

نظام الوظيفة العمومية في الجزائر (التطور والخصائص)

أ. ياسين ريّوح

قسم العلوم السياسية

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

الملخص :

عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر ثلاثة قوانين أساسية عامة، بدءا بالأمر رقم 66- 1333 المؤرخ في 02 جوان 1966، مروراً بالقانون رقم 78- 12 المؤرخ في 05 أوت 1978، والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الذي حاول توحيد عالم الشغل، والذي طبق على قطاع الوظيفة العمومية بموجب المرسوم رقم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وصولاً إلى الأمر رقم 06- 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

يتسم نظام الوظيفة العمومية في الجزائر بأنه نظام مغلق يكون فيه الموظف في علاقة قانونية أساسية تنظيمية تجاه الإدارة العمومية، ونظام مرن، إذ يمكن للقوانين الأساسية الخاصة نظراً لطبيعة بعض الأسلاك أن تتضمن أحكاماً استثنائية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما يمكن للإدارة أن توظف أعوان متعاقدين لشغل بعض المناصب، ونظام

ديمقراطي، لتكريسه مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، والاعتراف للموظفين العموميين بحرية الرأي وحق ممارسة العمل النقابي وحق الإضراب، ومشاركتهم في تسيير حياتهم المهنية، والضمانات المعطاة لهم في الإجراءات التأديبية .

الكلمات المفتاحية : الوظيفة العمومية،

الموظف العمومي، الإدارة العمومية .

Résumé :

La fonction publique en Algérie a connu trois statuts généraux , le premier est l'ordonnance n° 66-133 du 02 juin 1966 , le second est la loi n° 78-12 du 05 aout 1978 portant statut général du travailleur , qui est venu surtout pour réduire les disparités salariales entre les secteurs administratif et économique , sa mise en application avec le décret n° 85-59 du 23 mars 1985 portant statut type des travailleurs des institutions et administrations publiques , et le troisième est l'ordonnance n° 06-03 portant statut général de la fonction publique .

Le système de la fonction publique en Algérie est fermé , statutaire, généraliste ou de carrière parce que Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire . système souple (les statuts particuliers, compte tenu des spécificités, peuvent prévoir des dispositions dérogatoires à le statut général) , et système démocratique à travers le principe de l'égal accès aux emplois publics , La liberté d'opinion est garantie au fonctionnaire, qui

حاجيات المواطنين، وتسمح باكتساب عدد هائل منهم لوظيفة قارة تعد مصدر رزق لهم، ونظرا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفت الجزائر، اتسم نظام الوظيفة العمومية بعدة خصوصيات، وعليه سنحاول في هذه الدراسة معالجة الإشكالية التالية : ما

طبيعة نظام الوظيفة العمومية في الجزائر ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية اقترحنا المحاور التالية :

أولا- مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر

ثانيا- الخصائص العامة لنظام الوظيفة العمومية في الجزائر

ثالثا- الخصائص الخاصة لنظام الوظيفة العمومية في الجزائر

أولا- مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر :

لقد مر نظام الوظيفة العمومية في الجزائر بعدة مراحل، فرضها الواقع أحيانا، والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية أحيانا أخرى، بالإضافة إلى مواكبة التطور والتغير الحاصل في مختلف الدول، دون أن ننسى الإرادة السياسية للسلطة الحاكمة التي لعبت دورا محوريا في ذلك، ويمكن أن نقسم هذه المراحل إلى ستة (06)، لكل منها مميزات، والمتمثلة في :

- مرحلة ما قبل الاستقلال
- المرحلة الانتقالية (1962 - 1966).
- مرحلة الإنشاء والتنظيم (1966 - 1978)

exerce aussi le droit syndical et le droit de grève dans le cadre de la législation et de la réglementation en vigueur, la participation des fonctionnaires à la gestion de leur carrière, et les garanties disciplinaires .

مقدمة :

تعتبر الوظيفة العمومية من أهم المواضيع التي اهتم بها الساسة والقانونيون وعلماء الإدارة، والتي تعبر عن الزيادة الواضحة والملموسة في المسؤوليات والالتزامات التي تقوم بها الدول للصالح العام، قصد تنظيم أعمالها وتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها .

إن الوظيفة العمومية هي الشريان الحقيقي لتحقيق أهداف الدول في شتى مناحي الحياة، إذ لا تنمية دون إدارة فعالة ووظيفة عامة مؤهلة، تقع على عاتقها مهام جسيمة ومتنوعة، ولا يتسنى لها النهوض بأعبائها الضخمة إلا إذا كان عملها على درجة عالية من الكفاءة والمهارة، مع التزامها بكافة قواعد الانضباط وموجبات الالتزام، وأن يتوفر لدى العنصر البشري فيها القناعة الثابتة والشعور الراسخ بأنهم أعوان الدولة وخدام للمجتمع .

وبما أن الدولة الجزائرية مسؤولة عن توفير خدمات عمومية لمواطنيها، بحكم أنها في خدمة الشعب طبقا للمادة الأولى من دستور 1996، وبما أن حق تقلد الوظائف العامة من المبادئ الأساسية التي كفلها الدستور بموجب المادة 51 منه، كان لزاما على الدولة أن تولي اهتماما كبيرا بقطاع الوظيفة العمومية لارتباطه بتطور الدولة¹، وباعتباره مرآتها وأحد معايير الحكم على فعاليتها، إذ من خلاله تلبى

يعد القانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 أول نظام جامع للوظيفة العمومية، والذي أصبح ساري المفعول في الجزائر بمقتضى مرسوم 10 جوان 1949، كما صدر في هذا الشأن قانون 20 سبتمبر 1947، المتضمن النظام الأساسي للجزائر، والذي كان يستهدف تنظيم البلاد سياسيا وإداريا، وإشراك الجزائريين في الأعمال الإدارية واستبعادهم من الأمور السياسية³.

ورغم صدور هاته النصوص القانونية إلا أن الجزائريين لم يكن لهم الحظ في الاستفادة من أحكامها أكثر مما كان عليه الحال من قبل، فمعايير التوظيف والتكوين التي تتبناها كانت لا تتلاءم ووضعتهم، ولم يتطور مضمونها إلا بعد اندلاع حرب التحرير الوطني، كصدور مرسوم 17 مارس 1956 الذي أدخل بعض المرونة في الشروط المطلوبة للدخول في الوظائف العمومية من حيث المستوى الثقافي أو المهني المطلوب، ومن حيث الإجراءات المنصوص عليها عادة.

وفي 04 فيفري 1959 صدر نظام جديد للوظيفة العمومية في فرنسا، وامتد تطبيقه إلى الجزائر المستعمرة بمقتضى مرسوم 14 أوت 1960⁴.

وقد أنشئ خلال هذه الفترة مؤسسات للتكوين على مستوى الجزائر ووهران وقسنطينة، ولجنة خاصة باسم لجنة دخول المسلمين الفرنسيين إلى الوظائف العمومية، ومجلس أعلى للوظيفة العمومية بالجزائر، وقد مست محاولات إدماج الجزائريين في الهيئات

- مرحلة المراجعة (1978 - 1990).
 - مرحلة محاولات الإصلاح وإعادة التنظيم (1990 - 2006).
 - مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية (2006 - إلى يومنا هذا).
- 01- مرحلة ما قبل الاستقلال :**

إن أول محاولة قامت بها السلطات الفرنسية لتمكين الجزائريين من الدخول إلى الوظيفة العمومية يرجع تاريخها إلى ما بعد الحرب العالمية الأولى، بصدور قانون 04 فيفري 1919، الذي كان بمثابة المقابل الذي قدمه المستعمر للجزائريين نظير الأرواح البشرية التي خسروها بمشاركتهم في هذه الحرب، الذي نصت مادة 14 على أن الأهالي المسلمين يتمتعون بحق الدخول إلى الوظائف العمومية بنفس شروط الكفاءة البدنية التي يجب توفرها في المواطنين الفرنسيين.

إلا أن هذا القانون الذي فتح مبدئيا طريقا لقدر من التحرر السياسي والاجتماعي للجزائريين لم يكتب له أن يطبق ميدانيا، نظرا لسببين رئيسيين :

- الجو السياسي السائد آنذاك في الأوساط الاستعمارية، والذي كان يناهض كل مبادرة من شأنها أن تقر أدنى حق لصالح من لا ينتمي إلى الأقلية الأوروبية.
- انعدام قانون أساسي بأتم معنى الكلمة يحدد حقوق الموظفين وواجباتهم، إذ كانت كل إدارة تسير شؤون موظفيها حسب إرادتها الخاصة².

الفرنسية أسلاك القضاء والتعليم والبريد والمواصلات⁵.

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

قبيل الاستقلال كان الوجود الفرنسي مكثفا في المجال الإداري، حيث وصل عدد الموظفين الأجانب من الأوروبيين في الجزائر إلى أكثر من 300000 موظف منهم 200000 موظف يشغلون وظائف ذات تكوين أعلى من المتوسط، ومن بينهم 15000 إطار سامي و100000 إطار متوسط، هذا ما جعل الجزائر تعاني من مشاكل كثيرة في المجال الإداري بعد رحيل الفرنسيين الذي ترك شغورا كبيرا في الوظائف العمومية، مما جعل الجزائر تلجأ إلى الأسلوب العشوائي في التوظيف دون الاكتراث بكفاءة من سيتم توظيفهم من عدمها⁶، وفي هذا الشأن صدر الأمر رقم 62- 01 المؤرخ في 06 جويلية 1962 المتعلق بإعادة إدماج ومراجعة الوضعية الإدارية لبعض الموظفين والأعوان الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير الوطني⁷، كما حاولت السلطة آنذاك تنظيم القطاع الإداري من خلال القرار المؤرخ في 06 جويلية 1962 المتضمن تنظيم مندوبية الشؤون الإدارية⁸، الذي أنشأ عدة أجهزة وهيكل، منها مصلحة للتشريع والمنازعات الإدارية، ومصلحة للوظيفة العمومية، ومديرية فرعية لمستخدمي الإدارات المركزية، ومديرية فرعية لمستخدمي الإدارات الإقليمية والمحلية.

ومن أجل التخفيف من العشوائية في التوظيف قامت السلطة التنفيذية المؤقتة باتخاذ مجموعة من الإجراءات منها إصدار المرسوم رقم 62- 502 المؤرخ في 19 جويلية 1962 المحدد لشروط التعيين في بعض المناصب العليا⁹، هذا الإجراء جاء في البداية خصيصا للتعين في المناصب العليا دون اشتراط أي شهادة، ولكن الحكومة وسعت من نطاق تطبيق أحكامه وأفرطت في ذلك واستعملته للتعين في بعض الأصناف من مناصب العمل، ووسيلة لبعض الإدارات لمخالفة الإجراءات العادية للتوظيف وتجنب المراقبة المفروضة من طرف مصالح الوظيفة العمومية، مما أدى ظهور بعض الفوضى والخلل، كما صدر المرسوم رقم 62- 503 المؤرخ في 19 جويلية 1962 المحدد للإجراءات الكفيلة بتسهيل الدخول للوظيفة العمومية¹⁰، الذي تضمن في مادته الثانية الشروط العامة والشهادات اللازمة لشغل الوظائف العامة، كما تضمن عدة تسهيلات، فبموجبه تم استبدال التوظيف الخارجي عن طريق المسابقة بالتوظيف على أساس الشهادات لكل من الأصناف (أ،ب،ج)، ولا يشترط أي شهادة للالتحاق بالصنف د وعلى الرغم من أن هذا المرسوم جاء للتخفيف من الشروط القديمة للتوظيف، إلا أن الفراغ والنقائص الموجودة في الوظيفة العمومية الجزائرية صعب من أداء الإدارات والمؤسسات العمومية لمهامها، مما أدى إلى تدخل مصلحة الوظيفة العمومية باستمرار. وبالموازاة مع إجراءات تسهيل الدخول للوظيفة العمومية، أصدرت السلطة التنفيذية المؤقتة الأمر رقم 62- 040 المؤرخ في 18

سبتمبر 1962، الذي سمح بإدماج الموظفين الثابتين والمتربصين والأعوان المتعاقدين ذوي الجنسية الجزائرية والذين كانوا يعملون بالإدارات المغربية التونسية والفرنسية في الوظيفة العمومية الجزائرية¹¹.

وقصد تنظيم وتأطير الوظيفة العمومية في الجزائر، تم إحداث المديرية العامة للوظيفة العمومية بموجب المرسوم رقم 62- 526 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962¹²، وإحداث المديرية العامة للإدارة الإقليمية والمحلية بموجب المرسوم رقم 62- 527 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962¹³.

ونتيجة للفراغ الرهيب الذي تركه هجرة الموظفين الفرنسيين، ونظرا لقلّة الكفاءات الجزائرية آنذاك سواء على المستوى التشريعي أو الإداري، وباعتبار الوظيفة العمومية عصب كل تنمية، وبالتوازي مع رغبة السلطة التأسيسية الجزائرية التقليل من آثار وانعكاسات استرجاع السيادة الوطنية على المنظومة القانونية الفتية للبلاد، قام المجلس الوطني التأسيسي بالمصادقة على القانون رقم 62- 157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الذي مدد العمل بالقوانين الفرنسية السارية المفعول في 31 ديسمبر 1962 إلا ما كان يتنافى مع السيادة الوطنية، وبالتالي فقد تم تمديد العمل بقوانين الوظيفة العمومية الفرنسية¹⁴.

وفي تقرير المجلس الوطني التأسيسي لاعتماد هذا القانون، رأى أن الظروف الحالية لا تسمح أن نخص الدولة بتشريع يتلاءم مع حاجياتها وطموحاتها، وفي نفس الوقت من المستحيل ترك الدولة دون تشريع، فلماذا لا نمدد العمل بالقوانين السارية المفعول في 31 ديسمبر

1962، إلا ما كان يتضمن أحكام تتنافى مع السيادة الوطنية الجزائرية إلى غاية أن يتمكن المجلس الوطني من إعطاء الدولة تشريع جديد . ولما كانت الوظيفة العمومية في الدول المتقدمة تعد بمثابة العمود الفقري للتنمية، فإن الإدارة الموروثة في الجزائر غداة الاستقلال لم تكن إدارة تتماشى وأولويات الجزائر ومحيطها الخاص، فالإدارة الموجودة أعدت لبلد متقدم مما جعل تبني النموذج الفرنسي للوظيفة العمومية في الجزائر غير فعال، فظهرت إدارة ضعيفة وغير ناجعة وعاجزة عن التسيير والتنمية، لأن للهيكل الإدارية دور معتبر في محاربة حالة الجمود التي تغطي على الحركة التنموية، ولأن التخلف يعتبر بمثابة عائق للتنمية في غياب الوسائل المالية اللازمة¹⁵.

وقد تميزت هذه المرحلة الانتقالية بعدة مظاهر سلبية للوظيفة العمومية، نورد أهمها فيما يلي¹⁶:

- النقص الفادح في الإطارات بسبب الفراغ الذي تركه طرد المستعمر الفرنسي، لا سيما الهجرة المكثفة للعديد من قدماء الموظفين الفرنسيين، وصعوبة استخلاصهم بموظفين جزائريين يتمتعون بمؤهلات وقدرات تمكنهم من تولية الوظائف العمومية المتخصصة .

- انعدام التوازن والانسجام في هياكل الوظيفة العمومية .

- انتشار البيروقراطية التي أثرت سلبا على الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين، والتي كانت عائقا أمام انطلاق عمليات التنمية .

وإن تزيد أكثر من غيرها الفوائد المالية لكي تتمكن من إغراء المستخدمين الأكفاء وتوظيفهم .

إن هاته المظاهر السلبية للوظيفة العمومية في المرحلة الانتقالية كرسست ضعف وهشاشة الإدارات العمومية وعدم تمكنها من تحقيق مصالح مختلف الشرائح، والمساهمة في عمليات التنمية، وازداد الأمر وضوحا بعد تدخل الدولة في شتى الميادين تطبيقا للنظام الاشتراكي الذي أدى إلى ازدياد المهام على عاتق الإدارة الجزائرية، ومن ثمة أصبح من الضروري إعادة تنظيم وتجديد شامل للوظيفة العمومية والرامي إلى تكوين جهاز إداري متين وفعال يكون بمثابة قاطرة التنمية في شتى المجالات الاقتصادية الاجتماعية والثقافية .

وتلبية لذلك شكلت لجنة وزارية في 26 / 09 / 1965 تتكون من وزارتي المالية والداخلية لوضع قانون أساسي للوظيفة العمومية، فأعدت مشروع القانون الذي عرض في جانفي 1965 على مختلف الوزارات وحزب جبهة التحرير الوطني وكذا النقابات المهنية لإبداء رأيها في المشروع، ثم عرض بعد ذلك على مجلس الوزراء للمناقشة في أفريل 1966، ثم ناقشه مجلس قيادة الثورة في ماي 1966، وصدر في 02 جوان 1966¹⁷.

03 - مرحلة الإنشاء والتنظيم (1966-

(1978) :

يعتبر الأمر رقم 66- 133 المؤرخ في 02 جوان 1966 أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية في الجزائر¹⁸، والذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من 01 جانفي 1967 .

- الفوضى في تطبيق النصوص القانونية (التشريعية والتنظيمية) المنظمة للوظيفة العمومية القديمة منها والجديدة نظرا لتعقيدها وتزامنها مع نقص تأهيل الموظفين المكلفين بتطبيقها .

- تعدد وتباين واختلاف الأنظمة القانونية المطبقة على عمال وموظفي مؤسسات القطاع العام، مما أدى إلى تعقد إدارة الأفراد من جهة، وعدم الاستقرار العضوي والوظيفي من جهة أخرى بحثا عن الوضعية التي تدر عليهم أكثر فائدة .

- انتهاج سياسة جزارة سريعة ومفروضة بالتوظيف العاجل وغير المنظم للمستخدمين الجزائريين قليلي الخبرة غير المهين للوظائف الجديدة المعهودة إليهم .

- إن تجميد الترقية بمقتضى المنشور رقم 15 المؤرخ في 10 نوفمبر 1962 أدى إلى استعمال تعسفي للإجراءات المتعلقة بالانتداب في الوظائف، والتي لم تكن مخصصة في الأصل إلا شغل بعض الوظائف العليا للإدارات المركزية والمصالح الخارجية .

- اللجوء إلى عدد كبير من الموظفين الوقتيين (ومنهم المتعاقدون والمكلفون بمهمة والمكلفون بدراسات والمستشارون التقنيون) كان يشكل بالنسبة لمختلف الإدارات، الوسيلة الوحيدة التي مكنت هذه الإدارات إن صوابا أو خطأ من تسيير مصالحها تسييرا عاديا .

- إن إنشاء عدد كبير من المؤسسات العمومية اضطررها في كثير من الأحيان إلى أن تتولى بنفسها تحرير القوانين الأساسية لموظفيها،

- التأديب
- انتهاء المهام
- وقد حدد مجال تطبيقه بالإدارات المركزية والمصالح الخارجية والجماعات المحلية وكذا المؤسسات والهيئات العمومية بما فيها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، دون أن تسري أحكامه على القضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الشعبي الوطني .
- إن المشرع الجزائري قام بعملية زرع بسيطة للنموذج الفرنسي للوظيفة العمومية، من خلال التأكيد على المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الفرنسية، كالبنیان الهرمي وسلم الأسلاك والرتب والفصل بين الرتبة والوظيفة، ولم يخرج بذلك المشرع الجزائري من طوق منطق الوظيفة العمومية الفرنسية الليبرالية، من حيث المنهج والهدف، سواء في مجال الحقوق أو الضمانات المقررة للموظفين، ليقصر الأمر على استيراد وتبني نموذج بيروقراطي بعيد عن الأهداف والغايات التي رسمها ميثاق الجزائر لعام 1964، أين تم التعبير بوضوح عن الرغبة في بناء وظيفة عمومية مشعة ومتنورة بأفكار رجال يعبرون عن جزائر اشتراكية يكون فيها الموظف خادما للطبقات العاملة وفي علاقة معها لا كسلطة عليها، وهو التفوق الذي كان ميثاق طرابلس قد شدد عليه وعلى تفادي تبني نماذج تفتقر لمرجعيات مع الواقع الحقيقي للجزائر¹⁹ .
- وبالرغم من هذا التباعد في التوجه والأهداف، فقد شهدت هذه المرحلة إرساء أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية
- إن تأخر دخول القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في حيز التنفيذ (أي ما يقارب ستة (06) أشهر) يرجع أساسا إلى ثلاثة (03) عوامل :
- إن دخول هذا القانون حيز التنفيذ يقتضي تعديلات محسوسة في حجم وقائمة الاعتمادات الخاصة بالميزانية .
- إن هذه المهلة تمكن مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية من إعداد القوانين الأساسية الخاصة في أحسن الظروف، قصد إعطاء الإمكانيات اللازمة للتطبيق السليم لهذا القانون .
- للسماح للموظفين العموميين بالإطلاع على القانون الجديد حتى لا يطبق عليهم بصورة مفاجئة .
- وقد كرس نظام الوظيفة العمومية الجديد مفهوم الوظيفة العمومية المهنية أو النظام المغلق وذلك قصد تثبيت إطارات الدولة من خلال ضمان استمرارية الوظيفة لأنهم علاقتهم بالإدارة علاقة قانونية أساسية تنظيمية، كما لم يشترط في توظيفهم معرفة تقنية محددة بل اكتفى بالكفاءة العامة.
- إن الأمر رقم 66- 133 تطرق أساسا للمحاور التالية :
- حقوق وواجبات الموظف العمومي
- كفايات الدخول إلى الوظيفة العمومية (التوظيف)
- التكوين
- الأجور والنظام الاجتماعي
- الترقية
- حالات الموظف

الجزائرية، بدءا من الأمر رقم 66- 133 الذي كرس المبادئ التالية :

- مبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية، وتكافؤ الفرص في الترقية والتكوين، وذلك نتيجة لمبدأ المساواة بين الجزائريين، وهو أيضا إدانة للقواعد والعادات التي تثير عند الموظفين الشعور بحرمانهم من الحقوق، ووسيلة لتطهير الإدارة بتنمية الشعور القومي والمهني فيها
- إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الذي يمكن من مضاعفة مراكز الإعلام، ومن تنوير الحكومات في رسم وتطبيق سياسة الوظيفة العمومية .
- حق الموظفين في المشاركة في تسيير شؤونهم المهنية من خلال وجودهم في اللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية .
- إحداث نظام مهنة موحدة للأجور لمجموع الموظفين، ومنح سلالمة الأجور أرقاما استدلالية جديدة تكون لنقطتها قيمة لا تتغير .
- تتخذ الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية التدابير اللازمة لضمان تكوين المترشحين لوظيفة عمومية، وتضمن تحسين معارف الموظفين
- إحداث القوانين الأساسية الخاصة التي تحدد تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بكل هيئة من الموظفين
- إن القوانين الأساسية الخاصة بسلوك العمالات ورجال التعليم ورجال الأمن ورجال الجماعات المحلية والمؤسسات

والهيئات العمومية يمكن لها مخالفة بعض أحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وذلك لتلبية الحاجيات الخاصة لهذه الهيئات، باستثناء ما يتعلق منها بالترقية ونظامي المرتبات والمعاشات . وقد صدر تزامنا مع الأمر رقم 66- 133 عدة مراسيم مهمة في مجال الوظيفة العمومية، منها²⁰ :

- مرسوم رقم 66- 135 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يتعلق بالعتل .
- مرسوم رقم 66- 136 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يتضمن القواعد المطبقة على الموظفين المتعاقدين والمؤقتين في الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية .
- مرسوم رقم 66- 137 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يتضمن إنشاء السلالمة الخاصة بمرتبات أسلاك الموظفين وتنظيم مهنتهم .
- مرسوم رقم 66- 139 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 تحدد بموجبه قيمة العلامة الاستدلالية .
- مرسوم رقم 66- 140 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يتعلق بالوظائف العليا .
- مرسوم رقم 66- 141 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يتضمن تحديد القواعد المطبقة على الوظائف النوعية .

ذلك أدى إلى هجرة الإطارات والموظفين من الإدارات العمومية إلى القطاع الاقتصادي، نظرا للتفاوت في الأجور وللامتيازات الممنوحة نتيجة الاهتمام الكبير الذي أولته الدولة بقطاع التأمينات، هذا ما أدى بالسلطات العمومية سنة 1974 إلى إنشاء لجنة وطنية أوكلت لها مهمة دراسة واقتراح سياسة وطنية لانسجام الأجور والمرتبات بين القطاع العمومي الاقتصادي وقطاع الوظيفة العمومي²²، كما سبق ذلك اتخاذ إجراء في هذا الشأن، يتمثل في تجميد الأجور والتعويضات الممنوحة في القطاع شبه العام، تطبيقا للمادة 28 من قانون المالية لسنة 1974²³، وقد خلصت هذه اللجنة إلى التأكيد والإقرار بفشل تجسيد أهداف ومبادئ أمر 66-133²⁴.

بعد مضي أكثر من عشر (10) سنوات من تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ظهرت حدود تطبيق أحكامه نظرا للأسباب التالية :

- ظاهرة النفور والرفض التي واجهتها مبادئ القانون الأساسي المتضمنة تمديد أحكامه إلى القطاع العام الاقتصادي وتكييف هذه الأحكام وحاجيات السير الحسن لهذا القطاع .
- تجميد الإصلاحات المكتملة للنظام الجديد للأجور خاصة النظام التعويضي المطبق على الهيئات المعنية ونظام المعاشات .
- ظهور قطاع اقتصادي عمومي نشأ في ظروف سياسية ساعدته لا على الاضطلاع بامتيازات السلطة العمومية فحسب، ولكن أيضا على جلب النخبة من الإطارات

- مرسوم رقم 66-142 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية
 - مرسوم رقم 66-143 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يتضمن اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتأليفها وتنظيمها وسيرها .
 - مرسوم رقم 66-150 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يتعلق بنظام الأوضاع الخاصة بالموظفين .
 - مرسوم رقم 66-151 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يحدد بموجبه الأحكام المطبقة على الموظفين المتمرنين .
 - مرسوم رقم 66-152 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966 يتعلق بالإجراء التأديبي .
- كما شهدت هذه المرحلة اهتمام الحكومة بمنظومة التكوين الإداري من خلال إنشاء مراكز للتكوين الإداري، وصدر المرسوم رقم 69-52 المؤرخ في 12 مايو سنة 1969 المتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإلتقان للموظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية²¹.
- وقد تزامنت هذه المرحلة مع إجراءات التأمينات الكبرى التي بادرت بها الحكومة الجزائرية ابتداء من سنة 1971، وخاصة تأميم المحروقات، الذي أدى إلى انعكاسات خطيرة أثرت بالسلب على القطاع الإداري، إذ رغم شمولية تطبيق قانون الوظيفة العمومية على القطاع العمومي سواء الإداري أو الاقتصادي، إلا أن

واختلاف الأنظمة المسيرة له، إذ شهدت هذه المرحلة صدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات بمقتضى الأمر رقم 71- 74 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1971²⁷، وصدور عدة أوامر ومراسيم متعلقة بالعمل في القطاع الخاص سنة 1975 منها²⁸:

- أمر رقم 75- 30 مؤرخ في 17 ربيع الثاني 1395 أبريل سنة 1975 يتضمن تحديد المدة القانونية للعمل الأسبوعي .
- أمر رقم 75- 31 مؤرخ في 17 ربيع الثاني 1395 أبريل سنة 1975 يتعلق بالشروط العامة لعلاقات العمل في القطاع الخاص .
- أمر رقم 75- 32 مؤرخ في 17 ربيع الثاني 1395 أبريل سنة 1975 يتعلق بالعدالة في العمل .
- أمر رقم 75- 33 مؤرخ في 17 ربيع الثاني 1395 أبريل سنة 1975 يتعلق باختصاصات مفتشية العمل والشؤون الاجتماعية .
- مرسوم رقم 75- 64 مؤرخ في 17 ربيع الثاني 1395 أبريل سنة 1975 يتعلق بحماية الحقوق النقابية في المؤسسات الخاصة .

إن الأسباب السالفة الذكر حتمت على المشرع الجزائري ضرورة مراجعة الأمر رقم 66- 133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وأوجبت توحيد عالم الشغل، مما أدى إلى صدور القانون رقم 78- 12 .

04 - مرحلة المراجعة (1978- 1990)

إن هاته المرحلة تميزت بصدور قانونين مهمين هما القانون الأساسي العام للعامل

الوطنية على حساب الإدارات العمومية، بسبب المقابل المادي المغري والمسارات المهنية الواعدة والأكثر مرونة .

- وضعية الشغل التي آلت إليها هيئات المشاركة والتشاور في ميدان الوظيفة العمومية (المجلس الأعلى للوظيفة العمومية واللجان التقنية) وآليات التسيير المحددة بمقتضى القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الأمر الذي حرم الوظيفة العمومية من قدرات الدراسة والتفكير والتسيير الضرورية للحفاظ على مواردها البشرية وتثمينها وإدراج سياستها ضمن السياسة العامة للدولة²⁵.

- المبالغة في إنشاء المؤسسات العمومية والهياكل الإدارية وتضخيمها دون غرض محدد، الأمر الذي ساهم كثيرا في انتشار البيروقراطية بمفهومها السلبي، والتأثير على وظيفة الإدارة ومكانتها في المجتمع وفي نظر المواطن .

- غياب سياسة محكمة في مجال التكوين والإتقان وتحسين مستوى المعارف المهنية، مما أفرز نقص ملحوظ على مستوى إطارات الوظيفة العمومية، وأدى إلى عدم استقرار الموظفين .

- عدم انسجام التركيبة البشرية لتعداد مستخدمي قطاع الوظيفة العمومية، فإلى جانب انعدام المخططات التقديرية العقلانية لتسيير الموارد البشرية، اتصفت الإدارة بعدم تحديد الأهداف بوضوح²⁶.

كما تميزت هذه الفترة بعدم استقرار عالم الشغل، وتعدد سبل وأنماط التسيير فيه،

والقانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية .

- القانون الأساسي العام للعامل (القانون رقم 78- 12) :

جاء القانون رقم 78- 12 المؤرخ في 05 أوت سنة 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل²⁹ ليضع أسس وقواعد هامة يقوم عليها عالم الشغل في محاولة لتوحيد المعالم الأساسية وأبعاد النظام القانوني الذي يحكم جميع العاملين بغض النظر عن القطاع الذي ينتمون إليه (القطاع العام الإداري أو الاقتصادي أو القطاع الخاص)، فمن خلاله تم توحيد النظامين، نظام الوظيفة العمومية ونظام العمل، واستخدام مفهوم واحد شامل هو العامل، إذ نصت المادة الأولى منه "يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري، ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني".

ويطبق هذا القانون على مختلف قطاعات النشاط من خلال القوانين الأساسية النموذجية التي تستمد أحكامها من القانون الأساسي العام للعامل، كما تستمد القوانين الأساسية الخاصة بعمال كل مؤسسة مستخدمة من هذا القانون والقوانين الأساسية النموذجية لقطاعات النشاط .

لقد صدر هذا القانون في إطار سياسي واقتصادي خاص مكرس للنهج الاشتراكي، لذلك اعتبر العمل شرط أساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد، ومصدر رزق العامل الذي يؤمن به وسائل عيشه،

ويقوم المجتمع الجزائري على العمل، ويخضع لمبدأ " من كل حسب قدرته ولكل حسب عمله " وبغض النظر عن المضمون الإيديولوجي، فإن هذا القانون يعتمد تصورين متناقضين لعلاقات العمل :

- التصور الأول يتمثل في اعترافه بضمانات للعمل متوخاة من نظام الوظيفة العمومية المغلق لسائر العمال متجاهلا في ذلك المقتضيات الخاصة بالتسيير الاقتصادي .

- التصور الثاني يتمثل في تطبيق نظام للأجور متكيف مع حاجيات النشاط الاقتصادي والتجاري لمجموع الموظفين العموميين، علما أن نشاطهم يندرج مبدئيا في غايات ومهام تختلف أساسا مع غايات ومهام النشاط الاقتصادي³⁰ .

كما اتسم هذا القانون بالتذبذب والتأخير في تطبيقه، ذلك أنه بعد أشهر معدودة من صدوره توفى الرئيس هواري بومدين، وأصبح الشاذلي بن جديد رئيسا للبلاد، وبدأت معه الدولة تميل إلى الليبرالية، زد إلى ذلك أن تطبيق هذا القانون ارتبط بصور القوانين الأساسية النموذجية لقطاعات النشاط، التي تأخرت كثيرا، منها المرسوم رقم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، والرسوم رقم 86- 52 المؤرخ في 18 مارس سنة 1986 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال قطاع البحث العلمي والتقني³¹ .

إن المشرع لم يكن واضحا في سياسته التشريعية بهذا الصدد، فالقانون رقم 78-12 لم يلغ القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1966، إذ نصت المادة 216 منه "تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون، ويطبق ذلك تدريجيا مع صدور النصوص التطبيقية المستمدة من هذا القانون"، كما لم يحتفظ به كنظام آخر له فلسفته وخصائصه ونطاقه .

وقد زادت هذه الوضعية قطاع الوظيفة العمومية تعقيدا، وأدت إلى غموض النصوص التنظيمية التي تحكم قرابة مليون وثلاثة مائة ألف (1300000) عون دولة آنذاك، في ظل عدم صدور القانون الأساسي النموذجي لقطاع الوظيفة العمومية، حيث تعذر على المسيرين في هذا الإطار الاهتداء إلى الميكانزمات والآليات التي يركزون عليها في التنظيم والتسيير³²، هل يطبقون القانون الأساسي العام للعامل الجديد (قانون 78-12) أو القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية القديم (أمر 66-133) ؟

- القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية (المرسوم رقم 85-59) :

لقد تأخر صدور النص القانوني المطبق على الوظيفة العمومية لما يقارب 07 سنوات بعد صدور القانون الأساسي العام للعامل، وذلك بموجب المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية³³، الذي شمل مجال تطبيقه المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

التابعة لها ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة، وكل الهيئات العمومية التي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية .

كما تنطبق أحكامه أيضا على الموظفين الإداريين والتقنيين العاملين في المؤسسات والأجهزة والمنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني باستثناء المنتخبين منهم، ورجال القضاء مع مراعاة الأحكام التشريعية الخاصة المتعلقة بتعيينهم وحركات نقلهم وانضباطهم ومسار حياتهم .

ويمكن إبداء بعض الملاحظات فيما يخص المرسوم رقم 85-59، والمتمثلة أساسا في:

- رغم أنه يستند في مرجعيته لقانون 78-12، إلا أنه في شكله ومضمونه يعتمد على المبادئ والتقنيات المتضمنة في أمر 66-133³⁴ .

- إن مرسوم 85-59 لم يلغ صراحة أمر 66-133، بل ألغى المرسوم رقم 66-134 المؤرخ في 02 جوان سنة 1966 المحدد لكيفيات تطبيق الأمر رقم 66-133 على المؤسسات والهيئات العمومية، وصوابا فعل المشرع، لأنه من الناحية القانونية واحتراما لمبدأ تدرج القوانين لا يمكن لنص تنظيمي (مرسوم) أن يلغى قانون أو أمر، كما أنه بصدد القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية يكون أمر 66-133 قد ألغى ضمنا، لأن المادة 216 من قانون 78-12 نصت على أن إلغاء النصوص المخالفة لأحكامه يكون تدريجيا مع صدور النصوص التطبيقية، باعتبار

مرسوم 85-59 هو النص التطبيقي للقانون الأساسي العامل للعامل (78-12) على قطاع الوظيفة العمومية .

- لقد خص المشرع العامل الذي يشتغل في المؤسسات والإدارات العمومية بتسمية موظف، إذ نصت المادة 05 منه "تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، تسمية موظف"، وبذلك ميزه عن العامل الذي يمارس نشاطه خارج هذا الإطار، ووضعه في علاقة قانونية أساسية تنظيمية، وضمن مسار مهني محدد، وبالتالي رغم محاولة المشرع في هاته المرحلة توحيد عالم الشغل وإرساء مبادئ جديدة، إلا أنه لم يستطع في القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية التخلص من مبادئ القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (أمر 66-133)، وخاصة خصائص النظام المغلق للوظيفة العمومية ولكن ظهور الأزمة المالية سنة 1986 الناجمة عن انخفاض أسعار البترول، الذي وصل سعر البرميل الواحد منه إلى 08 دولار بعد ما كان يقارب 50 دولار، وما تبعها من أزمات أدت إلى صدور دستور فيفري 989، الذي تضمن مجموعة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي كان لها الأثر البالغ على إعادة تنظيم القطاع العام الاقتصادي وتكييف علاقات العمل بما يتجاوب والخصائص العامة التي أصبحت تسود القطاع العام الاقتصادي (الاستقلالية والمتاجرة)، مما أدى إلى إلغاء سريان القانون الأساسي العام للعامل (قانون 78-12) على

القطاع الاقتصادي وعلاقات العمل الفردية الأخرى* بموجب القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أفريل سنة 1990 المتعلق بعلاقات العمل³⁵، واستمرار سريانه على قطاع الوظيفة العمومية إلى غاية صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

فالملاحظ أن صدور القانون رقم 90-

11 وضع حدا نهائيا للعلاقة القائمة بين قطاع الوظيفة العمومية وقطاع العمل، إذ نصت المادة 03 منه " يخضع الموظفون والأعوان المتعاقدون في الهيئات والإدارات العمومية في الدولة والولايات والبلديات ومستخدمو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، لأحكام تشريعية وتنظيمية خاصة " .

05- مرحلة محاولات الإصلاح وإعادة التنظيم (1990-2006).

إن صدور القانون رقم 90-11 السالف الذكر أنهى مبدأ وحدة عالم الشغل، واعترف لقطاع الوظيفة العمومية بخصوصيته، وضرورة تنظيمه بأحكام تشريعية خاصة، لم ترى النور، زاد من تعميق الفجوة بين قطاعي الوظيفة العمومية والعمل، مما أثر سلبا على مكانة ودور الوظيفة العمومية في المجتمع، طالت نظامها في الأساس، وتعذر عليها مواكبة التطور والتكيف مع مقتضيات الجديدة التي تتطلب تحقيق نجاحات مؤكدة، تخرج الإدارة من مأزقها، وتجعلها متصالحة مع المتعاملين معها كإدارة خدمات، ومع من يعمل لحسابها من أعوان الدولة، وفق الاعتبارات الجديدة التي تشمل طريقة وجودنا وتفكيرنا³⁶ .

- دراسة مهام الإدارات المركزية للدولة وهيكلها وسيرها وكذا آليات التنسيق والتشاور والضبط والمراقبة .
- دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم وصلاحيات وسير الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية والمصالح المتفرعة للدولة .
- دراسة طبيعة مجمل المؤسسات العمومية والهيئات التي تنهض بالخدمة العامة ومهامها وقوانينها الأساسية وصلاحياتها مع الإدارات المركزية والمصالح المتفرعة للدولة
- دراسة إعادة الصياغة المتلازمة لكافة القوانين الأساسية الخاصة بأعوان الدولة، على اختلاف طبيعة مسؤولياتهم ومستواها .
- دراسة الآثار القانونية والمؤسسية للإصلاحات التي تقترحها، وتحديد عناصر سياسية تقنية "
- وتوصلت اللجنة إلى إعداد تقريرها العام في الآجال المعطاة لها (تسعة (09) أشهر)، ورفعته من قبل رئيسها إلى رئيس الجمهورية، الذي أحاله على الحكومة للدراسة والتنفيذ .
- كما يمكن الإشارة إلى أن السلطات العمومية قامت ببعض الإصلاحات التنظيمية الجزئية للوظيفة العمومية، منها استبدال الرقابة السابقة للموارد البشرية بالرقابة اللاحقة، واستحداث المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، الذي يعد أداة مهمة في تنظيم الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95- 126 المؤرخ في 29 أفريل سنة 1995، المعدل والمتمم للمرسوم رقم 66- 145 المؤرخ في 02 يونيو سنة

كما أن تغير التوجه الإيديولوجي والسياسي والاقتصادي للدولة بموجب دستور 1989 حتم إصلاح الوظيفة العمومية وفق هذا التوجه الجديد، لذلك كانت هناك عدة محاولات للإصلاح وإعادة التنظيم، إذ قامت السلطات العمومية بدءا من سنة 1990 بالمبادرة باقتراح أكثر من مشروع قانون أساسي عام للوظيفة العمومية، على البرلمان كان آخرها سنة 1999 الذي أولاه المشرع عناية خاصة أثناء المناقشة، ليسحب قبل المصادقة عليه نهائيا من قبل المجلس الشعبي الوطني، ويظل قطاع الوظيف العمومي يسبح في إطار غير منظم فضفاض يعاني أساسا من فراغ قانوني مهول، قطاع يحكمه المرسوم رقم 85- 59 الذي يستمد أحكامه من القانون الأساسي العام للعامل (قانون 78- 12) الملغى سنة 1990، قطاع ينتظر تحديد مهامه الجديدة واستعادة انسجامه ومكانته في المجتمع، مما أثر كثيرا على العلاقة بين الإدارة وأعوانها، وعلى مصداقية الدولة عموما³⁷.

وإدراكا من السلطات العمومية لضرورة مواكبة مهام الدولة مع أحكام دستور 1989 المعدل سنة 1996، تم إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها تحت رئاسة ميسوم سبيج* بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000- 372 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2000، إذ نصت المادة الثانية منه "تكلف اللجنة في إطار مقاربة شاملة منسجمة ومنسقة، بتحليل وتقييم كافة جوانب تنظيم الدولة وسيرها، وباقتراح الإصلاحات المواتية، ولهذا الغرض، تتولى اللجنة:

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁴¹،
الذي جاء لتحقيق الأهداف التالية :

- تكييف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة .
 - ضمان وحدة قطاع الوظيفة العمومية وهويته وانسجامه العام كتعبير عن الدولة المستخدمة .
 - التشجيع على قيام إدارة محايدة ناجعة وقادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين والتطور مع محيطها .
 - تحديث عملية تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية ووضع نظام مندمج للتكوين .
 - تدعيم التشاور والحوار داخل قطاع الوظيفة العمومية .
 - ضمان مساواة جميع الموظفين في الحقوق والواجبات ومساوهم المهني، مهما تكن الإدارة التي ينتمون إليها ومكان ممارسة مهامهم⁴² .
 - المساهمة في فعالية الإدارة ورشادة أدائها الوظيفي⁴³ .
- وتتمثل أهم الإصلاحات التي أتى بها هذا القانون الجديد فيما يلي :
- تضيق مجال تطبيقه وإعادة الاعتبار للموظف العمومي .
 - مرونة القوانين الأساسية الخاصة .
 - إرساء نظام جديد للتعاقد يتلاءم وتنوع مهام الإدارة وتطورها .
 - تثمين منظومة الرواتب من خلال تغيير الشبكة الاستدلالية للرواتب والنظام التعويضي للأسلاك .

1966، والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها³⁸ .

وما زاد من ضرورة إصلاح الوظيفة العمومية وإعادة تنظيمها هو عدم دستورية المرسوم رقم 85-59 بعد صدور دستور 1996، إذ أصبحت الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي من اختصاص التشريع وليس التنظيم، ويرى المدير العام السابق للوظيفة العمومية جمال خرشي أن هذا تطور عادي للأمر، نظرا لكون الوظيفة العمومية هي الأداة المفضلة التي تعبر الدولة من خلالها على دورها كسلطة عمومية، وعلى هيبتها وديمومتها رغم الأحداث والتحولات السياسية، وعلى قدرتها على الاضطلاع بمهامها ومسؤولياتها في كل الظروف والأوقات³⁹ .

ومما سبق، وبما أن الوظيفة العمومية في هذه المرحلة كانت في وضعية يصعب فيها الصمود في ظل غياب تسيير محكم يقودها إلى مسaire التسيير الدولي للموارد البشرية، ونظرا للتحولات العميقة التي تواجهها الدولة في جميع الميادين، لاسيما في مجال الوظيفة العمومية، وتصحيحا للوضع السائد بادرت السلطات العمومية بإصدار الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁴⁰ .

06- مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية (2006 إلى يومنا هذا) .

بعد انتظار طويل صدر الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضمن

01- عمومية وتجريد القواعد

القانونية المنظمة للوظيفة

العمومية :

بما أن قواعد نظام الوظيفة العمومية هي قواعد قانونية مهما كان مصدرها سواء الدستور أو القانون أو التنظيم أو قواعد عرفية أو قواعد عامة استقر عليها القضاء، فهي بالضرورة قواعد عامة ومجردة، أي أنها لا تكون موجهة إلى شخص بذاته ولا إلى واقعة بعينها، وإنما تخاطب الأشخاص بصفاتهم وتتناول الوقائع بشروطها⁴⁴، وبالتالي تطبق على كافة المخاطبين بها على وجه السواء .

إن الدولة في إعدادها لنظام الوظيفة العمومية أو في تعديله، تلتزم بمقتضيات المصلحة العامة، وبالتالي لا تجرّيه لمصلحة أشخاص معينين ممن تنطبق عليهم هذه القواعد القانونية، وإنما تراعي في وضعه الاعتبارات الموضوعية المتعلقة بالسير الحسن للمرافق العامة وتنظيم وتنسيق الجهود البشرية التي تخدم فيها لتحقيق أهدافها وأهداف الدولة ذاتها، وتحديد حقوق وواجبات الموظفين العموميين وتنظيم مساهمهم المهني .

إن تنظيم المركز القانوني للوظيفة العمومية يقتضي أن يكون بقواعد عامة ومجردة، ولو انطبقت وقت صدورهما على فرد واحد أو على عدد من الأفراد يمكن حصره، فالعبرة بالعمومية والتجريد، بحيث تشمل في التطبيق كامل من يخضع أو يستفيد من هذه الأحكام في الحاضر أو المستقبل على سبيل المساواة، فالقانون الذي تفقد نصوصه العمومية والتجريد، وينصرف إلى تحديد مجاله بشخص

- إعادة النظر في شروط وطرق الترقية .

- إعادة تصنيف الموظفين إلى مجموعات على أساس معيار مستوى التأهيل دون سواه، قصد إعادة الاعتبار للتأهيل والكفاءة والاستحقاق الشخصي .

رغم أن القانون الأساسي للوظيفة العمومية صدر سنة 2006، إلا أنه دخل فعليا حيز التنفيذ ابتداء من أول جانفي 2008 مع صدور أول قانون أساسي خاص متعلق بالأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ويرجع هذا التأخير أيضا قصد إعطاء فرصة للمسيرين والموظفين من الإطلاع عليه، وإعطاء الوقت الكافي لإعداد القوانين الأساسية الخاصة. وبعد التعرف على أهم مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر، نتطرق في النقطة الموالية لخصائص النظام الحالي المنبثق عن تطبيق الأمر 06- 03، الذي يحدد القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة .

ثانيا- الخصائص العامة لنظام

الوظيفة العمومية في الجزائر :

يتميز النظام القانوني للوظيفة العمومية في كل الدول بخصائص عامة تميزه عن باقي الأنظمة القانونية الأخرى في الدولة، نظرا لطبيعة قواعده والتمثلة في أنه نظام تتصف قواعده بالعمومية والتجريد، وبأنها أمرة، وأنه نظام مستقل عن غيره من الأنظمة القانونية الأخرى في الدولة، ومرن قابل للتطور .

بذاته، أو بمجموعة من الأشخاص محددين بذواتهم، يخرج عن كونه قانونا، ويسقط إلى مرتبة القرار الإداري الفردي ويكون قانونا باطلا وغير دستوري ولا أثر له⁴⁵.

فالمركز الذي يحدده نظام الوظيفة العمومية للموظف ليس امتيازاً لشخصه وليس تمييزاً لهذه الفئة، ولكن بصفته نظاماً موضوعياً للوظيفة العامة يطبق على شاغليها من الموظفين العموميين، ويوضع قبل كل اعتبار آخر لتحقيق الإدارة الحسنة والمنتظمة والمستمرة للمرافق العامة بالدولة، ويقصد تنظيم تحقيق الأهداف الوطنية العليا لها.

02- قواعد نظام الوظيفة العمومية

أمرة تتصل بالنظام العام :

نقصد بالقواعد الأمرة القواعد التي لا يجوز الإتفاق على مخالفة حكمها، ويعمد القانون إلى هذا النوع من القواعد حين تكون الأمور التي تتناولها مما يتصل بكيان المجتمع ومقوماته الأساسية، بما يتعين معه الحرص على عدم المساس بها، وما هو ما يتنافى -بداهة- وإباحة الإتفاق على مخالفة ما تتضمنه هذه القواعد من أحكام⁴⁶.

وتعتبر قواعد نظام الوظيفة العمومية أمره لاتصالها بالنظام العام بحكم طبيعة العلاقة القانونية التي يحكمها، وحجم المصالح التي يستهدفها .

فالوظيفة العمومية جزءاً أساسياً من النشاط الإداري للدولة، التي تعمل من خلالها على تسيير المرافق العامة قصد توفير الخدمات العمومية للمواطنين، وبما أن المصالح التي تنظمها جد هامة تفوق المصلحة الخاصة للأفراد

وتعلو عليها، فمن غير المعقول أن يترك للمخاطبين بها حرية الإتفاق على مخالفة حكمها، وإلا عمت الفوضى وساد اللا استقرار في هذا القطاع الحساس، لذلك جاءت أحكامها أمره، وعليه فكل القواعد المتعلقة بحقوق وواجبات الموظف العمومي وبالتوظيف والترقية والنظام التأديبي ونهاية الخدمة ... لا يمكن للإدارة والموظف الإتفاق على خلافها .

فمن غير المعقول أن تتفق الإدارة والموظف على إعفائه من شرط الجنسية أو المؤهل العلمي في التوظيف أو ترقيته إلى رتبة أعلى دون توفر الشروط المفروضة، أو إحالته إلى التقاعد دون وصوله السن القانوني أو توفره على سنوات الخدمة المطلوبة لذلك، لأن هاته الأحكام تحكمها قواعد أمره متعلقة بالنظام العام، كما أن قواعد نظام الوظيفة العمومية ترتب آثارها دون الحاجة إلى قبول الموظف، فمثلاً قرار التعيين أو الترقية أو التأديب يرتب آثاره مباشرة بصور قراره دون الحاجة لموافقة الموظف بما ورد فيه .

03- استقلال وتميز نظام الوظيفة

العمومية عن الأنظمة القانونية

الأخرى :

يقوم النظام القانوني للوظائف العامة ككيان قانوني مستقل و متميز في مواجهة الأنظمة القانونية الأخرى في الدولة، وبما أن علاقة الوظيفة العمومية علاقة عمل في الأصل، فإن نظامها القانوني يعد بصفة عامة جزءاً من تشريع العمل في الدولة ذات النظامين القانونيين للعمل (قانون الوظيفة العمومية وقانون العمل)، ولكن رغم ذلك يعد نظام الوظيفة العمومية

جزءا متميزا بذاتية خاصة، تجعله ينتمي للقانون الإداري أساسا، وإن كانت مصادرة قد تمتد في مجالات التشريع العديدة في الدولة، ورغم وجود نصوص في الدستور أو القانون الجنائي أو المدني أو التجاري أو قانون العمل تحكم علاقة الوظيفة العمومية، فإن هذه النصوص تعد جزءا من نظام الوظيفة العمومية مرتبطة به أكثر من ارتباطها بالتشريع الذي وردت فيه، فالنصوص الخاصة بتوقيع عقوبة العزل على الموظفين العموميين، أو بالعقاب على انتحال صفتهم، تعد جزءا من نظام الوظيفة العمومية فيما يتصل منها بالعلاقة الوظيفية، دون أن ينفي ذلك اتصالها من ناحية أخرى بقانون العقوبات، والنصوص المانعة من التعيين في القطاع الاقتصادي أو الخاص بالنسبة للموظفين العموميين، أو الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر، أيا كان التشريع الذي ترد فيه، تعد جزءا أساسيا من نظام الوظيفة العامة ولو كانت لها إتصال بهذا التشريع .

يعد نظام الوظيفة العمومية في الدول مزدوجة النظام القانوني للعمل نظاما متميزا عن نظام العمل، ويدخل في نطاق القانون الإداري بسبب الشخص العام الطرف في العلاقة الوظيفية وتميزها بأحكام خاصة بها عن علاقات العمل الخاصة، ولذلك وتأسيسا على أن "الخاص يقيد العام"، يمتنع كقاعدة عامة تطبيق تشريع العمل على علاقة الوظيفة العامة فيما يرد فيه نص في نظام الوظائف العامة، أو فيما يتعارض مع المبادئ الأساسية التي يقرها صراحة أو ضمنا هذا النظام، ولا يمنع ذلك من تطبيق تشريع العمل على علاقة الوظيفة العامة

بنص صريح فيه، أو إذا تمت الإحالة عليه صراحة في نظام الوظيفة العامة سواء في جانب من أحكامه أو بصفته نظاما مكتملا فيما لم يرد فيه نص⁴⁷.

04- مرونة وسرعة تطور نظام

الوظيفة العمومية :

يتسم نظام الوظيفة العمومية بالمرونة بحكم التطور السريع التي تشهده العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمجتمعنا المعاصر، وبالتالي لا تستطيع الإدارة العمومية أن تعيش منكمشة على نفسها في عزلة عن الوسط المحيط بها، فهي لا بد أن تستجيب للتأثيرات الخارجية لكي تتكيف مع حاجيات المجتمع ومقتضيات التقدم التقني⁴⁸.

وترجع سرعة تطور نظام الوظيفة العمومية إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها، فقواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار، وقد تمر فترة طويلة قبل أن ينالها التعديل أو التغيير، ويعود ذلك إلى العلاقات التي ينظمها القانون الخاص بفروعه المختلفة المتعلقة بقواعد عامة تتطلب قدرا من الاستقرار، مع ترك الحرية للأفراد في تسيير الأمور الأخرى ذات الطابع المتغير في حدود القواعد العامة المنصوص عليها، وهذا على عكس نظام الوظيفة العمومية الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقها بالمصلحة العامة وحسن تسيير وإدارة المرافق العامة⁴⁹.

إن التغير الدائب في أساليب الإدارة العامة، وفي أهداف الدولة وأغراضها سياسيا واجتماعيا واقتصاديا، وتطور التكوين الاجتماعي للمجتمعات الحديثة، وتأثير الأفكار

بالرغم من مرور الوظيفة العمومية في الجزائر بعدة مراحل، وشهوها عدة تغيرات، ورغم أن هذه القوانين من إنتاج البرلمان الجزائري، إلا أنها بقيت متأثرة بالنظام الفرنسي، فأحكام كثيرة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تجد مصدرها المادي في القانون الفرنسي كحقوق وواجبات الموظف وطرق التوظيف والترقية والوضعيات الأساسية للموظف وانتهاء الخدمة .

03- نظام الوظيفة العمومية

الجزائري نظام مغلق :

لقد تبنت الجزائر بعد الاستقلال نظام الوظيفة العمومية المغلق تأثرا بالآثار الاستعماري، وذلك بغية تحقيق الأهداف التالية :

- المحافظة على استقرار الوظيفة العمومية وضمان استمراريتها،
- الاستفادة من الأسس القانونية والتنظيمية التي كانت قائمة قبل الاستقلال،
- تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كرد فعلي وطبيعي على حرمان الأهالي الجزائريين من تولي الوظائف العامة طيلة الاستعمار .
- ضمان التكوين، وترشيد الوظائف العمومية، وذلك في انتظار تحديد تصور عميق للوظيفة العمومية يتماشى والاختيارات الإيديولوجية والهيكل الدستورية للجزائر المستقلة ومرجعياتها⁵¹.

والمنظمات السياسية المختلفة، يؤدي إلى التغيير المستمر والتطور السريع لأنظمة الوظائف العامة، للتلاؤم مع الأوضاع المتجددة والمتطورة في نشاط الدولة وأهدافها⁵⁰.

ثالثا - الخصائص الخاصة لنظام الوظيفة العمومية في الجزائر .

بالإضافة إلى الخصائص العامة لنظام الوظيفة العمومية المذكورة سابقا، فالنظام الجزائري نظرا للظروف السياسية والاقتصادية الاجتماعية والثقافية، فإنه يمتاز بالخصائص الآتية :

- حداثة نظام الوظيفة العمومية الجزائري .
- تأثره بالقانون الفرنسي .
- نظام مغلق
- تضيق مجال تطبيقه
- مرونة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .
- ديمقراطية الوظيفة العمومية .

01- حداثة نظام الوظيفة العمومية

الجزائري :

إن أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية كان بمقتضى الأمر رقم 66- 133 المؤرخ في 02 جوان 1966 لأنه خلال الفترة الانتقالية (1962- 1966) تم تمديد العمل بالقانون الفرنسي بموجب القانون رقم 62- 157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، وآخره هو الأمر رقم 06- 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، وبالتالي فعمر الوظيفة العمومية في الجزائر لا يتجاوز خمسون (50) سنة .

02- تأثر نظام الوظيفة العمومية

الجزائري بالنظام الفرنسي :

وكان لتبني تلك التركة الأثر الواضح على مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية، بدءا بصدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب أمر 66-133 إلى غاية صدور أمر 06-03 الأخير .

إن نظام الوظيفة العمومية المطبق في الجزائر هو نظام مغلق يتسم بديمومة الوظيفة، ويستشف ذلك من نص المادة 04 من الأمر رقم 06-03 "يعتبر موظف كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة"، كما يتسم بتفرغ الموظف لخدمة الدولة مع استفادته من عدة امتيازات، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى، وهذا ما نصت عليه المادة 43 منه "يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه " .

إن مبادئ ديمومة الدولة واستمرارية المرفق العام تقتضي ديمومة علاقة العمل التي تربط الموظف بالإدارة، لذلك فالموظف العمومي الجزائري في وضعية قانونية أساسية تنظيمية تجاه الإدارة، ويتدرج ضمن مسار مهني محدد، تضمن له الدولة خلاله الترقية والتكوين واستفادته من معاش عند إحالته على التقاعد .

كما أن مختلف التشريعات المنظمة للوظيفة العمومية في الجزائر تركز على الأسلوب الشخصي، إذ تقوم على أساس مراعاة ظروف الموظف ومؤهلاته قبل الاهتمام بأعمال الوظيفة، وليس أدل على ذلك من أن تصنيف الوظائف يكون حسب المؤهل العلمي وليس حسب المهام والوظائف، هذا ما يجعل المرتب الذي

يتقاضاه الموظف يرتبط برتبته التي تحددها الشهادة أو الخبرة بغض النظر عن طبيعة وحجم أعمال الوظيفة التي يتولاها .

ضف إلى ذلك أنه تم تحديد نسب للترقية، التي تطبق حتى وإن لم تكن حاجة لذلك، بل لمجرد تحقيق المساواة في فرص الترقية بين الموظفين الذين يحملون نفس المؤهلات الدراسية أو مدد الأقدمية، مما يترتب على ذلك ترقيات جماعية للموظفين، وفي المقابل نجد في حالات كثيرة عدم حدوث تغير في أعمالهم ومهامهم .

كما تم إدراج عدة وضعيات قانونية أساسية كالخدمة الوطنية والاستيداع والانتداب وخارج الإطار تسمح للموظف أن يكون في وضعية قانونية تناسب ظروفه واحتياجاته .

ولكن رغم ذلك، فهناك حالات قليلة استعان بها المشرع بالأسلوب الموضوعي للوظيفة العمومية (النظام المفتوح)، وهي الحالات التي ينظر فيها المشرع إلى أهمية الوظيفة دون إعطاء أهمية للموظف، كالنقل الإجباري لضرورة المصلحة، أو نظام التعاقد التي تم استحداثه في الأمر رقم 06-03 إذ من خلاله أصبح للإدارة إمكانية التعاقد في بعض مناصب الشغل كنشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات، أو التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا، أو ممارسة مهام ظرفية للخبرة أو الدراسة أو الاستشارة، دون أن يكسبهم ذلك صفة الموظف العمومي .

فالأصل في نظام الوظيفة العمومية في الجزائر أنه نظام مغلق، اعتمدته الدولة أساسا قصد المحافظة على توازن واستقرار الخدمة العمومية وضمان استمراريته، ولكن قصد

وبالمقابل يستثنى من مجال تطبيق هذا

القانون الأساسي :

- القضاة الذين يخضعون، بموجب المادة 123 من الدستور، إلى قانون خاص، هو القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء .

- مستخدمو البرلمان الذين يخضعون إلى قوانين أساسية خاصة، بموجب المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والمتمثلين في اللائحة المؤرخة في 02 مارس سنة 2010 المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي المجلس الشعبي الوطني، واللائحة المؤرخة في 11 مارس سنة 2010 المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي مجلس الأمة .

- المستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني، المسيرون بقانون أساسي خاص، نظرا لخصوصيات المسار المهني العسكري، هو الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فيفري سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين .

- مستخدمو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الذين يخضعون للتشريع المعمول به في علاقات العمل، المحدد بالقانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أفريل سنة 1990.

- الأعوان المتعاقدون في المؤسسات والإدارات العمومية الذين يخضعون للمرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29 سبتمبر

مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية، وبغية إضفاء المرونة اللازمة على عمل الإدارة لكي تتكيف مع محيطها، تم الاستعانة ببعض حالات نظام الوظيفة العمومية المفتوح .

04- تضييق مجال تطبيق القانون

الأساسي العام للوظيفة

العمومية :

لقد تم تحديد مجال تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أساس الأحكام الدستورية التي كرست مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، ومن ثمة يطبق هذا القانون على كل الأعوان الذين يمارسون مهام دائمة في الدولة بعنوان السلطة التنفيذية.

طبقا للمادة 02 من الأمر رقم 06-03

يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية .

ويقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية :

- المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة .

- المصالح غير الممركزة التابعة للدولة .

- الجماعات الإقليمية .

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني .

- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي .

- كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي .

سنة 2007، المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدون وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، طبقا للمادة 24 من الأمر رقم 06-03، لأنهم ليسوا موظفون عموميون، لانعدام شرط ديمومة الوظيفة .

- الموظفون المتربصون وطلاب المدارس ومعاهد التكوين الحكومية الذين يعينون مباشرة بعد تخرجهم، لانعدام شرط الترسيم في الرتبة .

- الموظف الفعلي (الشخص غير المختص الذي لم يقلد الوظيفة العامة أصلا أو أن قرار التحاقه بالوظيفة معيبا من الناحية القانونية) لانعدام قرار التعيين الذي يكسبه صفة الموظف العمومي .

وتجدر الإشارة إلى أنه منذ المصادقة على القانون الأساسي العام للعامل (القانون رقم 78-12)، والذي طبق على قطاع الوظيفة العمومية بموجب المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، تم توسيع مجال تطبيق هذا الأخير، واعتماد تعريف موسع لمفهوم الموظف، الذي أدرج جميع الأعوان الممارسين داخل هياكل الدولة، دون تمييز لطبيعة المهام الممارسة، إذ كان يطبق على المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة، والموظفون والتقنيون في المؤسسات والأجهزة والمنظمات الجماهيرية

التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني باستثناء المنتخبين منهم، ورجال القضاء وكل هيئة عمومية تخضع لقواعد المحاسبة العمومية . ولكن الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد، وقصد إعادة الاعتبار للموظف وضمان احترافية الإدارة العمومية، فإن الأعوان الذين يمارسون المهام الأساسية بعنوان السلطة التنفيذية للدولة هم فقط دون سواهم الذين يطبق عليهم أحكام هذا القانون الأساسي، لذلك فقد تم استثناء القضاة لأنهم يتبعون السلطة القضائية، ومستخدمو البرلمان لأنهم يتبعون السلطة التشريعية، والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني نظرا لخصوصيات المسار المهني العسكري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لأن نشاطها تجاري ليس له علاقة بالمهام الحقيقية للدولة والمتمثلة في المرفق العام والسلطة العمومية ، والأعوان المتعاقدون والموظف الفعلي لأن ليس لهم صفة الموظف العمومي .

05- مرونة القانون الأساسي العام

للوظيفة العمومية :

يتسم نظام الوظيفة العمومية في الجزائر بالمرونة، ويتضح ذلك من خلال نقطتين أساسيتين :

- إرساء نظام جديد للتعاقد يتلاءم وتنوع مهام الإدارة وتطورها، إذ أصبح بإمكانها أن توظف أعوان متعاقدين لشغل بعض المناصب، وذلك قصد إضفاء مرونة أكبر في التكفل ببعض نشاطات الإدارة، ولأن هذه المرونة أصبحت ضرورية بالنظر إلى أنماط التسيير العمومي

- الجديدة وطبيعة النشاطات المرتبطة بهذا التسيير⁵².
- مرونة القوانين الأساسية الخاصة : يشكل مبدأ مرونة القوانين الأساسية أحد المبادئ الرئيسية في المنظومة الجديدة للوظيفة العمومية، ذلك أنه نظرا لخصوصيات بعض أسلاك الموظفين، يمكن للقوانين الأساسية الخاصة التي تسيير الأعوان الدبلوماسيين والقنصلين وأساتذة التعليم العالي والباحثين والمستخدمين التابعين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني والحرس البلدي وإدارة الغابات والحماية المدنية والمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وأمن الاتصالات السلكية واللاسلكية وإدارة السجون وإدارة الجمارك وكذا المستخدمين التابعين لأسلاك أمناء الضبط للجهات القضائية والأسلاك الخاصة بإدارة الشؤون الدينية، أن تنص على أحكام استثنائية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام⁵³.
- مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية .
- الاعتراف للموظف العمومي بحرية الرأي وحق ممارسة العمل النقابي وحق الإضراب.
- مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية، من خلال عضويتهم في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ولجان الطعن واللجان التقنية، التي تلعب دورا أساسيا في ضمان توازن مستمر بين حاجات الإدارة ومصالح الموظفين⁵⁵.
- الضمانات الممنوحة للموظف العمومي أثناء الإجراءات التأديبية، التي من بينها إخطاره بالأخطاء المنسوبة إليه، حقوق الدفاع، تسبب القرارات التأديبية، حق التظلم

الخاتمة :

إن نظام الوظيفة العمومية في الجزائر نظام حديث لم يتعدى عمره خمسون (50) سنة، متأثر بالقانون الفرنسي، مر بعدة مراحل، فرضها الواقع أحيانا، والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية أحيانا أخرى، بالإضافة إلى مواكبة التطور والتغير الحاصل في مختلف الدول، عرف خلالها ثلاثة (03) قوانين أساسية عامة، بدءا بأمر 66- 133 المؤرخ في 02 جوان 1966، مروراً بالمرسوم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985، وصولاً إلى الأمر 06- 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 .

غير أنه، ونظرا لضرورة المحافظة على الطابع الموحد للوظيفة العمومية، فإن الأحكام الاستثنائية سوف لن تمس المجالات الآتية :

- نظام التصنيف والمرتبات .
- النظام الاجتماعي .
- الواجبات والحقوق الأساسية للموظف .
- هيئات التشاور والمشاركة⁵⁴.

06- ديمقراطية الوظيفة العمومية :

تتميز الوظيفة العمومية في الجزائر ببعض المبادئ الأساسية التي كرسست توجهها الديمقراطي، والمتمثلة في :

أسلاك الموظفين، يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة على أحكام استثنائية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام .

الهوامش :

¹⁻ Abdelouahab LAOUISE , communication sur les dispositifs statutaires dans la fonction publique Algérienne , séminaire Algérie-français , Hôtel El Aurassi , du 03 octobre 2005 , p 09.

²⁻ هاشمي خريفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، الجزائر : دار هومة ، 2012 ، ص ص 38 ، 39 .

³⁻ عبد العزيز السيد الجوهري ، الوظيفة العامة : دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1985 ، ص 73 .

⁴⁻ Front de la libération nationale , la charte d'Algérie : ensemble des textes adoptés par le 1^{er} congrès du FLN , imprimerie nationale algérienne , Alger , 1964 , p 97 .

⁵⁻ هاشمي خريفي ، مرجع سابق ، ص 39 .

⁶⁻ سلوى تيشات ، " أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية " ، (مذكرة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة بومرداس ، 2009 - 2010) ، ص 42 .

* يعتبر هذا القانون أول قانون جزائري يصدر بعد الاستقلال ، وله عدة دلالات رمزية ، منها :

- ما يتعلق بالسيادة ، فهو يرمز إلى أن الجزائر أصبحت مستقلة ، وأنها ستقوم بإعادة إدماج الموظفين الذين طردتهم فرنسا بمشاركتهم في حرب التحرير .

- إن هذا القانون يبرز أهمية قطاع الوظيفة العمومية في الدولة الجزائرية ، إذ أن أول قانون يصدر في الجزائر مس هذا القطاع .

إن النظام الجزائري للوظيفة العمومية نظام مغلق، يوظف من خلاله الموظف بصفة دائمة، ويتدرج في مسار مهني محدد، ويكون في وضعية قانونية تنظيمية تجاه الإدارة العمومية، كما يتميز بتضييق مجال تطبيقه، عما كان عليه الحال في ظل مرسوم 85- 59 ، فإن الأعوان الذين يمارسون المهام الأساسية بعنوان السلطة التنفيذية للدولة هم فقط دون سواهم الذين يطبق عليهم أحكام القانون الأساسي العام، لذلك فقد تم استثناء القضاة لأنهم يتبعون السلطة القضائية، ومستخدمو البرلمان لأنهم يتبعون السلطة التشريعية، والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني نظرا لخصوصيات المسار المهني العسكري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لأن نشاطها تجاري ليس له علاقة بالمهام الحقيقية للدولة والمتمثلة في المرفق العام والسلطة العمومية .

إن أمر 06- 03 كرس التوجه الديمقراطي للوظيفة العمومية في الجزائر من خلال مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة، والاعتراف للموظفين العموميين بحرية الرأي وحق ممارسة العمل النقابي وحق الإضراب و مشاركتهم في تسيير حياتهم المهنية، والضمانات الممنوحة لهم أثناء الإجراءات التأديبية، كما أرسى نظام جديد للتعاقد يتلاءم وتنوع مهام الإدارة وتطورها، إذ أصبح بإمكانها أن توظف أعوان متعاقدين لشغل بعض المناصب، وذلك قصد إضفاء مرونة أكبر في التكفل ببعض نشاطات الإدارة، وأرسى مبدأ مرونة القوانين الأساسية، ذلك أنه نظرا لخصوصيات بعض

¹⁵ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، مرجع سابق، ص 110، 111.

¹⁶ - مزيد من التفصيل إرجع إلى :
- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 111 - 118.

- رضا مهدي، النظام القانوني للوظيفة العمومية في ظل الأمر 03/06، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009)، ص 26-27.

¹⁷ - محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العمومية وتطبيقها على التشريع الجزائري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 55.

¹⁸ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "أمر رقم 66-133 مؤرخ في 12 صفر عام 1386 الموافق 02 يونيو سنة 1966، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية"، الجريدة الرسمية، العدد رقم 46، الصادرة بتاريخ 08 يونيو سنة 1966.

¹⁹ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 119.
²⁰ - أنظر : الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد رقم 46، الصادرة بتاريخ 08 يونيو سنة 1966.

²¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم رقم 69-52 مؤرخ في 25 صفر عام 1389 الموافق 12 مايو سنة 1969، يتضمن التدابير المخصصة لتسيير التكوين والإتقان للموظفين وأعاون الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية"، الجريدة الرسمية، العدد رقم 43، الصادرة بتاريخ 20 مايو سنة 1963، ص 495.

²² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "مرسوم رقم 74-10 مؤرخ في 06 محرم عام 1394 الموافق 30 يناير سنة 1974، يتضمن إحداث اللجنة الوطنية المكلفة بدراسة التنسيق المتعلق بالقوانين الأساسية والمرتبات المطبقة على مستخدمي القطاعين العمومي وشبه العمومي"، الجريدة الرسمية، العدد رقم 11، الصادرة بتاريخ 05 فبراير سنة 1974، ص 116.

²³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "أمر رقم 73-64 مؤرخ في 03 ذي الحجة عام 1393

⁷-La république algérienne démocratique populaire , "ordonnance n° 62-01 du 06 juillet 1962, relative à la réintégration et la révision de la situation administrative de certains fonctionnaires et agents ", **Journal Officiel**, n° 01 du 06 juillet 1962 , p 06 .

⁸- La république algérienne démocratique populaire , " arrêté du 06 juillet 1962 du délégué aux affaires administratives , portant organisation de la délégation aux affaires administratives " , **Journal Officiel** , n° 01 du 06 juillet 1962 , p 06 .

⁹ - La république algérienne démocratique populaire , " décret n° 62-502 du 19 juillet 1962 , fixant les conditions de nomination de certains hauts fonctionnaires " , **Journal Officiel** , n° 03 du 20 juillet 1962 , p 26 .

¹⁰- La république algérienne démocratique populaire , " décret n° 62-503 du 19 juillet 1962 , édictant des mesures destinées à favoriser l'accès à la fonction publique " , **Journal Officiel** , n° 03 du 20 juillet 1962 , p 26 .

¹¹- La république algérienne démocratique populaire , " ordonnance n°62-040 du 18 septembre 1962 , portant intégration des fonctionnaires et agents algériens des cadres marocains tunisiens et français dans les cadres algériens " , **Journal Officiel** , n° 15 du 18 septembre 1962 , p 202 .

¹² - La république algérienne démocratique populaire , décret n° 62-526 du 18 septembre 1962 , portant création d'une direction générale de la fonction publique, **Journal Officiel** n° 15 du 18 septembre 1962 , p 203 .

¹³ - La république algérienne démocratique populaire , décret n° 62-527 du 18 septembre 1962 , portant création et organisation d'une direction générale de l'administration départementale et communale , **Journal Officiel** n° 15 du 18 septembre 1962 , p 203 .

¹⁴- La république algérienne démocratique populaire , loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 , tendant la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31 décembre 1962 , **Journal Officiel** n° 02 du 11 janvier 1963 , p 18 .

- الموافق 28 ديسمبر سنة 1973، يتضمن قانون المالية لسنة 1974 "الجريدة الرسمية" العدد رقم 104، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر سنة 1974، ص 1520 .
- 24 - Mahmoud BOUZERDE, "les fonctions supérieures en Algérie", (mémoire du magistère, faculté de droit, université d'Alger, 1992), p 33 .
- 25 - هاشمي خريفي، مرجع سابق، ص 56، 57 .
- 26 - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 134 .
- 27 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "أمر رقم 71 - 74 مؤرخ في 28 رمضان عام 1391 الموافق 16 نوفمبر سنة 1971، يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات"، **الجريدة الرسمية**، العدد رقم 101، الصادرة بتاريخ 13 ديسمبر سنة 1971، ص 1736 .
- 28 - أنظر : الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية **الجريدة الرسمية**، العدد رقم 39، الصادرة بتاريخ 16 مايو سنة 1975 .
- 29 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 78 - 12 مؤرخ في أول رمضان عام 1398 الموافق 05 غشت سنة 1978، يتضمن القانون الأساسي العام للعمال "الجريدة الرسمية" العدد رقم 32، الصادرة بتاريخ 08 غشت سنة 1978، ص 724 .
- 30 - هاشمي خريفي، مرجع سابق، ص 58 .
- 31 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "مرسوم رقم 86 - 52 مؤرخ في 07 رجب عام 1406 الموافق 18 مارس سنة 1986، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال قطاع البحث العلمي والتقني"، **الجريدة الرسمية**، العدد رقم 12، الصادرة بتاريخ 19 مارس سنة 1986، ص 409 .
- 32 - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 140 .
- 33 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم رقم 85 - 59 مؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق 23 مارس سنة 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية"، **الجريدة الرسمية**، العدد رقم 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس سنة 1985، ص 333 .
- 34 - هاشمي خريفي، مرجع سابق، ص 58 .
- * - تم إلغاء القانون رقم 78 - 12 ماعدا الأحكام المتعلقة بالخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية
- 35 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "قانون رقم 90 - 11 مؤرخ في 26 رمضان عام 1410 الموافق 21 أبريل سنة 1990، يتعلق بعلاقات العمل"، **الجريدة الرسمية**، العدد رقم 17، الصادرة بتاريخ 25 أبريل سنة 1990، ص 526 .
- 36 - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 155 .
- 37 - المرجع نفسه، ص 168 .
- * - أول مدير عام للوظيفة العمومية في الجزائر .
- 38 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، "مرسوم رقم 95 - 126 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1415 الموافق 29 أبريل 1995، يعدل ويتمم المرسوم رقم 66 - 145 المؤرخ في 02 يونيو سنة 1966 والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها"، **الجريدة الرسمية**، العدد رقم 26، الصادرة بتاريخ 09 مايو سنة 1995، ص 26 .
- 39 - جمال خريفي، كلمة السيد المدير العام للوظيفة العمومية، **ملتقى حول الوظيفة العمومية**، المكتبة الوطنية، الحامة (الجزائر)، يومي 29، 30 ماي، ص 05 .
- 40 - سلوى تيشات، مرجع سابق، ص 46 .
- 41 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "أمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 19 جمادي الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية"، **الجريدة الرسمية**، العدد رقم 46، الصادرة بتاريخ 16 جويلية سنة 2006، ص 03 .
- 42 - أنظر : عرض الأسباب المرفق بالأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 19 جمادي الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ص 09 .
- 43 - بوزيان مكلكل، "القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر"، **مجلة إدارة**، الجزائر، العدد 37، الصادرة بتاريخ 2011، ص 09 .
- 44 - محمد شكري سرور، **النظرية العامة للقانون**، القاهرة : دار النهضة العربية، 2006 / 2007، ص 19 .
- 45 - حامد الجمل، **الموظف العام : فقها وقضاء**، الجزء الأول : النظرية العامة للموظف العام، القاهرة : دار النهضة العربية، ط 2، 1969، ص ص 1533، 1534 .

⁴⁶— محمد شكري سرور ، مرجع سابق ، ص 118 .

⁴⁷— حامد الجمل ، مرجع سابق ، ص ص 1567 ،

1599 .

⁴⁸— هاشمي خريفي ، الوظيفة العمومية على ضوء

التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، الجزائر : دار

هومة ، 2012 ، ص ص 50 ، 51

⁴⁹— مازن راضي ليلو ، القانون الإداري ، الدانمارك :

منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك ، 2008 ، ص 10 .

⁵⁰— حامد الجمل ، مرجع سابق ، ص 1599 .

— سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 102 ⁵¹

⁵²— أنظر : عرض الأسباب المرفق بالأمر رقم 06-

03 مرجع سابق ، ص 05 .

⁵³— أنظر : المادة 03 من الأمر رقم 06- 03 ، مرجع

سابق ، ص 05 .

⁵⁴— أنظر : عرض الأسباب المرفق بالأمر رقم 06-

03 ، مرجع سابق ، ص 03 .

⁵⁵— هاشمي خريفي ، مرجع سابق ، ص 45 .