

## أنظمة الوظيفة العمومية

### Les régimes de la fonction public

#### مقدمة:

يتفق الباحثون في مجال الوظيفة العامة أنّ هناك نظامان أساسيان لتسيير قطاع الوظيفة العمومي في الدولة وهذان النظامان هما: النظام المغلق<sup>1</sup>، أمّا يسمّى كذلك بالنظام الذي يعتبر الوظيفة العامة مصلحة والنظام المفتوح<sup>2</sup>، أو ما يسمّى النظام الذي يعتبر الوظيفة العامة مهنة.

إلا أنّ هناك نظام ثالث ولكنّه في الحقيقة ما هو إلا مزج ما بين النظام المغلق والنظام المفتوح ويطلق عليه النظام المختلط، فهناك دول تأخذ بالنظام المفتوح مثل: كندا والدول المتحدة، وهناك دول تأخذ بالنظام المغلق مثل: فرنسا والجزائر، وهناك دول تأخذ بالنظام المختلط مثل: ألمانيا، إيطاليا، وسنحاول أن ندرس المبادئ والأفكار التي يقوم عليها كل نظام من هذه الأنظمة، وما هي عيوب ومحاسن كل نظام مع التأكيد على الواقع في هذا المجال بالجزائر.

#### أولاً: النظام المغلق للوظيفة العامة

إذا كان يقود على ركيزتين:

#### (أ) القانون الأساسي:

هو القانون الذي ينظم العلاقة بين الموظف والإدارة وكل علاقة بينهم تخضع إلى القانون الأساسي والذي تتولاه السلطة التشريعية.

نستنتج: الوظيفة العمومي

1. لا يخضع لقانون العمل وإنما يخضع للقانون الأساسي للوظيفة العمومي.
2. الموظف في النظام المغلق لا يستطيع أن يطالب إلا بما نصّ عليه القانون.

---

1 - النظام المغلق: يسمّى بالنظام اللائحي لأنّ كل ما يتعلق بالوظيفة العامة يعيّن ويسير بلوائح Réglement - طبيب - متربص - يعتبر الطبيب مثلاً مهما كان نفوذه في منصبه للعمل.

2 - النظام المفتوح: يسمّى بالنظام التعاقدى Contrat لأنّ العلاقة بين الموظف والإدارة هي أساس العقد.

3. أن الموظف لا يملك الخروج من الوظيف العمومي إلا بطريقة واحدة وهي الاستقالة وعلى أن تكون مطابقة للقانون.

4. أن منازعات الوظيف العمومي تكون من اختصاص القضاء الإداري.

ب) المسار المهني.

### 1. النظام المغلق للوظيفة العامة:

هو النظام الذي يعتبر الوظيفة العامة مصلحة أي أن الموظف ينخرط في الوظيفة العامة لأجل القيام بخدمة ضرورية للمجتمع في مرفق عام ويسمى هذا النظام كذلك بنظام الوظيفة العامة النظام اللائحي، لأن الوظيفة العامة تسيّر بمجموعة من اللوائح على جميع مستوياتها (قرارات ومراسيم)، وتقوم الوظيفة العامة على دعامين أساسيين في النظام المغلق هما: القانون الأساسي للوظيف العمومي والمسار المهني.

### 2. القانون الأساسي للوظيفة العامة:

وهو مجموعة من النصوص القانونية تضع القواعد التي تنظم قطاع الوظيفة العامة وخاصة العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالإدارة، ففي ظل النظام المغلق تنظم العلاقة بين الموظف وإدارته على أساس القانون، فلا يملك الموظف أي حق في وضع أي شرط من الشروط المنظمة لهذه العلاقة، بل عليه أن يمتثل للقواعد التي وضعت في ظل القانون، ومن هنا نستنتج أن في ظل هذا النظام أن الموظف لا يخضع لقانون العمل وأن المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة من اختصاص المحاكم الإدارية.

### 3. المسار المهني:

يخضع الموظف أثناء حياته المهنية الطويلة إلى تنظيم يمكنه من الترقية والتطور والتكوين يضمن له نوعا من الاستقرار في وظيفته يطلق عليه المسار المهني من سلك إلى سلك آخر من أسلاك الوظيفة العامة، مثلا: التعليم، سلك الشبه الطبي.

ثانيا: النظام المفتوح للوظيفة العامة

وهو النظام الذي يعتبر الوظيفة العمة مهنة كباقي المهن الأخرى المتواجدة في المجتمع، ويسمى كذلك بالنظام التعاقدى Régime contractuel، لأنّ العلاقة في ظل هذا النظام بين الموظف والإدارة تقوم على فكرة التعاقد، وبصفة عامة فإنّ هذا النظام يقوم على فكرتين أساسيتين هما: جرد إحصاء الوظائف في الإدارة وفكرة التعاقد مع الموظف.

#### أ) جرد إحصاء الوظائف في الإدارة:

يقصد بذلك أنّ الإدارة العمومية تقوم بجدد بدقّة عدد الوظائف الموجودة وتحديد ما هي الشروط التي يجب أن تكون متوفرة في الموظف حتى يستطيع الالتحاق بتلك الوظيفة، وعملية الجرد دقيقة ومهمة تنعكس على السير الحسن أو السيئ للمرفق العام.

#### ب) التعاقد (إبرام العقد مع الموظف):

في هذه المرحلة تقوم الإدارة بإبرام عقود التوظيف مع الموظفين ويعبر ذلك العقد عن إرادة الإدارة من جهة وإرادة الموظف، فكل من الإدارة والموظف يلتزم بما نصّ عليه العقد وتنتهي العلاقة بينهما بمجرد انتهاء مدّة العقد أو إذا قام أحد الأطراف بفسخ العقد.

#### ثالثاً: النظام المختلط

وهو النظام الذي يقوم بالمزج بين النظامين المفتوح والمغلق، أي أن تقوم على فكرة وجود نصوص قانون تنظم قطاع الوظيف العمومي والعلاقة بين الإدارة والموظف، ومن جهة أخرى هناك مجال للتعاقد، أي أنّ الإدارة تبرم عقداً مع الموظف، ما يمكن ملاحظته أن كلا من النظامين المغلق والمفتوح قد يلجأ استثناءً إلى النظام الآخر، فالنظام المغلق قد يوجد فيه بعض الوظائف التي تنظم بواسطة عقد بين الإدارة والموظف وبالعكس النظام المفتوح، قد تنظم فيه بعض الوظائف على أساس قانوني.

#### أ) مساوئ ومحاسن النظام المغلق والمفتوح:

يتميز كل نظام من أنظمة الوظيفة العامة، سواء المغلق أو المفتوح بمجموعة من المحاسن أو الإيجابيات التي تجعل الدولة تلجأ إليه ولكن هذا لا يمنع أنّ لكل نظام مساوئ أو سلبيات تعمل الدولة على التقليل منها، وفيما يلي سنعالج هذه الإيجابيات والسلبيات بالنسبة لكل نظام.

#### 1. إيجابيات وسلبيات النظام المغلق:

#### 1.1. إيجابيات النظام المغلق:

يتميز النظام المغلق بمجموعة من الإيجابيات يمكن تلخيصها فيما يلي:

- فهو يشجع نمو الصالح العام لدى الموظفين إذ يجعل تحت تصرف الإدارة أشخاصا متشبعين بحكم بقائهم مدة طويلة في خدمتها لروح النزاهة والإخلاص والتفاني.
- النظام المغلق يتلاءم مع وضعية البلدان النامية (الدول المتخلفة) إذ أنه يساعد على ضمان الاستقرار داخل الأجهزة الإدارية، وعلى الزيادة من كفاءة الموظفين بصفة تدريجية ومنتظمة وهو بهذا المعنى يقدر قيمة الشخص أكثر مما هو يقدر المناصب الإدارية.
- النظام المغلق يسهل عمليات التوحيد لا من حيث التنظيم الإداري فحسب، ولكن أيضا من حيث أساليب العمل ومن حيث الفكر الإداري ومن حيث توزيع الدخل القومي.
- النظام المغلق يمكن السلطات العمومية التحكم في عدد الموظفين بدقة طالما أنهم معنيين بواسطة قرار تعيين، مما قد يسهل استشاري (مستقبلية) المناصب في الوظيف العمومي مستقبلا.

## 1.2. سلبيات النظام المغلق:

من المساوئ التي يؤخذ عليها النظام المغلق كونه يلزم الإدارة بتنظيم إطار مهني دقيق ومعقد، كثيرا ما يصعب عليه التوفيق بين مقتضيات المصالح الإدارية ورغبات الموظفين وكثيرا أيضا ما ينجم عنه ظهور روح التكفل والبيروقراطية<sup>3</sup> والروتين.

## 2. إيجابيات وسلبيات النظام المفتوح:

لا يؤخذ في الحسبان البطالة ويوظف على حسب.....

### 1.1 إيجابيات النظام المفتوح:

من محاسن النظام المفتوح:

<sup>3</sup> - البيروقراطية: سلطة المكاتب، تعتبر من المساوئ التي تعاني منها الإدارة العمومية.

النظام المفتوح نظام بسيط رغم ما يفرضه على الإدارة، خاصة إذ أنه يتطلب إعادة نظر مستمرة في تصنيف الوظائف وترتيبها.

النظام المفتوح هو نظام مرن (Souple) يتماشى وحاجيات الإدارة كما وكيفا وبالتالي يتلاءم ومقتضيات الإنتاجية والمردود، فالإدارة لا توظف من أجل التوظيف ولكنها تفعل ذلك من أجل سد حاجيات نوعية معينة.

ونشير أخيراً إلى أنّ هذا النظام الموظف لا يحصل على أي امتيازات إلا ما يستطيع أن يحصل عليه هو بمردوده الشخصي، مما ينعكس إيجاباً على المصلحة العامة.

### ب. سلبيات النظام المفتوح:

النظام المفتوح لا يمكن تطبيقه في كل مكان وزمان، فالإدارة العامة ليست مجال عمل المتخصصين فقط، فهي تتضمن مناصب عمل يمكن شغلها إلا بعد اكتساب خبرة طويلة في ممارسة الوظيفة والمسؤولية العملية.

النظام المفتوح يعطي الأولوية الانتاجية ولا يأخذ بعين الاعتبار الأهداف الأساسية الأخرى التي تعمل من أجلها الإدارة والتي تتمثل في تحقيق الصالح العام.

وأخيراً هذا النظام يفترض وجود جهاز تعليمي متخصص يعفي الإدارة من تكملة تكوين موظفيها.

### نظام التعاقد في الوظيفة العامة:

الأصل في الجزائر أنّ الوظيفة العامة تخضع للنظام المغلق (النظام اللائحي) أي أنّ الموظف في الجزائر يخضع في علاقته مع الإدارة التي توظفه إلى القانون الأساسي للوظيف العمومي ويتطور ضمن المسار المهني، إلا أنّ الأمر 06-03 المتضمن النظام الأساسي للوظيفة العامة قد جعل استثناءً عن ذلك عندما سمح للإدارة بالتعاقد مع الموظف عندما يتعلق الأمر بأسلاك معينة وهو ما نصت عليه المادة 19 بقولها: "نخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ والصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد.

تحدد قائمة مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم.

### التعليق على هذه المادة:

فتح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 فحوى في مفهوم الوظيفة العامة ذات الهياكل المغلقة (النظام المغلق) المعمول به في الجزائر حين نصّت المادة 19 من الفصل تحت عنوان "الأنظمة القانونية الأخرى للعمل" على ان تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات كالمؤسسات والإدارة العمومية إلى النظام التعاقدى على أنّ تحديد مناصب الشغل في الإدارات العمومية إلى نظام التعاقد على أنّ تحديد مناصب الشغل المنصوص عليها في هذه المادة عن طريق التنظيم وفي نفس الإطار، فقد نصت المادة 20 من هذا القانون الأساسي العام على أنّه: "يمكن اللجوء بصفة استثنائية إلى توظيف أعوان متعاقدين في مناصب الشغل مخصصة للموظفين في الحالتين التاليتين:

1. في انتظار تنظيم مسابقة التوظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين.

2. لتعويض الشغور المؤقت لمنصب الشغل".

وضمن نفس السياق أقرّ المشرع في المادة 21 من ذات القانون بأنّه: "يمكن وبصفة استثنائية توظيف أعوان متعاقدين في إطار التكفل بأعمال تكتسي طابعا مؤقتا".

ولقد جاء التأكيد على ذلك في المادة 22 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي نص على أنّ توظيف هذه الفئات من الأعوان حسب الحالة ووفقا لحاجات المؤسسات والإدارات العمومية سيتم عن طريق عقود محدّدة المدّة أو غير محدّدة المدّة بالتوقيت الكامل أو التوقيت الجزئي على أن لا يخوّل تنقل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة موظف، والحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية.

وتطبيقا للمادة 24 من القانون رقم 03-06 صدر المرسوم الرئاسي رقم 308-07 المؤرخ في 29/09/2007 لتحديد كفاءات توظيف الأعوان المذكورين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم.

هناك بعض أسلاك الوظيفة العامة التي لا تخضع لقانون الوظيفة العامة حين يوجد قوانين خاصة تقوم بتنظيمها مثل: سلك القضاة، العسكريون وشبه العسكريين، الجيش، الشرطة، الدرك، الجمارك... وكذلك البرلمانين.