

نظرة على القانون الأساسي للوظيفة المهنية

الدكتور عبد الجليل مفتاح

أستاذ محاضر "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد خيضر بسكرة

مدخل:

يشغل موضوع الإدارة العامة مكانا بارزا في علم الإدارة العامة والقانون الإداري المعاصر، وازدادت هذه الأهمية خاصة بعد تطور وسائل الإعلام والاتصال، والثورة التكنولوجية الهائلة في نهاية القرن العشرين، وبداية القرن الحادي والعشرون. ضمن هذا المنظور تدور نقاشات تحاول فهم واستيعاب كيفية الاستفادة من ذلك على مستوى النشاطات الإدارية العامة، فظهرت مصطلحات عديدة مثل الإدارة بالكفاءات، الحكم الراشد، الإدارة الإلكترونية الخ...، وانطلاقا من حقيقة ثابتة هي: أن الوظيفة العامة هي الشريان الحيوي لتحقيق أهداف الدول في شتى مناحي الحياة، تبرز أهمية الدور الذي تلعبه الإدارة العامة وبالتالي الوظيفة العامة كدافع أساسي أول لأي عمل إنمائي، إذ لا تنمية بدون إدارة فعالة ووظيفة عامة مؤهلة، تقع على كاهلها مهام جسيمة ومتنوعة، ولا يتسنى لها النهوض بأعبائها الضخمة إلا إذا كان عملها على درجة عالية من الكفاءة والمهارة، مع التزامها بكافة قواعد الانضباط، وموجبات الالتزام، وأن يتوفر لدى العنصر البشري فيها القناعة الثابتة والشعور الراسخ بأنهم أعوان للدولة وخدام للمجتمع، لأن جميع مؤسسات الدولة منبثقة عن إرادة الشعب وهي في خدمته وحده، وأن يعرفوا حجم مسؤوليتهم حيال الشعب، وأن يكونوا مؤمنين بدورهم وفخوريين بالانتماء إلى الوظيفة العامة⁽¹⁾.

كل التطورات السابقة تستوجب بالضرورة تجديد وتطوير مفهوم الوظيفة العامة بغية الوصول إلى إدارة عامة فعالة، مسلحة بوسائل التقنية الحديثة الكفيلة بجعل هذه الأخيرة قادرة على القيام بالأعباء الملقاة جميعها على كاهل الدولة المعاصرة، وللوصول إلى هذه الغاية لابد من التكيف مع كل هذه المستجدات، ومع التسليم بأن الإدارة العامة تقوم أساسا على تنظيم معين للجهود البشرية من أجل تحقيق أهداف المجتمع، وأخذا بعين الاعتبار بما أثبتته التجارب من أن امتلاك أفضل الأدوات، واستخدام أحسن المعدات وأحدثها لا يكفي لتحقيق الهدف المنشود، وإنما يجب إن تكون هناك كفاءة، وإعدادا مدروسا، وإيمانا من المسؤولين عن القيام بهذا العمل⁽²⁾. ما يفرض على الدول؛ إن هي أرادت النهوض بإدارتها، أن ينصب الاهتمام في المقام الأول على عمال الإدارة فيها أو موظفيها، فهؤلاء هم الذين يصنعون صورتها أمام العالم الخارجي، وأمام أفراد شعبها، لأن الإدارة هي إدارة الأشخاص وليست إدارة الأشياء، كما أشار إلى ذلك الأستاذ Gladden، وأكد برنار جورناي بقوله: "أن الإدارة ليست جهازا أو آلة صماء ولكنها مجموعة من الأشخاص من جسد وروح هم الذين يكوّنون الإدارة، يحسنون استخدامها أو يسيئون وظيفتها"⁽³⁾.

الخلاصة مما تقدم، أن الوظيفة العامة في مطلع القرن الحادي والعشرين تواجه مشكلات معقدة وأزمات حادة يجب على المشرع مواجهتها بتحيين وتكييف نصوصه وتطويرها، وهذا ما حاول المشرع الجزائري القيام به في إطار المسعى العام المعبر عنه "بإصلاح هياكل الدولة ومهامها"،

كجزء من عملية واسعة وعميقة لإقامة لبنات دولة الحق والقانون والحكم الراشد، بما يمثلها من إطار قانون قاعدي لا غنى عنه، إدراكا من المشرع للأبعاد المختلفة المنوه عنها أعلاه.

أولا / الأسس التي بني عليها القانون الأساسي للوظيفة العمومية

إن القارئ لمحتوى النصوص الواردة بالأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 46، يقف على عدة حقائق منها:

1- تكريس المفهوم الوصفي للوظيفة العامة؛ الذي تعرف الوظيفة العامة بمقتضاه بأنها: "كل الأشخاص الذين يقومون بالعمل في خدمة المرافق العامة"⁽⁴⁾. وهذا ما يؤكد بوضوح نص المادة 02 في فقرتها الأولى التي جاء فيها: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية"، وهذا التوجه يعد تقليدا ثابتا حافظ عليه المشرع الجزائري، لأن النصوص السابقة المنظمة للوظيفة العمومية قامت على أساسه.

2- تأكيد التمسك بنظام الوظيفة العامة المقفلة، الذي يقوم مستندا على وجود إدارة عامة متميزة بذاتها وخصائصها في إطار الأمة، بما تضمنه من العناصر البشرية المتفرغة في نطاق قانوني يؤمن استمرار وجودها وتقدمها ضمن حياة وظيفية منتظمة، ويرتكز هذا النظام على عنصرين أساسيين هما: قانون الموظفين والحياة الوظيفية⁽⁵⁾،

ويتجلى تمسك المشرع الجزائري من خلال نصوص المواد المحددة لمجال تطبيق هذا القانون، خاصة المادة الثانية التي أُنظبت في محاولة ضبط المصطلحات والمفاهيم، ببيان قصد المشرع بكل مصطلح، ولم تخرج المواد 4، 5، 6، 10 عن ذلك، وهي بصدد توضيح العلاقات القانونية الأساسية، كما حددها الفصل الثاني من القانون. إضافة إلى أن المواد 7، 8، 9 لم تتعد كثيرا عن السياق المتقدم.

وبالعودة إلى توفر العنصر الأول للنظام المغلق القائم على وجود قواعد خاصة بالخدمة المدنية (الوظيفة العامة) التي تميز الموظفين بأوضاعهم عن مستخدمي القانون الخاص، ويستشف ذلك من الفقرة الثانية من المادة الأولى التي جاء فيها: "يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة"، ملاحظة أخرى يجب إبدائها، أو تفرض نفسها، وهي أن النص يؤكد الانسجام مع أحكام الدستور، خاصة المادة 122 في البند رقم 26⁽⁶⁾، إن على مستوى المصطلحات المستخدمة، أو الروح العامة للنص. وفي هذا الإطار تمسك المشرع بمفهوم الوظيفة العامة، حسب ما قدر أنه مفهوم سائد لفكرة الدولة نفسها، وهذا ما يدل على أن للوظيفة العامة عدة مضامين ومفاهيم، وأن حدودها تختلف من دولة إلى أخرى.

وإذا بحثنا على العنصر الثاني من عناصر النظام المغلق للوظيفة العامة الذي أثره المشرع الجزائري، والمتمثل في أن الالتحاق بالوظيفة العامة، يكون بنية البقاء فيها ابتداء، من المنطلق المؤهل للتدرج مع وضع نظام للترقية من رتبة إلى أخرى، ومن فئة إلى فئة في السلك⁽⁷⁾. على هذا المستوى من التحقق يعد نص المادة 04 حاسما من خلال تأكيد بصراحة ووضوح على اعتبار الموظف العام كل عون عيّن في وظيفة عمومية "دائمة" و"رسم" في رتبة في السلم الإداري، ما يفيد أن الوظيفة لها صفة الاستمرار والاستقرار، يدعم هذا ما تضمنه الباب الرابع المخصص لتنظيم المسار المهني خاصة في الفصل السادس منه، والمتعلق بالترقية في الدرجات والترقية في الرتب خصوصا في الفقرة 5 من المادة 107.

كل المؤشرات والدلائل السابقة تؤكد اختيار المشرع الجزائري لمفهوم الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، الذي ينظر للوظيفة العامة على أساس أنها مهنة أو سلكا بمعنى أن الموظف العام لا

د. عبد الجليل مفتاح من جامعة بسكرة

يرتبط مصيره بوظيفة معينة كما هو الحال بالنسبة لنظام العمل في القانون الخاص، كما أن الموظف لا يستطيع أن يترك الإدارة العامة إذا اقتضت مصلحته ذلك، ولكن واجبه يقتضي أن يكرس نشاطه المهني لصالح الإدارة العامة بشكل دائم ومستمر، ما يوجب على الإدارة أن تضع نظاما خاصا ومحكما لأجل ضبط وتنظيم الحياة المهنية لموظفيها⁽⁸⁾، وهذا ما تؤكدته المواد من 40 إلى 54 من القانون، ولا يعدو هذا في حقيقة الأمر، ونهاية المطاف، إلا أن يكون ترتيبا أميناً لنتائج النظرية النظامية للوظيفة العامة المكرسة بالمادة 7 القاضي بكل صراحة ووضوح بأن الوضعية القانونية للموظف تجاه الإدارة هي "أساسية وتنظيمية"، ما يتيح ويبيح للتشريعات والأنظمة القانونية سلطة تحديد المركز القانوني للموظف بواسطة قواعد عامة مجردة، ويبقى للسلطة المختصة ليس فقط، تحديد مضمون التشريعات والأنظمة وإنما فوق ذلك تعديل هذا المضمون⁽⁹⁾.

3- عدم التزام المشرع بالسير على منطوق واحد بخصوص الاستثناءات الواردة على مجال التطبيق.

إن إطلاق صفة "الأساسي والعام"، تفرض وتستوجب، أن يعمد القانون إلى إقامة إطار عام باعتباره قانون إطار "Lois cadre"، ولو لم يتضمن هذه التسمية، لأن العبارة؛ بالمضمون لا بالشكل والتسمية الرسمية واقعا وفعليا.

يمكن الوقوف على بعض هذه الحقائق من خلال الرجوع إلى الأحكام الواردة بهذا القانون، والبدائية تكون من المادة 2 خاصة الفقرة 2، عند ما تنص في آخرها على: "وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي". هذه الصياغة توحي بأن مجال تطبيق هذا القانون غير محدد بدقة، وغير مضبوط لماذا؟ هل لفتح المجال أمام إنشاء مؤسسات؟ أم لتوسيع تطبيقه حتى يصبح عاما وأساسيا؟ أم لماذا؟

أما المسألة الثانية فتتعلق بالفئات التي أخرجت من مجال تطبيق القانون، أو الاستثناءات الخارجة عن مجال تطبيقه، المادة 3 فقرة 2 التي جاء فيها: "غير أنه ومراعاة لخصوصيات بعض أسلاك الوظائف العمومي، أجاز للقوانين الأساسية، للأسلاك الخاصة، إدخال أحكام استثنائية على هذا الأمر، خاصة في مجال الحقوق والواجبات، وسير الحياة المهنية والانضباط"، وبغض النظر عن مدى الحاجة واقعا لمثل هذه "الاستثناءات" أو "التخصيص"، فإنه من الناحية القانونية الصرفة، ورغم التسليم بأن الاستثناء يؤكد القاعدة ولا ينفىها، إلا أن الظاهر من إلقاء نظرة فاحصة لما يمكن أن يشملته الاستثناء يجعله يكاد يستغرق القاعدة، لأن ما يبقى بعد المسائل المذكورة، فقط مجرد مسائل مشتركة يكون قد فرضها الالتزام بأحكام النص الدستوري المتعلق بمراعاة مبدأ المساواة، الوارد بالفصل الرابع خاصة المواد 29، 31، وتحديد نص المادة 51 القاضي بأن: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

أما ما يبقى من مسائل مشتركة أو أحكام عامة المفروض أن تمثل إطارا عاما، هي فقط كيفية الالتحاق بالوظيفة أو التوظيف، والسن، والمؤهل بعبارات النص.

والمقصود المادة 2 فقرة 3 لا يخضع لأحكام هذا الأمر: القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني، ومستخدمو البرلمان. هذا ما كان معمولا به في ظل القانون القديم. ما من شأنه أن يسحب من هذا القانون صفة العام، أو يقلص منها في أحسن الأحوال، وقد يمس بمبدأ المساواة. ويظهر على هذا الصعيد إغفال الملاحظات التي تم إبدائها في ظل القانون الملغى الصادر في جوان 1966، لأن الجميع يسلم بأنه ليست هناك أسباب معقولة وكافية للتمييز بين موظفي الإدارات والمؤسسات، خاصة عندما يؤدون نفس المهام، وتكون لهم نفس المؤهلات⁽¹⁰⁾.

ثانيا / عدم وضوح الرؤية بخصوص توحيد مرتكز أهلية وكفاءة الموظف

وهذا ما يوضحه نص المادة 8 المخصص لتصنيف أسلاك الموظفين، حيث قضت بأن تصنف أسلاك الموظفين حسب مستوى التأهيل المطلوب في المجموعات الأربعة التي حددتها، لكن ورغم أن المعيار العام الذي تبناه المشرع "مستوى التأهيل المطلوب"، إلا أنه أبقاه على تعميمه، ولم يتم بتحديدده، وراح يقوم بعملية أخرى، وهي وصف الوظائف والمهام أو توصيفها، دون أن يحدد المؤهل، وهو في أمس الحاجة إلى ذلك، وكان المفروض أن يضع تحديدا منضبطا عاما للشهادات والكفاءات الفنية والمهنية المطلوبة لكافة الوظائف العامة، مثل: اشتراط شهادة جامعية للمجموعة أ، مستوى ما بعد التدرج، وشهادة تدرج للمجموعة ب، والبكالوريا للمجموعة ج، ومستوى إعدادي أو تكوين مهني للمجموعة د، على غرار ما هو معمول به في دول أخرى، حيث نصت المادة 17 من قانون الوظيفة العمومي الفرنسي مثلا على مثل هذا التحديد⁽¹¹⁾، لأن الإبقاء على المعيار في وضعه الحالي، حتى ولو كان ذلك بغرض مواجهة فرضية أن الأمر يتعلق بقانون عام أساسي، من شأنه إثارة مشاكل في التطبيق، قد تؤدي إلى المساس بمبدأ المساواة، نتيجة لاختلاف الأسلاك وكيفية التعامل مع المؤهلات.

الخلاصة:

إن إدارة القرن الحادي والعشرين هي إدارة مختلفة يقينا، لا من حيث الوسائل والتقنيات والنجاعة، بل من حيث حاجتها إلى عنصر بشري ذي مؤهلات ومحفزات متنوعة، خاصة في ظل زيادة مؤهلات الموظفين وتنوع تخصصاتهم، وهذا ما يفرض على الإدارة العامة التعامل مع واقع جديد، يتطلب التخصص الدقيق، والتحكم التام في وسائل وأدوات التعامل الإداري، إضافة إلى التقيد بالرشادة والنجاعة، وفسح مجال للقطاع الخاص للاستفادة من المحيط الاقتصادي، وهذا ما يستوجب ضرورة استيعاب كل هذه المعطيات وتحليلها لتوظيفها لمصلحة الإدارة وتفتحها أكثر على محيطها، كي يتسنى لها البقاء وأداء مهامها المطلوبة.

الهوامش:

- (1) عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج 02، ط 05، دمشق: مطبوعات جامعة دمشق، 2004، ص 03.
- (2) ربيع فتح الباب، وعادل عبد الرحمان خليل، دروس في الإدارة العامة "العنصر البشري"، مطبوعات جامعة عين شمس، 1987، ص 67.
- (3) المرجع نفسه، ص 73.
- (4) محمد أبو زيد محمد، دروس في مبادئ القانون الإداري، القاهرة: مطابع طوبجي، 2002، ص 178.
- (5) حسن الحلبي، الخدمة المدنية في العالم، ط 02، بيروت: منشورات عويدات، 1983، ص 26.
- (6) للوقوف على ذلك راجع نص المادة المذكورة في المتن، وقارن بينها وبين المادة الأولى من الأمر 06 - 03.
- (7) للتعرف أكثر على العنصر الثاني راجع: حسن الحلبي، مرجع سابق، ص 27.
- (8) عبد الله طلبة، الإدارة العامة، ط 07، دمشق: منشورات جامعة دمشق، 2006، ص 290.
- (9) عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 33.
- (10) Ahmed Mahiou, **Etudes de droit public Algérien**, Alger : O P U, 1984, P 115.
- (11) Philippe Georges, **Droit public**, 4^{ème} Edition, Sirey, 1982, P 335.