



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

الأسس والمبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري

إشراف الدكتورة
ضريفي نادية

إعداد الطالب:
سعودي بلال

لجنة المناقشة

رئيسا

الدكتور : بركات محمد

مناقشا

الأستاذ : قاوي سعيد

مشرفا ومقررا

الدكتورة : ضريفي نادية

نوقشت يوم 04 /06 /2016

شكر و تقدير

"ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليا وعلى والدي وأن أعمل صالحا ترضاه"

إلى إلهي مالي سواء الرحمن الرحيم، الذي عليه توكلنا في أمور ديننا ودنيانا
ففتح لنا الأبواب لإتمام هذا العمل وسخر لنا كل مسخر بمنة منه وفضل راجين أن
يتقبل منا وأن يجعل هذا العمل خالصا لوجهه الكريم

شكر وتقدير إلى من شرفه اسمها مذكرتي المتواضعة وقدم لي يد العون
ورفع معنوياتي إلى الأستاذة المحترمة المشرفة على هذا العمل " خريفي نادية "

والشكر والتقدير إلى كل أساتذتي ومعلمي في جميع أطوار التعليم
المختلفة وإلى كل من مد لي يد المساعدة والعون في إعداد هذه المذكرة
من قريب أو بعيد

فألفه.....ألفه شكر.

الإهداء

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين أما
بعد أهدي هذا العمل إلى:

من ربّنتني وأنارت دريبي وأعمانتني بالصلوات والدعوات، إلى أُمّلي إنسان
في حياتي أُمّي الحبيبة

إلى من عمل بك في سبيلي وعلمني معنى الكفاح وأوطنني إلى ما أنا
عليه أبي الكريم أدامه الله لي

إلى إخوتي وأخواتي كل باسمه

إلى أصدقائي وأحبائي وأقاربي من دون استثناء

إلى أساتذتي الكرام وكل رفقاء الدراسة.

مقدمة

بعدها كانت الوظيفة العمومية مجرد وسيلة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، أضحت تعد معياراً لتقدمها، ومقياساً حقيقياً لمدى تطورها، وجزءاً من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته، فقد نصت أغلب الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حق للمواطنين، تطبق على قدم المساواة، مسايرة في ذلك للتطبيقات المباشرة لبعض المواثيق الدولية و منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في سنة 1948 الذي كرس الحق في التوظيف و المساواة في شغل الوظائف العامة دون أي تمييز.

ففي عالمنا المعاصر أصبحت الوظيفة العمومية تتبوأ مكانة معتبرة في الترسانة القانونية باعتبارها أداة و مظهر من مظاهر ممارسة سلطة الدولة، فإلى جانب دورها السياسي و الإداري فهي مطالبة بالتماشي مع مقتضيات العصرية، لاسيما في الدول النامية، من خلال التكفل بالموارد البشرية، التي تعتبر أساس كل تقدم و تطور، فحتى لا يكون الفرد أداة معرقة للتنمية يجب تسخيرها و تعبئتها لخدمة التنمية المستدامة.

لذا لم تعد الوظيفة العمومية أمراً استثنائياً في حياة المواطنين كما من قبل، بل صارت جزءاً لا يتجزأ من حياتهم، فلا يمكن بأي حال من الأحوال تجنب التعامل مع الموظف، حيث أن الشخص يدخل الحياة بشهادة ميلاد و يخرج منها بشهادة وفاة، و كلاهما يقوم بتحريها الموظف العام.

و لقد تطورت الوظيفة العمومية عما كانت عليه سابقاً، و أصبحت في الوقت الحالي خدمة عامة لها نظام قانوني و أسس و مبادئ تقوم عليها، و مما لاشك فيه أن من أبرز أهداف

الدولة للتنمية الإدارية، هو ضمان سير العمل على وجه مرض، حيث تعنى الدولة بالارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وفقا للأسس و المبادئ المتعارف عليها في مجال الإدارة العامة.

و لقد أصبح للوظيفة العمومية أهمية كبرى، بعد زيادة تدخل الدولة في النشاط الفردي، حيث شغلت اهتمام الباحثين وشرح القانون، باعتبار أن الموظف العام هو ساعد الدولة المنفذ و عقلها المفكر، وعن طريق جهاز الوظيفة العمومية، تقوم الدولة بتنفيذ سياستها و تحقيق أهدافها.

وعلى قدر كفاءة هذا الجهاز تكون إنتاجية الدولة، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بتبني أحد النظامين السائدين في العالم اليوم أو المزج بينهما، و كذا التطبيق الأمثل للأسس القائم عليها كل نظام من أنظمة الوظيفة العمومية، و كذلك إذا تقلد الوظائف العامة أفراد على قدر عال من الكفاءة ولتحقيق ذلك لابد من تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، هذا ما يؤدي بالضرورة إلى اعتبار الجدارة المعيار الأساسي لشغل الوظائف العامة، حتى لا تكون هناك أي أفضلية لشخص على آخر.

وتجدر الإشارة إلى أن كل دول العالم تتبنى في تسييرها وإدارتها لشؤونها العامة أسلوب الوظيفة العمومية، ولكن من خلال نظامين رئيسيين هما النظام الموضوعي والنظام الشخصي، حيث يركز النظام الأول على الوظيفة ذاتها دون النظر إلى شاغلها، أما النظام الثاني فيركز على شخص الموظف، دون النظر إلى العمل الذي يؤديه.

وفي هذا السياق تبنى المشرع الجزائري النظام الشخصي للوظيفة العمومية القائم على فكرة الاحتراف أو الحياة المهنية، لتمكين الإدارة الجزائرية الفتية من الاستجابة لاحتياجاتها من الأعدان العموميين الأكفاء.

ومنه فالدولة تسعى إلى اختيار أفضل العناصر البشرية و أكفئها لشغل المناصب التي تتناسب و كفاءة و مؤهلات و قدرات هذه العناصر البشرية، هذا كله بإعمال مبدأ المساواة الذي يعتبر الأصل في كل تنظيم ديمقراطي للحقوق و الحريات العامة، وبهذا فان مسألة التوفيق بين أسس و مبادئ الوظيفة العمومية، يقتضي بالضرورة تطبيق هذه الأسس على جميع الأفراد و كذا إخضاعهم لهذين المبدأين، و من هنا تأتي هذه الدراسة كمحاولة للوقوف على واقع الوظيفة العمومية و الأسس والمبادئ التي تقوم عليها لا سيما في الجزائر.

أهمية الموضوع:

يمكن تقسيم أهمية الموضوع إلى أهمية نظرية وأخرى عملية، حيث تتمثل الأهمية النظرية في الإمام بمختلف جوانب الدراسة من نصوص قانونية وأراء فقهية، أما الأهمية العملية فتتمثل في أن هذه الدراسة تناقش إشكالية من أهم الإشكاليات التي ترد على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تتمثل في مدى تطبيق أسس ومبادئ الوظيفة العمومية من قبل المشرع الجزائري، وذلك من خلال التعرف على المعنى العام لأنظمة الوظيفة العمومية من جهة والمبادئ من جهة أخرى، وكذا الإشكاليات التي قد تحدث في حالة الإخلال بتطبيق المبادئ التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أسباب اختيار الموضوع:

تتمثل الأسباب التي دفعتني إلى اختيار الموضوع إلى أسباب موضوعية، والتي تتمثل في كون موضوع الدراسة من موضوعات القانون الإداري الذي يعد مجالاً لاختصاص دراستنا وكذا الأوضاع البيروقراطية المتعقبة التي تسود العديد من المصالح الإدارية و الوظيفة العمومية، الأمر الذي يطرح التساؤل حول مدى فعالية الأسس والمبادئ في النهوض بقطاع الوظيفة العمومية، وكذلك للتعرف على مختلف الإجراءات القانونية والتنظيمية التي تقوم عليها عملية التوظيف وخاصة في الجزائر.

أهداف الموضوع:

سنسعى من خلال هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- محاولة إعطاء تعريف شامل لأنظمة الوظيفة العمومية وتبيان الأسس التي تقوم عليها من جهة، و تعريف مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة من جهة أخرى، وذلك بإعطاء تعريف جامع، وتحليل لواقع الوظيفة العمومية في دساتير بعض الدول وخاصة الجزائر.
- تحليل النصوص القانونية و التنظيمية التي تنظم الوظيفة العمومية في الجزائر، و تبيان مدى نجاعتها مقارنة بالدول الأخرى.
- الخروج بنتائج وتوصيات ذات أهمية فيما يخص سياسة اختيار الموظفين وفقاً لمبدأي المساواة والجدارة، وكذا أهم التغييرات التي جاء بها الأمر رقم 06-03.

منهج البحث:

نظرا لطبيعة الموضوع الذي يستمد وجوده من النصوص القانونية، كان لزاما علينا تبني المنهج الوصفي التحليلي بغرض تحليل مضمون النصوص القانونية وكذا الآراء الفقهية، وأيضا للكشف عن العلاقة التي تربط بين أنظمة التوظيف والموارد البشرية ذات الكفاءات و المؤهلات اللازمة لخدمة المرافق العامة.

إشكالية البحث:

لما كانت دراستنا تتمحور حول جزئية صغيرة في مجال الوظيفة العمومية، وهي تحديد الأسس و المبادئ التي تقوم عليها، كونها عماد الدولة في اختيار موظفيها للنهوض و الرقي بقطاع الوظيفة العمومية، يمكن صياغة وتحديد إشكالية بحثنا كالتالي:

ماهي الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في الجزائر؟ وماهي التغيرات التي مست هذه الأسس والمبادئ في ظل الأمر 06-03؟ وماهو الهدف من وراء هذه التعديلات؟.

خطة البحث:

للإجابة عن الإشكالية السابقة اتبعنا الخطة التالية:

مقدمة

الفصل الأول: الأسس التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

المبحث الأول: أسس النظام المغلق للوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: أسس النظام المفتوح للوظيفة العمومية.

الفصل الثاني: المبادئ التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

المبحث الأول: مبدأ المساواة.

المبحث الثاني: مبدأ الجدارة.

الخاتمة

الفصل الأول

الأسس التي يقوم عليها القانون
الأساسي العام للوظيفة العمومية

للوظيفة العمومية عدة أبعاد وأهداف، تختلف من دولة لأخرى، وهذا ما نتج عنه اختلاف في المقومات والأركان من نظام لآخر، ومنه فإن الوظيفة العمومية في كل دول العالم لا تخرج عن نظامين اثنين هما، النظام المادي (الموضوعي) الذي يرى الوظيفة ذلك العمل الذي يؤديه الموظف في حدود واجبات ومسؤوليات، وما يتطلبه من مؤهلات لازمة لأدائه، فهذا النظام يركز على الوظيفة دون شاغلها (الموظف)، وهو ما يعرف بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية، وهو النظام الذي يعتبر الوظيفة العمومية مصلحة، ويقوم على أساس تعاقدية، وفي المقابل نجد النوع الثاني وهو ما يعرف بالنظام المغلق للوظيفة العمومية (الشخصي)، الذي يقوم على الأساس الشخصي، والذي يرى أن الوظيفة العمومية تعتبر مهنة تتميز بطابع الديمومة الوظيفية، يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، وهذا ما يثبت له حقوقا فيها ويرتب عليه واجبات، وهذا النوع من الأنظمة يسمى نظام المهنة أو السلك الوظيفي،¹ ويكون بناء على أساس تنظيمي لائحي، ويطلق عليه في الفقه العربي نظام الاحتراف أو احترافية الوظيفة العمومية، أما النظام المفتوح فيطلق عليه نظام المناصب أو الاستخدام.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد أنه يتبنى النظام المغلق للوظيفة العمومية كأصل في تولية الوظائف العامة، نظرا للتركة الاستعمارية الفرنسية ومخلفاتها، ونجده استثناءا تبني النظام

¹ - مهدي رضا، النظام القانوني للوظيفة العمومية في ظل الأمر 06-03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2008-2009، ص 18.

المفتوح في تولية الوظائف العامة، من خلال تطبيقه على بعض الفئات من الأعوان العموميين وهم الأعوان المتعاقدين و الأعوان المؤقتين.¹

وهذا ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل من خلال تقسيمنا لهذا الفصل إلى مبحثين هما:

المبحث الأول: أسس النظام المغلق للوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: أسس النظام المفتوح للوظيفة العمومية.

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009-2010، ص 105.

المبحث الأول: أسس النظام المغلق للوظيفة العمومية

إن هذا النظام يعتبر الوظيفة العمومية مهنة، للمنتمين إليها بمسار مهني متنوع تحكمه النصوص التشريعية والتنظيمية، ولقد تبنى المشرع الجزائري هذا النظام كأصل في تولي الوظائف العمومية، عن طريق العلاقة التنظيمية القانونية.

المطلب الأول: ماهية النظام المغلق وعناصره

الفرع الأول: ماهية النظام المغلق

أولاً: تعريف النظام المغلق

في ظل النظام المغلق للوظيفة العمومية، يعتبر الالتحاق بها التحاقاً بمهنة أو بحياة مهنية قابلة للتنوع، لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة، بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى، بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة تنظيمية قانونية، تحكم حياته المهنية، المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة، وفق مخطط تسيير، يحكم مساره المهني، وتمارس المهنة في ظل هذا النظام لفائدة المصلحة العامة، باسم ولحساب المواطنين لذلك فهي تشترط في المترشح لها وفي شاغلها تأهيلاً تقنياً، وقدرات معنوية، تمنح الوظيفة العمومية نوعيتها بالمقارنة بغيرها من الحرف أو المهن الأخرى.

فالوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية، التي تقتضي بدورها الانصراف وتفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى، إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية.¹

ويقصد بالنظام المغلق للوظيفة العمومية أيضا، ذلك النظام الذي يميز الإدارة العامة عن غيرها من المجموعات المهنية، لا من حيث المهام المنوطة بها فحسب، ولكن من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها ولحسابها، فعليهم أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها، ولهم الحق في الترقية الاجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة وتكون هذه الحقوق ما يسمى بالإطار المهني،² ويقصد به أيضا نظام المهنة الدائمة التي تتسم بالدوام والاستقرار، وان كانت تتفق مع المهن الحرة في هذا الجانب، فإنها تختلف عليهم في كونها تعد مهنة ذات طابع مميز، تخضع لقانون متميز ومستقل تماما عن القانون الخاص، هذا فضلا عن كون أن نشاط هذه المهنة يختلف عن النشاط الخاص، من حيث الهدف والموضوع والأسلوب، لذلك فإن الوظيفة العمومية في هذا النظام تعتبر خدمة عامة، تهدف إلى ضمان

¹-Alain et Plante ، Traite pratique de la fonction publique Paris tome , 1.2^{em}edt (maison d'édition man citée) , anne 1963 , p 34.

²- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، الجزائر، دار هومة للطباعة و النشر، 2012، ص 13.

سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، هذا ما يقتضي خضوع شاغليها لنظام لائحي يستقل
المشرع بتحديدده.¹

ثانيا : تعريف الوظيفة العمومية في النظام المغلق

أ-التعريف الشخصي للوظيفة العمومية (الشكلي أو العضوي)

يركز هذا التعريف على الأشخاص الذين يقومون بالعمل، وعليه فالوظيفة العمومية تعرف
بأنها:"عبارة عن الأفراد الذين يقومون بالعمل في خدمة مرافق عامة."، ويرتكز المعنى
الشخصي للوظيفة العمومية على مبدأ الرتبة الشخصية، ويعطي اهتماما كبيرا للموظف وما
يملكه من مؤهلات، وأقدمية في الخدمة، ورتبته في السلم الإداري.²

فهو بهذا المعنى تعتبر مهنة يمكن للموظف فيها أن يتقلد عدة وظائف أخرى، للاستفادة من
خدماته، لأن علاقته بالإدارة تنظيمية قانونية.³

ومنه فالوظيفة العمومية تعتبر " مهنة تتميز بالدوام والاستقرار"، حيث يتفرغ الموظف لها
ويكسر حياته من أجلها، وله فيها مجموعة من المزايا والحقوق والضمانات، تختلف عما هو
مقرر في الوظيفة الخاصة، ومن هذا التعريف نجد أن المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية
يركز على الأفراد الذين يقومون بالنشاط، وكذا المرافق العامة التي يعملون فيها، ومنه فإنه
يعطي أهمية كبيرة للنظام القانوني الخاضع له هؤلاء الأفراد.

¹ صبري جليبي أحمد عبد العال، نظام الجارة في تولية الوظائف العامة، دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي
والإسلامي، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 25.

² مهدي رضا، المرجع السابق، ص 14.

³ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 63.

والوظيفة العمومية في المفهوم الشخصي والنظام المغلق عدة خصائص منها :

1- تعتبر الوظيفة العمومية مهنة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، وهي تتميز بالدوام

والاستقرار، ولها مزايا وحقوق وضمانات يتمتع بها الموظف، خلافا لما هو مقرر لغيره

من العاملين في الشركات والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري.

2- إن سياسة اختيار الموظفين تقوم على أساس اختيار أفراد مؤهلين علميا، بعد إجراء

امتحان يكشف عن المستوى الثقافي لهم، على أن توفر لهم الدولة التدريب الكافي بعد

التحاقهم بالأعمال التي أوكلت إليهم، قصد اكتسابهم التخصص المطلوب.

3- عدم ارتباط الموظف بوظيفة معينة، وإنما للإدارة أن تلحقه بأية وظيفة داخل الإطار

العام للفتنة التي يلتحق بها، لهذا فإن إلغاء الوظيفة لا يتبعه بالضرورة فصل الموظف.

4- وضوح فكرة الترقية إلى وظيفة أعلى، واعتبارها حقا من الحقوق اللاحقة بالوظيفة عند

توافر شروطها.¹

الفرع الثاني: عناصر النظام المغلق

هناك عناصر أساسية تتكون منها البنية الأساسية للوظيفة العمومية في النظام المغلق هي:

أولا: فكرة القانون الأساسي للموظفين.

ثانيا: فكرة الحياة المهنية للموظفين أو المسار والإطار المهني.

ثالثا: العلاقة التنظيمية القانونية التي تربط الموظف بالإدارة.

¹ - مهدي رضا، المرجع السابق، ص 15-16.

أولاً: القانون الأساسي للموظفين

ويقصد به في فقه الوظيفة العمومية، مجموعة القواعد النوعية المحددة مسبقاً من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية، التي يخضع لها الموظفون بدءاً من التحاقهم بالوظيفة العمومية، أو من تاريخ صدور الإجراءات الخاصة بهذا الصدد، وصولاً إلى نهاية الخدمة بطرق محددة سلفاً وهذه القواعد النوعية تهدف إلى تحديد كافة عناصر النظام القانوني الذي يسري عليهم، ويحدد كفاءات و مسار تسيير حياتهم المهنية المكرسة لخدمة الدولة.¹

ويقصد به أيضاً أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين وإنما يخضعون لقواعد خاصة، تفرض عليهم واجبات وتكسبهم حقوق تميزهم عن غيرهم من المهن الأخرى.

وبصفة أدق يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية وتنظيمية، ترتب علاقة خاصة بين الموظف والإدارة وأثار مميزة نذكر منها:

أ- تحدد حقوق وواجبات الموظف بصفة انفرادية، وتكون بمقتضى نصوص تشريعية وتنظيمية.

ب- لا يساهم الموظف في تحديد مستوى مركزه القانوني، ولا يمكنه الاحتجاج بامتيازات أو حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة، إلا في حالة بقاء سريانها.

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 73.

ج- لا يمكن للموظف إنهاء العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة انفرادية، بل هذا الافتراض لا يكون إلا في حدود ما تسمح به الإجراءات الخاصة بالاستقالة.

د- يختص القضاء الإداري بالنزاعات المتعلقة بالموظفين.¹

ثانيا: الحياة المهنية للموظفين أو الإطار والمسار المهني للموظفين

إن فكرة الحياة المهنية للموظفين، نابعة من طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين، القائم على التدرج الهرمي والسلوك الوظيفي، الذي يهدف إلى تحقيق الاستقرار في الأمد البعيد وذلك من خلال:

أ- الوضعية الممنوحة للموظفين بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية.

ب- التطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف، فالحياة المهنية التي يتمتع بها الموظفون في الوظيفة العمومية، تجد سندها في فكرة تعزيز ارتباطهم بمقتضيات المرفق العام المحدد بمفهوم المصلحة العامة، وذلك بتقوية واجباتهم المهنية ولاسيما أخلاقيات المهنة الملقاة على عاتقهم، وضمان الحقوق التي يودون الحصول عليها، من خلال وضعيتهم الاقتصادية والاجتماعية التي تقتضيها ممارسة الوظيفة العمومية وكذا الترقية في الدرجات والوظائف، وصولا إلى التقاعد عبر محطات مهنية متنوعة ومحكمة.²

ويقصد بالمسار المهني أن الموظف لا يعين في الإدارة ليشغل منصبا معيناً، ولمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري، وليتمكن انطلاقاً من هذه الهيئة من

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 14.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 74.

شغل وتقلد مناصب متنوعة، عن طريق ترقية منتظمة تحقق التوافق بين مطامحه الشخصية وحاجيات الإدارة، ويفترض من هذا النظام:

1- مدة عمل تتراوح بين سن 20 إلى سن 65.

2- ضمان استقرار دائم للموظف يجعله في طمأنينة تجاه قرارات العزل، التي لا تكون إلا نتيجة مخالفته لقواعد المهنة التي يمارسها.

3- التمتع بأجرة كافية طوال قيامه بالخدمة، ومعاش عند إحالته على التقاعد.¹

ثالثا: العلاقة التنظيمية القانونية التي تربط الموظف بالإدارة

مفادها أن الموظف يصبح بموجبها في مركز قانوني، يستمد حقوقه و واجباته مباشرة من النصوص التشريعية و التنظيمية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية، فقرار التعيين مثلا أصبح ينشئ مركزا إداريا و ماليا للمستخدم، أي مركزا قانونيا عاما، هذا المركز الذي يمكن تعديله أو إدخال تغيير عليه كل ما اقتضت ذلك ضرورة المصلحة،² و مفادها أيضا أن العلاقة بين الإدارة و الموظف تنظم وفقا لأحكام القانون العام، وهي علاقة تنظيمية تحكمها اللوائح، ويسري أي قانون أو تنظيم جديد على الموظف بأثر مباشر.³

آثار العلاقة القانونية و التنظيمية على العلاقة الوظيفية:

أ- وجود نظام قانوني عام معد سلفا للوظيفة العمومية.

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 14.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 85-86.

³ - مهدي رضا، المرجع السابق، ص 70.

ب- السلطة التقديرية للإدارة في مجال التعيين ومن صورها:

1- السلطة التقديرية للإدارة في التعيين، ومعناه أن الإدارة تقدر ملائمة الظروف المناسبة للتعيين من عدمه.

2- قرار التعيين انفرادي شرطي، أي أن الإدارة تنفرد في إصداره، ويكون هذا القرار خاضع لشروط و إجراءات وجب إتباعها.

3- الأثر الفوري للتعيين، أي أن آثار قرار التعيين تنتج فور صدوره.

ج- تبعية الموظف للدولة.

د- قابلية قانون الوظيفة العمومية للتعديل.

هـ- يؤول الاختصاص في حالة المنازعة الوظيفية للقضاء الإداري.

و- عدم خضوع الموظف لاتفاقات وعقود خاصة، ويطبق عليه النظام التأديبي وفق

الإجراءات المعمول بها في النظام القانوني للوظيفة العمومية¹.

الفرع الثالث: تقييم النظام المغلق للوظيفة العمومية

أولاً: مزايا النظام المغلق للوظيفة العمومية

أ- خلق روح الولاء للوظيفة العمومية، حيث يرتبط بها الموظف طيلة حياته، والولاء هو

من الشروط الأساسية والضرورية لنجاح الإدارة العامة.

¹ - المرجع نفسه، ص 72.

ب- حسن سير وانتظام الإدارة العامة، نظرا للطمأنينة التي تبعث في نفوس الموظفين على مستقبلهم والاستمرار في وظيفتهم.

ت- التزام الإدارة بواجب تدريب موظفيها وتمييزهم، يؤدي إلى رفع مستواهم وكفاءتهم الإدارية.¹

ثانيا: عيوب النظام المغلق للوظيفة العمومية

أ- أنه يضيء سمات للموظفين دون غيرهم، الأمر الذي يشجعهم على التكتل من أجل الدفاع على مصالحهم الشخصية.

ب- أن دائمية شغل الوظيفة العمومية تقتل روح المبادرة والابتكار لدى الموظفين خاصة وأن حقوقهم وامتيازاتهم محمية طبقا للقانون، أو اللوائح المقررة في هذا الشأن.

ت- عدم مراعاة التخصص الدقيق في الوظيفة العمومية، قد يؤدي إلى خفض الكفاءة الإنتاجية للموظفين العموميين.

ث- رواتب الموظفين في النظام المغلق أقل عادة من رواتب الموظفين في النظام المفتوح مما يؤدي في المدى الطويل إلى تدهور مستوى الموظفين الاجتماعي والمعيشي.

ج- هذا النظام يؤدي إلى تضخم الجهاز الإداري، وهذا ما ينعكس سلبا على كفاءة الجهاز الإداري.²

¹ محمد حسن علي و أحمد فاروق الحميلي، الموسوعة العلمية في نظام العاملين المدنيين بالدولة طرق شغل الوظيفة العامة، مصر، دار الكتب القانونية، الحملة الكبرى، 2004، ص 05.

² صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 27-28.

المطلب الثاني: تبني المشرع الجزائري للنظام المغلق

الفرع الأول: مراحل تطور الوظيفة العمومية في النظام الجزائري

إن أول نظام للوظيفة العمومية عرفته الجزائر كان بموجب القانون الفرنسي الصادر في

19-11-1946، ولكنه لم يبيح للجزائريين الالتحاق بالوظيفة العمومية.

وفي سنة 1956 وضعت بعض النصوص الأساسية التي سمحت للجزائريين الالتحاق بالوظيفة العمومية.

وفي 04-02-1959 صدر نظام جديد للوظيفة العمومية في فرنسا، وامتد تطبيقه إلى

الجزائر بمقتضى المرسوم الصادر في 02-08-1960.

ومنه فإنه يمكن حصر تطور الوظيفة العمومية في الجزائر في 4 مراحل أساسية هي:

أولاً: المرحلة الانتقالية (1962-1966).

ثانياً: مرحلة التطوير والتكيف (1966-1978).

ثالثاً: مرحلة توحيد عالم الشغل (1978-1990).

رابعاً: مرحلة إعادة تنظيم قطاع الوظيفة العمومية (1990-2006)

أولاً: المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية (1962-1966):

عانت الوظيفة العمومية في هذه المرحلة من نقائص عدة، نتيجة لحدثة استقلال الجزائر

واستعادة السيادة الوطنية، فكانت الإدارة الجزائرية في وضع صعب، نتيجة وطأة الآثار السلبية

الموروثة عن الاستعمار سواء ما تعلق منها بصلاحيات الهياكل الإدارية وعدم توازنها، أو تلك المتعلقة بمحتوى هذه الهياكل من الناحيتين القانونية والبشرية.

والوظيفة العمومية في الدول المتقدمة في تعبير الأستاذ "فرنسوا بيروا" كانت تعد بمثابة العمود الفقري للتنمية، ومنه فإن الإدارة الموروثة في الجزائر غداة الاستقلال لا تتلاءم وأولويات الجزائر ومحيطها، فهي إدارة أعدت لبلد متقدم، هذا ما جعل تبني النموذج الفرنسي للوظيفة العمومية في الجزائر غير فعال، مما أدى إلى ظهور إدارة ضعيفة وغير ناجحة وعاجزة عن التسيير والتنمية.

كل هذا أدى إلى ظهور نتائج سلبية ووخيمة كظهور وانتشار البيروقراطية، مما جعل دور الوظيفة العمومية سلبيا في المساهمة في إطلالة فعالة وناجعة للتنمية المراد تحقيقها آنذاك.¹

ومن النصوص التنظيمية في هذه المرحلة نذكر ما يلي :

- أمر 06-62 المؤرخ في 6 جويلية 1962، الذي أعاد للموظفين الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير حقوقهم المدنية.
- أمر 140-62 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962، المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإدارات الفرنسية والمغربية والتونسية في الإدارات الجزائرية.
- مرسوم 528-62 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتعلق بتطبيق الأمر السابق.

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 110-111.

- مرسوم رقم 502-62 المؤرخ في 19 جويلية 1962، المتعلق بالانتداب لبعض الوظائف.

- مرسوم رقم 503-62 المؤرخ في 19 جويلية 1962، الذي حدد الإجراءات الكفيلة بتسهيل الدخول في الوظيفة العمومية.

وتعتبر المرحلة الانتقالية مرحلة تمهيد لمرحلة ثانية لتقويم عيوب المرحلة الأولى.¹

ثانيا: مرحلة تطوير وتكييف الوظيفة العمومية (1966-1978)

تعد من أصعب المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية في الجزائر، حيث عملت السلطات العمومية على تحقيق الانسجام لهياكل الوظيفة والنصوص المنظمة لها، وتعتبر هذه المرحلة هي مرحلة التطوير والتكييف الجديد للوظيفة العمومية مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وتتميز هذه المرحلة بصدور أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية وهو الأمر 133-66 المؤرخ في 12 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومن التطورات والإصلاحات التي عرفت هذه المرحلة نذكر :

أ- مراجعة المبادئ العامة للوظيفة العمومية ومن أهمها:

1- إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية.

2- مساواة المواطنين في تولي الوظائف العامة.

¹ - المرجع نفسه، ص 117-118.

3- حق الموظفين في المشاركة في تسيير حياتهم المهنية بواسطة مختلف اللجان الاستشارية (اللجان المتساوية الأعضاء).

ب- الاهتمام بمنظومة التكوين الإداري، ذلك للاحتياجات المتضاعفة لأعوان الدولة الذين يتمتعون بالكفاءة والتكوين، مما جعل الإدارة مطالبة ببذل جهود معتبرة في مجال الضبط والتكوين، عن طريق تأسيس معاهد ومدارس للتكوين المتخصص سواء قبل أو بعد التوظيف. ولهذا الغرض صدر المرسوم 69-52 المؤرخ في 12 مايو 1969 الذي يعد بمثابة الإطار القانوني للتكوين والإتقان في المجال الإداري.

وشهدت سنة 1964 ميلاد المدرسة الوطنية المكلفة بمهمة الإعداد والتأهيل للإطارات قبل الالتحاق بالوظائف العامة للإدارة ENA، وتم إنشاء مراكز للتكوين الإداري سنة 1968 متخصصة في تكوين أعوان التحكم والتنفيذ في مختلف الرتب والأسلاك.

كما أنشأت السلطات العمومية سنة 1974 لجنة وطنية أوكلت لها مهمة دراسة واقتراح سياسة وطنية لانسجام الأجور والمرتبات، بين قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي.

ج- الاهتمام باستقرار الموظفين في قطاع الوظيف العمومي، وذلك بمراجعة طريقة تحديد الأجور.

ومن النقائص التي عرفت هذه المرحلة نذكر:

أ- نطاق التطبيق غير الكامل للأمر 66-133، مما أثر سلبا على طرق التسيير الإداري.

ب- عجز الإصلاحات واستمرار الفوارق المسجلة في سياسة انسجام شبكة الأجور والمرتبات، بين القطاع الاقتصادي وقطاع الوظيف العمومي.

ت- عدم الاستجابة لتطلعات الموظفين.

هذا ما دفع إلى ظهور تيار إصلاحي في السبعينات، أدى إلى توحيد عالم الشغل، بصدور القانون رقم 12-78 المؤرخ في 5 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.¹

ثالثا: مرحلة توحيد عالم الشغل (1978-1990):

عرفت مرحلة ما قبل صدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 12-78، حالة من عدم الاستقرار في عالم الشغل، ومنه ظهرت الحاجة الملحة إلى إعادة تنظيم وتوحيد عالم الشغل هذا ما أدى إلى ظهور مرحلتين هامتين في هذه الفترة هما:

أ- صدور القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978.

ب- صدور القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال قطاع المؤسسات والإدارات العمومية سنة 1985.

أ- صدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 12-78:

تبدأ هذه المرحلة بصدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 12-78، إلى غاية صدور القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل الفردية، والذي ألغى القانون رقم 12-78 الذي كان مطبقا على القطاع الاقتصادي والعلاقات الفردية للعمل أيضا، ليبقى نطاق تطبيقه مقتصرًا

¹ - مهدي رضا، المرجع السابق، ص 28-30.

على الوظيف العمومي فقط، وكان الهدف من هذه المرحلة هو توحيد عالم الشغل من جهة وتطويره وتنظيمه من جهة أخرى، ومن أهم ما جاء فيه :

1-المادة 4 من القانون 12-78 اعتبرت العمل شرط أساسي لتنمية البلاد، ومصدر رزق العامل الذي يؤمن به وسائل معيشته.

2-المادة 2 من القانون 12-78 اعتبرت قطاع الوظيف العمومي من فروع قطاع الشغل، ويخضع لقانون أساسي شأنه شأن النشاطات الأخرى.

3-المادة 2 فقرة 3 من القانون 12-78 جاءت بتسمية جديدة لقطاع الوظيف العمومي وهي " المؤسسات والإدارات العمومية" .

ب- صدور القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية سنة 1985:

في هذه المرحلة أصدر المشرع المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وهذا تطبيقاً لأحكام المادة 02 من القانون 12-78.

ومن أهم ما ميز المرسوم 85-59 ما يلي:

1-أنه جاء مزيجاً بين المبادئ الأساسية التقليدية للوظيف العمومي، وبين فلسفة عالم

الشغل الجديدة، القائمة على أحادية القانون المطبق على العامل وعمله، المجسدة بالقانون

رقم 12-78.

2- اتساع نطاق تطبيقه، بحيث جاء ليشمل العديد من المؤسسات والإدارات العمومية والتي تتكون من المصالح التابعة للدولة، والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة، والهيئات العمومية، وأخضع مستخدميهم لأحكام المرسوم 85-59.

ومن إشكالات هذا المرسوم نذكر:

- 1- أن سياسته التشريعية اتسمت بالغموض في نصوصها التنظيمية.
- 2- الغموض والاختلاط في الاختصاص القضائي، نتيجة عدم وجود قضاء إداري مستقل فكانت الغرفة الاجتماعية بالمحاكم العادية هي التي تفصل في المنازعات الفردية لقطاع الوظيف العمومي.¹

رابعاً: مرحلة إعادة تنظيم قطاع الوظيفة العمومية (1990-2006)

نتيجة لصعوبة التوحيد بين مختلف المهن والوظائف، عاد المشرع سنة 1990 ليتبنى فكرة إخضاع الوظيفة العمومية لنظام خاص، وتجسد ذلك في صدور القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل الفردية، ليتم الفصل بين فئتي العمال والموظفين. وقامت السلطات العمومية باقتراح أكثر من مشروع قانون أساسي عام للوظيف العمومي على المجلس الشعبي الوطني، الأول كان سنة 1990، والثاني سنة 1995، والثالث سنة 1999.

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 137-141.

لكن هذه المشاريع لم تصدر في شكل قوانين لأسباب موضوعية، نتيجة التحولات الاقتصادية التي شهدتها الجزائر من جهة، وما يحظى به قطاع الوظيفة العمومي من اهتمام من جهة أخرى.

وبعد حوالي 40 سنة من صدور أول قانون أساسي للوظيفة العمومي، عرف القطاع صدور قانون آخر خاص بتنظيم قطاع الوظيفة العمومية، بنفس الطريقة التي صدر بها القانون الأول، وهو عبارة عن الأمر رئاسي رقم 03-06 المؤرخ في 15-07-2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومن أهم ما جاء به هذا الأمر نذكر ما يلي:

- أ- تقنين قطاع الوظيفة العمومية تقنيا حرفيا، يجعل منه مادة خام تصلح لتكون مصدرا للقوانين التنظيمية لهذا القطاع، تساير التغيرات الجارية.
- ب- تضمن هذا الأمر العديد من عناصر ومبادئ الفاعلية والرشادة في الأداء، كما تضمن بعض أساليب التطوير التنظيمي للإدارة الجزائرية نحو الأحسن، ومن أمثلتها أساليب المشاركة والحوار وكذا أساليب التكوين والترفيه والتحفيز.¹

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من النظام المغلق

نجد أن المشرع الجزائري قد تبنى النظام المغلق أو نظام السلك الوظيفي كأصل في تولي الوظائف العمومية، وذلك من غداة الاستقلال في عام 1962، نتيجة ما أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الاستعمارية، كقانون 1946 وأمر 1959، شأنها في ذلك

¹ - مهدي رضا، المرجع السابق، ص 31 - 38.

شأن العديد من البلدان التي تحررت من الاستعمار، فكانت مفاهيم وأنظمة الوظيفة العمومية الفرنسية مما ورثته وطبقته الجزائر، إذ لم يكن من السهل الاستغناء عنها في هذه الفترة الحرجة من تاريخ الجزائر المستقلة.¹

ولقد كان لتبني تلك التركة، الأثر الواضح على مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية بدءا بصدور الأمر رقم 66-133 المتأثر بأحكام الأمر الفرنسي لسنة 1959، إلى غاية صدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي أشار ضمنا وكاستثناء من خلال قراءة نصوصه، إلى إدخال وإتباع بعض أساليب النظام المفتوح بصفة تدريجية، كتقنين اللجوء والاستعانة بأشكال أخرى في علاقات العمل، كالتعاقد لممارسة نشاطات إدارية تقنية أو خدماتية، وكذلك التقنين الذي يرمي إلى الاستعانة بالخبراء والمستشارين في مجالات محددة، إضافة إلى التعاقد من الباطن أو الامتياز، عندما لا يتعارض هذا النوع من التسيير مع طبيعة الخدمة العمومية.²

ومن أهم الأشياء التي أخذها المشرع عن النظام المغلق نذكر:

أولا: العلاقة التنظيمية والقانونية التي تربط الموظف بالإدارة

حذا المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي، بخصوص المركز التنظيمي والقانوني للموظف تجاه الإدارة، مؤكدا على ذلك في المادة 6 من الأمر 66-133 التي نصت على

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 99.

² - بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات و دورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2011-2012، ص 12.

مايلي: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية تنظيمية"، وكذا المادة 7 من أحكام الأمر رقم 06-03 بنصها "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية". و الغاية من ذلك هو تثبيت موظفي الإدارة، ومنحهم ضمانات لاستمرارية وظائفهم، باعتبار أن الترقية في النظام المفتوح صعبة جدا، فالمشرع الجزائري يجنح إلى تبني العلاقة التنظيمية القانونية، مقارنة بالعلاقة التعاقدية إلا في نطاق ضيق.¹

ثانيا: الترقية في الدرجات والرتب

تعتبر الترقية في ظل نظام البنية المغلقة للوظيفة العمومية من الضمانات الأساسية للموظفين أين يكون للجان الإدارية المتساوية الأعضاء دور معتبر في ذلك، ولا تكون بمثابة تعيين جديد مثل النظام المفتوح، ويرتبط مفهوم الترقية بتقييم أداء كل موظف أثناء مساره المهني.²

ثالثا: نمط التكوين

يمكن طرح التساؤل الآتي: هل بالإمكان أن نجتمع في قالب تكويني موحد كل من الموظفين ومن عمال المؤسسات الاقتصادية ؟
اختلفت وجهات النظر في هذا الصدد ويمكننا التمييز بين اتجاهين ونظامين متعارضين هما:

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 104-105.

² - المرجع نفسه، ص 245.

أ-الاتجاه الأمريكي (النظام المفتوح): الذي ينادي بتكوين إداري موحد بين الإدارة العمومية والقطاع الاقتصادي، وتتولى الجامعات الأمريكية هذه المهمة من خلال أقسامها المتخصصة في الإدارة العامة، بدون أي تمييز بين القطاعين.

ب-الاتجاه الأوربي (النظام المغلق): وهو ما أخذ به المشرع الجزائري، وهو ينطلق من خصوصيات الوظيفة العمومية واستقلالية القانون الذي يسري عليها، وكذا الوضعية المميزة التي يتمتع بها الموظف في ظل هذا النظام، ليبرر في معظم البلدان التي تعمل بالازدواجية القانونية والقضائية على أن يكون نظاما تكوينيا مستقلا.¹

ومن الأسس القانونية لنظام التكوين في الجزائر نذكر:

-المرسوم رقم 69-52 المؤرخ في 12 ماي 1969 المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإلتقان للموظفين وأعاون الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، والمرسوم رقم 85-59 السابق ذكره المؤرخ في 23 مارس 1985 والمرسوم التنفيذي رقم 96-92 المؤرخ في 12 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، والأمر رقم 06-03.²

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 146.

² - المرجع نفسه، ص 152-153.

رابعاً-مبدأ الفصل بين الرتبة و المنصب:

الموظف الذي ينتمي إلى النظام المغلق، فبحكم الفصل بين الرتبة والمنصب، فإن الموظف الذي يفقد منصبه يبقى محتفظاً بصفة قانونية برتبته الأصلية وبصفة الموظف، عكس النظام المفتوح الذي لا يأخذ بهذا المبدأ.¹

الفرع الثالث: مبررات الأخذ بالنظام المغلق

كان للأخذ بالنظام المغلق في الوظيفة العمومية الجزائرية عدة أهداف نذكر منها:

- أ-المحافظة على توازن واستقرار الخدمة العمومية وضمان استمرارها.
- ب-تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية، كرد فعل طبيعي عن حرمان الجزائريين من تولى الوظائف العمومية في عهد الاستعمار.
- ت-ضمان التكوين، وترشيد الوظائف العمومية، وذلك في انتظار تحديد وتبيان تصور عميق للوظيفة العمومية، يتساير والاختيارات الإيديولوجية والهيكل الدستورية للجزائر كبناء مجتمع جزائري قائم على الاشتراكية، ومشاركة أعوان الدولة في التسيير والمراقبة وهذا ما لم تحققه أنظمة الوظيفة العمومية لاحقا.

ومحاولة منها لتحقيق هذه الأهداف، استمرت الجزائر في تبني نظام الوظيفة العمومية المغلقة، وعملت دائما على تكييفه وتحديثه بما يتماشى والأهداف المسطرة من طرف الدولة وجعل هذه الأهداف في خدمة التنمية الشاملة للمجتمع الجزائري، بتوفير الوسائل المادية

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 35.

والقانونية والبشرية الضرورية للتكفل بمهام الإدارة الجزائرية الحديثة، لاسيما بعد صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 66-133، وما يليه من قوانين أساسية خاصة، ذات مضمون استثنائي بالنظر إلى الأحكام العامة لقانون العمل، فهذا المضمون الاستثنائي يرتب وينظم الحياة المهنية للأعوان العاملين في قطاع الوظيفة العمومية، كما يتميز بمجموعة من الأحكام المتناسقة، سواء ما تعلق منها بالحقوق، أو الامتيازات النوعية، المضمونة قانونا والمحمية قضاءا.¹

وكذلك برر المشرع الجزائري إبعاده العلاقة التعاقدية أو النظام المفتوح في تولي الوظائف العامة لعدة أسباب منها:

ث- صعوبة تنظيم ترقية منتظمة، تعطي لأعوان الإدارة طموحات وآفاق مهنية تمكنهم من تحسين وضعيتهم المادية والاجتماعية.

ج- ضرورة التخصص الدقيق والمكثف لمختلف الوظائف، وهذا ما لا يتماشى مع افتقار الإطارات الموجودة للتجربة المهنية، والانعدام التام لسوق العمل على المستوى الوطني.

ح- خطر اللاإستقرار الذي قد ينجم عن تبني النظام المفتوح، نتيجة تنقل الموظفين من قطاع إلى آخر ومن منصب لآخر، وبناء على هذه الاعتبارات وغيرها، تبنت الجزائر نظام الوظيفة العمومية المغلق كنظام أساسي وراجح، مع العمل في إطار محدود ومنظم وتحت نصوص قانونية تتكيف مع مقتضيات سير المرافق العامة، بنظام الوظيفة العمومية المفتوح.²

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 102-103.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 43.

المبحث الثاني: أسس النظام المفتوح للوظيفة العمومية

يوجد هذا النظام أساسا في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، وهو يعتبر الوظيفة العمومية مهنة لا تتميز عن المهن الأخرى، فالإدارة العمومية مؤسسة كسائر المؤسسات، توظف أعوانها وتسير وضعياتهم الشخصية والجماعية، تحت جملة الشروط والإجراءات المعمول بها في عالم الشغل،¹ فنظام البنية المفتوحة يعتبر الوظيفة العمومية مصلحة أو خدمة.²

لذلك فإن هذا النظام ينظر إلى الوظيفة العمومية بأنها عمل عارض ومؤقت، فهو لا يعترف بمبدأ دائمية شغل الوظيفة العمومية مثل النظام المغلق، وكذا تعد العلاقة الوظيفية في ظلها علاقة تعاقدية وليست علاقة تنظيمية.³

المطلب الأول: ماهية النظام المفتوح وعناصره

الفرع الأول: ماهية النظام المفتوح

أولا: تعريف النظام المفتوح

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة، بمضمون الوظيفة الإدارية ذاتها فهي من المشروعات التي لا تسير بالضرورة من طرف الدولة، ويمكن أن تكون مستقلة وخاصة تشغل أعوانا يتميزون بالكفاءة والالتزام بالمهمة التي استخدموا من أجلها، فالمناصب محددة مسبقا وفق مواصفات وظيفية يفتضحها التنظيم الإداري المعمول به، مقابل حقوق وحوافز مادية

¹ - المرجع نفسه، ص 17.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 52.

³ - صبري جلبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 28.

ومعنوية للموظفين، تكون مقابل خضوعهم لواجبات مهنية يفرضها الأداء الفعال وطبيعة الوظيفة المشغولة، والقول بأنها مفتوحة يعني قابليتها للتدفق المستمر والتحول بين باقي فروع القطاعات الأخرى (الشبه العام والخاص)، كما يعني أيضا المرونة في تسيير الموظفين وفي بساطة طبيعة العلاقات، وفي الانتقاء المميز للكفاءات وفي استعمالها.

فالأعوان في النظام المفتوح يوجدون في علاقة حرة تجاه الإدارة المستخدمة لهم والنظرة الأمريكية تختلف عن النظرة الأوربية للإدارة، فالمواطن الأمريكي لا يميز بين الإدارة والقطاع الخاص، فكلاهما يحققان نفس الغرض، ومنه فلا فرق بين التوظيف في الإدارة والتوظيف في القطاع الخاص، فكلاهما يقوم على مبدأ المنافسة بين أحسن المترشحين لتولي المناصب الشاغرة.¹

ويقصد به أيضا النظرة الموضوعية للوظيفة العمومية، وهو ما يجعل أعمال الوظيفة العمومية هي الاعتبار الأول في كل ماله صلة بشؤون الخدمة المدنية من قواعد ومبادئ وتأتي الظروف الشخصية للموظف العام ومؤهلاته الدراسية في الاعتبار الثاني من الأهمية، لذلك تعتبر أعمال الوظيفة العمومية هي الأساس في بناء الهيكل الوظيفي في النظام المفتوح، وهذا ما يستوجب تحليل كل وظيفة على حدة إلى عدة عناصر، مع وصفها وصفا دقيقا وبالتفصيل ثم تحديد الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف، ثم تحديد الشخص المناسب الذي تتوفر فيه الشروط لشغلها، ثم يحصل الشخص على الأجر المقرر لهذه الوظيفة دون النظر إلى ظروفه

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 52-53.

الشخصية، أو إلى مؤهلاته الدراسية، حتى وإن كانت لا تتوافق مع ما يتقاضاه من أجر مقابل هذه الوظيفة.

ومنه فإن هذا النظام يشترط التخصص الدقيق لتولي الوظائف العمومية، عكس النظام المغلق الذي يعتد بالتخصص العام.¹

ويقصد به أيضا النظام الذي يعتبر الوظيفة العمومية مهنة عادية، لا تختلف عن غيرها من المهن الأخرى، وهو النظام الذي يتضمن مرحلتين أساسيتين متتاليتين هما:

أ- تهتم المرحلة الأولى بوضع جرد وحساب دقيق لمناصب العمل، ووصف لكل منصب والعمل الذي يتضمنه، والمؤهلات الضرورية للقيام به، وكذا الأجر الذي سيتقاضاه شاغله.

ب- والمرحلة الثانية تخصص لتوظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم ومقتضيات هذا المنصب.

وأيضا هو النظام الذي تكون فيه علاقة العمل بين الإدارة وشاغليها من طبيعة تعاقدية، من الممكن فصمها من كلا الطرفين، ولقد انتشر هذا النظام أساسا في البلدان الأنجلوساكسونية وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، واستمد أسسه من الظروف التي صاحبت نشأة الديمقراطية في هذه البلدان، والمكانة التي تحتلها الإدارة في نظر هذه الدول.²

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 30.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 18.

ثانيا: تعريف الوظيفة العمومية في النظام المفتوح

أ-التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية (المادي):

يقصد بها النظر إلى موضوع النشاط الوظيفي نفسه، فتعرف بأنها "مجموعة من الاختصاصات القانونية، والنشاط الذي يجب أن يمارسه صاحبها بصفة مستمرة، وبصورة منتظمة ومطرودة، في خدمة إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، بهدف تحقيق المصلحة العامة".¹

ويقصد بها أيضا نظرا لأنها تتسم بالطابع الفني "مجموعة من المهام والاختصاصات، يناط القيام بها لشخص معين، إذا توافرت فيه بعض الشروط الضرورية لتولي أعباء هذه الوظيفة".² ويعرفها الفقيه الفرنسي ANDRIEN بأنها "مجموعة الاختصاصات القانونية التي يمارسها الموظف العام التي لا يتصرف فيها تصرفا شخصيا".³

كما يقصد بها أيضا ذلك النشاط ذو الطبيعة الأصلية الذي تقوم عليه الوظيفة العمومية مقارنة بغيرها من نشاطات القطاعات الأخرى، فهو يتميز بالتنسيق المهني الدائم مع عمل السلطات العمومية للإدارة، فهي إذن تعني تخصصا للوظيفة الإدارية بمعناها الواسع مقارنة بالنشاطات الأخرى، من حيث ممارسة المسؤوليات السياسية.⁴

¹ - صبري جلبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 23.

² - بن فرحات مولاي لحسن، المرجع السابق، ص 03.

³ - André santini، l'avenir de la fonction publique.edition armend colin، paris، 2007، p13.

⁴ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 47.

ومنه فإن الملاحظ من تعريف الوظيفة العمومية وفقا للمعيار الموضوعي أنها تقوم أساسا على أعمال الإدارة واختصاصاتها بواسطة موظفيها، أي أنها وفق لهذا المعيار تعتمد أساسا على النشاط الممارس من طرف الموظفين.

وأیضا ما يلاحظ على هذا التعريف هو مبدأ الوظيفة، الذي يعتبر كأساس للعمل الذي يقوم به الموظف بكل ما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات، وما يتطلبه من مؤهلات وقدرات للالتزام بأدائه، بغض النظر عن شاغل الوظيفة وما يملكه من مؤهلات دراسية و أقدميه في العمل فالوظيفة طبقا للنظام المفتوح تعتبر عملا متخصصا، تتطلب في شاغلها أن يكون متخصصا تخصصا دقيقا.¹

وللوظيفة العمومية في المفهوم الموضوعي والنظام المفتوح عدة خصائص نذكر منها:

1- ممارسة الوظيفة في ظل هذا النظام تقوم أساسا على فكرة الممارسة العرضية وبالتالي فهي تتميز بعدم الاستقرار.

2- الوظيفة العمومية في النظام المفتوح لا تعرف تنظيما خاصا بالمسار المهني للموظفين.

3- لا يوجد اختلاف بين الإدارة بطبيعتها وامتيازاتها عن المشاريع الخاصة، فهي تخضع

للقانون العام، وتدار كمشروع أو مؤسسة، لا يختلف فيها التوظيف وتسيير المستخدمين

عن غيره.

¹ - مهدي رضا، المرجع السابق، ص 12.

4- في النظام المفتوح لا يتمتع الموظفون بأي امتياز يميزهم عن باقي العمال في قطاعات الشغل الأخرى.

5- تأثير ديناميكية قانون العرض والطلب في الحركة الوظيفية للنظام المفتوح.

6- لا يوجد في النظام المفتوح ما يسمى بإدماج الموظفين في هياكل هرمية دائمة تقاديا لتكوين قوى ضاغطة.

7- الالتحاق بالوظيفة العمومية في النظام المفتوح يقوم على فكرة المرونة في تسيير المستخدمين، وفي التبسيط في طبيعة العلاقات، وفي المردودية، بالانتقاء والاستعمال الأفضل للكفاءات التي توجد في علاقة حرة مع الإدارة المستخدمة.

8- يمكن للموظف أن ينهي علاقة العمل بإرادته المنفردة لأسباب تبرر ذلك، غير أن الطرفين (الإدارة والموظف) ملزمان باحترام شرط مهلة الإخطار، حفاظا على عدم تعطيل السير الحسن للمرفق العام.

9- يفصل الموظف في حالة إلغاء الوظيفة، لأنه اختير لشغل تلك الوظيفة فقط، وليس له الحق في الاحتجاج على الإدارة.¹

10- في البداية يتم تعريف الوظيفة ووصفها وصفا مجردا، تم تلجأ الإدارة في البحث عن الموظف الذي تتوفر فيه الكفاءات والمؤهلات والخبرة لشغل تلك الوظيفة.²

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 60-62.

² - مهدي رضا، المرجع السابق، ص 20.

11- لا يوجد نظام للترقية، فالترقية في هذا النظام تأخذ حكم التعيين الجديد.¹

ب- مهام الإدارة العامة في النظام المفتوح:

1- تحديد المناصب والوظائف طبقا للهيكل التنظيمية للإدارة المستخدمة.

2- تحديد المواصفات المطلوبة في المترشحين للمناصب الشاغرة.

3- تحديد كفاءات التوظيف أو ما يسمى بطرق الانتقاء، ومنها المتعلقة بإخضاع المترشحين

المقبولين لفترة تجربة تتراوح ما بين 6 أشهر إلى سنة، قبل تعيينهم نهائيا في مناصبهم.²

الفرع الثاني: عناصر النظام المفتوح

يقوم النظام المفتوح على ثلاثة عناصر أساسية هي:

أولاً: النظرة الموضوعية

يقوم النظام المفتوح على النظرة الموضوعية للوظيفة العمومية، مما يجعل من أعمال الوظيفة العمومية هي الاعتبار الأول في كل ما يحكم شؤون الخدمة المدنية من قواعد ومبادئ وتأتي في الاعتبار الثاني من الأهمية الظروف الشخصية للموظف العام ومؤهلاته الدراسية.

لذلك تعتبر أعمال الوظيفة العمومية هي الأساس في بناء الهيكل الوظيفي، وذلك يستوجب تحليل كل وظيفة على حدة إلى عدة عناصر مع وصفها وصف دقيقا، ثم يأتي تحديد الشروط اللازمة لشغل هذه الوظيفة، ثم بعد ذلك يتم شغلها بالشخص المناسب الذي تتوافر فيه الشروط المحددة لشغل هذه الوظيفة، ثم بعد ذلك يأخذ الأجر المقرر لهذه الوظيفة دون أدنى نظر إلى

¹ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1987، ص 195.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 60.

ظروفه الشخصية أو إلى مؤهلاته الدراسية، حتى وإن كانت لا تتناسب وما يتقاضاه من أجر مقابل هذه الوظيفة.¹

بمعنى أن النظرة الموضوعية تعني أن يكون التركيز منصبا على العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات، إلى جانب ما يتطلبه من مؤهلات لازمة لأدائه.

ثانيا: مبدأ التخصص

ومفاده أن الوظيفة العمومية في النظام المفتوح ليست مهنة، بل هي عمل متخصص ومنه فإن النظام المفتوح للوظيفة العمومية يشترط التخصص الدقيق في شغل الوظائف العمومية دون الاعتماد بالتخصص العام.

وعليه يلاحظ أن المشرع الأمريكي يعد قاضي التخصص لدرجة كبيرة، ويمعن في التقسيمات الوطنية إلى جزئيات دقيقة، ومنه فإن تبني التخصص الدقيق في النظام الأمريكي يتناسب والظروف العلمية والثقافية السائدة هناك، ذلك أن الدراسة بالجامعات والمعاهد الأمريكية تقوم على أساس التخصص الدقيق، ومنه فإن الخدمة المدنية الأمريكية تلبى احتياجاتها دائما من الأفراد المتخصصين تخصصا دقيقا، ونظرا للصلة الوثيقة بين نظم التعليم السائدة ونظم التوظيف المتبعة، فإنه من الواضح أن يقوم نظام الترتيب هناك على أساس التقسيم الدقيق لكل الوظائف، ولذلك يقول الأستاذ "روجيه جريجوار" أن نظام ترتيب الوظائف الأمريكي يصلح بطبيعته في الدول التي تقوم معاهدها الدراسية على أساس الدراسات المتخصصة إلى حد كبير

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 30.

وقد يكون هناك قدر من الثقافة العامة، إلا أن الدراسات المتخصصة تحضى بالقدر الكبير من الاهتمام، ومن ذلك يتضح أن الوظائف العامة في ظل النظام الموضوعي (النظام المفتوح) تقوم على أساس التخصص الدقيق، وأنها وظائف مؤقتة وليست ثابتة مستقرة، إذ يرتبط مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها.¹

ثالثا: العلاقة التعاقدية التي تربط الموظف بالإدارة

مفادها أن الموظف تربطه تجاه الإدارة علاقة ذات طابع تعاقدي، أي أن هذه العلاقة تستند إلى العقد المبرم بين الإدارة من جهة، والموظف من جهة أخرى، ومنه فإن مركز الموظف في هذه العلاقة لا يختلف عن مركز العامل أو الأجير.²

وأدى تكييف علاقة الموظف بالإدارة إلى ظهور عدة نظريات أهمها:

أ- العلاقة رابطة عقدية من عقود القانون الخاص:

يرى أنصار هذه النظرية أن علاقة الموظف بالإدارة علاقة عقدية قانونية من عقود القانون الخاص، و مبررهم في ذلك هو كون أن القانون المدني السائد في تلك الفترة هو الذي كان مسيطرا على موضوعات القانون الإداري، باعتبار أن العلاقة (عقدية مدنية) تنطوي على إرادة كل من الموظف و الإدارة، و من الآراء الرائجة آنذاك في تكييف هذه الرابطة نذكر:

1- عقد وكالة / 2- عقد مدني / 3- عقد اذعان

¹ - محمد حسن علي و أحمد فاروق الحميلي، المرجع السابق، ص 12-13.

² - مهدي رضا، المرجع السابق، ص 65.

ب- العلاقة رابطة عقدية من عقود القانون العام:

يرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، علاقة عقدية قانونية من عقود القانون العام قابلة للتعديل من طرف الدولة، و منه يكون فيها للإدارة الحق في التملص من مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، باعتبار أن الدولة تتمتع بسلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها.¹

الفرع الثالث: تقييم النظام المفتوح للوظيفة العمومية

أولاً: مزايا النظام المفتوح للوظيفة العمومية

أ- أنه نظام بسيط رغم ما يفرضه على الإدارة من أعباء، خاصة و أنه يتطلب إعادة نظر مستمرة في تصنيف الوظائف وترتيبها.

ب- أنه نظام مرن يتماشى وحاجيات الإدارة كما وكيفا، وبالتالي يتلاءم ومقتضيات الإنتاجية فالإدارة لا توظف من أجل التوظيف، ولكنها تفعل ذلك من أجل سد حاجيات نوعية معينة.

ت- يعتبر كأداة ذات صلاحية لانخراط الإدارة داخل الأمة، إذ أنه لا يخولها أي امتياز يجعلها أعلى درجة من غيرها.²

ث- يمتاز هذا النظام بالسهولة واليسر، حيث لا يفرض على الإدارة أن تضع قوانين أو لوائح تحدد بموجبها سياسات الوظائف العامة، من تعيين وترقية وأجور وحوافز.

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 77-81.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 22.

ج- إدخال عناصر جديدة في مجال الخدمة المدنية بصفة مستمرة يساعد على تنمية وكفاءة الجهاز الإداري.¹

د- ترتيب الوظائف ترتيبا موضوعيا.

هـ- تتناسب الأجر مع متطلبات الوظيفة، حيث أن هذا النظام يكفل تحقيق العلاقة المنطقية بين العناصر الأساسية للوظيفة العمومية وهي:

- واجبات الوظيفة ومسئولياتها.

- المؤهلات الواجب توافرها لأداء الواجبات وممارسة المسؤوليات.

- الأجر الذي يتقاضاه الموظف والذي يتناسب ومستوى صعوبة ومسئولية الوظيفة من جهة، ومستوى المؤهلات اللازمة لشغلها من جهة أخرى.

- تحقيق العدالة والمساواة بين الموظفين.

- سهولة الرقابة.

- ينمي روح المنافسة بين الموظفين.

- يكفل جميع شؤون التوظيف، لأن ميزانية الوظائف تقوم وتحضر على أساس موضوعي.²

¹- رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 348.

²- محمد حسن علي و أحمد فاروق الحميلي، المرجع السابق، ص 15.

ثانيا: عيوب النظام المفتوح للوظيفة العمومية

أ- لا يمكن تطبيقه في كل مكان وزمان، فالإدارة العامة ليست مجال عمل للمتخصصين فقط، فهي تتضمن مناصب عمل لا يمكن شغلها إلا بعد اكتساب خبرة طويلة في ممارسة الوظيفة والمسؤولية الإدارية.

ب- هذا النظام يعطي الأولوية للإنتاجية، ولا يأخذ بعين الاعتبار الأهداف الأساسية الأخرى التي تعمل من أجلها الإدارة، والتي تتمثل في تحقيق الصالح العام.

ت- إن هذا النظام يفترض وجود جهاز تعليمي متخصص يعفي الإدارة من تكملة تكوين موظفيها، ووجود قطاع خاص وواسع يمكن العمال من التنقل من مؤسسة لأخرى دون أن تتعرض حياتهم المهنية لخطر.¹

ث- أنه نظام لا يصلح لكافة بلدان العالم، إذ يتطلب الأخذ به الكثير من التكاليف والجهد الفني الصعب، لأنه يستلزم حصر جميع وظائف الدولة وتصنيفها تصنيفا دقيقا وبيان أعمالها ووضعها في المكان المناسب من جهاز الدولة الإداري.

ج- هذا النظام لا يسمح باستقرار الموظفين في وظائفهم.²

ح- تغلب الاعتبارات المادية على المصلحة العامة، فالصراع بين القطاع العام والخاص شديد، وزيادة الأجر هي الأساس في ولاء الموظف العام.

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 23.

² - ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص 243.

خ- عدم وجود نظام للتقاعد أو الترقية، لذلك يصعب الأخذ به في الدول النامية.¹

المطلب الثاني: تبني المشرع الجزائري للنظام المفتوح

بالرجوع إلى الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجد أنه أشار ضمناً من خلال قراءة لمشروعية الصادر سنة 1998 إلى ضرورة إدخال بعض أساليب النظام المفتوح بصفة تدريجية، كتقنين اللجوء والاستعانة بأشكال أخرى في علاقات العمل، كالتعاقد لممارسة نشاطات إدارية، تقنية أو خدماتية، لمدة تقتضيها طبيعة المهام المستحدثة، وكذلك تقنين وتطوير صيغة الاستعانة بالخبراء والمستشارين في مجالات محددة.

إضافة إلى اعتماد اللجوء إلى التعاقد من الباطن أو الامتياز، للقيام ببعض الأداءات عندما لا يتعارض هذا النوع من التسيير مع طبيعة الخدمة العمومية.²

الفرع الأول: موقف المشرع الجزائري من النظام المفتوح

المشرع الجزائري يجنح إلى تفضيل العلاقة التنظيمية القانونية (النظام المغلق)، مقارنة بالعلاقة التعاقدية إلا في نطاق ضيق، لذلك جعل مدتها محددة ولا تخول لشاغلها الحق في الإدماج.³

¹ - محمد حسن علي و أحمد فاروق الحميلي، المرجع السابق، ص 15.

² - بن فرحات مولاي لحسن، المرجع السابق، ص 12.

³ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 105.

كما أن المشرع الجزائري أجاز العمل في إطار محدود ومنظم، وتحت صيغ قانونية مكيفة مع مقتضيات سير المرافق العامة، بنظام الوظيفة العمومية المفتوح.¹

وما نشير إليه هو أن الجزائر تبنت كأصل عام نظام الوظيفة العمومية المغلق، وأجازت في نطاق ضيق واستثنائي الأخذ بنظام الوظيفة العمومية المفتوح في شغل بعض الوظائف.

ومن الممكن أن نرى في المستقبل تقلصا لتطبيق النظام المغلق في الجزائر، الذي كان ومزال سائدا منذ العهد الاشتراكي، أين كانت الدولة مسيطرة على عالم الشغل في تلك الفترة وزيادة التوجه نحو تطبيق النظام المفتوح للوظيفة العمومية، نتيجة التحولات الحاصلة في عالم الشغل في الوقت الحالي، بدخول الخواص والامتيازات الممنوحة لهم من طرف الدولة، خاصة ما تبنته الجزائر فيما يخص المؤسسات العمومية، وهو التنازل عنها بعد مدة 5 سنوات لصالح الخواص، بعد أن كانت مساهمتهم الأولية لا تتعدى 34%.

وفي ظل انتشار مثل هذه الأنماط في عالم الشغل، هذا ما سيجعل لنظام التعاقد الحظ الأوفر من حيث التطبيق، نتيجة تخلي الدولة ورفع يدها عن بعض قطاعات عالم الشغل، وهذا أيضا ما سيجعل للنظام المفتوح القائم على العلاقة التعاقدية مكانة هامة في بلد يتبنى النظام المغلق للوظيفة العمومية كأصل.

ونشير الآن إلى ما أخذه المشرع الجزائري عن النظام المفتوح المبني على أساس التعاقد:

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 43.

• التعيين في إطار التعاقد:

لقد أفرد المشرع في إطار الأنظمة القانونية الأخرى للعمل، في قطاع الوظيفة العمومية المنصوص عليها في المادة 19 من قانون الوظيفة العمومية رقم 06-03 نسا خاصا بتوظيف الأعوان المتعاقدين، وحقوقهم وواجباتهم، والعناصر المشكلة لرواتبهم، والقواعد المتعلقة بتسييرهم، وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، وما ميز هذه العلاقة طبقا لأحكام المادة 21 من هذا المرسوم، هو النص على إخضاع كل عون يوظف بموجب عقد إلى فترة تجريبية مدتها كالاتي:

- 06 أشهر فيما يخص العقد غير المحدد المدة.

- شهران فيما يخص العقد الذي تساوي مدته سنة واحد أو تفوقها.

- شهر واحد فيما يخص العقد الذي تتراوح مدته بين 6 أشهر وسنة واحدة.

ويخضع العون المتعاقد خلال الفترة التجريبية لنفس الواجبات ويستفيد من نفس الحقوق التي يتمتع بها الأعوان المتعاقدون والمثبتون، كما أن المشرع نص على تثبيت العون المتعاقد إذا كانت الفترة التجريبية مجدية، وفي حالة العكس يفسخ العقد دون إشعار مسبق أو تعويض، علما بأن التثبيت لا يعني الترسيم، فالترسيم لا يخص سوى الأعوان المترشحين.

كما أن التعيين في إطار نظام التعاقد وفقا لأحكام المواد من 19 إلى 25 من قانون الوظيفة العمومية رقم 06-03، لا يخول لشاغلي المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية، وذلك اعتبارا لطابعها الاستثنائي، والمبرر بالتوظيف حسب الحالة، ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية عن طريق عقود محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو الجزئي، ولحقوقهم وواجباتهم ورواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وبالنظام التأديبي المطبق عليهم.

فالتوظيف في إطار العلاقة التعاقدية، يلجأ إليه في نطاق ضيق استجابة لحاجيات عارضة حسب الحالة ووفق الحاجات، طبقا للكيفيات المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي 07-308 المتضمن تحديد كيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم.¹

والجدير بالذكر أن المشرع قد أصاب عند تمييزه للأعوان العموميين في قانون الوظيفة العمومية وتصنيفهم إلى ثلاث فئات هي: الموظفون - الأعوان المتعاقدين - الأعوان المؤقتين وهذا لغاية مفادها هو تطبيق شيء من النظام المفتوح على نظام الشغل المعمول به في الجزائر، لأن كل نظام من النظامين يكمل الآخر فعيوب النظام المغلق تعتبر مزايا للنظام المفتوح والعكس.

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 211 - 213.

والملاحظ أن قانون الوظيفة العمومية في الجزائر بدأ يميل إلى تطبيق النظام المفتوح تدريجياً ومن الممكن أن يتبناه في المستقبل ولو مناصفة مع النظام المغلق، والأعوان العموميين الخاضعين لنظام التعاقد في الجزائر هم:

أ_ الأعوان المتعاقدين:

وهم الأشخاص الذين يتم تعيينهم في وظيفة عمومية دون تثبيتهم في المناصب، فتعيينهم يتم وفقاً لاتفاق تعاقدي إداري، يخضع للقانون العام وإجراءات خاصة، ويحق للإدارة إنهاء الرابطة أو تمديدتها لما لها من امتيازات السلطة العامة.

كما أن عمل الموظف المتعاقد لا يتصف بالدوام، لأن علاقته بالإدارة تنقطع بانتهاء مدة العقد أو فسخه، أو بالاستقالة، وأخضع المشرع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الصيانة أو الحفظ أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية لنظام التعاقد، ولقد نصت المادة 20 من الأمر رقم 06-03 على إمكانية اللجوء وبصفة استثنائية إلى توظيف أعوان متعاقدين في مناصب شغل مخصصة للموظفين في الحالات التالية:

_ في انتظار تنظيم أو إنشاء سلك جديد للموظفين.

_ لتعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل.

ويتم توظيف الموظف المتعاقد وفقاً لاحتياجات المؤسسات والإدارية العمومية، وذلك عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو الجزئي، كما لا يخول شغل هذه المناصب الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية.

ونصت المادة 23 على أن الموظفين الذين يخضعون لنظام التعاقد، ويشغلون المناصب المنصوص عليها في المادة 19 السابقة الذكر عند تاريخ نشر هذا الأمر يحتفظون بصفة الموظف.

وبينت المادة 24 كيفية توظيف الموظف المتعاقد وحقوقه وواجباته، والعناصر المشكلة لراتبه وكذا القواعد المتعلقة بتسييره، والنظام التأديبي المطبق عليه، كلها يتم تحديدها عن طريق التنظيم.

ب_ الأعوان المؤقتين:

وهم الأشخاص الذين يتم تعيينهم من قبل المؤسسة أو الإدارة وقتيا، وهذا للاستعانة بخبراتهم ومهاراتهم نظرا لما يتمتعون به من فنيات واختصاصات، ويمكن اعتبار هذا النوع من الموظفين من المستشارين أو المكلفين بمهمة، وتنتهي علاقته بالإدارة أو المؤسسة المستخدمة بانتهاء المدة ما لم يجدد تعيينه، وبالرجوع إلى نص المادة 21 من الأمر رقم 06-03 نجد بأن المشرع الجزائري قد أجاز اللجوء ولكن بصفة استثنائية إلى توظيف أعوان متعاقدين غير أولئك المنصوص عليهم في المادتين 19 و20 من نفس الأمر، وذلك في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا، كما أجاز المشرع إمكانية إنجاز أعمال ظرفية للخبرة أو الدراسة أو الاستشارة لحساب المؤسسات والإدارات العمومية، في إطار اتفاقي، مستشارون يتمتعون بمستوى التأهيل المطلوب ويتم تطبيق هذه الأخيرة بناءً على التنظيم.¹

¹ - بن فرحات مولاي لحسن، المرجع السابق، ص 6-7.

الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالنظام المفتوح

تلجأ البلدان التي تتبنى النظام المغلق كأصل إلى صيغ التوظيف التعاقدية (النظام المفتوح) وتخضع هذه الصيغ إلى القانون العام، وفي الحدود التي يقتضيها سير المرافق العامة ومبررات ذلك:

أ_ التطور السريع للمهن، وعدم إمكانية الإدارة في بعض الأحيان من جلب الخبرات الضرورية لممارسة أنشطة معينة في إطار المسار المهني (مناصب الدواوين مثلا- الاستخلاف المؤقت للموظف...).

ب_ الطابع الظرفي لبعض مهام الإدارة، الذي لا يبرر فحسب بتوظيف أعوان دائمين، ولكنه يقتضي تدخل خبراء ذوي الكفاءات العالية الذين لا يرضون دائما بالالتحاق بالوظيفة العمومية.

ت_ الغاية المتميزة المرتبطة بإدارة المهام والإدارة الإستشرافية التي لا تتفق دائما ومقتضيات نظام المسار المهني، فالاستعانة الخارجية سواء على مستوى سوق العمل أو حتى على مستوى بعض القطاعات المتقدمة من المؤسسة الخاصة، كثيرا ما تشكل الوسيلة الوحيدة للقيام ببعض الأعمال المرتبطة بهذا النوع من الإدارة.

ث_ أصبح لزاما على الإدارة أن تكيف وسائل تدخلها مع ما تقتضيه العقلنة الاقتصادية والحياة الإجتماعية، الأمر الذي يستوجب قسطا من المرونة في شروط التوظيف وفي ظروف العمل

فالعمل لفترات جزئية والاستخلاف، والعمل المنزلي كلها صيغ تتدرج في هذا المنطق وفي ضرورة مواكبة تطور المرفق العام.¹

¹-هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 19-20.

خلاصة الفصل الأول

الوظيفة العمومية في كل دول العالم لا تخرج عن نظامين اثنين، الأول هو نظام الوظيفة العمومية المغلق أو النظام الشخصي، الذي يعتبر الوظيفة العمومية مهنة يلتحق بها الموظف ليبقى فيها حتى استقالته، أو إحالته على التقاعد، فالوظيفة في هذا النظام عبارة عن عمل يتميز بالدوام والاستقرار، والثاني هو نظام الوظيفة العمومية المفتوح أو النظام الموضوعي، الذي يعتبر الوظيفة العمومية مجرد أنشطة واختصاصات قانونية لا يتميز فيها الموظفون عن عمال القطاع الخاص، والوظيفة فيه عبارة عن عمل عارض ومؤقت، ومنه فإن النظام المغلق للوظيفة العمومية يقوم على الأساس الشخصي، الذي يركز على الأشخاص الذين يقومون بالعمل، عكس النظام المفتوح الذي يقوم على الأساس الموضوعي، الذي يركز على موضوع النشاط الوظيفي.

ولكل نظام من النظامين أسس وعناصر يقوم عليها، فالنظام المغلق يقوم على عناصر ذات درجة من الأهمية، هي القانون الأساسي للموظفين الذي يعني مجموعة القواعد النوعية التي يخضع لها الموظفون، و المحددة من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية، و العنصر الثاني هو الحياة المهنية للموظفين، أو المسار المهني للموظفين القائم على التدرج الهرمي و السلك الوظيفي، كون الموظف ينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري، أما العنصر الأخير فهو العلاقة التنظيمية القانونية التي تربط الموظف بالإدارة، أي أن الموظف يستمد حقوقه وواجباته من النصوص التشريعية و التنظيمية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية.

أما النظام المفتوح للوظيفة العمومية فيقوم على عناصر مختلفة عن عناصر النظام المغلق وهي النظرة الموضوعية للوظيفة العمومية، أي أن أعمال الوظيفة العمومية هي الأساس في بناء الهيكل الوظيفي لهذا النظام، كونها تركز على العمل الذي يؤديه الموظف و ما يتطلبه من مؤهلات لازمة، أما العنصر الثاني فهو مبدأ التخصص كون الوظيفة العمومية في هذا النظام تعتبر عمل متخصص لا مهنة، فهي تشترط في شاغلها التخصص الدقيق، أما أخيرا فهو عنصر العلاقة التعاقدية التي تربط الموظف بالإدارة، كون أن هذه العلاقة تستند الى العقد المبرم بين الإدارة و الموظف، ولا يختلف مركزه فيها عن العامل أو الأجير، ولكل نظام من النظامين مزايا وعيوب يختص بها وتميزه عن الآخر.

ولقد تبني المشرع الجزائري كأصل عام نظام الوظيفة العمومية ذو البنية المغلقة، لكنه أشار ضمنا في الأمر رقم 06-03 و كاستثناء على تبني نظام الوظيفة العمومية ذو البنية المفتوحة، في المواد من 19 الى 25 من هذا الأمر، ومبرراته في الأخذ بالنظام المغلق كأصل هو للمحافظة على توازن واستقرار الوظيفة العمومية، وكذا تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية، أما عن مبرراته في الأخذ بشيء من النظام المفتوح فهي للتطور السريع للمهن، وكذا الطابع الظرفي لبعض مهام الإدارة، إضافة إلى إلزامية تكيف وسائل الإدارة مع ما تقتضيه العقلنة الاقتصادية، و الحياة الاجتماعية، التي تستوجب قسطا من المرونة في شروط التوظيف.

الفصل الثاني

المبادئ التي يقوم عليها القانون
الأساسي العام للوظيفة العمومية

يخضع التحاق المواطنين بالوظيفة العمومية إلى مقتضيات ضمان تنفيذ مهمة من مهام المرفق العام، أي القيام بعمل تتطلبه المصلحة العامة، وهو ما يفسر وجود العديد من الشروط المقررة لتولي الوظائف العمومية، ترتبط أساساً بجملة من المواصفات المطلوبة في المترشحين وإخضاعهم بعدئذ إلى مبدأ عام ذي قوة دستورية، هو مبدأ المساواة، وأيضاً مبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظائف العمومية، إلى جانب الشروط التنظيمية التي تضمنها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وإلى تلك العمليات الأخرى التي أفرزتها الممارسة العملية والتقنية، وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل من خلال تقسيمنا له على النحو التالي:

-المبحث الأول: مبدأ المساواة.

-المبحث الثاني: مبدأ الجدارة.

المبحث الأول: مبدأ المساواة

إن مبدأ المساواة هو الزاوية التي تحكم نظام الوظيفة العمومية، وهو الدعامة للأنظمة الفرعية التي تكونها، وهذا ما أكدته المادة 74 من الأمر رقم 06-03 بنصها صراحة على "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة العامة في الالتحاق بالوظيفة العمومية".¹

فنظام الوظيفة العمومية يستند إلى وجود مرافق عامة في الدولة، التي أنشأت لتقديم خدمات لجميع الأفراد دون تمييز أو تفرقة بينهم تحت ظل المساواة، وهذا ما سنتناوله من خلال تقسيمنا لهذا المبحث إلى تعريف مبدأ المساواة كمطلب أول والأسس القانونية لمبدأ المساواة كمطلب ثاني والاستثناءات الواردة عليه كمطلب ثالث.

المطلب الأول: تعريف مبدأ المساواة

يجد مبدأ المساواة مكانة هامة في التعيين في الوظائف العامة، لكونه من المبادئ التي تجد دعامة لها في القانون الدولي كحقوق الإنسان واتفاقية سيداو مثلا، وكذا تبنيه من طرف كافة أنظمة الوظيفة العمومية الحالية، لذا سنقوم بدراسته بشيء من التفصيل والتحليل من خلال تعريفه بصفة عامة ثم تعريفه كمبدأ في تولى الوظائف العامة.

¹ - المادة 74 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في بتاريخ 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، سنة 2006.

الفرع الأول: تعريف المساواة بصفة عامة

المساواة من المصطلحات والألفاظ ذات التأثير، وذات الصدى في نفوس وكيان الشعوب والأمم، في شتى مجالات الحياة سواء سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وهي من الكلمات التي تداولتها أسنة الزعماء والمصلحين عبر التاريخ.¹

فمبدأ المساواة يقضي بأن لا فرق بين البشر، كل الناس سواسية لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو الدين أو اللون، فلا أفضلية في النفس البشرية، وهذا ما أكده الإسلام قبل أربعة عشر قرناً من ظهوره من خلال دعمه لحقوق البشر في أعمالهم وأشغالهم.

ومع تعاقب العصور كثرت الإشكالات والعوائق في المساواة، نظراً للمعاناة و التسلطات التي يعانيتها الإنسان في هذا الكون من ظلم وقهر واضطهاد.

فيقول الله عز وجل في محكم تنزيله " إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ".²

وقوله تعالى " لَيْسَ بِأَمَانِيكُمْ وَلَا أَمَانِي أَهْلِ الْكِتَابِ مَنْ يَعْمَلْ سُوءًا يُجْزَ بِهِ وَلَا يَجِدْ لَهُ مِنْ دُونِ اللَّهِ وَلِيًّا وَلَا نَصِيرًا وَمَنْ يَعْمَلْ مِنَ الصَّالِحَاتِ مِنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَىٰ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَأُولَٰئِكَ يَدْخُلُونَ الْجَنَّةَ وَلَا يُظْلَمُونَ نَقِيرًا".³

¹ - معالم سعاد، ضمانات حق الإنسان في تولى الوظائف العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر ببسكرة، كلية الحقوق، 2012-2013، ص 14.

² - سورة النساء الآية 99.

³ - سورة النساء الآية 123-124.

وقوله تعالى " إِنَّ مَثَلَ عِيسَىٰ عِنْدَ اللَّهِ كَمَثَلِ آدَمَ خَلَقَهُ مِنْ تُرَابٍ ثُمَّ قَالَ لَهُ كُنْ فَيَكُونُ " ¹.

ولقد جسد الإسلام المساواة بين الناس فلا فرق بينهم، فالدولة الإسلامية تعتبر مبدأ المساواة من أركان الحكم والإدارة فيها، وقد استمدت أصوله من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة التي طبقتها، وسار على نهجه الخلفاء الراشدون (رضي الله عنهم) والتابعين من بعدهم ولقد أقرت الشريعة الإسلامية المساواة بين البشر دون تمييز، فالناس متساوون في الخلق ويختلفون في نوع الخلقة وشكلها، كما أنهم متساوون في العبودية لله تعالى وغير متساوون في الطاعة والعصيان. ²

كما اهتم الفكر البشري منذ القدم بالمساواة، ففلاسفة اليونان تحدثوا عنها بكثرة واعتبروها مرتبطة بالديمقراطية التي نادوا بها، ورجحوا المساواة النسبية عن المساواة المطلقة. وكانت المساواة بالنسبة لهم تتضمن المساواة في إبداء الرأي والتدخل في الحياة العامة، وترتبط بمبادئ العدالة والحرية ارتباطاً وثيقاً، فالعدالة لا نلمسها إلى بتطبيق مبدأ المساواة كما أنه لا وجود للحرية في غياب المساواة، وهذا ما جاء به "جان جان روسو" في كتابه العقد الاجتماعي إن الحرية باقية ببقاء المساواة، والمساواة أساس الشرعية والعدالة في المجتمع، فالأفراد متساوون أمام الدولة في مباشرة كل وظائفها ومهامها، فلا تمييز بينهم لأصل أو لجنس أو لدين أو لغة.

¹ - سورة آل عمران الآية 58.

² - محمد علي السالم عياد الحلبي، مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية و القانون الوضعي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، عمان، 2002، ص 13-14.

ولقد أصبح مبدأ المساواة الطريقة المثلى لتحقيق الحماية المتشابهة للأفراد، كما أن باستطاعة المشرع بما له من سلطة تقديرية، أن يحدد المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون لذلك فإن هذا المبدأ يعتبر الضمانة الأساسية للديمقراطية في مجال الحريات الفردية.¹

أما في المنظور الغربي فيعود ظهور مبدأ المساواة إلى مؤتمر فيلادلفيا المنعقد في جويلية 1976 الذي أعلن فيه عن استقلال الولايات المتحدة الأمريكية حيث نص على: "من الحقائق الثابتة أن كل الناس قد خلقوا متساويين.."، وسبب اعتماد مبدأ المساواة هو أن التعيين في الوظائف العامة في عصور الإقطاع والعصور الوسطى يقوم على اعتبارات وأسس مجحفة، تقوم على أساس القرابة والمصاهرة والمحابة والصداقة، وكذا وجود ما كان يسمى بالأنصار السياسيون، ومع تعاقب العصور وأمام هاجس الخوف والضغط، أخذت دول العالم الغربي تبتعد تدريجيا عن هذا النظام الجائر، وتتوجه نحو نظام أصلح وفعال.²

كما أن أول ظهور لهذا المبدأ من المنظور الغربي يرجع إلى الثورة الفرنسية آنذاك بهدف إزالة ومحو الفوارق التي كانت سائدة بين المواطنين، ومساواتهم أمام القانون وأمام الأعباء العامة. ومنه يكون تولى الوظائف العامة على قدم المساواة بين كافة المواطنين دون أي تمييز. ومن الأمور الجديرة بالذكر في هذا الصدد هو المساواة بين الجنسين في تولى الوظائف العمومية، والتي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فلا تمييز إلى على أساس

¹ - أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للتوظيف العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 2011، ص 45-46-47.

² - محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام أصولها و مقوماتها، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1991، ص 222.

الجدارة والاستحقاق، لكن هذا المبدأ لم يتم العمل به فعليا إلى غاية صدور القانون العام للتوظيف العمومي الفرنسي الصادر سنة 1946، والذي نص في المادة 07 منه على " لا يوجد أي تمييز في تطبيق هذا القانون بين الجنسين فيما عدا التحفظات التي يصنعها".¹

الفرع الثاني: تعريف مبدأ المساواة كمبدأ في تولي الوظائف العامة

تنص المادة 51 من دستور 1996 الجزائري على ما يلي: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون". ومبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة هو الأصل في تحقيق المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات، فجزوره ترجع إلى الثورة الفرنسية، حيث نصت المادة السادسة من وثيقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن جميع المواطنين متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة، ولا أولوية لأحدهم إلا بما يكسبه من قدرات ومواهب.²

وأيضا ما نص عليه قانون الوظيفة العمومية في الجزائر لسنة 1966، وكذا المرسوم 59_85 الذي نص على الضمانات الكفيلة باحترام وتطبيق قاعدة المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، من خلال إجبار المرافق العامة في ممارستها للتوظيف على مراعاة شروط

¹ - مصطفى الشريف، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية، 1985، ص 91.

² - محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 05.

عامة يتوافر عليها جميع المرشحين لشغل الوظائف العامة، وكذلك الالتزام وعدم تجاوز إجراءات و كفيات التوظيف، التي تقوم على نظام المسابقات عن طريق الاختبار أو الشهادة.¹

وبالرجوع إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 نجد أن المادة 21 منه تنص على أنه "يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده"، فقد أصبح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المرجعية للمبادئ الدستورية عموماً، وأدرج في معظم القوانين الأساسية للتوظيف العمومية المعاصرة، على اعتبار أن الوظائف التي يدعمها ويحميها تعتبر من ممارسات الحقوق المدنية للأفراد، ومفاد هذا المبدأ أنه لا يجوز التمييز بين المواطنين على أساس الجنس أو العرق أو الدين، كما يجب أن يعامل الجميع على قدم المساواة فبتحليله نجد أنه ذلك النظام الذي يعطي حظوظاً متساوية لكافة مرشحي الوظيفة العمومية.²

وبالرجوع إلى فرنسا وغيرها من دول أوروبا نجد أن مبدأ المساواة عرف أولاً بمفهومه القانوني بمعنى أن التقدم لشغل الوظائف العامة حق لكل مواطن، شرط أن تتوفر فيه الشروط التي يحددها القانون، بمعنى أن المفهوم القانوني لمبدأ المساواة في التوظيف لا يعني إلحاق كل مواطن بالوظيفة العمومية، إنما يقتصر الالتحاق بها على الذين توافرت فيهم الشروط القانونية لشغلها دون أي تفرقة.³

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عناية، 2004، ص 222-223.

² - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 130.

³ - حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها و أساليبها، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة،

1982، ص 46.

كما أن شغل المواطنين للوظيفة العمومية هو للقيام بمهمة من مهام المرافق العامة في الدولة، هذا ما يبرر وجود مجموعة من الشروط المدرجة لتولي الوظائف العامة، تجد قوتها ومصدرها في مبدأ دستوري هو مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، إضافة إلى الشروط التنظيمية المحددة مسبقا بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

فالمساواة هو المبدأ المقيد لسلطة الإدارة عن التوجه للتمييز الغير الموضوعي بين شاغلي الوظيفة العمومية، بمعنى التقيد بعدم ممارسة انتقاء الموظفين بمعايير وأساليب ذات تمييز وتفرقة، سواء كانت تفرقة على أساس الانتماءات السياسية أو الدينية أو الجنسية، لأنها ممارسات جائرة وغير صحيحة، فالعبرة بالتحقيق في الشروط المطلوبة في شاغل الوظيفة العمومية، القانونية منها والبدنية والذهنية، وهذا ما أكدته المادة 74 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية رقم 06-03.¹

ولسمو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية يجب الابتعاد عن الممارسات الإدارية و السلوكيات التي لا تتماشى وهذا المبدأ، ويقصد بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أن تتاح الفرص أمام جميع الأفراد لشغل الوظائف العامة، لمن تتوفر فيهم الشروط اللازمة لتولي هذه الوظائف، لذلك لا يجوز تخصيص جملة من الوظائف لفئات معينة من المواطنين، أو منع طائفة معينة من شغل مناصب معينة، ومنه فإن قرارات التعيين الصادرة على المنوال السابق الذكر غير مشروعة، ومصيرها الإلغاء إذا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري، وعليه فإن على الإدارة أن تترك مجال الوظيفة العمومية مفتوحا على مصراعيه أمام كافة المواطنين،

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 189-190.

كما أن توليها يكون على أساس المؤهل العلمي والكفاءة، دون غيرها من التمييزات العرقية أو الدينية أو الجنسية أو اللغوية.¹

المطلب الثاني: الأسس القانونية لمبدأ المساواة

تختلف وتتمايز تشريعات ودساتير الدول التي تنص على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة من دولة لأخرى، لاختلاف النظم القانونية والتوجهات السياسية لكل دولة.

الفرع الأول: الأساس الدولي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

الأساس الدولي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة هو إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 أغسطس سنة 1789 الذي نص في المادة السادسة منه على ((إن جميع المواطنين متساويين في نظر القانون، فهم سواسية في الوصول إلى المراكز والوظائف تبعاً لإمكاناتهم ومن غير أي تفریق إلا فيما يميزهم من فضائل ومواهب)).

وكذا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 نص على مبدأ المساواة في المادة 2 فقرة 2 منه بقوله: ((لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة)).

¹ - علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، 2003، ص 435.

وعليه فإن هذه الإعلانات والمواثيق الدولية تؤكد وتحمي حق كل فرد في شغل الوظائف العامة تبعا للشروط القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية، وهذا ما يجسد نظام تكافؤ الفرص لتقلد الوظائف العامة.¹

أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فقد نص على ((أن تتاح لكل مواطن على قدم المساواة عموما مع سواه فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده)).
ولقد جاء الميثاق العربي لحقوق الإنسان مؤكدا على أن لكل مواطن الحق في أن تتاح له فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على أساس المساواة.²

لكن القضاء الفرنسي والمجلس الدستوري يقولان بأن هذه الإعلانات والمواثيق النازمة لمبدأ المساواة لتولي الوظائف العامة، هي مبادئ دستورية عالمية ليس لها أي قيمة قانونية، إنما تحوي قيمة معنوية وسياسية فقط، لأنها لا تتوفر على صفة الإلزام للدول، لكن بالمقابل فإن لها قيمة جدية، لأنها تساعد الدول على تبني ما جاء فيها من توجيهات قانونية وسياسية، وقد يكون تبنيها في صورة اتفاقيات تبرمها الدول فيما بينها وهذا ما يضيف عليها خاصية الإلزام، أو تتبناها الدولة في تشريعاتها الداخلية.³

¹ - علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "قيود و ضمانات"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 207.

² - معاليم سعاد، المرجع السابق، ص 25.

³ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 207-208.

الفرع الثاني: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يجد مبدأ المساواة أساسه الدستوري في أغلب دساتير الدول، بالرغم من الاختلاف الموجود بينها في نظمها القانونية وتوجهاتها السياسية والاقتصادية، فقد ورد في الدستور الفرنسي الصادر في 27 أكتوبر 1946، وكذا الدستور الصادر في 4 أكتوبر 1958 في المادة الثانية منه التي تنص على ((لكل مواطن الحق في الحصول على عمل وتقلد الوظائف العامة ولا يجوز أن يتضرر أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصوله أو آرائه أو معتقداته)).

وفي مصر دستور 1923 ينص في مادته الثالثة على ((المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة، لا تمييز في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين، وإليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية....))، كما ينص الدستور المصري الحالي الصادر في 11 ديسمبر 1971 والمعدل في 22 مايو 1980 في المادة الثامنة على ((تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين)).

ونص كذلك دستور الكويت الصادر في 11 نوفمبر 1962 والذي كان آخر تعديلاته سنة 1972 في المادة 41 منه على ((لكل كويتي الحق في العمل وفي اختيار نوعه، والعمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستوجبه الغير العام، وتقوم الدولة على توفيره للمواطنين.....)).¹

¹ - المرجع نفسه، ص 209-210.

وفي الدستور الموريتاني في المادة 12 منه تنص على أنه ((يحق لكل المواطنين تقلد المهام والوظائف العمومية دون أي شروط أخرى سوى تلك التي يحددها القانون))¹.

وتجدر الإشارة من خلال نصوص الدساتير التي أوردناها على سبيل المثال لا الحصر، أن دستورية مبدأ المساواة تجد تأكيداً وتطبيقاً في مساواة جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة، ويجب النص عليه بماء من ذهب في دساتير الدولة، حتى يتم إبعاد الوظائف العامة وشاغليها عن كافة المؤثرات السياسية، التي تتغير من حزب لآخر، عن طريق الأغلبية التي تمثلها في الهيئة التشريعية، لذا وجب النص عليه في الدساتير حتى تكون النصوص التشريعية المنظمة لتولي الوظائف العامة مؤسسة على هذا المبدأ.²

الفرع الثالث: الأساس التشريعي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

تعتبر التشريعات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة، الأساس والسند التشريعي لمبدأ المساواة، والتي تنادي وتقول بحق كل مواطن في تقلد وشغل الوظائف العامة، وفقاً للشروط التي يحددها القانون، وذلك بهدف حماية المواطنين من التعسف الذي قد تمارسه الإدارة للتمييز بين شاغلي الوظيفة العمومية.

لذلك نجد أن تشريعات الوظيفة العمومية تتضمن شروطاً عامة ومجردة للتعيين في الوظائف العامة، مثل شرط السن والجنسية والمؤهل العلمي وغيرها، فهي مجموعة من الشروط لا تتعارض ومبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة، فمثلاً نجد المادة الخامسة من القانون

¹ - معاليم سعاد، المرجع السابق، ص 27.

² - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 211.

الفرنسي الصادر في 13 يوليو 1983 قد أشارت إلى ضرورة تمتع المرشح لشغل الوظيفة العمومية بالجنسية الفرنسية، وتمتعه بالحقوق المدنية، وخلق صحيفة الحالة الجنائية رقم (2) من السوابق الجنائية، وأن يكون في وضعية تجاه الخدمة العسكرية، وأن لا تتعارض حالته الصحية وممارسة الوظيفة، كما تنص المادة السادسة من نفس القانون على أنه "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب انتماءاتهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية أو الجنسية أو انتماءاتهم العرقية".

و نجد أيضا القانون المصري لسنة 1978 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة وتعديلاته يقوم على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، لأنه نظم أحكاما عامة للشروط المتطلبة لتقلد الوظائف العمومية.

ولكي يكون لمبدأ المساواة التأثير الواضح على تقلد الوظائف العامة، يجب أن تكون هناك طريقة مثلى للتعيين في الوظائف العامة، تكون مبنية على شروط عامة تطبق على كل من يتوفرون عليها، حتى لا تكون هناك تجاوزات في اختيار الموظفين.

لذلك أتت النصوص التشريعية لكل من مصر وفرنسا، محددة المسابقة كأساس للتعيين في الوظائف العامة، لكي تكون متماشية ومبدأ المساواة.

ففي فرنسا نصت المادة 12 من قانون يوليو 1983 على أن المسابقة هي أساس التعيين في الوظائف العامة، دون أن تحدد نوع المسابقة، وذلك راجع لسلطتها التقديرية، والإعلان عن المسابقة يكون بقرار يصدره الوزير المختص في الوظيفة العمومية، ويجب نشره في الجريدة

الرسمية، والنشر هنا إجراء جوهري تخلفه يؤدي إلى عيب عدم مشروعية القرار، وفيما يخص الإعلان عن المسابقة يجب أن يشار فيه إلى كل المعلومات الضرورية التي تفيد المترشحين مثل عدد المناصب، وآجال المسابقة، لأنه يجوز للإدارة التدخل لتعديل شروط المسابقة.¹

ومنه نجد أن كل من المشرع الفرنسي والمصري قد اعتمد أسلوب المسابقة في تقلد وشغل الوظائف العامة، لاعتبارها من الأساليب ذات النجاعة والفعالية في مجال الوظيفة العمومية، نتيجة التطورات والتحديثات الطارئة على نظام الوظيفة العامة، كما أن أسلوب المسابقة هو الأسلوب الذي يحترم فيه كل من مبدأ المساواة والجدارة في تولي الوظائف العامة، لذلك أكد الفقه على أن نظام المسابقة هو أكثر الأنظمة احتراماً لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة.²

الفرع الرابع: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في التشريع الجزائري.

نجد أن الجزائر وكغيرها من الدول قد تبنت في دساتيرها المتعاقبة مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، وبداية نشير إليه في دستور 1963 حيث نصت المادة 10 منه على أنه من المهام الرئيسية للجمهورية الجزائرية "مقاومة كل نوع من التمييز".

وأيضاً المادة 11 من نفس الدستور التي تضمنت موافقة الدولة الجزائرية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ثم نصت في المادة 12 منه " لكل المواطنين من الجنسين نفس

¹- المرجع نفسه، ص 212-213-214.

²- المرجع نفسه، ص 216.

الحقوق ونفس الواجبات"، وجاءت المادة 16 بنصها "تعترف الجمهورية الجزائرية بحق كل فرد في العمل والحياة اللائقة والتوزيع العادل للدخل القومي".¹

ثم يليه دستور 1976 الذي نص في المادة 44 منه "وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين، وهي في متناولهم بالتساوي، وبدون أي شروط ما عدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية".²

ودستور 1989 الذي نص في المادة 48 فقرة 1 منه "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".³

كما جاء في نص المادة 51 من دستور 1996 أنه "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".⁴

الفرع الخامس: الأساس التشريعي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في التشريع

الجزائري

نجد أن جميع النصوص القانونية النازمة للتوظيف العمومية قد نصت صراحة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، بداية نص الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 13-06-

¹ - المواد 10 و 11 و 12 و 16 من دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، سنة 1963.

² - المادة 44 من دستور الجزائر لسنة 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، سنة 1976.

³ - المادة 48 فقرة 1 من دستور الجزائر لسنة 1989، مؤرخ في 29 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، سنة 1989.

⁴ - المادة 51 من دستور الجزائر لسنة 1996، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، سنة 1996.

1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية على "يسود النظام الحقوقي للتوظيف

العمومية مبدأ هام وهو مساواة دخول جميع الجزائريين إليها".¹

كما نصت المادة 07 فقرة 02 من القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05-08-1978

والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل، والذي وحد عالم الشغل على أن " العمال سواسية في

الحقوق والواجبات يتقاضون عن العمل الواحد أجورا متماثلة وينتفعون بمزايا واحدة، إذا تساوا

في التأهيل والمردود".²

كما نص المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985 والمتضمن القانون الأساسي

النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية، على مبدأ المساواة في المادة 34 منه

فجعل المسابقة الأسلوب الوحيد للالتحاق بالوظائف العمومية وأحال في المادة 36 منه الإطار

القانوني الذي يحدد كفاءات تنظيم وإجراء هذه المسابقة.³

وأخيرا الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15-07-2006 المتضمن القانون الأساسي العام

للتوظيف العمومية، نجده نص في المادة 74 منه على أنه "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة

في الالتحاق بالوظائف العامة".⁴

¹ - الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26.

² - المادة 7 فقرة 2 من الأمر رقم 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32.

³ - المواد 34 و36 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13.

⁴ - المادة 74 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق.

ومن خلال ما سبق ذكره نرى أن مبدأ المساواة يجد قوته ودعمه من خلال النص عليه في دساتير وتشريعات الدولة، وهو الأساس في تحقيق العدالة وتجسيد سيادة القانون على أرض الواقع، فهو بهذا مبدأ دستوري له تطبيقات عديدة في شتى المجالات من بينها مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.

المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة

الملاحظ هو أن مبدأ المساواة ليس على إطلاقه، بل يتضمن مجموعة من الاستثناءات الواردة عليه، والتي تحد من تطبيقاته، نوجزها فيما يلي:

الفرع الأول: الوظائف المخصصة (المحجوزة)

هي الوظائف التي تعتبر خروجاً عن المساواة، لكونها تستجيب لبعض الانشغالات النوعية والمبررة بمقتضيات المصلحة العامة، فهي تعتمد على تسجيل هذه الفئة من المعنيين في قائمة ترتيبية، تكسبهم الحق في التعيين في حدود النسب المئوية للمناصب المخصصة وتلتزم الإدارات والمؤسسات العمومية بمنحهم الأولوية في شغلها حسب الترتيب، فهو نظام يمنح امتيازاً لبعض الأشخاص كالذين تضرروا من ويلات الحروب (معطوي الحرب، الأرملة، اليتامى)، أو للاستجابة لاحتياجات نوعية كمنتوج التكوين المتخصص، أو ما أصبح يعرف بالطريق الثالث للتوظيف الذي ظهر في فرنسا (كمنتوج التكوين بالمدرسة الوطنية للإدارة مثلاً).

وقد اعتمد المشرع الجزائري هذا النظام في التوظيف منذ صدور الأمر 66-133 لاسيما في مجال توظيف بعض الأسلاك الوزارية المشتركة كسلك المتصرفين مثلا، المنظم بالمرسوم رقم 68-169، المعدل للمرسوم 66-134 المؤرخ في 31 جويلية 1966، المتضمن القانون الأساسي الخاص بسلك المتصرفين، وهذا ما أكدته المادة 80 من الأمر 06-03 للعمل بهذا الاستثناء.¹

والوظائف المحجوزة لا تتطلب مستوى عال من الكفاءة، بل تحجز لفئة معينة لها ظروف اجتماعية خاصة، كالمعوقين ومعطوبي الحرب،² فأساس هذا الاستثناء هو اعتبارات إنسانية تتضح فيها النية الحسنة للمشرع تجاه الأفراد الذين قدموا تضحيات في سبيل الوطن. لذا نتفق والرأي الذي يقول بأن هذا الاستثناء الذي يستهدف تحقيق رعاية مميزة لهذه الفئات من الأفراد، لا يعتبر خروجاً عن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.

الفرع الثاني: الوظائف العليا

نصت المادة 9 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02-06-1966 على "تحديد بمرسوم الوظائف العليا التي ترك التعيين فيها لقرار السلطة السياسية، والتعيين في هذه الوظائف قابل للعزل، وأن شغل الموظفين لهذه الوظائف لا تعطيمهم صفة الموظف، ولا الحق بأن يعينوا بهذه

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 192-193.

² - فيرم فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 15.

الصفة، وتحدد بمرسوم القواعد المطبقة على الموظفين وغير الموظفين المعينين في وظيفة عليا".¹

ولعل مرد ذلك يعود إلى أن شاغلي هذه الوظائف العليا، يعينون بسبب علاقاتهم وولائهم السياسي للسلطة التي تعينهم لممارسة هذه الوظائف، ولشغل هذه الوظائف يمكن للسلطات الإدارية الاستعانة بالموظفين أو بغير الموظفين، وفي الفرضية الثانية فإن المبدأ المعمول به في هذا الصدد هو أن الالتحاق بهذه الوظائف العليا لا يترتب عليه الترسيم في إحدى أسلاك أو رتب الوظيفة العمومية، لأنها وظائف تراعي فيها الانتماءات السياسية كشرط أساسي للتعين والإقصاء، ويرجع التقدير فيها للسلطة السياسية، ومن شاغليها نذكر: الأمناء العامون للوزارات، المدراء والمدراء العامون للإدارة المركزية، السفراء، عمداء الجامعات، والولاة الخاضعين للأحكام المطبقة على الوظائف السامية للدولة.²

الفرع الثالث: إدماج قدماء المجاهدين في الوظائف العامة

هذا ما نصت عليه المادة 27 من الأمر 66-133 " لا يمكن أن تتم التعيينات في وظيفة عمومية إلا ضمن الشروط المحددة في المادتين 25 و 26 أعلاه مع الاحتفاظ بالتدابير المخالفة المتخذة لصالح جيش التحرير الوطني ومنظمة جبهة التحرير الوطني".³

¹ - المادة 9 من الأمر رقم 66-133، المرجع السابق.

² - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 195-196.

³ - فؤاد حجري، قانون التوظيف العمومي، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 16.

ومفاد هذا الاستثناء هو المكافئة والإجازة والاحترام لهذه الفئة، بمناسبة التضحيات التي قدموها للوطن.

وتجدر الإشارة إلى أن في هذا الاستثناء مساساً بمبدأ المساواة، وهذا ما أكدته الميثاق الوطني الذي جاء فيه " إن اختيار الإطارات المؤهلة يعني الاعتماد بالدرجة الأولى على الالتزام، مما يتطلب توافر معايير إيديولوجية وسياسية محددة مع اختيارات ومبادئ الميثاق الوطني"، إذن فهناك تناقض بين هذا الاستثناء ومبدأ الحياد لاعتماد المساواة كمبدأ لشغل الوظائف العامة.

المبحث الثاني: مبدأ الجدارة

نظرا لأهمية الجدارة واتخاذها كأساس لشغل الوظائف العمومية في معظم الإدارات الحديثة للنهوض بأجهزتها الإدارية، بعدما عانت كثيرا من الوساطة والمحسوبية السياسية، والتي أدت إلى إفساد هذه الأجهزة، كان لزاما علينا أن نوضح في المطلب الأول من هذا المبحث، مفهوم هذا المبدأ وكيف طبقت الإدارات الحديثة، ثم نتطرق إلى ضمانات هذا المبدأ.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الجدارة وضمائنه

نظرا لما يكتسبه مبدأ الجدارة من أهمية في شغل الوظائف العامة في معظم الدول واعتماده كأساس للتعيين، وجب علينا أن نوضح مفهوم هذا المبدأ في كل نظام من أنظمة الوظيفة العمومية، وكذا المعنى اللغوي و الاصطلاحي له.

الفرع الأول: مبدأ الجدارة في المفهوم الأوروبي

تتميز الوظيفة العمومية في هذا النظام بأنها تقوم على الاعتبار الشخصي، مما يجعل تعيين الموظفين يقوم على الظروف الشخصية والمؤهلات الدراسية للموظف.¹

ومنه فالوظيفة العمومية في هذا النظام تعتبر عملا دائما لا عارضا بالنسبة لشاغلها، كما أن النظام الأوروبي يقوم على أساس النظرية الشخصية لترتيب الوظائف العامة.²

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة عين شمس، الطبعة السادسة، 1979، ص 309.

² - أنور أحمد رسلان، نظام العاملين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 133.

مبدأ الجدارة كأساس للاختيار عند التعيين:

يحرص النظام الأوروبي على اتخاذ مبدأ الجدارة كأساس للاختيار في الوظيفة العمومية قيادته كانت أم غير قيادته، لذلك أوجب العمل بنظام المسابقات التي تبين صلاحية ومقدرة الشخص على شغل الوظائف العامة.¹

وتعتبر كل من فرنسا وبريطانيا من السباقتين للعمل بهذا النظام، ثم ساد في باقي دول أوروبا ما عدا سويسرا و فنلندا،² حيث كانتا من أتباع النظام الأمريكي.

فالقانون الفرنسي يعتبر المسابقة هي الأسلوب في التعيين في الوظائف العامة، لذا نصت المادة 16 من قانون 13 يوليو 1983 على "يعين الموظفون عن طريق المسابقة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك".

وتجري هذه المسابقات بناء على قواعد تحقق المساواة وتكافؤ الفرص بين الجميع وتكون تحت إشراف هيئة حيادية ولجنة من الحكام مختلفة عن سلطة التعيين، أساسها هو النزاهة بعيدة كل البعد عن الضغوطات والشبهات في إشرافها عن المسابقات،³ وتقوم هذه اللجنة بإجراء كافة الامتحانات، كتابية كانت أو شفوية، لجميع المتسابقين، مع العمل على قياس درجة صلاحية المتسابقين لشغل الوظائف.⁴

¹ - عبد العظيم عبد السلام، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بدون تاريخ نشر، ص 172.

² - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 88.

³ - عبد الغني عبد الله بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، الدار المصرية الحديثة للطباعة والنشر، القاهرة، 1982، ص 320.

⁴ - مجدي مدحت النهري، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 76-77.

وفي بريطانيا أخذ مفهوم الجدارة في التقدم منذ إرساء نظام الخدمة المدنية على يد اللورد ماكولي سنة 1855، الذي اعتمد نظام المسابقة أساساً لشغل الوظائف العامة، ونبذ المحسوبية السياسية،¹ وبصدور مرسوم سنة 1859 الذي ربط تقلد الوظيفة بإجازة من لجنة الخدمة المدنية، وكذا مرسوم سنة 1875 الذي نادى بالزامية نظام المسابقات.²

وبناء على هذا النمط الذي اعتمده الإدارة البريطانية، فإن المتسابقين يمرون بثلاثة امتحانات متنوعة كالتالي:

أ- الامتحانات ذات الإجابة القصيرة:

وهي الامتحانات التي يكون فيها عنصر الزمن محل اعتبار، في تقدير وقياس صلاحية المتسابق.

ب- الامتحانات الشخصية:

وهي الامتحانات ذات الإجابات الحرة التي تبين مدى إلمام المتسابق بقضايا الساعة، ومدى استعدادده لوضع حلول لها.³

¹ - عمر حلمي فهمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، طبعة مكتبة عين شمس، القاهرة، 1994، ص 144.

² - محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1971، ص 61.

³ - خميس السيد اسماعيل، القيادة الإدارية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981، ص

ج-مرحلة المقابلات الشخصية:

والتي يتم فيها الكشف عن شخصية المتسابق، والتأكد من مدى سلامة حواسه ودقة تعبيراته، عن طريق توجيه عدد من الأسئلة، والهدف من المقابلة الشخصية هو الحكم على المظهر الخارجي للمتسابق.¹

الفرع الثاني: مبدأ الجدارة في المفهوم الأمريكي

يعود فساد أنظمة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية للأحزاب السياسية، بعد إعلان الرئيس الأمريكي جيفرسون ولأول مرة عن مبدأ تأقيت الوظيفة، الذي أصبح مع مرور الزمن قانونا ملزما منذ سنة 1820، ومقتضى هذا القانون هو تسقيف مدة الوظيفة بأربع سنوات لبعض طوائف الموظفين، وكان سبب ظهوره هو لخدمة الأحزاب السياسية في ممارساتهم الانتخابية، ثم تحول إلى نظام الغنائم بعد فوز الرئيس جاكسون (Jackson) في الانتخابات وإعلان عضو مجلس الشيوخ (marcy) عن عبارته الشهيرة التي اتخذت عنونا لهذا المبدأ حيث كانت تعني أن الغنائم للمنتصر، ثم سمي بعد ذلك نظام الغنائم، والذي كان يقضي بأن الوظيفة العمومية من حق الحزب الفائز في الانتخابات وأنصاره، ولا مكان فيها لأنصار الحزب المعارض، ومما لا شك فيه أن النظرة الأمريكية للوظيفة العمومية سالفة الذكر، قد أدت إلى فساد الجهاز الإداري الأمريكي، مما دفع الرؤساء إلى محاولة تجنب عيوب السياسة التي يقوم عليها نظام الوظائف في أمريكا، وبدأت تلك المحاولات في عهد الرئيس جرانت سنة 1870.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 425-426.

ونزولا عند رغبة الجماهير الأمريكية، ورغبة من الرؤساء الأمريكيان في القضاء أو الحد من نظام المحسوبية السياسية، بدأت معالم قانون الجدارة تتضح منذ عهد الرئيس جرانت، والذي دافع عنه الرئيس الأمريكي هايس (Hayes) منذ توليه الرئاسة سنة 1876، وهذا ما تبلور عنه وضع قانون نهائي سمي بقانون بندلتون، أو قانون تحسين الخدمة المدنية في أمريكا، والذي صدر سنة 1883 في عهد الرئيس آرثر (Arthur)، وكان سببه إصدار هو وفاة الرئيس الأمريكي جارفيلد (Garfield) على يد أحد طالبي الوظائف العامة في أمريكا.

وقد أنشأ قانون بندلتون لجنة سميت بلجنة شؤون الخدمة المدنية، كانت مهمتها هي فحص مؤهلات المرشحين لبعض الوظائف العامة، حتى تكون من نصيب من يصلحون إليها فقط. ومنه فإن قانون بندلتون هو الذي جعل التعيين في الوظائف العامة من نصيب الأشخاص الذين لديهم الصلاحية اللازمة في توليها.

وما يلاحظ على قانون الجدارة الصادر سنة 1883 أنه كان يطبق في بداياته على عدد قليل من المواطنين، ثم زاد عدد الخاضعين لهذا القانون، وخاصة سنة 1940 عند صدور قانون رامزك، الذي أعطى الصلاحية لرئيس الجمهورية الأمريكي في تطبيق قانون الجدارة على فئات جديدة من الموظفين، وهذا ما استغله الرئيس الأمريكي (روزفلت) وقام بتطبيقه على فئات جديدة من الموظفين، حتى أصبح حوالي 88 بالمائة في أمريكا يخضعون لأحكام هذا القانون.

ومقتضى هذا القانون هو أن شغل الوظائف العامة يكون بناء على أسلوب امتحان مسابقة عامة، بشروط مسابقة يجب أن يتوافر عليها المتسابقون، ويجب أن تكون هذه الامتحانات عملية، وتكون لها علاقة مباشرة بنوع العمل الذي يقوم به الموظف.

أما فيما يخص الترقية في أمريكا فإنها مقتصرة على الترقية من وظيفة إلى أخرى أعلى منها في الواجبات والمسؤوليات، وتكون على أساس الجدارة والكفاءة التي تقاس عن طريق الامتحانات المفتوحة، وتأخذ الترقيات في أمريكا شكل التعيينات الجديدة التي تتم عن طريق إجراء مسابقات عامة، وسبب ذلك تبني النظرة الموضوعية لترتيب الوظائف العامة في النظام الأمريكي، ومنه لا يتم اختيار أي شخص لأي وظيفة، إلا إذا توفر على مطالب التأهيل اللازمة لشغلها وفقا للمواصفات الموضوعية لها.

وبذلك أصبحت الجدارة هي المعيار لتولية الوظائف العامة في أمريكا، سواء كان ذلك لأول مرة أو عند النقل إلى الوظائف العليا، ومنه فإن النظام الأمريكي لا يعتمد نظام الترقية بالأقدمية أو من درجة إلى الدرجة التي تعلوها في السلم الوظيفي، المعروفة في النظام الأوربي الذي يأخذ بالنظرية الشخصية في تولي الوظائف العامة، وبناء عليه فإن النظام الأمريكي لا يأخذ بالأقدمية في شغل الوظائف الأعلى الشاغرة، إلا إذا كان الموظف جديرا بشغلها.

ومما سبق قوله نجد أن مفهوم الجدارة في النظام الأمريكي، يقضي بإسناد الوظائف إلى أفضل وأحسن العناصر البشرية قدرة على تحمل أعباءها، أو عند الترقية من وظيفة لأخرى أعلى منها في الواجبات والمسؤوليات، والتي تأخذ شكل التعيينات الجديدة دائما، ومنه فإن كل

شخص مطالب بتنمية قدراته وتحسين مستوى ثقافته ومعلوماته، إذا أراد الحصول على وظيفة طبقاً للنظام الأمريكي.¹

الفرع الثالث: تعريف الجدارة

أولاً/ التعريف اللغوي:

مأخوذة من - جدر - بكذا وله جدارة صار خليقاً به وأهلاً له فهو جدير والجمع جدراء. والجدارة و الصلاحية والكفاءة كلها ألفاظ تصب في معنى واحد، وتعني في مجملها السلامة من العيوب بالاستقامة، وحسن التهيؤ للعمل والقدرة على تصريفه.

ثانياً/ التعريف الاصطلاحي:

لا يختلف معنى الجدارة في الاصطلاح عن معناها في اللغة، فقد عرفها البعض بأنها " أن يكون الشخص الذي يلي أمر المسلمين أهلاً لهذه الولاية، وذلك باستجماع الشخص للشروط الواجب توافرها لما يتولاه".²

ويعرفه فقهاء الإدارة العامة بأنه ذلك المبدأ الذي يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة.³

كما تعني كلمة الجدارة رجحان الكفاية، وفي هذا تفصل محكمة القضاء الإداري في تعريفها فتقول " الكفاية والجدارة صفات ذاتية في الشخص تتكون من عناصر عدة، منها ما يتصل

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 111-116.

² - المرجع نفسه، ص 128-129.

³ - محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 07.

بدرجة المعرفة من المعلومات الإدارية والفنية، ومنها ما يتصل بالمران والذكاء والنشاط وحسن الاستعداد للعمل والإقبال عليه والتفرغ له والعناية به، ومنها ما يتصل بحسن السيرة والسلوك وحسن السمعة، وغير ذلك من شتى العناصر والمقومات الأخرى التي تتجمع من ماضي الشخص وتاريخ حياته الوظيفية".

ومنه فإن العناصر الرئيسية للجدارة هي الاستعداد الذهني وحسن التصرف واليقظة، وحسن القيادة والتجديد في العمل، القدرة على تقبل النقد والاستجابة له، القدرة على اتخاذ القرارات. وبعد تطرقنا لمعنى كلمة الجدارة، نحدد المقصود بمصطلح نظام الجدارة أو مبدأ الجدارة في نظر علماء الإدارة العامة.¹

تعريف الأستاذ توريبي:

يعرفه بأنه ذلك النظام الذي يجعل اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة.²

تقدير تعريف توريبي لنظام الجدارة:

هذا التعريف يجعل من نظام الجدارة هو المعيار الأساسي في التعيين في الوظائف العامة ويجب على الإدارة أن تتقيد به، وكذلك جعل بقاء الموظف في منصبه مرهون أيضا بكفاءته وقدرته على القيام بأعباء هذا المنصب على أكمل وجه، إلا أن هذا التعريف لم يشر إلى مبدأ

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 83-84.

² - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 296.

تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة، الذي أصبح من المبادئ المعمول بها في تشريعات الكثير من الدول.¹

تعريف الدكتور المعداوي:

عرفه بأنه " ذلك النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتولي الوظائف العامة على أساس الصلاحية وليس على أساس المحسوبية السياسية أو الاجتماعية ".²

تقدير تعريف الدكتور المعداوي لنظام الجدارة :

هذا التعريف لم يشر صراحة إلى اتخاذ الجدارة كأساس للبقاء في الوظيفة العمومية، وإن كان قد اتخذها أساساً للاختيار بداية، ومنه تحاشياً للانتقادات الموجهة للتعريفين السابقين فنظام الجدارة يعني " ذلك النظام الذي يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة والاحتفاظ بهم على أساس الكفاءة وحدها دون غيرها ".

ومنه فإن لنظام الجدارة من حيث تطبيقاته مفهوم، الأوروبي والأمريكي، ولقد انتشر العمل بهما في معظم الدول، وإن كان لمفهوم الجدارة في النظام الأوربي نصيب الأسد في الانتشار عن مثيله الأمريكي نتيجة لاتجاه معظم الدول للعمل به، والاكتفاء بالتخصص العام للموظف دون التخصص الدقيق، ومنه فإن خير نظام لأية دولة هو ما يتناسب مع ظروفها الاجتماعية ومواردها الاقتصادية وأنظمتها السياسية.³

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 85.

² - السيد محمد يوسف المعداوي، النظرية العامة للتدريب في الوظيفة العمومية، دراسة تطبيقية للتدريب في مصر، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1978، ص 45.

³ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 86.

الفرع الرابع: ضمانات مبدأ الجدارة

تعتمد فلسفة التوظيف الحديثة على مراعاة مبدأ الجدارة عند شغل الوظائف العامة، وهو المبدأ الذي يرتقي بالتوظيف فكرياً وسلوكياً، ومبدأ استعمال الأصلح (الجدير) في مجال التوظيف يعتبر هو القيد الذي يحد من سلطة الإدارة في اختيار شاغليها.¹

فهذا المبدأ يزود الإدارة بأفضل العناصر البشرية، ومن ثم فإنه يردع ويلغي الوساطة والمحسوبية، وكذا الولاء السياسي والحزبي، وقد أخذت بهذا النظام معظم دول العالم واتجهت الدول العربية إلى الأخذ به وتعميقه، حيث كان محل اهتمام المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية التي أوصت باتخاذ أسلوب امتحانات المسابقة كأساس للتعيين في الوظائف العامة، كما أوصت بأن تضع شروطها أجهزة محايدة، على أن تلتزم الجهات الإدارية بنتائج هذه الامتحانات.²

أولاً: المسابقات

تعتبر المسابقات من أهم ضمانات مبدأ الجدارة، حيث تكشف عن أفضل العناصر البشرية من بين المتسابقين لشغل الوظيفة العمومية، ولقد تعددت صورها وأشكالها لتحقيق هذه الغاية، وتفاوتت الأنظمة الإدارية في مدى الالتزام بها لشغل الوظائف العامة.

¹ - أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 116.

² - محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، دار نشر الثقافة، الإسكندرية، 1952، ص 275.

أ- المقصود بالمسابقات:

ويقصد بالمسابقات " أن تقوم هيئة ما (قد تكون هيئة مركزية يحددها القانون أو الجهة التي يراد التعيين فيها)، بعقد امتحانات ذات طبيعة خاصة للمرشحين لشغل الوظائف العمومية بقصد التحقق من كفايتهم وصلاحياتهم لتحمل أعباء وحاجيات الوظائف، على أن يرتب الناجحون في كشف طبقا لترتيب نجاحهم في المسابقة، على أن يتم التعيين وفقا لهذا الترتيب".¹

وما يتضح من هذا التعريف هو أن نظام المسابقة يشكل قيودا يحد من حرية الإدارة في اختياراتها للتوظيف العمومية، لما يفرضه عليها من الالتزام بالترتيب الوارد في كشف الناجحين عند التعيين، وهذا ما يؤدي حتما إلى ردع ونفي نظام الوساطة والمحسوبية في مجال التوظيف العمومي، كما أن نظام المسابقة هو النظام الذي يبين مدى صلاحية الشخص المرشح للتوظيف العمومية، وكذا مدى قدرته على تحمل أعباءها، وذلك عن طريق فحص لياقته الذهنية والنفسية والفنية، التي تكشفها نتائج المسابقة، حتى يكون الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة.²

ب- صور امتحانات المسابقة :

اتخذت امتحانات المسابقات صورا متعددة، على أن أكثرها شيوعا هو ما يقوم على أساس

الامتحانات التحريرية والشخصية والعملية.

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 145-146.

² - المرجع نفسه، ص 146.

1- الامتحانات التحريرية:

وهي الامتحانات التي توضع فيها الأسئلة كتابة ويقوم المتسابق بتدوين الإجابة على نموذج معد لذلك، ثم يقومون بتصحيحها، وتعتبر أكثر الامتحانات شيوعا، لبساطة إجرائها وسهولة تصحيحها، كما يمكن إجرائها لعدد كبير من المتسابقين.¹

وتنقسم الامتحانات التحريرية إلى قسمين:

- مسابقات المقال:

وهي المسابقات التي تأخذ فيها الأسئلة شكلا عاما، وتعطى فيها الحرية للمتسابق في الإجابة كيفما شاء، وهي سهلة في الإعداد حيث يطلب فيها من المتسابق عرض موضوع عام بكل عناصره، وهذا بهدف معرفة قدرة المتسابق في الإلمام والاستيعاب، وحسن العرض، وتسلسل الأفكار وترتيبها، وتنظيم المقترحات واستخلاص النتائج، وما يعاب عليها هو أن تقييم الإجابات يختلف من مصحح لآخر الأمر الذي يثير هواجس وشكوك المتسابقين، و كذلك عدم ثقتهم في نزاهة هذه المسابقات، فضلا عن أن هذا النوع من المسابقات كثيرا ما يعترض عليها الموظفون ضعيفي اللغة، الذين يعوزهم التعبير اللفظي كالوظائف الهندسية والفنية والعملية.²

- المسابقات الموضوعية أو ذات الإجابة القصيرة:

وهي المسابقات التي تتكون من عدد كبير من الأسئلة القصيرة، التي تحتاج إلى أقل قدر ممكن من الكتابة في الإجابة عليها ومن صورها:

¹ - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 228.

² - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 150-151.

*أسئلة الصواب والخطأ: وفيها تكتب عدة جمل بعضها صحيح وبعضها خطأ ويطلب من المتسابق وضع علامة (-) أمام الإجابة الصحيحة ووضع علامة (X) أمام الإجابة الخاطئة.

*أسئلة الاختيار المتعدد: وفيها يعطى السؤال أكثر من اجابة بعضها صواب والبعض خطأ ويترك للمتسابق وضع علامة أمام الإجابة الصحيحة .

*أسئلة التكميل: وفيها يطلب من المتسابق إكمال الجزء الناقص من الإجابة.

وتتميز هذه الامتحانات بثبات نتائجها، لأن تقدير صحة الإجابة يخضع لمعيار موحد لا يختلف باختلاف المصححين، لذا فهي تلقى استجابة من المتسابقين معظم الأحيان.¹

2- الامتحانات الشخصية :

هي الامتحانات التي تحكم على شخصية المتسابق، وتتعلق بالجانب الحسي والسلوكي له، ويقدر فيها مدى استعداده لمواجهة المشاكل الطارئة، وكيفية تناوله للأمور، وسعة اطلاعه وسرعة فهمه، وقوة الذاكرة، وحضور البديهة واللباقة، والحكم على مظهره الشخصي.²

لذلك تعتبر هذه الامتحانات مكملة للامتحانات التحريرية، حيث لا يدخلها إلى المتسابقين الذين اجتازوا بنجاح الامتحانات التحريرية، وهي تنمة لها، وتخصص لإبراز الجوانب التي

¹ - المرجع نفسه، ص 151-152.

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 425 - 426.

تعجز عنها طرق القياس الأخرى، ويؤخذ عنها أنها تعجز عن الكشف عن العديد من جوانب شخصية المتسابق، لافتقارها إلى التحديد والتنظيم المسبق لاتسامها بالارتجالية.¹

3- الامتحانات العملية:

هي التي تستهدف التثبيت من صلاحية المتسابق لممارسة العمل وضمان جودة أدائه لمتطلباته المختلفة، والتغلب على ما يحيط به من مشكلات وعراقيل.²

وتستخدم بكثرة في أمريكا بالنسبة للوظائف العملية، والتي تتطلب قدرات ميكانيكية أو فنية أو مصرفية، بهدف الكشف عن مهارة المتسابق في الجوانب اليدوية (كالمعمل على الآلة الكاتبة) والصوتية (كاختبارات الصوت أمام الميكروفون بالنسبة للمذيعين).

وهي لا تصلح إلا لنوع معين من الوظائف، وهي الوظائف ذات الصبغة العملية كما جاء في تسميتها.

ج- ضمانات المسابقة:

لضمان تحقيق نظام الجدارة في المسابقات لابد من توافر ضمانتين:

الضمانة الأولى: إتاحة الفرصة للجميع لدخول المسابقة

ويعني ذلك إتاحة فرصة متكافئة لجميع المؤهلين لشغل الوظيفة بدخولهم تلك المسابقات، وهذا بدوره يتطلب وصفا دقيقا وشاملا للوظائف التي تشغل بطريق المسابقة.

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 153-155.

² - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 241.

ويتم إعلام كافة عن طريق الإعلان في الجرائد الرسمية، ويجب أن يتضمن الإعلان الشروط المطلوبة في المتسابق، ومكان الامتحان وميعاده، والوثائق المطلوبة، ونوع الوظيفة المراد شغلها.... الخ، كما يجب أن يتجنب الإعلان الشروط التي تجعل منه قاصر على مجموعة معينة من الأفراد دون غيرهم بلا مبرر تستلزمه طبيعة الوظيفة وظروف ممارستها، وبعد الانتهاء من الإعلان، يجوز تغيير أي بيان من البيانات الواردة فيه، سواء تعلق التغيير بالشروط أو عدد الوظائف الشاغرة وأماكنها، وإلا عد ذلك خطأ من الإدارة يحق للمتضرر الطعن فيه بالإلغاء.¹

الضمانة الثانية: أن يكون تنظيمها بقانون أو لائحة

ومعناه أن من الضوابط لنظام الجدارة أن يكون تنظيم المسابقة تنظيماً قانونياً أو لائحياً على الأقل، بمعنى أن تبين إجراءات المسابقة ومراحلها، والإطار العام للوظائف، بقانون أو على الأقل بلائحة تتسم بالدقة والوضوح، ولا يمكن الخروج عليها إلا استثناءاً للصالح العام وبلا توسع.²

ثانياً: الأجهزة المركزية المستقلة بشؤون التوظيف

إن مبدأ الجدارة يقتضي إبعاد النفوذ الحزبي والسياسي عن مجال الوظيفة العامة، حيث كان للمحسوبية السياسية، والمجاملات الاجتماعية، والأهواء الشخصية، الأثر الكبير في تدهور الوظيفة العمومية، لذا عمدت الكثير من الدول على إنشاء أجهزة مركزية تختص بشؤون

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 155-157.

² - محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1974-1975، ص 118.

التوظيف، تتوفر على كافة عوامل الحياد والاستقلال عن جهة الإدارة، لكي تصبح من أهم الضمانات التي تكفل تحقيق مبدأ الجدارة عند تولية الوظائف العامة.

ومن أهم الدول التي أخذت بهذه الطريقة أمريكا وإنجلترا، ففي الولايات المتحدة الأمريكية أسندت هذه المهمة إلى " ديوان الخدمة المدنية " الذي أنشئ في 16-01-1883 بصدر قانون الخدمة المدنية، ويختص هذا الديوان بالإشراف على نظام الكفاية في التشغيل الفيدرالي، وتنظيم إجراء الامتحانات لاختبار جدارة طالبي الوظائف، وذلك بالنسبة للوظائف التي يتم شغلها بامتحان مسابقة.¹

المطلب الثاني: تنمية وقياس الجدارة

الفرع الأول: تنمية الجدارة

لا بد أن يكون رجال الوظيفة العمومية على علم بكل المتغيرات الحاصلة في المجالات الاقتصادية والسياسية والثقافية، ليستطيعوا مواجهتها والحد من آثارها في الوقت المناسب، وهذا يتم عن طريق التدريب المستمر للموظفين، لتنمية قدراتهم ومهاراتهم، وتوجيه سلوكهم الوجهة السليمة، ليحققوا أعلى معدلات الكفاية في الوظيفة العمومية.

وستتناول في هذا الفرع: أولاً: مفهوم التدريب وأهدافه.

ثانياً: أساليب التدريب.

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 182-183.

أولاً: مفهوم التدريب وأهدافه

أ- مفهوم التدريب:

لقد تعدد تعريفات التدريب من حيث الصياغة، واتفقت من حيث المعنى فعرف بأنه "عملية منظمة ومستمرة محورها الفرد في مجمله، تهدف إلى إحداث تغيرات محدودة، سلوكية وذهنية، لمقابلة احتياجات محددة، حالية أو مستقبلية، يتطلبها الفرد والعمل الذي يؤدي للمنظمة التي يعمل فيها، والمجتمع الكبير".

وعرف أيضا بأنه " مجموعة الأساليب المخططة التي تقوم بها المنظمات الإدارية لتحقيق فاعليتها، من خلال تنمية المهارات والمعارف وسلوكيات الوظيفة أيضا، طبقا لسياسات وأوصاف الوظائف، التي تتباين من مستوى إداري إلى آخر".

ومنه فإن التدريب ليس هدفا في حد ذاته، لكنه يعتبر هدفا وسطا، لأنه يؤدي إلى رفع كفاءة الأداء، والارتقاء بمهارات وخبرات وسلوكيات الموظفين.¹

ب- أهداف التدريب:

إن للتدريب دور مؤثر وفعال في التصدي للمتغيرات الحاصلة في العالم في مجال ثورة المعلومات واتساع الهوة التكنولوجية بين الدول المتقدمة والنامية، فهو من أحدث الأساليب للتنمية الإدارية في العصر الحديث، مما أدى إلى ضرورة الاهتمام به وجعله من واجبات الموظف، ويرجع الاهتمام به لتحقيق الأهداف التالية :

¹ - المرجع نفسه، ص 274-275.

- 1- صنع موظف يتصرف على نحو واضح ومحدد، وتحسين أسلوب أدائه عن طريق تمكينه من الإلمام بكل ما هو جديد في مجال العمل، مسايرة للتقدم العملي والتكنولوجي.
- 2- تقوية مناعة الموظف ضد ما يجعله آلياً، مما ينتافي وتحقيق أعلى مستوى يمكن من الكفاية، بالإضافة إلى تنمية الحكم السليم على الأمور لديه، والمبني على اتساع الأفق.
- 3- جعل الموظف صالحاً لأداء ما يعهد إليه من أعمال في العالم المتغير، إذ على الموظف أن يكيف تصرفاته وأساليبه باستمرار تبعاً للحاجات الجديدة في العصر الجديد.
- 4- لا يكفي اقتصار التدريب المهني على الوظيفة الحالية التي يشغلها الموظف، بل لإعداده للوظائف والواجبات الأخرى، بتنمية القدرة على العمل الأسمى والمسؤوليات الأكبر.

5- يرفع التدريب من معنويات الموظف ويدفعه إلى الابتكار، ويعوده على استغلال قدراته الكامنة فيه، بما يكسبه الثقة في نفسه.

6- توطيد وتنمية روابط الود وحسن المعاملة بين موظفي الدولة والشعب، فمن أهم أهداف التدريب تنمية الشعور الإنساني عند الموظف،¹ ولكي يحقق التدريب الأهداف المرجوة منه يجب أن يكون ذلك وفق منظورين:

- **المنظور التنظيمي:** أي معرفة الوحدات التنظيمية التي يتعين تدريب العاملين بها والتعرف على أهدافها واختصاصاتها ومواقفها في البناء التنظيمي (متطلبات المنظمة).

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 82-83.

- المنظور الشخصي: أي معرفة نوع الخبرات أو المهارات والمعارف التي يجب اكتسابها

من طرف المتدرب.¹

ثانيا: أساليب التدريب:

أسلوب التدريب هو الطريقة أو المنهج الذي يستخدمه المدرب لكي ينقل المادة أو الموضوع

التدريبي للمتدربين.²

وتتعدد أساليب التدريب إلى نوعين منها ما هو فردي ومنها ما هو جماعي.

أ-أساليب التدريب الفردية :

وفي هذا النوع يتم تدريب كل دراس على حدى في الحالات التي تقضي تدريب فرد معين

على عمل معين،³ ومن أساليبها:

1-القراءة الموجهة:

وتعني تزويد الموظف بكافة البيانات والمعلومات المتعلقة بوظيفته، وصلتها بالبناء التنظيمي

في الوحدة الإدارية، ويكون ذلك عن طريق الكتيبات التي تعدها الوحدة الإدارية بأقسامها

المختلفة، بصفة دورية أو غير دورية.

¹ - صبري جلىبى أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 278.

² - السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 290.

³ - المرجع نفسه، ص 293.

2-المران الموجه:

وهو تلقي الفرد تعليمات أثناء العمل لأغراض خاصة ومحددة، لمساعدة الموظف الجديد على الإلمام بنظام عمله، أو لمساعدة الموظف القديم على الارتقاء بمستوى كفاءته، لإعداده للترقية لوظيفة أعلى، وكل هذا لا يتحقق إلا نتيجة معارف ومهارات إضافية.

3-الدراسة بالمراسلة:

وفيها تقوم هيئة التدريب بإعداد المادة العلمية، وموضوعات الدراسة، والأسئلة والتوجيهات، وإرسالها للدارسين عن طريق المراسلة، ثم يقوم الدارس بإعداد الإجابات وكتابة التقارير إلى هيئة التدريب التي تتولى تقييمها، وتتميز أساليب التدريب الفردية بأنها تمكن من تدريب عدد من المتدربين متفرقين في مواقع عملهم دون حاجة لاجتماعهم في مكان واحد.¹

ب-أساليب التدريب الجماعية:

ويتم التدريب فيها في مجموعات من المتدربين يجتمعون في مكان واحد، وتتخذ صوراً متعددة منها المناقشات - المؤتمرات - المحاضرات - دراسة الحالات - تمثيل الأدوار والأسلوب المعلمي.²

1-المناقشات:

و يقصد بها اجتماع مجموعة محدودة العدد من أجل التدارس، لا من أجل الدروس، عن

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 281-282.

² - المرجع نفسه، ص 282.

طريق التبادل الحر للمعلومات والأفكار والخبرات، تحت توجيه المشرف على حلقة المناقشة.¹ ومن صورها مناقشات المحاضرة، وفيها يناقش المستمعون موضوع محاضر المناقشة، ومناقشات المناظرة، وفيها ينقسم المشتركون إلى فريقين أو أكثر، ينتصر كل فريق لرأي معين ويفند رأي الفريق الآخر، وتعد المناقشة من أفضل الأساليب في المساهمة الايجابية للمدربين والمتدربين في الموضوع.

2-المؤتمرات:

وهي مقابلات جماعية تهدف إلى دراسة مشكلة معينة أو موضوع محدد واتخاذ إجراءات وتوصيات عامة بشأنه.²

ويجب توافر عنصرين أساسيين في المؤتمر كأسلوب للتدريب هما:

- وجود مشكلة أو قضية تستحق الاهتمام أو المناقشة أو البحث.

- اجتماع عدد من ذوي الخبرة بالمشكلة أو القضية لدراستها وحلها.³

3-المحاضرة:

وهي عرض مرتب ومجهز للمعلومات والأفكار من طرف المحاضر، وفيها يقدم مضمون الموضوع أو الموضوعات التي تضمنها برنامج التدريب بمعرفة خبير أو محاضر.

¹ - المرجع نفسه، ص 283.

² - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 100-101.

³ - السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 323.

4-دراسة الحالات:

و تعرف بأنها " جزء مركب من التاريخ الإداري الحي يصف كيف أن موظفا أو أكثر اتخذوا قرارا معيناً، أو كيف نفذوا هذا القرار، والآثار المترتبة على ذلك كله".¹

فالحالة عبارة عن استحضار لجوانب حدث أو مشكلة معينة، وقعت في الماضي أو الحاضر وتبيان الحلول والقرارات التي اتخذت بشأنها آنذاك.

والمقصود في دراسة الحالات هو تدريب الدارسين على المنهج العلمي في التحليل والتفكير المنطقي، لإيجاد حلول بديلة للمشكلة أو المواقف التي يتعرضون لها، وبهذا فإن هذا الأسلوب يتميز بأنه يعطي للدارس فرصة لاكتساب الخبرات من الواقع الإداري، وكذا تطبيق المبادئ الإدارية العامة على المواقف بشكل صحيح.²

5-تمثيل الأدوار:

ويعني هذا الأسلوب تمثيل بعض الأعمال المطلوب تدريب الموظف على أدائها بالطريقة الصحيحة، وبما يحقق إثارة انتباههم واهتمامهم ويطلق عليها السيكودراما، ويعد تمثيل الأدوار من أفضل الأساليب الجماعية، لأنه يربط بين الطابع النظري للتدريب والواقع العملي، مما يكسب المتدرب معارف ومهارات لا تنسى.³

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 284-286.

² - السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 304.

³ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 286-287.

6- الأسلوب المعلمي:

وجاءت تسميته هكذا لأنه يشبه إلى حد كبير ما يقوم به الباحث في معمله للحصول على نتائج معينة، ففيه يقوم المتدرب بدور الباحث، فيعتمد على نفسه في خلق المادة التدريبية والاستفادة منها، ولكي يأتي هذا الأسلوب بالمنفعة يجب أن يكون المكان الذي يتم فيه يمتاز بالهدوء والعزلة، وأن يكون عدد الدارسين فيه محدودا.

وتتميز الحلقات التدريبية بطابع المرونة، لأنه يقع على عاتق الدارسين أنفسهم مسؤولية خلق المادة التدريبية عن طريق التعبير والعرض والمناقشة¹، ولكن قد يحول ارتفاع تكاليف إنشاء المعامل دون الأخذ بهذا الأسلوب.²

الفرع الثاني: قياس الجدارة

ويقصد بقياس جدارة العاملين، تحليل وتقويم أدائهم لعملهم، وتقدير مدى صلاحيتهم وقدرتهم على النهوض بمستوى وظائفهم التي يشغلونها، وتحملهم لمسؤولياتهم، وكذا إمكانية تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى³، ويتم ذلك من خلال تقارير الكفاية التي يعدها الرؤساء دوريا لتقييم مرؤوسيههم، والمقصود بتقارير الكفاية تلك التقارير الدورية التي يحلل فيها الرؤساء الإداريون ما يؤديه مرؤوسيههم من واجبات، وما يتحملونه من مسؤوليات بالنسبة لوظائفهم التي

¹ - السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 311-313.

² - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 101.

³ - نبيل رسلان، الحوافز في قوانين العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 92.

يشغلونها، وفقا لأسس وقواعد عامة، محددة في قوانين الخدمة المدنية ولوائحها التنفيذية، وذلك بهدف تقدير جدارة الموظفين.¹

أولاً: أهداف تقارير الكفاية والموظفون الخاضعون لها

أ- أهداف تقارير الكفاية:

1- تمكن الرئيس الإداري من الإحاطة بسير العمل في وحدته، وكيفية أداء العاملين لأعمالهم مع اختلاف وظائفهم.

2- تمكن من معرفة الرئيس مباشرة لنقاط الضعف والقوة لدى الموظفين الخاضعين له ومدى كفاية كل منهم، ومدى مقدرته على أداء مهامه، مما يساعده على اختيار أفضل الوسائل الرقابية عليهم.

3- تعتبر تقارير الكفاية كاختبار للحكم على الطرق المستخدمة في التعيين والتدريب.²

4- تحديد مركز الموظف الجديد، إذ تقضي نظم الوظيفة العمومية بوضعه تحت الاختبار لفترة معينة، وتكليف رئيسه المباشر بإعداد تقارير عنه خلال هذه الفترة، فإذا كشفت هذه التقارير عن جدارته بالوظيفة تم تشييته، وإلا فصل منها، إذا أظهرت هذه التقارير عجزه عن تحمل مسؤوليات الوظيفة.

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 309.

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 595-596.

5- تكفل تقارير الكفاية الحياد والموضوعية في تنفيذ البرامج الخاصة بشؤون الموظفين، إذ

تعتبر كأساس لحركات النقل ومنح العلاوات وكذلك الترقيات بالأقدمية.¹

6- تعمل تقارير الكفاية على تنمية القدرة في تحليل المواقف والأشخاص والحالات قبل

اتخاذ القرارات بشأنها من طرف الرؤساء، خاصة إذا كانت هذه التقارير تتخذ كأساس

للحكم على مدى صحة وسلامة تقدير المشرفين لجدارة مرؤوسهم.²

7- تحدد تقارير الكفاية الجديرين بالترقية، حيث تتجه نظم التوظيف الحديثة على الأخذ

بالاختيار على أساس الكفاءة والجدارة، أو الجمع بينهما وبين الأقدمية.³

ب- الموظفون الخاضعون لها:

ظهر اتجاهان في هذا الصدد اتجاه ينادي بخضوع جميع الموظفين لتقارير الكفاية واتجاه

ينادي بإعفاء كبار الموظفين من الخضوع لها.

1- الاتجاه الأول: تعميم تطبيق تقارير الكفاية على جميع الموظفين

يرى هذا الاتجاه بواجب خضوع جميع الموظفين لتقارير الكفاية طالما أنهم مكلفون بأداء

عمل معين، وليشعروا بأنهم محاسبون على نتائج أدائهم حتى لا يركنوا للخمول والكسل.

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 312.

² - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 174.

³ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 313.

2- الاتجاه الثاني: إعفاء بعض الموظفين من تقارير الكفاية

ويرى هذا الاتجاه أن المنطق يقضي بإعفاء بعض الموظفين من هذه التقارير وهم رجال الإدارة العليا، خاصة شاغلي وظائف الإشراف والتوجيه، حيث يرون أنهم لم يصلوا لهذه الوظائف إلى بعد إثبات جدارتهم في القيام بمسئولياتهم، مما أثمر عن بروز ثقة الإدارة بهم هذا من جهة، ومن جهة أخرى، هو أن هذا النوع من الموظفين شديدي الإدراك لمسئولياتهم ولا رقيب عليهم سوى ضميرهم ووظيفتهم.¹

3- الرأي الراجح:

هو خضوع جميع الموظفين لتقارير الكفاية، ليعلم جميعهم أنهم مراقبون من طرف سلطات تراقب كيفية أدائهم لعملهم مما يدفع بهم إلى النهوض بمستوى الوظيفة العمومية، أما بخصوص مشكلة من يضع تقارير الكفاية الخاصة بشاغلي الوظائف العليا، فيمكن أن تتشكل لجنة من قبل الوزير المختص وتكلف بتتبع وقياس أداء هؤلاء الموظفين لأعمالهم، ويشترط في هذه اللجنة التعدد، حتى لا يترك المجال للأهواء الشخصية والسياسية فيكون تقريرها موسوما بالحيادة والموضوعية.

أما عن وصولهم إلى هذه الوظائف القيادية بعد أن خضعوا لتقارير الكفاية التي أثبتت جدارتهم، فهذا لا يمنع خضوعهم لتقارير كفاية تقاس بها أدائهم لأعمال وظائفهم الجديدة التي لم يشغلوها من قبل.²

¹ - حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة، بدون دار نشر، 1975-1976، ص 342.

² - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع نفسه، ص 316.

ثانياً: عناصر تقارير الكفاية

أ- تعريف عناصر تقارير الكفاية

وتعني "مجموعة الصفات اللازم توافرها في الموظف للنهوض بتبعات وظيفته على خير وجه".¹

ومن ثم فإن عناصر تقارير الكفاية عبارة عن صفات تتعلق بقدرة الموظف على أداء عمله، ولا تتصل بصفاته الشخصية إلا بقدر اتصالها بنشاطها الوظيفي، ومن أمثلة عناصر تقارير الكفاية: عنصر التعاون وعنصر القيادة.

ب- أساليب تحديد عناصر تقارير الكفاية

تتعدد أساليب تحديد عناصر تقارير الكفاية، ويمكن الأخذ بأسلوب منها أو المزج بين أكثر من أسلوب حسب ظروف كل دولة، وتتمثل أهم هذه الأساليب في:

1- التحديد العام للعناصر:

وفيه يتم تحديد عناصر الكفاية لكافة الوظائف، وفيها يؤخذ بنموذج موحد لتقارير الكفاية لجميع الوظائف.

ويعاب على هذه الطريقة أنها توحد عناصر التقرير رغم اختلاف أعمال الموظفين التي تنصب عليها هذه التقارير، وبالتالي عدم إعطاء الوزن الصحيح لكل عنصر بما يتناسب وطبيعة كل وظيفة.

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 581.

2- التحديد النوعي للعناصر:

وفيه تحدد عناصر الكفاية بالنسبة لكل نوع من الوظائف، بحيث تتعدد العناصر بتعدد الوظائف، وتتباين بما يتناسب وطبيعة كل وظيفة، ولأخذ بهذه الطريقة يجب توافر أمرين هما:

- أن يطبق عليها نظام وصفي وتحليل وترتبي للوظائف العمومية، مما يتطلب وصف دقيق وتحليل شامل لسلطات وواجبات كل وظيفة على حدة، وتوضيح شروط شغلها، والمواصفات اللازمة لشاغلها.

- تعدد نماذج تقارير الكفاية لكل مجموعة نوعية من الوظائف، مما يؤدي إلى تنوع عناصر تقارير الكفاية لاختلاف هذه المجموعات.¹

3- طريقة بروبست:

وتنسب من تسميتها إلى مبتكرها بروبست Probest الذي كان يعمل كبيرا للممتحنين بلجنة الخدمة المدنية في أمريكا، وتتمثل هذه الطريقة في وضع مجموعة من القوائم تحوي كل منها بيانات لأكثر قدر من الصفات الشخصية قد تصل إلى مئة، والتي تدل على مدى كفاية الموظف بالنسبة لنوع محدد من العمل كالطب أو الهندسة مثلا، ثم يقوم واضعها باختيار الصفات الأكثر انطباقا على كل موظف، والأقرب دلالة على مدى كفايته في القيام بأعباء وظيفته.

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 323-324.

ويقول عنها الدكتور الغلايني أنها طريقة صعبة ومطولة، إذ يتعين على واضع التقرير مراجعة ما يقارب من مئة صفة، وهو ما يتطلب وقتاً طويلاً يتعذر معه تعيين أوزان وقيم صحيحة لصفات الموظفين.¹

ونخلص مما سبق أن كفاية الموظفين تتكون من مجموعتين من الصفات هي:

- مجموعة الصفات والعناصر المتعلقة بالعمل وتشمل مستوى الإنتاج كما ونوعاً، والسرعة والدقة في انجاز وتنفيذ قوانين ولوائح العمل، والقدرة على الابتكار والتطوير في كافة مجالاته.
- مجموعة الصفات والعناصر المتعلقة بالسلوك الوظيفي، وتتمثل في التقيد بأوقات العمل واللباقة في معاملة الرؤساء، والإخلاص في العمل، والمحافظة على أدوات العمل والإنتاج.²

ثالثاً: آثار تقارير الكفاية

اختلف الرأي حول ترتيب آثار على تقارير الكفاية، سواء كانت ايجابية أو سلبية فنادى البعض بعدم ترتيب أي أثر على تقارير الكفاية، بينما يذهب الرأي الراجح والمعمول به في معظم الدول إلى ترتيب آثار تتعلق بشؤون الوظيفة والموظف على السواء، ومن ثم ظهر رأيان في هذا الشأن:³

¹ - الغلايني، مبادئ في الإدارة العامة، القاهرة، بدون دار نشر، 1958، ص 145.

² - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 325.

³ - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 199.

الرأي الأول: استبعاد أي أثر لتقارير الكفاية

ينادي أنصاره بعدم ترتيب أي أثر على تقارير الكفاية، باعتبار أنه سيؤثر على القائم بعملية التقدير، مما قد يبعدها عن الموضوعية والتعبير الحقيقي عن أداء الموظف ويخضعها للاعتبارات الشخصية والميول العاطفية، الأمر الذي يجعل نظام التقارير أداة هدم وإفساد للإدارة، وليس أداة إصلاح وتقويم لها.

فمثلا قد تدفع الرغبة في الانتقام، الرئيس الإداري للتكيل ببعض مرؤوسيه، فيضع عنهم تقارير تقلل من كفايتهم رغبة في تفويت الفرصة عليهم في الحصول على علاوات أو مكافآت أو شغل منصب قيادي مثلا.

وعلى العكس من ذلك قد تدفع عوامل العطف والشفقة، أو السلطة أو الصداقة أو المعرفة، الرئيس إلى منح بعض موظفيه تقدير "ممتاز" بالرغم من عدم استحقاقه لهذا التقدير ليتيح له الفرصة في الترقية، أو في الحصول على مكافأة أو علاوة ليتقدم على أقرانه دون وجه حق، وبذلك يخرج التقرير غير معبر عن حقيقة أداء الموظف مما يفقده الموضوعية والعدالة لذا نادي البعض بعدم ترتيب أي أثر على تقارير الكفاية، بل يكفي الاسترشاد بها في بعض شؤون الوظيفة.

والحقيقة أننا لا ننكر تأثير العواطف والاعتبارات الشخصية على عملية تقدير الكفاية، إلا أن ذلك لا يعني أن نفقدها كل قيمتها ولا نرتب عليها آثارا، فمادام الرئيس قد التزم بالحيدة والموضوعية واتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا عند وضع التقارير، فيجب أن يكون لها

دور مؤثر وفعال في شؤون الوظيفة العمومية، كتصنيف ونقل بعض الموظفين إلى الوظائف التي تتناسب وقدراتهم، وتدريبهم لينهضوا بمسؤوليات وظائفهم، خاصة إذا توافرت لها كل الضمانات التي تكفل موضوعيتها، كتقرير حق التنظيم منها أو مقارنة تقديرات اثنين من المقدرين (المقومين) لكفاءة فرد واحد مثلا، كما أنه يمكن الحد من هذه التجاوزات والاعتبارات الشخصية في عملية التقدير، بعقد دورات تدريبية منتظمة للقادة الإداريين، لتبصيرهم بالدور الهام الذي تلعبه تقارير الكفاية بالنسبة للوظيفة والموظف على السواء، كما أن تجريدها من أي أثر يجعلها لا تصلح أيضا لأن تكون وسيلة استرشادية في الشؤون الوظيفية، لأنها لا تلقى اهتماما لا من الرئيس ولا المرؤوس، لذا يجب أن يكون لها آثار ايجابية وسلبية لأن تحريرها من الآثار الحسنة والضارة على مركز الموظف.¹

الرأي الثاني: ترتيب آثار على تقارير الكفاية

ويذهب الرأي السائد إلى ترتيب آثار معينة على تقارير الكفاية، باعتبار أن الكفاية أو الجدارة لم تكن شرطا لتولي الوظائف العامة فحسب، بل يجب أن تكون شرطا للاستمرار فيها حيث أن الإدارة لا تنهض وتتقدم ولا تحقق الأهداف المرجوة منها إلا بتوافر الجدارة في موظفيها، فهم أداتها لتحقيق أهدافها بفاعلية وبأقل نفقة ممكنة عن طريق ارتفاع مستوى أداء موظفيها، وذلك لن يتحقق إلا بمتابعة نشاطهم بصفة دورية عن طريق تقارير الكفاية، ذلك لأن

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 203.

أحد أهداف قياس الأداء يتمثل في توفير معلومات أساسية عن الأداء يستخدمها الموظفون في تغيير سلوكهم.¹

لذلك ترتب معظم قوانين الوظيفة آثارا على نتائج تقارير الكفاية، لتثبيت الموظفين بعد فترة التريص، أو ترقيةهم، أو منحهم علاوات ومكافآت تشجيعية، أو نقلهم إلى وظائف تتناسب قدراتهم، أو حتى إنهاء مهامهم في حالة عجزهم عن القيام بها.²

ومن الدول التي تأخذ بهذا الرأي تونس، الجزائر، السودان، المغرب، الأردن، اليمن.

المطلب الثالث: الجدارة أساسه تطبيقه و ضماناته في الجزائر

الفرع الأول: أساس مبدأ الجدارة في الجزائر

إن أساس الجدارة في التوظيف في الجزائر يعتمد أسلوب المسابقات، سواء المسابقات على أساس الشهادة أو المسابقات على أساس الاختبار، وهذا ما نصت عليه المادة 26 من الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية و المادة 55 من القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12، حيث جاء في المادة 26 من الأمر رقم 66-133 ما يلي " يتم توظيف الموظفين تبعا لإحدى الكيفيتين أو بالكيفيتين معا المبينتين أدناه:

- مسابقات عن طريق الاختبارات،

- مسابقات عن طريق الشهادات،

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 334.

² - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 200-201.

وفضلاً عن ذلك فإن الموظفين الذين يثبتون إما على أقدميه حقيقية ومقيدة في قائمة الكفاءة المعدة ضمن شروط جدول الترقية، وإما على نجاح في امتحان مهني يمكن ترقيةهم قصد الدخول في سلك آخر مع مراعاة النسبة والكيفيات المحددة في القوانين الأساسية الخاصة".
ومنه فإن المسابقات حسب الأمر رقم 66-133 هي أساس الجدارة في التوظيف وهي 3 أنواع:

أ-المسابقات عن طريق الشهادات، وفيها تظهر كفاءة المرشح للتوظيف وصلاحيته لها عن طريق تقديم أعلى الشهادات العلمية.

ب-المسابقات عن طريق الاختبارات، وهي التي تبين جدارة الشخص بالتوظيف عن طريق الاختبار بحصوله على أعلى العلامات.

ج-المسابقات عن طريق الامتحان المهني وتختلف عن سابقتها في أنها تجري مغلقة لطلاب مدارس التكوين الإداري أو المهني، والموظفين القدامى الراغبين في الترقية.

ونصت المادة 55 من القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12 على " يحدد توظيف العامل واختيار منصب تعيينه بناء على تقدير إجمالي، من خلال شهادته وإمكاناته ومراجعته المهنية، أو الامتحانات والاختبارات الداخلية للمؤسسة المستخدمة".

والواقع أن القانون الأساسي العام للعامل هو الذي يظهر فيه مبدأ الجدارة بشكل واضح، من خلال النظام الذي يأخذ تصنيف مناصب العمل، فلا مكان فيها لمن لا خبرة ولا كفاءة له وجاء في المادة 99 من هذا القانون " أن منصب العمل يعني مجموعة مهام معينة يقوم بها العامل

بانتظام، في إطار توزيع جميع المهام المنوطة بجماعة العمل، التي يكون ذلك العمل في عدادها".

ومنه فالتصنيف الموضوعي للمناصب وطبيعة التكوين التي تقوم على التدريب المكثف والتخصص الدقيق، هي السبب في تركيز هذا النظام على الجدارة (النظام المفتوح).

لكن ذلك لا يعني أن النظام المغلق الذي يعتمد على التصنيف الشخصي للوظائف لا يأخذ بمبدأ الجدارة، بل أن النظام التعليمي والتكويني للدول الآخذة بهذا النظام يجعل من أسلوب المسابقات في شغل الوظائف العامة أسلوب شكلي، غير قادر على كشف القدرات الحقيقية لطالبي الوظيفة.¹

الفرع الثاني: تطبيق مبدأ الجدارة في الجزائر

انتهجت الجزائر كغيرها من الدول مسار تبني مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية من أجل اختيار أفضل العناصر البشرية، وكذا تحسين مستوى الأداء في مؤسساتها وإدارتها العمومية، وهو ما يظهر في الأساليب المعتمدة في التوظيف التي تبنتها منذ صدور أول قانون ناظم للتوظيف العمومية سنة 1966 إلى غاية آخر قانون سنة 2006 حيث تنص المادة 26 من الأمر رقم 66-133 على أنه " يتم توظيف الموظفين تبعا لإحدى الكيفيتين أو بالكيفيتين معا المبينتين أدناه:

-مسابقات عن طريق الاختبارات،

¹ - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 87-89.

-مسابقات عن طريق الشهادات،

وفضلا عن ذلك فان الموظفين الذين يثبتون إما على أقدميه حقيقة ومقيدة في قائمة الكفاءة المعدة ضمن شروط جدول الترقية، وإما على نجاح في امتحان مهني يمكن ترفيتهم قصد الدخول في سلك آخر مع مراعاة النسبة والكيفيات المحددة في القوانين الأساسية الخاصة." وتتص المادة 80 من الأمر 03-06 على أنه " يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن

طريق:

- المسابقة على أساس الاختبارات،
 - المسابقات على أساس الشهادات لبعض أسلاك الموظفين،
 - الفحص المهني،
 - التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوبا عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة."
- ومنه فإن اعتماد نظام المسابقات كأسلوب في شغل الوظائف العامة، كان الهدف منه هو الكشف عن مدى كفاءة المرشحين لشغل الوظائف العامة، لأن الكفاءة تعني القدرة على تحقيق الأهداف بالشكل المطلوب.¹

¹ - تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، دراسة حالة "جامعة أحمد بوقرة بومرداس"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2009-2010، ص 35.

الفرع الثالث: ضمانات مبدأ الجدارة في الجزائر

أولاً: طريقة المسابقة

المسابقة أسلوب للكشف عن جدارة أو صلاحية المرشح للوظيفة العمومية، حيث يعد هذا الأسلوب من أفضل طرق الاختيار وأكثرها شيوعاً في الإدارة الحديثة، باعتبارها وسيلة موضوعية لإثبات صلاحية المتقدم للوظيفة.¹

وقد قام المشرع بالإشارة إليها ضمن أحكام المادة 80 من الأمر 03-06 سالف الذكر، إلا أنه أحال بيان كيفية إجراءاتها وتنظيمها إلى التنظيم وهو ما ظهر من خلال أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194.²

وباستقراء هذا المرسوم نجده تضمن العديد من الضوابط المتعلقة بتنظيم وإجراء المسابقات وإعلان النتائج الخاصة بها، فضلا عن إجراءات الرقابة الخاصة بمجمل العملية.

أ- إطار تنظيم مسابقات الالتحاق بالوظيفة العمومية:

يتم تنظيم مسابقات الالتحاق بالوظيفة العمومية بموجب قرار يمكن اتخاذه من قبل السلطة المختصة بالوظيفة العمومية عندما يتعلق الأمر بالأسلاك المشتركة، أو الوزير المعني عندما

¹ محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1999، ص 146.

² المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25-04-2012، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءها، الجريدة الرسمية، العدد 26.

يتعلق الأمر بالالتحاق بالأسلاك الخاصة التابعة لقطاعه، وذلك بعد أخذ الرأي المطابق للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.¹

حيث يتعين أن يتضمن هذا القرار الأسلاك والرتب التي يمكن الالتحاق بها، وكذا عدد الاختبارات وطبيعتها ومدتها ومعاملاتها، وعند الاقتضاء النقاط الإقصائية في اختبارات القبول بالإضافة إلى برامج المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية، وهذا عندما يتعلق الأمر بالمسابقات على أساس الاختبارات، أما إذا تعلق الأمر بالمسابقات على أساس الشهادات فإنه يتطلب في هذا القرار أن يتضمن أيضا الأسلاك والرتب التي يمكن الالتحاق بها عن طريق المسابقات على أساس الشهادات، بالإضافة إلى معايير الانتقاء وكذا التتقيط المخصص لكل منها حسب الأولوية، بالإضافة إلى تحديد ملائمة تكوين المترشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبة في المسابقة، فضلا عن الخبرة المهنية المكتسبة من قبل المترشح في التخصص وعند الاقتضاء الدراسات والاعمال المنجزة، وكذا تاريخ الحصول على الشهادة، كما يتعين أن يتضمن هذا القرار مكونات ملف الترشيح وتأخير حدود السن التي يمكن أن يستفيد منها بعض المترشحين طبقا للتشريع المعمول به، كل هذا حسب ما ذهبت إليه المادة 09 من ذات المرسوم.²

¹ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

² - المادة 09 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

ب- فتح المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية :

يتم فتح المسابقات والامتحانات و الفحوص المهنية، حسب الحالة، بقرار أو مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية، حيث يوضح هذا القرار أو المقرر على الخصوص الأسلاك أو الرتب التي من أجلها تم فتح المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية، بالإضافة إلى نمط التوظيف أو الترقية، وعدد المناصب المالية المفتوحة والمخصصة لكل نمط توظيف أو ترقية، وكذا الشروط القانونية للمشاركة في المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية، وكذا عدد الاختبارات وطبيعتها ومعاملاتها، بالإضافة إلى تاريخ فتح التسجيلات وانتهائها، كما يتضمن هذا القرار أيضا تشكيلة لجنة الانتقاء فيما يخص المسابقات على أساس الشهادة.¹

وفي نفس السياق وطبقا للمادة 11 من المرسوم 12-194، يجب تبليغ نسخة من القرار أو المقرر المذكورين في المادة 10 أعلاه، إلى المصالح المركزية أو المحلية التابعة للسلطة المكلفة بالتوظيف العمومية، حسب الحالة، في أجل أقصاه 5 أيام عمل، ابتداء من تاريخ توقيعها، ويجب على المصالح التابعة للسلطة المكلفة بالتوظيف العمومية أن تبدي رأيها في مطابقتها للتنظيم المعمول به، في أجل أقصاه 7 أيام عمل، من تاريخ استلامها، وبانقضاء هذا الأجل، يعتبر الرأي المطابق مكتسبا.²

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

² - المادة 11 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

وفي ذات السياق وطبقا للمادة 12 من المرسوم 12-194 سالف الذكر يتم إشهار المسابقات والفحوص المهنية في أجل أقصاه 7 أيام عمل، من تاريخ الحصول على رأي المطابقة، على موقع الإنترنت للسلطة المكلفة بالتوظيف العمومية، وكذا عن طريق الاعلان في الصحافة المكتوبة أو الملصقات أو بكل وسيلة ملائمة، أما فيما يخص الامتحانات والفحوص المهنية لترقية الموظفين فإنه يجري إلصاقه بشكل واسع في أماكن العمل.¹

هذا ويتم إرسال أو إيداع ملفات الترشح للمسابقات والفحوص المهنية ابتداء من تاريخ أول إعلان للصحافة المكتوبة أو إلصاق الإعلان حيث تحدد مدة التسجيلات بـ15 يوم عمل على الأقل و30 يوم عمل على الأكثر.²

ويؤدي إرسال أو إيداع الملفات سابقة الذكر إلى تسجيلها وفقا للترتيب الزمني لاستلامها وذلك في دفتر خاص ومرقم ومؤشر عليه، يفتح خصيصا لدى المؤسسة أو الإدارة المعنية ويترتب على ذلك تسليم وصل استلام يحدد على الخصوص، اسم المترشح ولقبه، وعدد الوثائق الموجودة في الملف وطبيعتها.³

ليتم بعد ذلك إعداد قائمة المترشحين المقبولين وغير المقبولين للمشاركة في المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية من طرف لجنة تتأسسها السلطة التي لها صلاحية التعيين، ويجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية أن تعلم المترشحين بقبولهم أو رفضهم لإجراء

¹ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

² - المادة 13 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

³ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

المسابقة في أجل لا يقل عن 10 أيام عمل قبل تاريخ إجراء المسابقة أو الامتحان أو الفحص المهني.¹

حيث يمكن للمرشحين غير المقبولين في المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية تقديم طعن لدى السلطة التي لها صلاحية التعيين، والتي يتعين عليها البت في هذا الطعن خلال أجل أقصاه 05 أيام قبل تاريخ إجراء المسابقة.²

ج - إجراء المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية :

طبقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي 12-194 سالف الذكر تجرى الامتحانات أو المسابقات أو الفحوص المهنية في أجل أقصاه 04 أشهر من تاريخ الحصول على رأي المطابقة المنصوص عليها في المادة 11 أعلاه، ويمكن تمديد هذا الأجل بمدة شهر واحد بمقرر من الوزير الوصي على الإدارة أو المؤسسة المعنية، وفي حالة عدم إجراء المسابقات أو الامتحانات أو الفحوص المهنية لأي سبب في أجل 5 أشهر، هنا يصبح قرار أو مقرر فتح هذه المسابقات أو الامتحانات باطلا، ويتم إعلام المترشحين بذلك بأية وسيلة ملائمة.³

¹ - المادة 15 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

² - المادة 16 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

³ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

د- إعلان النتائج:

يعد المترشحون الذين حصلوا على معدل عام يساوي 20/10 على الأقل، دون الحصول على نقطة إقصائية لا تقل عن 20/05، ناجحين في اختبارات القبول للمسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات والفحوص المهنية، وفي حالة ما إذا كانت المسابقة تتضمن اختبارات شفوية تكميلية تستدعي المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية المترشحين الذين نجحوا في امتحانات القبول لإجراء الامتحانات الشفهية في أجل لا يقل عن 10 أيام عمل قبل التاريخ المقرر لإجراء هذه الاختبارات.¹

وفي ذات السياق يشير المشرع من خلال المادتين 26 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 12-194 سالف الذكر على أنه تحدد قائمة الناجحين في المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات والفحوص المهنية، حسب درجة الاستحقاق، وفي حدود المناصب المالية المفتوحة، من بين المترشحين الحاصلين على معدل عام يساوي 20/10 على الأقل، دون الحصول على علامة إقصائية، في حين تحدد قائمة المترشحين الناجحين نهائيا في المسابقات على أساس الشهادات حسب درجة الاستحقاق، وفي حدود المناصب المالية المفتوحة.²

بعد ذلك يتعين على كل مترشح ناجح في مسابقة أو امتحان أو فحص مهني، أن يكون تحت تصرف المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية ويلتحق، حسب الحالة، بمنصب تعيينه أو

¹ - المادة 23 و 25 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

² - المادة 26 و 27 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

مؤسسة التكوين في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغه بمقرر التعيين أو القبول في التكوين المعني، حيث أنه بانقضاء هذا الأجل يفقد المترشح المعني الحق في الاستفادة من نجاحه في المسابقة أو الامتحان أو الفحص المهني ويستبدل اسمه بمقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين باسم المترشح الوارد في القائمة الاحتياطية حسب الترتيب، وتبلغ نسخة من هذا المقرر إلى المصالح التابعة للسلطة المكلفة بالوظيفة في أجل 10 أيام عمل ، من تاريخ توقيعه.¹

ثانيا: الأجهزة المركزية المستقلة بشؤون التوظيف

كما قامت الجزائر بإنشاء أجهزة مركزية تتولى شؤون التوظيف نصت عليها المادة 55 من الأمر رقم 06-03 التي عدت هذه الأجهزة بقولها:

"الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العمومية هي:

- الهيكل المركزي للوظيفة العمومية،
- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية،
- هيئات المشاركة والاطمئنان.²

¹ - المادة 31 من المرسوم التنفيذي 12-194، المرجع نفسه.

² - تيشات سلوى، المرجع نفسه ، ص 36.

خلاصة الفصل الثاني

يوجد في أنظمة الوظيفة العمومية المعاصرة مبدئين اثنين في تولي الوظائف العامة، هما مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة أو الاستحقاق، فمبدأ المساواة هو المبدأ المقيد لسلطة الإدارة عن التوجه للتمييز الغير الموضوعي بين شاغلي الوظيفة العمومية، بمعنى التقييد بعدم ممارسة انتقاء الموظفين لمعايير وأساليب ذات تمييز وتفارقة، وهذا المبدأ يجد أساسه الدولي في إعلان حقوق الإنسان و المواطن الفرنسي الصادر في 26 أغسطس 1789، وكذا في الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 وكذا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، وأيضا الميثاق العربي لحقوق الانسان، أما عن أساسه الدستوري فقد نصت عليه أغلب دساتير الدول، رغم الاختلاف الموجود بينها في نظمها القانونية، و توجهاتها السياسية، وأساسه التشريعي هو التشريعات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة.

أما في الجزائر فنجد أن لمبدأ المساواة أسس دستورية وأسس تشريعية حيث نلاحظ الأسس الدستورية من خلال مختلف الدساتير المتعاقبة للجزائر، بداية بدستور 1963 الذي تناولها من خلال المواد 10-12-16، ويليه دستور 1976 في المادة 44، ثم دستور 1989 في المادة 48 فقرة 1، و أخيرا دستور 1996 في المادة 51 منه، أما الأسس التشريعية فقد تم التطرق إليها من خلال النصوص القانونية الناظمة للوظيفة العمومية، بداية بالأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ثم القانون 78-12 المتضمن القانون

الأساسي العام للعامل، ثم المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وأخيرا الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، غير أن لمبدأ المساواة استثناءات، تتمثل في الوظائف المحجوزة التي تكسب الحق في التعيين لفئة معينة في حدود النسب المئوية للمناصب المخصصة، و الوظائف العليا التي تكون فيها العلاقة و الولاء السياسي محل اعتبار في شغلها، وكذا إدماج قدماء المجاهدين في الوظائف العمومية مكافئة وإجازة لهم بمناسبة التضحيات التي قدموها للوطن.

أما مبدأ الجدارة فيقوم على أساس الكفاءة في شغل الوظائف العامة، فهو يجعل اختيار الموظفين و الاحتفاظ بهم يقوم على أساس الصلاحية و القدرة و الكفاءة فقط، ويتم ذلك عن طريق المسابقات و الأجهزة المركزية المستقلة بشؤون التوظيف، فالالتحاق بالوظائف العامة لا يكون إلا بناءا على المسابقات، التي تعتبر النظام الذي يبين صلاحية و مقدرة الشخص لأداء المهام الموكلة إليه على أحسن وجه ممكن، وهي الامتحانات التي يكون القصد منها التحقق من كفاءة وصلاحية المترشحين لتحمل أعباء وحاجيات الوظائف، وتأخذ أربعة أشكال المسابقة على أساس الاختبار، المسابقة على أساس الشهادة، الفحص المهني و التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة¹ أما الأجهزة المركزية المستقلة بشؤون التوظيف فتعمل على ضمان النزاهة و المصدقية للمسابقات و الاختيار الأمثل للقدرات و الكفاءات، فقد قامت الولايات

¹ - المادة 80 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

المتحدة الأمريكية في هذا الشأن بإنشاء ديوان الخدمة المدنية في 16/01/1883 بصدر قانون التشغيل الفيدرالي و تنظيم إجراء الامتحانات لاختبار جدارة طالبي الوظائف، كما قام المشرع الجزائري من خلال الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بإنشاء أجهزة مركزية تتولي شؤون التوظيف واقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير اللازمة لتنفيذها، وكذا السهر، بالاتصال مع الإدارات المعنية على تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وضمان مراقبة قانونية الأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار المهني للموظفين، كما تقوم بصفة دورية بتتمية وقياس جدارة الموظفين عن طريق التدريب و أساليبه، وعن طريق تحليل وتقويم أدائهم و تقدير مدى صلاحيتهم و قدرتهم على النهوض بالوظائف التي يشغلونها، من خلال تقارير الكفاية التي تنجز دوريا من قبل رؤسائهم.

الختامة

موضوع الأسس و المبادئ التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، له أهمية كبيرة في انتقاء أفضل الموارد البشرية ذات الكفاءة العالية لشغل الوظائف العمومية، لذا تعرضت بالخصوص إلى أنظمة الوظيفة العمومية و الأسس التي يقوم عليها كل نظام، وأيضا المبادئ المعتمدة في تولي الوظيفة العمومية.

وقد توصلنا إلى أن كل دول العالم تتبنى في تسييرها وإدارتها لشؤونها العامة أسلوب الوظيفة العمومية وذلك من خلال نظامين رئيسيين هما النظام الشخصي و النظام الموضوعي اللذان يتميزان عن بعضهما البعض، حيث أن النظام الشخصي يقوم على الأساس الشخصي للوظيفة العمومية أي أنه يركز على شخص الموظف وما يملكه من مؤهلات وقدرات شخصية، ويتميز بدائمية الوظيفة، أما النظام الموضوعي فيركز على موضوع الوظيفة دون شاغلها ويعتبرها مصلحة أو خدمة، وفيه تكون الأعمال الوظيفية هي الاعتبار الأول في الأهمية.

أما المشرع الجزائري فقد تبنى النظام الشخصي كأصل عام وركز فيه على الشخص شاغل الوظيفة و أعطاه الأهمية الكبرى حيث أخذ بالمسابقات كأفضل طريقة لانتقاء الكفاءات و القدرات التي تمثل الدولة من خلال المهام المسندة إليها، وما يترتب عليه من نتائج انطلاقا من كون أن سياسة اختيار الموظفين تكون على أساس اختيار أفراد مؤهلين تأهيلا علميا بعد اجتياز امتحان يكشف عن مستواهم، شريطة أن يوفر لهم التدريب اللازم عقب التحاقهم بالأعمال التي تسند إليهم، إضافة إلى عدم ارتباط الموظف بوظيفة معينة وإنما للإدارة أن تلحقه بأية وظيفة داخل الإطار العام للفئة التي التحق بها، كل هذا لأن النظام الشخصي يكفل

للموظف الاستقرار عن طريق إمكانية نقله من وظيفة لأخرى، فضلا عن وضوح فكرة الترقية إلى وظيفة أعلى واعتبارها بمثابة حق للموظف، ثم أخذ بالنظام المفتوح كاستثناء في بعض الحالات لتوظيف الأعوان العموميين المتعاقدين و المؤقتين لشغل بعض الوظائف التي تكسي طابع مؤقتا أو استثنائي أوفي نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات أوفي أعمال الخبرة أو الدراسة أو الاستشارة.

و توصلنا أيضا إلى أن كفاءة الجهاز الإداري مرتبطة بالموارد البشرية، وذلك لا يتأتى إلا إذا تقلد الوظائف العمومية أفراد على قدر عالي من الكفاءة، و لتحقيق ذلك لابد من تطبيق مبدأ المساواة في شغل الوظائف، وهذا ما يؤدي بالضرورة الى اعتبار الجدارة المعيار الأساسي لشغل الوظائف العمومية، وأساس الجدارة هو نظام المسابقات التي تفرز عن أفضل الموارد البشرية إذا ما تمت بمصداقية وشفافية.

نتائج البحث:

- أدى اعتماد المشرع للنظام الشخصي للوظيفة العمومية بما له من ضمانات ومزايا للموظف، إلى تحميل هذا الأخير بجملة من الالتزامات و الأعباء الوظيفية.
- أدى اعتماد المشرع للنظام الموضوعي للوظيفة العمومية في نطاق ضيق، إلى تمكين قطاع الوظيفة العمومية من تدارك النقص والشغور الحاصل في المناصب والموارد البشرية.
- ضمنا لتحقيق مبدأ المساواة وتجسيدها لمبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية اعتمد المشرع نظاما دقيقا يقوم على أساس فكرة المسابقة بصورها.

- أن مبدأ المساواة هو مبدأ دستوري، بمعنى أن النصوص الدستورية هي المرجعية في شغل الوظائف العمومية.
- أن مبدأ المساواة هو أساس الحقوق و الحريات العامة في كل تنظيم ديمقراطي، فبزواله ينتفي معنى الديمقراطية ويهدم كل مفهوم للحرية.
- أن مبدأ الجدارة هو الأساس في اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على النهوض بقطاع الوظيفة العمومية نحو الأفضل، لذا انتهجته معظم قوانين الوظيفة العمومية في الدول لاسيما الجزائر.
- أن التطبيق الأمثل لنظام المسابقات بكل صورها، سيفرز حتما عن أفضل العناصر البشرية، وهذا مايعتبر تجسيدا لمبدأ الجدارة على أرض الواقع.

التوصيات:

- على المشرع الجزائري التوجه نحو تبني النظام المفتوح بشكل واسع.
- مواصلة الإصلاحات في قطاع الوظيفة العمومية لأنها قطاع هام في الدولة.
- إعطاء حرية أكثر للأجهزة المستقلة بشؤون التوظيف للوصول لانتقاء أفضل للكفاءات.
- أن تتضمن قوانين الوظيفة العمومية اللاحقة نصوص قانونية تنص على تطبيق النظام الموضوعي على فئات أخرى من الأعوان العموميين غير أولئك المذكورين في الأمر رقم

.03-06

قائمة المصادر

و المراجع

أولاً: القرآن الكريم برواية حفص عن عاصم الكوفي.

ثانياً: النصوص القانونية

أ/ الدساتير

1- دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، سنة 1963.

2- دستور الجزائر لسنة 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، سنة 1976.

3- دستور الجزائر لسنة 1989، مؤرخ في 29 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، سنة 1989.

4- دستور الجزائر لسنة 1996، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، سنة 1996.

ب/ النصوص التشريعية

1- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 16.

2- القانون رقم 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية، العدد 32.

3- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46.

ج/ النصوص التنظيمية

ج-1: المراسيم الرئاسية

1- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13.

ج-2: المراسيم التنفيذية

2- المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25-04-2012، المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوصات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، الجريدة الرسمية، العدد 26.

ثالثا/ الكتب

1- أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديد الإسكندرية، مصر، 2011.

2- أنور أحمد رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 1981.

3- حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة، 1975-1976، طبعة/ بدون دار نشر.

4- محمد حسن علي و أحمد فاروق الحميلي، الموسوعة العلمية في نظام العاملين المدنيين بالدولة، طرق شغل الوظيفة العامة، مصر، دار الكتب القانونية، الحملة الكبرى، 2004.

5- حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.

6- رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

7- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009-2010.

- 8- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة عين شمس، الطبعة السادسة، 1979.
- 9- صبري جلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي والإسلامي، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 10- عبد العظيم عبد السلام، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بدون تاريخ نشر.
- 11- عبد الغني عبد الله بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، الدار المصرية الحديثة للطباعة والنشر، القاهرة، 1982.
- 12- علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، 2003.
- 13- علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "قيود وضمانات"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 14- عمر حلمي فهمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، طبعة مكتبة عين شمس، القاهرة، 1994.
- 15- الغلايني، مبادئ في الإدارة العامة، القاهرة، 1958، بدون دار نشر.
- 16- فؤاد حجري، قانون الوظيف العمومي، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- 17- فؤاد محمد النادي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الكتاب الجامعي، 1990.
- 18- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1987.
- 19- مجدي مدحت النهري، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 20- محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1999.
- 21- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.

- 22-محمد علي السالم عياد الحلبي، مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان 2002.
- 23-محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، مطبعة دار نشر الثقافة، الإسكندرية، 1381هـ-1952م.
- 24-محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام أصولها ومقوماتها، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1991.
- 25-محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- 26-نبيل رسلان، الحوافز في قوانين العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 27-هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، 2012.

رابعاً/ المذكرات والرسائل الجامعية

أ- رسائل الدكتوراه

- 1-السيد محمد يوسف المعداوي، النظرية العامة للتدريب في مصر، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1978.
- 2-خميس السيد إسماعيل، القيادة الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981.
- 3-محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1974-1975.
- 4-محمد سيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1971.

ب/ مذكرات الماجستير

- 1-رضا مهدي، النظام القانوني للوظيفة العمومية في ظل الأمر 06-03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2008-2009.
- 2-سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارة العمومية الجزائرية، دراسة حالة جامعة أحمد بوقرة " بومرداس"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2009-2010.
- 3-مصطفى الشريف، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية، 1985.
- 4-فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003-2004.
- 5-لحسن بن فرحات مولاي، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2011-2012.

ج/مذكرات الماستر

- 1-سعاد معاليم، ضمانات حق الإنسان في تولي الوظائف العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، 2012-2013.

رابعاً/المراجع باللغة الأجنبية

1. Alain et Plante. Traite pratique de la fonction publique Paris tome 1.2^{em} edt (maison d'édition man citée) anne 1963.
2. André santini، l'avenir de la fonction publique.edition armend colin، paris، 2007.

فهرس الموضوعات

الفهرس

1.....شكر و تقدير

2.....الإهداء

3.....مقدمة

10.....الفصل الأول: الأسس التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

13.....المبحث الأول: أسس النظام المغلق للوظيفة العمومية

13.....المطلب الأول: ماهية النظام المغلق وعناصره

13.....الفرع الأول: ماهية النظام المغلق

13.....أولاً: تعريف النظام المغلق

15.....ثانياً: تعريف الوظيفة العمومية في النظام المغلق

16.....الفرع الثاني: عناصر النظام المغلق

17.....أولاً: القانون الأساسي للموظفين

18.....ثانياً: الحياة المهنية للموظفين أو الإطار والمسار المهني للموظفين

19.....ثالثاً: العلاقة التنظيمية القانونية التي تربط الموظف بالإدارة

20.....الفرع الثالث: تقييم النظام المغلق للوظيفة العمومية

20.....أولاً: مزايا النظام المغلق للوظيفة العمومية

21.....	ثانيا: عيوب النظام المغلق للوظيفة العمومية.....
22.....	المطلب الثاني: تبني المشرع الجزائري للنظام المغلق.....
22.....	الفرع الأول: مراحل تطور الوظيفة العمومية في النظام الجزائري.....
22.....	أولا: المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية(1962-1966).....
24.....	ثانيا: مرحلة تطوير وتكييف الوظيفة العمومية(1966-1978).....
26.....	ثالثا: مرحلة توحيد عالم الشغل(1978-1990).....
28.....	رابعا: مرحلة إعادة تنظيم قطاع الوظيفة العمومية(1990-2006).....
29.....	الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من النظام المغلق.....
30.....	أولا: العلاقة التنظيمية والقانونية التي تربط الموظف بالإدارة.....
31.....	ثانيا: الترقية في الدرجات والرتب.....
31.....	ثالثا: نمط التكوين.....
33.....	رابعا: مبدأ الفصل بين الرتبة والمنصب.....
33.....	الفرع الثالث: مبررات الأخذ بالنظام المغلق.....

35.....	المبحث الثاني: أسس النظام المفتوح للوظيفة العمومية.....
35.....	المطلب الأول: ماهية النظام المفتوح وعناصره.....

35.....	الفرع الأول: ماهية النظام المفتوح.
35.....	أولاً: تعريف النظام المفتوح.
38.....	ثانياً: تعريف الوظيفة العمومية في النظام المفتوح.
41.....	الفرع الثاني: عناصر النظام المفتوح.
41.....	أولاً: النظرة الموضوعية.
42.....	ثانياً: مبدأ التخصص.
43.....	ثالثاً: العلاقة التعاقدية التي تربط الموظف بالإدارة.
44.....	الفرع الثالث: تقييم النظام المفتوح للوظيفة العمومية.
44.....	أولاً: مزايا النظام المفتوح للوظيفة العمومية.
46.....	ثانياً: عيوب النظام المفتوح للوظيفة العمومية.
47.....	المطلب الثاني: تبني المشرع الجزائري للنظام المفتوح.
47.....	الفرع الأول: موقف المشرع الجزائري من النظام المفتوح.
53.....	الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالنظام المفتوح.
55.....	خلاصة الفصل الأول.
57.....	الفصل الثاني: المبادئ التي يقوم على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

59.....	المبحث الأول: مبدأ المساواة.....
59.....	المطلب الأول: تعريف مبدأ المساواة.....
60.....	الفرع الأول: تعريف المساواة بصفة عامة.....
63.....	الفرع الثاني: تعريف مبدأ المساواة كمبدأ في تولي الوظائف العامة.....
66.....	المطلب الثاني: الأسس القانونية لمبدأ المساواة.....
66.....	الفرع الأول: الأساس الدولي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.....
68.....	الفرع الثاني: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.....
69.....	الفرع الثالث: الأساس التشريعي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة.....
71.....	الفرع الرابع: الأساس الدستوري لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في التشريع الجزائري.....
72.....	الفرع الخامس: الأساس التشريعي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في التشريع الجزائري.....
74.....	المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة.....
74.....	الفرع الأول: الوظائف المخصصة (المحجوزة).....
75.....	الفرع الثاني: الوظائف العليا.....
76.....	الفرع الثالث: إدماج قدماء المجاهدين في الوظائف العامة.....
78.....	المبحث الثاني: مبدأ الجدارة.....

78.....	المطلب الأول: مفهوم مبدأ الجدارة و ضماناته
78.....	الفرع الأول: مبدأ الجدارة في المفهوم الأوروبي
81.....	الفرع الثاني: مبدأ الجدارة في المفهوم الأمريكي
84.....	الفرع الثالث: تعريف الجدارة
84.....	أولاً: التعريف اللغوي
84.....	ثانياً: التعريف الاصطلاحي
87.....	الفرع الرابع: ضمانات مبدأ الجدارة
87.....	أولاً: المسابقات
92.....	ثانياً: الأجهزة المركزية المستقلة بشؤون التوظيف
93.....	المطلب الثاني: تنمية وقياس الجدارة
93.....	الفرع الأول: تنمية الجدارة
94.....	أولاً: مفهوم التدريب وأهدافه
96.....	ثانياً: أساليب التدريب
100.....	الفرع الثاني: قياس الجدارة
101.....	أولاً: أهداف تقارير الكفاية والموظفون الخاضعون لها
104.....	ثانياً: عناصر تقارير الكفاية

106.....	ثالثا: آثار تقارير الكفاية.....
109.....	المطلب الثالث: الجدارة أساسه تطبيقه و ضماناته في الجزائر.....
109.....	الفرع الأول: أساس مبدأ الجدارة في الجزائر.....
111.....	الفرع الثاني: تطبيق مبدأ الجدارة في الجزائر.....
113	الفرع الثالث: ضمانات مبدأ الجدارة في الجزائر.....
113.....	أولا: طريقة المسابقة.....
119.....	ثانيا: الأجهزة المركزية المستقلة بشؤون التوظيف.....
120.....	خلاصة الفصل الثاني.....
123.....	الخاتمة.....
127.....	قائمة المصادر والمراجع.....
133.....	الفهرس.....

ملخص البحث

حاولنا من خلال بحثنا هذا معالجة موضوع الأسس والمبادئ، التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نظرا لأهميتها خاصة وأنها تسعى إلى المفاضلة بين أنظمة الوظيفة العمومية السائدة في العالم، وكذا إلى تحقيق العدالة المرجوة من التطبيق الأمثل للمبادئ، حيث أن الوظيفة العمومية في العالم المعاصر تحتل مكانة هامة ضمن المجموعة الوطنية، لاعتبارها أداة ومظهر من مظاهر ممارسة سلطة الدولة، فالإلى جانب الدور الذي تلعبه في المجال السياسي والإداري، فهي بحاجة ملحة إلى مسايرة ومواكبة التحولات السياسية والاقتصادية الحاصلة، التي تتطلب المرونة في المعاملات والرشادة في التسيير.

و مجمل ما يمكننا قوله هو أن أسس ومبادئ التوظيف في الوظيفة العمومية يتجسد فيما تضمنته أنظمة الوظيفة العمومية من أسس، وكذا المبادئ التي تسعى جميع الدول لتحقيقها بعد إخضاع عملية التوظيف لرقابة صارمة و مشددة.

Résumé de la recherche

Nous avons essayé à travers nos recherches qui traitent de la question des bases et des principes sur lesquels la Loi fondamentale générale pour le travail et le public, et cela est dû, en particulier car ils cherchent à des compromis entre les systèmes en vigueur d'une charge publique dans le monde, ainsi que pour parvenir à la justice application optimale souhaitée des principes, comme la fonction publique dans le monde à son importance contemporaine occupe une place importante au sein de la communauté nationale, comme un outil et une manifestation de l'exercice du pouvoir d'Etat. en plus du rôle joué dans le domaine politique et administratif, ils ont un besoin urgent de suivre le rythme et suivre les transformations politiques et économiques qui ont lieu, ce qui exige de la souplesse dans les opérations et la rationalisation de la gestion.

Dans l'ensemble, nous pouvons dire, est que les fondements et les principes de l'emploi dans la fonction publique se reflète dans le contenu des systèmes de la fonction publique des fondations, ainsi que les principes que toutes les nations luttent pour les atteindre après avoir soumis le processus de recrutement à un contrôle strict et dissuasif.