

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد كآلية قانونية لإصلاح الإدارة في الجزائر

بوزيان مكلكل

أستاذ محاضر، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس

مقدمة

إن أهمية الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الجزائر، أدى بالضرورة إلى مراجعة المنظومة القانونية والقيم، وجعلها تتكيف مع متطلبات التحولات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك الانتقال من الأحادية السياسية إلى التعددية السياسية، وكذا الأنظمة الاقتصادية كالاقتصاد السوق والعولمة وإنشاء بعض المنظمات الخاصة كالمنظمة العالمية للتجارة وغيرها، كل هذه العوامل، دفعت المشرع إلى الإسراع بمراجعة القوانين لاستقرار البلد من جهة وتجنب تخلف بلادنا عن العالم الذي نحن جزء منه، وإن كانت القوانين السابقة، انطلاقاً من قانون الوظيفة العمومية الأول الصادر في 1966/06/02، عقب الاستقلال مباشرة، والذي أراد المشرع من خلاله تنظيم الوظيفة العامة لما يتفق و إيديولوجية المجتمع الجزائري آنذاك، وقد استعمل الأنظمة الموروثة عن الاستعمار، والذي نجم عنها تباين في الأجور، مما أدى إلى اتساع الهوة بين القطاعات كقطاع العمومي وشبه العمومي الذي لجأ إلى المبالغة في منح العلاوات إلى عماله، فالقيادة السياسية آنذاك تنبأت لذلك فأرادت أن تجعل حدا لهذه الوضعية واستدراك هذه الهفوات، فأصدرت القانون العام للعمال الجزائريين، (SGT) وذلك في 1978/08/08، وبالتالي فمعظم نصوصه المنظمة للوظيفة العامة، استمدت مبادئها ومحتوياتها من هذا القانون، الذي غلب عليه الطابع الاشتراكي وتضمن 217 مادة، وهدفه توحيد العمال في الجزائر بمختلف أصنافهم وأسلابهم، والقضاء على التباين الموجود بين حقوق العمال حسب القطاعات وهذا ما ورد في مادته الأولى الفقرة الثالثة والتي

تنص على أن هذا القانون يحدد حقوق والتزامات العامل.....الخ

مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه⁽¹⁾، والمقصود من هذه المادة هو تعميم القانون على كل العمال بدون استثناء والإشكالية التي قنن بموجبها القانون العام للعامل (SGT) تستجيب نوعاً ما لفرضيات ومتطلبات عمال كل القطاعات آنذاك، وإن كان القانون العام للعامل يتشابه إلى حد كبير بقانون التوظيف العمومي القديم (1966)، والذي أراد المشرع توسيع نظام تطبيقه في القطاعات الإنمائية الأخرى في ظل هذا القانون الاشتراكي القائم، ولكن هذا القانون لم يعمر طويلاً نظراً للصعوبات والمشاكل التي طرأت من جراء تطبيقه، ونظراً لتباين طبيعة نشاط كل القطاع، مما أثر على المركز القانوني للعمال في تحديد حقوقه والتزاماته، فعوض بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الصادر بموجب المرسوم رقم 59 85 المؤرخ في 1985/03/23، واستدرك المشرع من خلال تشريعه لهذا القانون، النقائص التي ارتبطت بالقانون العام للعامل مع تغيير فلسفته وجعلها تتكيف والأوضاع الحقيقية لمختلف القطاعات بمعنى حاول معالجة هذه النقائص والهوات التي وقع فيها، بالإضافة إلى سد الفراغات التي مني بها، وأصبح يتجاوب نوعاً مع متطلبات الخدمة العمومية المطلوبة، غير أن هذه الخدمات تنوعت وتطورت بموجب التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد والانتقال من الأحادية السياسية إلى التعددية السياسية، أفرزت بعض الاهتزازات، والتقلبات على مستوى قطاع التوظيف العمومي عن طريق وسائل الضغط كالاحتجاجات والإضرابات مما أثر سلباً على استقرار البلاد، ودفع القيادة السياسية إلى مراجعة المنظومة القانونية الخاضعة لقطاع التوظيف العمومي وجعلها تتكيف وطلبات هذه الفئة من المجتمع، وهي طبقة الموظفين الذين يمثلون طبقة اجتماعية متميزة.

وبعد نقاش طويل، جاد، وعميق ومراجعة كل الأوضاع الاجتماعية توصل المشرع إلى إصدار القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية الصادر في 2006/07/15.

ومن أهداف سن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية:

أ- تكيف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة في إطار نظام التعددية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذا عصرنة الدولة وتحديث أساليب تسيير سلطاتها ومرافقها العامة مع وضع نظام مبرمج للتكوين.

(1) - القانون العام للعامل، المادة الأولى، الفقرة الثالثة، 1978، الجريدة الرسمية، منتم في 1978/08/08.

- ب- ضمان وحدة قطاع الوظيف العمومي وتجسيد احترافية الإدارة العمومية.
- ج- قيام إدارة فعالة، محايدة، قادرة، للاستجابة لمتطلبات التحولات الاقتصادية والاجتماعية، وضمان خدمة عمومية ذات نوعية وبأقل تكلفة.
- د- تدعيم الموارد داخل قطاع الوظيفة العمومية وتكريس مبدأ التشاور في علاقته مع باقي القطاعات، والعمل على توفير المناخ الوظيفي المناسب بمراجعة العلاقات الداخلية بتحديد الإطار العام وخاصة علاقة المرؤوس بالربئيس.
- هـ- اتخاذ التدابير اللازمة لتجسيد مبدأ المساواة بين الموظفين في الحقوق والالتزامات ومسارهم المهني، والالتزام بالحياد.
- و- جعل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية القاعدة الأساسية المشتركة والإطار الموحد لجميع القوانين الأساسية الخاصة باعتباره الشريعة العامة التي تستنبط منها مبادئها ومحتوياتها.

كما نعلم أن من خصوصية الوظيفة العامة، الديمومة والاستقرار مما يضمن استمرارية المرفق العام، تقتضي ديمومة العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف العام بالإداري، وتشكل أساس نظام المسار المهني الذي يحكم منظومة الوظيفة العمومية في بلادنا، مما جعل العلاقة القانونية الأساسية هي السائدة، وبحكم مرونة الوظيفة العامة سوف تدعم بأشكال قانونية أخرى علاقة العمل لغرض التكفل ببعض نشاطات الإدارة.

ي- كما يساهم في فعالية الإدارة ورشادة الأداء الوظيفي للإدارة العامة من خلال تحريكه للعنصر البشري في الإدارة باعتباره أساس التنظيم القانوني لها.

I- نطاق تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديد وتأثيراته

إن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في 2006/07/15، بموجب المرسوم 03/06 جاء في ظروف سياسية خاصة قائمة على التعددية واقتصاد السوق مستهدفا المصلحة العامة وحماية فئة الموظفين، وتطبيقه جاء بخاصية واحد، هي توحيد صفوف الموظفين وتحقيق وحدة الوظيف العمومي، لضمان احترافية الإدارة العمومية، واستبدال مصطلح العامل بالموظف، وهو المصطلح الأصح والمناسب للمتغيرات المتسارعة التي عرفتها البلاد خاصة في هذه الفترة الأخيرة، والمادة 51

من دستور 1996 المعدل بدستور 2008، تتيح الفرصة لجميع المواطنين بدون استثناء في تقلد الوظائف العامة في الدولة دون أي شرط، عدا الشروط التي يحددها القانون الأساسي العام، من سن، وجنسية، ولياقة بدنية، إعفاء من الخدمة الوطنية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، الأخلاق الحميدة... الخ، والعامل المميز بين الموظفين هو مقياس الكفاءة والقدرة والصلاحية والإلتزام، والنزاهة، كما أن المادة 21 من دستور 1996 المعدل بدستور 2008، تنص على أنه لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء ولا وسيلة للمصلحة الخاصة، أي أن الموظفين يعيشون من رواتبهم لا غير، ولا يتعاطون بصفة مباشرة أو عن طريق وسطاء أي نشاط آخر يدر عليهم مالا، كما أنهم مسؤولون أمام الدولة عن تصرفاتهم الغير مشروعة ويحاسبون تأديبيا وقضائيا رغم تمتعهم بحماية قانونية أثناء تأديتهم لوظائفهم، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (2006) يتضمن 224 مادة في حين أن قانون 85-59 يتضمن 150 مادة، والتفاوت الواقع ما بين القانونين لدليل على أن المشرع وسع من نطاق تطبيق قانون 06-03 ليشمل كل الأوضاع القانونية الخاصة بالموظفين، من يوم اكتسابهم صفة الموظف لغاية إنهاء العلاقة الوظيفية لسبب أو لآخر، إلى جانب ضمان احترافية الإدارة العمومية وانفتاحها على أنواع عديدة من طرق التوظيف في إطار عصرنه الإدارة التي تسعى للإصلاحات الإدارية تحقيقها ميدانيا على غرار الدول المتقدمة، بالإضافة إلى تطوير علاقة العمل في القطاع العمومي، وفقا لما تفرضه استقلالية المؤسسات الاقتصادية، بالإضافة إلى اعتماد مبدأ التعاقد واعتماد كذلك القوانين الأساسية الخاصة بكل القطاعات على اعتبار القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الشريعة العامة للقوانين الأساسية الخاصة، وكذلك محاولة التفكير بتعويض القوانين الأساسية باتفاقات جماعية وتقليص دور الدولة في ضمان تحقيق تشريعات في العمل.

والمادة 2 من قانون 06-03 تحدد الفئة المعينة بهذا القانون وهم الموظفون الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية وفي المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها، والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، العلمي، الثقافي، المهني، وقد استبعد المشرع من نطاق تطبيق هذا القانون، القضاة، المستخدمون العسكريون والمدنيون في الدفاع الوطني ومستخدموا البرلمان وخص لكل فئة منهم بقانون، فبالنسبة للقضاة فهناك القانون الأساسي للقضاة والذي ينظم المسار المهني إلى جانب المجلس الأعلى للقضاء الذي يتولى التعيين، التأديب، التنقل... الخ.

ثم هناك قانون المستخدمين العسكريين، الذي ينظم العسكريين من حيث كيفية الإلتحاق، ومساوهم العسكري إلى جانب تأديبهم وكذا تجسيد مبدأ الاحترافية في النظام العسكري بمعنى أن المشرع تصدى لكل فئات العاملين المدنيين والعسكريين.

أما عن مستخدمي المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري يظلون خاضعين للتشريع المعمول به في مجال علاقة العمل في إطار القانون رقم 90-11 المؤرخ في 1990/04/21.

أما عن تعريف الموظف فعرفته المادة 04 من قانون 06-03 على أنه: «يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسوم في رتبة في السلم الإداري، الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته».

نلاحظ من خلال تحليلنا لهذا النص أنه يتضمن عدة حالات ومن بينها وضعية الموظف، ويقصد فئة معينة من الموظفين، كما أنه يكرس نظام المسار المهني، الذي يضع الموظف في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية ويجعله خاضعا لتبعات خاصة، باعتباره عونا عموميا يمارس مهامها ونشاطا باسم الدولة باعتباره كذلك ممثلا لها وأداة تطبيق سياستها، لضمان ما تحمله على عاتقها من خدمة عمومية التي تؤديها مرافقتها العامة بواسطة فئة الموظفين، وتجسيد وتطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، متوقف على القوانين الأساسية الخاصة لكل قطاع على حدة، نظرا لخصوصيات بعض أسلاك الموظفين، وتنص على أحكام استثنائية للقانون الأساسي العام في مجال الحقوق والواجبات وسير الحياة المهنية والانضباط العام، غير أنه نظرا لوحدة الوظيفة العامة واحترافية الإدارة العمومية المستهدفة، فإن هذه الأحكام الاستثنائية لم تمس نظام التصنيف، النظام الاجتماعي، الواجبات والحقوق الأساسية للموظف وهيئات التشاور والمشاركة، كما أن المادة 04 عند تعريفها للموظف العام، أشارت في إطار ديمومة واستقرار الوظيفة والموظف، ينبغي ترسيم وتثبيت هذا الأخير في السلك والصفة والرتبة المحددة له بعد اكتسابه صفة الموظف بحكم مبدأ عام للوظيفة ألا وهو ضمان العمل مقابل تكريس الحياة للوظيفة لغاية انتهاء العلاقة الوظيفية وهذا ما أكدته المادة 05 من نفس القانون، بعد تصنيف أسلاك الموظفين حسب مستوى التأهيل والمحدد بأربع مجموعات (أ)، (ب، ج، د)، وتقسيم هذه الأخيرة إلى مجموعات فرعية مع شغور الوظيفة قانونيا وهذا ما تضمنته المادتين (8-9) من القانون المشار إليه أعلاه وإذا كانت المادة 03 من قانون 85-59 أشارت إلى تطبيقه على الموظفين الإداريين والتقنيين العاملون

في المؤسسات والأجهزة والمنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني، في إطار الحزب الواحد والإيديولوجية الاشتراكية، ونظرا للتعددية السياسية وتجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية، ألغيت هذه المادة واستبعدت هذه الفئة من العاملين من تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في هذا الإطار بالضبط، مرت الجزائر بعدة ظروف متباينة ومختلفة فمن الاشتراكية الإيديولوجية والاقتصاد الموجه والأحادية السياسية إلى التعددية السياسية واقتصاد السوق وكان لهذه الظروف الأثر العميق في تشريعات العمل، مما جعل كل تشريع عمل يتأثر ويؤثر على التشريع الذي يليه في الترتيب، فقانون الوظيف العمومي لسنة 1966 أثر على القانون العام للعامل (1978)، وهو الآخر أثر على قانون 1985، ثم جاء قانون 2006 ليصحح ما تضمنه قانون 1985، وكذا الدساتير الأربع 1963، 1976، 1989، 1996، 2008، مثل مسألة حق الإضراب في المؤسسات العمومية نجد أن المادة 21 من القانون العام للعامل معتمدة على المادة 61 من دستور 1976 الجزائري الفقرة الثانية تنص على أن في القطاع الخاص حق الإضراب معترف به وينظم ممارسته»، كما ورد في قانون الوظيف العمومي 1966/06/02، أما عن التأويل الخاص بالإضراب في القطاع العام فالمشرع عند منع ممارسته في القانون العام للعامل، لم يأت بجديد في هذا المجال، إذ أن القانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 1966 سكت هو الآخر عنه ولم يتضمنه، بمعنى عدم إباحة الإضراب في القطاع العام، ثم جاء قانون 1985 فسكت هو الآخر عن حق الإضراب، وعندئذ تريت المشرع في هذا الموضوع، محاولة منه دراسة هذا الحق بصفة دقيقة، نظرا لأهميته ودوره في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، فتغيرت الأوضاع السياسية وتم الانتقال من الأحادية السياسية إلى التعددية السياسية، فكان لا بد من مراجعة كل القوانين وجعلها تنكيف وهذا التغيير، فصدر دستور 1989 وبعده دستور 1996 أقر التعددية، وجسد مبدأ الديمقراطية واعترف بموجبه بحق الإضراب نظرا لإقراره التعددية النقابية وأكد دستور 2008، وفي هذه الفترة شرع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية سنة 2006، واعترف صراحة في مادته 36 أن حق الإضراب مضمون بنصها: « يمارس الموظف حق الإضراب في المؤسسات العمومية ومصالحها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما وبذلك فصل في الأمر بصفة نهائية.

أما عن الشبكة الاستدلالية الموحدة التي تضمنها قانون 1978 وتراجع عنها قانون 1985 استدرکها قانون 2006 بوضع شبكة استدلالية جديدة، رعى فيها

ظروف الموظف من كل الجوانب، أخذا بعين الاعتبار متطلبات التحولات الاجتماعية والاقتصادية، سواء تعلق بالعلاوات والمردودية وهي في الحقيقة تدابير تمليها مقاييس المرفق العام.

أما الوظائف العليا فقد عالجها كل من قانون 1966 في مادته التاسعة (09)، وكذا الفصل IV من قانون 78 مستوفاة مباشرة من تدابير المادة 38 إلى 102 من دستور 1976 الجزائري، ونخلص إلى أن مفهوم الوظائف العليا قسم إلى صنفين، هناك الإطارات السامية العادية (المادة 38 من الدستور 1976) والوظائف المحددة للمسؤوليات (المادة 102 من دستور 1976)، ولهذا يبدو أن صنف الوظائف العليا في الوظيفة العامة 1966 تعتبر نقطة وصل ما بين الصنفين الذي سبق الإشارة إليه، إذ المادة 09 من قانون 59/85 فصلت في الأمر الذي كان محل دراسة في قانون 1966، 1978، وحددته بإمكانية إحداث مناصب عليا في المؤسسات والإدارات العمومية وما يتبعها دون إعطاء تفاصيل حول هذه المناصب العليا، فيما يخص العادي والسامي، اكتفت بإمكانية خلق هذا النوع من المناصب، وإن كانت المادة قد أشارت إلى كيفية تعيين من يتولاها وتحديد انتماءاتهم للأسلاك وللعمال المنتدبين إليها، الذين تتوفر فيهم شروط التأهيل المطلوبة للإلتحاق بالمناصب المذكورة، بالإضافة إلى المدة التي يمكن أن يقضيها في المنصب المذكور والمقدرة بالمدة التي يستخدم فيها العامل المعني- بمعنى تبقى رتبة العامل الذي يشغل منصبا عليا مرتبطة بمنصب عمله الأصلي، ثم جاء القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03-06 متأثرا بالقانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 1966 وقانون 1978 وحدد في الفصل الثالث منه الإطار الخاص بالمناصب العليا والوظائف العليا للدولة وقال بأنها مناصب نوعية تنشأ بموجب القوانين الأساسية الخاصة التي تحكم بعض أسلاك الموظفين والمادة 12 منه أشارت إلى أن التعيين في المناصب العليا يتم عن طريق التنظيم مع ممارسة هؤلاء المسؤولية باسم الدولة، قصد المساهمة مباشرة في تصور إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، أما تحديد قائمة الوظائف العليا وشروط التعيين فيها يتم عن طريق التنظيم، وهذا ما حددته المادة 17 من قانون 03-06 كما أنه لا يمكن تعيين غير الموظف في هذا المنصب العالي أي يجب أن يكون الفرد قد اكتسب صفة الموظف، وسبق أن ساهم في تطور الوظيفة العامة وشارك في عصرنة أساليب الإدارة بمعنى له تجربة كبيرة لشغل المنصب العالي، وخلاصة القول يمكننا القول: بأن قانون 03-06 قد تأثر بقانون 1985 رغم أن هذا الأخير شرع في ظل سياسة الحزب الواحد بينما قانون 2006 صدر في ظروف مختلفة

تمام الاختلاف بتجسيد الديمقراطية في ظل التعددية السياسية.

II - مساهمة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في تعزيز الوضعية القانونية للعامل (قانون 1985، وقانون 2006)

الانتقال من الأحادية السياسية إلى التعددية السياسية كان له الأثر العميق في وضعية العامل، فبعدما حاول القانون العام للعامل (SGT /1978) توحيد صفوف العمال، رغم اختلاف القطاعات التي ينتمون إليها، تبين عجزه في استيعاب المشاكل التي انجرت عن تطبيقه في كل الجوانب وبالتالي لم يعمر طويلا، فاستبدل بقانون 1985 الذي أثرت عليه الظروف السياسية والاقتصادية ففشل هو الآخر في التأثير على الوضعية القانونية للعامل، ثم جاء قانون 03-06 لغرض تسوية الأوضاع القانونية لكل العمال، الخاصة بالضمانات والحقوق والالتزامات، كإجراءات التوظيف، الراتب، الوظائف، عقلنة الإجراءات التأديبية وهذا التأثير يظهر في النصوص التي تضمنها القانون الأساسي العام المنظمة للمركز القانوني للعامل وكذا التدابير الخاصة بالتسيير لضمان حسن سير المرفق العام.

أ- الحقوق

لقد عرفها المشرع بالضمانات وحقوق الموظف في الفصل الأول من الباب الثاني، وحكمة اعتبارها ضمانات هي جعل الموظف في وضعية مستقرة دائمة، وشعوره بالأمن، والطمأنينة، ذلك راجع إلى الأساس التي تقوم عليه الوظيفة العامة، وهو ضمان العمل بحكم انتهاج المشرع الجزائري منهج نظيره الفرنسي في تبنيه المفهوم الشخصي للوظيفة العامة وتميزه عن المفهوم الموضوعي القائم على عدم الثبات والاستقرار ومن هذه الحقوق كما ورد في المادة 26 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 2006، «حرية الرأي في حدود احترام واجب التحفظ المفروض عليه».

وهذا تجسيدا لمبدأ الديمقراطية والتعددية السياسية التي صدر في إطارها هذا القانون ومقارنة بقانون 85-59 الصادر في إطار الحزب الواحد نلاحظ أن الحقوق والواجبات تضمنها الباب الثاني مباشرة، وشرع في مادته 15 بتحديد مرجعية القانون الأساسي النموذجي بالإشارة إلى الباب الأول والمادة 51 من قانون 1978 الصادر في 1978/08/05 بالإضافة إلى المواد التي تضمنت هذه الحقوق والواجبات

وهي من المواد 16 إلى 29 من قانون 59/85 وحددها بالحق في الراتب بعد أداء الخدمة، الحماية الاجتماعية، الاستفادة من الخدمات الاجتماعية، الراحة والعطل القانونية، التكوين وتحسين المستوى، الترقية ،

في حين المادة 15 من قانون 03-06 كما سبق الإشارة أرادت تأكيد مبدأ المساواة في التوظيف حيث لا يمكن إبعاد الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو انتمائهم السياسي ولا تميزهم عن بعضهم البعض. وكل الحقوق تضمنتها المواد من 26 إلى 39 من القانون الأساسي 03-06 بانفراد، حيث انفردت كل مادة بحق، من الحقوق مع اختلاف في الصياغة عكس ما تضمنته المواد من 16 إلى 29 من قانون 59/85 وإذا قمنا بمقارنة القانون العام للعامل الجزائري لسنة 1978 وقانون التوظيف العمومي لسنة 1966 تأثر تأثرا كبيرا وصل إلى حد الصياغة، حيث أن مواد القانون 1978 صيغت صياغة قانون التوظيف العمومي لسنة 1966 أما قانون 03-06 جاء مغايرا تماما لباقي القوانين والتشريعات المنظمة للوظيفة العامة في الجزائر، كون صدر في ظل التعددية السياسية والعولمة واقتصاد السوق الذي كان له الأثر العميق في فلسفة قانون 03-06 على كل سوف نكتفي بالإشارة إلى بعض المواد المتعلقة بالضمانات والحقوق ومدى تأثرها بقانون 59/85، فنلاحظ مثلا المادة 30 من قانون 03-06 تنص على أن «يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو كذب أو اعتداء من أي طبيعة كانت، أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبتها.....وتحل الدولة في هذه الظروف محل الموظف للحصول على التعويض من مرتكب تلك الأفعال ، كما تملك الدولة لنفس الغرض حق القيام برفع دعوى مباشرة أمام القضاء عن طريق التأسيس كطرف مدني أمام الجهة القضائية المتخصصة»، هنا نلاحظ أن المشرع حمل الدولة مسؤولية حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة.... الخ أثناء تأديته لوظيفته أو بمناسبتها عن طريق مؤسساتها التي ينتمي إليها الموظف أي المرافق العامة التي تديرها، أما استعمال المشرع لمصطلح الدولة بدل المؤسسة أو الإدارة العمومية هو أن شخص الموظف العام يذوب في الدولة باعتباره ممثلا لها، ويتمتع بسلطتها أثناء قيامه بالتزاماته الوظيفية وبالتالي على الدولة حماية أدائها المنفذة لسياستها الوظيفية والضامنة للخدمة العمومية التي وقعت على عاتقها من خلال إنشائها للمرافق العامة المختلفة، وذلك بتأسيسها كطرف مدني أمام الجهة القضائية المختصة برفع دعوى مباشرة، هذه في حالة الإعتداء عليه، أما المادة 31 من قانون 03-06 حمل المشرع الإدارة أو المؤسسة التي ينتمي إليها مسؤولية حماية الموظف في حالة

ارتكابه لخطأ مرفقي وترتب عليه ضرر ما من العقوبات المدنية التي قد تسلط عليه، هنا المشرع استعمل مصطلح المؤسسة أو الإدارة بدل الدولة عكس المادة 29 من قانون 03-06، فأراد المشرع من خلال استعماله للمصطلحين أي يبين أن مفهوم كل من الدولة والمؤسسة والإدارة، مفهوم واحد يعبر عن جهة واحدة هي الدولة بمفهومها الواسع، ويميزها عن المؤسسات الخاصة التي تؤدي نفس الخدمة العمومية بعمال يحكمهم قانون خاص ألا وهو قانون العمل المحدد لعلاقات العمل الفردية، أما المادة 19 من قانون 59/85 التي تنص «...يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية أن تحمي العمال مما قد يتعرضون له خلال قيامهم بمهامهم من تهديد أو إهانة.... الخ».

نلاحظ أن المشرع اكتفى بمفهوم المؤسسة أو الإدارة العمومية دون الإشارة إلى الدولة وإن كان يفهم ضمناً أنه يقصد الدولة، إذا فالمشرع في قانون 03-06 كان أكثر وضوحاً وصريحاً، عكس قانون 59/85 على أساس أن صلاح الدولة مرهون بصلاح الموظف العام وفسادها مرهون بفساد الموظف العام، وتتجلى رغبة المشرع من خلال المادة 30، 31 من قانون 03-06 تعزيز وجود الدولة وهياكلها وتجسيدها ميدانياً ببسط سيادتها وسلطانها على أن السيادة هي الضمانة للخدمة والتنمية والمادة 21 من قانون 59/85 أسقطت من قانون 03-06 بانتهاج الدولة الديمقراطية التعددية وزوال نظام الأحادية السياسية، وبقي الالتزام بخدمة الدولة دون الحزب والإرتقاء بها إلى مستوى أعلى وجعلها تواكب النظام الاقتصادي الجديد القائم على العولمة واقتصاد السوق، كما أن المادة 36 اعترفت للموظف إلى جانب الحق النقابي الذي تضمنته المادة 35 من قانون 03-06 في إطار التشريع والتنظيم المعمول به بحق الإضراب في إطار النصوص المنظمة لهذا الحق وذلك بعد الاعتراف بالتعددية النقابية التي تستهدف خدمة الدولة والأمة ورعاية المصلحة العامة مع احترام قواعد الديمقراطية والتعددية السياسية والحزبية، وانطلاقاً من فكرة ضمان العمل، فالموظف يعتبر مالكا لوظيفته لحين ارتكابه لخطأ ما أو ارتقائه إلى رتبة أعلى فيتغير وضعه إيجاباً أو سلباً وفق تنظيم وتشريع محكم بعيد عن التمييز والمحسوبية.

ب- واجبات والتزامات الموظف

المادة 40 من قانون 03-06 أعادت استعمال مصطلح الدولة كما ورد في شق الحقوق وهذا دليل على تعزيز وجود الدولة واحترام سيادتها وسلطانها وبسطها على

كل الميادين وبالتالي فالموظف يمارس نشاطه في إطارها وفقا لما تمليه القوانين والتنظيمات المنظمة لذلك بكل أمانة ودون تمييز، مع استهداف مصلحة الأمة وحمايتها، فهذه المادة أكدت ما أنتت به المادة 21 من قانون 59/85 ولكن دون الحزب والقيادة السياسية، بمعنى المساهمة تكون بكفاءة وفعالية في الأعمال التي تباشرها الدولة لا غير، أما المادة 42 من قانون 03-06 أكدت ما أنتت به المادة 22 من قانون 59/85 فيما يخص تجنب الأعمال التي تتنافى والطبيعة القانونية لمهام الموظف مع إختلاف في الصياغة كاستعمال عبارة «تتنافى والحرية المرتبطة بمهامهم»، في المادة 22 في حين غيرت العبارة «كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه»، والمادة 42 من قانون 03-06 وهي العبارة الصحيحة والمناسبة للتغيرات والتحويلات التي عاشتها الجزائر في الفترة الأخيرة، أما بقي الالتزامات في كلا القانونين واحدة دون تغيير، عدا الإختلاف الوارد في صياغة المواد المنظمة لذلك، كما نلاحظ أن التعبير والمصطلحات المستعملة في قانون 03-06 هي الصحيحة والمناسبة لاتفاقها مع مضامين كل المواد دون استثناء.

وقانون 59/85 كان يغلب عليه الطابع السياسي وخدمة الحزب الواحد الحاكم، والمادة 48،49 من قانون 03-06 أكدت ما نظمته المادة 23 من قانون 59/85 والخاص بالالتزام بالسر المهني وإخفاء وتحويل أو إتلاف الملفات رغم صدور هذا القانون في ظل إيديولوجية اشتراكية والأحادية السياسية، غير أنه فيه إختلاف في الصياغة في كلا القانونين والمبرر طبعا واضح، وهذه المجموعة من الالتزامات مرتبطة بنظام تأديبي محدد قائم على مجموعة من الأسس والمبادئ، وهي الإخلال بالواجبات المهنية والمساس بالإنضباط أثناء تأدية المهام، تحديد العقوبة على درجة جسامه الخطأ واتخاذ الإجراءات التأديبية، من صلاحية السلطة المختصة بالتعيين وهذا ما حددته المادة 160، 161، 162 من قانون 03-06، وقانون 59/85 جاء خاليا من هذه المبادئ كما أنه اكتفى بتعداد العقوبات دون تحديد الأخطاء التأديبية في حين أن قانون 03-06 إلى جانب تحديده للعقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة وتصنيفها إلى أربعة درجات انطلاقا من التنبيه ووصولاً إلى التسريح وذلك من المواد 163 إلى 176، ثم صنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكييفها الجزائي إلى أربعة درجات كما هو وارد في المواد من 177 إلى 181 من قانون 03-06 ونظرا لخصوصية كل قطاع سوف تتولى القوانين الأساسية الخاصة بتوضيح باقي الأخطاء المهنية الخاصة والمنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من نفس القانون، وهذا خلافا لقانون 1966، 1978، 1985، كذلك النموذج الفرنسي لسنة

1959 والتي اعتمدت عليها القوانين السابقة الذكر.

ج- التسيير الإداري للمسار المهني للموظف

بعد التحاق الفرد بالوظيفة وفق الإجراءات القانونية المحددة في قانون الوظيفة العمومية لسنة 2006، انطلاقاً من الترشيح بعد توفر الشروط القانونية المنصوص عليها في المادة 74، 75 من قانون 03-06 واجتياز مرحلة التربص المنظمة بمقتضى المواد من 83 إلى 91 من نفس القانون، يكتسب صفة الموظف العام وبالتالي يحدد مركزه القانوني، وكل هذا لا يتم إلا إذا وجد منصباً شاغراً أو بمناسبة إنشاء منصب لضمان التغطية المالية للوظيفة التي يشغلها، وكل هذه المراحل تتم بمعرفة الإدارة التي ينتمي إليها الموظف، بمساعدة مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية عن طريق لجان إدارية متساوية الأعضاء ولجان طعن إلى جانب لجان تقنية وهذا ما أشارت إليه المادة 62 من القانون الأساسي النموذجي للوظيفة العمومية، بناء على السياسة الوظيفية المعتمدة، استشارة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية المادة 58 من قانون 03-06 وهو بذلك يكون قد تأثر بقانون الوظيفة العامة لسنة 1966 المطابقة لقانون 1959 الفرنسي المعدل لقانون 1946 والمادة 9 من قانون 03-06 ربطت التعيين بالوظيفة الشاغرة بصفة قانونية بمعنى لا يتم التعيين إلا بتوفر المنصب الشاغر وبالتالي يشير المشرع هنا إلى الجانب التقني وهو بذلك يؤكد ما تضمنته المادة 32 من قانون 59/85 مع اختلاف في الصياغة وإن كان المعنى المقصود واحد، كما أنه يفرق بين الترقية الداخلية والتي لها الأولوية لما تكتسبه من أهمية بالغة في نفوس الموظفين السابقين برفع معنوياتهم من جهة واستغلال تجربتهم في تحسين مردوديتهم من جهة ثانية وضمان خدمة عمومية ذات نوعية والتوظيف الخارجي، بفتح المجال لكل من تتوفر فيه الشروط للالتحاق بالوظيفة مراعيًا في ذلك بعض الاستثناءات الخاصة بأبناء الشهداء الذين حلوا محل المجاهدين الذين كان لديهم الأولوية في التوظيف، ومادام هذه الفئة من المواطنين الذين قدموا النفس والنفيس من أجل جزائر حرة مستقلة، آيلة إلى الزوال نظراً لكبر سنهم، تجاوزها المشرع في القانون الجديد للوظيفة العمومية لسنة 2006، وأوجد نظام الأوسمة الشرفية والمكافئات بالنسبة للموظفين الذين أثبتوا جدارتهم وقاموا بمجهودات استثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة أثناء تأديتهم لنشاطهم الوظيفي، هذا ما تضمنته المادتان 112، 113 من قانون 03-06 إلى جانب اعتماد التوظيف على الشهادات العلمية وما يمتلكه المترشح من رصيد في التجربة،

وأخيرا نخلص إلى أن النموذج الجزائري هو نفس النموذج الفرنسي في الوظيفة مع بعض الاستثناءات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة باعتبارها دولة عربية، لها خصوصياتها، تميزها عن باقي الدول الغربية، غير أنها تسعى للتكيف مع النظام الاقتصادي الدولي الجديد، والتوظيف عن طريق المسابقة، هو إجراء قانوني منظم لتقييم الكفاءات والقدرات والصلاحيات، أخذا بعين الاعتبار كل ما يثبت ذلك من مؤهلات علمية وتجربة مهنية ونتائج المسابقات الداخلية والخارجية المنظمة من الإدارة المستخدمة وعلى الموظف قبول منصب يتناسب وكفاءته ومؤهلاته ولإدارة السلطة المطلقة والتقديرية في ذلك، أي للإدارة كامل الصلاحيات في اتخاذ ما تراه مناسباً في تنصيب الموظفين سواء كانوا داخليين أو خارجيين.

وهذه الألية تتجلى واضحا التنقلات لصالح المصلحة العامة وهذا ما أشارت إليه المادة 156 بنصها: «يمكن أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود وظرفي، وتتم في حدود ضرورات المصلحة»، طبعاً مع الأخذ بعين الاعتبار رغبات المعنيين ووضعيتهم العائلية وأقدميتهم وكذا كفاءتهم المهنية، والمادة 7 من قانون 03-06 حددت الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة قانونية أساسية وتنظيمية: «يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية» إلى جانب إمكانية التعاقد في وظائف معينة بمعنى المشرع أخذ بالنظرية التعاقدية كاستثناء للنظرية اللائحية في التوظيف وهذا ما يثبت توسيع نطاق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في 2006/07/15، شأن قانون 1966، وقانون 59/85 الصادر في 1985/03/23، ومن بين الأهداف العامة والخاصة لهذا الإصلاح هو تحقيق وحدة التوظيف العمومي، ضمان احترافية الإدارة العمومية بانتهاجها أنواع عديدة من طرق التوظيف في إطار عصرنة الإدارة، تطوير علاقة العمل في القطاع الخاص والعمومي وفقاً لما تفرضه استقلالية المؤسسات الاقتصادية، باعتمادها مبدأ التعاقد ووضع شبكة أو جدول استدلالي أساسي يخدم الطبقة الشغيلة وبذلك تحفظ كرامة الموظف مع ضمان مردوديته، وتأديته لخدمة عمومية ذات نوعية وبأقل تكلفة وبذلك تتحقق الرفاهية الاجتماعية بعد تلبية حاجتهم الأساسية.

الخاتمة

نلاحظ من خلال قراءتنا وتحليلنا لنص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجديدة، معتمدين المقارنة والمقاربة مع القوانين السابقة، المنظمة لهذه المهنة، لأن المشرع اعتبرها كذلك، ووقفنا على روح النص، تبين أن هذا الأخير حدد استراتيجية الموارد البشرية ودورها في تحريك وتفعيل الإدارة في ظل الإصلاحات الإدارية وعصرنة الإدارة الجزائرية وجعلها تتكيف ومتطلبات التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية، والتطور الذي عرفه العالم في الفترة الأخيرة متحديا في ذلك، ما من شأنه عرقلة مسيرة التنمية المستدامة في كل المجالات مع تشجيع الإبداع والابتكار الإداري وتنمية القدرات للارتقاء بمستوى الخدمة العمومية إلى الأعلى وجعلها ذات نوعية وبأقل تكلفة، بالإضافة إلى تكريس مبدأ التشاور والمساواة والحياد في ظل قوانين الجمهورية لترسيخ دعائم إدارة قوية، بقيادة رشيدة فعالة، مسؤولة بتحقيق الضمانات لجميع الموظفين والاندماج في ثقافة خدمة الدولة والمواطنين.