

وضعية "خارج الإطار" في قانون الوظيفة العمومية الجزائري "Ungraded officials" position in Algerian civil service law



د. عبد الهادي بن زيطة *

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، (الجزائر)

تاريخ الاستلام: 2020/11/20 تاريخ القبول للنشر: 2020/12/17 تاريخ النشر: 2020/12/30



ملخص:

تسلط هذه الدراسة الضوء على وضع الموظف خارج الإطار كأحدى الوضعيات القانونية الأساسية للموظف، التي ينقطع فيها عن الخدمة لصالح الإدارة العمومية استجابة لمطالب شخصية، تتمثل في السعي لتحقيق الأغراض المنشودة من الانتداب الشخصي، ولهذا يرتبط الوضع خارج الإطار بالانتداب الشخصي لأنه يكون تكملة له. فنحاول بيان مضمون وضوابط الوضع خارج الإطار، وفلسفة المشرع الجزائري في تقنين هذه الوضعية، بالرغم من عدم استفادة الدولة منها، ونستشرف في النهاية مستقبل هذه الوضعية بالاستناد لتحولات الوظيفة العمومية وتطوراتها التشريعية في بعض الدول.

الكلمات المفتاحية: خارج الإطار، وضعية قانونية أساسية، موظف، وظيفة عمومية.

Abstract:

This study highlight placing officials ungraded as one of the civil servants statuses, in which they stop working for the benefit of public administration, in order to meet their personal needs, that appears in achieving the stated purposes of personal secondment; that's why "ungraded official" position is related to personal secondment as a complement. So, we try to describe the content and rules of ungraded position and Algerian legislator's approach in codifying this position, even state do not benefit of by. Finally, we look ahead the future of this position based on civil service transformations and its legislative developments in some countries.

Keywords: Ungraded officials; statuses position; civil servant; civil service.

مقدمة:

ما فتئ قطاع الوظيفة العمومية يمثل جهازا محوريا في الدولة، وإحدى النماذج العملية لتنظيماتها الإدارية، ذلك أنه يشكل أدواتها ويدها الطولى في تنفيذ السياسات العمومية والمهام الدستورية المنوطة بها. وفي نظرة متلازمة تجمع بين الدولة والموظف في زاوية واحدة، يختصر بعض فقهاء القانون الإداري الموظف في الدولة، حيث يرون أن الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف¹، ذلك أنها لا يمكن أن تقوم بدورها في الجهاز الإداري ما لم تستعن بأشخاص طبيعيين يعبرون عن إرادتها ليسوا سوى الموظفين. وبالنظر للأحوال التي تعترى الموظف في حياته المهنية وحياته الشخصية، بعضها يرتبط بضرورات الوظيفة، والآخر يعزى لاحتياجاته الشخصية، فإنه لا غرابة أن يكون الموظف محلا لأوضاع قانونية وتنظيمية مختلفة، متباينة في أحيان كثيرة، غير أنها تشترك في كونها أثرا قانونيا للعلاقة التي تكون قد نشأت بين الموظف والإدارة، ابتداءً، وتستمر لغاية نهاية العلاقة الوظيفية. إن الوضعيات القانونية للموظف تعكس أهمية التوفيق بين صلابة القواعد المنظمة لسير المصالح الإدارية، التي قد يؤدي التفريط فيها إلى شلل في المرافق العامة من جهة، وبين المرونة التي تبررها متطلبات الحياة العادية، والتي ينجم عن الإفراط فيها التشجيع على ظاهرة هجران الإدارة العمومية، وإفراغها من الموظفين نحو قطاعات نشاط أخرى، توفر حوافز أكثر وضمانات أفضل. فضلا عن كون تقنين الوضعيات القانونية الأساسية للموظف يساهم في تسيير المسار المهني للموظف، بشكل يبعث على الطمأنينة والارتياح في نفسه، مما ينعكس بالإيجاب على أدائه لمهامه ووظائفه المنوطة بها من خلال القوانين الأساسية الخاصة بكل قطاع. وعلى هذا الأساس عدّد المشرع الجزائري الوضعيات القانونية الأساسية للموظف في تشريع الوظيفة العمومية، وبيّن أحكامها وضوابطها².

¹ - صقر عيد فارس، "حرية الآراء الفردية المهنية للموظف العام-دراسة مقارنة-"، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، ملحق 2، 2016، ص 857.

² - المادة 127 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46، صادر في 16 يوليو 2006.

ومن بين هذه الوضعيات، حالة الموظف الذي لا يكون في استمرارية لخدمة مصالح الدولة، وإنما يتوقف عن العمل لمصلحتها استجابة لأوضاع ومطالب تكون خاصة وشخصية غالباً، ويتعلق الأمر بوضع الموظف "خارج الإطار الوظيفي".

وتكمن أهمية دراسة وضعية خارج الإطار في معرفة مقاصد تشريعها، والغاية من الاستجابة لطلبات الموظفين بالاستفادة من هذه الوضعية. ومن الأسباب التي تدفع للبحث في هذه الوضعية هو الغموض الشديد الذي يكتنف الإطار القانوني والعملي لها، فباستثناء المواد الخمسة التي تشير إليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تنعدم النصوص التنظيمية، لا سيما المناشير والمراسلات التفسيرية الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية حولها، ولعل سبب ذلك يعود لندرة تطبيقها على أرض الواقع.

وبالتالي، فإن هذا الغموض التشريعي والندرة العملية يدعونا لطرح إشكالية حول مكانة وضعية "خارج الإطار" في تشريع الوظيفة العمومية الجزائري بين النص القانوني والانشغالات الشخصية للموظفين؛ تنبثق عنها أسئلة فرعية تتعلق بمفهوم هذه الوضعية، ضوابطها وآثارها.

وباعتماد المنهج الوصفي التحليلي، أحاول الإجابة على هذه الإشكالية بتقسيم الدراسة إلى مبحثين، أتعرض في الأول منهما للتعريف بهذه الوضعية، فिम أخصص الثاني لبيان تنظيمها في القانون الجزائري.

1- التعريف بوضعية خارج الإطار

تعتبر الوضعيات القانونية الأساسية عن تلك الحالات التي ينبغي أن يكون الموظف محلاً لها في مساره المهني. وهي في الحقيقة تعكس مختلف أوضاعه الوظيفية، والانشغالات المرتبطة بها.

ووضعية خارج الإطار، المنصوص عليها في المادة 140 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تعتبر ترتيباً حديثاً في تشريع الوظيفة العمومية الجزائري، حيث لم يسبق النص عليها في القوانين السابقة، وإن كان التنظيم المتعلق بالوظائف العليا للدولة في الإدارة المحلية قد أشار إلى إمكانية إحالة ولاية الجمهورية عليها، بعد انتهاء مهامهم¹.

وأنتظر فيما يلي لتفصيل هذه الوضعية، بدءاً بالمفهوم (1.1) ثم التنظيم الخاص بها (2.1).

¹ - "يمكن أن يوضع الوالي في وضعية "خارج الإطار"، زيادة على الوضعيات الأخرى المنصوص عليها في التنظيم المعمول به لفائدة المصلحة، من أجل أن يضطلع بمهمة لدى المصالح أو لدى أية مؤسسة أو هيئة عمومية أخرى".
المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 31 صادر في 28 يوليو 1990.

1-1- مفهوم وضعية خارج الإطار

عرّفتها المادة 140 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بأنها: "الحالة التي يوضع فيها الموظف، بطلب منه، بعد استنفاد حقوقه في الانتداب، في إطار أحكام المادة 135 أعلاه، في وظيفة لا يحكمها هذا القانون الأساسي".

وهذا التعريف التشريعي، يكاد يتفق مع التعريف الوارد في تشريع الوظيفة العمومية الفرنسي، باعتباره مصدر هذه الوضعية، وكذا بعض التشريعات الدولية التي استلهمت منه¹.

ونظرا للغموض الذي يكتنف هذه الوضعية، اكتفى الفقه بترديد التعريف الوارد في التشريع الفرنسي أو الاقتراب منه، ومنه أن هذه الوضعية يقصد بها الإشارة لـ"حالة الموظف الذي يوضع بصورة مؤقتة خارج الملاك الوظيفي² الذي ينتمي إليه"³.

ومن خلال التعريف الوارد في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يمكن استنتاج الخصائص التالية لوضعية خارج الإطار:

1- أنها تكون بطلب من الموظف ولا تمنح بقوة القانون.

2- أنها مرتبطة بوضعية الانتداب الإرادي (وليس بقوة القانون) أي الانتداب الذي يكون بطلب من الموظف.

3- أن الاستعادة منها تكون بعد استنفاد الموظف حقوقه في الانتداب، أي إمكانية تجديد الانتداب للحالة السابقة.

¹ - Article 49 du loi N° 84-16 du 11 janvier 1984 portant disposition statutaire relative à la fonction publique de l'état : « La position hors cadre est celle dans laquelle un fonctionnaire remplissant les conditions pour être détaché auprès d'une administration ou d'une entreprise publique, dans un emploi ne conduisant pas à pension du régime général de retraite, ou pour être détaché auprès d'organismes internationaux peut être placé, sur sa demande, pour servir dans cette administration ou entreprise ou dans cet organisme. Dans cette position, le fonctionnaire cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Le fonctionnaire en position hors cadres est soumis au régime statutaire et de retraite régissant la fonction qu'il exerce dans cette position ».

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000501099>

² - يمكن تعريف الملاك الوظيفي بأنه يشمل كل القوى العاملة التي تعمل في الوظائف التي تحتاج إليها الإدارة أو المصلحة للقيام بأعمالها وتحقيق أهدافها خلال فترة زمنية معينة، تشكل فيها الوظائف مجموعة مرئية متماثلة، وتقسّم لمجموعات مختلفة تبعاً لاختلاف خصائصها وطبيعتها. حيدر شاكر البرزنجي، محمود حسن الهواسي، مبادئ علم الإدارة الحديثة، 2014، ص 84. والملاك الوظيفي بالوصف السابق يقابل مصطلح تعداد الموظفين القائمين بالخدمة في قطاع الوظيفة العمومية بالجزائر.

³ - فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 281.

4- أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف أثناء وضعه خارج الإطار غير مشمولة بأحكام القانون الأساسي العام، أي أنها خارج نطاق تطبيقه، المحدد بالمادة 02 منه.

1-2- شروط إحالة الموظف على وضعية "خارج الإطار"

بالرجوع لأحكام الفصل الثالث من الباب الخامس من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹، الذي نظم وضعية خارج الإطار، يتبين أنه لإحالة الموظف على هذه الوضعية، لا بد من توفر مجموعة من الشروط أفصلها كما يلي:

الشرط الأول: لا يستفيد من هذه الوضعية إلا الموظفون المنتمون إلى المجموعة "أ" من بين أسلاك الموظفين².

والمجموعة "أ" تضم مجموع الموظفين الحائزين مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسات أو كل مستوى تأهيل مماثل³.

وبالرجوع للنصوص التنظيمية، فإن المجموعة "أ" تضم الموظفين الذين يحوزون مستوى تأهيل لا يقل عن شهادة البكالوريا + ثلاث سنوات من التعليم العالي، كما أن تصنيفهم لا يقل عن الصنف 11 في الشبكة الاستدلالية للأجور⁴.

ويتضح من خلال اشتراط انتماء المستفيدين من هذه الوضعية للمجموعة "أ"، رغبة المشرع في قصر الاستفادة على فئات الموظفين المصنفة كإطارات وإطارات سامية، تمتع بمؤهلات وكفاءات عالية.

وتمتد الاستفادة من هذه الوضعية إلى فئة الوظائف العليا للدولة، حيث أتاح التنظيم المتعلق بفئة الوظائف العليا في الإدارة المحلية إمكانية إحالة "الولاية" على هذه الوضعية، بعد إنهاء مهامهم⁵.

¹ - المواد من 140 إلى 144 من الأمر رقم 06-03.

² - المادة 141 من الأمر رقم 06-03.

³ - المادة 08 من الأمر رقم 06-03.

⁴ - المادتين 2 و3 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية، عدد 61، صادر في 30 سبتمبر 2007، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 14-266 المؤرخ في 28 سبتمبر 2014، الجريدة الرسمية، عدد 58، صادر في أول أكتوبر 2014.

⁵ - "يمكن أن يوضع الوالي في وضعية "خارج الإطار"، زيادة على الوضعيات الأخرى المنصوص عليها في التنظيم المعمول به لفائدة المصلحة، من أجل أن يضطلع بمهمة لدى المصالح أو لدى أية مؤسسة أو هيئة عمومية أخرى". المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المعدل والمتمم.

ويتم تعيين الولاية في وضعية خارج الإطار بناء على اقتراح من وزير الداخلية، بمرسوم رئاسي، لفترة 3 سنوات، يمكن أن تمتد استثنائيا لسنتين إضافيتين، يتقاضى خلالها الوالي أجره من الهيئة الجديدة التي عين لديها، ويستمر في تمتعه بحقوقه في الترقية والمعاش، مع إمكانية إعادة تعيينه واليا من جديد في نهاية وضعية خارج الإطار¹.

الشرط الثاني: أن يكون الانتداب المخول للاستفادة من هذه الوضعية قد تم في إطار أحكام المادة 135 من الأمر رقم 03-06، ولوظيفة غير مشمولة بأحكام هذا القانون الأساسي.

فبالرجوع لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يتبين بأن الانتداب، من حيث مصدر الاستفادة منه، ينقسم إلى نوعين:

-انتداب يمنح بقوة القانون².

-انتداب يمنح بطلب من الموظف³، ومن الضروري أن يخضع لموافقة الإدارة المستخدمة لذلك⁴.

ويبدو الأمر منطقيا، إذ أن "وضعية خارج الإطار" تمنح للموظف للتكفل بالجانب الشخصي في مساره المهني، إذ أن من حق كل موظف أن يحظى بمسار مهني ملائم وموافق لطموحاته، لذا تكون التفرقة دقيقة بين حالتي الانتداب، فغالبا ما يكون تطور المسار المهني للموظف المنتدب بقوة القانون مسألة محسومة، ولا يهتم بها الموظف، كون التنظيم قد تكفل بها، لا سيما في حالة كون الموظف قد انتدب لشغل وظائف عليا للدولة، بينما يبقى المسار المهني للموظف المنتدب بطلب منه على حاله غالبا.

وعليه، لا نتصور، واقعيا، أن يطلب الموظف المنتدب بقوة القانون، أن يحال على هذه الوضعية لأنه في غنى عنها.

¹ - المادتين 18 و20 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230.

-Essaïd TAIB, Droit de la fonction publique, Edition Houma, Alger, 2005, p.175.

² - وهي الحالات المنصوص عليها في المادة 134 من الأمر رقم 03-06.

³ - وهي الحالات المنصوص عليها في المادة 135، وتتعلق هذه الحالات ب: ممارسة نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى و/أو في رتبة غير رتبته الأصلية، ممارسة وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزءا منه، ممارسة مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية.

⁴ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 286.

ويتمثل الشق الثاني من هذا الشرط، في ضرورة كون الوظيفة المنتدب لها غير مشمولة بأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أي خارج نطاق تطبيقه المحدد بالمادة الثانية منه¹.

وهذا الشق يؤكد ما أشرت إليه سابقا، إذ أن الانتداب لو كان في وظيفة مشمولة بنطاق تطبيق قانون الوظيفة العمومية، لما كانت هناك أي قلق للموظف المنتدب على مساره المهني، باعتبار أن هذا الانتداب هو تكملة لمساره المهني في قطاع الوظيفة العمومية، يخوله كافة الحقوق والامتيازات التي يمنحها القانون للموظفين.

الشرط الثالث: ألا يكون طلب الموظف المتضمن الإحالة على هذه الوضعية قد جاء خارج نسبة الموظفين المسموح لهم بالاستفادة منها².

وأصل هذا الشرط يعود لما يفرضه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من ضرورة تحديد نسب معينة من الموظفين المنتمين لسلك معين وإدارة معينة، الذين يمكنهم الاستفادة من بعض الوضعيات القانونية الأساسية للموظفين³. كما أنه يتفق مع فكرة الموازنة بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظف⁴.

وهذا الشرط يبدو ضروريا، إذ الأصل أن يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم، كما أن قيامهم بالخدمة ينبغي أن يكون فعليا في المؤسسات والإدارات العمومية التي ينتمون إليها⁵.

وجلي أن الوضعيات المعنية بتحديد النسب (الانتداب بطلب من الموظف، خارج الإطار والإحالة على الاستدياع) هي حالات لا يكون فيها الموظف في حالة نشاطه لدى مؤسسته أو إدارته الأصلية، وبالتالي ففتح

¹ - المادة 02: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية. يقصد 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 عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي. لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان".

² - المادة 2/127 من الأمر رقم 06-03.

³ - فعلى سبيل المثال، تبين المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 19 يناير 2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، المعدل والمتمم، بأن النسبة القصوى للموظفين الخاضعين لهذا القانون الأساسي والذين يمكنهم الاستفادة من الوضع خارج الإطار هي 5% من تعداد السلك المعني والإدارة العمومية في نفس الوقت.

⁴ - أ.د. عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار جسر للنشر، الجزائر، 2015، ص 144.

⁵ - المادتين 43 و128 من الأمر رقم 06-03.

هذا الباب على مصراعيه دون تحديد قد يؤدي إلى إفراغ المؤسسات والإدارات العمومية من موظفيها، وسعيهم للاستفادة من مختلف الوضعيات الممكنة، تحقيقا لمآرب أو أغراض شخصية، مما يخل بمبدأ أساسي من مبادئ المرفق العام وهو الاستمرارية في تقديم الخدمات، هذه الاستمرارية لن تتحقق إلا بوجود العدد الكافي من الموظفين في مناصب عملهم.

وبالرجوع للقانون الفرنسي، الذي يعتبره بعض الكتاب¹ المصدر الذي استلهم منه المشرع الجزائري وضعية "خارج الإطار"، فإن شروط الإحالة على هذه الوضعية تبدو مغايرة، وتؤكد الغموض الذي يلف هذه الوضعية سابقا، قبل إقدامه على إلغائها² سنة 2016.

وهذه الشروط هي:

1- أن يستوفي الموظف فترة عمل تقدر بـ 15 سنة على الأقل، تؤهله للاستفادة من الحق في معاش تقاعد كامل.

2- أن يستوفي الشروط التي تسمح له بالحصول على الانتداب خارج إدارته المستخدمة.

3- أو أن يكون منتدبا لدى منظمة دولية منذ 5 سنوات³.

2-تنظيم وضعية "خارج الإطار"

لقد تطرق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لوضعية خارج الإطار باقتضاب، وأحال كميّات تطبيق أحكامها للتنظيم⁴، الذي لم يصدر لغاية اليوم، شأنه في ذلك شأن العديد من أحكام الوظيفة العمومية. وأتطرق فيما يأتي لإجراءات الإحالة على هذه الوضعية (1.2)، ثم بيان الآثار المترتبة عن الإحالة عليها (2.2).

2-1- إجراءات الإحالة على وضعية "خارج الإطار"

نصت المادة 141 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن وضعية خارج الإطار تتركس بقرار إداري فردي من السلطة المخولة، لمدة لا تتجاوز خمس سنوات.

¹ - رشيد حبان، دليل الموظف في الوظيفة العمومية، دار النجاح، الجزائر، 2012، ص 69.

² - ألغيت وضعية خارج الإطار في القانون الفرنسي بمقتضى القانون رقم 483-2016 المتعلق بأخلاقيات المهنة، حقوق وواجبات الموظفين.

³ - Article 49 du loi N° 84-16 du 11 janvier précitée.

⁴ - المادة 144 من الأمر رقم 03-06.

ومن خلال هذا النص، يتبين بأن الإحالة على وضعية "خارج الإطار" تتم بإتباع الإجراءات التالية:

1- تقديم طلب مكتوب، مسبب وموقع من طرف الموظف المعني، هذا الطلب يجب أن يكون مستوفيا للجوانب الشكلية، والجوانب الموضوعية، لا سيما ما تعلق منها بضرورة احترام أجل تقديم الطلب، الذي يكون أجلا معقولا يسمح بمعالجة الملفات، وفق ما جرى به العمل في قطاع الوظيفة العمومية، مع الأخذ بعين الاعتبار المسار الإداري والتنظيمي الذي تأخذه دورة معالجة الملفات الإدارية، ونقصد هنا جهات الرقابة والتصديق، المراقبة المالية، ومفتشية الوظيفة العمومية المختصتين إقليميا.

كما يجب أن يقدم الطلب في نهاية فترة الانتداب الإرادي للموظف (في إطار أحكام المادة 135)، إذ أن هذه الوضعية مرتبطة به، وهي في نظرنا تسمح للموظف بتمديد انتدابه لدى الهيئة السابقة، لكن بتغيير وضعيته التنظيمية إزاء إدارته المستخدمة من "الانتداب" إلى "خارج الإطار".

2- صدور قرار إداري من السلطة صاحبة صلاحية التعيين يقضي بوضع الموظف في هذه الوضعية، ونظرا لكون القرار يتعلق بتسيير المسار المهني للمستخدمين، فإنه يجب أن يخضع للرقابة المسبقة للمراقب المالي المختص، كما ترسل نسخة من القرار بعد صدوره، لغرض الرقابة اللاحقة، لمفتشية الوظيفة العمومية المختصة إقليميا¹.

2-2- آثار الإحالة على وضعية "خارج الإطار"

يترتب عن إحالة الموظف على هذه الوضعية الآثار التالية:

1- توقف الموظف من الاستفادة من الترقية في الدرجات في رتبته الأصلية²، وهذا بخلاف وضعية الانتداب، إذ أن ما يميز الانتداب هو استمرارية الموظف في الاستفادة من الترقية في الدرجات، وبهذا تكون وضعية خارج الإطار أقرب إلى وضعية "الاستيداع" منها إلى "الانتداب".

2- خضوع الموظف للنظام القانوني للمؤسسة أو الهيئة التي وضع لديها خارجا عن الإطار. ويقتضي هذا الخضوع تقاضي راتبه منها، تقييمه لديها وشموله بنظامها التأديبي أيضا³.

¹ - المرسوم رقم 66-145 المؤرخ في 02 يونيو 1966 يتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، الجريدة الرسمية، عدد 46، صادر في 8 يونيو 1966؛ المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أبريل 1995، الجريدة الرسمية، عدد 26، صادر في 9 مايو 1995.

² - المادة 3/141 من الأمر رقم 06-03.

³ - المادة 142 من الأمر رقم 06-03.

وهذا يستتبع أيضا أن الفترة المؤداة لدى هذه الهيئة تحتسب ضمن نظام التقاعد الخاضعة له، إذا كان مختلفا عن النظام العام للتقاعد، كما هو الشأن في القانون الفرنسي.

غير أن هذه الحالة الأخيرة مستبعدة التطبيق في الجزائر، نظرا لكون توحيد أنظمة التقاعد في الجزائر، وبالتالي خضوع الموظف لنفس النظام ولو اختلفت الهيئة¹.

3- إمكانية إعادة الموظف في رتبته الأصلية، ضمن الإدارة المستخدمة التي انحدر منها، بعد انقضاء فترة "خارج الإطار" التي تقدر بخمسة سنوات، ويكون هذا الإدماج بقوة القانون، ولو كان زائدا عن العدد المحاسبي للمناصب المالية الخاصة برتبته².

الخاتمة

على الرغم من كون الموظف لا يمارس مهامه لدى مؤسسته الأصلية، حينما يكون موضوعا خارج الإطار، إلا أن هذه الوضعية تعكس مركزا تنظيميا معيناً سعى المشرع لتقنينه عبر التنصيص عليه في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ومن خلال الدراسة الموجزة لوضعية "خارج الإطار" توصلت إلى النتائج التالية:

- يتضح لنا أن المغزى من تشريع هذه الوضعية قد يكون هو منح فرصة إضافية لتجسيد الأهداف للموظفين المنتدبين بطلب منهم، الذين لم يحققوا بعد الأهداف الشخصية المرجوة من هذا الانتداب.

- إن هدف الموظفين المحالين على وضعية خارج الإطار هو البحث عن فرصة للاندماج أو الالتحاق النهائي بصفوف وسلك الهيئة المنتدب لديها، أو تجميع مدة عمل معتبرة، في ظروف جيدة، لا سيما من حيث الراتب، تسمح للموظف الاستفادة من معاش تقاعد محترم، خاصة إذا علمنا أن معاش التقاعد يحتسب وفق معدل أجور الخمس سنوات عمل الأخيرة في مسار الموظف المهني، وأن عددا معتبرا من الموظفين يختارون الذهاب الإرادي للتقاعد بعد نهاية فترة انتدابهم، والتي يفترض أن تكون في نهاية مسارهم المهني المتوج لسنوات معتبرة من الخبرة والأقدمية، باعتبار أن الكثير من المؤسسات لا تمنح فرصة الانتداب لديها إلا للإطارات ذات الخبرة العالية، الشرط الذي قد لا يكون متوفرا في الموظفين الشباب أو حديثي العهد بالوظيفة العمومية.

- إن وضعية "خارج الإطار" قد تكون مدخلا لإحداث حركية مهمة من قطاع الوظيفة العمومية إلى بقية قطاعات النشاط، هذه الحركية تُمكن بقية القطاعات من الاستفادة من خبرات ومهارات الموظفين العموميين

¹ - يوجد في الجزائر النظام العام لتقاعد الأجراء، نظام تقاعد غير الأجراء ونظام تقاعد العسكريين.

² - المادة 143 من الأمر رقم 06-03.

من جهة، وتسمح للموظفين ذاتهم بتحسين مستواهم الوظيفي والمعيشي، على اعتبار أن بعض القطاعات المطلوبة من طرف الموظفين غالباً ما توفر ظروف عمل تنافسية، لا سيما من ناحية الأجر.

غير أن هذه الحركية، التي قد تكون مفيدة لقطاعات النشاط ذات الجاذبية، فإنها ليست بالضرورة كذلك لقطاع الوظيفة العمومية، فهذا الأخير لا يستفيد شيئاً من الموظف الموضوع خارج الإطار، إذ أن مساره المهني الأصلي يكون شبه مجمد، فهو لا يستفيد من الترقية ولا من التقاعد بعنوان المؤسسة الأصلية؛ كما أن حق الموظف الموضوع خارج الإطار في إعادة الإدماج يظل محفوظاً، وتبقى الإدارة ملزمة بتوفير المنصب المالي لذلك.

-ولعلّ انعدام جدوى هذه الوضعية حالياً يظهر جلياً، خاصة مع التحولات التي تعرفها فلسفة الوظيفة العمومية في الجزائر، والاعتراف من مظاهر النظام المفتوح على حساب النظام المغلق، وكذا تأخر إصدار النصوص التنظيمية الخاصة بها من طرف المديرية العامة للوظيفة العمومية.

وأخيراً، نوصي المديرية العامة للوظيفة العمومية، باعتبارها السلطة المكلفة بتنظيم القطاع، بإعادة التفكير ودراسة جدوى إبقاء هذه الوضعية في تشريع الوظيفة العمومية، وإن اقتضى الحال إلغائها، والنظر في إمكانية تمديد مدة الانتداب الشخصي من 5 ل 10 سنوات كبديل عنها، باعتبار أن الانتداب الشخصي قابل للإلغاء، وهذا ما يخلق توازناً بين المصلحة العامة والمصلحة الشخصية للموظف.

قائمة المراجع:

1. أ.د. عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار جسور للنشر، الجزائر، 2015.
2. حيدر شاكر البرزنجي، محمود حسن الهواسي، مبادئ علم الإدارة الحديثة، 2014..
3. رشيد حبانى، دليل الموظف في الوظيفة العمومية، دار النجاح، الجزائر، 2012.
4. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
5. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
6. Essaïd TAIB, Droit de la fonction publique, Edition Houma, Alger, 2005.
7. صقر عيد فارس، "حرية الآراء الفردية المهنية للموظف العام-دراسة مقارنة-"، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الأردن، المجلد 43، ملحق 2، 2016، ص ص 857-881.
8. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46، صادر في 16 يوليو 2006.
9. المرسوم رقم 66-145 المؤرخ في 02 يونيو 1966 يتعلق بتحرير ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين، الجريدة الرسمية، عدد 46، صادر في 8 يونيو 1966.
10. المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية، عدد 61، صادر في 30 سبتمبر 2007.
11. المرسوم الرئاسي رقم 14-266 المؤرخ في 28 سبتمبر 2014، الجريدة الرسمية، عدد 58، صادر في أول أكتوبر 2014.
12. المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 31 صادر في 28 يوليو 1990.
13. المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أبريل 1995، الجريدة الرسمية، عدد 26، صادر في 9 مايو 1995.
14. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000501099>, consulté novembre 2020.