

ملاحظات حول منظومتنا الإدارية ومشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي لعام 1999

السعيد مقدم

أستاذ مشارك بالمدرسة الوطنية للإدارة، مدير سابق بالوظيفة العمومي،
أمين عام للمجلس الشورى المغاربي حاليا

تمهيد

إن ما يميز دراسة مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية من قبل المجلس الوطني الشعبي في صائفة عام 1999، هو أن هذه الدراسة، خلافا لما جرت العادة عليه في مناقشات المجلس، لمشاريع أخرى من نفس الأهمية. تمت في جلسات غير علنية.

كما أن هذا المشروع حسب الجدول المسجل، لم يعرف استشارة واسعة من لدن المعنيين به من موظفين أو ممثليهم في الإدارات والمؤسسات العمومية المستخدمة لهم ولا من قبل المستفيدين من خدمات المرافق العمومية. متجاهلا بذلك مصير أكثر من مليون وأربعمئة ألف 1,4 موظف.

كما صادفت مناقشات مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية،
إنتخاب رئيس جديد للجمهورية، جعل من تحديد استراتيجية جديدة للوظيفة
العمومية من بين أولويات برنامجه...؟

هذه الوضعية تركت المتتبعين والمهتمين بقطاع الوظيفة العمومية من
باحثين، وموظفين ومتعاملين، يتساءلون عن الغاية والجدوى من مناقشته
في هذا الظرف بالذات؟

ألم يكن من اللائق تأجيل مناقشة هذا المشروع الهام المحدد للإطار
القانوني لحقوق وواجبات الموظفين من جهة، والدور الجديد المرتقب
إسناده للإدارة الجزائرية من جهة أخرى؟

سؤال يحتاج إلى أكثر من جواب...؟ لا سيما أن منظومتنا الإدارية
والقانونية في حاجة ماسة إلى مراجعتها وتدقيقها وتكييفها مع مقتضيات
المستجدة لمجتمعنا.

وفي هذا الإطار، إرتأيت نشر بعض الملاحظات التي سجلتها على مشروع
القانون الأساسي للوظيف العمومي بمناسبة عرضه على المجلس الشعبي
الوطني للمناقشة والمصادقة، ملاحظات وذلك من وجهة نظر علمية وعملية
بحتى أريد بها المساهمة والإثراء، معتمدا في ذلك منهاجا مبسطا منطلقه
الأساسي إجراء مسح مقتضب لمظومتنا الإدارية ومميزاتها من جهة.

ثم التطرق من جهة أخرى، إلى بعض الخروقات التي شابت مشروع
القانون الأساسي للوظيف العمومي S.G.F.P لا سيما فيما يتعلق بالنطاق
المقترح لتطبيقه، Le champs d'application وما يكتنف صياغته من غموض
إرادي لا دستوري، مع التذكير ببعض الأولويات والتطلعات اللازمة لتكييف
قطاع الوظيفة العمومية من وجهة نظر آنية ومستقبلية.

وصولا إلى التعرض بالمناقشة لبعض المواد الأساسية التي نص عليها
مشروع القانون.

أ- بعض الملامح الضرورية لمراجعة منظومتنا الإدارية والقانونية

إن بناء الوظيفة العمومية، يعد مشروعاً سياسياً بالدرجة الأولى، وقد تزامن ذلك في الدول ذات التقاليد الراسخة من الظهور القوي للدولة الحديثة، إلى جانب باقي المشاريع السياسية الأخرى التي ساهمت في صقلها.

فيما يميز الوظيفة العمومية كمجموعة إجتماعية *Groupe social* وكمؤسسة *Institution* هو :

1- جنوح الوظيفة الإدارية *La fonction administrative* نحو التخصص والتصل عن الوظيفة الأكثر عمومية للحكومة^(*).

2- إقامة نظام سياسي جمهوري مع *La mise en place d'un regime poitique*

3- تحديد نظام قانوني خاص بالموظفين

La definition d'un ordre juridique propre aux fonctionnaires

وهي المحاور التي تشكل الأبعاد الثلاثة الأساسية التي تتحكم في تطور الوظيفة لعمومية وفعاليتها، باستثناء المحور الثالث المتعلق بتنظيم الحياة المهنية لأعوان الدولة، فقد جاء مشروع القانون الأساسي للوظيف العمومي الجزائري خال من أهم المحاور الأساسية الأخرى، وذلك بالرغم من أنه إستوحى مبادئه وأحكامه من قانون الموظفين الفرنسي الصادر في أكتوبر 1946 المعدل والمتمم.

(*) ففي فرنسا مثلاً التي حذت الجزائر حذو نظامها تعود نشأة الوظيفة العمومية الحديثة الى نهاية القرن 19 وقد كان المسار المؤسساتاتي في فرنسا مرتبط جداً بتحديد نظام سياسي جديد، فالوظيفة العمومية كانت شاهدة على كل قطيعة أو كل إرث لا يقوم على المبادئ الجمهورية ولذلك شكلت الوظيفة العمومية في مرحلتها الإنتقالية العمق أو الهوة *le creuset* التي تلتقي فيها التقاليد *la tradition* والتغيير.

لقد أصبح من المسلم به اليوم في العديد من الدول ذات التقاليد الراسخة في مجال تسيير الشؤون العامة للدولة، عدم جواز التغاضي عن التكفل بجملة من المعطيات الأساسية الملازمة للسير الحسن للمرافق العمومية الخدمائية منها أو الإنتاجية، كضرورة مراعاة دور العنصر البشري في ذلك باعتباره موردا نادرا ومكلفا وانتهاج أساليب التسيير بالأهداف المسطرة للمشروع دون إهمال التشديد على وظيفة المراقبة الحديثة لاحقة كانت أو سابقة، مؤسساتية أو شعبية.

ومن أجل إبراز هذه الأهمية عملنا جاهدين منذ أمد غير قريب، على محاولة فهم الأهداف والغايات الكبرى التي تقوم عليها مرافقنا العمومية المترامية عبر شساعة ترابنا الوطني، ماذا قدمت ولماذا أخفقت معظمها لا سيما في القطاع الإقتصادي العمومي، ما كان الغرض من إنشائها وبقائها قائمة كأجساد بدون روح ولماذا لم تفلح مختلف اللجان القطاعية والوطنية والمحافظات والوزارات المتخصصة في الإصلاح الإداري والخروج إلى اليوم بتصور واستراتيجية شاملة لمكانة الإدارة والدور أو المهام التي ينبغي التكفل بها وتلك التي ينبغي هجرها⁽¹⁾.

وقد خلصنا إلى أن هذه الانشغالات والأسئلة هي كثيرة تستدعي الاهتمام والتمعن، لا سيما في مجتمعنا الفتى الطموح، وهي مجال واسع يحتاج إلى باحثين وإلى منابر متخصصة، وفي هذا الإطار سنحاول إثارة في هذه السطور بعض المسائل ذات الصلة بمنظومتنا الإدارية والقانونية من وجهة نظر أخلاقية الوظيفية العمومية وموقف مشروع القانون الأساسي العام للوظائف العمومي المعروف حاليا على المجلس الشعبي الوطني

(1) مما دفع برئيس الجمهورية مع نهاية عام 2000 إلى إحداث لجنة وطنية عهدت إليها مهمة النظر واقتراح حلول ناجعة لمنظومتنا الإدارية والقانونية لا سيما بخصوص مهام وهياكل الدولة والتي يعلق عليها آمالا كبرى بهذا الصدد. حيث ينتظر أن تنهي الحكومة في الآجال القريبة دراستها لمقترحات اللجنة وإتخاذ التدابير اللازمة.

للدراسة والمصادقة، من حيث النطاق المقترح لتطبيقه، ولمنظومة التكوين وتحسين المعلومات نظرا لأهميتها في كل تنظيم قانوني للمهنة، مع التعليق على بعض المواد المقترحة في مشروع القانون.

1/1- مميزات منظومتنا الإدارية الحالية

إن منظومتنا الإدارية، بتركيبها الموروثة عن العهد الفرنسي، لا تشكو فقط من عدم استنادها إلى فلسفة خدماتية مرفقية إدارية كانت أم إجتماعية واقتصادية، وإنما أيضا من عزلتها عما يجري فعلا في محيطها، وهي من الأسباب المشتركة لمعضلة منظومتنا الإدارية والقانونية.

فإلى جانب كونها تفتقر إلى إرادة سياسية صادقة، جسدها المحاولات الإصلاحية العديدة اليائسة والمتذبذبة في معظمها.

فإن إدارتنا أصبحت تعاني مرضا يكاد يكون مزمنًا.

فهي عاجزة على تحقيق الغرض من إنشائها، وموظفوها أصبحوا يعملون كآليين، يخضعون إلى مواقيت عمل (منها النظام اليومي المستمر أو المتقاطع المحدد يوميا وأسبوعيا) مقابل حقوق وواجبات تختلف من قطاع إلى آخر، في إطار القطاع الكبير الواحد المسمى "بالوظيفة العمومي" وفي حركة متماوجة، غالبا ما يطغى عليها الطابع المتمايل في وتيرة مستقرة طيلة سنة عمل متجددة مثقلة بالروتين والخمول، لا لشيء سوى لأننا نفتقر إلى استراتيجية حقيقية وطنية للخدمة العمومية ولوسائل تحقيقها.

فلا مخططات ناجعة وفعالة في مجال تسيير الموارد البشرية، من شأنها المساعدة على تطوير مهارات أعوان الدولة، تحقيقا للمهام التي أنشأت من أجلها المرافق المستخدمة لهم، ولا وجود لسياسة ترشيد مناصب العمل، ولا انسجام في الأجور، ولا في أنظمة التعويض الفوضوية، "المعمول بها في مختلف فروع قطاع الوظيفة العمومي" التي قد توازي المرتبات أحيانا في

بعض القطاعات، ولا فيما بينها وبين الأهداف الكبرى المسطرة في البرامج الحكومية المصادق عليها من قبل البرلمان، لكونها لا تندرج ضمن منظور فلسفي استراتيجي واضح المعالم، تقوم على رؤية عصرية لإدارة نتمناها أن تكون حديثة فعالة، ناجعة وحيادية، لا تخضع من حيث إنشائها وتنظيمها، وتولية الوظائف فيها إلى لخطة عمل تفرضها مقتضيات التسيير الحسن للشؤون العامة للمنتفعين من خدماتها ولمرونة أنظمة العلوم الإدارية وتقنيات التسيير الحديثة.

وهذه المعطيات الأولية والمعينة العملية، تدفعني إلى التساؤل عن الحكمة من إبقاء إدارتنا العمومية بمختلف مرافقها ومصالحها في شبه عزلة تامة عما عرفه المجتمع الجزائري منذ دستور 1989/02/23 المعدل والمتمم بدستور 1996 إلى يومنا هذا؟.

فلا قانون عام يحكم إدارتنا العمومية، ولا قانون أساسي ينظم علاقة عمل المؤتمنين على مصالح الدولة، ولا مجلس أعلى للوظيفة العمومية يحدد أولويات القطاع ومقتضياته، ولا مجلس لأخلاقيات المهنة يقوم الظواهر السلبية التي تعترى هذا القطاع الحيوي في الدولة.

2- حول مشروع القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي

في الوقت الذي كنا ننتظر فيه صدور قانون أساسي عام للتوظيف العمومي بعد طلاقه عن القانون الأساسي العام للعامل منذ 1990 تاريخ صدور الأمر 11/90 المتعلق بعلاقات العمل الفردية يتصف بالشمولية ويعتد بالخصائص الجوهرية للقطاع ككل، لا سيما من حيث توحيد فروع نشاطاته الأساسية ومراعاة طبيعة كل منها، جاء مشروع هذا القانون مبتورا من حيث الرؤية المستقبلية وفلسفة القطاع التي ظلت حبيسة الماضي الضيق والخائق، الذي يبقى على القطاع في حالة قارة *statique* دون إحداث ديناميكية جديدة في

أهدافه وفي تركيبته البشرية والعضوية، مكتفيا بالتذكير أساسا بتنظيم حقوق وواجبات الموظفين، ومن ثمة كان من الأجدر على محرري هذا المشروع تسميته، بمشروع القانون الأساسي للموظف *statut general des fonctionnaires* وهو الأصح في نظرنا، بدلا من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كما جاء في تسمية المشروع.

1/2 من حيث نطاق تطبيقه

يقترح هذا المشروع في نظرنا تقلصا معتبرا في نطاق سريانه، دون أدنى تبرير قانوني لذلك.

— فاستثنى مثلا من نطاق سريانه كافة الأعوان القنصليين والدبلوماسيين العاملين "بمصالح وزارة الشؤون الخارجية" دون أن يرد أي تبرير لذلك في عرض الأسباب، مما يفتح أبواب التساؤل عن الغاية من ذلك؟.

فإذا كان استثناء "موظفوا السلطة التشريعية ورجال السلك القضائي ورجال الجيش الوطني الشعبي" يجد تبريره القانوني في المبادئ العامة لدستورنا التي تقر مبدأ الفصل بين السلطات، فإن مصالح وزارة الشؤون الخارجية، وحتى أجل آخر (هي جزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية بحكم مهامها التنفيذية) وبالتالي فإن أعوانها سواء كانوا من السلك الإداري أو القنصلي أو الدبلوماسي هم موظفون أيضا يخضعون بحكم طبيعة مهامهم، أكثر من غيرهم للإحتراف المهني، وبالتالي للمبادئ العامة التي تحكم موظفي الجهاز التنفيذي للدولة مع مراعاة مقتضيات مهامهم داخل وخارج الوطن.

فلا يوجد إذن أدنى مبرر معقول لاستثناء الأسلاك الدبلوماسية والقنصلية من نطاق تطبيق القانون الأساسي العام للموظفين العموميين، وأن الخروج عن ذلك فيه مخالفة صريحة للمبادئ القانونية التي تحكم

الوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر ولأحكام الرئيسية التي تقوم عليها، لا سيما ما تعلق منها بطبيعة حقوق وواجبات الموظفين سواء كنا في كنف نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، أو ذات البنية المفتوحة، وهما النظامان المختلفان كلية عن بعضهما البعض.

وعلى سبيل المثال لا الحصر، أشير إلى المرحلة الثالثة التي مرت بها الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية (التي تأخذ خلافا لنظامنا بالنظام المفتوح) أين اعتمدت في إطار المراجعة الوظيفية لمناصب العمل عام 1923 تدابير أخرى كإعطاء الأولوية لتكوين الموظفين الدائمين في الإدارة الأمريكية، ووضع أول تصنيف للوظائف، تقنين الحياة المهنية لبعض الموظفين، لتكون وظيفة الدبلوماسية هي أول مهنة شملها هذا التقنين، نظرا لما تتصف به المهنة الدبلوماسية من استقرار وبالتالي تنظيم الحياة المهنية لهذه الفئة من الموظفين تخول لهم الحق في التقاعد مثلا.

ولا شك أن في ذلك خروجا عن تقاليد الإدارة الأمريكية، التي دأبت على إضفاء طابع الممارسة العرضية *precaire* للوظائف الإدارية وبالتالي عدم الاستقرار إنطلاقا من فرضية أن هذه الوظائف لا تختلف في شيء عن تلك التي يمارسها باقي العمال في مختلف قطاعات الشغل، ومن أنها لا ترتب أية آثار قانونية خاصة، سواء فيما يتعلق بوضعية الأعوان، أو بتلك المتعلقة بنظام ممارستهم لمهامهم.

× فهل موظفوا الخارجية الجزائرية في نظر محرري مشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لا يختلفون من حيث طبيعة الإدارة المستخدمة لهم وامتيازاتها عن الأعمال الخاصة، أم هي في منزلة السلطة التشريعية أو القضائية ليستثنى مستخدموها من نطاق تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي؟.

ألا تخضع مصالح وزارة الشؤون الخارجية إلى القانون العام، وللمحاسبة العمومية، وبالتالي إلى رقابة القضاء الإداري؟ وهل تعتبر هذه الإدارة

باستثنائها من نطاق سريان القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائر في جزء منفصل عن السلطة التنفيذية؟ وبالتالي فهي في غنى عن حماية خاصة من شأنها ضمان الاستمرارية الوظيفية؟ أم أن المصلحة المشتركة للأطراف (المستخدم والمستخدم) من وجهة نظر محرري مشروع النص تملو نوعاً ما عن النظرة الوهمية للخدمة العمومية لتصبح "الحركة الوظيفية لهذا القطاع" لا تختلف عن بعض الوظائف التي تخضع في النظام المفتوح "لتأثير ديناميكية قانون العرض والطلب" بدواعي الرغبة في التطور المتواصل على حساب العلاقة التنظيمية والقانونية التي ناضل من أجلها الفقه والقضاء في الأنظمة اللاتينية منذ وقت غير قريب قبل أن يستقروا على إقرارها.

وإذا كان الأمر كذلك فلماذا لجأت إدارة الشؤون الخارجية إلى اعتماد قانون أساسي خاص بموظفيها في سنة 1997 مستوحى أساساً من فكرة النظام المغلق للوظيفة العمومية المتبع في الجزائر منذ الفترة الاستعمارية الفرنسية إلى يومنا هذا؟

ألم يكن بإمكانها أن تلجأ إلى ما يسمى بالإتفاقيات الجماعية للعمل أو إلى صيغة جديدة أخرى في تنظيم علاقات العمل بينها كإدارة مستخدمة وبين أعوانها باختلاف طبيعة مهامهم ورتبهم؟

ألا يرد هذا الإلتباس والغموض الذي تعمدته أنصار فكرة تقليص نطاق تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر إلى الخلط بين مصالح وزارة الشؤون الخارجية التي لا يختلف إثنان حول إنتمائها (في إطار تقسيم السلطات منذ عهد منتيسكيو إلى الآن) إلى ما يسمى بالسلطة التنفيذية، وبين تقرير السياسة الخارجية للأمة التي هي من إختصاص رئيس الجمهورية، وفقاً لأحكام المادة 77 من الدستور الجزائري لعام 1989 المعدل والمتمم عام 1996....؟

وأخيراً ألا يندرج هذا المسعى ضمن حركة تمهيدية لتجزأة قطاع الوظيفة العمومي؟
Fragmentation du secteur de la fonction publique ؟

إن مشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي، الموجود حالياً لدى مصالح المجلس الشعبي الوطني للدراسة والمصادقة، ينبغي أن يتكيف مع مقتضيات وميكانزمات التسيير الحديث للإدارة، والتريث في انتظار توفر آليات مؤهلة لا تزال مغيبة ...

منها :

X مجلس أعلى للوظيفة العمومي الذي ينبغي /وجوباً لا إختياراً/ كما جاء في مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومي، المادة 7/23 إستشارته كلما تعلق الأمر باقتراح مشاريع نصوص تشريعية وتنظيمية تحكم شروط وعلاقات العمل في قطاع الوظيفة العمومي، بالإضافة إلى كونه مكلف بترقية ثقافة المرفق العام، ومجالس أخلاقيات المهنة، واللجان المتساوية الأعضاء ذات الطابع المهني التقني الممثلة كأسلاك ورتب مهنية لا كفروع نقابية تريد الاستحواذ على مهام هذه اللجان لاعتبارات مختلفة.

بالإضافة إلى تهميش المهتمين من أساتذة وباحثين خبراء متخصصين ومستعملين للمرافق العمومية، في الدراسة والإثراء، ووصولاً إلى إضفاء طابعاً لإجماع على مضامينه.

X إن لقاء الحكومة في إطار إجتماع الثلاثية الأخير، المنعقد في الفترة ما بين 1998.06.30.29 لم يعر ملف الوظيفة العمومي المسجل ضمن 21 ملفاً في جدول الأعمال، أدنى إهتمام.

3- حول منظومة التكوين وتحسين المستوى

من الأولويات التي ينبغي لمشروع القانون الأساسي للوظيف العمومي الاعتناء بها في نظرنا، نذكر منظومتي التكوين والتحفيز، نظرا لارتباطهما الوثيق بوتيرة ونوعية العمل الإداري من جهة، واعتبارا لنسب التأطير الضعيفة المسجلة في قطاع الوظيف العمومي من جهة أخرى^(*).

فالتكوين وتحسين المستوى والتعليم الإداري المتخصص من النقائص التي تعاني منها إدارتنا ومؤسساتنا العمومية على اختلاف المستويات الهرمية لموظفيها إلى جانب العوائق النفسية ومسبباتها وتأثيراتها السيئة على مردودية الخدمة العمومية، وهي عوامل لها تأثيرها على العلاقات الإنسانية داخل وخارج محيط العمل.

ولذلك ينبغي مراجعة صياغة المادة 37 من مشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فبدلا من الإكتفاء بالنص على أن : التكوين وتحسين المستوى والإتقان، حق معترف به للموظفين^(*) كان من اللازم في نظرنا، استعمال الصيغة الإلزامية بمعنى، جعل الإدارة المستخدمة ملزمة بضمان التكوين الدوري لموظفيها على غرار صياغة المادة 75 من نفس المشروع^(*) Administration est tenue لا سيما إذا علمنا أن الإدارة الجزائرية تعاني الكثير

(*) وذلك وفقا لحصيلة الشغل الأخيرة المعدة من قبل المصالح المركزية للوظيف العمومي بعنوان 1995.

(*) وهي المواضيع التي يمكن أن نعود إليها بالدراسة والإقتراحات من وجهة نظر أكاديمية وعملية، نظرا لأهمية الحدث الذي نعتقد بأنه سيكون من المواضيع الساخنة التي تستدعي إهتمام عالم الشغل، ولا سيما طبقة العاملين في قطاع الوظيف العمومي الذي يفوق تعدادهم حسب آخر إحصاء أجري في سنة 1996 أكثر من مليون وثلاثمائة ألف موظف لم تكن لهم أو لممثلهم الحقيقيين فرصة المشاركة أو التعبير عن آرائهم.

(*) Le droit à la formation, au recyclage et au perfectionnement, et reconnu aux fonctionnaires.

في ضعف نسب التأطير، لا سيما في قطاع الجماعات المحلية الذي لا يتجاوز 4% من التعداد الإجمالي للموظفين.

× فالتعليم والتكوين يجب تكييفهما مع متطلبات التنمية الإدارية، وذلك بإعداد التركيز على مدى ملائمة البرامج التعليمية في مختلف أطوارها لا سيما منها المعاهد والمدارس المتخصصة بما يتماشى وطموحات بلادنا في مجال التنمية والمحيط وربطهما بالخدمة العمومية وتفعيلها.

كما يتعين على السلطات العمومية العمل على توحيد لغة التعامل والسهر على الإنسجام بين لغة التكوين ولغة العمل الوظيفية، لا سيما مع الشروع في تطبيق أحكام قانون تعميم استعمال اللغة العربية، في المجالات المحددة لها، وذلك بالإسراع بوضع وتوفير معاجم تتضمن مصطلحات لمفردات وجمل وعبارات عملية واجبة الاستعمال، إلى جانب توحيد الوثائق النمطية ذات الإستعمال المهني حسب طبيعة نشاط مؤسساتنا وإدارتنا المختلفة. دون إهمال الإستثناس بما يصدر في اللغات الأخرى في المجال الوظيفي الإداري، من حيث ترجمته واستغلاله في إطار ترقية استعمال اللغة العربية.

إن العناية بالبحث العلمي وتشجيعه في مختلف مناحي الحياة ومنها المجال الإداري الذي يفتقر لمراكز متخصصة لذلك، مما يجعله منفصلا عن التنمية المنشودة.

كما أن التفكير في تكوين إطار قانوني يبيح الإستعانة بخبرات كافة الإطارات المؤهلة، سواء المهمشة منها أو تلك الموجودة حاليا في وضعية "البطالة المقنعة" لا سيما ممن أحيل منهم في سن مبكرة على التقاعد الإلزامي خاصة في مجال التأطير والبحث والترجمة والتكوين، مع توفير مناخ العمل الضروري والوسائل البيداغوجية الحديثة، وإدماجها كعناصر أساسية في منظومتنا الإدارية كالإعلام الآلي والأنترنيت ووسائل السمعية والبصرية وإدخالها في مجال التعليم والتكوين.

هذا العمل لا يتحقق إلا إذا انصب في إطار رؤية متكاملة وبرامج عمل آنية متوسطة وبعيدة المدى، ترمي إلى تطوير منظومتنا الإدارية وجعلها فعالة وعصرية قادرة على الإستجابة لطموحاتنا كمجتمع وأفراد، تتماشى ومقتضيات التسيير العصرية التي أملتتها شروط العولمة وتحدياتها.

هذه المتطلبات مرهونة بتصوير جديد لإستراتيجية شاملة، تقوم على تشريح أولي دقيق لمعطيات واقعية حقيقية لوضعنا الحالي ولأهدافنا.

فلا ينبغي أن نترك عوامل الإحباط النفسي تتسرب لأذهان موظفينا وتغرس في أنفسهم عقليات وسلوكات منافية لأخلاقيات المهنة لما لذلك من انعكاسات على نوعية العمل الإداري.

فالعمل على تنقية الأجواء المهنية من الشروط الضرورية لقيام الموظف بمهامه والمرافق برسالتها، باعتماد طرق تسيير حديثة شفافة وموضوعية سواء بصدد تولية الوظائف العمومية عموما والعليا خصوصا وتحسين ظروف العمل بإقرار نظام للحوافز المادية والمعنوية ونظام للجزاءات السلبية والإيجابية كأطر من شأنها المساهمة بالإيجاب في رفع قدرات العاملين في القطاع ككل، مرورا برد الإعتبار للعديد من المهن والإختصاصات كضرورة حتمية لأي مجتمع متطور أو في طريق التطور، وصولا إلى تحقيق الغاية من إنشاء المرافق ذاتها.

إن العمل التشاوري، البناء، الشفاف والموضوعي، هو الكفيل بالوصول إلى تلك الغايات، إذ لا يمكن أن يكتب النجاح للتصورات المكتتبية الفوقية وأكثر من ذلك إلى "الدكتاتورية القاعدية بمختلف تشكيلتها" طالما ظلت تحتكر الرأي والقرار، فالتصوير يجب أن ينبثق من تشاور واسع لمختلف الفعاليات التي تنشط في هذا المجال وتحاط بالرعاية اللازمة من طرف صفة هذه الأمة سواء من خبراء وجامعيين ومتعاملين ومجالس إستشارية، وصولا إلى المجالس النيابية.

X فمنظومتنا الإدارية والقانونية، على غرار المنظومات الأخرى، يجب أن تحمل رسالة مجتمع يطمح كعضو في المجتمع الدولي ولوج الألفية الثالثة بما تحمله من تحديات الإنصهار الحتمي للمجتمعات الحديثة في تيار العولمة الجارف.

فنحن أمة ينبغي أن نظل في إتصال وتواصل بما يحيطنا ونعمل على جعل الإنسان الجزائري فاعلا ومنفعلا، يسعى دائما إلى العيش في ظل مشروع ثقافي متجدد يكفل خلق المستقبل من أضلاع ماضينا البعيد والقريب بمآثره وأعماله وتوجهاته الفكرية والفنية والروحية، مع العمل على تطويره عبر قنوات الحوار بالأخذ والعطاء والإبداع الذاتي واستغلال القدرات الداخلية الإبداعية دون إهمال الإسهامات الخارجية عن طريق الإستيعاب والتحويل والتكيف.

فتعزيز منظومتنا الإدارية والقانونية ببلورة استراتيجية وطنية ندخل بها الألفية الثالثة من شأنه تقوية القدرات الوطنية العلمية والتقنية والفنية، وتوظيف آخر ما توصل إليه العلم في مجالات تسيير الشؤون العامة للدولة وتوفير المناخ الملائم، الضامن لتحقيق نهضة شاملة ميزت الوجه المشرف لأمتنا عبر التاريخ والتعبير الصادق عن مسعاها الدائم نحو إرساء مجتمع قائم على المودة والإخاء والسلام والوئام والتقدم والرقي، مجتمع يتطلع إلى دور فاعل وفعال في مسيرة الحضارة العالمية وفي بناء مستقبل البشرية المزدهر، وفق مبادئ السلم والعدل والتعاون والتفاعل الإيجابي الذي يصون مصالح المجتمع ووحدته، ويعمل على تقويته دون أي إقصاء أو تهميش أو مزايمة أو إستغلال لقيم مجتمعنا لأغراض نخبوية أو فردية أو سياسية. فالعبرة بالعلم والعمل واحترام أولي الألباب دون تقصير أو إهمال للذاكرة المشتركة لأمتنا الجزائرية عبر العصور.

نحن اليوم مطالبون أكثر من أي وقت مضى بالتخلي عن التقوقع والتمركز في مواقع مضادة لتقاذف المسؤوليات والدخول في المتاهات السياسية

على حساب تجميع القوى لمواجهة التحديات العصرية التي لا ترحم سياسيا ولا إجتماعيا واقتصاديا، فنحن في غنى عن تقسيم المجتمع إلى كتل بألوان مختلفة وصراعات وحسابات متناثرة، وفي حاجة إلى ما يدعم تقاربنا في إطار الإجماع الوطني الفعال تتعايش في كنفه مختلف الأراء والأفكار، وجميع القوى الوطنية المخلصة لهذا الوطن الذي كلف وطننا الكثير، تتفاعل فيه الاستثمارات في ميادين، كالإعلام والإتصال، ودور النشر والثقافة في إطار خلق آليات جديدة للإنتاج، من شأنها المساعدة على إمتصاص البطالة التي تهدد بنسق التوازن الإجتماعي والإقتصادي لمجتمعنا في ظل الظروف الصعبة التي تعرفها بلادنا حاليا في مختلف المجالات.

فالعناية بالتنمية الشاملة لمجتمعنا باتت من أولوية الأولويات في إطار تعزيز التكامل في مختلف المجالات، وصولا إلى تحقيق استراتيجية وطنية شاملة للنهوض بمنظومتنا المختلفة، موازاة مع المنظومات المؤسساتية الدستورية التي لا يمكن أن تكون فعالة في ظل غياب نظرة واقعية، عقلانية دون تكاملها في المجالات التربوية والتعليمية، الإقتصادية، والإدارية باعتبارها كل لا يتجزأ.

ب- بعض الأولويات والتطلعات اللازمة لتكثيف قطاع الوظيف العمومي

× تكثيف الوظيفة العمومية مع أحكام دستور 1989، المعدل في عام 1996 من حيث تجسيد مفهوم جديد للدولة من خلال القانون الأساسي للوظيف العمومي.

من ذلك أن مفهوم الدولة الجديد ينبغي أن يضمن وحدة أسلاكها ولا مركزية وظائفها.

× تحديد مهام وصلاحيات الإدارة العمومية بوضوح، وذلك بما يسمح بتقييم أعمالها بدقة.

× إعادة الاعتبار للوظيفة العمومية، ومن خلالها للموظفين، وذلك في محاولة لتحقيق التوازن في هياكل وأجهزة قطاع الوظيف العمومي، والتجانس بين هذا القطاع، وبقية القطاعات الأخرى.

× ترشيد سياسة تسيير الموارد البشرية، باعتماد تقنيات ومناهج التسيير الحديثة "المانجمنت" أو علم التدبير في مجال التسيير.

× القضاء على عامل التجزئة الذي يطبع منظومتنا الإدارية والقانونية للوظيفة العمومية.

— وعلى ضوء هذه المعطيات نستطيع أن نحدد الأهداف الأساسية للإدارة في الجزائر، والتي تتمثل فيما يلي :

× ديمقراطية الوظيفة العمومية، أي تكريس مبدأ الحق في العمل (تولية الوظائف العمومية) على أساس مبدأ المساواة في الفرص.

× تدعيم مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية من خلال تكريس مبدأ الاستحقاق في تولية الوظائف العمومية، لا سيما القيادية منها.

× سن نظام قانوني يضمن مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات (من خلال قانون أساسي خاص بالموظفين).

1— مبدأ المساواة في التوظيف في الحقوق والواجبات من خلال قانون أساسي خاص بالموظفين، يعمل على تفادي التوظيف عن طريق الوراثة، المحاباة السياسية والعائلية، مقابل المساواة أمام القانون والأعباء العامة.

× القضاء على التذبذب الحاصل في تحديد المسار المهني لمستخدمي قطاع الوظيف العمومي، تفاديا للتأثير سلبي على السلطة الهرمية (وذلك من خلال الضمانات الواجب منحها لأعوان الدولة).

2- تكريس مبدأ الجدارة دون تمييز في الجنس أو في العرق أو الدين ولا للولاء الحزبي أو الشخصي، إذ العبرة بالكفاءة والإخلاص والنزاهة.

3- تكريس مبدأ الديمومة في إطار السير الحسن للخدمة العمومية بانتظام وإطراد.

× مراجعة وتيرة التزايد المستمر لعدد المؤسسات والإدارات العمومية، دون ضرورة ملحة لذلك، باعتباره عاملا يعقد كثيرا من فعالية الإدارة العمومية ونجاحتها، ويفتح باب التقاعس والتباطؤ والمظاهر السلبية للبيروقراطية على مصراعيها، وجعل إدارتنا إدارة أهداف وخدمات، وليست إدارة مراقبة وتسلط كما هي الحال عليه الآن.

× إحداث ميكانيزمات تضمن إجراء تقييم مستمر Audit لدور ومهام الإدارة والعمل على تقويمها وتكييفها مع مقتضيات الإدارة العصرية، وهنا ينبغي التركيز على دور المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

× وضع حد لعدم الاستقرار القانوني والعملية الذي يطبع وضعية أعوان الدولة

× وضع شبكة إدارية عصرية تكون في خدمة الدولة تتصف بالفعالية والمهنية قادرة على دعم السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد.

ج- بخصوص بعض مواد مشروع القانون الأساسي للوظيفة العمومية

حول المادة الأولى من مشروع القانون، تجدر الإشارة إلى أنه طالما كان مشروع هذا القانون يهدف إلى تحديد القواعد القانونية والتنظيمية المطبقة على الموظفين، فكان بالأحرى تسمية هذا القانون، بالقانون الأساسي العام للموظفين وهو ما ينطبق روحا ونصا مع أحكام هذا المشروع. بل يمكن أن

نسميه، بالقانون الأساسي المتعلق بالضمانات الأساسية لموظفين، وهو ما يتفق أساساً مع أحكام المادة 26 من الدستور الجزائري لعام 1989 المعدل والمتمم عام 1996.

حول المادة الثانية: لا داعي لاستثناء الوظيفة القنصلية والدبلوماسية من نطاق تطبيق هذا القانون، لا سيما أن المادة 3 من نفس المشروع تأخذ بعين الإعتبار في إطار القوانين الأساسية الخاصة، بعض الخصائص والموصفات النوعية لبعض الوظائف، دون تخصيص، وبالتالي يمكن تقنين بعض خصائص الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في إطار القانون الأساسي الخاضع بموظفي هذا القطاع.

كما أن التعريف الوارد في المادة 4 من مشروع القانون، ينطبق تماماً على موظفي وزارة الشؤون الخارجية أكثر من غيرهم، بمعنى التعيين في وظيفة عمومية *nomme dans un emploi public*

وهي المهمة التي عجزت حتى الآن على تحقيقها، وظلت تتخبط في فراغها المهول، منذ إلغاء القانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978 بالقانون رقم 11/90.

المادة 37: تعاد صياغتها بإدخال عنصر الإلزام، بدلا من الإكتفاء بالنص على المبدأ كحق للموظفين.

المادة 41: كيف يمكن للدولة تعويض الضرر الحاصل، لا سيما في غياب هذه الميكانزمات القانونية لذلك.

المادة 2/44: تحتاج إلى توضيح المقصود، بالسلوك الحسن والمحترم، بالنظر إلى ماذا؟

المادة 45: يجب إقرار مبدأ عاما، دون الإحالة إلى السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية.

المادة 3/49 : تحتاج إلى تدقيق المعني من عبارة—
selon les procedures etablies.

المادة 59 وما يليها : مواد متعلقة بشروط تولية الوظائف العمومية
والمشروع تناسى ما يعرف بالتحريات السلوكية l'enquete d'habilitation
كشرط أساسي مسبق لذلك، خلافا لما ورد في المادة 55 التي تجعل هذا
الشرط قاصرا على بعض الوظائف دون غيرها.

المادة 75 : يتعين استبدال عبارة regulierement بعبارة annuellement
سنويا وهو ايتماشى ومخططات تسيير الموارد البشرية المعتمدة في قطاع
الوظائف العمومي منذ 1995.

المادة 76 : استبدال عبارة par voie reglementaire بعبارة مرسوم إطار
un decret cadre

المادة 112 : زائدة، وهذه الوضعية لا تخدم الوظيفة العمومية، بل هو حكم
تمييزي أصلا، إذ يخص فئة من الموظفين دون سواها، وبالتالي فإنه يمكن
الاستغناء عنها والعمل بأحكام "وضعية الاستيداع" المنصوص عليها في
المشروع كوضعية من الأوضاع القانونية التي يمكن للموظف أن يكون فيها،
وهو ما يتفق ومضمون الفقرة 5 من المادة 118 الخاصة بقيادة الأحزاب.

المادة 117 : تلغى وتلحق بالمادة 116.

المادة 119 المتعلقة بطلب الاستيداع لأسباب شخصية : يلاحظ أن
المشروع يمنح الإدارة سلطة تقديرية مطلقة، والأرجح أن تدرج مثل هذه
الطلبات من قبل اللجان المتساوية الأعضاء الخاصة بسلك انتماء الموظف
المعني بالاستيداع، والمفروض أن كل استفسار حول موضوعية الطلب يقدم
إلى اللجنة المتساوية الأعضاء كتابة أو شفاهية عند الاقتضاء.

المواد 133 - 135 المتعلقة بحركات الموظفين : تحتاج إلى دراسة خاصة، وذلك بإقرار مبدأ "الحركات الدورية الإلزامية للموظفين la mobilite لا سيما فئة التأطير (أنظر ص 260 ... للإثراء).

المادة 186 المتعلقة بالاستقالة : تحتاج في نظرنا إلى توضيح وتدقيق أكثر.

المادة 189 "خطيرة" لأنها تمس بالحقوق المدنية للأفراد.

المادة 191 : أعتقد بأن مدة 6 ستة أشهر كافية لإعداد النصوص التطبيقية تفاديا للممارسات والمزايدات التي طبعت مختلف مراحل الوظيفة العمومي في الجزائر، لا سيما أن الدراسات المتعلقة بتصنيف الوظائف ومرتباتها يفترض أنها موجودة.

- في المجال التأديبي يتعين إعادة ترتيب العقوبات الإدارية ص 32.

كما يتعين إعادة النظر كلية في دور المجالس الاستشارية، ولا سيما المجلس الأعلى للوظيفة العمومي.

X فالأصل أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومي، هو هيئة استشارية هامة جدا في تطوير الوظيفة العمومية وتكييفها والمقتضيات المستجدة في عالمنا المعاصر.

من حيث تشكيلة المجلس الأعلى

يضم المجلس عددا متساويا بين ممثلي الإدارة والمنظمات النقابية للموظفين الأكثر تمثيلا.

يتم تعيينهم بمرسوم لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وذلك بناء على اقتراح من منظماتهم على أساس المعيار التمثيلي المتمثل في تعداد المنخرطين والاستقلالية independence' او الإشتراكات

les cotisations والتجربة والأقدمية فلكل تنظيم ذا طابع إداري ومهني inter-professionnel مكان واحد. un siege وتوزع باقي الأماكن بين المنظمات الأخرى les organisations بالتمثيل النسبي أي المعدل الأكبر للأصوات المحصل عليها في انتخابات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

من حيث مهام المجلس الأعلى

× يخطر المجلس بكافة المسائل ذات الطابع العام التي تهم الموظفين والوظيفة العمومية عموماً.

× يعد تقريراً سنوياً حول حالة الوظيفة العمومية.

× يخطر المجلس بمشاريع تعديل أحكام القانون الأساسي للتوظيف العمومي، وكذا حول المشاريع المتعلقة بحالة أعوان الدولة عموماً.

× يخطر المجلس ببعض المراسيم التنظيمية لإبداء الرأي بشأن توصية السياسة المهنية المتواصلة.

× يعد المجلس الأعلى للتوظيف العمومي أعلى هيئة للتظلمات في المجال التأديبي.

وأخيراً هو المجلس المختص في مجال مسائل النظافة، والأمن hygiene et de securite

إجتماعات المجلس الأعلى

يمكن للمجلس أن يجتمع في جمعية علنية assemblée plénière، أو في فرع إداري أو نقابي، أو تكوين متخصص للجان المسماة بلجان القوانين، الطعون، التكوين المهني.

د- حول الجهاز الرئيسي : أي المديرية العامة للوظيفة العمومية

بخصوص صلاحيات الجهاز المركزي للوظيف العمومي (المديرية العامة للوظيفة العمومية).

يلاحظ إهمال المشروع للإختصاص الطبيعي لهذا الجهاز، المتمثل في جانب الضبطية *la regulation* أو ما يعرف بالتنظيم، وكذا الإنسجام في الأجور والمرتبات في قطاع الوظيف العمومي الذي يستخدم اليوم ما يقارب 1,4 مليون عون دولة. وكذا إهماله للجانب البيداغوجي المتمثل في المساهمة في غرس الثقافة الإدارية وتطويرها في إطار مقتضيات وأخلاقيات المهنة، والخدمة العمومية، في عصرنة الإدارة وتنشيط نتائج ذلك.

كما أهمل هذا المشروع دور الجهاز الرئيسي للوظيف العمومي ومكانته في بعث وتقوية *l'impulsion* مكانة التكوين المهني، وتحسين المستوى، وبعبارة أدق منظومة التكوين الإداري ككل.

بالإضافة إلى دوره في تنظيم وإعادة تنظيم المصالح الإدارية، ولا سيما ما يعرف ب: *le perfectionnement des methodes de travail*:

وظيفته في تكوين بنك معلومات للوثائق العامة الخاصة بلوظيفة العمومية.

كما يلاحظ إهمال المشروع إرتباطه العضوي. فما يعرف على الجهاز المركزي للوظيفة العمومية في الجزائر، هو عدم إستقراره من ناحية الإرتباط العضوي فتارة مديرية عامة مرتبطة بأعلى سلطة في الدولة، مصالح رئاسة الجمهورية، وتارة مصالح رئاسة الحكومة، وتارة أخرى وزارة، كالداخلية مثلا (لاعتبارات خاصة)، أو أخيرا وزارة منتدبة مكلفة بالوظيف العمومي والإصلاح الإداري. لتزول في حكومة السيد بن بيتور من جديد، وذلك في

الوقت الذي تدل فيه الدراسات المقارنة للجهاز المركزي للوظيف العمومي في الأنظمة المغلقة، بأن هذا الجهاز أو الهيئة، هي في كثير من الحالات مرتبطة بالأمانة العامة للحكومة. وهذه الأخيرة مرتبطة برئيس الحكومة. وفي حالة إنشاء وزارة للوظيف العمومي. يقوم رئيس الحكومة بوضع (هذا الجهاز المركزي) تحت تصرف a la disposition الوزير المكلف بالوظيفة العمومية. دون أن يكون إرتباطها بالوزير المعني، إرتباطا عضويا.

كما يلاحظ أن المشروع في المادة 23 المتعلقة بالهيكل المركزي للوظيف العمومي، المتمثل أصلا في المديرية العامة للوظيفة العمومية أهمل إضافة "صلاحيات ضرورية لهذا الجهاز لتشمل الإدارة" l'administration ليحمل هذا الجهاز مستقبلا تسمية "المديرية العامة للإدارة للوظيف العمومي" Direction generale de l'Administration et de la Fonction Publique والهدف من ذلك هو تمكين هذه الهيئة من التكفل بصلاحيات المساهمة، كمحرك أساسي في عملية إصلاح الإدارة من جهة، ومتابعة وتنشيط آثار ذلك، علاوة على التكفل بفعالية بدور تنظيم أو إعادة تنظيم الإدارة بصفة عامة، بهدف تكييف وتحديث أساليب العمل الإداري.

كما أن المديرية العامة للإدارة والوظيف العمومي، ينبغي أن تقوم بدور باعث في مجال التكوين المهني والإتقان أو تحسين المستوى، علاوة على دورها الاستشاري وتقديم المساعدة التقنية من خلال إقامة علاقات مع البلدان الأجنبية التي لها تقاليد راسخة متطورة في هذا المجال^(x).

(x) علما بأنه إلى جانب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الذي أنشأ في فرنسا عام 1949 تم في فرنسا بتاريخ 16/01/1984 إنشاء مجلس أعلى للوظيفة العمومية المحلية CSFPT وتم تنظيمه بالمرسوم المؤرخ في 10/10/1984 وهو مشكل بالتساوي بين 20 عضو منتخب من بين الأعضاء المرسمين لمنتخبين كمثلين للجماعات المحلية، البلديات، الولايات والجهات و20 عضو معين كمثلين للمستخدمين من قبل النقابات المهنية والموظفين. ومجلس أعلى للوظيفة العمومية للإدارة الصحية CSFPH الذي أنشأ بقانون 09/01/1986