

أنظمة الوظيفة العامة وتطورها في الجزائر

تخضع الوظيفة العامة، لأنظمة تطورت بتطور الفقه القانوني الإداري، إلى أن استقرت في الأنظمة المتعارف عليها، وذات الشيء بالنسبة للوظيفة في الجزائر

المطلب الأول: الأنظمة الوظيفية

الوظيفة العامة في كل دول العالم لا تخرج عن نظامين اثنين، الأول هو نظام الوظيفة العامة المغلق أو النظام الشخصي، الذي يعتبر الوظيفة العمومية مهنة يلتحق بها الموظف ليبقى فيها حتى استقالته، أو إحالته على التقاعد، فالوظيفة في هذا النظام عبارة عن عمل يتميز بالدوام والاستقرار، والثاني هو نظام الوظيفة العمومية المفتوح أو النظام الموضوعي، الذي يعتبر الوظيفة العمومية مجرد أنشطة واختصاصات قانونية لا يتميز فيها الموظفون عن عمال القطاع الخاص، والوظيفة فيه عبارة عن عمل عارض ومؤقت، ومنه فإن النظام المغلق للوظيفة العمومية يقوم على الأساس الشخصي، الذي يركز على الأشخاص الذين يقومون بالعمل، عكس النظام المفتوح الذي يقوم على الأساس الموضوعي الذي يركز على موضوع النشاط الوظيفي.

الفرع الأول : النظام المفتوح

يقوم النظام الوظيفي المفتوح على أساس المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة، والذي يرى أن الوظيفة العامة عبارة عن النشاط أو العمل الذي يقوم به الموظف بما يتضمن من واجبات ومسؤوليات، وما يتطلبه من مؤهلات وكفاءات، والتزامات بمناسبة أدائه، حيث يقوم على عنصرين أساسيين هما النظرة الموضوعية من خلال التركيز على العمل الذي يقوم به الموظف، ومبدأ التخصص، الذي لا يعتبر الوظيفة العامة مهنة، وإنما هي عمل متخصص يقوم به موظف ما، في ذات ظروف المشروعات الخاصة

فهو يركز على الوظيفة التي يشغلها الموظف بصرف النظر على شاغلها أو القائم بها تبنته الولايات المتحدة الأميركية نتيجة صبغ الوظائف العامة بالصبغة السياسية و انتصار مبدأ سياسة الغنائم للحزب المنتصر، حيث تعتبر الوظائف من حق الحزب الفائز بالانتخابات.

أي أن الوظيفة العامة به ، ترتبط بمضمون الوظيفة الإدارية ذاتها فهي من المشروعات التي لا تسير بالضرورة من طرف الدولة، ويمكن أن تكون مستقلة وخاصة تشغل أعوانا يتميزون بالكفاءة والالتزام بالمهمة التي استخدموا من أجلها، فالمناصب محددة مسبقا وفق مواصفات وظيفية يقتضيها التنظيم الإداري المعمول به، مقابل حقوق وحوافز مادية ومعنوية في تسيير الموظفين.

كما يعني أيضا المرونة في تسيير الموظفين وفي بساطة طبيعة العلاقات، وفي الانتقاء المميز للكفاءات وفي استعماله.

وهو يتضمن مرحلتين أساسيتين متتاليتين هما:

❖ المرحلة الأولى

تهتم بوضع جرد وحساب دقيق لمناصب العمل، ووصف لكل منصب والعمل الذي يتضمنه، والمؤهلات الضرورية للقيام به، وكذا الأجر الذي سيتقاضاه شاغله

❖ المرحلة الثانية

تخصص لتوظيف الأشخاص الذين تتناسب مؤهلاتهم ومقتضيات هذا المنصب ويمتاز هذا النظام بجملة من الخصائص نحددها في :

- _ الوظيفة العامة مثل أي مهنة حرة أخرى و لا تمتع بصفة الدوام و الاستمرار.
- _ يراعي النظام الأميركي الاختصاص الشديد عند اختيار الموظفين العموميين.
- _ الترقية ليست حقا للموظف العام حيث لا يوجد نظام للتعيين و الترقية.
- _ لا يتمتع الموظفون العامون بأي ضمانات في مواجهة السلطة السياسية كما أنهم لا يعتبروا طبقة متميزة لها قواعد و نظامها الخاص.
- _ يتميز النظام الأميركي بانعدام الكوادر الدائمة و الترتيب الموضوعي للوظائف و ارتباط الأجر بهذا الترتيب.

_ يعتبر الأدب القانوني الأميركي الخضوع للقانون أولى من الخضوع للرئيس الإداري

أولاً : عناصر النظام المفتوح وموقف المشرع الجزائري منه

1. عناصره

يقوم النظام المفتوح على ثلاث عناصر تتحدد في النظريات التي تكونه وهي

1.أ. النظرة الموضوعية

تعني أن يكون التركيز منصبا على العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات، إلى جانب ما يتطلبه من مؤهلات لازمة لأدائه مما يجعل من أعمال الوظيفة العمومية هي الاعتبار الأول في كل ما يحكم شؤون الخدمة المدنية من قواعد ومبادئ وتأتي في الاعتبار الثاني من الأهمية الظروف الشخصية للموظف العام ومؤهلاته الدراسية. لذلك تعتبر أعمال الوظيفة العمومية هي الأساس في بناء الهيكل الوظيفي، وذلك يستوجب تحليل كل وظيفة على حدة إلى عدة عناصر مع وصفها وصف دقيقا، ثم يأتي تحديد الشروط اللازمة لشغل هذه الوظيفة، ثم بعد ذلك شغلها بالشخص المناسب الذي تتوفر فيه الشروط المحددة لشغل هذه الوظيفة، ثم بعد ذلك يأخذ الأجر المقرر لهذه الوظيفة دون أدنى نظر إلى ظروفه الشخصية أو إلى مؤهلاته الدراسية، حتى وان كانت لا تتناسب وما يتقاضاه من أجر مقابل هذه الوظيفة

1.ب. مبدأ التخصص

يقصد به : أن الوظيفة العمومية في النظام المفتوح ليست مهنة، بل هي عمل متخصص ومنه فإن النظام المفتوح للوظيفة العمومية يشترط التخصص الدقيق في شغل الوظائف العمومية دون الاعتداد بالتخصص العام.

فيلاحظ أن المشرع الأمريكي يعد قاضي التخصص لدرجة كبيرة، ويمعن في التقسيمات الوطنية إلى جزئيات دقيقة، ومنه فإن تبني التخصص الدقيق في النظام الأمريكي يتناسب والظروف العلمية والثقافية السائدة هناك، ذلك أن الدراسة بالجامعات والمعاهد الأمريكية تقوم على أساس التخصص الدقيق، ومنه فإن الخدمة المدنية الأمريكية تلبى احتياجاتها دائما من الأفراد المتخصصين تخصصا دقيقا، ونظرا للصلة الوثيقة بين نظم التعليم السائدة ونظم التوظيف المتبعة، فإنه من الواضح أن يقوم نظام الترتيب هناك على أساس التقسيم الدقيق

لكل الوظائف، ولذلك يقول الأستاذ "روجيه جريجوار" أن نظام ترتيب الوظائف الأمريكي يصلح بطبيعته في الدول التي تقوم معاهدها الدراسية على أساس الدراسات المتخصصة إلى حد كبير

1.ج. العلاقة التعاقدية التي تربط الموظف بالإدارة

ترمي إلى أن الموظف تربطه تجاه الإدارة علاقة ذات طابع تعاقدي، أي أن هذه العلاقة تستند إلى العقد المبرم بين الإدارة من جهة، والموظف من جهة أخرى، ومنه فإن مركز الموظف في هذه العلاقة لا يختلف عن مركز العامل أو الأجير.

وترتب عن هذا الطرح نظريات نذكرها بإيجاز في :

_ العلاقة رابطة عقدية من عقود القانون الخاص

_ العلاقة رابطة عقدية من عقود القانون العام

2. موقف المشرع الجزائري من النظام المفتوح

بالرجوع إلى الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجد أنه أشار ضمناً من خلال قراءة لمشروعه الصادر سنة 1998 إلى ضرورة إدخال بعض أساليب النظام المفتوح بصفة تدريجية، كتقنين اللجوء والاستعانة بأشكال أخرى في علاقات العمل كالتعاقد لممارسة نشاطات إدارية، تقنية أو خدماتية، لمدة تقتضيها طبيعة المهام المستحدثة وكذلك تقنين وتطوير صيغة الاستعانة بالخبراء والمستشارين في مجالات محددة.

إضافة إلى اعتماد اللجوء إلى التعاقد من الباطن أو الامتياز، للقيام ببعض الأداءات عندما لا يتعارض هذا النوع من التسيير مع طبيعة الخدمة العمومية

فنقول إذا أن المشرع الجزائري يجنح إلى تفضيل العلاقة التنظيمية القانونية (النظام المغلق) مقارنة بالعلاقة التعاقدية إلا في نطاق ضيق، لذلك جعل مدتها محددة ولا تخول لشاغلها الحق في الإدماج.

كما أنه أجاز العمل في إطار محدود ومنظم، وتحت صيغ قانونية مكيفة مع مقتضيات سير المرافق العامة، بنظام الوظيفة العمومية المفتوح.

ومن مظاهر الاعتماد المحتشم للمشرع الجزائري على النظام المفتوح نجد: التعيين في إطار التعاقد

ثانيا : تقييم النظام المفتوح

تحدد آليات تقييم النظام المفتوح في تحديد نقاط قوته ونقاط ضعفه على النحو التالي:

1. المزايا

- ✓ نظام بسيط رغم ما يفرضه على الإدارة من أعباء، خاصة و أنه يتطلب إعادة نظر مستمرة في تصنيف الوظائف وترتيبه
- ✓ نظام مرن يتماشى وحاجيات الإدارة كما وكيفا، وبالتالي يتلاءم ومقتضيات الإنتاجية فالإدارة لا توظف من أجل التوظيف، ولكنها تفعل ذلك من أجل سد حاجيات نوعية معينة
- ✓ يعتبر كأداة ذات صلاحية لانخراط الإدارة داخل الأمة، إذ أنه لا يخولها أي امتياز يجعلها أعلى درجة من غيرها
- ✓ يمتاز هذا النظام بالسهولة واليسر، حيث لا يفرض على الإدارة أن تضع قوانين أو لوائح تحدد بموجبها سياسات الوظائف العامة، من تعيين وترقية وأجر وحوافز، تتناسب الأجر مع متطلبات الوظيفة، حيث أن هذا النظام يكفل تحقيق العلاقة المنطقية بين العناصر الأساسية للوظيفة العمومية
- ✓ إدخال عناصر جديدة في مجال الخدمة المدنية بصفة مستمرة يساعد على تنمية وكفاءة الجهاز الإداري
- ✓ ترتيب الوظائف ترتيبا موضوعيا.

2. النقائص

- ✓ لا يمكن تطبيقه في كل مكان وزمان، فالإدارة العامة ليست مجال عمل للمتخصصين فقط، فهي تتضمن مناصب عمل لا يمكن شغلها إلا بعد اكتساب خبرة طويلة في ممارسة الوظيفة والمسؤولية الإدارية.
- ✓ يعطي الأولوية للإنتاجية، ولا يأخذ بعين الاعتبار الأهداف الأساسية الأخرى التي تعمل من أجلها الإدارة، والتي تتمثل في تحقيق الصالح العام.

✓ يفترض وجود جهاز تعليمي متخصص يعفي الإدارة من تكملة تكوين موظفيها، ووجود قطاع خاص وواسع يمكن العمال من التنقل من مؤسسة لأخرى دون أن تتعرض حياتهم المهنية لخط

✓ لا يصلح لكافة بلدان العالم، إذ يتطلب الأخذ به الكثير من التكاليف والجهد الفني الصعب، لأنه يستلزم حصر جميع وظائف الدولة وتصنيفها تصنيفا دقيقا وبيان أعمالها ووضعها في المكان المناسب من جهاز الدولة الإداري.

✓ لا يسمح باستقرار الموظفين في وظائفهم

✓ غلبت الاعتبارات المادية على المصلحة العامة، فالصراع بين القطاع العام والخاص شديد، وزيادة الأجر هي الأساس في ولاء الموظف العام.

الفرع الثاني : النظام المغلق

في ظل النظام المغلق للوظيفة العمومية، يعتبر الالتحاق بها التحاقا بمهنة أو بحياة مهنية قابلة للتنوع، لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة، بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى، بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة تنظيمية قانونية، تحكم حياته المهنية، المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة، وفق مخطط تسيير، يحكم مساره المهني، وتمارس المهنة في ظل هذا النظام لفائدة المصلحة العامة، باسم ولحساب المواطنين لذلك فهي تشترط في المترشح لها وفي شاغلها تأهيلا تقنيا، وقدرات معنوية، تمنح الوظيفة العمومية نوعيتها بالمقارنة بغيرها من الحرف أو المهن الأخرى.

الوظيفة في ظلها تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية، التي تقتضي بدورها الانصراف وتفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى، إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية

ويقصد بالنظام المغلق للوظيفة العمومية أيضا، ذلك النظام الذي يميز الإدارة العامة عن غيرها من المجموعات المهنية، لا من حيث المهام المنوطة بها فحسب، ولكن من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها ولحسابها، فعليهم أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها، ولهم الحق في الترقية الاجتماعية بصفة تدريجية

ومنتظمة ويقصد به أيضا نظام المهنة الدائمة التي تتسم وتكون هذه الحقوق ما يسمى بالإطار المهني

فيمتاز بهذا الطرح بـ:

_ تعتبر الوظيفة العامة خدمة عامة و ليست مهنة حرة و تتصف بالاستقرار و الدوام و الاستمرار.

_ يتطلب هذا النظام مؤهلات معينة لشغل الوظيفة العامة فهو لا يقوم على أساس التخصص الدقيق.

_ تخضع الوظيفة العامة للقانون الذي يحدد حقوق و واجبات الموظف العام و كيفية تأديبه
_ يشكل الموظفون طبقة اجتماعية متميزة لها قواعدها الخاصة ولها ضماناتها في مواجهة تعسف الدولة.

_ تخضع الوظيفة العامة لمبدأ التسلسل الرئاسي أو ما يسمى مبدأ الطاعة.

أولا : عناصره وموقف المشرع الجزائري

نحدد هنا العناصر المكونة للنظام المغلق ، ثم نبين موقف التشريع الجزائري منه .

1. عناصره

يقوم نظام الوظيفة المغلق على عناصر أساسية ، هي بمثابة محدداته ، وهي :

1. أ. القانون الأساسي للموظفين

في فقه الوظيفة العمومية يشار له بـ: " مجموعة القواعد النوعية المحددة مسبقا من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية، التي يخضع لها الموظفون بدءا من التحاقهم بالوظيفة العمومية، أو من تاريخ صدور الإجراءات الخاصة بهذا الصدد، وصولا إلى نهاية الخدمة بطرق محددة سلفا وهذه القواعد النوعية تهدف إلى تحديد كافة عناصر النظام القانوني الذي يسري عليهم، ويحدد كفاءات و مسار تسيير حياتهم المهنية المكرسة لخدمة الدولة"
يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية وتنظيمية، ترتب علاقة خاصة بين الموظف والإدارة وأثار مميزة منها :

➤ تحدد حقوق وواجبات الموظف بصفة انفرادية، وتكون بمقتضى نصوص تشريعية وتنظيمية .

➤ لا يساهم الموظف في تحديد مستوى مركزه القانوني، ولا يمكنه الاحتجاج بامتيازات أو حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة، إلا في حالة بقاء سريانها.

➤ لا يمكن للموظف إنهاء العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة انفرادية، بل هذا الافتراض لا يكون إلا في حدود ما تسمح به الإجراءات الخاصة بالاستقالة.

➤ يختص القضاء الإداري بالنزاعات المتعلقة بالموظفين

1.ب.المسار المهني للموظفين

يقصد بالمسار المهني أن الموظف لا يعين في الإدارة ليشغل منصبا معينا، ولمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري، وليتمكن انطلاقا من هذه الهيئة من شغل ونقلد مناصب متنوعة، عن طريق ترقية منتظمة تحقق التوافق بين مطامحه الشخصية وحاجيات الإدارة

فكرة الحياة المهنية للموظفين، نابعة من طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين، القائم على التدرج الهرمي والسلك الوظيفي، الذي يهدف إلى تحقيق الاستقرار في الأمد البعيد وذلك من خلال:

✓ الوضعية الممنوحة للموظفين بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية.

✓ التطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف، فالحياة المهنية التي

يتمتع بها الموظفون في الوظيفة العمومية، تجد سندها في فكرة تعزيز ارتباطهم بمقتضيات المرفق العام المحدد بمفهوم المصلحة العامة، وذلك بتقوية واجباتهم المهنية ولاسيما أخلاقيات المهنة الملقاة على عاتقهم، وضمان الحقوق التي يودون الحصول عليها، من خلال وضعيتهم الاقتصادية والاجتماعية التي تقتضيها ممارسة الوظيفة العمومية وكذا الترقية في الدرجات والوظائف، وصولا إلى التقاعد عبر محطات مهنية متنوعة ومحكمة

1.ج. العلاقة القانونية التنظيمية

يقصد بها أن الموظف يصبح بموجبها في مركز قانوني، يستمد حقوقه و واجباته مباشرة من النصوص التشريعية و التنظيمية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية، فقرار التعيين مثلا أصبح ينشئ مركزا إداريا و ماليا للمستخدم، أي مركزا قانونيا عاما، هذا المركز الذي و مفادها أيضا أن يمكن تعديله أو إدخال تغيير عليه كل ما اقتضت ذلك ضرورة المصلحة، العلاقة بين الإدارة و الموظف تنظم وفقا لأحكام القانون العام، وهي علاقة تنظيمية تحكمها اللوائح، ويسري أي قانون أو تنظيم جديد على الموظف بأثر مباشر

2. موقف المشرع الجزائري من النظام المغلق

المشرع الجزائري تبنى النظام المغلق أو نظام السلك الوظيفي كأصل في تولي الوظائف العمومية، وذلك من غداة الاستقلال في عام 1962 نتيجة ما أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الاستعمارية، كقانون 1946 وأمر 1959، شأنها في ذلك شأن العديد من البلدان التي تحررت من الاستعمار، فكانت مفاهيم وأنظمة الوظيفة العمومية الفرنسية مما ورثته وطبقته الجزائر، إذ لم يكن من السهل الاستغناء عنها في هذه الفترة الحرجة من تاريخ الجزائر المستقلة

وملامح تبني المشرع الجزائري للنظام المغلق تظهر في:

➤ العلاقة التنظيمية والقانونية التي تربط الموظف بالإدارة

➤ الترقية في الدرجات والرتب

➤ نمط التكوين

➤ مبدأ الفصل بين الرتبة و المنصب

وترتب عن اعتماد المشرع الجزائري للنظام المغلق جملة من الآثار أهمها:

_ صدور الأمر رقم 66-133 المتأثر بأحكام الأمر الفرنسي لسنة 1959

_ صدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي أشار ضمنا وكاستثناء من خلال قراءة نصوصه، إلى إدخال وإتباع بعض أساليب النظام المفتوح بصفة تدريجية، كتقنين اللجوء والاستعانة بأشكال أخرى في علاقات العمل، كالتعاقد

لممارسة نشاطات إدارية تقنية أو خدماتية، وكذلك التقنين الذي يرمي إلى الاستعانة بالخبراء والمستشارين في مجالات محددة، إضافة إلى التعاقد من الباطن أو الامتياز، عندما لا يتعارض هذا النوع من التسيير مع طبيعة الخدمة العمومية

ثانيا: تقييم النظام المغلق

النظام المغلق كغيره من الأنظمة السائدة في القانون الإداري بصفة عامة ، والوظيفة العامة بصفة خاصة يخضع للتقييم ، ونوضح ذلك في :

1. المزايا

- ✓ خلق روح الولاء للوظيفة العمومية، حيث يرتبط بها الموظف طيلة حياته
- ✓ حسن سير وانتظام الإدارة العامة، نظرا للطمأنينة التي تبعث في نفوس الموظفين على مستقبلهم والاستمرار في وظيفتهم
- ✓ التزام الإدارة بواجب تدريب موظفيها وتنميتهم، يؤدي إلى رفع مستواهم وكفاءتهم الإدارية

2. النقائص

- ✓ يضيف سمات للموظفين دون غيرهم، الأمر الذي يشجعهم على التكتل من أجل الدفاع على مصالحهم الشخصية.
- ✓ دائمية شغل الوظيفة العمومية تقتل روح المبادرة والابتكار لدى الموظفين خاصة، وأن حقوقهم وامتيازاتهم محمية طبقا للقانون، أو اللوائح المقررة في هذا الشأن.
- ✓ عدم مراعاة التخصص الدقيق في الوظيفة العمومية، قد يؤدي إلى خفض الكفاءة الإنتاجية للموظفين العموميين
- ✓ رواتب الموظفين في النظام المغلق أقل عادة من رواتب الموظفين في النظام المفتوح مما يؤدي في المدى الطويل إلى تدهور مستوى الموظفين الاجتماعي والمعيشي.
- ✓ تضخم الجهاز الإداري، وهذا ما ينعكس سلبا على كفاءة الجهاز الإداري

المطلب الثاني: تطور الوظيفة العامة في الجزائر

مرت الوظيفة العامة في الجزائر بمراحل ، لكل مرحلة خصائص ومميزات ، ورغم هذه المراحل والتطورات في الحياة الوظيفية بالجزائر ، إلا أن النظرة لمفهوم الوظيفة العامة ثابت متأصل متأثر بالموروث الفرنسي ، ويمكن لنا تحديد هذه المراحل على النحو التالي :

الفرع الأول : مرحلة ما قبل إصلاح الوظيفة العامة

تميزت هذه المرحلة بعدة محطات ، لكل واحدة مظاهر وتغيرات وخصائص وتسميات خاصة بها وذلك وفق التالي :

أولا : مراحل مسارات التطور

لقد وجدت الجزائر نفسها مباشرة بعد استرجاعها سيادتها مجبرة على تبني قانون ينظم لها مسار الوظيفة العمومية وهذا في الفترة الانتقالية إلى غاية إصدارها قانونا خاصا بها يخدم أهدافها ومبادئها وسميت بالمرحلة الانتقالية .

عقب الاستقلال شهدت الجزائر فراغا قانونيا وتنظيميا في مختلف المجالات وتقاديا لتعطيل الحياة الاقتصادية والاجتماعية في انتظار وضع القوانين والتنظيمات القانونية. قررت الدولة تبني نظام الوظيفة العمومية الذي أفرزته الأحكام القانونية السارية المفعول في الحقبة الاستعمارية وقد تم تمديد العمل به بموجب القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 02 المؤرخة في 11/01/1963.

إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية، وهو نظام قائم على فكرة البنية المغلقة التي تعتمد على الاحتراف وضمان استقرار الوظيفة

ومن النتائج المترتبة عن هذه المرحلة انتقال الجزائر لصورة الإدارة المركزية الرديعية التي

كانت من صفات الإدارة الاستعمارية، وهي في أصلها لا تتماشى وأولويات الجزائرية ثم ما لبث وبدأ التفكير في تنظيم جديد للوظيفة ، بعيدا عن الموروث الاستعماري، فتشكلت لجنة وزارية، لوضع القانون الأساسي للوظيفة العامة ، تمخض عنها مشروع قانون صدر في شكل الأمر 133/66 المؤرخ في 2/6/1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية

ثانيا. مرحلة الإصلاح والتنظيم

من أصعب المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية بالجزائر ، حيث عملت السلطات العامة على تحقيق الانسجام لهياكل الوظيفة والنصوص المنظمة لها ، وظهر ذلك في المستجدات التي جاء بها الأمر 133/66 حيث مست هذه التغييرات نقاط معينة تتمثل في

_ مبادئ الوظيفة العامة

_ إعادة النظر في الأجور والمرتبات

_ إعادة النظر في التكوين

_ تحديد شروط جديدة للتوظيف وكافة المناصب الدائمة ، لضمان التنمية المجتمعية.

عقب هذا الأمر جاءت مجموعة معتبرة من القوانين الأساسية المتعلقة بمختلف فروع نشاط قطاع الوظيفة العامة، وتم إتباع جملة من الإجراءات منها:

✓ الاهتمام بمنظومة التكوين الإداري

✓ الاهتمام بالتناسق في شبكة الأجور والمرتبات

الفرع الثاني : مرحلة إصلاح الوظيفة العامة

تشمل مراحل زمنية، لها خصائصها ومميزاتها نحددها في :

أولا : مرحلة توحيد عالم الشغل

بدأت بصدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78، حيث جاء القانون بأحكام عامة لجميع العاملين في مختلف القطاعات، وهو ما يعرف بتوحيد عالم الشغل ، حيث أقر المشرع هنا مبدأ الشمولية في تطبيق قانون العمل بما في ذلك عمال وموظفي الإدارة العامة مهما كانت مستوياتهم، ومزج القطاع الاقتصادي والقطاع الإداري في قالب واحد.

وكان هدف السلطات العمومية ساعة إقرار هذا النص التوحيدي المتعلق بعالم الشغل هو ترسيخ الفكرة السائدة آنذاك أن الوظيفة العامة لا يمكنها القيام بدور المحرك للتنمية ، إلا إذا كانت وظيفة عمومية وطنية بمعنى إدماجها في مجموع النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي للبلاد.

مما ترتب عنه إفقاد الوظيفة العامة هويتها، وابتعدت عن مبادئها

ثم صدر المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة. وتضمن هذا المرسوم 150 مادة والشيء اللافت للنظر بالنسبة لهذا النص الجديد: انه اعتمد أساسا على المادة 2 من القانون 12/78 بما يعني أن المشرع جعل من القانون الأساسي العام للعامل نصا مرجعيا . وهو ما يؤكد الطابع الوحدوي لهذا القانون. فأراد المشرع تعميمه بموجب مرسوم يطبق في مجال الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية، ويلاحظ على هذا القانون جملة من الملاحظات أهمها:

✓ صيغة العمومية واضحة جلية في النص، لحمله عنوان " القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الإدارات "

✓ استعمل مصطلح " العامل بدل " الموظف بما يؤكد نية التوحيد على الأقل من حيث المصطلح . فمهما اختلف قطاع النشاط فثمة عامل يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري وال يهم إن كان المرفق العام ذو طابع إداري أم اقتصادي.

✓ جاء مرسوم 1985 ليعلن مرحلة إلغاء كم هائل من المراسيم التي صدرت لتطبيق مقتضيات الأمر 133/66 المتعلق بالوظيفة العمومية من ذلك المرسوم 134/66 و142/66 والمرسوم 66/139 والمرسوم 66/138 والمرسوم 66/135 والمرسوم 150/66 والمرسوم 151/66 وكلها مراسيم صدرت لتجسيد وتوضيح كفاءات تطبيق نصوص جاء بها الأمر 133/66.

✓ وأحدث المرسوم تغييرا في أحكام الترقية اقل ما يمكن أن يقال عنه انه تغيير جذري مما عمق في درجة الإشكاليات المطروحة بعلاقته بالأمر 133/66.

وبعد التحولات السياسية المختلفة التي عاشتها الجزائر أواخر الثمانيات والتي من أهمها الاستغناء عن النظام الاشتراكي ، تقرر تعديل قانون الوظيفة العمومية سنة 1988، حيث صدر القانون رقم 01/88 ، حيث نص صراحة على استقلالية الدولة عن المؤسسة وعدم تدخلها في ميزانية المؤسسة .

وفي سنة 1989 صدر دستور ، هدف لتغيير النظام، وبعده صدر القانون 11/90 المتعلق بعلاقات العمل

ثانيا : مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية

عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر على مدى خمسة عقود عدة تغييرات استهدفت تكييفها وملائمتها مع التطورات التي تعرفها الإدارة العامة ، انتهت سنة 2006 بصدور الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي جاء كقطيعة مع كل النصوص القانونية المنظمة لقطاع الوظيفة العامة منذ الاستقلال، وهذا بالنظر إلى جملة الخصائص المميزة له ، ويعد قانون الوظيفة العمومية 03/06 رغم الإصلاح الذي يحمله في طياته والذي يمس الوظيفة العمومية في كل جزئياتها إلا أنه يعد أيضا امتدادا للقوانين السابقة وهذا من خلال تكريسه للأسس والمبادئ التقليدية في الإدارة العمومية والانفتاح على الحقائق الجديدة ، التي تقوم عليها الوظيفة العمومية، فالأمر 03/06 لم يتخل عن هذه المبادئ ولم يغير فيها وإنما كرسها واعتمدها كأسس تنبني عليها الوظيفة العامة الجزائرية العصرية.

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

وأهم مظاهر التجديد والتطور التي جاء بها هذا القانون نجد:

_ يحدد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المبادئ والقواعد الأساسية لتنظيم العنصر البشري في الإدارة العمومية، وذلك من خلال إقراره لنظام المسار المهني ، نظام السلك كاختيار أساسي للوظيفة العمومية في الجزائر، وأيضا من خلال تنظيمه لمختلف مراحل المسار المهني للموظف بدءا من التوظيف مرورا بالترقية والتقييم ونظام التأديب وتحديد

الحقوق والواجبات ، وكذا النص على مشاركة الموظفين في تنظيم وتسيير حياتهم المهنية داخل الإدارة العامة.

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

_ التنصيص على معايير التقييم جاء ليكرس عمومية النص

_ النية الحسنة للمشرع في إرساء نظام تقييم أكثر فعالية، و ذلك بإدخاله لمفاهيم جديدة لم تنظمها القوانين السابقة، و تتمثل هذه المفاهيم في : التأكيد على إلزامية تقييم الموظف أثناء مساره المهني، و يكون بصورة مستمرة ودورية، كمحاولة ربط التقييم أكثر بالمسار المهني للموظف

_ تكريس مبادئ التحفيز المعنوي الذي يدفع إلى الرضا الوظيفي و الرفع من الأداء الوظيفي للموارد البشرية في الإدارة

_ تكريس العلاقة القانونية الأساسية و التنظيمية للموظف تجاه الإدارة ، ضمان لاستمرارية المرفق العام و العمل بانتظام و اطراد ، اتصفت الوظيفة العمومية بخاصية الديمومة و الاستقرار.

_ أبقى المشرع على العلاقة القانونية و التنظيمية في تكييفه للعلاقة التي تربط الموظف بالإدارة و جعلها أساسية لأنها تخضع للنصوص التنظيمية التي تنظم أيضا شؤون الموظف و الإدارة

_ أسس وكرس نظام السلك أو ما يعرف بالنظام المغلق للوظيفة العمومية، وهو بهذا التأسيس فان القانون الأساسي يعد إطارا عاما ، تظهر فيه مختلف المكونات والوضعيات

القانونية في محاولة التوحيد، ولكن ولأسباب واقعية يفرضها التطور الذي تعرفه الحياة الإدارية والوظيفة العمومية خاصة في بعض الوظائف وما تتميز به عن غيرها، بحكم الأعمال و الأهداف المنوط بها وكذا ظهور وظائف جديدة كان من الطبيعي أن يعرف القانون الأساسي العام بعض الاستثناءات في تطبيقه، هذا من جهة ومن جهة أخرى ونظرا لتطور وتغير مهام الدولة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة والتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتتها البلاد، كما أن الرغبة في احتواء اكبر عدد ممكن من الأعوان العموميين والموظفين في صلب نظام أساسي موحد ، لم يمنعه من الاعتراف لبعض الوظائف بخصوصياتها الأمر الذي يجعل أفرادها بأنظمة أساسية متميزة ضرورة حتمية وبالتالي لا يمكن تطبيق القانون الأساسي عليها ومنه إخراجها عن دائرة تطبيقه

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

_ يظهر الإصلاح كذلك من خلال مختلف النصوص التنظيمية التي تساهم في تطوير منظومة الوظيفة العمومية حيث نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأمر الذي يعني أن المشرع يدرك تماما استحالة تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لوحده دون الاعتماد على نصوص تنظيمية تتولى شرح أحكامه ومبادئه وتتولى أيضا تحقيق أهدافه، فالنصوص التنظيمية تدخل المرونة على تسيير العنصر البشري داخل الإدارة والمؤسسات العمومية، بالإضافة إلى أنها تعطي لكل قطاع من قطاعات الوظيفة العمومية المرونة اللازمة لتحقيق أهدافه من خلال الاعتماد على احدث الأساليب في التسيير الإداري كالاتتماد على أفضل الطرق في استقطاب العنصر البشري الكفاء بغية الوصول إلى وظيفه عامة عصرية تلبي متطلبات المجتمع وتحقق الأهداف والسياسات المرسومة من طرف الحكومة وان كل هذه الأهداف لا يمكن الوصول إليها وتحقيقها بتطبيق القانون

الأساسي العام لوحده على أساس انه يشكل الإطار العام للوظيفة العمومية يحوي مبادئ وأسس وضمانات تتطلب نصوص تنظيمية من اجل شرحها وتفسيرها وتحديد خصوصياتها مع ما يتلاءم مع مهام كل قطاع وهو ما تحققه النصوص التنظيمية التي تعد مرتكزا أساسيا للمرونة التي تساهم في تطوير الوظيفة العمومية والتي اقرها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في نصوصه.