



جامعة قاصدي مرباح، ورقلة-الجزائر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي،الطور الثاني
تخصص تنظيمات سياسة وإدارية
بعنوان:

سياسة إصلاح الوظيفة العمومية في الجزائر على ضوء قانون 03/06

من إعداد الطالبة : خنفوسي أمال

لجنة المناقشة

الأستاذ (ة) مجدوب عبد المؤمن	أستاذ محاضر أ	جامعة قاصدي مرباح ورقلة)	رئيسا و مناقشا
الأستاذ/ سويقات لمين	أستاذ محاضر أ	جامعة قاصدي مرباح ورقلة)	مشرفا
الأستاذ (ة) /كافي عبد الوهاب	أستاذ محاضر أ	جامعة قاصدي مرباح ورقلة)	مناقشا

السنة الجامعية: 2022 /2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



جامعة قاصدي مرباح، ورقلة-الجزائر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي،الطور الثاني
تخصص تنظيمات سياسة وإدارية
بعنوان:

سياسة إصلاح الوظيفة العمومية في الجزائر على ضوء قانون 03/06

من إعداد الطالبة : خنفوسي أمال

لجنة المناقشة

الأستاذ (ة) مجدوب عبد المؤمن	أستاذ محاضر أ	جامعة قاصدي مرباح ورقلة)	رئيسا ومناقشا
الأستاذ / سويقات لمين	أستاذ محاضر أ	جامعة قاصدي مرباح ورقلة)	مشرفا
الأستاذ (ة) / كافي عبد الوهاب	أستاذ محاضر أ	جامعة قاصدي مرباح ورقلة)	مناقشا

السنة الجامعية: 2022 /2021

الإهداء

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين

أهدي ثمرة جهدي إلى من قال فيهما عز وجل، " (وَخَفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ
الدُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيْنِي صَغِيرًا)

إلى من تاهت الكلمات والحروف في وصفهما، ويعجز القلم عن كتابة أي شيء عنهما
واللذان كانا ولا يزالان سندا لي في حياتي **أمي (فاطمة) وأبي (أحمد)** الغاليان

كما أهدي هذا العمل إلى رفيق دربي زوجي العزيز/ **عبد الحميد**، الذي ساندني ووفر
لي سبل الراحة للاتمام هذا العمل وإلى بناتي (كوثر - وميرال)

إلى ضحكات الطفولة وفخر المستقبل أخواتي وإخواني تؤم روعي سددهم الله خطاكم لكل
خير إلى الذين أحاطوني بالعون والدعاء.. رفاق الدرب مازلتهم.. بعمق القلب أحببنا.. فإن
غبتهم وإن غبنا فإن الحب ما غابا..

لكل من ترك أثرا جميلا في حياتي إلى من ضاقت السطور عن ذكرهم فوسعهم
قلبي... إليكم جميعا أهدي هذا الجهد المتواضع.

كما أهدي ثمرة جهدي

إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد على إنجاز هذا العمل بكلمة نصيحة أو
دعاء.

كما لا أنسى عمال المدرسة العليا للأساتذة وإلى عمال جامعة تمراست

كما أتوجه بالشكر إلى كل أساتذتنا الكرام الذين أناروا لنا طريق العلم خاصة أساتذة
كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح-ورقلة

جزاكم الله عني كل خير

خنفوسي أمال

شكر و عرفان

أتقدم بالشكر للمولى عز وجل الذي ألهمنا العلم
والمعرفة "اللهم لك لحم والشكر كما ينبغي لجلال
وجهك وعظمة سلطانك"

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "من لم
يشكر الناس لم يشكر الله، ومن أسدى إلكيم معروفًا
فكافئوه، فن لم تستطيعوا، فاعدعوا له.

واقترءاء بهذا الحديث الشريك نوجه شكرنا إلى
الأستاذ المشرف "سويقات لمين" الذي لن نوافيه حقه
من الشكر والعرفان بالجميل، فلم يبخل علينا بتوجيهاته
ونصائحه القيمة التي كانت عونًا لنا في إتمام هذا
البحث

أتقدم بالشكر للمولى عز وجل الذي ألهمنا العلم
والمعرفة "اللهم لك لحم والشكر كما ينبغي لجلال
وجهك وعظمة سلطانك"

كما لا يفوتنا أن نتقدم بالشكر لأعضاء اللجنة المناقشة على ما سوف
يقدمونه من التوجيهات والتصويبات.

خنفوسي أمال

مقدمة

تواجه اليوم مختلف جوانب الحياة المعاصرة العديد من التطورات والتحولت مست كافة المجالات في كل دول العالم على اختلاف درجة التقدم والنمو. ولا شك أن المنظمات سواء عمومية أو خاصة كانت ولا تزال تتأثر بحركة التغيرات العالمية خاصة تطور الفكر الإداري العالمي، والذي يحمل في طياته انعكاسات كبيرة ومتسارعة مما جعل الدول في صراع مستمر لإصلاح منظماتها بحيث يعتبر الاصلاح سمة من سمات المنظمة الناجحة وضرورة ملحة تفرض الديناميكية والحركة الهادفة ومواكبة التغيير، فسياسة الإصلاح الإداري يعبر عن المجهودات ذات الإعداد الخاص الذي يهدف إلى إدخال تغيرات أساسية في أنظمة الإدارة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية، الأفراد والعملية الإدارية.

والواقع أن الإدارة تعتمد إلى تخصيص إدارة كاملة، تهتم بشؤون الموارد البشرية اهتماما استراتيجيا من خلال عمليات التطوير والتدريب والتأهيل وذلك بعد أساليب الانتقاء والتوظيف، مما يضمن إدارة تتسم بالفعالية وحسن التنظيم، تعمل بالمشاركة في صنع القرارات، وإدارة خدماتية لا سلطوية تعمل بالأوامر الفوقية، للانتقال من إدارة كلاسيكية إلى إدارة استراتيجية قائمة على التخطيط والمبادرة على أسس علمية مؤكدة.

ولكي تتحكم الدولة وإداراتها العامة في عملية ضبط وتسيير موظفيها بصورة فعالة تستخدم اليات لذلك منها نظم الوظيفة العامة بفكرة القانون الأساسي الذي يبين بصورة قانونية القواعد والمبادئ والأساليب المتعلقة بأجهزة وهيئات تسيير الوظيفة العامة وطبيعة العلاقة بين الإدارة والموظف العام وحقوق وواجبات وضمانات الموظفين العامين وكذا تحديد المسؤوليات الإدارية والمهنية والمدنية والجنائية لكل من الإدارة والموظف العام في حالة ارتكاب الأخطاء بالإضافة الى ذلك كذا مسايرة التطورات الحاصلة في القطاع العمومي.

لذا وفي هذا الإطار أصبح من الضروري تجديد وعصرنة مناهج التسيير الإداري وفق

القانون الاساسي للوظيفة العمومية في الجزائر

حيث يتكفل هذا القانون بتنظيم المسار المهني للموظف بصورة محددة وشفافة، فمرت فكة القانون الأساسي للوظيفة العمومية في الجزائر بعدة مراحل من التطوير والتعديل لزيادة فاعليتها وإصلاح الإدارة، حيث اعتمدت الجزائر 157/62 المؤرخ في 1962/12/31، و الذي يقضي العمل بالتشريع الفرنسي ما عدا ما يتعارض والسيادة الوطنية بما في ذلك الوظيفة العامة.

ثم إصدار الأمر 66-133 المؤرخ في جوان 1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فشل في توسيعه إلى قطاعات أخرى.

وكذا القانون العام للعمال رقم 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978، حيث أهمل الإدارة العمومية وخصوصيتها.

والمرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

وبعد كل هذه التغييرات التي عرفت الجزائر خاصة بعد دستور 1989 والذي اقر التعددية الحزبية والفصل بين السلطات فان تلك النصوص القانونية لم تكن قادرة على احتواء كل المواضيع المهمة مثل أخلاقيات المهنة والمساواة في الالتحاق بالوظائف، وأعطى مفهوما جديدا للدولة يقتضي إصلاح الإدارة في أنماط تنظيمها وتسيير وسائلها البشرية وهذا بدعم دور الإدارة، وفي ظل الأوضاع القائمة كان لزاما تحديث قانون الوظيفة العمومية بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03 المؤرخ في جوان 15 جوان 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية وذلك بموافقة البرلمان وفق القانون 06-12 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006 الي يتضمن الموافقة على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06-03

وقبل التطرق لسياسة الإصلاح في الوظيفة العامة يجب قبل ذلك التطرق إلى المسار الذي عرفته الوظيفة العمومية في إصلاح الإدارة العمومية.

1- الإشكالية:

ولمقاربة هذا الموضوع نقترح الإشكالية التالية:

ما هي مظاهر اصلاح وتطوير الادارة من خلال القانون الاساسي للوظيفة العمومية 06/03؟

وما مدى نجاعة أو فعالية اصلاحه؟

ولتوضيح هذا الإشكال أكثر نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما مفهوم قطاع الوظيفة العمومية؟ وما طبيعته في الجزائر؟
- ماهي المتطلبات لعصرنه قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر؟
- ما مدى نجاعة نصوص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ومواكبته للتحويلات والتطورات التي تشهدها الجزائر؟
- هل هناك استراتيجية لتفعيل عملية سياسة إصلاح الوظيفة في الجزائر؟

فرضيات الدراسة:

تطور دور الإدارة العمومية يفرض اتخاذ اصلاحات دورية علي قوانين الوظيفة العمومية.

إصلاح الوظيفة العمومية تفرضه تحولات على مستوى الاهداف وضغوطات الحركات النقابية.

أهمية الموضوع:

تظهر أهمية الموضوع في جوهره يتناول علاقة الإدارة بالوظيفة العمومية، لهذا زاد الاهتمام بمراجعة وتطوير ممارسات الإصلاح لقانون الوظيفة العمومية بمواكبة المستجدات بتحسين الأداء لتحقيق المصلحة العامة.

دوافع اختيار الموضوع:

إن الأسباب والدوافع لاختيار هذا الموضوع تكمن في الدوافع الذاتية والدوافع الموضوعية وفق مايلي:

الدوافع الذاتية: رغبتى الشخصية فى معرفة القوانين واهم الإصلاحات التى مست قوانين الوظيف العمومى خصوصا أن هذ الأمر يفيدنى فى مجال وظيفتى وهى متصرف فى قطاع الوظيفة العامة.

الدوافع الموضوعية: إدراك الأهمية التى يكتسبها موضوع الإصلاح فى القانون الأساسى للوظيفة العمومية.

محاولة الوقوف على واقع عملية تحسين الإدارة العمومية الجزائرية على مستوى الوظيفة العمومية ومدى فاعلية قانون الوظيفة العمومية فى ذلك.

أهداف الموضوع:

تكمّن أهداف الموضوع فى:

- التعرف على مدى تطبيق الإدارة العمومية الجزائرية للنصوص القانونية خاصة القانون الأساسى للوظيفة العمومية ومدى مواكبتها للتغيرات التى يشهدها العالم اليوم.
- إبراز طبيعة الوظيفة العمومية ومدى مساهمتها فى الإصلاحات التى شهدتها الإدارة العمومية الجزائرية بالإضافة إلى كيفية تنظيمها وتسيير شؤونها.
- التعريف بمفاهيم ذات العلاقة بالوظيفة العمومية والإصلاح الإدارى.
- محاولة الوصول إلى مستوى معرفى يسمح بالتسيير الحسن للموارد البشرية فى الإدارة العمومية.
- الخروج بتوصيات ونتائج قد تقيد فى إصلاح الإدارة العمومية بتكليف الوظيفة العمومية مع الأساليب والمناهج الحديثة للتسيير التى تعتبر من أهم أولويات الإصلاح الإدارى بهدف زيادة الكفاءة.

منهجية الدراسة:

إن طبيعة هذا الموضوع تقتضى الاعتماد على المناهج التالية:

- **المنهج الوصفي:** يعتمد على دراسة الظاهرة كما توجد في الواقع ويهتم بوصفها وتصنيفها وتحليلها في إطار معرفة ماهية الوظيفة العمومية و سياسة الإصلاح.

- **المنهج التاريخي:** أستعمل في تناول مراحل تطور الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري وكذلك عند التطرق إلى محاولات الإصلاح التي قامت بها مختلف الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

- **المنهج التحليلي:** فيبرز من خلال تحليل المواد والنصوص القانونية التي سنعتمد عليها في هذه الدراسة.

الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى: دراسة مهدي رضا، (2017) ⁽¹⁾ بعنوان "إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر، 03/06، تهدف الدراسة الباحث إلى إبراز المبادئ والقواعد الأساسية التي تنظم الوظيفة العمومية، كما أتبع الباحث المنهج التحليلي، ومن نتائج الدراسة التي خلص إليها الباحث: أن الوظيفة العمومية ظلت ودية لمبادئها وفلسفاتها القانونية والمحافظة على إيديولوجياتها وتصورها لمشروع المجتمع الذي تأسست عليه منذ الإستقلال.

الدراسة الثانية: دراسة

2- صعوبات الدراسة:

لا يخلو أي بحث من الصعوبات العوائق ومن بين أهم الصعوبات والعوائق المواجهة:
- نقص المراجع المتعلقة بموضوع سياسة إصلاح الإدارة العمومية الجزائرية على مستوى الوظيفة العمومية من حيث الكتب أو الدراسات الميدانية في هذا المجال لذا فإن معظم المراجع المعتمد عليها أغلبها من النصوص القانونية.

7- خطة البحث:

وعلى ضوء ما تقدم فإنه يمكن اعتماد الخطة التالية:

1 - مهدي رضا، إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر، 03/06، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، 2017.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة

المبحث الأول : مفهوم الوظيفة العامة

المبحث الثاني : أنظمة الوظيفة العمومية

المبحث الثالث : أركان الوظيفة العامة

الفصل الثاني: سياسة إصلاح الوظيفة العامة ضمن قانون 03/06

المبحث الأول : تطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر

المبحث الثاني : الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة

المبحث الثالث : تقييم نظام الوظيفة العامة في الجزائر

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة

إن الوظيفة العامة تمثل أساس مهم لتحقيق أهداف الدولة والنهوض بمستواها في كافة الميادين الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، والوقوف على المعنى الدقيق لمفهوم الوظيفة العامة يقتضي منا إيراد التعريف اللغوي والإصطلاحي للوظيفة العامة ، فكل من المعنى اللغوي والإصطلاحي يكمل أحدهما الآخر من حيث تحديد معنى المصطلح المراد معرفته.

أولاً - لغة : يتكون مصطلح الوظيفة العامة من شقين وهما (الوظيفة) و(العامة)، وعند البحث في المعنى اللغوي للشق الأول من هذا المصطلح ، نجد إن الوظيفة ما يقدم من رزق أو طعام أو شراب والوظيف لكل ذي أربع فوق الرسغ إلى الساق ،والجمع:وظف ووظائف، وقد وظفت لها توظيفا ووظفت على الصبي كل يوم حفظ آيات من كتاب الله توظيفا⁽¹⁾.

أما الشق الثاني من (العامة) فأصله عام أي خلاف الخاص . والعمم :العامة اسم للجميع ؛قال رؤبة :أنت ربيع الأقربين والعمم ، ويقال : رجل عمي ورجل قصري فالعمي تعني العام ، والقصري تعني الخاص ، وقيل: رجل معم أي يعم الناس بخيره ، وقال كراع : رجل معم يعم الناس بمعرفه أي يجمعهم⁽²⁾.وعند جمع المعنى اللغوي لمصطلح (الوظيفة) ومصطلح (العامة) نجدها تعني ((ما يقدم في كل يوم للعامة من الناس من خير أو معروف)).

أما في (اللغة الإنكليزية) فإن المصطلح المستخدم للتعبير عن الوظيفة العامة هو الخدمة العامة (civil service)، وكل من مصطلح (post) ومصطلح (appointment) يعني وظيفة⁽³⁾ ومصطلح (position) يعني وظيفة⁽⁴⁾، ومصطلح (civic service) يعني الخدمة المدنية⁽⁵⁾وفي (اللغة الفرنسية) نجد إن مصطلح (la fonction) يعني الوظيفة ، ومصطلح (la fonction publique) يعني الوظيفة العامة ، أما مصطلح

1 - محمد حسين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.

2 - محمد صبحي نجم، الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني ، ط1، الأردن ، 1999.

3 - محمد عبد الحميد مكي، تنفيذ الأحكام الجنائية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2011.

4 - محمد علي الكيك، أصول تسيب الأحكام الجزائية في ضوء الفقه والقضاء، القاهرة، 1988.

5 - محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 2004

(la fonction provisoire) معنى (permanente la fonction) يعني الوظيفة الدائمة ، في حين نجد إن معنى (la fonction provisoire) هو الوظيفة المؤقتة⁽¹⁾.

ثانيا . إصطلاحا :

لقد تزايدت أهمية الوظيفة العامة في الدول المعاصرة نتيجة إزدياد تدخل هذه الدول في مختلف المجالات الإقتصادية والإجتماعية ففي عهد الدولة الحارسة كان نشاط الدولة محدودا إلا إن إصطلاحها بمهام جديدة أملت ظروف الحضارة المعاصرة .

وقد عد النظام الفرنسي الوظيفة العامة خدمة عامة يحكمها نظام قانوني يجعل من الموظفين فئة خاصة لها حقوقها وعليها إلتزاماتها الوظيفية، بخلاف النظام القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية فلم يعد هذا الأخير الموظفين العموميين فئة خاصة لها نظامها القانوني الخاص بها، بل جعل الموظفين خاضعين للقواعد القانونية ذاتها التي يخضع لها المواطن العادي فلم يعطي لصفة الموظف العام أي إهتمام أو إمتيازات⁽²⁾.

وقد حاول جملة من الفقهاء تعريف الوظيفة العامة، فهناك من عرفها بأنها (مجموعة الصلاحيات القانونية التي يمارسها الموظف لتحقيق المصلحة العامة لا الخاصة)⁽³⁾، وهناك من قال بأنها (الوظائف التي تمارس تبعا للتفويض الذي تمنحه السلطة العامة)⁽⁴⁾، في حين عرفها البعض بأنها (الوظائف التي تخول صاحبها سلطة الأمر والنهي)⁽⁵⁾، وعرفت أيضا بأنها (كل وظيفة تخول صاحبها إشتراكا أيا كان

1 - معوض عبد التواب، الأحكام والأوامر الجنائية ، دار المطبوعات الجامعية، 1988.

2 - علي أحمد حسين اللهيبي، أثر العقوبات وإنقضاءها على المركز القانوني للموظف ، إطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة النهرين، 2003.

3 - شابا توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد2 ، السنة 12، القاهرة، 1970 .

4 - صالح ناصر العتيبي، تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقيام المسؤولية المدنية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد3 ، سنة 28، الكويت، 2004.

5 - عبد الرحمن شكر الجوراني، دراسة في المدلول الجنائي للموظف العام، بحث منشور في مجلة العدالة، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، بغداد، العدد4، السنة 5، 1979.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي

للوழيفة العامة

في إدارة السلطة العامة⁽¹⁾، وعرفت بأنها(مركز قانوني يشغله الموظف وجد قبل ان يشغله هذا الأخير لذلك فإنها تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن يشغلها فتبقى قائمة ولو كانت شاغرة)⁽²⁾.

كما عرفت بأنها (مجموعة الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية الخاصة بالموظفين العموميين سواء تلك التي تتعلق بمستقبلهم الوظيفي وعلاقتهم بالإدارة ، أو تلك التي تتصل بإدائهم لمهام الإدارة العامة بإحسان وفاعلية)⁽³⁾، فالوظيفة العامة بالمعنى الأخير لن تتفصل عما يحيط بها من بيئة سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى التأثير على الإداء الوظيفي للموظف العام، هذا ولم يقتصر الدور في تعريف الوظيفة العامة على الفقهاء فقط، بل حاول القضاء تعريف الوظيفة العامة إذ عرف القضاء الفرنسي الوظيفة العامة بأنها (الوظائف التي يمارسها وكيل عن السلطة العامة)⁽⁴⁾.

وقد عرفت محكمة جنایات الإسكندرية الوظيفة العامة في أحد أحكامها بأنها (...، الوظيفة العامة في حكم القانون إشتراكا أيا كان في إدارة السلطة العامة لأن غرض الشارع ضمان سير المصالح".

إن الوظيفة العامة تتمتع بكيان مستقل لا يقوم على أساس التخصص الدقيق أو التوصيف الدقيق للوظائف، إنما يقوم على أساس الوصف العام كأن يقال وظائف فنية وأخرى إدارية وهكذا ويتمتع الموظفون بمجموعة من الضمانات والإمتيازات إتجاه الإدارة ، ومثال ذلك حق الموظف في الترقية والعلاوة متى ما توافرت فيه الشروط اللازمة لذلك ، وعدم فصله من الخدمة إلا للأسباب التي بينها القانون.

ومن خلال التعريف السابقة يمكن أن يفهم من الوظيفة العامة، بالمعنى المادي أو الموضوعي والذي يركز على النشاط المقدم من شخص الموظف وبالمعنى الشكلي أو العضوي، وهو يركز على جانب الموظفين أي يهتم بالأعضاء المسيرين أو القائمين بالإدارة .

ويمكن أن مزج المعنوي ليكون لنا اتجاه توافقي يجمع بين المعنيين سواء من جهة العمل المقدم من جهة الشخص، أو بعلاقة الموظفين بالإدارة .

1 - فيصل شطناوي، علاقة الدعوى الجزائية بالدعوى التأديبية، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد 19، العدد 6 ، مصر، 2004.

2 - فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، طبعة 1982، ص15.

3 - بوعلام السنوسي، قانون الوظيفة العمومية، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، طبعة 2010، ص 5

4 - سامي جمال الدين، الإدارة العامة، ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص212.

من خلال المفهومين نستطيع القول بأن الوظيفة العمومية هي مجموعة من الأحكام و النظم الخاصة التي تخص الموظفين في الدولة سوا تعلقت بأداء الموظف لعمله، أو بعلاقة الموظف بالإدارة والاهتمام بمشاكله ومستقبله الوظيفي .

المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية

الفرع الاول: مفهوم النظام المفتوح والمغلق

أولاً- مفهوم النظام المفتوح للوظيفة العامة مزياع و عيوبه

أ- مفهوم النظام المفتوح المقصود بمصطلح النظام المفتوح، قابلية الوظيفة العمومية لمتدفق والتطور المستمر والتحول بين باقي قطاعات الشغل الأخرى (العامة، الخاصة)⁽¹⁾ ، فالوظيفة العمومية قطاع لا يتميز عن هذه القطاعات ويتميز النظام المفتوح بالخصائص التالية⁽²⁾:

- الوظيفة العمومية عمل مؤقت يمارس الموظف بعقد لا يختلف عن باقي الأعمال.

- لا يختلف الموظفون في ظل هذا النظام عن المستخدمين في القطاعات الاقتصادية، فهم لا يتمتعون بأنظمة قانونية خاصة تمنحهم ضمانات متميزة.

- يتم تسريح الموظف إذا تم إلغاء الوظيفة؛ لأنه عين لممارسة مهام تلك الوظيفة فزواها يؤدي إلى عزله ولا ينقل إلى وظيفة أخرى .

- يخضع التوظيف في ظل هذا النظام لقانون العرض والطلب، والإدارة تنافس باقي القطاعات من أجل جلب أفضل العناصر، ولا تدمج هؤلاء في أسالك دائمة ومستقرة .

- يقتصر دور الادارة في هذا النظام على تحديد الوظيفة والمؤهلات اللازمة لشغليه، وطرق توظيف العناصر الأكثر كفاءة، ولا تلتزم بتكوين الموظفين ولا بترقيتهم عانقهم واجب التكوين، كما أن الانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى يعتبر تعينا جديدا وليس ترقية.

1 - مقدم سعيد، أنظمة الوظيفة العمومية وأفاقها في الجزائر في ظل العولمة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2006، ص: 28

2 - السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة

1984، ص 20

- تقوم العلاقة بين الموظفين والإدارة على أساس التعاقد، فيمكن لكل طرف إنهاء العلاقة الوظيفية بكل سهولة مع واجب الإخطار المسبق.

يسود النظام المفتوح للوظيفة العمومية في العديد من الدول أبرزها الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وكندا وفنلندا⁽¹⁾.

ب- **مزايا وعيوب النظام المفتوح للوظيفة العامة:** يتميز النظام المفتوح بجملة من المزايا ، وتعتريه عدة عيوب، يمكن تلخيصها في النقاط التالية⁽²⁾:

01- مزايا النظام المفتوح:

- البساطة، حيث لا يوجد في هذا النظام نظام قانوني معقد للترقية أو التأديب، فالنظام المطبق على الموظفين لا يختلف عن النظام المطبق على سائر مستخدمي الدولة.

- حركية المستخدمين بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي، وهذا ما يجعل الإدارة العمومية قطاعا منفتحا يستفيد من خبرات القطاع الاقتصادي ويوقده.

- حرية الإدارات والمؤسسات العمومية في الحصول على الكفاءات ومنحها الامتيازات اللازمة للحفاظ عليها.

- المرونة في الحصول على الموارد البشرية وفي الاستغناء عنها.

02- عيوب النظام المفتوح : أما عن عيوب هذا النظام، فتتلخص فيما يلي:

- لا يوفر الاستقرار الوظيفي للموظف الارتباط تعيينه بالوظيفة التي يشغلها.

- التعقيد في مجال وصف الوظائف والتخصص الدقيق التي تبني عليها، كما أنه توجد وظائف يصعب وضع وصف دقيق لها كالتعليم والطب والأمن.

- الصراع الدائم والمنافسة المستمرة بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي على الموارد البشرية

1 - فوزي حبيش، مرجع سابق، ص 19

2 - سليمان سليم بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، مطبعة كنعان، أريد، الأردن، 1997، ص 29-31.

- عدم مراعاة خصوصية الإدارة العمومية والنظر إليها كباقي قطاعات النشاط، وهذا قد يؤثر على المصلحة العامة وسير المرفق العام.

ج- مفهوم النظام المغلق للوظيفة العامة مزاياها وعيوبها

أ- مفهوم النظام المغلق للوظيفة العامة: يقصد بمصطلح النظام المغلق تفرغ الموظف لخدمة الدولة وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العامة. ويسمى هذا النظام أيضا بنظام المهنة، نظام احترافية الوظيفة العمومية، ونظام السلك الوظيفي⁽¹⁾ يتميز النظام المغلق بجملة من الخصائص أهمها⁽²⁾:

- تعتبر الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق مهنة منظمة يتفرغ لها الموظف، ويكرس لها حياته، فلا يمارس نشاطا آخر إلا بما يسمح به القانون.

- يرتكز النظام المغلق على الاهتمام بالموظف أكثر من الاهتمام بالوظيفة، وذلك من خلال تكوينه وترقيته ووضع النظام القانوني الذي ينظم حياته المهنية.

يستند النظام المغلق على وجود عنصرين مهمين هما:

و قانون أساسي يحكم الموظفين *Statut des fonctionnaires*: وهو مجموع القواعد القانونية التي تحكم الموظفين خلال مسارهم المهني:

فكرة الحياة المهنية للموظفين *Carriere professionnelle*: والتي تعني التحاق الموظف بالوظيفة لعمومية على أساس الدوام والاستمرار من بداية التوظيف إلى نهاية الخدمة.

- داوم التعيين في الوظيفة العمومية، فالموظف يلتحق بالوظيفة العمومية كجهاز وليس بوظيفة محددة. ولهذا يمكن للإدارة نقله من وظيفة إلى أخرى ومن مكان إلى آخر.

1 - دجال صالح، الوجيز في الوظيفة العمومية، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الرابعة السانس، جامعة أمجد بوقرة، بومرداس، السنة الجامعية 2003-2004، ص

2 - سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، طبعة (1990)، ص63

- تدرج الموظف في السلم الإداري، فلا يلتحق بالوظيفة العمومية كقاعدة عامة إلا من أدنى رتب السلم الإداري، ثم يترقى فيه وفق أسس محددة.

بطبق النظام المغلق للوظيفة العمومية في الدول الأوروبية كفرنسا وبريطانيا وألمانيا وإسبانيا والنمسا والكثير من دول العالم خاصة دول العالم الثالث..

ب- **مزايا وعيوب النظام المفتوح للوظيفة العامة:** يتميز النظام المغلق بعدة مزايا أو محاسن كما له عدة عيوب أو مساوي.

01- **فالمزايا:** تتمثل أساسا فيما يلي:

- توفير الاستقرار الوظيفي للموظف بسبب دوام الوظيفة و وجود نظام قانوني خاص به.
- ضمان مبدأ سير المرفق العام بانتظام بسبب طول خدمة الموظف وتنظيم شؤون الوظيفة العامة
- ترسيخ ولاء الموظف للوظيفة العمومية لطول خدمته فيها.
- التكوين المستمر للموظف للرفع من كفاءته بما ينسجم مع متطلبات المرفق العام.

02- **أما سلبيات النظام المغلق:**، فيمكن تلخيصها في الآتي:

- التعقيد، حيث يتطلب تسيير الوظيفة العمومية وضع الكثير من النصوص القانونية وموردا بشريا مؤهلا للتحكم في مختلف الأسلاك والمسارات المهنية.
- بروز طبقة من الموظفين منغلقة على نفسها قد يؤدي استقرارها الوظيفي ومركزها الاجتماعي إلى ظهور بعض الظواهر السلبية كالبيروقراطية والروتين الإداري ومقاومة الإصلاح والتغيير.
- تقييد حرية الإدارة في الحصول والاستغناء على الموارد البشرية بسبب القيود التي يفرضها هذا النظام.
- ضعف الاهتمام بالتخصص والاكتفاء بالكفاءة العامة قد يؤدي إلى الحصول على موارد بشرية غير مؤهلة تدفع الإدارة تكلفة باهظة لتكوينها وتأهيلها.

المطلب الثاني: طبيعة النظام الوظيفية العامة في الجزائر

ورثت الجزائر النظام المغلق للوظيفة العامة من المستعمر الفرنسي بعد الاستقلال وهذا لسد لفرغ الذي تركته هجرة الفنسيين واستجابة لاحتياجات الإدارات الجزائرية من الأعوان العموميين، مع تطبيق الأسس التنظيمية القانونية لأجل ضمان استقرار الوظيفة، ولحد الان لازال الموظفين الجزائريين يحتفضون بمركزهم القانوني التي يميزهم عن باقي فئات المجتمع لما يتمتعون به من امتيازات وسلطة يستمدونها من الوظيفة التي يشغلونها، ميف لا وهو يمثلون السلطة العامة مع اتجاهها في الوقت الحالي إلى الأخذ ببعض خصائص النظام المفتوح مثل الاعتماد على التعاقد في بعض المناصب الإدارية التقنية أو الخدماتية للمدة التي تقتضيها طبيعة المهام المحدثة بالاضافة إلى أنماط أخرى من علاقات العمل كتنقين صيغة الاستعامة بالخبراء واللجوء إلى التعاقد من الباطن أو الامتياز، ما لم يتعارض ذلك مع طبيعة الخدمة العمومية، وإن كان النظام السائد يبقى دوما النظام المغلق للمحافظة على الاستقرار وتوازن الخدمة العمومية واستمرارها وتكريس لمبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية رد الاعتبار الجزئيين الذيم حرما منها فيما سبق وقت الاستعمار⁽¹⁾

المبحث الثاني: أركان الوظيفة العامة

للووظيفة العامة ثلاثة أركان ترتكز عليها هي: (الموظف-التعليمات والأنظمة التي تحدد واجباتها ومسؤولياتها-الأداء)

المطلب الأول: الموظف

يعد تحديد مفهوم الموظف العمومي عملية يصعب تجسيدها بالنظر إلى كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية، واختلاف النظم القانونية والسياسية والإدارية من دولة إلى أخرى، ولهذا نجد أن كل دولة اعتمدت في تعريفها للموظف العمومي من خلال الرجوع إلى مهامه والمجال الذي يمارس فيه نشاطه. على هذا الأساس، سنتناول التعريفات التي وردت بشأن الموظف العمومي من جانب الفقه والتشريع والقضاء على النحو التالي:

1 - جميلة قدور، النظام القانوني للوظيفة العامة وفق ائشريع الجزائري، المكتبة الوطنية الجزائرية، 2021، ص10.

حسب الفقيه الفرنسي Ronoda فإنه من المستحيل أن نجد مفهوما واحدا موحدًا للموظف العمومي بين جميع التشريعات، لهذا فقد تعددت المصطلحات والمفاهيم المتداخلة فنجد كلمة: (الأجير، العامل المستخدم العون)، و رغم الاختلاف في المعنى إلا أن هناك قاسما مشتركا وهو أن هؤلاء جميعهم يعملون لصالح الغير سواء كان عاملا أو مستخدما أو أجيرا ، ومن هنا تستنتج علاقة التبعية القانونية للغير المتمثلة في الإشراف - التوجيه - الرقابة¹

التعريف الفقهي : عرفه الفقيه دوجي بأنه : (هو كل عامل يساهم بطريقة دائمة في تسيير مرفق عام أيا كانت الأعمال التي يقوم بها) هذا التعريف يعتمد على معيارين هما معيار الديمومة و معيار طبيعة المرفق بكونه مرفق عام.

كما عرفه الفقيه روجي ريجوار بأنه هو كل فرد يحصل على مرتب تلتزم الخزنة العامة بدفعه له مباشرة ، هذا التعريف ركز على معيار المرتب بكون يدفع مباشرة من الخزينة العمومية)

عرف الفقيه العربي محمد فؤاد مهنة الموظف العام بأنه هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية الإقليمية أو المرفقية ؛ هذا التعريف ركز على ثلاثة عناصر هي طبيعة المرفق و طريقة العمل معيار السلطة.

عرفه الفقيه الجزائري ميسوم صبيح بالقول (يضمن سير الإدارة العام أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ، ولا يخضع منهم للقانون العام للوظائف العمومي سوى الذين لهم صفة الموظف ولا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة و ثبتت فيها نهائيا) فهذا التعريف يركز على طبيعة المنصب وهي الديمومة والثبات فيه.

عرفه الفقيه " أحمد محيو " (الموظفون هم من يوجدون في وضع قانوني تنظيمي و الذين يميز بأنه قابل للتبديل بقانون جديد يطبق عليه آليا دون أن يخول لهم التمسك بالحقوق المكتسبة) هذا التعريف يركز على طبيعة علاقة العمل وهي أن تكون تنظيمية لائحية.

1 بن قريش حسنية، إصلاح الوظيفة العامة بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019. ص 70

من خلا هذه التعريفات نصل إلى تعريف جامع مانع للموظف العام وهو « الموظف هو كل عون عمومي معين بقرار في منصب دائم ، مثبتا فيه، تابع لأحد للمصالح الإدارية للدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى » .

التعريف القانوني (التشريعي) للموظف العام: لا نستطيع بطبيعة الحال أن نذكر التعريفات الواردة في كل التشريعات نظرا لاختلافها لهذا سوف نقتصر على التعريفات الواردة في التشريع الجزائري ، كما أن كل فرع من القوانين يعرف الموظف بتعريف يختلف على التعريف الوارد في التشريع الآخر .

ففي القانون المدني نجد المادة 129 من القانون المدني الجزائري الصادر بالأمر 59/75 المؤرخ في 25 سبتمبر 1975 تنص على أنه (لا يكون الموظفون والعمال العامون مسؤولون شخصيا عن الأعمال التي يقومون بها لصالح الغير، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس طاعته واجبة عليهم . فهذا التعريف يميل نحو كلمة العون العمومي لأنه يوسع من المعنى العام لمصطلح الموظف العام⁽¹⁾ .

أما في القانون الجنائي فإن مفهوم الموظف العمومي يشمل كذلك القاضي والحكم والخبير والمحلف والعضو في الجهة القضائية والطبيب و الجراح وطبيب الأسنان والقابلات لأن المصلحة في القانون الجنائي تختلف عن المصلحة الإدارية ؛ فهي في القانون الجنائي تركز على نزاهة الوظيفة وحماية الجمهور من جهة أخرى ، لتشمل كل من تولى باسم ولحساب الدولة ولو قدرا ضئيلا من السلطة مما يمارسه في علاقته مع الجمهور

بينما أخذ قانون الوظيف العمومي بالمفهوم التقني لكلمة الموظف العام ، فقد عرفته المادة الأولى من القانون 133/66 « يعتبر الموظفون الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة والذين رسموا في درجة من التسلسل في الإدارة المركزية التابعة للدولة أو للمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات و الجماعات المحلية وكذا المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفايات تحدد بمرسوم»⁽²⁾، وعرفه الأمر 06/03 في مادته الرابعة «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»⁽³⁾ .

1 - المادة 129، الأمر 59/75 المؤرخ في 25 سبتمبر 1975

2 - الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966

3 - الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006

المطلب الثاني: التعليمات التي تحدد واجبات ومسؤوليات الموظف والأداء

أولاً- التعليمات التي تحدد واجبات ومسؤوليات الموظف: لكل عملية إطارها القانوني الذي يضبطها ويحدد طريقة سيرها، فإن كانت كلّ الوظائف تشترك في قوانين عامة تحكمها كتسيير الموارد البشرية (الترقية العقوبات، التحويل،..)، إلا أنّها تختلف في الجانب التقني لكل وظيفة، فالقوانين التي تحكم المصالح المالية تختلف كلياً عن تلك التي تضبط مصالح الولاية أو البلدية أو المؤسسات التربوية. تجدر الإشارة أن القوانين تعدل أو تتم دوماً بأوامر أو مراسيم أو تعليمات حسب المبدأ المعروف بـLODA.

ثانياً- الأداء: وهو الممارسات الفعلية اليومية للموظفين التي لن ترقى إلى المستوى المطلوب إن لم تقترن بالدوافع والحوافز التي تبعث النشاط في نفوسهم وتغرس فيهم روح التعاون والعمل المشترك، وقد أشارت عديد الدراسات والأبحاث الأكاديمية عن هذا الموضوع وليس المجال هنا للاستفاضة فيها⁽¹⁾

1 - رميني جمال، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 2017/12/31، ص 314

في الفصل الأول من دراستنا حاولنا في الجانب المفاهيمي تحديد المفاهيم المتعلقة بالوظيفة العامة وكذلك التعرف على أنظمتها والتي نقصد به النظام المفتوح والنظام المغلق للوظيفة العامة ودراسة سلبياتها وإيجابياتها بالإضافة إلى أركان الوظيفة العامة والذي أحتوى على تعريف الموظف وأهم التعليمات التي تحدد واجباته ومسؤولياته.

الفصل الثاني

سياسة الإصلاح الوظيفية العامة في الجزائر في ظل
قانون 06/03

المبحث الأول: تطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر

المطلب الأول: نشأة وتطور الوظيفة العمومية في الجزائر

مرحلة الاستعمار الفرنسي : تميزت بالطابع الاستعماري حيث كان لها أهدافا ووسائل تتماشى مع مصالحها، ويمكن أن تتجسد في أول محاولة لدخول الجزائريين للوظيفة العمومية في أول قانون 1914/02/04، لكن كانت محاولة فاشلة لسببين : الحرب العالمية الأولى وعدم وجود قانون أساسي للوظيفة العمومية الفرنسية آنذاك .

المحاولة الثانية كانت بصدور المرسوم 1949/06/10 الذي كان يقضي بسريان قانون الوظيفة العمومية الفرنسي لسنة 1949 على الجزائر ، وهذه المحاولة لم تتجح أيضا لأن نصوصها كانت قاسية وشديدة وغير ملائمة للحالة الثقافية والاجتماعية للجزائر ، وبذلك لم يتمكن الأهالي الجزائريين من الإلتحاق بقطاع الوظيف العمومي (1).

والمحاولة الثالثة هي تعديل قانون 1946 بأمر مؤرخ في 1959/01/14 بأن خفف من بعض الشروط ليكون صالحة للتطبيق على الجزائريين وأدى ذلك لصدور مرسوم سنة 1960 ، والذي ناسب الأهالي الجزائرية .

ونشير إلى أن قانون الوظيفة العمومي في تلك الفترة كان بسبب الضغط الثوري على الاستعمار الفرنسي داخليا وخارجيا .

المطلب الثاني: مرحلة السيادة والاستقلال

ونقسمها بدورها لعدة مراحل هي :

أ- المرحلة الانتقالية من سنة 1962 إلى 1966 : هي الفترة التي مرت بها الجزائر قبل صدور قانون الوظيفة سنة 1966 ، وتطبيقه في 1967 ، وكان أول قانون صدر 157/62 الذي يقتضي بسريان القانون الفرنسي على الجزائر أي على المؤسسات والإدارات الجزائرية إلى غاية صدور قانون الوظيفة إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية ، وقد عانت الجزائر في ذلك الوقت من ظاهرتين متناقضتين وهما : قلة عدد الموظفين العموميين الجزائريين وكثرة القوانين الأساسية .

1 - عمار بوحوش، مفهوم الوظيفة العامة، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، الجزائر، 2019 ص 19

الفصل الثاني _____ سياسة الاصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

ب- مرحلة إنشاء قانون أساسي للوظيفة العمومي : فشلت المراسيم والقوانين في الفترة الإنتقالية لإيجاد حلول ، ويرجع ذلك لعدم الدقة في تطبيق القوانين طرح مشروع القانون في سبتمبر 1965 وفي 02 جوان 1966 صدر هذا القانون الأمر (66- 133) ، أما نفاذه فكان في جانفي 1967 لاعتبارات أهمها:

- حصر الإعتمادات المالية لسنة 1967 .

- إعداد القوانين الأساسية الخاصة التي تساهم في تطبيق القانون الأساسي حتى لا يكون هناك فراغا قانونيا ، وأن يكون هناك اطلاع كاف على هذا القانون ، وكان تطبيقه بأثر مستقبلي وهذا ما يتماشى مع منطق وسياسة اقتصاد البلاد آنذاك .

خصائص ومميزات القانون 133/66 :

- أخذ بنظام الوظيفة المغلق لأنه كان إرثا عن النظام الإستعماري الفرنسي ، كما أنه يتماشى مع الوضعية الاقتصادية للبلاد .

- الأخذ بمبدأ المساواة للدخول إلى الوظيفة العمومية لأن اعتمد عملية ومبدأ الكفاءة و الخبرة والشهادة .

- مبدأ مشاركة الموظفين في تسيير الوظيفة العامة وهذا عن طريق التكوين والرسكلة .

- اعتمد على النظام الموحد للأجور وفق تدرج الموظفين .

ج- مرحلة التنسيق والتنشيط : تمثلت هذه المرحلة في الانتقال من الإدارة المركزية إلى النظام اللامركزي فقد كان تطبيق القانون على المستوى الإدارة اللامركزية .

قانون 68/92 الذي قضى بإجبارية معرفة اللغة العربية على كل الأشخاص الذين ينتمون للوظيفة العمومي ومن الإجراءات المتخذة آنذاك إنشاء مصلحة تشرف على إحصاء الموظفين وتراقب تطوير الموارد البشرية.

وفي الواقع لم يطبق هذا القانون لظروف هي (1) :

- المفاوضات السرية بين الجزائر وفرنسا على البترول .

بداية التأميم على المناجم : 1966 إلى 1968 .

1 - عمار بوحوش، نفس المرجع السابق

الفصل الثاني _____ سياسة الإصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

د- مرحلة الإصلاح : تمثلت في المراجعة السابقة لصدور القانون الأساسي العام للعمال (الأمر 12/78 المؤرخ في 08 أوت 1978) والذي كان يسعى لـ :

- تحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لكافة العاملين من أجل الدخول إلى الوظيفة وذلك لتحقيق مبدأ " كل حسب قدرته ، كل حسب عمله " .

- تحقيق التوازن في اليد العاملة بين مرافق القطاع العام .

- جاءت المادة الأولى من هذا القانون من هذا القانون لتعرف العامل بأنه كل من يعيش من حاصل عمله اليديوي أو الفكري ولا يستخدم غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني ، مما يفهم منه حسب رأي الأستاذ عمار بوضياف بأن المشرع أراد بهذا لهذا النص أن يكون بمثابة قانون إطار ونصا مرجعيا وأساسيا ذا طابع توحيدي بين جميع القطاعات .

ونتيجة لهذا القانون ، صدر قانون علاقات العمل الفردية 06/82 ، ولكن القانون 12/78 ، لم يلغ ، الأمر 133/66 ، وللخروج من هذه الوضعية أصدر المشرع سنة 1985 المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

وقد تضمن هذا المرسوم 150 مادة ، والشيء اللافت فيه هو أنه جعل من القانون 12/78 نصا مرجعيا ، وهو ما يؤكد الطابع التوحيدي لهذا القانون فقد أراد المشرع تعميمه على جميع المؤسسات والإدارات العمومية ، كما استعمل مصطلح العامل بدلا عن الموظف فمهما اختلف قطاع النشاط فيبقى العامل هو ذلك الشخص الذي يعيش من حاصل عمله اليديوي أو الفكري⁽¹⁾ .

هـ - مرحلة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 : صدر هذا القانون في 15 جويلية 2006 وهو الأمر المطبق حاليا وسمي بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وتضمن 224 مادة موزعة على عناوين مختلفة وأواب مختلفة تضمن الباب الأول منه نطاق التطبيق وتكييف العلاقة القانونية الأساسية ثم المناصب العليا والوظائف الأساسية العليا في الدولة .

في حين تضمن الباب الثاني على الضمانات والحقوق والواجبات الخاصة بالموظف العام ، أما الباب الثالث فاحتوى على التنظيم الهيكل المركزي لهياكل الوظيفة العمومية .

1 - عمار بوحوش ، نفس المرجع السابق

المبحث الثاني: الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية

جاء الأمر 03/06 ليحدث إصلاحا شاملا وعميقا في قطاع الوظيفة العمومية وهذا من خلال اعتماده على نص كامل وليس مجرد تعديلات طفيفة لبعض نصوص القوانين القديمة مما يعكس إرادة المشرع في إحداث تغيير جذري في قطاع الوظيفة العمومية وقد مس هذا التغيير والإصلاح كل موضوعات الوظيفة العمومية بدءا من المبادئ والأسس التي تقوم عليها فكان الإصلاح عن طريق تكريس مبادئ وأسس الوظيفة العمومية.

المطلب الأول: الإصلاح عن طريق تكريس مبادئ وأسس الوظيفة العمومية

يحدد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المبادئ والقواعد الأساسية لتنظيم العنصر البشري في الإدارة العمومية، وذلك من خلال إقراره لنظام المسار المهني (نظام السلك) كاختيار أساسي للوظيفة العمومية في الجزائر، وأيضا من خلال تنظيمه لمختلف مراحل المسار المهني للموظف بدءا من التوظيف مرور بالترقية والتقييم ونظام التأديب وتحديد الحقوق والواجبات، وكذا النص على مشاركة الموظفين في تنظيم وتسيير حياتهم المهنية داخل الإدارة العامة¹.

وانطلاقا من هذا نظم الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة الموظف والمبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في كل النظم المقارنة التي اعترفت بها قديما، مثل مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية ومنه خلق نظام توظيفي تأسس على طريقتي التوظيف على أساس المسابقات والامتحانات وعلى أساس الشهادات ومبدأ الكفاءة والاستحقاق من خلال تنظيمه لعملية الترقية والتقييم، وكذا تنظيمه لوضعيات الموظف ونظامه التأديبي الذي يقوم على مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف وبين السير العادي للإدارة بانتظام واطرد كما أن القانون الأساسي يكرس القواعد الأساسية لإشراك الموظفين في تسيير شؤونهم .

وقد نص الأمر على مبدأ المساواة صراحة وأقره في المادة 74 بنصه: "على أن التوظيف يخضع لمبدأ المساواة من أجل الالتحاق بالوظائف العامة"، وبهذا يكون الأمر المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة 03/06 قد قطع الطريق أمام كل التمييز مهما كان نوعه وهذا إيمانا من الدولة الجزائرية بأن الإصلاحات والتقدم لا يتم إلا بتوحيد وتضافر جهود أبناء البلد الواحد دون أي إقصاء وتمييز وتهميش وهذا لا يكون إلا من خلال المساواة بينهم ومعاملتهم دون أي تمييز أو إقصاء .

1 بن قريش حسنية، إصلاح الوظيفة العامة بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019. ص 33

الفصل الثاني

سياسة الاصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

كما يعتبر مبدأ الجدارة من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية لأن الجدارة معيار لتولي أو شغل وظيفة عمومية والبقاء فيها بعد أن يثبت شاغل، هذه الوظيفة كفاءته والقدرة والصلاحية بعيدا عن المحسوبية والمحاباة، ومبدأ الجدارة لا يقتصر تطبيقه في الدخول إلى الوظيفة العمومية وشغل منصب معين فقط بكفاءة واستحقاق، وإنما يمتد مبدأ الجدارة إلى كل المسار المهني للموظف، من ترسيم وتثبيت في المنصب وترقية وتقييم وحصوله على مكافآت وأوسمة تشريفية.

ويعد مبدأ المساواة الإطار الذي يحكم الوظيفة العمومية حيث يعتبر حجر الزاوية في كل تنظيم للحقوق والحريات العامة فهو من الديمقراطية وبمثابة الروح من الجسد بغيره ينتفي معنى الديمقراطية وينهار كل مدلول للحرية كما يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية في تقلد الوظائف العامة، لأن أساس خضوع الإدارة لهذا المبدأ تمليه الاعتبارات العلمية واعتبارات العدالة الاجتماعية، فهو يستند إلى طبيعة إنشاء ووجود المرافق العامة في الدولة والتي وجدت لخدمة جميع الأفراد على قدم المساواة ، ويقصد بمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة المنصوص عليه في الدستور الجزائري هو الاعتراف لجميع المواطنين بحق الالتحاق بشغل مهنة أو تقلد وظيفة عامة في الإدارة الجزائرية العمومية، ومنه فتطبيق مبدأ المساواة يساعد على طمأننة الباحث على وظيفة في إدارة ما ، هذا من جهة ومن جهة أخرى يحقق هذا المبدأ للإدارة فرصة من أجل اختيار الأحسن والأكفأ.

ان تكريس مبدأ المساواة ينتج عنه تطبيق مبدأ المسابقات كآلية للولوج للوظيفة العامة ومنه وضع حد للامتيازات ، ويكرس من جهة أخرى الاستحقاق والمساواة ومن جهة أخرى إعطاء المصادقية لإجراء المسابقات الخاصة بالتوظيف¹.

وقد بين المشرع الجزائري مظاهر مبدأ المساواة أولا من خلال الالتزام مختلف الدساتير بهذا المبدأ حيث نص دستور 1963 في المادة 10 منه على أن المهام الرئيسية للدولة الجزائرية "مقاوم لكل نوع من التمييز وجاءت المادة 12 تنص على مساواة كل الجزائر بين في الحقوق والواجب اتأما دستور 1976 فتناول مجموعة من الحقوق الأساسية للمواطن حيث نصت المادة 44 منه على أن " وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين وهي في متناولهم بالتساوي وبدون أي شروط ماعدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق الأهلية ثم بصدور دست ور 1989 عرفت الجزائر التعددية السياسية ، وضمانات أكبر بالنسبة

1- نادية البرنوصي، المستجدات الدستورية في مجال الوظيفة العمومية، التقرير العام حول المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، مداخلة قدمت بقصر المؤتم ارت ، بالصخي ارت، المغرب ، يونيو ، 2013

الفصل الثاني

سياسة الاصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

لحقوق الأساسية فجاء في المادة 48 الفقرة الأولى مايلى " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون وأخيرا دستور 1996 والمعدل سنة 2016 ، جاءت المادة 63 منه حيث تتيح الفرصة لجميع المواطنين بدون استثناء في تقلد الوظائف العامة في الدولة ، دون أي شرط عدا الشروط التي يحددها القانون الأساسي من شرط السن والجنسية واللياقة البدنية وإعفاء من الخدمة الوطنية والتمتع بالحقوق السياسية والمدنية.

كما عرف هذا المبدأ في قوانين سابقة، تم النص عليها قبل صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 فجاء الأمر 133/66، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في عرض بيان الأسباب المعنوم بمبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية مايلى " يسود النظام الحقوقي للوظيفة العمومية مبدأ هام وهو مبدأ مساواة دخول جميع الجزائريين إليها، ثم بصور القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78 الصادر في 1978/08/05، ونصت المادة 7 الفقرة 2 على أن " العمال سواسية في الحقوق والواجبات يتقاضون عن العمل الواحد أجوار متماثلة وينتفعون بمازيا واحدة"¹ إذا تساوى في التأهيل والمردودية كما كرس هذا المبدأ في المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على العمال بالمؤسسات الادارات العمومية، وهو المرسوم المطبق آنذاك على ميدان نشاط الوظيفة العمومية وذلك في المادة 3 منه التي تنص على أن الالتحاق بالوظائف العامة يجب أن يكون بطريقة المسابقة، وهي الطريقة المثلى التي تعكس العمل بمبدأ المساواة، نفس الشيء ذهب إليه المشرع في المادة 27 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 ومنه فالمبدأ العام الذي يحققه هذا المبدأ هو المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون ويترتب عنه عدم التمييز بين الأفراد في تولي الوصاف العامة، بسبب يرجع إلى الأصل أو اللون أو العقيدة أو الجنس وتكون الأولوية لمن تتوافر فيه الشروط القانونية المحددة والجدارة لشغل الوظيفة.

وان الأسباب والدوافع التي كانت واره ظهور وتطور مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية، هي إمكانية كل شخص من الاستفادة من الحقوق والواجبات التي تتضمنها القواعد القانونية المقررة في الوظيفة العامة متى توافرت فيه الشروط التي تتطلبها هذه الأخيرة إلا أنه وبالرغم من تنظيم هذه الحقوق والواجبات إلا أنه تطلب الأمر تنظيم المزيد من الضمانات في القوانين المنظمة للوظيفة العمومية².

ومن أهم الضمانات لتكريس مبدأ المساواة مايلى:

1- المادة 07 القانون الأساسي العام للعمال الصادر بتاريخ 1978/08/05

2- بن قريش حسنية، مرجع سابق، ص 34

01. الإعلان كضمانة لمبدأ المساواة: يتجسد مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية من الناحية العملية في المسابقات من أجل الدخول للوظيفة العمومية، وعليه وجب الإعلام والإعلان عن هذه المسابقات حتى يتسنى للمواطنين أو المرشحين الراغبين في الترشح للوظائف العمومية، من الدخول فيها وممارسة حقهم في اللوج إلى الوظائف العمومية، كما أن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، يتعارض مع كل تنظيم سري ومستتر وعلى الإدارة، من أجل إفساح المجال لكل مرشح في أن يعلن عن نفسه أن تنشر وتعلن بالطرق الرسمية عن إعلان شغور أي وظيفة، قبل أن يجري التعيين.

وعليه فالإدارة مدعوة وفقا لهذه الضمانات المذكورة أن تنشر وتقوم بالإعلان على كل عملية تمس مسار الحياة المهنية للموظف، من تعيين أو ترقية أو نقل، لأن الإعلان والنشر في حد ذاته يعتبر من المبادئ الأساسية في تنظيم شؤون الوظيفة العامة وقد كرس القانون الأساسي العامل لوظيفة العمومية هذه الضمانات والمبادئ الأساسية والخاصة بالإعلان والنشر فنجد في نص المادة 80 من القانون 03/06 التي تبين طرق الالتحاق بالوظائف العامة وتجعلها عن طريق المسابقات، وكما هو معروف أن المسابقات يتم الإعلان عنها لعموم المواطنين في وسال الإعلام والنشر في الجرائد الوطنية، كما نصت المادة 81 من الأمر 03/06: "يعلن نجاح المرشحين في مسابقة على أساس الاختبارات، أو مسابقة على أساس الشهادات أو اختبار المهني من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الاستحقاق"¹، حيث تبين المادة المذكورة على ضمانة إعلان النتائج الخاصة بالناجحين في المسابقات وذلك ليعطي ضمانة أكبر للأشخاص المرشحين غير الناجحين، كما توضح المادة أيضا أن اللجنة التي تعلن عن النتائج عليها أن تضع قائمة ترتب بموجبها الناجحين، وفقا لمعايير تتضمن درجة الكفاءة والاستحقاق لكل مرشح ناجح.

كما تضمن المادة 96 من القانون 03/06 والتي جاءت في الفصل الثالث والمعنونة بالتسيير الإداري لمسار المهني للموظف، أنه يبلغ الموظف بكافة القرارات المتعلقة بوضعيتها الإدارية وتنشر كل القرارات الإدارية، التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية وعملية إنهاء مهام الموظفين وذلك في نشرة رسمية للمؤسسة او الإدارة العمومية المعنية.

2 -المسابقات كضمانة لتحقيق مبدأ المساواة: لضمان تطبيق مبدأ المساواة يجب أن يختار الموظف بألية المسابقة والتي تكون في متناول جميع المواطنين الذين يستوفون الشروط المحددة في القانون الأساسي وتكون المسابقة منظمة تنظيما محكم بما يضمن حقوق المرشحين للالتحاق بالوظائف العامة، من إعلان

1- المادة 81 من الأمر 03/06

الفصل الثاني _____ سياسة الاصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

المسابقات والعلم بتاريخ وكذا القيام بالمسابقات على أسس ومعايير علمية وموضوعية تؤمن اختيار الأصلاح في تقلد هذه الوظائف، ويتحكم في نتائجها وإصدارها من قبل لجان لها مطلق الصلاحية، وهو مانص عليه القانون في نص المواد من 74 و 75 و 80 و 81 من القانون الأساسي العام 03/06 كما نصت المادة 26 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 على أن التوظيف يتم بإجراء المسابقة عن طريق المؤهلات العلمية أو المسابقات الكتابية بالإضافة إلى الترقية الداخلية في صفوف الموظفين الذين ليست لهم مؤهلات علمية، وإنما يتمتعون بتجربة في الميدان وكفأت مكتسبة بحكم أقدميتهم ، والتي تسمح لهم بتقلد وظائف أعلى في السلم الإداري وتقلد مناصب هامة¹ تجسيد مبدأ المساواة في الترقية يمكن للموظفين الاستفادة من الترقية من خلال تقييمهم بواسطة تقارير رؤساءهم الإداريين والخبرة المهنية المكتسبة من مختلف المناصب التي شغلوها ومن أجل احترام تطبيق هذا المبدأ يجب أنتنظم طرق كفيلة لاختيار الموظفين الجديرين بالترقية وإبراز معايير موضوعية لتقييم الموظف، ومن حق الموظف أن يتلقى تقييم وتقدير عمله والحصول على علامات يقدر بها الجهد المبذول في أداء وظائفه كما يجب إلزام الإدارة بتنظيم عملية الترقية تعد بالترتيب الذي يراعي الاستحقاق وهي ملزمة باسم المساواة في الحقوق. وقد نص القانون الأساسي على هذه الضمانات الخاصة بالترقية كمبادئ عامة في الفصل الرابع المعنون بتقييم الموظف حيث تبين المادة 98 منه أهداف التقييم وهي:

- الترقية في الدرجة
- الترقية في الرتبة
- منح امتيازات مرتبطة بالمراد ودية وتحسين الأداء
- منح الأوسمة الشرفية والمكافآت.

03- المساواة في تطبيق النظام التأديبي: يظهر مبدأ المساواة كذلك في النظم التأديبية حيث بمقتضى هذا المبدأ لا يجوز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعياتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدها متى كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها وأثارها موحدة، وفي الحقيقة أن المشرع الجزائري يأخذ بهذا المبدأ في القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية على غرار القانون

1- بوزيان مكلل، النظام القانوني للوظيفة العمومية دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس، ص

12/78 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل حيث نصت المادة 200 منه على أنه "يتعرض العامل لعقوبات تأديبية وعند الاقتضاء للمتابعة الجازنية مهما كان المنصب الذي يشغله".¹

4- تطبيق مبدأ الجدارة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية : يظهر تطبيق مبدأ الجدارة والاستحقاق، من خلال أسلوب التقييم والترقية الذي يعد معيارا ثابتا للترقية بين الموظفين في التقييم والترقية ، حيث أن غياب الحوار بين السلطة العليا وموظفي المرفق العام هو من بين المعوقات التي تواجهها الإدارة في مجال تسيير الموارد البشرية، ففي القطاع العام نجد أن العنصر الوحيد لمعرفة تقييم الموظف من طرف السلطة السلمية هو التنقيط السنوي، حيث تستعمل الإدارة آلية التنقيط من أجل استعمالها في تقييم الموظف ونظم التقييم في المواد من إلى 103 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، لتنظيم الإطار القانوني لتقييم الموظف العام ،

المطلب الثاني: القوانين والضمانات الأساسية المطبقة

يحدد قانون 03/06 الأساسي فقط مبادئ عامة وضمانات أساسية تاركا المجال للتنظيم والقوانين الأساسية الخاصة ، لكي تفصل أكثر في هذه المعايير وتبقى دائما مطابقة للمعايير الأربعة التي نص عليها في المادة 99، وبقراءة نصوص المواد المتعلقة بالتقييم في الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، و مقارنتها مع النصوص السابقة المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر، نلاحظ أن المشرع قد غير مصطلح "التنقيط" والمذكور في الأمر 133/66 ، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذلك المرسوم 59/85 والمتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على الإدارات والمؤسسات الإدارية إلى مصطلح "التقييم".

ومن خلال الاطلاع على أحكام المواد السابقة، نستشف النية الحسنة للمشرع في إرساء نظام تقييم أكثر فعالية، وذلك بإدخاله لمفاهيم جديدة لم تنظمها القوانين السابقة، وتتمثل هذه المفاهيم في:

- التأكيد على إلزامية تقييم الموظف أثناء مساره المهني، و يكون بصورة مستمرة ودورية
- محاولة ربط التقييم أكثر بالمسار المهني للموظف، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 98 بنصها على أنه : يهدف تقييم الموظف إلى:

1- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة (الجزائر: دار النهضة العربية)ص،56،

• الاعتماد على معايير أكثر موضوعية و ضرورة تكييفها، نظرا لخصوصيات بعض مناصب العمل والأسلاك إضافة إلى تكييف مناهج التقييم مع أهداف الإدارة، و طبيعة نشاطها و المشاكل التي تصادفها وذلك بعد استشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، وموافقة الهيكل المركزي للوظيفة العامة .

• ضرورة حفظ استمارة التقييم في الملف الإداري للموظف للرجوع إليها عند الحاجة.¹

وقد كرس الأمر 03/06 مبادئ التحفيز المعنوي الذي يدفع إلى الرضا الوظيفي والرفع من الأداء الوظيفي للموارد البشرية في الإدارة، وهو ما نصت عليه المواد 112 و 113 من الأمر 03/06، و من خلال منح أوسمة تشريفية ومكافآت للموظفين ذوي الأداء المتميز فيشكل شهادات تقديرية أو ميداليات استحقاق وعليه أن الأمر 03/06 أوجد نظام الأوسمة الشرفية المكافآت بالنسبة للموظفين الذين أثبتوا جدارتهم وقاموا بمجهودات استثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة أثناء تأديتهم لنشاطهم الوظيفي.

تعتبر الترقية من المزايا الهامة التي يحصل عليها الموظف وأكثرها أثرا في تحسين مركزه من الناحيتين والأدبية، فمن الناحية المالية تؤدي الترقية إلى زيادة في راتبه مما يضمن موردا جديدا يتزايد مع كل ترقية، ومن الناحية الأدبية يترتب على الترقية صعود الموظف في السلم الوظيفي للجهاز الإداري الذي ينتمي إليه وتولي وظائف جديدة ومسؤوليات وكذلك تخلق الترقية نوع من التنافس بين الموظفين وتحفزهم على بذل جهد وإبداع من لأجل الوصول إلى المناصب العليا في الإدارة.

إضافة إلى هذا يتم تطبيق مبدأ الجدارة في الترقية حيث نظم الأمر 06-03 الترقية في المواد من 106 إلى 110 لتبين كيفية الترقية في الدرجة والرتبة الخاصة بالموظف، الترقية هي حق من حقوق الموظف ولا يمنح هذا الحق إلا إذا توافرت شروط معينة، ومن أهم خصائص الترقية هي أنها نظام شرع للموظف العام لتحقيق أغراض عديدة، فهي تعود على الموظف العام بالنفع وذلك بتحفيزه على الجد في العمل

1- ذبيح عادل، تقييم الموظف العمومي ، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2010، ص77.

وتحسين أدائه الوظيفي، و تعود عليـة بزيادـة في مرتبـه وتحقيـق رفاه مالي ازيد على ما كلن يتقاضاه، كما أن الترقية تعود بالنفع على الإدارة من خلال كفاءة الموظفين ، الذين تم ترفيتهم وجعلهم قادرين على الأداء من خلال كفاءة الموظفين، الذين تم ترفيتهم وجعلهم قادرين على ممارسة مهام جديدة ، ومهام قيادية وهو ما يحقق مبدأ استمرارية المرفق العام.

المطلب الثالث: مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية

سعى المشرع من خلال جملة من الأحكام المتضمنة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تشكل التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية ويمكن استقراءها من خلال بعض المواد المذكورة في الأمر 03/06 و التي تشكل مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة، كما تتجلى مظاهر مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة في مجموعة من النقاط وهي:

01-في مجال التأديب: إذا كان الموظف العام للوسيلة الأساسية التي لا غنى عنها في تسيير المرافق العامة ، وتحقيق الأهداف المرجوة منه إلا انه يجب أحيانا استلزم ردع الموظف المنصرف على أداء واجباته الوظيفية عمدا وعلى عدم الحيلولة دون تحقيق الأهداف، إلا أنه في الوقت ذاته كفل المشرع العديد من الضمانات للموظف عند اتهامه بارتكاب ما يخل بواجبات وظيفته وعليه يعد النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، لأنه لا يستهدف العقاب في حد ذاته فقط بل يهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.¹ فالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، قد تضمن مبادئ أساسية تحكم جوانب عدة منها الجانب التأديبي والتي تتمتع بقدر من الثبات والاستقرار، ومنه جاءت أحكام التأديب في القانون الأساسي 03-06 محددة و قائمة على مجموعة من الأسس والمبادئ، وهي الإخلال بالواجبات المهنية والمساس بالانضباط أثناء تأدية المهام وتحديد العقوبة على درجة جسامة الخطأ واتخاذ الإجراءات التأديبية من صلاحية السلطة المختصة بالتعيين ، وهذا ما حددته المواد 160، 161، 162 من الأمر 03-06 .

وبما أن القانون الأساسي يحدد الضمانات الأساسية والمبادئ العامة فقط ، فسوف تتولى القوانين الأساسية الخاصة، توضيح باقي الأخطاء المهنية الخاصة ببعض أسلاك الموظفين والمنصوص عليها في المواد من 178 الى 181

1- بن قريش حسنية، مرجع سابق، ص 34

02- من خلال تكريس العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية للموظف تجاه الادارة: لضمان استمرارية

المرفق العام و العمل بانتظام و اطراد ، اتصفت الوظيفة العمومية بخاصية الديمومة والاستقرار.¹

ولهذا يقتضي تنظيم العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة تنظيما دائما وبما أن العلاقة الوظيفية تشكل النواة الأساسية والمهمة في مسار الموظف المهني، يكرس القانون الأساسي العام لوظيفة العمومية، العلاقة القانونية الأساسية لهذه العلاقة، وقد كان اتجاه المشرع الجزائري صوب العلاقة القانونية، التي تربط الموظف العام بالإدارة واضحا وذلك بتبنيه للعلاقة التنظيمية واللائحية، في كل القوانين والتنظيمات المنظمة للوظيفة العمومية منذ الاستقلال.

حيث نصت 06/ 03: "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية " وقد كرس القانون الأساسي، هذه العلاقة بين الموظف والإدارة فانه جعل الموظف خاضعا لتبعات خاصة باعتباره عوناً عمومياً، يمارس مهاماً ونشاطاً باسم الدولة وباعتباره كذلك ممثلاً لها، وأداة تطبيق سياساتها لضمان ما تحمله على عاتقها من أعباء الخدمة العمومية التي تؤديها مرافقها العامة بواسطة فئة الموظفين.

03- في مجال الوضعيات القانونية المتعلقة بالموظف وحركات نقله : يتم نقل الموظف عادة من اجل

توزيع الموظفين في وحدة إدارية معينة أو إدارية مختلفة، بما يكفل حسن سير المرافق العامة، لأنه ليس من المعقول أن يحقق الموظف رغبته في النقل والعمل في جهة غير التي اختارها له الدولة بانقطاعه عن العمل، لأنه إذا ترك أمر اختيار أماكن عمل الموظفين، ورفضها للموظفين أنفسهم لأختل النظام الوظيفي، ولضرورة المصلحة العامة ترك للسلطة الإدارية تقدير وضع الموظفين القابلين للنقل، ووضع كل موظف في المكان الذي يليق بكفاءته وجدارته وهو ما يؤدي في النهاية إلى تحقيق المصلحة العامة².

4- في مجال تنظيم الاستقالة: تعرف الاستقالة على أنها رغبة الموظف في ترك العمل أو الوظيفة بصفة

نهائية وقد كرس الأمر 03/06 حق الاستقالة لكن ليس بصفة مطلقة وهذا بسبب اعتبارات المصلحة العامة حيث اشترطت المادة 218 أن تكون الاستقالة مكتوبة وتتضمن إرادة صريحة من الموظف بقطع العلاقة التي تربطه بالإدارة وضمان للمصلحة العامة ومقتضياتها يجب على الموظف أداء الواجبات المنوط به إلى حين صدور قرار عن السلطة المختصة والسلطة المخولة بصلاحيات التعيين، وبالنظر إلى هذه المادة نلاحظ هنا أن القرار المتخذ في الاستقالة يجب أن يكون صريحا عندما نصت المادة 219 انه يتعين على

1- بوزيان مكلل ، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كالية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر ص 17.

2- مرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية

الموظف أن يؤدي الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن هذه السلطة لان الاستقالة لا تتم قانونا إلا بقبولها من الجهة الإدارية المختصة.¹

5- في مجال الإضراب: أن تعيين الموظف في وظيفة عمومية يعني قبوله في هذه الوظيفة محملة بالتزاماتها التي تفرضها عليه القوانين والتنظيمات ومن هذه الالتزامات العمل على استمرارية المرافق العامة التي يعمل بها، وعلى الموظف أن يتجنب كل ما من شأنه أن يعطل سير هذه المرفق لان تعطيل سير الإدارة وكل المرافق العامة سيتعارض مع احد القواعد الضابطة له وهو ضرورة سير المرفق بانتظام.

6- مبدأ المشاركة والجوار: جاء في مضمون عرض الأسباب للمشروع التمهيدي للقانون المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (2006)، أنه وفي إطار تدعيم التشاور في قطاع الوظيفة العمومية يكرس الإطار القانوني للتشاور في مشروع القانون الأساسي في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، كما يستشار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من جهة أخرى حول مشاريع النصوص القانونية ذات العلاقة بقطاع الوظيف العمومية، وإلى جانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية تم تكريس هيأت جماعية للتشاور والتي تشكل فضاء تحقيقية للتشاور ومساهمة الموظفين في تسيير مساهم المهني والدفاع عن حقوقهم.

أن مبدأ المشاركة في تسيير شؤون الموظفين دفع بالمشروع إلى إنشاء مجموعة من المجالس والأجهزة واللجان التي تعمل وتتباحث مع الإدارة في كافة المشاكل والقضايا الوظيفية، ونظرا لأهمية وجود الأجهزة الاستشارية في أنها الخلية الحية في الإدارة ونظرا للمكانة التي تعطىها للأفراد من حيث إشراكهم في تدارس الأهداف المشتركة، فظهر مبدأ المشاركة في الإدارة جعلها تنشى مجالس استشارية تتشكل مناصفة من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة وتعمل هذه اللجان مع الإدارة في حل كافة المشاكل الوظيفية، واقتراح الحلول المناسبة لها، وفيما يلي نوضح أوجه هذه المشاركة المتمثلة في الهيئات كما نص عليها القانون الأساسي العام في المواد من 58 إلى 73 كما يلي:

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

- لجان الطعن

¹تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالادارات العمومية ،مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ،

01- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: إن الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة

العمومية، وفي نصه في المادة: تنشأ هيئة للتشاور تسمى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية"

01 - تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: بموجب المرسوم 66/142 المؤرخ في 2 جوان 1966

يتكون المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من رئيس و 14 عضو يعينون بموجب مرسوم من بينهم سبعة 07

أعضاء يعينون من قبل حزب جبهة التحرير الوطني و 07 أعضاء يعينون من بين الممثلين عن الإدارة،

وهذا لمدة سنتين قابلة للتجديد، وتكون رئاسة المجلس لرئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالوظيفة العمومية

وبالنسبة لممثلي الإدارة هم:

- مدير الوظيفة العمومية.

- مدير الميزانية بالوزارة المكلفة بالمالية.

- مدير الجماعات المحلية بوزارة الداخلية.

- المراقب العام للالتزام بالنفقات.

- المفتش العام للمالية.

- خمسة رؤساء للجماعات المحلية يقترحون من طرف وزير الداخلية.

- عشرة مديرين للادارات المركزية، مكفون بتدبير الموارد البشرية يختارون بالتناوب أما النوع الثاني يتمثل

في ممثلو الموظفين الرسميون والنواب وهم كما يلي:

- أربعة وعشرون عضوا يمثلون الإدارة والجماعات المحلية ، يقابلهم عدد مماثل من الأعضاء النواب.

- أربعة وعشرون عضوا يمثلون الموظفين يقابلهم عدد مماثل من الأعضاء النواب.

2-اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء: تعد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء هيئة استشارية استحدثتها

نظام الوظيفة العمومية، وتهدف إلى إشراك الموظف في تسيير حياته المهنية وتضمن حسن تطبيق

النصوص القانونية والحرص على أن تكون السلطة التقديرية لمسيرى الإدارة عادلة وفق ضوابط وإجراءات

لها دور قانوني هام في تسيير حياة الموظف العام مهنيا ، فتعتبر هيئة يشارك من خلالها الموظفون في

تسيير حياتهم المهنية وتكون المشاركة في التسيير عن طريق استشارتها من طرف الإدارة في المسائل

الفصل الثاني

سياسة الإصلاح الوظيفية العامة في ظل قانون 06/03

الفردية للموظفين، كما تكون أيضا لجنة ترسي ومجلس تأديبي، وتتشكل من نوعين من الأعضاء وبعدها متساو، حيث يكون عدد الأعضاء الممثلين للموظفين بقدر عدد الأعضاء الممثلين للإدارة، وترسها السلطة التي لها صلاحية التعيين، ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء هيئة نقابية، لأن هذه اللجان هي هيئات مشاركة الموظفين العموميين في تسيير مساهم المهني داخل المرفق العام والإدارة العامة، وهو يعتبر ضمانا لحسن تطبيق النصوص القانونية واستعمال السلطة التقديرية التي منحها المشرع لها في حل بعض المسائل، أي الحرص على تطبيق المقاييس والضوابط الموضوعية، والابتعاد عن الانطباعية والارتجال وما إلى ذلك، ثم أن هذه اللجان تعمل كوحدة دون تفرقة أو تمييز بين أعضائها سواء كان منتخب أو موظف معين إلا ما نص عليه القانون صراحة، فالأعضاء الممثلون للإدارة يقع عليهم مسؤولية حمايتها بتطبيق القانون وتنبيهها إلى ما يمكن أن يحدث من تجاوزات أو انحرف عن تطبيق النصوص والمقاييس، أما الأعضاء الممثلين للموظفين إنما انتخبوا لنفس الغاية والغرض، وليس الدفاع عن فئة أو سلك أو رتبة معينة.¹

3- تأسيس اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في ظل القانون الجزائري 03/06: جاء في المادتين 63/62 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على إنشاء ثلاث لجان مشاركة للموظفين هي اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، لجان الطعن، اللجان التقنية حيث تجدر الإشارة إلى أن اللجان المتساوية الأعضاء قد تغيرت تسميتها فأضاف لها المشرع في الأمر 03/06 صفة الإدارية لتمييزها عن اللجان المتساوية الأعضاء في المؤسسات والهيئات الأخرى مثل المؤسسات والهيئات الاقتصادية واسند لها نفس المهام التي كانت تضطلع بها في النصوص القانونية السابقة وفي انتظار صدور النصوص التنظيمية المحددة لاختصاصات هذه اللجان وسيرها ونظامها الداخلي وكيفية سير عملية الانتخاب كما نصت على ذلك المادة 73 من الأمر 03/06. وطبقا للمادة 5 من المرسوم 10/84 فإن عهدة أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء هي ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويمكن تقليص مدة العضوية أو تمديدتها في فائدة المصلحة، بقرار من الوالي بعد موافقة المديرية العامة للوظيفة العمومية أما المادة الرابعة من المرسوم 10/84 فقد نصت في الفقرة الأخيرة منها على كيفية التجديد أما عن كيفية اختيار الأعضاء فقد نصت المادة 68 و69 من الأمر 03/06 على أن المرشحين لتمثيل الموظفين في اللجان المتساوية

1- المرسوم رقم 143/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 46 الصادر بتاريخ 08/06/1966.

الفصل الثاني

سياسة الاصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

الأعضاء يختارون من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا ولغياب نص يوضح هذا المقياس الجديد في انتقاء المرشحين يبقى العمل ساريا بالنصوص التنظيمية المشار إليها سابقا.

كما أن مهام اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء طبقا الأحكام المادة 64 من الأمر 03/06 تتمثل في:¹

تستشار في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظف مثل الترقية، التسجيل في قوائم التأهيل وحركات النقل والعضوية في اللجان التي هي عضو فيها بحكم القانون.

- تجتمع كلجنة ترسيم الموظفين بعد استيفاء الشروط والفترة المنصوص عليها في القوانين الأساسية.

- تجتمع كمجلس تأديب للنظر في العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة.

- لجان الطعن: أما فيما يخص لجان الطعن فهي تشكل هيئة استئناف تختص بالنظر لا سيما في القرارات

التأديبية الأكثر جسامة والصادرة عن اللجان المتساوية الأعضاء اتجاه الموظفين فنصت المادة 65 من

الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على انه : تتشا لجنة الطعن لدى كل

وزير وكل والي وكذا كل مسئول بالنسبة لبعض المؤسسات والادارات العمومية.

وتتشكل هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين ويتألفها ممثل السلطة الموضوعة

على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين أعضاء الإدارة المعينين بعنوان الإدارة وفيما يخص مهامها فان

المادة 67 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تبين اختصاص لجان الطعن فهي مختصة بالنظر

في الطعون المقدمة من طرف الموظفين في حالة العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة أو الرابعة وحسب

المادة 67 فان لجان الطعن المختصة بالنظر في الطعون المقدمة من الموظفين في حالة إدانتهم بعقوبة

تأديبية من الدرجة الثانية وهي التوقيف عن العمل أربعة أيام إلى ثمانية أيام أو حالة التنزيل من درجة إلى

درجتين أو نقل إجباري وكذلك مختصة بالنظر في العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة وهي التنزيل إلى

الرتبة السفلى مباشرة في حالة تسريح الموظف.

وتبين المادة 175 المدة اللازمة للموظف في حالة تقديم تظلم إلى لجنة الطعن " يمكن للموظف الذي كان

محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة أن يقدم تظلما أمام لجنة الطعن المختصة في اجل

أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار" وهكذا وبالنظر إلى كيفية تنظيم المشرع للجان الطعن

بالأمر 03/06 نجده قد كرس ضمان احترام الحقوق والواجبات وحدد الضمانات والمسؤوليات المختلفة

1- المادة 64 من الأمر 03/06 .

بصورة جامعة للموظفين في الإدارة العامة، بإنشاء لجان الطعن يعد اكبر ضمانا ممكنة للموظفين لحمايتهم من تعسف الإدارة المستخدمة والنص على إنشاء لجان الطعن على مستوى الإدارة المركزية والمحلية وكذا في كل الادارات والمؤسسات العمومية وتبيين اختصاصاتها كل هذا يؤدي إلى توفير كافة الضمانات لاحترام مبادئ العدالة والشرعية والمساواة وتوفير الاستقرار .

- **اللجان التقنية:** في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية نصت المادة 62 على اللجان التقنية والتي تستشار في المسائل المتعلقة بالشروط العامة للعمل والنظافة والأمن داخل المؤسسات والادارات العمومية والمهنية ونصت المادة 71 من الأمر 03/06 على إنشاء اللجان التقنية لدى الادارات والمؤسسات العمومية وتتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بين ممثليهم في اللجان التقنية، وحسب المادة 72 يتم تعيين ممثلي الإدارة لدى اللجان التقنية من الهيئة التي لها سلطة التعيين، ويترأس اللجنة التقنية ممثل عن السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين لأعوان الإدارة وبإجراء مقارنة نجد إن المشرع في الأمر رقم 133/66 قد نص على اللجان التقنية المتساوية الأعضاء وذلك في بيان الأسباب الخاصة بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بان اللجان التقنية المتساوية الأعضاء التي يخضع عملها لنفس المبادئ التي تمكن ممثلي الموظفين من إبداء آرائهم في المسائل المتعلقة بتنظيم وتسيير الإدارة أو المصالح التي ينتمون إليها، ونص في المادة 13 من الأمر 133/66 وذلك في الفقرة الثانية منها على ما يلي: " كما تحدث لجان متساوية الأعضاء تكون على بينة من المسائل التي تختص بها والمتعلقة بالتنظيم وبسير المصالح ولاسيما بالتدابير التي ترمي إلى تجديد الطرق التقنية للعمل"

- إصلاح الوظيفة العمومية من خلال تحديد مجال التطبيق: أن الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، قد أسس وكرس نظام السلك أو ما يعرف بالنظام المغلق للوظيفة العمومية، وهو بهذا التأسيس فان القانون الأساسي يعد إطارا عاما ، تظهر فيه مختلف المكونات الوضعية القانونية في محاولة التوحيد، ولكن لأسباب واقعية يفرضها التطور الذي تعرفه الحياة الإدارية والوظيفة العمومية خاصة في بعض الوظائف وما تتميز به عن غيرها، بحكم الأعم الولا أهداف المنوط بها وكذا ظهور وظائف جديدة كان من الطبيعي أن يعرف القانون الأساسي العام بعض الاستثناءات في تطبيقه، هذا من جهة ومن جهة أخرى ونظرا لتطور وتغير مهام الدولة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة والتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفت البلاد، وبعد صدور الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية

حددت المادة الثانية منه الفئات المعنية بهذا القانون وهم: "الموظفون الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، 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 يمكن أن يخضع مستخدموها لإحكام هذا القانون"¹

أن هذه الرغبة في احتواء اكبر عدد ممكن من الأعوان العموميين والموظفين في صلب نظام أساسي موحد لم يمنعه من الاعتراف لبعض الوظائف بخصوصياتها الأمر الذي يجعل أفرادها بأنظمة أساسية متميزة ضرورة حتمية، وبالتالي لا يمكن تطبيق القانون الأساسي عليها ومنه إخراجها عن دائرة تطبيقه وهو ما نص عليه الأمر 03/06 في الفقرة الثالثة من المادة 02 ب"لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان" أي استثناء رجال القضاء وكل المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني وكذا موظفي البرلمان بغرفتيه.

إن المشرع لما اخرج من دائرة تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بعض الفئات يكون قد اعترف لبعض الوظائف بخصوصياتها، تؤدي حسب طبيعة مهامها ومنها الفئات المذكورة سابقا وغير خاضعة للقانون الأساسي العام، تنظم المسار المهني لأفرادها بأنظمة أو قوانين أساسية متميزة، أطلق عليها الفقه اسم القوانين الأساسية المستقلة، فيقول بشأنها الأستاذ طيب سعيد أنها نوع من الأنظمة التي لا توجد من الناحية الشكلية في القانون الجزائري لكنه حاضر من الناحية الملموسة أو المادية والنظام المستقل يتعلق ببعض أصناف الموظفين كالعسكريين من خلال النظام والخضوع والقضاة أو الجامعيين من خلال الاستقلالية، والدبلوماسيين من خلال الحركية، والقوانين الأساسية المستقلة تسري على أسلاك الوظائف النوعية ووجودها مبرر بالطابع الخاص للوظائف الممارسة. من قبل الأعوان المنتمين لهذه الأسلاك كموظف الإدارة البرلمانية أي الأعوان التابعين للسلطة التشريعية والقضاة كمساعدين للسلطة القضائية، وفي كلتا الحالتين فإن احترام مبدأ الفصل بين السلطات يبرر تبني قوانين أساسية مستقلة، لان هذا المبدأ يعتبر أساس المجتمع الديمقراطي التعددي الذي يركز بالضرورة على إدارة محايدة، محترمة للقانون والمساواة إذا كان من المفروض أن تسري أحكام القانون الأساسي العام على مجموع العمال الذين ينشطون في القطاع العمومي، وهو ما يؤدي إلى توحيد المعايير والامتيازات العمومية الممنوحة لمختلف العمال والموظفين وكذلك

1- المادة 64 من الأمر 03/06 .

الفصل الثاني

سياسة الاصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

من اجل تحقيق وحدة الوظيفة العمومية والانسجام، والتناسق داخلها فان القانون 03/06 قد حيد وأبعد منذ صدوره عدة موظفين وعمال يمارسون وظائف عمومية مثل الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية والوظيفة العسكرية، ورغم أنهم أيضا تابعون لقطاعات عمومية إلا انه أبعدهم من نطاق تطبيقه فهم لا يخضعون لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ولكن هذا الاستثناء يجد تبريره القانوني في المبادئ الدستورية التي أقرت مبدأ الفصل بين السلطات¹

ان استبعاد الأمر المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية لفئات في مجال تطبيقه في الفقرة 03 من المادة 02 بنصها" لا يخضع لاحكام هذا الامر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان"، يكون قد وقف امام كل محاولة للتوحيد وخلق تباين وتمايز بين اعوان الدولة في الاجور وعدم الإستقرار خاصة مع الت ازيد الذي يعرفه اعداد الموظفين والمؤسسات العمومية نتيجة لتطور وتنوع مهام الدولة، وفيما يلي نبين الفئات غير الخاضعة لمقتضيات القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية :

1- القضاة: جاء في الباب الثاني من دستور 1996 والمعدل سنة 2016 المعنون ب تنظيم السلطات في الفصل الثالث تحت عنوان السلطة القضائية اعت ارفا صريحا من المؤسس الدستوري بان القضاء سلطة وليس وظيفة، وهو ما يعكس حجم الاهتمام الذي اولاه الدستور الجزائري للسلطة القضائية من المادة 156 الى المادة 177 من الدستور، ويمثل القضاة السلطة القضائية ويخضعون للقانون الاساسي للقضاء رقم 11/04 الصادر بتاريخ 2004/09/06، حيث يخضع القضاء لنظام قانوني مستقل يستفيدون بموجبه بكثير من الاستقلالية والضمانات الخاصة، نظرا لخصوصية مهامهم حيث تنص المادة الاولى الفقرة الثانية على انه يحدد هذا القانون العضوي واجبات القضاة وحقوقهم وكذا تنظيم سير مهنتهم كما يخضع القضاء في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام، لهيئة دستورية تسمى المجلس الاعلى للقضاء وعمله وصلاحياته وذلك عكس كل اسلاك الموظفين داخل الادارات والمؤسسات العمومية، الذين يخضعون من حيث تسيير حياتهم المهنية للجان الادارية المتساوية الاعضاء، ان استثناء القضاة من نطاق تطبيق القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية مرده عدة اعتبارات منها ان القضاة يشكلون احدى السلطات الثلاث .

1- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ص 26

الفصل الثاني _____ سياسة الاصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

02- المستخدمين العسكريين والمدنيون للدفاع الوطني: يخضع المستخدمون العسكريون والمدنيون لنظام قانوني مستقل يتميز بالنظام والخضوع للاوامر نظرا لخصوصية مهامهم والمتعلقة بالحياة العسكرية، التي تتميز بنظام عسكري صارم وايضا لطبيعة مهام العسكريين الامنية المرتبطة بمقتضيات الدفاع عن الوطن، ونظرا لخصوصية مهامهم التي فرضت عليهم نظام طاعة ونظام تأديبي صارم يستبعد استشارة اللجان المتساوية الاعضاء، التي لها الحق في النظر في المسائل التأديبية للموظفين الخاضعين للقانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ، وعليه تطبق العقوبات على المستخدمين العسكريين مباشرة كما ان تسيير المسار المهني للعسكريين من ترقية وتقييم ومنح الاوسمة الشرفية والمكافآت يمكن ان تكون محل تقدير خاص وتخضع للسلطة التقديرية للرئيس السلمي، وتستبعد استشارة لجان خاصة كما هو الشأن في قطاع الوظيفة العمومية بالنسبة للموظفين المخولين أحقية المشاركة في تسيير حياتهم المهنية من خلال هيئات المشاركة والاطمن..

3- مستخدمو البرلمان: ونميز في هذا الصدد بين عدة أنواع من الأنظمة المستقلة، التي تنظم الحياة الوظيفية لمستخدمي البرلمان لأن البرلمان الجزائري يتكون من غرفتين مجلس شعبي وطني ومجلس الأمة، ولكل هيئة منها موظفين، صادرة بشأنهم لوائح قانونية صادرة عن كل هيئة من هيئات البرلمان تنظم مسار المستخدمين التابعين له، ونظرا لاستقلالية السلطة التشريعية عن التنفيذية وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما يستخلص من استعمال عبارة مستخدمو البرلمان، أي أن الأمر يتعلق بمستخدمي المصالح الادارية والتقنية للبرلمان بغرفتيه فالمجلس الشعبي الوطني الصادر بموجب اللائحة المؤرخة في 2010/03/02 وبالنسبة لموظفي مجلس الأمة يخضع موظفيه للائحة المؤرخة في 2010/03/11 المتضمنة القانون الاساسي الخاص لمجلس الامة.

إن المتأمل للمادة الثانية من الفصل الأول من الأمر 03/06 المعنية بمجال التطبيق يحضر في ذهنه السؤال كالتالي: هل الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية أو الوظيفة العسكرية ليست وظيفة عمومية، وهذا إذا مقارنا تسمية القانون المتعلق بالوظيفة العمومية ومنه يكون الأجدر مساندة ال الذي علق عن تسمية القانون الاساسي للوظيفة العمومية بأنه كان الأجدر تسميته بالقانون الاساسي للموظف بدلا من القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية لأسباب التالية:

-لان القانون المتضمن الوظيفة العمومية جاء مبتوار من حيث الرؤية المستقبلية وفلسفة القطاع التي طلت حبيسة الماضي الضيق والذي أبقى القطاع في حالة قارة دون إحداث ديناميكية جديدة في أهدافه وتركيبته البشرية والعضوية.

-التنصيب على القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة، وان المتأمل في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يجده ينظم الحياة الوظيفية للموظف داخل الإدارة بدءا من الولوج إليها إلى الخروج منها ، وكذا الضمانات والحق وق والنظام التأديبي واغفل الجانب المتعلق بالإدارة وبفلسفة الوظائف العمومية التي لها دور مهم في تحقيق الخدمة العمومية.

كما كرس القانون الأساسي للوظيفة العمومية خيار النظام المغلق للوظيفة ذلك النظام الذي يعتبر الإدارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الأمة، تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية لا من حيث طبيعة المهام المنوطة بها فحسب ولكن أيضا من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون، الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها ولحسابها، فعلى هؤلاء أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم حق التمتع بحقوق تضمن ترقيتهم الاجتماعية بصفة تدريجية ومنظمة وتكون هذه الحقوق ما¹.

يسمى عادة بالمسار المهني، والنظام المغلق للوظيفة العامة، وفي الجزائر نجدها اتبعت هذا النظام وذلك من منطلق أنها تأثرت بالنظرية الفرنسية للوظيفة العمومية وذلك غداة الاستقلال فالدولة الجزائرية الحديثة آنذاك كان نموها الاقتصادي والاجتماعي مرتبط بطهور ونمو الإدارة، والتي لا يمكن أن تحقق الأهداف المرجوة منها آنذاك إلا إذا ضمنت نوعا من الإستقرار لموظفيها في مسارهم المهني، مع التركيز على تكوينهم وتأهيلهم للمهام الجديدة وهو ما يتطلب الأخذ بهذا النوع من النظام في الوظيفة العامة وعليه فالنظام المغلق يعتبر الوظيفة مهمة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، ويثبت للموظف حقوق ويلتزم بواجبات كما يركز النظام المغلق للوظيفة العمومية على الأشخاص الذين يقومون بالعمل وعليه فالوظيفة العمومية في ظل هذا النظام تقوم على الرتبة الشخصية التي يملكها الموظف من يوم تعيينه ويعطي اهتمام كبير للموظف، وما يحمله من مؤهلات واقدمية في الخدمة ومركزه في السلم الإداري، وتعتبر الوظيفة العمومية مهنة ذات طابع تتميز بالدوام والإستقرار ينظمها قانون خاص بها في تكوينها ونشاطها وتتميز بمبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية، فالوظيفة العمومية تعتبر مهنة تتميز بالدوام والإستقرار حيث يتفرغ لها

1- المادة 01 من الامر 03/06

الموظف ويكرس لها حياته ويتمتع بم ازيا وحقوق وضمانات تختلف عما هو مقرر في الوظيفة الخاصة فالموظفون يكونون طبقة اجتماعية خاصة يحكمها نظام قانوني خاص، ولهم ضمانات وامتيازات تتميز عن باقي فئات المجتمع، وتتميز الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق بالديمومة ويكرس لها الموظف حياته حتى يبلغ سن التقاعد الذي يختلف من دولة لأخرى.

فالوظيفة العمومية في النظام المغلق تهدف إلى إضفاء طابع الاستمرار وتقتضي أيضا بدورها تفرغ الموظف لخدمة الدولة وعدم السماح له بالانفتاح المهني، على باقي النشاطات الأخرى إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية ومنه فان الدول التي تأخذ بنظام الوظيفة العمومية المغلقة، تحاول ما أمكن توفير الطمأنينة للموظف من الناحية المادية والنفسية حتى يقبل مواصلة القيام بعمله ويتمكن من أداء واجباته الوظيفية على النحو المطلوب، وتقوم الوظيفة العمومية في ظل هذا النظام على نظامين أساسيين هما:

-القانون الأساسي للموظفين : ويقصد بهذه الفكرة إن الموظفين لا يخضعون لإحكام قانون العمل، مثل سائر العمال الآخرين وإنما يخضعون للقانون الأساسي الذي ينظم مساهمهم وفق أحكام خاصة، تلزمهم بواجبات وتضمن لهم حقوق تميزهم عن باقي الطوائف المهنية الأخرى، وهو مجموعة من القواعد المحددة سلفا من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنظيمية التي يخضع لها مختلف أصناف الأعوان، بدءا من التحاقهم بالوظيفة العمومية حتى نهاية الخدمة وبالطرق المحددة سلفا، وهي القواعد التي تهدف بمجملها إلى تحديد كيفية تنظيم مسار حياتهم المهنية لخدمة المجموعة أو الدولة، فالحياة المهنية للموظفين نابعة من طبيعة القانون والتنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين، القائم على العمومية والسلك العمومي الهادف إلى تحقيق الاستقرار ومفاده أن الموظف لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معيناً ولمدة معينة، ولكن لينخرط في هيئة من هيئات الإدارة، وانطلاقاً من هذه الهيئة يتمكن من شغل مناصب متنوعة، وله الحق في الترقية من أجل التوفيق بين طموحاته الشخصية وتلبية حاجيات الإدارة وذلك من خلال الوضعية الممنوحة للأعوان بمجرد التحاقهم بالوظيفة وكذا التطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف وان كلتا الفكرتين المقصود بهما مجموعة قواعد نوعية، وحياة مهنية للموظفين محددة سلفا من قبل سلطة تشريعية أو تنظيمية، ترميان إلى تحقيق الإستقرار للموظف في الأمد البعيد، ومنه فالوظيفة العمومية ذات النظام المغلق تقوم أساساً على مبدأ الرتبة الشخصية الذي يركز اهتمامه على الموظف وما يحمله من شهادات وأقدمية ومركزه في السلم الإداري وذلك بصرف النظر على العمل الذي تقوم به، ومنه تتميز الوظيفة العمومية في ظل المفهوم الشخصي أي النظام المغلق بالإستقرار والدوام، فيكرس لها الموظف

الفصل الثاني

سياسة الإصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

حياته حتى يبلغ سن التقاعد الذي يختلف من دولة لأخرى. فالحياة المهنية للموظف تعمل على تحقيق المصلحة العامة وذلك بتقوية الواجبات المهنية وأخلاقيات المهنة الملزومون بها، وضمان حقوقهم من خلال تسوية أوضاعهم الاجتماعية والمادية والاستفادة من الترقية في الدرجات والوظائف والترتب وصولاً إلى التقاعد، وكذا المرور على محطات مهنية متنوعة ومحكمة، كما يخضع الموظف في ظل المسار المهني أو الحياة المهنية للقانون الإداري وفي المقابل فإنه يستفيد من امتيازات أهمها الحماية التي يتم توفيرها له في المنصب، والتي يأتي في مقدمتها الترسيم في الرتبة، والذي يضمن له الأمان في المنصب بالإضافة إلى ذلك فإن الفصل بين الرتبة ومنصب الشغل يمكن للموظف من الحفاظ على رتبته في حالة إلغاء منصب الشغل كما يتميز النظام المغلق بالخصائص التالية:

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

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

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

- الترقية من رتبة إلى رتبة أعلى تعتبر حق من الحقوق للصيقة بالوظيفة عند توفر شروطها، فتتميز الترقية في ظل هذا النظام بالوضوح ومن خصائص هذا النظام أيضاً خاصية الفصل بين الرتبة والوظيفة حيث نص المشرع على خاصية هامة نجدها هي الأساس الذي يقوم عليه النظام المغلق والسلك الوظيفي بصفة عامة وهي الفصل بين الرتبة التي يحوزها الموظف ومنصب الشغل الذي يمارس به الوظيفة المناطة به.

ثم انتهجت الدولة الجزائرية في إطار إصلاح الوظيفة العمومية نهج الانفتاح على انظمة حديثة لتطوير الوظيفة العمومية، حيث تنص هذه الأخيرة في إطار القانون الإداري، باعتباره مجموعة من القواعد القانونية المتميزة أو المختلفة عن قواعد القانون الخاص والتي تحكم الإدارة العمومية من حيث تنظيمها ونشاطها لما يترتب عن هذا النشاط من نزاعات، وباعتبار الوظيفة العمومية تمثل تجسيم الدولة فهي التي تتولى عن طريق مختلف هيكلها وأعاونها مهام حفظاً لأمن والقضاء والدفاع وتمثيل الدولة بالخارج وتسيير

الفصل الثاني

سياسة الاصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

المرافق العامة وضبط المخططات الاقتصادية وتأمين الصحة والتعليم للمواطنين وكذا ضمان سير ممارسة الحريات العامة والحفاظ على السلم الاجتماعي والمكاسب الوطنية وهي التي تعد ق ارارت الدولة وتسهر على حسن تنفيذها.

وفي هذا الإطار نرى أن المشرع قد ذهب إلى الأخذ بصور من النظام الثاني والموازي للوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، وهو النظام المفتوح للوظيفة العمومية وذلك في نص الأمر 03/06 في فصله ال اربع تحت عنوان الانظمة القانونية الأخرى للعمل وبالتالي فالأمر 03/06 جاء بجديد فيما يخص نصه على أنماط أخرى للعمل، تتمثل في نظام التعاقد ونظام الاتفاقية في الحقيقة إن الأمر 03/06 احدث بموجب المواد من 19 إلى 23 أمور جوهرية في نظام الوظيفة العمومية، لان من بين الأهداف التي شرع لأجلها هي ضمان احترافية الإدارة العمومية وانفتاحها على أنواع عديدة من طرق التوظيف، في إطار عصرنة الإدارة التي تسعى في إصلاحات إدارية من اجل تحقيقها ميدانيا على غرار الدول المتقدمة بالإضافة إلى تطوير علاقة العمل في القطاع العمومي وفقا لما تفرضه استقلالية المؤسسات الاقتصادية بالإضافة إلى الاعتماد على نظام التعاقد.

وبالعودة إلى القوانين السابقة المنظمة للوظيفة العمومية لا سيما المادة 03 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم 133/66 نجدها قد أقرت بإمكانية تعيين الموظفين في وظائف مؤقتة، على أن لا يعطي شغل هذه الوظائف للمعنيين صفة الموظف ولا الحق بان يعينوا بهذه الصفة، إلا أن المشرع انذاك تبادى استعمال مصطلح التعاقد في صياغته للقانون السالف الذكر، وبعدها صدر النص التنظيمي متمثلا في المرسوم رقم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، والمتضمن القواعد المطبقة على الموظفين المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.¹ ثم أخذت الدولة بنظام المفتوح كاستثناء في الوظيفة العامة والتي تعد وفق هذا المفهوم مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام، وعليه فنلاحظ أن النظام المفتوح للوظيفة العمومية يركز على ما تقوم به الإدارة من أعمال ومهام بواسطة موظفيها دون النظر في أوضاع الموظفين ومراكزهم القانونية ويطبق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، البرازيل وكندا . ونظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة هو ذلك النظام الذي يكون بين الموظف والإدارة علاقة تعاقدية، يتم تعيين الموظف للقيام بمهام محددة، ولا يمكنه أن

1- بوزيان مكلل، مرجع سابق، ص 10 .

يقضي كل حياته المهنية في المنصب الذي عين فيه، وتكون الترقية في الحياة المهنية في ظل هذا النظام غير مضمونة، والملاحظ انه في ظل هذا النظام فان الموظف بإمكانه أن يتفاوض حول الراتب الذي يتلقاه. ويعرف النظام المفتوح للوظيفة العمومية بأنه مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام والملاحظ أن تعريف الوظيفة العمومية وفقا للمعيار الموضوعي يرتكز أساسا على أعمال الإدارة واختصاصاتها وما تقوم به من أعمال بواسطة موظفيها. كما أن التعريف الموضوعي للوظيفة العمومية يقوم على أساس مبدأ الوظيفة أي العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات وما يتطلبه من مؤهلات تؤهله للإلتزام بادائه، إن هذا المفهوم يرتكز على الوظيفة التي يشغلها العامل أو الموظف باعتبارها مجموعة محددة من الواجبات والمسؤوليات، بصرف النظر عن شاغل الوظيفة وما يحمله من مؤهلات دراسية وأقدمية في الخدمة ومنه فالوظيفة العامة تعتبر عملا مخصصا تتميز بمميزات خاصة ومعينة تحتاج إلى موظف متخصص تخصصا دقيقا في الوظيفة، كما يعرف هذا النظام أيضا بنظام الاستخدام أو المنصب أو النظام المفتوح ويقوم أساسا على البحث عن مرشحين يكونون الأفضل تكيفا مع مستلزمات المنصب الذي سيودعون لشغله، ومظهره العام وبعد اللجوء إلى العقد امرا معتادا في هذا النمط من النظم التي يشدد ضمنا على مسؤولية الموظفين وادائهم الفردي، والوظيفة العمومية بهذا المعنى مطبقة في الولايات المتحدة الأمريكية وقليل من الدول نذكر منها مثلا سويسرا، البرازيل وكندا ويمكن الإشارة إلى أن هذا المفهوم يطلق عليه المفهوم الأمريكي للوظيفة العمومية.

والوظيفة العامة بهذا المفهوم تشتمل على مجموعة من الخصائص نذكر منها ارتباط الموظف بالوظيفة الذي اختير لشغلها ارتباطا عضويا، وعند إلغاء الوظيفة يفصل الموظف أو يسرح ولا يمكن نقله أو منحه وظيفه أخرى لان ارتباط الموظف بالوظيفة كان على أساس مقومات وخصائص محددة بالوظيفة، الأمر الذي يسمح بنقل الموظف من وظيفه إلى وظيفه مشابهة وفي نفس الاختصاص وإلا لا يمكن القيام بهذه العملية بأي حال من الأحوال لان الأمر يتطلب التخصص الفني المطلوب، وتعتبر الوظيفة العمومية على أنها مجرد عمل مؤقت لا يستمر فيه الموظف إلا لمدة قصيرة من الزمن وفقا لظروف الموظف وظروف العمل، وبالتالي لا تكون هناك علاقة دائمة بين الموظف والإدارة، ولا يرتبط مصير الموظف بالسلطة العامة ووظائفها بحيث يرقى من وظيفة إلى أخرى ومن درجة إلى أخرى حتى يحال على المعاش، ومنه يرتبط مصير الموظف بالعمل الذي يشغله منذ بدء تعيينه في الوظيفة، وتأخذ الترقية في الوظيفة العمومية في

طل هذا المفهوم حكم التعيين في وظيفه عليا بشروط أفضل فالترقية مرتبطة بالصلاحية والجدارة والمهارة وبالتالي إذا أراد الموظف أن يستبدل وظيفه بوظيفة أخرى كان عليه إن يستوفي شروط التعيين في الوظيفة الجديدة وبالتالي فان شغلها لا يعد ترقية وإنما يعد تعيينا جديدا.

ويلاحظ إن الوظيفة العمومية وفقا للتعريف الموضوعي تتصف بالمرونة سواء في التوظيف أو في إعداد وتطوير مهارات الموظفين، ولأن الإدارة غير ملزمة في تحسين مستوى الموظفين فالتكوين وتحسين المستوى والمعارف مطلوبة من الموظفين أنفسهم نظرا لارتباطها العرضي والمؤقت لمناصب عملهم، وبالتالي فالوظيفة العمومية لا تعرف تنظيما قار لأسلاك الوظيفية كما إن الإدارة غير ملزمة بوضع قانون عام ينظم الحياة المهنية للموظفين، نظرا لكون الوظائف العامة لا تشغل من قبل الأشخاص إلا بصفة دورية ولا اعتبارات خاصة، كما تؤخذ الترقية في الوظيفة العمومية في ظل هذا المفهوم، حكم التعيين في وظيفه عليا بشروط أفضل فالترقية مرتبطة بالصلاحية والجدارة والمهارة¹.

كم أن التوظيف يقوم على أساس موضوعي يؤخذ في هذا النظام بعين الاعتبار الوظيفة وما تحتاجه من اختصاصات وسلطات ويأتي بعد ذلك الظروف الشخصية والمؤهلات العلمية للموظفين، ومنه فان أعمالا لوظيفة ذات الطابع التخصصي تتميز بخصائص ومواصفات معينة ويمتاز هذا النظام بالبساطة والسهولة حيث انه لا يتطلب قوانين ولوائح للترقيات والمكافآت والمعاشات كما يتميز هذا النظام بالمرونة وذلك من منطلق أن الإدارة ليست مسئولة عن العامل الذي تم الاستغناء عنه بل هو مسؤول عن نفسه كما انه من خلال هذا النظام لا يتم تعيين أعوان أكثر من الحاجة وبالتالي فانه لا مجال تماما لاستعمال ميدان الوظيفة العمومية في التوظيف لاعتبارات سياسية واجتماعية خارجة عن الصالح العام والاحتياجات الحقيقية للمرفق العام، كما أن هذا النظام يساعد كذلك على انفتاح المرافق العامة على البيئة الخارجية بسبب سهولة ومرونة التوظيف والانتقال بين القطاعات العامة والخاصة عكس النظام المغلق وقد اخذ المشرع بالتعاقد كصورة للنظام المفتوح في الوظيفة العمومية حيث تبنى العلاقة القانونية الأساسية والتنظيمية بين الموظف والإدارة في كل القوانين المنظمة للوظيفة العمومية، بدءا من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة وكذلك القانون 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، كما كرس المرسوم 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي المطبق على الإدارات والمؤسسات العمومية هذه العلاقة وأكد عليها وكذلك الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال المادة 07 التي

¹ ابن قريش حسنية، مرجع سابق. ص 37.

الفصل الثاني

سياسة الإصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

تتصص على أن " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية"، أي يخضع الموظف في علاقته مع الإدارة للقوانين الأساسية سواء كان القانون الأساسي العام أو القوانين الأساسية الخاصة وكذلك المراسيم التنظيمية والتطبيقية منها والتي كلها تنظم الوظيفة العمومية ، وعليه فالقاعدة العامة تقضي بخضوع علاقة العمل للموظف تجاه الهيئة الإدارية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وتبقى علاقات العمل في القطاعات الأخرى كالقطاع الخاص تخضع للقانون المتعلق بعلاقات العمل حيث تتميز العلاقة القانونية التنظيمية للموظف بأكثر ضمانات وحماية والشعور بالطمأنينة في الحياة الوظيفية عكس العلاقة التي تربط العامل بالهيئة المستخدمة في إطار قانون العمل أي العلاقة التعاقدية والتي لا تتوفر على الضمانات والحماية الكافية وعدم الإستقرار للعامل في حياته المهنية، إن هذا التغيير الذي أتى به القانون المتعلق بالوظيفة العمومية لسنة 2006 وحسب نظرة الحكومة يدخل في إطار عصرنة الإدارة من خلال سياسة إعادة تأهيل الوظيفة العمومية في الجزائر ويكمن هذا من خلال إصلاح الوظيفة العمومية التي تندرج ضمن المسار الشامل لإصلاح هيكل الدولة ومهامها ويجب أن تتوجه نحو أهداف تثمين الموارد البشرية وتنويع علاقات العمل، حيث ظهرت صورة الأخذ بالنظام المفتوح في الأمر 03/06 من خلال نظام التعاقد وهو ما جعل من نظام التعاقد آلية لإضفاء المرونة على تسيير العنصر البشري ، كما أن اخذ المشرع بهذا النظام واعتماده ضمن قانون الوظيفة العمومية إنما جاء لأسباب عدة ويعتبر نظام التعاقد نظام ذا أهمية بالنظر إلى كونه أصبح واقعا تعتمد عليه الإدارة كأسلوب موازي لنظام المسار المهني وان القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006، نص على نمط جديد من العمل في مفهوم الوظيفة العمومية ذات الهياكل المغلقة المعمول به في الجزائر حيث نصت المادة 19 من الفصل الرابع المعنون بالانظمة القانونية الأخرى للعمل على أن تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات حفظ الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والادارات العمومية إلى نظام التعاقد، وتحدد مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم ويخضع الأعوان المتعاقدون إلى إطار قانوني محدد بموجب الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المواد من 19 ألي 24 وكذا الإطار التنظيمي المحدد في المرسوم الرئاسي رقم 308/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 والذي يحدد كفي ان توظيف الأعوان المتعاقدون وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم والنظام التأديبي المطبق عليهم، وفي هذا الإطار يفرق بين 03 فئات من الأعوان المتعاقدون:

-الفئة الأولى: وهم الأعوان الذين يوظفون في إطار المادة 19 ،ويوظفون في مناصب الشغل

التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والادارات العمومية.

-الفئة الثانية: وهي فئة الأعوان الذين يتم توظيفهم في إطار المادة 20 وبصفة استثنائية في مناصب شغل

مخصصة للموظفين في حالتها انتظار تنظيم مسابقة توظيف ، أو إنشاء سلك جديد للموظفين أو لتعويض الشغور المؤقت لمنصب العمل.

الفئة الثالثة: فتتعلق بالأعوان الذين يتم توظيفهم الشغور المؤقت في إطار المادة 21 في مناصب

شغل التي تكتسي طابعا مؤقتا، وقد جاء التأكيد على ذلك في المادة 22 من الأمر 03/06 والتي نصت

على أن توظيف هذه الفئات المذكورة من الأعوان حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات 76 والادارات

العمومية سيتم عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة، بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي¹ على أن

لا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب

الوظيفة العمومية، كما نص على أن شغل المناصب عن طريق التعاقد لا يعطي صفة الموظف العام أو

الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العامة، غير أن ذات القانون نص على أن الموظفين الذين

يشغلون الوظائف السابقة الذكر عند تاريخ صدوره يحتفظون بصفة الموظف، والواقع أن هذا الحكم منطقي

وذلك بالنظر إلى إن القانون يهدف إلى المحافظة على المراكز القانونية المكتسبة قبل صدوره وترك القانون

الأساسي للوظيفة العمومية مسألة تحديد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر

المشكلة لرواتبهم، والقواعد المتعلقة لتسييرهم ونظامهم التأديبي المطبق عليهم للتنظيم، وهو ما حدث بالفعل

حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 308/07 بتاريخ 29 سبتمبر 2007 لينظم هذه المسائل ويجب أن يشير

إلى مسألة هامة تتمثل هنا في أن هذا المرسوم قد نص على فترة تجربة مدتها 06 أشهر بالنسبة للعقد غير

المحدد المدة ، وشهرين بالنسبة للعقد محدد المدة بسنة واحدة أو أكثر وشهر بالنسبة للعقد الذي يتراوح بين

سنة أشهر وسنة كما نص المرسوم على أن العون يثبت " إذا كانت الفترة مجدبة وفي حالة العكس يفسخ

العقد دون إشعار مسبق أو تعويض.

ويظهر الإصلاح كذلك من خلال مختلف النصوص التنظيمية التي تساهم في تطوير منظومة

الوظيفة العمومية حيث نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 في مادته 03 على انه " يحدد

تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين تتخذ بمراسيم " الأمر

الذي يعني أن المشرع يدرك تماما استحالة تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لوحده دون الاعتماد على نصوص تنظيمية تتولى شرح أحكامه ومبادئه وتتولى أيضا تحقيق أهدافه، فالنصوص التنظيمية تدخل المرونة على تسيير العنصر البشري داخل الإدارة والمؤسسات العمومية، بالإضافة إلى أنها تعطي لكل قطاع من قطاعات الوظيفة العمومية المرونة اللازمة لتحقيق أهدافه من خلال الاعتماد على أحدث الأساليب في التسيير الإداري كالاتماد على أفضل الطرق في استقطاب العنصر البشري الكفء بغية الوصول إلى وظيفة عمومية عصرية تلبى متطلبات المجتمع وتحقق الأهداف والسياسات المرسومة من طرف الحكومة وأن كل هذه الأهداف لا يمكن الوصول إليها وتحقيقها بتطبيق القانون الأساسي العام لوحده على أساس أنه يشكل الإطار العام للوظيفة العمومية يحوي مبادئ وأسس وضمانات تتطلب نصوص تنظيمية من أجل شرحها وتفسيرها وتحديد خصوصياتها مع ما يتلائم مع مهام كل قطاع وهو ما تحققه النصوص التنظيمية التي تعد مرتكزا أساسيا للمرونة التي تساهم في تطوير الوظيفة العمومية والتي أقرها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في نصوصه.¹

المبحث الثاني: تقييم نظام الوظيفة العامة

المطلب الأول: إيجابيات نظام الوظيفة العامة

يقوم نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة على عنصرين أساسيين هما النظرة الموضوعية من خلال التركيز على العمل الذي يقوم به الموظف ومبدأ التخصص الذي لا يعتبر الوظيفة مهنة وإنما عملا متخصصا يقوم به الموظف في نفس الظروف التي يتم فيها نفس العمل في المشروعات الخاصة وبناءا على ذلك تتمثل أهم خصائص هذا النظام فيما يلي²:

أولاً: تعتبر الوظيفة العامة مهنة يلتحق بها الموظف ويتفرغ لها ويكرس وقته وجهده لها طيلة المسار المهني أي منذ توظيفه إلى غاية بلوغه سن التقاعد، وإنما هي عبارة عن عمل يمارسه خلال فترة زمنية حسب حاجته وحاجة العمل ثم يتركه وقد يعود إليه في أي وقت تبعا لظروفه وظروف العمل دون أن تنشأ علاقة دامت بينه وبين الوظيفة، نظرا لقيام ممارسة الوظائف الإدارية على فكرة الممارسة العرضية مما يعني عدم الاستقرار

1 المادة 02 من المرسوم التنفيذي 334/11

2 بن قريش حسنية، مرجع سابق، ص 40.

ثانيا: ينصب تركيز الوظيفة المشغولة بما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات بصرف النظر عن شاغلها وما يحمله من مؤهلات واقدمية حيث تقوم الإدارة بتحديد المناصب والوظائف طبقا لهيكلها التنظيمي ثم تحدد المواصفات المطلوبة في المرشحين لها وكذا تحديد طرق الانتقاء.

ثالثا- يراعى في عملية اختيار الموظف: التخصص الشديد أو الدقيق الذي يرجع إلى طبيعة الوظيفة كما يحدده الخبراء ولا يعين الموظف استنادا إلى درجة ثقافته العامة وإنما على أساس خبرته ومدى معرفته بالعمل الموكول إليه لأنه يعين بوصفه خبيرا متخصصا في عمل محدد بذاته

رابعا: يمكن إخضاع المرشح الموظف لفترة تجريبية تتراوح ما بين ستة أشهر وسنة قبل تعيينه بشكل نهائي دون أن يعني هذا الأخير انتسابه إلى سلك وظيفي دائم لأنه قد وظف للقيام بأعباء وظيفية معينة وبالتالي فهو صاحب الحق في هذه الوظيفة دون غيرها

خامسا: يتعلق استمرار الموظف في ممارسة مهامه بدرجة الانسجام المتحقق بينه وبين الإدارة المستخدمة إذ يحق لهذه الأخيرة عزله إذا ما قدرت عدم قيامه بشكل جيد بالمهام الموكولة إليه أو انه لو يعد كفؤا للوظيفة المعين بها أو عدم انسجام سلوكه الشخصي معها، كما يمكنها الاستغناء عن خدماته نهائيا في حالة إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها بسبب تغيير هيكلها التنظيمي نظرا لارتباط مصيره بها وفي المقابل يمكن للموظف ترك وظيفته إراديا بسبب الأجر المتدني مثلا أو الروتين والملل نتيجة ممارسة نفس العمل لمدة معينة¹

ومن محاسن هذا النظام انه يعتبر نظاما بسيطا بالرغم من بذل الإدارة لجهد كبير في تصنيف وترتيب الوظائف الموجودة في الهيكل التنظيمي للإدارة كما تقوم بتحديد معدل عام للأجور يتناسب والعمل وعروض المشاريع الخاصة أي مع متطلبات السوق التجارية قصد تأمين حسن سير المرافق العامة ، وبالتالي لا يمكن تحديد هذه الأجور بشكل تعسفي لأنه لا يمكن لأي شخص الالتحاق بالوظيفة إذا كانت الإدارة العامة تدفع أجور اقل بكثير من تلك التي تدفعها المشاريع الخاصة بالنسبة لنفس المهام ، في حين تتحمل الإدارة نفقات ناهضة بسبب توافد عدد كبير من المرشحين إذا ما كانت تدفع أجور كبيرة فضلا عن ذلك لا تتحمل الإدارة مهمة وضع أنظمة خاصة بالترقية والتقاعد والاجازات وغيرها كما يعتبر هذا النظام نظاما مرنا يتماشى وحاجيات الإدارة ، حيث لا تقوم هذه الأخيرة بالتوظيف من أجل التوظيف وإنما لسد

¹ ابن قريش حسنية، مرجع سابق. ص 52

حاجيات نوعية معينة كما لا تلتزم بتأمين آخر الوظائف للموظفين الذين تفصلهم ببساطة عندما لا تصبح في حاجة إليهم وتقوم في حالة خلق وظائف جديدة وتحديد مواصفاتها والمؤهلات اللازمة لشغلها قصد اختيار الأشخاص المناسبين لها ويحقق هذا النظام للإدارة دخلا جيدا من خلال الاستفادة من الموظفين الذين غالبا ما يكون قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام والخاص، وهذا من شأنه نقل طرق تحقيق الدخل والاطار المتبعة في المشاريع الخاصة إلى الإدارة العامة¹

لا يعتبر هذا النظام الإدارة العامة عالما قائما بذاته بل هي مفتوحة، وبالتالي لا يشكل العاملين بها طبقة خاصة منعزلة عن باقي إرد المجتمع لأنهم لا يكرسون حياتهم لخدمة الإدارة التي يستطيعون تركها والالتحاق بالعمل في المشاريع الخاصة، وبذلك يساهم هذا النظام في انخراط الإدارة داخل الأمة مادام لا يمنحهم امتيازات تجعلها اعلي درجة من غيرها، وهذا ما يجعل الموظف يسعى إلى تحقيق الربح من المنصب الذي يشغله بغض النظر عن القطاع الذي ينتمي اليه

كما تعتبر الوظيفة العامة خدمة عامة وليست مهنة حرة وتتمتع بصفة الدوام والاستمرار والإستقرار حيث يبدأ الموظف حياته الوظيفية في مقتبل العمر ثم يتدرج فيها إلإبان يبلغ سنا متأخرا تنتهي معها حياته الوظيفية كما أن هذا النظام نظام مبسط يعفي الإدارة من وضع نظم وإجراءات النقل والترقيات والاجازات والإعارة أو التقاعد، كما انه نظام مرن يخول الإدارة أنتعين متى تشاء وتستغني عن من تشاء في أي وقت تستلزم ظروفها ذلك فلا تضخم ولا وساطات ولا ضغوط حيث انه نظام اقتصادي يحقق الوفرة والدخل الجيد ويقلل التكاليف والأعباء المالية بسبب الكفاءة والإنتاجية العالية التي يوفرها وبسبب التزمه بمبدأ الجدارة في التنفيذ والاختيار ودفع الأجور حيث انه نظام لامركزي يقوم على تعدد نظم العمل والخدمة سواء لدي الحكومة أو لدي القطاعات²

الخاصة مما يقلل من مخاطر المركزية الاستغلالية ويتيح فرصة أكثر للكفؤ ووين لإيجاد فرص عمل تناسبهم، فلنظام الخدمة في الحكومة كيان قائم بذاته تميزه عن النظم الخاصة المختلفة فالوظيفة العامة هي مهنة وسلك دائم وملزم للطرفين دون تعسف فيكرس الموظف نشاطه ووقته الرسمي لشغل الوظيفة متفرغا لها، تحكم الموظف لدى الدولة نظم وقواعد وإجراءات ترتب حقوق وواجبات دائمة وان من يعمل

1-بن قريش حسنية، إصلاح الوظيفة العامة بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019. ص

2- بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العمومية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة: كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2014، 2015، ص

الفصل الثاني

سياسة الاصلاح الوظيفية العامة في

ظل قانون 06/03

بوظيفة ما يمكن أن يرقى لغيرها تبعا لسلم الترقيات كما تلزم الإدارة العامة بتأهيل موظفيها لشغل الوظائف الشاغرة لديها فقد تلغى وظيفة الموظف ولكنه يظل في خدمة الدولة إضافة لذلك فإنها تلزم الدولة بدفع ال مرتب التقاعدي لمن يخدم فترة زمنية معينة، ولا تقيد الإدارة العامة حرية الاستقالة إلا لأسباب تقبلها

كما لا ننسى حركية المستخدمين بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي وهذا ما جعل الإدارة العمومية قطاعا مفتوحا يستفيد من خبرات القطاع الاقتصادي وكذا حرية الإدارات والمؤسسات العمومية في الحصول على الكفاءات ومنحها امتيازات لازمة للحفاظ عليها¹

ومن ايجابيات هذا النظام أيضا المرونة في الحصول على الموارد البشرية وفي الاستغناء عنها وكذا الاستقرار حيث تعتبر نقطة الاستقرار واحدة من أهم ايجابيات الوظيفة حيث أن الموظف يعرف تماما مدخلاته الشهرية والسنوية ومتى سيحصل عليها وعلى هذا الأساس يعمل على ترتيب حياته بشكل سهل وكذلك مهام محددة حيث يجد الموظف نفسه يعمل في الشركات أو المؤسسات تحت مسمى وظيفي محدد وهذا يعني أن مهامه معروفة تماما ، فليس الحال دائما بان يكون بحاجة إلى بذل ضعف المجهود بشكل مستمر لتجنب الفشل وافساج السمعة كما هو الحال بالعمل الحر إلا إذا كانت بيئة العمل الخاصة ب هيها تنافسية شديدة وهناك كذلك نقطة ايجابية أخرى هي العطل والمناسبات الرسمية المدفوعة الأجر والتأمينات الصحية فالتوظيف فيمؤسسة عمومية يجعل²

للموظف الحق في الحصول على تأمينات صحية إضافة إلى العلاج على نفقة المؤسسة المؤمنة عليه والرواتب التقاعدية نقطة أخرى قد توضع تحت بند الايجابيات في الوظيفة وهي الحصول على رواتب تقاعدية مع الوصول لسن المعاش وكذا الجمع بين الوظيفة وعمل أحر إذا كان الدوام المعتاد هو ثمان أو تسع ساعات فبإمكان الموظف الحصول على عمل إضافي ب مرتب إضافي سواء بالفترة الصباحية أو المسائية حسب ظروف العمل

المطلب الثاني: مساوئ نظام الوظيفة العامة

بما أن نظام الوظيفة العمومية يتميز بايجابيات فهو يتميز أيضا بسلبيات ومن أبرزها عدم توفير الإستقرار الوظيفي للموظف ارتباط تعيينه بالوظيفة التي يشغلها إضافة إلى التعقيد في مجال وصف

1-بن قريش حسنية، إصلاح الوظيفة العامة بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019. ص

2-هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 134

الوظائف والتخصص الدقيق التي تبني عليها ، كما انه توجد وظائف يصعب وضع وصف دقيق لها كالتعليم والطب والأمن والص اراع الدائم بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي على الموارد البشرية ، وعدم مراعاة خصوصية الإدارة العمومية والنظر إليها كباقي قطاعات النشاط وهذا قد يؤثر على المصلحة العامة وسير المرفق العام ويمكننا إن نضيف سلبية التعقيد ، حيث يتطلب تسيير الوظيفة العمومية وضع الكثير من النصوص القانونية وموردا بشريا مؤهلا للتحكم في مختلف الأسلاك والمسارات المهنية إضافة إلى هذا بروز طبقة من الموظفين منغلقة على نفسها قد يؤدي استقارها الوظيفي ومركزها الاجتماعي إلى ظهور بعض الظواهر السلبية كالبيروقراطية والروتين الإداري ومقاومة الإصلاح والتغيير، وتقييد حرية الإدارة في الحصول والاستغناء على الموارد البشرية بسبب القيود التي يفرضها هذا النظام فضعف الاهتمام بالتخصص والاكتفاء بالكفاءة العامة قد يؤدي إلى الحصول على موارد بشرية غير مؤهلة تدفع الإدارة تكلفة ناهضة لتكوينها وتأهيلها¹

كما انه لا يمكن تطبيق هذا النظام في جميع الدول نظرا لقيامه على وجود إدارة غنية بالأخصائيين، في حين أن هناك أعمال لا تستدعي اختصاصات محددة بذاتها وإنما تتطلب نوع من التدريب والتدرج في اكتساب الخبرة العلمية ، وهذا لا يمكن الحصول عليه إلا بعد الممارسة داخل الإدارة العامة فيفترض هذا النظام وجود جهاز تعليمي مزود بتخصصات متنوعة ودقيقة يعفي الإدارة من تكوين وتأهيل موظفيها للوظائف معينة وبالتالي يترتب على غيابه عجزها عن إيجاد من تتوفر فيهم المواصفات والمؤهلات المطلوبة لشغال هذه الوظائف كما يفترض أيضا وجود قطاع خاص حيوي يتضمن وجود مشاريع كبيرة مزودة بأخصائيين في كل الميادين ينتقلون بين هذه المشاريع والإدارة العامة دون إمكانيات تصور وجود موظفين يمارسون عمل معين طيلة حياتهم المهنية نظرا لان ذلك يقضي على الفاعلية والإبداع كما يعطي هذه الأولوية للإنتاجية دون الاهتمام بالأهداف السياسية الأخرى التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها ويتعلق الأمر بتحقيق المصلحة العامة فالإدارة العامة ليست في حقيقتها مشروع كمشاريع الخاصة التي تسعى إلى تحقيق الدخل والفائدة وإنما هي تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد ويخضع الموظف كذلك للتأثير السلبي نظرا لطول المدة التي يقضيها في الإدارة العمومية فضلا عن نقشي ظاهرة البيروقراطية والروتين وكذا عدم الإستقرار فقد يبدو الأمر متناقضا قليلا فبعد إن كانت النقطة الأولى في الايجابيات هي الإستقرار ، نجد أن هناك نقطة من السلبيات هي عدم الاستمرارية لكن المقصود هنا هو

1بدرى مباركة، محاضرات في الوظيفة العمومية،ص26،

أن الوظيفة ليست حك ار على موظف معين ، فقد يكون الموظف مضطار للخروج منها بسبب بعض المشاكل أو يتم توقيفه لأسباب أخرى حيث لدى بعض المؤسسات استي ارتيجية معينة في التعامل مع الموظفين خاصة في ظل عدم استق ارر قوانين العمل في معظم البلدان العربية وعدم الحفاظ على حقوق العامل وكذلك ضعف الرواتب حيث أن التغي ارت المعيشية المستمرة قد لا تتواكب مع التغي ارت المتباعدة على ال ارتب فمع سوء الأوضاع الاقتصادية وزيادة الأسعار قد يصبح الموظف غير قادر على تغطية نفقاته كما يتعرض الموظفون للكثير من الضغوط اليومية في العمل التي تنشأ نتيجة بعض المشاكل التي تت اركم في بيئة العمل مسببة له الكثير من التوتر والإزعاج الذي يقف عائقا في طريق تحقيق النجاح والتفوق في المؤسسة من بينها المنافسة غير الشريفة حيث تلعب المنافسة الشريفة بين زملاء العمل دور مهما وأساسيا في نجاح العمل وتقدمه وفي تحسين نفسية الموظفين وجودة ادابهم المهني، ولكن للأسف فان بعض المؤسسات التي يتواجد بها بعض الموظفين الذين يتبعون أسلوب المنافسة غير الشريفة والذين يقومون بإتباع بعض الأساليب الملتوية أو الكيدية للتشويش على زملائهم ومنعهم من النجاح في العمل ، وذلك عن طريق خداع مد اره العمل أو التكلم على زملائهم واتهامهم بأشياء باطلة وكذلك عدم التقدير حيث أنمدير العمي يلعب دور محوريا في نجاح الموظفين وتحسين جودة أدائهم في العمل ، لذلك فان عدم تقدير المد اره لأداء وعمل موظفيهم سيساهم بشكل كبير في ملل الموظف وتكاسله وفي شعوره بالاستياء والتوتر الذي يؤثر على نجاح وتقدم الإدارة كما أن غياب التعاون في بين الموظفين يخلق جوا من التوتر إذأن هناك الكثير من الأعمال تتطلب العمل ضمن فريق عمل متكامل وهذا ما قد يؤثر بشكل ايجابي أو سلبي وذلك لان غياب التكافؤ والتعاون في فريق العمل المشترك سيؤثر على جو العمل ونفسية الموظف وبالتالي سيؤثر على نجاح العمل وقد يفتر الموظف أحيانا إلى حب وظيفته فينعكس هذا الافتقار سلبا على أدائه مما يؤثر سلبا على سير المرفق العام وتقديم خدمة ذات مستوى للمواطن¹

ومن مساوئ الوظيفة العامة أنها تعاني دائما من تحديات ومشاكل في ظل التطور المستمر والدائم للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في غياب الفكر التنافسي القادر على مواكبة هذه التطورات المتسارعة فأصبحت معظم هذه المشاكل تعرقل تطور هذا النظام في ظل غياب التناسق بين المنصب والخب ارت المطلوبة وكذا ضعف التكوين وعدم استثمار الموارد البشرية على أكمل وجه حيث أن المنهجية المتبعة حاليا في إدارة الموظفين لا تسمح لمن يتمتعون بمها ارت تدريبية خاصة بتولي المناصب التي يستحقونها

1 ابن قريش حسنية، إصلاح الوظيفة العامة بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019. ص

الفصل الثاني _____ سياسة الاصلاح الوظيفة العامة في

ظل قانون 06/03

أو بتلقي ال ارتب المناسب كما لا ننسى الغياب شبه الكلي للتحفيز مع وجود نوعية تعليم غير مناسبة ولا
مجارية للتطور المعرفي حيث أن هناك أعدادا كبيرة من الخريجين بغير خب ارت علمية وذو قد ارت جامدة
يستحيل ولوجهم إلى قطاع الوظيفة العامة والنجاح فيه دون تلقي تريضات مسبقة¹.

خلاصة الفصل الثاني:

تضمن الفصل الثاني من هذه الدراسة واقع إصلاحات الوظيفة العامة بالجزائر من خلال معالجة أهم إصلاحات هذه الأخيرة كما ورد في المبحث الأول من هذا الفصل والذي انقسم بدوره الى مبحثين تم التطرق في المبحث الأول إلى لمحة عن نشأة وتطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر، وفي المبحث الثاني وقد تضمن أهم الإصلاحات التي جاءت في الأمر 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العامة، كما تطرقنا إلى تقييم الإصلاح في ظل الأمر السالف الذكر وذلك في المبحث الثالث من الفصل الثامن من دراستنا

الختامة

خاتمة

بعد دور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية آلية لإصلاح الإدارة في الج ازئر، كان يتوجب على الباحثة تناول الإصلاح الإداري في الج ازئر من خلال د ارسه وتحليل الإصلاحات التي عرفتها الج ازئر والوقوف على اهم المحاولات التي قامت بها من اجل اصلاح الإدارة .

وكذا شملت الد ارسه بالخصوص الوظيفة العمومية من خلال التطرق لمختلف مراحل تطورها منذ الاستقلال والتي ترجمتها النصوص القانونية الصادرة بهذا الشأن بدءا بالأمر 133/66 لمؤرخ في 20 جوان 1966 الى غاية صدور الامر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، وهو موضع التي تم معالجته في دراستنا المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وإبراز دور هذا الأخير في اصلاح الإداري، حيث توصلنا إلى النتائج التالية:

01. الإصلاح الإداري ظاهرة من ظواهر العلم الإداري ترتبط بالإدارة وتطور الدولة
02. بالرغم من كل الاصلاحات التي جاءت في الأمر 03/06 إلى أنها لم ترقى الى مستوى تطلعات الموظفين.
03. الإصلاح أصبح ضرورة ملحة تواجهها الإدارة في عصر تحكمه المتغيرات المتسارعة والتي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على جميع المجتمعات.
04. المشرع الجزائري قد اعتمد المفهوم المغلق للوظيفة العمومية بما يكرسه من حقوق و ضمانات في مقابل يحمله جملة من الالتزامات والاعباء الوظيفية.
05. متطلبات اصلاح الإدارة لابد ان تراعى فيها تحسين الهياكل والإجراءات لضرورة تحسين الأداء.

التوصيات:

من خلال النتائج المذكور نقترح بعض التوصيات وهي كالآتي:

01. تبني الوظيفة العمومية لاستراتيجية متكاملة للخروج من دائرة الترقيعات والترميمات الجزئية وجعلها في موقع يسمح لها بمسايرة التطورات ومواجهة التحولات في شتى المجالات .

02. وضع اليات لضمان تطبيق المبادئ الأساسية للالتحاق بالوظيفة العمومية.
03. تفعيل التكوين لإعداد وتهيأت الموظفين للقيام بأعمالهم بكفاءة وفعالية.
04. إعادة النظر في الإجراءات والأساليب والطرق التنظيمية وفق المتغيرات الحاصلة للارتقاء بمستوى الإدارة .
05. تحسين أداء الموظفين عن طريق ضمان مسار مهني محفز، وذلك بالاهتمام أكثر بتكوين الموظفين وتقييمهم لوضع الرجل المناسب في المكان المناسب.
06. اعتماد مشاركة الموظف في تحديد الأهداف المنوطة بمنصبه.
07. تحرير الطاقات الكامنة للموظفين وتحفيزهم واش اركهم كفاعلين اساسين في عملية الإصلاح.
08. إشراك الحركات العمالية والنقابية في سن قوانين والمساعدة في الإصلاح.

قائمة المراجع

Les Références

قائمة المراجع

1. بدري مباركة، محاضرات في-ا لوظيفة العمومية ، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة: كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2014، 2015
2. بوذيان مكلال، النظام القانوني للوظيفة العمومية دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس،
3. بوعلام السنوسي، قانون الوظيفة العمومية، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، طبعة 2010
4. تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ،
5. جميلة قدور، النظام القانوني للوظيفة العامة وفق التشريع الجزائري، المكتبة الوطنية الجزائرية، 2021،
6. حمدي امين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة ، أصولها وأساليبها إصلاحها الطبعة الثالثة ، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1976
7. دجال صالح، الوجيه في الوظيفة العمومية، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الرابعة السانس، جامعة أمجد بوقرة، بومرداس، السنة الجامعية 2003-2004
8. ذبيح عادل، تقييم الموظف العام مومي، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2010
9. رميني جمال، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 2017/12/31
10. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، طاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص212-
11. سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، طبعة 1990،
12. سليمان سليم بطارسه، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، طاء، مطبعة كنعان، أريد الأردن، 1997
13. السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1984
14. شابا توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد 2 ، السنة 12، القاهرة، 1970.
15. صالح ناصر العتيبي، تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقيام المسؤولية المدنية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد 3 ، سنة 28، الكويت، 2004.

16. عبد الرحمن شكر الجوارني، دراسة في المدلول الجنائي للموظف العام، بحث منشور في مجلة العدالة، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، بغداد، العدد4، السنة 5، 1979.
17. علي خطار شنتاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003
18. علي أحمد حسين الهيبي، أثر العقوبات وإنقضاءها على المركز القانوني للموظف ، إطروحة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة النهرين، 2003.
19. عمار بوحوش، مفهوم الوظيفة العامة، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، الجزائر، 2019
20. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، طبعة 1982
21. فيصل شطناوي، علاقة الدعوى الجزائرية بالدعوى التأديبية، بحث منشور في مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد 19، العدد 6 ، مصر، 2004.
22. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الثالثة (الجزائر) دار النهضة العربية
23. محمد حسين عبد العال، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
24. محمد صبحي نجم، الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني ، ط1، الأردن ، 1999.
25. محمد عبد الحميد مكي، تنفيذ الأحكام الجنائية ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2011.
26. محمد علي الكيك، أصول تسيب الأحكام الجزائية في ضوء الفقه والقضاء، القاهرة، 1988.
27. محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 2004
28. معوض عبد التواب، الأحكام والأوامر الجنائية ، دار المطبوعات الجامعية، 1988.
29. مقدم سعيد، أنظمة الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2006
30. منصور أحمد منصور، المبادئ العامة في ادارة وتخطيط القوى العاملة،(الكويت: وكالة المطبوعات 1975،
31. نادية البرنوصي، المستجدات الدستورية في مجال الوظيفة العمومية، التقرير العام حول المراجعة الشاملة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، مداخلة قدمت بقصر المؤتم ارت ، بالصخيرات، المغرب ، يونيو
32. A.rahmani, l'évaluation du personnel dans la fonction publique-de la natation a l'évaluation potentiel,
33. الأمر 59/75، المادة 129 من القانون المدني الجزائري الصادر بتاريخ 1975/09/25

34. مرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية
35. المرسوم رقم 143/66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 46 الصادر بتاريخ 1966/06/08.

فهرس

الإهداء	
شكر وعرفان	
ملخص الدراسة	

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للوظيفة العامة

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة	2
المطلب الأول: تعريف الوظيفة العامة	2
المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية	5
الفرع الأول: مفهوم النظام المفتوح والمغلق	5
أولاً- مفهوم النظام المفتوح للوظيفة العامة مزياع وعيوبه	5
ج- مفهوم النظام المغلق للوظيفة العامة مزيها وعيوبها	7
المطلب الثاني: طبيعة النظام الوظيفة العامة في الجزائر	9
المبحث الثاني: أركان الوظيفة العامة	9
المطلب الأول: الموظف	9
المطلب الثاني: التعليمات التي تحدد واجبات ومسؤوليات الموظف والأداء	12
خلاصة الفصل الأول	13

الفصل الثاني

سياسة الإصلاح الوظيفية العامة في الجزائر في ظل قانون 06/03

- المبحث الأول: تطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر..... 15
- المطلب الأول: نشأة وتطور الوظيفة العمومية في الجزائر..... 15
- المطلب الثاني: مرحلة السيادة والاستقلال..... 15
- المبحث الثاني: الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية..... 18
- المطلب الأول: الإصلاح عن طريق تكريس مبادئ وأسس الوظيفة العمومية..... 18
- المطلب الثاني: القوانين والضمانات الأساسية المطبقة..... 23
- المطلب الثالث: مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف والسير الحسن للإدارة العمومية... 25
- المبحث الثاني: تقييم نظام الوظيفة العامة..... 43
- المطلب الأول: إيجابيات نظام الوظيفة العامة..... 43
- المطلب الثاني: مساوئ نظام الوظيفة العامة..... 46
- خلاصة الفصل الثاني:..... 50
- خاتمة..... 52
- قائمة المراجع..... 55
- فهرس..... 58

ملخص الدراسة

هدفت دراستنا إلى التطرق إلى السياسة الإصلاحية التي أتخذتها الجزائر اتجاه الوظيفة العامة في ظل قانون 03/06 من خلال طرح إشكالية تكحورت حول مظاهر اصلاح وتطوير الادارة من خلال القانون الاساسي للوظيفة العمومية، وكذا مدى نجاعة أو فعالية الاصلاح، وللإجابة عن التساؤل قامت الطالبة باتباع المنهج الوصفي التحليلي وكذا المنهج التاريخي وهذا لما تقتضيه مثل هذه الدراسات، وخلصت نتائج الدراسة إلى :-

01. أن الإصلاح الإداري ظاهرة من ظواهر العلم الإداري ترتبط بالإدارة وتطور الدولة.
02. الإصلاحات التي جاءت في الأمر 03/06 لم ترقى إلى مستوى تطلعات المواطنين.
03. الإصلاح أصبح ضرورة ملحة تواجهها الإدارة في عصر تحكمه المتغيرات المتسارعة والتي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على جميع المجتمعات.
04. الاعتماد على النظام المغلق في تسيير القطاع الوظيفة العامة
05. متطلبات اصلاح الإدارة لابد ان تراعى فيها تحسين الهياكل والإجراءات لضرورة تحسين الأداء. كما أنتهت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أهمها:
ضرورة تبني استراتيجية متكاملة للخروج من درانة التوقعات والترميمات الجزئية
02. وضع اليات لضمان تطبيق المبادئ الأساسية للالتحاق بالوظيفة العمومية.
03. تفعيل التكوين لإعداد وتهيأت الموظفين للقيام بأعمالهم بكفاءة وفعالية.
04. إعادة النظر في الإجراءات والأساليب والطرق التنظيمية وفق المتغيرات الحاصلة للارتقاء بمستوى الإدارة .
05. تحسين أداء الموظفين عن طريق ضمان مسار مهني محفز، وذلك بالاهتمام أكثر بتكوين الموظفين وتقييمهم لوضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

Résumé de l'étude

Notre étude visait à aborder la politique de réforme adoptée par l'Algérie à l'égard de la fonction publique dans le cadre de la loi 06/03 en posant une problématique centrée autour des aspects de réforme et de développement de l'administration à travers la loi fondamentale de la fonction publique, ainsi que l'ampleur de l'efficience ou l'efficacité de la réforme, et pour répondre à la question, l'étudiant a suivi le programme La méthode analytique descriptive, ainsi que la méthode historique, et c'est ce que de telles études exigent. Les résultats de l'étude ont conclu que :

01. La réforme administrative est un phénomène de la science administrative lié à l'administration et au développement de l'État.
 - 02- Les réformes intervenues dans l'arrêté du 06/03 n'ont pas été à la hauteur des attentes des salariés.
 03. La réforme est devenue une nécessité urgente face à l'administration à une époque régie par des changements rapides qui affectent directement ou indirectement toutes les sociétés.
 04. S'appuyer sur le système fermé dans la gestion du secteur public
 05. Les exigences de la réforme de la gestion doivent tenir compte de l'amélioration des structures et des procédures pour la nécessité d'améliorer les performances.
- L'étude s'est également terminée par un ensemble de recommandations, dont les plus importantes sont les suivantes :
- Il faut adopter une stratégie intégrée pour sortir de l'étude des attentes et des restaurations partielles
02. Développer des mécanismes pour assurer la mise en œuvre des principes de base pour entrer dans la fonction publique.
 - 03 Activer la formation pour préparer et équiper les employés à effectuer leur travail de