

جامعة محمد خيضر - بسكرة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذة:

حفيفة مسناوي

إعداد الطالب:

علي سعد الله

الموسم الجامعي: 2013 / 2014

دعاء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

((رب اشح لي صدري ويس لي أمري، واحلك عقدة من

لساني، يفتها قولي))

صدق الله العظيم

مقدمة

تمهيد

إن للوظيفة العمومية المعاصرة، تواجهه جملة من التحديات ولاسيما في المجتمعات في طور الانتقال، كالمطالبة أكثر بالتكيف مع متطلبات البيئة الدولية المتغيرة ومقتضياتها.

وفي هذا السياق تبقى الإدارة مطالبة بإنجاح الإصلاحات التي تعنيها كإصلاح القانون الأساسي لأعوانها، واعتماد مخططات في مجال تسيير مساهم المهني وتكييف مهامها والتحكم في تعداد مستخدميها وفقا لاحتياجات المنتفعين من خدماتها.

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

ومما لا شك 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، وكما يحدد من جهة أخرى طبيعة الوظائف وأنواع المسؤوليات ووسائل الرقابة القانونية المختلفة والجزاء الموقع على مخالفتها.

وقد كان الموظفون سابقا يخضعون لقانون موحد يطبق عليهم كافة سواء كانوا موظفين عامين أو موظفين سامين إلا أنه ومنذ صدور القانون العام للعامل ظهرت الحاجة التي تميز

بين فئة الموظفين العاميين وفئة الموظفين الساميين باعتبارهم ممثلي السلطة العامة، صدرت أحكاما خاصة بشأنهم.

أهمية الموضوع:

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

و بناء على ما تقدم نطرح الإشكالية الرئيسية :

ما مدى تماشى القوانين الخاصة في مسار الموظف العال في الجزائر؟

و يتفرع عن الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات:

- ما هي الفئات التي تتطوي تحت الوظائف العليا؟
- كيف تطورت الوظيفة العليا في الجزائر؟ و ماهي طبيعة علاقة الوظيفة العليا بالدولة؟
- كيف يتم تعيينه؟ و كيف تنتهي علاقته بالوظيفة العليا؟

أسباب اختيار الموضوع:

إن مجهودات الكتاب والباحثين ركزت على دراسة قانون الموظفين العاميين ودراسة النشاطات والأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة من الموظف العال، دون 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 العال منذ تعيينه وانتهاء مهامه وصلاحياته، وكذلك مكانة الموظف العال داخل الهيئة التي يشرف على إدارتها، والدور 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 والمراجع التي سنى لنا الاطلاع عليها تنظر إلى هذا المنصب من زاوية جزئية (ضيقة) حيث تفتقد للشمولية والحدائثة.

الدراسات السابقة:

إلا أن الدراسات السابقة التي تطرقت لهذا الموضوع بالذات كانت محتشمة جداً، كانت رسالة ماجستير للطالبة كلثوم بوخروبة من جامعة بن عكنون بالإضافة أنها غير منشورة و كان العمل في سنة 1990، مقارنة بالدراسة الجديدة التي ارتأيت أن أنجزها حيث استعملت فيها بقسط وفير القانونيين الجديدة التي تخدم هذا الموضوع و إعادة بلورة الأفكار التي تتماشى وتحليل المواد التي تخدم الموضوع.

صعوبات البحث:

إن هذا الطموح اصطدم بجملة من العراقيل والمعوقات التي لا شك أنها تؤثر بشكل أو بآخر على القيمة العلمية لهذا البحث؛ بذكر منها :

- انعدام الدراسات القانونية المتعلقة بالموظف العالي ونذرة البحوث التي تتناول التنظيم القانوني وكذا النظام الإداري الجزائري عموماً.
- قلة المراجع الفقهية الخاصة بتنظيم هذه الفئة وعمومية المعالجة القانونية، الأمر الذي يجعلها ذات فائدة محدودة لا تساهم في تطوير المنظومة القانونية .
- قلة الملتقيات والأيام الدراسية التي تعني بالتنظيم والتسيير الإداريين، وعدم انفتاح المؤسسات والإدارات العمومية على الجمهور والباحثين خاصة.

منهج الدراسة:

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدت أساساً على مفاهيم بحث مناسبة للإجابة على مختلف التساؤلات التي تثيرها الإشكالية، حيث اعتمدت على وجه الخصوص على

المنهج التحليلي و هذا لجمع و تقديم مختلف المعلومات و المعطيات لتحديد طبيعة المركز القانوني للموظف العالي و نوعية و مكانة المنصب الذي يشغله بشرح مضامين وفحوى مختلف النصوص القانونية المؤطره له.

عرض الخطة:

و للإجابة على كل هذه التساؤلات المطروحة ارتأيت تقسيم هذا العمل إلى فصلين أساسيين **الفصل الأول** خصصته لدراسة الإطار المفاهيمي للموظف العالي الذي يحدد فئات الوظائف العليا وتعريفها كل على حدى هذا في المبحث الأول. و أضفت أن الموظف العالي في الجزائر هو العون الذي تضع فيه الدولة ثقته و تلفه بالقيام بأعمال تصعب على العون العادي القيام بها شريكة أن يكون ذا مستوى عال أو خبرة كبيرة أو الاثنين معا، و عرجت إلى التطور التاريخي لهذه الفئة العليا مع توضيح طبيعة العلاقة الوظيفية بين الموظف العالي والدولة هذا في المبحث الثاني. أما **الفصل الثاني** فخصصته لمسار الموظف العالي منذ تعيينه إلى غاية نهاية العلاقة الوظيفية التي تربطه بالدولة و كيفية انتهاء العلاقة الوظيفية إما نهاية عادية أو بطريق غير عادية.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للوظيفة العليا

تمارس الدولة نشاطها سواء المرفقي أو المتعلق بالضبط الإداري من خلال موظفيها الذين يمثلون الأداة البشرية للإدارة العمومية لتحقيق أهدافها ، و تحظى الوظيفة العمومية بعناية المشرع و الفقهاء في مختلف الدول و يتحدد دور الموظف العام ضيقا و اتساعا حسب الفلسفة الاقتصادية و الاجتماعية لكل دولة ، فإتساع نشاط الدولة وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الداخلي والخارجي و حل المنازعات بين الأفراد و أدى إلى أن تتولى بواسطة أجهزتها الجزء الأكبر من هذا النشاط و ذلك عن طريق ممثليها أي الموظفين العاميين .

تعتبر الوظيفة العمومية الخلية الأولى في كل جهاز إداري ذو طابع عمومي و هي تتضمن مجموعة من الواجبات المتكاملة و المتجانسة التي تسند إلى شخص تتوفر فيه شروط التأهيل المحددة من تعليم خبرة، تدريب و معارف الخ، و في مقابل هذه الواجبات يحصل هذا الشخص على مجموعة من الحقوق تتناسب و حجم الواجبات التي قام بتأديتها .

و قد يمارس هؤلاء الموظفون العامون وظائف عادية أي تنفيذية فيطلق عليهم أسم المنفذون، و قد يمارسون وظائف ذهنية فيطلق عليهم إسم " الموظفون العالون" وهم يخضعون في تعيينهم إلى شروط و إجراءات و خاصة ¹.

و من ثم فقد أصبح للوظيفة العامة نظام قانون خاص بها يحدد حقوق وواجبات الموظفين العاميين، و شروط إلحاقهم بالوظيفة و مراقبة انضباطهم و مساءلتهم تأديبيا .

¹ سلوى تيشات ، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص تسيير المنظمات ، جامعة بومرداس الجزائر 2010،ص18.

المبحث الأول:

مفهوم الموظف العالي

هو العون 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.

المطلب الأول :

تحديد فئات الوظائف العليا

لا يختلف النظام المعمول به في الجزائر كثيرا عن التشريعات المقارنة، 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 والإدارات العمومية استجابة لمتطلبات تنظيم العمل وسيره ما 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 و68 من نفس المرسوم رقم 85-59 المتعلقة بترتيب مناصب العمل والوظائف والأسلاك في

أحد الأصناف Catégories العشرين أو الأقسام التي تتضمنها وكذا الترقية عن طريق الأقدمية.¹

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 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 (système de carrière) مع تقنيات الهيكلة والتصنيف التي كرسها هذا القانون كقواسم مشتركة بين مختلف قطاعات النشاط.² ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الهيكلة الداخلية للوظيفة العمومية تتضمن مدولين أساسيين:

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.³

- **مدلول تنظيمي وعملي** (organisationnel et pratique)، يتمحور حول مفهوم منصب العمل و الوظيفة والصنف وهي مفاهيم متصلة مباشرة بحاجيات الإدارة وتنظيم العمل الإداري.

¹المادتان 67 و68 من المرسوم رقم 85-59، الصادرة في 23 مارس 1985، الذي يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ، عدد 13، ص، 333

²هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر 2010، ص111.

³المرجع نفسه.

ويكتمل هذا المدلول بنظام الترتيب في أحد الأصناف أو الأقسام المقررة في المادة 68 من المرسوم رقم 59-85 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.

و 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

(Groupes hors échelles) كل سلم منها يشتمل على حد أدنى وحد أقصى من الأرقام استدلالية الموزعة على 8 درجات في السلم 1 إلى 8 وعشر درجات من السلم الرابع إلى الرابع عشر.

ويتميز أيضا عن نظام التصنيف الفرنسي الذي يوزع الأسلاك حسب مستوياتها على أربع فئات (A B C D)

- وفيما يلي تحليل مفصل لهذه المفاهيم حتى نتمكن من استيعاب أهميتها بالنسبة لتنظيم الحياة المهنية للموظفين وتلبية حاجيات الإدارة

أولا: مفهوم السلك

تقوم هيكله الوظيفية العمومية توزيع الموظفين عبر أسلاك من الممكن أن تشتمل على رتبة أو عدة رتب .

- وإذ تصاغ في السلك الوظائف تتحد في طبيعة العمل الواحد حسب أحكام المادة 7 من مرسوم 59-85 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)) .

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

ومن هنا نستخلص أن القواعد المميزة لكل سلك عن غيره من الأسلاك ستصب في قانون أساسي خاص يبين، 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،

تبعاً لخصوصيات الوظيفة و المنصب المرتبطين بطبقة المهمة التي تضطلع بها المؤسسة أو الإدارة.

ثانيا: مفهوم الرتبة

يقترن مفهوم الرتبة بمفهوم الوظيفة و بمفهوم السلك فهو من جهة إذ يخص لاستقبال مناصب العمل المتماثلة أو النظرية 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.¹

و من جهة أخرى فإن مفهوم الرتبة لا يمكن فصله عن السلك فهو لا يقوم بذاته لسببين:

¹المادة 107 من الأمر رقم، 06-03، الصادرة في 15 يوليو 2006، الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة

العمومية، للجرية الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 46

يتمثل السبب الأول في كونه لا يكتسب مباشرة إثر توظيف صاحبه في منصب العمل إلا في حالات استثنائية.¹ 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 تأسيري، 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.²

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.

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.

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

¹ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص112.

² المادة 108 من الأمر رقم، 06-03 الصادرة في 15 يوليو 2006، الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46.

الفرع الأول:

تعريف الوظيفة العليا

تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور و إعداد و تنفيذ السياسات العمومية للدولة، تنشأ الوظائف العليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات و الإدارات 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.¹

إن إشكالية الوظائف العليا في الدولة تثير 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 الإستراتيجية في ظلها.

و على ضوء هذه المعطيات التي تتقاسمها في الحقيقة كل الأنظمة السياسية التي تتعلق بالنظام القانوني للوظائف العليا، و يتعلق الأمر بصفة عامة:²

- 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.
- بنوعية الواجبات التي تميز ممارسي هذه الوظائف عن غيرهم، و كذا الحقوق التي تتناسب مع مستوى التمثيل الذي ترقى إليه.

¹ رشيد حباني، دليل الموظف العمومي دراسة تحليلية مقارنة، لأحكام الأمر 06-03، و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح، الجزائر 2012، ص 23.

² هاشمي خرف، المرجع السابق، ص 112.

- 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.¹

و يمكن تقليد هذه الوظائف أمام الأشخاص الأجانب مع الإدارة العمومية إلا أن الارتقاء لهذه المناصب ممن لا يملكون صفة الموظف لا يمنح لهم حسب أحكام المادة 9 من الأمر المذكور هذه الصفة و لاحق اكتسابها.

و بدأت 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" .

- 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.

¹المادة 9، من المرسوم رقم 66-140، الموافق 2 جوان 1966، المتضمن قائمة المناصب العليا في الدولة، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رقم 46، ص 548.

و يختص 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:

تعريف المناصب العليا

هو منصب نوعي للتأطير ذي طابع هيكلي أو وظيفي، و الغرض من إنشائه هو ضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية و التقنية في المؤسسات و الإدارات العمومية. و تنشأ المناصب العليا إما عن طريق :

- 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 المنتمين 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 إدارة عمومية ما، 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 أنه¹:

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

((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 تكييف المستويات القيادية مع مقتضيات التسيير بدون أن تكون مبادرتها في هذا الشأن مصدر مساس بوضعية الموظفين.

ويؤيد هذا الاتجاه عدد من المعطيات نذكر منها ¹:

-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).

يقطع 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.

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 تندرج فيه هذه المناصب العليا وإن هو في أصله يرمي إلى التوفيق بين اهتمامات كل من الإدارة والموظفين لا يحول دون بعض الانحرافات التي قد تتقل مضمون الهيكلية 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

¹هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص120.

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.¹

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

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.

و قد عرفها القاموس السياسي **la rousse** الإطار بأنه " شخص مؤجر يمارس وظائف إدارة أو رقابة في مؤسسة أو إدارة " ويواصل أيضا فيقول " ³ أن الإطار كصنف مؤجر في القطاعات الثانوية و الإداية 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 .

¹ Dictionnaire de politique, le présent en question, la rousse, mame imprimeurs, tour, dépôt légal ,paris, juin 1965

² كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، شهادة ماجستير، في الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الجزائر 1990، ص. 14 .

³ Essaid Taib, les cadres de la nation en algerie, thèse d'Etat Université de Montpellier 1, Faculté de droit et des sciences Economiques , juin 1985, p.86

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 الإطار 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 زالوا يمارسون هذه المسؤوليات خلافا لما ورد في الشق الأول من المادة 126 من القانون 78-12.¹

- كما تتكون الإطار 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:

تعريف الإطار السامية

إن اختيار الإطار السامية المؤهلة يعني ترقية كل موظف نزيه تتوفر فيها الخصال المقبولة و يعيش من مرتبه لا غير و لا يتعاطى مباشرة أو بصورة غير مباشرة أي نشاط آخر يدر عليه مالا.

¹المادة 126 من القانون 78-12، الموافق ل5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات العليا في الدولة، للجزيرة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد32، ص724

و عرفت المادة 119 من القانون العام للعامل للإطارات السامية بقولها ((العمال المثبتون في المناصب السامية لتلك المؤسسة))¹.

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

أولاً: عاملاً؛ و يعتبر عاملاً وفقاً للأحكام العامة: " كل شخص يعيش من حاصل عمله الفكري أو اليدوي و لا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني.

ثانياً: مثبتاً؛ و يقصد بعبارة مثبتاً أي كل عامل أدى فترة التجريب بطريقة مقبولة في منصب عمله، و الذي ثبت في منصب عمله مما يجعله في مركز قانوني و تنظيمي إزاء المؤسسة.²

ثالثاً: أن يشغل منصبا عليا في المؤسسة؛ تؤكد هذه المادة على التثبيت في المنصب السامي لتلك المؤسسة و المحدد وفقاً لقانون المؤسسة المستخدم.

و يستلزم المنصب السامي إما مستوى عال من الثقافة أو مستوى من التأهيل يناسب ذلك. و بالرجوع إلى قائمة الوظائف السامية المحددة في القانون 85-59، نجد أنها تختلف في مضمونها القائمة في قانون التقاعد للإطارات السامية،

فعلى سبيل المثال لا يعتبر المدير العام لمؤسسة وطنية ما موظفاً سامياً في نظر القانون الذي حدد الوظائف السامية في الدولة لكن يعتبر إطاراً سامياً في نظر قانون التقاعد الخاص بالإطارات السامية و من ثم يعتبر هؤلاء العمال إطارات سامية داخل مؤسساتهم وفقاً للهيكل التنظيمي الخاص بهذه المؤسسة. و لا يعدون موظفين ساميين رغم معيار الكفاءة و النزاهة و الالتزام المشروط فيهم.

المادة 119 من القانون 78-12، الموافق ل5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات¹

العليا في الدولة، الجريدة الرسمية رقم 32، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ص733.

²تقابل هذه المادة، المادة 4 الجزء الثاني من الفصل الثاني، من الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام

للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46

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

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

المطلب الثاني:

تعريف الموظف العالي

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 الاثنان معا

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

الفرع الأول:

ترتيب الوظائف

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

أولا: مفهوم الوظيفة.

من أجل التوصل إلى تحديد مفهوم الوظيفة وتعريفها لبد من التمييز بين مختلف المصطلحات كالسلك و الدرجة أو الرتبة و الوظيفة، و تختلف الوظيفة عن السلك 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"¹

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

غير أننا يجب ألا نخلط بين هيئة الوظيفة العامة و بين هيئة الإدارة العامة في الدولة، فهئية الإدارة تشمل المديریات و نيابة المديریات 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 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 أو الرتبة.

و هي 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

¹المادة 03، من المرسوم 85-59،المرجع السابق .

²حمادة محمد شطا،"تعريف الوظيفة العامة"، مجلة العلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر 1986،ص ص 3و4

الدرجة و الذي يترتب عليه اختلاف في المرتب و لاختلاف في الصلاحيات نتيجة الأقدمية و عملية التنقيط.¹

3: الوظيفة

يعرفها الفقيه R.GREGOIRE في كتابه "الوظيفة العامة" أنها (الكرسي) الذي يجلس عليه من يستحقه أو ستأهله وفقا الدرجة التي يحتلها.²

و يعرف المشرع الجزائري الوظيفة على أنها " مجموعة مناصب عمل تكون فيها المهام الرئيسية موحدة.³

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 مفهومها عضواً بحيث يكون هذا التشغيل مؤقتاً و يؤدي بالعون إلى التزام بالإخلاص.

و نستنتج من مفهوم الوظيفة بأنها " الوساطة الإلزامية ما بين احتياجات المصالح العامة و الإمكانيات البشرية ".

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.

¹المادة63، من المرسوم 85-59، المرجع السابق، ص 342.

² Roger Grégoire, la fonction publique, a . colin, paris,1954,p.27.

³ كلثوم بوخروبة، المرجع السابق،ص17.

- 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 م 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:

مهام الموظف العالي

تعني وظائف الإدارة، تحقيق التطبيق اليومي للقوانين و السهر على علاقات المواطنين مع الإدارة العامة ، سواء الإدارة المركزية أو الإدارة العامة المحلية و كذلك علاقات الإدارة العامة فيما بينها. و يتمثل الدور الثالث في وضع السياسة لأنها طريقة صعبة مليئة بحواجز غير متوقعة لذا فهي تعتبر عقل الدولة،

و من وظائف الإدارة التنسيق و الرقابة هي النشاط الحي للحكومة فهي تعتبر الرأس والذراعين للمجتمع. و عن طريق تنفيذ القوانين الخاصة بالمصلحة العامة فهي تلجأ إلى تحقيق أمن الدولة و السكينة العامة و إشباع الحاجات العامة و تعتبر هذه الوظائف الأعلى، فهي تقوم من أجل تطبيق و تدبير وقيادة الشؤون الإدارية وفقا للنظام السياسي للدولة .

و 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.

و على هذا الأساس اشترط في تعيينهم شهادة عليا أو مستوى من التأهيل مناسباً.¹

و تخول وظيفة الرقابة للموظفين العالين الإدارة ، تتمثل في الرقابة الإدارية و الرقابة السياسية و الرقابة القضائية.

و الرقابة الإدارية قد تكون ذاتية أو سابقة أو لاحقة و قد تكون من طرف الأجهزة المختصة.²

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.

و نستنتج 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.

¹كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص 37 .

²كلثوم بوخروبة المرجع نفسه، ص 37.

المبحث الثاني:

تطور الوظيفة العليا و طبيعة العلاقة الوظيفية في الجزائر

سوف نقسم المبحث إلى مطلبين المطلب الأول نتكلم فيه عن تطور الوظيفة العمومية في الجزائر قبل و بعد الاستقلال إلى غاية ظهور آخر قانون ينظم فئة الوظيفة العمومية 06-03.

المطلب الأول:

تطور الوظيفة العليا في الجزائر

شهدت الوظيفة العليا في الجزائر تطورا من حيث محتواها البشري و كذلك من حيث مضمونها القانوني ، فبعد أن عاشت على هامش الواقع الوطني المفروض عليها مدة طويلة أصبحت الآن تحاول مواكبة حركة التجديد التي تكفلت بالنهوض بالمؤسسات الوطنية و بناء جهاز إداري قوي يتماشى و سياسة الدولة الاجتماعية و الاقتصادية.

و يمكن دراسة هذا التطور من خلال ثلاث مراحل قسمت على ثلاث فروع كل فرع يدرس فترة معينة .

الفرع الأول :

الفترة الانتقالية للوظيفة العليا

كان الوجود الفرنسي مكثفا في المجال الإداري حيث وصل عدد الموظفين الأجانب في الجزائر إلى أكثر من 300 ألف موظفا منهم 1500 إطار عالي¹.

و بعد رحيل الفرنسيين الذي ترك شغورا كبيرا مما جعل الجزائر تلجأ إلى الأسلوب العشوائي في التوظيف دون الاكتراث بكفاءة من سيتم توظيفهم من عدمه،و من أجل التحقيق

¹هاشمي خرفي،المرجع السابق،ص 40

العشوائي قامت التنفيذية المؤقتة بإصدار المرسوم 62-503 المؤرخ في 19 جويلية 1962.¹ 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.

و ترتب 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. و في 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.²

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.³

و تجدر 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 الإطارات الفرنسية و المغربية و التونسية في الإطارات العليا الجزائرية، و تشمل هذه المجموعة على ثلاث نصوص أساسية هي :

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, p,26

² هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 40.

³ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 41.

▪ أمر رقم 62-039 المؤرخ في 6 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 الإطارات الجزائرية.

▪ مرسوم 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 62-503 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.¹

¹هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص41.

الفرع الثاني:

مرحلة الإصلاح و التنظيم

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.
- أن يتضمن ثانيا جميع الشروط التي تمكن الإدارة من مجابتهتها.

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

أولا: اختيار نظام قانوني ملائم

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 .

-و إما العلاقة التعاقدية بينهما.

-و إما العمل بكلا النظامين في حدود ما تسمح به مقتضيات السير الحسن للمرفق .

و قد برر المشرع الجزائري إبعاد العلاقة التعاقدية كأساس للوظيفة العمومية لعدة أسباب،
نذكر منها¹:

- صعوبة تنظيم ترقية الموظفين في الإدارة لإعطائهم أفقا مهنية حقيقية.
- صعوبة تخصص مكثف لمختلف الوظائف العالية و افتقار الإطارات المتواجدة الى التجربة المهنية وانعدام لسوق العمل على المستوى الوطني .
- خطر الاستقرار *instabilité* الذي ينجم عنه صعوبة التنقل في المناصب و بناء على هذه الإعتبارات و غيرها تبنت السلطات العمومية النظام المغلق.

ثانيا :المبادئ العامة

يمكن حصر هذه المبادئ بصفة عامة من خلال أهداف ثلاثة و هي :

-دمقرطة الوظيفة العمومية العليا:

يعتبر مبدأ مساواة المواطنين في تقلد الوظائف العليا الذي أقره المشرع الجزائري من أهم المبادئ التي تقوم عليها الضرورة و تتحقق بفضلها ديمقراطية الوظيفة العليا بالإضافة إلى شرط الجدارة

و عدم انتهاز سلوك معادي إبان حرب التحرير الوطني و لمصالح الثورة و الوطن .1

-إلتزام 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 الإلتزام 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 منها²:

-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

¹هاشمي خرفي،نفس المرجع ، ص43

²كلثوم بوخروبة، المرجع السابق ص 122.

-المشاركة في حملات التضامن الوطني .

ثالثا: 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.¹

الفرع الثالث :

مرحلة من 01 جانفي 1967 إلى 15 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 تسيرها 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.

و هذا 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

¹المرسوم رقم 66-140، الذي يتعلق بالوظائف العليا، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46، الصادرة في 02 جوان 1966 ،

شخص يعين من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ، و لا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني...)).¹

كما حاول هذا القانون أيضا إعطاء نفس جديد بفرض قوانين جديدة جاءت لخدمة الموظف و تقديم حلولاً لمعالجة بعض السلبيات التي أقرها الأمر رقم 66-133 ، و مختلف التأخرات 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 ثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، تسمية الموظف)).² 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.³

و لقد علق خرشي جمال على المرسوم رقم 85-59 قائلاً إن خضوع أعوان المؤسسات و الإدارات العمومية إلى هذا المرسوم تعتبر وضعية غير عادية بالنظر إلى قطاع الوظيفة

¹المادة 01، من القانون رقم 78-12، المرجع السابق، ص،724.

²المادة 05، من المرسوم رقم 85-59، المرجع السابق.

³المادة 5 من المرسوم رقم 85-59 ، المرجع السابق، ص 334.

العمومية بما فيها العليا كتعبير عن الدولة المستخدمة ، و الذي كان من قبل يخضع للقانون ، و في حين ينص التعديل الدستوري لعام 1996 على الضمانات الدستورية الممنوحة للموظفين ، و القانون 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 الإطلاع بمهامها و مسؤولياتها في كل الظروف و الأوقات.¹

و من خلال التصريح الذي أدلى به المدير العام للوظيفة العمومية.

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 للتحولات 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 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لمعالجة كافة النقائص و مواجهة الرهانات المستقبلية؛² حيث أن هذا الأخير يتميز ببعض المرونة كمحاولة لتكييفه مع الأوضاع السائدة في العالم ، و ينطبق هذا الأمر على الموظفين

¹ سلوى تيشات، المرجع السابق، ص.20.

² المادة 41، من الأمر رقم 03-06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، للجريد الرسمية العدد 46، الصادرة ،للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 15 جولية 2006، العدد 46، ص 06

الموافق بالقانون رقم 06-12 ، المتضمن الموافقة على تطبيق القانون ،03-06 ، الجريد الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 15 نوفمبر 2006، العدد 72

الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارات العمومية و التي حددتها المادة 02 من الأمر رقم 06-03.¹

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 بغرفتيه و المستخدمين العسكريين و المدنيين للدفاع الوطني مثل ما ورد في المادة 3/2 من الأمر رقم 06-03.

المطلب الثالث:

طبيعة العلاقة الوظيفية

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

و يرى بعض الفقهاء ، 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 و

الفرع الثاني العلاقة التنظيمية أو اللائحية.

¹ المادة 02 من الأمر رقم 03-60، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، للجريد الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الصادرة في 15 جويلية 2006، عدد 46، ص 03.

الفرع الأول:

علاقة الموظف العالي بالدولة علاقة تعاقدية

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، أو تأجير خدمات معينة ، لذلك يحكم هذه العلاقة التعاقدية القانون الخاص.

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

غير أن الفقه الفرنسي لم يفرق بين الموظف العام و الموظف العالي ، و هذا خفا للمشرع الفرنسي الذي فرق بين طائفتين من الموظفين .²

الطائفة 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 الطائفة الثانية خاصة بأعوان القيادة و إن لم تكن لهم صفة الموظفين العموميين و إنما ينتمون إلى الطائفة المتعاقدين، 1 غير أن الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الأمر رقم 244-59 " تعتبر أفراد الطائفة الثانية قابلة للفصل مهما كانت صفة الشخص سواء كان موظفا عاما أو غير موظفا عام.

و منه نستنتج:

¹المادة 03، من الأمر رقم 244-59، المتضمن القانون العام للموظفين الفرنسيين، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية،الصادرة في 04فيفري1959،العدد 03،ص1747.

²كلثوم بوخروبية،المرجع السابق،ص.82.

- 1- أن عقد القانون العام هو عقد إذعان، لأن الإدارة لم تمنح للمتعاقد حق مناقشة العقد، لأن النص القانوني يؤكد على أن هذه الوظائف العليا هي قابلة للفصل لذلك يتعين على الموظف أي عون القيادة تطبيق جميع اللوائح الإدارية المفروضة عليه من قبل الإدارة.
- 2- أن الأحكام الخاصة بعون القيادة تحدد في مضمون العقد بصفة عامة و ليس بصفة فردية ، و هذا 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 :

علاقة الموظف العالي بالدولة 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 العالي.

فبعدما 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.¹

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))² 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 وإنما 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

¹كلثوم بوخرورية، المرجع السابق، ص 85.

²المادة 05، من الأمر 78-12، ص 724.

يعينون 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.¹ 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.²

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- أن 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.

¹كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، 86.

²نفس، المرجع السابق، 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.¹

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.

¹كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص، 88

الفصل الثاني :

مسار الموظف العالي

إذا كان القانون الإداري بدأ منذ القرن الثامن عشر يهتم أساسا بتنظيم المرافق العمومية التي تسير الأشخاص المعنوية، فإن هذه المرافق لا يمكنها أداء مهامها دون الاستعانة بالموظفين (الأشخاص الطبيعية)، وذلك لكون الشخص الطبيعي هو الذي يعبر عن إرادة الشخص المعنوي ، ولما كان الموظف هو المؤتمن على مصالح المواطنين ومن ثم فهو يتمتع بقدر كبير من الصلاحيات والسلطات المستمدة من وظيفته وما يستلزمه مركزه الوظيفي من واجبات.

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.¹

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

المؤقتون vacataires والمتعاقدون contractuels والدائمون 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.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 181.

المبحث الأول:

تعين الموظف العالي

يخضع تعيين الموظف العام العالي لأسس وضوابط قانونية محددة بعضها موجود في الدستور والبعض الآخر في التنظيم .

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 SUPREURE 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 المؤهلة¹.

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 والوظيفة².

المطلب الأول:

شروط التعيين

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 القانونية³.

¹ سعيد مقدم ،المرجع السابق،ص210.

² سعيد مقدم ، نفس المرجع،ص211.

³ المادة 3/75،من الأمر 06-03،المرجع نفسه،ص8.

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

الفرع الأول:

الشروط العامة للتعين

لقد عدد المشرع الجزائري من خلال المادة 75 من القانون 06-03، الشروط العامة

المطلوبة للاتحاق بالوظيفة العمومية، و التي تتمثل في:¹

أولاً: الجنسية الجزائرية

تحتفظ كل دولة - كقاعدة عامة - بوظائفها للمواطنين وحدهم دون غيرهم من الأجانب ، وهذا من أجل تأمين سلامة و أمن البلاد، لكن بغض الدول تطبق مبدأ المساواة في الدخول إلى الوظيفة العامة على المواطنين وعلى الأجانب كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وتسعى للتعاون مع المختصين والتقنين الأجانب.²

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.³

وتوجد بعض الاستثناءات المنبثقة من معاهدات و بروتوكولات تطبق بموجب قوانين

داخلية تتعلق بتوظيف الأجانب في بعض المناصب الخاصة كالتهليم والصحة⁴.

¹المادة 75/2، من الأمر 06-03، المرجع السابق، ص 8.

²علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر، عين مليلة الجزائر 2012، ص 218.

³المادة 06، من المرسوم 05-01، المتعلق بقانون الجنسية الجزائرية، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 27 فيفري 2005، العدد

⁴المادة الثانية، من المرسوم 69-148، المتضمن تحديد شروط توظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة و

الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 أكتوبر 1969، العدد ص 1348.

ثانيا : التمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن

لكي يتمتع الشخص بصفة الموظف العام العالي يجب أن يكون متمتعا بالحقوق المدنية وان يكون حسن السيرة .

1: الحقوق المدنية:

وهي تلك الحقوق للصيقة بصفة الموظف 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.¹

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. و لإثبات حسن السيرة على المترشح تقديم صحيفة السوابق العدلية رقم 3، يتحصل عليها من المحكمة كما تطلب الإدارة من المحكمة صحيفة رقم 2، و هي سرية للغاية تمنح فقط للإدارة وحدها دون المترشح و تسجل فيها كل المخالفات و الجنح المرتكبة من قبل الشخص المعني.

وفيما يخص السمعة أن تكون سيرته متقنة مع متطلبات العقل وأن لا تكون لتصرفاته آثار سلبية على ثقة المواطنين بالإدارة، والتي لها الحق في إجراء تحقيق عن طريق المصالح المختصة للتأكد من حسن سيرة المرشح.

وقد عرف القضاء المصري حسن سيرة بأنها " ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة ،تناقلها الألسن وتستقر في الأذهان على أنها صحيحة وإن لم يكن ردها إلى أصل ثابت ومعلوم."²

¹ عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية و الإدارية، جامعة قسنطينة، 2011، ص23.

² عبد الهادي بلفتح، المرجع السابق، ص24.

والواقع أن مفهوم السيرة و الأخلاق من المسائل النسبية التي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، وما يعد من قبيل حسن السلوك في مجتمع أو في دولة يعتبر سوء سلوك في مجتمع أو دولة أخرى، فالمشرع لم يحدد الحالات التي تعد سوء السمعة وترك ذلك الأمر للقواعد العامة و العدالة الاجتماعية وقواعد النظام العام و الآداب العامة والعرف على وجه الخصوص¹.

ثالثا : السن واللياقة البدنية

يشكل السن واللياقة البدنية الشرط الثالث من شروط التوظيف ويتكون هو الآخر من شقين.

1: السن

نصت المادة 78 من الأمر رقم (06-03) في الفقرة الخامسة على أنه لا بد من توفر شرط السن والقدرة البدنية والذهنية و المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها، دون أن تحدد الحد الأقصى لهذا الحد تركه الأمر للقوانين الأساسية لكل سلك مكتفية بتحديد السن الأدنى وهو 18 سنة².

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 أبجديات العمل الإداري.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر 1985، ص78.

² المادة 78، من الأمر 06-03، المرجع السابق.

2 : اللياقة البدنية

ويقصد بها أن يكون الشخص ممتعا بعقل سليم وصحة جيدة وأن يكون خاليا من الأمراض المعدية، ولإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادة طبية، وسمح القانون لبعض الأسلاك بتنظيم الفحص الطبي عند الاقتضاء¹.

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 من أيضا في تجنب تكرار العطل لمرضية 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.

رابعاً: الخدمة الوطنية

تتشرط 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 مواطن².

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

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

¹المادة 76 من الأمر رقم 03-06، المرجع السابق.

²المادة 75، من الأمر رقم 03-06، المرجع السابق.

أعلى من الدرجة التي كان فيها قبل الذهاب ،مع احتفاظه بأقدميته قدرها ستة أشهر ليوم تاريخ الترسيم.

وبالنسبة لسكوت القانون 85-59 الصادر في 1985/3/23 عن هذا الحق فنحن نرى أنه يظل قائماً رغم السكوت عنه .

الفرع الثاني: الشروط الخاصة للتعين في وظيفة عليا في الدولة

وبالإضافة إلى هذه الشروط العامة المطلوب توفرها في كل مترشح هناك مواصفات محددة إذ يتطلب كل منصب مستوى معين من التأهيل وفقا للقوانين الخاصة بكل سلك على حدى، وسنتطرق لذلك ضمن الشروط الخاصة للتعين.

أطلق على هذه الشروط إسم 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 المسلم به في القانون الإداري أن السلطة التنفيذية هي التي تباشر سلطاتها في التعين ووضع قواعد و شروط 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 و تراعي في ما تضعه متطلبات المصلحة العامة.¹

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

¹المادة 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.

أولاً: النزاهة والكفاءة والالتزام

تعتبر هذه المطالب من البديهيات في إطار الوظيفة العامة و تبرز أهميتها أكثر بالنسبة للوظيفة العليا.

1 النزاهة

يعرفها قاموس "لاروس" بأنها "الإخلاص والهدف و الأمانة".¹ 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 تؤكد عليها كشرط خاص. وما دام يعبر عن النزاهة بالإخلاص والصدق والأمانة من المنطقي أن يتحلى الموظف العام العالي بهذه الصفات الشخصية الحميدة و الإخلاص الأدبي المطلوب من الإطارات². و لذلك يمنع القانون تقبل أي هبة أو هدية حفاظا على كرامة وهيبة المركز الذي يشغله. وقد أولى المشرع الفرنسي أهمية كبيرة للنزاهة،فرتب عليها رقابة صارمة إدارية وقضائية. 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 ليتحقق 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.³ كما يعاقب عليها القانون الإداري في حالة قيام مسؤولية إدارية و رقابة 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.

¹ dictionnaire petit la rousse ,op cit,p557

² عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع سابق، ص 77.

³ 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،العدد46، ص6.

2: الإلتزام

رغم أن القانون ينص على شرط الإلتزام إلا أنه لم يعط له تعريف وكذلك القانون الفرنسي و المصري، فيتضح من ذلك أن الإلتزام يعني الوعد من المترشح لوظيفة عليا ما، أن يكون تحت تصرف السلطة السياسية لمدة غير محدودة، وفي المقابل تمنح له بعض الامتيازات، و الإلتزام ذو 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.¹

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

3 : الكفاءة

يعرف قاموس La Rousse " الكفاءة بالمعنى الإصطلاحي 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 إمتحان إثبات الكفاءة وبعده بإجراء تدريب وتكوين الموظف بشكل دائم.²

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 و الكفاءة. 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. و تكون الرقابة من الهيئة العليا التي لها صلاحية التعيين.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص79.

² المادة 80 من الأمر رقم 06-03، السابق الذكر، ص9.

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

ثانيا : الأقدمية

ينص القانون على انه لا يمكن تعيين أي موظف في منصب عالي إلا إذا مارس وظيفة لمدة خمس(5) سنوات على الأقل في المؤسسات و الإدارات العمومية أو في المؤسسات و الهيئات العمومية على أن يحدد بمرسوم عند الحاجة الشروط النوعية لبعض الوظائف العليا.¹ 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 فيه الفاعلية ولديه تحكما في التقنيات و المعارف العلمية من خلال المقرئية 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 و صلاحية 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.

و من المفروض يوضع هذا الشرط في الترقية غير انه كاف للتأصيل للوظائف العليا في الدولة، إذ أن القانون أضاف شرط آخر يتمثل في التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساوي لذلك.

¹المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226،السالف الذكر،ص1026.

* تجري هذه التحقيقات عادة من طرف سلطات الأمن وبمختلف أنواعها كالشرطة و الأمن العسكري، والدرك الوطني.

ثالثا : شرط التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو لذلك

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

1: شرط التكوين العالي

يشترط في الموظف العام المرشح لوظيفة أو منصب عليا أن يمتلك تكوينا 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 عالىين ذوي اختصاصات معينة، غير أنه في التكوين الجامعي يكون التعليم أكثر شمولية و إلمام في القانون الإداري . و لهذا لم يركز المشرع على هذا الشرط وحده بل وفق بينه وبين المستوى التأهيلي المناسب للتكوين العالي،¹ يشترط التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو لذلك.

2 : مستوى من التأهيل مساو لذلك

لا يقصد المشرع توافر التكوين العالي أو مستوى يعادل مستوى التكوين العالي إنما يقصد الخبرة دون اشتراط مستوى معادل للتكوين العالي، أي اختيار الموظفين العامين 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 العامين المكونين في عين المكان أن يصلوا إلى وظائف عليا دون أن يتلقوا تكوينا عاليا، ومن

¹المادة 2/21 من المرسوم رقم 90-226، ص 1026.

الناحية التاريخية تعني الخبرة المهنية التجارب من الناحية العملية الكفاءة المحصلة في الاختصاص.¹

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

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 العاميين . ومن جهة أخرى، يؤدي اختيار هؤلاء الموظفين العاميين إلى خلق رابطة بين الموظف العالي والموظف العام العادي وبين أفراد المجتمع الموجود في خدمته، وتجنب من جهة أخرى. رغبة الموظفين السامين من إيداعه فلسفتهم الخاصة. و حين تتوفر كل الشروط القانونية في الترشيح لوظيفة عليا تقوم السلطة الإدارية المختصة بعملية التعيين.

المطلب الثاني :

كيفية التعيين

يجوز للسلطة الإدارية المختصة أن تختار الموظف العام الأصلح والملائم للوظيفة العليا في الدولة، لكن بعد تعيينه من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين و عاة ما تكون الجهة العليا التابعة للوظيفة عامة او الموظف الأعلى في الدولة (رئيس الجمهورية) بعد مضي خمس سنوات

من الخبرة على الأقل في نفس المهنة المنوط به.²

¹ سعيد مقدم المرجع السابق، ص218

² المادة 3/21، من المرسوم الرئاسي 90-226، ص1026.

الفرع الأول :

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 و إمضائه 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.

ولا يجوز لذلك الموظف الذي يمارس الوظيفة العليا بصفة مؤقتة أن يتجاوز ممارستها مدة تفوق سنة كاملة، حيث يقترح الوزير الملائم للوظيفة العليا بصفة دائمة ويتم التعيين بموجب مرسوم، كما يجوز التعيين الرسمي لهذا الموظف الذي يشغل الوظيفة العليا بصفة مؤقتة.¹

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.

¹هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر، 2010، ص160.

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، و يعتبر 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 ويحول 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،¹ وأكدت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-239 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.²

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

¹المادتان 78 و79 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.

²المادة 01، من المرسوم رئاسي 99-239، مؤرخ في 31 أكتوبر 1999، الذي يتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رسمية، عدد 76، ص 3.

المطلب الثالث :

التزامات و حقوق الموظف العالي

كان رجالات الفكر السياسي و دعاة الإصلاح الاجتماعي منذ الاستقلال ، يعتبرون إصلاح أداة الحكم و إصلاح أوضاع الإدارة العامة في مقدمة عوامل النهضة بالمجتمع كله وقد نظروا إلى تداول الأحزاب و القوى السياسية للحكم بوصفه عامل اضطراب ، و عدم استقرار لجهاز الإدارة العامة ، لاختلاف السياسات و تعارضها. لأن كل حزب يصل إلى الحكم يميل إلى إفادة أنصاره في الوظائف العامة ، مما أشاع ما عرف باسم "المحسوبية والاستثناءات" في تولية الوظائف و الترقى فيها و كاد أن يستقر عن مطالب الإصلاح في الفكر الاجتماعي السائد منذ ذلك الوقت، موضوع إقرار ضمانات للموظفين العالين يؤمن استقرار الجهاز الإداري و انصرافه عن الإضرابات و الصراعات الجزئية إلى وضع السياسات الاجتماعية اللازمة للنهوض و تنفيذها على المدى الطويل .

لذلك نلاحظ أن النظرة للموظف العالي تغيرت بعض الشيء و كذلك مركزه بعد صدور دستور 1989 و التوجه إلى التعددية الحزبية، فلم يعد الموظف العالي كما في السابق.¹

و أكد القانون على أن الموظف العام العالي له حقوق و عليه التزامات هذا بالإضافة إلى الحقوق و الالتزامات المقررة في القانون النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية

و الذي يهمننا هنا تلك الالتزامات و الحقوق المنصوص عليها في القانون الخاص والمتعلق بالموظف العام العالي أي الموظفون الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة .

¹ بلفتحى عبد الهادي، المرجع، ص51.

الفرع الأول :

الالتزامات المرتبطة بممارسة الوظيفة

إن شغل الوظائف العليا هي تكليف و ليس تشريف و من أجل أن تكون الخدمة مستمرة لتحقيق أهداف النظام المعمول به و تطبيق القوانين و اللوائح على أحسن وجه فرضت على الموظف العالي بعض الالتزامات الوظيفية و الأدبية مقابل الحقوق و الضمانات المقررة له .

و لقد اختلف الفقهاء في تقسيم الالتزامات للموظف العالي بينما قسمها البعض من الفقهاء إلى قسمين التزامات مصلحية أو مرفقيه و التزامات غير مصلحية أما الفقيه¹ Piquemal فقد قسمها في كتابه المعنون بالالتزامات و الواجبات للموظف العام إلى قسمين الأول يتعلق بالالتزامات و الواجبات الإدارية لأنها مرتبطة بوجود الإدارة كمجموعة اجتماعية وكنشاط مرفقي دائم و مستمر، و الثاني متعلق بالالتزامات و الواجبات المتعلقة بالضمير المهني و هي لصيقة بالإدارة و مقررة كفلسفة للنشاط اليومي، بالتالي فهي مرنة و متغيرة في محتواها، غير أن معظم التشريعات و من بينهم التشريع الجزائري قد رتب الالتزامات ترتيباً منهجياً

و عليه سوف نقسم هذا الفرع إلى فرعين الأول خاص بالالتزامات و الواجبات الإدارية والمهنية و الأدبية و نخصص الفرع الثاني للالتزامات و الواجبات المتعلقة في حياة الموظف العام السامي الخاصة

أولاً : الإلتزامات المهنية و الأدبية

هذا الإلتزام متعلق بالمهنة و الضمير المهني للموظف العالي نظراً للمهمة الموكلة إليه. و المشرع الجزائري لم يعرف الإلتزامات شأنه شأن المشرع الفرنسي، غير أنه عرف الإلتزام بآثارها و أطلق عليها تسمية ((الأخطاء و الإخلال بالواجب))¹

¹كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، صص 90 و 91 ،

1: أداء المهام بإخلاص

إخلاص في ممارسة المهام من تبعات أي وظيفة عامة في الدولة و يزيد 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 و ملزم بالسهر على مصالحها و الإخلاص عدة صور منها على الخصوص الإخلاص للدولة.

و هذا ما ذهبت إليه المادة 3 من المرسوم رقم 90-266، حيث نصت على لأن الموظف العالي ملزم بأن يكون حريصا على المصالح العليا للأمة، و أن يدعمها و يرباعها قصد المحافظة عليها.

و نلاحظ أن المرسوم استعمل مصطلح الدولة في كل مواده و لم يستعمل مصطلح الأمة ماعدا في هذه الفقرة و ذلك لغرض إعطاء بعد أشمل و معنى أوسع للوظائف العليا في الدولة، فلوظيفة العليا بعد و طني لغوي و ديني و أخلاقي لأن الموظف العالي الذي يكون له انتماء حقيقي للأمة يجد نفسه حريصا على مصالحها العليا.¹

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

و من روادع الضمير المهني في الوظائف العليا :

أ / عدم استغلال المنصب إذ يحظر على الموظف خاصة الموظف العالي إساءة استعمال السلطة الوظيفية و استغلال النفوذ.

¹ المادة 3 من المرسوم رقم، 90-، 226 ص 1024.

ب/ عدم استعمال سلطة وظيفته و نفوذها لمصالحه الخاصة و هذا يتعارض مع الوظيفة العامة ككل فكيف إذا كانت الوظيفة العليا هي المعنية، لأنه يتحول من خدمة مصالح المواطنين العامة إلى خدمة مصلحة الموظف العالي و حاشيته و تذيير المال العام

ج / الحياد. و ذلك بتحقيق المساواة بين المواطنين و عدم التمييز بينهم على أساس اللون أو الجنس أو العرق أو الإلتناء السياسي و الجهوي.

د / الموضوعية و ذلك بحكم المصالح العامة قبل الخاصة و خدمة المواطنين حسب احتياجاتهم دون إعطاء أي إعتبار للنزعة العاطفية .

كما أن الموظف العالي ملزم في هذا الإطار بصيانة الممتلكات الموضوعية تحت مسؤوليته و يحافظ عليها و يسعى لرفع قيمتها و يبدو هذا الإلزام من باب حماية المال العام و ترشيد النفقات العامة و حصر الوسائل و الإمكانيات الإدارية في خدم الوظيفة العامة.

2 : الخضوع للسلطة السلمية

يجب على الموظف العالي أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة و أمانة في حدود النظم والتعليمات بالنسبة للسلطة السلمية فهو يعين من قبل رئيس الجمهورية و يخضع لوزيره المباشر و الخضوع للسلطة السلمية يقابلها عند الموظف العام العادي وجوب طاعة أوامر الرئيس التي ثار فيها نقاش كبير في الفقه الإداري فمن الفقهاء من قال وجوب الطاعة العمياء لأوامر الرئيس الإداري فيما عارض البعض هذا الرأي قائلين بوجوب تقييد المرؤوس بمبدأ الشرعية، أي أن المرؤوس 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 90-266 أنه¹ ((يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه)) فالوظيفة التي

¹المادة 10 ،من المرسوم رقم 90-226،المرجع السابق.

يشغلها تتميز بالديمومة فإذا طلب منه أمر لا يمكنه التحجج بأنه في وقت فراغه أو عطلة نهاية الأسبوع كما أن المادة الثانية من المرسوم 266/90 تنص على وجوب سهر الموظف السامي على إحترام القوانين و التنظيمات الجاري بها العمل و تنفيذها و كذا التوجيهات و التعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي إليها.¹

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

الفرع الثاني :

الواجبات التي تتبعه خارج الوظيفة العليا

و يدخل ضمن هذه الواجبات سلسلة الواجبات المتعلقة بالوظيفة (أولا) , و كذلك الواجبات التي تمد من حرياته (ثانيا)

أولا : الواجبات المرتبطة بالوظيفة

تتمثل هذه الواجبات في ما يلي :

1 : عدم الجمع الوظيفي

و هو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم 226/90 و يستثنى منه الأعمال الفنية , العلمية , و الأدبية شرط أن لا يذكر إسم المنصب الذي يشغله حتى لا يكون سببا في شهرة هذه الأعمال

العلمية و الأدبية و يسمح له كذلك القيام بمهام التعليم و التكوين أو البحث و ذلك بترخيص من السلطة التي تتحكم في مساره المهني.²

¹المادة 02، من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق.

²المادة 19، من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق، ص1025

2 : المحافظة على كرامة الوظيفة

لهذا يجب على الموظف العالي التحلي بسلوك يناسب أهمية المهام المنوطة به، و لو كان خارج وظيفته، و حتى بعد انقضاء مهامه و لو بالطريق التأديبي، فعليه أن يتمتع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهام المسندة إليه.¹

ثانيا : الواجبات التي تحد من حرياته و المتعلقة بحياته الخاصة

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

1 : تقييد قانون الوظائف العليا لحرية الزواج

تعتبر حرية الزواج من الحريات العامة التي نصت عليها القوانين ، و لكن تستلزم بعض الوظائف العامة بسبب طبيعتها و ظروفها تقييد لهذه الحرية و يتدخل المشرع، لتنظيمها و هذه القيود على صورتين :

أ - اشتراط إخطار سلطته الرئاسية كتابيا بعقد الزواج قبل ثلاث أشهر على الأقل من إقامة حفل هذا الزواج.²

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 و ليست تشريفا، و كل ما يدفع ذلك للحفاظ على أسرار الدولة . و نلاحظ أن هذا القيد وضع حفاظا على أسرار الدولة التي فد يطلع عليها الموظف العالي ، بحكم الوظيفة التي يشغلها، كأن يتزوج مثلا مدير الإدارة العامة

¹المادة 16، من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق،ص1025

²لمادة17، من المرسوم التنفيذي،رقم 90-226، المرجع السابق، ص1025.

المركزية بامرأة من جنسية دولة معادية للدولة الجزائرية، 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 القيد على حرية المسكن، و الحقيقة أن الإقامة من الحريات العامة المعترف بها قانونا ، و تحديدها لا يكون إلا بنص قانوني و في الأحوال الاستثنائية، و نظرا لإلزامية استمرار المرفق العام يستلزم على الموظف العالي أن يكون مستعدا للعمل في أي وقت و لو بعد أوقات العمل الرسمية، و لهذا قيد نظام الوظيفة العليا هذه الحرية

قد يكون القيد قاصرا على مجرد التزام الموظف العالي بالإقامة في دائرة مقر وظيفته و قد يكون أشد من ذلك حيث يلزم عليه بالإقامة في مسكن معين، و اشترط المشرع الجزائري طلب ترخيص من السلطة الرئاسية حول أي تنقل خارج دائرة إقامة الموظف العالي.¹

وقد إستقر القضاء الإداري 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.²

و في فرنسا لا يمكن لهؤلاء الموظفين العالين و القضاة التنقل من مدينة إلى أخرى أو لأي منطقة كانت دون ترخيص . و يرجح أساس هذا الالتزام المفروض على حياته الخاصة للمهام القيمة و المعتبرة التي يتولاها الموظف العالي.

¹المادة 11، من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق، ص1025

²المادة 16، من القانون 85-214، الصادر في 20 أوت 1985، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب و الدولة و واجباتهم، للجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 35، ص1225

3 : القيد من حرية الموظف العالي بأي عمل يضعه محل شبهة

يتمتع الموظف العالي بقدر كبير من السلطة و لهذا تعتبر كرامته من ضمن الالتزامات المقررة قانونا، و يظل هذا الالتزام قائما و لو 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.¹

و من جهة أخرى إذا كان هذا الالتزام مقصورا على الوظيفة فلا يجوز له القيام بتهديد رفاقه أو رؤسائه بأي طريقة كانت داخل المرفق العام، أو بطريقة علانية أمام الجمهور كأن يضارب في البورصات أو يلعب القمار في النادي أو المحل العام، و إذا أخل الموظف العالي بواجب من الواجبات المهنية يعتبر مرتكبا لخطأ و يعاقب عليه تأديبيا و قد تتراوح العقوبة من الإنذار إلى الفصل حسب جسامة الخطأ .

4: قانون الإلتزام بالتصريح بالامتلاكات

إذ يكون هذا التصريح في شكل مكتوب و موقع من صاحب الشأن و يشمل على كافة ممتلكاته المنقولة و العقارية حتى و لو كانت على الشيوخ الموجودة في الجزائر أو الخارج أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا و هذا الأخير يمثل رئيس اللجنة الخاصة بتقديم طلبات التصريح بممتلكاته.²

و قد أوجبت المادة 12 من الأمر 04/97 الصادرة في 12 جانفي 1997 المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات نشر التصريح بالامتلاكات الخاصة بالوظائف العليا،¹ على غرار رئيس الجمهورية و الشخصيات ذات المناصب السياسية في الدولة ، و يتم هذا النشر مرتين بالجريدة الرسمية للجمهورية ، و يكون النشر الأول خلال مدة شهرين من التعيين في المنصب . والنشر

¹المادة 20، من المرسوم رقم 90-226، المرجع السابق، ص1025.

²المادة 2/2، من المرسوم الرئاسي، رقم 06-415، الذي يحدد كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون 06-01، الصادر في 8 مارس 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 14، ص25.

الثاني يكون في نفس الأجل بعد إنتهاء المهام .و العبرة من ذلك هي إخضاعهم للرقابة الشعبية و الحفاظ على الشفافية المالية في الحياة السياسية و الإدارية كما ورد ذلك في المادة 4 من القانون 06 - 01 المتعلق بالوقاية من الفساد و كفاحه.

المطلب الثالث :

الحقوق و الضمانات

يتمتع الموظف العالي بحقوق و ضمانات أساسية متعلقة بحماية نفسه و بحماية حياته المهنية بالإضافة إلى بعض الحقوق و الضمانات المقررة للموظفين العامين . غير الذي يهمننا و يكون محل بحثنا هي الحقوق و الضمانات الملقاة على الملقاة على الموظف السامي بحكم الوظيفة العليا التي يمارسها .

يتمثل النوع الاول من الحقوق و الضمانات في حماية الموظف العالي نفسه و هي الحماية

ضد الاعتداء و القذف المحتمل التعرض إليها بسبب الوظيفة أو بمناسبتها .¹

أما النوع الثاني هي حماية حياته المهنية و المتمثلة في المرتب و الحوافز و الترقية

الفرع الأول :

الحقوق و الضمانات المتعلقة بحماية الموظف العالي

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

أولا : الحماية الجنائية

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 و الإهانات و الشتم و القذف و الاعتداءات مهما كان نوعها , مما قد يتعرض له

¹المادة 12، من الأمر رقم 97-، 04 الصادرة في 12 يناير 1997، الذي يتعلق بالتصريح بالملكات، للجزيرة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 03، ص 10.

بسبب ممارسته لمهامه أو بمناسبةها . كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على حلول الدولة محل الموظف العالي في الحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات المذكورة، و طلب أي تعويض لازم، كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي¹.

كما يجب الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع قد اتخذ موقفاً أكثر شدة تجاه الغير بموجب القانون رقم 01-09 المعدل و المتمم للأمر رقم 66-156 المتعلق بقانون العقوبات، حيث شمل التعديل القسم الخاص بالإهانة و التعدي على الموظفين و مؤسسات الدولة . و تمتد 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 والشتم و القذف .

و للاعتداء 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 و لا علاقة بها لا يعتد به إلا إذا أثبت عكس ذلك .

و ترفع الدعوى من طرف المختص وفقاً لقانون الإجراءات المدنية و يجب أن تقوم الدعوى في خلال المدة المحددة في القانون ، و على المتهم أن يثبت عدم توجيه الاعتداء الموجه ضد الموظف العالي معاقب عليه جزائياً .

و تختلف العقوبة الموقعة على المتهم الذي وجه الاعتداء إلى الموظف العالي باختلاف نوعية الوظيفة الممارسة كما تختلف العقوبة باختلاف طبيعة التهمة كتابية كانت أو شفهية و باختلاف درجة الاعتداء . و إذا ارتكب الموظف العالي جناية أو جنحة فلا تخضع متابعته للإجراءات الخاصة بتحريك الدعوى العمومية بل تخضع لإجراءات معينة بناء على قرار من

¹المادة 5، من المرسوم 90-226، المرجع السابق، ص1025

النائب العام لدى المجلس الأعلى بعد إخطار سلطته السلمية كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء اللجنة المركزية و أعضاء الحكومة .

إذا كانت المتابعة لا تتم إلا بترخيص كتابي من وزير العدل فالأمر يختلف بالنسبة للموظف العالي، بحيث 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 أن تكون الجريمة قد ارتكبت أثناء ممارسة المهنة .¹

ثانيا : الحماية المدنية

بالإضافة إلى الامتيازات القضائية و الحماية الجنائية يتمتع الموظف العالي كغيره من الموظفين العامين بحماية خاصة من العقوبات المدنية و تتحمل الإدارة العامة التعويضات عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء التي ارتكبتها، و يكرس القانون هذه

الحماية في حالة الخطأ المرفقي أو المصلحي دون الخطأ الشخصي المنفصل عن الخطأ

المرفقي

و على 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 و بعبارة أخرى يجب أن يكون هذا الخطأ الشخصي مقترنا بالخطأ المرفقي .

الفرع الثاني :

الحقوق و الضمانات التي يتمتع بها الموظف العالي

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

¹كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص119.

أولاً : الراتب

يعتبر المرتب من أهم الحقوق و هو المقابل الذي يتقاضاه من الدولة بما فيها الحوافز والامتيازات الاجتماعية.¹

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 " .²

لكي نفرق بين مصطلحي الأجر و الراتب , حيث يواصل بقوله " أن التفرقة بينهما كانت تحكيمية . فالموظف العام يعامل و العامل يؤجر , و الحقيقة أن الكل عامل منتج سواء في جهاز الدولة أو في النشاط الخاص " .

أما الفقيه فؤاد مهنا، فلم يعرف بدوره المرتب، بل حدد طبيعة المرتب أو الأجر و بين لنا بأن الأجر الذي يدفع للموظف مقابل العمل، و هو نوع من النفقة تمنح له بقصد تمكينه العيشة التي تليق بالمركز الاجتماعي للوظيفة التي يشغلها أما الفقه الغربي , الفقيه (DEBBACH) الذي لم يعرف أيضا المرتب حيث يقول : " أن مكافأة المرتب غير مرتبطة بالعمل الذي يؤدي و تشمل هذه المكافأة المرتب بالإضافة إلى الحوافز " .

و قد سائر مجلس الدولة المصري فقه القانون الإداري و مجلس الدولة الفرنسي في تعريف الراتب حيث قرر أن الموظف إزاء الدولة في مركز تنظيمي عام و بالتالي يجوز للسلطة العامة تغيير الراتب متى شاءت بإرادتها المنفردة مادام الأمر يتعلق بالمستقبل .

و انتهاء إلى أن الراتب ليس أجرا محددًا مقابل العمل و لكن يتحدد بمراعاة عوامل إضافية أخرى , غير أنه استقر أخيرا على أن المقابل الوحيد للمرتب هو العمل .

و لم يعرف المشرع الجزائري هو الآخر المرتب و استعمل تارة لفظ " مرتب " و تارة أجرى لفظ " أجر " شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي .

¹كلثوم بوخرورية،المرجع السابق،ص121

²سليمان محمد الطماوي , الوجيز في القانون الإداري , دراسة مقارنة، دار الفكر العربي , القاهرة عام 1975 , ص 465 .

ثانيا : الترقية

تعتبر الترقية من بين الضمانات التي يتمتع بها الموظف العالي، و كامتداد لعلاقة الموظف القانونية مع نظامه الأصلي الذي كان ينتمي إليه ، و يبقى الموظف محتفظا به حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 و قد إتفق الفقه بالإجماع على أن الترقية تؤدي إلى زيادة في الأجر أو الراتب ، و تنتقل الموظف العام من درجة أدنى إلى درجة أعلى وفقا للكيفيات التطبيقية للنظام القانوني للوظيفة العامة في الدولة.¹

أما الترقية في الرتبة أو في منصب العمل هي ذلك الامتياز الممنوح للموظف العام والذي ينتج عنه زيادة في الأجر أو الراتب و ترفع الموظف العام في منصب عمله ، يؤدي به إلى زيادة في المسؤوليات و بعض الامتيازات ، و الذي يهمننا هي الترقية في الدرجة التي يعرفها الدكتور عمار عوابدي في كتابه : فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة الحديثة ، في الصفحة 359 منه و التي يقول فيها : " أن الترقية هي عملة إدارية فنية قانونية تنتقل و ترفع عامل عام في نطاق المبادئ الأساسية و الطرق و الإجراءات القانونية واللائحية المقررة من وظيفة أو منصب عمل 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 و ذلك بهدف ضمان حسن الوظيفة العامة بانتظام و اطراد و بكفاية و رشاد من أجل تحقيق المصلحة العامة".²

و تؤدي الترقية في الدرجة إلى زيادة في المرتب، و هو حق مقرر لكل موظف عام وفقا لشروط و أساليب و إجراءات معينة .

و الموظف العالي يتم ترقيته في الدرجة بطريقة آلية خارج الجدول الخاص بالترقية ، حيث يترقى الموظف العالي بالمدد قصيرة المدى دون تنقيطه، و يترقى في الدرجة في سلكه الأصلي و في الوظيفة العليا الممارسة، يرجع سبب عدم التنقيط للمهمة الموكلة لصاحبها، و

¹كلثوم بوخروبة ، المرجع السابق ص 139 .

²عمار عوابدي، المصلحة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه دولة، معهد الحقوق و العلوم

الإدارية، الجزائر، 1985، ص 359

يفرض عليه القانون إلتزامات مشددة فيتلقى في مقابل ذلك هذا الامتياز الترقية في الدرجة في سلكه الأصلي و في الوظيفة العليا الممارسة.

1 الترقية في الدرجة الخاصة بسلكه الأصلي

يستفيد كل موظف عالي من الترقية بالمدة القصيرة و خارج الإطار العام الخاص بالموظفين، و الغرض من هذه الترقية هو ضمان حياته المهنية إذا انتهت مهامه و أدرج في سلكه الأصلي ولم يكن قد مارس هذه الوظيفة العليا أكثر من مدة عشرة سنوات¹. لا تضاف هذه الزيادة في المرتب الموافق لسلكه الأصلي بل إلى مرتب الوظيفة العليا، لكن تضاف هذه الزيادة لمرتب الموظف العام الذي يمارس وظيفة عليا يصفه مؤقتة شريطة أن يكون مرتب سلكه الأصلي أعلى من مرتبه في الوظيفة العليا .

2 الترقية في الدرجة الخاصة بالوظيفة العليا

يستفيد الموظف العالي من الترقية في الدرجة الخاصة بالوظيفة العليا و تجري عملية الترقية مرة كل سنتين، و تتم الزيادة في الراتب بقوة القانون و يحددها التنظيم . و تصدر الترقية بقرار من السلطة الإدارية المختصة التي يخضع لها الموظف العالي ، و تنفذ ابتداء من التاريخ المحدد حسب مدة الترقية المنصوص عليها قانونا ، و ينتج عنها زيادة المرتب و زيادة في العلاوات، بينما لا ينتج في سلكه الأصلي أي أثر مالي إلا إذا انتهت مهامه و أدرج في سلكه الأصلي .

ثالثا : الحق في الاستفادة من عطلة خاصة

هذا الحق كسابقه خاص بالوظائف العليا فقط و قد جاء في نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 فمثلا 1 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

¹كلثوم بوخروبة ، المرجع السابق، ص ص، 141 - 142 .

الحق عند إلغاء الهيكل أو إذا كان مدعوا لشغل وظيفة أخرى و إن لم يصدر تعيين بشأنه لمدة سنة أو أكثر (المواد 29 30 31 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226)

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

رابعاً : الحق في الحماية

يستفيد الموظف العالي أثناء تأدية مهامه من حماية خاصة تتخذ بمظهرين هما :الحماية تجاه الغير وفق مانصت عليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، و قد تمت الإشارة إليه في الحماية الجنائية المقررة للموظف العالي كأحد الحقوق و الضمانات 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 فوراً.

فإذا كانت الوقائع التي أتهم 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 هذه 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.

و الذي يرفعه بدوره إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا، فإذا رأى أن هناك ما يقتضي المتابعة تقوم المحكمة العليا بتعيين أحد قضاتها للقيام بإجراءات التحقيق.

و عندما 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- و إذا كان الأمر يتعلق بجناية يحول الملف إلى النائب العام لدى المحكمة العليا الذي يرفع الأمر إلى التشكيلة المشار إليها سابقاً (غرفة الاتهام) و تصدر 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 :

أسباب انتهاء علاقة الموظف

يتطلب التعيين في الوظيفة العالية 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 و الضمانات كما يتمثل الجزء الآخر في الإلتزامات و الواجبات.

و قد قام المشرع الجزائري بوضع أحكام خاصة بالوظيفة العليا كما بين أسباب انتهاء علاقة الموظف العام العالي بالدولة .

و سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين:

المطلب الأول: انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب عادية

المطلب الثاني انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب غير عادية.

المطلب الأول:

انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب عادية

حدد المشرع الجزائري في المادة 29 من القانون رقم 90-226 الخاص بالموظفين العالين ، الأسباب القانونية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف العالي و الدولة و هي التقاعد ، الوفاة ، الاستقالة .¹

¹المادة 29، من المرسوم رقم،90-226،السالف الذكر، ص 1027.

الفرع الأول:

التقاعد

سبق أن بينا أن قانون الموظفين حين حدد سنا معينة للتوظيف فإنه حدد أيضا سنا 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 و الاستمرارية. و من هنا فإن تحديد سن انتهاء الخدمة يشكل عنصرا هاما من عناصر استمرارية الوظيفة العامة.

و هي وظيفة تتميز عن المهن الحرة بطبيعتها من حيث هي خدمة عامة ، و الشخص الذي يتخذ الوظيفة العامة مهنة له وعليه أن يكرس حياته للخدمة العامة و بالتالي يعمل للمصلحة العامة، و لذا يعتبر التقاعد الطريق العادي لانتهاء المهام¹.

و قبل التطرق إلى الشروط الواجب توفرها لتقرير الإحالة إلى التقاعد، تجدر الإشارة إلى الأسباب الموجبة لإنهاء الخدمة لهذا السبب، و تتلخص 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 و نفسي لاستطيع معه القيام بهامه على الشكل المطلوب ، و الإحالة إلى التقاعد هي سبب يتحقق دون دخل لإرادة الموظف. و تحديد السن في التعيين يخضع لهذه الاعتبارات ، ماعدا الوظائف العليا في الدولة ، فلا تحدد

¹المادة30، من المرسوم رقم 90-226، السالف الذكر،ص 1027.

فيها سن معينة لانتهاء بقوة القانون، وإنما يتم انتهاء المهام بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة.¹

وإذا كان قانون التقاعد الخاص بالموظفين العامين قد حدد سنا معينة لانتهاء الخدمة بالنسبة للموظفين العامين من الرجال، و كذلك بالنسبة للنساء¹ ، فإن الأمر يختلف بالنسبة للإطارات السامية في الدولة و يشتمل مصطلح الإطارات السامية : رؤساء الجمهورية السابقين ، أعضاء القيادة السياسية للحكومة ، و الوظائف العليا ، و ضباط جيش التحرير ، و الضباط السامين للجيش الوطني الشعبي .

لكن الذي يهمنا من بين هؤلاء الفئات ، فئة الوظائف العليا و بعبارة 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 و الحقيقية وفي وظيفة عامة .

الثاني : أن يكون هذا الموظف العالي قد عمل مدة عشر سنوات على الأقل من ضمن العشرين عاما كإطار سام داخل أجهزة الدولة .

و يجب 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 و الثانية تبدأ من هذا التاريخ الذي صدر فيه القانون الخاص بالتقاعد ، أين فرق

¹المادة 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.

المشروع هنا بين طائفتين من العاملين الأولى هي الإطار العاليا و الثانية هي العمال بصفة عامة.¹

و للإستفادة من حق التقاعد بموجب القانون الجديد لابد أن تتوفر بعض الشروط، فكما أشرنا سابقا الشرطان المتمثلان في ممارسة النشاط المهني مدة عشرين سنة من ضمنها عشر سنوات كموظف عم عاليا 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 بلوغ سن الستين بالنسبة للرجال و خمسة و خمسين بالنسبة للنساء، و نسبة التقاعد بالنسبة للموظفين العالين هي 100% أي النسبة المعادلة لآخر راتب شهري إضافة إلى العلاوة باستثناء العلاوة المدفوعة خارج التراب الوطني.²

و الشرط الثاني هو دفع الاشتراكات، فممارسة النشاط المهني لمدة معينة لا تؤدي بشكل آلي للاستفادة من الحق بالتقاعد ، بل لابد من تسديد إشتراكات محددة في الصندوق. أما الشرط الثالث فيتمثل في تقديم طلب التقاعد المقدم من طرف الموظف العاليا، حيث يبدي فيه رغبته في التقاعد ويكون الطلب كتابيا يبين فيه صاحبه رغبته في الإحالة إلى التقاعد.

و هنا إستثناء يخص الموظف العاليا 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 المشروع الجزائري الأمر لقرار مشترك يصدر عن وزير المالية ووزير الوظيفة العمومية حسب الوظيفة المسندة للموظف العاليا، و للإستثناء الثاني يتعلق بالمرتب النسبي ، فالموظف العاليا الذي يرغب بالإحالة إلى

¹المادة 02، من المرسوم 617-83، المرجع السابق، ص 2840.

²المادة 7 من المرسوم 617-83، المرجع السابق، ص 2840.

التقاعد قبل انقضاء المدة المطلوبة قانونا و هي عشر سنوات كموظف عام و عشر سنوات كموظف سام في الدولة .¹

فالموظف العالي الذي أحيل إلى التقاعد و أصبح يتقاضى مرتبا تقاعديا ثم أستدعي و عين في وظيفة سامية جديدة تضاف مدة خدمته السابقة لنشاطه المهني الجديد و تؤخذ بعين الاعتبار عند احتساب مدة التقاعد , و إذا كانت المدة السابقة و المدة الجديدة متوافقة مع الشروط المنصوص عليها قانونا للاستفادة من التقاعد الكامل فيحول التقاعد المتناسب إلى تقاعد كامل و بالتالي 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 و الذي يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط العامة و الأخرى الخاصة لتعيينه في وظيفة عليا غير انتخابية في الدولة لذا فإن وفاته تؤدي حتما لانتهاء مهامه بحكم القانون و بشكل طبيعي دون دخل لإرادة الموظف السامي أو إرادة السلطة العامة في الدولة و بالتالي فليس لورثته الحلول محله في مباشرة الوظيفة العليا.

لذا نصت المادة 49 من القانون رقم 83-11 الموافق لـ : 2 جويلية 1983 ، على أن يتضمن المرسوم أو القرار الخاص بانتهاء المهام عدة بيانات منها 3: إذا كان انتهاء المهام بسبب وفاة المعني و تترتب على الوفاة بعض الآثار :

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

أولاً : منحة الوفاة

منحة الوفاة هي مبلغ مالي نقدي يسدد دفعة واحدة للمستخدمين من ذوي المتوفى هذه المنحة تقدر بإثني عشر ضعفاً لآخر راتب شهري معادل للمنصب الذي يشغله المتوفى و في حالة تعدد ذوي الحقوق توزع منحة الوفاة بينهم بأقساط متساوية¹.
و يقصد بذوي الحقوق : الزوجة أو الزوج و الأولاد و الأصول سواء كانوا أصول المؤمن له أو أصول زوجة المكفولين².

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

ثانياً : الأداءات العينية

بالإضافة إلى منحة الوفاة يستفيد ذوي الحقوق من الأداءات العينية و ذلك طبقاً لأحكام المادة الثامنة من القانون رقم 83-11 الخاص بالتأمينات الاجتماعية، فقد حددت هذه المادة الأداءات العينية للتأمين على المرض و العلاج و الجراحة و الأدوية و الإقامة في المستشفى و الفحص البيولوجي و علاج الأسنان و النظارات الطبية . و بوفاة الموظف العالي تنتهي العلاقة بينه وبين الإدارة العامة و لا تمتد إلى ورثته لكنهم يستفيدون من بعض المنح و

¹المادة 50، من القانون رقم 83-11، المرجع السابق، ص1797.

²المادة 51، من القانون رقم 83-11، المرجع السابق، ص1800.

الإمتميازات ذات الطابع الاجتماعي و التي تعتبر مقابلا للجهد الذي أءاه الموظف العالي لصالء الإدارة العامة و الأمة بشكل عام¹.

الفرع الثالث:

الإستقالة

هي سبب من أسباب إنتهاء المهام ، و يقصد بها ترك الموظف العالي وظيفته العليا بإرادته و اختياره دون أي ضغط عليه، وهي تصرف إرادي و تعبير عن رغبة الموظف العالي في ترك الخدمة²

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

و بالتالي لا يجوز للموظف العالي ترك وظيفته و اعتبار نفسه معفيا منها قبل تبليغه القرار أو المرسوم المتعلق بانتهاء المهام و هذا يعني أنه يتوجب على الموظف العالي المستقيل الاستمرار في وظيفته إلى أن تقبل استقالته و يعني ذلك بأنه لا يجوز تركه للوظيفة ، و الذي يعتبر النتيجة القانونية لرفض الإلتزام و يبقى رهن إشارة الإدارة العامة للدولة .

و الموظف 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 ، و بما أنه في مركز قانوني تنظيمي لائحي فلا يمكن له أن يترك وظيفته في أي وقت شاء

¹المادة67، من القانون رقم 83-11، المرجع السابق،ص 1799 .

²محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق،ص 286.

وكل ما يستطيعه هو إبداء رغبته في الاستقالة مع الاستمرار في العمل إلى أن يبلغ القرار أو المرسوم بإنهاء المهام و إلا فيخضع لعقوبة تأديبية .

و من جهة أخرى فإن نظام الموظفين العالين لم يعرف الاستقالة الحكومية أي 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 الإستقالة 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،¹ و حين توافق السلطة السياسية على الاستقالة يصدر القرار أو المرسوم متضمنا سبب إنهاء المهام، مع تبليغه لصاحبه ثم يدرج في شكله الأصلي ، و بما أن إنهاء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف العالي فإنه يحرم من المرتب و العلاوات الخاصة بالوظيفة العليا و يصبح يتقاضى الأجر المرتبط بسلكه الأصلي، و لا ستفيد من نظام التقاعد الخاص بالموظفين العالين كما لا ينتفع بالعطلة الخاصة طبقا لأحكام المادة 37 من قانون رقم 85-59.²

ثم إن العلاقة القانونية التنظيمية اللائحية القائمة بينه و بين الإدارة العامة في الدولة تظل قائمة لكنها تأخذ صيغة جديدة تتسم بانتقاله من مركز الموظف العالي إلى مركز الموظف العام.

و يتبين لنا بأن الاستقالة هي إجراء إداري يؤدي حتما إلى توقف الموظف العالي عن مهام الوظيفة العليا التي كان يشغلها لأسباب غير تأديبية ، و قد قررت هذه الأحكام الخاصة بالاستقالة من أجل عدم تركها للاجتهاد الفقهي و القضائي و للتوفيق بين حق الموظف العالي في طلب الاستقالة و حق الإدارة العامة في تأمين و ضمان حسن سير المرفق العام حتى يتم تأمين موظف سام يخلف الموظف المستقيل .

¹ محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 287.

² المادة 37، من القانون 85-59، المرجع السابق، ص 333.

و منه نرى أن الأسباب الثلاثة المتمثلة في التقاعد و الوفاة و الاستقالة هي أسباب قانونية لانتهاء العلاقة بين الموظف العالي و الدولة .

المطلب الثاني :

إنهاء العلاقة الوظيفية لأسباب غير عادية

سبق و أن أشرنا إلى الأسباب القانونية لانتهاء علاقة الموظف العام العالي بالدولة هي التقاعد والوفاة والاستقالة إلا انه 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 هذه المرافق العامة تسير بانتظام كما أن امتلاكهم قدرا كبيرا كان أو صغيرا من الاختصاصات و الوظائف و المسؤوليات يجعل تنظيم شؤونهم القانونية في المجال الوظيفي أمرا بالغ الأهمية و القانون الذي منح الرئيس الإداري سلطة الإشراف و التسيير للمرفق العام منحه أيضا جزءا من السلطة التأديبية لكي يستطيع أن يمارس اختصاصاته و بالتالي فإن كل خطأ وظيفي يستوجب العقوبة .

و قد عرفت الجريمة التأديبية بأنها " كل إخلال بواجبات الوظيفة العمومية أو بكرامتها أو بسمعتها سواء وقع أثناء العمل أو بعدها "¹.

و نظام تأديب الموظف العالي يستمد أساسه التشريعي من القانون العام للعامل ومن القانون 85-59².

¹ عبد القادر الشخاي , " نظام تأديب الموظف العام القاضي في التشريع الجزائري " , المجلة الجزائرية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع عدد 4 , الجزائر 1975 , ص 10

² المادة 123 من المرسوم رقم 85-59 المرجع السابق ص 353.

و على هذا الأساس فالموظف العالي الذي يرتكب خطأ يستدعي إنهاء مهامه، يصدر بحقه قرار من السلطة الإدارية المختصة أو يكون مرسوما من رئيس الجمهورية إذا كان موظفا
عاليا

بإنهاء مهامه و إدراجه في سلكه الأصلي أو إحالته إلى التقاعد إذا كانت تتوفر فيه الشروط القانونية , و ذلك تبعا لجسامة الخطأ المرتكب .

الفرع الأول :

انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب تأديبية

تصنف العقوبات إلى ثلاث درجات و ذلك تبعا لجسامة الخطأ المرتكب و جاء هذا الترتيب على سبيل الحصر لا المثال¹.

فقد ينسب الخطأ للعامل الذي ارتكب الجريمة التأديبية , وقد ينسب الخطأ المرتكب إلى رئيسه الإداري المباشر و ذلك عندما يكون عالما قد ينسب الخطأ الشخصي للموظف العالي كرئيس إداري على أن تتحمل الإدارة العامة الخطأ المرفقي².

تتراوح العقوبة التأديبية من التوبيخ إلى الطرد أو الفصل التأديبي , و للسلطة المختصة سلطة تقديرية واسعة لتقرير العقوبة التأديبية المناسبة طبقا لجسامة الخطأ المرتكب مع مراعاة طبيعة عمل الوظيفة و ما تفرضه ظروف العمل على الموظف العام العالي للواجبات تتصل بعمله الوظيفي و سلوكه خارج الوظيفة .

¹المواد من 69 إلى 71 من المرسوم رقم 82-302، الصادرة في 14 سبتمبر 1982، المتضمن كيفية تطبيق الأحكام

التشريعية المتعلقة بالعلاقات الفردية ، للجريدة الرسمية ، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،37،ص1797.

²المادة 124 من المرسوم رقم 85-59 المرجع السابق،ص 353.

كما قد يتم توقيع عقوبة جنائية إضافة إلى العقوبة التأديبية غير أن المبدأ العام أن الجريمة التأديبية مستقلة تمام الاستقلال عن الجريمة الجنائية سواء من طبيعة و أهداف كل منهما و من حيث الجهة المختصة بتوقيع العقوبة¹.

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

أما إذا كانت من الدرجة الثالثة فيجب أخذ رأي اللجنة و تبلغ بقرار معلل أما العقوبة الجنائية فتوقع من قبل القاضي . و الجريمة الجنائية لا يترتب عليها حتما وجود الجريمة التأديبية إذا كان خطأ الموظف من الدرجتين الأولى و الثانية , كما أن بعض الجرائم التأديبية مرتبها حتما بالجرائم الجنائية , و قد أكد عليها كل من القانون المتعلق بالموظفين بصفة عامة و القانون 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 مرتكبا لجرم جنائي دون الإخلال بالجريمة التأديبية.² ففي هذه الحالة لا يسلم الموظف العالي من عقوبة التأديبية المتبوعة بعقوبة جنائية كما أن الجريمة التأديبية لا تنعدم بثبوت الجريمة الجنائية , أما ثبوت الجريمة التأديبية في حال ارتكاب خطأ من الدرجة الأولى أو الثانية فإنه لا يؤدي حتما لثبوت الجريمة الجنائية فهما منفصلتان و مستقلتان الواحدة عن الأخرى .

أولا : الإجراءات القانونية

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

¹المادة123،من المرسوم رقم،85-59،ص353.

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

التي تعطي رأيها في الموضوع شريطة أن تكون هذه العقوبة من الدرجتين الأولى أو الثانية و أن يرفع التظلم خلال شهر من يوم تبليغه بقرار العقوبة.¹

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

ثانيا : التفرقة بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية وبين التدابير التنظيم

الداخلي

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

1 : معايير التمييز بين الجزاء التأديبي و التدابير الداخلي

يتفق الفقه الإداري على أن 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 كانا يتقنان 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 جزاء تأديبيا رغم أنه قد يكون له نفس الأثر الشبيه بالجزاء.²

¹المادة 71 من المرسوم 82-302، المرجع السابق .ص

²كلثوم بوخروبة، المرجع السابق، ص189.

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 أقر مجلس الدولة الفرنسي بهذه الحالة قبول دعوى تجاوز السلطة ضد هذه التدابير الداخلية التي تأخذ شكل قرار

تنفيذي فردي أو تنظيمي، ويلجا القضاء المقارن إلى تمييز الجزاء التأديبي من التدابير الداخلية للموفق العام باستخدام معيارين الأول هو المعيار الشكلي والثاني هو المعيار الموضوعي .

2 : تمييز الجزاء التأديبي عن العقوبة الجنائية

مثلا 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 و شرفه وحياته الخاصة المتصلة في العقوبة الجنائية، وتهدف لحماية المجتمع والدفاع عنه، كما أن إجراءات الدعوى 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 القاضي¹.

¹ عبد القادر الشيلخي، المرجع السابق، ص121.

ب : أوجه التشابه

تشبه العقوبة التأديبية العقوبة الجنائية من حيث استقلاليتها وعدم امتداد إثرها 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 و جريمة إلا بنص))¹.

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 و السلطة 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 .

¹المادة 01،من قانون رقم 11-14، في 02 أوت 2011 ،المتضمن قانون العقوبات،للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،الصادرة ،العدد 44.

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 المتعلق بالوظائف العليا في الدولة وإنما هناك اعتبارات أخرى تغلب على حكم المنطق مما يبين أن الموظف العالي لا يخضع لنظام التأديب وحده وإنما يخضع لنظام واسع، من العقوبات الموقعة من طرف القيادة الإدارية العليا ، التي لا تقل في 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 أخل 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 والوفاء و الاستقالة .

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

أما الثالثة : انتهاء العلاقة بإجراء إداري لا يحمل معنى العقوبة ، وهو إنهاء 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 .

الخاتمة

إن الموظف العالي يخضع في تعيينه إلى شروط عامة وإجراءات معينة بخلاف ما كان عليه الحال في القانون القديم حيث لم ينص على شروط 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 ، و اعتبر 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.

و يتم 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 العليا غير الانتخابية .

وبصدد تحديد العلاقة التي تربط الموظف العالي بالدولة ، تخضعه الموظف العالي لهذا القانون ولا يجوز له رفض جزء منه وإلا 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 أن 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 الحياة المهنية ، وفي مقابل ذلك التزامات مشددة بالمقارنة مع الموظف العام.

كما تناولنا انتهاء الوظيفة العليا ، وبيننا أن الانتهاء قد يكون بطرق عادية كالإحالة إلى التقاعد والوفاة و الاستقالة ، واستعرضنا هذه الحالات ، بالنسبة للمتقاعد إذا توافرت فيه بعض الشروط يستفيد بمنحه التقاعد قدرها مئة بالمائة بخلاف ما كان عليه الحال في القانون القديم. كما ينتقل هذا الحق لذوي حقوق مورثهم في حالة الوفاة. ويستفيد أيضا الموظف العالي المستقبلي 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 ، وبيننا بأن الأخطاء التي يرتكب 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 وحق الدفاع .

وقد يفصل بدون ارتكاب خطأ ويشطب 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.

وتعرضنا للضمانات المقررة للمفصول منها العطلة الخاصة في حدود سنة ومنها التقاعد النسبي ، ومن جهة أخرى مدى خضوع هذا القرار لرقابة القضاء باعتباره قرارا عاديا.

وتوصلنا من خلال التجارب أن الموظف العالي المفصول لم يلجأ العالي إلى المحاكم الإدارية للمطالبة بإلغاء هذا القرار الإداري مما يفهم ضمنا بأنه راضيا بهذا الإجراء ، وانتهينا أن الموظف العالي المفصول أو المحال إلى التقاعد لم تتقطع صلته بالقيادة بل يظل تحت تصرفها لمدة محددة في التنظيم.

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

- الموظف العالي يخضع لمعيار النزاهة و الكفاءة و الالتزام و الذي 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 و التي أدمجت تحت عبارة الموظف العالي المنصب، العالي، و الإطار السامي،... كانت تؤدي نفس المعنى مما يعيق فهم القارئ في الوهلة الأولى.
- و منه يمكن أن نقترح بعض الحلول :
- أن تلتفت السلطة التشريعية أكثر لهذه الشريحة و أن 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 و الوظائف العليا من المادة 10 إلى المادة 18.
 - أن تدعم أكثر التولي لهذه المناصب مستوى دراسي معين لكي لا يكون في متناول الأعدان 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.

المخلص

الموظف العالي هو آلية من آليات الدولة لتنفيذ سياستها و المحافظة على سير المرفق العام و ديمومته، و هو في الأصل موظف عام يخضع للأمر رقم 06-03 الذي ينظم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كذلك يخضع لقوانين تنظيمية خاصة. صيغ في تعريفاته بعدة مصطلحات متشابهة حددت بصفة الوظائف والعليا نذكر منها الإطار السامي، المنصب العالي، الأطارات العليا للآمة . و للموظف العالي مهام عديدة تفوق الموظف العام نظرا لمستواه الدراسي او لخبرته المهنية. مرت الوظيفة العليا بعدة مراحل تاريخية انطلاقا من الحقبة الاستعمارية حتى صدور الأمر رقم 06-03، إلا أن هناك بعض التنظيمات تخص هذه الفئة جاءت الأمر 06-03، على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم 90-225، و المراسيم 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) و منهم من يرى علاقة تنظيمية لائحية مثل ما هو في الجزائر. أما عن مساره الوظيفي فلالتحاق بالوظيفة العليا هناك شروط عامة و أخرى خاصة لضرورة الوظيفة العليا و فرضت عليه التزامات أكبر من الملقاة على الموظف العام ، و بالمقابل حققت له الحماية بشكل أوسع و راتب محترم يليق بالوظيفة و تحفيزات . أما مساره الوظيفي ينتهي بإحد الطرق إما العادية كالقاعد أو الوفة أو الإستقالة المقبولة و الأسباب غير العادية إما تأديبية أو غير تأديبية كتخفيض العمال لأسباب إقتصادية أو تسريح لسبب إفلاس المؤسسة.

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: المصادر

أ) القوانين:

1- القانون 78-12، الموافق ل5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات العليا في الدولة، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد32.

2- القانون رقم 83-11، الصادرة في 02 جويلية 1983، المتضمن التأمينات الاجتماعية، الجريدة، الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد28.

3- القانون 85-214، الصادر في 20 أوت 1985، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب و الدولة و واجباتهم، للجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد35.

4- القانون رقم 06-12، المتضمن الموافقة على تطبيق القانون، 06-03، الجريد الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 15 نوفمبر 2006.

5- قانون رقم 11-14، في 02 أوت 2011، المتضمن قانون العقوبات، للجريدة 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 و واجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد46.

3- الأمر رقم 97-04، الصادرة في 12 يناير 1997، الذي يتعلق بالتصريح بالامتلاكات، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد03.

4- الأمر رقم، 06-03 الصادرة في 15 يوليو 2006 ،الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ج) المراسيم

1- المرسوم رقم 66-140، الموافق 2 جوان 1966 ،المتضمن قائمة المناصب العليا في الدولة، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رقم 46، ص 548.

2- المرسوم 69-148، المتضمن تحديد شروط توظيف المستخدمين الأجانب في مصالح الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 أكتوبر 1969، العدد.

3- المرسوم رقم 82-302، الصادرة في 14 سبتمبر 1982، المتضمن كيفية تطبيق الأحكام التشريعية المتعلقة بالعلاقات الفردية ، للجريدة الرسمية ، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 37.

4- المرسوم رقم 85-59، الصادرة في 23 مارس 1985،الذي يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات 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 رئاسي 99-239، مؤرخ في 31 أكتوبر 1999،الذي يتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، جريدة، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رسمية، ، عدد 76.

7- المرسوم 05-01،المتعلق بقانون الجنسية الجزائرية، للجريد الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في 27 فيفري 2005،العدد

8- المرسوم الرئاسي، رقم 06-415، الذي يحدد كيفية التصريح بالامتلاك بالنسبة للموظفين العموميين .

9- المرسوم 83-617، الصادرة في 08 نوفمبر 1983، المتضمن بمنحة التقاعد للإطارات السامية للدولة، الجريدة الرسمية ، للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46.

ثانيا: المؤلفات باللغة العربية

(أ) الكتب

- 1- رشيد حباني، دليل الموظف العمومي دراسة تحليلية مقارنة، لأحكام الأمر 06-03، و المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح، الجزائر 2012.
- 2- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 181.
- 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 و النشر، عين مليلة الجزائر 2012.
- 6- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب، دار هومة للطباعة و النشر الجزائر 2010 الأجنبية المرجع السابق.

(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 و الإدارية، جامعة قسنطينة، 2011.

- 3- عبد الهادي بلفتحى ،المركز القانوني للوالي في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية و الإدارية، جامعة قسنطينة، 2011.
- 4- عمار عوابدي، المصلحة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة الحديثة،رسالة دكتوراه دولة، معهد الحقوق و العلوم الإدارية،الجزائر1985.
- 5- 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 و الاقتصادية 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 و التوزيع عدد 4 , الجزائر 1975.
- 3- عبد الهادي بلفتحى ،المركز القانوني للوالي في الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير في القانون العام،تخصص المؤسسات السياسية و الإدارية، جامعة قسنطينة، 2011.

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,p.86
- 2- Roger Grégoire, la fonction publique, a . colin, paris,1954,p.27. 2

Decret

- décret n° 62-503, fixant **les conditions de nomination de certaines hauts fonctionnaires** ,journal officiel de république française, n°03,du 20 juillet 1962,p,26

Les ouvrag .

1- dictionnaire petit la rousse ,op cit,p557 2

2- dictionnairede politique, le présent en question, la rousse,mame imprimeurs, tour, dépôt légal ,paris, jiu1965.

الصفحة	الفهرس
أ	مقدمة.....
5	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للوظيفة العليا
6	المبحث الأول : مفهوم الموظف العالي.....
9-6	المطلب الأول : تحديد فئات الوظائف العليا.....
12-10	الفرع الأول : تعريف الوظيفة العليا.....
14-13	الفرع الثاني : تعريف المناصب العليا.....
15	الفرع الثالث : تعريف الإطارات العليا.
17-16	الفرع الرابع : تعريف الإطارات السامية.....
18	المطلب الثاني : تعريف الموظف العالي
18	الفرع الأول : ترتيب الوظائف.....
18	أولا : مفهوم الوظيفة.....
19	1 :السلك.....
20	2 : الدرجة أو الرتبة.....
20	3 : الوظيفة
22-21	الفرع الثاني : مهام الموظف العالي
23	المبحث الثاني : تطور الوظيفة العليا و طبيعة العلاقة الوظيفية في الجزائر
23	المطلب الأول : تطور الوظيفة العليا في الجزائر.....
24-23	الفرع الأول : الفترة الانتقالية للوظيفة العليا
25-24	فرع الثاني : مرحلة الإصلاح و التنظيم.....
26	أولا : اختيار نظام قانوني ملائم.....
26	ثانيا :المبادئ العامة
27	ثالثا : استقرار الوظيفة.....
30-27	الفرع الثالث : مرحلة من 01 جانفي 1967 إلى 15 جويلية 2006.....
31-30	المطلب الثالث : طبيعة العلاقة الوظيفية.....
31	الفرع الأول :علاقة الموظف العالي بالدولة علاقة تعاقدية.....
35-32	الفرع الثاني : علاقة الموظف العالي بالدولة علاقة تنظيمية (لائحية) ...

36	.....الفصل الثاني : مسار الموظف العالي
37	.....المبحث الأول : تعيين الموظف العالي
38	.....المطلب الأول : شروط التعيين
38	.....الفرع الأول : الشروط العامة للتعيين
38	.....أولا :الجنسية الجزائرية
39	.....ثانيا : التمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن
39	.....1 :الحقوق المدنية:
40	.....2 : السيرة الحسنة
41	.....ثالثا : السن واللياقة البدنية
41	.....1 : السن
42	.....2 : اللياقة البدنية
42	.....رابعا : الخدمة الوطنية
43	.....الفرع الثاني: الشروط الخاصة للتعيين في وظيفة عليا في الدولة
44	.....أولا : النزاهة والكفاءة والالتزام
44	.....1 :النزاهة
45	.....2 : الإلتزام
45	.....3 : الكفاءة
46	.....ثانيا : الأقدمية
47	.....ثالثا : شرط التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو لذلك
47	.....1 : شرط التكوين العالي
48	.....2 : مستوى من التأهيل مساو لذلك
48	.....المطلب الثاني : كيفية التعيين
49	.....الفرع الأول : قرار التعيين
50	.....الفرع الثاني : مرسوم التعيين
51	.....المطلب الثالث : التزامات و حقوق الموظف العالي
52	.....الفرع الأول : الالتزامات المرتبطة بممارسة الوظيفة
52	.....أولا : الإلتزامات المهنية و الأدبية

53	1 : أداء المهام بإخلاص
54	2 : الخضوع للسلطة السلمية
55	الفرع الثاني : الواجبات التي تتبعه خارج الوظيفة العليا
55	أولا : الواجبات المرتبطة بالوظيفة.....
56	ثانيا : الواجبات التي تحد من حرياته و المتعلقة بحياته الخاصة.....
56	1 : تقييد قانون الوظائف العليا لحرية الزواج.....
57	2 : تقييد قانون الوظائف العليا لحرية المسكن
58	3 : القيد من حرية الموظف العالي بأي عمل يضعه محل شبهة.....
58	4 : قانون الإلتزام بالتصريح بالممتلكات.....
59	المطلب الثالث : الحقوق و الضمانات.....
59	الفرع الأول : الحقوق و الضمانات المتعلقة بحماية الموظف العالي ...
60	أولا : الحماية الجنائية.....
61	ثانيا : الحماية المدنية
62	الفرع الثاني : الحقوق و الضمانات التي يتمتع بها الموظف العالي.....
62	أولا : الراتب.....
63	ثانيا : الترقية
64	1 الترقية في الدرجة الخاصة بسلكه الأصلي
64	2 الترقية في الدرجة الخاصة بالوظيفة العليا
65	ثالثا : الحق في الاستقادة من عطلة خاصة
65	رابعا : الحق في الحماية.....
66	المبحث الثاني : أسباب انتهاء علاقة الموظف
67	المطلب الأول :انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب عادية
69-67	الفرع الأول : التقاعد.....
70	الفرع الثاني : الوفاة.....
71	أولا : منحة الوفاة.....
71	ثانيا : الأداءات العينية

73-72	الفرع الثالث : الإستقالة.....
74	المطلب الثاني : إنتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب غير عادية
75	الفرع الأول : انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب تأديبية
76	أولا : الإجراءات القانونية
	ثانيا : التفرقة بين الجزاء التأديبي والعقوبة الجنائية وبين التدابير التنظيم
77	الداخلي
77	1 : معايير التمييز بين الجزاء التأديبي و التدابير الداخلي.....
78	2 : تمييز الجزاء التأديبي عن العقوبة الجنائية.....
78	أ : أوجه الاختلاف من حيث الطبيعة.....
78	ب : أوجه التشابه
79	الفرع الثاني : انتهاء العلاقة الوظيفية لأسباب غير تأديبية
83-80	الخاتمة.....
	الملحقات.....
	الفهرس.....