها وذهبت الى عالم النسيان.

و لكن قلة قليلة من الفقهاء عز عليهم أن تقضي هذه النظرية نحبتها و أن تلقى على يد الأعداء مصيرها، فأعدوا العدة و عزموا الأمر على الدفاع عنها بكل ما لديهم من منطق قانوني.⁽¹⁾

وسوف نعرض فيما يلي للفكر التقليدي أهم النظريات القديمة القائلة بالأساس التعاقدية للعلاقة بين الموظف و الإدارة كمطلب أول، ثم نتبع ذلك بالنظرية الحديثة القائلة بالمركز التنظيمي للموظف و أسباب العمل بها في الجزائر كمطلب ثاني.

(1) محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق ، ص 35-36

المطلب الأول: النظريات التي تأسس رابطة الموظف بالإدارة على أساس تعاقدية

كان الرأي السائد في الفقه الفرنسي و كذا القضاء أن الرابطة بين الموظف و الإدارة هي رابطة تعاقدية، أساسها إيجاب من جانب الموظف و قبول من جانب الإدارة. فمناط هذه الرابطة إذن توافق إرادتي كل من الموظف و الإدارة، و هذا التوافق ينطوي على عقد من عقود القانون المدني، يوصف أحيانا بأنه عقد اجازة أشخاص اذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، و عقد وكالة اذا كان العمل المنوط به هو عمل قانوني، و أحيانا أخرى يوصف هذا العقد بأنه من العقود غير المسماة.

و العقد في جميع الحالات هو من عقود القانون المدني، و الموظف في مركز قانوني ذاتي يخضع لأحكام القانون المدني.

و كان النقد الموجه الى هذه النظرية يخلص في أن العناصر الشكلية و الموضوعية للعقد غير متوافرة.

ازاء ذلك أخذ بعض الفقهاء يتحايلون لتبرير النظرية التعاقدية تارة باعتبار الرابطة عقد اذعان، و تارة باعتبارها عقدا من نوع خاص، و تارة باعتبارها من عقود القانون العام، و أخيرا بالتمييز بين أعمال السلطة العامة و أعمال الإدارة المالية.⁽¹⁾ و سوف نتعرض فيما يلي لهذه المحاولات بشيء من التفصيل.

الفرع الأول: نظرية عقد الإذعان

قال الفقه بأن علاقة الموظف بالدولة تتمثل في عقد اذعان للتخلص من الاعتراض الذي وجه الى نظرية العقد المدني، من حيث انه لا يسبق التعيين في الوظيفة العامة مناقشة في الشروط و الالتزامات التي تنشأ عن التعيين، بل يكون ذلك محددًا مقدما بمقتضى القوانين واللوائح المنظمة للمرافق العامة، و قد ذهبَت النظرية الى أنه تتوفر في العلاقة بين الموظف والدولة كافة عناصر عقد الإذعان، اذ تتوفر أهلية الطرفين، و تطابق إرادتهما، وتحديد سابق للحقوق و الالتزامات المتبادلة الناشئة عن العقد. ولا يعدو دور الموظف العام في التعيين في الوظيفة العامة مجرد الانضمام الى الشروط العامة غير الشخصية المحددة لتمام العقد، و تقوم الإرادة هنا على حرية المرشح في الإنضمام إلى الشروط العامة للوظيفة العامة.

(1) محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 36-37

الفرع الثاني: نظرية العقد من نوع خاص

عارض بعض فقهاء القانون المدني نظرية العقد الذي يربط الموظف بالدولة على أساس ان حصول الموظف على مرتب منها مع تكيف علاقته بها بأنها عقد وكالة يتعارض مع النظرية التقليدية للوكالة في القانون المدني، كما عارضوا نظرية العقد المستقاة من القانون الروماني لتعارضه مع حق الدولة المطلق في فصل الموظف العام، و اعتبر بعضهم و بصفة خاصة الفقهاء الألمان العلاقة بين الموظف و الدولة لهذين السببين عقدا من نوع خاص.⁽¹⁾

الفرع الثالث : نظرية التمييز بين أعمال السلطة العامة و أعمال الإدارة المالية

يقول أنصار هذه النظرية أن الدولة تعمل تارة بصفتها سلطة عامة، و تارة أخرى بصفتها شخصا عاديا.

من النوع الأول تنفيذ القوانين و تغليب المصالح العامة و السهر على الأمن العام، و من النوع الثاني تعهد الأملاك الخاصة و تحصيل الضرائب . . الخ، و هي أعمال شبيهة بتلك التي يمارسها الأفراد في تصرفاتهم.

وقد قسموا الموظفين من حيث طبيعة العمل الى موظفي سلطة عامة و موظفي ادارة مالية، فموظفوا الفئة الأولى يتولون قسطا من السلطة العامة، وهم أعضاء الإدارة، و علاقتهم بها ليست علاقة تعاقدية، بينما موظفوا النوع الثاني فعلاقتهم بالإدارة على أساس عقد من عقود القانون الخاص.

لكن في الحقيقة يصعب التمييز بين نوعي هؤلاء الموظفين لأن الكثير منهم يمارس في نفس الوقت تصرفات سلطة عامة و تصرفات ادارة مالية، فليس من السهل وضع حد فاصل دقيق لكل من الأعمال و التصرفات.⁽²⁾

الفرع الرابع: نظرية عقد القانون العام

كانت اخر محاولة من جانب أنصار النظرية التعاقدية استيفاء وصف هذه الرابطة بأنها عقد و لكنه لا ينتمي الى قانون خاص، و انما هو عقد من عقود القانون العام. و هذا الاعتبار قابلا لتعديله من جانب الإدارة كلما اقتضت الظروف ذلك.

(1) محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق ، ص 37-38

(2) محمد يوسف المعداوي، نفس المرجع ، ص 38

وقد ظهرت فكرة عقد القانون العام تحت تأثير النظريات الألمانية، و أخذت بها أحكام مجلس الدولة في فرنسا الى وقت قريب نسبيا، و لكننا حتى اذا أطلقنا على هذه الرابطة اسم " عقد من عقود القانون العام" نكون قد احتفظنا بلفظ العقد دون استيفاء جوهره و محتوياته، فمن مميزات العقد أنه ينشئ مركزا ذاتيا خاصا، و لا يمكن المساس بشروطه الا بموافقة الطرفين، و هو ما لا يتحقق بالنسبة لمركز الموظف في علاقته بالإدارة.⁽¹⁾

المطلب الثاني: النظرية اللائحية التنظيمية و أسباب العمل بها في الجزائر

على اثر الانتقادات التي وجهت الى النظريات التعاقدية عدل الفقه و القضاء في فرنسا عن هذا الاتجاه، فالموظف في علاقته بالإدارة لا يخضع لأحكام العقد سواء كان هذا الاخير من عقود القانون الخاص أم من عقود القانون العام، انما يخضع لأحكام الوظيفة بما تتضمنه من حقوق و ما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين و اللوائح المنظمة لها. والموظف في مركز تنظيمي، و قرار تعيينه لا ينشأ له مركزا ذاتيا خاصا، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين و اللوائح و سابق على قرار التعيين. و القانون حين ينشأ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها، بحيث أن المزايا و التكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته بل مصلحة المرفق العام.⁽²⁾

وقد أخذ المشرع الجزائري بهذا التكييف اللائحي التنظيمي حسب ما نصت عليه المادة 7 من الأمر (03-06) و قبلها المادة 6 من الأمر (66-133) من قانوني الوظيفة العمومية بعدما رفض النظريات التعاقدية، و هذا ما جاء في المذكرة الايضاحية لهذا القانون الأخير و ذلك لعدة أسباب.

وفي ما يلي سنقسم هذا المطلب الى فرعين، في الفرع الأول سنتناول النظرية اللائحية التنظيمية أما في الفرع الثاني سنبين أسباب العمل بها في الجزائر.

الفرع الأول: النظرية اللائحية التنظيمية

بعد فشل النظريات التعاقدية السابقة في تكييف علاقة الموظف بالإدارة، و بعد الانتقادات التي وجهت اليها أصبح من المستقر الآن فقها وقضاء أن علاقة الموظف

(1) محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 38

(2) محمد يوسف المعداوي، نفس المرجع، ص 39

والادارة لا تقوم على أساس تعاقدية وانما هي علاقة لائحية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن.

ويمتاز التصوير اللائحي لرابطة التوظيف بأنه أكثر اتفاقا مع مقتضيات المرافق العامة وهذا ما يتطلبه من تغليب مصلحة المرافق العامة و ضمان سيرها بانتظام، و جواز تعديل نظامها و قواعدها مسايرة للحاجات المتغيرة و المتطورة، و يظهر ذلك من النتائج المترتبة عن هذا التكيف اللائحي و هي:

1- يتم التعيين في الوظيفة بمجرد صدور قرار التعيين بصرف النظر عن رضا العامل أو قبوله للتعيين، كما ان سيرة الموظف لا تنقطع بالاستقالة انما لا بد من قبول الاستقالة حتى تنتهي العلاقة بين الموظف و الادارة.

2- يلتزم الموظف بالعمل على ضمان سير الادارة التي يعمل بها في انتظام و اطراد.

3- تحدد القوانين و اللوائح مقدا و بقواعد عامة مجردة النظام القانوني للوظيفة العامة وعلى ذلك تتماثل بالضرورة مراكز كافة الموظفين الذين ينتمون الى طائفة واحدة، وتبطل الاتفاقات الخاصة التي تعقد بين الموظف و الادارة لتقرير وضع خاص له على خلاف النظام القانوني المقرر للوظيفة.

4- تعدل القوانين و اللوائح النظام القانوني للموظفين العموميين دون ان يكون لأي منهم التمسك بحقوق مكتسبة في ظل قوانين سابقة أو في المطالبة بتعويض عنها.

5- لا يجوز للإدارة ان تتفق مع الموظف على أوضاع تخالف أحكام القوانين و اللوائح المنظمة للوظيفة العامة، و لا يجوز الاحتجاج بقبول الموظف لمثل هذه الاتفاقات لأنها باطلة بطلانا مطلقا.

6- يختص القضاء الاداري بالمنازعات الناشئة عن رابطة التوظيف باعتبارها من روابط القانون العام، و يكون للموظف الحق في رفع دعوى الالغاء ضد القرارات الادارية غير المشروعة التي صدرت في حقه.⁽¹⁾

الفرع الثاني: أسباب العمل بالنظرية اللائحية التنظيمية في الجزائر

أخذ المشرع الجزائري - شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي - بالنظرية اللائحية التنظيمية في تكيف علاقة الموظف بالإدارة.

(1) محمد انس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 1975 ، ص 18- 19

وقد نص المشرع على ذلك صراحة في المادة 7 من قانون الوظيفة العمومية الصادر بالأمر (03-06) حيث تقتضي هذه المادة بأن " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية و تنظيمية".

و قد لاحظ " مصطفى الشريف" أنه إذا كان هذا النص يعد ترجمة للمادة 5 من القانون العام الفرنسي للوظيفة العامة، فإن المشرع الجزائري لم يفعل ذلك عن تقليد وإنما عن مجهود واع حيث استخلص الفكرة من تجربة الماضي الاستعماري و المرحلة الانتقالية التي سبقت القانون الأساسي العام والتي تميزت بصدور مجموعة من القوانين استهدفت ملء الفراغ الذي خلفه رحيل المعمرين، غير أن حداثة عهد الأعوان العموميين بالمسؤوليات الضخمة التي ألقيت على عاتقهم أدت إلى فوضى كبيرة تسببت في عرقلة بعض المرافق و خلق وضعية قلقة بالنسبة لمسيريها.⁽¹⁾

و قد عبر المشرع الجزائري عن أسباب أخذه بالمفهوم التنظيمي اللائحي بقوله: " ان مفهوم الوظيفة العمومية المهنية الذي وقع عليه الاختيار يظهر قبل كل شيء كوسيلة لتثبيت اطارات الإدارة و ذلك بضمان استمرار الوظيفة، و هذه القاعدة و ان تقدم للموظفين ضمانات استقرار، تشكل نظاما صالحا لفرض نظام صارم داخل الإدارة و انشاء ظروف ملائمة لتنمية الاختصاصات و الشعور بالمسؤولية الفردية و الجماعية، و بهذا المجهود فقط يمكن لإدارة فعالة أن تتوصل إلى تكوين نفسها".

(1) محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 41

الفصل الثاني:
الوضعيات القانونية الأساسية للموظف العمومي

خاتمة

خاتمة:

شهدت الوظيفة العمومية في الجزائر تطورا هاما لا من حيث محتواها البشري فحسب، و لكن من حيث مضمونها القانوني ، فبعد أن عاشت على هامش الواقع الوطني مدة طويلة أصبحت الان تحاول مواكبة حركة التجديد التي تكفلت بالنهوض بالمؤسسات الوطنية و بناء جهاز اداري قوي ترتكز عليه سياسة الدولة الاجتماعية و الاقتصادية.

بما أن الوظيفة العمومية تمثل عصب الحياة الادارية و عصنة الدولة الحديثة في شتى المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، و لأن هذه الدولة أصبحت لا تساوي أكثر مما يساويه الموظف العام خاصة بعد اتساع أعمالها التي امتدت لتشمل افاقا عديدة اقتصادية و اجتماعية و انسانية بعيدة المدى بعدما كانت مهمتها مقصورة على الوظائف التقليدية و المحددة، و اذا كان كل اصلاح حكومي يبدأ بإصلاح الجهاز الاداري في الدولة، فان الخطوة الاولى في اصلاح هذا الجهاز يجب توجيهها الى الموظف العام.

و من هذا المنطلق كان من الضروري على المشرع الجزائري اختيار نظام قانوني ملائم يتماشى مع التطلعات المستقبلية للدولة و لا يتعارض مع تحقيق أهدافها.

و نتيجة التغيرات و التطورات التي طرأت بصفة جليلة على المجتمع بصفة عامة، و على المرافق العامة بصفة خاصة، و انطلاقا من التجارب التي مرت بها الجزائر في مجال الوظيفة العمومية و التي عملت على تقويمها في كل مرة إلى أن توصل المشرع إلى صياغة الأمر (03-06) و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و الذي أقر من خلاله لاسيما في المادة السابعة من هذا الأمر على مجموعة من الضمانات القانونية للموظف العمومي و المتمثلة في الوضعيات القانونية الأساسية الخمس التي تتعلق بالمسار المهني للموظف المقترن عادة بفكرة الاستقرار.

الا أن هذا الاستقرار و إن هو حق على الادارة أن تتخذ الاجراءات الضرورية لحمايته لا يتنافى في أي حال من الأحوال مع عنصري التكيف و التطور الملازمين لنظام المسار المهني، ذلك أن توازن هذا النظام لا يمكن فصله عن مخططات التنقل أو الحركية ببعديها الجغرافي و الزمني، و مدى التحكم في تسييرها و تلاؤمها مع مصالح كل من الادارة و الموظف.

بعد دراستنا للوضعيات القانونية الأساسية للموظف العمومي في الجزائر، توصلنا الى معرفة الشروط و الحالات التي وضعها المشرع وحددها حصريا للاستفادة من احدى هذه

الوضعيات، مما يضمن التوفيق بين المصالح الخاصة للموظف من جهة و مصالح الادارة من جهة أخرى.

نتائج البحث:

بعد معالجتنا لمختلف جوانب الموضوع توصلنا الى استخلاص مجموعة من النتائج من أهمها:

1- ان الوضعيات القانونية الأساسية للموظف العمومي تكرس مبدأ المساواة أمام القانون و الذي يحمي حقوق الموظفين و يحدد واجباتهم ، و يضمن عدم التمييز بينهم، وعدم تعسف الإدارة اتجاههم.

2- ان المهام المناطة بالموظف العمومي تكتسي أهمية بالغة باعتبارها تساهم في ضمان استقرار الدولة و استمراريتها، الشيء الذي يستوجب اعتماد اطار قانوني محكم و مدروس خاص بنظام الوظيفة العمومية.

3- باعتبار أن نظام الوظيفة العمومية يعتمد أساسا على المسار المهني للموظف، لذا وجب على المشرع اقرار آليات تنظمه و تحميه كما تضمن له الاستقرار و الاستمرارية، و المتمثلة في الوضعيات القانونية الاجتماعية للموظف العمومي.

الملاحظات المسجلة:

من خلال دراسة موضوع بحثنا هذا سجلنا بعض الملاحظات بعدما رأينا أن هناك مساس بمبدأ المساواة، و التي سنحاول ايجازها فيما يلي:

1- اعمالا بمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، فلا يجوز التمييز بين الموظفين الذين أدوا واجباتهم الوطنية كمواطنين، وبين الذين أدوا كموظفين.

2- كما لا يجوز التمييز بين الموظفين من خلال وضعية خارج الاطار التي تقتصر على المجموعة " أ " دون سواها.

3- أما من باب مبدأ المساواة بين الموظفين فانه لا يجوز التمييز بين الموظف و العون المتعاقد أو المؤقت فيما يخص الاستفادة من هذه الوضعيات، لاسيما الاحالة على الاستيداع، عندما يتعرض العون هذا الأخير لظروف شخصية أو عائلية قاهرة تشغله عن العمل مما يتطلب التفرع لها، ثم يجد أن المشرع قد حرمه من الاستفادة من هذه الوضعيات.

4- ان مبدأ المساواة بين الرجل و المرأة هو مبدأ دستوري، وبالتالي لا يجوز التمييز بينهما في حالة تربية طفل أقل من خمس سنوات في حالة وفاة الزوجة (الأم).

5- في وضعية الاستيداع، المشرع لم يراعي الظروف المادية للموظف في حالة التفرغ للتكفل بأحد الأصول أو تربية طفل أو غيرها خاصة ما اذا كان هذا الموظف متكفل بعائلة وليس له مصدر رزق اخر.

اقتراحات شخصية:

ان المشرع الجزائري قد أقر هذه الوضعيات لاسيما وضعية الاحالة على الاستيداع، و أكد على امكانية الادارة أو المؤسسة العمومية في التحقق و التأكد من تطابق الاحالة على الاستيداع مع الأسباب التي أحيل من أجلها الموظف. فهنا نتساءل عن مدى و امكانية قدرة الادارة أو المؤسسة العمومية من ذلك، خاصة اذا كان المعني خارج التراب الوطني.

فمن خلال ما سبق ارتأينا بعض الاقتراحات التي قد تضمن للإدارة اعمال رقابة فعلية على موظفيها طيلة مدة الاحالة على الاستيداع و المتمثلة في ممارسة رقابة شهرية على الحالة أو السبب الذي استفاد من خلاله الموظف من الاحالة على الاستيداع و ذلك من خلال:

- 1- تقديم شهادة فردية بالنسبة للشخص المتكفل به أو الطفل الذي يقل عن خمس سنوات مرة كل شهر طيلة مدة الاحالة على الاستيداع، تثبت أنه مازال حيا.
- 2- تقديم شهادة عائلية بالنسبة للموظف الذي التحق بزوجه مضطرا مرة كل شهر طيلة مدة الاحالة على الاستيداع، تثبت أنه مازال مرتبطا بزوجه و لم ينفصلا.
- 3- تقديم تقرير شهري أو شيء يثبت أن الموظف الذي استفاد من الاحالة على الاستيداع بطلب منه مازال مستمرا في دراساته أو أعمال بحثه.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع

المصادر:

1-القران الكريم

2-السنة النبوية الشريفة

3-دستور الجزائر 1996

4-المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و

الادارات العمومية

5- القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل الفردية

6-الامر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

7-الأمر رقم 74-103 المتضمن قانون الخدمة الوطنية

8-الأمر رقم 76-111 المتضمن مهام الاحتياط و تنظيمه

9-القانون 89-19 المتضمن تخفيض المدة القانونية للخدمة الوطنية

المراجع

1. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و

أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009-2010

2. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب

الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2010

3. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع

الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، ط2، الجزائر، 1988

4. عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع

الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1976

5. عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، ط1،

القاهرة، 1981

6. مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1981
7. محمد اغا قاسم، مذكرة في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989
8. حسين محمد المهداوي، شرح أحكام الوظيفة العامة، دار الجماهيرية للنشر و التوزيع، ط2 ، بن غازي، 2002
9. نوي منير، الوجيز في تسيير الموارد البشرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007
10. رشيد حباني، دليل الموظف في الوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012
11. محمد انس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1975
12. فواق كعنان، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط1، الأردن، 2007
13. دمان دبيح عاشور، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010
14. Missoum sbihi , la fonction public , hachette, paris,1968

المطبوعات:

- 1-بوقرة أم الخير، محاضرات في الوظيفة العمومية أقيمت على طلبة السنة الثانية ل.م.د. تخصص قانون اداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2010-2011
- 2-احميد هنية، محاضرات في الوظيفة العامة أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون اداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013

المواقع الالكترونية:

- 1-حمائزية سهام، الوجيز في احالة الموظف العام على الخدمة الوطنية، 2013

فهرس المحتوى

فهرس المحتوى

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| أ | مقدمة |
| 07 | الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للوظيفة العمومية و الموظف العمومي |
| 08 | المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العمومية و الوظيفة العمومية |
| 08 | المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية |
| 09 | الفرع الأول: التعريف بالنظام المفتوح |
| 10 | الفرع الثاني: التعريف بالنظام المغلق |
| 12 | الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من النظامين و مبرراته |
| 13 | المطلب الثاني: مفهوم الموظف العمومي |
| 14 | الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف العمومي |
| 15 | الفرع الثاني: التعريف القضائي للموظف العمومي |
| 16 | الفرع الثالث: تعريف الموظف العمومي في التشريع الجزائري |
| 16 | المطلب الثالث: التمييز بين الموظف العمومي و غيره من الفئات الأخرى |
| 19 | المبحث الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة |
| 20 | المطلب الأول: النظريات التي تأسس رابطة الموظف بالإدارة على أساس تعاقدية |
| 20 | الفرع الأول: نظرية عقد الاذعان |
| 21 | الفرع الثاني: نظرية العقد من نوع خاص |
| 21 | الفرع الثالث : نظرية التمييز بين أعمال السلطة العامة و أعمال الادارة المالية |
| 21 | الفرع الرابع: نظرية عقد القانون العام |
| 22 | المطلب الثاني: النظرية اللائحية التنظيمية و أسباب العمل بها في الجزائر |
| 22 | الفرع الأول: النظرية اللائحية التنظيمية |
| 23 | الفرع الثاني: أسباب العمل بالنظرية اللائحية التنظيمية في الجزائر |
| 26 | الفصل الثاني : الوضعيات القانونية الأساسية للموظف العمومي |
| 27 | المبحث الأول: الوضعيات القانونية التي يخضع فيها الموظف لقانون الوظيفة العمومية |
| 27 | المطلب الأول: وضعية القيام بالخدمة |
| 28 | الفرع الأول : تعريف وضعية القيام بالخدمة |
| 29 | الفرع الثاني: الحالات التي يكون فيها الموظف في وضعية القيام بالخدمة |
| 31 | الفرع الثالث: مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة العمومية و نشاط مريح |
| 32 | الفرع الرابع: الجزاءات المترتبة عن الإخلال بالالتزام بالقيام بالخدمة |

فهرس المحتوى:

| | |
|----|--|
| 33 | المطلب الثاني: وضعية الانتداب |
| 33 | الفرع الأول: تعريف وضعية الانتداب |
| 34 | الفرع الثاني: أنواع الانتداب |
| 35 | الفرع الثالث: اجراءات الانتداب الادارية و مدته |
| 36 | الفرع الرابع: الاثار القانونية المترتبة على وضعية الانتداب |
| 37 | المبحث الثاني: الوضعيات التي لا يخضع فيها الموظف لقانون الوظيفة العمومية |
| 37 | المطلب الأول: وضعية خارج الاطار |
| 37 | الفرع الأول: تعريف وضعية خارج الاطار |
| 38 | الفرع الثاني: شروط الاستفاة من وضعية خارج الاطار |
| 39 | الفرع الثالث: الاجراءات الادارية لوضعية خارج الاطار و مدتها |
| 39 | الفرع الرابع: الاثار القانونية المترتبة عن وضعية خارج الاطار |
| 40 | المطلب الثاني: وضعية الخدمة الوطنية |
| 40 | الفرع الأول: تعريف وضعية الخدمة الوطنية |
| 41 | الفرع الثاني: وضعية الخدمة الوطنية قبل و بعد الأمر (03-06) |
| 42 | الفرع الثالث: الأثار المترتبة على وضعية الخدمة الوطنية |
| 43 | المبحث الثالث: الوضعية القانونية التي يتجمد فيها المسار المهني للموظف |
| 43 | المطلب الأول: تعريف وضعية الاحالة على الاستياع و شروطها |
| 43 | الفرع الاول: تعريف وضعية الاحالة على الاستياع |
| 44 | الفرع الثاني: شروط الاحالة على الاستياع |
| 45 | المطلب الثاني: أنواع الاحالة على الاستياع و مددها |
| 45 | الفرع الأول: الاحالة على الاستياع بقوة القانون و مددها |
| 46 | الفرع الثاني: الاحالة على الاستياع بطلب من الموظف و مدتها |
| 46 | المطلب الثالث: الاجراءات الادارية لوضعية الاحالة على الاستياع و الاثار القانونية المترتبة عنها |
| 47 | الفرع الأول: الاجراءات الادارية لوضعية الاحالة على الاستياع |
| 47 | الفرع الثاني: الاثار القانونية المترتبة عن وضعية الاحالة على الاستياع |
| 51 | الملاحق |
| 61 | خاتمة |
| 65 | قائمة المصادر و المراجع |
| | ملخص |

الملاحق

ملخص

إن نظام الوظيفة العمومية المغلق الذي تبنته الجزائر، والطبيعة القانونية والتنظيمية التي تربط الموظفين بالإدارة يفرضان بالضرورة أن تكون وضعيتهم مطابقة تماماً للأحكام القانونية الأساسية التابعين له.

حيث أقر المشرع الجزائري في المادة: 127 من الأمر (06-03) المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية خمس (5) وضعيات قانونية أساسية للموظف العمومي والمتمثلة في القيام بالخدمة، الانتداب، خارج الإطار، الإحالة على الاستيداع، و أخيرا الخدمة الوطنية.

وتعتبر هذه الوضعيات أو الحالات من خلال تنوعها والآثار القانونية المتميزة لكل واحدة منها على أهمية التوفيق بين صلاية القواعد التي تحكم سير المصالح الإدارية وضرورة المرونة التي تبررها مقتضيات الحياة العادية، فالإفراط في الأولى قد يؤدي إلى تقوقع النظام الإداري وشل مرافقه، أما الإفراط في الثانية فمآله الفوضى وتشجيع ظاهرة الهروب خارج الإدارة.

وانطلاقاً من الطابع التطوري لهذا الهدف تبدو جليا حتمية هذه الحالات كأدوات تسيير ينبغي توظيفها بصفة عقلانية لمواجهة احتمالات التغيير التي قد تطرأ على حياة الموظف أو على حاجيات الإدارة.