

## مساهمة الحوار والتشاور في قطاع الوظيفة العمومية في الحفاظ على استقرار العلاقات المهنية

### Contribution of dialogue and consultation in the public service sector to help maintain the stability of professional relations

موزاوي علي\*، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

[ali.mouzaoui@ummt0.dz](mailto:ali.mouzaoui@ummt0.dz)

تاريخ إرسال المقال: 18 / 05 / 2022 تاريخ قبول المقال: 17 / 10 / 2022 تاريخ نشر المقال: 02 / 11 / 2022

#### الملخص:

لقد كرس المشرع الجزائري نظام الحوار والتشاور في قطاع الوظيفة العمومية على عدة مستويات كأداة لمشاركة الموظفين في تسيير مسارهم المهني وتحسين ظروفهم المهنية، وعملت الحكومة على إشراك النقابات عند قيام بمراجعة القوانين الأساسية للموظفين. كما اعتمد المشرع على هذه الآلية للوقاية وتسوية النزاعات الجماعية عبر أجهزة المشاركة ولجان الوقاية وتسوية الخلافات.

إن تعزيز وتشجيع الحوار والتشاور في المؤسسات الإدارية من شأنه أن يضمن استقرار العلاقات المهنية ويحقق السلم والأمن الاجتماعيين، لكن تبقى فعاليتها في الميدان مسؤولية الدولة ومسيري المؤسسات والنقابات لأجل الحد من الاضطرابات التي يشهدها حاليا قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر.

**الكلمات المفتاحية:** الحوار، التشاور، الموظفين، استشارة، تسوية النزاع، السلم الاجتماعي.

#### Abstract:

The Algerian legislator has formalized the dialogue in the public service sector as a tool for the participation of civil servants in the management of their professional careers and for the improvement of their working conditions, it has also adopted as an instrument of prevention and settlement of collective disputes through the participation bodies and the committee for the prevention and settlement of disputes.

The encouragement of dialogue in the administrative institutions ensures the stability of professional relations and to achieve peace and social security, its effectiveness remains the responsibility of the government and the trade unions.

**Key words:** dialogue; consultation; civil servants; consultation; conflict resolution; social peace.

## مقدمة:

ساد الاعتقاد أن آلية التفاوض الجماعي متواجدة فقط في القطاع الاقتصادي بهدف تنظيم علاقات العمل المبنية على أساس التعاقد، وأن فئة الموظفين تخضع فقط للتنظيم اللائحي لعلاقات العمل فيها، ولا مجال للتفاوض في المؤسسات الإدارية. والواقع يؤكد عكس ذلك، فقطاع الوظيفة العمومية وفي الكثير من الدول عرف تحولات عميقة أدت إلى إشراك الموظفين في تسيير مساهم المهني عبر هياكل المشاركة، بل وصل الأمر إلى حد إشراك النقابات في مراجعة القوانين المنظمة للوظيفة العمومية والقوانين الخاصة لأسلاكها. وكانت بداية هذا التحول بالاعتراف بالتنظيم النقابي للموظفين، ثم بتكريس حق ممارسة الاضراب لهم، وأنتج ذلك ممارسة حق التفاوض الذي أطلق عليه في قانون الوظيفة العمومية ب"الحوار والتشاور".

قد كرست الدولة في الجزائر أسلوب الحوار الاجتماعي من خلال الدستور الحالي، وعملت على خلق إطار مؤسسي للحوار والتشاور والتفاوض الثلاثي بين الشركاء الاجتماعيين، إذ أشارت العديد من النصوص القانونية والتنظيمية إلى إمكانية استشارة النقابات العمالية والمهنية التمثيلية لأجل تقييم التشريع السارية المفعول، أو عند القيام بالمبادرة بأي مشروع نص تشريعي يتعلق بالمسائل ذات الاهتمام المشترك للشركاء الاجتماعيين، فلم يعد المشرع المصدر الوحيد لإنتاج القواعد القانونية، بل أصبح يشاركه فاعلين آخرون عن طريق الحوار والتشاور.

ومن بين هذه القوانين التي نصت على آلية التشاور قانون الوظيفة العمومية، وذلك عبر المجلس الأعلى للوظيفة العامة كهيئة تشاور، مكلف بعدة صلاحيات منها أساسا ضبط سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية واستشارته عند كل مشروع تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية، وكذلك الأمر بالنسبة للجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية التي تقوم على التشاور بين ممثلي المستخدمين وممثلي النقابات الأكثر تمثيلا. كما مُنح للشركاء الاجتماعيين القدرة على الوقاية من النزاعات الجماعية في العمل عن طريق الحوار والتشاور.

وهنا نتساءل عن مكانة الحوار والتشاور في النظام القانوني للوظيفة العمومية ومدى مساهمتهما في تحقيق استقرار العلاقات المهنية وضمان السلم الاجتماعي؟

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدت على المنهجين التحليلي والاستدلالي للبحث عن مكانة الحوار والتشاور ومدى تمكنهما من تحقيق الاستقرار المهني في هذا القطاع الهام، من خلال العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية ومقارنة مدى تجسيد الآلية في الواقع العملي من خلال تطبيقات آلية الحوار والتشاور، وشملت الدراسة، البحث الأدوات التي منحها المشرع لتفعيل الحوار والتشاور في نظام الاستشارة، وكذلك دورهما في الوقاية وتسوية النزاعات الجماعية في العمل.

## 1- تزويد المشرع قطاع الوظيفة العمومية بأدوات مباشرة الحوار والتشاور:

يهدف تعزيز الحوار والتشاور في قطاع الوظيفة العمومية زود المشرع الموظفين بعدة أدوات للقيام بالحوار والتشاور، والتي تكمن في الاعتراف للشركاء الاجتماعيين بدور الاستشارة، والاعتراف بحق التنظيم النقابي للموظفين.

### 1-1- الاستشارة عند اعداد مشاريع قوانين ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية:

اتجهت أغلب أنظمة الوظيفة العمومية في الدول الديمقراطية نحو الاعتراف للشركاء الاجتماعيين بالدور الاستشاري عند قيام الحكومة أو الوزارات بإعداد مشاريع قوانين أو تنظيمات تخص الوظيفة العمومية عن طريق دعوتها الى الحوار والتشاور، قصد ابداء رأيها وتقديم اقتراحاتها بخصوص المشاريع التي تنوى الحكومة المبادرة بإصلاحها واعدادها، وهذا ما تبناه المشرع الجزائري من خلال قانون الوظيفة العمومية الصادر سنة 2006<sup>1</sup>.

#### 1-1-1 أساس استشارة الدولة للشريك الاجتماعي عند اعداد التشريعات والتنظيمات:

يعد الحوار الاجتماعي حسب المنظمة الدولية للعمل: "المصطلح الذي يصف مشاركة العمال وأصحاب العمل في صنع القرار بشأن مسائل العمالة، وهو يشمل كافة أنواع المفاوضات والتشاور وتبادل المعلومات فيما بين ممثلي هذه المجموعات بشأن المصالح المشتركة في السياسة الاقتصادية والاجتماعية وسياسة العمل"<sup>2</sup>.

ولعل " إشراك النقابات في وضع وسنّ القوانين الاجتماعية والاقتصادية من قبل الهيئات التشريعية والتنفيذية أصبح أمراً ضرورياً، ويعتبر ذلك من قبيل التسيير الديمقراطي لكافة القطاعات، وهذا الأسلوب كثيرا ما يعتمد في أغلب الديمقراطيات الغربية في الوقت الحالي"<sup>3</sup>.

وقد اعترف المشرع الجزائري بهذا المبدأ، من خلال نص المادة 58 من قانون الوظيفة العمومية السالف الذكر على إنشاء هيئة التشاور وتسمى " المجلس الأعلى للوظيفة العمومية"، الذي يقع تحت وصاية الوزير الأول، ونجد ضمن تشكيلته إلى جانب ممثلي الإدارات المركزية في الدولة والمؤسسات العمومية الادارية والجماعات الإقليمية، المنظمات النقابية للعمال الأجراء الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني<sup>4</sup>، ومن أهم مهامه أنه يستشار في كل نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية<sup>5</sup>.

إن إنشاء هيئة للتشاور سميت بـ"المجلس الأعلى للوظيفة العمومية" جاء ليتبرج المبادئ الدستورية التي تقر بالتعددية النقابية وفقا للديمقراطية النقابية وممارسة الحريات الجماعية والفردية، والذي يشمل كل من ممثلي السلطة العامة والمنظمات النقابية للعمال الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني وفقا لأحكام القانون رقم 14-90 وكذلك شخصيات ذات كفاءات<sup>6</sup>.

ومن بين المهام المسندة لهذا المجلس أنه " يكلف المجلس الوطني الأعلى للوظيفة العامة بما يأتي... كما يستشار، زيادة على ذلك، في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية"<sup>7</sup>. وفي هذا الإطار يصبح دور الدولة في الحوار الاجتماعي مزدوجاً، فهي المستخدم وسلطة الضبط في أن واحد<sup>8</sup>.

كما نصّ المرسوم التنفيذي رقم 14-193 المؤرخ في 3 جويلية المحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري على إسناد المدير العام دور المساهمة في وضع إطار للتشاور الاجتماعي والمهني وفي تحسين الظروف العامة للعمل في قطاع الوظيفة العمومية<sup>9</sup>. ويتجسد التفاوض في شكل تشاور وحوار كذلك في اللجان التقنية المتساوية المنشأة في المؤسسات والإدارات العمومية أو المشتركة بين عدة مؤسسات إدارية وفقاً لنص المرسوم التنفيذي رقم 20-199<sup>10</sup>. والمشكلة من عدد مساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين<sup>11</sup>، ومن مهامها أنها تستشار في كل المسائل المتعلقة بالقواعد العامة للعمل وكذلك قواعد النظافة والأمن<sup>12</sup>.

ومن خلال الأمر رقم 06-03 السالف الذكر والنصوص التنظيمية المحددة لتشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية واللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية، تظهر رغبة المشرع في التوجه نحو تكريس إطار للتشاور الجماعي المؤسسي وتشكيل فضاءات حقيقية للتشاور ومساهمة الموظفين في تسيير مساهم المهني والدفاع عن حقوقهم<sup>13</sup> مثلهم مثل العمال الخاضعين لقانون علاقات العمل. ولا يفيد التفاوض الجماعي في الوظيفة العمومية معنى المفاوضة الجماعية التي تجرى لإبرام الاتفاقية الجماعية، بل يعني في الإدارات العمومية التشاور. فالمفاوضة الجماعية تهدف إلى تحقيق نتيجة بين طرفين لهما نفس المركز القانوني، أما التشاور يتم بين طرفين يختلفان في المراكز القانونية، يكون المستشار في رتبة أعلى من المستشار، لا يتطلب بالضرورة صدور قرار ملزم، بل ولا حتى صدور قرار، فقد يكون مجرد تبادل وجهات نظر، لكن يهدف إلى استطلاع رأي العمال بهدف قيام المستخدم بصفة منفردة يأخذ بعين الاعتبار اقتراحات ممثلي العمال، دون التقيد بوجهات نظرهم<sup>14</sup>.

### 1-1-2- مدى إلزامية استشارة الدولة للشريك الاجتماعي عند اعداد التشريعات والتنظيمات:

لم يرد في القانون الجزائري صراحة إلزامية استشارة الشركاء الاجتماعيين عند المبادرة بالتشريع أو التنظيم. إلا هناك من يرى أن الاستشارة إلزامية، منهم الأستاذ قريش نصر الدين الذي يرى أن "الدولة ملزمة باستشارة المنظمات النقابية للعمال وأرباب العمل الأكثر تمثيلاً"<sup>15</sup>، فالمادة 39 من القانون رقم 90-14، جاءت في صيغة الأمر ولا تفيد الخيار "تستشار" وليس "يمكن أن تستشار" النقابات الأكثر تمثيلاً وهذا ما يفيد الإلزامية.

وكذلك الأمر بالنسبة في قانون الوظيفة العمومية، حيث ورد في المادة 59 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر منه على أنه: "...كما يستشار... في كل مشروع نصّ تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية"، ولم يرد ذلك في صيغة الإمكانية " يمكن أن يستشار"، بل هي صيغة الأمر أيضا. وفي محاولة رفع اللبس عن هذه الصياغة القانونية ومدى إلزامية الاستشارة، علق الفقيه: André «DE LAUBADERE» على عبارة "يمكن أن يستشار" الواردة المرسوم الصادر 1959 بفرنسا والخاص بالوظيفة العمومية، والتي تضمنت صياغة "يمكن للوزير الأول استشارة لمجلس الأعلى للوظيفة العمومية"، فاعتبر أن ورود كلمة "يمكن" جعلت الاختصاص الاستشاري للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية بفرنسا جوازي واختياري، عكس قانون 1946 الذي نص على عبارة "يستشار المجلس" التي تفيد الإلزامية<sup>16</sup>.

## 1-2-1- حاجة الدولة لشريك اجتماعي لأجل تحقيق استقرار العلاقات المهنية:

جاء القانون رقم 90-14 المؤرخ في 2 جوان 1990، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، المعدل والمتمم بأحكام موحدة في كل من القطاعين العام والخاص الاقتصاديين والقطاع العمومي الإداري لأجل الدفاع عن المصالح المادية والمعنوية لأعضائها<sup>17</sup>، والأهم أنه اعترف بالحق النقابي والحرية النقابية للمنتسبين إلى هذا القطاع العمومي الإداري.

## 1-2-1- الاعتراف بالحق والتنظيم النقابيين للموظفين :

لقد كان الحق النقابي محظورا لمدة طويلة على الموظفين، الذين يعتبرون في نظر الدولة حراس المصلحة العامة، الأمر الذي لا يتلاءم مع الدفاع عن المصالح الجماعية للمهنة<sup>18</sup>. وسادت هذه الفكرة أيضا في الجزائر في عهد الاقتصاد الموجه، ففي قطاع الوظيفة العامة تكاد تنعدم فيه هذه الحقوق باستثناء حق الانضمام إلى النقابة. لكن بعد 1989 وقع الاعتراف بحق التنظيم والحرية النقابية وحق الإضراب لجميع العمال بما فيهم الموظفين باستثناء بعض الفئات من الموظفين كالقضاة ورجال الأمن<sup>19</sup>، تم الاحتفاظ بنفس الحق والحرية من خلال الدساتير المتتالية وأخرها التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>20</sup>.

إن سبب وغاية وجود النقابات في حقيقة الأمر منذ البداية كان لأجل التفاوض ومن أهم وظائفها، فالأصل في الاعتراف بالحق النقابي وتأسيس تنظيمات نقابية للموظفين<sup>21</sup> هدفه قيام النقابة بالتفاوض والحوار مع المستخدم وتمثيل العمال، ولعل الجدوى من الاعتراف بحق الإضراب<sup>22</sup> أيضا منح إمكانية تسويته بالتفاوض أو الحوار أو التشاور. وبالتالي فإنكار هذا الحق يعتبر ذلك بمثابة تقييد وانتهاك للحريات الأساسية المنصوص عليها دستوريا<sup>23</sup>، وفي غياب حق التفاوض وحق الإضراب يصبح الحق في التنظيم النقابي مشلولا وفاقد لفاعليته وجدواه<sup>24</sup>. فالغاية من منح الحق النقابي يهدف إلى تمثيل العمال عبر النقابات التي تعبر عن مواقف المنخرطين فيها عبر التفاوض والمشاركة وإنشاء الهياكل النقابية<sup>25</sup>.

فالقانون رقم 90-14<sup>26</sup> منح للشركاء الاجتماعيين وسائل الدفاع عن مصالح العمال والموظفين، ومنح لهم وسائل قانونية لتحقيق ذلك، عبر تحديد كفاءات ممارسة الحرية النقابية تكريساً لأحكام الدستور<sup>27</sup>، لتجسيد أهداف أساسية تتمثل في ترسيخ الحريات الأساسية في عالم الشغل، وأسس الحوار وتنظيم مشاركة النقابة في المؤسسة والحث على التمثيل الديمقراطي للشركاء الاجتماعيين<sup>28</sup>.

حيث سمح هذا القانون النقابي للعمال ولأرباب العمل بإنشاء نقابات للدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية<sup>29</sup>، كما أكد على حرية الانتساب أو عدم الانتساب إلى النقابات<sup>30</sup>، وتمارس صلاحياتها بكل استقلالية عن الدولة أو الأحزاب وفق قواعد التمثيلية المنصوص عليها قانوناً<sup>31</sup>.

### 1-2-2- قيام الاستشارة على أساس المنظمة النقابية الأكثر تمثيلاً:

تعتبر مسألة تمثيلية نقابات العمال الأجراء على الصعيد الوطني معيار ضروري لأجل استشارتها من طرف الدولة، تم تبنيها بعد إقرار التعددية النقابية سنة 1989، والمشرع ضبط معايير التمثيلية، لتحديد المنظمة أو المنظمات التي يحق لها تمثيل العمال، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 36 من القانون النقابي على أنه "تعتبر تمثيلية على الصعيد البلدي والمشارك بين البلديات والولائي والمشارك بين الولايات أو الوطني، اتحادات واتحاديات أو كنفدراليات العمال الأجراء التي تضم 20% على الأقل من المنظمات النقابية التمثيلية التي تشملها القوانين الأساسية للاتحادات والاتحاديات أو الكنفدراليات المذكورة عبر المقاطعة الإقليمية المعنية".

يترتب على اكتساب صفة التمثيلية للمنظمات النقابية على المستوى الوطني حسب نسب التمثيل على مجموعة من الصلاحيات أو المهام أوردتها المادة 39 من القانون النقابي، وهي:

- تستشار في ميادين النشاط التي تعنيها خلال إعداد المخططات الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- تستشار في مجال تقويم التشريع والتنظيم المتعلقة بالعمل وإثرائها.
- تتفاوض في الاتفاقيات أو الاتفاقات الجماعية التي تعنيها .
- تمثل في مجالس إدارة هيئات الضمان الاجتماعي.
- تمثل في المجالس المتساوية الأعضاء في الوظيفة العمومية، وفي اللجنة الوطنية للتحكيم المؤسسة بمقتضى القانون النقابي<sup>32</sup>.

ومنذ بداية التعددية عمدت الحكومة على التعامل أساساً مع الاتحاد العام للعمال الجزائريين، كأكبر منظمة تمثيلية، وهذا ما تأكد في المنشور الصادر عن الحكومة في 8 جويلية 1993، الذي اعترف بأن "...مفاوضات جرت بين الاتحاد العام للعمال الجزائريين باعتبارها الأكثر تمثيلاً حول كفاءات تطبيق المادة 47 مكرر من القانون رقم 90-14 حول انتداب نقابيين لدى الهيئات المستخدمة في إطار منح التسهيلات للنقابيين..."<sup>33</sup>.

وقد كلف رئيس الحكومة آنذاك بموجب المنشور المذكور الوارد أعلاه جميع الوزراء بمنح الهيئات والمؤسسات والإدارات العمومية والمؤسسات الاقتصادية العمومية الموافقة على جميع طلبات الانتداب المودعة من طرف هذه النقابة.

وفي قطاع الوظيفة العمومية تشارك النقابات الأكثر تمثيلا إلى جانب ما ورد في القانون 90-14 في تمثيل الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء وفقا للمادة 68 من الأمر رقم 06-03، السالف الذكر، وكذلك المادتين 30 و32 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 السالف الذكر.

ومع ذلك فإن الوزارات عادة مع تدعوا مختلف نقابات القطاع لأجل الحوار والتشاور وابداء آرائها وتقديم اقتراحاتها بشأن المسائل المعروضة عليها. أما على مستوى الثلاثية فقد كانت الحكومة تتعامل فقط مع الاتحاد العام للعمال الجزائريين باعتبارها أكبر تنظيم نقابي متواجد في كافة القطاعات.

وفي هذا الشأن تتهم النقابات المستقلة الحكومة بإقصائها من الحوار الاجتماعي، وهو الأمر الذي دفع المشرع سنة 2022 لمراجعة القانون رقم 90-14، المتعلق بالتنظيم النقابي، ومن خلاله حدد ونظم كفاءات وشروط تكوين الكونفدراليات الذي سيسمح له مستقبلا بإعادة النظر في تحديد مسألة التمثيلية.

### 1-3- التجربة الوطنية في مجال الاستشارة :

تعتبر مسألة اصلاح وعصرنة نظام الوظيفة العمومية من المسائل التي أخذت حيزا كبيرا في لقاءات الثلاثية بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين، التي عادة ما تجسدت في شكل التشاور حول المسائل المشتركة التي تهم الأطراف الثلاثة، كدراسة التعديلات التي يرى أحد الأطراف إدخالها على القوانين العمالية، أو بحث الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي تتطلب مراجعة بعض التدابير أو القوانين أو الاتفاقات السابقة بصورة يجعلها تتلاءم أو تتكيف مع الأوضاع الجديدة<sup>34</sup>.

وقد كانت مسألة الوظيفة العمومية من المسائل التي لم تتمكن الدولة من تنظيمها بصفة نهائية منذ الاستقلال، مما جعلها وقود الحركات الاجتماعية خاصة بعد 1988، لكون قطاع المؤسسات والإدارات العمومية لا تخضع لنظام الاتفاقيات الجماعية. لأن العلاقات المهنية تحدها القوانين الخاصة لمختلف الأسلاك التي لم تترك أي مجال للتفاوض الجماعي الثنائي<sup>35</sup>، وهنا يبرز دور التفاوض الثلاثي في معالجة المسائل المتعلقة بتنظيم مسائل العمل والحماية في هذه المؤسسات.

ولقد ناقشت اللقاءات الثلاثية في أواخر القرن الماضي ضرورة إصلاح قطاع الوظيفة العامة كجهاز<sup>36</sup> وإصلاح قانون الوظيفة العمومية<sup>37</sup>، والبحث عن سبل اتخاذ إجراءات استعجالية لفائدة بعض الفئات المهنية في الوظيفة العامة<sup>38</sup> نتيجة الاختلالات التي عرفها القطاع بسبب الإصلاحات الاقتصادية ومرافقة إعادة تنظيم الكثير من المؤسسات الإدارية وتغيير طبيعتها القانونية واستحداث رتب ومناصب وأسلاك جديدة والحاجة إلى تحسين أداء الخدمة العمومية، توصلت الأطراف إلى مناقشة مشروع قانون

الوظيفة العامة الذي صدر سنة 2006<sup>39</sup>، وبعد صدور القانون تم التفاوض بشأن القوانين الخاصة بمختلف الأسلاك، والنظام التعويضي للموظفين ومنحة الجنوب لعمال الوظيفة العامة<sup>40</sup>.

### 1-3-1- الاستشارة عند اعداد قانون الوظيفة العمومية (الأمر رقم 06-03):

تنفيذا لمخرجات الثلاثية المنعقدة يومي 8 و9 سبتمبر 2002 والمتضمنة من بين نقاطها ضرورة التعجيل بإصلاح قانون الوظيفة العمومية والقوانين الخاصة بمختلف الأسلاك والأعوان المتعاقدين<sup>41</sup>، تم تشكيل لجنة خاصة لذلك بتاريخ 13 أكتوبر 2002، شارك في أشغالها ممثلي مختلف الوزارات الحكومية وخبراء في الاختصاص، أما من جهة النقابات فقد شارك ممثلون عن المركزية النقابية بقيادة الأمين الوطني المكلف بالوظيفة العمومية وممثلين عن مختلف الاتحاديات في كل قطاع معني، وتمكنت اللجنة من تنظيم ما يقارب 650 اجتماع إلى غاية صدور الأمر 06-03<sup>42</sup>.

وشكلت هذه اللجنة عدة أفواج عمل تناولت نطاق تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وتحديد صفة الموظف، وعلاقة العمل من الناحية القانونية، والحقوق والالتزامات، ومبادئ تحديد المرتبات، وتسيير الموارد البشرية، ومنظومة التكوين، وآليات تقييم الموظف، والوضعية القانونية للموظفين وحركيتهم، ومسألة إدماج العمال المؤقتين والمتعاقدين والقوانين الخاصة<sup>43</sup>، وقد جاء في عرض الأسباب المرفق بمشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العامة عند عرضه أمام البرلمان للمصادقة على الأمر الذي تضمنه عدة أهداف منها ضمان احترام قيم الحوار والتشاور والحياد والمساواة أمام القانون وفي الحقوق والواجبات بين جميع الموظفين<sup>44</sup>.

وبعد أربعة أشهر من التوقيع على العقد الوطني الاقتصادي والاجتماعي أصدر رئيس الحكومة في 6 جانفي 2007 تعليمة إلى أعضاء الحكومة تتعلق بإعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقا لأحكام الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ألزم من خلالها الوزراء على إشراك النقابات عند تحضير مشاريع القوانين الخاصة بالموظفين، جاء فيها: "...قبل إرسال أي مشروع قانون أساسي خاص إلى المديرية العامة للوظيفة العمومية، ينبغي أن يكون محل تشاور مع ممثلي المنظمات النقابية، عند الإعداد النهائي للمشروع.

ويتمثل الهدف من هذا التشاور في عرض محتوى مشروع القانون الأساسي الخاص وتسجيل كافة الاقتراحات التي قد تساهم في إثرائه"<sup>45</sup>.

وما يمكن ملاحظته حول هذه التعليمة أنها لم تميز بين الاتحاديات التابعة للمركزية النقابية والنقابات المستقلة، ولم تشترط معيار التمثيلية للتشاور معها، تاركة الحرية وإمكانية التشاور لتقدير الوزراء، ما دام الهدف هو الحصول على أكبر إجماع حول مشاريع القوانين الأساسية بما يقلل من حدة الاحتجاجات في الميدان، وهي نفس الممارسة أبقته مختلف الحكومات المتعاقبة.



## 1-3-2- وضع نظام جديد للتصنيف والأجور:

تعتبر مسألة التصنيف والأجور في الوظيفة العمومية من أهم المسائل التي شغلت الموظفين والنقابات بسبب ارتباطها المباشر بالوضع الاجتماعي والاقتصادي للموظفين، وكان الملف الذي تمكنت بفضله النقابات المستقلة من تحريك الموظفين عند دعاوتها للإضراب والاحتجاج، فكان وما يزال أداة تجنيد التنظيمات النقابية لقواعدها النضالية، كما كان من بين النقاط التي طرحت في العديد من الثلاثيات المنعقدة بين الحكومة والشركاء الاجتماعيين خاصة من جانب الاتحاد العام للعمال الجزائريين منذ 1990.

وقد تضمن العقد الوطني الاقتصادي والاجتماعي التزام السلطات العمومية بمراجعة نظام الأجور في الوظيفة العمومية تماشيا مع القانون الأساسي الجديد للوظيفة العمومية<sup>46</sup>، وقد ترجم هذا الالتزام بالمصادقة على النصوص التنظيمية المتعلقة بالتصنيف وأجور الموظفين وزيادة الاستدلالية وتحديد العناصر المكونة لأجور الأعوان المتعاقدين.

تميزت هذه المراسيم التي تم التشاور حول أغلبها مع المركزية النقابية وحتى النقابات المستقلة بإعادة النظر في نظام المرتبات لتصبح أكثر تلاؤما مع خصوصيات الوظيفة العمومية ومقتضيات التسيير العمومي<sup>47</sup> ومعالجة مسألة الأعوان المتعاقدين وأجورهم، وكان ذلك بمثابة استجابة لمطالب النقابات في قطاع الوظيفة العمومية التي كانت تطالب منذ 1990 بإعادة النظر في أنظمة التصنيف ورفع أجور الموظفين، ومن أهم هذه النصوص نذكر:

-المرسوم الرئاسي رقم 304-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم<sup>48</sup>.

-المرسوم الرئاسي رقم 305-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 90-228 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لكيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة<sup>49</sup>.

- المرسوم الرئاسي رقم 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد لكيفيات توظيف المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المكونة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم<sup>50</sup>.

- المرسوم التنفيذي رقم 136-10 المؤرخ في 13 ماي 2010 المحدد لنظام المنح الخاص بالأعوان المتعاقدين<sup>51</sup>.

وزيادة على ذلك شمل تامين الأجور، ورفع الأجر الوطني الأدنى المضمون، وإلغاء المادة 87 مكرر، وتخفيض نسبة الاقتطاع الضريبي على الدخل الذي تحقق في قانون المالية لسنة 2020<sup>52</sup>، كما هو الشأن بالنسبة لعمال القطاع الاقتصادي بعد لقاءات الثلاثية.

### 1-3-3- إعادة صياغة القوانين الخاصة بالمسيرة لمختلف أسلاك الموظفين:

لقد جاءت المراسيم المتضمنة للقوانين الأساسية لأسلاك الوظيفة العمومية في سياق الواقع الجديد في الإدارة العمومية من جهة والتحولات السياسية والمؤسسية والاجتماعية التي عرفت البلاد. وتمت أغلبها بعد لقاءات ومشاورات ثنائية بين مختلف الوزارات مع المنظمات النقابية بما فيها النقابات المستقلة وبشكل تعددي، حيث قامت أغلب الوزارات بتنفيذ لتعليمية رئيس الحكومة بالاستماع إلى انشغالات واقتراحات وتصور النقابات لعملية الإصلاح. أما على مستوى قمة الثلاثية فينحصر تمثيل الموظفين ومطالبهم في المركزية النقابية التي تتفاوض مع الحكومة، وتلتزم هذه الأخيرة بوضع أو تعديل النصوص وفقا لمخرجات اللقاءات. وشهدت سنة 2008 بداية صياغة القوانين الأساسية في شكل مراسيم، متعلقة بتسيير 282 سلكاً و478 رتبة تضمنها قطاع الوظيفة العمومية الى غاية 2011، بهدف تكييف قواعد القانون العام مع خصوصية المهام المتعلقة بأسلاك الموظفين<sup>53</sup>.

وتناولت أغلب القوانين الأساسية التي تم التشاور حولها بين الوزارات ومختلف النقابات في كل قطاع تحديد الحقوق والواجبات، والرتب، والتصنيف المهني، وفترة التربص، والتقييم، والترقية في الدرجات، والمناصب العليا، والوضعيات القانونية الأساسية، وحركة نقل الموظفين، والتكوين، والنظام التأديبي... إلخ<sup>54</sup>. كما صدرت مراسيم مشتركة لتوحيد بعض الأنظمة كنظام التربص<sup>55</sup> وكيفية تقييم الموظف<sup>56</sup> وعزله<sup>57</sup>، وإصلاح نظام الخدمة الوطنية واحتساب مدتها في أقدمية الموظفين واعتبارها فترة عمل عند حساب عدد سنوات العمل للحصول على التقاعد، التي كانت من المطالب المرفوعة من النقابات وخلال الاحتجاجات التي قامت بها<sup>58</sup>.

وبعد سنوات من الاستقرار النسبي في قطاع الوظيفة العمومية، عادت مرة أخرى خلال السنوات الأخيرة النقابات المستقلة إلى الواجهة للمطالبة بضرورة مراجعة القوانين الأساسية الخاصة، ومعالجة الاختلالات التي أظهرها تطبيقها في الميدان، وفتح ملف الأجور وتأمينها بعد انهيار القدرة الشرائية واستمرار انخفاض قيمة الدينار، الأمر الذي دفع رئيس الجمهورية بخلاف مجلس الوزراء تاريخ 2 ماي 2021 إلى مطالبة الحكومة والوزراء بفتح الحوار مع مختلف الشركاء الاجتماعيين في كافة القطاعات الوزارية بهدف تحسين الأوضاع المهنية والاجتماعية لاسيما في قطاع الصحة والتربية<sup>59</sup>. لأجل احتواء مطالب النقابات لتفادي التصعيد وبهدف التهدئة.

### 2- الاعتماد على الحوار والتشاور للوقاية وتسوية النزاعات الجماعية في قطاع الوظيفة العمومية:

إن المشاركة في هيئات التسيير من شأنه أن يعزز الثقة بين الموظفين والمستخدمين، ويسمح لهم بمعرفة وضعية مؤسساتهم، كما يعد فضاء للنقاش وتبادل الآراء بين ممثلي الموظفين والمستخدمين، فالوقاية من النزاعات الجماعية في قطاع الوظيفة العمومية من الأهداف التي تسعى الدولة الى تكريسها في الميدان

من خلال استحداث عدة أجهزة ولجان منها أجهزة المشاركة، وفي سبيل تسوية الخلافات الجماعية أقدمت العديد من القطاعات الوزارية على استحداث لجان لتسوية النزاعات، وجميعها تقوم على أساس الحوار والتشاور المباشر.

## 2-1-1- الاعتماد على الحوار والتشاور في تسيير أجهزة المشاركة:

نص المشرع من خلال قانون الوظيفة العمومية على إنشاء عدة هيئات مشاركة للموظفين في تسيير الوظيفة العمومية، فعلى الصعيد المركزي تم استحداث المجلس الأعلى للوظيفة العمومية كهيئة مركزية للتشاور، وعلى مستوى الهيئات والمؤسسات والإدارات المستخدمة استحدثت هيئات جماعية للتشاور<sup>60</sup>، كإطار للمشاركة وهي (اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، لجان الطعن، اللجان التقنية)<sup>61</sup>، وهي بمثابة فضاء مميز لإشراك الموظفين في تنظيم المصالح الإدارية<sup>62</sup>.

ويظهر هيكل الحوار والتشاور من خلال التركيبة الثنائية لهذه الهيئات الممثلة للإدارات المستخدمة والممثلين النقابيين على أساس التساوي من حيث العضوية فيها، وكذلك من خلال الدور الاستشاري الممنوح لهذه الهيئات من طرف المشرع، الذي عادة ما يساهم في تقريب وجهات النظر ويعزز الثقة بين ممثلي المستخدم وممثلي الموظفين.

## 2-1-1-2- تشكيل هيئات المشاركة على أساس التمثيل:

تتشكل اللجان المتساوية الأعضاء من ممثلين منتخبين من الموظفين لكل رتبة أو مجموع رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها، يعينون بالتساوي مع ممثلين عن الإدارة<sup>63</sup> من المنظمات النقابية ذات التمثيل (الأكثر تمثيلاً) لدى المؤسسة أو الإدارة العمومية، وفي حالة عدم وجود المنظمات النقابية أو عدم تمثيليتها، يمكن أن يتم انتخاب أعضائها من بين الموظفين مباشرة<sup>64</sup>. ونفس التشكيل الثنائي تقوم عليه لجان الطعن<sup>65</sup> واللجان التقنية<sup>66</sup>، ويرأس هذه الهيئات في كل نوع من هذه اللجان ممثل عن السلطة الموضوعية في مستواها أو ممثل عنها يختار من بين ممثلي الإدارة<sup>67</sup>. لكن عكس اللجان المتساوية الأعضاء، فإن أعضاء هاتان اللجنتان يتم تعيينهم من بين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>68</sup>. وتوضع هذه اللجان لدى مسؤول سلطة التعيين<sup>69</sup>.

## 2-1-2- طبيعة الدور الاستشاري لهيئات المشاركة:

"إن الدور الاستشاري يقوم على التعبير عن رأي في إطار قرار انفرادي يتخذه الغير"<sup>70</sup> ويكون الهدف من ذلك الرأي التتوير والافادة<sup>71</sup>.

ولعل "الحق في الاستشارة" مبدأ كرسه المشرع من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الذي جاء من بين أهدافه اعتماد أسلوب الحوار والتشاور والمشاركة في تسيير وإدارة شؤون الوظيفة العامة<sup>72</sup>، وقد اتضح ذلك من خلال مهام اللجان المتساوية الأعضاء المتمثلة في استشارتها في المسائل الفردية التي

تخص الحياة المهنية للموظفين<sup>73</sup> والمتعلقة بالترسيم والترقية والإدماج والنقل والعقوبات التأديبية وإعادة إدماج الموظف المعزول<sup>74</sup>.

وأضافت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 على " الاستشارة في المسائل الجماعية"، إذ نصت على أنه: "يمكن الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء لإبداء رأي استشاري، خصوصا في المسائل المتعلقة بالحالات التالية:- تعديل النسب القانونية المطبقة على مختلف أنماط التوظيف،-مناهج تقييم الموظفين،-النقطة المرقمة المعترض عليها من طرف الموظف في إطار تقييمه،-إحالة الموظف على الاستدياع لأغراض شخصية،-ترقية الموظف في الرتبة، بطريقة استثنائية، عندما ينص القانون الأساسي الخاص الخاضع له على ذلك،- كمل يتم استشارتها في الحركات الدورية لنقل الموظفين، المنصوص عليها في القوانين الأساسية التي يخضعون لها".

ونفس الدور تقوم به اللجان التقنية، فهي بدورها أيضا تستشار في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل والنظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية المعنية<sup>75</sup>. وقد نصت المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199 على أن اللجان التقنية تستشار في مجال ظروف العمل عند إعداد النظام الداخلي للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية والمسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وتنظيم وسير المصالح خاصة المتعلقة بتحديث المناهج وتقنيات العمل وتأثيرها على الموظفين.

وفي مجال النظافة والأمن تستشار أيضا في المسائل المتعلقة بالتدابير العامة للأمن في أماكن العمل، والمسائل المتعلقة بالنظافة والإعلام والتحسيس حول النظافة والأمن.

## 2-2- الحوار والتشاور أداة للوقاية من النزاعات الجماعية في الوظيفة العمومية وتسويتها وديا:

تعد النزاعات الجماعية من أخطر الظواهر الاجتماعية التي تشكل تهديدا على الاستقرار المهني والاجتماعي والسلم الاجتماعي في المجتمع، وخاصة بالنسبة للوظيفة العمومية نظرا لأهمية تعداد الموظفين الذين يشتغلون بها، وكذلك لتأثير الاضطرابات الاجتماعية في هذا القطاع على استمرارية المرفق العام والخدمة العمومية.

لهذا نجد أن المشرع عمل على تشجيع الحوار والتشاور للوقاية من النزاعات الجماعية وتفضيل تسويتها الودية لتفادي اللجوء الى الوسائل العنيفة للمطالبة بالحقوق وتسوية الخلافات.

## 2-2-1- الاعتماد على الحوار والتشاور لتسوية النزاعات الجماعية في الوظيفة العمومية:

تبنى المشرع آلية "التفاوض" في شكل "حوار وتشاور" في تسوية الخلافات والوقاية نزاعات العمل الجماعية التي تنور في المؤسسات والإدارات العمومية ذات الطابع الإداري وكل الإدارات المركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات، إذ نصت المادة 15 من القانون رقم 90-02 على أنه " تدرس وضعية العلاقات

الاجتماعية والمهنية داخل المؤسسات والإدارات العمومية في اجتماعات دورية بين ممثلي العمال والممثلين المخولين في المؤسسات والإدارات العمومية المهنية".

وقد خص القانون نفسه الفصل الثاني منه للأحكام التي تطبق على المؤسسات والإدارات العمومية تحت تسمية "الأحكام التي تطبق على المؤسسات والإدارات العمومية"، فيما أكدت المادة 45 من القانون نفسه على أنه: "يجب على طرفي الخلاف الجماعي في العمل خلال فترة الإشعار المسبق وبعد الشروع في الإضراب، أن يواصلوا مفاوضاتهم لتسوية الخلاف الجماعي". وهو ما يؤكد وجود تفاوض بين المؤسسات الإدارية والموظفين أثناء نشوب النزاعات الجماعية.

فالحوار والتشاور إطار يتم فيه دراسة وضعية العلاقات الاجتماعية والمهنية داخل المؤسسات والإدارات العمومية في الاجتماعات الدورية التي تنظم بين ممثلي العمال والممثلين المخولين في المؤسسات والإدارات العمومية المهنية<sup>76</sup>، بهدف اتقاء الخلافات التي يحتمل أن تثور بين طرفي علاقة العمل الجماعية بمناسبة عدم تطبيق التزام قانوني أو تنظيمي، أو الاختلاف حول تفسير الأحكام القانونية أو التنظيمية<sup>77</sup>.

## 2-2-2- إنشاء هياكل تسوية النزاعات عن طريق التنظيم:

إن المشرع لم يفصل في تحديد آليات تسوية الخلافات والوقاية من النزاعات الجماعية بين المؤسسات الإدارية<sup>78</sup>، مما جعل "التنظيم" يتدخل في الكثير من القطاعات الوزارية لضبط هذه الآليات الوقائية. إذ لم يوسع المشرع في تحديد آليات تسوية الخلافات والوقاية من النزاعات الجماعية. إلا أن الكثير من الوزارات عن "أقدمت على استحداث لجان للحوار وتسوية النزاعات".

وفي الواقع العملي نجد التفاوض في شكل التشاور والحوار في العديد من القطاعات الوزارية، منها المنشور الصادر عن وزير التكوين المهني - على سبيل المثال - بهدف تعزيز وتطوير التشاور وتحديد مجال ممارسته سنة 1995<sup>79</sup>. جاء فيه ضمن فقراته: "يهدف التشاور إلى خلق جو مناسب للعمل، تقوية ممارسة الحق النقابي، الوقاية من النزاعات، المحافظة على المصالح المادية والمعنوية للعمال، تحسين شروط العلاقات المهنية، البحث على أطر ووسائل للرفع من المردودية وفعالية العمال، البحث عن حلول تنظيمية للمشاكل المحتملة ملاقاتها"، ويكون التشاور مع الممثلين النقابيين والمسيرين لدراسة وضعية العلاقات المهنية والاجتماعية عن طريق الاجتماعات الدورية.

تنتهي هذه الاجتماعات بتحرير محاضر اجتماعات تدون فيها النقاط المدروسة، تلك المتفق عليها وتلك المختلف بشأنها، وكذلك التزامات كل طرف. وتوقع في نهاية الجلسة، وتسلم نسخة منها لممثلي العمال، وترسل نسخ منها إلى الهيئات السلمية للمؤسسات والنقابات<sup>80</sup>.

ويتضح مما سبق أن المشرع منح للهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إمكانية التفاوض مع ممثلي المستخدمين (الموظفين)، لكن في حدود محصورة كإطار للتشاور واتقاء النزاعات وتسويتها دون إمكانية إبرام اتفاقيات جماعية.

وكذلك الشأن مثلاً في وزارة الصحة والسكان، حيث أمر الأمين العام بالقطاع بموجب مراسلة مؤرخة في 20 سبتمبر 2020 باستحداث "لجنة الحوار وتسوية النزاعات"، وذلك على مستوى كل مؤسسة صحية أسندت لها صلاحية دراسة وحل المشاكل المتعلقة بالحياة المهنية لمستخدمي القطاع والتي بقيت عالقة دون حل، وهذا في إطار تعزيز الحوار مع الشركاء الاجتماعيين وإرساء قواعد عمل مشتركة هادفة لتطوير القطاع والتكفل بالنشغالات الموظفين وتعزيز مكتسباتهم وتحسين ظروف عملهم<sup>81</sup>.

ونصت المراسلة السالفة الذكر على أن يُعهد لجان الحوار وتسوية النزاعات في كل مؤسسة صحية

المهام التالية:

- السهر على تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية،
- تستشار اللجنة في حل المشاكل المتعلقة بالحياة المهنية والفردية والجماعية التي تخص الموظفين،
- تقدم اقتراحات لترقية الحياة المهنية وحماية المستخدمين من شتى الأخطار المهنية،
- تقدم رأي استشاري بخصوص المشاكل المطروحة أمامها، ولها أن تستمع إلى طرفي النزاع وأن تستعين بكل من تراه مناسب لأداء مهامها.

وتتشكل اللجنة من مدير المؤسسة، والمدير المكلف بالموارد البشرية، ومدير المصالح الصحية، ورئيس المجلس الطبي، وممثلين عن المستخدمين (العمال، الأطباء، سلك الشبه الطبي)، ورئيس مصلحة طب العمل، وتجتمع اللجنة كل ثلاثة أشهر وبناء على طلب من رئيسها كلما استدعت الضرورة، وفي نهاية كل اجتماع تعد اللجنة محضراً تدون فيه المشاكل المطروحة وتشير إلى الإجراءات والحلول المقترحة. وفي حالة استمرار النزاع فيمكن لأحد أطراف النزاع تقديم تظلم إلى "لجنة التظلم الولائي".

أما على مستوى وزارة التكوين المهني فقد تم باستحداث لجنة وطنية على مستوى الوزارة تدعى "لجنة الحوار والتشاور"<sup>82</sup>، ودأبت على عقد اجتماعات بصفة منتظمة على كل المستويات لأجل التشاور حول تحسين الظروف المهنية والوقاية وتسوية النزاعات الجماعية.

ومن أمثلة اجتماعات هذه اللجنة الوطنية للحوار والتشاور، ذلك الاجتماع الذي انعقد بتاريخ 15 أكتوبر 2018 بمقر الوزارة والذي حضره وزير التعليم والتكوين المهنيين، وضم 5 ممثلين عن الإدارة المركزية للوزارة و5 ممثلين عن نقابة القطاع المسماة الفيدرالية الوطنية لعمال قطاع التكوين المهني، وتمحور جدول أعماله في دراسة النقاط التالية:

- دراسة القضايا المتعلقة بالمسار المهني والقانون الأساسي الخاص بعمال التكوين والتعليم المهنيين،
- منحة التعويض لفائدة موظفي المقتصدية،
- ملف السكنات الاجتماعية،
- تدعيم التعاضدية الوطنية للتكوين المهني.

من خلال هذا النموذج المقدم تظهر أهمية الحوار والتشاور في قطاع الوظيفة العمومية ضمن آليات الوقاية من النزاعات الجماعية، فقد سمح الاجتماع لممثلي العمال لتقديم انشغالاتهم أمام ممثلي الإدارة المركزية وبحضور الوزير شخصياً، والتي تناولت ضرورة مراجعة القانون الأساسي الخاص لموظفي القطاع ومسائل مرتبطة بظروف العمل ومسائل الترقية والمردودية والسكن وغيرها، والوزارة من جانبها عرضت ما تم التكفل به بكل موضوعية ومسؤولية، وقدمت ضمانات تنفيذ ذلك.

فالمشاورات سمحت للطرفين بتبادل الآراء والمعلومات جنبت القطاع احتجاجات وإضرابات، وهو ما يؤكد أهمية الحوار والتشاور الجاد في الوقاية من النزاعات الجماعية. لذلك وجب على الإدارات المركزية والوزراء العمل تعميم استحداث هذه الهياكل واللجان في كافة القطاعات الوزارية، كل حسب خصوصية قطاعه.

#### الخاتمة:

من خلال هذا الدراسة يتبين لنا أن الحوار والتشاور في قطاع الوظيفة العمومية يعتبر حقيقة آلية لتأطير العلاقات المهنية الجماعية فيه، ويظهر ذلك من خلال الاعتراف بالحق النقابي للموظفين والاعتراف للنقابات الأكثر تمثيلاً بدور الشريك الاجتماعي.

وقد منح المشرع للنقابات الأكثر تمثيلاً صلاحية المشاركة في الاستشارات التي تقوم بها مؤسسات الدولة والحكومة بهدف مناقشة المسائل ذات الاهتمام المشترك وابداء الرأي والاقتراحات بما يؤدي في النهاية إلى تطوير قانون الوظيفة العمومية بشكل دائم ومستمر.

ويساهم الحوار والتشاور أيضاً في الوقاية من النزاعات الجماعية وتسويتها مهما تعقدت، بذلك يعتبر الحوار قادراً على ضمان استقرار علاقات العمل الجماعية وتجسيد السلم الاجتماعي بما يحقق الاستقرار والأمن.

#### النقائص والمعوقات:

رغم أن اهتمام الدولة بتشجيع الحوار الاجتماعي من خلال تكريسه قانوناً ومنح الضمانات الدستورية للشركاء الاجتماعيين، لاسيما مبدأ حق وحرية التنظيم النقابي، ومصادقتها على العديد من الاتفاقيات الدولية، إلا أنها تعاني من عدة نقائص من الناحية القانونية وعراقيل في الواقع العملي تحد من فعاليتها، منها:

- نقص ثقافة الحوار والتشاور لدى المسؤولين في قطاع الوظيفة العمومية، وكذلك لدى التنظيمات النقابية التي تقوم في كثير من الأحيان بالمساومة وتفضيل اللجوء إلى الاضراب لأجل الضغط، وتفضيل المسؤولين خيار التهديد أو التحاور مع ممثلين غير شرعيين.

- يقوم فعالية الحوار والتشاور أساسا على حق وحرية التنظيم، أو ما يسمى بـ "الحرية النقابية"، التي تعتبر ملتمى الطرق لكافة الحريات الديمقراطية والأساسية، كحرية التعبير والتنظيم والمشاركة، لكن في الواقع العملي يؤكد تضيق السلطة التنفيذية والإدارة على التمتع وممارسة هذه الحقوق والحريات، عادة ما لا يخدم الاستقرار الاجتماعي، لأن السلم الاجتماعي لا يمكن حمايته بالتضييق، فالتضييق يولد العنف الاجتماعي"، وعكس ذلك، فإن ديمومة السلم يكون بتعزيز الحوار والتشاور وعدم تقييده أو عرقلة أو التضييق عليه.

- عدم وضوح القواعد المحددة للتمثيلية، وما نتج عنه من صعوبة معرفة النقابة الأكثر تمثيلا، الأمر الذي دفع المستخدمين هم من يختار النقابات التي تتفاوض معها، ويقصون من تشاء.

### الاقتراحات:

(1)- ضرورة إلزام مسيري المؤسسات الإدارية وعلى جميع المستويات على تعزيز ثقافة الحوار والتشاور والايان بها كألية لتسوية الخلافات والوقاية منها، وليس مجرد اجراء شكلي، وسن أحكام تحدد آليات تنظيم الحوار والتشاور بشكل دورى وأثاره.

(2)- تحويل الإشراف على الحوار الاجتماعي في قطاعات الوظيف العمومي من وزارة العمل أو الوزارات الوصية إلى **المجلس الأعلى للوظيفة العمومية** لمعالجة النقائص والثغرات التي أغفلها "باب التفاوض الجماعي" في قانون علاقات العمل. وإلغاء الازدواجية بين القطاع الاقتصادي والإداري، بإقرار التفاوض الثنائي في كل وزارة والمديرية العامة للوظيفة العمومية مع الشريك الاجتماعي عند إعداد وصياغة القوانين الأساسية المنظمة للعمل في كل سلك أو أسلاك بشكل ملزم.

(3)- الإشراف الفعلي للنقابات العمالية يجب أن يفضي إلى إعداد مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية ذات العلاقة بالموظفين ويجب أن يكون بصفة دورية ومنتظمة و"وجوبية". مع تزويد الشركاء الاجتماعيين بكل المعلومات والإحصائيات التي تساعدهم على بناء تصوراتهم وقناعاتهم واقتراحاتهم.

(4)- وجوب إقرار **التدخل الفوري والآلي السريع للوصاية** في المؤسسات والإدارات العمومية في كل حالة إضراب في شكل "رجال المطافئ"، بإرسال "جان خاصة" للتباحث في موضوع النزاع بين المستخدم والموظفين وكشف حقيقة الخلافات ومسؤولية كل طرف، بدل انتظار التقارير من طرف مسيري هذه المؤسسات أو انتظار رفع التظلم إليها، فالمسؤولية تقتضي اليوم تكريس مبدأ "النزول نحو الأسفل" وليس انتظار "رفع الشكاوى إلى الأعلى".

(5)- ضرورة تكفل النقابات بالتكوين النقابي حول آليات الحوار والتشاور والنقاش وتسوية الخلافات بالطرق الودية.



## التهميش:

1. أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر. عدد 46 لسنة 2006.
2. GAZIER Bernard et BRUGGEMAN Frédéric, « *Dialogue social et dialogue social territorial au début du XXIe siècle. Un essai de théorisation*, *Revue « Négociations »* », n° 26, pp. 56. 57, <https://www.cairn.info/revue-negociations-2016-2-page-55.htm>, consulté le : 10-03-2022.
3. \* - أحمية سليمان، "حق التنظيم والمفاوضة الجماعية: المفهوم... الخلفية التاريخية والقانونية"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 4، 2010، ص86.
4. \* - انظر المادة 60 من الأمر رقم 03-06، المرجع السابق.
5. \* - انظر المادة 59، فقرة أخيرة من المرجع السابق.
6. \* - انظر: المادة 60 من المرجع السابق.
7. \* - أنظر: المادة 59 من المرجع السابق.
8. \* - "جاء في مضمون عرض الأسباب للمشروع التمهيدي للقانون المتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أنه وفي إطار تدعيم التشاور في قطاع الوظيفة العمومية يكرس الاطار القانوني لمشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية"، انظر: مهدي رضا، "دور هيئات الوظيفة العمومية في تدعيم أسلوب المشاركة والحوار في ضوء القانون رقم 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 50، العدد 2، الجزائر، 2013، ص86.
9. \* - انظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 14-193 المؤرخ في 3 جويلية، يحدد لصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ج.ر. عدد 41 لسنة 2014.
10. \* - مرسوم تنفيذي رقم 20-199 مؤرخ في 25 جويلية 2020، يتعلق باللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر. عدد 44 لسنة 2020.
11. \* - المادة 79 من المرجع أعلاه.
12. \* - انظر المادة 84 من المرجع أعلاه.
13. \* - مهدي رضا، المرجع السابق، ص99.
14. \* - البرعي أحمد حسن، شرح قانون العمل، دار الثقافة العربية، القاهرة، 2013، ص912.
15. \* - KORICHE Mohammed Nasr-Eddine, *Droit du travail, les transformations du droit Algérien du travail entre statut et contrat, relation d'emploi et de travail une contractualisation relative, T.1*, OPU, Alger, 2009, p.14.
16. \* - « En employant l'expression « *peut être saisi* », le décret de 1959 réduit la compétence du conseil en la rendant en principe facultative, le statut de 1946 disait : « *le conseil est saisi* ». », DE LGDJ, Paris, 1975.p.46. LAUBADERE André, *Traité de droit administrative*, 6<sup>em</sup> éd. ,

17. Leila, BOULEMOUAR Malika, «Normes internationales, liberté syndicale et \* - HAMDAN Faculté de droit, négociation collective en droit Algérien du travail», *RASJEP*, Alger, Vol.34,n°1,1996,p.27.
18. \* - LOKIEC Pascal, *Droit du travail, Tome II, Les relations collectives de travail*, Thémis droit, puf, Paris, 2011, p.7.
19. \* - نصت المادتين 53 و 54 من دستور 1989، وافق عليه الشعب في استفتاء 23 فيفري 1989، نشر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، (ج.ر. عدد 9 لسنة 1989).
20. \* - صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر. عدد 82 لسنة 2020.
21. \* - اعترف المشرع بالحق النقابي للموظفين العموميين بمقتضى المادة 35 من الأمر رقم 06-03 (مرجع سابق)، كما ورد أيضا حق ممارسة الحق النقابي للأعوان المتعاقدين بموجب المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 07-308 مؤرخ في 29 سبتمبر 2007 يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المطبقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، (ج.ر عدد 61 لسنة 2007).
22. \* - اعترف المشرع كذلك للموظف بحق ممارسة الإضراب بموجب المادة 36 من الأمر 06-03، وكذلك بالنسبة للأعوان المتعاقدين من خلال المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 07-308 مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد كفاءات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المطبقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، (ج.ر عدد 61 لسنة 2007).
23. \* - LOKIEC Pascal, op.cit., p.7.
24. \* - النوري مزيد، "تشريعات العمل في البلدان العربية ومدى توافقها مع معايير العمل الدولية، خيارات نحو تنمية بديلة ونمو تشاركي و تنظيمي، مقارنة عالمية"، منظمة العمل الدولية، المكتب الاقليمي للدول العربية، بيروت، 2014، ص90.
25. \* - خليفي عبد الرحمان، محاضرات في قانون العمل، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص99.
26. \* - قانون رقم 90-14 مؤرخ في 2 جوان 1990، يتعلق بكفاءات ممارسة الحق النقابي، (ج.ر. عدد 23 لسنة 1990)، معدل و متمم بالقانون رقم 91-30، مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، (ج.ر. عدد 68 لسنة 1991)، والأمر 96-12، المؤرخ في 10 جوان 1996، (ج.ر عدد 36 لسنة 1996)، والقانون رقم 22-06 مؤرخ في 25 أبريل 2022، (ج.ر عدد 30 لسنة 2022).
27. \* - خليفي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 99.
28. \* - مناصرية سميحة، "الحركة النقابية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية: 2011-2012، ص ص 67. 68.

29. \* - المادة الثانية من القانون رقم 90-14، المرجع السابق.
30. \* - المادة 3 من المرجع السابق.
31. KORICHE Mohammed Nasr-Eddine - cit., op., p.16.
32. \* - أدرج ضمن تشكيلة هذه اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان وحماتها بعنوان "المنظمات الوطنية والمهنية والمجتمع المدني" عضوان (2) من المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا للعمال، طبقا للمادة 3-2 من المرسوم الرئاسي رقم 09-236 مؤرخ في 30 أوت 2009، المتعلق بمهام اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحماتها، وتشكيلتها وكيفيات تعيين أعضائها وسيرها، (ج.ر. عدد 49 لسنة 2009).
33. \* - منشور رقم SR/DC/DG /474، مؤرخ في 8 جويلية 1993 يتعلق بانتداب الموظفين لدى الاتحاد العام للعمال الجزائريين، مصالح رئاسة الحكومة. <https://qrh82.blogspot.com/2019/09/474-08-07-1993.html>، اطلع عليه في 15-4-2019.
34. \* - المرجع نفسه.
35. \* - TRAORE (Djibril), *Le droit du travail dans les pays de l'UEMOA : insuffisances et perspectives autour du dialogue social (l'expérience du Mali)*, Thèse de doctorat, Université Pantheon Assas, paris II, 2009, p.171.
36. \* - لقاء أول ثلاثية 11 أفريل 1991، الاتحاد العام للعمال الجزائريين، تقرير النشاطات، المؤتمر 11، الجزائر، 2008، ص141.
37. \* - اللقاء الثنائي، (إ.ع،ع،ج - حكومة)، 17 و5 جانفي 1994 وفي لقاء 5 و4 سبتمبر 2003، المرجع نفسه.
38. \* - لقاء (حكومة - مركزية نقابية)، 9 و8 سبتمبر 2002 ولقاء 5 و4 سبتمبر 2003 ولقاء الثلاثية في 29 و30 جوان 1998، المرجع السابق، ص143 وص147.
39. \* - لقاء (حكومة - مركزية نقابية)، 14 أكتوبر 2004، تقرير نشاطات إ.ع.ع.ج.ع.ج، المرجع السابق، ص144.
40. \* - لقاء (حكومة - مركزية نقابية)، 14 أكتوبر 2004، المرجع نفسه.
41. \* - انظر: إ.ع.ع.ج، تقرير النشاطات، المرجع السابق، ص143.
42. \* - المرجع نفسه، ص183.
43. \* - المرجع نفسه، ص182.
44. \* - بن فرحات مولاي لحسن، "إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، تاريخ المناقشة: 19 سبتمبر 2012، ص24.
45. \* - انظر: تعليمية رئيس الحكومة رقم 01 مؤرخة في 06 جانفي 2007 تتعلق بإعداد القوانين الأساسية الخاصة الجديدة تطبيقا لأحكام الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. [http://www.dgfp.gov.dz/ar/Circulaire\\_texte.asp](http://www.dgfp.gov.dz/ar/Circulaire_texte.asp)، اطلع عليه في 23-04-2022.

46. \* - أنظر: مساهمة السلطات العمومية في العقد الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مبرم في أول أكتوبر 2006.
47. \* - خرفي هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 256.
48. \* - مرسوم رئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 يحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، (ج، ر عدد 61 لسنة 2007)، معدل ومتمم بالمرسوم رئاسي رقم 10-315 مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2010، (ج.ر عدد لسنة 2010)، وبالمرسوم الرئاسي رقم 14-244 مؤرخ في 28 سبتمبر 2014 ج.ر عدد لسنة 2014، والمرسوم الرئاسي رقم 22-138 مؤرخ 31 مارس سنة 2022 (ج.ر عدد 23 لسنة 2022).
49. \* - مرسوم رئاسي رقم 90-228 المؤرخ في 25 جويلية 1990 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، (ج.ر عدد 31 لسنة 1990)، معدل بالمرسوم الرئاسي رقم 07-305 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، (ج ر عدد 61 لسنة 2007)، وبالمرسوم الرئاسي رقم 14-244 مؤرخ في 28 سبتمبر 2014 ج.ر عدد لسنة 2014، والمرسوم الرئاسي رقم 22-139 مؤرخ 31 مارس سنة 2022 (ج.ر عدد 23 لسنة 2022).
50. \* - مرجع سابق.
51. \* - ج.ر عدد 32 لسنة 2010.
52. \* - مرجع سابق.
53. \* - انظر: تعليمة رئيس الحكومة رقم 01 مؤرخة في 06 جانفي 2007، المرجع السابق.
54. \* - المرجع نفسه.
55. \* - انظر: مرسوم تنفيذي رقم 17-322 مؤرخ في 02 نوفمبر 2017 يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية. ج.ر عدد 66 لسنة 2017.
56. \* - انظر: مرسوم تنفيذي رقم 19-165 مؤرخ في 27 ماي 2019 يحدد كيفية تقييم الموظف. ج.ر عدد 37 لسنة 2019.
57. \* - انظر: مرسوم تنفيذي رقم 17-321 مؤرخ في 02 نوفمبر 2017 يحدد كيفية عزل الموظف بسبب إهمال المنصب. ج.ر عدد 66 لسنة 2017.
58. \* - انظر: قانون رقم 14-06 مؤرخ في 9 أوت 2014، يتعلق بالخدمة الوطنية (ج.ر. عدد 48 لسنة 2014).
59. \* - و.أ.ج. "اجتماع مجلس الوزراء، المصادقة على عدد من العروض والمراسيم"، 2 ماي 2021، <https://www.aps.dz/ar/algerie/105926-2021-05-02-17-31-22> ، اطلع عليه في 3 ماي 2021.
60. \* - مهدي رضا، المرجع السابق، ص 86.
61. \* - المادة 62 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق.
62. \* - خرشي الهاشمي، المرجع السابق، ص 86.

63. \* - المادة 63 فقرة أولى من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق.
64. \* - انظر: المادتين 68 و 69 من المرجع السابق.
65. \* - المادة 65 فقرة أولى من المرجع السابق.
66. \* - المادة 71 فقرة أولى من المرجع السابق.
67. \* - انظر: المواد 63 فقرة 2، والمادة 65 فقرة 2 والمادة 71 فقرة 2 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق.
68. \* - المادة 65 فقرة 2 والمادة 71 فقرة 2 من المرجع السابق.
69. \* - انظر: المادتين 6 فقرة 2 و 78 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-199، المرجع السابق.
70. \* - P. LOKIEC, cité par : MUSSIER (Auréli), « **Les périmètres du droit du travail** », Thèse en vue de l'obtention du grade de Docteur en droit, option : droit privé et sciences criminelles, Faculté de droit, p.281 sciences économiques et gestion de NANCY, France, présentée et soutenue le 14 décembre 2016,
71. \* - E.LAFUMA, cité in : Ibid
72. \* - مهدي رضا، المرجع السابق، ص ص 85، 86.
73. \* - المادة 64 فقرة أولى من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق.
74. \* - انظر: المادة 12 من مرسوم تنفيذي رقم 20-199 مؤرخ في 25 جويلية 2020، يتعلق باللجان المساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر. عدد 44 لسنة 2020.
75. \* - المادة 70 من الأمر رقم 06-03، المرجع السابق.
76. \* - أنظر: المادة 15 من القانون رقم 90-02، المرجع السابق.
77. \* - خرفي هاشمي، المرجع السابق، ص 333
78. \* - BORSALI HAMDAN (Leila), **Droit du travail**, éd. BERTI, Alger, 2014.p.287.
79. \* - منشور وزاري رقم DC/DRHR/MFP/166، مؤرخ في 25 أفريل 1995، يهدف الى تعزيز وتطوير التشاور وتحديد مجالات تطبيقه. (وزارة التكوين المهني).-[https://wartilani2020.hopital-](https://wartilani2020.hopital.dz.com/guide%20en%20arabe/25.htm)
80. \* - المرجع نفسه.
81. \* - مراسلة تحت رقم 785 مؤرخة في 20 سبتمبر 2020 من الأمين العام لوزارة الصحة والسكان واصلاح المستشفيات إلى مدراء الصحة والسكان في كل الولايات والمدراء العامون ومدراء المؤسسات العمومية الصحية الاستشفائية والجامعية، حول انشاء لجان الحوار وتسوية النزاعات، (غير منشورة).
82. \* - انظر المنشور الوزاري رقم 166، الصادر عن وزارة التكوين المهني، المرجع السابق.