

دعائم بيداغوجية في مقياس الوظيفة العمومية موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام السداسي الخامس للسنة الدراسية

د. بوحبيبة رابح

1. أنظمة الوظيفة العمومية

الفصل الأول: الوظيفة العمومية

المبحث الأول: ماهية الوظيفة العمومية

المطلب الأول: تعريف الوظيفة العمومية

لقد انقسم علماء الإدارة العامة إلى قسمين فيما يتعلق بتحديد المعنى الاصطلاحي للوظيفة العامة:

- قسم يتجه اتجاه موضوعيا.
- وقسم يتجه اتجاه شكلي.

الفرع الأول: الاتجاه الموضوعي:

يعرف الوظيفة العمومية على أنها مجموعة من الاختصاصات القانونية التي يجب أن يمارسها شخص مختص ومحدد تتوفر فيه شروط معينة بطريقة دائمة مستهدفا الصالح العام.

الفرع الثاني: الاتجاه الشكلي الوصفي:

ويعرفها على أنها مجموعة من الأشخاص الذين يقومون بالعمل لخدمة المرافق العامة وعليه فإن هذا المعنى يركز الأشخاص والنظام القانوني الذي يحكمه دون الاهتمام بالوظائف المخصصة لهم.

أما التعريف الراجح هو الذي يجمع المعنيين السابقين و الذي يرى أن الوظيفة العمومية هي مجموعة من الأوضاع و النظم العامة التي تختص الموظفين العموميين في الدولة¹.

الفرع الثالث: معنى الموظف العام.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة الطبعة الثانية ، 2013، ص 112

نصت المادة الأولى من المرسوم 66/133 المتضمن قانون الوظيفة العمومية على أنه:

"يعتبر موظفين عموميين الأشخاص المعنيون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة

من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة، وفي المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية، وفي الجماعات المحلية، وكذلك في المؤسسات والهيآت العامة حسب كفايات تحدد بمرسومويستثنى من ذلك القضاة والقائمين بشعائر الدين، وأفراد الجيش الشعبي الوطني، بحيث لا تسري عليهم أحكام هذا المرسوم.

و من خلال المادة المذكورة أعلاه، ينبغي أنه لاكتساب صيغة الموظف العام، لابد من توافر العناصر التالية:

- دائمية الوظيفة.
- العمل في إحدى مصالح الدولة.
- صدور قرار تعيين.
- ترسيم في إحدى درجات التدرج الوظيفي .

2. الموظف العام وعلاقته بالإدارة

المبحث الثاني: مفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة

المطلب الأول: طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة

يمكن القول في تكييف العلاقة القائمة بين الموظف والإدارة، أن الأول يوجد في مركز تنظيمي لائحي، أن الموظف يستمد حقوقه وواجباته مباشرة منالنصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة، واستبعاد فكرة التعاقد في التعامل بين الموظف والهيئة المستخدمة.

وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، وحسن سير المرافق العامة، وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في المادة (6) من المرسوم 66/133 المتضمن قانون الوظيفة العمومية، حيث نصت على أن الموظف يكون تجاه الإدارة في وضعية قانونية وتنظيمية، أي أن المشرع رفض صراحة مبدأ التعاقد في الوظيفة العامة التي تزيد بعض الأطراف والجهات فرضه حالياً، إذا أن الموظف لا يشعر بالاستقرار في الوظيفة مما يجعله عديم المردودية ويؤثر سلبا على سير المرفق العام.

الفرع الأول: التوظيف

1- مفهوم التوظيف :

التوظيف هو مجموعة عمليات وإجراءات تتخذها المنظمة لاقتناء الموارد البشرية اللازمة التي يتوفر فيها شروط الكفاءة والقدرة اللازمة لتولي منصب شاغر.

2- شروط التوظيف

حرصا على محافظة الوظيفة العمومية لصورتها المثلى في المجتمع فإنه لا يحق لأحد أن يوظف في مؤسسة أو إدارة عمومية إلا إذا توفرت فيه الشروط الآتية: أن يكون جزائري الجنسية.

أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية وذا أخلاق حسنة) أي لا يكون له سوابق عدليه، حيث أن القانون يمنع من يحكم عليه بعقوبات جنائية من أن يتولى وظيفة عمومية.

- أن يثبت مستوى التأهيل الذي يتطلبه منصب العمل (ويكون ذلك بالشهادات العلمية).
- أن يتوفر في السن واللياقة البدنية المطلوبة لممارسة الوظيفة .
- أن يوضح وضعيته إزاء الخدمة الوطنية أي أن يوضح إن كان معفى أو قد أدى الخدمة الوطنية.

المطلب الثاني: مصادر وإجراءات التوظيف

إن المصادر المختلفة للحصول على القوة العاملة يمكن تقسيمها إلى مجموعتين رئيسيتين: مصادر داخلية (داخل المنظمة)، مصادر خارجية (من خارج المنظمة)

الفرع الأول: المصادر الداخلية:

يعتبر العاملون بالمؤسسة في الوقت الحاضر من أهم المصادر التي يعتمد عليها في شغل الوظائف الشاغرة، وهذا يعني أنه إذا خلت وظيفة معينة في المؤسسة فإنه يجب الإعلان عنها داخل المنشأة حتى يمكن لمن تتوفر فيه شروط شغلها من العاملين بها أن يتقدم بطلبه، ويأخذ شغل المراكز بالأفراد من الداخل أشكالاً متعددة، فقد يكون على شكل ترقية أو على شكل تحويل الأفراد ونقلهم من مركز في المؤسسة يعتمد هذا النوع من التوظيف على الإشهار الداخلي و الذي يكون على أساس الإعلام عن الوظائف الشاغرة بواسطة الملصقات، التعليمات الداخلية و نشرات المؤسسة، ويعتمد أيضاً على الاستغلال المباشر للمعلومات المتوفرة عن العمال خاصة عن كفاءتهم وخبرتهم عن متطلبات المنصب حيث تقوم المؤسسة بدراسة تهدف إلى النظر في تطابق منصب شاغر مع مؤهلات المستخدمين.

لكن قد يأخذ على العناصر الداخلية عدم كفايتها لشغل المراكز الشاغرة بعناصر ممتازة ووجوب إكمالها بالمصادر الخارجية.

الفرع الثاني: المصادر الخارجية:

إن ما يهم المنظمة بالدرجة الأولى هو جلب العناصر ذات عالي من الكفاءة و الخبرة والمهارة لذا وجب عليها الوصول إلى مصادر هذه الكفاءات كالاتصال بالمعهد العلمية من جامعات ومعاهد ومراكز و بمكاتب اليد العاملة، ووكالات التوظيف الخاصة، وتعتمد أيضا على الإشهار بواسطة صحف العامة والمجلات المتخصصة و يشترط وجود معلومات عن:

مكان العمل - الخبرة المطلوبة - المؤسسة المستخدمة - متطلبات المنصب.

3. واجبات الموظف وحقوقه

المبحث الأول: واجبات الموظف وحقوقه

ان موضوع واجبات الموظفين وحقوقهم من اهم المواضيع المرتبطة مضمونا وشكلا بالخصائص المميزة لنظامي الوظيفة العمومية: النظام المغلق والنظام المفتوح.

ففيما يتعلق بالنظام الفتوح انه لا مبرر مبدئيا لتخصيص العاملين التابعين لهذا النظام بإحكام تختلف عن الأحكام التي يتم إخضاع عمال القطاع الخاص إليها في إطار قانون العمل.

فمجموعة هذه الحقوق والواجبات تمارس تحت رقابة القضاء العادي او في بعض الأحيان المحاكم المختصة بالعمل وتستمد مصدرها من العقد الذي ينظم علاقة العامل برب العمل وهي كثيرا ماتكون نتيجة حوار ومفاوضات تعاقدية بين الطرفين، الأمر الذي لا يعني انها تكتسي طابعا فرديا يمكنها من انشاء حقوق وواجبات استثنائية خارجة عن القانون والعقود الفردية في هذا الميدان مقيدة بالشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات فهي أقرب الى عقود اذعان منها الى العقود الرضائية الأخرى.

المطلب الأول: واجبات الموظف العام

تتفاوت واجبات الموظفين من وظيفة الى اخرى الا انها تكاد كمرجعية لأخلاقيات المهنة لا تختلف من بلد الى اخر وحتى من نظام الى اخر.

فهي ليست مجرد قائمة واجبات قانونية فحسب ولكنها مرجعية لأخلاقيات المهنة تتمحور حولها سلوكيات الموظفين جميعا بمناسبة مباشر تهم للعمل وحتى خارج العمل ويتعرضون للدعوى الادارية او القضائية عند خروجهم عن حدودها.

المطلب الأول: الحقوق المرتبطة بالمنصب

تتمثل هذه الحقوق اساسا في ثلاثة مجموعات

-الحق في المرتب.

-الحق في الإجازات بمختلف أنواعها.

-الحق في بعض المكافآت المادية.

سبقت دراسة كل من نظام المرتبات والإجازات في العروض السابقة يكفي ان نضيف هنا ان الفوارق التي كانت موجودة بهذا الشأن بين الموظفين وعمال القطاع الخاص تقلصت شيئا فشيئا لتترك المجال في بعض الأحيان إلى نظام موحد بين الفئتين كما هو الوضع عليه بالنسبة للحماية الاجتماعية في الجزائر.

أما المكافآت المادية فتتخذ عدة صور متفاوتة الأهمية والطبيعة نذكر منها:

-المساعدة الاجتماعية.

-الاستفادة من المطاعم بأسعار مخفضة.

-الاستفادة من التعاونيات التمويلية لعائلات الموظفين.

-إعانات في ميدان السكن والنقل.

- الاستعانة بأعوان الخدمات المنزلية....

4. النظام التأديبي

5. الوضعيات القانونية للموظف العام

أولا: وضعية القيام بالخدمة: (المواد 128 الى 132)

ويقصد بالقيام بالخدمة وضعية الموظف الذي يمارس فعليا الوظائف أو المهام المطابقة لمنصب العمل الذي عين فيه في الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أو مهام منصب عال أو وظيفة عليا (المادة 128)، كما يعد في وضعية الخدمة الموظف الموجود في عطلة سنوية، عطلة أمومة، عطلة مرضية أو حادث مهني، المستفيد من رخصة غياب المحددة في القانون، المستدعى لمتابعة فترة تحسين المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط، المستدعى في إطار الاحتياط والموظف المقبول لمتابعة فترة تحسين المستوى (المادة 129).

ويتمتع الموظف في هذه الوضعية بكل الحقوق ويلتزم بكل الالتزامات المرتبطة برتبته ، كما لا تخل بهذه الوضعية حالات التنقل التي قد يعرفها .

ثانيا: وضعية الانتداب: (المواد من 133 إلى 139)

ويقصد بالانتداب حالة أو وضعية الموظف الموضوع خارج سلكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية حيث يقوم بصفة مؤقتة بمهام أخرى أو بالعمل في وظيفة أخرى غير الوظيفة المعين فيها، ويستمر في الاستفادة ضمن مؤسسته الأصلية من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد المادة 133)، وبذلك توفق هذه الوضعية بين مصلحة الموظف الذي تمكنه من الاستفادة من تجربة جديدة خارج سلكه الأصلي دون إهدار حقوقه المكتسبة في هذا السلك ومصلحة الإدارة من خلال إضفاء المرونة داخل القطاع .

1. انتداب الموظف بقوة القانون:

ينتدب الموظف بقوة القانون لتمكينه من ممارسة: وظيفة عضو في الحكومة، عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية، وظيفة عليا للدولة أو منصب عال في إدارة عمومية غير التي ينتمي إليها، عهدة نقابية دائمة، متابعة تكوين أو دراسات إذا ما تم تعيين الموظف لذلك من الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية، متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة (المادة 134)

2. انتداب الموظف بطلب منه

يمكن انتداب الموظف بطلب منه في الحالات التالية: ممارسة نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى و/ أو في رتبة غير رتبته الأصلية، ممارسة وظائف تأطير لدى المؤسسات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزءا منه، ممارسة مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية (المادة 135)

ثالثا: وضعية خارج الإطار: (المواد من 140 إلى 144)

لقد نص المشرع الجزائري على هذه الوضعية لأول مرة في الأمر رقم 06/03 كإحدى الوضعيات القانونية الأساسية، والتي يقصد بها الحالة التي يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه بعد استنفاد حقوقه في الانتداب الذي يتم بناءا على طلبه في وظيفة لا يحكمها الأمر رقم 06/03 السالف الذكر (المادة 140).

رابعا: وضعية الإحالة على الاستيداع : (المواد من 145 إلى 153)

ويقصد بها إيقاف مؤقت لعلاقة العمل حيث تعد هذه الوضعية وضعية وسط بين استمرار الموظف في العمل وبين إنهاء الخدمة وتنتهي إما بعودته إلى وظيفته أو بانتهاء الخدمة. ويترتب على تعليق علاقة العمل توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد، في حين يبقى محتفظا بالحقوق التي اكتسبها في رتبته الأصلية عند تاريخ إحالته على الاستيداع (المادة 145).

6. انتهاء العلاقة الوظيفية

ويقصد بانتهاء العلاقة الوظيفية نهاية الخدمة التي يترتب عليها فقدان صفة الموظف، وقد تناولت المادة 216 من الأمر رقم 06/03 الحالات أو الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء الخدمة بنصها : " ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي الى فقدان صفة الموظف عن:

- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها؛
- فقدان الحقوق المدنية؛
- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية؛
- العزل؛
- التسريح؛
- الإحالة على التقاعد؛
- الوفاة.

يتقرر الإنهاء التام للخدمة بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين..

وللمزيد من التوضيح، عالجنا هذا المطلب في فرعين أساسيين هما:

الفرع الأول: الاستقالة

إذا كان الأصل العام أن الموظف يلتحق بالوظيفة العامة بإرادته فإنه يستطيع تركها أيضا بإرادته من خلال التعبير عن رغبته بإنهاء علاقته بالإدارة المستخدمة أثناء فترة خدمته لأسباب متعددة كأن يكون العمل لا يتفق وطبيعته، إمكانية العمل في القطاع الخاص بأجر مغري أو لأسباب صحية أو عائلية، ويكون ذلك في إطار ما يسمى بالاستقالة.

ويقصد بالاستقالة: " الطلب الخطي الصريح الذي يتقدم به الموظف العام الى الادارة طالبا إنهاء خدماته ولا ينتج هذا الطلب أثره القانوني إلا بموافقة الادارة على إنهاء خدمات هذا الموظف. "

ويتضح من خلال هذا التعريف أن الاستقالة وإن كانت حقا من حقوق الموظف إلا أنها ليست حقا مطلقا، فالإدارة غير ملزمة بالرضوخ الفوري لرغبته في ذلك لأن هذا من شأنه قد يؤدي الى شلل في سير المرافق العامة في حالة استقالة موظف أو أكثر بدون إشعار مسبق دون تمكن الادارة من التعيين الفوري لمن يحل محلهم، واستنادا الى ذلك كان من الواجب التوفيق بين مصلحة الادارة ومصلحة الموظف في هذا المجال من خلال تنظيم كيفية ممارسة هذا الحق بوضع شروط تحدد ضوابط وضمانات تحمي المصلحتين.

وقد تدخل المشرع الجزائري واعتبر الاستقالة حالة من حالات انتهاء العلاقة الوظيفية وحق من حقوق الموظف الواجب ممارسته ضمن الشروط القانونية، حيث نصت المادة 217 من نفس الأمر: الاستقالة حق معترف به للموظف يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

1- تقديم طلب كتابي من الموظف المعني يعلن عن إرادته الصريحة في قطع علاقته الوظيفية بصفة نهائية طبقا للمادة 218 من نفس الأمر ، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد تبنى " الاستقالة الصريحة أو المكتوبة " والتي بقصد بها : " الطلب الذي يتقدم به الموظف معبرا عن رغبته في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية " ، ولم يأخذ بـ " الاستقالة الافتراضية أو الضمنية " والتي تعنى : " استقالة يفترضها المشرع في حالة اتخاذ الموظف لمواقف معينة ، بحيث يعتبر اتخاذ موقف منها - في حكم القانون بمثابة تقديم الاستقالة " .

2. التزام الموظف بالاستمرار في القيام بواجباته الوظيفية إلى غاية صدور قرار عن السلطة المختصة (المادة 219/1 المذكورة أعلاه) لأن الاستقالة لا ترتب أي أثر قانوني إلا بعد قبولها الصريح من طرف هذه السلطة طبقا للمادة 220/1 من نفس الأمر ، وبذلك لا تنتهي الخدمة وبالتالي لا يفقد الموظف هذه

الصفة بمجرد تقديم طلب الاستقالة وإنما يظل متمتعاً بها إلى غاية قبول الاستقالة بصدور قرار صريح من الجهة المختصة بقبولها أو قبولها بقوة القانون بعد انقضاء الأجل القانوني.

3. يتعين على السلطة الإدارية المختصة البت في طلب الاستقالة خلال الأجل القانوني المحدد في المادة 220 من نفس الأمر وذلك باتخاذ قرارها في أجل أقصاه شهرين (02) ابتداء من تاريخ إيداع الطلب، مع إمكانية تأجيل الموافقة على هذا الطلب لمدة شهرين (02) ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول (شهرين) في حالة الضرورة القصوى للمصلحة (أربعة 04 أشهر من تاريخ إيداع الطلب) طبقاً للمادة 220/3 من نفس الأمر، وتصبح الاستقالة فعلية بالقبول في هذا الأجل.

ونشير إلى أنه يجوز للموظف الذي قدم طلب استقالته العدول عنها قبل انقضاء الأجل الممنوح للسلطة الإدارية المختصة للبت فيها وما دامت أنها لم تصدر قرارها بشأنها، في حين لا يمكن لهذه السلطة الرجوع في قرارها بقبول الاستقالة حيث تنص المادة 219/2 من نفس الأمر: " إن قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها.