

المحاضرة الأولى: مفهوم الوظيفة العمومية.

رغم أنّ المشرّع الجزائري عنون الأمر 03/06 المنظم للمركز القانون للموظف العمومي بـ القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فإنّه يجب التنبيه إلى أنّ هذا القانون لا يتناول الوظيفة العمومية إلاّ في جانبها الشكلي¹ من جهة، وجاء بصفة أساسية لتنظيم المركز القانوني للموظف العمومي وليس الوظيفة العمومية من جهة أخرى، وبالتالي كان الأحرى عنونته بـ القانون الأساسي العام للموظف العمومي.

مفهوم الوظيفة العمومية.

يقترن مفهوم الوظيفة العمومية بمفهوم المرفق العام، فالوظيفة العمومية هي مظهر ووسيلة ممارسة السلطة العامة لوظائفها، المتمثلة أساسا في تقديم الخدمات، وصيانة النظام العام؛ غير أنّه يمكن النظر إلى هذا المظهر من زاويتين-الزاوية الشكلية العضوية، والزاوية الموضوعية المادية-، وعليه نكون أمام مفهومين للوظيفة العمومية (المطلب الأول).

وبناءً على الاختلاف في الزاوية التي ينظر منها إلى الوظيفة العمومية؛ فإنّ سياسات الدّول تباينت بشأن تنظيمها ومبادئ الالتحاق بها وعلاقة الموظف العمومي بها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعدّد مفاهيم الوظيفة العمومية.

يتعلّق الأمر بالمفهوم الشكلي (الشخصي)، والمفهوم المادّي (الموضوعي) للوظيفة العمومية.

الفرع الأول: المفهوم الشكلي (الشخصي) للوظيفة العمومية.

تعبّر الوظيفة العمومية من هذه الزاوية عن النظام القانوني الخاصّ الذي يطبّق على كافّة أعوان الدّولة في مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطّابع الإداري، وعليه فإنّ المقصود بها جميع

¹ فهولا يتطرق-لأسباب موضوعية-إلى الوسائل القانونية للوظيفة العمومية (القرار الإداري، العقد الإداري، امتيازات السلطة العامة، الأموال العامة...) وهي التي تمثّل الجانب الموضوعي للوظيفة العمومية (النشاط الإداري).

الأشخاص الذين يقومون بعمل في خدمة الإدارة العامّة، بمعنى أنّ التركيز يكون على الموظف والنظام القانوني الذي يحكمه لا على المهام الموكلة إليه².

الوظيفة إذاً حسب هذا المفهوم هي الكتلة البشرية المنفذة لبرامج الدولة وتخضع لنظام قانوني يحدّد مسارها المهني، وبمعنى آخر المنظومة البشرية والقانونية المنفذة لبرامج الدولة.

الفرع الثاني: المفهوم المادي (الموضوعي) للوظيفة العمومية.

وفقاً لهذه النظرة فإنّ الوظيفة العمومية هي: "مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يمارسها شخص مختص في الإدارة مستهدفاً الصالح العام"³ فالوظيفة العمومية بهذا المعنى ليست الكتلة البشرية التي يطبّق عليها قانون الوظيفة العمومية، وإنّما هي مجموعة المهام الاختصاصات التي يقوم بها عون الإدارة متوخياً المصلحة العامة، أو بمعنى آخر هي منظومة المهام والاختصاصات التي تنفذ من خلالها برامج الدولة.

حسب ما تقدّم يهتم المفهوم الموضوعي للوظيفية العمومية بالوظيفة كنشاط أو كمركز قانوني بغضّ النظر عمّن يشغله (الموظف)، وهي بذلك سابقة عليه ومستقلّة بأحكامها وقواعدها عنه⁴ أو كما يعبر لوران بلان فإنّ الفرق بين المفهوم الموضوعي (الأمريكي) والمفهوم الشخصي (الأوربي) هو أنّ الأوّل يدرس الوظائف والمهام ويرتبها ثم يبحث لها عمّن يشغلها، أما الثاني فهو يضع شروطاً لاختيار الموظف، ونظاماً قانونياً يحكمه، ثمّ يبحث له عن وظائف ومهام⁵.

بناءً على ما تقدّم من عرض المفهومين الشخصي والموضوعي فإننا نقدّم مفهومًا واسعاً للوظيفة العمومية يجمع بينهما؛ الوظيفة العمومية إذاً هي: "الإطار القانوني الذي ينظم الوسائل البشرية للإدارة، ومهامها التي تضطلع بها أثناء تقديم الخدمة العمومية."

² حدّاد محمّد، دروس في قانون الوظيفة العمومية، موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2021/2020

³ محمّد أنس قاسم، مذكّرات في الوظيفة العامّة، ط.2، د.م.ج.، الجزائر، 1989، ص. 06

⁴ حدّاد محمّد، مرجع سابق، ص. 5

⁵ لوران بلان، ترجمة أنطوان عبده، الوظيفة العامّة، منشورات عويدات، 1973، ص. 30

المطلب الثاني: أنظمة الوظيفة العمومية.

إنّ الاختلاف الفقهي حول المفاهيم المعتمدة للوظيفة العمومية، كان له الأثر الواضح في أنظمة الوظيفة العمومية المعتمدة في مختلف الدول فظهر في العالم نظامان للوظيفة العمومية، هما النظام المغلق والنظام المفتوح.

الفرع الأول: النظام المغلق للوظيفة العمومية.

يقصد بالنظام المغلق تفرّغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى⁶، ويسمّى هذا النظام أيضا بالنظام الأوربي للوظيفة العمومية وهو السائد في أغلب دول العالم⁷، ومن أهم الدول التي أخذت به فرنسا، وإيطاليا، وبلجيكا، وألمانيا والنرويج وكثير من الدول العربية⁸، بحيث يعتبر الوظيفة العامة مهنة يكرّس لها الموظف كلّ وقته، ويمتنع عن الاشتغال بأعمال مربحة أخرى مقابل حصوله على الاستقرار الوظيفي، وبالتالي فإن الوظيفة العمومية تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، أو حتى المشاريع العامة في المجال الصناعي والتجاري في الغالب، ويتحدّد المركز القانوني للموظف في هذا النظام بموجب التنظيم، فعلاقته بالإدارة علاقة تنظيمية يحددها القانون وليس العقد، ولهذا نجد أنّ هذا النظام يهتمّ بالموظف أكثر من اهتمامه بالوظيفة.

يقوم هذا النظام على فكرتين أساسيتين هما:

1. وجود قانون أساسي: يحدّد كافّة العناصر المشكّلة للنظام القانوني المطبّق على الموظفين العموميين، وينظم مساهمهم المهني منذ التحاقهم بالوظيفة العمومية وإلى غاية انتهاء علاقتهم الوظيفية⁹.

⁶ سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1990، ص. 63 مشار إليه في: بوطبة مراد، دروس في الوظيفة العمومية، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثالثة لسانس، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2018/2017، ص. 9.

⁷ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص. 213.

⁸ شريف أحمد بعلوشة، وليد عبد الرحمن مزهر، الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية، دراسة تحليلية مقارنة، ط. 1، مكتبة نيسان، غزة، 1441 هـ، 2020م، ص. 9.

⁹ ياسين ربوح، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرّع الجزائري منها، مجلة الحقيقة للعلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة أحمد داراية، أدرار، الجزائر، المجلد 16، العدد 42، 01 جوان 2017، ص. 401.

2. الحياة المهنية للموظفين؛ التي تعني انخراط الموظف في مسار مهني يقوم على الهرمية، وعلى نظام السلك الوظيفي، الذي يستهدف تحقيق الاستقرار الوظيفي للموظف من خلال تدرّجه في السلم الوظيفي، وهو ما يعزّز ارتباطه بالمرفق العام.

تعني الحياة المهنية للموظفين أيضا أنّ الموظف لا يلتحق بالوظيفة ليشغل منصبا معيّنا فحسب؛ بل ليرتبط بالإدارة التي قد تكلفه بوظائف أخرى بما يضمن احتياجاتها.

وعليه فإنّ نظام الوظيفة المغلق يتميّز بالخصائص التالية:¹⁰

1. ديمومة الوظيفة العمومية مبدئيا؛ أي أنّ الموظف يلتحق بالإدارة على أساس أنه سيشغل المنصب بصفة دائمة إلى غاية انتهاء العلاقة بطريقة عادية (التقاعد، الوفاة).
2. العلاقة الوظيفية علاقة تنظيمية وليست عقدية.
3. سهولة تطوّر الوضع الوظيفي للموظف (خاصة بالنسبة للترقية في الدرجات).
4. لا يوجد ارتباط بين الموظف والمنصب، بل يمكن للإدارة أن تنقل الموظف إلى أي منصب ضمن الفئة التي التحق بها، وبالتالي فإنّ إلغاء الوظيفة لا يعني فصل الموظف.
5. يهتم النظام المغلق للوظيفة العمومية بالموظف أكثر من الوظيفة؛ من خلال القانون الأساسي الذي يحكم مساره المهني، إذا كان هذا الاهتمام بالموظف من ميزات النظام المغلق حسب بعض الفقه، فإنّ البعض الآخر يعتبر ذلك من عيوبه لأثر ذلك على عنصر الكفاءة في الوظيفة العمومية.¹¹

من محاسن هذا النظام: أنّه يضمن الاستقرار الوظيفي للموظف، مما يعزّز علاقة الموظف بوظيفته، وتنمية وعيه وإحساسه بالمصلحة العامّة، كما أنّه يضمن للموظف التدريب وتنمية المهارات على مسؤولية الدولة.

¹⁰ أنظر في هذه الخصائص، مراد بوطبة، دروس في الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص ص. 9-10؛ ياسين ربوح، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرّع الجزائري منها، مرجع سابق، ص ص. 403-406؛ رياض لوز، الوظيفة العمومية في الجزائر بين القانون والتطبيق، دراسة مقانة بين الدول المغاربية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، بن يوسف بن خدة، 2018/2019، ص ص. 26-32

¹¹ انظر: مراد بوطبة، دروس في الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص ص. 9-11

يتلاءم هذا النظام أكثر مع وضعية البلدان النامية التي تحتاج أكثر إلى استقرار الأجهزة الإدارية، وتوحيد أساليب العمل الإداري، التي تتحقق بفضل ديمومة الوظيفة، وبفضل الزيادة المتدرّجة في كفاءة الموظفين من خلال الخبرة المهنية المكتسبة، ومن خلال الدورات التكوينية التي يستفيد منها الموظفون.

يعاب على النظام المغلق للوظيفة العمومية: تعقيد النظام القانوني للوظيفة العمومية، وعدم اهتمامه بالكفاءة في التوظيف، مما يكلف الإدارة تكاليف باهضة سواء فيما يخص مردودية الموظفين أو جهود تدريبهم، كما أنّ بعض أسسه غير منطقية فعلى سبيل المثال قد تؤدي الترقية خاصة في الدرجة إلى زيادة المرتب دون أن يقابلها زيادة في العمل، أيضا غالبا ما يؤدي إحساس الموظفين بالاستقرار والأمان الوظيفي في الواقع-خاصة في الدول النامية- إلى تفريطهم في واجباتهم وانغلاقهم على أنفسهم ومقاومتهم لمحاولات تطويرهم، وبالتالي خلق جو من البيروقراطية، وانعدام التنافسية بين الموظفين لكون الترقية مضمونة.¹²

الفرع الثاني: النظام المفتوح للوظيفة العمومية.

يعني النظام المفتوح للوظيفة العمومية قابليتها للتدفّق والتطور المستمر والتحوّل بين باقي قطاعات الشغل الأخرى (العامة والخاصة)، ويطلق عليه أيضا اسم (النظام الأمريكي) ولقد أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا...

يولي هذا النظام أهمية كبيرة للوظيفة والشروط الجيدة اللازمة لأدائها، وبالتالي فهو يركّز على المنصب لا على شاغله (الموظف)، ويحرص على كفاءة من يتقدّم لشغله، ويقدم له حوافز معتبرة للقيام بعمله على أتم وجه، فإذا تعدّد ذلك تخلّى عنه بسهولة، ولهذا نجد أن طريقة الالتحاق بالوظيفة في هذا النظام هي طريقة التعاقد، التي تخضع لقانون العرض والطلب، ومناصب الشغل هي مناصب مؤقتة، وإذا فقد المنصب فقدت الوظيفة...¹³

¹² بن شعبان علي، محاضرات في مقياس الوظيفة العامة، موجهة إلى طلبة السنة الثالثة حقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة،

2016، ص. 14

¹³ انظر في هذه الخصائص: مراد بوطبة، مرجع سابق، ص ص. 7-9

الوظيفة العامة في هذا النظام تكاد لا تختلف عن العمل في باقي قطاعات الشغل، بحيث لا يتمتع شاغلوها في الكثير من الأحيان بأي حقوق أخرى عدا تلك التي يمنحها لهم الدستور،¹⁴ ومركزهم القانوني يحدده العقد المبرم بينهم وبين الإدارة، فعلاقتهم بالإدارة إذن هي علاقة عقدية.

وعليه فإنّ نظام الوظيفة المفتوح يتميز بالخصائص التالية:¹⁵

1. الوظيفة العمومية عمل مؤقت؛ يلتحق به الموظف بناء على تفاوض بينه وبين الإدارة، وبناءً على توفر مجموعة من الشروط الموضوعية والمهارات والكفاءات المطلوبة لممارسة مهام المنصب، وليس بناء على تامين شهادات دراسية أو مسابقة.
2. العلاقة الوظيفية علاقة عقدية وليست تنظيمية.
3. لا يعرف هذا النظام إجراء الترقية، فانتقال الموظف من منصب لآخر يعتبر تعييناً جديداً وليس ترقية.
4. يهتم النظام المفتوح للوظيفة العمومية بالوظيفة أكثر من اهتمامه بالموظف، ولهذا فإنّ تدريب الموظف لا يكون على عاتق الإدارة بل على الموظف أن يحصل على التدريبات والمهارات والكفاءات بنفسه حتى يستحق الوظيفة، ولا يتمتع الموظف في هذا النظام بالاستقرار والأمان الوظيفي.
5. لا يتمتع الموظف في هذا النظام بالحق في التقاعد.

من محاسن النظام المفتوح¹⁶ حرية الإدارة في الحصول على الموظفين ومرونة الاستغناء عنهم، وبساطة النظام القانوني الذي يحكمهم إذ هو نفسه الذي يحكم باقي العمّال، كما أنّه يتماشى واحتياجات الإدارة فلا تقوم الإدارة بالتوظيف إلّا عندما تكون محتاجة وعندما تستغني عن الوظيفة تستغني عن الموظف أيضاً، من جهة أخرى فهذا النظام يوفر توزيعاً منطقياً وعادلاً للكفاءات وكذلك للأجور، فلا يشغل الوظيفة إلّا من يستطيع القيام بمهامها، وفي الحالة العكسية يتم الاستغناء عنه.

أمّا عيوبه فتتمثل في: عدم مراعاته لخصوصية المرافق العامّة مما قد يؤدي إلى المساس بالمصلحة العامة، كما أنّه لا يوفّر الاستقرار المهني للموظف العمومي. من جهة أخرى فإنّ تركيزه على كفاءة المتقدم

¹⁴ شريف أحمد بعلوشة، وليد عبد الرحمن مزهر، المرجع السابق، ص. 11

¹⁵ أنظر في هذه الخصائص، مراد بوطبة، دروس في الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص. 7-8؛ ياسين ربوح، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشّرع الجزائري منها، مرجع سابق، ص. 408-411؛ رياض لوز، الوظيفة العمومية في الجزائر بين القانون والتطبيق، مرجع سابق، ص. 19-20

¹⁶ انظر: بن شعبان علي، مرجع سابق، ص. 15

للوّظيفة وعدم تقديم الإدارة للتدريب اللازم للموظف، يجعل من هذا النظام غير قابل للتطبيق في الدول النامية، بينما يلاءم فقط الدول المتقدّمة التي توقّر من المعاهد ومؤسسات التكوين ما يقدّم تكوين عاليًا متخصصًا ودقيقًا في جميع الوظائف.

وسواءً تبنت دولة من الدول النظام المفتوح أو المغلق فإنّها تستعين بالنظام الآخر، وهو ما نلاحظه بالنسبة للمشروع الجزائري.

الفرع الثالث: المفهوم والنظام المعتمد من طرف المشروع الجزائري.

بالتمعن في نصوص القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ومن خلال واقعها يتبيّن لنا أنّ المشروع الجزائري تبنّى المفهوم الشكلي والنظام المغلق كقاعدة عامّة، كما اعتمد بصفة فرعية على المفهوم الموضوعي والنظام المفتوح استثناءً، ويظهر ذلك من خلال:

أولاً: مظاهر تبني المفهوم الشخصي والنظام المغلق.

- يوجد قانون أساسي عام للوظيفة العمومية¹⁷ من 224 مادة تنظم الحياة المهنية للموظفين، بالإضافة إلى ترسانة قانونية ضخمة من القوانين الخاصة بمختلف القطاعات، وكذلك التنظيمات التي تتناول كل صغيرة وكبيرة في حياة الموظفين، إلى الحدّ الذي أضحي للتعليمات أثر كبير على المسار المهني للموظف.¹⁸
- اعتماد خاصية الديمومة في تعريف الموظف العمومي حيث تنص المادة 04 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمّن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "يعتبر موظفاً عمومياً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة..."
- غلق نظام الوظيفة العمومية من خلال منع الموظف من الاشتغال بنشاطات مربحة ووجوب التفرغ المهني للوظيفة، وهو ما نصت عليه المادة 43 من نفس الأمر بقولها: "يخصّص الموظفون كل نشاطهم المهني إلى المهام المسندة إليهم، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه..."، مع بعض الاستثناءات.

¹⁷ الأمر 03-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر. 46، مؤرخة في 16 يوليو 2006

¹⁸ انظر مثلاً: موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، <https://www.dgfp.gov.dz/ar> الذي يحوي أكثر من 152 بين تعليمة ومنشور متعلقة بمختلف مجالات الوظيفة العمومية، ناهيك عن القرارات ومختلف النصوص، آخر اطلال يوم 05 سبتمبر 2022.

- يظهر جليا من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أو من خلال المراسيم المتضمنة القوانين الأساسية الخاصة بمختلف أسلاك الموظفين الاهتمام بالموظف (شاغل الوظيفة) أكثر من الوظيفة نفسها.
- من الناحية الواقعية ومن خلال الإحصائيات أعلاه يتبين أن 80% من أعوان الوظيفة العمومية هم من الموظفين الدائمين.

ثانيا: مظاهر تبني المفهوم الموضوعي والنظام المفتوح.

- اعتمد الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نظام التعاقد كأسلوب من أساليب شغل الوظائف العمومية في الفصل الرابع من الباب الأول منه وللأنظمة الأخرى للعمل.
 - كما صدر المرسوم الرئاسي 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد كفاءات وتوظيف الموظفين المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم، وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم.¹⁹
 - من الناحية الواقعية فإنه وكما نلاحظ من خلال الإحصائيات أعلاه فإن كتلة الموظفين المتعاقدين تشكّل 20% من مجموع أعوان الوظيفة العمومية، وهي كتلة معتبرة، تعكس التحولات الجارية في مفهوم الوظيفة العمومية في الجزائر.
- إنّ هذا النظام التعاقد الذي اعتمده المشرع الجزائري في بعض نشاطات الإدارة ليس نظاما تعاقديا بالمعنى الحرفي للتعاقد (مفاوضات، إيجاب وقبول)، ما دام المركز القانوني للعون المتعاقد محكوم باللائحة (المرسوم الرئاسي 308-07)، ويمكن إلغاء وتعديل هذه اللائحة بدون قبول الأعوان المتعاقدين ورضاهم.

¹⁹ المرسوم الرئاسي 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد كفاءات وتوظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم، وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج.ر. 61، مؤرخة في: 30 سبتمبر 2007.

هكذا يتّضح لنا أنّ المشرّع الجزائري أخذ بالمفهوم الشخصي والنظام المغلق للوظيفة العمومية كقاعدة عامة، غير أنّه بدأ بالاتجاه إلى تبني بعض مفاهيم وإجراءات المفهوم الموضوعي والنظام المفتوح، ليوكب التطورات الحاصلة في مجالات تسيير المرافق العامة، والانفتاح على الأنظمة القانونية الأخرى في ظل العولمة.