

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

السنة الأولى ماستر

تخصص تسيير الموارد البشرية

ملخص مادة القانون الأساسي للوظيفة العمومية

أ.د. عبد الرحمن بن جيلالي

تمهيد:

نصت معظم الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حق للمواطنين، وهذا الحق يتمتعون به على قدم من المساواة، وذلك ما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1791، والذي أكد في نصوصه على حق التوظيف والمساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة حسب قدراتهم دون أي تمييز بينهم. وبزيادة حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق الدولة والتي ادت إلى توسيع نشاطها، والذي كان مقصورا على الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء، بحيث توسع ليشمل جميع مجالات الحياة اليومية للمواطن، والذي ازدادت مطالبه خاصة في ظل النظريات الايديولوجية ذات المضمون الاشتراكي والاقتصاد الموجه. وهو ما كان له أثر كبير في تغيير وظائف الدولة في ظل المطالب المتزايدة يوما بعد يوم.

وهو ما أدى إلى خلق وظائف جديدة لتلبية رغبات المواطنين الذين أصبحت الوظيفة العمومية جزء من حياتهم، وبذلك أصبح الموظف لا غنى عنه بداية من تاريخ مولده وتسجيله في سجلات الحالة المدنية من قبل موظف عمومي، وانتهاء بوفاته. أي أن دخوله معترك الحياة وخروجه منها وما بينهما من تعاملات مع الإدارة طوال فترة حياته يؤديها شخص بصفة رسمية، حتى تترتب عليها الآثار القانونية، وها الشخص هو الموظف العمومي.

ويمكن القول أن الدولة أصبحت تعادل الموظف العام، وأصبح هذا الأخير هو رأسها المفكر والمدير، ومرآتها المعبرة، وساعدها المنفذ لقراراتها ومراسيمها وكل القوانين التي تجسد لها هيمنتها وضمن صمودها.

وهذا ما جعل الوظيفة العمومية في الجزائر تتطور منذ الاستقلال إلى غاية الوقت الحالي، فبعد الإستقلال صدر القانون رقم 62/ 157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي نص على تمديد العمل بالقوانين الأساسية الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية .

بحيث لم يكن في وسع الحكومة المؤقتة آنذاك أن تفكر في الإصلاح الإداري، فالإدارة لم تكن قد تهيأت بعد لتحقيق هذا الإصلاح، وذلك لعدم وجود العناصر الفنية اللازمة في هذا المجال، و لم يكن هناك من

الموظفين العموميين الجزائريين سوى عدد محدود من الشباب حديث الخبرة الذي جرى توظيفه على وجه السرعة، و لم يكتمل فيه تأهيلهم لممارسة مسؤولياتهم الجديدة، و قد كلفوا بتطبيق التشريعات الفرنسية الكثيرة و المعقدة بالنسبة لهم، مما أدى إلى نقشي البيروقراطية في أعمال الوظيفة العامة.

وبذلك كان على الجزائر أن تسد الفراغ الناجم عن رحيل المستعمر الفرنسي، والعمل على استقرار سير المرافق العامة و عدم توقفها، و كذا مواجهة و تلبية متطلبات الشعب من الخدمات، بعد أن ترك موظفوا وعمال المستعمر هذه المرافق، فصدر أول قانون جزائري للوظيفة العامة في 02 / 06 / 1966 وهو الأمر 133/66 الذي كان يهدف إلى الدوام والإستقرار للعلاقة القائمة بين الموظف والإدارة التي لا يحكمها قانون العمل وإنما يحكمها القانون العام للتوظيف العمومي، وكان مستمدا من القانون الفرنسي.

ولقد تم تنظيم شؤون الموظفين في الجزائر بمجموعة من القوانين المتعاقبة تتمثل أساسا في الأمر 133/66 وهو اول قانون أساسي للوظيفة العمومية، ثم القانون رقم 12/78 والمتمثل في القانون الأساسي للعامل، المرسوم رقم 59/85 المتضمن القواعد القانونية النموذجية التي تطبق على عمال المؤسسات والإدارات العمومية، ثم الأمر رقم 03/06 والمتمثل في القانون الحالي للوظيفة العمومية والذي حدد القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم. وبذلك ما المقصود من الوظيفة العمومية؟ و كيف نظمه المشرع الجزائري؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذا الملخص إلى ثلاث محاور تتمثل في:

المحور الأول: مفهوم الوظيفة العمومية.

المحور الثاني: الوظيفة العمومية في الجزائر

المحور الثالث: شروط التوظيف وكيفية الالتحاق بالوظيفة

المحور الرابع: حقوق وواجبات الموظف العمومي

المحور الخامس: الوضعيات القانونية الأساسية للموظف

المحور الأول

مفهوم الوظيفة العمومية

لقد عرفت العديد من الدول الأنجلوساكسونية النظام المفتوح و على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية

و ذلك لعدة عوامل:

* نظرة المجتمع الأمريكي السلبية نحو الإدارة التي تشكل خطرا يهدد المبادئ التي ناضلوا من أجلها

لاسيما مبادئ العدالة و الديمقراطية و محاربة البيروقراطية

* تعلق الأمريكيان بالحرية الفردية و خشيتهم إساءة استخدام السلطة جعلهم يرفضون الاعتراف بالإدارة بامتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة، و بالتالي عدم تقرير ضمانات تزيد عن ضمانات عمال القطاع الخاص استنادا إلى مذهبهم المتوارث القائم على مبدأ توزيع السلطة للحيلولة دون الاستبداد بها. * خشية الرأي العام في أمريكا من سيطرة حكومة الموظفين مما يستدعي ارتباط مصير الوظائف العامة بنتيجة الانتخابات الرئاسية، و بالتالي لا يجوز للموظف حق مكتسب ضد إرادة الشعب.

و لقد ساهمت هذه العوامل في تبلور الفكرة الأمريكية عن الوظائف العامة في صورتها الأصلية في مبدأ " توقيت الوظيفة العامة " الذي أعلن عنه الرئيس الأمريكي " جيفرسون Jefferson " مؤكدا على إلزامية إتاحة الفرصة لأكثر عدد من المواطنين للالتحاق بالوظائف على مستوى الإدارة المركزية.

و لقد اعتبرت الوظائف العامة بعد ذلك - طبقا " لمبدأ الغنائم المنتصر " - وظائف حزبية تخضع لسلطة الحزب الفائز في الانتخابات، حيث يتغير الموظفون تبعاً للحزب الفائز، و قد دفع بعض رجال السياسة الأمريكيون عن هذا المبدأ باعتباره يؤيد الديمقراطية حيث يضمن بقاء الأحزاب التي تعد عنصر أساسيا في النظام الديمقراطي . كما أكد أنصار نظرية الرئيس " جاكسون " على المبادئ التي تحد من امتيازات الإدارة العامة و المتمثلة أساسا في:

* أن الخسارة الناجمة عن البقاء في الوظيفة العامة لمدة طويلة تفوق المزايا الناتجة عن الخبرة المكتسبة من استمرارية البقاء في الوظيفة .

* إن البقاء في الوظيفة لفترة زمنية طويلة يحول دون الاستفادة من فرص متساوية لشغل هذه الوظائف

* اعتماد النظام السياسي الأمريكي على الأحزاب كأساس للممارسة الديمقراطية يستدعي منح الحزب الفائز فرص إرضاء أنصاره بعدد من المناصب.

و استنادا إلى هذه المبادئ لم تكن هناك ضرورة لتنظيم مهنة أو سلك وظيفي.

فكان لهذا المبدأ آثار سيئة حيث فسد الجهاز الإداري فسادا تاما، إذ تبين بعد اتساع نطاق نشاط الدولة ضرورة استقرار الموظفين. كما أساءت الأحزاب استخدام حقها في تعيين أنصارها و الذي أصبح مجرد وسيلة لخدمية أقلية من محترفي السياسة، فضلا على انتشار الرشوة و المحاباة و تدني مستوى الخدمة العمومية و هذا ما جعل المواطن الأمريكي يحتقر الوظيفة العامة، مما نجم عنه ضرورة ملحة لإصلاح هذه الأوضاع حيث طهرت عدة مشاريع و التي لقيت بعض العقابات بعض الوقت إلى غاية حادث مقتل الرئيس الأمريكي " جارفيلد " Gar field سنة 1881 من طرف أحد المواطنين الذي رفضت الرئاسة طلب توظيفه، و هذا ما جعل بالبرلمان بإصدار قانون الإصلاح سنة 1883 الذي عرف باسم " باندلتون The pendleton

"act"، و الذي استلهمت مبادئه من نظام الخطة المدنية البريطاني حيث ألقى بدرجة كبيرة على المستوى الفيدرالي مبدأ الغنائم للمنتصر (معيار سياسي) و استبدله بمبدأ الجدارة و الاستحقاق (معيار تقني) في التوظيف، و أنشأ لجنة الخدمة المدنية وفقا للنموذج البريطاني كهيئة محايدة تقوم بفحص مؤهلات المترشحين لشغل بعض الوظائف العامة كما تشرف على التوظيف في بعض الوظائف وفقا لطريق المسابقة.

و لكن ما يلاحظ على هذا القانون أنه لم ينشئ نظام قانوني عام للوظائف العامة يحمي الموظفين من تدخل النفوذ الحزبي، فقد اقتصر على حرمان الأشخاص الذين لا تتوفر فيهم الصلاحية من التوظيف موفرا بذلك الحماية لرجال السياسة من طمع الأنصار غير الصالحين.

كما أنه لم يطبق هذا القانون على جميع الموظفين، و بالتالي لم يبلغ نظام المحسوبية السياسية، حيث لم يعمم نظام الاستحقاق على جميع الولايات المتحدة الأمريكية التي لا يزال بعضها يخضع لنظام التداول . و بذلك يلاحظ تصنيف الموظفين في الحكومة المركزية من حيث التعيين إلى صنفين: صنف يخضع لنظام الجدارة.

ولقد ظلت الوظيفة العامة الأمريكية تعاني من الفوضى و عدم التنظيم نظرا لأن وزارة أو مؤسسة عمومية كانت تضع قواعد خاصة بها في ترتيب الوظائف و تحديد الأجور ، و هذا ما دفع بإنشاء لجنة خاصة لتصنيف الوظائف العامة سنة 1923 المعدل بقانون 1949 الذي قام بترتيب و تصنيف الوظائف (الوظائف المهنية والعلمية، الوظائف المهنية، الوظائف الإدارية و المالية، وظائف الحراسة ووظائف ميكانيكية) و يشغل هذه الوظائف عن طريق المسابقات التي تنظمها لجنة الخدمة المدنية ، في حين يتم التعيين بشكل مباشر دون مسابقة بالنسبة للوظائف غير المصنفة.

و أصبحت بعض القطاعات تضي على الوظيفة العامة صفة المهنة أي السلك الوظيفي مثل السلك الدبلوماسي، كما أضحت فكرة وضع نظام خاص بالتقاعد قابلة للتطبيق. و قد عرفت الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية أيضا نظام التأهيل و التكوين المهني و هذا ما شكل انعطافا كبيرا في مفهوم الوظيفة العامة الأمريكية بالنظر للمبادئ التي كانت تقوم عليها في القرن التاسع عشر (19)

و بعد الحرب العالمية الثانية تم تنصيب لجنة من الخبراء برئاسة الرئيس " هوفر Hoover" للبحث في أنجع السبل لتحديث و تكييف الوظيفة العامة، و التي قدمت تقريرا بمقترحات أهمها: إنشاء مديرية للمستخدمين على مستوى كل إدارة، تصنيف مناصب العمل و تحديد حقوق وواجبات الموظفين. كما تم إنشاء مركز للتكوين الإداري خاص بالإدارات الفيدرالية، و في سنة 1978 صدر قانون يتضمن الإصلاح بهدف إلى الاستقلالية السياسية للوظيفة العمومية و تكريس فعالية الإدارة بضمان تكوين ملائم للموظفين.

و يتميز النظام الحالي للوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بروح المنافسة و فكرة الإنتاجية مما يترتب عليها عدة آثار على جميع المستويات، فكثيرا ما يخضع ممارسة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية لسلطته في التعيين لضغوط حزبية، كما يسمح تطبيق نظام التداول للحزب الفائز من تغيير جذري في الإدارة العليا الفيدرالية لروح المنافسة . و تساهم فكرة الإنتاجية في الاهتمام بمنصب العمل أكثر من شاغله، كما يرفض الموظف الأمريكي فكرة الدوام في الوظيفة لمساسها بحريته الفردية، حيث يركز اهتمامه حول النشاط الذي يجني منه أكثر ربح و هذا ما يمكن أن يفسر عدم وجود طبقة اجتماعية متميزة داخل الإدارة الأمريكية .

و نشير إلى أنه إذا كانت الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية قد عرفت تطورا ملموسا على مستوى مفهومها البدائي، إلا أنها لازالت تحتفظ بأهم العناصر والأسس الرئيسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة أو الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة.

أما عبارة الوظيفة العمومية الموجودة في القانون الجزائري فهي مأخوذة من النظام الفرنسي *fonction public*، وهذه الفكرة حديثة النشأة في فرنسا، إذ لم تكن تستعمل قبل الحرب العالمية الثانية، وقد أريد بها التعبير عما ترمي إليه الخدمة المدنية التي كانت معروفة عند البريطانيين.

وبذلك فالوظيفة العمومية معنيين، معنى شكلي ومعنى موضوعي:

أما المعنى الشكلي: فيقصد به مجموعة الموظفين اللذين يضطلعون بالوظيفة الإدارية، وأن الوظيفة العمومية هي عبارة عن مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة الإدارية التي يتعين أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة ومستمرة خدمة للصالح العام.

ويقصد بالمعنى الموضوعي: النشاط الذي يضطلع به الموظفون العموميون سواء تعلق الأمر بتنظيم هذا النشاط من تحليل الوظائف وتقييمها، أو من حيث الهدف المسطر من طرف الدولة، وهو الحصول على أفضل النتائج في أقرب وقت وبأقل التكاليف.

أسس الوظيفة العمومية:

تقوم الوظيفة العمومية على أساسين:

1* الأساس الشخصي: يسود هذا الأساس الدول الأوروبية، ومفاده ان الوظيفة العمومية مهنة يتفرغ لها الموظف العمومي ويكرس لها حياته إلى أن يتوفى أو يتقاعد أو يستقيل. وفي ظل هذا النظام تتميز الوظيفة العمومية بالإستقرار والدوام. وطبق هذا المفهوم في أغلب دول العالم ومنها الجزائر، انجلترا، وركيزته الأساسية هي الموظف شاغل الوظيفة العمومية.

2* الأساس الموضوعي: يقوم هذا الأساس على مبدأ الوظيفة، أي ان العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات، وما يتطلبه من مؤهلات، فالوظيفة لا الموظف هي محل عناية واهتمام. والوظائف العمومية في ظل النظام الموضوعي تقوم على أساس التخصص الدقيق، وأنها وظائف مؤقتة وليست ثابتة ومستقرة، إذ يرتبط مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها.

الاتجاهات المختلفة في تنظيم الوظيفة العمومية

يختلف نظام الوظيفة العمومية من بلد لآخر، فمنهم من أخذ بنظام الوظيفة العمومية المفتوحة، ومنهم من أخذ بنظام الوظيفة العمومية المغلقة.

أولاً* نظام الوظيفة العمومية المفتوحة

يقوم نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة على عنصرين أساسيين هما: النظرة الموضوعية خلال التركيز على العمل الذي يقوم به الموظف، و مبدأ التخصص الذي لا يعتبر الوظيفة مهنة و إنما عملاً متخصصاً يقوم به الموظف في نفس الظروف التي يتم فيها نفس العمل في المشروعات الخاصة. ويتميز بجملة من الخصائص تتمثل في:

1- لا تعتبر الوظيفة العامة مهنة يلتحق بها الموظف و يتفرغ لها و يكرس وقته و جهده لها طيلة مسار مهني أي منذ توظيفه إلى غاية بلوغه سن التقاعد، و إنما هي عبارة عن عمل يمارسه خلال فترة زمنية حسب حاجته و حاجة العمل ثم يتركه و قد يعود إليه في أي وقت تبعاً لظروفه و ظروف العمل دون أن تنشأ علاقة دائمة بينه و بين الوظيفة.

2- ينصب التركيز على الوظيفة المشغولة بما تتضمنه من واجبات و مسؤوليات بصرف النظر عن شاغلها و ما يحمله من مؤهلات و أقدمية، حيث تقوم الإدارة بتحديد المناصب و الوظائف طبقاً لهيكلها التنظيمي ثم تحدد المواصفات المطلوبة في المترشحين لها و كذا تحديد طرق الانتقاء.

3- يراعي عملية اختيار الموظف التخصص الشديد أو الدقيق الذي يرجع إلى طبيعة الوظيفة كما يحدد الخبراء، وهذا ما أدى إلى تشعب فروع الدراسة و شدة التخصص في قطاع التعليم (العام والخاص) في الولايات المتحدة الأمريكية. كما لا يعين الموظف استناداً إلى درجة ثقافته العامة وإنما على أساس خبرته ومدى معرفته بالعمل الموكل إليه لأنه يعين بوصفه خبيراً متخصصاً في عمل محدد بذاته.

4- يمكن إخضاع المترشح الموظف لفترة تجريبية تتراوح ما بين ستة (06) أشهر و سنة قبل تعيينه بشكل نهائي دون أن يعني هذا الأخير انتسابه إلى سلك وظيفي دائم، لأنه قد وُظف للقيام بأعباء وظيفية معينة و بالتالي هو صاحب حق في هذه الوظيفة دون غيرها.

5- يتعلق استمرار الموظف في ممارسة مهامه بدرجة الانسجام المتحقق بينه و بين الإدارة المستخدمة، إذ يحق لهذه الأخيرة عزله إذا ما قدرت عدم قيامه بشكل جيد بالمهام الموكلة إليه أو أنه لم يعد كفؤاً للوظيفة المعين فيها أو عدم انسجام سلوكه الشخصي معاً. كما يمكنها الاستغناء عن خدماته نهائياً في حالة إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها بسبب تغيير هيكلها التنظيمي نظراً لارتباط مصيره بها. و في المقابل يمكنك للموظف ترك وظيفته إرادياً بسبب الأجر المتدني مثلاً الروتين و الملل نتيجة ممارسة نفس العمل لمدة معينة أو لاكتسابه خبرة تمكنه من الحصول على عمل آخر بأجرة مغرية، و بغض النظر عن الطرف الذي أنهى العلاقة الوظيفية فإنه يجب احترام شرط مهلة الإخطار ضماناً لمبدأ الاستمرارية و مصلحة الموظف الخاصة.

6- نظراً لارتباط مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها و عدم انتسابه إلى سلك وظيفي دائم فإنه يعترف بفكرة الترقية من وظائف دنيا إلى وظائف عليا مثلما هو عليه الحال في نظام السلك الوظيفي، و بالتالي إذا ما أراد الموظف الانتقال إلى وظيفة أخرى مغايرة فيجب أن تتوفر فيه روط التعيين و المؤهلات المطلوبة لهذه الوظيفة، و بذلك يكون التحاقه كمبتدأ و ليس ترقية.

7- لا يأخذ هذا النظام بمبدأ الفصل بين الرتبة و المنصب نظراً لاعتماد التصنيف على المناصب التي يعين فيها الموظف دون أن يتضمن الرتب، و بالتالي يفقد الموظف الاستفادة من المرتب المناسب للمنصب المشغول بمجرد تركه له على خلاف ما هو عليه الحال في النظام المغلق الذي يأخذ بمبدأ الفصل بين الرتبة و المنصب، و الذي يظل فيه الموظف محتفظاً برتبته الأصلية في حالة فقدانه لمنصبه.

8- لا تبذل الإدارة جهداً كبيراً في تكوين الموظفين و تحسين مستواهم، لأنهم مطالبين بالإهتمام بأنفسهم نظراً لشغلهم الوظائف بصفة عرضية مثل العمال في المشاريع الخاصة.

نظراً لارتباط الموظفين العرضي بمناصب عمل محددة بذاتها و عدم وجود سلك وظيفي دائم بالنسبة لهم، فإنه لا يوجد ضرورة لوضع نظام خاص بهم (قانون عام) يضمن لهم حقوق و امتيازات خاصة بهم . و بذلك لا تعتبر الإدارة نظاماً يتميز بامتيازات استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، و بالتالي لا يمكن الخلط بين الدولة و عمالها من خلال تخصيصهم بالسلطة و ضماناتها لتنافي ذلك مع سيادة الشعب و خضوع الجميع لنفس القوانين، و بناء على ذلك لا يشكل الموظفون هيئة مستقلة و متميزة في حقوقها و واجباتها، لأنهم يعتبرون أفراداً عاديين يستمدون الحقوق و الضمانات من الدستور مباشرة مثل باقي أفراد المجتمع.

تقييم نظام الوظيفة العمومية المفتوحة

يتميز النظام المفتوح باعتباره أحد أنظمة الوظيفة العمومية بجملة من المزايا والعيوب.

- مزايا نظام الوظيفة المفتوحة

1/ يعتبر هذا النظام نظاما بسيطا بالرغم من بذل الإدارة لجهد كبير في تصنيف و ترتيب الوظائف الموجودة في الهيكل التنظيمي للإدارة، كما تقوم بتحديد معدل عام للأجور يتناسب والعمل وعروض المشاريع الخاصة أي مع متطلبات السوق التجارية قصد تأمين حسن سير المرافق العامة، و بالتالي لا يمكن تحديد هذه الأجور بشكل تعسفي لأنه لا يمكن لأي شخص الالتحاق بالوظيفة إذا كانت الإدارة العامة تدفع أجورا أقل بكثير من تلك التي تدفعها المشاريع الخاصة بالنسبة لنفس المهام، في حين تتحمل الإدارة نفقات باهظة بسبب توافد عدد كبير من المترشحين إذا ما كانت تدفع أجورا كبيرة. فضلا على ذلك لا تتحمل الإدارة مهمة وضع أنظمة خاصة بالترقية والتقاعد و الإجازات و غيرها.

2/ يعتبر هذا النظام نظاما مرنا يتماشى و حاجيات الإدارة، حيث لا تقوم هذه الأخيرة بالتوظيف من أجل التوظيف و إنما لسد حاجيات نوعية معينة، كما لا تلتزم بتأمين وظائف أخرى للموظفين الذين تفصلهم ببساطة عندما لا تصبح بحاجة إليهم و تقوم في حالة خلق وظائف جديدة بتحديد مواصفاتها و المؤهلات اللازمة لشغلها قصد اختيار الأشخاص المناسبين لها.

3/ يتحقق هذا النظام للإدارة دخلا جيدا من خلال الاستفادة من الموظفين الذين غالبا ما يكونوا قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام و الخاص، و هذا من شأنه نقل طرق تحديد الدخل و الإيراد المتبعة في المشاريع الخاصة إلى الإدارة العامة.

4/ لا يعتبر هذا النظام الإدارة العامة عالما قائما بذاته و هي مفتوحة، و بالتالي لا يشكل العاملين بها طبقة خاصة منعزلة عن باقي أفراد المجتمع لأنهم لا يكرسون حياتهم لخدمة الإدارة التي يستطيعون تركها و الالتحاق بالعمل في المشاريع الخاصة. و بذلك يساهم هذا النظام في انخراط الإدارة داخل الأمة مادام لا يمنحها امتيازات تجعلها أعلى درجة من غيرها، و هذا ما يجعل الموظف يسعى إلى تحقيق الربح من المنصب الذي يشغله بغض النظر عن القطاع الذي ينتمي إليه.

- عيوب نظام الوظيفة العمومية المفتوحة:

تتمثل عيوب نظام الوظيفة العمومية المفتوحة في:

1- لا يمكن تطبيق هذا النظام في جميع الدول نظرا لقيامه على وجود إدارة غنية بالأخصائيين، في حين هناك إهمالا لا تستدعي اختصاصات محددة بذاتها و إنما تتطلب نوع من التدريب و التدرج في اكتساب الخبرة العملية، و هذا ما لا يمكن الحصول عليه إلا بعد الممارسة الطويلة داخل الإدارة العامة.

2- يفترض هذا النظام وجود جهاز تعليمي مزود بتخصصات متنوعة و دقيقة يعنى الإدارة من تكوين وتأهيل موظفيها لوظائف معينة، و بالتالي يترتب على غيابه عجزها عن إيجاد من تتوفر فيهم المواصفات و المؤهلات المطلوبة لشغل هذه الوظائف. كما يفترض أيضا وجود قطاع خاص حيوي يتضمن مشاريع كبيرة مزودة بأخصائيين في كل الميادين ينتقلون بين هذه المشاريع و الإدارة العامة دون إمكانية تصور وجود موظفين يمارسون عمل معين طيلة حياتهم المهنية نظرا لأن ذلك يقضي على الفاعلية و الإبداع.

3- يعطي هذا النظام الأولوية للإنتاجية دون الاهتمام بالأهداف السياسية الأخرى التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها و يتعلق الأمر بتحقيق المصلحة العامة، فالغدارة العامة ليست في حقيقتها مشروع كالمشاريع الخاصة التي تسعى إلى تحقيق الدخل و الفائدة و إنما تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد.

وبناء على ما سبق ذكره، يمكن القول أن هذا النظام يناسب دولة كالولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر بلدا صناعيا يتمتع بالإمكانات مادية و بشرية هائلة قادرة على تأمين تخصصات دقيقة تتطلبها المشاريع الكبيرة في نطاق القطاعين العام و الخاص، بما يضمن إمكانية تنقل العاملين بين هذين القطاعين وبالتالي لا يناسب هذا النظام دول أخرى كالدول النامية.

ثانيا* نظام الوظيفة العمومية المغلقة:

تشكل الإدارة في نظام الوظيفة العمومية المغلقة قطاعا متميزا عن غيره في الدولة، بحيث يقوم هذا النظام على عنصرين أساسيين هما: قانون المستخدمين وقانون السلك الوظيفي. وبذلك يتميز هذا النظام بالخصائص التالية:

1/ تعتبر الوظيفة العامة مهنة مختلفة عن باقي المهن الأخرى تتميز بالدوام و الاستقرار، حيث تم الالتحاق بحياة مهنية لا يرتبط فيها مصير الموظف بوظيفة بذاتها و إنما يمكن الاستفادة من خدماته في وظيفة أخرى بحكم العلاقة التنظيمية التي تجمعها بالإدارة العامة.

وبذلك لا يقتصر العمل على القيام بمهام وظيفة محددة بذاتها، و إنما القيام بمهام مجموعة من الوظائف المنتظمة و المتدرجة، حيث تبدأ الحياة الوظيفية بإنهاء الشخص الراغب في التوظيف لدراسته و تنتهي ببلوغه سن 60 أو 65 بعدما يكون قد شغل عدة مناصب متنوعة.

2/ نظرا لتكليف الموظفون برسالة خاصة تتمثل في ضمان سير المرافق العامة بانتظام و اطراد، فإنهم لا يعتبرون أجراء يحكمهم قانون العمل الذي يخضع له العمال العاديين، و إنما يطبق عليهم نظاما خاصا

يشمل قواعد لا تسري على غيرهم من الأجراء دون أن يمنع ذلك تخصيص فئات من الموظفين بأنظمة خاصة استثنائية لاعتبارات موضوعية.

إذن يخضعون لقانون أساسي خاص بهم، و الذي يقصد به مجموعة من القواعد النوعية المحددة مسبقا من طرف السلطة المختصة و التي تسري على مختلف أعوان الدولة منذ التحاقهم بالوظيفة على غاية انتهاء الخدمة بالطرق القانونية المحددة.

3/ مادام أن مصير الموظف غير مرتبط بوظيفة بذاتها فإنه يطلب منه عند التحاقه بالوظيفة العامة قدر من الثقافة العامة و نسبة يسيرة من التخصص، مع اكتسابه المؤهلات اللازمة و مختلف التخصصات خلال الممارسة في مجال الوظيفة العامة . فضلا على تجديد و تحسين معلوماته باتباع دورات تكوين تنظمها الإدارة العامة قصد مسايرة التطورات الحاصلة.

4/ لما كان الموظف يلتحق بحياة مهنية متنوعة دون أن يرتبط مصيره بوظيفة بعينها، فإنه في حالة إلغاء الوظيفة لا يعني ذلك فصله و إنما يمكن للإدارة العامة الاستفادة من خدماته في وظيفة أخرى مناسبة ويمكن استثناء و نادرا دون أن يرتكب أي خطأ تحقيقا للمصلحة العامة و في هذه الحالة يقضي مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض على أساس المخاطر. إذن يأخذ هذا النظام بمبدأ الفصل بين الرتبة و المنصب، حيث يظل الموظف محتفظا برتبته الأصلية و بصفة " الموظف " في حالة فقدانه للمنصب الذي يشغله.

5/ تعتبر الترقية حقا للموظف سواء أكان أساس الترقية الأقدمية أو الاختيار أو كلاهما معا، لأنه مادام يكرس كل حياته في خدمة الإدارة كان من الواجب منحه الحق في الترقى بصعود درجات السلم الإداري.

6/ يخضع الموظف للسلطة الرئاسية التي تستخدم في نطاق المشروعية، حيث يرى الفقيه الفرنسي ريفرو "Rivero" أن النظام الفرنسي للوظيفة العامة هو نتيجة تقابل مبدأ السلطة الرئاسية ومبدأ الديمقراطية، فقد كان الموظف يخضع لسلطة رئاسية مطلقة وفقا لنظام نابليون، هذا المبدأ الذي أنشأ في السنة الثامنة للثورة، و بعد أن ساد مبدأ الديمقراطية في نهاية القرن التاسع عشر تحولت السلطة الرئاسية من سلطة مطلقة الى سلطة مقيدة تمارس وفقا للقانون بعيدا عن الأهواء الشخصية للرئيس الإداري.

7/ تكاد تختلط شخصية الموظف بشخصية الدولة في هذا النظام، حيث يتمتع بما تتمتع به الدولة من سلطة و نفوذ، كما ينفرد بمزايا و ضمانات التي يقررها النظام القانوني الذي يضمن استقرار الموظف، وفي المقابل يفرض عليه التزامات من نوع خاص وأكثر أهمية من نظيرتها في القطاع الخاص كتكريس الموظف وقته لخدمة الإدارة وعدم ترك الوظيفة دون إخطار مسبق و الالتزام بمبدأ الحياد وعدم التأثير

بالمؤثرات السياسية، كما قد يمنع من إعلان آرائه السياسية أو الانضمام لهيئة نقابية أو القيام بالإضراب و ذلك حسب الوظيفة و أهميتها.

تقييم نظام الوظيفة العمومية المغلقة (السلك الوظيفي الدائم)

يتميز نظام السلك الوظيفي الدائم كنظام الوظيفة العمومية المفتوحة بمجموعة من المزايا والعيوب، والمتمثلة في:

- مزايا نظام السلك الوظيفي الدائم:

1/ يمكن تطبيق هذا النظام في أغلبية دول العالم لاسيما البلدان النامية التي يتلاءم معها، حيث يضمن الاستقرار داخل الإدارة من كفاءة و خبرة الموظفين تدريجيا بسبب الممارسة الطويلة، و هو بذلك يعطي أهمية للشخص الموظف أكثر من الأهمية المعطاة للوظائف أو المناصب.

2/ يكتفي هذا النظام بقدر من الثقافة العامة و نسبة يسيرة من التخصص عند التوظيف، على أن تنمو معلومات الموظف في ميدان العمل و تتجدد و تتحسن باتباع دورات تكوينية، و بذلك تستطيع الإدارة العامة الاستفادة من الأشخاص ذوي كفاءات و اختصاصات.

3/ يساهم هذا النظام في استفادة الإدارة العامة من أشخاص أكثر تكيفا و إحساسا بالأعباء الوظيفية الذين يكرسون حياتهم المهنية لخدمتها و بذلك يكتسبون الخبرة اللازمة، مما ينمي الشعور لديهم بضرورات المنفعة أو المصلحة العامة التيسر تستبعد الربح، و بذلك تضمن الإدارة وجود أشخاص مشبعين بروح النزاهة و الإخلاص و التفاني.

- عيوب نظام السلك الوظيفي الدائم (نظام الوظيفة العمومية المغلقة)

1/ يعتبر هذا النظام أكثر تعقيدا بالمقارنة مع نظام الوظيفة الذي يستدعي فقط تصنيف الوظائف و ضمان اختيار أشخاص ذوي المواصفات الضرورية، غير أن نظام السلك الوظيفي الدائم يتطلب وضع نظام حقوقي معقد و دقيق يضمن تحقيق التوازن بين الحقوق و الضمانات التي يتمتع بها الموظف والالتزامات التي تقع على عاتقه، مع إلزامية إعطاء الأهمية الكبرى للمصلحة العامة.

2/ تتحمل الإدارة مهمة التكوين بصفة مستمرة، و ما قد يترتب على ذلك من صرف للأموال التي تزيد من نفقات الدولة.

3/ لما كانت الوظيفة العامة في ظل هذا النظام بمثابة مهنة أو سلك يتميز بالدوام و الاستقرار يلتحق به الموظف بنية البقاء و يتفرغ لخدمة الدولة طيلة مساره المهني، فإنه قد يتولد لديه شعور بمجرد التحاقه بالوظيفة العامة بعدم إمكانية عزله بسهولة، و هذا قد يؤدي إلى عدم الاهتمام باعتبارات المصلحة العامة التي قد يضحى بها مستغلا وظيفته في تحقيق مصالحه الشخصية.

4/ التأثير السلبي لطول المدة التي يقضيها الموظف في الإدارة العمومية على مردودية العمل، فضلا على تفشي ظاهرة البيروقراطية و الروتين.

5/ يعتبر هذا النظام الإدارة العامة كيانا قائما بذاته مستقل عن باقي الهيئات الأخرى، و هذا من شأنه الحيلولة دون انخراط الإدارة داخل الأمة، حيث يشكل الموظفون بها طبقة خاصة منعزلة و متميزة عن باقي أفراد المجتمع و هذا من شأنه أن يجعل الموظف في موقع ينعالي منه على المواطنين بما يؤثر سلبا على إشباع حاجياتهم و ضمان الخدمة العمومية.

*وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد تمييز فني بين النظامين وإنما يوجد تمييز فلسفي بينهما، كما أنه يمكن تطبيق أحد النظامين بمعزل عن الآخر، كما أكد ذلك الأستاذ "لويس فوجار" louis fougere في مقولته: "من النادر أن تجد أنظمة للوظيفة العمومية لا تتطور بحكم الضرورة أو تحت تأثير النظريات".

المحور الثاني

الوظيفة العمومية في الجزائر

أولا: المراحل التي عرفتها الوظيفة العامة في الجزائر

عرفت الجزائر أول نظام للوظيفة العمومية في فترة الاستعمار الفرنسي بتاريخ 19 أكتوبر 1946، والذي أقرت فرنسا امتداد تطبيقه إلى الجزائر مع بعض الاستثناءات، عنصرية أكثر منها إدارية، لأن الوظيفة العمومية في تلك الفترة لم تكن مفتوحة للجزائريين.

وبعد الاستقلال مباشرة عرفت الجزائر فراغا كبيرا في مختلف الوظائف العامة بعد رحيل الموظفين الأوروبيين و صعوبة استخلافهم بموظفين جزائريين، وهذا ما دفع بالحكومة المؤقتة باتخاذ إجراءات مستعجلة لسد هذا الفراغ و ضمان الحد الأدنى للسير الحسن للخدمة العمومية، حيث فتحت باب التوظيف أمام كل من يحسن القراءة و الكتابة دون انتقاء بموجب الأمر 503/62 المحدد لإجراءات تسهيل الالتحاق بالوظيفة العامة، كما أصدرت الأمر رقم 01/62 المتعلق بإدماج الموظفين الذين عزلوا من مناصبهم بسبب مشاركتهم في حرب التحرير الوطني، و الأمر رقم 40/62 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية و التونسية ضمن الإطارات الجزائرية.

وفي شهر سبتمبر 1965 قامت الحكومة الجزائرية بتشكيل لجنة وزارية مشكلة من وزارة الداخلية باعتبارها الوصية على الوظيفة العمومية آنذاك، ووزارة المالية، اسندت لها هذه المهمة. وبذلك، وفي عام 1966 تم إصدار أول تشريع جزائري يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية وهو الأمر 66-133. وقد احتوى هذا القانون على المبادئ العامة للوظيفة العمومية في الجزائر، كما ارتكز على عدة قواعد منها:

1/ مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية: و الذي يتحقق من خلال مبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظيفة العامة، أي حق الجميع في ممارسة الوظيفة العمومية مادام يتوفر فيهم شروط الجدارة و لم يكن سلوكهم مخالفا لمصالح الثورة و الوطن من خلال الحرب التحريرية. و يتجسد هذا المبدأ على المستوى الداخلي في حق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية بواسطة اللجان المتساوية الأعضاء، وعلى المستوى الخارجي في تبني طرق للتوظيف (المسابقة و الامتحان المهني) و ضمان تكوين المترشحين وتحسين معارفهم من خلال إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964 مهمتها إعداد وتأهيل الإطارات العليا و مراكز للتكوين الإداري سنة 1968 بهدف تكوين إطارات التحكم و التنفيذ.

2/ مبدأ التزام الوظيفة العمومية تجاه السلطة السياسية: من خلال مطالبة الموظف باتخاذ موقف واضح تجاه الأهداف السياسية للدولة لذلك هو ملزم باحترام سلطة الدولة وفرض احترامها، ومن النتائج المترتبة على هذا المبدأ ترك التعيين في الوظائف العليا للسلطة السياسية و تدخل حزب جبهة التحرير الوطني في إعداد قائمة ممثلي الموظفين في مختلف الأجهزة الإدارية.

3/ مبدأ استقرار الوظيفة العمومية: و الذي يعد أهم شرط يربط الموظف بالإضافة ارتباطا وثيقا يجعله يكرس حياته المهنية في خدمتها.

ثانيا: الوظيفة العامة في الجزائر في ظل الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة

العمومية

حدد الأمر 06-03 القواعد القانونية الأساسية التي تطبق على الموظف العام وكذا وضع المبادئ والضمانات الأساسية في إطار ممارسة وظائفهم، ومنها مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية. ولمعرفة نطاق تطبيق أحكام القانون الأساسي للتوظيف العمومي و يجب التطرق لتعريف الموظف العمومي وبيان مركزه القانوني:

1* تعريف الموظف العمومي:

لم يضع المشرع الجزائري تعريفا عاما وشاملا للموظف العام، إلا أن ذلك لم يمنعه من أن يورد في بعض التشريعات تعريفات خاصة للموظفين العموميين، بحيث يقتصر سريانها على من يدخل في نطاق تطبيق تلك الأنظمة.

فمثلا عرف القانون الدستوري الوظيفة العامة على أنها كل وظيفة يتناول القائم بها مرتبا من الأموال العمومية، وهو ما يدفع إلى اعتماد القاعدة القائلة بمنع تعدد الوظائف.

أما الفقه و القضاء الإداريين، فعرف الموظف العام على أنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى.

وعرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بوظيفة دائمة داخل ضمن إطار الوظائف العامة الخاصة بالمرافق العامة.

وانطلاقاً مما سبق يمكن تعريف الموظف العام على أنه: « الشخص الذي يعمل في إدارة عمومية، سواء كان دائماً في وظيفته أو مؤقتاً، مدفوع الأجر أو لا، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته ». و ينطبق هذا التعريف على فئتين:

(أ) - الموظفين الذين يشتغلون بصفة دائمة.

(ب) - العمال الذين يشتغلون منصب بصفة مؤقتة.

أ- الموظفين الذين يشتغلون بصفة دائمة:

بالرجوع إلى الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وبالتحديد المادة 4 منه، نجد أن المشرع قد حصر مفهوم الموظف في:

« كل عون معين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ».

وينطبق هذا التعريف على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارة العمومية.

ولقد استثنى الأمر 03/06 في الفقرة الثالثة من المادة الثانية القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني و مستخدمو البرلمان من تطبيق أحكام هذا الأمر.

يخضع القضاة إلى القانون الأساسي للقضاء 11/04 المؤرخ في 09/06 / 2004.

* ويخضع المستخدمين العسكريين والمدنيين الدفاع الوطني من هم في حكم الموظف و يحكمهم الأمر 02/06 المؤرخ في 28/02/2006 المتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين.

*مستخدمو البرلمان هم الأشخاص الذين يشتغلون منصب تشريعي، أي عضو في البرلمان سواء في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة سواء كان منتخبا أو مهنيا.

ب- العمال الذين يشتغلون منصب بصفة مؤقتة:

ويقصد بهم عمال الإدارات و المؤسسات العمومية الذين لا تتوفر فيهم صفة الموظف العام بمفهوم القانون الإداري، كالأعوان المتعاقدين و المؤقتين، وهم الأشخاص الذين تتعاقد معهم الإدارة لتلبية حاجياتهم وفق مقتضيات مهنية سواء كانت محددة مسبقاً أو تحددتها لاحقاً، وهذا حسب مفهوم المادتين 19 و 20 من الأمر 03 / 06 وهم لا يخضعون إلى هذا القانون، بل يطبق عليهم أحكام تشريعية وتنظيمية خاصة.

العناصر الأساسية التي تقوم عليها صفة الموظف العام:

يعتبر الموظف العمود الفقري لأي مؤسسة أو إدارة عمومية، و أن الأشخاص هم عنصر أساسي من عناصر الإنتاج و لابد من إعطائهم العناية و الإهتمام الكافيين، وبالرجوع إلى الأمر 06-03 طبقاً للمادة 4 منه يمكن إستخلاص العناصر الأساسية التي تقوم عليها صفة الموظف العام وهي:

1_ صدور قرار التعيين.

2_ القيام بعمل دائم .

3_ العمل في خدمة مرفق عام.

ثالثاً: طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة:

لقد نثار خلاف في الفقه والقضاء حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد أم هي علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين و اللوائح ؟
اعتمد المشرع الجزائري في تأسيس العلاقة الوظيفية بالفكرة التنظيمية اللائحية كأصل عام وأخذ بالنظرية القانونية على سبيل الاستثناء.

1- النظام التعاقدى

ومعناه أن الموظف يوجد في علاقة تعاقدية ينظمها العقد، فالبعض إعتبرها أنها عقد من القانون الخاص، والبعض الآخر إعتبرها أنها عقد من القانون العام .

_ **نظرية العقد المدني:** ومفادها وجود عقد مدني بين الموظف والدولة، فالعامل يقبل الإلتحاق بالوظيفة بعمل إرادي من جانبه، والإدارة توافق على هذا الإلتحاق، وعلى ذلك فالعلاقة عقدية و كان العقد يوصف بأنه عقد وكالة إذا كان العمل المكلف به عملاً قانونياً، وبأنه عقد إجارة أشخاص أو خدمات إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عمل مادي.

_ **نظرية عقد القانون العام:** وهذا يعني أنها علاقة يحكمها عقد إداري لأن أحد أطرافه شخصاً معنوياً عاماً، ويتعلق بتسيير أحد المرافق العامة، و الإدارة هي التي تضمنه شروطاً استثنائية غير مألوفة في العقود الخاصة، وهذه النظرية تختلف عن سابقتها في أن العقد الإداري يكون قابلاً للتعديل من جانب السلطة الإدارية المختصة مقابل التعويض المناسب، كما أن العقود الإدارية تعطي الإدارة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد، وذلك لتحقيق الصالح العام فلا تنقيد إلى درجة كبيرة بذلك المبدأ القانوني الموجود في القانون الخاص " العقد شريعة المتعاقدين " .

2- النظام اللائحي

ومعناه أن الموظف يوجد في مركز تنظيمي لائحي، يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة مثلا: الالتحاق بالوظيفة، كيفية الترقية، تحديد مناصب الشغل وفق التخصصات والدرجات ومقابلها من الأجر، واستبعاد فكرة التعاقد في التعامل بين الموظف والهيئة المستخدمة فقرار التعيين لا ينشئ له مركزا ذاتيا خاصا، وإنما يسند إليه مركزا قانونيا عاما وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، و حسن سير المرافق العامة.

وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في المادة (7) من الأمر 03/06 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية، حيث نصت على: « أن الموظف يكون تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية. »، لاسيما أن هذا الأمر منظم في مجموعة من القواعد القانونية التي تبين شروط الإلتحاق بالوظيفة ومجموعة الإلتزامات و الواجبات و الحقوق التي تكون على عاتق الموظف إلى غاية نهاية مساره المهني، أي أن المشرع رفض صراحة مبدأ التعاقد في الوظيفة العامة التي تزيد بعض الأطراف الجهات فرضه حاليا، إذا أن الموظف لا يشعر بالإستقرار في الوظيفة مما يجعله عديم المردودية و يؤثر سلبا على سير المرفق العامة.

وهذا النظام يضمن الإستقرار والحماية وتوفير الضمانات، ويشكل إصلاح مفروض صارم داخل الإدارة، و ينشأ ظروف ملائمة لتنمية الإختصاصات والشعور بالمسؤولية الفردية و الجماعية، وهذا المجهود فقط يمكن الإدارة الفعالة أن تتوصل إلى تكوين نفسها.

ومنه نستخلص أن المشرع الجزائري أخذ بالنظام التنظيمي اللائحي كأصل عام و أخذ بالنظام التعاقدية على سبيل الاستثناء في المواد من 19 إلى 21، بحيث نصت المادة 19 على أنه: « تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد. وتحدد قائمة مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم.».

وبذلك، ولاكتساب صفة الموظف العام في مفهوم القانون العام للوظيفة العمومية لابد أن يكون الموظف معيناً بمرسوم أو بقرار من السلطة العمومية في وظيفة دائمة بإحدى الإدارات المركزية أو المحلية أو في إحدى الهيئات الخاصة للقانون العام التي نص عليها و كان مرسوما في رتبة في السلم الإداري. ونظرا للتطور الحاصل في القانون الإداري، اعتبر الفقه والقضاء أن العلاقة التي تربط الموظف العمومي بالمرفق العام هي علاقة تنظيمية تحكمها نصوص قانونية خاصة بالوظيفة العمومية.

فالموظف العمومي طبقا لذلك، يكون في مركز تنظيمي، وهو ما أكده المشرع في المادة 02 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية والتي تنص على: " يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية".

وطبقا لنص هذه الفقرة، فإن المشرع الجزائري أقر صراحة بأن علاقة الموظف العمومي بالمرفق العام تتحدد أساسا في القوانين والمراسيم التي تنظم شروط هذه العلاقة مسبقا، وتحدد حقوق وواجبات الموظفين.

المحور الثالث

شروط التوظيف وكيفية الالتحاق بالوظيفة

نظم المشرع الجزائري شروط التوظيف في الفصل الأول من الباب الرابع من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03-06، وعليه تنقسم هذه الشروط إلى شروط عامة للتوظيف وشروط خاصة للتوظيف.

* شروط التوظيف

أولا الشروط العامة للتوظيف:

نصت المادة 75 من الأمر 03-06 على الشروط العامة للتوظيف والمتمثلة في:

- أن يكون جزائري الجنسية.
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها.
- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية.
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة العمومية المراد الالتحاق بها.

ثانيا: الشروط الخاصة للتوظيف:

إضافة إلى الشروط السابقة الذكر، هناك شروط خاصة تتطلبها النصوص التنظيمية المنظمة لطوائف خاصة من الموظفين، مثل شرط القامة للمترشح في سلك الامن الوطني والدرك الوطني، وشرط البصر الجيد بالنسبة للطيارين..

كما توجد شروط أخرى نص عليها المشرع في القانون 01-06 المتعلق بالفساد ومكافحته، كمراعاة النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الكفاءة، ومراعاة الإجراءات المناسبة لإختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.

* الإلتحاق بالوظيفة :

- **التعيين:** يتم التعيين بوثيقة وهي تختلف على حسب المستوى الخاص بالموظف، فقد تكون على شكل قرار أو مقرر أو مرسوم بالنسبة للوظائف العليا، فبالنسبة للمقررات تكون على مستوى المصالح الخارجية أي المديريات، أما القرارات تكون على مستوى الإدارات العليا و الولايات والبلديات، أما المراسيم فهي لتعيين الموظف في الوظائف العليا ، وبالنسبة للمقررات والقرارات تتضمن الإسم واللقب و الرتبة، الصنف، القسم، النقطة الإستدلالية، الدرجة والمصلحة المعنية.

وبالنسبة للوظائف العليا فيكون بموجب مرسوم وعادة لا يتجاوز السطرين، و قبل صدور المرسوم هناك وثيقة وهي عبارة عن قرار للتعيين بالنيابة، وهذا القرار يصدر عن سلطة لها صلاحية التعيين و قرار التنصيب يخضع لمصالح الرقابة حيث يراقبون مدى شرعية العمل القانوني.

أ)- طرق التعيين:

لقد أقر المشرع في كل من المواد 80 و 81 من الأمر 03/06 إلى طرق التوظيف أو التعيين كالاتي:
*المسابقة على أساس الإختبارات.

* المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين .

* الفحص المهني.

* التوظيف المباشر بالنسبة للمترشحين الذين تابعوا تكوين متخصص في المدارس الخاصة لذلك التأهيل، وهي تتماشى وفقا لقوانين أساسية، ويتم الإعلان على النجاح في إحدى الطرق المذكورة آنفا من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الإستحقاق، وهذا طبقا للمادة 81 من الأمر 03/06.

1) حرية الإدارة المطلقة في إختيار موظفيها:

لا تعتمد هذه الطريقة على شروط مسبقة لتولي الوظائف العامة، ولا يستلزم الأمر في هذا النوع من وسائل التوظيف، سوى وفاء الموظف وإخلاصه وولائه للسلطة، والجزائر تأخذ بهذا الأسلوب بالنسبة للوظائف العليا فقط، وقد حددها المرسوم 140/66 على سبيل الحصر في: الأمين العام للحكومة، الأمناء العامون للوزارات، المفتشون العامون في الوزارات، المديرون و نوابهم في الإدارات المركزية، السفراء، القناصل العامون، القناصل، الولاة، الأمناء العامون للولايات، أمين الخزينة العامة، رئيس الجامعة.

2) المسابقات:

أقر المشرع الجزائري هذه الطريقة بالنسبة لشغل الوظائف بصفة عامة، و قد نصت المادة 26 من المرسوم المذكور سابقا على أن يتم تعيين الموظفين تبعا لإحدى الطريقتين الآتيتين أو بهما معا: - مسابقات عن طريق الشهادات و مسابقات عن طريق الاختبارات.

3) طريقة الإعداد الفني (التقني):

بهذه الطريقة يتحدد عدد الأشخاص الذين يتكونون تقنيا و إداريا حسب عدد الوظائف المطلوبة والشاغرة، كالذين يتكونون في مراكز تكوين المعلمين، و المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية.

4) التوظيف المباشر: ويكون هذا التوظيف بشروط مذكورة في المادة 5/34 من المرسوم 85/59 وهي

عبارة عن حالات استثنائية، كإحداث سلك جديد أو توفير احتياجات استثنائية، ومن هذه المادة نجد أن أساس الالتحاق بالوظائف هو إجراء المسابقات، وهذا احتراما لمبدأ المساواة والشفافية و بذلك فالمسابقة تسمح باختيار أحسن المترشحين.

5) طريق الانتخاب:

لم يأخذ المشرع الجزائري بهذه الطريقة في القانون الأساسي للوظيفة العامة، و لكنها تطبق في شغل بعض الوظائف فقط، مثالها رئيس البلدية لأنه يعتبر ممثلا لهيئة لا مركزية الأمر الذي يجعل الانتخاب طريقة صالحة بالنسبة لها.

6) الوظائف المحجوزة:

وهي طريقة إستثنائية أخذ بها المشرع الجزائري لأنها تخرج عن مبدأ المساواة، حيث تقوم على فكرة نبيلة هدفها أنه يجب على المشرع أن يمنح لبعض الأشخاص الرعاية ويمكنهم من كسب العيش مهما كانت قدرتهم في ممارسة الوظيفة العامة، كما تتضمن هذه الفكرة عرفان من الدولة لأشخاص قاموا بتضحيات من أجل وطنهم كأفراد جيش التحرير الوطني و منظمة جبهة التحرير مكافأة لهم.

ب) التربص:

ويقصد بها وضع الموظف المعين قبل تثبيته في الوظيفة تحت التجربة، وذلك لمدة معينة من أجل التحقق من صلاحيته لشغلها والبقاء فيها، مع إحتفاظ الإدارة لسلطتها في فصله خلال هذه المدة، أو خلال مهلة قصيرة لاحقة، وذلك في حالة تبين لها عجزه عن القيام بأعباء العمل المسند إليه، وعبارة أخرى إن جاز التعبير امتحانا نهائيا للموظف.

وتعد فترة التربص إلزامية بعد تعيين المترشح و هذا حسب المادة 83 من الأمر 03/06، و يجب عليه قضاء مدة سنة تحت التجربة، والغاية منها هو إختبار القدرات والمهارات، وبعد إنتهاء المدة التجريبية يكون مصير الموظف إما الترسيم أو إعادة فترة التربص أو التسريح دون إشعار مسبق أو تعويض، وكل هذه العملية تقوم بها اللجنة المتساوية الأعضاء، كما أنه له نفس حقوق و واجبات الموظفين في ظل هذا القانون، ولا يمكن نقل المتربص أو وضعه في حالة الإنتداب أو الإستيداع، ولا ينتخب في لجنة إدارية متساوية

الأعضاء أو لجنة طعن أو لجنة تقنية، كما تؤخذ فترة التربص بعين الإعتبار عند إحتساب الأقدمية للترقية وللتقاعد.

ج) التثبيت: ونعني به تثبيت الموظف في منصب دائم يخول له القانون الحصول على جميع الحقوق والضمانات ويصبح الموظف في علاقة دائمة قانونية وتنظيمية، ويأتي التثبيت بعد بث اللجنة و بناء على تقرير من رئيسته السلمي على تثبيت الموظف، و التثبيت يكون على شكل قرار أو مقرر أو مرسوم حسب المستوى، ويخضع التثبيت لأجهزة الرقابة القبلية مثل الرقابة المالية والرقابة البعدية مثل رقابة مفتشية الوظيف العمومي والتي تراقب مدى شرعية وقانونية التوظيف، وعند إلتحاق المترشح بوظيفته تعد له وثيقة تسمى محضر التنصيب، وهذا الأخير هو الذي يبين الإلتحاق الفعلي للموظف بالوظيفة، وهو عمل مادي محض ولا يخضع لأي شكل من الرقابة، وهو عمل داخلي على أساسه يحدد الأجر للعامل، وهناك مدة شهر للموظف للإلتحاق بوظيفته وإلا إعتبر متخليا عنها.

د) التسيير الإداري للوظيفة :

يتعين على الإدارة بعد صدور قرار الترسيم و هذا طبقا للمواد 93 لغاية المادة 96 من هذا الأمر 03/06 أن يفتح لكل موظف ملف شخصي يحتوي على كل أوراق التي تهم حالته الإدارية، و يجب تسجيل و ترقيم و ترتيب هذه الأوراق بدون إنقطاع، و يتم منحه البطاقة المهنية و التبليغ بكل القرارات الإدارية التي تضم التعيين و الترسيم و الترقية و إنهاء المهام في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المهنية و تحدد هذه الأخيرة عن طريق التنظيم .

المحور الرابع

حقوق وواجبات الموظف العمومي

أعطى المشرع ضمانات عديدة للموظف العمومي قصد أداء وظيفته بانتظام واطراد كحرية الرأي، عدم التمييز بين الموظفين بسبب الآراء أو الجنس أو الأصل، وحرية الانتماء لأي تنظيم نقابي أو جمعية أو حزب سياسي دون أن يؤثر عليه ذلك...

أولا حقوق الموظف:

تتمثل حقوق الموظف في:

1* الحق في الراتب: وهو الأجر الذي يتقاضاه الموظف شهريا مقابل ما يؤديه من خدمات وظيفية. (م32)

2* الحق في الحماية الاجتماعية: للموظف العمومي الحق في الاستفادة من نظام الضمان الاجتماعي الخاص بالموظفين (م33)، كما يستفيد أولادهم وأزواجهم من هذا الحق عن طريق استفادتهم من اعانات عينية

تتمثل في تعويض الموظف عن الخسائر المالية التي لحقت به جراء المرض أو العجز، وتعويض الأذى والتكاليف الطبية..

3* **الحق في التقاعد:** وهو النهاية الطبيعية لحياته الوظيفية متى أمضى في الخدمة مدة محددة، وبلغ سنا قانونية معينة (60 سنة عند الرجال، و55 سنة عند النساء)، مع وجود امكانية لتخفيض هذا السن في حالات معينة كحالة الأعوان الذين يمارسون أنشطة متضمنة لبعض العوامل المضر بالصحة.

4* **الحق في الخدمات الاجتماعية:** نظم هذا الحق المرسوم 82-303 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المعدل والمتمم والمتعلق بتسيير الخدمات الاجتماعية والذي يقضي بضرورة انشاء لجنة الخدمات الاجتماعية في كل الادارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية بقرار من المسؤول الأول على القطاع، والتي يتمثل هدفها في تحسين معيشة العمال ماديا ومعنويا.

5* **الحق النقابي:** يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به (م35).

6* **الحق في ممارسة الاضراب:** الحق في الاضراب معترف به في الدستور الجزائري ويمارس في إطار القانون.

7* **الحق في ممارسة مهامه في ظروف حسنة:** (م30 - 31)

8* **الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة.**

9* **الحق في العطل السنوية والرسمية والعطل الاستثنائية والعطل المرضية.**

ثانيا: واجبات الموظف:

تتمثل واجبات الموظف في: (من المادة 40 إلى المادة 54 من الأمر 06-03).

1- الإلتحاق بالوظيفة المخصصة له.

2- احترام سلطة الدولة وفرض احترامها.

3- ممارسة مهامه بكل أمانة وبدون تحيز.

4- أن يتسم الموظف بسلوك لائق ومحترم.

5- عدم ممارسة نشاط مربح.

6- عدم امتلاك مصالح تؤثر على استقلالية الموظف.

7- تنفيذ المهام الموكلة إليه.

8- الإلتزام بالسرا المهنية.

9- السهر على حماية الوثائق الإدارية.

10- المحافظة على ممتلكات وأموال الإدارة .

11-التعامل باحترام مع رؤسائه ومرؤوسيه ومع مستعملي المرفق العام.

12- عدم طلب هدايا أو هبات أو امتيازات.

المحور الخامس

الوضعيات القانونية الأساسية للموظف

1- القيام بالخدمة:

اعتبرت المادة 128 من الأمر 03/06 أن الموظف يكون في حالة خدمة فعلية عند ممارسته فعلا الوظائف المطابقة لمنصب عمله الذي عين فيه داخل الإدارة العمومية.

2- وضعية الانتداب:

وهو قيام الموظف المرسم بصفة مؤقتة بعمل وظيفة أخرى، غير الوظيفة المعين فيه، ويستمر في الاستفادة ضمن مؤسسته الأصلية من حقوقه في الأقدمية، و في الترقية و في التقاعد، كما أنه قابل للإلغاء وهذا طبقا للمادة 133 من الأمر 03/06.

يكون الانتداب بناء على طلب الموظف، أو يقرر تلقائيا إذا اقتضته ضرورة ملحة للمصلحة العامة بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، ويكرس الانتداب بقرار فردي من السلطة المختصة لمدة دنيا قدرها ستة أشهر و لمدة خمس سنوات كأقصى حد، غير أن مدة الانتداب للحالات المنصوص عليها في المادة 134 تساوي مدد شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين التي تم الانتداب لأجلها وهذا طبقا للمادة 136 من الأمر 03/06.

3- وضعية خارج الإطار:

هي إحدى الوضعيات التي يلجأ إليها الموظف بطلب منه بعد إستيفاد حقوقه من الإنتداب في إطار أحكام المادة 135 من هذا الأمر 03-06، و يخص الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسات وتكون بقرار إداري من السلطة المخولة لمدة لا تتجاوز 5 سنوات، ولا يمكن للموظف أن يستفيد من الترقية في الدرجات غير أنه يتقاضى راتبه و يتم تقييمه من طرف المؤسسة أو الإدارة التي وضع لديها، كما أنه يعاد إدماجه بقوة القانون عند إنتهاء المدة الزمنية خارج الإطار، و هذا طبقا للمواد من 140 إلى 143 من الأمر 03/06 .

4- الإحالة على الاستيداع :

نصت المادة 145 من الأمر 03/06 على نظام الإحالة على الإستيداع، وهو نظام خاص يؤدي إلى إيقاف الموظف مؤقتا لفترة زمنية عن وظيفته، وتعد هذه الوضعية وسطا بين إستمرار الموظف (المرسم) في العمل، و بين إنهاء الخدمة، و تنتهي إما بعودته إلى وظيفته أو بإنهاء الخدمة نهائيا، و الغرض منه هو

معالجة وضع الموظف الذي يلحق به أحد الأسباب التي تبرر إنهاء خدمته، ويقنضي صالح الموظف والصالح العام معا، إحالته عندئذ إلى الاستيداع لفترة محدودة بدلا من إصدار قرار بإنهاء خدمته، و يترتب عن هذا التعليق لعلاقة العمل توقيف الراتب وما يتبعه من استفادات اجتماعية والترقية، التقاعد، الأقدمية. ويمنع على الموظف في حالة الاستيداع ممارسة أية وظيفة أو نشاط يجني منه ربحا وهذا طبقا للمادة 150 من الأمر 03/06، وتكرس الإحالة على الاستيداع بقرار إداري فردي من السلطة المختصة، كما يخول لها القانون القيام بتحقيق من أجل تبيان الأسباب التي أحيل من أجلها الموظف على هذه الوضعية، ويعاد إدماجه بقوة القانون في رتبته الأصلية بعد انقضاء فترة إحالته على الاستيداع و هذا طبقا للمادتين 151 إلى 152 من الأمر 03/06. و تكون الإحالة على الاستيداع إما بقوة القانون أو بناء على طلب الموظف.

5- وضعية الخدمة الوطنية:

و هي وضعية من الأوضاع التي يكون عليها الموظف عندما يطلب لتأدية واجبه الوطني، حيث يحدد للمدة القانونية.

6- وضعية حركات نقل الموظفين

نصت المادة 156 من الأمر 03/06 على أنه: « يمكن أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود و ظرفي وتتم في حدود ضرورات المصلحة، كما تؤخذ بعين الاعتبار رغبات المعنيين ووضعتهم العائلية و أقدميتهم وكفاءتهم المهنية.»

إنهاء الخدمة:

يقصد بنهاية الخدمة الإيقاف النهائي للعلاقة بين الموظف والإدارة وبالتالي انتهاء المهام والأعمال التي يترتب عليها فقدان صفة الموظف نهائيا، و تتوقف جميع الحقوق الناتجة عن علاقة العمل.

ولقد نصت المادة 216 من الأمر 03/06 على الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظفين، وهي: فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها، فقدان الحقوق المدنية، الاستقالة المقبولة بصفة قانونية، العزل، التسريح، الإحالة على التقاعد، الوفاة.

قائمة المراجع المعتمدة لإعداد هذا الملخص

- *د. محمد أنس جعفر، الموظف العمومي وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، د.ت.
- *الأستاذ بلورنة أحسن، الوظيفة العمومية في الجزائر بين النظري والتطبيقي، دار هومة، الجزائر، 2019.
- *د. بن عائشة نبيلة، محاضرات في الوظيفة العمومية، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثالثة ليسانس حقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2019، 2020.
- *د.بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة، 2014، 2015.