



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جامعة الشهيد حمه لخضر

كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية

قسم الشريعة



محاضرات في

قانون الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الأمر 03-06

أقيت على طلبة سنة ثانية ماستر شريعة وقانون

من إعداد الدكتور:

أحمد المبارك عباسي

السنة الجامعية: 2021-2020م

المبحث الأول:

في التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام.

يتعين علينا في البداية تحديد مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام وهذا انطلاقا من النصوص الرسمية وجهود المشرعين. وانطلاقا من اسهامات الفقه وكذلك جهود القضاء. وهو ما سنوضحه لاحقا. وبهدف التحكم في المصطلحات قدرنا أنه من الضرورة التطرق للمسائل التالية:

- مصطلح الوظيفة العامة.
 - تعريف الموظف العام في القانون المقارن.
 - تعريف الموظف العام في القانون الجزائري.
 - التعريف الفقهي للموظف العام.
 - التمييز بين الموظف العام والمتعاقد مع الإدارة.
 - التعريف الواسع والجزائي للموظف العام.
- وستخصص مطلبنا لكل نقطة من النقاط المذكورة كما يلي:

المطلب الأول:

مصطلح الوظيفة عامة.

إن مصطلح الوظيفة العامة "la fonction publique" من المصطلحات الحديثة. وعادة يستعمل للدلالة على الموظفين، وكل ما يمت إليهم بصلة. ويقابل مصطلح الوظيفة العامة السائد في النظام الفرنسي مصطلح الخدمة المدنية "Civil Service". وقد أشارت بعض الدراسات أن مصطلح الخدمة المدنية أكثر قدماً مقارنة بمصطلح الوظيفة العامة.¹ وهو شائع الاستعمال في كل من الكويت والسعودية والأردن وقطر والبحرين.

ويقصد بالوظيفة العامة من زاوية عضوية أو هيكلية مجموعة من الموظفين يشغلون مهامها داخل الإدارة العمومية. ولها أهمية كبرى بالنظر أنها توفر خدمة عامة. وتوثق العلاقة بين الدولة من جهة والجمهور من جهة أخرى. ولا يتم تلبية هذه الخدمة إلا بتدخل من الموظف العام باعتباره يد الدولة في القيام بواجب عيني أداء الخدمة العمومية.² وتمثل الوظيفة العامة قسم مهم في مجال القانون الإداري ولها أبعاد سياسية وأخرى اجتماعية لا يمكن انكارها.³ ومن هنا لا غرابة إذا كانت السلطات

¹ - انظر: الدكتور عبد الله طلبة، الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر، مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق، 1981، ص18.

² - ELIANE AYOUB .LA FONCTION PUBLIQUE .Masson et c . éditeurs. Paris. 1975.p 19.

Luc Rouban. LA FONCTION PUBLIQUE .éditions la découverte Paris. 1996.p7

³ - Jean-Marie AUBY et autres. Droit de la fonction publique. 7^{ème} édition. DALLOZ.2012. p3.

العمومية في فرنسا تخصص سنويا مناصب مالية للإدارات العمومية على اختلاف أنواعها مما ساهم بحق في اتساع وعاء الموظفين العموميين.⁴ وهو ما دأبت على اتباعه عديد الدول ومنها الجزائر. وينبغي التنبيه في البداية أن فكرة الوظيفة العامة في جانبها العضوي فكرة قديمة لازمت الدولة منذ ظهورها. كما أن الدولة القديمة اعتمدت على الموظف العام وإن كان لا ينعت بهذه التسمية. ذلك أنه من غير المتصور قيام دولة دون الاعتماد على الموظف العام، مهما كانت وظائفها قليلة ومحدودة. ويكفي الاستدلال بالتنظيم الإداري للدولة القديمة التي اعتمدت على موظف سام ينعت بالوزير ويتبعه مجموعة من المكلفين بالقيام بالخدمة العمومية. كما اعتمدت الدولة القديمة على حكام الأقاليم وأتباعهم والخاضعين لسلطانهم.⁵

وتتميز الوظيفة العامة، عن باقي قطاعات النشاط المختلفة، المالية والتجارية، والاقتصادية وغيرها أنه، ينظمها قانون خاص ومميز، أطلق عليه في الجزائر "القانون الأساسي العام للوظيفة العامة". ويحكم بشكل عام كل العمليات التي تتم عالم الوظيفة العامة، ومسار الموظف العام بدءا بالتعيين والتثبيت إلى الترقية والانتداب والاستبعاد والتكوين والاستقالة والتأديب وغيرها من الوضعيات التي سنتناولها بالدراسة والتحليل.

وتنظم الوظيفة العامة إلى جانب النص العام، بنصوص خاصة قطاعية تختلف حسب طبيعة النشاط. فقطاع الصحة يحتاج لنصوص خاصة وقطاع التربية أيضا وقطاع التكوين المهني وقطاع التعليم العالي وغيرها من قطاعات النشاط. مما يجعل البحث في مجال الوظيفة العمومية عسيرا ليس من السهل القيام به.

⁴ - Jean-Louis MOREAU. La fonction publique. librairie général de droit .Paris 1987. p9

⁵ - لتفصيل أكثر بخصوص التنظيم الإداري للدولة القديمة راجع: الدكتور عبد المجيد محمد الحفناوي والدكتور عكاشة محمد عبد العال، تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية والقانون الروماني، الدار الجامعية، بيروت، 1991، ص 82 وما بعدها.

يمكن إلغاء قانون الوظيفة العامة.¹⁹

وكان الجواب في الفقه أنه لا يمكن إلغاء قانون الوظيفة العامة لأن الموظف يقوم بخدمة عامة ويمارس مهامها متميزة. ثم أن قانون الوظيفة العامة يتميز هو الآخر بالمرونة. ويترجم بحق قيمة الموظف. لذا لا ينبغي إلغاؤه.

وقدم مجلس الدولة في فرنسا مساهمة كبيرة في إبراز مفهوم الموظف العام بالأبعاد الثلاث المتعلقة بوظائف الدولة من جهة، ووظائف الجماعات المحلية من جهة ثانية، ووظائف الإدارة الاستشفائية من جهة ثالثة. ونجح المجلس في رسم حدود اختصاصه بالفصل في منازعات الوظيفة العامة تاركاً باقي المنازعات الأخرى ليفصل فيها القضاء العادي.²⁰

المطلب الثالث:

تعريف الموظف العام في القانون الجزائري.

التعريف الوارد في الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966. عرف أول تشريع للوظيفة العامة الموظف العام في المادة الأولى والتي جاء فيها:

¹⁹ - Arnaud FREYDER .la fonction publique .L.G.D.J extenso éditions Paris 2013 . P157.

²⁰ - لتفصيل أكثر بشأن دور مجلس الدولة الفرنسي في مجال الوظيفة العامة راجع:

Didier JEAN-PIERRE. LE DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE. 10 ANS DE JURISPRUDENCE. 1990 -2000. EDITIONS DU JURIS-CLASSEUR.2000 .p1 et s.

"يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفايات تحدد بمرسوم."

ومن هنا أشار النص بصريح العبارة أنه حتى تنطبق صفة الموظف العام لا بد من توافر الشروط التالية:

1- صدور قرار التعيين: فلا صفة للموظف دون تعيين. فينبغي على السلطة المختصة أن تصدر قرارا إداريا تعترف بموجبه بتعيين شخص محدد وشغله لوظيفة معينة ومبينة في قرار التعيين. وقد تكون السلطة المختصة إدارة مركزية أو إدارة محلية. أو مؤسسة أو هيئة عمومية.

2- أن يتعلق التعيين بوظيفة دائمة: ومن هنا لا يمكن اعتباره موظفا عاما من يشغل منصب مؤقت أو تسند إليه مهمة مؤقتة.

3- أن يصدر القرار المتضمن ترسيم الشخص المعين في أحد درجات التسلسل الإداري: فلا يكفي صدور قرار التعيين.

• التعريف الوارد في الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006:

عرف الأمر 06-03 الموظف العام في المادة 4 منه بأنه: "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."

وأشار المشرع قبل ذلك في المادة 2 منه مجال تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية معتمدا على المعيار العضوي. فنصت المادة المذكورة أن الموظف يمارس

نشاطا في المؤسسات والإدارات العمومية. ثم أوردت المادة ذاتها المقصود بالإدارات العمومية أنها المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

وبالنظر لمضمون المادة 4 وكذلك المادة 2 أعلاه من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لا تكون أمام موظف عام إلا بعد توافر الشروط التالية:

1- أن يصدر قرارا بتعيين عون عمومي في وظيفة عمومية. فاكتساب الصفة مرهون بصدر قرار التعيين.

2- أن يصدر قرارا بترسيم العون العمومي في أحد درجات التسلسل الوظيفي. وفسر المشرع الترسيم على أنه إجراء القصد منه تثبيت عون في درجة معينة أو في رتبته.

3- أن يتعلق قرار التعيين والترسيم بإدارة مركزية ك رئاسة الجمهورية أو الوزارة الأولى وسائر الوزارات ضمن الطاقم الحكومي. أو يتعلق بأحد المصالح الخارجية للوزارات، وقصد بها المشرع المديرية التنفيذية الموجودة على مستوى الولايات كمديرية التربية ومديرية النقل ومديرية الأشغال العمومية وغيرها من المديريات.

وقد يصدر قرار التعيين وقرار الترسيم عن الإدارة المحلية ممثلة في الولاية والبلدية، لأن هذه الإدارات تضم عددا كبيرا من الموظفين العموميين. كما قد يصدر القرار عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، ومثال ذلك المدرسة الوطنية للإدارة. أو يصدر عن المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني كجامعة أو المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي.

المطلب الرابع:

التعريف الفقهي للموظف العام.

قدم الفقه تعريفات متنوعة للموظف العام بأنه "شخص يعهد إليه وظيفة دائمة يقوم بخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام". وحتى نكون بصدد موظف عام لا بد من توافر المعايير التالية:

1- ديمومة الوظيفة أو الخدمة الدائمة:

ويقصد بها أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة ولا تكون استعانتها به عارضة.²¹ وانطلاقا من هذه الميزة أو العنصر لا يمكن اعتبار الأعوان المؤقتين والأعوان المتعاقدين من قبيل الموظفين العموميين، لانتفاء عنصر الديمومة بالنسبة إليهم ولأن استعانة الإدارة العمومية بهم كان على سبيل التأقيت والتعاقد لمدة محددة.²²

وإذا كان العون المتعاقد مع الإدارة، أو العون المؤقت يشتهان مع وضعية الموظف العام كون أن لكليهما أجر شهري، وعطلة سنوية وراحة أسبوعية، غير أن الاختلاف بين الموظف العام والعون المؤقت والعون المتعاقد يظل بالأساس ينحصر في عنصر الدائمة. وهو ما يفرض أن يكون الموظف مرسما في أحد درجات التسلسل الإداري، الأمر الذي لا ينطبق بالنسبة للعون المتعاقد والعون المؤقت.

²¹ - انظر الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 254.

OLIVIER DORD .op cit p 17.

²² - انظر سلوى براء، واجبات العون العمومي المتعاقد، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2006، ص 5. وأيضا:

NOOMEN BENRHOUMA. Les agents temporaires dans la fonction publique. Mémoire de magister. Faculté de droit de Sfax. 2009 . p18.

OLIVIER DORD .op cit p 17.

وديمومة الوظيفة عنصر من عناصر المرفق العام. ويقترن هذا المعنى بصفتي الاستقرار والاستمرارية اللصيقتين بمفهوم المرفق العام. لذلك يتمتع الموظف العام بحق الاستقرار، فالموظف له الحق في أن يحافظ على منصبه مهما أصاب التنظيم الإداري من تغييرات.²³ ويعنصر الديمومة يتميز الموظف العام عن العامل الخاضع للتشريع الاجتماعي أو العامل في القطاع الاقتصادي، فهذا الأخير نجده معرضا في حالات معينة للتسريح الجماعي لدواعي اقتصادية.²⁴

وانطلاقا من ذلك لا يمكن إضفاء صفة الموظف على أعوان الدولة المتقاضين أجره يومية والشاغلين لمناصب غير دائمة اقتصادية.²⁵

2- أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام:²⁶

ونتيجة لذلك يعد موظف عمومي كل من عمل لدى الدولة في مصالحها الوزارية المختلفة والعاملين في الولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري. مع توافر شرط الديمومة.

²³ - انظر الدكتور عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص 63.

²⁴ - انظر الدكتور بشير هدي، الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية والجماعية، دار رحمان، الجزائر، 2002، ص 110 وما بعدها.

²⁵ - انظر هاشمي حربي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التحارب الأجنبية، الجزائر، دار هومة، 2010، ص 98.

²⁶ - لتفصيل أكثر بخصوص الخدمة العمومية راجع:

3- أن يعين ويرسم من قبل السلطة المختصة:²⁷

حتى يكتسب الشخص صفة الموظف في الجزائر ينبغي أن يتم أولاً إدماجه في أحد الأسلاك التابعة للسلم المهربي للإدارة. فيتقلد في وضعيته الأولى رتبة من رتب هذا السلم بصفة متمرن وهو ما ينبغي الإشارة إليه في مقرر أو قرار التعيين الصادر عن السلطة المختصة.²⁸ ويخضع بعد هذا لفترة تجريبية تحددها النصوص ثم تصدر الإدارة المختصة قراراً آخر أو مقرر تعبر فيه عن رغبتها في ترسيم أو تثبيت العون في أحد درجات التسلسل الإداري وبذلك تكتمل عناصر الموظف العام.²⁹

فالترسيم هو الذي يؤكد ديمومة الوظيفة، وقد ورد تعريفه في المادة 4 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.³⁰

ويصدر قرار أو مقرر الترسيم يتمتع بعدها صاحب الصفة بالحماية المقررة له في القانون الأساسي للوظيفة العامة العام.³¹

علماً أن هناك حالات استثنائية محددة يعين فيها الشخص ويشبث في ذات الوقت بموجب وثيقة واحدة كما هو الحال بالنسبة لبعض الأسلاك الجامعية المتعلقة برتبة بروفييسور.

²⁷ - انظر الدكتور سليمان سليم بطارسة، المرجع السابق، ص 40.

²⁸ - انظر المرسوم التنفيذي 99-90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري الخاصة بالموظفين والأعوان التابعين للإدارات المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري التابعة لها.

²⁹ - انظر دمان ذبيح عاشور، شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2010، ص 11.

³⁰ - انظر الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2006.

³¹ - لتفضل أكثر راجع: هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 100. وأيضاً سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 215.

المطلب الخامس:

التمييز بين الموظف العمومي والمتعاقد مع الإدارة.

حتى يتحلى لنا المفهوم الدقيق للموظف العام وحب تمييزه عن غيره من الأعوان العموميين المتعاقدين خاصة، ذلك أن الإدارة العمومية تتكون من حيث وعائها البشري أو مواردها البشرية من فئات كثيرة. فإلى جانب الموظف العام نجد الأعوان المتعاقدون.

قد تلجأ الإدارة العامة في مجالات محدد ولأسباب تقنية ومالية إلى الاستعانة بأعوان متعاقدين وهذا بغرض تلبية الحاجة العامة والقيام بسائر الأعباء المنوطة بها. وحسب الموقع الرسمي الإلكتروني للمديرية العامة للتوظيف العمومي في الجزائر فقد بلغ تعداد الأعوان المتعاقدين حتى موفى 2013 أي ديسمبر 398.981 عون أي بنسبة مئوية تقدر بـ 20.45³².

ورغم أن الأصل في مجال التوظيف في نطاق الوظيفة العامة هو مبدأ الدائمة للحفاظ على استقرار الوظيفة وضمناً مبدأ استمرارية المرفق العام، إلا أن الإدارة قد تلجأ للتعاقد بترخيص من المشرع ذاته، ولأسباب موضوعية، وضمن دائرة من النشاطات أو المهام حددتها النصوص الرسمية. فلا ينبغي فتح المجال مطلقاً للجوء للتعاقد حتى لا يطغى الاستثناء وهو التعاقد على الأصل وهو مبدأ الدائمة.

فليس من السهل في كل الدول أن تحصل الإدارة العامة على مناصب قارة أو دائمة. فهذا أمر يستوجب إجراءات معقدة. لذا بات التعاقد هو الحل الأنسب والأسرع لشغل بعض المهام التي ينتجها النصوص دون سواها. فلا ينبغي استعمال التعاقد في كل المناصب فهذا أمر يحمل خطورة كبيرة تهدد كيان الإدارة واستمراريتها

³² - انظر الموقع الرسمي الإلكتروني للمديرية العامة للتوظيف العمومي الجزائرية، تاريخ التحين أبريل

وانطلاقاً مما سبق ذكره بخصوص تعريف كل من الموظف العام والعموم المتعاقد يبدو الفرق بين الفئتين واضحاً من حيث أن الموظف العام يتمتع بالاستقرار الوظيفي الناتج أساساً على مبدأ ديمومة الوظيفة العامة. وهو ما يستوجب كما بينا الترسيم في الدرجة الوظيفية المعنية حتى يمكن فيما بعد أن نطلق على الشخص وصف الموظف العام. بينما العموم المتعاقد تربطه بالإدارة عقد محدد المدة. ولا يتمتع بالاستقرار الوظيفي أو المهني.

وغني عن البيان أنه رغم تباعد مفهوم الموظف العام عن العموم المتعاقد إلا أن العلاقة بين الفئتين تظل قائمة ويكفي الإشارة أن كل من الموظف العام والعموم المتعاقد يعملان لدى إدارة مستخدمة واحدة. وكلاهما يحصل على دخل شهري. ويتمتع براحة وعطلة، ويساهم في نشاط المرفق العمومي. من أجل ذلك دأب مجلس الدولة في فرنسا على تسمية هذه العمود بعقود القانون العام وتجلى ذلك من خلال قرارات كثيرة.³⁴

³³ - لتفصيل أكثر بخصوص العموم المتعاقد: راجع سلوى برا، المذكرة السابقة، ص 1 وما بعدها.

انظر الفصل 108 من النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات ذات الصيغة العمومية التونسي.

وأيضاً: صلاح الدين الشريف وماهر كمنون، الوظيفة العمومية في تونس، المرجع السابق، ص 20.

³⁴ - CE 26 juin 1996. Didier JEAN-PIERRE. Op cit.p 6.

المطلب السادس:

التعريف الخاص أو الواسع أو الجزائي للموظف العام.

تبين لنا من قبل التعريف التقني الاصطلاحي للموظف العام حسب قوانين الوظيفة العامة. غير أن المشرع ولا اعتبارات موضوعية تتعلق بالمصلحة العامة قد يمدد تعريف الموظف العام. فلو عدنا للأمر 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.³⁵

نجده قد عرف الموظف العام في المادة 2 منه بأنه:

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس المحلية المنتخبة سواء كان معينا أو منتخبا دائما أو مؤقتا مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته وأقدميته.

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو دون أجر وساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أي مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض أسماؤها أو أي مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عام أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.

تطبيقا للنص أعلاه يعتبر النائب في المجلس الشعبي الوطني موظفا عاما وكذلك عضو مجلس الأمة ويمتد الأمر ليشمل القاضي وعضو المجلس الشعبي البلدي وعضو مجلس الشعبي الولائي. ولا يهم ان كانت الوظيفة دائمة أو مؤقتة بأجر أو دون أجر ولا يهم الرتبة ولا الأقدمية ولا يهم إن كان معينا أو منتخبا.

³⁵ - انظر الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2006.

والحكمة التي أراد المشرع الوصول إليها من خلال التوسع في فكرة الموظف العام هي الوقاية من الفساد ومكافحته في كل القطاعات وتخفيف مصادره. وهذا التعريف مستمد حرفيا من المادة 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي صادقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003. وصادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 أبريل 2004 المتضمن التصديق بتحفظ على الاتفاقية المذكورة والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 2004. وهو تعريف مشابه تقريبا للذي ورد في المادة الأولى من اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003 والمصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي 06-137 المؤرخ في 10 أبريل 2006 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 24 لسنة 2006. والتي جاء فيها: "تعني عبارة موظف عمومي أي موظف أو موظف دولة أو الوكالات التابعة لها بما في ذلك من يقع عليه الاختيار أو يتم تعيينه أو انتخابه للقيام بأنشطة أو مهام باسم الدولة أو خدمتها على أي مستوى من مستويات التسلسل الهرمي للسلطة.

المبحث الثاني: أهمية الوظيفة والعامه الموظف العام.

مما لا شك فيه أن وظائف الدولة في هذا الزمن تشهد تطورا وتوسعا كبيرا من حيث المجال. ولا غرابة في ذلك طالما تشعبت وظائف الدولة وتنوعت عن ذي قبل. فلم تعد الدولة في عالمنا المعاصر ملزمة بتوفير خدمة الدفاع والأمن والقضاء فقط كما كان في السابق، بل باتت لزاما عليها، لتوفير حاجات أفرادها، القيام بالعديد من النشاطات والخدمات كخدمة الصحة والتعليم والنقل والاتصالات وغيرها. حتى أنه على صعيد المصطلحات المستعملة في القانون وفي علم الإدارة شهدنا تنوعا واختلافا في المصطلح. حيث استعمل الكثير في البداية مصطلح الدولة الراعية أو الحارسة والذي تميّزت به الدولة القديمة، وصار المصطلح الجديد الذي حل محله هو مصطلح الدولة التنموية، وهي دولة بالطبع متدخلة في عديد النشاطات بهدف خدمة الأفراد.³⁶

ومن المؤكد أنه لازم تطور وظائف الدولة تطورا آخر يتعلق بالوظيفة العامة فشهدت هي الأخرى توسعا وانتشارا، وهو ما زاد من نطاق الاستعانة بالموظفين العموميين من أجل تلبية هذا الكم الهائل من الخدمات والنشاطات في شتى الميادين. فلو أخذنا على سبيل المثال لا الحصر خدمة تسجيل المواليد والوفيات على مستوى

³⁶ - انظر: الدكتور عبد الله موله، التحكم في التبادل الحر والتنمية من الدولة الراعية إلى الدولة التنموية، مجلة تواصل، صادرة عن جامعة عنابة، الجزائر، العدد 24، السنة 2009، ص45.

البلديات. خدمة تقع لا شك على عاتق الدولة، وأنيط القيام بها من قبل عون البلدية، وهو موظف عام. فلا يتصور ارتفاع الفرد من هذه الخدمة دون تدخل من موظف عام. ومثل ذلك بالنسبة لجواز السفر وبطاقة التعريف ورخصة البناء ورخصة الهدم وتسجيل طالب في الجامعة وتسجيل تلميذ في مدرسة وغيرها من النشاطات كثير، كلها تستوجب تدخل الموظف العام باعتباره يد الدولة للقيام بهذه الخدمة.

لذلك ذهب الباحثون في علم الإدارة للقول أن الأداء الوظيفي يعتمد على الإنسان. فمهما توافرت الإمكانيات والوسائل بين يدي الإدارة، تظل حاجتها ماسة لخدمات وتدخل الموظف العام.

فالموظف العام هو أحد العوامل والوسائل الرئيسة لنجاح النشاط الحكومي ورفع أدائه في كل الدول. وهو أيضا يمثل من ناحية سلبية أحد العوامل الرئيسة لفشل الخطط التنموية وضعف أداء القطاع العام وإخفاقه وتدهوره.³⁷

ويكفي للتدليل على أهمية الوظيفة العامة الاستشهاد بما أقره غالبية الفقه في فرنسا أن مفهوم الوظيفة العامة يترجم مفهوم الدولة في حد ذاتها كأهم أشخاص القانون العام. وأن الموظف العام يستمد أهميته من أهمية الوظيفة التي جعلت أساسا لخدمة الجمهور وتحقيق المصلحة العامة.³⁸

وهاهو الدكتور سليمان محمد الطماوي يؤكد أنه إذا كان القانون الإداري لا يهتم أساسا إلا بالأشخاص المعنوية. فإن الشخص المعنوي بطبيعته لا يمكن أن يؤدي رسالته إلا عن طريق شخص آدمي يكون المعبر عن إرادته. وهذا الشخص الآدمي هو الموظف العام. لذلك تردد القول وشاع أن الإدارة لا تساوي أكثر مما يساويه

³⁷ انظر: الدكتور حسن أبشر الطيب، محاور حول النموذج المتكامل لتنمية الموارد البشرية، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، مسقط، سلطنة عمان، العدد 55، السنة 1993، ص22.

³⁸ -OLIVIER DORD. DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE.PRESSES UNIVERSITAIRE DE FRANCE. 2012. p1.

إن أهمية الوظيفة العامة في الجزائر تتجلى لنا من خلال اعتبارها أحد أهم الحلقات والمحاور، بمناسبة تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة التي أشرف على تنصيبها رئيس الجمهورية بتاريخ 25 نوفمبر 2000 والذي اعترف في كلمة التنصيب أن منظومة الوظيفة العمومي ليست سوى انعكاسا لتصورنا للدولة.⁴⁰

ولا عجب أن تحتل الوظيفة العامة أحد أبرز معالم الإصلاح الإداري في الجزائر في كل مرحلة خاصة بعد إقرار التعددية السياسية. وبرز موقعها أكثر فأكثر بعد ظهور فكرة الحكم الراشد والتي تغيرت من خلالها فكرة الخدمة العمومية، وأداء المرفق العام، كما تركزت من خلالها الدعوة إلى تبسيط الخدمة العمومية، وحياد الموظف العام، وفعالية قطاع الإدارة، والمساءلة الإدارية، وشفافية التسيير العمومي وغيرها من مقتضيات الحوكمة.

وتزداد أهمية الوظيفة العامة بتزايد تعداد الموظفين العموميين باعتبارهم المؤتمنين على القيام بالخدمة العامة، فقد بات هؤلاء في كل الدول يمثلون دائرة واسعة، وشريحة مهمة لها ثقلها ووزنها واعتبارها، ومتواجدة على جميع الأصعدة المركزية والمحلية والمرفقية. ففي الجزائر مثلا حتى موفى سنة 2012 بلغ تعداد العاملين في قطاع الوظيفة العامة: 1.913.958 عون عمومي. منهم 1.533.106 موظف. أي ما يمثل نسبة مئوية 80.1 و 380.852 متعاقد أي بما يمثل نسبة مئوية 19.9.⁴¹

³⁹ - انظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 211.

⁴⁰ - انظر: الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية الجزائرية، خطب الرئيس.

⁴¹ - انظر: الموقع الرسمي للمديرية العامة للتوظيف العمومي، تاريخ الزيارة نوفمبر 2014.

المبحث الثالث:

علاقة قانون الوظيفة العامة بالقوانين

والمراسيم ذات الصلة.

إن العلاقة قائمة وثابتة بين القانون الاساسي العام للوظيفة العامة وتشريعات أخرى مختلفة. كما أن العلاقة ثابتة بين قانون الوظيفة والمراسيم ذات الصلة. تبين ذلك فيما يلي:

المطلب الأول:

علاقة قانون الوظيفة العامة بالقوانين ذات الصلة.

إذا كانت الوظيفة العامة في الجزائر منظمة أساسا بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة الصادر بموجب الأمر 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، إلا أن لهذا القانون وثيق الصلة بقوانين وأوامر تهمس مجالات لها علاقة بالوظيفة العامة. كالقانون المتعلق بالتقاعد، والقانون المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، والقانون المتعلق بمحوادث العمل والأمراض المهنية. والقانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي. والقانون المتعلق بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل وتسويتها.

وممارسة حق الاضراب. والقانون المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي. والقانون المتعلق بالمدة القانونية للعمل. وقانون الخدمة الوطنية وغيرها من المنظومات القانونية.

وفيما يلي البيانات الأساسية لهذه القوانين:

- القانون 06-14 المؤرخ في 9 أغسطس 2014 المتضمن قانون الخدمة الوطنية.

- القانون 83-11 مؤرخ في 02 يوليو 1983 المعدل والمتمم يتعلق بالتأمينات الاجتماعية.

- القانون رقم 83-12 مؤرخ في 02 يوليو 1983 المعدل والمتمم يتعلق بالتقاعد.

- القانون رقم 83-13 مؤرخ في 02 يوليو 1983 المعدل والمتمم يتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية.

- القانون رقم 83-14 مؤرخ في 02 يوليو 1983 المعدل والمتمم يتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.

- القانون رقم 88-07 مؤرخ في 26 يناير 1988 يتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل.

- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 06 فبراير 1990 المعدل والمتمم يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الاضراب.

- القانون 90-14 المؤرخ في 02 يونيو 1990 المعدل والمتمم يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي.

- أمر 97 03 مؤرخ في 11 يناير 1997 يحدد المدة القانونية للعمل.

المطلب الثاني:

علاقة قانون الوظيفة العامة بالمراسيم ذات الصلة.

من الثابت أن لقانون الوظيفة العامة علاقة وطيدة بقوانين أساسية كثيرة صدرت بموجب مراسيم تنفيذية تتعلق بقطاعات مختلفة كقطاع التربية والتكوين والتعليم المهنيين والتعليم العالي والبحث العلمي وقطاع الشباب والرياضة والتجارة وترقية الاستثمار وقطاع البيئة والإدارة المحلية والنقل والصحة والموارد المائية. وهذا ما يؤكد استعانة كل الإدارات المركزية والإقليمية والمرفقية بالموظف العام.

ورجوعا لهذه المراسيم التنفيذية نجدتها تشير صراحة ضمن مقتضاياتها للأمر 03-06. كما تشير إليه في مختلف الأحكام المتعلقة بالتوظيف أو التربص والترسيم أو التقييم أو الانتداب أو التأديب وغيرها من الأحكام، بما يجعل للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة مكانة خاصة باعتباره نصا مرجعيا امتدت أحكامه لقطاعات شتى.

فهذه المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 08-130 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الخاص بالأستاذ الباحث استندت صراحة للأمر 03-06. وكذلك المادة 3 فيما خص الحقوق والواجبات.⁴²

وها هو المرسوم التنفيذي 08-129 المؤرخ في 3 مايو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي استندت في المادة 4 منه فيما خص الحقوق والواجبات للأمر 03-06.⁴³

وفيما يلي بيان بعض الأمثلة بخصوص القوانين الأساسية:

⁴² - انظر: الجريدة الرسمية رقم 23 لسنة 2008.

⁴³ - انظر: الجريدة الرسمية رقم 23 لسنة 2008.

- المرسوم التنفيذي 04-08 المؤرخ في 19 يناير 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب.
- المرسوم التنفيذي 05-08 المؤرخ في 19 يناير 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.
- المرسوم 08-129 المؤرخ في 03 مايو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي.
- المرسوم 08-130 المؤرخ في 03 مايو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث .
- المرسوم 08-131 المؤرخ في 03 مايو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالباحث الدائم.
- المرسوم التنفيذي 08-198 المؤرخ في 06 يوليو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتتمين للأسلاك الخاصة بسلطة الصحة النباتية.
- المرسوم التنفيذي 08-199 المؤرخ في 06 يوليو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتتمين إلى السلك الخاص بالإدارة المكلفة بالصناعة التقليدية.
- المرسوم التنفيذي 08-232 المؤرخ في 22 يوليو 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالبيئة وتهيئة الإقليم.
- المرسوم التنفيذي 08-286 المؤرخ في 17 سبتمبر 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتتمين إلى الأسلاك الخاصة بإدارة المكلفة بالفلاحة.

- المرسوم التنفيذي 08-302 المؤرخ في 24 سبتمبر 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى سلك مفتشي السياحة.
- المرسوم التنفيذي 08-315 المؤرخ في 11 أكتوبر 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية.
- المرسوم التنفيذي 08-361 المؤرخ في 08 نوفمبر 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالوارد المائية.
- المرسوم التنفيذي 08-383 المؤرخ في 26 نوفمبر 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالثقافة.
- المرسوم التنفيذي 08-411 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشؤون الدينية والأوقاف.
- المرسوم التنفيذي 09-093 المؤرخ في 22 فبراير 2009 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالتكوين والتعليم المهنيين.
- المرسوم التنفيذي 09-161 المؤرخ في 02 مايو 2009 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى سلك متصرفي مضالحي الصحة.
- المرسوم التنفيذي 09-238 المؤرخ في 22 يوليو 2009 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للتوظيف العمومية.
- المرسوم التنفيذي 09-240 المؤرخ في 22 يوليو 2009 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك التقنية الخاصة بالإدارة المكلفة بالسكن والعميران.

- المرسوم التنفيذي 09-308 المؤرخ في 23 سبتمبر 2009 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالصناعة وترقية الاستثمار.

- المرسوم التنفيذي 09-415 المؤرخ في 16 ديسمبر 2009 يتضمن القانون الأساسي المطبق على الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالتجارة.

- المرسوم التنفيذي 10-133 المؤرخ في 5 مايو 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتعليم العالي.

- المرسوم التنفيذي 10-299 المؤرخ في 5 نوفمبر 2010 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة الجبائية.

- المرسوم التنفيذي 11-127 المؤرخ في 22 مارس 2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة الغابات.

- المرسوم التنفيذي 11-256 المؤرخ في 30 يوليو 2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية.

وهناك مراسيم أخرى كثيرة تتعلق بإدارة النقل ومجلس الحاسبة وإدارة الجماعات الإقليمية والحماية المدنية وإدارة الحمامك والشباب والرياضة والخزينة وغيرها من المصالح العمومية. بما يؤكد أهمية القانون الأساسي للتوظيف العامة، وتواجد الموظف العام في عديد الإدارات العمومية.

المبحث الرابع:

تطور تشريع الوظيفة العامة في الجزائر.

لقد مر تشريع الوظيفة العامة بمراحل مختلفة. لذلك خصصنا لكل مرحلة مطلبًا خاصًا.

المطلب الأول:

المرحلة الانتقالية.

المرحلة الانتقالية 1962-1966.

عندما حصلت الدولة على استقلالها كان من غير الممكن ولأسباب موضوعية التحلي كليًا ومرحلة واحدة عن التشريع الفررتسي باعتباره التشريع الذي حكم الإدارة الجزائرية خلال الفترة الاستعمارية.⁴⁴

⁴⁴ - لتفصيل أكثر بخصوص المرحلة الاستعمارية راجع:

Claude Collot, les institutions de l'Algérie durant la période coloniale-1830-1962. CNRS PARIS, O.P.U ALGER, 1987, p35 et suite.

وأيضًا الأستاذ جمال عرشى، الاستعمار ومياسة الاستيعاب في الجزائر 1830-1962، ترجمة عبد السلام عزيزي، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2009، ص 79 وما بعدها.

لذا بات لازما الاعتراف بمد سريان تطبيق القانون الفرنسي في المرحلة التالية للاستقلال وهو ما حمله القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962. وقد برر هذا القانون في بيان أسباب مقتضب أنه إن كان من جهة وفي ظل الدولة المستقلة ينبغي إصدار تشريعات تلائم طموحات الشعب، إلا أنه من جهة أخرى لا يمكن ترك الدولة دون منظومة قانونية، لذا تحتم الاحتفاظ بتشريع الدولة الاستعمارية إلى حين التفكير في إعداد نصوص تلائم فلسفة وتوجه الدولة الجزائرية.

وجاءت المادة الأولى من القانون أعلاه لتعلن مد سريان كل التشريعات السارية المفعول في الفترة قبل 31-12-1962 لتظل سارية المفعول في مرحلة الاستقلال باستثناء ما تعلق بالسيادة الوطنية. وفصلت المادة 2 المقصود بالسيادة في المجال الداخلي والخارجي.⁴⁵

المطلب الثاني:

مرحلة الأمر 66-133.

لقد صدر أول تشريع للتوظيفة العامة في الجزائر المستقلة بموجب الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966.⁴⁶ وتضمن هذا الأمر 79 مادة. وحدد تاريخ سريانه يوم أول يناير 1967. وتبع صدور هذا الأمر 19 مرسوما نشرت كلها في ذات الجريدة الرسمية التي نشر فيها الأمر 66-133. إلى جانب صدور قرار وزاري مشترك وتعلية في العدد ذاته.

⁴⁵ - انظر: الجريدة الرسمية رقم 2 بتاريخ 11 يناير 1962.

⁴⁶ - انظر: الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966.

ولقد اعتبر البعض أن صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة يمثل أهم حدث في تاريخ المؤسسات الإدارية في الجزائر. ثم أن فئة الموظفين بالذات كثيرا ما انتظرت صدور هذا القانون على الأقل لتحديد مجال الحقوق الوظيفية والواجبات.⁴⁷

واعترف بيان الأسباب أن الوظيفة العمومية مرت بمرحلة جد صعبة طوال المرحلة الاستعمارية حيث كانت الوظيفة مفتوحة إلا للفرنسيين. وكان التوظيف على أساس المسابقات من بين المرشحين الذين يحملون مؤهلات مطلوبة لشغل الوظيفة. أما بعد الاستقلال وفي ظل الأمر 66-133 لم يعد بالإمكان اعتماد نظام المسابقات نظرا لعدم وجود الوقت، كما أنه لم يكن بالإمكان المحافظة على مستوى التعليم اللازم وذلك لعدم وجود مرشحين.⁴⁸

وعن مجال تطبيق هذا الأمر جاء بيان الأسباب واضحا في استبعاد رجال القضاء وأعضاء الجيش الوطني الشعبي والقائمون بشعائر الدين. وهو ما تؤكد في المادة الأولى من الأمر. أما بخصوص المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فقد اعترف البيان بأن هناك ضرر لحق بالدولة، وثبت في المرحلة الانتقالية، وتمثل في ترك تباين كبير في مجال الرواتب والتقاعد والفوائد الاجتماعية بين طبقتين من المصالح العمومية.

وإذا كانت الدولة الجزائرية في المرحلة الانتقالية قد شهدت تباينا كبيرا فيما يخص الرواتب والأجور بين قطاع الوظيفة العمومية وكانت رواتبه ضعيفة، والقطاع الصناعي والتجاري وكانت أجوره مرتفعة، فهذا أمر يشكل خطرا كبيرا ولا يمكن أن يحدث في دولة اشتراكية التوجه وترمي بقوانينها ومؤسساتها إلى تحقيق العدالة

⁴⁷ - انظر:

MISSOUM SBIH. LE Statut General de la fonction publique. Revue Algérienne des sciences juridiques politiques et économiques. Mars 1967. N 1.p 5.

⁴⁸ - انظر: بيان الأسباب للأمر 66-133 المنشور في العدد 46 من الجريدة الرسمية لسنة 1966.

الاجتماعية. ولقد اعتبر بيان الأسباب أن الأجور في القطاع الاقتصادي هو بمثابة
مزايدة تحدث في عالم الشغل ضد الإدارات العمومية⁴⁹.

وأنشأ الأمر 66-133 هيئات استشارية في مجال الوظيفة العمومية كالمجلس
الأعلى للوظيفة العمومية وأعلن عن صدور مرسوم مستقبلا يضبط أحكامه. كما
أنشأ اللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية.

المطلب الثالث:

مرحلة القانون الأساسي العام للعامل 1978.⁵⁰

لقد صدر القانون الأساسي العام للعامل بموجب القانون 78-12 بتاريخ
5 غشت 1978. وتضمن 217 مادة.⁵¹ وجاءت المادة الأولى منه لتعرف العامل
بأنه: "كل من يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم غيره من
العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني". بما يفهم منه أن المشرع أراد لهذا النص أن يكون
ممتابة قانون إطار، ونصا مرجعيا وأساسيا ذو طابع توحيدي بين جميع القطاعات.⁵²

⁴⁹ - انظر: بيان الأسباب الصفحة 544 من العدد ذاته.

⁵⁰ - لتفصيل أكثر بخصوص ظروف تحضير هذا القانون ومناقشته في المجلس الشعبي الوطني وأبعاده
التوحيدية. راجع:

Mostefa BOUTEFNOUCHET. LES TRAVALLEURS EN ALGERIE.
imprimerie KHEMESTI. ALGER. 1984. p207 et suite.

⁵¹ - انظر: الجريدة الرسمية رقم 32 لسنة 1978.

⁵² - انظر:

Mohamed Brahim. Le S.G.T et les administrations publiques Des
fonctionnaires sans fonction publique. Revue Algérienne des sciences juridiques
politiques et économiques. 1987 N 1. p28.

والدليل أن القانون 78-12 حمل عنوان "...أساسي عام...". ثم أعطى تعريفا واسعا للعامل مستمد من الميثاق الوطني ينطبق على العاملين في القطاع الصناعي والتجاري وأيضا العاملين في القطاع الإداري أو مجال الوظيفة العمومية. لأن الموظف في هذا القطاع يعيش هو الآخر من حاصل عمله اليدوي أو الفكري. ثم أن القانون الأساسي العام للعامل صدر في عز أوج المرحلة الاشتراكية وبعد قرابة ثمانية سنوات من صدور الأوامر المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات. فالنبرة التوجيهية في هذا القانون واضحة لأسباب إيديولوجية صرفة. فظالما كانت الدولة في توجهها اشتراكية، كان عليها أن توحد الإطار القانوني لجميع العاملين أيا كان مجال النشاط وقطاع العمل.

غير أن الدارس لقواعد هذا القانون فيما خص أحكام الإلغاء يلاحظ أن المشرع لم يصرح بإلغاء الأمر 66-133 سالف الذكر والمتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، بل جاءت المادة 216 منه بصياغة عامة مفادها "تلغى النصوص المخالفة لهذا القانون...". وليس هناك أي إلغاء صريح للأمر 66-133.

ولقد طرح الدكتور مسعود منتري سؤالا جوهريا بعد صدور القانون الأساسي العام للعامل مفاده مجال تطبيق هذا النص على الموظفين العموميين والذين ارتبطوا أساسا بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة الصادر في 2 جوان 1966. وهو ما جعلنا أمام عدم إمكانية الجمع بين نص ذو طابع ليبرالي مستمد أساسا من التشريع الفرنسي، وبين نص ذو طابع اشتراكي هو القانون الأساسي العام للعامل الصادر سنة 1978.⁵³

53- انظر:

ولا ينبغي أن نغض الطرف عن أمر آخر أن تعميم تطبيق القانون 78-12 عرف عديد العوائق في قطاع الوظيفة العامة، هذا الأخير الذي تميز بخصوصياته عن القطاع الاقتصادي. هذه الخصوصيات حملها الأمر 66-133 ونصوص تطبيقية أخرى. فصار من غير المعقول التضحية بهذا الكم الهائل من النصوص والصادرة في سنوات عديدة ومحوها لترك المجال فقط للقانون 78-12. ومن هنا تعين التصريح بفشل الوحدة بين جميع العاملين في منظومة قانونية واحدة نظرا لاختلاف كل قطاع عن الآخر.

ثم أن المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي كانت تدار بسلسلة الأوامر المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، هذا التسيير الذي منح العمال مكانة مميزة تطبيقا لفكرة العامل المنتج والمسير. فأصبح تواجد العمال في كل خلايا التسيير الخاصة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية.⁵⁴

54 - انظر:

Mahfoud GHEZALI. LA PARTICIPATION DES TRAVALLEURS A LA GESTION SOCIALISTE DES ENTREPRISES O.P.U. ALGER. 198. p13 et s.

وأیضا: الدكتور محمد الصغير بعلی، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، سلسلة كتب المعهد الوطني للدراسات والبحوث التقاوية، الجزائر، ص 23 وما بعدها.

المطلب الرابع:

مرحلة القانون الأساسي النموذجي لعمال

المؤسسات والإدارات العامة 1985.

تميزت سنة 1985 بصدور المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 13 لسنة 1985. وتضمن هذا المرسوم 150 مادة. والشيء اللافت للنظر بالنسبة لها النص الجديد:

- أنه اعتمد أساساً على المادة 2 من القانون 78-12، بما يعني أن المشرع جعل من القانون الأساسي العام للعامل نصاً مرجعياً. وهو ما يؤكد الطابع الوجداني لهذا القانون. فأراد المشرع تغميمه بموجب مرسوم يطبق في مجال الإدارات العمومية والمؤسسات الإدارية.

- حمل هذا المرسوم عنوان "الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات". صيغة العمومية واضحة جلية في النص.

- استعمل المرسوم مصطلح العامل بدل الموظف بما يؤكد نية التوحيد على الأقل من حيث المصطلح، فهما اختلف قطاع النشاط فثمة عامل يعيش من حاصل عمله اليومي أو الفكري.

- جاء مرسوم 1985 ليعلن صراحة عن إلغاء كم هائل من المراسيم التي صدرت لتطبيق مقتضيات الأمر 66-133 المتعلق بالوظيفة العمومية من ذلك المرسوم 66-134 والمرسوم 66-135 والمرسوم 66-138 والمرسوم 66-139

والمرسوم 66-142. والمرسوم 66-150 والمرسوم 66-151 وكلها مراسيم صدرت لتجسيد وتوضيح كفاءات تطبيق نصوص جاء بها الأمر 66-133.
- من اللافت للنظر أن المرسوم 85-59 وضمن مقتضيات النص تجده اعتمد على الأمر 66-133 والقانون 78-12 معا.

المطلب الخامس:

مرحلة الأمر 06-03 المطبق حاليا.

إن أول ما يسترعي الانتباه أن المشرع استعمل في تسمية النص عبارة "الأساسي العام" بما يؤكد أن قانون الوظيفة العمومية هو بمثابة قانون إطار.⁵⁵

وحمل الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 224 مادة موزعة على عناوين مختلفة:

الباب الأول: وتضمن الأحكام العامة والتي شملت مجال التطبيق والعلاقة القانونية الأساسية. والمناصب العليا والوظائف العليا للدولة. والأنظمة القانونية الأخرى للعمل.

الباب الثاني: واحتوى على الضمانات، وحقوق الموظف وواجباته.

الباب الثالث: ونظم الهيكل المركزي وهاكل الوظيفة العمومية.

الباب الرابع: واحتوى على التوظيف والتسيير الإداري للمسار المهني للموظف. وتقييم الموظف. والتكوين والترقية.

⁵⁵ - انظر: الدكتور عبد الجليل مفتاح، نظرة على القانون الأساسي للوظيفة العمومية، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد السابع، أبريل 2010، ص 11.

الباب الخامس: وتضمن التصنيف والراتب.

الباب السادس: فصل في الوضعيات القانونية للموظف كالقيام بالخدمة والانتداب والوضعية خارج الاطار والإحالة على الاستيداع والخدمة الوطنية وحركات تنقل الموظفين. والنظام التأديبي.

الباب السابع: وحكم المدة القانونية للعمل.

الباب الثامن: وتضمن العطل والغيابات.

الباب التاسع: وفصل في قواعد إنهاء الخدمة.

الباب العاشر: تضمن أحكام انتقالية ونهائية.

ومن المفيد التذكير أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 صدر في ظل ظروف تميزت عن المرحلة السابقة ألا وهي التعددية السياسية واقتصاد السوق. وقد جاء بخاصية التوحيد بين صفوف الموظفين التابعين لسلك الوظيفة العمومية وهذا لضمان احترافية الإدارة.⁵⁶ واستبدل مصطلح العامل السائد في المرحلة الاشتراكية خاصة في ظل القانون الأساسي العام للعامل بمصطلح الموظف. وهو المصطلح السائد والمستعمل في كثير من النظم الوظيفية في العالم. ولقد أدخل البعض القانون الأساسي العام للوظيفة العامة لسنة 2006 ضمن الإصلاح الإداري وخدمة الإدارة والرفع من المستوى المعيشي للموظفين لمواجهة متطلبات الحياة الاجتماعية.⁵⁷

⁵⁶ - انظر: الدكتور بوزيان مكلكل، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 37، لسنة 2009، ص9.

⁵⁷ - انظر: الدكتور بوزيان مكلكل، الموظفون والإصلاحات الإدارية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، العدد 5، أبريل 2009، ص85.

المبحث الخامس:

هياكل الوظيفة العامة.

لقد تم إنشاء المديرية العامة للوظيفة العمومية بموجب المرسوم رقم 62-526 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962. وشهدت منذ نشأتها تذبذباً من حيث سلطة الوصاية حملته المراسيم التالية:

- المرسوم رقم 64-344 المؤرخ في 02 ديسمبر 1962 المتعلق بصلاحيات وزير الإصلاح الإداري والوظيف العمومي.

- المرسوم رقم 64-362 المؤرخ في 21 ديسمبر 1962 المتعلق بالتنظيم الداخلي لوزارة الإصلاح الإداري والوظيف العمومي.

- المرسوم رقم 65-168 المؤرخ في 01 يونيو 1965 المحدد لصلاحيات وزير الإصلاح الإداري والوظيف العمومي.

- المرسوم رقم 65-197 المؤرخ في 29 يوليو 1965 المتعلق باختصاصات وزير الداخلية في مجال الوظيف العمومي.

- المرسوم رقم 65-201 المؤرخ في 11 غشت 1965 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية.

- المرسوم رقم 66-238 المؤرخ في 5 غشت 1966 المتضمن إعادة تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية.

- المرسوم 76-39 المؤرخ في 20 فبراير 1976 المتضمن إعادة تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الداخلية.

- المرسوم 77-130 مؤرخ في 10 سبتمبر 1977 يتضمن إلحاق المديرية العامة للوظيفة العامة برئاسة الجمهورية.

- المرسوم رقم 82-42 المؤرخ في 23 يناير 1982 المحدد لصلاحيات كاتب الدولة للوظائف العمومي والإصلاح الإداري.

- المرسوم رقم 82-199 المؤرخ في 05 يونيو 1982 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لكاتبته الدولة للوظائف العمومي والإصلاح الإداري.

- المرسوم رقم 84-34 المؤرخ في 18 فبراير 1984 المتضمن إلحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية بالوزارة الأولى.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-123 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المحدد لصلاحيات المدير العام للوظائف العمومي.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-124 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للوظائف العمومي.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أبريل 1995 يعدل ويتمم المرسوم 66-145 المؤرخ في 2 يونيو 1966 والمتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تم وضعها للموظفين.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-212 المؤرخ في 15 يونيو 1996 المحدد لصلاحيات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-213 المؤرخ في 15 يونيو 1996 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للوزارة المتتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي.

- المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31 مايو 2006 المتضمن الحاق المديرية العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة).

ثم صدر المرسوم التنفيذي 03-191 بتاريخ 28 أبريل 2003 يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية. ونشر في العدد 30 من الجريدة الرسمية. وأعلن عن إنشاء وتنظيم المديرية التالية:

- المقتشية العامة وأعلن المرسوم عن تحديد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب مرسوم لاحق.

- مديرية القوانين الأساسية للوظائف العمومية.

- مديرية ضبط تعداد المستخدمين واستثمار الموارد البشرية.

- مديرية التطبيق والمراقبة.

- مديرية إدارة الوسائل.

وبينت المواد 2 وما بعدها مهام كل مديرية.

المبحث السادس

تغيير نمط رقابة مفتشية الوظيفة العامة

الانتقال من نظام الرقابة السابقة إلى الرقابة البعدية.

إن الدارس لنظام الرقابة الإدارية على المسار المهني للموظف العام يلاحظ تغيير نمط الرقابة التي تمارسها مصالح الوظيف العمومي بين مرحلة أولى عرفت نظام الرقابة السابقة، ومرحلة ثانية شهدت تطبيق نظام الرقابة البعدية. وستولى من خلال المطالب التالية إبراز أهمية الرقابة التي تمارسها مفتشية الوظيف العمومي. وستعقبها بتعريف الرقابة الإدارية. ثم الوقوف عند مرحلة الرقابة السابقة وأخير الرقابة البعدية. وهو ما سنتفصله فيما يلي:

المطلب الأول:

أهمية رقابة مفتشية الوظيفة العامة

ويمكن إجمالها فيما يلي:

1- إن رقابة مفتشية الوظيفة العمومية تنصب بالأساس على المسار الوظيفي للموظف العام مما ينجم عن أهمية خاصة بالنظر لمكانة الموظف العام في حد ذاته فهو يد الدولة ويتحدث باسمها ويمارس سلطتها ويصدر القرارات نيابة عنها ويحمل ختمها. لذلك قيل أن الدولة لا تساوي أكثر مما يساويه الموظف العام.

ثم أن أهمية الموظف العام تعود أيضا لعلاقة الفرد بالإدارة هذه العلاقة الدائمة والمستمرة فهي تبدأ بشهادة الميلاد وتنتهي برخصة الدفن وبين الوثيقة الأولى والأخيرة هناك وثائق ووثائق ما كانت لترى النور لولا تدخل الموظف العام..

إن أهمية رقابة جهاز مفتشية الوظيفة العمومية تزداد درجتها حين التوقف عند بعض الأرقام التي تشير أن قطاع الوظيفة العمومية ضم حتى سنة 2010 الأعداد التالية:

موزعين بين 1.417.564 موظف دائم بما يمثل 82.9%.

301.687 عون متعاقد بما يمثل 17.1%.

فهذه الأرقام الضخمة تدل أن رفع مجال الرقابة من قبل مفتشية الوظيفة العمومية سيجعلنا أمام مخالفات كثيرة من قبل القطاعات المستخدمة سواء في مجال التوظيف أو التثبيت أو الترقية أو الانتداب الخ. ويكفي الإشارة أن نسبة خطأ فقط لـ واحد بالمائة سيجعلنا أمام أرقام مخيفة وثقيلة تتعلق بوضعيات خاطئة ومخالفة للقانون أو التنظيم.

2- إن الغرض الأساس من رقابة جهاز مفتشية الوظيفة العمومية هو حماية مبدأ المشروعية والمحافظة على قوانين الجمهورية وأنظمتها المختلفة. فكأنما يناط بهذا الجهاز إرساء دولة القانون والمؤسسات. فالوظيفة وكل وظيفة تخضع لشروط وإجراءات سواء فيما يخص الالتحاق بها أو التثبيت في أحد درجاتها أو الترقية في سلمها وهو ما يفرض وجود جهاز رقيب على أداء كل هذه العمليات الإدارية.

3- إن قطاع الوظيفة العمومية قطاع حساس وذو مكانة خاصة فوظائف الدولة ليست مكفولة لأي كان للالتحاق بها، بما يفرض أن يمارس جهاز الرقابة دوره لحماية هذه المكانة وحساسية هذا القطاع.

4- ما يضيف على هذه الرقابة أهمية خاصة أن قطاع الوظيفة العمومية قطاع متنوع يضم أسلاكاً متنوعة وقطاعات نشاط متباينة بنسب مئوية مختلفة. وهي كما يلي:

- لقطاع التربية 31.1%.
 - لقطاع الداخلية والجماعات المحلية 30.9%.
 - لقطاع الصحة العمومية 11.9%.
 - لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي 6.5%.
 - لقطاع المالية 4.1%.
 - لقطاع التكوين والتعليم المهنيين 2.4%.
 - لقطاع العدل 2.1%.
 - لقطاعات أخرى 11%.
- ومن الطبيعي القول أن لكل قطاع قانونه الأساسي وهو ما يعطي أهمية خاصة للرقابة التي يمارسها جهاز مفتشية الوظيفة العمومية.

5- إن رقابة مفتشية العمومية قديمة في تاريخها فهي رقابة مكرسة منذ صدور المرسوم 62-526 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1962. وهو ما يعني أن جهاز مفتشية الوظيفة العمومية نشأ قبل صدور القانون الأساسي الأول للوظيفة العامة أي قبل 2 جوان 1966. ولا زال جهاز المفتشية موجودا وعاش تطور المنظومة القانونية الجزائرية في كل المراحل.

المطلب الثاني:

تعريف الرقابة الإدارية.

تدخل رقابة مفتشية الوظيفة العامة من حيث الطبيعة والنوع في مجال الرقابة الإدارية. وهو ما يفرض إعطاء تعريف لهذه الأخيرة.

يمكن تعريف الرقابة الإدارية بأنها وظيفة وظيفية تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للقوانين والأنظمة وضمن أطر الأهداف المحددة. وعن طريق الرقابة الإدارية نتأكد من مدى انسجام العمل الذي يقوم به القطاع الذي خضع للرقابة للقوانين والأنظمة. وهذا بغرض رصد مواطن الضعف وحصر الأخطاء. فكأنما الرقابة الإدارية هي حصن يحمي مبدأ مشروعية الأعمال الإدارية. ولما كانت الأعمال الإدارية تنقسم إلى إنفرادية تتجسد في القرارات الإدارية وأعمال تعاقدية تتجلى في العقود المختلفة والصفقات كان لزاما وحماية لمبدأ المشروعية أن تخضع كل هذه الأعمال لضرب من الرقابة من بينها الرقابة الإدارية.

وهناك أجهزة كثيرة تمارس الرقابة الإدارية كالوزارات والمفتشيات وسنسلط الضوء على رقابة مفتشية الوظيفة العمومية.

وينبغي أن نضع نصب أعيننا أن كل نوع من الرقابة حتى يكون فعالا وناجعا وحب يتصف بما يلي:

- 1- أن تكون الرقابة مرنة وبسيطة.
- 2- أن تكون الرقابة قليلة التكاليف فلا فعالية في رقابة ينتج عنها نفقات كثيرة تثقل كاهل الخزينة العمومية.
- 3- ينبغي أن توفر لهذه الرقابة الوسائل اللازمة والكافية بما يجعلها ذات فعالية وأداء.

4- ينبغي أن نمارس الرقابة في الوقت المناسب لما للزمن من أهمية بالغة في علم التسيير. وفي علم الإدارة.

5- ينبغي أن يكون الهدف من الرقابة هو إصلاح مواطن الضعف والتصدي للأخطاء، وأن لا تحيد عن هذا الهدف.

اختلاف مجال رقابة جهاز مفتشية الوظيفة العمومية:

إن الدارس لأطر ومجال رقابة جهاز مفتشية الوظيفة العمومية يلاحظ تغير نمط الرقابة بين مرحلة وأخرى، فمن مجال الرقابة السابقة المقررة منذ الاستقلال إلى غاية جويلية 1995، إلى مجال الرقابة اللاحقة المقرر منذ جويلية 1995 إلى اليوم. ولا شك أن تغيير مجال الرقابة يطرح عديد الأسئلة لماذا غير المشرع نمط الرقابة الإدارية لهذا الجهاز المهم وما هي دواعي الإصلاح الإداري وأبعاده. وإلى أي مدى يمكن المفاضلة بين نظام وآخر في ظل ما نلاحظه من تطور في مجال علم الإدارة وعلم التسيير؟ وهذا ما سنتولى الإجابة عنه فيما يلي:

المطلب الثالث:

مرحلة الرقابة السابقة

سبتمبر 1962 إلى غاية جويلية 1995.

تعريف الرقابة السابقة:

هي الرقابة التي تمارس حيال مقررات تسيير حياة الموظفين قبل أن يستكمل القرار لمقومات إصداره ووجوده النهائي، وبالتالي فهي مرحلة يمر بها القرار قبل أن

يصح نافذا. فيكون القرار الإداري القاضي بالتعيين أو التثبيت أو التحويل لاغيا أي عدم الأثر إذا لم يتضمن تأشيرة سابقة لجهاز الوظيفة العمومية.

فالأمر بالصرف سواء كان وزيرا أو واليا أو رئيس مجلس شعبي بلدي أو مدير مؤسسة لا يستطيع توقيع قرار تعيين أو ترقية أو أي قرار آخر بمسار الوظيفي للموظف العام ما لم يؤشر هذا لقرار مسبقا من قبل جهاز مفتشية الوظيفة العمومية.

من أجل ذلك جاءت المادة 30 من الأمر 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لتكرس مبدأ خضوع القرارات الفردية للموظف العام لرقابة مسبقة وحصولها على التأشيرات القانونية.

وتطبيقا للمادة 30 أعلاه صدر بهذا الخصوص المرسوم رقم 66-145 المؤرخ في 2 جوان 1966 يتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تم وضعها للموظفين. حيث جاءت المادة 6 منه لتؤكد مبدأ الرقابة السابقة على مقررات التعيين أو الترسيم أو الترقية أو الإيقاف وفرضت خضوعها جميعا للتأشيرة المسبقة للجهات المخولة ومنها مفتشية الوظيفة العمومية.

تقدير نظام الرقابة السابقة:

مما لا شك أن اعتماد نظام الرقابة السابقة ينجم عنه تحقيق جملة من المزايا التي لا يمكن إنكارها. وكذلك يخلف بعض العيوب بحسب ما سنبينه فيما يلي:

مزايا نظام الرقابة السابقة:

يحقق نظام الرقابة السابقة جملة من المزايا يمكن تلخيصها فيما يلي:

1- يؤدي نظام الرقابة السابقة إلى المحافظة على مبدأ المشروعية وبالتالي المساهمة في إرساء دولة القانون. فلا يرى النور إلا القرار المشروع سواء حمل في مضمونه تعيينا أو تشيئا أو انتدابا أو تحويلا وغيرها من العمليات الإدارية.

2- يضمن نظام الرقابة السابقة للموظف العام حماية خاصة ومركزا قانونيا سليما ومشروعيا. دل على هذه المشروعية التأشيرة المسبقة لجهاز الوظيفة العمومية. وهذا الأمر غير مكفول في نظام الرقابة اللاحقة كما سيأتي البيان.

3- يحمي نظام الرقابة السابقة الأمر بالصرف وزيرا كان أم واليا أو رئيس مجلس شعبي بلدي أو مدير مؤسسة على أساس أن الملف المتعلق بالمسار الوظيفي للموظف العام يخضع في كل عملية فردية لرقابة مسبقة. وتوقيع الأمر بالصرف على وثيقة التعيين أو الترقية وغيرها تكون لاحقة لتأشيرة جهاز الوظيفة العمومية وليست سابقة لها.

4- يكفل نظام الرقابة السابقة توحيد تطبيق سائر الأحكام المتعلقة بقطاع الوظيفة العمومية في مختلف الإدارات طالما كان الجهاز المراقب واحدا.

ينبغي الإشارة إلى ملاحظة جد مهمة أن نظام الرقابة السابقة نتج عنه اكتشاف العديد من الأخطاء على مستوى جميع الإدارات فيما خص تطبيق نصوص الوظيفة العامة وهذا ما يعطي أهمية خاصة لهذا النوع من الرقابة.

عيوب نظام الرقابة السابقة:

ينتج عن نظام الرقابة السابقة بروز عديد العيوب أحصها ذكرا:

1- إن الرقابة السابقة ينتج عنها انتشار ظاهرة البيروقراطية بمفهومها السلبي أمام كثرة الملفات الفردية التي تم إحالتها على جهاز الوظيفة العمومية من ملفات التعيين والتثبيت والترقية والانتداب والتحويل وغيرها. مما يستغرق زمتا طويلا لدراسة هذه الملفات وإضفاء التأشيرة عليها أو رفضها أو طلب وثيقة أخرى حسب الوضعية. وما يجعل عنصر الزمن يطول أكثر هي الاعتبارات التالية:

أ- تعدد الجهات الخاضعة للرقابة من إدارة التربية إلى إدارة المحلية إلى التعليم العالي إلى الصحة إلى التكوين المهني وغير ذلك من القطاعات.

ب- تعدد عمليات الرقابة فهي تشمل كل قرار إداري يمر المسار الوظيفي للموظف العام.

ج- ضعف وسائل الجهة القائمة بالرقابة أي جهاز مفتشية الوظيفة العمومية خاصة ما تعلق منها بالجانب البشري المتمثل في قلة المراقبين. بما يجعل في النهاية وضعية الموظف معلقة إلى حين استيفاء إجراءات الرقابة. ولا مفر من الانتظار.

2- إن الرقابة السابقة على لا تقوم على التنبؤ والتخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية وهو من أهم آليات التسيير والتحكم. فكأنما إجراءات الرقابة السابقة صارت عملية روتينية لإتمام إجراءات التوظيف أو التثبيت أو التحويل وغيرها.

ولعل هذه العيوب اقتنع بها المشرع فبادر إلى إصدار المرسوم رقم 81-114 بتاريخ 6-6-1981 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 1966 وتم تعديل المادة 6 من المرسوم 66-145 المذكور. وضيق المرسوم الجديد من مجال الرقابة السابقة فصارت تشمل فقط التعيين والانتداب خارج القطاع وإنهاء المهام. وألزمت المادة 2 من مرسوم 81-114 إرسال نسخة من القرارات المعفاة من التأشيرة المسبقة إلى السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية أو ممثلها على المستوى المحلي. وفي هذه الحالة تتولى هذه السلطة ممارسة الرقابة اللاحقة على القرارات المتخذة خلال الشهرين المواليين لتسلم القرار. ويحل القرار الجديد محل القرار الأول بما يعني إمكانية تصويب الخطأ في حال وجوده وبعد كشفه من قبل مفتشية الوظيفة العمومية. وهو ما يؤكد أن فكرة الرقابة اللاحقة لجهاز الوظيفة العامة تم في مرحلة مبكرة وهو ما حمه المرسوم 81-114.

غير أن هذه المرحلة لم تدم طويلاً إذ سرعان ما بسط نظام الرقابة السابقة نفوذه بعد صدور المرسوم 85-59 بتاريخ 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 13. فبالعودة للمادة 39 الفقرة الأخيرة أوجب المرسوم الجديد إخضاع مقررات التعيين لتأشيرة الرقابة القانونية. كما أوجبت المادة 49 الفقرة 2 من مرسوم 85-59

حضور مقررات التثبيت لتأشيرة أجهزة الرقابة قبل صدوره أو توقيعه من قبل الأمر بالصرف.

إن نظام التأشيرة السابقة وإن خلف مزايا سبقت الإشارة إليها ولا يمكن إنكارها، إلا أنه يؤخذ عليه أنه اتصف بالجمود ولم يعد يتماشى ومقتضيات التنمية الإدارية. هذا فضلا أنه سجل على نظام الرقابة السابقة أن أدى بعض الشيء إلى انحراف أجهزة الوظيف العمومي ومحاولة تدخلها في التسيير بفرض بعض الإجراءات.⁵⁸

المطلب الرابع:

مرحلة الرقابة اللاحقة

منذ جويلية 1995 إلى الآن.

لقد حكم الكثير على نظام الرقابة السابقة أنه نظام يؤدي إلى انتشار ظاهرة البيروقراطية وأنه يعيق الإدارات في نشاطاتها وعملياتها الإدارية المختلفة. ويدفع بالأمر بالصرف أن يكثر فقط بملفات الموظفين التابعين له ما خرج من جهاز الرقابة وحظي بتأشيرة وما لم ينل التأشيرة وتكون هذه الملفات هي شغله الشاغل وتستنزف كل قدراته وإمكاناته العملية دون أن يكون لديه القدر الكافي من الوقت ليهتم باستراتيجية تنمية إدارته.

58 - انظر: سعيد مقدم، إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظيف العمومي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 2، 1996، ص 340.

وتأسيسا على ذلك صار نظام الرقابة السابقة في قفص الاتهام بأنه نظام غير مجدي وغير نافع ويتعين استبداله خاصة أمام تزايد عدد الموظفين وتنوع الجهات الإدارية الخاضعة للرقابة. ولعل مثل هذه الأطروحات أقيمت المشرع الذي تبني منذ 01 جويلية 1995 نمطا جديدا للرقابة عن طريق مفتشية الوظيفة العمومية هو نمط الرقابة اللاحقة.

واستحدثت المشرع بموجب الإصلاح الإداري الجديد وثيقة سميت بـ "مخطط التسيير" حملها المرسوم التنفيذي 95-126 المؤرخ في 29 أبريل 1995 والذي جاء معدلا ومتمما للمرسوم رقم 66-145 المذكور والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 1995. هذا العدد الذي تضمن العديد النصوص التنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية. فنشر فيه المرسوم التنفيذي 95-123 المؤرخ في 29 أبريل 1995 يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية. والرسوم التنفيذي 95-124 المؤرخ في 29 أبريل 1995 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في المديرية العامة للوظيفة العمومية. والرسوم التنفيذي 95-125 المؤرخ في 29 أبريل 1995 يتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية.

ونصت المادة 6 من المرسوم التنفيذي 95-126: "تعفى من التأشير القبلي للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية جميع القرارات الفردية التي تتعلق بتسيير مسار الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة...".

وبذلك حدث التحول النوعي في مجال الرقابة. وتم تغيير نمطها من نظام الرقابة السابقة، والذي ثبت من خلال الممارسة العملية لسنوات عيوبه، لنظام الرقابة اللاحقة. واستحدثت المرسوم التنفيذي المذكور آلية جديدة من آليات تسيير الموارد البشرية سميت بـ " المخطط السنوي للتسيير". فنصت المادة 6 مكرر "في إطار تسيير مسار الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة المنصوص عليهم في المادة 6 أعلاه يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية أن تعد مخططا سنويا لتسيير الموارد البشرية تبعا للمناصب المالية المتوفرة ووفقا للأحكام القانونية الأساسية والتنظيمية المعمول بها".

وأوضحت الفقرة 2 من ذات المادة عن الغرض من وضع هذا المخطط أنه يكمن في ضبط العمليات الإدارية المختلفة وخاصة من جانب التوظيف والترقية والتكوين وتحسين المستوى والإحالة على التقاعد. ويتم إعداد مخطط التسيير بالنسبة للقطاعات الخاضعة للتوظيف العمومية بالتنسيق مشترك بين المؤسسة المعنية أو الإدارة مع مصالح السلطة المكلفة بالتوظيف العمومية وهذا بعد تحديد المناصب المالية.

وطبقا للمادة 6 مكرر 2 تمارس المصالح المكلفة بالتوظيف العمومية في إطار صلاحيتها الرقابة البعدية على تنفيذ مخطط التسيير وعلى قانونية القرارات الفردية المتخذة من جانب القطاعات المعنية بالخضوع لرقابة مفتشية الوظيفة العمومية.

وتتم الرقابة البعدية بشكل مفاجيء ومباغت. وتتولى مصالح الوظيفة العمومية إرسال تقريرها إلى كل الأطراف المعنية لاسيما السلطة التي لها صلاحية التعيين والمصالح المختصة لدى الوزير المكلف بالميزانية. وألزمت المادة 6 مكرر 3 إرسال المقررات المتعلقة بتسيير المسار الوظيفي للموظف خلال 10 أيام من تاريخ توقيعه للسلطة المكلفة بالتوظيف العمومية.

ولم يعد منذ ذلك التاريخ وإلى اليوم من اللزوم خضوع العمليات الإدارية الفردية من تعيين وتثبيت وترقية وتحويل وانتداب وغيرها لتأشيرة مسبقة لجهاز الوظيفة العمومية. مما خفف العبء على هذا الجهاز. وأكسب القطاع المستخدم قدرا كبيرا من الوقت. إلى جانب أنه بسط في الجوانب الإجرائية. وبات في ظل الإصلاح الجديد من السهل الحصول على قرار توظيف أو تثبيت وغيره من القرارات في زمن معقول.

وحسد الإصلاح الإداري الجديد فكرة التنبؤ والتنظيم وسد ثغرة ميزت نظام الرقابة السابقة. ولا أدل على ذلك أن مخطط التسيير عبارة عن جداول تدرج فيها البيانات الخاصة بكل إدارة خاضعة لقطاع الوظيفة العمومية وتشمل هذه الجداول عمليات مختلفة.

وينبغي التصريح أن نظام الرقابة اللاحقة هو الآخر ينتج عنه بعض العيوب يمكن إرجاعها إلى ما يلي:

1- أن يظل هذا النظام مجسداً لظاهرة البيروقراطية. غير أنه بدل قناعه، فبدل ممارسة الرقابة على الحالات الفردية تستبدل بالرقابة المسلطة على مخطط التسيير أي الرقابة على الحالات الجماعية. وما يكرس من درجة هذا العيب ما لاحظناه من طول مدة طلبها مفتشية الوظيفة العمومية للتأشيرة على مخطط التسيير خاصة في المرحلة الأولى من سنوات تطبيقه.

2- إن نظام الرقابة اللاحقة يفتح مجالاً للقطاع المستخدم لارتكاب أخطاء فيما خص وضعيات الموظفين. فطالما صار بالإمكان توقيع القرار من قبل الأمر بالصرف دون حاجة لخضوعه لتأشيرة، فقد يحمل القرار بين طياته خطأ ما، مما يعرضه للإلغاء الإداري بعد كشف الخطأ من قبل مفتشية الوظيفة العمومية. وهو ما يجعل في النهاية وضع الموظف قابل لإعادة النظر فيه ولو بعد مدة. ولا يمكنه أن يحتج بفكرة الحق المكتسب لأن الخطأ لا يولد حقاً. وهذا خلافاً لنظام الرقابة السابقة الذي لا يظهر القرار في ظله إلا مشروعاً بما يجعل الموظف المعني في وضعية طمأنينة.

ولقد سجلت المديرية العامة للوظيفة العامة بعض الملاحظات على الإدارات العمومية حملها المنشور 10 ك خ بتاريخ 08 جوان 2014 المتعلق بالمصادقة على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية بعنوان السنة المالية 2014. ومما جاء فيه ما يلي:

- الإيداع المتأخر لمشاريع مخططات تسيير الموارد البشرية للدراسة والمصادقة عليها أو تعديلها على مستوى مصالح الوظيفة العامة.

- التأخر في ترسيم بعض المترشحين بعد انقضاء فترة التجربة.

- عدم مباشرة عملية توثيق الشهادات والمؤهلات للموظفين الجدد.

- التأخر في تنصيب الناجحين في المسابقات.

للمرأة الجزائرية، والدليل أنها اعترفت للمرأة ومنذ فجر الاستقلال بحقوقها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وفسحت أمامها سبل الالتحاق بوظائف الدولة بما فيها وظيفة القضاء وهذا خلافا لما جار به العمل في الكثير من الدول العربية. كما كفل الإطار الدستوري للمرأة الجزائرية سبل الالتحاق بالمجالس المنتخبة من البرلمان إلى المجالس الولائية والمجالس البلدية.

ولا عجب أن يتم الاعتراف للمرأة الجزائرية بهذه المكاسب وقد ثبت يقينا مساهمتها خلال الفترة الاستعمارية في الدفاع عن الوطن والكفاح من أجل عزته وكرامته، ولم تسلم هي الأخرى من المتابعات وعمليات التعذيب والتكيد منذ أن وطأت أقدام المستعمر أرض الجزائر. وكانت خير سند للرجل. وتخلت عن مقاعد الدراسة كما تخلى هو في 19 ماي 1956.⁶⁸

الإطار القانوني لمبدأ المساواة:

مبدأ المساواة في القانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 1966:

أعلن بيان الأسباب للقانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 1966 أن الدخول للوظيفة العامة يحكمه مبدأ المساواة. فلا يمكن التمييز بين الجزائريين. واستثنى البيان بشكل صريح من كان لهم موقف سلبى أثناء الثورة. وهذا اعتبار سياسي.

وربط بيان الأسباب بين مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة معلنا أن الدخول للوظيفة يتم بطريق المسابقات والامتحانات والشهادات وهذا كفيل بتحسيد مبدأ المساواة بين الجزائريين.

⁶⁸ - لتفصيل أكثر راجع الدكتور عوي مصطفى، نضال المرأة الجزائرية خلال الثورة التحريرية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 12 لسنة 2005، ص43 وما بعدها.

وأعلن البيان أيضا أن مبدأ المساواة ليس له مفهوم مطلق، بل يرد عليه استثناء يتعلق بقدماء المجاهدين وهذا لتمكينهم من الالتحاق بالوظائف العامة ومواصلة جهودهم في مرحلة بناء الدولة.

وجاءت المادة 5 من القانون الأساسي للوظيفة العامة لترسي مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة بقولها أنه ليس هناك أي تمييز بين الجنسين في تطبيق هذا القانون. هذا طبعاً مع مراعاة الشروط المتعلقة بالاستعداد البدني والواجبات المفروضة في بعض الوظائف.

مبدأ المساواة في القانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 2006:

جاءت المادة 27 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة لتعلن بوضوح أنه لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية والاجتماعية. ثم جاءت المادة 74 لترسي القاعدة أو المبدأ بأن التوظيف يخضع لمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة وبذلك تم تكريس المبادئ الدستورية سابق الإشارة إليها.

مبدأ المساواة في القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978:

نصت المادة 7 من القانون الأساسي العام للعامل أن العمال سواسية في الحقوق والواجبات ويتقاضون عن العمل الواحد أجراً واحداً ويتمتعون بذات الامتيازات عندما تكون وضعياتهم واحدة.

حقوق المرأة في القوانين المختلفة:

المرأة وقانون الانتخابات:

تطبيقاً للمادة 50 من الدستور والتي اعترفت بحق الترشح والانتخاب لكل من الرجال والنساء على حد سواء دون أي وجه للتمييز فقد جاء قانون الانتخاب ليكرس ممارسة هذين الحقين لجميع المواطنين دون تمييز في الجنس. وكانت المرأة

المحكمة العليا ومجلس الدولة 12 رئيسة. أما على مستوى المجالس القضائية أو محاكم الاستئناف فبلغ عدد النساء في مراكز القيادة امرأتين.. وعلى مستوى المحاكم تم إحصاء 29 رئيسة محكمة.

وعن نسبة التمثيل داخل الهرم القضائي تقدر على مستوى المجالس القضائية بـ 21 بالمائة. وعلى مستوى المحاكم 39.56 بالمائة. وتمثل أعلى نسبة للنساء في مجلس الدولة 20 قاضية من أصل 49 قاض. وتقدر نسبة النساء بجهاز القضاء 34.72 بالمائة وهي نسبة جد عالية مقارنة بالدول العربية.⁷⁶

وتحتل المرأة مواقع مسؤولية في قطاع الإعلام حيث بلغت نسبة النساء في جهاز التلفزيون وحده 67.57 بالمائة. والنسبة بكل تأكيد لا تبعد في قطاع الإدارة العمومية المركزية والمحلية. ولا تبعد أيضا في قطاعي الصحة العمومية والتربية الوطنية وفي قطاع التكوين المهني.

المطلب الثاني:

مبدأ الجدارة.

لا يكفي ضمان مبدأ المساواة بين المواطنين وفتح سبل الالتحاق بالوظيفة أمامهم دون تمييز مرده الجنس أو العرق أو الحالة المالية أو الحالة الدينية، بل ينبغي إلى جانب ذلك فرض مؤهلات ومجموعة معارف فيمن يريد الالتحاق بالوظيفة مع اختلاف بين منصب وآخر.

⁷⁶ - انظر: الدكتور عمار بوضياف المداخلة ذاتها.

إن كل منصب إداري يفترض في شاغله أن تتوافر لديه قدرا أو حدا من المعرفة يستوجبها المنصب في حد ذاته. ثم أن هناك علاقة كبيرة بين الإدارة العامة ومبدأ الجدارة. فالإدارة حين تضم أشخاص لا يحملون مؤهلا فكيف يمكن ضمان أداء الخدمة أو انتظار مردودية المرفق العام.⁷⁷

ولا يتعارض مبدأ الجدارة مع مبدأ المساواة. لأن التساوي في الالتحاق بالوظائف العامة لا يتنافى أبدا وفرض مؤهلات لشغل الوظيفة. أو فرض مسابقة أو امتحان مهني للحصول عليها والتأكد من قدرات المعني.⁷⁸

من أجل ذلك جاءت المادة 80 من الأمر 06-03 فنصت صراحة أن الالتحاق بالوظيفة العامة يتم عن طريق المسابقة على أساس الاختبار أو الشهادات أو الفحص المهني.

وتطبيقا للنص أعلاه لا تستطيع جهة الإدارة أن تلحق أحد المواطنين وتعهد له وظيفة عامة دون اتباع إجراءات المسابقة وفق ما ينص عليه القانون. وفرض المسابقة للالتحاق بالوظائف العامة واكتساب صفة موظف عام دليل قوي على اعتماد المشرع الجزائري مبدأ الجدارة في مجال الوظيفة العامة.

فلو فرضنا مثلا أن للجامعة مجموعة مناصب تتعلق بمهنة التدريس. ووجب هنا اتباع إجراءات المسابقة وإخطار المعنيين بموجب اعلانات منشورة بشروط المسابقة.

77- لتفصيل أكثر انظر:

HASSINE Monia la distinction entre le concours et l'examen professionnel dans le droit de la fonction publique .mémoire de magister .faculté des sciences juridiques.Tunis.2000. p1 et s.

78- لتفصيل أكثر راجع:

Jean SAROT et autres .PRECIS DE FONCTION PUBLIQUE .BRUYLANT.BRUXELLES.1994.p 151.

Jean-Louis MOREAU.p 25'

وعدد المناصب المفتوحة وتاريخ فتح التسجيل وتاريخ غلقه والملف المطلوب وغير ذلك من المعلومات التي يفرضها القانون والتنظيم.

ويقتضي تطبيق مبدأ الجدارة في مجال التعليم العالي خضوع المترشح للتقييم العلمي من حيث منشوراته ومؤلفاته ونشاطه العلمي. ثم خضوعه للمثول أمام انتقاء تتكون من أساتذة من ذوي الخبرة. ويتم ترتيب المترشحين حسب النقاط المحصل عليها. فرغم أن الأستاذ يحمل مؤهل ماجستير أو دكتوراه فلا يمنع ذلك أبدا من خضوعه لنظام المسابقة.

المبحث الثامن:

تنظيم المسار المهني للموظف العام.

تحت هذا العنوان ورد في الأمر المتعلق بالوظيفة العامة جملة من العناوين الفرعية هي كما يلي:

- التوظيف - شروطه وإجراءاته.
- الترتيب والترسيم.
- علاقة الموظف بالإدارة.
- التسيير الإداري للمسار المهني.
- تقييم الموظف.
- تكوين الموظف.
- ترقية الموظف.
- وسنخصص لكل مسألة مطلبا خاصا.

المطلب الأول:

التوظيف - شروطه وإجراءاته.

من البديهي القول أن الدخول للوظيفة العامة في أي نظام قانوني يتوقف على توافر المناصب المالية التي تخولها الجهات المعنية للإدارات العمومية سنويا. فالتوظيف

وإن حقق أهدافا اجتماعية واقتصادية وغيرها، فإنه ينجم عنه تحمل الخزينة العامة للأعباء الناتجة عن الوظيفة العامة بما تحتويه من قطاعات مختلفة.

واختيار عدد الموظفين على مستوى الإدارة الواحدة طرح جملة من الإشكالات بالنظر للعدد الذي ينبغي أن يحتوي عليه تنظيم إداري معين. فقد أثبتت دراسات علم الإدارة أن قلة عدد الموظفين على مستوى إدارة معينة يخلف ظاهرة البطء في العمل الإداري بما ينعكس سلبا على أداء المرفق من جهة، ويؤثر على المتفجع من خدمات المرفق من جهة أخرى.⁷⁹

ومن جهة أخرى ينبغي الاعتراف أن زيادة عدد الموظفين والإفراط في فتح المناصب المالية والإدارية، وإن خفف من جهة من نسب البطالة وحقق البعد والمقصد الاجتماعي، إلا أنه حمل الخزينة العامة وأرهقها. لذا وجب دراسة وضعية كل إدارة على حده واتخاذ القرار المناسب.

ويخضع التوظيف لجملة من الشروط حددتها القوانين والأنظمة. وهو ما يستوجب ذكر هذه الشروط.⁸⁰ كما يمر الدخول للوظيفة العامة بمجموعة إجراءات حددها التنظيم.

لذا سنتولى شرح شروط التوظيف ثم نعقبها بشرح إجراءات التوظيف.

شروط تولي وظيفة عامة:

بالرجوع للأمر 06-03 نجده قد نص بوضوح في المادة 75 منه أنه لا يمكن أن

يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوافر فيه الشروط الآتية:

79- انظر: الدكتور ماجد راغب الحلوي، علم الإدارة العامة مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، دون سنة، ص201.

80- لتفصيل أكثر بالنسبة للقانون الفرنسي راجع:

- أن يكون جزائري الجنسية:

نصت المادة 3 من الدستور أن الجنسية معرفة بالقانون. وبالرجوع للقانون نجد أطلق العبارة وهي الجنسية الجزائرية ولم يميز بين من يحمل الجنسية الجزائرية أصلية وبين من اكتسبها. وكانت المادة 25 من الأمر 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة تشترط على الأقل سنتين بالنسبة للمكتسب.

وعن التشريع الذي يحكم الجنسية في الجزائر فهو الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970. وعُدل وتم بموجب الأمر 05-01 المؤرخ في 27 فبراير 2005. حيث تم بموجبه تعديل مقتضيات المادة 4 و6 و7 و8 من الأمر 70-86 المذكور. وبناء على التعديل لم يعد جزائريا أصلا فقط من ينحدر من أب جزائري كما كان عليه الوضع من قبل، بل صار جزائريا بالانتماء على أساس الدم من ولد من أب جزائري أو أم جزائرية. وهذا التعديل يدخل كما رأينا في ترقية الحقوق السياسية للمرأة.

وقد ذكر الدكتور سليمان الطماوي أن الدولة تفرض جنسيتها لتولي الوظائف العامة لاعتبارات تتعلق بأمنها وسلامتها.⁸¹ ثم أن شغل الوظائف العامة هو مظهر لممارسة الحقوق السياسية التي ينبغي أن تكون قصرا على الوطنيين دون سواهم. كما أن فرض هذا الشرط يستوجب وجود ولاء يربط بين الدولة وموظفيها.⁸² ويفترض وجود شعور بالإخلاص للدولة التي ينتمي إليها ودليل ولاء أيضا.⁸³

81 - انظر: الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 286.

82 - انظر: سعدية السكوشي، الانتداب في الوظيفة العامة، مذكرة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 2007، ص 10.

83 - انظر:

وإذا كان يجوز الاستعانة بالعمالة الأجنبية طبقا لما تقتضيه القوانين والأنظمة، فإن هذا الأمر يكون في إطار تعاون دولي كما سنشير إلى ذلك.

وسبق للمجلس الدستوري الجزائري في عديد القرارات والآراء التذكير بمبدأ المساواة وأنه لا يجوز التمييز بين الجزائريين وتقسيمهم إلى فئتين هذا يحمل الجنسية الأصلية والآخر المكتسبة. وخير مثال نسوقه يتعلق برأي المجلس الدستوري رقم 4 بتاريخ 22 غشت 2004 وأصدره بمناسبة مراقبة القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء. حيث ذهب المجلس للقول: "اعتبارا أن المشرع اشترط في توظيف الطلبة القضاة التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ 10 سنوات على الأقل.

واعتبارا أن المادة 29 من الدستور تنص أن كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن التدرع بأي شرط أو ظرف للإخلال بهذا المبدأ.

واعتبارا أن قانون الجنسية الصادر بموجب الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المعدل والمتمم ينص على مبدأ عام في المادة 15 منه يقضي بتمتع الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من يوم اكتسابها..." وانتهى المجلس بالنتيجة أن فرض 10 سنوات لتولي وظيفة القضاء بالنسبة لمكتسب الجنسية الجزائرية فيه إخلال صريح ومساس واضح بمبدأ المساواة.⁸⁴

غير أنه وفي إطار التعاون التقني والثقافي تم عقد اتفاقيات وبروتوكولات قصد توظيف مستخدمين مؤهلين من شأنهم الخدمة في مختلف المؤسسات والإدارات العمومية. ومن أجل هذا الغرض صدر منشور وزاري مشترك يحمل رقم 606

⁸⁴ - أنظر الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري الجزائري، تاريخ الزيارة أبريل 2014.

وانظر على سبيل الربط والمقارنة الفصل 17 من القانون عدد 112 لسنة 1983 يتعلق بضبط النظام الأساسي العام لأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية.

فتحي الغراد، النصوص المتعلقة بأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2008، ص 15.

بتاريخ 11 ديسمبر 2002 المتعلق بتوظيف المستخدمين الأجانب في المؤسسات والإدارات العمومية.

وبين المنشور شروط توظيف الأجانب وحدد اللجنة الخاصة بالتوظيف والتي تتكون من:

- المدير العام للتوظيف العمومي أو ممثله.

- ممثل عن المديرية العامة للميزانية لدى وزارة المالية.

- ممثل وزارة التشغيل والتضامن الوطني.

- ممثل الوزارة المعنية.

ويعود للجنة دراسة طلب التوظيف والفصل فيه نهائيا. وإذا تم قبول الطلب يعود للجنة التعيين، وتحديد المرتب، وتحديد الامتيازات.

ومن المفيد الإشارة أنه عند الرجوع لبعض القوانين الأساسية الخاصة ببعض الأسلاك والتي صدرت في شكل مراسيم تنفيذية نجدها قد تضمنت أحكاما مخالفة لما تم النص عليه في الأمر 06-03. وهو ما سجلناه بالنسبة للمرسوم التنفيذي 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بإدارة المسجون حيث اشترطت المادة 24 منه صراحة للالتحاق بالوظيفة الحصول على الجنسية الجزائرية منذ 5 سنوات على الأقل.⁸⁵

ويطرح الإشكال القانوني كون أننا أمام وضعية خالف فيها المرسوم التنفيذي وهو نص تنظيمي أحكام الأمر وهو نص يرقى لمرتبة التشريع وأعلى منه درجة. فهل نطبق في هذه الحالة مبدأ الخاص يقيد العام، والأمر نص عام قد يخالف بنص خاص؟ رجوعا للمادة 3 الفقرة 2 من الأمر 06-03 نجدها قد نصت صراحة على إمكانية أن تتضمن القوانين الخاصة لبعض الأسلاك أحكاما استثنائية وهي: الأعوان الدبلوماسيين والقنصليين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين التابعين

85 - انظر: الجريدة الرسمية رقم 30 لسنة 2008.

للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلوكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية. وهذا أمر طبيعي، فشرط القدرة البدنية يختلف من وظيفة إلى أخرى.

غير أن هذه المادة ورد فيها عبارة "في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام".

ومن هنا فإجازة مخالفة أحكام الأمر 03-06 تتعلق أساسا بالحقوق والواجبات ويقواعد الانضباط وسير الحياة المهنية دون سواها. ولم يشر النص لشروط التوظيف ويرخص بأحكام استثنائية واردة في القوانين الخاصة أو القطاعية.

ورجوعا للمادة 77 من الأمر 03-06 نجدها قد نصت: "يمكن أن توضح القوانين الأساسية الخاصة عند الحاجة ونظرا لخصوصيات بعض الأسلاك شروط التوظيف المنصوص عليها في المادة 75 أعلاه".

إن هذا النص وردت فيه عبارة توضيح أحكام الأمر 03-06 وليس خروجا عنه.

تظل علامة الاستفهام مطروحة بشأن خروج بعض القوانين الخاصة عن مقتضيات المادة 75 وبالتحديد في مجال الجنسية.

فالشرط ورد بصيغة عامة، وموقف المجلس الدستوري واضح في عدم التمييز بين الجزائريين الأصليين منهم والمكتسب.

وينبغي الإشارة أن شرط الجنسية في فرنسا عرف بعض المرونة والتطور وتغيير النظرة إليه بحكم اتفاق روما والتزامات فرنسا الإقليمية حيث حول هذا الاتفاق

حرية التنقل بالنسبة للرعايا التابعين لدول الاتحاد. ولم يعد شرط تولي الوظائف العامة قسراً على الفرنسيين دون غيرهم كما كان عليه الوضع من قبل.⁸⁶

- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية:

وتعني الحقوق المضمونة للمواطنين والتي لا يمكن سحبها إلا عن طريق القانون أو بقرار صادر عن محكمة جنائية. ويعتبر حق الانتخاب من بين الحقوق المدنية ويفقدان هذا الحق يصبح الشخص غير مؤهل للتعيين في وظيفة عامة.⁸⁷

ومن هنا فإن حرمان شخص من حقوقه المدنية ينجم عنه عدم أهليته لتولي وظيفة عامة. لأن فتح باب الوظيفة بالنسبة إليه يعني أننا في وضعية تناقض في المراكز القانونية نسلب من جهة، ونمنح ونعترف من جهة أخرى. ويجد هذا الشرط أساسه القانوني في المادة 75 من الأمر 03-06. وقد هذا الشرط كما سنرى موجب لانتفاء العلاقة الوظيفية.

من أجل ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 5 جانفي 1977 بان الشطب من قائمة انتخابية كاف لوزال صفة الموظف.⁸⁸

- أن لا تحمل شهادته للسوابق القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة

المراد الالتحاق بها:

وهذا شرط سن بالأساس للتأكد من الجانب المسلكي أو سلوك المرشح للتوظيف العامة. فلا شك أن نظرة المواطن للوظيفة ستتأثر وتهمتز إن كان يسمح لأصحاب السوابق القضائية والمجرمين الالتحاق بالوظيفة العامة والمساهمة في تأدية خدمة المرفق العام. ثم إن الوظائف أسرار وأمانات وواجبات وهذا ما لا يمكن أن يؤتمن صاحب السوابق عليه. ويستمد هذا الشرط وجوده من المادة 75 من الأمر 03-06.

⁸⁶ - انظر: Anne Jourda-Dardoud .Op cit p 15.

⁸⁷ - انظر سعدية السكوحي، المذكرة السابقة، ص 10.

⁸⁸ - انظر: Anne Jourda-Dardoud .Op cit p 17.

- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية:

إن آخر تشريع يحكم الخدمة الوطنية في الجزائر هو القانون قبل 14-06 المؤرخ في 9 أغسطس 2014 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 48 لسنة 2014.

وقد عرفت المادة الأولى منه الخدمة الوطنية بأنها مشاركة المواطنين في الدفاع الوطني. وينت المادة 2 المقصود بالدفاع الوطني بأنه تأدية المهام المخولة للجيش الوطني الشعبي بموجب الدستور والتي تتعلق بالمحافظة على الاستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية وكذا المحافظة على وحدة البلاد وسلامتها الترابية. وتعتبر الخدمة الوطنية اجبارية وتدخل تحت عنوان الأعباء العامة ذات الطابع الوطني. وتؤدي بالشكل العسكري في هياكل الجيش الوطني الشعبي لمدة 12 شهرا بصفة مستمرة.

ولقد تشددت المادة 7 من القانون 14-06 بشأن الخدمة الوطنية معلنة أنه لا يمكن توظيف أي مواطن في القطاع العام أو القطاع الخاص، أو الترخيص له بممارسة نشاط حر أو مزاولة مهنة إلا بعد اثبات وضعيته تجاه الخدمة الوطنية. وبالرجوع للمادة 27 من قانون الوظيفة العامة نجد أنه قد اشترط تحديد الوضعية تجاه الخدمة الوطنية بالنسبة للراغب في الالتحاق بالوظائف العامة.

أي أن على المرشح للوظيفة أن يثبت:

- إما أداء الخدمة فعليا ويقدم الوثيقة الدالة على ذلك.
- يثبت الاستفادة من الإرجاء طبقا للمادة 27 كأن يكون له أخ يؤدي الخدمة الوطنية.

- يثبت استفادته من التأجيل طبقا للقانون.

- يثبت إعفائه من الخدمة بموجب وثيقة رسمية.

وقد دل على هذا الشرط المادة 75 من الأمر 06-03.

وتطبيقا للمادة 75 من الأمر أعلاه أصدر رئيس الحكومة تعليمة رقم 6 مؤرخة في 6 مايو 2006 المتعلقة بإثبات الوضعية إزاء الخدمة الوطنية حيث فرضت هذه

التعلّمة على كل راعب في التوظيف أن يثبت وضعيته تجاه الخدمة الوطنية بموجب شهادة تؤكد إن كان مستفيدا من التأجيل، أو مؤجل التجنيد، أو معفيا.

وما سجلناه بالرجوع للقوانين الأساسية أن المرسوم التنفيذي 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون اشترط في المادة 24 منه صراحة للالتحاق بالوظيفة أداء الخدمة الوطنية وليس تحديد الوضعية كما جاء في الأمر 06-03.⁸⁹

- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق به:

• شرط السن:

من المؤكد أن المشرع عند وضعه لسن معينة بغرض الالتحاق بالوظيفة العامة يراعي جملة من الاعتبارات الموضوعية. فلا ينبغي المبالغة في سن التوظيف وفرض مثلا 21 سنة لأن هذا الشرط سيحرم عددا كبيرا من الالتحاق بالوظيفة العامة إلى غاية بلوغ السن. ثم أن هناك تـمدرس وخروج من المدرسة والثانوية على المشرع أن يراعيه. وكذلك نسبة البطالة.

من أجل ذلك جاءت المادة 78 من الأمر 06-03 لتحديد سن الالتحاق بالوظيفة العامة بـ 18 سنة، وهي سن بتقديرنا معقولة.

وحدير بالإشارة أن القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978 حدد في المادة 44 منه سنا للتوظيف لا تقل عن 16 سنة. وثبتت السن بوثيقة شهادة الميلاد.

• شرط القدرة البدنية والذهنية:

تفرض كل وظيفة عامة توافر قدر من الاستطاعة البدنية لممارستها والنهوض بأعبائها. فالموظف العام يمضي الساعات الطوال في اليوم الواحد مستجيبا لمتطلبات

⁸⁹ - انظر: الجريدة الرسمية رقم 30 لسنة 2008.

وظيفته. وهذا يستوجب تمتعه بقدر معقول من الاستطاعة البدنية لتمكينه من توفير الخدمة العامة ولضمان استمرارية المرفق العام.

وينبغي التذكير أن هذا شرط عام مدرج في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بموجب المادة 75 منه، ولا يصطدم على الإطلاق مع الشروط الخاصة للوظيفة التي تستوجب مثلاًقامة معينة أو نسبة رؤية محددة أو تفرض أداء اختبار بدني. فهذا لا يتناقى أبداً والشرط العام، فلكل وظيفة شروطها الخاصة أمثلتها طبيعتها، وسنت لدواعي موضوعية ولاعتبارات عامة.

ولا يكفي توافر القدرة البدنية، بل وحب أن تلازمها القدرة الذهنية. فالأمر يتعلق بوظيفة عامة ولا ينبغي أن تسند بالنظر لخطورتها إلا لمستحقيها وهم الأشخاص الذين ثبت خلوهم من أي عائق ذهني يحول دون ممارستهم لوظائفهم. إن هناك مخاطر حمة ستلاقي الوظيفة العامة، وتلاقي أداء الخدمة العامة، ومردود المرفق العام، إن نحن رخصنا لمن لهم اعاقات ذهنية بالالتحاق بعالم الوظيفة.

ومن المفيد الإشارة أن المنشور الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العامة بتاريخ 29-04-2006 تحت رقم 16 ك خ نص على أن شرط الأهلية البدنية يثبت من خلال تقديم شهادة طبية مسلمة من طرف طبيب في الاختصاص المطلوب: طب عام، طب الصدر، طب العيون. كما ورد في ذات المنشور أن المترشحين المعفيين من الخدمة الوطنية لأسباب طبية لا يمكنهم المشاركة في مسابقات التوظيف للالتحاق بالأسلاك والرتب المعنية بسبب عدم استيفائهم شرطاً قانونياً أساسياً والمتمثل في الأهلية البدنية.

وتوضيحاً لأحكام هذا المنشور صدر بتاريخ 14 جوان 2006 منشوراً آخر تحت رقم 637 ك خ 2006. موضوعه أن اشتراط شهادة طب العيون واستبعاد المترشحين المعفيين من الخدمة الوطنية لأسباب طبية فيما يخص مسابقات الالتحاق بالأسلاك المنصوص عليها في بعض القوانين الخاصة بخص أسلاك الحماية المدنية، أسلاك الأمن الوطني، أسلاك إدارة السجون، أسلاك الجمارك، أسلاك إدارة

الغابات، أسلاك الحرس البلدي. وما عدا ذلك فالمرشحين لباقي المسابقات الخاصة بباقي الموظفين غير معنية بأحكام المنشور رقم 16 المؤرخ في 29 أبريل 2006. وقد تتضمن القوانين الأساسية الخاصة شروطا خاصة تناسب طبيعة الوظيفة من ذلك ما أشار إليه المرسوم التنفيذي 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون حيث أورد شرط القامة للرجال 1.66 وللنساء 1.58. كما أورد شرط حدة البصر وقدرها بـ 15/10. وذكر شرط أداء الخدمة الوطنية ولم يقتصر على تحديد الوضعية كما ذهب لذلك الأمر 06-03. وقدم شرطاً مميزاً يتعلق بالجنسية الجزائرية فأوجب ألا تقل عن خمس سنوات كما تقدمت الإشارة لذلك.

• شرط المؤهل:

بما لاشك فيه أن وظائف الدولة كثيرة ومتنوعة. وقطاعات النشاط كثيرة ومتعددة. وما يصلح من مؤهل في وظيفة، قد لا يصلح في وظيفة أخرى. لذا من الأفضل والأنسب ترك مسألة تحديد المؤهل للنصوص الخاصة كأصل عام. وبالعودة مثلا للمرسوم التنفيذي 08-302 المشار إليه بنجده قد حدد شرط المؤهل في المادة 8 منه بالنسبة لمفتش سياحة وحصر الشهادات في :

- شهادة في الفندقية والسياحة.

- الحقوق.

- العلوم التجارية.

- العلوم الاقتصادية.

- علوم التسيير.

أما المرسوم التنفيذي 08-411 المؤرخ في 24 ديسمبر 2001 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشؤون الدينية والأوقاف نجده قد اشترط بالنسبة لوظيفة امام أو مرشد ديني شهادة في العلوم

الاسلامية. أما وكيل الأوقاف فالشهادة المطلوبة قد تكون علوم إسلامية، حقوق، علوم اقتصادية، علوم مالية، مايجمعت.

وتوضيحا للتداخل الذي شهدته بعض الإدارات العمومية فيما يخص التعامل بين الشهادات الجامعية للنظام القديم والشهادات الجامعية المستوحاة في إطار نظام ل. م. د. أصدر الوزير الأول تعليمة بتاريخ 9 ديسمبر 2014 تحت رقم 328. و.أ. موضوعها عدم قبول أي تمييز الشهادات سائلة الذكر وأنه ينبغي التكيف مع النظام الجديد من أجل تمكين خريجي المؤسسات الجامعية من الالتحاق بالوظائف.

ولقد فرضت الرسالة المنشور رقم 444 بتاريخ 29 جولية 2000 والمتعلقة بتوثيق الشهادات والمؤهلات على الإدارة المكلفة بالتوظيف الاتصال بالإدارة المعنية بغرض توثيق الشهادة أو المؤهل. ولنفس الغرض صدرت الرسالة المنشور رقم 28 كخ لسنة 2003 عن المديرية العامة للوظيفة العامة.

إجراءات التوظيف:

يفرض مبدأ الجدارة إخضاع المرشحين للوظيفة العامة لمسابقة بغرض التأكد من قدراتهم واختيار أفضلهم. وهو ما يعني أن الالتحاق بالوظائف العامة من حيث الأصل لا يتم بشكل مباشر بل عبر إجراءات طويلة.

ورجوعا للمرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أبريل 2012 والمتعلق بتحديد كيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات العمومية وإجراءاتها. نجد أنه قد حدد ورسم جملة من الإجراءات تتعلق بالمسابقة والامتحانات المهنية تلزم الإدارة بالثول إليها.

ويمكن حصر أهم إجراءات التوظيف فيما يلي:

* الاعلان عن المسابقة وحب أن يتم ضمن مخطط خماسي لتسيير الموارد البشرية. وهذا ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم التنفيذي 12-194.

* قرار المسابقة أو الاختبار يجب أن يكون مطابقا للتنظيم الجاري به العمل.

وهذا يفرض:

- تحديد ثمت المسابقة.
 - تحديد عدد المناصب المفتوحة.
 - تحديد شروط المشاركة.
 - تحديد عدد الاختبارات وطبيعتها ومدتها ومعاملاتها والنقطة الاقصائية إن اقتضى الأمر.
 - ضبط تاريخ فتح التسجيلات النهائية.
 - تشكيل لجنة الانتقاء بالنسبة للمسابقة بناء على شهادات.
- ويخضع قرار المسابقة لرقابة المطابقة والمشروعية من قبل مصالح الوظيفة العامة المختصة. وهو ما يفرض تبليغها بقرار فتح المسابقة لفحصه خلال 5 أيام من تاريخ توقيعه.
- وتملك مصالح الوظيفة العامة مدة 7 أيام لفحص القرار وتبليغ النتيجة للإدارة المعنية.

* قرار المسابقة وجب إشهاره:

بعد الحصول على الرأي المطابق لقرار فتح المسابقة من قبل مصالح الوظيفة العامة المختصة، وجب اشهار القرار في الصحافة المكتوبة أو عبر ملصقات وفي الموقع الالكتروني للمديرية العامة للوظيفة العامة.

وتكريسا لفكرة توسيع نطاق المعلومة الخاصة بإشهار المسابقات صدر منشور عن المديرية العامة للوظيفة العامة تحت رقم 3 ك خ 2007 بتاريخ 9 مايو 2007 يقضي بضرورة استغلال تكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة لضمان إشهار واسع لعروض مناصب الشغل. وهو ما دفع المديرية العامة ان تضع بحمل المسابقات على شبكة الانترنت. وألزمت مجموع الإدارات عملاً بالبطاقات المعلوماتية المتعلقة بإشهار المسابقات.

وقد تكفل التنظيم أيضا بتحديد المعلومات الواجب ادراجها في الاعلان والخاصة بتكوين الملف ومكان الايداع ومكان اجراء المسابقة ومعايير الانتقاء.

وجدير بالإشارة أن المديرية العامة للوظيفة العامة أصدرت العديد من النصوص التفسيرية بغرض مساعدة الإدارات العامة على التحكم في تنظيم المسابقات وبالتالي الوصول لنتيجة سلامة إجراءات التوظيف. ولعل من بين التعليمات الصادرة في هذا المجال التعليم رقم 01-م ع و ع مؤرخة في 20 فبراير 2013 المتعلقة بكيفيات تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي 12-194.

ولا تفوتنا الإشارة والتنويه أن القوانين الأساسية الخاصة بقطاعات النشاط المختلفة قد تفرض إجراءات أخرى غير واردة في الأمر 03-6 من باب خصوصية القطاع وطبيعة الوظيفة، من ذلك ما أشارت إليه المراسيم التالية باشتراطها لإجراء أداء اليمين أمام الجهة القضائية المختصة:

- المرسوم التنفيذي 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون حيث أورد إجراء أداء اليمين المفروض بموجب المادة 8 منه.

- المرسوم التنفيذي 08-181 المؤرخ في 23 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالصيد البحري حيث أورد إجراء أداء اليمين المفروض على المفتشين بموجب المادة 6 منه.

- المرسوم التنفيذي 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط لدى الجهات القضائية حيث أورد إجراء أداء اليمين المفروض بموجب المادة 4 منه.

- المرسوم التنفيذي 08-199 المؤرخ في 6 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين إلى السلك الخاص بالإدارة المكلفة بالصناعات التقليدية حيث أورد إجراء أداء اليمين المفروض بموجب المادة 4 منه.

- المرسوم التنفيذي 08-410 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالقياسات القانونية حيث أورد إجراء أداء اليمين المفروض بموجب المادة 5 منه.

- المرسوم التنفيذي 11-261 المؤرخ في 30 يوليو 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين لسلك مقتش العمل حيث أورد إجراء أداء اليمين المفروض بموجب المادة 8 منه.

- المرسوم التنفيذي 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية حيث أورد إجراء أداء اليمين المفروض بموجب المادة 10 منه.

- المرسوم التنفيذي 11-328 المؤرخ في 15 ديسمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالنقل حيث أورد إجراء أداء اليمين بالنسبة لمفتشي رخصة السياقة المفروض بموجب المادة 5 منه.

المطلب الثاني:

التربص والترسيم.

نصت المادة 83 من الأمر 06-03: "يعين كل مرشح تم توظيفه في رتبته للوظيفة العامة بصفة متربص".

ومن هنا فإن التحاق المترشح بالوظيفة العامة يدخله في مرحلة جديدة هي مرحلة التربص. وحددت المادة 84 مدتها بسنة. مما يعطي لجهة الإدارة فرصة أخرى لتقييم قدرات المعني والتأكد من جديته والتزامه. فلو ثبت للإدارة نتائج سلبية سجلتها ضد المتربص بإمكانها الاستغناء عن خدماته وتسريحه دون اشعار أو تعويض طبقاً للمادة 85 .

الترسيم:

بعد انتهاء مدة التربص يتم إما:

- ترسيم المتربص في رتبته:

وهذا يفرض أن السلطة السلمية أبدت موافقتها بشأن ترسيم المرشح، وانتقاله من وضع قانوني يملك فيه صفة متربص، إلى وضع قانوني آخر أكثر حصانة ألا وهو وضع الرسم. ويتوقف الترسيم على التسجيل في قائمة التأهيل يعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء.

وقد عرف الفقه الترسيم بأنه إجراء قانوني يدمج العون العمومي بصفة نهائية في سلك من أسلاك التدرج على مستوى إدارة عمومية.⁹⁰

- إخضاع المتربص لفترة تربص أخرى ولنفس المدة مرة واحدة فقط.

- تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض.

ويخضع المتربص في القانون الجزائري لنفس واجبات الموظف الرسم ويتمتع بنفس الحقوق كأصل عام. غير أن المتربص لا يستطيع الاستفادة من الاستيداع أو الانتداب وهو ما نصت عليه المادة 88. ولا يمكن للمتربص الترشح لانتخابات اللجان المتساوية الأعضاء أو لجان الطعن أو اللجان التقنية.

وتعتبر فترة التربص فترة عمل فعلية تحسب في الأقدمية وفي التقاعد طبقا للمادة

90 من الأمر 06-03.

ورجوعا للرسالة المنشور تحت رقم 05 ك خ بتاريخ 02 مارس 2011 والصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العامة تبين لنا أن بعض الإدارات تتأخر في إجراءات ترسيم الموظف. وهو ما دفع المديرية العامة لإصدار التعليمات المذكورة والتنويه على ضرورة احترام الآجال ومتابعة إجراءات الترسيم فور انقضاء فترة التجربة.

وقد تتضمن القوانين الأساسية الخاصة بكل قطاع نشاط إجراءات للترسيم من ذلك الرسوم التنفيذي 08-130 المذكور والذي حددت المادة 17 منه إجراءات

⁹⁰ - OLIVIER DORD .op cit p 18.

الترسيم بالنسبة للأستاذة حيث ورد فيها أن قرار الترسيم يصدره مسؤول المؤسسة الجامعية باقتراح من عميد الكلية أو مدير المعهد أو رئيس القسم بالنسبة للمدرسة بعد الأخذ برأي اللجنة العلمية للقسم بالنسبة للكلية والمدرسة. والمجلس العلمي للمعهد لدى الجامعة.

المطلب الثالث:

علاقة الموظف بالإدارة.

لقد حسم القانون الأساسي العام للتوظيف العامة الموقف معلنا أن علاقة الموظف بالإدارة أساسها القانون والتنظيم. فليست هي بالعلاقة التعاقدية أين نجد سلطان الإرادة يلعب دوره كما لو كنا في روابط القانون الخاص.

فالمادة 7 من الأمر 06-03 نصت على أن "يكون الموظف في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية". فلا يستطيع الموظف على هذا الحال اختيار المصلحة التي يعمل فيها؛ أو اختيار مسؤوله المباشر، أو اختيار أجره وتعويضاته، أو اختيار مواقيت العمل والانصراف، أو اختيار فترة العطلة التي تناسبه لوحده، بل هو في موقف تنظيمي يلزم بالامتثال للتعليمات الإدارية التي تفرضها مقتضيات الخدمة العامة.

فلو رجعنا للفقهاء نجد في بداية الأمر انقسم إلى اتجاهين كبيرين في تكييف الرابطة بين الموظف والإدارة. حيث ذهب اتجاه متأثر بالقانون الخاص لوصف العلاقة بأنها عقدية أي أساسها العقد مع اختلاف بين من أسس لعقد مدني، وبين من رشح عقد الإذعان.⁹¹

⁹¹ - تفصيل أكثر بخصوص نظريات القانون الخاص أي النظريات العقدية راجع الدكتور عمار عوابدي، الأسس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982، ص 46 وما بعدها.

الدكتور فاروق خلف، الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف العام بالإدارة، مجلة العلوم القانونية، جامعة الوادي، العدد الثاني، 2011، ص 88.

غير أن مساوئ الأخذ بهذا الرأي دفعت الكثير إلى هجر النظرية العقدية والدعوة والتأسيس للرابطة القانونية والتنظيمية بما يناسب طبيعة الوظائف العامة ومبدأ الاستمرارية ومقتضيات الوظيفة. فسلطان الإرادة إن كان له تأثير وقيمة قانونية كبيرة على صعيد روابط القانون الخاص، فلا ينبغي أن يمتد على مستوى روابط القانون العام، وتحديدًا في مجال الوظيفة العامة.

إن هناك مخاطر جمة تنجم عن تطبيق أحكام سلطان الإرادة على صعيد الوظيفة العامة والإدارات العمومية. فيكون على هذا النحو للموظف حق اختيار موقع عمله، أو فرض أجر معين، أو تعويضات وامتيازات معينة، واختيار مسؤوله، ومواقف عمله، وفترات عطله. وهذا ما يجعل الوظيفة العامة تأخذ الطابع الشخصي الذي يهدد لا شك المصلحة العامة ويؤثر على نطاق الخدمة العمومية. وهو ما سيعود بالسوء على المتفاعلين من خدمات المرفق العام.

ولقد أكد القضاء الإداري في فرنسا ممثلًا في مجلس الدولة أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة قانونية تنظيمية. وهو ما يسقط فرضية العقد ومراكز الأطراف المتعاقدة وأراد اقم التي تأثر بها مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 7 أوت 1909. ثم هجر مجلس الدولة هذه الأطروحة وأقر الطابع القانوني والتنظيمي لعلاقة الموظف بالإدارة. وهو ما تجلّى في قرارات كثيرة منها قراره الصادر بتاريخ 22 أكتوبر 1937⁹² وهو ما انعكس على التشريع حيث أقر قانون الوظيفة العامة لسنة 1946 الطابع القانوني والتنظيمي للعلاقة. وهو ما دأبت عليه باقي القوانين الأخرى لغاية اليوم.

وينجم عن إرساء المبدأ العام وهو الطابع القانوني والتنظيمي لعلاقة الموظف بالإدارة القول أن مجموع الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام والواجبات الملقاة على عاتقه مردها التشريع أو التنظيم.

92 - OLIVIER DORD p 16.

Yves Gaudemet. Op cit. p 447.

وتطبيقا لهذه العلاقة تستطيع جهة الإدارة أن تغير في وضعية الموظف حسب ما تلمية المصلحة العامة ومقتضيات الوظيفة دون أن يكون له حق الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب. فلو أصدرت الإدارة قرارا لنقله من مصلحة إلى أخرى أو من مديرية إلى أخرى. أو غيرت للموظف مواقيت العمل. فلا يستطيع رفض الوضع الجديد، بل عليه أن يتكيف معه، ويستجيب لمقتضيات الوظيفة. وهو ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في قرارات كثيرة منها قراره بتاريخ 24 ديسمبر 1937.

وتأسيسا على ما تقدم فإن مبدأ استمرارية المرفق العام، وموجبات الوظيفة العامة تقتضي وضع الموظف العام في مركز أساسه القوانين والتنظيمات بما يضمن لنا خضوعه لمثل الوظيفة العامة ومقتضاها وللتعليمات الإدارية.

المطلب الرابع:

التسيير الإداري للمسار المهني.

فرض الأمر 03-06 على الإدارة تكوين ملف لكل موظف يحتوي على مجموعة وثائق كالشهادات والمؤهلات ووثائق الحالة المدنية ووضعية الموظف الإدارية. وينبغي الحرص على متابعة هذا الملف وتحيين وثنائه. فإذا حصل الموظف مثلا على شهادة جديدة وجب إدراجها في الملف. وإذا استفاد بقرار ترقية وجب حفظه في الملف وهكذا. ويدخل هذا في إطار التنظيم الإداري والتحكم في الموارد البشرية وفي بنك المعلومات الخاص بالموظفين العموميين.

ومن باب إضفاء الحماية القانونية للموظف العام حظر قانون الوظيفة العامة أن يدرج في الملف الآراء السياسية أو الدينية أو المواقف النقاية للموظف المعني. وهو ما نصت عليه المادة 93.

ويدخل مضمون هذه الحماية في سياق مضمون المادة 35 التي اعترفت بالحق في ممارسة النشاط النقابي. كما يدخل في سياق المادة 29 التي نصت على عدم تأثير الحياة المهنية للموظف بأرائه السياسية أو مواقفه النقابية.

ويمنح الموظف طبقا للمادة 94 بطاقة مهنية كدليل انتماء لإدارة معينة تكفل التنظيم ببيان محتواها.

ومن باب إحاطة الموظف بوضعيته فرض قانون الوظيفة العامة بموجب المادة 96 من تبليغ القرارات المتعلقة بالوضعية الإدارية للموظف. كأن يستفيد من ترقية، أو يتعرض لعقوبة تأديبية، أو أن يخضع من راتبه، أو أن يتم تحويله لمصلحة أخرى. بل أكثر من ذلك فرض القانون نشر قرارات التعيين والترسيم والترقية وإنهاء المهام في النشرة الخاصة بالقرارات التابعة للإدارة.

ومن المفيد الإشارة أن الإدارة الجزائرية أخذت تجربة كبيرة في هذا المجال وحسنت من قدراتها البشرية والمادية خاصة من حيث التزود بأجهزة الكمبيوتر مما مكنتها من التسيير المرن لشؤون الموظفين العموميين. وهذا التطور لسناه بعد تطبيق مخطط تسيير الموارد البشرية والذي جاء به الإصلاح الإداري لسنة 1995.

المطلب الخامس:

تقييم الموظف.

لا يكفي التأكد من مؤهلات الموظف بإخضاعه لنظام المسابقة عند التحاقه بالوظيفة العامة، بل ينبغي متابعة أداءه ونشاطه الوظيفي. من أجل ذلك جاءت المادة 97 من الأمر 03-06 معلنة أن الموظف أثناء مساره الوظيفي يخضع لتقييم مستمر ودوري.

وغياب هذا التقييم على مستوى الإدارات العمومية سيخلف لا شك ظاهرة التماطل في أداء العمل الإداري، بل سيخلف حالة الكسل أيضا ويجعل الموظف يؤجل عمله ولا يستعجل في أداء واجباته الوظيفية. وهو ما سينتج عنه في النهاية ضعف الأداء الإداري وتأثر جمهور المنتفعين من خدمات المرفق العام.

ومن هنا فإن مقاصد التشريع من وراء تقييم أداء الموظف بصفة دورية وعلى سبيل الاستمرار أي طيلة مشواره الوظيفي واضحة بغرض فتح باب المنافسة لتفجير طاقة الموظف والوقوف عند مؤهلاته وأدائه. كما أن التقييم تقتضيه أصول العمل الإداري وتفرضه العدالة الإدارية. فليس من الإنصاف في شيء أن يتقاضى الموظفون في الرتبة الواحدة أجرا واحدا دون تمييز بين من اجتهد وكد وقدم مردودا إيجابيا خلال مدة معينة، وبين من يؤجل عمله، ولا يوفي بالتزاماته.

ولقد وضع قانون الوظيفة العامة بموجب المادة 97 منه أن الهدف من تقييم

الموظف هو:

- الترقية في الدرجات.

- الترقية في الرتبة.

- منح امتيازات مرتبطة بالمردودية.

- منح الأوسمة التشريفية والمكافآت.

أما عن سلطة التقييم فهي السلطة السلمية طبقا للمادة 101 من القانون 03-06، فالمسؤول المباشر للموظف هو من يتابع نشاطه اليومي، وهو الأول بتقييم قدراته ومؤهلاته. وفيما يخص شكل التقييم يكون مكتوبا فلا يصح التنقيط الشفوي. ثم أن التنقيط له آثار مالية فكيف يمكن حسابها إن تم بغير الكتابة. كما ألزم القانون أن يكون منقطا أي يحمل علامة ما منحت للموظف متبوعة بملاحظة. ولما كان التنقيط بمس المركز القانوني والإداري والمالي للموظف وحب تبليغه فلا يصح إصداره بصفة مستترة ودون علم الموظف، بل ينبغي مواجهته بهذا التقييم لأنه يخصه. وتحفظ استمارة التنقيط في الملف الإداري للموظف.

ولقد أجازت المادة 102 من الأمر 06-03 للموظف له حق تقديم تظلم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة. وتملك هذه الأخيرة حق تقديم اقتراح بمراجعة التنقيط في حال اقتناعها بمضمون التظلم.

وبهدف التقليل من حالات التظلم بشأن التنقيط الدوري أو التقييم حرص قانون الوظيفة العامة على وضع مجموعة معايير موضوعية للتنقيط لتفادي التزوات الشخصية والحسابات الذاتية. وهذه المعايير حملتها المادة 99 من قانون الوظيفة العامة والتي جاء فيها: "يرتكز تقييم الموظف على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص لتقدير:

- احترام الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية.
- الكفاءة المهنية.
- الفعالية والمردودية.
- كفاءة الخدمة.

يمكن أن تنص القوانين الخاصة على معايير أخرى".

ومن باب توسيع نطاق المشاركة في وضع معايير موضوعية للتقييم تفرضها بعض الوظائف والمهام نص قانون الوظيفة العامة بموجب المادة 100 منه على إمكانية مشاركة الإدارات العمومية بمقترحاتها بعد مشاوره للجان المتساوية الأعضاء. وترفع هذه المقترحات للهيكل المركزي للوظيفة العامة.

ولقد تضمنت بعض القوانين الأساسية الخاصة ببعض قطاعات النشاط أحكاما تتعلق بالتقييم. فهذا المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانة الضبط لدى الجهات القضائية حيث حددت المادة 29 بعض معايير التقييم كالسرعة والدقة في تشكيل الملفات القضائية والتطبيق السليم للإجراءات القانونية والقضائية. أما المرسوم التنفيذي 09-393 المؤرخ في 24 نوفمبر 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين

المتتمين لأسلاك الممارسين الطبيين العاملين في الصحة العمومية. حيث أشارت المادة 15 منه لمعايير التقييم وحصرهما في:

- روح المبادرة.
- تحقيق الاهداف.
- الملف التأديبي.
- أعمال البحث والمنشورات العلمية.

المطلب السادس: تكوين الموظف.

يحتل التكوين بالنسبة للموظف العام مكانة مميزة فهو العملية التي من خلالها يتمكن الموظف العام من تنمية قدراته العلمية والعملية وتزويده بالمعلومات اللازمة بغرض تحسين أداءه الوظيفي⁹³ والتكوين لا يقتصر على مجال الوظيفة العامة، بل يمتد لقطاعات أخرى كالقطاع التجاري والصناعي والمؤسسات المالية وغيرها.

فالموظف حين التحاقه بالوظيفة العامة كان يحمل مؤهلا معيناً، ومعلومات محددة في زمن معين، فلا بأس بل من المطلوب تنميتها وتطويرها بين الفترة والأخرى، فيكتسب الموظف بعملية التكوين مهارات جديدة، ومعلومات معمقة في شؤون لها علاقة وطيدة بوظيفته.

⁹³ - لتفصيل أكثر بخصوص الحق في التكوين راجع:

A.BRAHIMI. LA FORMATION CONTINUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE INSTRUMENT PRIVELEGIE POUR UNE MODERNISATION DE LA GESTION DE L'EMPLOI AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34 رقم 2، 1996، ص342.

ومن هنا فالتكوين في مجال الإدارات العمومية يؤدي إلى ترقية القدرات العلمية والعملية للموظف. حتى أن كثيرا من الدراسات خاصة في نهاية القرن الماضي وبداية القرن الجديد بدأت تتحدث عن الاحترافية في الإدارات العمومية وسبل تعزيزها وتنميتها، والتكوين أو ما يطلق عليه بالتدريب أحد أهم وسائل تطوير القدرات.⁹⁴

ولم يقتصر التكوين على الأشخاص المعيّنين على اختلاف درجاتهم ومسؤولياتهم، بل امتد للمتخيين خاصة على مستوى البلديات. وهذا أمر شهدته العديد من الدول العربية.

من أجل ذلك نصت المادة 104 من الأمر 06-03 أنه يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة وهذا بقصد تحسين قدرات الموظف ومؤهلاته وتحضيره لمهام جديدة. وقد أدرجت المادة 38 التكوين ضمن حقوق الموظف.

المطلب السابع:

ترقية الموظف.

تعتبر الترقية من أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، ولما لها من أثر مادي ومعنوي بالنسبة له. فالموظف العام حين يلتحق برتبة معينة يطمح دائما في أن، يحسن قدراته وأن يرتقي في سلم الوظيفة العامة والولوج للمناصب العليا.⁹⁵ فالترقية على

⁹⁴ - Abdellatif HAMMAM, La formation continue et la modernisation de la fonction publique. Actes de colloque la fonction publique Aujourd'hui .Tunis 12 et 13 décembre 2008. centre de publication universitaire .Tunis 2009.p 345.

⁹⁵ - Khalil FENRI. Promotion et avancement dans la fonction publique. Actes de colloque la fonction publique Aujourd'hui.Tunis 12 et 13 décembre 2008. Centre de publication universitaire.Tunis 2009.p223.

هذا النحو تحقق قدرا من الاستقرار الوظيفي، وتحقق العدالة وسط الإدارات العمومية، وتبعث طمأنينة لدى الموظفين وتحفزهم على التقيد أكثر بواجباتهم الوظيفية.

ويقصد بالترقية صدور قرار من الجهة المخولة بموجبه تكشف عن نقل موظف من رتبة دنيا إلى رتبة أعلى. ومن الطبيعي القول أنه يلزم الترقية تغييرا في المركز القانوني للموظف المرقى. فتنغير واجباته وتزداد سعة وخطورة وأهمية. كما يتحسن وضعه المالي.

ولقد ثبت من خلال الدراسات السلوكية أن الترقية تمثل عاملا مهما من عوامل تحقيق الذات. فكأنما بالترقية يثبت الموظف أنه حقق ذاته وفرض شخصيته داخل الإدارة العامة.⁹⁶

والحديث عن الترقية يطرح أعقد إشكالية في الوسط الإداري وتتعلق بمعايير الترقية. فإذا أقيمت الترقية على معيار الأقدمية وحده، هذا يعني أن الإدارة ستعلن عن الموظف الذي وصل دوره في الترقية وتقييمها على عامل العد والزمن دون اعتبار آخر.

وتجمع دراسات القانون الإداري وحتى علم الإدارة العامة أن الترقية بناء على أقدمية تمنع تعسف جهة الإدارة، بل وتبعث الاطمئنان لدى الموظفين فيعرف كل دوره في الترقية ومنى سيكون. غير أنه يسجل على الترقية بناء على الأقدمية أنها تساهم في غلق الطريق أمام الكفاءات ولا تحفز الموظف لتقدم مواهبه والافصاح عن مؤهلاته وقدراته.

96 - انظر الدكتور سليمان سليم البطارسة، المرجع السابق، ص 157.

الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 326.

الاستاذ المنجي الدكاكين الموظف العمومي حقوقه وواجباته، الطبعة الثانية لمجمع الاطرش لتوزيع الكتاب المختص، تونس، 2006، ص 84.

من أجل ذلك ظهر معيار الترقية بناء على الكفاءة. والترقية بناء على شهادة. والترقية على أثر المشاركة في عملية تدريب نظمتهها جهة الإدارة.

وتعتبر منازعات الترقية في النظم القضائية من أعقد القضايا. وكثيرا ما رفض القضاء الإداري التصدي للدعاوى المتعلقة بالترقية بحجة أن الإدارة هي الأولى بتقييم موظفيها. فمحكمة العدل العليا بالأردن قبل 1992 كانت تعتبر منازعات الترقية خارج اختصاصها النوعي. غير أنها غيرت الموقف من خلال قرارها رقم 12 لسنة 1992 حيث فصلت في قضايا ترفيع الموظفين العموميين.⁹⁷

وبالنظر لأهمية الترقية إن على الصعيد الشخصي بالنسبة للموظف العام، أو بالنسبة للإدارة كهيكل، فقد جاء الأمر 06-03 مفعلا بشأن أحكام الترقية مع الإحالة للتنظيم في مسائل دقيقة وتفصيلية.

فالمادة 106 عرفت الترقية في الدرجات بأنها الانتقال من درجة إلى درجة أعلى وتتم طبعاً بصفة مستمرة بالنسبة للموظف. والغرض من إقرارها تحفيز الموظفين الذين أثبتوا مدة بقاء أو عمل ونشاط داخل إدارة معينة. فالموظف الذي يلتحق بإدارة ما ويقضي فيها 12 سنة من النشاط والأداء سوف لن تكون درجته ذاتها بالنسبة لموظف آخر حديث الانتساب للإدارة ولو كانا في نفس الرتبة وبمجملان ذات المؤهل العلمي. فتجربة الموظف القدم شفعت له الترقية من درجة إلى أخرى بصفة مستمرة. ويقابل الدرجة الجديد تعويضات مالية من شأنها تحسين ظروف الموظف المادية.

وقد تكون الترقية في الرتبة وهي موضوع المادة 107 من القانون المذكور فينتقل الموظف العام من رتبة معينة إلى رتبة أعلى منها. وهذا طبعاً يفرض وجود معطيات جديدة تبرر التصريح بالانتقال من رتبة إلى أخرى.

وجاءت المادة 107 مفصلة في كيفيات الانتقال من رتبة إلى أخرى وأنها تتم:

⁹⁷ - انظر الدكتور سليمان سليم البطارسة، المرجع السابق، ص 161.

1- على أساس الشهادات. فقد يحصل الموظف خلال مساره المهني على شهادة،
قبات من حقه ان تنعكس ايجابا على وضعه الوظيفي. فيرقى من رتبة إلى أخرى.

2- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني. فإذا نظمت جهة الإدارة بالتنسيق
مع مصالح التوظيف العمومي والجهات المخولة امتحانا مهنيا واستوفى الموظف شروط
المشاركة واجتاز بنجاح هذا الامتحان. وجب حينئذ التصريح بترقيته من رتبة عمل
فيها في وضع معين أو قدم إلى رتبة جديدة أعلى منها درجة. وطبعا ينجم عن
الترقية في الرتبة تغيير في مهام وواجبات الموظف بما يفرضه الوضع الجديد، ويقابلها
زيارة في الراتب.

3- على سبيل الاختيار. هذا النوع من الترقية يعطي للإدارة فرصة في تحفيز
بعض موظفيها الذين أمضوا في خدمتها مدة معينة حددها التنظيم. ويعطي لها مجال
اختيار بين موظفيها وسلطة تقديرية. واشترط القانون في هذا النوع من الترقية
التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، بما يؤكد أن
المشروع يبحث دائما عن توسيع نطاق المشاركة في اتخاذ القرار تفاديا لتكريس
الحسابات الشخصية في الإدارات العمومية.

ولا يخضع الموظف الذي استفاد من ترقية حسب الحالات المذكورة لترص
طبقا للمادة 108 من الأمر 03-06. ومن المؤكد أن المشرع أخذ بعين الاعتبار
أقدمية الموظف حيث شفعت له وهو يستفيد من الانتقال من رتبة إلى أخرى فكانت
ميرزا لإعفاءه من التبرص الذي يقتصر كأصل عام على الموظف حديث الالتحاق
بالوظيفة. وهذا حافر معنوي وميرر مقبول من شأنه تكريس فكرة الاستقرار
الوظيفي وبعث قدر من الاطمئنان لدى فئة الموظفين العموميين. ذلك أنه وفي غياب
هذا الامتياز لا يعقل اخضاع الموظف بعد ثبوت عمله لسنوات لمدة تبرص أخرى قد
تهدد وضعه لأن الإدارة تملك في حالات التبرص تأجيل الترسيم أو الاعلان عن
تسريح الموظف. وهذا وضع لا يمكن قبوله بالنسبة لمن ساهموا ولسنوات في خدمة
إدارة معينة.

وبما أن الترقية تغير من وضع الموظف إداريا وماليا فرض القانون من باب التحكم في الموارد البشرية القيام بالتقديرات اللازمة وهذا من خلال المخططات السنوية والمتعددة السنوات والخاصة بالتكوين وتحسين المستوى. وهو ما اشارت إليه بوضوح المادة 111 من القانون.

ولقد ربط المشرع مرة أخرى بين الترقية والتكوين حيث أعلنت المادة 109 أن الانتقال من فوج لآخر أعلى منه درجة يستوجب الخضوع لتكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الأساسية والحصول على الشهادة المطلوبة. وعن الأفواج أو المجموعات فقد ضمت طبقا للمادة 8 من هذا القانون الفئات التالية:

الفوج أ: ويضم الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة وظيفة التصميم، البحث، الدراسات.

الفوج ب: ويضم الموظفين الذين يمارسون نشاط التطبيق.

الفوج ج: ويحتوي على الموظفين الذين يمارسون نشاط التحكم.

الفوج د: ويضم الموظفين الذين يمارسون نشاط التنفيذ.

المبحث التاسع:

ضمانات وحقوق وواجبات الموظف.

ينتج عن قيام العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة المستخدمة قيام جملة من الضمانات الوظيفية وكذلك جملة من الحقوق. كما ترتب العلاقة الوظيفية مجموعة واجبات تلقى على عاتق الموظف.

وينبغي التنويه أن مجموع الحقوق التي يتمتع بها الموظف لا تستمد وجودها من الأمر 03-06 فقط، بل إلى جانب ذلك تخضع للقوانين الأساسية الخاصة كما تخضع لأحكام النظام الداخلي وهو ما أشارت إليه عديد القوانين الأساسية لقطاعات النشاط المختلفة منها ما يلي:

- المرسوم التنفيذي رقم 08-129 المؤرخ في 7 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث الاستشفائي الجامعي في المادة 4 منه.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-130 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث في المادة 3 منه.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون في المادة 4 منه

- المرسوم التنفيذي رقم 08-411 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشؤون الدينية والأوقاف في المادة 4 منه

- المرسوم التنفيذي رقم 08-167 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون في المادة 4 منه.

- المرسوم التنفيذي رقم 09-393 المؤرخ في 24 نوفمبر 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين لأسلاك الممارسين الطبيين العمامين في الصحة العمومية في المادة 3 منه.

- المرسوم التنفيذي رقم 09-161 المؤرخ في 30 يوليو 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين لسلك مفتشي العمل في المادة 2 منه.

- المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 3 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتميين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية في المادة 7 منه. وهو ما يؤكد مرة أخرى العلاقة الوثيقة بين الأمر 06-03 والقوانين الأساسية لمختلف قطاعات النشاط.

وستتولى فيما يلي شرح الضمانات والحقوق والواجبات الواردة في الأمر 06-03 مع تسجيل بعض الجديد من الأحكام التي جاءت بها القوانين الأساسية لمختلف القطاعات.

المطلب الأول:

ضمانات الموظف.

حمل الأمر 06-03 الإعلان عن مجموعة ضمانات يتمتع بها الموظف العام وهي:

- 1- حرية الرأي: وهذه حرية عامة مكرسة بموجب المادة 36 من الدستور. وجاء ذكرها في المادة 26 من الأمر.

- 2- حظر التمييز بين الموظفين لأي سبب كان: سبق البيان أن مبدأ المساواة يعد من أهم مبادئ القانون. ويحظى باهتمام الميثاق الدولية والنصوص الإقليمية وكذلك النصوص الرسمية الداخلية. وتطبيقا لمضمون هذا المبدأ لا يجوز للإدارة التمييز بين الموظفين بسبب ما أبدوه من آراء، أو تصنيفهم على هذا الأساس. كما لا

يجوز لها التمييز بينهم على أساس الجنس أو الأصل أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية. ويخضع تصرفها في حال التمييز للرقابة القضائية بعد رفع الدعوى من الطرف المتضرر. ودل على ضمانه عدم التمييز المادة 29 من الدستور. وتجسد مبدأ المساواة المادة 27 من الأمر.

3- عدم تأثير الانتماء لنقابة أو جمعية أو حزب سياسي على الحياة المهنية:

يضمن الدستور الجزائري بموجب المادة 56 الحق النقابي. كما تضمن المادة 43 حق إنشاء الجمعيات. وكفلت المادة 42 حق إنشاء الأحزاب السياسية.

ويكفل التشريع الاجتماعي للموظف الانتماء لأي تنظيم نقابي ينشط في إطار القانون. كما يكفل تشريع الجمعيات حرية التأسيس والانتماء. وكذلك القانون العضوي للأحزاب السياسية، فإن ثبت تعلق الموظف وانتماؤه لتنظيم نقابي أو جمعية، أو انخراطه في حزب سياسي، فإن ذلك لا يؤثر على حياته الوظيفية. وهو ما قرره المادة 28 من الأمر.

غير أنه ولا اعتبارات خاصة تتعلق ببعض الوظائف قد يمنع المشرع الانتماء مثلا للجمعيات إلا برخصة مكتوبة من السلطة المؤهلة من ذلك ما أشارت إليه المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية.

المطلب الثاني:

حقوق الموظف.

يتمتع الموظف في التشريع الجزائري بمجموعة حقوق حددها الأمر 06-03

وفصلتها التشريعات الخاصة. وهذه الحقوق هي:

1- الحق في الراتب:

يقصد بالراتب مبلغ مالي يتقاضاه الموظف شهريا في مقابل تفرغه وانقطاعه لخدمة الإدارة المستخدمة. والراتب تكفلت النصوص الخاصة بتحديدده وهو ما يؤكد مرة أخرى الطابع القانوني للعلاقة الوظيفية. فلا تملك جهة الإدارة الزيادة في الراتب أو الانقاص منه، أو منح موظفين رواتب معينة تختلف عن نظرائهم. كما لا يملك الموظف أن يفرض راتب معين وجب أن يدفع إليه مهما كان مؤهله. فتحديد الرواتب مسألة تنفرد بها النصوص الخاصة وتضبط بناء على اعتبارات عديدة. ولقد أشارت عديد الدراسات أن للراتب تأثيرا على التنمية الاقتصادية التي تتحمل الوظيفة عبئها الأكبر. ويتعلق بعدالة توزيع الدخل وله دور اجتماعي بارز ومهم لا يمكن انكاره.⁹⁸

وللرواتب أيضا الطابع التوحيدي فلا يصح التمييز بين فئة الموظفين في البلد الواحد بين منطقة وأخرى إن اتحدت مؤهلاتهم ورتبهم. ولا شك أن الطابع التوحيدي للرواتب وفرض شبكة واحدة تسري على كل الموظفين يكرس مبدأ المساواة في مجال الوظيفة العامة.

ولقد اعترف بيان الأسباب للأمر 66-133 المذكور تحت عنوان "الأجور" بوجود اختلافات كبيرة في مجال الأجر بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي ميزت المرحلة الانتقالية. وعبر المشرع عن سخطه لهذا الوضع المزوج.

⁹⁸ - انظر الدكتور حماد محمد شطا، النظرية العامة للأجور والمرتبات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص7 وما بعدها.

الدكتور أحية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل الفردية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص212.

الدكتور جلال مصطفي القريشي، شرح قانون العمل الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص188.

ويعنح الراتب مقابل الخدمة. فلا يصح المطالبة براتب عن مدة انقطاع عن النشاط الوظيفي. وهذا ما أقره مجلس الدولة الجزائري وستعرض له في المبحث الخاص بالمنازعات الوظيفية.

2- الحق في الحماية:

للحق في الحماية وجه دستوري حملته المادة 55 والتي نصت على أن يضمن القانون أثناء العمل الحق في الحماية. وهو أيضا مكرس في عيد القوانين الخاصة. ذلك أنه قد يتعرض الموظف العام أثناء مساره المهني إلى تهديدات أو اهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبة. فوجب حينئذ أن تبسط له الدولة الحماية اللازمة التي تضمن كرامته وتراعي صفته واعتباره.

وتتجلى هذه الحماية في ضمان حق التعويض لجر ضرر الموظف. وهي حماية تفرضها قواعد العدالة وتوجيهها مقتضيات الوظيفة. لأن السب أو الشتم أو الاعتداء أو القذف الذي تعرض له الموظف من جانب الغير تم أثناء أداء النشاط الوظيفي وفي موقع العمل.

وقد يحدث الاعتداء بمناسبة أداء العمل كأن يكون الموظف في مهمة خارج الإدارة. فموظف إدارة الضرائب أو إدارة مسح الأراضي أو مديرية التجارة يمارس كثيرا من نشاطه خارج مواقع الإدارة. وهو ما قد يجعله عرضة للاعتداء، فإن ثبت كذا أمام مسؤولية دولة وتطبيق قواعد الحماية. وتتأسس الدولة كطرف مدني أمام الجهات القضائية المختصة، وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 30 من الأمر 06-03.

وقد يتابع الموظف قضائيا من قبل الغير بسبب خطأ وظيفي. فوجب هنا على الإدارة المعنية التي يتبعها الموظف أن تبسط له الحماية اللازمة، وأن تحمل محله بالنسبة للغير المطالب بالتعويض. ما لم تثبت جهة الإدارة أن الخطأ الصادر عن الموظف ما هو إلا خطأ شخصي أساسه الاندفاع والثرة الشخصية أو الانتقام أو أي اعتبار شخصي ولا علاقة له بالوظيفة بما يجعل الموظف في موضع مسؤولية شخصية.

فالمادة 31 من الأمر 06-03 واضحة في مضمونها حين ميزت بين الخطأ المرفقي الذي يوجب مسؤولية الإدارة ويكفل حماية للموظف، وبين الخطأ الشخصي المنفصل عن الوظيفة الذي يوجب مسؤولية الموظف الشخصية. وإن كنا لا ننفي صعوبة وضع معيار فاصل بين النوعين من الخطأ. وتبقى ألما مسألة ينفرد بها القضاء بعد مواجهته بالأدلة.

3- الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد:

سبق البيان أن طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة إنما هي علاقة أساسها ومصدرها ومرجعها القانون والتنظيم. وبالعودة لهذا الأخير نجد أنه قد كفل حماية اجتماعية للموظف بضمان التغطية الاجتماعية في حالات معينة.

والحماية الاجتماعية مكرسة في المادة 33 من الأمر 06-03. ومحكومة بتشريع خاص تفصيلي هو القانون 83-11 المؤرخ في 2 يوليو 1983 المعدل والمتمم. وقد ورد ذكره ضمن مقتضيات الأمر 06-03 بما يؤكد العلاقة الوثيقة بينهما. كما ألما محكمة بالقانون 83-13 المؤرخ في 2 يوليو 1983 المعدل والمتمم والمتعلق بمحوادث العمل والأمراض المهنية. وبالقانون 83-14 المؤرخ في 2 يوليو 1983 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي المعدل والمتمم. وبالقانون 88-07 المؤرخ في 26 يناير 1988 المعدل والمتمم المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل. وهي جميعا واردة ضمن مقتضيات الأمر 06-03.

وبناء على الأحكام الواردة في التشريع الاجتماعي فإن الموظف متى كان عرضة لمرض أثناء مساره الوظيفي، استفاد من التغطية الاجتماعية المكفولة من قبل المؤسسة المعنية والخاصة بالتأمينات الاجتماعية. والموظفة إذا استفادت من عطلة أمومة وانقطت عن العمل لمدة استفادت هي الأخرى من التغطية الاجتماعية. وذات الأمر ينطبق في حال تعرض الموظف لحادث عمل.

وإذا بلغ الموظف سن التقاعد واستوفى شروطه استفاد من تغطية مكفولة من قبل مؤسسة مستقلة هي الصندوق الوطني للتقاعد. وقد تم الاعتراف بالحق في التقاعد

بموجب المادة 33 من الأمر 06-03 وبموجب تشريع خاص هو القانون 83-12 المؤرخ في 2 يوليو 1983 المتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم. وقد ورد ذكره ضمن مقتضيات الأمر 06-03 لتأكيد العلاقة بين التشريعين.

وجاءت المادة الأولى منه لترسي قاعدة الطابع التوحيدي لنظام التقاعد. وبينت المادة 6 شروط الاحالة على التقاعد وحددت سن 60 سنة من العمر. مع الإشارة لاستثناءات. كما بينت المادة 12 كيفية حساب مبلغ المعاش بعنوان تقاعد. أما المادة 30 فبينت كيفية استفادة ذوي الحقوق من هذا المعاش.

4- الحق النقابي:

وهو حق مكرس دستوريا بموجب المادة 56. وهو حق جماعي المهدف منه الدفاع عن المصالح المهنية للموظفين العموميين. ويدخل تحت هذا الحق مطالبة الموظفين بتحسين ظروف عملهم، أو المطالبة بزيادة الرواتب، أو المطالبة بتعويضات معينة. فالموظف ضعيف بمفرده قوي بغيره وتنظيمه ويستطيع تبليغ صوته للجهات المعنية.

ويعتبر ممارسة النشاط النقابي مظهر من مظاهر ممارسة الديمقراطية في مجال العمل والوظيفة العامة. كما يمثل صورة من صور التعبير عن الرأي بصورة جماعية. ويحظى الحق النقابي برعاية دولية واقليمية ووطنية نظرا لأهميته.⁹⁹ فالتنظيم النقابي قد يبلغ درجة من التفاوض مع أجهزة مركزية، وقد تستجيب لطلباته.

وتم تكريس الحق النقابي بموجب المادة 35 من الأمر 06-03 وهو أيضا محكوم بتشريع خاص هو القانون 90-14 المؤرخ في 2 يونيو 1990 المتعلق بممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم.

ولقد اعترفت المادة 2 من هذا القانون للعمال حق انشاء منظمات نقابية. وأرسى المادة 3 مبدأ حرية الانخراط في التنظيم النقابي. وبينت المادة 4 شروط تأسيس تنظيم نقابي.

⁹⁹ انظر الدكتور كامل عمران، الحقوق والحريات النقابية وانعكاساتها على العدالة الاجتماعية، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد الثاني، 2007، ص 67.

ويهدف بحث قدر من الحرية النقابية في مجال الوظيفة العامة ألزم الأمر 06-03 بموجب المادة 93 منه عدم تسجيل أي ملاحظة تخص الآراء النقابية في الملف الإداري للموظف.

5- الحق في الخدمات الاجتماعية:

يجد هذا الحق أساسه القانوني في المادة 34 من الأمر 06-03. وهو الآخر تحكمه نصوص خاصة. ويشرف على تسيير الشؤون الاجتماعية على مستوى الإدارات العمومية والمؤسسات لجنة خاصة تنشأ خصيصا لهذا الغرض لضمان تسيير خدمات اجتماعية لصالح الموظفين. ومن أمثلة ذلك تنظيم مخيمات صيفية لأبناء الموظفين، أو تأجير شقق في فترة الصيف، أو تقديم مبالغ لاقتناء أجهزة حاسب آلي أو أجهزة كهربومنزلية. أو تنظيم زيارة للبقاع المقدسة بعنوان عمرة. أو تقييم مساعدات بمناسبة أعياد دينية أو دخول مدرسي. ويحتل هذا الحق مكانة خاصة لدى الموظف لأنه يساهم في تحسين ظروفه الاجتماعية.

6- الحق في الاضراب:

يعتبر الاضراب توقف جماعي عن العمل للمطالبة بحقوق مهنية بعد اتباع إجراءات حددها القانون. فهو من الحقوق الجماعية ولا يتسنى للموظف القيام به بمفرده لما في ذلك من خطورة تنتج عنها مسؤوليته الشخصية. وقد تقرر بعد نضال كبير قام به العمال والنقائيون.¹⁰⁰

¹⁰⁰ - انظر رشيد واضح، منازعات العمل الفردية والجماعية في ظل الاصلاحات الاقتصادية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2003، ص113.

الدكتور هادي بشير، المرجع السابق، ص201.

الدكتور ابراهيم زكي اخنوخ، شرح قانون العمل الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص38.

خليفة عبد الرحمان، ممارسة حق الإضراب في المؤسسات والإدارات العمومية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، 2005، ص12.

لقد اختلفت النظم القانونية على الصعيد العربي بين من أجاز اللجوء لهذا الحق واعترف به، وبين من حظر اللجوء.

فالاتجاه الذي حظر اللجوء للإضراب برر ذلك بما يلي:

- إن حق ممارسة الاضراب في القطاع الإداري وفي مجال الوظيفة العامة يتناقض ومبدأ الاستمرارية.

- تختلف الوظيفة العامة عن القطاع الخاص الذي تتصارع فيه المصالح وتتناقض.

بينما الكل يسعى لتحقيق الصالح العام في مجال الوظيفة العامة.

- تشكل ممارسة حق الاضراب خطرا بالنسبة لقطاعات معينة كالصحة والأمن

مثلا.

غير أن من أجاز الإضراب اقتنع بمبررات أخرى أهمها:

- أن لحق الإضراب وثيق الصلة بالحق النقابي وبالتالي فإن الاعتراف بالحق

النقابي يلازمه الاعتراف بالحق في الإضراب.

- لا يتناقض حق الإضراب مع مبدأ الاستمرارية إذ على المشرع الموازنة بين

الأميرين فنكون أمام توقف جماعي عن العمل بعنوان ممارسة حق الإضراب، وفي ذات

الوقت يفرض على الموظفين ضمان حدا من الخدمة وهو ما دأبت على أتباعه عديد

التشريعات.¹⁰¹

وبالعودة للنصوص الرسمية الجزائرية نجد أن حق الإضراب ورد ذكره في

الدستور بموجب المادة 57 منه. وعلى صعيد الوظيفة العامة نجد أساسه في المادة 36

من الأمر المذكور. وقد نظم حق الإضراب بموجب تشريع خاص هو القانون

90-02 المؤرخ في 6 فبراير 1990 المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من التراعات

الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب. والذي عرف الاضراب في نص

101- انظر خليفي عبد الرحمن، المذكورة السابقة، ص 88.

المادة 2 منه بأنه: "نزاع جماعي وكل خلاف يتعلق بالعلاقات الاجتماعية المهنية في علاقة العمل ولم يجد تسوية".

وقد حرص المشرع في القانون المذكور أن يفرض بعض الإجراءات للوقاية من الإضراب كإجراء عقد اجتماعات دورية بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين لدراسة الوضعية الاجتماعية والمهنية وهو ما فرضته المادة 15 منه. كما فرض القانون في حال استمرار الخلاف يرفع الأمر للسلطات الإدارية وهي حسب الحال قد تكون محلية أو وزارية. وأعلن القانون 90-02 بموجب المواد من 18 إلى 20 منه عن نظام تسوية النزاع الجماعي في مجال الوظيفة العامة والتمثل في نظام المصالحة. وكذلك نظام الوساطة.

وأسند المشرع لمجلس الوظيفة العمومية المتساوي الأعضاء مهمة القيام بالمصالحة بين طرفي النزاع الجماعي. وهو ما حكمته المواد من 21 إلى 23 من القانون 90-02. وورد في المادة 27 أن الدعوة للإضراب تكون عن طريق جمعية عامة تعقد في مكان العمل ويحضرها ما لا يقل عن نصف الموظفين ويدعى لحضورها ممثل الإدارة المستخدمة. ويتم اتخاذ قرار الإضراب بالتصويت السري مع إشعار مسبق. وينبغي طبقاً للمادة 31 من القانون اتخاذ كل تدابير المحافظة على ممتلكات الإدارة أو المؤسسة.

ويوقف الإضراب العلاقة الوظيفية. ويمنع على الإدارة طبقاً للمادة 33 من باب حماية حق الإضراب، التوظيف عن طريق الاستخلاف، فيما عدا حالة رفض الامتثال للتسخيرة الناجمة عن توفير الحد الأدنى من الخدمة. ولا يمكن تسليط أي عقوبة على الموظف المضرب.

ومن باب احترام حرية الرأي حظّر المشرع فعل عرقلة حرية الإضراب. كما حظّر احتلال موقع العمل. وفي حال صدور أمر قضائي بإخلال أماكن الاحتلال ورفض تنفيذها من قبل الموظف يعد ذلك حسب المادة 36 خطأ مهتبا جسيماً موجب للمسؤولية التأديبية دون الإخلال بالمسؤولية الجزائية.

غير أنه ولا اعتبارات خاصة تتعلق ببعض الوظائف قد يمنع المشرع اللجوء للإضراب منعاً قاطعاً من ذلك ما أشارت إليه صراحة المادة 43 من القانون 90-02 والتي منعت الإضراب في القطاعات التالية:

- القضاة.

- الموظفون المعينون بمرسوم. أو الموظفون الذين يشغلون مناصب عليا في الخارج.

- أعوان مصالح الأمن.

- الأعوان الميدانيين العاملين في مصالح الحماية المدنية.

- أعوان مصالح استغلال شبكات الإشارة الوطنية في وزارتي الداخلية

والخارجية.

- الأعوان الميدانيين العاملين في الجمارك.

- عمال المصالح الخارجية لإدارة السجون.

وتطبيقاً للمادة 43 صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-106 المؤرخ في 6 مارس 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالحماية المدنية. والذي حظر الإضراب في القطاع بموجب المادة 28 منه.

ومن منطلق أن الإضراب يوقف العلاقة الوظيفية فلا يحق للموظف في فترة الإضراب المطالبة براتبه. ومن أجل توضيح هذه المسألة التي كثر بشأنها الجدل صدر المنشور الوزاري المشترك رقم 7 ك خ بتاريخ 05 أكتوبر 2004 والمتعلق بكميديات إجراء الخصم من المرتبات نتيجة أيام الإضراب في قطاع المؤسسات والإدارات العمومية. وجاء ليرسم القاعدة أن أيام الإضراب لا تحوّل الحق في أي راتب.

7- الحق في ظروف عمل مواتية:

يمضي الموظف العام في اليوم الواحد الساعات الطوال في موقع العمل، مما يفرض أن تهيأ له ظروف معقولة ومواتية لأداء عمله بعيداً عن كل المخاطر التي تمس بصحته وسلامة بدنه وتحفظ له كرامته واعتباره المعنوي. وهذا ما كرسته المادة 37 من الأمر

03-06.

8- الحق في التكوين:

سبقت الإشارة أن الموظف إذا التحق بوظيفة معينة في مدة معينة ومؤهلات فرضها منصب العمل، فمن حقه أن يعمل على تحسين مؤهلاته وقدراته. ولقد مر بنا عند شرح أحكام الترقية أن المشرع الجزائري أولى للتكوين أهمية خاصة، ورتب عليه آثارا إيجابية بالنسبة للمركز القانوني للموظف. وها هو بيان الأسباب للأمر 66-133 والخاص بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة يعترف بأهمية الموظف وضرورة خضوعه للتكوين حيث جاء فيه: "إن موظفي الدولة لا يشكلون جماعة قليلة الأهمية بالنسبة إلى مجموع السكان العاملين...". وقد دل على الحق في التكوين المادة 104 من الأمر 06-03.

والشيء الذي لا يمكن إنكاره أن السلطات العمومية في الجزائر خصصت مبالغ ضخمة بعنوان تجسيد حق التكوين. وهو ما استحسنته الموظفون العموميون. وبما يسجل في هذا المجال ما قامت به المديرية العامة للوظيفة العامة من إبرام اتفاقية اطار مع جامعة التكوين المتواصل كانت موضوع رسالة منشور تحمل رقم 712 ك خ بتاريخ 19 ماي 2010. وهذا لتكريس التكوين عن بعد لفائدة الموظفين المنتميين إلى الأسلاك المشتركة والذين تتوقف ترقيتهم إلى رتبة أعلى على إتمام تكوين تكميلي. حيث ورد في الاتفاقية الاطار ذكر فئات الموظفين المعنيين كالمصرف الإداري، وملحق الإدارة، وعاون الإدارة، و كاتب المديرية، والمحاسب الإداري، والمحاسب الإداري الرئيسي، والتقني السامي في الاعلام الآلي، والتقني السامي في الإحصاء، والوثائقي وأمين المحفوظات، ومساعد الوثائقي وأمين المحفوظات، والتقني السامي في المخبر والصيانة، وعاون التقني السامي في المخبر والصيانة. وورد في الاتفاقية محتوى البرنامج البيداغوجي، وتقييم التكوين، والتزامات الأطراف.

9- الحق في العطل:

من الاصلاحات التي عرفها عالم الشغل خاصة في القطاع الخاص أن ساعات العمل باتت هي الأخرى محددة قانونا. وفي مجال الوظيفة العامة أيضا تم تحديدها وهو ما يؤكد الطابع القانوني للعلاقة بين الموظف والإدارة.

وينجم عن ذلك أن من حق الموظف الاستفادة من فترة راحة بينها القانون. ومن هنا جاءت فكرة العطلة الأسبوعية والعطلة السنوية وعطلة الأمومة والعطلة المرضية وغيرها. ويجد الحق في العطل أساسه الدستوري في المادة 55 من الدستور. كما يجد أساسه القانوني في المادة 39 من الأمر 06-03. ويضبطه تشريع خاص.

وها هي المادة 191 من الأمر تعترف للموظف بيوم كامل للراحة كعطلة أسبوعية. غير أنه يمكن تأجيلها إذا اقتضت المصلحة ذلك. وأعلنت عن العطلة السنوية المادة 194. مع حق الاستفادة من عطلة إضافية تم إقرارها للموظفين خاصة في ولايات الجنوب. وبين الأمر كيفية حساب مدة العطلة السنوية في المادة 197 و198. وهي غير قابلة للتعويض براتب طبقا للمادة 205. أما العطلة المرضية فهي مكرسة بموجب المادتين 202 و203.

وبشأن النصوص الخاصة صدر الأمر 97-03 المؤرخ في 11 يناير 1997 يحدد المدة القانونية للعمل. حيث جاء في المادة 2 منه أن المدة الأسبوعية للعمل هي 40 ساعة في الظروف العادية توزع على خمسة أيام على الأقل.

10- الحق في المشاركة في اللجان:

نصت المادة 62 من الأمر 06-03 على أن "تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في

تسيير حياتهم المهنية:

لجان إدارية متساوية الأعضاء.

لجان طعن.

لجان تقنية."

أ- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء:

جاء في المادة 63 من الأمر 06-03: "تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية".

وعن تشكيلة اللجنة فهي تضم بالتساوي ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين. وتعهد رئاستها للسلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها. أما عن مهمتها فهي عبارة عن جهاز استشارة فيما خص الحياة المهنية للموظفين عموماً وتجتمع كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي. وصدر بشأنها المرسوم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها. كما صدر بشأنها أيضاً المرسوم 84-11 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء¹⁰².

وقد اعتبر الدكتور محمد أنس قاسم أنه بوجود اللجان المتساوية الأعضاء أخذ المشرع الجزائري مبدأ ديمقراطية الإدارة وحق الموظفين في المشاركة في تنظيم أمورهم وما يصدر بشأنهم من قرارات عن طريق هذه اللجان.¹⁰³

وبشأن النصوص التفسيرية المتعلقة باللجان المتساوية الأعضاء صدرت عن المديرية العامة للتوظيف العامة ما يلي:

- رسالة منشور رقم 03 مؤرخة في 17 مايو 2003 تتعلق باللجان المتساوية الأعضاء في المؤسسات والإدارات المحلية.

¹⁰² - انظر الجريدة الرسمية رقم 3 لسنة 1984.

ولتفصيل أكثر بالنسبة للنظام القانوني للجان الإدارية المتساوية الأعضاء راجع:

سمية بن رموقه، النظام القانوني للجان الإدارية المتساوية الأعضاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواحي، 2009، ص 6 وما بعدها.

¹⁰³ - انظر: الدكتور محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 180.

- منشور رقم 18 ك/خ/م ع و ع / 2006 المؤرخ في 28 مايو 2006 المتعلق بمراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتشكيلة اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن.

ب- لجنة الطعن:

أوجب القانون إنشاء لجنة للطعن على مستوى كل وزارة أو ولاية وكذا لدى كل مسؤول على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية. وتتكون هي الأخرى مناصفة بين ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين في اللجان المتساوية الأعضاء. وتعهد رئاستها للسلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها. وقد فرض القانون تنصيب لجان الطعن في أجل شهرين بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء. وهو ما أوجبه المادة 66 من الأمر 06-03.

أما عن مهمة اللجنة فهي جهة اخطار يلجأ إليها الموظف الذي تعرض لعقوبة من الدرجة الثالثة والرابعة. وبالعودة للمادة 163 من الأمر فإن عقوبات الدرجة الثالثة تشمل التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام. كما تشمل التبريل من درجة إلى درجتين. وكذلك النقل الاجباري.

أما عقوبات الدرجة الرابعة فتضم التبريل إلى الرتبة السفلى والتسريح:

ولقد بينت الرسالة المنشور الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العامة تحت رقم 15 ك خ بتاريخ 10 أوت 2004 أن عدم اجتماع لجنة الطعن في الآجال المحددة يجعل قرار اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي نافذا.

ج- اللجان التقنية:

جاء في المادة 71 من الأمر "تنشأ اللجان التقنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية وتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين. ويتخب ممثلو الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلهم في اللجان التقنية".

وبخصوص مهام اللجان التقنية فهي طبقا للمادة 70 عبارة عن جهاز استشارة في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية.

المطلب الثالث: واجبات الموظف.

لقد تضمن الأمر 06-03 الإعلان عن واجبات الموظف التي تفرزها العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة المستخدمة وبين الدولة عموماً.

غير أن النصوص الخاصة التي يتضمنها القانون الأساسي قد تحتوي على واجبات أخرى غير مذكورة وواردة في الأمر 06-03. وهذا كما سلف القول من باب أن القانون الأساسي للقطاع هو الأقرب لإقرار ووضع أحكام تناسب مجالاً معيناً من مجالات النشاط.

فها هو المرسوم التنفيذي 08-167 المؤرخ في 7 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين للأسلاك الخاصة بإدارة السجون حمل جملة من الواجبات مراعيها فيها خصوصية القطاع وطبيعة الوظيفة.

فالمادة 9 منه نصت على أن الموظف قد يدعى للعمل في أي وقت ليلاً أو نهاراً وحتى خارج المدة القانونية للعمل. ويجب عليه الاستجابة لكل تسخيرة. وهو ذات الواجب المنصوص عليه في المادة 5 من المرسوم التنفيذي 08-181 المؤرخ في 23 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالصيد البحري. والمادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-302 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين لسلك مفتشي السياحة.

وحملت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط لدى الجهات القضائية حكماً مميزاً يتعلق بواجب الإقامة في دائرة اختصاص الجهة القضائية. وستتولى فيما يلي شرح الواجبات المذكورة في الأمر 06-03.

1- واجب احترام سلطة الدولة:

بممارسة الموظف عند التحاقه بوظيفته بمجموعة مهام لها وثيق الصلة بالخدمة العامة وبالمصلحة العامة وتعكس صورة الدولة. ومن هنا تعين عليه أن يحترم سلطة الدولة عند قيامه بأي تصرف. فهو عون من أعوانها، ويعمل تحت سلطتها، ولدى دائرة أو مصلحة من مصالحها ودوائرها.

إن للوظيفة العامة كما سبقت الإشارة مكانة متميزة، وللموظف العام أيضا، ويكفي القول أن الدولة لا تساوي أكثر مما يساويه الموظف العام. وبناء عليه وجب الاحترام من جانب الموظف. ولقد ورد في الدستور الجزائري في المادة 62 أن كل مواطن يؤدي واجباته بإخلاص تجاه المجموعة الوطنية. وذكر المشرع واجب احترام سلطة الدولة في المادة 40 من الأمر 06-03.

2- واجب القيام بالمهام بأمانة ودون تحيز:

لعل من بين أهم المبادئ التي حملها دستور 1996 أنه أعلن عن حياد الإدارة وعدم تحيزها وهذا بموجب المادة 23 منه. وترتبطا على ذلك جاءت المادة 41 من الأمر 06-03 لتنص أن ممارسة المهام من جانب الموظف يتم دون تحيز. وهذا الواجب يقترب العمل الإداري من العمل القضائي. وإن كنا نسجل عدم إصدار قانون خاص لضمان حياد الإدارة.

وانطلاقا من هذا الواجب صار من غير الممكن بالنسبة للموظف الذي يعمل في مكتب الانتخابات ويتلقى الترشيحات أن يقف موقفا سلبيا تجاه مترشح كونه ليس من حزبه مثلا، أو بينهما عداوة أو خصومة قائمة وغير ذلك من الحالات التي يفقد فيها الموظف حياده. ولا يمكن للموظف أن يعهد بعمله لغيره، أو أن يوكله ليحل محله، كل ذلك يدخل تحت عنوان التصرفات المحظورة.

3- اجتناب كل فعل يتنافى وطبيعة الوظيفة:

دل على هذا الواجب المادة 42 من الأمر 06-03 التي فرضت على الموظف أن يجتنب طوال مساره الوظيفي كل فعل أو سلوك يتعارض مع الوظيفة ومثلها وقيمها

ومكانتها وموجباتها. ولا يقتصر اجتناب الأفعال المنافية للوظيفة طوال ساعات العمل وعند المكوث في مقر ومكان الإدارة أو المؤسسة، بل يمتد أيضا خارج أوقات العمل. فالموظف متى صدر عنه تصرف منبوذ، لا يقبله المواطن ثم خارج أوقات العمل، لاشك سيمتد الأثر للوظيفة فتتأثر سلبا، وتقتز مكانتها، وهذا بسبب أن لأعمال الموظف صلة بالنسبة للوظيفة.

من أجل ذلك جاءت المادة 43 لتحظر بوضوح على الموظف ممارسة كل نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه وطوال مساره الوظيفي. والحكمة من هذا ليس حرمان الموظف من تحسين ظروفه ووضع المادي والاجتماعي وإنما بغرض حمايته من مواطن الشبهات، فهو يحمل دائما صورة الدولة، ومكانة الوظيفة. ولقد أورد المشرع في الفقرة 2 من ذات المادة استثناء يتعلق بمهام التكوين والتعليم والبحث كنشاط ثانوي. وتطبيقا لذلك يسمح للمتصرف الإداري على مستوى إدارة البلدية أو الولاية مثلا أن يمارس وظيفة التدريس في معهد التسيير أو في مركز التكوين المهني.

وإذا نجم عن ممارسة النشاط التعليمي أو نشاط التكوين أو البحث نشر أعمال علمية أو أدبية أو فنية، فلا ينبغي ذكر صفة الموظف ورتبته الإدارية إلا بعد موافقة السلطة التي لها حق التعيين.

وأورد المشرع استثناء آخر حملته المادة 44 مفاده السماح للأستاذة المنتمين إلى قطاع التعليم العالي وكذلك الباحثين والأطباء ممارسة نشاط مربح يوافق تخصصهم. وعادة ما يتم ذلك برخصة من جهة الإدارة التي يتبعها الاستاذ أو الباحث أو الطبيب. وضمن إطار إبعاد الموظف عن مواطن كل شبهة وحمايته في هذا المجال، وبالتالي حماية الوظيفة وحفظ مكانته داخل المجتمع، جاءت المادة 45 من الأمر لتعلن أنه يمنع على الموظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه وسواء بصفة مباشرة أو بواسطة مصالح من شأنها التأثير على استقلالته وتشكل عائقا للقيام بمهامه. وهذا تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية.

وتحقيقا لمقصد إبعاد الموظف عن الشبهات جاءت المادة 46 من الأمر لتنص أنه في حالة ممارسة زوج الموظف نشاطا مربحا وجب على الموظف التصريح بذلك يقدم للإدارة التي ينتمي إليها. وهذه الأخيرة اتخذ ما يلزم من تدابير بغرض المحافظة على الخدمة العامة. ويعد عدم التصريح خطأ مهتبا موجبا للعقوبة.

4- واجب تحمل مسؤولية التنفيذ:

إذا كان منوط بالموظف القيام بمجموعة مهام توجيهها صفتها، وتفرضها العلاقة الوظيفية، فإنه يتحجم عن التنفيذ تحمل كامل المسؤولية من جانب الموظف. وهو ما نصت عليه المادة 47 من الأمر.

ومثل هذا الواجب لا شك سيجعل الموظف حريضا أكثر على القيام بمهامه وفق ما تقره القوانين وترتيبات العمل ونظامه خوفا من تحمل المسؤولية. فالوظيفة العامة ليست أوامر تصدر، وقرارات تنفذ، وأختاما توضع على وثائق رسمية، كما أنها ليست امتيازاً كله، بل لها وجه من أوجه تحمل المسؤولية من جانب الموظف.

5- الالتزام بالسر المهني:

يطلع الموظف أثناء أداءه لعمله على مجموعة معلومات تخص الجمهور. فموظف إدارة الحفظ العقاري يملك معلومات عن ملكيات عقارية. فلا يحق له إذاعة المعلومة ونشرها أو نقلها للغير. فالموظف مطالب بعدم الكشف عن محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة عمل إداري. ولا يعفى من المسؤولية إلا بأمر مكتوب صادر عن السلطة السلمية.

إن الوظائف كالمجالس أمانات. والأمانات وجب حفظها ومراعاتها. ولا ينبغي أن نصرف الهمة على أمر يتعلق بشروط التوظيف وحسن السيرة والسلوك. فلا يصح لمن حسن سلوكه والتحق بالوظيفة أن ينافي ذلك بعدم كتمان السر المهني. ويترتب على مخالفة هذا الواجب المسؤولية التأديبية.

6- واجب المحافظة على الوثائق:

يتعامل الموظف يوميا لتنفيذ مهامه والقيام بواجباته مع وضعيات ومراكز قانونية تجسدها مجموعة وثائق. ومن ثم وجب عليه المحافظة على هذه الوثائق نظرا لأهميتها. ويدخل ذلك في أداء الأمانة.

المادة 49 من الأمر واضحة في مضمونها فيبعد أن نيهت الموظف لواجب المحافظة على الوثائق، حظرت عليه أيضا تحويلها أو إتلافها. فإن ثبت ذلك من جانبه تعرض لمتابعة جزائية وكان أيضا عرضة للمسؤولية التأديبية.

7- واجب المحافظة على ممتلكات الإدارة أو المؤسسة:

تملك كل إدارة عمومية أو مؤسسة مجموعة منقولات كأجهزة الحاسوب والمكاتب والكراسي وأجهزة أخرى كالمكيفات وغيرها مما يرصد في خدمة الإدارة وبغرض القيام بنشاطها.

وهذه المنقولات كلها بين يدي الموظف، لذا تعين عليه المحافظة عليها. ولقد ورد في المادة 66 من الدستور أنه يجب على المواطن أن يحمي الملكية العامة ومصالح المجموعة الوطنية ويحترم ملكية الغير. كما ورد ذكر هذا الواجب في المادة 50 من الأمر. وحظرت المادة 51 على الموظف الاستعمال الشخصي وخارج نطاق الوظيفة وسائل الإدارة بشكل عام سواء كانت منقولة أو عقارية. فلا يجوز للموظف استعمال قاعة اجتماعات تابعة للبلدية التي يعمل فيها لأغراض شخصية كإقامة فرح فيها مثلا.

8- واجب احترام الرؤساء والمرؤوسين والزملاء:

تحتوي كل إدارة عمومية على موارد بشرية تتمثل في فئة الموظفين بمختلف مناصبهم ورتبهم ومهامهم وموقعهم في التسلسل الإداري¹⁰⁴ والاحتكاك بين

¹⁰⁴ - انظر:

Pierre Bandet. Les obligations des fonctionnaires des trois fonctions publiques. Berger Levrant. paris. 1997. p44.

عاصم أحمد عجيله، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، عالم الكتب، القاهرة، دون تاريخ، ص.5.

الموظفين أمر لازم لضمان سير الخدمة العمومية. فالملف الواحد يتداول عليه أكثر من موظف. والمكتب الواحد قد يضم أكثر من موظف، والمصلحة الواحدة تشمل مجموعة موظفين، ومن هنا تعين أن يسود بين هؤلاء الاحترام بصرف النظر عن موقعهم. فيسري الواجب على الموظف في تعامله مع رؤسائه الإداريين، كما يسري في تعامله مع مرؤوسيه. ومع زملائه أيضا. وهو ما فرضته المادة 52 من الأمر.

9- واجب احترام الجمهور:

يحتك الموظف أيضا وهو يباشر مهامه بجمهور المتعاملين مع المرفق. فهذا يريد رخصة بناء، والآخر يريد دفترا عقاريا، والثالث يرغب في الحصول على جواز سفره أو بطاقة التعريف الوطنية أو البطاقة الرمادية لسيارته وهكذا. فليس هناك حاجز بين الجمهور والمرافق العامة التي تم إنشاؤها أصلا لتلبية خدمة عامة، فلا يجوز والوضع هذا أن يعامل الموظف أحد المتعاملين مع المرفق بسوء أدب أو أن يتماطل في تسوية وضعيته وملفه. هذا يخالف الواجب الوظيفي المحدد في المادة 53 من الأمر.

وفي إطار حسن المعاملة مع الجمهور لا يجوز للموظف أن يشترط على المتعامل لتسوية وضعيته هدايا أو هبات أو أي امتياز آخر فهذا شكل من أشكال الابتزاز واستعمال الصفة الوظيفية لتحقيق منافع مالية يستوجب المتابعة الجزائية حسب مضمون المادة 54 من الأمر.

10- واجب التحفظ:

إذا كان الموظف يتمتع بحرية الرأي وهي ضمانات وحرية مقرررة دستوريا، فإن ذلك يتم في حدود اللياقة اللازمة التي تفرضها الصفة الوظيفية. وترتبا على ما تقدم لا يجوز للموظف على الإطلاق المبالغة في توجيه الانتقادات للسلطات العمومية، والتقليل من مركزها وشأنها والانتقال من مكتب لآخر لإيصال صوته وموقفه كل هذا على حساب أداء العمل وخدمة الجمهور. بل عليه أن يلتزم واجب التحفظ. وقد ورد هذا الواجب في المادة 26 من الأمر.

المبحث العاشر: الوضعية القانونية للموظف.

تضمن الأمر 03-06 مختلف الوضعيات المتعلقة بالموظف وهذا بشكل مفصل امتد من المادة 127 إلى 159. وهذه الوضعيات هي:

1- وضعية القيام بالخدمة.

2- وضعية الانتداب.

3- الوضعية خارج الإطار.

4- وضعية الإحالة على الاستيداع.

5- وضعية الخدمة الوطنية.

6- وضعية نقل الموظفين.

نشرح ذلك كله فيما يلي:

المطلب الأول:

وضعية القيام بالخدمة.

عرف الأمر بموجب المادة 128 منه القيام بالخدمة بأنها وضعية الموظف الذي يمارس فعليا نشاطه ومهامه المرتبطة بمنصب عمله في المؤسسة أو الإدارة التي ينتمي إليها. وهو الوضع الطبيعي والغالب بالنسبة لجملة الموظفين فأغلبهم يكون في وضعية

نشاط وأداء للعمل، وما باقي الوضعيات الأخرى إلا حالات قليلة تمس مجموعة موظفين كما سنشير إلى ذلك.

وطبقا للمادة 129 يعد في وضعية خدمة الموظف الذي يكون في أحد الوضعيات التالية:

- الموظف الذي استفاد من عطلة سنوية.
 - الموظف الذي استفاد من عطلة مرضية عادية أو ناتجة عن حادث مهني.
 - الموظفة التي استفادت من عطلة أمومة.
 - الموظف الذي استفاد من رخصة غياب. وهذا طبعا بعد تقديم المرور مسبقا ويكون في الحالات المبينة في المواد من 208 إلى 212 من الأمر ويدخل تحت الغياب المرخص حالة متابعة دراسة في حدود أربع ساعات في الأسبوع. أو للمشاركة في الامتحانات أو المسابقات. أو للمشاركة في دورات المجالس المنتخبة ما لم يكن الموظف منتدبا. أو للمشاركة في نشاطات. التنظيم النقابي أو التظاهرات الدولية الرياضية أو الثقافية. أو المشاركة في المؤتمرات والملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي ولها علاقة بنشاطه المهني. أو أداء مناسك الحج مرة واحدة أثناء مساره المهني. كما يدخل تحت حالة الغياب الخاص زواج الموظف أو ازدياد طفل أو ختان ابن الموظف أو وفاة زوج الموظف وغيرها من الحالات المحددة قانونا.
 - الموظف الذي تم قبوله لمتابعة فترة تحسين المستوى.
- ونكون أيضا أمام وضعية القيام بالخدمة في حال وضع الموظف في خدمة مؤسسة أخرى أو إدارة عمومية ضمن شروط تحددها القوانين الخاصة. ويتعلق هذا برتب معينة دون أخرى. وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 130 من الأمر. كما يمكن طبقا للمادة 131 وضع الموظف تحت تصرف جمعيات وطنية لمدة سنتين قابلة للتجديد لئلا. واشترط القانون تمتع الموظف بمؤهلات ذات العلاقة بموضوع الجمعية. وتنتقل سلطة التسيير للجمعية التي وضعوا تحت تصرفها. وتستمر إدارته في دفع مرتبه.

المطلب الثاني:

وضعية الانتداب.

عرفت المادة 133 من الأمر الانتداب بأنه: "الانتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلوكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية مع مواصلة استقاداته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها".

وتبدو الحاجة للجوء للانتداب أن الموظف يدعى لممارسة وظيفة عضو في الحكومة أو تولي رئاسة لجنة في المجلس الشعبي البلدي أو رئاسة مجلس ولائي أو الالتحاق بأحد المنظمات الدولية وغيرها من الحالات. فالموظف الذي يلتحق بوظيفة معينة لا يعني أنه حتما سيمضي كل مشواره الوظيفي وحتى الإحالة على التقاعد في خدمة إدارته الأصلية، بل يجوز له ونجحت عنوان ممارسة نشاطه السياسي مثلا أن ينتدب لمجلس بلدي بغرض المشاركة في تسيير الشؤون المحلية.

أما حالات الانتداب فقد تتم بقوة القانون أو بطلب من المعني.

فالانتداب بقوة القانون ورد ذكره في المادة 134 من الأمر وحالاته هي:

- ممارسة عضو في الحكومة كأن يتم اختيار عميد كلية لممارسة مهمة وزير بحكومة معينة.

- لممارسة عهدة انتخابية في مؤسسة وطنية كالبرلمان مثلا بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أو ممارسة عهدة على المستوى الاقليمي في المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي.

- لممارسة وظيفة عليا أو منصب عال في مؤسسة أو إدارة عمومية. فكأن الانتداب عبارة عن صيغة قانونية لبعث التعاون بين مصالح الدولة المختلفة. فهذا موظف تابع لإدارة ما ينتدب للعمل في إدارة أو هيئة عمومية أخرى.

- لممارسة عهدة نقابية حسب الشروط التي قررها القانون.

- لمتابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الخاصة.

- لتمثيل الدولة في مؤسسات وهيئات دولية.

أما الانتداب بطلب من الموظف فيكون في الحالات الواردة في المادة 135 من

الأمر وهي:

- ممارسة نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى في رتبة غير رتبته

الأصلية.

- لممارسة وظائف التأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل

رأس مالها أو جزء منه لممارسة مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات

دولية.

وعن شكل الانتداب فيتم طبقا للمادة 136 من الأمر بقرار من السلطة المؤهلة

لمدة تتراوح بين 6 أشهر ومدة قصوى قدرها خمس سنوات.

غير أن الانتداب إذا ما تم تحت عنوان الحالات المنصوص عليها في المادة 134

المذكورة فإن مدة الانتداب تستغرق طوال مدة العهدة أو مدة الدراسة أو مدة

التكوين.

ويتم تقييم الموظف المنتدب من قبل الإدارة التي انتدب فيها. كما يتقاضى راتبه

من قبل ذات الجهة. غير أنه واستثناء من القاعدة يتقاضى الموظف المنتدب للتكوين

راتبه من المؤسسة التي ينتمي إليها. وهو ما نصت عليه المادة 137 من الأمر.

وعند انقضاء مدة الانتداب يعاد إدماج الموظف المنتدب في سلكه الأصلي بقوة

القانون ولو كان زائدا على العدد وهو ما قرره المادة 138. وقد أقرت هذه القاعدة

من باب توفير الضمانات للموظف المنتدب الذي لولا هذه الضمانة قد يواجه من

قبل الإدارة عند العودة وانتهاء مدة الانتداب أن العدد الذي يتوافر لدى الإدارة لا

يسمح بإرجاعه لذات السلك الأصلي.

ومن باب الموازنة والتوفيق بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف تضمنت القوانين الأساسية الخاصة ببعض قطاعات النشاط نسبة محددة للانتداب بما يؤمن الإدارة من ظاهرة إفراغها بعنوان وضعية قانونية. فهذا المرسوم التنفيذي 08-130 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي للأستاذ الباحث حددها بنسبة مئوية قصوى تقدر ب 5 بالمائة وهذا في المادة 20 منه. وهي ذات النسبة التي قررها المرسوم التنفيذي 08-129 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الجامعي الاستشفائي في المادة 18. وهو ذات الأمر بالنسبة للمرسوم التنفيذي 08-181 المؤرخ في 23 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المتمين بالموظفين المتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالصيد البحري حيث ورد في المادة 13 منه. كما وردت ذات النسبة في المادة 13 من المرسوم التنفيذي الخاص بالموظفين المتمين لسلك مفتشي السياحة تحت رقم 08-302.¹⁰⁵

وخلاف ذلك ذهب المرسوم التنفيذي 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانة الضبط لدى الجهات القضائية حيث رفع النسبة لـ 10 بالمائة.¹⁰⁶

المطلب الثالث:

الوضعية خارج الإطار.

عرفت المادة 140 من الأمر الوضعية خارج الإطار بأنها: "الحالة التي يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه بعد استفاد حقوقه في الانتداب في إطار المادة 135 أعلاه في وظيفة لا يحكمها القانون الأساسي".

¹⁰⁵ - انظر: الجريدة الرسمية رقم 56 لسنة 2008.

¹⁰⁶ - انظر: الجريدة الرسمية رقم 73 لسنة 2008.

من النص أعلاه يفهم أنه حتى نكون أمام وضعية خارج الإطار ينبغي أن نكون أمام:

- حالة استفاد الموظف حقه في الانتداب الإرادي موضوع المادة 135. أي سبق له الاستفادة من حالة انتداب.

- تتم وضعية الإحالة خارج الإطار بطلب من الموظف. أي تحتوي على الجانب الإرادي ورغبة الموظف.

- الوظيفة المراد الالتحاق بها غير مشمولة بأحكام هذا القانون.

- تتعلق وضعية الإحالة خارج الإطار فقط بالموظفين المنتمين للمجموع أو التي تضم طبقا للمادة 8 من الأمر الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل لممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسات وكل مستوى مماثل. فلا يحق للموظف الذي ينتمي للمجموعات الأخرى أن يقدم طلب الاستفادة من وضعية الإحالة خارج الإطار.

وعن مدة الإحالة خارج الإطار فقد حددها القانون بمدة لا تتجاوز خمس سنوات. ولا يستفيد الموظف المحال من الترقية في الدرجات. وهذا ما نصت عليه المادة 141. وعن الراتب فيتم دفعه من قبل المؤسسة أو الهيئة التي وضع لديها الموظف في هذه الوضعية طبقا للمادة 142.

وعند انتهاء المدة يعاد إدماج الموظف المستفيد من وضعية خارج الإطار في رتبته الأصلية بقوة القانون ولو كان زائدا في العدد. وهذه ضمانات منحت للموظف في هذه الوضعية مثل وضعية الانتداب كما سبقت الإشارة.

ومن باب الموازنة والتوفيق بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف تضمنت القوانين الأساسية الخاصة ببعض قطاعات النشاط نسبة محددة للوضعية خارج الإطار بما يؤمن الإدارة من ظاهرة إفراغها بعنوان وضعية قانونية. فهذا المرسوم التنفيذي 08-130 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي للأستاذ الباحث حددها بنسبة مئوية قصوى تقدر بـ 5 بالمائة وهذا في المادة 20 منه. وهي ذات

النسبة التي قررها المرسوم التنفيذي 08-129 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الجامعي الاستشفائي في المادة 18. وخلاف ذلك ذهب المرسوم التنفيذي 08-181 المؤرخ في 23 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالصيد البحري حيث حددتها المادة 13 منه بما لا يزيد عن واحد بالمائة.¹⁰⁷

كما وردت ذات النسبة في المادة 13 من المرسوم التنفيذي الخاص بالموظفين المنتمين لسلك مفتشي السياحة تحت رقم 08-302. وخلاف ذلك ذهب المرسوم التنفيذي 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانة الضبط لدى الجهات القضائية حيث رفع النسبة لـ 5 بالمائة.

المطلب الرابع:

وضعية الإحالة على الاستيداع.

إذا كان الأصل في العلاقة الوظيفية قيام الموظف بعمله بصفة مستمرة، وفي مقابل ذلك استفادته من راتبه المقرر قانونا واستفادته من حقه في الترقية على نحو ما تقدم شرحه وبيانه.

فإنه وخروجا عن الوضع المعتاد قد توقف العلاقة الوظيفية مؤقتا لسبب من الأسباب التي حددها القانون بعنوان الإحالة على الاستيداع. فطبقا للمادة 145 من الأمر تمثل الإحالة على الاستيداع في إيقاف مؤقت لعلاقة العمل. وينجم عن هذا الإيقاف توقيف راتب الموظف كما توقف حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد. وهذا أثر طبيعي طالما توقف عن العمل، وانقطع أداءه ونشاطه.

¹⁰⁷ - انظر الجريدة الرسمية رقم 34 لسنة 2008.

وتكون الإحالة على الاستيداع القانون الجزائري بقوة القانون في الحالات

التالية:

- في حالة تعرض أحد أصول الموظف أو زوجه أو أحد الأبناء المتكفل بهم لحادث أو لإعاقة أو مرض خطير: وهذا اعتبار إنساني قدره المشرع. فالمرض متى كان خطيرا أو كنا أمام إعاقة لأحد أصول الموظف أو زوجه نتج عنه تشتت ذهن الموظف وتضعف معنوياته، وبالتالي قد يؤثر ذلك على أداءه الوظيفي، وعلى نطاق الخدمة العمومية، فيكون من الأنسب الاعتراف له بحق توقيف العلاقة الوظيفية ليتسنى له متابعة وضعية المرض الخطير أو حالة الإعاقة الخاصة بأحد الأصول أو بالزوجة أو بأحد المتكفل بهم.

- للسماح للزوجة الموظفة بتربية طفل يقل عمره عن خمس سنوات: وهذا أيضا اعتبار إنساني. فلا ينبغي المبالغة والإفراط في إلزام الموظفة بالعمل ومواصلة الأداء الوظيفي رغم ظروفها الاجتماعية والانسانية، بل وجب الاعتراف لها بحق إيقاف العلاقة الوظيفية لمدة حددها القانون ليتسنى لها متابعة وضعية الطفل الذي لم يتجاوز الخمس سنوات. وبالتالي وبإقرار نظام الإحالة على الاستيداع راعى المشرع مركزين مركز الموظفة ومركز الطفل.

- للسماح للموظف بالالتحاق بزوجه إذا اضطر إلى تغيير إقامته بحكم مهنته: وهذا اعتبار اجتماعي قدره المشرع حفاظا على تواجد الأسرة في مكان واحد. ولا ينبغي أن نفوتنا أن الدستور الجزائري بموجب المادة 58 كفل حماية للأسرة من جانب الدولة والمجتمع.

- لتمكين الموظف من ممارسة مهام عضو مسير لحزب سياسي: وهذا اعتبار سياسي قدره المشرع الذي صرح وأجاز حالة الانقطاع المؤقت للعلاقة الوظيفية ليتسنى للموظف مسير الحزب من التفرغ لنشاطه السياسي.

وهذه الحالات جميعها وردت في المادة 146 من الأمر. وتنتج الإحالة على الاستيداع لمدة دنيا قدرها ستة أشهر ومدة قصوى قدرها خمس سنوات وهذا طوال الحياة المهنية للموظف.

وأضاف المشرع حالة أخرى من حالات الإحالة على الاستيداع حملتها المادة 147 وتتعلق بالموظف الذي عين زوجه في مؤسسة أو هيئة دولية أو كلف بمهمة تعاون، فمن حق الزوج الآخر الاستفادة من الإحالة على الاستيداع طوال مدة القيام بالمهمة الخارجية. وغرض المشرع من إقرار هذه الحالة هنا هو المحافظة على تواجد الأسرة في مكان واحد.

وإلى جانب حالات الإحالة على الاستيداع المقررة بحكم القانون، أجاز المشرع للموظف حق تقديم طلب الإحالة لأغراض شخصية لا سيما القيام بدراسات أو أبحاث. وهو ما ورد في المادة 148 من الأمر. غير أنها اشترطت سنتين من الخدمة الفعلية. فلا يجوز للموظف المتربص مثلا الاستفادة من هذه الإحالة، كما لا يجوز للموظف المرسم ولم يستوف المدة حق تقديم الطلب. وتمنح الإحالة لمدة دنيا قدرها ستة أشهر لمدة قصوى قدرها سنتين وهذا طوال المسار الوظيفي.

وعن شكل الإحالة على الاستيداع فتتم بقرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المؤهلة.

وخلال مدة الاستفادة من الإحالة على الاستيداع لا يجوز للموظف ممارسة أي نشاط مربح. فلا يعقل أن ينقطع الموظف عن أداء عمله الأصلي ليتفرغ لنشاط آخر. فمثل هذا التصرف محظور. وأجازت المادة 151 من الأمر للإدارة وفي كل وقت القيام بتحقيق للتأكد من جدية الأسباب المؤدية للانتفاع بوضعية الإحالة على الاستيداع.

وبعد انتهاء مدة الإحالة على الاستيداع يعاد إدماج الموظف في رتبته الأصلية ولو كان يزيد عن العدد. وهي نفس الضمانة المقررة في وضعية الانتداب كشكل من أشكال حماية الموظف اتجاه تصرفات إدارية.

ودائما من باب الموازنة والتوفيق بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف تضمنت القوانين الأساسية الخاصة ببعض قطاعات النشاط نسبا محددة للانتداب بما يؤمن الإدارة من ظاهرة إفراغها بعنوان وضعية قانونية. فهذا المرسوم التنفيذي 08-130 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي للأستاذ الباحث حددها بنسبة مئوية قصوى تقدر بـ 5 بالمائة وهذا في المادة 20 منه. وهي ذات النسبة التي قررها المرسوم التنفيذي 08-129 المؤرخ في 3 مايو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الجامعي الاستشفائي في المادة 18. وهو ذات الأمر بالنسبة للمرسوم التنفيذي 08-181 المؤرخ في 23 يونيو 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالصيد البحري حيث ورد في المادة 13 منه.

وإخلاف ذلك ذهب المرسوم التنفيذي 08-409 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانة الضبط لدى الجهات القضائية حيث رفع النسبة لـ 10 بالمائة.

ولتوضيح أحكام الإحالة على الاستيداع صدر المنشور رقم 164 بتاريخ غرة جوان 1999. وتطبيقا له صدرت رسالة منشور عن المديرية العامة للتوظيف العامة تحت رقم 18 ك خ بتاريخ 09 فبراير 2005 حيث سجلت المديرية أن طلبات الإحالة على الاستيداع ليست مرفقة بالوثائق الدالة على الوضعية لذا ورد في الرسالة ما يلي:

- إن الإحالة على الاستيداع بسبب مرض الزوجة أو الإبن ينبغي أن تكون مبررة بتقارير طبية قانونية.

- طلبات الإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية لا تعرض على الرأي المسبق للجنة المتساوية الأعضاء.

المطلب الخامس:

وضعية الخدمة الوطنية.

سبقت الإشارة أن الموظف المرشح للوظيفة يلزم قانوناً بتقديم ما يثبت وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية. وقد تكون وضعيته مؤجلة، بما يعني أنه سيدعى لأداء الخدمة الوطنية بعد التحاقه بالوظيفة العامة. وهذه الوضعية تسمى بوضعية الخدمة الوطنية. وهي طبقاً للقانون 06-14 المؤرخ في 9 أغسطس 2014 وتحديداً المادة 3 تعد إجبارية على كل مواطن أتم 19 سنة. وتؤدي بالشكل العسكري وبصفة مستمرة كما ورد في المادة 4.¹⁰⁸

وورد ذكر الخدمة الوطنية في المادة 154 و 155 من الأمر والتي نصت على أن توقف استفادة الموظف من راتبه خلال فترة الخدمة الوطنية. وبالمقابل كفلت له المادة 62 من القانون 06-14 المذكور منحة خاصة يحددها التنظيم. غير أن الموظف في وضعية الخدمة الوطنية يستفيد من حقوقه في الترقية في الدرجات وفي التقاعد. وعند انتهاء الفترة المقررة للخدمة الوطنية وقدرها سنة طبقاً للمادة 5 يعاد إدماج الموظف في رتبته الأصلية ولو كان زائداً عن العدد.

المطلب السادس:

حركات نقل الموظفين.

قد تلجأ جهة الإدارة لاعتبارات توجيهها المصلحة العامة حركة نقل تمس موظفيها وهذا بشكل عام أو محدود وظرفي. وتأخذ بعين الاعتبار رغبات الموظفين

¹⁰⁸ - النظر: الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 2014.

وأوضاعهم العائلية وأقدميتهم وكفاءتهم المهنية. وهو ما نصت عليه المادة 156 من الأمر.

وأجازت المادة 157 نقل الموظف بطلب منه مع مراعاة اعتبار المصلحة العامة. كما أجازت نقله إجباريا لذات الاعتبار مع الأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل. ويعتبر رأي اللجنة طبقا للمادة 158 ملزما للسلطة الإدارية بما يعني أن قرار النقل تم اتخاذه جماعيا. وهذه ضمانات مقررّة لا شك لحماية الموظف.

وتطبيقا لأحكام النقل الواردة في الأمر 06-03 صدرت تعليمة عن المديرية العامة للتوظيف العامة رقم 40 ك خ بتاريخ 16 سبتمبر 2008 حيث اعترفت التعليمة بنقل أستاذ تكوين مهني لضرورة الخدمة الملحة قصد التكفل بفرع بيداغوجي تم فتحه. وجاء في التعليمة أن هذا الإجراء يمارس في حدود الولاية. ويمارس مرة واحدة خلال السنة المالية. ويتعلق فقط بالوظائف التالية:

- أستاذ التعليم المهني.
 - أستاذ متخصص للتعليم المهني من الدرجة الأولى.
 - أستاذ متخصص للتعليم المهني من الدرجة الثانية.
- ويترتب على النقل تحويل المنصب المالي للمعني لمؤسسة الاستقبال.