

المحاضرة الأولى: مفهوم الوظيفة العمومية

لأجل بناء محكم لقطاع الوظيفة العمومية أحد أهم القطاعات الأساسية في أي دولة من دول العالم بحكم مدى اتصاله بالسياسة العامة للدولة من جهة، و علاقته بجمهور الأفراد من جهة أخرى، بمعنى ما يشكله هذا القطاع من أهمية قصوى في تحقيق الصالح العام، حرصت كل دول العالم على إيجاد نظام قانوني شامل يبين مكانة هذا القطاع داخل الدولة و المجتمع.

و من خلال تتبع النظرة السائدة عالميا اتجاه النظام القانوني للوظيفة العمومية نجد انه انقسم إلى نظامين قانونيين أساسيين في العالم أجمع: نظام قانوني أنجلو امريكي يدعى بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية و آخر نظام لاتيني يسمى بالنظام المغلق للوظيفة العمومية، ترتب عليه ظهور مفهومين للوظيفة العمومية على التوالي هما: المفهوم الموضوعي (النظام الأمريكي) و المفهوم الشخصي (النظام الأوروبي).

1- المفهوم الواسع للوظيفة العمومية:

قبل التطرق بالتفصيل و الشرح للنظامين و المفهومين -المشار إليهما أعلاه- و باعتبار الوظيفة العمومية محور من المحاور الأساسية للقانون الإداري، إذ تشكل مجموعة الوسائل البشرية التي من خلال يمكن للإدارة العمومية من القيام بنشاطها قصد تحقيق الصالح العام، سنحاول وضع مفهوم واسع للوظيفة العمومية و الذي يعد مفهوم شاملا لكلا المفهومين الموضوعي و الشخصي.

يمكن اعتبار الوظيفة العمومية من هذا المنطلق أنها: « الإطار القانوني الذي ينظم الوسائل البشرية للإدارة العمومية، و التي تعتمد عليها أساسا في تقديم الخدمة العمومية و تنفيذ برامجها التنموية »

و ما يلاحظ على هذا التعريف أنه يجسد بحق شمولية الوظيفة العمومية كمفهوم قانوني بحت و صلاحيته لأن يطبق في كل الأنظمة القانونية العالمية، بغض النظر عن فلسفة كل نظام قانوني منها.

حيث يقوم ذلك التعريف على تبيان أهم العناصر الأساسية للوظيفة العمومية على أساس اعتبارها إطار قانوني يحتوي على مخلف الحقوق و الواجبات و الضمانات الأساسية التي تمكن هؤلاء الموظفين العموميين من تسيير مسارهم المهني للقيام و الاضطلاع بمهامهم الموكلة لهم و لأجل تحقيق الغاية التي تصبو إليها.

2- المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية: (النظام المفتوح)

لتوضيح اهم مميزات هذا المفهوم لابد من عرض وفقا لنظرة النظام الذي يتبناه (أ) ثم أساسه (ب) و في الأخير سنحاول تقديره (ج) .

أ- نظرة النظام للمفهوم:

وفقا لهذا النظام فإن ينظر للوظيفة العمومية على أساس أنها مجموعة من المهام و الاختصاصات التي يضطلع بها الموظف العمومي مستهدفا تحقيق الصالح العام من خلال السهر على تنفيذ و تجسيد البرامج التنموية للدولة، و قد تبنت هذا المفهوم الدول التي تعتنق النظام المفتوح و على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية و روسيا كندا و سويسرا... الخ

حيث يولي هذا النظام للمهام الوظيفية و العناصر المكونة لها للاضطلاع بها على أحسن وجه، إذ يهتم بالمنصب الوظيفي بغض النظر عن من يشغله (الموظف) و يعتني بجدارة و كفاءة من يتقدم لشغله، من خلال التركيز على نظام الحوافز لإيلاء أهمية كبرى له دون أدنى اعتبار للجانب الشخصي لشاغل ذلك المنصب الوظيفي و التضحية به بكل يسر إذا ما تعذر ذلك.

لهذا تتجلى بوضوح النظرة الموضوعية لهذا النظام لمفهوم الوظيفة العمومية و إعطائه أهمية قصوى لكل الجوانب الموضوعية ذات الصلة بالمنصب الوظيفي دون أي تركيز على الموظف العمومي الذي يعد وسيلة مؤقتة مسخرة للأغراض الوظيفية، ليبقى مردود الموظف العمومي العامل الأهم في شغله لمنصبه الوظيفي.

ب- أساس المفهوم

بناء ما تقدم نجد ان هذا النظام يبني على أسلوب التعاقد حيث يخضع لقانون العرض و الطلب و يتميز بكون أن مناصب الشغل فيه هي مجرد مناصب مؤقتة، حيث أن الغاء المنصب يؤدي إلى إلغاء الوظيفة، و لا تختلف الوظيفة العمومية وفقا لهذا النظام عن باقي الوظائف الأخرى و تكاد لا تختلف عن العمل في قطاعات الشغل الخاصة إذ لا يتمتع شاغلوا تلك المناصب في غالب الأحيان بأي مركز قانوني ينظم له حقوقه، باستثناء تلك الحقوق التي تكرسها الدساتير أو بنود العقد التي ابين أوجه العلاقة القانونية بينهم و بين الإدارة العمومية؛ لذلك كانت العلاقة ذات طبيعة تعاقدية بحتة، باستثناء بعض الوظائف القيادية الخاصة التي تم إضفاء عليها خصائص النظام المغلق كالسلك الديبوماسي، و من أهم تطبيقات هذا النظام نجد في كل من الولايات المتحدة الأمريكية و روسيا – الاتحاد السوفياتي - سابقا -

ج- تقدير المفهوم:

من أهم مزايا تبني هذا المفهوم البساطة و المرونة في الاعتماد على الوسائل البشرية و التخلي عنهم دون أية إجراءات أو تعقيدات إدارية.

على عكس المساوي التي تؤخذ عليه حيث تشكل عدم الاستقرار الوظيفي أهم تلك المساوي على الإطلاق لأنه لا يعير أدنى اعتبار للحياة الوظيفية لشاغل المنصب، على الرغم من الصلة الوثيقة التي تميز الوظيفة العمومية بالموظف العمومي.

3- المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية: (النظام المغلق)

لتوضيح اهم مميزات هذا المفهوم لابد من عرض وفقا لنظرة النظام الذي يتبناه (أ) ثم أساسه (ب) و في الأخير سنحاول تقديره (ج) .

أ- نظرة النظام للمفهوم:

وفقا لهذه النظرة فإن مفهوم الوظيفة العمومية لا يخرج عن تلك الكتلة البشرية المنفذة لبرامج الدولة التنموية و تخضع لنظام قانوني متميز يحدد مسارها المهني، بمعنى أنها مجموعة الموظفين الذين يساهمون في تنفيذ السياسة العامة للدولة بهدف تحقيق الصالح العام، و لهذا أطلق على هذا النظام تسمية المغلق؛ إذ انه يخرج من نطاقه كل الطوائف الأخرى التي تنتمي إلى عالم الشغل بالمفهوم الواسع. و يتبنى هذا المفهوم العديد من الدول الأوروبية لاسيما الغربية و على رأسها فرنسا منها باستثناء دولتي فنلندا و سويسرا، و كذا بعض الدول العربية كالجزائر مثلا.

حيث تختلط شخصية الموظفين العموميين بشخصية الدولة، و تبعا لذلك تتصرف إليهم سلطاتها و نفوذها و يستأثرون بضمانات متميزة، و يخضعون لواجبات و التزامات غير مألوفة يتحملونها دون غيرهم من طوائف عالم الشغل الأخرى، و هم بهذا الوصف القانوني يؤدون رسالة خاصة تعمل على ضمان سيرورة المرافق العمومية، لذلك يسري عليهم نظام قانوني متميز بهدف تمكينهم من أداء رسالتهم، و من أهم ما يتميز به ذلك النظام تقرير مبدأ حيادهم الوظيفي، و ابعادهم عن كل التجاذبات السياسية.

و يمكن القول ان هذا المفهوم يستجيب للرؤية الفرنسية لمفهوم القانون الإداري عموما و الوظيفة العمومية بوجه خاص، حيث نلاحظ تلك النظرة القانونية المزدوجة القائمة على الفصل بين القطاع العام الإداري الذي تمثله الوظيفة العمومية الخاضع للقانون الإداري (قانون الوظيفة العمومية) و القطاع الخاص بما فيه القطاع العام الاقتصادي الخاضع للقانون الخاص (قانون العمل) هذا من جهة.

و هو كذلك يعد افرانز لإحدى نتائج الثورة المجسد في مبدأ الرئاسية الذي أوجده نابليون من خلال اخضاع المرؤوس لسلطة رئيسه بصفة مطلقة؛ و المبدأ الديمقراطي الذي بموجبه انتقلت السلطة الرئاسية للموظف من الإطلاق إلى التقييد وفقا لسلطة القانون لا لنزوات الرئيس و أهوائه الشخصية

و ما يلاحظ على هذا المفهوم انه يعتبر الوظيفة العمومية مهنة يسخر لها الموظف العمومي أغلب وقته؛ بمعنى انه يحرم عليه مزاولة أي نشاط آخر موازي لها ذات صبغة مربحة، في مقابل لما يتمتع به من استقرار وظيفي مطمئن لكامل مسار حياته المهنية، و هو ما يؤدي إلى كون الوظيفة العمومية في ظل هذا النظام تختلف عن الشغل في القطاعات الخاصة الأخرى سواء أكانت ذات طابع اقتصادي او ذات طابع صناعي أو تجاري.

و من أهم ما يترتب على تبني هذا المفهوم وجود ما يعرف بالسلك الوظيفي « Le Carrière » و يقصد به ان الالتحاق بالوظيفة العمومية لا يقتصر فقط على ممارسة وظيفة بعينها، و إنما يقصد به الالتحاق بنظام وظيفي منتظم و متدرج، بحيث يشغل فيها الموظف العمومي العديد من الوظائف المتتابعة و المتنوعة و تنزايد قيمتها و مسؤوليتها كلما ارتقى في درجات السلم الوظيفي، لتزداد بناء على ذلك قيمة الوظيفة التي يشغلها، و هذا تبعا لنظام محكم للترقية.

لذلك نجد أن هذا النظام يهتم بالموظف العمومي أكثر من الوظيفة العمومية بمعنى أن أي دراسة للوظيفة العمومية في ظل هذا النظام تتجه أساس صوب شخص الموظف العمومي.

ب- أساس المفهوم :

يتحدد المركز القانوني للموظف العمومي وفقا لهذا النظام بموجب التنظيم و اللوائح، فعلاقته بالإدارة العمومية علاقة تنظيمية بحتة أساسها القانون و ليس العقد، بما يتضمنه من حقوق و واجبات و ضمانات زيادة على الأحكام المنظمة للوظيفة العمومية.

ج- تقدير المفهوم:

إذا كان الاستقرار الوظيفي المترتب عن استشعار روح الخدمة العامة؛ يعد من أهم ميزات هذا المفهوم وفقا لنظرة هذا النظام من جهة، فإنه من جهة أخرى يمكن وصف تلك الميزة بإحدى أهم عيوبه لما له تأثير سلبي على عامل الكفاءة في الوظيفة العمومية، كما يؤخذ عليه كذلك ما يتميز به من تعقيد في الإجراءات سواء عند الالتحاق بالوظيفة العمومية أو عند الانتهاء المهام و الخروج منها.

4- موقف المشرع الجزائري :

لتحديد موقف المشرع الجزائري من النظامين العالميين المحددين لمفهوم الوظيفة العمومية، لا بد من الرجوع إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم: 06-03 المؤرخ في: 15 جويلية 2006 – الساري المفعول – حيث يتضح من خلال قراءة قانونية و أولية له تبني المشرع الجزائري للمفهوم الشخصي للوظيفة العمومية و النظام المغلق كأصل عام، كما حاول تطعيمه ببعض مميزات المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية و النظام المفتوح على سبيل الاستثناء و يتجلى ذلك بوضوح من خلال إبراز أهم مظاهر المفهوم الشخصي (أ) و كذا مظاهر الأخذ ببعض مميزات المفهوم الموضوعي (ب).

أ- **مظاهر تبني المفهوم الشخصي:** من أهم و أبرز مظاهر تبني النظام المغلق للوظيفة العمومية مايلي:

- إصدار قانون أساسي عام للوظيفة العمومية يتضمن 224 مادة تنظم المسار المهني للموظف العمومي زيادة على تدعيمها بترسانة قانونية ضخمة من القوانين الخاصة لمختلف القطاعات، و كما مختلف التنظيمات التي لم تترك أي صغيرة أو كبيرة في حياة الموظف العمومي، إلى الدرجة التي أصبحت فيه التعليمات أثر بالغ الأهمية على المسار المهني للموظف العمومي.

- الاعتراف بميزة الديمومة في تعريف الموظف العمومي، حينما اعتبر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أنه يعد موظفا عموميا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة.

- حضر مزاولة أي نشاط مربح موازي من خلال ضرورة التفرغ التام للوظيفة العمومية كأصل عام من خلال تتبع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و كل القوانين الأساسية الخاصة لمختلف القطاعات الوظيفية إيلاء أهمية بالغة للموظف العمومي مقارنة بالوظيفة العمومية، و هو ما يبرز بشكل جلي أحد مظاهر تبني المفهوم الشخصي و النظام المغلق للوظيفة العمومية.

- على الصعيد العملي و بالبحث في الإحصائيات الرسمية لمديرية العامة للوظيفة العمومية في الجزائر يتضح بمجال لا يدع لأي شك أن أعوان الوظيفة العمومية هم موظفون عموميون دائمون بنسبة تقدر ب: 80% مقارنة بنسبة الأعوان المتعاقدون و المقدر ب:



ب- مظاهر الأخذ ببعض مميزات المفهوم الموضوعي:

-رجوعا إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر رقم: 03-06 و تحديدا ضمن الفصل الرابع من الباب الأول منه الموسوم بـ: "الأنظمة الأخرى للعمل" نجده قد تبنى نظام التعاقد كأحد اهم أساليب الالتحاق بالوظيفة العمومية في النظام الفتوح.

-صدور المرسوم الرئاسي رقم: 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد كفاءات توظيف الموظفين المتعاقدين و حقوقهم و واجباتهم و كذا العناصر المكلة لرواتبهم و القواعد التي تحكم سيرهم، و النظام التأديبي الذي يخضعون له، المعدل و المتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 22-140، مؤرخ في: 2022/03/31.

- على صعيد الممارسة العملية و استنادا للمخطط التوضيحي - أعلاه - يتبين كتلة الموظفين المتعاقدين التي تقدر بحوالي: 20 ٪ من المجموع الكلي لأعوان الوظيفة العمومية.

ليتبين لنا أخيرا و على أساس ما تم عرضه - أعلاه - تبني المشرع الجزائري المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية (النظام المغلق) كأصل عام، و المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية (النظام المفتوح) كاستثناء.

ثانيا: أهمية نظام الوظيفة العمومية

إن دراسة نظام الوظيفة العمومية و من ورائها نظام الموظفين العموميين و الاهتمام بالأبحاث و الدراسات ذات الصلة بهما من شأنه أن يؤدي إلى عصرنة الإدارة العمومية و ازدهارها من خلال تحسين جودة الخدمات العمومية التي يسهر عليها الموظفون العموميون كما و كفاء، و الذي من شأنه أن يعود بالنفع على الجميع، فضلا عما يمكن ان تحققه تلك الدراسات العلمية و الفنية من رعاية شؤون الموظفين أنفسهم و إصلاح أحوالها كالمساهمة في البحث عن إيجاد أفضل السبل و الآليات العلمية و الفنية و الاجتماعية للارتقاء بهم و العمل على تأهيلهم، إذ أنهم يشكلون قطاعا استراتيجيا مهما من القطاعات التي تبني عليها الدولة سياستها العامة في مختلف المجالات.

و الموظف العام على اختلاف مستوياته الوظيفية يعد قوة محورية لا يستهان بها، لذا تحرص الدول والحكومات أشد الحرص على الاعتناء بتنظيم مسار حياتهم الوظيفية و مركزهم القانوني على نحو يضمن لهم الاستقرار و الأمان و الرفع من مستواهم المادي و الفكري، لأن ذلك ما هو في النهاية إلا تحقيقا لاستقرار الدولة ذاتها و الرفع من مستوى المجتمع نفسه.

ثالثا: أداة صدور نظام الوظيفة العمومية

يصدر نظام الموظفين غالبا بقانون ليتسم بنوع من الثبات و الاستقرار، و يكون كضمانة للموظف العمومي اتجاه الإدارة العمومية، غير أن القانون لا يضع القواعد المفصلة لنظام الوظيفة العمومية مهما كانت أهميتها، و إنما يقتصر على معالجة الأحكام الرئيسية و الضمانات الأساسية ليترك ما دون ذلك للتنظيم الذي تختص به السلطة التنظيمية من خلال ما تصدره من لوائح (المراسيم التنفيذية).

حيث يعد هذا الاتجاه الغالب الذي تتجهه أغلب دول العالم التي تنظر للوظيفة العمومية على أنها عملا مستقرا و منها الجزائر، حيث يتكفل القانون بتحديد الضمانات الأساسية لشؤون الموظفين العموميين، لتبقى التفاصيل و الجزئيات الدقيقة للتنظيمات ضمن إطار المراسيم التنفيذية و المناشير تطبيقا لنصوص مواد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مع بعض الاستثناءات فيما يتعلق بنطاق التطبيق .