

## المحاضرة الثانية: تطور النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر

إن المتتبع لمختلف التطورات التاريخية التي صاحبت قانون الوظيفة العمومية الجزائري منذ الاستقلال إلى الوقت الحالي يجدها لا تخلو من التأثيرات التاريخية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية وكذا الدولية، و هو امر جد منطقي بالنظر لما عرفته الجزائر من العديد من الأوضاع القانونية و التقلبات و الأزمان المختلفة و التي كانت أحد العوامل الرئيسية في كل ما شهده عالم الشغل – عموما – و الوظيفة العمومية بوجه خاص، حيث يمكن أن نميز بين أربعة مراحل رئيسية تميزت بالعديد من التحولات كالاتي:

### 1- المرحلة الانتقالية: 1962 - 1966

اعتبارا للعامل التاريخي تأثرت الجزائر أيضا بتأثير بالنظرة الفرنسي للوظيفة العمومية حيث كانت تشريعاتها تأخذ بالنظام المغلق المكرس للاستقرار الوظيفي، و هو ما طبقتة في تلك الفترة من خلال الإبقاء على سريان التشريع الوظيفي الفرنسي لعام 1959 المستوحاة أحكامه من التشريع الوظيفي لعام 1946، و ذلك تطبيقا للقانون رقم: 62-157 المؤرخ في: 1962/12/31 الذي سمح بسريان التشريعات الفرنسية إلا ما كان منها منافيا للسيادة الوطنية أو ذو طابع عنصري. و استمر ذلك الوضع على حاله إلى غاية عام 1966 أين تم إصدار اول تشريع جزائري يحدد القواعد العامة الأساسية لنظام الوظيفة العمومية.

و من أهم ما عرفته هذه المرحلة اصدار أول دستور للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عام 1963 الذي اكد على مبدأ وحدة السلطة و مفهوم الدولة الحزب وفقا للنهج الاشتراكي الذي اعتمدهتة الدولة، و اكتفى بمجرد الإشارة إلى فئة العمال دون أي تخصيص للموظفين العموميين ، من خلال مشاركتهم في تسيير المؤسسات و الدور المنتظر منهم في عملية البناء و التشييد للنهوض بالتنمية في مختلف الميادين، و رغم قصر فترة سريانه بفعل بعض العوامل الداخلية و الخارجية لاسيما اثر عملية ما سمي ب: التصحيح الثوري بتاريخ: 1965/06/19 و اصدار وثيقة 10 جويلية 1965، إلا انه ما يمكن استخلاصه في هذه المرحلة هو انتشار البيروقراطية الإدارية التي أثرت سلبا على مدى مساهمة الوظيفة العمومية في الدفع بعجلة التنمية و ذلك بفعل مجموعة من العوامل نذكر أهمها:

● كثرة النصوص التشريعية و التنظيمية السارية المفعول آنذاك.  
● انعدام التأطير و التوازن في تعداد المستخدمين نتيجة للفراغ المهول الذي خلفه رحيل المستعمر. بحيث لم يكن يتجاوز تعداد المستخدمين في القطاع العام سنة 1962 عدد 55594 عون مستخدم، و في إحصاء بتاريخ: 1963/04/01 تم تسجيل عدد 14414 موظف فرنسي و أجنبي، ليرتفع العدد إلى 16292 بتاريخ: 1964/04/01، هذا التعداد الي لم يكن كافيا للطلبات المتنامية لممتنعين بخدمات المرفق العمومي، مما دفع بالسلطة القائمة آنذاك إلى طرق باب التعاون التقني و الثقافي و العلمي مع بعض الدول الشقيقة و الصديقة كأسلوب من التدابير الاستعجالية التي تهدف إلى إعادة تنظيم القطاع بتطوير مهارات الموارد البشرية.

● إصدار العديد من التشريعات ذات الطابع الاستعجالي، و التي كانت تهدف إلى ضرورة رد الاعتبار للمواطن الجزائري كالأمر رقم: 62-1 المؤرخ في: 1962/07/06 يتعلق بإعادة إدماج بعض الموظفين في مناصبهم و الامر رقم: 62-140 المؤرخ في: 1962/09/12 يتعلق بإدماج الموظفين

التابعين للإطارات الفرنسية و المغربية و التونسية ضمن الإطارات الجزائرية، و لاسيما المرسوم رقم: 503-62 المرخ في: 1962/07/17 يحدد الإجراءات الكفيلة بالالتحاق بالوظيفة العمومية.

● اعتماد الدولة على أسلوب المركزية الإدارية في التنظيم و التسيير والذي أملتته ظروف تلك المرحلة، و التريث في تبني أسلوب اللامركزية الإدارية سواء أكانت الإقليمية ( المحلية ) أو المرفقية ( المؤسسات العمومية ) إلى غاية إصدار قانوني البليدة و الولاية.

## 2- مرحلة التنسيق و الانسجام: 1966-1978 و التي سميت كذلك بمرحلة التطور و التكيف

أهم ما ميز هه المرحلة هو محاولة الدولة الجادة في العمل على تحقيق الانسجام لهياكل القطاع و النصوص الكثيرة و المتناثرة ذات الصلة، وكذا بإعادة النظر في أهم المبادئ الأساسية التي عليها نظام الوظيفة العمومية، زيادة على التركيز على مسائل التكوين و الأجور و المرتبات و إعطائها أهمية قصوى، و لك ظهر جليا من خلال تبني النموذج الفرنسي القائم أساسا على البنية الهرمية و سلم الأسلاك و الرتب و الفصل بين الرتبة و الوظيفة.

من أهم ما عرفته هذه المرحلة هي إصدار القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عام 1966 و الذي أقر جملة من المبادئ الأساسية أهمها:

- إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية و المساواة في تولي الوظائف العمومية.
- إقرار ضمانات ممنوحة لأعوان الدولة كالحق في المشاركة في لجان الطعن.
- رسم سياسة التوجه نحو تبني أسلوب اللامركزية في التسيير، و برز ذلك من خلال إصدار أول قانون للبلدية عام 1967 و الذي عد بمثابة حجر الزاوية في عملية إصلاح الدولة، إيمانا منهم أنذاك بضرورة أن يبدأ الإصلاح من القاعدة بما يخدم أهداف الثورة و المجتمع الاشتراكي.

كذلك كان لجانب التكوين نصيب من الاهتمام في هذه المرحلة من خلال التأسيس لمنظومة تكوينية فعالة للنهوض بعملية الإصلاح الإداري الشامل، حيث برزت عمليا بـ:

- تأسيس المدرسة الوطنية للإدارة (ENA) عام 1964 بموجب إصدار المرسوم رقم: 64-155 المؤرخ في: 06/08/1964.
- تأسيس مركز التكوين الإداري (CFA) عام 1968.
- إصدار مرسوم رقم: 69-52 المؤرخ في: 1969/05/12، الذي اعتبر بمثابة إطار قانوني للتكوين و الإتقان في المجال الإداري من حيث ضمان إعداد المترشحين للوظائف العمومية و تحسين وضعيتهم و ترقيةهم.

عرفت هذه المرحلة كذلك اهتمام كبير بانسجام شبكة الأجور و المرتبات من خلال مايلي:

- إحداث لجنة وطنية سنة 1974 تتكفل بمهمة اقتراح سياسة وطنية لانسجام الأجور و المرتبات بين القطاع العام الوظيفي و القطاع العام الاقتصادي للقضاء على شتى الفوارق و التوترات التي برزت في هذه الفترة بين مستخدمي القطاعين و التشجيع و التحفيز على المشاركة و المساهمة في النهوض بالتنمية الوطنية.

- العمل على الحد من الهجرة اتجاه القطاع العام الاقتصادي، بعد تم تسجيل عجزا كبيرا في قطاع الوظيف العمومي، حيث تم إحصاء حوالي ثلاثون (30) ألف إطار كحالة عجز عام 1975.

• كان لبوادر ظهور حالة التباعد بين القطاعين الوظيفي و الاقتصادي و الانفصال بينهما الأثر البالغ على تقلص نطاق تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مما ساهم بشكل كبير في التأثير السلبي على دور الإدارة العمومية في المجتمع، و بداية تشكل تيار وطني إصلاحي يسعى للنهوض بعالم الشغل في محاولة لتوحيده، مما مهد لصدور القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978، و الذي قام انسجاما و الفلسفة الاشتراكية السائدة عموما و بالأخص الميثاق الوطني لعام 1976 و دستور عام 1976 لاسيما المادتين 151 و 154 منه.

### 3- مرحلة توحيد عالم الشغل: 1978-1990

تبدأ هذه المرحلة تحديدا بإصدار القانون الأساسي العام للعامل الصادر بموجب القانون رقم: 78-12 المؤرخ في: 1978/08/05، و استمرت إلى غاية إلغاء سريانه على القطاع الاقتصادي و علاقات العمل الفردية الصادر بموجب القانون رقم: 90-11.

قامت هذه المرحلة على أساس هدف محدد تسعى إلى تحقيقه و هو: توحيد عالم الشغل سواء من حيث الحقوق او من حيث الواجبات في مختلف قطاعات النشاط، استجابة لمتطلبات المجتمع و مقتضيات التنمية التي تفرض ديناميكية أكثر و مرونة في مجال التسيير الإداري.

و تأسيسا على تلك المرجعية اعتمد قطاع الوظيف العمومي تحديدا على المادتين 02 و 03 من القانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978، حيث عرف أحكام نوعية تحت مسمى جديد: "المؤسسات و الإدارات العمومية" كقطاع نوعي مستقل بأنظمة و قواعد قانونية متميزة تحكم المسار المهني للمنتسبين إليه و التي وعد المشرع بإصدارها لاحقا؛ غير أنها تأخرت في الظهور إلى غاية عام 1985.

بناء على ذلك تم إصدار القانون الأساسي النموذجي الخاص لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، حيث جاء هذا التشريع استجابة و تطبيقا لنص المادة 02 من القانون الأساسي العام للعامل لعام 1978، بموجب المرسوم رقم: 85-59 المؤرخ في 1985/03/23، و اهم ما ميز أحكامه نذكر:

- قام على أساس الخلط بين المبادئ الكلاسيكية للوظيفة العمومية و بين فلسفة عالم الشغل القائمة على أساس مبدأ الوحدة كنظرة قانونية موحدة لعالم الشغل.
- لم يفرق بين مفهومي المظف العمومي و العامل إعمالا لنص المادة 01 من القانون الأساسي العام للعامل لعام 1978.
- وسع من مجال تطبيق أحكامه على مختلف المؤسسات و الإدارات العمومية، و السبب من ذلك يكمن في عدم الاعتراف بمبدأ الفصل بين السلطات من جهة، و تجسيدا لنظرية أحادية عالم الشغل من جهة أخرى.

أخيرا ما يلاحظ على القانون الأساسي العام للعامل أنه لم يلغي صراحة أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 1966، رغم أنه أشار ضمنا إلى إلغاء جميع الأحكام المخالفة له، إلا انه يفهم من نص المادة الثانية منه أن القوانين الأساسية النموذجية المطبقة على مختلف قطاعات النشاط تحدد بموجب مرسوم؛ بمعنى ان القطاع العام الوظيفي سيتم تنظيمه وفقا لنص تنظيمي ( مرسوم ) و ما يفتح المجال

لامتداد سريان الأمر رقم: 66-133 للتطبيق بما ان القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية لم يصدر و تأخر إلى غاية 1985.

إلا أنه و خلافا لما يذهب إليه البعض، فإن العبارة الواردة في نص المادة الثانية من هذا القانون و هي: « **تستمد** القوانين الأساسية النموذجية المطبقة على مختلف قطاعات النشاط من هذا القانون، و تحدد بموجب مرسوم » بما يفسر و يفهم منه أن القانون رقم: 78-12 أصبح هو المرجع الأساسي و الإطار العام لكل القوانين الأساسية النموذجية لمختلف قطاعات النشاط، إذ أصبح وفقا لهذا القانون فلسفة المشرع واضحة في محاولة التوحيد بين مختلف قطاعات النشاط، لاسيما بعد إصدار القانون رقم: 83-12 الذي عمل المشرع من خلاله على توحيد جميع الأنظمة التي كانت سائدة بإحداث نظام وحيث للتقاعد.

#### 4- مرحلة تكريس ازدواجية عالم الشغل 1990-2006

نتيجة للصعوبات التي حالت دون تحقيق الوحدة و المساواة بين القطاعين الوظيفي و الاقتصادي لاسيما من حيث الحقوق و الواجبات، و ما أفرزه تطبيق المرسوم الرئاسي رقم: 85/59 من تغليب لفاعلية السلطات الإدارية اتجاه تقلص الضمانات الوظيفية المعترف بها للموظفين العموميين من جهة، و للأسباب التي عرفتھا الجزائر الداخلية لاسيما على الصعيد السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي و الدولية (الأزمة الاقتصادية 86) مما أدى إلى بروز سياسة للانفتاح التي بدأت الجزائر في الولوج إليها خاصة مع بواذر انهيار الاشتراكية، أدت إلى إصدار دستور جديد بتاريخ: 23 فبراير 1989 الذي كرس مفاهيم سياسية جديدة ( التعددية الحزبية و مبدأ الفصل بين السلطات ) و اقتصادية (حرية التجارة و الانفتاح على القطاع الخاص) و بداية لتراجع الدولة عن التزاماتها الاجتماعية بمراعاتها للضرورات الاقتصادية على حساب المصلحة الاجتماعية من جهة أخرى، كان لزاما على السلطة القائمة إيجاد حلول تشريعية تتوافق و التوجهات الجديدة، و هو ما أدى إلى إصدار تشريع علاقات العمل عام 1990

إن أهم ميز القانون رقم: 90-11 هو إلغائه صراحة للقانون الأساسي العام للعامل لعام 1978 و هو ما يؤكد صحة ما نذهب إليه في التخلي عن مبدأ الأحادية التي حاول المشرع تجسيدها في عالم الشغل و لاسيما بين القطاع العام الاقتصادي و القطاع العام الوظيفي، و تبني صراحة مبدأ ازدواجية عالم الشغل، حيث أصبح القطاع العام الاقتصادي يخضع لقانون علاقات العمل الفردية رقم: 90-11 و القطاع العام الوظيفي يخضع لمرسوم رقم: 85-59، و كذا الأمر رقم: 66-133 باعتباره المرجع الأساس و القانون العام في التطبيق.

عرفت هذه المرحلة تراجعاً رهيباً في الاهتمام بقطاع الوظيفة العمومية، خاصة في ظل الأزمات المتعددة الجوانب التي عانت منها الدولة و سياسة الإصلاحات الاقتصادية التي باشرتها آنذاك مما أثرت سلباً على القطاع العام الاقتصادي.

و من أهم ما ميز هذه المرحلة ذات الصلة بقطاع الوظيفة العمومية هو الاعتراف الدستوري عام 1989 لأول مرة بالحق في ممارسة الإضراب و هو ما يجسد التحولات الجذرية التي عرفها هذا القطاع الحيوي و تخليه دون رجعة عن النهج الاشتراكي الذي كان يميز عالم الشغل عموماً و قطاع الوظيفة العمومية بوجه خاص

#### 5- مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية: 2006 إلى الوقت الحالي

بعد الفراغ الذي ساد نظام الوظيفة العمومية منذ عام 1990 بفعل عدم مواكبة تلك التشريعات و التنظيمات للمستجدات و التطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي عرفها المجتمع الجزائري، حاولت السلطة المبادرة بجملة من الإصلاحات العميقة لهياكل الدولة عموماً، و بوجه خاص إعادة النظر في قطاع الوظيفة العمومية الذي عرف إشكالات قانونية و تنظيمية و عملية كادت ان تؤثر على هذا القطاع الحيوي، و من أهم تلك المبادرات و الإصلاحات إصدار القانون رقم: 06-03 يتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بتاريخ: 2006/07/15، مما نتج عنه قطع الصلة نهائياً بالمنظومة التشريعية القديمة و لو نظرياً، و إحداث وثبة نوعية في النهوض بهذا القطاع بكل جوانبه و عصرنته تبعاً لما شهدته الدولة من تطورات و تأثيرات لاسيما على صعيد المنظومة القانونية الدولية.

من اهم ما تميز به هذا القانون هو محاولة المشرع فيه قلب المعطيات التشريعية السابقة و التخلص من الأفكار التي كانت سائدة و مهيمنة على القطاع الوظيفي بحكم الفلسفة الإيديولوجية التي كان قائماً على أساسها و التي أصبحت لا تستجيب للأوضاع الحالية و يمكن تحديد اهم تلك المميزات من خلال ما يلي:

- تغليب منطق الضمانات على فاعلية السلطة، سواء من حيث الحقوق و الضمانات التي أصبح يتمتع بها الموظف العمومي و الحد من السلطة التقديرية للإدارة العمومية اتجاه الموظف العمومي التي كانت تهيمن على علاقتها بهم في أغلب الأوضاع القانونية.
- تكريس فلسفة الازدواجية في عالم الشغل و تعميقها أكثر، بعد فشل كل المحاولات التي كانت سائدة سابقاً لاسيما على صعيد الحقوق و الامتيازات الوظيفية، و تبني النظام المغلق للمفهوم الشخصي للوظيفة العمومية كأصل عام، مع الانفتاح التدريجي أكثر فأكثر اتجاه عقدنة العلاقات الوظيفية تبعاً للمفهوم الموضوعي السائد في النظام المفتوح للوظيفة العمومية.
- قيام هذا القانون على فلسفة جديدة كرس بموجبها ما يسمى بالقوانين الأساسية الخاصة تبعاً لاختلاف قطاعات النشاط الوظيفية لاسيما على صعيد الحقوق المالية، و هو ما يعد ضمانات جوهرية لحماية و تحصين هذا القطاع الاستراتيجي الذي تبنى على أساسه الدولة و المجتمع من جهة، و اعتباره إطاراً عاماً مرجعياً يطبق كأصل عام على مختلف القطاعات الوظيفية مع مراعاة خصوصية كل قطاع على حدى.
- معانات هذا القانون من التأخر الملحوظ في اصدار النصوص التنظيمية و التطبيقية التي تسمح بسرعيانه عملياً، مما أنجر عنه الاعتماد على تطبيق النصوص التنظيمية القديمة التي كانت سائدة في النصوص القانونية الملغاة و هي إحدى اهم المآخذ التي أثرت سلباً على انسجام و تلاحم نصوصه لاسيما على الصعيد العملي مما فتح المجال واسعاً للعمل بالتعليمات و المناشير التي شكلت عبئاً كبيراً على مهام المديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري حيث أصبحت مخولة بالفتوى و الاجتهاد لإيجاد الحلول العملية للمسائل الوظيفية العالقة في ظل غياب النصوص أو غموضها .
- سمح هذا القانون لوضع نظام قانوني خاص للأعوان المتعاقدين، و هو ما تجسد من خلال المرسوم الرئاسي رقم: 07-308 يتعلق بكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين و حقوقهم و اجباتهم و العناصر المشكلة لرواتبهم و القواعد المتعلقة بتسييرهم و كذا النظام التأديبي المطبق عليهم.

- استجابة للتطورات الأخيرة التي شهدتها نظام الوظيفة العمومية في الجزائر حاول المشرع إصدار العديد من النصوص الخاصة سواء تلك المتعلقة بمختلف الأسلاك الوظيفية الخاصة، أو تلك ذات الصلة ببعض الأنظمة القانونية التي تبين المراكز القانونية للموظفين العموميين كالوضعيات القانونية و التقاعد و لجان الطعن.

