

المحاضرة الثالثة:

نظام الوظيفة العمومية في الجزائر: الوحدة - الهيكل التنظيمي - هيئات تمثيل الموظفين

أولاً: وحدة نظام الوظيفة العمومية

تختلف بعض الوظائف العامة في طبيعة أعمالها اختلافاً يستوجب أحياناً إخضاعها لقواعد خاصة تختلف عن الأحكام العامة لنظام الوظيفة العمومية، لذلك تصدر عادة - إلى جانب النظام الأساسي للوظيفة العمومية - تشريعات خاصة تضع أنظمة قانونية مختلفة لتحكم بعض الطوائف من الموظفين العموميين كوظائف الأمن و السلك الديبلوماسي.

و المستقر عليه أصلاً أنه لا يجب أن تتجاوز مخالفة هذه أنظمة الوظيفة الخاصة للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية القدر الضروري الذي تفرضه الطبيعة الخاصة لتلك الوظائف التي تحكمها، حيث تطبق في هذا المجال قاعدة "الخاص يقيد العام"، و في حالة عدم وجود قواعد خاصة ببعض أنظمة الموظفين العموميين فلا إشكال يثور في ذلك من خلال ضرورة العودة إلى النص العام، و غالباً ما لا يتعارض ذلك مع الزيادة في المزايا أو الحقوق التي تتضمنها الأنظمة الخاصة للموظفين عادة بالمقارنة بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، فالرفع من المرتبات و المنح مثلاً تعتبر من مستلزمات بعض الوظائف كوظيفة القاضي مثلاً التي يجب أن يرتفع راتبها لدرجة تتناسب مع حساسية هذه الوظيفة و ما تنسم به أعمالها من دقة و صعوبة و ما يتعرض له شاغلها من إغراءات مالية قد تؤثر على نبل الرسالة التي يشغلها القاضي و نزاهتها.

ثانياً: الهيكل التنظيمي للوظائف العمومية

يقصد به: ترتيب المراكز الوظيفية المختلفة في إطار الوحدات الإدارية، مع بيان المجموعة التي تتضمنها و طبيعتها أو نوعيتها، و درجتها في السلم الإداري، مما ييسر توزيع العمل بينها، و يوضح العلاقات بين شاغليها سواء أكانت هذه العلاقات رأسية تتصل بين الرئيس و المرؤوس أم أفقية تتعلق بالصلة بين زملاء العمل.

و بعد وضع الهيكل التنظيمي تضع كل وحدة جدولاً للوظائف التي يتضمنها هذا الهيكل و ترفق بالجدول بطاقات وصف لكل وظيفة تحدد فيها واجباتها و مسؤولياتها و الشروط اللازمة لتوافرها فيمن يشغلها و تصنيفها و ترتيبها في إحدى المجموعات النوعية و تقييمها بإحدى الدرجات التي بينها القانون.

و تقسم الوظائف إلى مجموعات نوعية، و تعد كل مجموعة وحدة متميزة في مجال التعيين و الترقيّة و النقل و الندب، و كل وظيفة تقابلها درجة مالية معينة.

و قد حدد المشرع الجزائري تصنيف أسلاك الموظفين بالنظر إلى مستويات التأهيل إلى أربعة مجموعات و هي:

المجموعة (أ) و تضم مجموع الموظفين الحائزين مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التصميم و البحث و الدراسات، او كل مستوى تأهيل مماثل.

و قد أجاز المشرع إمكانية تصنيف بعض الرتب الواردة في هذه المجموعة، و لتي يستوجب الالتحاق بها مستوى تأهيل عال في أقسام خارج الصنف Hors Catégorie تضم درجات و أرقام استدلالية.

المجموعة (ب) و تضم مجموع الموظفين الحائزين مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التطبيق او كل مستوى تأهيل مماثل.

المجموعة (ج) و تضم مجموع الموظفين الحائزين مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التحكم او كل مستوى تأهيل مماثل.

المجموعة (د) و تضم مجموع الموظفين الحائزين مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التنفيذ او كل مستوى تأهيل مماثل.

و قد سمح المشرع بإمكانية تقسيم تلك المجموعات الرئيسية إلى مجموعات فرعية.

و قد بين كذلك المشرع في الباب الخامس منه الموسوم بـ: "التصنيف – الراتب" تلك المجموعات الرئيسية حيث تقسم إلى أصناف تتوافق و مستويات تأهيل الموظفين، و يضم كل صنف درجات تتوافق و ارتقاء الموظف في الرتبة و يقابل كل درجة رقم استدلالي يتناسب و الخبرة المهنية لكل موظف، و يعبر قانونا عن كتلة الأصناف و الدرجات و الأرقام الاستدلالية بالشبكة الاستدلالية للرواتب.

على أن يتحدد حساب الراتب الأصلي للموظف العمومي على أساس الرقم الاستدلالي الأدنى للرتبة مضافا إليه الرقم الاستدلالي المرتبط بالدرجة المتحصل عليها، و يتم حسابه من خلال ضرب الرقم الاستدلالي للراتب الرئيسي في قيمة النقطة الاستدلالية. و زيادة على الراتب الرئيسي يمكن أن يستفيد الموظف العمومي من بعض التعويضات التبعية المرتبطة بممارسته بعض النشاطات المكملة لمهامه الرئيسية و كذا تخصص المنح للحث على المردودية و تحسين الأداء

و قد أحال القانون على القوانين الأساسية الخاصة بتصنيف كل رتبة و تحديد النقطة الاستدلالية و المعايير المتكاملة فيه و كذا المنح و التعويضات على التنظيم و لم يحدد المشرع طبيعة التنظيم الذي بموجبه يتم تحديد تلك المعايير و المنح و التعويضات، حيث أكتفى بالإشارة إلى تحديده في شكل مرسوم متجاهلا أن هناك مرسومين إما رئاسي أو تنفيذي !!!.

ثالثا: هيئات تمثيل الموظفين العموميين

أدت الزيادة في عدد الموظفين العموميين و تشعب الأعباء الوظيفية إلى حدوث تضخم و تعقد أكثر في المشاكل المتصلة بالنظام الوظيفي، مما دفع بالدول عموما و من بينها الجزائر إلى إحداث هيئات أو مجالس أو لجان فنية متخصصة للاعتناء بشؤون الموظفين العموميين و الإشراف عليها و محاولة إيجاد حلول لتلك المشاكل.

و البعض من تلك الهيئات ضروري يقوم بدوره على مستوى الدولة ككل – ذات طابع مركزي - و البعض الآخر داخلي – ذات طابع محلي – يتواجد على مستوى كل إدارة عمومية من مختلف الإدارات

العمومية للدولة، و قد تتشكل هذه الهيئات من أعضاء كلهم معينون، سواء بصفتهم الشخصية أو بحكم مناصبهم الوظيفية، و قد تكون مختلطة حيث تتشكل من بعض الأعضاء المعينون و البعض الآخر منتخبون عن طريق التمثيلات النقابية للموظفين العموميين.

و حددها المشرع الجزائري في الباب الثالث منه تحت عنوان: "الهيكل المركزي و هيئات الوظيفة العمومية" حينما عددها في ثلاثة هيئات أساسية و هي: الهيكل المركزي للوظيفة العمومية (1) المجلس الأعلى للوظيفة العمومية (2) و هيئات المشاركة و الطعن (3).

1-الهيكل المركزي للوظيفة العمومية: هي إدارة دائمة للدولة محدثة على مستوى مصالح رئاسة الجمهورية تأخذ شكل "مديرية عامة"، و إلحاقها برئاسة الجمهورية يدل على مدى أهميتها و مكانتها القانونية في سلم الهياكل التنظيمية التابعة للدولة، و قد أطلق على هذا الهيكل تسمية: "المديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري" حيث تتشكل من مفتشية عامة و سبعة (7) مديريات ، على تتفرع كل مديرية إلى مجموعة من المديريات الفرعية، يرأسها مدير عام و يساعده ثلاثة (3) رؤساء دراسات، و نظرا لمكانة السامية التي يحتلها هذا الجهاز في الدولة فإن المدير العام يعين من طرف رئيس الجمهورية طبقا للدستور، و سلطته موضوعة تحت سلطة الوزير الأول مباشرة بما معناه انها سلطة غير سلمية ذات طابع سياسي بحت، مما يدل على ان مكانة المدير العام تعادل المكانة القانونية للوزير في النظام الهيكلي و المؤسساتي لدولة.

أما فيما يتعلق اختصاصاتها العديدة و المتشعبة في مجالي الوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري فهي محددة بموجب القانون من جهة، و التنظيم من جهة أخرى حيث تتميز بالتنوع و التعدد و الشمولية، كما تمتاز بكونها اختصاصات فضفاضة بمعنى انها غير دقيقة بما يفسر السلطات الواسعة التي يتمتع بها جهاز المديرية العامة.

2- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: طبقا لنص القانون فهي هيئة تشاورية بحتة، و قد ضمت تشكيلته خليط من ممثلي العديد من الإدارات العمومية و هم: الإدارات المركزية في الدولة؛ و يقصد بهم ممثلي كل الوزارات كأجهزة إدارية ممثلة للدولة، و ينصرف هذا المعنى حتى إلى السلطات الإدارية المستقلة، و المؤسسات العمومية الجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية) المنظمات النقابية للعمال الأجراء الأكثر تمثيلا و طنيا طبقا للقانون، كما تضم التشكيلة كفاءات وطنية مشهود لها ذات صلة بميدان الوظيفة العمومية يتم اختيارها عن طريق التعيين، و قد أحال القانون تحديد التشكيلة و كفاءات سير عملها و تنظيمها للتنظيم.

أما بخصوص المهام المنوط به قانونا فهي لا تخرج عن طابعها الاستشاري المحض من ضبط كبرى المحاور للسياسة الحكومية في ميدان الوظيفة العمومية، و تحديد سياسة التكوين و تحسين مستوى الموظفين العموميين كما يقوم بدراسة وضعية التشغيل على الصعيدين الكمي و النوعي، و السهر على احترام أخلاقيات المهنة، و زيادة على ذلك فإنه يستشار في مشروع قانون ذات الصلة، و يتوج جميع أعماله بإعداد تقرير مجمل يتضمن وضعية الوظيفة العمومية يرفعه كل نهاية سنة لرئيس الجمهورية.

3- هيئات المشاركة و الطعن: طبقا لنص القانون فهي تحدث بهدف مشاركة الموظفين العموميين في تسيير حياتهم الوظيفية، و تتفرع إلى ثلاثة لجان هي: لجان إدارية متساوية الأعضاء (أ) و لجان الطعن (ب) و لجان تقنية (ج).

أ- **اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء:** و هي لجان تحدث لكل رتبة أو مجموعة من الرتب أو لكل سلك أو مجموعة من الأسلاك التي تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات و الإدارات العمومية، حيث تتشكل مناصفة بين ممثلي عن الإدارة و ممثلين منتخبين عن الموظفين، تحت رئاسة السلطة الموضوعة على مستواها التي يمثلها المدير أو أي موظف آخر يختار من بين ممثلي الإدارة.

تستشار هذه اللجان في كل الأمور الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين العموميين، لاسيما في مجال التثبيت و تجتمع كمجلس تأديب.

ب- **لجان الطعن:** هي لجان تحدث على مستوى كل وزير و كل والي و كل مسؤول مؤهل لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية، و بخصوص تشكيلتها فهي تخضع لذات مواصفات تشكيلة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، حيث يتم انتخاب ممثليها من ممثلي الموظفين المنتخبين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، و ذات الوضعية بالنسبة للمثلي الإدارة و السلطة الموضوعة تحت تصرفها في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

و قد حدد المشرع وجوب تنصيبها في أجل شهرين منذ تاريخ انتخاب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و تختص تحديدا بالنظر في الطعون بناء على إخطارها من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة و الرابعة الواردتين في نص المادة 163 من ذات التشريع. و رغم أن المشرع قد أحال للتنظيم مسألة التشكيلة و التنظيم و سير العمل و نظامها الداخلي النموذجي و كذا كفايات سير الانتخابات، إلا ان ما يعاب عليه هو تأخر الإفراج عن ذلك التنظيم إلى غاية إصدار المرسوم التنفيذي رقم: 20-199 المؤرخ في: 25 يوليو 2020، و استمر تطبيق التنظيم السابق المستمد من النظام القانوني الملغى و ذلك بموجب المرسوم: 84-10 المؤرخ في: 1984/01/14.

و نظرا لما يميز هذه اللجان كضمانة قانونية للموظف اتجاه السلطات الإدارية، إلا أنها تبقى محدودة الفعالية لتحكم السلطات الإدارية في التركيبة المتكونة منها، مما يستوجب ضرورة إعادة النظر في طبيعتها القانونية من هيئة ذات طابع إداري إلى هيئة ذات طابع قضائي متخصص. رغم انها تتخذ رأي مطابق مسبق في العديد من المسائل الحساسة ذات الصلة بالحياة المهنية للموظف لاسيما المسائل التأديبية، بما يكسبه صفة الإلزامية للجهات الإدارية مقارنة بما كان عليه الحال سابقا حيث كان لا تتعدى قيمته القانونية حد الاستشارة كأصل عام.

ج- **لجان تقنية:** و هي لجان ذات طابع تقني بحت ذات صلة بمدى توفر شروط العمل عموما لاسيما مسألتي النظافة و الأمن، تحدث خصيصا في كل المؤسسات و الإدارات العمومية و بخصوص تشكيلتها و رئاستها فهي تخض لذات قواعد اللجان السابقة – المشار إليها أعلاه – أما فيما يتعلق باختصاصاتها فهي ذات طابع استشاري محض، و قد أحالها المشرع صراحة إلى التنظيم على غرار اللجان السابقة، فزيادة على تحديدها في مجالين اثنين (2) حصرا: فهي تعد نظامها الداخلي الذي يبين سير عملها.

- **مجال ظروف العمل:** من أهم ما تساهم به في هذا الصدد اقتراح مشروع النظام الداخلي و المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل، زيادة على تنظيم و سير المصالح لاسيما تلك المتعلقة بالمناهج و التقنيات التي يكون لها تأثير على مردودية الموظف العمومي.

- مجال النظافة و الأمن: حيث تختص بكل المسائل العامة ذات الصلة بالنظافة و الأمن وكذا المساهمة في التحسيس و الاعلام بأهمية هذا المجال في المحيط الوظيفي.