

أولاً: تطور الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية (نموذج النظام المفتوح) .

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية النموذج البارز لنظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة، و الذي تبنته العديد من الدول الانجلوساكسونية، ويطلق عليها تسمية الخدمة المدنية civil service. إن تبني الولايات المتحدة لمثل هذا النظام يعود لعدة أسباب وعوامل لعل أبرزها تشبث مواطنيها بحرياتهم الفردية وفكرة المساواة التي يعيشها الأمريكيون وخوفهم من تعدي الإدارة عليها والتي يرون فيها تهديدا كبيرا للمبادئ السامية التي لطالما ضحوا من أجل قيامها للعيش في كنف الحرية والديمقراطية و استبعاد ومحاربة البيروقراطية. لقد أدت خشيتهم من الإدارة معارضة أي مسعى أو إجراء يمنحها امتيازات يمكن أن تستخدمها فيما بعد ضدهم لذلك لا يمكن بأي حال من الأحوال منح الإدارة امتيازات أو أساليب تسيير متميزة وغير مألوفة تختلف عن تلك المطبقة في المشاريع الخاصة أو على عمال القطاع الخاص، ضف إلى ذلك طبيعة النظام الأمريكي وتخوف الرأي العام من الموظفين نظرا للترابط الموجود بين مصير الوظائف العامة ونتائج الانتخابات .

لقد ساهمت العوامل المذكورة في بلورة معالم نظام الوظيفة العمومية المفتوح، الذي يتسم بعدم الاستقرار والدوام، وهو ما يطلق عليه بمبدأ تأقيت - عدم دائمية - الوظيفة العمومية الذي أطلقه الرئيس الأمريكي جيفرسون Jefferson والذي فرض قيود على مدة تولي المناصب بغرض فتح الفرص المتكافئة أمام جميع المواطنين لشغل الوظائف العمومية على مستوى الإدارة المركزية ، وتم إقرار هذا المبدأ من طرف البرلمان الأمريكي بصدور قانون السنوات الأربع لنهاية الخدمة (The four years Tenure of office act) بتاريخ 15 مايو 1820 والذي من خلاله حددت المدة الزمنية لشغل المناصب في إدارة الدولة بأربع سنوات، وهي الفترة التي تتناسب وتجديد الانتخابات الرئاسية الأمريكية، يلتزم الموظف في نهاية هذه المدة بتقديم تقارير عن نشاطه خلال فترة توليه للمنصب والذي على أساسه إما يتم تمديد نشاطه لفترة أخرى أو الاستغناء عن خدماته.

ورغم الانتقاد الموجه للقانون السالف الذكر باعتباره تعسفا وغير دستوري، إلا أن الرئيس أندرو جاكسون Andrew Jackson وسع من استخدام هذا المبدأ معتبرا هذا النظام أسلوبا ديمقراطيا يضمن التعبير عن الإرادة الشعبية من خلال التداول والتناوب على المناصب وعند نهاية المدة يعود الموظف إلى المجتمع متشعبا بمبادئ الدستور وبالخبرة المكتسبة خلال عمله الحكومي. وإن كان هذا في الظاهر هو السبب الأساسي إلا أن الهدف الحقيقي من وراء ذلك تمثل في تقاسم الوظائف بين الحزبين الرئيسيين (محافظين - ديمقراطيين) ، الأمر الذي

أصبح يعرف فيما بعد بمبدأ الغنائم للمنتصر Spoil System ، بمقتضاه أصبحت الوظائف العمومية غنيمة للحزب المنتصر في الانتخابات.

أضفى هذا النظام طابعا سياسيا واضحا على عمليات التوظيف الذي يقضي بتجديد المحتوى البشري للإدارة كلما انتقل الحكم من حزب إلى آخر، فأصبحت الوظائف مؤقتة تخضع لسلطة الحزب الذي يتربع على سدة الحكم معتبرين هذا المبدأ تأييداً للديمقراطية، بل عنصر أساسيا في بناء النظام الديمقراطي .

ونظرا للتشعب بهذه الفلسفة، لم يتمكن النظام الأمريكي للوظيفة العمومية أن يضمن تنظيما واضحا للمهنة من جهة، وفي غياب كامل لتوحيد أساليب التسيير وعدم وجود ضرورة لتنظيم المهنة أو السلك الوظيفي.

لقد كان لتطبيق هذا النظام أثار سلبية واضحة أدت بالدرجة الأولى إلى فساد الأجهزة الإدارية وضعف أدائها بسبب سوء استعمال الأحزاب لسلطتها في مجال اختيار الموظفين، حيث أصبح التعيين حكر على أنصارها اللذين كانت تنقصهم غالبا الكفاءة والتجربة اللازميتين، مما أدى إلى تدني مستوى الخدمة العمومية، بالإضافة إلى انتشار العديد من مظاهر الفساد، كالرشوة والمحاباة، الأمر الذي دفع ببعض الأصوات المطالبة بضرورة التعجيل بالإصلاحات.

لقد لقيت كل المحاولات الرامية للإصلاح وتغيير الأوضاع مقاومة شديدة، إلى غاية حادثة اغتيال الرئيس الأمريكي جارفيلد Garfield سنة 1881 على يد أحد الأمريكيين كانت الإدارة قد رفضت طلب توظيفه. دفعت هذه الظاهرة إلى ضرورة تدخل الكونغرس سنة 1883 حيث أصدر قانون استلهمت مبادئه من النظام البريطاني والذي عرف باسم قانون باندلتون لإصلاح الخدمة المدنية The Pendleton civil service reform act ، أنشئ بمقتضاه لجنة للخدمة المدنية كهيئة محايدة ومستقلة مهمتها فحص مؤهلات المترشحين لشغل بعض الوظائف العمومية، كما أوكلت لها مهمة الإشراف على الالتحاق ببعض الوظائف عن طريق المسابقة، وبالتالي يكون قد استبدال بمقتضى هذا القانون نظام التداول بنظام الاستحقاق.

الملاحظ أن هذه الإصلاحات لم تقم بصياغة نظام قانوني عام للوظائف العمومية تحمي الموظفين من الهيمنة السياسية للأحزاب، كما أن هذا التطور لم يشمل جميع الولايات، إذ مازالت ليومنا هذا بعض الولايات تعمل بنظام التداول. وحتى على مستوى الإدارة المركزية يصنف الموظفون في مجال التعيين إلى فئتين، تخضع الفئة الأولى إلى نظام الجدارة، أما الفئة الثانية فتخضع لنظام المحسوبية السياسية ، بالخصوص ما تعلق منها

بالوظائف السامية في الجهاز المركزي والتي تخصص لأشخاص يتمتعون بثقة الرئيس وفي قدرتهم على تجسيد برنامج سياسي.

رغم كل الجهود، ظلت الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة تعاني الفوضى وسوء التنظيم والاختلال والفوارق بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية خاصة ما تعلق منها بالتطبيق المتباين لقواعد التوظيف والأجور، الأمر الذي استدعى في المرحلة الثالثة الاهتمام بوضع تصنيف لمختلف مناصب العمل وتدرجها، وهو الأمر الذي دفع إلى استحداث لجنة لتصنيف الوظائف.

كما أوضحت الفوضى وسوء التنظيم من السمات الأساسية التي تميز الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، فكل هيئة أو مؤسسة كانت تجتهد منفردة في وضع القواعد والتنظيمات المتعلقة بها، خاصة في مجال ترتيب الوظائف وتحديد مستويات الأجور.

دفعت الأوضاع المذكورة السلطات الأمريكية سنة 1923 إلى انشاء لجنة خاصة مهمتها تصنيف الوظائف ووضع الأطر الموضوعية للالتحاق بها، فأصبح التوظيف يتم سواء عن طريق المسابقة أو عن طريق التعيين المباشر بالنسبة للوظائف الغير مصنفة. كما انصب الاهتمام على توفير التكوين والتأهل اللازمين للموظفين وهو ما اعتبر انعطافا كبيرا في المفهوم الأمريكي للوظيفة العمومية مقارنة بالمبادئ والمفاهيم التقليدية التي كانت سائدة إلى غاية نهاية القرن 19.

بعد الحرب العالمية الثانية وتحديدا في عهد الرئيس الأمريكي هووفر Hoover عرفت الولايات المتحدة مجموعة أخرى من الإصلاحات تمثلت في إنشاء مديرية للمستخدمين على مستوى كل إدارة ومواصلة العمل في مجال تصنيف الوظائف ومناصب العمل، والاهتمام بمجال التكوين من خلال انشاء مراكز مختصة في التكوين الإداري بالإضافة إلى الاهتمام بوضع إطار قانوني يحدد حقوق والتزامات الموظفين.

لقد تعزز هذا المسعى بصدور قانون سنة 1978 والذي تضمن مجموعة من القواعد كان الهدف منها تكريس استقلالية الإدارة ومحاولة ابعادها عن التأثيرات السياسية وتكريس فعاليتها خاصة من خلال ضمان التكوين الملائم للأعوان.

لكنه رغم التطورات المختلفة التي شهدتها الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة إلا انها تبقى دائما قائمة على أساس التخصص والمنافسة وفكرة الإنتاجية والاهتمام بمنصب العمل، أكثر من الاهتمام الذي توليه

لشاغله وبالتالي يمكن القول في الاخير بأنها مازالت تعتمد على المقومات والأسس التي يقوم عليها نظام الوظيفة العمومية المفتوح.

ثانيا : تطور الوظيفة العمومية في فرنسا (نموذج النظام المغلق) .

تستمد الوظيفة العمومية معناها ومفهومها الحديث من طبيعة وصيغة التطور التاريخي والسياسي الذي عرفته فرنسا طيلة الثماني قرون الماضية، وخاصة بعد قيام ثورة 1789 التي أحدثت تغييرا جذريا في الفكر الاجتماعي والسياسي وأقرت مبادئ متعلقة بالحرية والديمقراطية والمساواة انعكست بشكل واضح وإيجابي على التطور مفهوم الوظيفة العمومية.

ومن اجل الوقوف على مختلف التطورات التي شهدتها الوظيفة العمومية في فرنسا لابد من الوقوف عند

المحطات التاريخية التالية:

1- مرحلة القرون الوسطى والنظام القديم:

تعود الجذور الأولى للوظيفة العمومية إلى مرحلة القرون الوسطى والنظام القديم (L'Ancien Régime) أين نقابل وجود أشخاص في خدمة الملكية الفرنسية (La Monarchie Francaise) إلى جانب طائفة أخرى أقل أهمية تتمثل في عمال أو مستخدمي المدن (Employés des Villes).

بدأ منذ هذه المرحلة وبالتحديد خلال القرن الثالث عشر يظهر نوع من التمييز بين الوظائف الإدارية والوظائف السياسية، حيث تخصص البعض من مقربي البلاط الملكي في مزاوله مجموعة من الأنشطة والوظائف المختلفة كالقضاء والمالية وغيرها، ويعود العامل الأساسي في ذلك إلى توسع الذي شهدته المملكة.

تجدر الإشارة إلى أن الوظيفة العمومية خلال هذه المرحلة لم تكن موحدة كما ذكرنا حيث يمكن التمييز بين

طوائف مختلفة من الأعوان مصنفة كما يلي:

الطائفة الأولى: والتي كانت في خدمة الملكية مباشرة وهي تضم فئتين، فئة الضباط (Les Officiers) وهي

وظائف كانت تباع وتشترى وتورث، أما الفئة الثانية فتتمثل في المحافظين (Les Commissaires) كان أغلبهم من

ممثلي الملك على مستوى المقاطعات (الولاية) (Les Préfets) والقائمين بالشؤون المالية (Les Intendants)، هؤلاء

يعينون من طرف الملك الذي يحدد صلاحياتهم ومهامهم، كما يتمتع بسلطة عزله، وبالتالي لم يكن لشاغله هذه

الوظائف الحق عليها.

الطائفة الثانية: يمكن اعتبارها سلف ما يعرف حاليا بالموظفين، كانت تعرف هذه الطائفة في بداية القرون الوسطى بمصطلح مستخدم في المدن، وعرفت هذه الطائفة مع بداية القرن 18 بتسمية المؤتمنين (Les Commis) والذين يتم تعيينهم من طرف رؤساء المصالح على أساس مؤهلاتهم عن طريق المسابقة أو مباشرة، وهم يتمتعون بنوع من الاستقرار في الوظيفة ويخضعون للترتيب في السلم الهرمي كما يتمتعون بالحق بالراتب والترقية وكذلك الحق في العلاوات والتقاعد، مع عدم إمكانية توريث وظائفهم.

رغم ذلك تبقى أهم مميزات هذه المرحلة ظهور نوع من الترتيب والتصنيف للوظائف، واللجوء لمسابقات التوظيف الذي شهده توظيف مهندسي الجسور والطرق سنة 1747 (Les Ingénieurs des Ponts et Chaussées). لكنه من ناحية أخرى كثرة الوظائف الوراثية التي انفلتت من الرقابة الملكية، مع بروز العديد من الظواهر السلبية وبؤر الفساد واستغلال النفوذ الأمر الذي أثر سلبا على النشاط الإداري، مما أدى تفاقم الأوضاع والتعجيل بقيام الثورة.

2- مرحلة ما بعد قيام الثورة الفرنسية:

كان لقيام الثورة الفرنسية سنة 1789 الفضل الكبير في التحولات العميقة التي شهدتها الوظيفة العمومية، حيث تم القضاء على الامتيازات المختلفة المرتبطة بالوظيفة وكذلك على نظام الضباط تحت تأثير الأفكار والفلسفة السائدة آن ذاك لاسيما أفكار الفيلسوف طوكفيل Tockville المنادية بضرورة القضاء على فكرة المتاجرة بالوظائف وإصلاح الإدارة المالية، بالإضافة إلى مبادئ الثورة الفرنسية التي كانت تنادي بالحرية والمساواة في تولى الوظائف دون أي تمييز سوى في مجال المواهب والفضيلة، وفقا لما جاء في نص المادة 06 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن.

لقد أقر دستور 1791 مبدأ الانتخاب لتولي الوظائف الإدارية باسم الشعب، أما الوظائف التنفيذية فظلت خاضعة لنظام التعيين. أدت هذه الإجراءات إلى تفشي ظاهرة البيروقراطية وتضخم في تعداد الموظفين مما أنتقل كاهل الإدارة العمومية. لقد عرفت الوظيفة العامة في فرنسا إلى غاية القرن 19 فكرة التنظيم الهرمي والسلطة الرئاسة، حيث كان الرئيس الإداري يمارس سلطة واسعة شبه مطلقة على المرؤوسين في مجال التوظيف والترقية والتأديب، الأمر الذي أدى إلى عجل بظهور مطالبات من طرف الموظفين تطرح مسألة الدفاع عن حقوقهم مما أدى إلى إنشاء تكتلات لبعض الوظائف والمهن والتي شكلت اللبنة الأولى لظهور النقابات في الوظيفة العمومية دون اعتراف رسمي، نذكر على سبيل المثال نقابة المدرسين Le Syndicat des Instituteurs سنة 1880.

بحلول عام 1900 ونتيجة لتلك المطالبات أقر مجلس الدولة مبدأ تقييد ممارسة سلطة العزل من الوظيفة الذي يجب أن تستدعيه ضرورة مصلحة الخدمة مع حق الموظف المعزول في المطالبة بالتعويض، كما صدر سنة 1901 قانون يضمن حرية إنشاء الجمعيات والذي أعطى دفعا قويا لظهور الحركة النقابية.

لقد كان لظهور أول قانون أساسي للوظيفة العمومية في فرنسا في عهد نظام فيشي Vichy في 14 سبتمبر 1941، الأثر السلبي على الحياة المهنية الموظف، حيث تميز هذا القانون بطابعه السلطوي اتجاه الموظفين من خلال إقراره لقواعد صارمة تهدف إلى التضييق على العديد من الحقوق وحرقات من أهمها حضر ممارسة الحق في الإضراب.

مباشرة بعد استرجاع الشرعية الجمهورية في فرنسا تم إلغاء قانون فيشي، واتخاذ جملة من القرارات سنة 1945 كان من أبرزها قرار إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة Ecole Nationale d'Administration. يبقى أهم حدث يتمثل في صدور القانون الأساسي للوظيفة العمومية والذي ساهم مجلس الدولة الفرنسي في تحديد معالمه الأساسية من خلال وضعه العديد من القواعد العامة التي تحكمها، إذ يعد هذا الأخير مصدرا أساسيا لقانون الوظيفة العمومية، كان له الفضل في تحديد مفهوم الموظف، وبيان كافة الضمانات والتي قننها المشرع بموجب القانون الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 1946، والذي أقر وجود مصالح خاصة للموظفين مختلفة عن مصلحة الدولة، كما أعاد التأكيد على حقهم في إنشاء نقابات مهنية تدافع عن مصالحهم أو الانضمام إليها.

ولقد تميز قانون 19 أكتوبر 1946 بالدقة و التفصيل في تنظيم شؤون الوظيفة العامة فنص مثلا على اعتماد التوظيف على معيار الكفاءة والصلاحية عن طريق المسابقة، النص على المركز التنظيمي للموظف وتبيان واجباته وحقوقه كالحق في مرتب مناسب، الحق في التكوين والترقية والحق النقابي وهذا على خلاف القانون الصادر بتاريخ 04 فبراير 1959 الذي اكتفى بالنص على المبادئ العامة دون أن يتضمن تعديلات مهمة للقانون السابق.

بعد وصول الاشتراكيين للحكم سنة 1981 تم إعادة بناء وهيكله الوظيفة العمومية ، حيث أصبحت متعددة بعد اعتماد أربع قوانين

- قانون 13 جويلية 1983، والذي يشكل الهيكل الأساسي للبناء الفرنسي للوظيفة العمومية والذي يحدد القواعد المشتركة وحقوق وواجبات الموظف العمومي.

- قانون 11 جانفي 1984 المتعلق بالوظيفة العمومية للدولة La Fonction Publique de l'Etat

- قانون 26 جانفي 1984 المتعلق بالوظيفة العمومية الإقليمية أو المحلية La Fonction Publique

Territoriale

- قانون 8 جانفي 1986 المتعلق بالوظيفة العمومية الإدارة الصحة La Fonction Publique Hospitalière

لقد أكد هذا التعديل على أساليب التعبير الجماعية (النقابات، اللجان المتساوية الأعضاء...) وعلى إلزامية المساواة بين الرجل والمرأة عند التوظيف وممارسة المهام. فضلا على ضرورة الاهتمام بالمعوقين وإلزامية إدماجهم. ولقد كان النظام الفرنسي يعتمد بشكل أساسي على الثقافة الجامعية المحصلة من طرف المترشح من أجل ممارسة العمل الوظيفي.

نذكر في الأخير أن الفرق الأساسي بين المفهومين الأمريكي والفرنسي للوظيفة العمومية هو أن الاتجاه الأمريكي يجعل منها نظاما للتشغيل لا يختلف في مجراه عن النظام المطبق على العاملين في القطاع الخاص، أما النظام الفرنسي فإنه يجعل منها نظاما لمهنة دائمة، وهذان المفهومان تأثرا بمفهوم الدولة في كلا النظامين. فإذا كان النظام الأمريكي لا ينظر إلى الدولة نظرة الإجلال والتعظيم، فإن النظام الفرنسي على العكس من ذلك يميل إلى تعظيم دور الدولة وإمدادها من الوسائل ما يمكنها من تحقيق المصلحة العامة، ونشير إلى أن المجتمع الفرنسي لازال يناضل من أجل عدم التخلي عن مبادئ نظام الحياة المهنية القائم على ثلاثة أهداف أساسية (حياد المرفق العام الاحتراف الحركية في صفوف الموظفين) مما دعا إلى تمتع الإدارة بامتيازات هامة وخضوعها لقانون يغير القانون الخاص وهو القانون الإداري.

ثالثا: مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر

سنحاول من خلال هذه النقطة الوقوف على أهم مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر، وهي المراحل التي يمكن أن نوجزها في المحطات المختلفة بداية من الحقبة الاستعمارية، مرورا بمرحلة ما بعد الاستقلال، وصولا إلى مرحلة صدور آخر قانون أساسي للوظيفة العمومية سنة 2006.

1- مرحلة ما قبل الاستقلال (الحقبة الاستعمارية)

لعل من أهم الظواهر التي اتسمت بها حقبة الاستعمار الفرنسي في الجزائر، هي الهيمنة المطلقة للأقلية الأوروبية على الأجهزة الإدارية واستحوادها على معظم الوظائف في الجزائر، والتي ظلت متمسكة بطابعها

الاستعماري وأفكارها العنصرية المناهضة لتولي الأهالي الجزائريين للوظائف العمومية، بالإضافة إلى النتائج السلبية للسياسة الكولونيالية المبنية على الإقصاء والرامية بالخصوص إلى إفقار الشعب وتجهيله، الأمر الذي عجل بتفشي ظاهرة الأمية في وسط الشعب الجزائري، مما حال دون تمكينه من الالتحاق بالوظائف التي كانت في أغلبها تتطلب مستوى معين الدراسة والتكوين.

كانت أول مبادرة قامت بها السلطات الاستعمارية لتمكين الجزائريين من الالتحاق بالوظائف العمومية والتمتع بهذا الحق على غرار المستعمرين بموجب قانون جونارت Jonnart الصادر بتاريخ 04 فبراير 1919. جاء هذا القانون على خلفية التزام فرنسا بعودها وتعويض الجزائريين على خلفية ضريبة الدم التي دفعوها من خلال تجنيد أزيد من 173 000 منهم للمشاركة إلى جانب الجيش الفرنسي ضد القوات النازية خلال الحرب العالمية الثانية، أين تم تسجيل مقتل أكثر من 25 000 جزائري.

هذا القانون الذي فتح الباب أمام الجزائريين لتولي بعض الوظائف الدنيا في السلم الإداري بالإدارات المحلية، مع مواصلة منعهم وحرمانهم من أغلبها (تم إحصاء 44 وظيفة ممنوعة على الجزائريين)، رغم ذلك لم يدخل القانون المذكور حيز التنفيذ انذاك بسبب مناهضة كل مبادرة من شأنها إقرار ادنى حق لمصلحة من لا ينتمي إلى الأقلية الأوروبية، فضلا على انعدام قانون أساسي واضح يحدد حقوق وواجبات الموظفين.

استمر الوضع على نفس الحال خلال الفترة التي تخللت الحربين العالميتين، إلى غاية صدور أول قانون أساسي للوظيفة العمومية بتاريخ 19 أكتوبر 1946 بفرنسا، الذي امتد تطبيقه في الجزائر بموجب مرسوم 10 جوان 1949، و الذي كان يتضمن بدوره أحكاما لم تنصف الجزائريين فيما يتعلق بشروط التوظيف ومعايير التكوين. صدرت تبعا لذلك مجموعة من النصوص أهمها مرسوم 17 المؤرخ في مارس 1956 في محاولة لتسهيل التحاق الجزائريين بالوظيفة العامة من خلال إعادة النظر في بعض شروط التوظيف، كما شهدت هذه المرحلة انشاء لجنة دخول المسلمين الفرنسيين الى الوظائف العمومية ومراكز للتكوين في الجزائر العاصمة وهران وقسنطينة. استمر هذا الوضع الى غاية صدور قانون اساسي عام جديد للوظيفة العمومية بفرنسا بموجب أمر 04 فبراير 1959 والذي امتد تطبيقه الى الجزائر بموجب مرسوم 12 اوت 1960 و استمر العمل الى غاية الاستقلال.

2- واقع الوظيفة العمومية بعد الاستقلال

و بعيد الاستقلال تبنت الجزائر نفس النظام أي نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة المبني على فكرة المهنية المبني على فكرة الاحتراف وإستقرار الوظيفة، باعتباره موروث استعماري مفروض خلال تلك المرحلة الحساسة تبنيه السلطات من اجل مواصلة تقديم الخدمة العمومية للمواطنين خاصة في ظل الفراغ كبيرا في مختلف الوظائف العمومية بسبب الرحيل الجماعي الأوروبيين وتركهم الإدارات العمومية كالهيكل الأجوف، حيث كان من الصعوبة بمكان استخلافهم بموظفين جزائريين، و هذا ما دفع بالحكومة المؤقتة باتخاذ اجراءات مستعجلة لمواجهة الوضع لضمان الحد الأدنى من الخدمة العمومية ، حيث وبصفة استعجاليه تم تسهيل وتبسيط شروط الالتحاق بالوظيفة العمومية لتكون في متناول كل من يحسن القراءة والكتابة دون انتقاء وذلك بموجب الأمر رقم 503/62 الصادر بتاريخ 19/06/1962. كما تم أيضا إدماج الموظفين الذين عزلوا من مناصبهم خلال الفترة الاستعمارية بسبب مشاركتهم في حرب التحرير الوطني بموجب الأمر رقم 01/62 المؤرخ في 06 جويلية 1962، وفي نفس السياق تم استحداث أول مديرية عامة في الجزائر بعد الاستقلال هي المديرية العامة للوظيفة العمومية DGFP وذلك بتاريخ 18/09/1962، عهدت إليها مهمة تحضير سياسة شاملة للوظيفة العمومية خاصة في الجانب التنظيمي réglementaire والتطبيقي . «application تطبيق وإعداد القوانين الأساسية والتكوين والأجور ومراقبة تسيير المستخدمين، بالموازاة تم التكفل خلال تلك المرحلة أيضا بإدماج الجزائريين الذين كانوا تابعين للإدارات الفرنسية والمغربية والتونسية ضمن الأجهزة الإدارية الجزائرية وذلك بموجب الأمر رقم 40/62 الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 1962.

كان الهدف الأساسي من النصوص السالفة الذكر، إعادة الاعتبار للمواطن الجزائري بسبب الحرمان والإقصاء خلال الحقبة الاستعمارية، رغم ذلك لم تكن تلك المجهودات بالقدر الكافي لضمان استمرارية نشاط المرافق العامة مما دفع بالسلطات اضطراريا تباديا لتعطيل الحياة الاقتصادية والاجتماعية، الاعتماد على التركة القانونية للوظيفة العمومية الفرنسية، وذلك من خلال إصدار القانون رقم 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي أمد العمل بالقوانين السارية المفعول قبل الاستقلال باستثناء ما يتعارض منها والسيادة الوطنية، و بتالي ظلت الوظيفة العامة في الجزائر تخضع لأحكام قانون الوظيفة العمومية الفرنسي (أمر 04 فبراير 1959) كمرحلة انتقالية في انتظار استكمال الترسنة القانونية الوطنية .

و لقد شهدت الوظيفة العمومية خلال هذه المرحلة الانتقالية العديد من الاختلالات والنقائص، يمكن أن نلخصها بصفة عامة في الغياب التام للتوازن و الانسجام في هياكل الوظيفة العمومية، بالإضافة إلى الكم الهائل من النصوص القانونية سواء الموروثة أو الجديدة التي خلقت فوضى في تطبيقها بسبب تعذر التحكم فيها من طرف الموظفين المكلفين بتطبيقها أغلبهم شباب حديثي الخبرة ينقصهم التأهيل اللازم، والذين كانوا مطالبون على وجه السرعة بحل المشاكل المعقدة مما أدى إلى انتشار ظاهرة البيروقراطية في الوظيفة العمومية، و بناء على ذلك ظهرت الحاجة إلى ضرورة الإسراع في الإصلاحات جذرية تهدف إلى تفادي وتصحيح عيوب ودخول مرحلة جديدة قوامها التنسيق والانسجام، والتنظيم الشامل للوظيفة العمومية .

3- مرحلة (1966-1978)

لقد تبينت الرؤية بالنسبة لنظام الوظيفة العمومية أكثر بعد وضوح نية الدولة تدخلها في كل ميادين النشاط وتبنيها للنظام الاشتراكي مما استوجب ضرورة البحث عن تنظيم جديد وشامل للوظيف العمومي، فقامت الحكومة ابتداء من شهر سبتمبر 1965 بتشكيل لجنة وطنية لوضع قانون جديد للوظيفة العامة ، فأعدت هذه الأخيرة مشروعاً تم عرضه على مختلف الوزارات وهيئات حزب جبهة التحرير الوطني في جانفي 1966، ثم طرح على مجلس الوزراء في شهر أفريل 1966 وناقشه مجلس الثورة في شهر ماي 1966 ليخرج إلى حيز الوجود ويصدر بتاريخ 2 جوان 1966 بموجب الأمر 133/66.

لقد استمد هذا القانون معظم أحكامه من القانون الفرنسي للوظيفة العمومية ، بالرغم من التباعد في التوجه والأهداف القائم بين النظام الفرنسي والجزائري، كما شهدت هذه المرحلة مراجعة لأهم المبادئ العامة التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية، و التي ارتكز على من المبادئ أساسية أهمها إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية ومساواة المواطنين في تولي الوظائف العمومية، مع منح الضمانات لمختلف أعوان الدولة عموماً، الاهتمام بمنظومة التكوين الإداري.

كما تميز هذا القانون بوضعه لمبادئ عامة وقواعد أساسية للوظيفة العامة في مختلف الإدارات والهيئات العمومية مع تركه حرية تحديد التطبيق بالنسبة لكل مجموعة وظيفية (سلك) على أن لا يتعارض ذلك مع النظام للوظيفة في الدولة ، وصدرت تطبيقاً له عدة نصوص الأساسية تنظم مختلف الأسلاك الإدارية.

عرفت هذه المرحلة بدورها العديد من المشاكل، أبرزها حالة عدم الاستقرار قطاع الوظيفة العمومية وفشله في استقطاب العنصر البشري الضروري والكفاءات المطلوبة، حيث قدر عجز قطاع الوظيفة العمومية سنة

1975 ب 30 ألف إطار، الناجم عن التفاوتات في الأجور والمرتبات بين قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي وهي وضعية التي دفعت بهجرة الإطارات التي سهرت الدولة خصيصا على تكوينها للعمل ودعم قطاع الوظيفة العمومية نحو القطاع الاقتصادي. لقد خلس الأمر خلال هذه الفترة إلى التأكيد والإقرار بفشل إصلاحات سنة 1966. لقد استمر العمل بهذا القانون ونصوصه التطبيقية إلى غاية سنة 1978.

4- مرحلة (1978-1990)

في 5 أوت 1978 صدر القانون الأساسي العام للعامل (SGT) الذي حاول توحيد المبادئ العامة السارية على قطاع الوظيفة العمومية وقطاعات النشاط الأخرى، بحيث يكون جميع الموظفين والعمال أجراء وأعدوان للدولة يخضعون لنفس القانون، الأمر الذي أدى إلى توحيد عالم الشغل وفقا للاتجاه الاشتراكي الذي تبنته الجزائر آنذاك، مع وضع نصوص تطبيقية خاصة بكل سلك. لقد تم إخضاع جميع العاملين بالجزائر سواء كانوا في الإدارات العمومية أو الشركات أو الهيئات الأخرى إلى قانون عام أساسي واحد عمل على إزالة كل الفوارق وأيضا كل مميزات قطاع الوظيفة العمومية وفلسفته النوعية، قانون استمدت أحكامه من الميثاق الوطني وأحكام دستور سنة 1976.

وتطبيقا لأحكام المادة 2 من القانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978 صدر القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية بالمرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985. إن من أهم ما ميز أحكام هذا المرسوم، أنه جاء مزيجا بين المبادئ الأساسية التقليدية للوظيفة العمومية وبين فلسفة عالم الشغل وأخضعت له عمال (موظفي) الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مبتعدة بذلك شيئا فشيئا عن النظام الموحد لفئات العمال الذي تضمنه القانون الأساسي العام للعامل الصادر في 5 أوت 1978. وبقي القانون الأساسي العام للعامل ساري المفعول إلى غاية عام 1990، تاريخ إلغاء سريان هذا القانون على القطاع الاقتصادي وعلاقات العمل الفردية الأخرى بصدر القانون رقم 11/90، ليظل ساري المفعول في قطاع الوظيفة العمومية إلى غاية صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سنة 2006 والذي كان نتاج الجهود والدراسة شاملة لواقع الإدارة الجزائرية وسبل تطويرها التي قامت بإعدادها بطلب من الحكومة مجموعة العمل الوزارية المشتركة عام 1991، بالإضافة أعمال ومقترحات اللجنة الوطنية التي شكلت سنة 2000 والتي كلفت بمهمة إصلاح هيكل الدولة ومهامها عام 2000، والتي شكلت في مجملها مرجعا أساسيا للحكومة

بمناسبة إعدادها لمشروع القانون الأساسي الجديد للوظيفة العمومية الصادر عام 2006، والمطبق حاليا على أسلاك الموظفين العموميين بمختلف فئاتهم.

رابعا: موقف قانون الوظيفة العمومية الجزائري لسنة 2006 من النظامين:

ورد في عرض أسباب مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر-03 الذي قدمته الحكومة إلى البرلمان من أجل المصادقة عليه إذ تم في هذا السياق الاحتفاظ بصفة الموظف لكل مستخدم يمارس مهامه باسم الدولة ليبقى نظام المسار المبني مهيمنا مع دعمه بالأشكال القانونية الأخرى لعلاقات العمل.

يتضح من هذا العرض أن الأمر رقم 03/06 أخذ بالنظام المغلق كقاعدة عامة، وبالنظام المفتوح كاستثناء.

فمن مظاهر أخذه بالنظام المغلق ما يلي:

- وجود فكرة القانون الأساسي للموظفين، فالموظفين يحكمهم قانون أساسي هو الأمر رقم 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية.

- وجود فكرة الحياة المهنية: نظم الأمر رقم 03/06 المسار المبني المعبر عن الحياة المهنية في الباب الرابع، فتناول فيه التوظيف في الفصل الأول، والتريص في الفصل الثاني، والتسيير الإداري للمسار المهني في الفصل الثالث، والتقييم في الفصل الرابع، والتكوين في الفصل الخامس، والترقية بمختلف أنواعها في الفصل السادس. والأوسمة والمكافآت في الفصل السابع.

- توافر خاصية الوظيفة العمومية مهنة منظمة تقتضي التفرغ: حيث نصت المادة 43 من الأمر-03 على وجوب تخصيص الموظفين كل نشاطهم المهني للقيام بالمهام التي أسندت إليهم، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص ميمما كان نوعه، ويرخص ليم فقط بممارسة مهام التكوين والتعليم أو البحث كنشاط ثانوي.

توافر خاصية داوم واستقرار الوظيفة العمومية: نصت المادة 04 من الأمر-03 على ما يلي: يعتبر موظفا كل عون في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري .

- توافر خاصية التدرج الوظيفي من خلال الاعتراف بمبدأ فصل الرتبة عن منصب الشغل في المادة 05 من الأمر رقم 03/06، وبحق الموظف في الترقية بمختلف أنواعها في المواد 38 ، 106 ، 107 و 109.

الاهتمام بشكل واضح بالموظف أكثر من الوظيفة: فجاء في الفقرة الثانية من المادة الأولى من الأمر-03 : يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة، وتجسد هذا من خلال تخصيص تسعة أبواب من الأمر المذكور للأحكام الخاصة بالموظفين من

أصل أحد عشر بابا تضمنها. أما بالنسبة لمظاهر الأخذ بالنظام المفتوح فيمكن تلخيصها فيما يلي - تكريس نظام التعاقد في التوظيف إلى جانب نظام التوظيف الدائم، حيث خصص له الأمر رقم 03/06 الفصل الرابع من الباب الأول تحت عنوان الأنظمة القانونية الأخرى، والتي بينت مجالات شغل المناصب عن طريق التعاقد.