

تكريس النظام المغلق ضمانا لاستقرار الموظف العمومي

Devoting the closed system to guarantee the stability of the public employee

تاريخ قبول المقال للنشر: 2018/05/25

تاريخ إرسال المقال: 2018/02/22

د. لجلط فواز / جامعة محمد بوضياف - المسيلة

د. مهدي رضا / جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ملخص :

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يحدد المبادئ والقواعد الأساسية لتنظيم العنصر البشري في الإدارة العمومية، وذلك من خلال إقراره لنظام المسار المهني (نظام السلك) كإختيار أساسي للوظيفة العمومية في الجزائر.

وإنطلاقا من هذا سنفصل في هذه المبادئ والأسس وكيف أن المشرع قد تبني النظام المغلق للوظيفة العمومية كخيار أساسي للوظيفة العمومية الجزائرية من خلال التعمق في تعريف هذا النظام مبرزين خصائصه، وتطور هذا النظام من خلال مبررات أخذ الجزائر.

الكلمات المفتاحية: المسار المهني، الموظف العام، الإدارة العمومية.

Abstract :

The General Basic Law for the Civil Service sets forth the basic principles and rules for regulating the human element in public administration through the adoption of the vocational system (the wire system) as a basic choice for the civil service in Algeria.

Based on this, we will elaborate on these principles and the foundations and how the legislator adopted the closed system of public service as a basic option for the Algerian public office by deepening the definition of this system, emphasizing its characteristics and developing this system through the justification of taking Algeria.

Keywords: career track, public servant, public administration.

مقدمة :

إن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يحدد المبادئ والقواعد الأساسية لتنظيم العنصر البشري في الإدارة العمومية، وذلك من خلال إقراره لنظام المسار المهني (نظام السلك) كإختيار أساسي للوظيفة العمومية في الجزائر، وأيضاً من خلال تنظيمه لمختلف مراحل المسار المهني للموظف بدأ من التوظيف مروراً بالترقية والتقييم ونظام التأديب وتحديد الحقوق والواجبات، وكذا النص على مشاركة الموظفين في تنظيم وتسيير حياتهم المهنية داخل الإدارة العامة .

وإنطلاقاً من هذا سنفصل في هذه المبادئ والأسس في هذا المبحث الأول كيف أن المشرع قد تبني النظام المغلق للوظيفة العمومية كخياراً أساسياً للوظيفة العمومية الجزائرية من خلال التعمق في تعريف هذا النظام مبرزين خصائصه، وتطور هذا النظام من خلال مبررات أخذ الجزائرية منذ الاستقلال كما نبين المراحل التي مرت الوظيفة العمومية بها في الجزائر، مبرزين نتائج الأخذ بالمسار المهني الذي يجعل من الوظيفة العمومية (مهنة مغلقة) أي نشاط دائماً وقار، يمارس بشكل حصري مقابل راتب ، ويفرض توفر على مؤهلات وكفاءات معينة ، كما أن النظام المغلق للوظيفة العمومية الذي أخذ به المشرع الجزائري يعد أداة للعقلنة من أجل الوصول الى تحسين مردودية وأداء الموظفين وتحقيق فعالية ونجاعة الوظيفة العمومية ، كل هذه النقاط ستكون موضوع المبحث الثاني بعنوان : « تطور النظام المغلق للوظيفة العمومية في الجزائر ونتائج الأخذ به » .

المبحث الأول : تكريس النظام المغلق للوظيفة العمومية كخيار

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام الذي يعتبر الإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوطة بها فحسب ولكن أيضاً من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام بإسمها ولحسابها ، فعلى هؤلاء أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بحقوق تضمن ترقيةهم الإجتماعية بصفة تدريجية ومنتظمة وتكون هذه الحقوق ما يسمى عادة بالمسار المهني¹ ، سنرى في هذا المطلب النظام المغلق للوظيفة العامة في الجزائر وذلك من منطلق أن الجزائر إتبعته هذا النظام من البداية متأثرة بالنظرية الفرنسية للوظيفة العمومية .وعليه سنتناول في هذا المبحث تعريف النظام المغلق للوظيفة العمومية في مطلب أول ، وفي مطلب ثاني أسباب الأخذ به في الجزائر، أما المطلب الثالث سنتناول المراحل التي مرت بها في الجزائر وفي المطلب الرابع نتناول نتائج الأخذ بهذا النظام المغلق للوظيفة العمومية.

المطلب الأول: تعريف النظام المغلق للوظيفة العمومية

خلافًا للنظام المفتوح فإن النظام المغلق للوظيفة العمومية، يعتبر الوظيفة مهمة، فيتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، ويثبت للموظف حقوقه، ويلتزم بواجبات، ويركز النظام المغلق للوظيفة العمومية على الأشخاص الذين يقومون بالعمل وعليه فالوظيفة العمومية في ظل هذا النظام تقوم على الرتبة الشخصية و يعطي إهتمام كبير للموظف وما يحمله من مؤهلات وأقدمية في الخدمة ومركزه في السلم الإداري .

وتعتبر الوظيفة العمومية مهنة ذات طابع خاص تتميز بالدوام والاستقرار ينظمها قانون خاص بها في تكوينها ونشاطها وتتميز بمبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية، فالوظيفة العمومية تعتبر مهنة تتميز بالدوام والإستقرار، حيث يتفرغ لها الموظف ويكرس لها حياته ' ويتمتع بمزايا وحقوق و ضمانات تختلف عما هو مقرر في الوظيفة الخاصة.²

فالموظفون يكونون طبقة اجتماعية خاصة يحكمها نظام قانوني خاص ولها ضمانات وامتيازات تتميز بها عن باقي فئات المجتمع.³

وتتميز الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق بالديمومة والاستقرار التي يكرس لها الموظف حياته حتى يبلغ سن التقاعد التي تختلف من دولة لأخرى.⁴

فالوظيفة العمومية في النظام المغلق تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة والوظيفة تقتضي أيضا بدورها تفرغ الموظف لخدمة الدولة وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية.⁵

ومنه فإن الدول التي تأخذ بنظام الوظيفة العمومية المغلق، تحاول ما أمكن توفير الطمأنينة للموظف من الناحية المادية والنفسية حتى يقبل مواصلة القيام بعمله ويتمكن من أداء واجبات وظيفته على النحو المطلوب .

وتقوم الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق على فكرتان أساسيات هما :

1- فكرة القانون الأساسي للموظفين

2- فكرة الحياة المهنية للموظفين⁶

1- فكرة القانون الأساسي للموظفين : ويقصد بهذه الفكرة أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين وإنما يخضعون للقانون الأساسي الذي ينظم مسارهم وفق احكام خاصة تلزمهم بواجبات وتضمن لهم حقوق تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى⁷، هو مجموعة من القواعد النوعية المحددة سلفا من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنظيمية التي يخضع لها مختلف أصناف الأعوان بدءا من إلحاقهم بالوظيفة

العمومية حتى نهاية الخدمة وبالطرق المحددة سلفاً، وهي القواعد التي تهدف بمجملها في تحديد كيفية مسار حياتهم المهنية لخدمة المجموعة أو الدولة .

2- فكرة الحياة المهنية للموظفين: هي نابعة من طبيعة القانون والتنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين القائم على العمومية والسلك العمومي الهادف إلى تحقيق الاستقرار. ومفاده أن الموظف لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معيناً ولمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من هيئات الإدارة وإنطلاقاً من هذه الهيئة يتمكن من شغل مناصب متنوعة وله الحق في الترقية من أجل التوفيق بين طموحاته وحاجيات الإدارة.

وذلك من خلال :

- الوضعية الممنوحة للأعوان بمجرد إلحاقهم بالوظيفة .
- التطور الدائم للإمكانيات المادية التي هي من حق الموظف .

إن كلتا الفكرتين المقصود بهما هو مجموعة قواعد نوعية ' و حياة مهنية للموظفين محددة سلفاً من قبل سلطة تشريعية وتنظيمية ترميان إلى تحقيق الإستقرار في الأمد البعيد .

ومنه فالوظيفة العمومية ذات النظام المغلق تقوم أساساً على مبدأ الرتبة الشخصية الذي يركز إهتمامه على الموظف وما يحمله من شهادات وأقدمية ومركزه في السلم الإداري وذلك بصرف النظر على العمل الذي يقوم به ' ومنه تتميز الوظيفة العمومية في ظل المفهوم الشخصي بالإستقرار والدوام فيكرس لها الموظف حياته حتى يبلغ سن التقاعد التي تختلف من دولة لأخرى⁸

فالحياة المهنية تعمل للمصلحة العامة وذلك بتقوية الواجبات المهنية وأخلاقيات المهنة، الملزمون بها وضمان حقوقهم من خلال تسوية أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية وفي الترقية في الدرجات والوظائف والرتب وصولاً إلى التقاعد ومروراً على محطات مهنية متنوعة ومحكمة.

كما يخضع الموظف هنا للقانون الإداري ، وفي المقابل فإنه يستفيد من إمتيازات أهمها الحماية التي يتم توفيرها له في المنصب، والتي يأتي في مقدمتها التثبيت في الرتبة والذي يضمن له الأمان في المنصب، بالإضافة إلى ذلك فإن خاصية الفصل بين الرتبة ومنصب الشغل يمكن للموظف من الحفاظ على رتبته في حالة إلغاء منصب الشغل⁹.

كما يتميز النظام المغلق بالخصائص التالية :

1- يقوم اختيار الموظفين على أساس إنتقاء أفراد مؤهلين تأهيلاً علمياً بعد إجراء امتحان يكشف عن مؤهلاتهم .

2- الموظف في هذا النظام غير مرتبط بوظيفة بذاتها، بل يمكن للإدارة أن تلحقه بأية وظيفة داخل الوظائف الموجودة في الكادر الإداري، وبالتالي فإن إلغاء وظيفة أو منصب ما لا يستلزم بالضرورة فصل الموظف الذي كان يشغلها.

3- دوام وعدم عرضية الوظيفة التي يشغلها الموظف وعدم السماح له كقاعدة عامة بممارسة أنشطة خاصة إلى جانب الوظيفة¹⁰.

الترقية من رتبة إلى رتبة أعلى تعتبر حق من الحقوق اللصيقة بالوظيفة عند توفر شروطها¹¹، فتتميز الترقية في ظل هذا النظام بالوضوح، ومن خصائص النظام المغلق أيضا خاصية الفصل بين الرتبة والوظيفة، حيث نص المشرع على خاصية هامة نجدها هي الأساس التي يقوم عليها النظام المغلق والسلك الوظيفي بصورة عامة. وهي الفصل بين الرتبة التي يحوزها الموظف ومنصب الشغل الذي يمارس به الوظيفة المناطة له، حيث تنص المادة 05 من القانون الأساسي العام من للوظيفة العمومية على مايلي: «تختلف الرتبة عن منصب الشغل وهي الصفة التي تخول لصاحبها الحق في شغل الوظائف المخصصة لها»¹²، وبهذا يضع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عدة قواعد مرتبطة بنظام المسار المهني وهي الطابع القار للوظيفة والترسيم في الرتبة وخاصية الفصل بين الرتبة ومنصب الشغل، والطابع العام واللاشخصي للقواعد التي تحكم الوضعية القانونية للموظف. وعليه نقول الموظف لا يرتبط بوظيفة معينة بل للإدارة الحق في تعيينه في أي وظيفة داخل الإطار العام للفئة التي يلتحقون بها ومنه نجد تسريح الموظف لا يكون في ظل هذا النوع عكس ما هو موجود في النظام المفتوح للوظيفة العمومية لأنه في حالة إلغاء الوظيفة لا يفصل الموظف بالضرورة مثلما يفصل في حالة إلغاء الوظيفة في النظام المفتوح.

فالوظيفة العمومية في النظام المغلق، تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة والوظيفة تقتضي أيضا بدورها تفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية¹³.

وبالتالي فإن الدول التي تأخذ بنظام الوظيفة العمومية المغلق، تحاول ما أمكن توفير الطمأنينة للموظف من الناحية المادية والنفسية حتى يقبل على مواصلة القيام بعمله ويتمكن من أداء واجبات وظيفته على النحو المطلوب.

ويطلق على هذا النظام «إحترافية الوظيفة العمومية»¹⁴.

والنظام المغلق لا يفترض تعيين الموظف مدى الحياة في الوظيفة، بقدر ما يعني الالتحاق بالوظيفة والخضوع التام من الموظف للدولة، حيث تكون خدمة المرفق التي عين الموظف من أجلها في الوظيفة دائمة أو غير عرضية، لديمومة المرفق العام في حد ذاته.

المطلب الثاني : أسباب أخذ الجزائر بالنظام المغلق للوظيفة العمومية

تبنّت الجزائر في عام 1962 نظام الوظيفة العمومية المغلق الذي أفرزته الأحكام القانونية السائدة آنذاك (قوانين الاستعمار 1946 ، أمر 1959) شأنها شأن غالبية دول العالم الثالث وكل البلدان المستعمرة.

وكانت الجزائر تعمل على تحقيق أهدافها في هذه الفترة بتبني النظام المغلق للوظيفة العمومية القائمة على فكرة الامتحان (المهنة) أو الحياة المهنية، لتمكين الإدارة الجزائرية الفتية على تحقيق احتياجاتها من أعوان عموميين أكفاء ومن خلق أسس قانونية وتنظيمية تستنيرها لضمان استقرار الوظيفة العمومية¹⁵.

فالوظيفة العمومية في الجزائر نظمت وفقاً للقانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 وقد كان هذا القانون أول قانون جامع للوظيفة العمومية فيفرنسا.

والوظيفة العمومية لم تكن متاحة قبل الاستقلال بصفة أساسية إلا للفرنسيين غير أنه منذ عام 1956 وضعت بعض النصوص الرئيسية والتي تتعلق بنظام التوظيف من شأنها تيسير التحاق الجزائريين بالوظيفة العمومية.

ومن أهم النصوص التي صدرت في هذا الإطار:

مرسوم 17 مارس 1956 الذي ادخل بعض المرونة في الشروط المطلوبة للدخول في الوظائف العمومية .

مرسوم 27 أكتوبر 1958 و مرسوم 14 أوت 1960 الذي أقر العمل بأحكام أمر 4 فبراير 1959 و المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، كما أنشئت في هذه الفترة مؤسسات للتكوين على مستوى الجزائر وهران وقسنطينة، ولجنة خاصة بإسم لجنة دخول المسلمين الفرنسيين إلى الوظائف العمومية، ومجلس أعلى للوظيفة العمومية بالجزائر¹⁶ واستمر العمل بهذا النظام في الجزائر حتى نجاح الثورة ونيل الاستقلال، وكان من بين الأسباب أيضاً:

1- تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعل طبيعي من السلطة السياسية آنذاك عن حرمان الأهالي الجزائريين من تولي الوظائف العمومية طيلة الفترة الاستعمارية. لأن ممارسة الوظيفة العمومية ما هي إلا صورة من الصور التي يمارس بها المواطن حقوقه المدنية وهو ما جعل ترك الباب مفتوح أمام كل المواطنين الجزائريين الذين تتوفر فيهم شروط الجدارة ولم يكن سلوكهم مناهضاً إبان حرب التحرير الوطني لمصالح الثورة و الوطن. وتظهر ديمقراطية الوظيفة العمومية من خلال تبني طرق للتوظيف وأخرى للتكوين لا تترك مجالاً للتعسف¹⁷.

2- تحقيق الإصلاح الإداري في الدولة، وهذه مهمة لم تكن سهلة لأن الإدارة الجزائرية لم تكن مهيأة بعد لتحقيق تلك الأهداف المرجوة من الإصلاح، وذلك لعدم وجود العناصر الفنية اللازمة في هذا المجال، فلم يكن آنذاك من الموظفين العموميين في الجزائر سوى عدد محدود من الإطارات حديثي الخبرة الذين جرى توظيفهم على وجه السرعة وكلفوا بتطبيق التشريعات الفرنسية.

وبوصف الوظيفة العمومية هي الأداة لتنفيذ سياسة الحكومة كان لابد علمها أن تنصهر مع الجماعات العمومية الأخرى لكي تساعد في بناء المجتمع وإنطلاقا من هذه الحقيقة ومن الطابع الإجمالي للثورة فإنه أصبح على عاتق الموظف أن يتخذ موقفا لا غموض فيه تجاه الإختيارات والأهداف الأساسية للدولة، والقيام بواجباته التي هو ملزم بها. كل هذا لا يتأتى إلا بإختيار النظام المغلق للوظيفة العمومية لأنه يؤمن للموظف ضمانات الإستقرار في المسار الوظيفي وفي المقابل يلتزم بالواجبات وإحترامه لسلطة الدولة والعمل على إحترامها.

3- ضمان تكوين وترشيد الوظائف العمومية، والمحافظة على توازن واستقرار الخدمة العمومية، وضمان استمراريتها¹⁸.

المبحث الثاني: تطور النظام المغلق للوظيفة العمومية في الجزائر ونتائج الأخذ به

سنتعرض فيما يلي إلى أهم المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية في الجزائر من سنة 1962 إلى غاية يومنا هذا بالتركيز على مميزات وخصائص كل مرحلة ومدى انعكاساتها على العمل الإداري ككل، والمحاولات المتكررة في مجال إصلاح وتطوير مختلف الأنظمة وفقا للتقسيم التالي المرحلة الانتقالية: 1962-1966، ثم مرحلة أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية الجزائرية: 1966-1978، ثم أخيرا مرحلة توحيد عالم الشغل: 1978 إلى 1990¹⁹، وهذا في مطلب أول كما نبين النتائج والآثار التي تنعكس على المرفق العام بوجه عام وعلى الموظف العام بوجه خاص جراء الأخذ بالنظام المغلق للوظيفة العمومية وما يضمن له الإعتراف بكثير من الحقوق كالترسيم والترقية والتكوين وتنظيم كامل مساره المهني وأيضا توفير العديد من الضمانات التي تحفزه على العمل داخل المرفق العام وكذا تحديد الحقوق والواجبات بشكل يجعل الموظف من ممارسته لحقوقه والإستفادة من الضمانات واضحة لا تدع مجال لأي شك، كل هذا سنفصل فيه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: المراحل التي عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر

1 : المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية (1962-1966): عانت الوظيفة العمومية في هذه المرحلة من عدة نقائص وذلك راجع لاستقلال الجزائر واستعادة سيادتها حديثا، ففي هذه المرحلة كانت الإدارة الجزائرية في وضع صعب، ويرجع ذلك إلى اختلاف الإيديولوجية والثقافة والتوجهات الأساسية المقررة من قبل السلطة العمومية الجزائرية التي أقامت دولة من الناحية

القانونية على معالم دستور 1963 الذي جعل الحكم في يد السلطة التنفيذية، تحت مراقبة وإشراف الحزب المكلف بالتنشيط والتصور، وتحقيق فعالية السلطة واستقرار مؤسساتها²⁰.

ولما كانت الوظيفة العمومية في الدول المتقدمة على حد تعبير الأستاذ «فرنسوا بيروا» تعد بمثابة العمود الفقري للتنمية، فإن الإدارة الموروثة في الجزائر، غداة الاستقلال لم تكن إدارة تتماشى وأولويات الجزائر ومحيطها الخاص، فالإدارة الموجودة أعدت لبلد متقدم مما جعل تبني النموذج الوطني الفرنسي للوظيفة العمومية في الجزائر غير فعال، فظهرت إدارة ضعيفة وغير ناجعة وعاجزة عن التسيير والتنمية.

مما ترتب عن هذا نتائج وخيمة كظهور وانتشار البيروقراطية، مما انعكس سلباً على دور الوظيفة العمومية في المساهمة في انطلاقة فعالة وشاملة للتنمية المرجوة آنذاك²¹.

1.1 خصائص الوظيفة العمومية في هذه المرحلة: لقد واجهت عدة مشاكل نذكر منها إضطرار الإدارة إلى التمديد والعمل بأحكام وقوانين الوظيفة العمومية الموروثة من الاستعمار²².

واتسمت هذه الفترة أيضاً بعدة نقائص أخرى نذكر منها:

- انعدام التوازن والانسجام في هياكل الوظيفة.
- كثرة النصوص القانونية (التشريعية والتنظيمية) المنظمة للوظيفة العمومية القديمة والجديدة منها.
- نقص فادح في التأطير بسبب الفراغ الذي خلفه الإستعمار الفرنسي، لا سيما الهجرة المكثفة للعديد من قدماء الموظفين الفرنسيين، وصعوبة إسختلافهم بموظفين عموميين جزائريين يتمتعون بمؤهلات وقدرات تمكنهم من تولية الوظائف العمومية المتخصصة في الجزائر²³.
- ولمواجهة هذه النقائص والسلبيات التي أثرت على الوظيفة العمومية في بداية بنائها اتخذت عدة تدابير من أجل تجاوز هذه النقائص والسلبيات والتي من أهمها ما يلي:
- اللجوء إلى التعاون التقني والثقافي والعلمي مع البلدان التي تربطها بالجزائر علاقات صداقة.
- القضاء على العجز المسجل في ندرة التأطير، وانتهاج سياسة التوظيف العاجل والسريع للمستخدمين الجزائريين، وقد ترتب على ذلك نتائج وخيمة على أكثر من صعيد منها انتشار ظاهرة البيروقراطية، وتكليف الخزينة العمومية بنفقات زائدة وباهظة²⁴.
- إعادة تنظيم وصياغة النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالوظيفة العمومية وتكييفها مع متطلبات المجتمع الجزائري، وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى بعض النصوص

التنظيمية الصادرة في هذا المجال:

- 1 الأمر رقم 01/62 المؤرخ في 1962/07/06 المتعلق بإعادة إدماج بعض الموظفين في مناصبهم.
- 2 المرسوم رقم 503/62 المؤرخ في 1962/07/17 الذي حدد الإجراءات الكفيلة بالالتحاق بالوظيفة العمومية.

وتعتبر المرحلة الانتقالية 1962-1966 مرحلة تمهيد لمرحلة ثانية وهي مرحلة تنسيق وانسجام، وتقويم لعيوب المرحلة الأولى، وأمام هذه الحالة كان لزاما على الحكومة، إتخاذ الإجراءات الضرورية والحتمية بوضع نصوص وتدابير إجرائية تحكم وتنظم الوظيفة العمومية، مع تحديد العلاقة بين الموظف والدولة، ودور كل موظف بالنسبة للخدمة العمومية والمدنية، ولهذا الغرض سعت الحكومة الجزائرية في شهر سبتمبر 1965، بإنشاء لجنة وزارية مكونة من ممثلين عن وزارة المالية، ووزارة الداخلية الوصية آنذاك على التوظيف العمومي، وقامت هذه الأخيرة بإعداد مشروع قانون للوظيفة العمومية وقدمته لمختلف الإدارات والوزارات وحزب جبهة التحرير الوطني، بصفته الحزب الحاكم آنذاك، وكذلك المنظمات النقابية من أجل تقديم التوصيات الوجيهة والبناءة، وبعد ذلك قدم هذا المشروع بتوصياته أمام مجلس الوزراء في أفريل 1966، وبعد تعديله وتنقيحه من قبل مجلس الثورة، تمت المصادقة عليه في: 1966/06/02 وبذلك صدر أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية الجزائرية²⁵ وهو ما سنتناوله في المرحلة التالية.

2: مرحلة أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية (1966-1978): تعد هذه المرحلة من أصعب المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية في الجزائر حيث عملت السلطات العمومية على تحقيق الانسجام لهيكل الوظيفة والنصوص المنظمة لها، وتعتبر هذه المرحلة هي مرحلة التطوير والتكيف الجديد للوظيفة العمومية مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي، والسياسي لأن الوظيفة العمومية في هذه المرحلة عرفت تغييرا جذريا لعدة مبادئ تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية وإعادة النظر في الأجور والتكوين، والمرتبات... الخ، كل هذه التطورات سنبينها بشيء من الإيجاز فيما يلي²⁶:

أ- مراجعة المبادئ العامة للوظيفة العمومية ومن أهمها:

- إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية.
- مساواة المواطنين في تولي الوظائف العامة.
- حق الموظفين في المشاركة في تسيير حياتهم المهنية بواسطة مختلف اللجان الاستشارية (اللجان المتساوية الأعضاء).

وتتميز مرحلة التطوير والتكيف للوظيفة العمومية أساساً بصدور الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 12 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.

لجأت السلطات العمومية إلى ضمان مسار مهني طبيعي لأعوان الدولة الذين وظفوا في الفترة الانتقالية وضمان استقرارهم بكافة الضمانات القانونية والمهنية التي حرّموا منها طيلة الفترة الاستعمارية (مثل ضمان منصب العمل، الترقية، الترسيم)²⁷.

ب- الاهتمام بمنظومة التكوين الإداري: لقد تضاعفت احتياجات الإدارة الجزائرية في هذه المرحلة لأعوان الدولة الذين يتمتعون بالكفاءة والتكوين، وهذا مما أثقل عاتق الإدارة وجعلها مطالبة ببذل جهود معتبرة في مجال الضبط، والتكوين وهذا عن طريق تأسيس معاهد ومدارس للتكوين المتخصص سواء قبل أو بعد التوظيف قصد مواجهة الاحتياجات المتزايدة لخدماتها كما وكيفاً²⁸.

ولهذا الغرض نصت المادة 02 من الأمر رقم 133/66 على أن الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية أن تتخذ الإجراءات القانونية الضرورية قصد التكفل بتكوين المترشحين للوظيفة العمومية وكذا تحسين مستوى الموظفين وترقيتهم. ثم تبعه صدور المرسوم رقم 52/69 المؤرخ في 12 مايو 1969 الذي يُعد بمثابة الإطار القانوني للتكوين والإلتحاق في المجال الإداري من حيث ضمان إعداد المترشحين للوظائف العامة وتحسين وضعيتهم وترقيتهم بعد الإلتحاق بها، وذلك في مختلف فروع قطاع التوظيف العمومي الأخرى²⁹.

إلى جانب هذه التطورات السريعة التي عرفت الوظيفة العمومية في هذه المرحلة عرفت بالمقابل بعض الظواهر والنقائص السلبية نذكر منها:

1. تقليص نطاق تطبيق القانون الأساسي للتوظيف العمومي الصادر عام 1966 مما أثر سلباً على طرق التسيير الإداري.
2. عجز الإصلاحات واستمرار الفوارق والاختلالات المسجلة في سياسة الإنسجام في الأجور والمرتبات بين القطاع الاقتصادي والتوظيف العمومي.
3. عدم الاستجابة لتطلعات الموظفين.

كل هذه الأسباب جعلت السلطات العمومية ترضخ للتيار الإصلاحية الذي ظهر في السبعينات وأدى إلى توحيد عالم الشغل بصدور القانون رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل³⁰.

3 : مرحلة توحيد عالم الشغل: 1978 إلى 1990 : عرفت فترة ما قبل صدور القانون الأساسي العام للعامل 12/78، حالة عدم استقرار في عالم الشغل، فتعددت سبل وأنماط

التسيير، وتعددت الأنظمة المسيرة له³¹.

ومنه ظهرت الحاجة الملحة لدى السلطات العمومية إلى إعادة تنظيم وتوحيد عالم الشغل، وهو ما مهد إلى الدخول في مرحلة جديدة ميزت عالم الوظيفة العمومية والشغل في بلادنا.

فقطاع الوظيفة العمومية في هذه الفترة عرفت مرحلتين مهمتين هما:

- أ- صدور القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978.
- ب- صدور القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال قطاع المؤسسات والإدارات العمومية سنة 1985.

كما سنراه فيما يلي:

1 - صدور القانون الأساسي العام للعامل 12/78: لقد صدر القانون الأساسي العام للعامل بموجب القانون 1978 بتاريخ 05 غشت 1978 وتضمن 217 مادة وإستمر العمل به إلى غاية صدور القانون رقم 11/90 المتعلق بعلاقات العمل الفردية والذي جاء ليلغي القانون رقم 12/78 الذي كان مطبقا على القطاع الاقتصادي والعلاقات الفردية للعمل.

وكان الهدف من هذه المرحلة هو توحيد عالم الشغل من جهة والعمل على تطويره وتنظيمه من جهة أخرى وهو ما تطلبه المجتمع ومقتضيات التنمية، فالسلطات العمومية كانت تعتقد في هذه الفترة بأن الوظيفة العمومية الحالية لا يمكنها القيام بالدور المحرك للتنمية، إلا إذا كانت وظيفة وطنية، بمعنى ادماجها مع مجموع النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي للبلاد³²، فاعتبر العمل وفقا للمادة الرابعة (04) من القانون الأساسي العام للعامل شرط أساسي لتنمية البلاد، ومصدر رزق العامل الذي يؤمن به وسائل عيشه ويخضع لمبدأ « كل حسب مقدرته ولكل حسب عمله».

كما اعتبر القانون الأساسي العام للعامل «قطاع الوظيف العمومي» دون ذكر تسميته من فروع قطاع الشغل ويخضع إلى قانون أساسي شأنه شأن باقي النشاطات الأخرى (المادة الثانية ق أ ع)، وعلى هذا الأساس نظم المشرع الجزائري قطاع الوظيف العمومي في المواد 3/2 من القانون الأساسي العام للعامل لعام 1978 بتسمية جديدة وهي «المؤسسات والإدارات العمومية» وخصه كقطاع مستقل بذاته بأنظمة وقواعد قانونية، صدرت في نص خاص في مرحلة جد متأخرة من تطبيق القانون الأساسي العام للعامل، أي بصدور القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية سنة 1985³³.

2- صدور القانون الأساسي النموذجي الخاص بقطاع المؤسسات والإدارات العمومية: تميزت الوظيفة العمومية سنة 1985 بصدور المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية حيث تضمن هذا المرسوم 150 مادة والشئ اللافت للنظر بالنسبة لهذا النص أنه اعتمد في مرجعياته أساساً على المادة 02 من القانون 12/78 بما يعني أن المشرع جعل من القانون الأساسي العام للعمال نصاً مرجعياً، وهو ما يؤكد الطابع الوحدوي لهذا القانون فأراد المشرع تعميمه بموجب مرسوم يطبق في مجال الإدارات العمومية والمؤسسات الإدارية³⁴.

أ- ومن أهم ما ميز أحكام المرسوم 59/85 أنه جاء مزيجاً بين المبادئ الأساسية التقليدية للوظيفة العمومية، وبين فلسفة عالم الشغل الجديدة القائمة على وحدوية القانون المطبق على العامل والعمل والمجسدة بالقانون الأساسي العام للعامل.

ب- توسع نطاق تطبيق القانون الأساسي النموذجي لعام 1985 بحيث يشمل في تطبيقه العديد من المؤسسات والإدارات العمومية والتي تتكون من المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ومصالح المجلس الشعبي الوطني والتي تقوم بوظيفة السلطة التشريعية، والمجلس الأعلى للمحاسبة والهيئات العمومية وأخضع مستخدميهم لأحكام المرسوم 59/85 المطبق على مستخدمي الجهاز التنفيذي.

فأصبحت أحكام المرسوم تطبق على:

1. الموظفين الإداريين والتقنيين العاملين في المؤسسات والمنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني، اتحاد الشبيبة، النساء، الفلاحين، المجاهدين.
2. بل إن القانون الأساسي العام للعامل نص في المادة 212 على أن أحكام القانون الأساسي للوظيفة العسكرية يستمد من هذا القانون.

وبالمقارنة بأحكام المادة الأولى من القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 133/66 الصادر سنة 1966 التي كانت تستثني من نطاق سريان هذا القانون كل من رجال القضاة، الأئمة، رجال الجيش الشعبي الوطني، فإن أحكام المادة 03 الثالثة من المرسوم رقم 59/85 خلافاً لذلك، فهي وسعت من نطاق تطبيق القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية بحيث أصبح يسري على كافة عمال المؤسسات والإدارات العمومية وقواعد المحاسبة العمومية³⁵.

فطرحت إشكالية كبيرة آنذاك على الصعيد القضائي والإداري³⁶، تعتبر هذه المرحلة من أغمض وأعقد المراحل التي مر بها قطاع الوظيفة العمومية خاصة التعقيدات التي زادت بها تناقضات الترسنة القانونية والتنظيمية، على مهمة المسيرين في المجال الإداري وخاصة قطاع

الوظيفة العمومي حيث تعذر عليهم في هذا الإطار، وضع معالم وميكانزمات يركزون عليها في التنظيم والتسيير. ومن أهمها كيف بمرسوم وهو نص تنظيمي أن يفرغ أمرا من محتواه وهو نص ذو طابع تنظيمي صادر عن السلطة التنفيذية والأصل في هذا المجال ان ينظم قطاع الوظيفة العمومية والضمانات الأساسية للموظفين بموجب نص تشريعي وخاصة إذا ما بينا ان السلطة التشريعية أنذاك ممثلة في المجلس الشعبي الوطني تعمل بصفة منتظمة وبشكل عادي.³⁷

وكذلك عرف القضاء في هذه الفترة كثير من الغموض والاختلاط في كثير من الحالات فيما يخص الاختصاص القضائي، فالعديد من الأحكام القضائية التي أفرزتها الممارسة العملية الخاصة بالمنازعات الفردية في قطاع الوظيفة العمومي، غالبا ما كانت تفصل فيها الغرف الاجتماعية بالمحاكم العادية، والتي هي أصلا من اختصاص الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية وفقا لأحكام المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية، وذلك في غياب قضاء إداري مستقل في تلك المرحلة.³⁸

وفي هذا الصدد يمكن أن نشير إلى العديد من المنازعات الفردية للعمل، والتي ثارت بين الإدارات ومستخدمها والتي أحييت على القضاء العادي (القسم الاجتماعي) الذي فصل فيها بإعتباره مختصا نوعيا. في حين أن نزاعات مشابهة لهذه النزاعات عرضت على القاضي الإداري هو الآخر فصل فيها بإعتباره مختصا نوعيا أيضا.³⁹

وأمام صعوبة التوفيق والتوحيد بين مختلف المهن والوظائف لاختلاف طبيعتها القانونية والعملية عاد المشرع إبتداء من سنة 1990 ليتبنى فكرة مغايرة تماما لسابقتها وهي ضرورة إخضاع الوظيفة العمومية لنظام خاص يأخذ بعين الاعتبار طبيعة وخصوصية هذا القطاع وتجسد هذا اساسا في إصدار القانون رقم 11/90 المتعلق بعلاقات العمل الفردية ليتم الفصل بين فئتي العمال والموظفين.

وقامت السلطات العمومية بدءا من سنة 1990 بالمبادرة باقتراح أكثر من مشروع قانون أساسي عام للوظيفة العمومي، على المجلس الشعبي الوطني الأول سنة 1990، والثاني سنة 1995 ثم جاء مشروع قانون ثالث سنة 1999.

لكن هذه المشاريع لم ترى النور لأسباب موضوعية قد تكون ذات صلة مباشرة بالتحويلات التي شهدتها الاقتصاد الوطني، من جهة وكذا الاهتمام الكبير الذي يحظى به قطاع الوظيفة العمومي من جهة أخرى، وصعوبة تحديد المهام الجديدة الموكلة للمؤسسات والإدارات العمومية⁴⁰. وبالتالي الحديث عن إعادة تحديد علاقات العمل في القطاع الأكثر حيوية في الدولة.

وبعد حوالي أربعين عام عن صدور أول قانون أساسي للوظيفة العمومية الجزائرية عرف القطاع صدور قانون آخر خاص بتنظيم قطاع الوظيفة العمومية بنفس الطريقة التي صدر بها

القانون الأول وهو عبارة عن أمر رئاسي رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006.

المطلب الثاني : نتائج الأخذ بالنظام المغلق للوظيفة العمومية

يمكن استخلاص مجموعة من النتائج الأخذ بالنظام المغلق للوظيفة العمومية نوردتها فيما يلي :

1- إعطاء تعريف والاحتفاظ بصفة الموظف بالأمر 03/06: لا تعني كثير قوانين الوظيفة العامة بوضع تعريف الموظف العام، وإنما تكتفي غالبيتها بتحديد الموظفين الخاضعين لأحكامها وهذه الملاحظة تنطبق على قوانين الوظيفة العمومية في مجموعة من الدول منها فرنسا ومصر، فمثلا قوانين الوظيفة العمومية في مصر لم تقدم تعريفا شاملا للموظف ولكنها إكتفت بتحديد فئات الموظفين الخاضعين لأحكامه.

وترجع صعوبة تحديد مفهوم الموظف العام إلى الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة حيث من الصعوبة الوصول إلى تعريف واحد ينطبق على الموظفين في جميع الدول، كما أن قواعد القانون الإداري متطورة نتيجة لتطور فلسفة الإدارة والحكم⁴¹.

أما الأمر 03/06 فجاءت المادة 04 منه على أن : « يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ، الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته » وبهذا نجد أن المشرع حدد صفة الموظف بربطها في التعيين في منصب قار وترسيم في إحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة.

نلاحظ أن نص المادة 04 كان حاسما وذلك من خلال تأكيده بصراحة ووضوح على اعتبار الموظف العام كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ما يفيد أن الوظيفة لها صفة الإستمرار والإستقرار⁴².

2 تنظيم المسار المهني: ويتم ذلك من خلال ما يلي :

- التوظيف و الترسيم : بعد إلحاق الفرد بالوظيفة وفقا لإجراءات قانونية محددة سلفا في القانون الأساسي للوظيفة العمومية تبدأ من الترشح بعد توفر الشروط القانونية المنصوص عليها في المواد 74 و75 وهي على العموم الجنسية الجزائرية والتمتع بالحقوق المدنية السلوك الحسن والوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية والتمتع بشروط السن والقدرة البدنية. يلزم أيضا على المترشح لوظيفة عمومية أن يجتاز مرحلة التربص المنصوص عليها في المواد من 83 إلى 91 ليكسب صفة الموظف العام وبالتالي يتحدد مركزه القانوني حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 4 من القانون الأساسي العام على أن الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته. وكل هذه الإجراءات لا تتم إلا إذا وجد منصب شاغراً وبمناسبة إنشاء منصب لضمان التغطية المالية للوظيفة التي يشغلها كما توضحه المادة 09 من القانون

الأساسي العام بنصها: كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية.

- التقييم والترقية: وفقا لنص المادة 97 من الأمر 03/06 يخضع الموظف العمومي أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر ودوري، والهدف من هذا التقييم الدوري هو تقدير مؤهلات الموظف المهنية على أساس مناهج ملائمة يهدف بصفة خاصة إلى:

- الترقية في الدرجة

- الترقية في الرتبة.

- منح إمتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء ومنح الأوسمة الشرفية والمكافآت.

وقد جاءت المواد من 106 إلى 110 لتبين كيفية الترقية في الدرجة والرتبة للموظف وهكذا فإن الترقية في الدرجات والانتقال من درجة إلى درجة أعلى مباشرة حسب الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم، أما المادة 107 فتبين الترقية في الرتبة وهي تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية:

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.

- بعد تكوين متخصص.

- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.

- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل ، بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

غير أنه في المادة 109 تنص على شرط متابعة تكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادات المطلوبة في حالة الترقية من فوج إلى فوج آخر أعلى مباشرة كما هو منصوص عليه في المادة 08 من الأمر 03/06 والتي تصنف أسلاك الموظفين حسب مستوى تأهيل مطلوب لكل فوج، وعليه فالترقية من فوج إلى فوج آخر متوقفة على شرط الحصول على المستوى أو الشهادة المطلوبة لكل فوج أو في إطار تكوين تنص عليه بعض القوانين الخاصة⁴³.

أما بالنسبة للتقييم الذي يهدف من ورائه إلى منح أوسمة شرفية ومكافآت فنجد الأمر 03/06 نص على نوع جديد من التحفيزات وبعض المكافآت التي لم يكن منصوصا عليها من قبل

حيث خصص فصلاً كاملاً لها، ومن خلال المادة 112 فالمشرع بين إمكانية تسليم أوسمة شرفية ومكافآت للموظفين في شكل ميداليات استحقاق أو شجاعة أو شهادات وزارية، وعليه نصت المادة 113 على أنه: « يمكن للموظف الذي قام أثناء تأديته مهامه بعمل شجاع مثبت قانونياً أو قام بمجهودات إستثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة أن يستفيد من أوسمة شرفية أو مكافآت بعد إستشارة لجنة خاصة تنشأ لدى السلطة الوزارية المختصة ».

الضمانات التأديبية الممنوحة للموظف : نظم المشرع في القانون الأساسي الواجبات المفروضة على الموظف وهي مجموعة من الإلتزامات مرتبطة بنظام تأديبي محدد وقائم على مجموعة من الأسس والمبادئ وهي الإخلال بالواجبات المهنية والمساس بالإنضباط العام أثناء تادية المهام وتحديد العقوبة على درجة جسامة الخطأ وإتخاذ الإجراءات التأديبية من صلاحية السلطة المختصة بالتعيين وهذا ما حددته المواد من 160.161.162. من القانون الأساسي كما تجدر الإشارة أن مرسوم 59/85 جاء خالياً من هذه المبادئ كما أنه إكتفى بتعداد العقوبات دون تحديد الأخطاء التأديبية في حين نجد أن القانون الأساسي 03/06 إلى جانب تحديده للعقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة وتصنيفها إلى أربعة درجات إنطلاقاً من التنبيه وصولاً إلى التسريح وذلك في المواد من 163 إلى 176 ثم صنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي إلى أربعة درجات كما هو منظم في المواد من 178 إلى 181 وهذا خلافاً لما كان منظم في القوانين السابقة للوظيفة العمومية⁴⁴.

تحديد الحقوق والواجبات : نظمها المشرع ضمن الباب الثاني تحت عنوان الضمانات وحقوق الموظف وواجباته وحكمة اعتبارها ضمانات هي جعل الموظف في وضعية مستقرة دائمة وشعوره بالأمن والطمأنينة ' وذلك راجع إلى الأساس التي تقوم عليه الوظيفة العمومية المغلقة وهو ضمان العمل بحكم إنتهاج المشرع الجزائري منهج نظيره الفرنسي في تبنيه للمفهوم الشخصي للوظيفة العامة وتميزه عن المفهوم الموضوعي القائم على عدم الثبات وعدم الإستقرار ومن هذه الحقوق كما ورد في المادة 26 من القانون الأساسي (حرية الرأي في حدود إحترام واجب التحفظ المفروض عليه) وهذا تجسيدا لمبدأ الديمقراطية والتعددية السياسية التي صدر في إطارها هذا القانون الأساسي⁴⁵. حيث نلاحظ أن القانون قد أعطى تعريف للحقوق والواجبات لأعوان الدولة وذلك من خلال النص على عدم التمييز بين الموظفين والإلتزام بالأمانة والتحفظ والنزاهة وإبراز المسؤولية الشخصية للموظف تجاه الإدارة والغير وممارسة الموظف للحقوق والحريات بصفته مواطناً كما أكد على حماية الدولة للموظف أثناء تأدية مهامه.

تنظيم العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة :ظهرت عدة اختلافات بين الفقهاء حول التكيف القانوني لعلاقة الموظف بالدولة وتطورت هذه المسألة وعرفت رأيين اثنين بين فقهاء القانون، فالرأي الأول كان نتيجة إلى أن العلاقة بين الموظف العام والدولة هي علاقة تعاقدية،

ثم اتجه الفقه والقضاء بعد ذلك صوب العلاقة التنظيمية التي تربط الموظف العام بالدولة وعليه سنبرز هذين الرأيين ثم نبين نوع العلاقة التي أخذ بها المشرع الجزائري في هذه العلاقة

1- النظرية التعاقدية : حاول جانب من الفقه تكييف العلاقات القانونية التي تربط الموظف بالإدارة على أنها رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص، وبالتالي فإنه وفقا لهذا الرأي فإن الموظف يرتبط مع الإدارة بعقد من عقود القانون الخاص، ويختلف هذا العقد باختلاف نوع العمل المراد تأديته حيث يعتبر عقد إنجاز خدمات عقد مدني إذا كلف الموظف بالقيام بأعمال مادية ويعتبر عقد وكالة إذا كلف الموظف بالقيام بتصرفات قانونية⁴⁶.

تعرضت هذه النظريات لنقد شديد سبب إن فكرة العقد شريعة المتعاقدين تصلح في روابط القانون الخاص إلا أنها لا تصلح في الرابطة التي تجمع بين الموظف والإدارة وذلك من منطلق أن مبدأ ديمومة المرفق العام وسيورته بإنتظام وإطراد تتعارض تماما مع هذه الفكرة، حيث أن الإدارة يمكنها تعديل قواعد وأسس التوظيف وحقوق والتزامات طرفي العلاقة القانونية والمتمثلين في الموظف والإدارة⁴⁷.

كما أن تعيين الموظف ودخوله في خدمة الدولة لا يتم بناء على مناقشات حرة بينه وبين الدولة لتحديد شروط علاقتهما كما تفرض ذلك فكرة التعاقد، وإنما يتم تعيين الموظف بقرار إداري يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، وإذا كان قبول موظف ضروريا لتنفيذ قرار التعيين إلا أن تعيينه ونشوء مركزه القانوني يتحقق بناء على قرار التعيين وحده .

وذهب أنصار العلاقة التعاقدية إلى إضفاء نوع من المرونة على هذه النظرية وذلك بوصف العلاقة تعاقدية التي تجمع الموظف بالإدارة على أنها عقد من عقود القانون العام. والملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد تأثر بهذه الفكرة، حيث أن مفوض بمجلس الدولة الأستاذ tra-dieu أخذ بهذه التكييف القانوني في التقرير الذي قدمه في قضيته winckell سنة 1909 والذي جاء فيه «يتدخل بين الدولة ومختلف العمال الذين تدعوهم في مختلف المرافق العامة ما يسميه LAFRRIERE عقد القانون العام والذي سماه آخرون بعقد الوظيفة العامة، وإن هذا العقد ليس من عقود القانون الخاص المنصوص عليها في التقنين المدني، فعلى خلاف ما يحدث في القانون الخاص فإن أطراف العقد لا يكونون على قدم المساواة ، فالدولة تحدد بمشيتها وإرادتها مختلف بنود العقد من أجل تسيير المرفق العام على أحسن وجه⁴⁸.

إلا أن هذه النظرية قد تعرضت لكثير من النقد وذلك بالنظر إلى أنه إذا كان تكييف الرابطة القانونية على أنها من عقود القانون العام يفسر حق الإدارة في تعديل العقد بإرادتها المنفردة فلا تملك الإدارة العامة مناقشة المتعاقد في شروط العقد، ذلك أن حقوق والتزامات طرفي العقد محددة بنصوص قانونية .

2- النظرية التنظيمية : ظهرت هذه النظرية تبعا للنقد الموجه للنظرية التعاقدية، حيث أن

الموظف تبعاً لهذه الفكرة يرتبط مع الإدارة بعلاقة قانونية تخضع لأحكام تشريع الوظيفة العامة بما تفرضه من حقوق والتزامات وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه النظرية بعد هجره للنظرية التعاقدية في قرار صادر بتاريخ 1937/10/22 والذي جاء فيه « إن قبول الموظف لتقلد الوظيفة المعين فيها يتضمن خضوعه لكل الإلتزامات المستمدة من ضرورة سير المرفق العام، وتنازل كل ما من شأنه التعارض مع الإستمرار الأساسي لسير الحياة الوظيفية، وبالإضراب لا يرتكب العاملون في المرافق العامة خطأً فردياً فحسب وإنما يضعون أنفسهم في هذا العمل الجماعي خارج نطاق التطبيق التشريعات والأنظمة الصادرة لضمان ممارسة حقوق لمواجهة السلطات العامة⁴⁹.

3- موقف المشرع الجزائري من العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة: « قبل التطرق لموقف المشرع الجزائري في هذه المسألة يجدر بنا أن نعرض على موقف التشريعات المقارنة وخاصة المشرع الفرنسي وذلك بالنظر بالتأثير الواضح لمشرع الجزائري بهذا الأخير في مجال الوظيفة العامة .

بعد استقرار الفقه والقضاء الفرنسي على أن الموظف العام يشغل مركزاً نظامياً لائحياً وليس تعاقدياً، اتجه المشرع الفرنسي هذه الوجهة، حيث نصت المادة الخامسة من قانون الوظيفة العامة الفرنسي الأول الصادر سنة 1946 على أنه « يشغل الموظف مركزاً نظامياً لائحياً اتجه الإدارة»، والملاحظة أن المشرع الفرنسي احتفظ بنفس الحكم في القانون الصادر سنة 1959 والقانونين الصادرين سنتي 1982 و1984 .

وقد إتجه المشرع الجزائري للأخذ بالعلاقة القانونية والتنظيمية الأساسية حيث نصت المادة الخامسة الفقرة الثانية من المرسوم المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية بأن العامل بعد أن يرسم يكون في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة .

كما نص الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه « يكون الموظف إتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية⁵⁰».

نتائج الأخذ بالعلاقة القانونية الأساسية التنظيمية: من بين الأسباب التي أخذ بها المشرع في تنظيمه للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة . هي منحهم ضمانات الإستمرارية في وظائفهم وهذا إذا ما قارنا هذا النوع من العلاقة مع العلاقة التعاقدية . على أن المشرع لم يأخذها بها إلا في نطاق ضيق، كما سنبينه في حينه حيث أن نظام العمل بالتعاقد يكتنفه الكثير من الغموض والصعوبات وهو ما يسبب عدم الإستقرار لدى الموظف .

خضوع الموظف لقواعد قانونية محددة سلفاً: تستطيع الإدارة العامة تعديل مضمون مركز الموظف القانوني فلها الحق في تعديل هذا المركز وذلك بإضافة مزايا مقررة مثلاً للموظف

العام أو بزيادة إلتزاماته الوظيفية دون أن تنتظر موافقة الموظف، بل لا يمكن للموظف الإحتجاج بالحقوق المكتسبة حتى ولو كانت التعديلات لاحقة على تاريخ التعيين، لأن جميع عناصر الحياة المهنية بدءاً من التوظيف إلى الحقوق والواجبات تكون مقررة سلفاً ومعدة بإرادة الإدارة وحدها ومقننة في قوانين تشريعية وتنظيمية⁵¹.

إختصاص القضاء الإداري في النزاعات الوظيفية: إن الموظف العام يشغل مركز تنظيمي وبالتالي المنازعات المتعلقة به والتي تثور، هي منازعات إدارية تخضع لإختصاص القضاء الإداري، وبالتالي فإن الموظف العام بإمكانه رفع دعوة تجاوز السلطة ضد قرارات الإدارة والطعن في أي قرار إداري تتخذه الإدارة، إذا كان يخالف القوانين والأنظمة المحددة لمركز الموظف العام، ويمكنه أيضاً حق رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية بالمنازعات الغير مشروعة لأن الرابطة القانونية الأساسية من روابط القانون العام يختص القضاء الإداري بالفصل فيها .

وتتجلى أهمية الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في أنها تمثل ضماناً مهمة للموظف تكمل الضمانات التأديبية الأخرى، سواء كانت سابقة أو بعد صدور القرار التأديبي كما ان التظلم الإداري إلى السلطة صاحبة التعيين، قد لا تسعف الموظف ولا تحقق الضمان المنشود فرقابة القاضي الإداري في النظام التأديبي تحقق مبدأ التوازن بين الفاعلية والضمان²⁵.

الخاتمة:

بيناً في هذا البحث فكرة عامة تتشكل أساساً في أن الأمر 06-03 قائم على تكريس الأسس التقليدية في الإدارة العامة الجزائرية حيث كرس نظام السلك أو المسار المهني أو ما يعرف بالنظام المغلق للوظيفة العمومية، كما أن نفس القانون إنفتح على حقائق جديدة التي أصبحت اليوم أكثر من أي وقت آخر الإدارة مدعوة لمواكبتها في إطار التطور الحاصل على مستوى المهام والأدوار التي تضطلع بها الإدارة العمومية، فكان الإصلاح بتكريس مبادئ وأسس الوظيفة العمومية المعروفة وإعتمادها دون إهمالها كمبدأ المساواة ومبدأ الجدارة ومبدأ التوفيق بين الضمانات الممنوحة للموظف والسير الحسن للإدارة العمومية وكذا مبدأ المشاركة والحوار.

هذا ولم يتخلى الأمر 06-03 على النظام المنتهج والمعتمد في الوظيفة العمومية وهو النظام المغلق الذي يعتبر خياراً لا رجعة فيه يتماشى وسياسة الدولة، فقد تم إعتماده كمبدأ تقوم عليه الوظيفة العمومية الحديثة .

الهوامش :

- 1 هاشي خرفي , الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية, دارهومة, الجزائر 2010, ص 13.
- 2 محمد صالح فنينيش 'محاضرات في قانون الوظيفة العامة' محاضرات أقيمت على طلبة السنة الرابعة كلية الحقوق بن عكنون الجزائر 2006 ص 11.
- 3 أبوعلام السنوسي, قانون الوظيفة العمومية, طبعة دار النشر المغربية عين سبع دار البيضاء 2008 ص 6
- 4 عبد الحميد متولي أزمة القانون الإداري طبعة 1955 مصر, ص 7.
- 5 سامي جمال الدين التنظيم الإداري للوظيفة العامة الإسكندرية, دار الجامعة الجديدة للنشر 1990, ص 63.
- 6 أسعيد مقدم, أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة. رسالة دكتوراه كلية الحقوق بن عكنون الجزائر 2004, 2005 ص 29.
- 7 هاشي خرفي, مرجع سابق, ص 14
- 8 عبد الحميد متولي أزمة القانون الإداري طبعة 1955 ص 7 وما بعدها مصر
- 9 ESSAID TAIB ; DROIT DE LA FERMETION PUBLIQUE , EDITIONS MOUMZ , ALGER ,2003 P21
- 10 أمحمد صالح فنينيش, أنظر في محاضرات في قانون الوظيفة العامة أقيمت على طلبة السنة الرابعة كلية الحقوق بن عكنون الجزائر, 2006 ص 11.
- 11 أمحمد صالح فنينيش, نفس المرجع والصفحة.
- 12 المادة 05 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية
- 13 سامي جمال الدين, المرجع السابق, ص 63.
- 14 محمد حامد الجمل- الموظف العام فقها وقضائاً - الجزء الأول, النظرية العامة للموظف العام, دار النهضة العربية, 1979, ص 40.
- 15 وهو ما أكده بيان عرض الأسباب المرفق بالمشروع التمهيدي للقانون الأساسي للوظيفة العمومية المعروض على المجلس الشعبي الوطني عام 1999 بخصوص تبني النظام المغلق للوظيفة العمومية الجزائرية.
- 16 خرفي الهاشمي, الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية, مرجع سابق, ص 39
- 17 خرفي الهاشمي, نفس المرجع, ص 44
- 18 سعيد مقدم, أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة, المرجع السابق, ص 55.
- 19 سعيد مقدم, نفس المرجع, ص 57.
- 20 "لقد اتسمت هذه المرحلة بوحدة السلطة أي دولة الحزب المتمثلة في الجمع بين صفتي الأمين العام للحزب ورئيس الدولة, ومن ثمة انتهاج مبدأ تركيز السلطة وكفة المسؤوليات بيد رئيس الدولة الأمين العام للحزب".
- 21 سعيد مقدم, أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة, المرجع السابق, ص 60.
- 22 نفس المرجع والصفحة.
- إلى جانب هذه الخاصية فإن نظام الوظيفة العمومية الجزائري كان يتصف في هذه الفترة بالوحودية في أساسه وفي تكوينه, وذلك بحكم ارتباطه بمبادئ أمر 1959 مما جعله يخضع إلى تجزئة جديدة, فقد التحم التشريع الجزائري في مجال التوظيف العمومي قبل إصلاح 1966 بأحكام أمرية 1959.
- 23 نفس المرجع, ص 61.
- لم يكن يتجاوز عدد المستخدمين في قطاع التوظيف العمومي في عام 1962 باختلاف فئاته 55594 عون دولة على المستوى الوطني, وبتاريخ 01 أفريل 1963 كان يوجد 14414 موظف فرنسي وأجنبي, ليصل إلى 16292 بتاريخ 01 أفريل 1964.

تكريس النظام المغلق ضمانا لاستقرار الموظف العمومي

- 24 سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العوامة، المرجع السابق، ص 63.
- 25 بوزيان مكلكل، النظام القانوني للوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 09.
- 26 نفس المرجع والصفحة.
- 27 سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العوامة، المرجع السابق، ص 70.
- 28 نفس المرجع، ص 74.
- 29 المرسوم رقم: 52/69 المتعلق بالتكوين وتحسين مستوى الموظفين المؤرخ في 12/05/1969، الجريدة الرسمية، رقم 61.
- 30 سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العوامة، المرجع السابق، ص 83.
- 31 شهدت هذه الفترة صدور قانون خاص بالمؤسسات العمومية، تمثل في قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات ومجموعة من النصوص المتعلقة بالعمل الصادر في 1975 والتي من أهمها الأمر رقم 31/75 المحدد للشروط العامة لعلاقات العمل في القطاع الخاص.
- 32 سعيد مقدم، المرجع السابق، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العوامة، ص 85.
- 33 نفس المرجع، ص 86.
- 34 عمار بوضياف، تطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 27.
- 35 سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العوامة، المرجع السابق، ص 90.
- 36 عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 27.
- 37 عمار بوضياف، نفس المرجع والصفحة.
- 38 سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العوامة، المرجع السابق، ص 88.
- 39 مراد بدران، بعض مظاهر التداخل بين قانوني العمل والوظيفة العمومية، مجلة دراسات قانونية، مجلة سداسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، عدد 10، سنة 2010، ص 10.
- 40 سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، الطبعة الأولى، دار الأمة، 1997، ص 35.
- 41 نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 29.
- 42 عبد الجليل مفتاح. نظرة عامة على القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة المنتدى القانوني، العدد 07، جامعة محمد خيذر بسكرة، ص 10.
- 43 المادة 08 من الأمر 03/06.
- 44 بوزيان مكلكل، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر، مرجع سابق، ص 17.
- 45 بوزيان مكلكل، نفس المرجع، ص 14.
- 46 علي خطار الشنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع الأردن، 2003، ص 425.
- 47 علي خطار الشنطاوي، نفس المرجع، ص 426.
- 48 نواف كنعان، مرجع سابق، ص 427.
- 49 نواف كنعان مرجع سابق، ص 428.
- 50 المادة 07 من الأمر 03-06
- 51 رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 57.
- 52 أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص 688.