



جامعة الدكتور مولاي الطاهر- سعيدة-
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر وأثرها على أداء
المرفق العام
دراسة حالة العيادة المتعددة الخدمات الشهيد عباس مصطفى "سعيدة"

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية
تخصص : تسيير وإدارة الجماعات المحلية

إشراف الأستاذ:

د - بن عيسى أحمد

إعداد الطالبين:

- كدروسي محي الدين

- مفتاح يحيى

أعضاء اللجنة المناقشة:

مشرفا ومقررا

رئيسا

عضوا مناقشا

عضوا مناقشا

- الأستاذ: د.بن عيسى أحمد

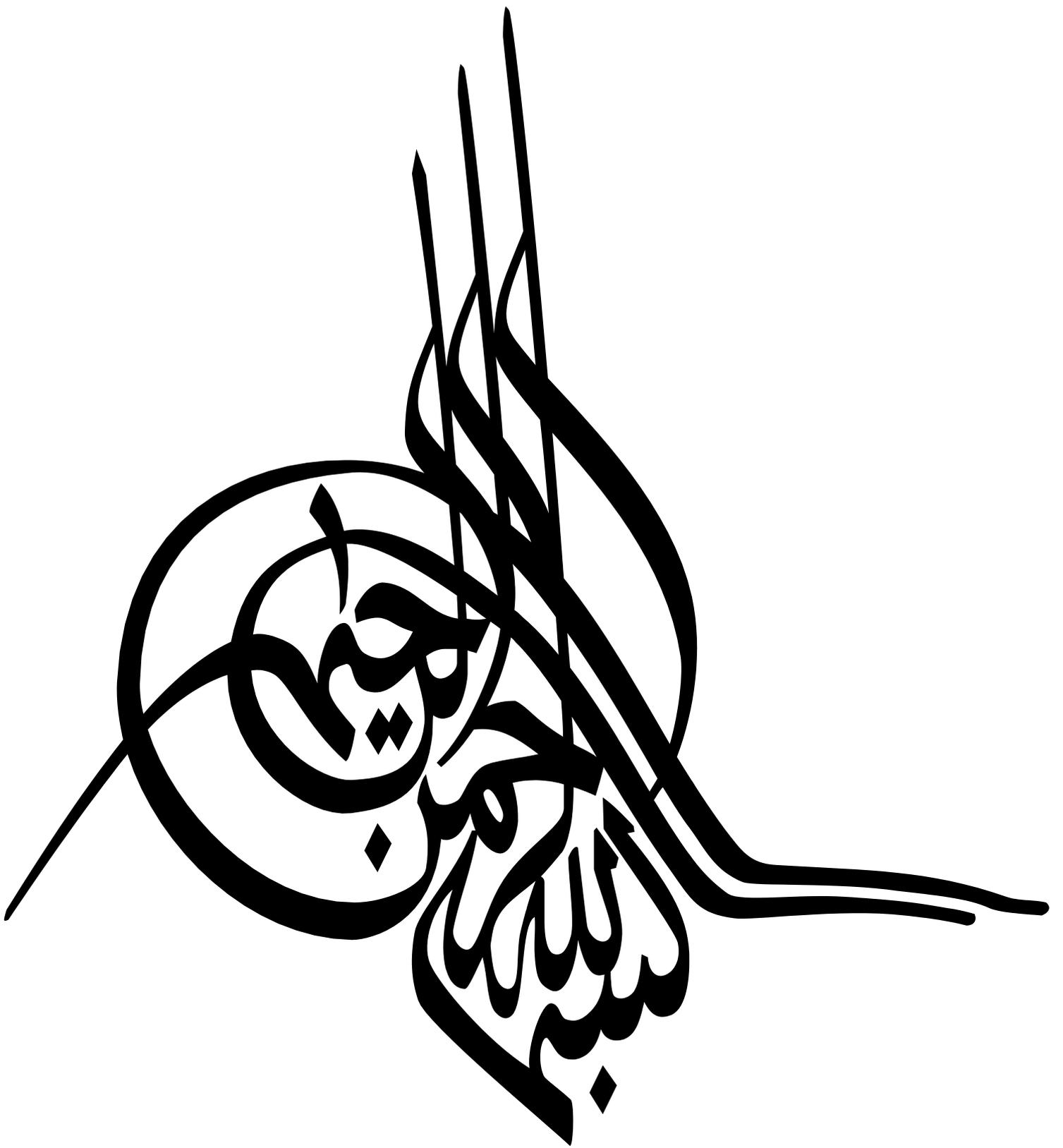
- الأستاذ: د. يتيم محمد

- الأستاذ: د. نابي محمد

- الاستاذ : بن علي عبد الحميد

السنة الجامعية:

2017/2016



إهداء

اهدي هذا العمل إلى خاتم الأنبياء والمرسلين : محمد رسول الله صلى الله عليه وسلم

واهدي هذا العمل إلى روح الوالدة رحمها الله وارجوا من الله عز وجل ان يجعله في

ميزان حسناتها وان يتغمدها برحمته الواسعة.

والى الوالد حفظه الله وأطال عمره بتمام العافية والصحة والثبات على الطاعة

والإحسان

والى إخوتي وكل الأهل والأصدقاء ، كل باسمه وصفته .

كما اهدي هذا العمل إلى كل المسلمين والمسلمات على وجه المعمورة خاصة

المضطهدين في دينهم وديارهم .

إهداء

أهدي هذا العمل

إلى روح الوالد رحمه الله وأسأله أن يجعل هذا العمل في ميزان حسناته

والى الوالدة حفظها الله ورعاها وإخوتي

والى زوجتي وأبنائي : حسام ، أنس ، هشام

والى زملاء الدراسة وكل الأصدقاء

والى كل زملاء العمل .

مقدمة

تعتبر الوظيفة العامة أداة أساسية في حياة الأفراد باعتبارها وسيلة من وسائل تقديم الخدمة العمومية ، وكذلك هي تجسيد لعمل الإدارة العامة التي تمثل واجهة الدولة وبقدر الرضا عن هذه الواجهة من قبل المواطنين تقاس فاعلية الإدارة العمومية وكفاءتها ، إذ أننا نتكلم عن قطاع لا يهتم بالجانب الربحي كهدف وأساس عمله بقدر الاهتمام بأداء خدمة عامة ومجانية في غالب الأحيان ، ولا يتحقق هذا إلا في وجود أداة تجسد هذا الهدف بامتياز تتمثل في وظيفة عامة تتناسب والمهام الموكلة إليها .

وعند الحديث عن الوظيفة العامة فإننا نقصد ذلك الجانب التنظيمي والجانب العملي المجسد له ، ومدى توافق كلا الجانبين مع بعضهما البعض ، ودرجة تأقلمها أو توافقها مع الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبيئة التي تنتمي إليها ، ثم الحديث عن الهدف من وراء الدور المناط تحقيقه من وجود الوظيفة العامة ، ومدى علمية وموضوعية الأساليب المعتمدة في تفعيلها .

والجزائر إحدى البلدان التي تعتبر الوظيفة العامة فيها أساس العمل الإداري الحكومي ، حيث تؤدي الإدارة العامة فيها مهمة تقديم الخدمة العمومية ، وتنفيذ السياسات العامة للدولة إضافة إلى اعتبارها الممثل الرئيسي لها ، ومجال فرض سلطتها والواجهة التي على أساسها يتم الحكم على ديمقراطية البلد من خلال المساواة في اعتماد التوظيف ، كما انه أصبح أداء القطاع العام في الجزائر مرهون بمدى فاعلية الوظيفة العامة في الإلمام بكافة الجوانب القانونية والتنظيمية ، وكيفية تجسيدها العملي من خلال توفير الكفاءات العالية التي تفرزها عملية التوظيف .

بالإضافة إلى كون الجزائر دخلت إلى الانفتاح الاقتصادي والسياسي والذي يستدعي العمل في المناخ التنافسي مع القطاع الخاص ، والذي من شأنه أن يؤدي نوع من

المنافسة على الموارد البشرية خاصة وانه قطاع ربحي يوجد به أكثر من سبب للعدول عن القطاع العمومي والتوجه إليه ، وعليه أصبح على الوظيفة العامة أن تكون بمنزلة المكانة التي من شأنها أن تكون ندا للقطاع الخاص ووجهة للمورد البشري خاصة الكفاءة منه .

ثم إن الجزائر ومنذ الاستقلال عرفت مراحل مختلفة من الأنظمة الاقتصادية والسياسية والقانونية ، وكان للوظيفة العامة في مختلف هذه الفترات المختلفة دور والية عمل تختلف من مرحلة إلى أخرى ، كانت فيها تجسيد للتوجه العام للدولة ، حيث أن التوجه العام للدولة في النظام الاشتراكي ليس هو في النظام الرأسمالي.

وموازاة مع المراحل والإصلاحات التي عرفتھا الوظيفة العمومية في الجزائر فانه لا يمكن تجاهل العلاقة التي تربط هذه الأخيرة مع الأجهزة التي تحوي قطاع الوظيف العمومي والذي يتمثل في المرفق العام ، باعتباره الركن المادي الذي يجسد مجال الوظيف العمومي ، والكيان الذي يتجلى فيه نتائج وتأثيرات الإصلاحات المعنية .

والمرفق العمومي في الجزائر تزامنت وارتبطت مراحل تطوره مع كل ما شهده قطاع الوظيف العمومي ، لان الوظيف العمومي ما هو إلا الركن القانوني الذي لا يمكن أن تتجلى آثاره إلا بوجود المرفق العام المطبق لهذا التشريع .

ومن خلال ما سبق ذكره، تأتي هذه الدراسة كمحاولة للوقوف على إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر وأثرها على أداء المرفق العام ، وهنا يمكننا طرح الإشكالية التالية :

الإشكالية الرئيسية :

إلى أي مدى أدت إصلاحات الوظيفة العامة في الجزائر إلى الرفع من أداء وقدرة وفعالية المرفق العمومي.

ومن اجل الإجابة على إشكالية البحث قمنا بتقسيمها إلى أسئلة فرعية :

- الإشكاليات الفرعية :

- 1- إلى أي مدى ساهم التطور التشريعي والممارساتي في إرساء منظومة قانونية عززت من كفاءة الموظف العام وأدت إلى رفع الخدمة العمومية ؟
- 2- إلى أي حد يمكن اعتبار تنظيم الوظيفة العامة في الجزائر أساس نجاعة عملية التوظيف وكفاءة الموظف الناتج عنها عبر مختلف المراحل التي مرت بها ؟
- 3- إلى أي حد يمكن اعتبار أداء المرفق العام دلالة على فاعلية الوظيفة العامة باعتباره الكيان المجسد لها ؟

: الفرضيات

وللإجابة على التساؤلات الفرعية قمنا بوضع الفرضيات التالية :

- 1- كلما طورت الجزائر من منظومتها التشريعية والممارساتية في مجال الوظيفة العمومية كلما أدى إلى الرفع من جودة ونوعية الخدمة التي يقدمها المرفق العام .
- 2- كلما زادت الاهتمام باليات التوظيف والتحفيز والترقية للموظف كلما زادت كفاءة وفاعلية المرفق العام.
- 3- كلما خضع موظفو المرفق العام إلى نظام قانوني مبني على الأخذ بطبيعة المهام المنوطة والواقع الاقتصادي والاجتماعي كلما أدى إلى الرفع من كفاءة المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية .
- 4- يعود ضعف الخدمة المقدمة من قبل المرفق العام إلى الاختلال القائم في القانون المنظم للوظيفة العامة عبر مختلف المراحل .

5- تسوء الخدمة العمومية (أداء المرفق العام) عندما يقدم العامل السياسي على العامل الاقتصادي والقانوني .

أسباب اختيار الموضوع :

- الرغبة في التعرف على مراحل إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر .
- التعرف على دواعي القيام بالإصلاحات والإيديولوجيات المتبعة .
- التعرف على الإجراءات التي تتم بها عملية التوظيف وأنواعها عبر مختلف المراحل .
- الكشف عن الخصوصية التي يتمتع بها الموظف العام في كل مرحلة إصلاحية .
- بما أن مجال الدراسة كان في إحدى الهيئات الممثلة لقطاع التوظيف العمومي ومجال إشرافها ، فكانت الغاية الخروج بنتائج عن القطاع وتعميمها .
- الكشف عن أداء المرفق العام في ظل كل مرحلة من مراحل إصلاح التوظيف العمومي .
- الكشف عن النقائص الموجودة في الوظيفة العامة .

أهمية البحث :

- تظهر أهمية الدراسة كونها تبحث المادة القانونية التي تحكم قطاع التوظيف العمومي ونظرة الدولة إلى المرفق العام عبر مختلف المراحل الإصلاحية .
- ومن خلال التعرف لأهم النقاط التي ركزت عليها كل مرحلة إصلاحية ، تأتي أهمية الدراسة للكشف عن أهم التأثيرات التي أحدثتها التحولات القانونية في الوظيفة

العمومية على أداء المرفق العام ، وكذلك الكشف عن أهم النقاط المتعلقة بالتوظيف والترقية ونتائجهما على المرفق العام.

- تأتي أهمية الدراسة للكشف عن امتيازات المادة القانونية لكل مرحلة ونقائصها .

أهداف البحث :

سنسعى من خلال البحث المقدم إلى تحقيق الأهداف التالية :

- التعريف بالوظيفة العامة في الجزائر .
- إبراز مدى التزام المؤسسات الإدارية بقانون الوظيفة العامة .
- إبراز جدوى عملية التوظيف .
- إبراز علاقة المرفق العام بالإطار القانوني للوظيفة العمومية .
- الخروج بنتائج وتوصيات قد تفيد صانع القرار في معرفة النقائص وإدراجها كحلول للمشاكل الحاصلة ، كون الدراسة نابعة من واقع الإدارة العمومية الجزائرية .

منهج الدراسة :

اعتمدنا في هذه الدراسة على منهج الوصفي التحليلي كون الدراسة تتطلب وصف وتحليل المادة القانونية كأساس تقوم عليه هذه الدراسة والاستعانة بمنهج دراسة الحالة وذلك بإسقاط جزء من الدراسة على واقع هيئة إدارية جزائرية متخذين العيادة الصحية المتعددة الخدمات عباس مصطفى بسعيدة كنموذج ، باعتبارها مرفق عام يخضع لقانون الوظيف العمومي ، وذلك بغية الخروج بنتيجة وتعميمها .

المقاربات : تم الاعتماد على المقاربة القانونية كأساس لانجاز هذا العمل ، وذلك كون موضوع الدراسة يستند إلى الإطار القانوني سواء من حيث تعريفه أو من حيث التطور ، وباعتبار موضوع الدراسة يجسد في القانون المنظم وتطوره هو عبارة عن اختلاف المادة القانونية من فترة لأخرى .

أدوات الدراسة :

من اجل الإلمام بجوانب الموضوع والإجابة على إشكالية الدراسة واختبار صحة الفرضيات المقدمة ، اعتمدنا في دراستنا على المسح المكتبي لمختلف الكتب التي لها علاقة بالموضوع ، كما اطلعنا على الدراسات الأكاديمية سواء منكرات الدكتوراه أو الماجستير أو الماستير ، كما اطلعنا على الجرائد الرسمية والمقابلة الشخصية لجمع المعلومات من عينة البحث.

الحدود الزمانية والمكانية :

سنحاول في دراستنا تسليط الضوء على أداء المرفق العمومي بولاية سعيدة خلال السنة الجارية 2017.

الدراسات السابقة :

- تيشات سلوى ، " آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزيلندا ، فرنسا ، الولايات المتحدة الأمريكية) " ، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة بومرداس ، 2015) ، وقد توصلت هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- أصبح المناجمنت العمومي الجديد كبديل للنظام البيروقراطي .

- وجود قانون جيد للوظيفة العمومية يؤدي إلى توفير موظف جيد ، مما يؤدي إلى خدمة عمومية جيدة في مرفق عام عالي الكفاءة .
- في ظل المناجمنت العمومي الجديد لا يحق للموظف غير الكفاء البقاء في الوظيفة .
- أدى عدم تفعيل دور المجلس الأعلى للوظيفة العمومية (لم يفعل بمراسيم تطبيقية) وإبقائه مجمدا إلى وجود تشنجات واختلالات في قطاع الوظيفة العامة.
- دراسة "بوراس شافية" ، التي كانت تحت عنوان "سياسة التوظيف في ظل اصلاح الوظيفة العامة في الجزائر خلال فترة(2007-2005)" ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، والتي نوقشت سنة 2008 وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية :
- أصبح التوظيف في ظل القانون الأساسي 03/06 أكثر تنظيم وفاعلية عن المرحلة السابقة .
- رغم الإصلاحات التي جاء بها القانون الأساسي رقم 03/06 إلا انه لازال هذا القطاع يشهد نقائص واختلالات .
- دراسة تومي الزهرة، التي كانت تحت عنوان "مسؤولية الإدارة من أخطاء موظفيها" ، مذكرة لنيل شهادة الماستر، والتي نوقشت سنة 2011 ، وقد توصلت الدراسة الى النتائج التالية:
- خلصت الدراسة إلى أن الإدارة تتحمل المسؤولية اتجاه أخطاء موظفيها المتعلقة بظروف العمل وغير الشخصية .
- دراسة تيشات سلوى ، التي كانت تحت عنوان "اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالادارات العمومية الجزائرية" ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، والتي نوقشت سنة 2010 ، وكان من نتائج هذه الدراسة مايلي :

- عملية التوظيف تكتسي أهمية خاصة لذا يجب القيام بها وفق خطة مدروسة تقوم على معايير وأسس موضوعية .
- اختيار وتعيين الموظفين يقوم وفق القانون الأساسي للوظيفة العامة والتنظيمات والقوانين الأساسية الخاصة والتعليمات والمناشير الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومي ، وأي مخالفة لهذه الأطر تصبح المسابقة باطلة .
- سياسة التوظيف المطبقة في الجزائر ليست مبنية على أسس علمية وموضوعية .
- إن مشاكل قطاع الوظيف العمومي في الجزائر لا يرتبط بالقانون المطبق بقدر ما هو مرتبط بالتطبيق .
- دراسة بن فرحات مولاي لحسن ، التي كانت تحت عنوان " ادارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العامة" ، رسالة ماجستير في العلوم القانونية ، والتي نوقشت سنة 2012، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية :
- صدور القوانين الأساسية للوظيفة العمومية عبر مختلف المراحل لم يؤدي إلى حل لإختلالات هذا القطاع .
- الإصلاحات المقدمة من خلال البرامج الحكومية لم ترقى إلى مستوى النهوض بالموارد البشري.
- الوظيفة العامة في الجزائر لم تعد تؤدي رسالتها كاملة بفعل التغيرات .

صعوبات البحث :

- لا يكاد يخلو اي عمل من الصعوبات ، ومن بين اهم الصعوبات والعوائق التي واجهتنا نذكر ما يلي :

- قلة المراجع التي يمكن الاعتماد عليها في ما يخص موضوع بحثنا خاصة المراجع باللغة العربية والتي تتحدث عن الجزائر بالذات ، لذا كانت معظم المراجع المعتمد عليها من المواد القانونية .

- ومن بين العقبات التي واجهت الدراسة هو صعوبة الكشف عن تأثير القانون الأساسي للوظيفة العامة على أداء المرفق العام خاصة في المراحل السابق التي لا يوجد لها اثر على الواقع .

- كما أن ضيق الوقت من أهم الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذه الدراسة .

تقسيمات البحث :

وحتى تتمكن من الإجابة على الإشكالية المطروحة وإثبات صحة الفرضيات

أو نفيها، تم الاعتماد على طريقة القائمة على الفصول وهذا نظرا لسهولة استخدامها ووضوحها،

وقد اعتمدنا في بحثنا على الخطة التالية والمقسمة إلى ثلاثة فصول:

الفصل الأول: الفصل الأول: المحددات المفاهيمية للوظيفة العامة

تضمن هذا الفصل ثلاثة مباحث ، وفيه سنتطرق إلى المفاهيم الأساسية

للوظيفة العامة وأهم المقاربات التي عالجت هذا المفهوم ، ثم مقارنة بين الوظيفة في

القطاع العام وقطاع الأعمال كمبحث أول ، كما سنعالج مفهوم الموظف العام

والتوظيف وأهميته وطرق استقطاب الموارد البشرية كمبحث ثان ، كما سنتعرف على

الإطار النظري للمرفق العام كمبحث ثالث .

الفصل الثاني : واقع المرفق العام في ظل إصلاح الوظيفة العمومية.

وقد احتوى هذا الفصل على ثلاثة مباحث ، وسنتعرض في المبحث الأول إلى

المرحلة الانتقالية وصدور القانون الأساسي للوظيفة العامة 133/66 واثرها على

المرفق العام ، ثم نعالج في المبحث الثاني مرحلة توحيد عالم الشغل وأثرها على أداء المرفق العام ، لنختم بآخر مبحث والذي يدرس مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية بصور القانون رقم 03/06 وأثره على أداء المرفق العام .

الفصل الثالث: دراسة مرفق عمومي في ظل القانون الأساسي للوظيفة العامة 03/06 بسعيدة (إطار تطبيقي).

في هذا الفصل سيتم التعرف إلى الجزء التطبيقي للدراسة والتي تسلط الضوء على آلية عمل العيادة الصحية المتعددة الخدمات الشهيد " عباس مصطفى " بسعيدة ، حيث سندرس وفق المبحث الأول التعريف بالمرفق وتنظيمه الإداري ، للانتقل إلى المبحث الثاني والذي يعالج تطبيقات القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 وأثره على أداء المرفق العام .

وفي الأخير خاتمة البحث ، والمتمثلة في عرض نتيجة البحث والتي عبارة عن مجموعة استنتاجات ونتائج تم التوصل إليها بعد إجراء الدراسة .

الفصل الأول

الوظيفة العامة والموظف العام

والتوظيف العمومي:

إطار نظري

نتيجة لتطور المجتمعات والتنظيمات ونتيجة لتطور دور الدولة ووظائفها ، فأحيانا تجد الدولة تؤدي عمل إداري رسمي وفي المقابل تجدها تنشط في صفة التاجر ، وعلى أساس هذا برزت العديد من الاتجاهات والأنظمة التي لكل منها مفهومه الخاص حول الوظيفة العمومية ، وعليه سوف نتطرق في هذا الفصل إلى المباحث الآتية :

المبحث الأول : ماهية الوظيفة العامة

المبحث الثاني : مفاهيم أساسية حول التوظيف العمومي والموظف العام .

المبحث الثالث : ماهية المرفق العمومي .

المبحث الأول : ماهية الوظيفة العامة وأهميتها .

تعتبر الوظيفة العامة أساس قيام الجهاز الإداري ذو الطابع العمومي ، وتقتضي مجموعة من الالتزامات والمسؤوليات المحددة التي توكل إلى شخص يتميز أو يتصف بمجموعة من المؤهلات التي على أساسها تم توظيفه ، وعليه وللوقوف على المعنى الحقيقي للوظيفة العامة سوف نتطرق وفق هذا المبحث إلى أهم التعريفات والمقاربات للوظيفة العامة وكذا أدوات التمييز بين الوظيفة العمومية والقطاع الخاص ، وفق المطالب الآتية :

المطلب الأول : مفهوم الوظيفة العامة

لتحديد مفهوم للوظيفة العامة من حيث إطارها النظري أو الفكري لابد من الوقوف على اغلب الاتجاهات الفكرية التي عالجت هذا الطرح ، والذي سنعالجه وفق النقاط الآتية :

1. تعريف الوظيفة العمومية :

هناك العديد من الرؤى والتعريفات التي تعالج مفهوم الوظيفة العامة ، وهي مبنية على توجهات ومرتكزات مختلفة ، فلكل توجه مدخل نظري يركز عليه في تعريفه للوظيفة العامة كما سنرى في النقاط التالية :

1.1. المعنى الاصطلاحي للوظيفة العامة

الوظيفة العامة مصطلح حديث النشأة في الأدبيات العربية ، وباللغة الإنجليزية " .

civil " service وباللغة الفرنسية " fonction publique " اما من حيث المفهوم فقد

أعطيت عدة تعاريف للوظيفة العامة نذكر منها :

2.1. تعرف الوظيفة العامة وفقا للمدخل القانوني على أنها :

- " الوظيفة العامة عبارة عن اختصاصات قانونية أو أنشطة يمارسها الفرد بصفة دائمة تحت مظلة الإدارة العامة بهدف تحقيق الصالح العام ، وبالتالي هي ليست حق مالي لشاغلها يستطيع التنازل عنها متى شاء" (1)

كما تعرف على أنها :

- " الوظيفة العامة عبارة عن مركز قانوني يشغله الموظف وهي موجودة قبل أن تشغل ، وبالتالي فهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن يشغلها ، إذ لا تنتهي بوفاة أو إقالة أو استقالة من يشغلها وإنما تبقى قائمة لان وجودها متعلق بنص قانوني حدده المشرع" (2).

لقد ارتكز أصحاب المدخل القانوني في تعريفهم للوظيفة العامة على النصوص القانونية المنظمة والمحددة للوظيفة العامة ، أي أنهم اعتبروا الوظيفة العامة مجرد اختصاصات وأنشطة محددة قانونا أو هي عبارة عن مركز قانوني ، لكن قد اغفل هذا المدخل العوامل الأخرى المحددة لوظيفة العامة .

(1) - محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1989)، ص.06.

(2) - أبو زيد فهمي، وسائل الإدارة العامة (الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية، 1994) ، ص.35 .

3.1. تعرف الوظيفة العامة من المنظور الضيق والواسع على أنها :

- " الوظيفة العامة بالمفهوم الواسع فتشتمل على مجموع الموظفين العاملين بالإدارة العامة الهادفين إلى تقديم خدمات عمومية ، وبهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العامة كل أشخاص الإدارة العامة التي تربطهم بها شروط قانونية ، في حين يركز المفهوم الضيق على مجموع الأشخاص الخاضعين لقانون الوظيفة العمومية"⁽¹⁾.

بالاعتماد على المنظور الواسع فإن كل المنظورين تحت الدارة العامة يدخل في دائرة الوظيفة العامة وهذا توسيع لدائرة الوظيفة العامة ، بالمقابل فقد حدد المنظور الضيق الوظيفة العامة وحصرها على تلك الهيئات التي يحكمها قانون الوظيف العمومي.

4.1. تعرف الوظيفة العامة من حيث المدلول الشكلي والموضوعي في :

أ/ المدلول الشكلي : هي مجموع الموظفين الذين يقومون بأداء وظائف إدارية في مرافق الدولة ، بحيث يؤدون وظائفهم باسم الإدارة ولصالحها ؛ أما :

ب/ المدلول الموضوعي : يعرف الوظيفة العامة على أنها النشاطات التي يقوم بها الموظفون ، والذي يختص في تنظيم هذا النشاط لتمكين الإدارة من القيام بمهامها واختصاصاتها"⁽²⁾.

(1)- (Essaid Taib, **droit de la fonction publique**, (Alger: édition distribution Houma , 2003), P. 11.

(2)- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، دون سنة النشر)، ص.05 .

يتضح مما سبق أن هناك من يؤسس مفهومه للوظيفة العامة على الجانب الشكلي أو الموضوعي ، وهناك من جمع بين المفهومين ، ولأجل الإلمام بمفهوم الوظيفة العامة من كل الجوانب نعتقد بضرورة الجمع بين المنظور الشكلي والموضوعي ، وبالتالي يمكن تعريف الوظيفة العامة على أنها: مجموعة من التنظيمات المتعلقة بالموظفين العموميين والتي قد تظهر بالوجه القانوني المتمثل في كيفية قيام الموظفين بعملهم ، أو قد تظهر بالوجه الفني المتمثل في علاقة الموظف بالإدارة العمومية والاهتمام بمشاكله وحياته المهنية ، وعليه فإن دراسة الوظيفة العامة يجب أن يبنى على جانبين : الجانب القانوني وآخر فني ، وإضافة إلى التعاريف السابقة ، هناك دراسات أخرى للوظيفة العامة تتمثل في المقاربات كما سنرى وفق المطلب التالي.

المطلب الثاني : المقاربات النظرية في تحديد طبيعة الوظيفة العامة

هناك العديد من المقاربات التي تحدد وفقها

طبيعة الوظيفة العامة ، ويرجع هذا التعدد إلى فلسفة كل اتجاه نحو الوظائف والتوظيف ، وطبيعة أيضا المورد البشري الذي يختلف من مكان لآخر ومن دولة لأخرى ومن إيديولوجيا لأخرى ، وعليه سوف نتعرف على أهم الاتجاهات أو المقاربات أو الأنظمة المعروفة للوظيفة العامة وفق الآتي :

1. المقاربة الإسلامية : بعد هجرة الرسول صلى الله عليه وسلم إلى المدينة المنورة وإقامته الدولة الإسلامية وصياغته للدستور المنظم للعلاقات بين المسلمين وأهل الذمة خاصة اليهود منهم ، بدأت هذه الدولة تتجلى في وظائفها ومراكزها حتى ولو لم يطلق مصطلح الوظيفة أو الموظف العمومي إلا أنه كان موجود ، وعليه فما هي نظرة النظام الإسلامي إلى الوظيفة العامة وما هي ملتزماتها ؟

1.1. مفهوم الوظيفة العامة في النظام الإسلامي : " ينظر النظام الإسلامي إلى الوظيفة العامة على أنها تكليف وليست تشريف وأنها أمانات لا مغنم ، وعبادة لا سيادة وهي واجب ديني ، ومن ثم فان دوام شغل الوظيفة مرهون بقدرتها شاغلها على أدائها ، فمن تزول أو تنتحي عنه الصلاحية ينتحي عنها ".⁽¹⁾

من خلال ما سبق يتضح جليا أن الوظيفة العامة في النظام الإسلامي ينظر إليها على أنها خدمة عمومية وواجب مقدس وأمانة وعبادة ، أي أن الموظف في خدمة السكان مهما كان مركزه على أساس أنها تكليف وليس تشريف ، ومن ناحية أخرى فان النظام الإسلامي اشترط الكفاءة والصلاحية لشغل الوظيفة وبانقضائها يزول الموظف عن وظيفته .

2.1. الوظائف في النظام الإسلامي : وقد عرف النظام الإسلامي الوظيفة العامة وشاغلها وكان يلقب إما بالخليفة أو الوالي العامل أو المحتسب وغيرهم ، فكل هؤلاء موظفون عموميون دون أن يطلق عليهم هذا المصطلح ، غير انه لم يكن إطار منظم للوظائف كما هو الحال السائد الآن في الوظيفة العامة في النظم الحديثة ، فلم يكن هناك نظام للترقية واضح المعالم بل كان يتم نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى أعلى منها مرتبة يأخذ حكم التعيين الجديد "⁽²⁾.

- إذن الوظيفة العامة وجدت مع وجود الدولة وان غاب المصطلح وتأخذ حكم التعيين الجديد وليس الترقية ، مما يعطينا فكرة على أن الموظف أو شاغل الوظيفة في النظام الإسلامي يكون أمام الأمر الواقع الداعي إلى الاجتهاد والتفاني من اجل المحافظة على تعيينه أو الاستدعاء إلى وظيفة أعلى يكون قد قدم لها الصلاحية اللازمة .

(1) - ربوح ياسين ، طبيعة الوظيفة العامة في الإسلام ، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرياح ورقلة (الجزائر) ، العدد 19 جوان 2015 ، ص. 4

(2) - ربوح ياسين ، طبيعة الوظيفة العامة في الإسلام ، نفس المرجع ، ص. 05

3.1.3.1. الصلاحية لشغل الوظيفة في الإسلام :الصلاحية في النظام الإسلامي تختلف من وظيفة إلى أخرى ، يقول ابن تيمية " انه يتعين على ولي الأمر أن يعرف الأصلح في كل منصب ، فان الولاية لها ركنان القوة والأمانة لقوله تعالى : (إن خير من استأجرت القوي الأمين) ، والصلاحية في كل ولاية أي (في كل وظيفة) بحسبها فهي في إمارة الحرب ترجع إلى الخبرة بها وإلى شجاعة القلب ، وفي ولاية القضاء (وظيفة القضاء) ترجع إلى العلم والعدل الذي يدل عليه الكتاب والسنة ، ويقول ابن تيمية أن اجتماع القوة والأمانة في الناس قليل لذا يجب النظر إلى نوعية الولاية (الوظيفة) واختيار الأصلح لها "(1).

وعليه ومما سبق يتضح جليا أن الوظيفة العامة في الإسلام تأخذ الطابع المقدس والمميز ، وهي في الأساس مكانة تكليف لا تشريف وان الموظف مهما بلغ وترقى في سؤدد الحكم يبقى في خدمة المجتمع والأفراد ، وليس لها نظام محدد يقتضي الترقية الآلية كما هو موجود في النظم الحديثة بل الترقية تقتضي التعيين الجديد ، وقد عرف السلم الوظيفي في النظام الإسلامي عدة وظائف ابتداء من الخليفة والوالي والقاضي والعامل والمحتسب الخ وهي كلها وظائف عرفها النظام الإسلامي ، ولأجل شغل هذه المناصب يستوجب جملة من الشروط أهمها القوة والأمانة في ما يصطلح عليه (الصلاحية) وهي أساس التعيين في شغل الوظائف في الإسلام.

2. المقاربة الأوروبية للوظيفة العامة (النظام المغلق): "ينظر هذا الاتجاه للوظيفة العامة على أنها مهنة أو سلك يلتحق به الموظف ليستمر فيه حتى نهاية خدمته سواء بالحالة العادية أو غير العادية " (2) ، وحسب هذا الاتجاه فان الموظف

(1) - ريوح ياسين ، المرجع السابق ، ص.05.

(2) - أنس جعفر، الوظيفة العامة (القاهرة : دار النهضة العربية، 2007) ، ص.37 .

العام لا يرتبط مصيره بمصير وظيفة معينة وإنما يمكن للإدارة العمومية الاستفادة منه في وظائف أخرى .

ويمكن أن نميز خاصيتين في هذه المقاربة :

1.2. الخصية الأولى: اعتبار الوظيفة العامة ذات طبيعة خاصة ، تخضع لقانون متميز ومستقل كلية عن القانون الخاص يطلق عليه " القانون الأساسي للوظيفة العامة " ، ويعرف على انه " مجموعة من القواعد المتميزة المحددة من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية ، التي يخضع لها مختلف الأعوان العموميين بدءا من التحاقهم بالخدمة وإلى غاية انتهاء الخدمة وفق الطرق المحددة سابقا ، فهذه القواعد هي التي تحدد كافة النظام القانوني الذي يجري على الموظفين ، وهو المحدد لمسارهم المهني المكرس لخدمة الشأن العام أو الدولة " ⁽¹⁾ .

ومن خلال ما سبق يتضح جليا أن الموظفون العموميون يكونون في وضع مختلف متميز تماما عن غيرهم من الموظفين العاديين إذ لهم حقوق وواجبات تميزهم ، وبالتحديد عن الواجبات فهي من نوع خاص تقع على كاهلهم أكثر أهمية من تلك الملقاة على غيرهم من عمال قطاع الأعمال ، وبالمقابل يتمتعون بحقوق وامتيازات و ضمانات وحماية من قبل الدولة التي يسهرون على خدمتها دون انقطاع ، وذلك لضمان السير الحسن للإدارات والمرافق العامة.

2.2. الخصية الثانية : تتميز الوظيفة العامة بخاصية النظام التدرجي ، إذ يلتحق بها الموظف منذ تاريخ تعيينه ويتدرج في السلم الوظيفي حتى تاريخ إحالته على التقاعد، وفقا لقواعد الترقية ، وعليه يمكن الخروج بتقييم عام لهذا النظام كما يلي:

(1) - طارق المجذوب ، الإدارة العامة (العملية الإدارية والإصلاح الإداري ، والوظيفة العامة) (بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر ، 2000)، ص.287.

إن هذا النظام وما يبعثه من الرضا والاطمئنان في نفس الموظف يؤدي إلى حسن سير الإدارة العامة ، كما انه يدفع إلى حياد الإدارة واستقلال الموظفين من مواجهة الأحزاب السياسية وضغوطاتها ، كما انه يخلق نوع من الولاء من قبل الموظف نحو إدارته وذلك نتيجة ارتباطه بوظيفته طوال حياته المهنية ، ولكن رغم ما يتميز به هذا النظام من مزايا لا يخلو من العيوب فهذا النظام يتميز بإجراءات قانونية معقدة التي تحدد حقوق وواجبات الموظف ناحية الإدارة من جهة ، كما انه يلقي بمهمة تنمية وتطوير مهارات الموظفين على عاتق الإدارة العمومية من جهة أخرى وهذا عبئ يضاف إلى مهمة تقديم الخدمة العمومية ، كما يعاب على هذا النظام في مسألة نقل الموظف من وظيفة لأخرى انه لا يراعي التخصص الذي من شأنه التأثير على سرعة ودقة العمل ، إضافة إلى ذلك الضمانات التي يحاط بها الموظف من شأنها التحول إلى عقبة في حركة الإدارة وفعاليتها وكذا مدى خضوع الموظف للسلطة السياسية ، وكثيرا ما كانت الإدارة ممثلة في موظفيها عائق للإصلاحات الإدارية .

3- المقاربة الأمريكية للوظيفة العامة (النظام المفتوح): "لا تتظر هذه المقاربة إلى الوظيفة العامة على أنها وظيفة خاصة ومتميزة على عكس النظام الأوروبي ، بل هي مهنة عادية مثلها مثل باقي المهن تقوم على أساس العمل الفني المتخصص"⁽¹⁾ .
وقد مر هذا الاتجاه في الوظيفة العامة بمرحلتين :

1.3: المفهوم السياسي للوظيفة العامة .

" كان لما ساد في الولايات المتحدة الأمريكية من توجه نحو روح الديمقراطية وتقديسها للحرية والحكم بواسطة الشعب ، اثر بالغ في صبغ الوظائف العامة بالصبغة السياسية ذاتها ، فلم يكن النظام الأمريكي يعرف فكرة وجود هيئة من الناس يتولون

⁽¹⁾ - سامي جمال الدين ، التنظيم الإداري للوظيفة العامة (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1990)، ص.66. (بالتصرف)

الوظائف العامة على نحو من الاستقرار والدوام حتى بلوغ التقاعد ، وإنما كانت القاعدة هي تغيير الموظفين كل أربع سنوات وذلك منذ صدور تشريع في عهد الرئيس (جيفرسون) عام 1825" (1).

"وبمقتضى هذا التشريع الموظفون لا يبقون في غالبهم أكثر من أربع سنوات في شغل الوظيفة ، وفي نهاية هذه المدة يقدمون كشف حساب عن المدة التي تعهدوا فيها بالوظائف العامة ونتائج الادعاءات هي التي تحدد بقائهم من عدمه شأنها ذلك شأن تقلد الوظائف السياسية بالطرق الديمقراطية ، مع حق الحزب الفائز في تقلد الوظائف العامة ، حتى سمي هذا النظام بنظام الغنائم أو المحسوبية السياسية" (2).

ومن خلال ما تقدم ترتب قيام الوظيفة العامة تحت المفهوم السياسي على أساس تعاقدية ، حيث يعمل الموظف في الإدارة العامة بشكل تعاقدية دون امتيازات مؤكدة مثل الترقية ، أو حق البقاء فـي الوظيفة ، وبمجرد إلغاء الوظيفة لأي سبب كان تنهى خدمة الموظف لان وجوده مقترن بالوظيفة ، كما بالمقابل يحق للموظف ترك الوظيفة متى أراد وهنا يصبح القانون المنظم لعمال الإدارة غير موحد وإنما بناء على العقد المبرم بين الطرفين ، إلا انه سرعان ما بدا هذا المفهوم يتراجع تاركا المجال لنظرة أخرى للوظيفة العامة والتي نعالجها في النقطة الموالية .

2.3: المفهوم الفني للوظيفة العامة .

"علاوة عن فقدان اغلب الموظفين لفاعليتهم نتج عن تطبيق المفهوم السياسي للوظيفة العامة فساد إداري ، وانهارت مكانتهم نتيجة لما فرض عليهم من التزامات حزبية وسياسية ، ضف إلى ذلك تقلد من لا خبرة لهم الوظائف ، وهذا ما دفع إلى التحول عن النظرة السياسية إلى النظرة الفنية ، من خلال إصدار تشريع سنة 1883

(1)-سامي جمال الدين ، المرجع السابق، ص.67.

(2)- نفس المرجع ، نفس الصفحة.

تعدلت بمقتضاه أساليب التعيين في الوظيفة العامة ، بطريقة تكفل توفر عنصر الكفاءة لدى من يعينون في هذه الوظيفة ، وبذلك أصبح التعيين في الوظيفة على أساس الجدارة وليس على أساس التبعية السياسية".⁽¹⁾

ومما سبق يلاحظ على هذا المفهوم انه أعطى صفة التخصص الدقيق عند اختيار الموظف العام ، واصبح الوظيفة العامة بالصيغة الفنية القائمة على الكفاءات والجدارة والمؤهلات والتنافسية .

وللمفهوم الأمريكي مزايا لا يمكن إنكارها ، حيث اعتمد مبدأ التخصص من اجل سرعة انجاز العمل وإتقانه ، وكذلك يجتنب آثار الترقية والنقل من وظيفة لأخرى وما ينجم عنها من مشاكل وصعوبات ، وكذا مسالة الإجازات الخاصة بشتى أنواعها مثل : الإجازات الدراسية المقترنة بمرتب ، أو بدونه مثل تربية الأطفال الخ .

ويعاب على هذا النظام انه مكلف يستلزم تطبيقه جهدا فنيا كبيرا ، وكذلك مسالة عدم سماح النظام باستقرار الموظفين في وظائفهم (دوران العمالة) .

4. المقاربة الاشتراكية في تحديد طبيعة الوظيفة العامة:

" تقوم فلسفة العمل الاشتراكية على اعتبار خضوع جميع العاملين لقانون عام موحد ، وبالتالي لا وجود لامتيازات أو مزايا أو ضمانات أو حقوق خاصة بالموظفين العاملين في القطاع العمومي دون غيرهم ، وهذا راجع إلى التوجه العام للنهج الاشتراكي المناهض للملكية الخاصة ، والذي قد يبرر عدم التفرقة بين الوظائف وإلحاقها بقانون عام موحد"²، ولعل هذا ما يلقي نوع من التشابه بين النظرة أو المقاربة الأمريكية والمقاربة الاشتراكية ، من حيث عدم التمييز بين عمال الإدارة العامة والخاصة من حيث القانون المنظم.

(1) - سامي جمال الدين ، المرجع السابق، ص.69.

(2) - نفس المرجع ، ص.72.

الفصل الأول : الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

قد يؤخذ مبدأ المساواة على النهج الاشتراكي انه أداة عادلة في عدم تمييزه بين أفراد المجتمع ، إلا انه قد يصبح مبدأ المساواة بين الفئات المختلفة إجحافا في البعض منها ، وهذا ما يظهر عند الحديث عن الوظيفة العمومية والعمل في القطاع الخاص ونظرة المقاربة الاشتراكية إليها، إذ لا يمكن منطقيا أن نجتمع بين القطاع العام والقطاع الخاص تحت إطار قانوني واحد ، مع العلم أن الظروف والالتزامات والمسؤوليات والامتيازات وطبيعة النشاط تختلف تماما ، إلا إذا ألغينا احد الطرفين ، وهذا من حيث الواقع أمر مستحيل مادام شيء يسمى الدولة والأفراد وكذا النشاط الإداري والنشاط الاقتصادي .

المطلب الثالث : التمييز بين الوظيفة العمومية والعمل في القطاع الخاص.

كما هو الحال في التمييز بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال وقياسا على ذلك يمكن التمييز على أساس المعايير بين الوظيفة العامة والوظيفة الخاصة مبينة في الجدول الآتي :

الجدول رقم (01 - 01) يوضح معايير التفرقة بين الوظيفة العامة والوظيفة الخاصة :

معيار التفرقة	الوظيفة العامة	الوظيفة الخاصة
الهدف	تقديم خدمة عمومية	تحقيق الربح
القانون المنظم	القانون العام	القانون الخاص
الرقابة	الهيئات العمومية	أصحاب العمل
ارتباط بقاء الموظف بالوظيفة	بقاء الموظف ليس مرتبط بدوام الوظيفة	يستلزم دوام الوظيفة لإبقاء الموظف
التوظيف	بحسب القانون	بحسب احتياجات صاحب العمل
حالات الموظف الاستثنائية	مضمونة	غير مضمونة
قياس العمل	رضا الجمهور	قيمة الربح
شرط الالتحاق	جملة من الشروط	التخصص

المصدر : من إعداد الطالب.

للتمييز بين الوظيفة في القطاع العام والقطاع الخاص نستنتج جملة من المعايير

كما هو موضح في الجدول سابق الذكر والتي يأتي شرحها كالآتي :

- **الهدف** : نجد هدف الوظيفة العامة هو تقديم خدمة عمومية للمجتمع تكون في

غالب الأحيان بدون مقابل ، في حين أن الوظيفة الخاصة تهدف إلى تحقيق الربح

لصاحب العمل وتكون بمقابل وعليه يعتبر كل من الهدف والمقابل أساس للفصل بين

ما هو تابع للوظيفة العامة واهو خاضع للقطاع الخاص.

-2 **القانون المنظم** : يحكم الوظيفة العامة القانون العام وهو المنظم للإدارات

العمومية وتكون الدولة بامتيازات السلطة العمومية حاضرة بأعمالها فيه، في حين

الوظيفة الخاصة تنظم بواسطة القانون الخاص الذي تظهر فيه الدولة بمظهر الشخص

الطبيعي في أعماله وكذا الأشخاص الطبيعيين .

-3 **الرقابة** : يخضع الموظف العام من حيث الرقابة لهيئات ومؤسسات رقابية

مخولة من طرف الدولة ، أما العامل في القطاع الخاص يكون تحت رقابة

أصحاب العمل .

-4 **ارتباط الموظف بالوظيفة** : لا يرتبط بقاء الوظيفة لإبقاء الموظف في القطاع

العام بل إن الموظف يبقى حتى ولو زالت الوظيفة التي كان يشغلها لسبب من

الأسباب ، أما القطاع الخاص بقاء العامل مرهون ببقاء الوظيفة التي يشغلها .

5- **التوظيف** : في القطاع العمومي يخضع لإجراءات ينظمها القانون ولا يصح إلا بها ، أما التوظيف في القطاع الخاص يكون باختيار صاحب العمل وبأكثر ليونة وسرعة .

6- **حالات الموظف** : تكون كلها مضمونة بقوة القانون في القطاع العام ، أما في القطاع الخاص ليست كلها ، والمقصود بحالات الموظف الاستثنائية مثل : الانتداب ، الاستيداع ، خارج الإطار ،.....الخ.

7- **قياس العمل** : يكون بحسب رضا الجمهور عن تلك الخدمة العمومية ، أما في القطاع الخاص تكون بقدر الربح المحصل .

8- **شرط الانتحاق** : الوظيفة العامة تستلزم جملة من الشروط ، أما العمل في القطاع الخاص يكفي التخصص أو التأهيل .

بعد أن تعرفنا على مفهوم الوظيفة العامة بحسب كل الاتجاهات نتعرف إلى

مفاهيم أساسية حول التوظيف العمومي والموظف العام من خلال المبحث

التالي:

المبحث الثاني : مفاهيم أساسية حول التوظيف العمومي والموظف العام .

يعتبر كل من التوظيف العمومي والموظف العام عنصران أساسيان في قطاع الوظيفة العمومية ، وهما العاملان المميزان لهذا القطاع عن غيره من القطاعات ، وعليه سوف نتعرف وفق هذا المبحث إلى مفهوم كل من التوظيف العمومي والموظف العام وكل ما يتعلق بهما من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول : مفهوم التوظيف وأهميته وأسبابه - المطلب الثاني : الموظف العام :
مفهومه ، استقطابه - المطلب الثالث : طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة العمومية .

المطلب الأول : مفهوم التوظيف وأهميته وأسبابه

هناك عدة تعاريف لعملية التوظيف وذلك راجع إلى تعدد المفكرين الذين

قدموا بحوث حول هذا الموضوع نذكر منها :

1. مفهوم التوظيف .

التعريف اللغوي : " التوظيف اسم من فعل وظف ، يوظف ، توظيفا ، ويراد به استخدام أو تشغيل شيء قصد إنشاء قيمة منه ".⁽¹⁾

أما التعريف الاصطلاحي فهناك عدة تعاريف نذكر منها :

- " التوظيف هو توفير الكوادر البشرية التي تحتاجها المنظمة ، واللجوء إلى المصادر التي توفر هذه الموارد ، بمختلف الوسائل لتتمكن من اختيار وتعيين الأشخاص للعمل".⁽²⁾

(1) - بدون مؤلف ، المنجد في اللغة و الإعلام، الطبعة . 24 (لبنان: دار الشرق، 1973) ، ص . 265 .

(2) - رفعت عبد الحليم الفاعوري، إدارة الإبداع التنظيمي (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،

2005)، ص . 205 .

- " التوظيف هو مجموعة الأعمال الضرورية لاختيار مرشح لمنصب معين ".⁽¹⁾
- "هو نشاط الذي يقتضي الإعلان عن الوظائف الشاغرة وترغيب الأفراد المؤهلين للعمل في المنظمة ، وذلك لتحقيق الأهداف الموضوعية"².
- " التوظيف عبارة عن سلسلة زمنية من العمليات هدفها البحث عن الأفراد واختيارهم "⁽³⁾.
- " يعتبر التوظيف الوظيفة الشاملة لكل وظائف المستخدمين فهي البحث عن مصادر الأفراد ، ثم تعيين المناصب المتميزة واستقطابها للالتحاق بالمنظمة وكيفية ترغيبها للبقاء فيها "⁽⁴⁾.

ومن خلال ما سبق ذكره من التعاريف للتوظيف يظهر التوظيف في كل من (الاستقطاب ، الاختيار والتعيين) ، وهذا على سبيل الحصر في حين أن هناك من وسعه ليشمل جميع الوظائف التي تقوم بها إدارة الموارد البشرية ، وعليه يمكن إعطاء تعريف للتوظيف كما يأتي :

التوظيف : هو عبارة عن آليات وإجراءات يتم من خلالها توفير واستقطاب وترغيب الموارد البشرية الملائمة وذات الكفاءات لشغل الوظائف الشاغرة ، ومن ثم المفاضلة بين أولئك المترشحين واختيار الأنسب بينهم لشغل الوظيفة المعروضة ليتم بعد ذلك

(1)- بوراس شافية ، "سياسة التوظيف في ظل إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر خلال فترة(2007-2005)"، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2008)، ص.10.

(2)- ربحي مصطفى علمان ، اسس الإدارة المعاصرة (عمان :دار الصفاء للنشر والتوزيع ،2007)، ص. 241 .

³ Dimitrie Weisse, Pierre Morin, pratique de la fonction personnelle, (Paris : les éditions d'organisation, 1982),p.279.

(4)- Jean Guyot, Le recrutement méthodique du personnel (Paris : entreprise moderne,1979), P .17.

تعيينه في ذلك المنصب تحت فترة التجريب ، التي تنتهي إما بتثبيته إذا اثبت جدارته وأهليته أو ليسرح إذا فشل في القيام بتلك الوظيفة على أكمل وجه .

2. أهمية التوظيف .

بما أن التوظيف هو السبب المباشر في توفير الأفراد للمنظمات فلاشك انه ذو أهمية بالغة ، سواء بالنسبة لفحوى عمل الإدارة أو المنظمة أو بالنسبة لما تفرزه عملية التوظيف من نوعية الأفراد ومدى كفاءتهم وفاعليتهم ، ويمكن ذكر النقاط التالية في أهمية التوظيف :

- يعتبر التوظيف أساس عمل إدارة الموارد البشرية من خلال إدارتها لشؤون الموظفين وتسيير حياتهم المهنية ، والتي تتشكل من عدة وظائف من اجل توفير المورد البشري تتمثل في : توصيف الوظائف ، توظيف الموارد ، تقييم الأداء ، التدريب والتكوين،... الخ .⁽¹⁾

- تسعى عملية التوظيف إلى التوفيق بين متطلبات الوظيفة والشخص المناسب لها ، أي بمعنى جعل الفرد المناسب في المكان المناسب ، وذلك من خلال حصر جملة من المواصفات للموظف ومواصفات للوظيفة المعروضة نذكر منها :

- متطلبات خاصة بالوظيفة والموظف ⁽²⁾ :

- أداء التزامات معينة .

- تحمل مسؤوليات معينة .

- ممارسة سلطات معينة.

(1) - عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة (بعد استراتيجي)، الطبعة الأولى، (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005)، ص.311.

(2) - إسماعيل قيرة و آخرون، تنمية الموارد البشرية (القاهرة : دار الفجر للنشر و التوزيع ، 2007)، ص.87.88.

- ويهدف التوظيف أيضا إلى الاقتصاد في النفقات التي تقوم بها ادارة الموارد البشرية ، من خلال استقطاب أشخاص ذوي كفاءة ومهارة لا يتطلب تدريبهم إنفاق كبير .

- التأهيل العلمي من حيث المستوى والتخصص المطلوبين .

- خبرة عملية في التخصص والمستوى المطلوبين .

- المؤهلات الشخصية (السن ، الجنس ، القامة ،...).

- التركيبة النفسية والاجتماعية للفرد (الاتزان ، التأقلم ، الإدراك ، العادات والتقاليد والثقافة ،...)⁽¹⁾

من خلال ما تقدم عن أهمية التوظيف يتضح جليا انه ذو اثر بالغ ومباشر على المنظمة أو الإدارة ، فإذا كانت عملية التوظيف مبنية على أسس علمية تواكب التحديات ، فإنها بالضرورة سوف يفرز عنها موظفا يعطي لوظيفته دفعا جديدا ، وينتج أيضا فريق عمل متكامل وذو كفاءة عالية ، وهنا نستخلص أن التوظيف الجيد يخلق إدارة جيدة من جهة والإدارة الجيدة تخلق عملية توظيف سليمة من جهة أخرى ، وحتى تتم عملية التوظيف لابد من توفر مناصب مالية تحتاج لشغلها ، وهناك عدة أسباب لتوفير هذه المناصب نعرف إليها في المطالب الموالي .

3. أسباب التوظيف : هناك العديد من الأسباب التي تدفع إلى اللجوء إلى التوظيف وذلك من اجل ملأ المناصب الشاغرة التي غادرها موظفوها أو بسبب استحداث

(1)- علي السلمي، إدارة الموارد البشرية ، الطبعة الثانية (القاهرة : دار غريب للطباعة و النشر والتوزيع ، 1998) ، ص.217.

الفصل الأول : الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي: إطار نظري

وظائف جديدة ، وعليه سوف نتطرق إلى أهم الأسباب التي تلزم اللجوء إلى التوظيف وهي :

1- التقاعد : يعتبر التقاعد أهم سبب للشغور المناصب ، إذ يحال الموظف إليه بعد استكمال له مدة العمل القانونية تاركا المنصب الذي كان يشغله ، مما يستدعي استخلافه بموظف آخر .

2- الوفاة : تعتبر وفاة الموظفين إحدى عوامل شغور المنصب الذي يستدعي تعويضه بموظف جديد .

3- الاستقالة : وهي خروج الموظف من وظيفته اختيارا وبشكل نهائي وبغض النظر عن الأسباب ، يؤدي إلى شغور المنصب الذي كان يشغله يحتاج إلى موظف جديد .

4- إنهاء الخدمة : تشترك مع الاستقالة في خروج الموظف من وظيفته ، إلا أنها تكون بقرار من الإدارة لسبب من الأسباب التي تستدعي فصل الموظف عن عمله ، وبالتالي يصبح المنصب الذي يشغله شاغرا .

5- الترقية : هي رفع الموظف إلى وظيفة أعلى من وظيفته وفق السلم الإداري للوظائف، وهذا الرفع ينتج عنه إبقاء منصب الموظف السابق شاغرا .

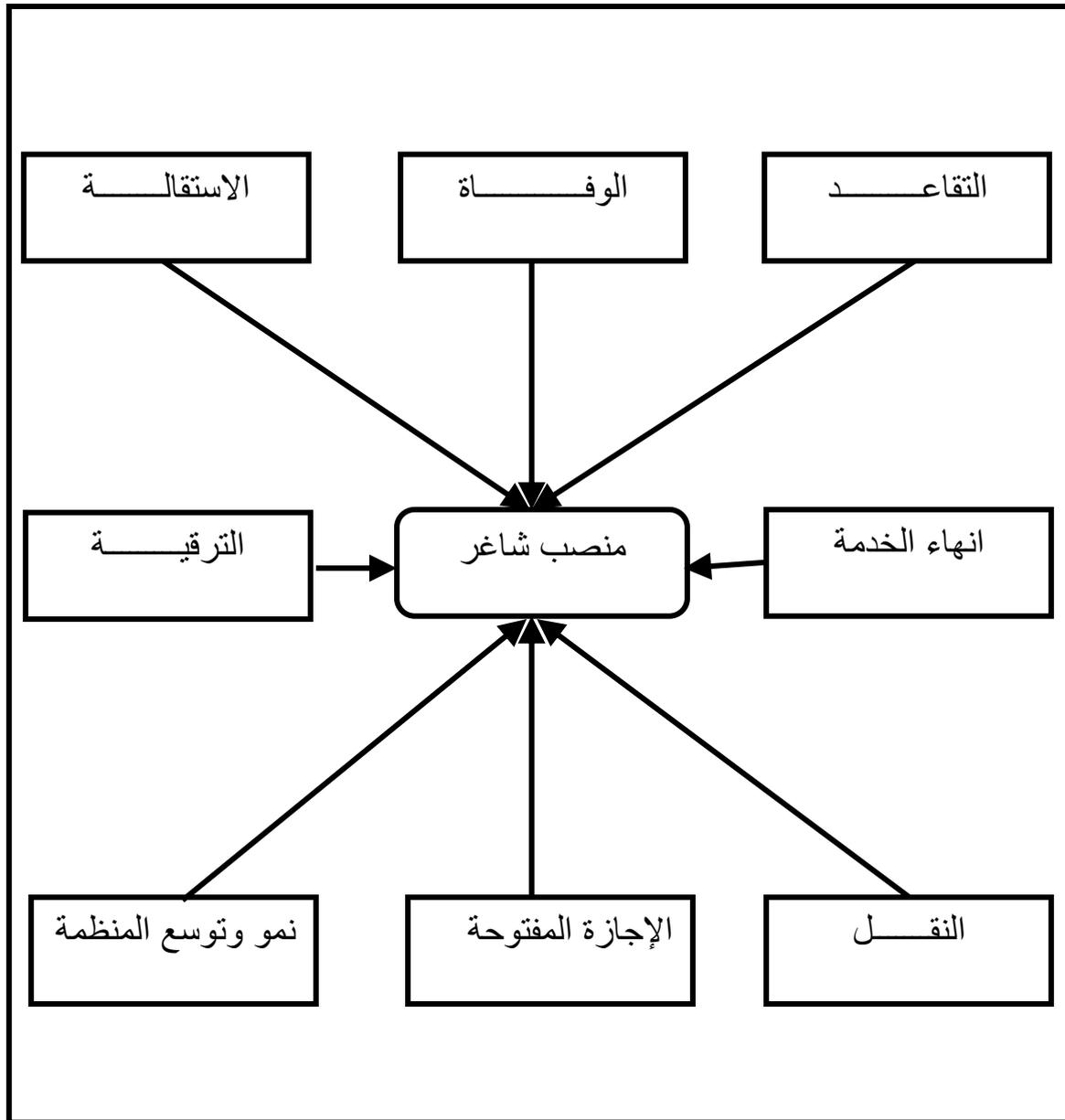
6- النقل : ينتج عن نقل الموظفين إلى مناطق خارج المنظمة شغور للمنصب المشغول من طرف الموظف المنقول .

7- نمو وتوسع المنظمة : يؤدي كبر المنظمة إلى زيادة في المسؤوليات والتي تقتضي فتح مناصب جديدة تستدعي شغلها .

8- الإجازة المفتوحة : وهي دخول الموظف في حالة إجازة مفتوحة لسبب من الأسباب قد تؤدي إلى عدم قدرته على العودة إلى وظيفته ، مثل حالة المرض مما يؤدي إلى شغور المنصب وضرورة شغله .

والمخطط التالي يوضح أسباب شغور المناصب:

شكل رقم (01 - 01) أسباب توفر المناصب الشاغرة لدى الإدارة أو المنظمة :



المرجع : تيشات سلوى ، "اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالادارات العمومية الجزائرية" (رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة بومرداس ، 2010/2009) .

المطلب الثاني : الموظف العام ، مفهومه واستقطابه

يعتبر كل من تحقق في شرط الانتماء إلى الوظيفة العامة مكتسبا لصفاتها ويلقب بالموظف العام إلحاقا بها ، وهذا الموظف العام له عدة تعاريف تختلف نظرة كل تعريف بحسب ووسائل متنوعة لاستقطابه كما سنرى في النقاط التالية :

أ- مفهوم الموظف العام :

لقد أعطيت عدة تعاريف للموظف العمومي باختلاف مصادرها وكذا اختلاف المرجعية التي تنطلق منها وسنعرض عدة تعاريف توضح ذلك :

1. التعريف الفقهي للموظف العام :

لقد قدم الفقه جملة من الشروط التي يجب أن تتوفر حتى تنطبق صفة الموظف العام على الشخص أو يكنى بها ، وقبل التحدث عن هذه الشروط سنعرض جملة من التعاريف الفقهية للموظف العام :

1.1. تعريف الفقيه : "ولين " الموظف العام هو "كل شخص يعمل في السلطة الوطنية ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة ، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري " .⁽¹⁾

2.1. تعريف الدكتور محمد فؤاد مهنا : " للموظف على انه الشخص الذي يعهد إليه عمل في مرفق عمومي يدار بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية بصفة دائمة ويعتلي مركزا ترتيب السلم الإداري " .⁽²⁾

(1) - علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري (دار وائل للنشر ، 2003) ، ص.414 .

(2) - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة (القاهرة : دار النهضة العربية للنشر، 2006)، ص.11.

3.1. تعريف العميد دوجي : " الموظف العام هو عامل المرافق العامة الذي يساهم بطريقة عادية ودائمة في تسييرها"¹.

بحسب التعاريف التي عرفت الموظف العام فإنها ألحقت بالمرافق العامة ، غير أن هذا المعيار فيه توسعة لان يحمل في طياته إلحاق عمال المرافق العامة الصناعية والتجارية ، واللذين يخضعون لقواعد القانون الخاص ، وعليه فان الفقه اعتمد على معايير للتعريف بالموظف العمومي كما يلي :

- معايير التعريف بالموظف العمومي :

أ - معيار الخدمة في مرفق عام ذو طابع إداري : المرفق العام الإداري هو ذلك المرفق الذي تديره الدولة أو احد الأشخاص المعنوية العامة سواء كانت محلية أو مرفقية ، وحتى يطلق على العامل صفة موظف عمومي يشترط حسب هذا المعيار أن يكون الموظف يعمل في مرفق عمومي ذو طابع اداري ، اي يكون يقدم خدمة عمومي ذات طابع إداري خاضع لقواعد القانون العام .

ب - معيار التعيين من قبل السلطة المختصة : لا يكتسب الموظف العمومي صفته إلا إذا عين بقرار من قبل السلطة المعنية ، والذي تتوافر فيه شروط التعيين في الوظيفة العمومية بغض النظر عن الطريقة التي اختير فيها لتقلد المنصب.

ج - معيار شغل الوظيفة بصفة دائمة : لا يعتبر الشخص انه موظف عمومي إلا إذا شغل وظيفة بصفة دائمة ، ومعنى وظيفة دائمة ان الموظف يتفرغ للخدمة الدولة أو احد مرافقها العمومية ذات الطابع الإداري ويحتل مركزا في ترتيب السلم الإداري للمرفق الذي يعمل فيه، ويستثنى من هذه القاعدة كل شخص يقوم بتقديم

(¹)- محمد يوسف المعداوي ، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري ، الطبعة الثانية(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988)، ص.32 .

خدمة للدولة بصفة عرضية أو عهدت إليه لمدة محدودة مثل : مجندو الخدمة الوطنية ،... الخ.

2.التعريف التشريعي للموظف العام : عرف التشريع الموظف العام من خلال إصدار القوانين التي تعرف وتحدد الفئات التي تدخل تحت هذا المفهوم ونذكر على سبيل المثال لا الحصر مفهوم الموظف العام في التشريعات التالية :

1.2.التشريع الفرنسي : "تذكر القانون رقم :2294 الصادر في 19 أكتوبر 1946 الخاص بالوظيفة العامة ، والذي نصت مادته الأولى على أن تسري أحكامه على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ، ويشغلون درجة من درجات ترتيب السلم الإداري في إحدى الإدارات المركزية للدولة ، أو إحدى المرافق العامة التابعة لها أو المؤسسات العامة القومية"⁽¹⁾.

من خلال نص القانون السالف الذكر فقد أعطى التشريع الفرنسي مفهوما للموظف العام عندما حدد الشروط اللازمة للشخص حتى يكون موظف عام وهي :التعيين بصفة دائمة ، واحتلال رتبة في السلم الإداري ، العمل في هيئة عامة .

2.2.التشريع الجزائري :

تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 133/66 المتضمن قانون الوظيفة العمومية على أنه:"يعتبر موظفين عموميين الأشخاص المعنيون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة، و في المصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات المركزية، و في الجماعات المحلية، و كذلك في المؤسسات و الهيئات العامة حسب كفاءات تحدد بمرسوم ، و يستثنى من ذلك القضاة و القائمين بشعائر الدين، و أفراد الجيش الشعبي

(1) - تومي الزهرة، "مسؤولية الإدارة من أخطاء موظفيها"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة (2011-2010) ص.16 .

الوطني، بحيث لا تسري عليهم أحكام هذا المرسوم.¹ و من خلال المادة المذكورة أعلاه، يتضح أنه من أجل اكتساب صفة الموظف العام، لابد من توافر العناصر التالية: ديمومة الوظيفة، العمل في إحدى مصالح الدولة، صدور قرار تعيين، وترسيم في إحدى درجات السلم الوظيفي ، و على هذا يمكن القول أن الموظف العام هو الشخص الذي يعين ويثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، فيكون حينئذ في وضعية قانونية و تنظيمية تجاه المؤسسة التي يعمل بها .

ب- طرق استقطاب الموظف العام :

لكي تقوم الإدارة بتوفير احتياجاتها من الأفراد أو الموارد البشرية تعتمد على مصدرين أساسيين هما المصدر الداخلي والمصدر الخارجي كما يلي :

- **المصدر الداخلي :** وهو عبارة عن ملئ المناصب الشاغرة عن طريق الموظفين التي تتوفر عليهم الإدارة أو المنظمة ، وذلك من خلال عمليتي النقل والترقية كما يلي:

1.1. النقل : وهو عبارة عن عملية إدارية تقوم بها الإدارة المعنية من أجل ملأ المناصب الشاغرة بموظفيها الموجودين سواء في أقسام وفروع أخرى أو مناطق تابعة للإدارة وذلك عملاً بالقاعدة " أولوية تشغيل أو استعمال المورد الداخلي للإدارة "⁽²⁾

2.1. الترقية : تلجأ الإدارة إلى ملا المناصب الشاغرة عن طريق ترقية موظفيها ، وهي عبارة عن رفع درجة الموظف إلى درجة أعلى منها .

إن التجاء المنظمة إلى المصدر الداخلي لتغطية المناصب الشاغرة له عدة مزايا وفوائد نذكر منها :

(1) - الأمر رقم 66 - 133 ، المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 16 ، الصادر في 8 جوان 1966 ، ص 547 .

(2) - نفس المرجع ، نفس الصفحة.

- دفع الموظفين إلى زيادة الجهد والإتقان والولاء للإدارة .

- قلة التكاليف .

- تدعم هذه السياسة احتمالات الاختيار الجيد بسبب توفر المعلومات الوافية عن الأفراد.

- معرفة الأفراد لضوابط وإجراءات الإدارة جيدا .

كما للمصدر الداخلي من ايجابيات إلا أن عليه بعض المؤاخذات يمكن حصرها في النقاط التالية : (1)

- الصعوبة في ممارسة الموظف لعمله الجديد واستعمال جميع صلاحيات المنصب

الجديد على من هم تحت مسؤوليته ، لان لهم نظرة الزميل وليس المسئول في العمل .

- بقاء سير الإدارة بنفس المستوى الذي كانت تسير عليه لان نفس الأفراد يمارسون الوظائف ، ولا يملكون حس التغيير أو النظرة إلى الوظيفة أنها أمر جديد .

2. المصدر الخارجي : تلجا الإدارة إلى المصدر الخارجي لجذب الموظفين

واستقطابهم وذلك لان المصدر الداخلي غير كافي لتغطية احتياجات المنظمة كما

ونوعا ، صف إلى ذلك تقاديا من الوقوع قي سلبيات المصدر الداخلي ، ولغرض

الحصول على الموارد البشرية من الوسط الخارجي تلجا الإدارة إلى عدة وسائل

منها: (2)

1.2. الإعلانات : حيث تقوم بإنزال إعلان عن التوظيف في كل المقرات العمومية

ذات الصلة بعملية التوظيف .

(1) - سهيلة محمد عباس ، إدارة الموارد البشرية،مدخل استراتيجي، الطبعة الأولى (دار وائل للنشر والتوزيع ، 2003)،ص.108.

(2) - سهيلة محمد عباس ، نفس المرجع ، ص.110.

2.2. وكالات التشغيل : تعتبر مصدر للمورد البشري حيث يقدم إليها طلبات التوظيف .

3.2. المدارس والمعاهد المهنية والجامعات : حيث تلجا الإدارة إلى هذا المصدر سواء اثر ارتباطها بعقد توظيف إطارات هذه المصادر أو الحاجة إلى نوعية المورد المتوفر لدى هذه المصادر .

ومن خلال ذكر المصادر الخارجية للتوظيف نستخلص عدة مزايا لهذا الاستقطاب منها :

- اكتساب الإدارة للموظفين جدد ذوي كفاءة ومستوى علمي عالي من خلال الاعتماد على المنافسة بين المترشحين الجدد .

- إعطاء دفعة قوية للإدارة من خلال الاستفادة من فنيات وقدرات الموظفين الجدد.

- الاقتصاد في التكاليف بواسطة المصدر الخارجي وما يحمله من مهارات وكفاءات ، على عكس الاعتماد على المصدر الداخلي بواسطة الترقية وما تتطلبه من إعادة تكوين وتدريب للمنصب الجديد .

المطلب الثالث : طبيعة العلاقة بين الموظف العام والادارة .

عندما نتحدث أو نتساءل عن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة ، فإننا نجد أنفسنا أمام اتجاهان الأول يعتبرها علاقة تعاقدية يحكمها القانون الخاص لأنها ناشئة بموجب عقد يربط بين الطرفين ، بينما الاتجاه الثاني اعتبر العلاقة هي علاقة لائحية تنظيمية ، وبالتالي أصبح يميز بين نظريتين الأولى تعرف " بالنظرية التعاقدية" ، والثانية " النظرية التنظيمية اللائحية" ، وعلية نتعرض إلى فحوى كلا النظريتين وتفسيرهما لطبيعة العلاقة بين الإدارة والموظف كما يلي :

1- النظرية التعاقدية : ظهرت هذه النظرية في بداية القرن التاسع عشر وسادت حتى بداية القرن العشرين ، وتعتبر العلاقة الموجودة بين الإدارة والموظف هي علاقة تعاقدية ، إذ يرتبط الموظف بالإدارة عن طريق عقد والذي يتم من خلال الإيجاب بالعقد وقبول الإدارة بهذا العقد¹.

ويظهر هذا العقد في عدة أوصاف منها : هو عقد عمل إذا كان العمل الذي يؤديه الموظف مادي أو يدوي ، وهو عقد وكالة إذا كان العمل المؤدى من قبل الموظف فكري أو ذهني ، " ويترتب عن العلاقة التعاقدية بين الموظف والإدارة عدة آثار منها انه لا يجوز تغيير العقد إلا برضا الطرفين ، كما ينتج عدم التشابه في العقود من شخص لآخر عملا بالقاعدة في العقود المدنية العقد شريعة المتعاقدين"⁽²⁾.

1.1. الانتقادات الموجهة للنظرية التعاقدية :

ترتب إسقاط العلاقة التعاقدية على العلاقة بين الموظف والإدارة عدة مؤاخذات أو عيوب شابة هذه النظرية نذكر منها : كما هو معروف أن لإبرام أي عقد لابد من توفر الشروط الموضوعية ، والشروط الشكلية وعلى هذا الأساس سنركز على عيوب النظرية التعاقدية من خلال هذين الشرطين .

1.1.1. من حيث الشكل: كما هو معلوم أن العقود المدنية أو وفق القانون المدني

تتم من ناحية الشكل بعد مراحل من المفاوضات ، يتم من خلالها الاتفاق على موضوع وشروط العقد ، في حين أن مثل هذه الإجراءات لا نجدها عند توظيف الموظف وليس بوسعه مناقشة شروط العمل ، إضافة إلى العلاقة التي تحكم الموظف

(1) شريف يوسف حلمي ، مرجع سابق، ص.17.

(2) المادة 106 من الامر 58- 75 المؤرخ في 26/06/1975 ، المعدل والمتم ، المتضمن القانون المدني ، ج

ر ، العدد.78.

بالإدارة ليس نتاج توافق إرادتين كما هو الحال بالنسبة للنظرية التعاقدية ، وان تعيين الموظف ينتج بصدور القرار وليس بموافقة الموظف .

- " ضف إلى ذلك إن النظرية التعاقدية ليست في تحقيق الصالح العام ، لان استبعاد النظرية التعاقدية من شأنه حماية الوظيفة العمومية من الاستغلال والمساومة " (1).

2.1.1. من حيث الموضوع : من ناحية الموضوع وفقا للقانون الخاص فان العقد

شريعة المتعاقدين ولا يجوز تغييره إلا بموافقة الطرفين ، في حين نجد أن الإدارة تقوم بإدخال تعديلا أحادية الطرف على مركز الموظف دون الرجوع إليه ، وهذا مراعاة للسير الحسن للإدارة والمرفق العام " (2).

2- النظرية اللائحية : تخضع هذه النظرية طبيعة العلاقة الموجودة بين الموظف والإدارة على أنها علاقة لائحية تنظيمية ، حيث أصبح الموظف العمومي يخضع في علاقته بالإدارة لأحكام الوظيفة العمومية وما تحمله من حقوق وواجبات مستمدة من القوانين واللوائح المكونة لها " (3).

(1) - كنعان نواف، القانون الإداري (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة) الطبعة

الأولى، الإصدار الخامس، (عمان: دارالثقافة للنشر و التوزيع ، 2007)، ص.39.

(2) - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تستير المتوارد البشرية وأخلاقيات المهنة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ، 2010) ، ص 79.

(3) - (سعيد مقدم ، نفس المرجع ، ص.79.

وينتج عن هذه العلاقة اللائحية عدة آثار منها: (1)

1- يتم التعيين في الوظيفة مباشرة بعد صدور قرار التعيين بعض النظر عن قبول الموظف لقرار التعيين ، إلا أن قبوله للقرار التعيين مهم ويترتب عنه بداية الوضع القانوني لموظف اتجاه الإدارة ويصبح له حقوق والتزامات .

2- يستمد الموظف حقوقه وواجباته من النصوص القانونية والتنظيمية ، وبالتالي كل تغيير لهذه اللوائح والقوانين يعود عليه بالإيجاب أو السلب دون العودة إليه .

3- لا يحق للإدارة الاتفاق مع الموظف على أحكام تختلف وفحوى القانون المنظم للوظيفة العمومية ، وان حدث ذلك فانه يعتبر باطل بطلان مطلق لان الاتفاق التعاقدي لا يمكن أن يؤثر على المركز التنظيمي ، وعلى هذا الأساس فان قبول الموظف لدرجة اقل من مؤهله أو لراتب اقل من الراتب الموازي لصنفه ودرجته قانونا لا يعتد به .

1- لا تقطع صلة الموظف بالإدارة بمجرد تقديم الاستقالة ولكن حتى تقبل من الجهة المعنية ، وذلك لضمان ديمومة عمل المرافق العامة وكذا السير الحسن لها.

(1)- محمد يوسف المعداوي ، مرجع سابق ، ص.ص.40.39.

المبحث الثالث : ماهية المرفق العمومي

تظهر الإدارة العمومية بوجهين الأول يتمثل في سلطة الضبط الإداري والذي يمس مباشرة حقوق وحرقات الفرد ، والوجه الثاني يظهر في نشاط الإدارة العامة والذي أنيط إليه تقديم الخدمة العمومية خاصة في الجانب الإداري والذي يتصف باللمسة السيادية للدولة ، ولكي تقدم الدولة أو الإدارة العمومية خدماتها ظهر ما يسمى المرفق العمومي والذي سنتعرف إليه وفق هذا المبحث من خلال المطالب التالية :

- المطالب الأول : مفهوم المرفق العمومي

- المطالب الثاني : عناصر المرفق العمومي

- المطالب الثالث : أنواع المرفق العمومي

المطلب الأول : مفهوم المرفق العمومي

لكي يتم الإحاطة بمفهوم المرفق العمومي يجب التطرق إلى ابرز التعريف التي قدمت في هذا الشأن ، وقد انقسم الفقه في تقديم تعريف للمرفق العام وذلك بالاعتماد على أساسين أو معيارين الأول المعيار المادي ا واو الموضوعي ، والطرف الثاني اعتمد في تعريفه على الإطار أو المعيار الشكلي أو المعنوي كما هو موضح في الآتي :

الرأي الأول : المدلول المادي او الموضوعي للمرفق العام

- يرى هذا الجانب من الفقه أن المرفق العام يعرف من خلال موضوعه او نشاطه كما سنرى :

1. تعريف الفقيه (Rivero) : "المرفق العام هو نشاط ينطوي على نفع عام تسعى الإدارة إلى تحقيقه".⁽¹⁾

2. تعريف الفقيه (دوجي - Dugait) : "المرفق العام هو كل نشاط يجب ان يكفله وينظمه الحكام على اعتبار أن الاضطلاع به لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي وتطوره ، وانه لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة العامة".⁽²⁾

3. تعريف الفقيه (فيدال - VEDEL) : "المرفق العام نشاط يهدف إلى إشباع حاجات عامة".⁽³⁾

4. تعريف الفقيه (Benoit) : " المرفق العام هو احد أساليب النشاط الإداري ن ذلك النشاط المتمثل بتقديم خدمات عامة للأفراد".⁽⁴⁾

من خلال ما تقدم من تعريف للفهاء يتضح جليا أن المعيار المادي أو الموضوعي ارتكز في تعريفه للمرفق العام على النشاط ، حيث عرف المرفق العام على انه الوظيفة أو الخدمة أو النشاط الذي تلبى بواسطته الحاجيات العامة للمواطنين .

⁽¹⁾ - مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، ج.1 ، ط.2 (الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1435هـ - 2014م) ، ص.320.

⁽²⁾ - عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، ط.2 (مصر : شركة الجلال للطباعة ، 2004) ، ص.129.

⁽³⁾ - مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص.320.

⁽⁴⁾ نفس المرجع ، نفس الصفحة .

لكن حتى وان كان هذا المعيار قد أعطى تعريف للمرفق العام بارتكازه على الموضوعي إلا انه قد نجد أنفسنا أمام قطاع خاص تجاري يمارس أيضا نشاط يلبي به حاجات عامة .

الرأي الثاني : المدلول الشكلي أو العضوي للمرفق العام

يرى هذا الجانب من الفقه أن المرفق العام يعرف من خلال المعيار العضوي أو المعنوي أي الطرف القائم بالنشاط كما سنرى :

1. تعريف الفقيه (هوريو - Hauriou) : " المرفق العام هو منظمة عامة تباشر من السلطات والاختصاصات ما تكفل به القيام بخدمة تسديدها للجمهور على نحو منتظم مطرد".⁽¹⁾

2. تعريف الفقيه (Delaubadere) : " يرى بان في اللغة العامية استعمال مصطلح المرفق العام لا يستعمل للدلالة على النشاط ، وإنما مرتبط بالهيئة التي هي آلة الإدارة لتنظيم الخدمات التي تؤديها ، وهو كل مشروع تقوم به هيئة عامة يهدف إلى سد حاجات ذات نفع عام ".⁽²⁾

3. المرفق العام هو : " الأجهزة الإدارية أو المؤسسات الإدارية بشكل عام ، حيث كلما وجدت مؤسسة أو هيئة إدارية يوجد مرفق عمومي " .⁽³⁾

من خلال ما تقدم من تعريف للفقهاء يتضح جليا أن العيار العضوي أو الشكلي ارتكز في تعريفه للمرفق العام على الجهة ، حيث عرف المرفق العام بالجهة فكما

(1)- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.128.

(2)- مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.321.

(3)- ناصر لباد ، الاساسي في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، (الجزائر : دار المجدد ، 2011) ،

كانت الجهة القائمة بالنشاط إدارة أو هيئة عمومية فإننا بصدد مرفق عمومي بغض النظر عن طبيعة النشاط .

لكن حتى وان كان هذا المعيار قد أعطى تعريف للمرفق العام بارتكازه على المعيار العضوي إلا انه قد نجد أنفسنا أمام هيئة إدارية تنشط في شكل تاجر .

التعريف الشامل :

المرفق العمومي هو : " نشاط أو مشروع يهدف إلى سد حاجات عامة تتولاه الإدارة بنفسها أو تعهد به إلى شخص خاص تحت إشرافها ورقابتها في نطاق القانون العام"⁽¹⁾.

إذن من خلال ما سبق من تعريف للمرفق العمومي فإننا عرفنا معيارين قدما تعريف أو مفهوما للمرفق العام ، فالتعريف الأول اعتمد على المعيار الموضوعي كأساس للتعريف واعتبر المرفق العام هو كل نشاط يهدف إلى إشباع أو تقديم حاجات عامة ، في حين ارتكز الاتجاه الثاني على المعيار الشكلي أو العضوي في تعريفه واعتبر المرفق العمومي هو كل نشاط تؤديه الهيئات أو المؤسسات الإدارية أي أن المرفق العام يعرف أو يوجد بوجود المؤسسات الإدارية .

في حين اعتبر التعريف الجامع بين المعيارين الموضوعي والعضوي المرفق العام هو : كل نشاط يهدف إلى إشباع حاجات عامة تتولاه الدولة أو الإدارة بنفسها أو تعهد به إلى شخص يقوم به باسمها وحسابها وتحت رقابتها .

(1) - مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.322.

المطلب الثاني : عناصر المرفق العام

من خلال التطرق إلى التعاريف السابقة للمرفق العمومي فإنه يتضح جليا ان هناك عناصر أو أركان يقوم عليها ، وهذا ما سوف نتطرق إليه في النقاط التالية :

أولا : المرفق العام هو مشروع أو تنظيم

- المشروع هو " عبارة عن نشاط منظم يحتاج مجموعة من الأفراد يتوفرون على الوسائل المادية والفنية والقانونية اللازمة لتحقيق الهدف المنشود " (1).

- " يقتضي وجود أي مرفق عام إقامة تنسيق وتنظيم بين مختلف مكوناته المختلفة البشرية والمادية والفنية منها ، بالشكل الذي يسمح له بأداء دوره في تلبية الحاجات العامة ، وذلك من خلال إحداث أجهزة دائمة به مثل : مدير ، إدارة ، مصالح ، لجان... الخ " (2).

يتضح من خلال التعاريف السابقة لأول عنصر من عناصر المرفق العام والمتمثل في التنظيم أو المشروع والذي هو ذلك التنسيق والتنظيم بين المكونات البشرية والمادية والقانونية أو الفنية الذي يسعى إلى تحقيق الهدف المنوط .

ثانيا : هدف النفع العام

1- " يعتبر الهدف من إنشاء المرافق العامة هو تلبية الحاجيات العامة وتحقيق النفع العام ، فسد الحاجات العامة للأفراد هو الهدف الأسمى للإدارة ، وبدون وجود حاجات عامة فلا داعي لإنشاء المرافق العامة ، وتختلف الحاجات العامة وتتنوع فمنها ما هو إداري مثل التعليم ، الصحة والقضاء والأمن والدفاع ، ومنها ما هو اقتصادي أو تجاري مثل النقل ، الكهرباء ، الاتصالات " (3).

(1) - عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.129.

(2) - محمد الصغير باعلي ، القانون الداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، (الجزائر : دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2004) ، ص.208.

(3) - مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.323.

2- " المرفق العام يتعلق بنشاط تنشئه الدولة لا بقصد تحقيق الربح وان حقق أرباحا ، بل تنشئه بقصد المساهمة في صيانة النظام العام وخدمة الصالح العام".⁽¹⁾

3- " الصالح العام أو النفع العام في صورته العامة هو سد حاجيات عمومية أو تقديم خدمات للمواطنين ، وعليه لا يجوز أن يكون الهدف من إقامة المرفق العام هو تحقيق الربح وهذا خلافا للمقاولات وإلا يعتبر مسا بالغاية التي ينشا من اجلها المرفق العمومي ، وبالتالي فان مجانية المرفق العمومي هي القاعدة الخاصة بالنسبة للمرافق العمومية الإدارية.⁽²⁾

يتبين لنا من خلال ما تقدم أن النفع العام أو الصالح العام عنصر وركن أساسي يقوم عليه المرفق العمومي وبدونه لا يقوم وهو الأصل والغاية من وجوده ، وان النفع العام يكون بدون مقابل كأصل عام وفي شكل رسوم غير انه لا يرتقي إلى سعر تكلفة الخدمة المقدمة في المرافق ذات الطابع الإداري.

ثالثا : الارتباط بالإدارة العامة .

1- " يرتبط المرفق العام بالإدارة العامة المركزية أو اللامركزية حيث من حيث إنشائه أو تسييره وإدارته أو إغائه ، فالمرافق العامة الوطنية ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية والمرافق المحلية ترتبط بالوحدات المحلية اللامركزية (الولاية والبلدية) وتخضع لوصايتها"⁽³⁾.

(1)- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.130.

(2)- ناصر لباد ، الأساس في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.151.

(3)- محمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، مرجع سابق ، ص . 208.

2- " ورغم مساهمة الأشخاص الخاصة (الأفراد) في إدارة المرافق العامة إلا انه يبقى تحت إشراف ورقابة ووصاية الإدارة العامة " .⁽¹⁾

يبقى المرفق العام مرتبطا بالإدارة العامة فهي من تنشئه ويظل تحت وصايتها ورقابتها ، وهذا الارتباط أساس وجود المرفق العام وركن من أركانه .

رابعا : خضوع المرفق العام لأحكام القانون العام .

1- " يخضع المرفق العام لمبادئ وأحكام تختلف عن الأحكام والمبادئ التي يخضع لها القطاع الخاص ، وتتمثل هذه الأحكام في مبادئ القانون الإداري ولو في جاني ممن نشاط المرفق ، وذلك لضرورة منح المرفق العام امتيازات القانون العام اللازمة لتمكينها من تأدية الخدمات وضمان استمراريتها " .⁽²⁾

2- " لما كانت المرافق العامة هي الأساس الرئيسي للقانون الإداري فهي تخضع حتما لنظام قانوني مختلف ومغاير للنظام القانوني الذي يحكم القطاع الخاص وأنشطة الأفراد ، وهو ما يتمثل خاصة في ما يسمى بالمبادئ الأساسية التي تحكم المرافق العامة " .⁽³⁾

يتضح جليا وفق ما تقدم أن المرافق العامة تخضع على وجه العموم لمبادئ القانون العام ، وذلك لطبيعة المهام الموكلة إليها وهو ما يميزها عن نشاط الأفراد والقطاع الخاص .

⁽¹⁾ -محمد الصغير باعلي ، المرجع السابق ، ص . 208.

⁽²⁾ - مصلح ممدوح الصرايصرة ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.325.

⁽³⁾ - محمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 209.

المطلب الثالث : أنواع المرفق العام

هناك العديد من المعايير التي على أساسها تصنف المرافق العامة ويمكن من خلالها التمييز بين مختلف المرافق العامة ، وقد اعتمدنا في التمييز بين المرافق العامة على التقسيم التالي :

أولاً : المعيار الموضوعي

تقسم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية وفق الآتي : (1)

أ- المرافق الإدارية :

1- " وهي المرافق العامة في صورتها التقليدية والتي قامت على أساسها كافة قواعد ومبادئ ونظريات القانون الإداري " (2).

2- المرافق العامة الإدارية هي " المرافق العامة التقليدية التي ينصب نشاطها على وظائف الدولة الأساسية في حماية أمنها الخارجي والداخلي ، وتولي المهام الأساسية التي تشعب الحاجات والخدمات العامة للجمهور مثل : مرافق الأمن ، الدفاع ، الصحة ، التعليم والقضاء " (3).

3- " أهم ما يميز المرافق العامة الإدارية عن غيرها من المرافق ، أن نشاطها يختلف عن النشاط الذي يمارسه الأفراد نظرا لاختلاف طبيعته ، كما أن نفقات هذا المرفق تكن باهظة ، ولا تهدف بطبيعتها إلى تحقيق الربح " (4).

(1) - محمد الصغير باعلي ، المرجع السابق ، ص.209.

(2) - سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، (مصر : دار الكتاب الحديث ، 1430هـ/2009م) ، ص . 218

(3) - كنعان نواف ، القانون الإداري ، ج.1 ، ط.1 ، (الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2002) ، ص.325.

(4) - مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.330.

من خلال ما تقدم من تعريفات للمرافق العامة الإدارية يتضح جليا أن المرافق العامة الإدارية تلك التي قامت من اجلها مبادئ ونظريات القانون الإداري ، وهي التي ينصب على أساسها وظائف الدولة الأساسية التي لا يمكن أن تعهد إلى الأفراد نظرا لخصوصيتها وتعلقها بسيادة الدولة من جهة أو لكونها متعلقة بالواجبات الأساسية للدولة ، كما أن المرافق العامة الإدارية تتميز في نشاطها عن الأفراد كونها ذات تكلفة عالية ولا تسعى في أهدافها إلى تحقيق الربح أو الفائدة .

ب- المرافق العامة الاقتصادية (التجارية او الصناعية):

1- " ظهرت هذه المرافق العامة نتيجة ازدياد تدخل الدولة في الحياة العامة خاصة في الميادين الصناعية والتجارية - والتي هي أصلا من شؤون القطاع الخاص واهتمامات الأفراد " (1).

2- " تتلخص نظرية المرافق العامة الصناعية والتجارية في عبارتين : انه مرفق عام وإنما يعمل حسب قواعد الصناعة والتجارة " (2).

3- **المرافق العامة الاقتصادية:** " هي مرافق لا تختلف بطبيعتها عن نوع وجنس الأنشطة التي يقبل عليها الأفراد ، فهي تمارس نشاطا اقتصادية سواء كان ماليا أو صناعيا أو تجاريا أو زراعيا ، أي أنها تمارس نشاطا من طبيعة صناعية أو تجارية ، مثل : مرافق البريد أو الكهرباء أو الهاتف... " (3).

(1) - محمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، مرجع سابق ، ص . 210.

(2) - منصور القاضي ، مترجما ، القانون الإداري ، ج. 2 ، ط. 1 (بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 1421هـ/2001) ، ص. 560.

(3) - سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص. 219.

خلاصة :

من خلال ما تقدم فانه يمكن القول أن المرفق العام الاقتصادي هو الذي يكون مخالفا تماما للمرفق العام الإداري من حيث القانون المطبق او النشاط ، فالمرفق العام الاقتصادي لا يخضع للقانون الإداري بحكم النشاط الذي يزاوله ذو الطابع التجاري او الصناعي ، ويختلف عن المرفق العام الإداري من حيث الهدف فهو يهدف إلى تحقيق الربح والفائدة حتى وان كان يقدم نفعاً عاماً فهو لا يقصده بل هي نتيجة لما يزاوله من نشاط على عكس المرفق العام الإداري .

ثانيا : المعيار الإقليمي

تقسم المرافق العامة بناء على مدى واتساع نطاق نشاطها الجغرافي (الإقليمي) إلى : مرافق عامة وطنية ومرافق عامة محلية .⁽¹⁾

أ- المرافق العامة الوطنية :

1- المرافق العامة الوطنية وهي : " المرافق العامة التي تمارس نشاطها على كافة إقليم الدولة ، وتشبع الحاجات العامة لكافة سكان الدولة مثل الدفاع والأمن والجمارك والمواصلات السلوكية واللاسلكية والصحة " .⁽²⁾

2- المرافق العامة الوطنية هي : " المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع أنحاء إقليم الدولة وتمول من خزينة الدولة " .⁽³⁾

2- المرافق القومية (الوطنية) : " هي التي تؤدي خدماتها لجميع سكان الدولة ن ويمتد نشاطها ليشمل جميع نواحي إقليمها وغالبا ما تكون هذه المرافق ذات أهمية كبرى ، لذلك تحرص الدولة على أن يكون الإشراف عليها منوط بها حتى تؤدي

(1)- محمد الصغير باعلي ، القانون الداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 211 .

(2)- نواف كنعان ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.326.

(3)- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.137.

تلك المرافق خدماتها على الوجه الأكمل ، حيث يكون الاختصاص فيها للسلطة

الإدارية المركزية أي الوزارات وفروعها " . (1)

ب- المرافق العامة الإقليمية أو المحلية :

1- المرافق العامة المحلية (الإقليمية) : هي " المرافق العامة التي تنشئها وحدات

الإدارة المحلية (البلدية - الولاية) ، حيث تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم

الوحدة المحلية ، مثل مرفق النظافة البلدية ، مؤسسة للنقل الولائي " . (2)

2- المرافق العامة المحلية (الإقليمية) : هي " التي تقوم بممارسة نشاطها في إطار

إقليمي محدود من الدولة كالمحافظات أو المدن أو القرى ، مثل مرفق النقل الداخلي

في المحافظات أو داخل المدن أو مرفق النظافة وغيرها التي تشبع حاجات أو تؤدي

خدمات لمنطقة أو مدينة معينة " . (3)

3- المرافق العامة المحلية (الإقليمية) : هي " المرافق التي تقتصر خدماتها على

منطقة محددة أو جزء من إقليم الدولة حسب نظام التقسيمات في الدولة " . (4)

خلاصة :

يتضح من خلال ما تقدم من تعاريف للمرافق العامة الوطنية والمحلية أن

المرافق العامة الوطنية هي التي تنشط على كافة التراب العام للدولة والتي تعنى بتقديم

خدمة ذات أهمية بالغة على كافة أقاليم الدولة أو معظمها ، وعليه نلاحظ أن التعاريف

السابقة الذكر قد اتفقت على أن معيار الانتشار هو المميز للمرافق العامة

(1) - سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.224.

(2) - محمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 212.

(3) - نواف كنعان ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.326.

(4) - مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.329.

الوطنية ، وان المرافق العامة المحلية (الإقليمية) هي التي يقتصر نشاطها على تقديم خدمة معينة في إطار إقليم معين داخل الدولة دون أن يتعداه .

ثالثا من حيث الإلزام :

- " تقسم المرافق العام من حيث مدى إلزام الإدارة العامة بإنشاء المرفق العام إلى : مرافق عامة إجبارية ومرافق عامة اختيارية (1)، كما هو موضح في ما يلي :

أ- المرافق العامة الإجبارية :

- المرافق العامة الإجبارية هي : " التي تلتزم السلطة العامة بإنشائها ، لان النشاط الذي تمارسه يدخل في بطبيعته في نطاق وظائف الدولة الأساسية ، ومثالها مرافق الأمن الدفاع والقضاء " .(2)

2- المرافق العامة الإجبارية هي : " التي تلتزم السلطات العامة المختصة في الدولة

بإنشائها وجوبا ، وهي المرافق العامة التي تندرج في نطاق الأساسية والحيوية للدولة مثلا : مرفق الدفاع الوطني ومرفق الصحة العمومية والقضاء .(3)

3- المرافق العامة الإجبارية هي : " هي التي يوجب المشرع إنشائها ؛ نظرا لأهميتها

وعدم إمكانية تركها للقطاع الخاص أو لإدارة السلطة الإدارية ، مثل مرفق الأمن

(1) - محمد الصغير باعلي ، القانون الداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، مرجع سابق ، ص . 212.

(2) - هاني علي الطهراوي ، القانون الاداري (مـاهية القانون الادري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري)، ط 5 (الاردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1435هـ - 2014م) ، ص . 274.

(3) - عمار عوادي ، القانون الاداري ، ج 2 (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2000) ، ص . 65.

والدفاع والصحة والتعليم ، فهذه مرافق إدارية إجبارية لا يمكن أن تستغني عنها

الدولة .⁽¹⁾

ب- المرافق العامة الاختيارية :

1- " حينما تخول النصوص للإدارة المختصة بإنشاء المرافق العامة سلطة تقديرية بإنشاء المرافق العامة ، فإننا نكون أمام المرافق العامة الاختيارية ، كما هو الحال بالنسبة لمعظم المرافق والأنشطة المحلية ، وفقا لقانون البلدية والولاية " .⁽²⁾

4- **المرافق العامة الاختيارية هي :** " تلك المرافق التي تتمتع السلطات العامة بصدد إنشائها أو عدم إنشائها بسلطة تقديرية وحرية التصرف " .⁽³⁾

5- **المرافق العامة الاختيارية هي :** " ذلك النوع من المرافق التي تتمتع الدولة بسلطة تقديرية واسعة في إنشائها وهذا هو الأصل والقاعدة العامة " .⁽⁴⁾

خلاصة :

يتضح من خلال التعريفات السابقة أن المرافق العامة وفقا لمعيار الإلزام تقسم إلى نوعين مرافق عامة إلزامية وهي التي يتم إنشائها بصفة إلزامية وجوبية نظرا لأهميتها مثل مرافق الأمن والدفاع والصحة والتعليم ، والنوع الثاني هي المرافق العامة الاختيارية وهي التي تكون فيها السلطة العامة في سياق التقدير بصدد إنشائها من عدمه ولها حرية التصرف في ذلك .

(1) - مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص.327.

(2) - محمد الصغير باعلي ، القانون الداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، مرجع سابق ، ص . 212 .

(3) - عمار عوابدي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص . 65 .

(4) - هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، مرجع

سابق ، ص . 274 .

خلاصة الفصل الأول :

تضمن الفصل الأول من هذه الدراسة الإطار النظري لكل من :

الوظيفة العامة من حيث المفهوم من مختلف الجوانب التي عالجتها وكذا المقاربات النظرية للوظيفة العامة نذكر منها المقاربة الإسلامية والمقاربة الأوروبية أو ما يسمى النظام المغلق ، والمقاربة الأمريكية أو ما يسمى النظام المفتوح ، ثم المقاربة او النظرة الاشتراكية للوظيفة العامة ، لنعرج على معايير التمييز بين الوظيفة العامة والعمل في القطاع الخاص ؛

والتوظيف العمومي من حيث المفهوم والأهمية وكذلك أسباب توفر المناصب الشاغرة للقيام بعملية التوظيف ؛

ثم مفهوم الموظف العام وكيف عرفه الفقه والتشريع والمعايير التي وضعت لتعريفه ، لنصل إلى طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة ، فعرفنا النظرية التي تؤسس نوع الرابطة على أساس التعاقد والرابطة المبنية على أساس لائحي ، ثم مصادر الحصول على الموظفين، فعرفنا المصدر الداخلي المتمثل في النقل والترقية ، والمصدر الخارجي المتمثل في نتائج عملية التوظيف .

ثم آخر مبحث تم التطرق فيه إلى المرفق العام مفهومه وفق مختلف الاتجاهات ثم تعرفنا على عناصر المرفق العام كمطلب ثاني ، ثم عرجنا إلى أنواع المرفق العمومي وفق عدة معايير في المطلب الثالث .

الفصل الثاني

واقع المرفق العمومي في ظل

إصلاح الوظيفة العمومية

خرجت الجزائر من الفترة الاستعمارية وهي محملة بتبعات تلك الفترة التي كان يسودها اللامساواة وسيطرة فئة قليلة على الحياة السياسية والاقتصادية والمهنية وحتى الاجتماعية ، لكن بانتهاء المرحلة الاستعمارية بدأت ملامح التغيير تظهر للتقليل من آثار تلك المرحلة ولبدء مرحلة تليق بالجزائر المستقلة ، وفي مجال الوظيفة العامة شهد عدة إصلاحات تمثلت في صدور عدة قوانين أساسية قسمت تاريخ الوظيفة العامة في الجزائر المستقلة إلى مراحل ، وكان أيضا لهذه القوانين أو الإصلاحات تأثيراتها على أداء المرفق العمومي ، وعليه سوف نتعرف وفق هذا الفصل إلى إصلاحات الوظيفة العامة وتأثيراتها على أداء المرفق العمومي وفق المباحث التالية:

المبحث الاول : الفترة الانتقالية والقانون الأساسي 66/132 وأثرها على المرفق العمومي.

المبحث الثاني : مرحلة توحيد عالم الشغل وأثرها على المرفق العمومي .

المبحث الثالث : مرحلة الإصلاح وأثرها على المرفق العمومي .

المبحث الأول : الفترة الانتقالية و صدور القانون الأساسي 133/66.

بعد استرجاع السيادة الوطنية وأصبحت الإدارات العمومية تحت سلطة الدولة الوطنية ، وأمام ومغادرة الإطارات الفرنسية لوظائفها داخل الجزائر وأمام أيضا نقص إن لم نقل ندرة الكفاءات الجزائرية القادرة على تولي الوظائف الإدارية وهذا نتيجة السياسة التي كان الاستعمار ينتهجها لتجهيل الشعب الجزائري وإبقائه تحت خط الجهل والامية ، وأمام أيضا انعدام التشريع والقوانين الجزائرية كان لزاما على الوظيفة العامة الجزائرية أن تسيير بخطى بطيئة والسعي نحو التغيير الجذري وهذا بغية التوجه نحو الإصلاح والرفع من أداء المرفق العمومي ، وعليه سوف نتعرف وفق هذا المبحث على المرحلة الانتقالية ومرحلة صدور القانون الأساسي 66/132 للوظيفة العامة وواقع المرفق العام في هذه المرحلة .

المطلب الأول :المرحلة الانتقالية للوظيفة العامة وأثرها في أداء المرفق العمومي.

بعد استرجاع الجزائر لسيادتها الوطنية والتخلص من التواجد الفرنسي على أراضيها ، وجدت نفسها أمام نقص على المستوى العملي والمتمثل في قلة الكوادر أو على المستوى القانوني الذي يعد أساس الحراك التنظيمي للإدارة ، ولأجل ذلك عمدت إلى المضي بخطى بطيئة تتماشى ومؤهلات البلاد ، وذلك من خلال "إصدار القانون رقم 17/62 المؤرخ في 1962/12/31، والمتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية ، وعند الحديث عن قطاع

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

الوظيف العمومي فقد تم الاعتماد على تمديد العمل بالنظام الأساسي للوظيفة العمومية الفرنسي رقم 244/59 الصادر في 04 فيفري 1959.⁽¹⁾

وكانت لهذه المرحلة خصائص ومميزات نذكرها في النقاط التالية: (2)

- 1- انعدام التوازن والانسجام في هياكل الوظيفة العمومية ويتجلى ذلك من خلال:
- 2- كثرة النصوص التشريعية والتنظيمية الموروثة والجديدة وهذا ما تعذر على المسيرين التحكم فيها
- 3- المعاناة من قلة التأطير وكذا اختلال التوازن في عدد المستخدمين بسبب الفراغ المهول الذي تركه المستعمر .
- 4- صعوبة التمييز بين ما يتعارض مع السيادة الوطنية
- 5- عدم ارتقاء المراسيم التنظيمية الى درجة القانون الممد العمل به وهذا ما طرح عدة إشكاليات خاصة في حال التعارض بينهما .
- 2- ونتيجة لتأثيرات هذه المرحلة تم اتخاذ عدة إجراءات من شأنها التقليل من سلبياتها تمثلت في الآتي: (3)

- 1- إعادة الاعتبار إلى المواطن الجزائري ، الذي حرم من تولية الوظائف العمومية ، وهضم حقوقه المهنية لسبب من الأسباب مثل انتمائه إلى الثورة .

(1) - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وإخلاقيات المهنة ، ط2 ، (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013) ، ص. 115.

(2) - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وإخلاقيات المهنة ، المرجع السابق ، ص. 117.

(3) - نفس المرجع ، نفس الصفحة.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

2- إعادة إدماج بعض الإطارات المغربيين والتونسيين والفرنسيين ، ضمن وطأة الحاجة .

3- إصدار الأمر رقم 1/62 المؤرخ في 1962/07/06 المتعلق بإعادة إدماج بعض الموظفين في مناصبهم.

4- إصدار الأمر رقم 140/62 المؤرخ في 1962/09/12 المتعلق بإعادة إدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية ضمن الإطارات الجزائرية .

5- إصدار المرسوم رقم 503/62 المؤرخ في 1962/07/17 الذي حدد الإجراءات الكفيلة بالالتحاق بالوظيفة العمومية .

من خلال التعرض إلى المرحلة الانتقالية من تاريخ الوظيفة العمومية في الجزائر ، والتي تعد أول المراحل وأصعبها ، يمكن القول أن هذه المرحلة اتسمت بعدم الاتزان والتشتت في كيفية توفير الكوادر المؤهلة وكذا تكييف القوانين الفرنسية بما يتناسب مع استقلالية البلد ، صف إلى ذلك عدم مماثلة القوانين الناسخة للقانون الفرنسي ، فغالبا كانت تصدر عن طريق التنظيم ، وهذا الأخير لا يعلو إلى مرتبة التشريع المتمثل في القانون الأساسي للوظيفة العمومية المعمول به في تلك المرحلة ، وعليه كانت هذه النصوص التنظيمية بمثابة تمهيد إلى مرحلة تالية للمرحلة الانتقالية .

اثر المرحلة الانتقالية على أداء المرفق العمومي :

للحديث عن اثر هذه المرحلة من عمر الوظيفة العمومية في الجزائر على المرفق العمومية ، لا بد من الوقوف على عدة نقاط تمس أو تؤثر مباشرة على المرفق العمومي الذي يسير أو يدار بمجموعة من الموظفين الذي يحكمهم القانون الأساسي للوظيفة العامة ، وهذه النقاط هي :

أولا : القانون المطبق على المرافق العمومية

لقد تم تمديد العمل بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية الفرنسي رقم 244/59 الصادر في 04 فيفري 1959 ، بناء على إصدار القانون رقم 17/62 المؤرخ في 1962/12/31 ، وهنا يظهر جليا ان المرفق العمومي يحكم بقانون أجنبي وغير صادر عن هيئة وطنية جزائرية حتى وان حمل القانون الأساسي المطبق عنوان الوظيفة العامة ، هذا من حيث القانون المطبق على المرفق العمومي بصفة العامة ولا شك أن هذا الانفصام بين الإدارة القانونية والحقيقة الواقعية للمرفق العمومي في عهد الاستقلال كانت من أسباب عدم فاعلية المرفق العمومي .

ثانيا : التوظيف في المرافق العامة

بما أن المرفق العمومي كان محكوم بالقانون الأساسي للوظيفة العامة الفرنسي رقم 244/59 ، فان التوظيف في المرافق العامة وفقا لهذا القانون في المرحلة الانتقالية كان أمام تناقض بين القانون الذي ينص على أولوية الفرنسيين في تقلد الوظائف ، وبين الواقع الرامي إلى إعطاء الحق للجزائريين في تقلد الوظائف هذا من جهة ، من جهة أخرى فان التوظيف لم يجد ما يستقطبه من إطارات ولم يكن أكثر مهنية ومتطلب لشهادات عليا بسبب نوعية اليد العاملة المتوفرة في تلك المرحلة وندرتها ، وبالتالي فان المرفق العمومي كان في هذه المرحلة يحتاج لمن يشغله ليس إلا .

المطلب الثاني : مرحلة البناء من 1967 إلى 1978 وأثرها على أداء

المرفق العمومي.

أمام كل ما أنتجته المرحلة الأولى من تطور الوظيفة العمومية في الجزائر ، وأمام التداعيات القانونية ، أصبح على الجزائر كبلد مستقل ولأجل التخلص من الفترة الانتقالية وتأثيراتها وكذا تأكيد الاستقلال القانوني " خاصة وان الجزائر حددت

عدة أهداف سياسية ، اقتصادية ، واجتماعية ترمي إلى إعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي وضمان تنمية المجتمع في جميع الميادين ، وفي هذا الإطار كلف دستور 1963 الدولة ببناء ديمقراطية اشتراكية ، فكان تنظيم السلطة يدور حول طبيعة الدولة المراد تأسيسها ، حيث أن نظام الوظيفة العمومية مرتبط ارتباطا وثيقا بمدى تطور الدولة⁽¹⁾ ، ومن اجل هذا كله كان من الضروري الخروج من العمل بالقوانين الفرنسية وقد تم هذا بصدور الأمر رقم 133/66 المؤرخ في : 02 جوان 1966 الذي دخل حيز التطبيق 01 جانفي 1967، والذي كان بمثابة الإعلان أو بداية مرحلة جديدة من مراحل الوظيفة العمومية في الجزائر ، ويعتبر أيضا أول قانون أساسي للوظيفة العمومية جزائري المصدر ، وقد كان لصدور هذا القانون دواعي ومبررات تضاف إلى ضغط المرحلة الانتقالية نذكرها في النقاط التالية:

أ- دواعي صدور القانون الأساسي 66/132 : لقد تم التعرض في ديباجة هذا القانون أسباب ودواعي صدوره والتي نذكرها في : (2)

- 1- صرح القانون عن انتهاء فترة الانتقاء الجماعي للموظفين وبداية فترة يتلخص غرضها في تدعيم الهياكل الإدارية المراد وضعها وتنظيمها وترتيبها وتنسيقها ؛
- 2- حكمت المرحلة السابقة بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية الفرنسي والذي لم يكن يستقطب الوظائف إلا للفرنسيين ، حيث أن الموظفين كانوا خاضعين للقوانين الفرنسية العامة والخاصة المهياة في معظم الحالات تبعا للظروف السياسية ؛

(1) - تيشات سلوى ، " اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية " (رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة بومرداس ، 2010/2009) ، ص.44.

(2) - الأمر رقم 133/66، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، مرجع سابق ، ص.543.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

3- التوظيف كان يجري على أساس المسابقات بين المترشحين الحائزين لبعض الإجازات ، وكانت قواعد الترسيم والترقية تحدد في جميع الحالات بطريقة غير مباشرة يمر على عدد كبير من القوانين الأساسية الخاصة؛

4- ظهر أن عدد كبير من الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط المتعلقة بالشهادات غير كافي لشغل الوظائف الشاغرة ، فترتب عن هذه الحالة اتخاذ عدة تدابير مخالفة خفضت مستوى التوظيف في مختلف الإطار الإدارية ؛

5- اللجوء إلى التوظيف عن طريق الموظفين المؤقتين أو المتعاقدين كان الوسيلة الوحيدة التي مكنت الإدارات إن صوابا أو خطأ في تسيير مصالحها تسييرا عاديا ؛

6- أدى إنشاء عدد كبير من المؤسسات العمومية إلى اضطرارها في كثير من الأحيان أن تتولى تحرير القوانين الأساسية لموظفيها وان تزيد الفوائد المالية لاستقطاب المستخدمين الأكفاء وتوظيفهم ،

7- وضعية الموظفين غير المستقرة من جهة الحقوق وغير مستقرة من جهة الوظيفة من جهة أخرى.

من خلال ما تقدم من نقاط والتي هي بمثابة دواعي وأسباب صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة رقم 66/132 المؤرخ في 12 صفر عام 1386هـ الموافق ل02 يونيو سنة 1966م ، وهذه الدواعي تم التصريح بها في ديباجة هذا القانون ، وقد كانت لهذه المرحلة

خصائص ومميزات نكر منها ما يلي :

إن الحديث عن مميزات هذه المرحلة يدفعنا مباشرة إلى الحديث عن مميزات القانون الأساسي 132/66 المتعلق بالوظيفة العمومية في الجزائر والذي عرفها بأنها "

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

مهنة تتميز بالدوام والاستقرار ، وتخضع لقانون خاص ومتميز عن القانون الخاص ، كما يعرفها على أنها رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته الوظيفية إلى حين انتهاء الخدمة" (1) ، وبالتالي يمكن الإشارة إليها في النقاط التالية :

ب / مميزات القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 133/66 :

1- تأثر المشرع بالنظام الفرنسي للوظيفة العمومية أو الأخذ بمبادئه ويتلخص في النقاط التالية: (2)

2- اعتماد مفهوم الوظيفة العمومية المهنية (نظام المسار المهني) وذلك لضمان استمرارية استقرار الوظيفة وتثبيت إطارات الإدارة. (3)

كما تميزت هذه المرحلة بمراجعة أهم المبادئ التي تقوم عليه الوظيفة العمومية في الجزائر ومن أهمها : (4)

1- إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية ،

2- المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف ،

2- حق المواطن في المشاركة في تسيير حياته المهنية بواسطة اللجان الاستشارية الإدارية والتقنية (اللجنة المتساوية الأعضاء) .

(1) - محمد يوسف المعداوي ، مرجع سابق ، ص.31

(2) - تيشات سلوى ، المرجع السابق ، ص.44.

(3) - القانون الأساسي 132/66 ، مرجع سابق ، ص.543

(4) - بن فرحات مولاي لحسن ، " ادارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العامة " (رسالة ماجستير في العلوم القانونية ، قسم الحقوق ، جامعة باتنة ، 2011/2012) ، ص.16.

ج/ مجال تطبيق الأمر 133/66 : (1)

لقد ورد التساؤل التالي في مقدمة ميدان التطبيق من الأمر رقم 133/66 : هل يليق تمديد القانون الأساسي للوظيفة العامة إلى القضاة وأفراد الجيش الوطني وموظفي المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري والصناعي والقائمين بالشعائر الدينية ، وقد تم الإجابة باستثناء الفئات المذكورة وفق الآتي :

ج.1. رجال القضاء : لقد تم استثناء هذه الفئة من مجال تطبيق القانون الأساسي السالف الذكر وقد تم تقديم مبررين كما يلي :

السبب الأول : يتعلق بالاعتراف بحصانة رجال القضاء وهذه ميزة مهمة جدا ترتبط بهذه الوظيفة .

السبب الثاني : باعتباره ذو طابع نفساني محض يتأتى من الاهتمام بإلقاء هيبة خاصة على وظيفة القاضي ؛

ج.2. رجال الجيش : لقد تم استثناء رجال الجيش الوطني الشعبي من مجال تطبيق القانون الأساسي 133/66 وقدمت المبررات التالية :

أولا : الطابع الخصوصي للأحكام التي يجب أن تسري على وضعية الجنود.

ثانيا : الاختلاف الجذري في أساليب الاختيار والتجنيد للجيش عنه في الوظيف العمومي إضافة إلى أن تنظيم المهن في القطاع العسكري يختلف أيضا عنه في قطاع الوظيف العمومي ، زد على ذلك أن أفراد الجيش ينبغي أن يكونوا خاضعين لنظام صارم يترك للإدارة العسكرية سلطة التقدير والتقييم واسعة خاصة فيما يتعلق بالنقل والإحالة على الاستيداع ؛

(¹)- الأمر رقم 133/66، مرجع سابق ، ص.543.

ج.3. المؤسسات والهيئات الاقتصادية والتجارية : لقد تم استثناء هذا النوع من الهيئات والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري لأنها تقوم بتسيير مصالح عمومية تتميز عن المصالح العمومية الأخرى بطابع استغلالها الصناعي والتجاري .

ج.4. القائمين بشعائر الدين: وفقا لهذا القانون فقد استثناء هذه الفئة من مجال التطبيق ، وذلك بسبب الشروط الخاصة المتعلقة بتكوينهم وترقيتهم ونظام أجورهم .

وعليه ومما سبق فان القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 133/66 قد استثنى في مجال تطبيقه كل من رجال القضاء والجيش والمؤسسات الاقتصادية والتجارية والقائمين بشعائر الدين .

د/ الهيئات الاستشارية المحدثه في القانون الأساسي 133/66. (1)

لقد احدث هذا القانون هيئات استشارية بقصد تمثيل الموظف وإشراكه في تسيير مساره المهني وإضفاء طابع الديمقراطية على هذا القانون ، باعتبار أن الموظف لم يشارك في إعداده أو صياغته ، وعليه فقد أحدثت الهيئات التالية :

د.1. المجلس الأعلى للوظيفة العامة : لقد انشأ هذا المجلس لتمكين من مضاعفة مراكز إعلام وتنوير الحكومة في السياسة التي هي مكلفة بتطبيقها فيما يتعلق بالوظيفة العمومية .

الاختصاصات الموكلة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وكلها استشارية:

- ترفع اليه كل المسائل ذات الطابع العام والتي تهم الموظفين.

(1)- الأمر رقم 133/66 ، مرجع سابق ، ص.544.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

- يستشار في بعض الحالات لزوما في مخالفة القوانين الأساسية لأحكام القانون الأساسي للوظيفة العامة .

- له ان يبدي توصيات في كل مسألة تهم الوظيفة العمومية .

د.2. اللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية المتساوية الأعضاء : تشكل هذه

اللجان من ممثلين عن الموظفين والإدارات بالتساوي .

د.2.1. اللجان المتساوية الأعضاء: التدخل بصفة استشارية في التدابير المتعلقة

بتعيين الموظفين وتنقيطهم وترقيتهم وتخصيصهم ونظامهم التأديبي .

د.2.2. اللجان التقنية المتساوية الأعضاء : تمكن ممثلي الموظفين من إبداء رأيهم

في المسائل المتعلقة بالمسار المهني في تسيير الإدارات والمصالح التي ينتمون إليها .

هـ/ تنظيم السلم الإداري وفوق القانون الأساسي 66 العام للوظيفة العمومية

رقم 133/66 (1):

تم من خلال هذا القانون تنظيم السلم الإداري بحيث احدث 14 درجة للسلم الإداري

وتم إعطاء كل درجة من درجات السلم الإداري رقم استدلالي يوافقه كما هو موضح في

الجدول التالي الآتي :

(1) - الأمر رقم 133/66، مرجع سابق ، ص.546.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

الجدول رقم (01 - I I) يوضح تنظيم السلم الإداري وفق القانون
:133/66

رقم السلم الإداري	الرقم الاستدلالي	مؤهلات شغل المنصب
01	100	وظائف لا تتطلب أي مؤهلات
02	110	وظائف لا تتطلب أي مؤهلات لكن يجب على المترشح أن يحسن على الأقل القراءة والكتابة
03	125	وظائف تتطلب مؤهلات بسيطة
04	135	وظائف تتطلب مؤهلات أكثر اتساعا لكن دون اشتراط مؤهلات ذات أهمية
05 و 06	140	وظائف تتطلب تنفيذ أعمال اختصاصية
07 و 08	150	وظائف التطبيق
09 و 10	175	وظائف تتطلب الحصول على البكالوريا الثانوية أو شهادة معادلة
11	220	وظائف تتطلب شهادة فوق البكالوريا فما فوق
12 و 13 و 14	260 و 320 و 350	وظائف تتطلب شهادة كاملة من التعليم العالي ويحصل التمييز بين هذه الأصناف بمستوى تأهيل موظف كل صنف وكذلك بحسب المسؤولية المتحملة

من إعداد الطالبين .

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

من خلال الجدول يتضح أن القانون الأساسي للوظيفة العامة 133/66 قد قام بتنظيم وتوحيد السلم الإداري وتصنيفه إلى 14 صنف ، وقام أيضا بتحديد الأجور بناء على إعطاء رقم استدلالي يقابل كل صنف .

و/ أحكام عامة جاء بها القانون رقم 133/66.(1)

و.1. تعريف الموظف العام : يعتبر موظفين الأشخاص المعينون في وظائف دائمة الذين يمارسون في درجة التسلسل الإداري للإدارات المركزية في الدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية ، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفايات تحدد بمرسوم "؛

و.2 . وبموجب المادة 03 من نفس القانون فقد ألغت صفة الموظف على الفئة المعنية بصفة مؤقتة وليس لهم حق التعيين بهذه الصفة ، مع انه لم تمنع من استخدامهم في الهيئات التي يشملها هذا القانون .

و.3. التكوين والتوظيف :

أ- شروط التوظيف :

جاء القانون 133/66 بمجموعة من الشروط لتنظيم الالتحاق بالتوظيف وهي بحسب المادة 24 منه:

(1)- انظر المادة 01 من الأمر 133/66 ، مرجع سابق ، ص.548.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

1- لا يقبل في الوظيفة أي شخص كان موقفه أثناء حرب التحرير مناهضا لمصالح الوطن.

2- الجنسية الجزائرية منذ عامين على الأقل وفقا للمادة 25 من نفس القانون.

3- التمتع بالحقوق الوطني والسيرة والأخلاق.

4- شرط السن واللياقة البدنية الملائمة لشغل الوظيفة .

ب- طرق التوظيف:

لقد نظم القانون الأساسي للوظيفة العامة 133/66 التوظيف ، وهذا بذر الطرق

اللازمة للتوظيف العمومي وهي :

1- مسابقة عن طريق الاختبارات ،

2- مسابقة عن طريق الشهادات ،

- غير انه أعطى هامش من الحرية لمخالفة هذه الطرق في التوظيف بنص المادة 27

من نفس القانون بقولها : لا يمكن أن تتم التعيينات مخالفة لشروط التوظيف ، مع

الاحتفاظ بالتدابير المخالفة لصالح أعضاء جيش التحرير ومنظمة جبهة التحرير

الوطني .

ج- الترسيم :

نصت المادة 29 من القانون 133/66 على أن الترسيم مشروط به:

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

1- القيام بتمرين تكويني لمدة لا تقل عن السنة ،

2- وبالتسجيل اثر الانتهاء من هذا التمرين التكويني في قائمة القبول في الوظيفة التي تعدها اللجنة بناء على نتيجة الاختبار أو على تقرير رئيس المصلحة وإما بناء عليهما معا .

3- الترسيم تقرره السلطة التي لها حق التعيين ، والتي تستطيع بعد اخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء ولها أن تقرر تمديد التمرين أو التسريح.

د- التنقيط والترقية :

أوردت المادة 33 من القانون 133/66 أن التنقيط خاص بالسلطة التي لها حق التعيين ، والتي تخصص كل علم للموظف بناء على اقتراح رئيس المصلحة نقطا مرقمة يرفق بها التقدير العام للمعني وطريقة أداء خدمته ، ومن حق المعني الاطلاع على النقط المرقمة ، إما التقدير فليس له الحق في ذلك وإنما من حق اللجنة المتساوية الأعضاء المتخصصة ، والتي يمكنها طلب إجراء فحصا جديدا للنقط المرقمة ؛

وقد نصت أيضا المادة 34 من نفس القانون على أن : الترقية تتم للموظفين من درجة إلى درجة بصفة مستمرة مع زيادة المرتب ، وهي مرتبطة بان واحد بالأقدمية والنقط المرقمة والتقدير العام ؛

كما أن المادة 35 من نفس القانون حددت المعنيون بالترقية في قولها : لا يستفيد الموظفون من الترقية إذا لم يكونوا مسجلين في قائمة الترقية التي تقدمها الإدارة في كل عام ، بعد اخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء ، ويحق للموظفين الاطلاع على قوائم الترقية .

ز- حالات الموظف العام :

لقد نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 133/66 السالف الذكر على جملة من الحالات التي يمكن أن يكون فيها الموظف العام ويحتفظ بهذه الصفة (الموظف) ، وهي ووفقا للمادة 37 منه :

1- القيام بالخدمة ،

2- الإلحاق ،

3- الإحالة على الاستيداع .

ز.1. **حالة القيام بالخدمة**: تم شرح وتفصيل وتعريف حالة القيام بالخدمة ، وذلك في المادة 38 من نفس القانون 133/66 كما يلي :

- المادة 38 : أعطت تعريفا لحالة القيام بالخدمة بأنها الحالة التي يمارس فيها الموظف المهام المناسبة لرتبته ؛

ز. 2. **حالة الإلحاق** : وقد عرفته المادة 41 على انه الحالة التي يكون فيها الموظف خارج إطاره الأصلي ولكنه يواصل الاستفادة في هذا الإطار من حقوقه في الترقية والتقاعد .

1- يقرر الإلحاق بحسب المادة 42 من نفس القانون بناء على طلب الموظف ويكون تقريره تلقائيا بصفة استثنائية في حالة الضرورة القصوى التي تطلبها المصلحة العامة بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء ، ويجب أن تكون الوظيفة الجديدة مساوية للوظيفة القديمة .

2- **الحالات التي يتم فيها الإلحاق** : تم ذكر الحالات التي يتم بموجبها الإلحاق في المادة 42 وهي :

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

✓ الإلحاق للممارسة مهام عضو في الحكومة أو وظيفة عمومية منتخبة أو نيابية أو سياسية أو نقابية .

✓ الإلحاق بالإدارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية .

✓ الإلحاق للهيئات التي تكون فيها للدولة مساهمة في رأس المال .

✓ الإلحاق للممارسة مهنة في الخارج تدخل في ميدان التعاون التقني .

✓ الإلحاق بالمنظمات الدولية .

3- مدة الإلحاق : نصت المادة 44 من نفس القانون على أن الإلحاق يكون لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد .

4- وضعية الموظف الملحق : بحسب المادة 45 من نفس القانون فإنه تسري قواعد الوظيف العمومي على الموظف الخاضع للإلحاق وينقط من قبل الهيئة الملحق بها .

5- إعادة الإدماج : نصت المادة 46 على أن يعاد الموظف بحكم القانون عند انتهاء إحقاقه إلى منصبه الأصلي وله الأولوية في منصبه الذي كان يشغله قبل إحقاقه تلقائياً .

3. حالة الاستيداع : نصت المادة 48 من نفس القانون على أنه يتقرر الإحالة على الاستيداع تلقائياً عندما يكون الموظف الذي استنفذ حقوقه في عطلة المرض أو العطلة طويلة الأمد ، غير قادر على القيام بمهامه ، ويتقاضى الموظف المحال على أي استيداع خلال 06 أشهر ونصف مرتبه ومنحه العائلية .

3.1. حالات الاستيداع : لقد نصت المادة 49 من نفس القانون على الحالات التي يتم فيها الاستيداع بطلب من المعني وهي :

✓ وقوع حادث أو مرض خطير للزوج أو الولد ،

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

- ✓ القيام بدراسات أو أبحاث ذات منفعة عامة ،
- ✓ السماح لزوجـة الموظف بمرافقة زوجها الموظف ، إذا كان مجبرا على الانتقال بسبب مهنته بعيدا عن المكان التي تمارس فيه الزوجة وظيفتها أو مهامها .
- ✓ السماح للمرأة الموظفة بتربية ولد عمره اقل من خمس سنوات أو مصاب بعاهة تتطلب العناية المستمرة .
- ✓ للاعتبارات الشخصية بعد سنتين من الاقدمية .
- وبحسب نفس المادة فان الإحالة على الاستيداع بناء على الطلب لا تخول صاحبه أي حق في الأجرة .
- ز.3.2. مدة الاستيداع : نصت المادة 50 من نفس القانون على أن مدة الإحالة في حالة الاستيداع تلقائيا أو بطلب لا يمكن أن تزيد عن سنة .
- ويجوز تجديدها مرتين لمدة مساوية (ثلاث سنوات) في الحالات المنصوص عليها في المادة 49 (الأولى والثانية والخامسة) أي :
- ✓ وقوع حادث أو مرض خطير للزوج أو الولد ،
- ✓ القيام بدراسات أو أبحاث ذات منفعة عامة ،
- ✓ للاعتبارات الشخصية بعد سنتين من الاقدمية ،
- وعليه فان انتهاء مدة الإحالة على الاستيداع فان الموظف أما أن يعاد إلى إطاره الأصلي أو يحال على التقاعد وأما أن يسرح .

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

س. التأديب : لقد تم الحديث عن التأديب في القانون الأساسي للوظيفة العامة رقم 133/66 ، وذلك من خلال نكر السلطة التي لها حق التأديب وهي الهيئة أو السلطة التي لها حق التعيين وفقا للمادة 54 منه بعد اخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعقد جلساتها كمجلس للتأديب.

س.1. العقوبات : بحسب المادة 55 فان العقوبات التأديبية في قطاع الوظيفة العمومية هي:

الجدول رقم (02 - II) يوضح درجة العقوبات وعقوبة كل درجة :

عقوبتها	درجة العقوبة
✓ : 1- الإنذار ؛ ✓ : 2 التوبيخ .	عقوبات من الدرجة الأولى
✓ - الشطب من قائمة الترقية ؛ ✓ 2- التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات ؛ ✓ 3- النقل التلقائي ؛ ✓ 4- التنزيل في الرتبة ؛ ✓ 5- الإحالة على التقاعد تلقائيا ؛ ✓ 6-العزل دون إلغاء الحقوق في المعاش ؛ ✓ 7- العزل مع إلغاء الحقوق في المعاش .	عقوبات من الدرجة الثانية

من إعداد الطالبين

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

س.2. اتخاذ العقوبات : وفقا للمادة 56 من نفس القانون فان اتخاذ العقوبات من الدرجة الأولى يكون بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء ، أما العقوبات من العقوبات من الدرجة الثانية تتخذ بموجب قرار معلل مع استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء .

مما سبق ذكره عن القانون الأساسي 133/66 وما أتى به من تنظيم لقطاع الوظيفة العمومية ، فانه يمكن القول أن هذا القانون قدم قاعدة قانونية هامة يستند عليها هذا القطاع في تنظيم وتاطير الحياة المهنية للموظفين وشؤون تسييرهم.

اثر القانون الأساسي 133/66 على المرفق العمومي :

بصدور القانون الأساسي 133/66 للوظيفة العمومية فانه قد بدأت مرحلة جديدة لقطاع الوظيف العمومي وبالتالي أصبح الحديث عن تغييرات بارزة في أداء المرفق العمومي ، وهذا ما سنوضحه من تأثيرات لهذا القانون على المرفق العام من خلال النقاط التالية :

ايجابيات مرحلة القانون الأساسي 133/66 على أداء المرفق العمومي :

أولا : من حيث القانون المطبق وأثره على أداء المرفق العام.

- لقد أصبح المرفق العمومي ذو الطابع الإداري وغير الاقتصادي الربحي بصفة عامة ماعدا المرافق التي تم استثنائها من دائرة التطبيق ، محكوم أو منظم بالقانون الأساسي 133/66 الخاص بالوظيفة العمومية ، وبالتالي أصبح المرفق العمومي مستقل عن باقي المرافق العمومية سواء الاقتصادية أو ذات الطبيعة الخاصة مثل الدينية والعسكرية والقضائية ، بقانون ينظمه ويعطيه استقلالية قانونية تمكنه من التخلص من التدخلات المركزية خاصة فيما يخص بالموظفين وتأطيرهم.

ثانيا : التوظيف وأثره على المرفق العمومي

- يعتبر التوظيف أهم النقاط التي تمس قطاع التوظيف العمومي وهي نقطة مشتركة بين المرفق العام وهذا القطاع ، حيث نظم القانون الأساسي للوظيفة العامة 133/66 عملية التوظيف ونص على طرق التوظيف على سبيل الحصر وهي⁽¹⁾:

- مسابقة عن طريق الاختبارات ،

- مسابقة عن طريق الشهادات .

ومن خلال تنظيم عملية التوظيف فان المرفق العمومي أصبح يستقطب موظفين يتميزون بمؤهلات وكفاءات متميزة وذات نوعية نتجت عن الطرق التي أصبحت تعتمد للتوظيف في المرافق العمومية ، والتي من شلنها التي تعطي ارتقاء نوعي لطبيعة الخدمات العمومية ، أي ارتقاء المرفق العام .

ثالثا : الهيئات الاستشارية وأثرها على أداء المرفق .

من خلال استحداث القانون الأساسي 133/66 هيئات المشاركة والظعن لتسيير المسار المهني للموظف ، أصبح المرفق العام يعتمد على اطر قانونية تمكنه من تسيير موظفيه وإشراكهم في هذه العملية ، وهذا الأمر أعطى صبغة ديمقراطية في تسيير الموظف لشؤونه والتي من شأنها أن تؤثر إيجابا على المرفق العام ، حيث أصبح الموظف يمتلك الإحساس بالانتماء إلى ذلك المرفق الذي هو موظف فيه .

سلبيات مرحلة القانون الأساسي 133/66 على أداء المرفق العمومي :

نتيجة للتعرض للقانون الأساسي للوظيفة العامة 133/66 ونتيجة لتطبيقه فقد ظهرت العديد من النقائص أو الاختلالات التي أثرت على أداء المرفق العام والتي نذكر منها:

(1)- القانون الأساسي للوظيفة العامة رقم 133/66 ، مرجع سابق ، ص.549.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

- نفور الموظفين من المرفق العام ذو الطابع الوظيفي بسبب تنامي القطاع الاقتصادي واستقطابه لليد العاملة بطبيعة التحفيز المقدمة والتي لا يعتمد عليها قطاع الموظفين العمومي.

- ظهور التناقض بين الأولوية ومبدأ الجدارة في التوظيف بسبب إعطاء أولوية التوظيف لأعضاء جبهة التحرير الوطني ، وهذا ما أثر على نوعية الموظفين في المرفق العام بنص المادة 27 من القانون 133/66 سالف الذكر .

- نتيجة لندرة الإطارات الوطنية فقد اعتمد المرفق العمومي على مواصلة استخدام إطارات أجنبية في تسييره مثل المرافق التربوية والصحية وهذا ما جعل المرفق العمومي يظل بعيد عن التسيير الوطني.

المطلب الثالث : تقييم المرحلة.

من خلال دراستنا لكل من المرحلة الانتقالية وأثرها على أداء المرفق العام ، وأيضا مرحلة البناء والتأسيس المجسدة في صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة 133/66 وأثره على أداء المرفق العمومي ، يمكن الخروج بتقييم شامل عن هذه المرحلة من عمر الوظيفة العامة وسير المرفق العمومي وفق الآتي :

أولا : المرحلة الانتقالية :

إن إعطاء حكم على المرحلة الانتقالية أو محاولة تقييمها معناه محاولة إعطاء وصف دقيق لتلك المرحلة ، والتي يمكن القول عنها أنها مرحلة خطيرة من مراحل الوظيفة العمومية وتسيير المرفق العام في ظلها ، إذ كانت مرحلة لا تزال تعاني فيها الجزائر من مخلفات الاستعمار وانعدام التأطير المادي والبشري والتنظيمي ، وهي مرحلة انتقالية بامتياز اضطرت فيها الدولة إلى مواصلة العمل بالتشريع الأجنبي للحيلولة دون الانتقال من الاستعمار إلى مرحلة الفوضى والضياع ، وإن هذه المرحلة

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

كانت عشوائية في تسييرها للمرفق العمومي إذ كان يفترق للإطار القانوني وكذلك للمورد البشري الكفاء والمتخصص أو على الأقل الحامل للشهادات ولمؤهلات .

ثانيا : فترة القانون الأساسي 133/66.

بصدور القانون الأساسي 133/66 المتعلق بالوظيفة العمومية فإنه أعلن عن بداية مرحلة جديدة متميزة عن الفترة الانتقالية ، والتخلص نهائيا من تطبيق القوانين الأجنبية المتنافية مع استقلالية البلاد قانونيا ، ووضع أساس قانوني لتسيير المرفق العام الذي يشمل التنظيم ، وكذلك التأسيس لقاعدة قانونية تضبط المسار المهني للموظف العام داخل المرفق العمومي.

- ويمكن القول أن فترة صدور القانون الأساسي للوظيفة العامة قد أعطى دفعا قويا في سير المرافق العامة ، حيث أصبح هذا الأخير يسير من قبل موظفين تتوفر لديهم مؤهلات علمية ومهنية مكنتهم من اعتلاء السلم الإداري للوظيفة العامة ، من خلال العدول على المسابقات التي أتى بها هذا القانون في قطاع الوظيف العمومي .

وقد تميزت هذا المرحلة من إعطاء هامش كبير من الحرية للموظفين داخل المرفق العام في تسيير مساهم المهني من خلال ما أحدثه هذا القانون من لجان استشارية (1).

- كما يمكن القول أن القانون الأساسي للوظيفة العامة 133/66 قد أتى في ظرف فترة صعبة جدا كانت تتميز بعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، وبالتالي فقد كان لهذا القانون دور أساسي في التأسيس لكيفية سير المرافق العامة

(1) القانون الأساسي للوظيفة العامة رقم 133/66 ، مرجع سابق ، ص 544.

وكيفية تاطير موظفيها وإعطاء نمطية جديدة للخدمات التي تقدمها هذه المرافق العامة المنطوية تحت هذا القانون.

- كما يمكن اعتبار هذه المرحلة هي مرحلة التأسيس لقطاع الوظيف العمومي في الجزائر ، وهي أيضا لبداية مرحلة جديدة من قيام المرافق العمومية .

المبحث الثاني : مرحلة توحيد عالم الشغل امتدت من 1978 إلى 1989.

مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتحديات التي أصبحت تهدد الإدارة في المحافظة على الموظفين في ظل المغريات المادية التي أصبح القطاع الاقتصادي يوفرها ، ظهرت محدودية تطبيق القانون 133/66 ، وهنا أصبح التفكير في قانون يتماشى والمتغيرات الجديدة خاصة وان الدولة انتهجت النهج الاشتراكي على كافة الأصعدة والقطاعات ، وبالتالي عند الحديث عن قطاع الوظيفة العمومية فإنه تجلى ذلك في فترة جديدة للوظيفة العمومية والتي أطلق عليها مرحلة توحيد عالم الشغل امتدت من 1978 إلى 1989 وهذا بصور القانون الأساسي للعامل 12/78 كما سنرى ذلك وفق الآتي:

المطلب الأول : القانون الأساسي العام للعامل ، والمرسوم الرئاسي رقم

59/85 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية:

في هذه المرحلة أصبح ينظر إلى جميع القطاعات بالتماثل ، وذلك بإصدار قانون عام وموحد بين جميع العمال ، وتمثل في :

1- صدور القانون الأساسي للعامل رقم 12/78:

تعتبر هذه المرحلة مرحلة توحيد عالم الشغل من خلال أحكام الأمر رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعمال ، والذي جاء ليفرض نفسه كإطار موحد يطبق على جميع العمال مهما كانت طبيعة قطاع

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

نشاطهم ، سواء أكان اقتصاديا أو إداريا ، وهو ما تجلى بوضوح من خلال مادته الأولى التي نصت على " أن هذا القانون يحدد حقوق وواجبات العامل مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه " ⁽¹⁾ ، وكان لهذه المرحلة جملة من الخصائص كما يلي :

أ- خصائص مرحلة القانون الاساسي للعامل :⁽²⁾

- اعتبار كل عامل مستخدم ؛

- اعتبار قطاع الوظيفة العمومية فرع من فروع قطاع الشغل ، يخضع شأنه في ذلك شأن باقي فروع النشاطات الأخرى إلى قانون أساسي نموذجي ؛

- تخصيص المشرع لقطاع الوظيفة العمومية بأحكام نوعية وإعطائه تسمية (المؤسسات والإدارات العمومية) في المواد 2-3 من القانون الأساسي العام للعامل 1978.

ب- أهم النقاط التي جاء بها القانون العام للعامل رقم 12/78 :

ب.1. مفهوم وتعريف العامل وفقا لهذا القانون : ورد في المادة الأولى من القانون الأساسي للعامل رقم 12/78 تعريف العامل على انه " يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني".

ب.2. إلحاقه كل القطاعات بالقانون الأساسي للعامل في قوله : يحدد هذا القانون

حقوق العامل والواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق ، مهما كان القطاع

⁽¹⁾- رشيد حبانبي ، دليل الموظف والوظيفة العمومية (الجزائر : المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر رويبة ، 2012) ، ص.12.

⁽²⁾- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وإخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ، ص.138.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

الذي ينتمي إليه ، غير انه استثنى فئة واحدة في قوله " لا يخضع لأحكام هذا القانون العمال الذين يشتغلون لحسابهم الخاص".

ب.3. التوظيف :

1-وفقا للمادة 44 من هذا القانون فقد تم تحديد سن 16 عشر سنة كحد أدنى لسن التوظيف .

2- وفقا للمادة 46 إن أولوية العمل للمجاهدين وذوي حقوقهم.

3- وفقا للمادة 50 فانه تم اعتماد العمل بصفة دائمة كقاعدة عامة ، مع إمكانية تعيين مستخدمين مؤقتين للعمل خلال مدة محددة بصفة استثنائية.

4- المادة 51 تبنت نشوء علاقة العمل بتعاقد مكتوب أو غير مكتوب وتقوم هذه العلاقة في جميع الحالات بمجرد العمل لحساب مؤسسة مستخدمة .

ب.4. طرق التوظيف :

تم الحديث عن الاختبارات والامتحانات المهنية والفحوصات الطبية تجرى للمترشح من قبل الهيئة المستخدمة بحسب المادة 54 من نفس القانون ،

كما نصت المادة 55 من نفس القانون على انه يحدد توظيف العامل واختيار منصب تعيينه بناء على تقييم إجمالي من خلال شهادته وإمكانياته المهنية والامتحانات والاختبارات الداخلية للمؤسسة المستخدمة .

ب.4. حالات نشاط العامل :

ب.4.1. حالة الانتداب : تم الحديث عن حالة الانتداب وفقا للمادة 64 في قولها :
يعتبر الانتداب حالة نشاط ، وحالة الانتداب هي حالة العمل الذي تحرر من وظائفه المهنية لممارسة وظائف انتخابية وفقا للمادة 65 من نفس القانون .

ب.4.2. حالة الاستيداع : جاء في نص المادة 66 من نفس القانون أن : تؤدي حالة الاستيداع إلى تعليق علاقة العمل مؤقتا مع إيقاف الأجر ، دون أن تحدد الشروط والحالات التي تؤدي إلى إحالة الموظف على هذه الحالة بعدما كان مفصل فيها في القانون السابق للوظيفة العامة رقم 133/66.

ب.5. انتهاء علاقة العمل : على عكس القانون رقم 133/66 فقد تم الحديث بالتفصيل عن الحالات التي تنتهي بها علاقة العمل في القانون الأساسي للعامل رقم 12/78، وذلك من خلال إقرار وذكر الحالات التالية وفقا للمادة 92 منه التي نصت على أن حالات انتهاء العمل هي :

1- الإلغاء القانوني ؛

2- انتهاء عقد العمل المحدد المدة ؛

3- الاستقالة ؛

4- التسريح التأديبي ؛

5- عجز العامل عن العمل ؛

6- التسريح لتخفيض عدد المستخدمين ، وهذا إجراء إجازته المادة 94 كإجراء للضرورة الاقتصادية ؛

7- التقاعد ؛

8- الوفاة .

الى جانب ما تم ذكره ظهرت عدة نقائص أو حدود لتطبيق هذا القانون أو تأثيرات توحيد عالم الشغل نذكر منها : (1)

- ظهور عدة إشكاليات مطروحة في الممارسة العملية على المسيرين و القضاة على السواء، بخصوص المنازعات الإدارية المطروحة بسبب اختلاط الأحكام التي تخضع لها الإدارة العمومية و أعوانها، بالأحكام التي تشمل باقي قطاعات الشغل الأخرى و عمالها، في إطار توحيد عالم الشغل من خلال القانون الأساسي العام للعامل.

- كما عرفت الإدارة العمومية خلال هذه الفترة تقلبات كبيرة أدت إلى زعزعت استقرار هذا القطاع و القضاء على تحفيز الموظفين الذين فقدوا مميزاتهم ضمن هذا الإطار القانوني.

وأمام هذا التداخل أو اختلاط الأحكام المطبقة على الإدارات العمومية وكذا القطاعات الأخرى ، تم إصدار القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال قطاع المؤسسات والإدارات العمومية الذي يعتبر كمرحلة ثانية لهذه المرحلة والموضح في الآتي :

2- صدور المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية :

تطبيقا لأحكام المادة الثانية من القانون الأساسي العام للعامل الصادر سنة 1978، صدر في سنة 1985 القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات

(1)- بن فرحات مولاي لحسن ، مرجع سابق ، ص.ص.18- 19.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

العمومية ذات الطابع الإداري بالمرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، وكان لهذه مرحلة جملة من الخصائص نذكرها في ما يلي:

- أولاً : نطاق سريان المرسوم رقم 59/85. ⁽¹⁾

شمل القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية لعام 1985 عدة قطاعات كانت لا تنتمي أو لا يشملها القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966 ومنها:

- مصالح المجلس الشعبي الوطني

- المجلس العلى للمحاسبة

- الهيئات العمومية

- القضاة مع مراعاة الأحكام التشريعية الخاصة بتعيينهم وحركة تنقلهم وانضباطهم

- وحتى أحكام القانون الأساسي للوظيفة العسكرية تستمد من هذا القانون وفق المادة 212 من القانون الأساسي العام للعامل .

ثانياً : التأثير على اللغة المستعملة .

يلاحظ لجوء المشرع إلى مصطلحات بديلة للمصطلحات المستعملة في

القانون السابق مثل ⁽²⁾:

1- استعمال عبارة "المؤسسات والإدارات العمومية" بدل من مصطلح "الوظيفة العمومية".

(1) - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وإخلاقيات المهنة ، مرجع سابق ، ص.141.

(2) - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص.143.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

2- استعمال عنوان " القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية" بدل من العنوان القديم " القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية " .

3- كما أصبح يستعمل مصطلح العامل بدل من العون أو الموظف المكرس سابقا في قانون الوظيفة العمومية لسنة 1966 .

4- استعمال مصطلح التثبيت بدل من الترسيم ، ومصطلح الفترة التجريبية بدل من نهاية التريرص المكرسين في القانون السابق لعام 1966 .

ثالثا : العودة إلى التوظيف بالكيفيات المنصوص عليها في القانون رقم 133/66 ، وكذا إعادة استحداث الهيئات الخاصة بالموظفين ولجان الطعن ، كما تم الحديث عن حالات العمال وفقا للمادة 86 من المرسوم 59/85 وهي :

1- حالة الخدمة الفعلية ؛

2- الانتداب ؛

3-الإحالة على الاستيداع ؛

4- الخدمة الوطنية .

لقد جاء المرسوم رقم 59/85 كمحاولة من المشرع للعمل على تقادي سلبيات القانون رقم 12/78 ، وكمحاولة للسير مع متطلبات التغيرات التي كانت تحدث خاصة وانه بدا في تلك المرحلة ظهور بوادر إلزامية الفصل بين القطاع الاقتصادي والقطاع العام الإداري ، بالإضافة إلى ذلك ظهور بوادر تراجع النهج الاشتراكي ، وهذا ما حاول هذا المرسوم تجسيده والعمل على إعادة الخصوصية لقطاع التوظيف العمومي .

المطلب الثاني : واقع المرفق العمومي في مرحلة توحيد عالم الشغل .

أولاً : اثر القانون الأساسي العام للعامل 12/78 على المرفق العام .

بصدور القانون الأساسي العام للعامل 12/78 فقد دخلت الوظيفة العمومية

في مرحلة جديدة أين أصبح لا يوجد هناك معنى لقطاع متميز ويخضع لأحكام خاصة

يتمثل في قطاع الوظيف العمومي ، ولكن تم دمج جميع القطاعات وتوحيد عالم

الشغل تحت هذا القانون ، وبالتالي ونتيجة لذلك فإنه لا بد من ظهور عدة نتائج

ترتبت على المرفق العام من جراء توحيد عالم الشغل ، والتي يمكن استخلاصها في

النقاط التالية :

1 : من حيث القانون المطبق على المرفق العام .

بصدور القانون الأساسي العام للعامل أصبحت جميع المرافق العامة تخضع لهذا

القانون وأصبحت جميع المرافق متماثلة بحكم القانون المطبق عليها ، ولم يستثنى من

نطاق تطبيق هذا القانون إلا " العمال الذين يشتغلون لحسابهم الخاص " ⁽¹⁾.

2 : التوظيف في المرافق العمومية

أصبحت المرافق العامة أو جميع المرافق محكومة بالشروط العامة التي جاء

بها القانون الأساسي العام للعامل والتي لا يمكن بأي حال من الأحوال مخالفتها إلا ما

نص عليه هذا القانون صراحة ومن بين أهم النقاط هي :

1- أولوية التوظيف الداخلي على الخارجي أي اللجوء إلى الترقية ،

(1) - القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78 ، مرجع سابق ، ص.724.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

2- السماح للمرافق باللجوء إلى اليد العاملة الأجنبية كإجراء استثنائي⁽¹⁾.

3- لا محدودية علاقة العمل إلا بالطرق القانونية ، وقد أعطى المشرع مجالاً للمرافق العامة باللجوء إلى التشغيل عن طريق التعاقد استثناء⁽²⁾.

3 : الأجور في المرافق العمومية

- لقد ألزم القانون الأساسي العام للعامل المرافق على معاملة العمال المؤقتين بنفس المعاملة التي يستفيد منها العمال المعينين ، من حيث الأجر ومن حيث الحقوق والواجبات ، نص على أن : " يؤدي اجر المستخدمين المؤقتين والموسميين حسب القواعد والشروط السارية على المستخدمين المعينين لمدة غير محددة ، ويخضعون للواجبات نفسها ويتمتعون بالامتيازات الاجتماعية نفسها ويشاركون في النتائج بنسبة عدد أيام العمل الفعلية " ⁽³⁾.

ثانيا : اثر المرسوم الرئاسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية رقم 59/85 على الرفق العمومي :

أولا : من حيث القانون المطبق على المرفق العمومي:

لقد أتى المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 كقانون خاص بالمرافق العمومية ذات الطابع الإداري بالإضافة إلى مرافق أخرى غير اقتصادية ، ومن بين المرافق التي شملها هذا المرسوم هي : " المصالح العمومية

(1)-المادة 45 من القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12 .

(2)-المادة 50 من نفس القانون .

(3)-المادة 53 من القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

التابعة للدولة ، الجماعات المحلية ، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها ، مصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة⁽¹⁾.

ثانيا : اعتبار المستخدمين في المرفق العام موظفين

لقد غير المرسوم 59/85 استعمال مصطلح العمال إلى موظفين بقوله " يطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية (الموظف)"⁽²⁾، وعليها أصبحت صفة الموظف تطلق على كل من ينتمي إلى المرفق العام الذي يشمل المرسوم المذكور سالفا.

المطلب الثالث : تقييم المرحلة

تعتبر مرحلة توحيد عالم مرحلة تجسيد للتوجهات الاقتصادية للدولة ، والتي ظهرت بوضوح من خلال انتهاجها للنهج الاشتراكي ، وهذا ما تجلى في صدور القانون الأساسي العام للعامل 12/78 الذي ضم " كل القطاعات تحت نطاقه سواء المدنية أو العسكرية ، الإدارية أو الاقتصادية ولم يستثنى سوى أولئك الذين يعملون لحسابهم الخاص "⁽³⁾ ، وعند الحديث عن المرفق العام في ظل هذه المرحلة فإنه يمكن استخلاص أهم المميزات كالتالي :

- أصبح المرفق العمومي يمتاز بامتيازات القطاع الاقتصادي من حيث توحيد الأجر وكذا المنح بمختلف أنواعها⁽⁴⁾.

(1) تيشات سلوى ، " افاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الاجنبية (نيوزيلندا ، فرنسا ، الولايات المتحدة الامريكية) " ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة بومرداس ، 2015) ، ص.224.

(2) -تيشات سلوى ، ، نفس المرجع ، ص.224.

(3) -المادة الاولى من القانون 12/78 ، مرجع سابق ، ص724

(4)المادة 129الخاصة بالأجر من المرسوم 12/78، نفس المرجع ، ص.734.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

- لم يعد هناك الحديث عن امتيازات المرفق العام وخصوصيته التي تميزه عن القطاع الاقتصادي .

- تعتبر هذه المرحلة مرحلة المساواة بين المرافق إلا أنها في الواقع قد أوجدت تناقضات في جانب الممارسات ، وذلك للاختلاف بين القطاعات أو المرافق ، فالجانب الإداري يختلف اختلافا قاطعا بالجانب الاقتصادي .

- من حيث أداء المرفق العام فقد أوجدت شيء من الرتابة والروتين ، وذلك لطبيعة النهج الاشتراكي المتمثل في التخطيط المركزي الذي افقد المستويات الدنيا روح المبادرة وجعل منهم مسيرين .

- ظهور إشكالية تكييف القضايا في حال النزاعات لان كل المرافق أصبحت تنطوي تحت قانون عام واحد ، وبالتالي وجد المسيرين والقضاة أنفسهم أمام معضلة تكييف القضايا .

المبحث الثالث : مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية

وأمام مميزات القانون الأساسي العام للعامل الذي كان الهدف منه تحقيق العدالة للعمال من حيث الأجور ، وجعلها أداة منظمة للاقتصاد الوطني ، وضمان توزيع منصف لثمرة العمل ومدخله ، إلا أن هذا القانون ظهرت فيه العديد من النقائص والتناقضات ، ضف إلى ذلك المتغيرات السياسية والاقتصادية المؤدية إلى التوجه نحو الانفتاح على التعددية السياسية واقتصاد السوق وتبني النهج الليبرالي ، وأمام هذا كله أصبح لزاما لمواكبة المتغيرات التحضير أو الانتقال إلى مرحلة جديدة تتلاءم ومقتضيات الرهانات القادمة ، وقد تجلّى ذلك في الفترة تالية تمثلت في **مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية والتي امتدت من 1990 إلى 2003 .**

المطلب الأول : صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم

.03/06

نتيجة لما شهدته الجزائر سواء على الصعيد السياسي والمتمثل في الانتقال من عهد الحزب الواحد إلى التعددية المكفولة دستورا والذي يعتبر منبع كل إصلاح ، أو على الصعيد الاقتصادي والذي تمثل في الانفتاح أو السعي للانفتاح الاقتصادي والتخلي عن النهج الاشتراكي ، ونتيجة لهذا كله وفي مجال قطاع الوظيفة العامة أصبح لزاما عليها التأقلم ومواكبة مقتضيات المرحلة الجديدة ، وان تحمل في طياتها ما تسعى الدولة لتحقيقه والوصول إليه ، أي بمعنى الانتقال من المرحلة التي كانت فيها الوظيفة العمومية تابعة للسلطة السياسية وخاضعة لإرادتها ، إلى إدارة ذات فاعلية قادرة على كفالة حقوق موظفيها وأكثر تميزا وعصرنة وأداة فعالة لتقديم الخدمة العمومية وإعطاء الوجه العصري للدولة وقد تميزت هذه المرحلة ب: (1)

(1) - بن فرحات مولاي لحسن ، مرجع سابق ، ص 22.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

- إنشاء لجنة وزارية مهمتها إعداد تقرير يجسد واقع الإدارة العمومية بخصوص مهامها وطرق ومجال تدخلها وقد اعتمدت هذه اللجنة دراسة النقاط التالية :

- معاينة واقع القطاع العمومي الجزائري بشقيه الاقتصادي و الإداري

- مراجعة مهام الإدارة المركزية

- اعتماد التشاور في مجال التخطيط

- اعتماد لامركزية التسيير

- اعتماد الفعالية و الترشيح في العمل الإداري

- تحقيق الانسجام في العمل الإداري

وبحلول 1990 صدر القانون رقم 11/90 المؤرخ في 21 افريل 1990 الخاص

بعلاقات العمل ، حيث فصل بين القطاع الإداري والقطاع الاقتصادي؛ ولأجل مواصلة

الإصلاحات عمدت الدولة إلى تشكيل لجنة وزارية أخرى سنة 1991 عهدت إليها

مهمة إعداد دراسة شاملة لواقع الإدارة العمومية وسبل تطويرها .

ومن نتائج هذه الدراسة جملة المقترحات التي رسمت معالم الإدارة المرجو بنائها

وهدفت إلى بناء: ⁽¹⁾

- إدارة قوية، محايدة، نظيفة و ملتزمة بالمرفق العام

- إدارة قادرة على الاضطلاع التام بمهامها الدائمة

- إدارة قادرة على تحقيق فعالية الجهاز الإداري

- إدارة قادرة على ضمان احترام الموظفين و تعبئتهم

- إدارة تشكل دعامة أساسية للحوار و التشاور

(1) - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 101.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

- إدارة تستقطب اهتمامات و انشغالات موظفي الإدارات المركزية و المحلية و المتعاملين الاجتماعيين، من خلال السهر على تنظيم الاتصال المباشر و المحفز بين الحكومة والإطارات و مختلف الأطراف الفاعلة.

ونتيجة للجهود المذكورة توجت هذه المرحلة بصدور القانون الأساسي للوظيفة العمومية 06/03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والذي تميز بجملة من الخصائص .
إن الحديث عن هذه المرحلة التي ما يزال الأمر قائم بها هو الحديث عن مميزات القانون 03/06 بذاته ويمكن تلخيصها في النقاط التالية :

- يطبق القانون 03/06 على الموظفين الذين يمارسون نشاطاتهم في المؤسسات والإدارات العمومي الإدارية بحسب المادة 02 منه ، ومنه فقد تم بموجبه الفصل بين ما هو اقتصادي وما هو إداري من حيث القانون المطبق .

- اعتماده على النمط المغلق للوظيفة العامة المبني على السلك الوظيفي من خلال تعريفه للموظف العمومي، حيث نصت المادة 4 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة على أنه: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".⁽¹⁾

- تحديد مجال تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية بحيث استثنى كل من القضاة والجيش نواب البرلمان من خلال نص المادة 02 منه " لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان"⁽²⁾.

(1) - الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، الصادر في 16 جويلية 2006 ، ص.3.

(2) - نفس المرجع ، ص.03.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

- إلحاق التوظيف عن طريق التعاقد إلى نظام الوظيفة العمومية في الجزائر من خلال نص المادة 20 من الأمر 03/06 في قولها "يمكن اللجوء بصفة استثنائية ، إلى توظيف أعوان متعاقدين في مناصب شغل مخصصة للموظفين في الحالات الآتية :
- في انتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين .
- لتعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل" (1) .

ما يمكن قوله أن هذا القانون وضع من أجل أن يحل محل المرسوم رقم 59/85 الذي تجاوز وقته لأنه صدر في عصر الاقتصاد الموجه، و لم يكيف مع التطورات الحديثة في الجانب التنظيمي و الوظيفي للمنظمات و الإدارات العمومية و أساليب التسيير الحديثة، لكل هذه الأسباب جاء الأمر رقم 03/06 الذي أقيت على عاتقه ضرورة احتواء الجوانب الجديدة لعصرنة الوظيفة العمومية و معالجة الاختلالات الهيكلية في الإدارات العمومية بدءا من مجال تطبيقه مرورا بكيفيات توظيف الكفاءات البشرية وصولاً إلى تسيير المسار المهني لموظفي المؤسسات و الإدارات العمومية الجزائرية(2).

المطلب الثاني : المرفق العمومي في ظل القانون الأساسي للوظيفة العامة 03/06.

لقد جاء القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 ليجسد التوجه العام للدولة نحو الانفتاح الاقتصادي ، وقد تم بموجب هذا القانون تمييز تطبيقه والذي خص مرافق محددة ، إذ نص : " على انه يطبق هذا القانون على الموظفين الذين

(1)-الأمر رقم 03/06 ، المرجع السابق ، ص.03.

(2)- تيشات سلوى ، " افاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الاجنبية (نيوزيلندا ، فرنسا ، الولايات المتحدة الامريكية) " ، مرجع سابق ، ص 47.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ، يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي⁽¹⁾ ، وبالتالي أصبح المرفق المعني بهذا القانون يتميز بعدة مميزات وخصوصيات نوجزها في النقاط التالية:

أولاً : العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالمرفق العام : أصبح موظفو المرفق العمومي يتمتعون بنظام حماية المسار المهني ، أي التوظيف الدائم حيث جاء في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 06/03 بأنه "يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري " ⁽²⁾.

ثانياً : إشراك موظفي المرفق العمومي في تسيير مسارهم مهني
لقد أعطى القانون 06/03 للموظفين الحق في المشاركة في تسيير مسارهم المهني ، وذلك من خلال المشاركة في تشكيل اللجان المتساوية الأعضاء التي ارجع هذا القانون العمل بها كما كانت في القانون الأساسي رقم 66/133.

ثالثاً : التوظيف في المرافق العامة .

- أصبحت المرافق العامة تستقطب مختلف الفئات حيث : " أصبح التوظيف يعتمد مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة " ⁽³⁾.

(1)- المادة 02 من الأمر رقم 06/03 ، المرجع السابق ، ص.03.

(2)-المادة 04. نفس المرجع ، ص.03.

(3)المادة 74 ، نفس المرجع ، ص.10.

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

- أصبحت المرافق العمومية تستقطب بحسب القانون العام للوظيفة العمومية " كفاءات جزائرية ذات كفاءة ولا تحمل سوابق قضائية ، وعلى أساس التوظيف عن طريق المسابقات على أساس الاختبارات ، على أساس الشهادة وعلى أساس الفحص المهني والتوظيف المباشر " (1) .

رابعاً: اثر القانون على أداء المرفق العمومي (الخدمة العمومية).

لقد أتى القانون 03/06 بعدة آليات من شأنها تحسين الخدمة العمومية ، وذلك من خلال نصه على " تكوين الموظفين " (2) ، الذي يعتبر العامل الأساسي في رفع كفاءة وأهلية الموظف ، وبالتالي رفع نوعية الخدمة العمومية المقدمة من قبل المرفق العمومي.

المطلب الثالث : تقييم المرحلة

ان الحكم على مرحلة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 03/06 معناه الحديث عن هذه المرحلة الحالية وأثرها في أداء المرفق العام ، وعليه ومن خلال التعرض لتوجهات هذا القانون عن غيره من القوانين السابق ، فإنه يمكن الحديث عن عدة نقاط تخص المرفق العام في ظل هذا القانون كما يلي :

- تعتبر هذه المرحلة للوظيفة العمومية تجسيد لسياسة الدولة الرامية التوجه إلى الانفتاح الاقتصادي والتخلي عن النهج الاشتراكي ، وقد تجلّى ذلك من خلال إصدار المرسوم الرئاسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية رقم 59/85 والذي تم بموجبه

(1) المادة 75-80 من الأمر 03/06 ، مرجع سابق، ص.ص.10-11.

(2) - المادة 104-105 من الأمر 03/06 ، نفس المرجع ، ص.13 .

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

فصل القطاع الاقتصادي عن القطاع الإداري ، وهي كبداية للخطوة التي تلتها وهي صدور الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كقطاع مستقل بذاته .

- إعادة العمل بنفس التوجه الذي جاء به القانون الأساسي الأول للوظيفة العمومية 133/66 من عدة جهات نذكر منها :

1- انتهاج نظام حماية المسار الوظيفي (1).

2- إعادته للهيئات واللجان المتساوية الأعضاء والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية التي كانت موجودة في القانون الأساسي 133/66 (2).

3- كما انه استثنى القضاة والجيش والقطاع الاقتصادي من مجال التطبيق (3).

4- أصبحت المرافق العامة أداة لامتناس البطالة من خلال توجهات الدولة لتضخيم القطاع العمومي كسياسة للتشغيل ، وهذا من خلال اعتماد التوظيف على أساس الشهادة كآلية رئيسية للتوظيف بدل الامتحان الكتابي وخاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي 194/12 المتضمن كيفية تحديد الامتحانات والمسابقات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارة العمومية .

- كما أن هذه المرحلة شملت تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية على القائمين بشعائر الدين الذين استثناهم القانون الأساسي رقم 133/66 .

(1) - المادة 04 من الأمر 03/06 ، مرجع سابق ، ص.03.

(2) - المادة 55 ، نفس المرجع ، ص.08 .

(3) - المادة 02 ، نفس المرجع ، نفس الصفحة .

الفصل الثاني واقع المرفق العمومي في ظل إصلاح الوظيفة العمومية

- ما يمكن أن يعطى كمؤاخذة لهذه المرحلة انه غالب فيها التوظيف على أساس الشهادة ، خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي/194 والذي ألزم الإدارات المعنية أن تلجا إلى التوظيف على أساس الشهادة عندما يكون ينتمي إليها فئات متعاقدة مثل فئة الإدماج المهني وعقود ما قبل التشغيل.

- ثم إن التوظيف على أساس الشهادة لا يعبر دائما على الكفاءة وإنما يعتمد على الاقدمية ، وهي ليست بالضرورة الكفاءة ، وهنا أصبح مثله مثل الترقية الداخلية.

خلاصة الفصل الثاني :

تضمن الفصل الثاني من الدراسة مراحل إصلاح الوظيفة العمومية واثار كل مرحلة على أداء المرفق العام كما يلي :

حيث تم التطرق في المبحث الأول إلى المرحلة الانتقالية وصدور القانون الأساسي العام الوظيفة العمومية رقم 133/66 ، وتم عرض أهم مميزات كل منهما وكذا معظم البنود التي جاء بها القانون الأساسي كمطلب أول ، ثم تم التطرق إلى الآثار المترتبة على المرفق العمومي من جراء المرحلة الانتقالية وفترة القانون الأساسي كمطلب ثان ، لنمر إلى المطلب الثالث الذي تضمن تقييم شامل لهذا المرحلة ،

ثم انتقلنا إلى المبحث الثاني الذي تضمن المرحلة الثانية والتي شملت صدور كل من القانون الأساسي العام للعامل رقم 12/78 وصدور المرسوم الرئاسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية رقم 59/85 ، وهذا كله وفق المطلب الأول ، لنعرج إلى اثر هاذين القانونين على أداء المرفق العام وفق المطلب الثاني ، ثم المطلب الثالث كتقييم لهذه المرحلة،

وأخيرا المبحث الثالث الذي احتوى على مرحلة القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 03/06 ، حيث تم التطرق في المطلب الأول إلى حيثيات هذا القانون ، ثم أثره على أداء المرفق العام كمطلب ثان ، لننتقل إلى المطلب الثالث كتقييم لهذه المرحلة ، وتكون الدراسة في هذا الفصل قد تتبعت جميع القوانين الأساسية التي مست الوظيفة العامة وما أعطته كتأثير على أداء المرفق العام .

الفصل الثالث

دراسة مرفق عمومي في ظل

القانون الأساسي رقم 03/06

بعد إن تعرفنا على الإطار النظري العام للوظيفة العمومية والمرفق العام في الفصل الأول ، وتعرفنا أيضا على مراحل إصلاح الوظيفة العمومية عن طريق دراسة القوانين الأساسية الخاصة بها واثر هذه الإصلاحات على أداء المرفق العام ، سوف نتطرق في هذا الفصل إلى دراسة مرفق عمومي كمبحث ميداني ، لندرس التعريف بالمرفق وفق المبحث الأول ثم دراسة تصرفات هذا المرفق وإسقاطها على القانون الأساسي للوظيفة العمومية 03/06 كالاتي :

المبحث الأول : بطاقة فنية للمرفق العام (العيادة المتعددة الخدمات عباس مصطفى)

سنتعرض في هذا المبحث إلى التعريف بالعيادة التي تمت الدراسة الميدانية بها وذلك بالتطرق إلى النشأة والموقع والتنظيم والطاقم البشري وفق المطالب الآتية :

المطلب الأول : التعريف بالعيادة المتعددة الخدمات

تعتبر العيادة المتعددة الخدمات "عباس مصطفى " تجسيد لتقريب الصحة الحوارية للمواطن على المستوى المحلي ، وعليه سنتطرق إلى التعرف عليها من خلال النقاط التالية :

العيادة المتعددة الخدمات النشأة والموقع والإمكانيات:

1. النشأة : نشأة العيادة المتعددة الخدمات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 140/07 المؤرخ في 19 ماي 2007 والمتضمن إنشاء العيادة المتعددة الخدمات ب حي ألف سكن وهي تابعة إداريا إلى العيادة المتعددة الخدمات بحي النصر ولاية سعيدة .
2. الموقع : تقع العيادة المتعددة الخدمات أقصى غرب الولاية بحي ألف سكن بمحاذاة حي بوخرص ، تتربع مساحتها على 1500م مربع ، يحدها من الشمال مسجد صهيب الرومي رضي الله عنه ومن الجنوب شارع محلات الرئيس ومن الغرب محافظة الشرطة ومن الشرق مدرسة أرزاق بن أحمد .

والشكل رقم (01 - III) التالي يوضح موقع العيادة :

مدرسة ارزاق بن أمحمد - الجهة الشرقية -



محافظة الشرطة - الجهة الغربية -

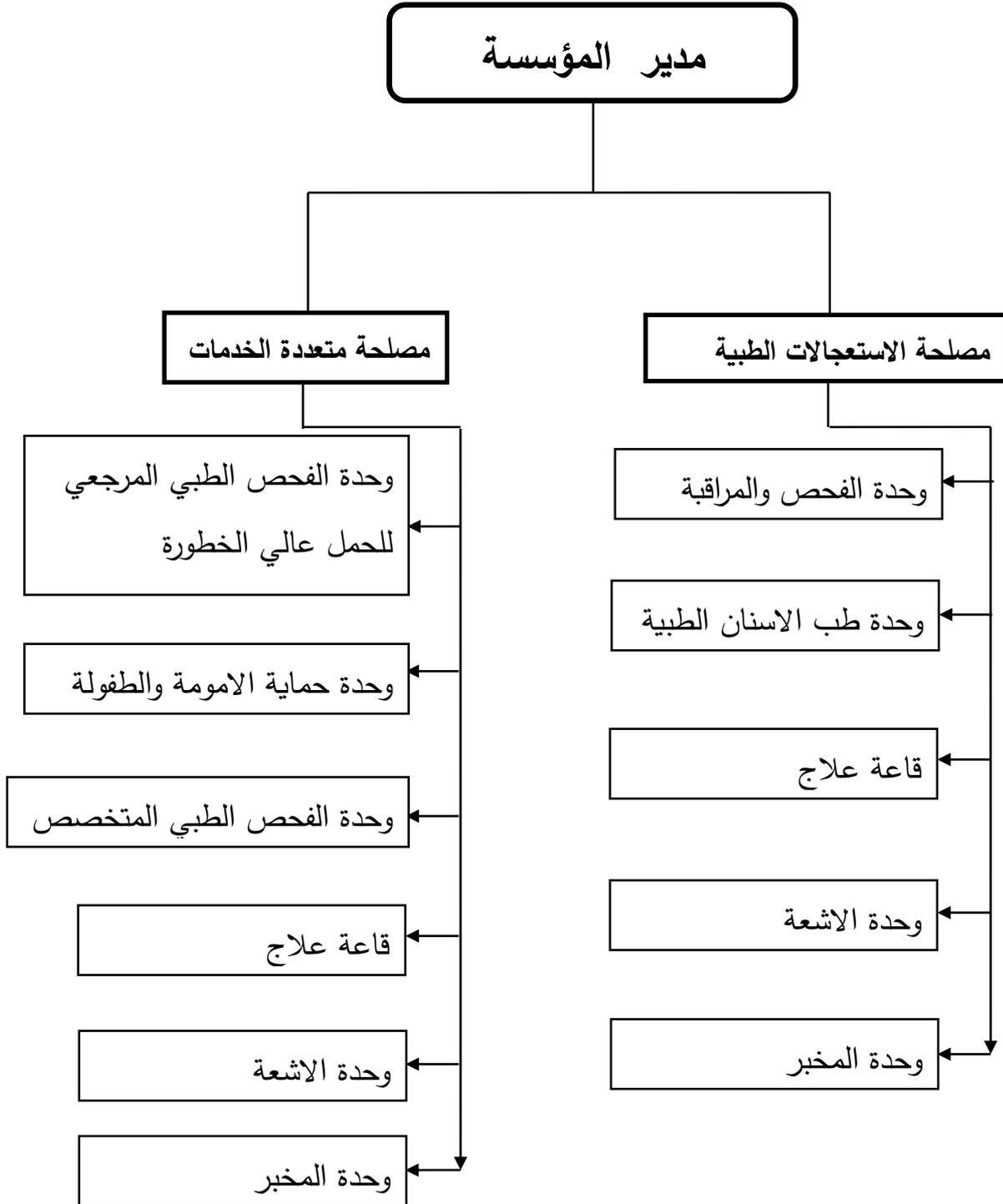
المصدر : من إعداد الطالبين .

3 الإمكانات مادية للعيادة : تحتوي العيادة على الإمكانات التالية :
- سيارة إسعاف - سيارة الخدمات - شاحنة لرفع النفايات الاستشفائية .

المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي للعيادة

- سوف نتطرق إلى الهيكل التنظيمي للمؤسسة في هذا المطلب وفق الآتي :

1. الهيكل التنظيمي للمؤسسة : والشكل رقم (02 - III) يوضح ذلك :



2. شرح الهيكل التنظيمي :

1. المدير : وهو المسؤول الأول على المؤسسة ويشرف على جميع مصالحها ، ويمثل المؤسسة في علاقاتها وتعاملاتها الخارجية ، وهو الأمر بالصرف.

2. الأمانة : ويكمن دورها في مساعدة المدير في العمليات الإدارية .

3. مصلحة الاستعجالات الطبية: تحتوي على خمس وحدات وهي كالآتي :

1.3 وحدة الفحص والمراقبة الطبية: تعمل على مدار اليوم (24/24 سا) وظيفتها

عمليات الفحص الطبية والرقابة .

2.3 وحدة طب الأسنان الطبية : تعمل على مدار اليوم (24/24 سا) ، وظيفتها

علاج الأسنان .

3.3 قاعة علاج : تعمل على مدار اليوم (24/24 سا) ، وظيفتها تقديم العلاجات

الأولية للمرضى .

4.3 وحدة الأشعة : تعمل على مدار اليوم (24/24 سا) ، وظيفتها إجراء فحص

الأشعة للمرضى .

5.3 وحدة المخبر: تعمل على مدار اليوم (24/24 سا) ، وظيفتها إجراء التحاليل

المخبرية للمرضى .

ملاحظة : مصلحة الاستعجالات الطبية تعمل على مدار اليوم (24 سا/24 سا)
وتؤطر بنظام المداومة .

4. مصلحة متعددة الخدمات : تحتوي على خمس وحدات وهي كآآتي :

1.4 وحدة الفحص الطبي المرجعي للحمل عالي الخطورة : وهي وحدة تقوم بالتكفل
ومتابعة حالات الحمل الخطير .

2.4 وحدة حماية الأمومة والطفولة : وهي وحدة تتكفل بمتابعة حالات الحمل
العادية والمواليد .

3.4 وحدة الفحص الطبي المتخصص : وهي وحدة تقوم بمتابعة الحالات التي
تحتاج إلى تخصص .

4.4 قاعة علاج : وهي وحدة تقوم بتقديم العلاج للحالات التي تستوجب علاج
ورعاية .

5.5 وحدة الأشعة : وهي وحدة تقوم بعمليات الأشعة للمرضى .

6.5 وحدة المخبر: وهي وحدة تقوم بالتحاليل المخبرية .

المطلب الثالث : الطاقم البشري في المؤسسة

يسير هذا المرفق العمومي من مجموعة متنوعة من الطاقم البشري ، حيث يوجد موظفين دائمين ومستخدمين متعاقدين بدوام كامل وجزئي وفئة تنتمي إلى عقود الإدماج المهني والاجتماعي ، والجدول التالي يوضح مختلف الفئات التي يحتويها هذا المرفق العام :

1-الجدول رقم (01 - 111) يوضح الفئات بحسب كل نوع:

ملاحظة	العدد	الوظيفة	صفة التوظيف	الرقم	فئة الإداريين
	01	مدير	دائم	01	فئة الإداريين
	01	ملحق إداري	دائم	02	
	03	مساعد إداري	دائم	03	
	11	طبيب عام	دائم	04	فئة أطباء الأسنان
	07	طبيب أسنان	دائم	05	فئة الأطباء العامون +
	05	طبيب جراح العظام	دائم	06	فئة الأطباء الأخصائيين
	02	طبيب جراح	دائم	07	

		المسالك البوليصة			
	02	طبيب جراحة الأطفال	دائم	08	
	01	طبيب جراح الأعصاب	دائم	09	
	19	شبه طبي	دائم	10	فئة الشبه طبي
	06	موظفو الأشعة	دائم	11	موظفو الأشعة
	07	مخبري	دائم	12	مخبرين
	05	صيدلي	دائم	13	صيدليين
	03	عامل مهني	تعاقد بدوام كامل	14	العمال المهنيين
	05	سائق	تعاقد دوام كامل		
	04	مساعدين في المصالح (حاملي الشهادات)	تعاقد	15	فئة الإدماج المهني

	23	عمال مهنيين	تعاقد+ شبكة		
	03	عمال نظافة	عمال في إطار تعاقد مع شركة خاصة	16	عمال النظافة

2- عدد الفئات بحسب نوع التوظيف : من خلال الجدول الذي عرضنا فيه الطاقم البشري المسير لهذا المرفق فانه يمكن أن تستخلص النتائج التالية من خلال الجدول الاتي :

3-الجدول رقم (02 - III) يوضح الفئات بحسب نوع التوظيف:

الرقم	عدد الموظفين الدائمين	عدد المستخدمين المتعاقدين	المجموع
الاداريين	05	/	05
الاطباء	28	/	28
شبه طبي	19	/	19
المخبريين +موظفي الأشعة +الصيدليين	18		18
العمال المهنيين	08		08
الإدماج المهني	/	27	27
المجموع	78	27	105

3- النتائج :

من خلال الجدول السابق والذي تم فففيه عرض تعداد الموظفين الدائمين والمستخدمين بصفة تعاقدية تستخلص ما يلي :

الجدول رقم (03 - III) يوضح عدد الموظفين الدائمين والمؤقتين:

الرقم	عدد الموظفين الدائمين	عدد المستخدمين المتعاقدين	المجموع
01	78	27	105

من خلال الجدول السابق فانه يمكن حساب نسبة الموظفين الدائمين والمتعاقدين وفق الجدول الاتي :

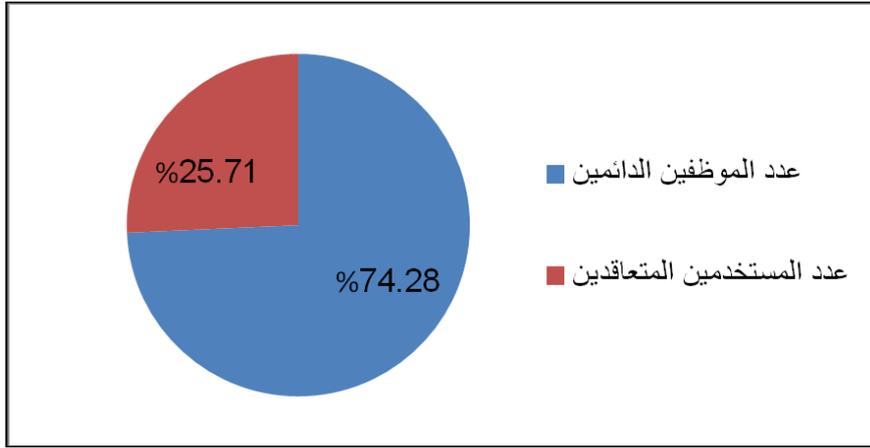
الجدول رقم (04 - III) يوضح النسبة المئوية للموظفين الدائمين والمتعاقدين:

الرقم	عدد الموظفين الدائمين	عدد المستخدمين المتعاقدين	المجموع
01	%74.28	% 25.71	105

والمخطط التالي يوضح النسبة المئوية لكلا الفئتين في المرفق

الشكل رقم (03 - III) يوضح عدد يوضح نسبة الموظفين والمتعاقدين في

المرفق :



المصدر : إعداد الطالبيين .

من خلال الشكل السابق نستنتج ان المرفق العمومي المتمثل في العيادة المتعددة الخدمات الصحية يعتمد بصفة كبيرة على الموظفين الدائمين بنسبة 74.28 % ويعتمد أيضا على المستخدمين المتعاقدين بنسبة 25.71 % ، وعليه فانه عند الحديث عن نسبة المتعاقدين التي يعتمد عليها هذا المرفق العمومي وعلى القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 03/06 الساري المفعول فانه يمكن ذكر الملاحظات الآتية :

- أجاز القانون الأساسي للوظيفة العمومية السالف الذكر التوظيف على أساس التعاقد في المناصب المهنية⁽¹⁾ وهذا ما يبرر لهذا المرفق استخدامه لأعوان متعاقدين.

- يوظف أيضا هذا المرفق العمومي فئة الإدماج الاجتماعي التي تمثل 25.71% من مجموع الطاقم البشري ، والتي أصبح توظيفها ذو طابع اقتصادي وسياسي أكثر منه قانوني لان القانون الأساسي 03/06 قد حصر التوظيف على أساس التعاقد في :⁽²⁾

1- المناصب ذات طابع الحفظ أو الصيانة أو الخدمات ؛

2- في انتظار إجراء مسابقة أو فتح سلك جديد أو تعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل.

- غير انه في هذه الحالة أي فئة الإدماج وعقود ما قبل التشغيل يتم تشغيل إطارات أو حاملي الشهادات في إطار التعاقد الذي لم ينص عليه القانون الأساسي ، حيث انه لم ينص على تشغيل حاملي الشهادات وإنما نص على إمكانية التوظيف في إطار التعاقد في حال تعويض الشغور القريب من إجراء أو فتح المسابقة ، لكن يلاحظ ان التشغيل على أساس التعاقد في هذا المرفق لهذه الفئة يتم بصورة آلية ودورية بعيدا عن المخطط الإداري .

(1)- المادة 19 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 03/06 ، مرجع سابق ، ص.05.

(2)- المواد 19 - 20-21 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 03/06 ، المرجع السابق ، ص.05 .

المبحث الثاني : المرفق العام والقانون الأساسي 03/06.

تعتبر العيادة المتعددة الخدمات إحدى المؤسسات التي يشملها تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 03/06 ، وبالتالي هي ملزمة بالتقيد في سيرها من حيث التوظيف والترقية والتأديب بهذا القانون ، وعند تقيد هذا المرفق بالقانون المطبق فإنه تتبني عنه تأثيرات ، ولأجل الكشف عن تأثيرات القانون الأساسي للوظيفة العامة على المرفق محل البحث قمنا بالتركيز على النقاط التالية :

التوظيف ، الترقية ، التأديب ، وفق المطالب التالية :

المطلب الأول : التوظيف وأثره على المرفق العمومي (العيادة) .

1. التوظيف :

من خلال بحثنا الميداني قمنا بتتبع اهم عمليات التوظيف التي قامت بها المؤسسة لسنة 2017/2016 ، وكذا طرق التوظيف المعتمدة ، ثم نتائج التوظيف وفق الجدول التالي:

الجدول رقم (05 - III) يوضح عملية التوظيف :

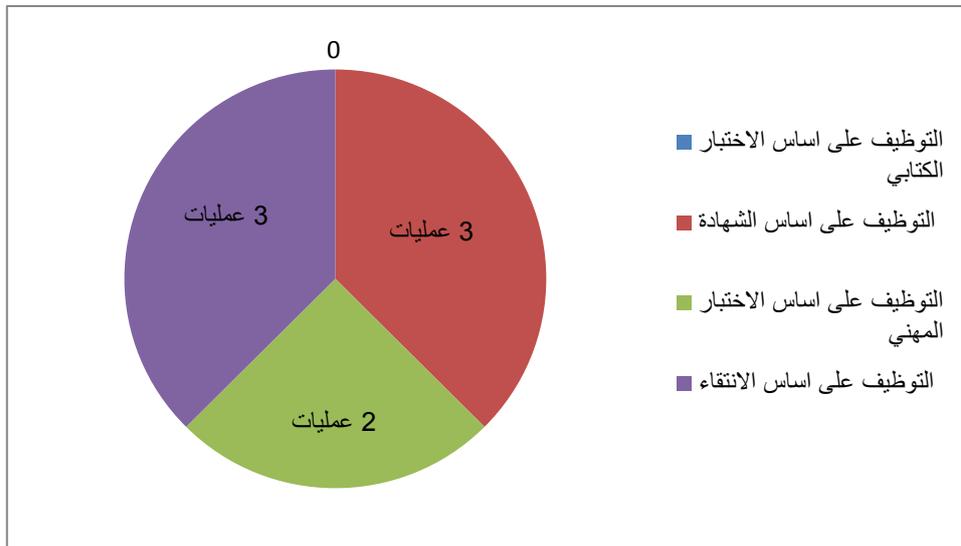
الرقم	عدد المناصب	نوع المنصب	نوع التوظيف	عدد المترشحين	عدد الناجحين
01	01	متصرف إداري	على أساس الشهادة	88	01
02	01	تقني سام	على أساس الشهادة	27	01

02	162	على أساس الشهادة	عون إدارة	02	03	المناصب المهنية
01	06	على أساس الشهادة	عون إدارة رئيسي	01	04	
01	08	على أساس الشهادة	عون حفظ البيانات	01	05	
01	23	اختبار مهني	عامل مهني مستوى اول	01	06	
03	69	اختبار مهني	حارس	03	07	
01	24	على اساس الانتقاء	سائق	01	08	
01	16	على اساس الانتقاء	عامل مهني مسوى ثاني	01	09	
01	14	على اساس الانتقاء	عامل مهني بتوقيت جزئي	01	10	

1.1. الجدول رقم الجدول رقم (06 - III) يوضح عدد يوضح ملخص عمليات التوظيف :

نوع التوظيف	التوظيف على أساس الاختبار الكتابي	التوظيف على أساس الشهادة	التوظيف على أساس الاختبار المهني	التوظيف على أساس الانتقاء
عدد عمليات التوظيف	00	03	02	03

الشكل رقم (04 - III) يوضح عدد عمليات التوظيف التي قام بها المرفق :



التحليل:

من خلال الجدول الذي يعرض مختلف عمليات التوظيف التي قامت بها المؤسسة فإنه يتضح جليا أن :

أولاً :

- بالنسبة لعملية توظيف الإداريين فان كل عمليات التوظيف أقيمت على أساس الشهادة .
- المناصب المهنية قد تم التوظيف فيها عن طريق (اختبار مهني - على أساس الانتقاء)
- كل المناصب المفتوحة قد تم توفير موظف لها نتيجة عملية التوظيف المقامة ، أي بما معناه ان هذا النمط من التوظيف لا يتم رد أي منصب نتيجة لعدم توافق الكفاءة .
- غياب التوظيف على أساس الاختبارات الكتابية .

ثانياً :

- مبررات التي قدمتها الإدارة المعنية في اختيارها لنمط التوظيف على أساس الشهادة.
- عملاً بالمرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 افريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات المعنية ، لا سيما المادة 03 منه التي تقضي بأن تلتزم المؤسسات المعنية التوظيف على أساس الشهادة ، عندما تكون تشغل أعوان متعاقدين أو فئة الإدماج المهني أو الإدماج الاجتماعي لحاملي الشهادات ، وبذلك لجأت الإدارة إلى التوظيف على أساس الشهادة في الرتب الإدارية كونها تشغل فئة الإدماج المهني والإدماج الاجتماعي⁽¹⁾.

(1)-مقابلة مع السيد : مفتاح عبد الكريم ، مدير العيادة المتعددة الخدمات ، سعيدة ، يوم : 01-04-2017.

2. اثر التوظيف المعتمد على المرفق العام (العيادة) .

- من خلال نمط التوظيف الذي تعتمده المرفق (العيادة) لا سيما في الشق الإداري والذي هو على أساس الشهادة ، فإن المرفق أصبح يستقطب الفئة التي لها اقدمية ، لان هذا النوع من التوظيف يركز على احتساب الخبرة كأساس للتنقيط إضافة إلى المعدل السنوي للشهادة ، ومن ثم فان المرفق ملزم بتقييم العروض المتاحة والتي هي اختيار الفرد ذو الاقدمية .

- إضافة إلى طريقة التوظيف التي أصبح المرفق ملزما بها ، فانه أصبح الاستقطاب لا يعدوا إن يكون إدماجا للفئة التي يشغلها وبالتالي لم يعد بإمكان المرفق أن يستقطب فئة يحتاجها أساس متطلباته أو نظرتة المستقبلية .

- لم يعد المرفق بوسعه استقطاب فئة جديدة من أصحاب الكفاءة أو المتخرجين الجدد نظرا لهذا النمط من التوظيف ، وبالتالي فان المرفق لا يستفيد من الأطارات المتخرجة حديثا والتي غالبا ما تحمل معلومات علمية قيمة .

- كثرة الأعباء التي يتحملها المرفق في اختيار التوظيف على أساس الشهادة ، والتي تستلزم تريب المترشحين وتنقيط ملفهم وتنقيطهم أيضا في المقابلة ، وهذه إجراءات تستلزم إمكانيات مادية وبشرية خاصة إذا كان عدد المترشحين كبيرا .

المطلب الثاني : الترقية والتأديب وأثرهما على المرفق (العيادة)

من خلال بحثنا الميداني قمنا بتتبع مختلف عمليات الترقية من حيث النوع

والعدد والفئات المستفيدة وأثرها على أداء المرفق وفق النقاط الآتية :

1.الترقية :

الجدول رقم (07 - III) يوضح عملية الترقية:

الرقم	الرتبة	نوع الترقية	عدد المترشحين	عدد المترقين
01	من طبيب عام إلى طبيب رئيسي	على أساس الاقدمية (05 سنوات فما فوق + امتحان مهني)	11	11
02	من طبيب عام رئيسي إلى طبيب عام رئيس	على أساس الاقدمية (05 سنوات فما فوق + امتحان مهني)	22	22
03	من جراح عام إلى جراح رئيسي	على أساس الاقدمية (05 سنوات فما فوق + امتحان مهني)	04	04

11	11	على اساس الاقدمية (05 سنوات فما فوق + امتحان مهني)	من جراح رئيسي إلى جراح رئيس	04
19	19	على اساس الاختبار التكويني +05 سنوات تأهيل للترقية	شبه طبي	05
01	01	على اساس الشهادة	من متصرف إلى متصرف محلل	05
01	01	على اساس الشهادة	من ملحق رئيسي إلى متصرف	06
03	03	على اساس الاقدمية (10 سنوات)	عامل مهني من صنف الثاني إلى الصنف الأول	07

05	05	على اساس الاقدمية (10 سنوات)	عامل مهني من صنف الثالث إلى الصنف الثاني	08
----	----	--------------------------------	--	----

- تحليل الجدول :

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن الترقية تركز على عامل الاقدمية أو الخبرة في هذا المرفق كأساس للتأهيل ثم يليها شرط الشهادة أو التكوين كما يلي :

1. فئة الأطباء :

- حيث تم ترقية 11 طبيب من عام إلى رئيسي ،

- من طبيب عام رئيسي إلى طبيب رئيس ،

- من جراح عام إلى جراح رئيسي .

2. فئة شبه الطبيين : على أساس الاختبار التكويني

- ترقية 52 شبه طبي.

3. الإداريين : على أساس الشهادة أو الترقية التلقائية وفق للمرسوم التنفيذي رقم

194/12

- متصرف إلى متصرف محل،

- من ملحق رئيسي إلى متصرف .

4. العمال المهنيين : على أساس الاقدمية (10 سنوات خبرة)

- عامل مهني من المستوى الثاني إلى المستوى الأول.

- عامل مهني من المستوى الثالث إلى المستوى الثاني.

2. اثر الترقية على أداء المرفق :

من خلال الجدول الذي عرض مختلف عمليات الترقية التي تم تنفيذها في المرفق فانه يمكن التعرض لعدة نقاط من شأنها أن توضح اثر هذه الترقية على أداءه كما يلي :

- أدت الترقية إلى استقطاب كافة المرشحين دون أن يتم إقصاء موظف واحد .

- نستطيع القول أن عملية الترقية التي قام بها المرفق هي تحفيز مادي ومعنوي

للموظف الذي من شأنه أن يشعر بالانتماء إلى هذا المرفق ويرفع من مردود يته

وخدماته التي بدورها تنعكس على أداء المرفق .

- أدت هذه الترقية إلى شغور مناصب التي من شأنها أن تستقطب مورد بشري جديد.

2. التأديب في المرفق :

من خلال بحثنا الميداني في المرفق تتبعنا مختلف حالات التأديب التي حدثت وأثرها

على أدائه من خلال الآتي

1.2. حالات التأديب :

لقد سجل المرفق حالتين تأديبيتين كما يلي :

أ- موظف سلك الشبه طبي كرر حالة التأخر عن موعد دوامه ، حيث كيفت مخالفته

إلى عقوبة من الدرجة الأولى وتم على أثرها توجيه إليه إنذار كتابي يحفظ في ملفه .

ب- موظف من صنع العمال المهنيين من رتبة عامل مهني مستوى أول حيث لم يلتزم بتنفيذ مهمته على أكمل وجه ، حيث كيفت مخالفته إلى عقوبة من الدرجة الثانية ، وتم على إثرها إيقافه عن العمل لمدة 03 أيام .

2.2. اثر عملية التأديب على أداء المرفق :

من خلال عرض حالتي التأديب التي قام بهما المرفق العمومي يتضح أو نستخلص عدة نقاط كما يلي :

- من خلال حالات التأديب المعروضة نستخلص انه يسود طابع الفريق الجماعي في تسيير المرفق ، إذ لم نسجل أي حالة تأديب كيفت إلى الدرجة الثالثة أو الرابعة التي تستلزم تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء .

- نظرا لحالتي التأديب فان المرفق العام يسير بالطرق العادية ولا يكثر فيه المنازعات .

- نظرا لحالتي التأديب المسجلة فانه يعطي انطباعا بان المرفق لا يتسامح مع ادنى المخالفات .

- نظرا لانعدام تسجيل أي منازعة بين المواطنين والموظفين فان المرفق يقدم الخدمة المنوطة به .

المطلب الثالث : الخدمة العمومية بالمرفق وتقييمها

تعتبر الخدمة العمومية التي يختص بها هذا المرفق (العيادة متعددة الخدمات الشهيد عباس مصطفى) أساس والغاية من وجوده ، وبالتالي فانه ومن خلال بحثنا الميداني نتبعنا معظم الخدمات التي يقدمها المرفق بالتركيز على العدد وما يقابله من موظفين ، باعتبار هذه الخدمة متخصصة لا يمكن تقييمها من حيث النوع لعدم

التخصص ، وعليه سوف نتطرق إلى أهم الخدمات المقدمة للمواطنين في خلال مدة 03 اشهر (فصل صحي) كما يلي :

الجدول رقم (08 - III) يوضح عدد عدد الخدمات المقدمة :

الرقم	الجهة المشرفة على الخدمة	عدد المؤطرين	نوعية الخدمة	عدد الخدمات المقدمة (03 أشهر)
01	الطب العام	11	فحوصات	18168
02	الطب المتخصص	05	عمليات	1378
		02	عمليات	476
		02	عمليات	579
		01	عمليات	200
		01	فحص	105
03	طب الأسنان	07	عملية	3725
04	معالجة	19	فعل علاجي	10450
05	المخبر	07	تحليل	8821
06	أشعة	06	أشعة	2212

من خلال الجدول المبين لعدد الخدمة التي يقدمها المرفق مقابل عدد المؤطرين في كل اختصاص وذلك بحجم الفصل الصحي أي (03 أشهر) ، ولأجل قياس أو الحكم على الخدمة المقدمة فانه ينبغي أن نبين كمية الخدمة التي يؤديها كل فرد في اليوم وهذا من خلال الجدول التالي :

1- كمية الخدمة التي يؤديها الطبيب عام واحد يوميا ، ويتم حساب ذلك بتقسيم عدد الخدمات التي يقدمها الطب العام في المرفق على فترة 03 أشهر لنتحصل على عدد الخدمات التي يقدمها كل الفريق الطبي العام في اليوم ، ثم تقسيم الحاصل على عدد الأطباء العامون لنتحصل على عدد الخدمات التي يقدمها كل طبيب عام يوميا ، ونفس الأمر في حساب الفئات الأخرى ، وفق الجدول التالي :

الجدول رقم (09 - III) يوضح عدد الخدمة التي يقدمها الطب العام فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين :

الرقم	المؤطر(القائم بالخدمة)	عدد الخدمات التي يقدمها الطب العام في 03 أشهر	عدد الخدمات التي تقدم في اليوم	عدد الخدمات التي يقدمها كل طبيب عام يوميا
01	طبيب عام	18168	201	18 خدمة يقدمها كل طبيب عام يوميا
			90 يوم	11 عدد الأطباء العامون

تحليل الجدول : من خلال الجدول نلاحظ أن عدد الخدمات التي يقدمها الطب العام في المرفق خلال 03 أشهر هي 18168 خدمة وعدددها خلال اليوم هي 201 خدمة بكامل الفريق وعدددها بالنسبة لكل طبيب هي 18 خدمة (فحص) .

2- كمية الخدمة التي يقدمها الطب الجراحي بصفة عامة :

3- الجدول رقم (10 - III) يوضح عدد الخدمة التي يقدمها الطب

الجراحي فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين :

الرقم	المؤطر(القائم بالخدمة)	عدد الخدمات التي يقدمها الطب العام في 03 أشهر	عدد الخدمات التي تقدم في اليوم	عدد الخدمات التي يقدمها كل طبيب
01	طبيب جراح	2738	2738 / 90 يوم	11 عدد الأطباء العامون جراح يوميا 30/
				03 عملية يقدمها كل طبيب جراح يوميا

تحليل الجدول : من خلال الجدول نلاحظ أن عدد الخدمات التي يقدمها الطب الجراحي في المرفق خلال 03 أشهر هي 2738 عملية وعدددها خلال اليوم هي 30 خدمة بكامل الفريق وعدددها بالنسبة لكل طبيب هي 02 عمليتين .

4- كمية الخدمة التي يقدمها طب الأسنان بصفة عامة :

5- الجدول رقم (11 - III) يوضح عدد الخدمة التي يقدمها طب

الاسنان فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين :

الرقم	المؤطر(القائم بالخدمة)	عدد الخدمات التي يقدمها طب الأسنان في 03 أشهر	عدد الخدمات التي تقدم في اليوم 90 /3725 يوم	عدد الخدمات التي يقدمها كل طبيب جراح يوميا 41 / 07 عدد الأطباء العامون
01	طبيب أسنان	3725	41 خدمة يقدمها طب الأسنان يوميا	من 05 الى 06 عملية يقدمها كل طبيب أسنان يوميا

تحليل الجدول : من خلال الجدول نلاحظ أن عدد الخدمات التي يقدمها طب الأسنان

في المرفق خلال 03 أشهر هي 3725 عملية وعددها خلال اليوم هي 41 خدمة

بكامل الفريق وعددها بالنسبة لكل طبيب هي 05 إلى عمليات .

04- عدد المستفيدين من خدمة العلاج (إسعافات ، حقن ، ترميض ،...) التي

يقدمها المرفق :

الجدول رقم (12 - III) يوضح عدد الخدمة التي يقدمها الشبه طبي
فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين :

الرقم	المؤطر(القائم بالخدمة)	عدد الخدمات التي يقدمها شبه الطبي في 03 أشهر	عدد الخدمات التي تقدم في اليوم	عدد الخدمات التي يقدمها كل شبه طبي يوميا /105 19 عدد شبه طبيين
01	شبه الطبي	10450	105 خدمة يقدمها شبه طبي يوميا	06 على الأقل عملية يقدمها كل شبه طبي يوميا

تحليل الجدول :

من خلال الجدول نلاحظ أن عدد الخدمات التي يقدمها شبه طبي في المرفق خلال
03 أشهر هي 10450 عملية وعددها خلال اليوم هي 105 خدمة بكامل الفريق
وعدها بالنسبة لكل شبه طبي هي 06 إلى عمليات .

05- عدد المستفيدين من خدمة الأشعة التي يقدمها المرفق :

الجدول رقم (13 - III) يوضح عدد الخدمة التي يقدمها موظفو الأشعة

فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين :

الرقم	المؤطر(القائم بالخدمة)	عدد الخدمات التي يقدمها	عدد الخدمات التي تقدم في اليوم	عدد الخدمات التي يقدمها كل شبه طبي يوميا
		موظفو الأشعة في 03 أشهر	2212 / 90 يوم	06 / 24 عدد موظفو الأشعة
01	شبه الطبي	2212	24 خدمة يقدمها شبه طبي يوميا	04 عمليات يقدمها كل موظف أشعة يوميا

تحليل الجدول : من خلال الجدول نلاحظ أن عدد الخدمات التي يقدمها موظفو الأشعة في المرفق خلال 03 أشهر هي 2212 عملية وعددها خلال اليوم هي 369 خدمة بكامل الفريق وعددها بالنسبة لكل موظف يوميا هي 06 حالات .

- عدد المستفيدين من خدمة التحليل المخبري التي يقدمها المرفق :

الجدول رقم (14 - III) يوضح عدد الخدمة التي يقدمها موظفو المخبر

فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين :

الرقم	المؤطر(القائم بالخدمة)	عدد الخدمات التي يقدمها	عدد الخدمات التي تقدم في اليوم	عدد الخدمات التي يقدمها كل مخبري يوميا
		المحلل المخبري في 03 أشهر	8821 / 90 يوم	07 / 98 عدد المخبريين
01	المخبر	8821	98 خدمة يقدمها شبه طبي يوميا	14 عملية يقدمها كل مخبري يوميا

تحليل الجدول : من خلال الجدول نلاحظ أن عدد الخدمات التي يقدمها المخبريين في المرفق خلال 03 أشهر هي 8821 عملية وعددها خلال اليوم هي 98 خدمة بكامل الفريق وعددها بالنسبة لكل مخبري هي 14 عملية .

تقييم الخدمة :

من خلال الجداول السابقة الذكر التي توضح عدد الخدمات التي يقدمها المرفق في كل اختصاص ، وكما سبق وان ذكرنا انه للحكم على اداء المرفق ينبغي مقارنة عدد الخدمة المؤداة بعدد الموظفين القائمين بها ، وعليه يمكننا إيجازها في النقاط التالية :

- يؤدي الطب العام 201 خدمة يوميا بما يقابلها 18 حالة لكل طبيب عام .
 - الطب الجراحي يؤدي 30 حالة يوميا بما يقابلها 03 حالات لكل طبيب جراح .
 - طب الأسنان يؤدي 41 حالة يوميا بما يقابلها 06 حالات لكل طبيب .
 - خدمات العلاج تقدر ب 105 حالة يوميا أي بما يقابلها 06 حالات لكل موظف شبه الطبي.
 - خدمة الأشعة تقدر ب 24 خدمة في اليوم بما يقابلها 04 حالات لكل موظف أشعة.
 - خدمة التحليل المخبري تقدر ب 98 خدمة يوميا بما يقابلها 14 حالة لكل مخبري .
- من خلال ما تقدم فانه يمكن القول أن هذا المرفق يؤدي عدد كبير من الخدمات خلال اليوم نظرا لاحتوائه على تخصصات طبية متنوعة ، ثم عند الحديث عن عدد الخدمة مقارنة مع عدد القائمين بها فإننا نلاحظ خاصة في مجال الطب العام والطب الجراحي وطب الأسنان والتحليل المخبري فانه يلاحظ أن المؤطرين يعملون بطاقتهم القصوى مع الإشارة إلى عامل الغيابات والعطل للمؤطرين ، أي بما معناه لا يمكن أن يكون كامل الفريق المؤطر يقدم الخدمة لان المعدلات المقدمة أعطيت في الظروف المثالية (في حالة حضور ومداومة كل الفريق المؤطر بكامله وهذا لا يمكن وقوعه دائما في الميدان) ، وهذا ما يؤدي إلى الزيادة التلقائية في عدد الخدمات التي يؤديها كل موظف في المرفق العام والتي تستلزم العمل بالطاقة القصوى .

خلاصة الفصل الثالث :

تضمن الفصل الثالث من الدراسة بحث ميداني في مرفق عام (عيادة صحية متعددة الخدمات : الشهيد عباس مصطفى) من حيث :

إسقاط القانون الأساسي العام للوظيفة العامة 03/06 على أداء هذا المرفق حيث تضمن المبحث الأول على التعريف بالمؤسسة من حيث النشأة والموقع كمطلب أول ، ثم الهيكل التنظيمي كمطلب ثان والطاقم البشري المسير لهذا المرفق كمطلب ثالث ،

لننتقل إلى المبحث الثاني الذي تم فيه التطرق إلى أهم العمليات القانونية التي يقوم بها هذا المرفق ، حيث تناولت الدراسة عملية التوظيف التي قام بها المرفق لسنة 2016 وأثرها عليه ، لننتقل إلى عملية الترقية والتأديب لنفس السنة وأثرهما على المرفق ، ليختم المبحث بدراسة الخدمة العمومية المقدمة وإعطاء تقييم لها كمطلب ثالث ، ليكون البحث الميداني قد حاول الإلمام بأهم العمليات القانونية التي قد أجريت وكذا التركيز على الخدمة المؤداة من حيث النوع والعدد ومقارنتها بعدد المؤطرين لها .

الختامسة

خطت الوظيفة العامة في الجزائر خطوات هامة نتيجة للتغيرات والتطورات التي طرأت بصورة واضحة على المجتمع عموما وعلى الإدارات على وجه الخصوص ، وانطلاقا من التجارب التي خاضتها الجزائر في ما يخص الوظيفة العمومية ، حيث حاولت في كل مرة منذ فترة الاستقلال عبر المراحل المختلفة التي مرت بها الاستفادة من نقائص كل مرحلة إلى أن وصلت إلى صياغة القانون الحالي المتمثل في الأمر رقم 03/06 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ، الذي يعتبر خلاصة التجارب السابقة للجزائر من حيث عملية التوظيف العمومي وتنظيم المسار المهني للموظف العام أي تسيير المرفق العام بصفة عامة وهي أيضا بمثابة إصلاحات مواكبة للتغيرات السياسية والاقتصادية على الصعيد الداخلي والخارجي جاءت هذه الإصلاحات القانونية والتنظيمية بهدف النهوض والرفع من أداء وفعالية المرفق العام الذي يستوعبه مجال تطبيق قانون التوظيف العمومي .

وفي خضم دراستنا لموضوع إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر وأثرها على أداء المرفق العمومي ، تم التعرض في هذه الدراسة في الفصل الأول إلى المحددات المفاهيمية للوظيفة العامة ومقارباتها وكذا التوظيف والموظف العام من مفهوم إدارة الموارد البشرية ، ثم التعريف بالموظف العام من منطلق فقهي وكذا تشريعي وطبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة المستخدمة ليختم الفص الأول بالإطار النظري العام حول المرفق العام .

أما في الفصل الثاني من هذا البحث فقمنا بدراسة واقع المرفق العام في ظل مختلف الإصلاحات التي شهدتها الوظيفة العامة، حيث تعرفنا على مختلف المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية واثار كل مرحلة على أداء المرفق العمومي .

وأخيرا انتقلنا إلى الجانب التطبيقي من الدراسة والذي قمنا به على مستوى مرفق عمومي وهو العيادة الصحية متعددة الخدمات " الشهيد عباس مصطفى " بحي ألف سكن ولاية سعيدة حيث حاولت الدراسة من خلاله معرفة واقع هذا المرفق العمومي في ظل القانون الأساسي

العام رقم 03/06 ومحاولة الوقوف والحكم على نوعية الخدمة التي يؤديها هذا المرفق في ظل هذا القانون ، أي بمعنى مدى مطابقة التنفيذ للجانب القانوني ، وأخيرا انتهينا بالوقوف على تقييم شامل للخدمة المقدمة .

نتائج البحث :

بعد معالجتنا لمختلف جوانب الموضوع النظرية منها والتطبيقية ، توصلنا إلى الإجابة على التساؤلات المطروحة كإشكالية للبحث واختبار فرضياته ، حيث تمثلت أهم نتائج البحث في ما يلي :

- تعتبر الوظيفة العامة في الجزائر أداة فعالة في توفير الإطارات والكوادر من خلال الإجراءات والتنظيم المطبقة على عملية التوظيف ، ومن خلال اعتمادها على مبدأ الجدارة والمساواة كأساس للانضمام إلى هذا القطاع ، وهي كذلك عندما تكون الغاية من وراءها تنقيح الكفاءات والرفع من مستواها المهني ، وإعطاء ميزة تفاضلية للمنتمين إليها ، وهي كذلك أيضا عندما تكون همها البحث عن السبل للرفع من جودة الخدمة العمومية المقدمة ، لكن عندما تصبح هذه الأداة وسيلة لتجسيد النهج الإيديولوجي على حساب الكفاءة أو خصوصية الطابع الإداري وهذا ما شهدته مرحلة توحيد عالم الشغل ، لتصبح أيضا عاملا أو أداة لرفع الجانب الكمي من عملية التوظيف على حساب الشق النوعي الذي بدوره يكون على حساب نوعية الخدمة التي يقدمها المرفق العام وهذا ما لمسناه من خلال اعتماد التوظيف على أساس الأولوية لحاملي صفة الانتماء إلى فئة جيش التحرير أو جبهة التحرير أو ما يسمى ذوي حقوق الشهيد أو على أساس الشهادة بصفة إلزامية إذا كانت الإدارة تشغل عن طريق التعاقد (عقود الإدماج المهني - عقود الإدماج الاجتماعي) ، أي بما معناه في وجود هذه الفئات يصبح مبدأ الكفاءة والجدارة مؤخرا واصحاب يغلب جانب الاقدمية على الكفاءة .

- أدى صدور القوانين الأساسية عبر مختلف المراحل التي شهدتها الوظيفة العمومية في الجزائر إلى التباين في أداء المرفق العمومي ونوعية الخدمة التي يؤديها بحسب كل مرحلة وقانون ، وهذا ما يثبت صحة الفرضية الأولى .

- كان للتباين في كل مرحلة من مراحل الوظيفة العمومية خاصة في مجال التوظيف والترقية بين القوانين خاصة بين النظرة الاشتراكية المتمثلة في القانون العام للعامل والقوانين الأخرى التي أعطت خصوصية للموظف العام ، اثر واضح في أداء المرفق العام ، وهذا ما يثبت صحة الفرضية الثانية .

- أدى الفصل بين القطاع العام الإداري والمؤسسات الاقتصادية في القوانين الأساسية التالية القانون الأساسي رقم 133/66 والمرسوم رقم 59/85 والقانون رقم 03/06 إلى إعطاء خصوصية لقطاع التوظيف العمومي تتناسب وطبيعة المهام المنوطة به ، على عكس القانون العام للعامل رقم 12/78 الذي لم يعترف بهذه الخصوصية التي أفقدت هذا القطاع وموظفيه ميزتهم ، وهذا ما يثبت صحة الفرضية الثالثة.

- أدى تغليب العامل السياسي والاقتصادي على معيار الكفاءة والجدارة في قطاع التوظيف العمومي خاصة في جانب التوظيف عندما يكون لبعض الفئات السياسية الأولوية في التوظيف كجانب سياسي ، أو عندما تلجا الدولة إلى تضخيم القطاع العام لامتناس البطالة كجانب اقتصادي ، إلى انخفاض في قيمة الخدمة العمومية التي يقدمها المرفق العام لان العوامل السياسية والاقتصادية غلبت على المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في التوظيف وهذا ما يثبت صحة الفرضية الرابعة .

الاقتراحات:

من خلال استعراضنا لأهم نتائج الدراسة المقدمة في شقها النظري والتطبيقي ، وبناء على مختلف نقاط القصور التي لمسناها ارتأينا أن تقدم جملة من الاقتراحات التالية :

- ضرورة إعادة العمل بالتوظيف على أساس الاختبار وتعديل أو إلغاء المرسوم القاضي باعتماد التوظيف على أساس الشهادة في الإدارات حيث أصبح النمط المعتمد وهو استثناء .
- تكليف الهيئات المشرفة على الوظيفة العامة بتنظيم مختلف عمليات التوظيف بدل من إعطائها دور الرقابة .
- ضرورة التفكير في إنشاء مراكز بحث تهتم بكيفية تطوير الوظيفة العامة ، على أساس علمي متحرر من كافة القيود السياسية والمهنية .
- ضرورة سحب امتيازات تنظيم المسابقات من السلطات المختصة بالتعيين ، لإعطاء أكبر قدر من الحيادية.
- الرفع من التحفيزات المقدمة للموظفين لمواكبة تحديات القطاع الخاص الذي أصبح يستقطب أكبر الكفاءات .
- تفعيل آليات مكافحة الفساد على مختلف المستويات والعمل على إعادة الاهتمام الفعلي بالتكوين في مختلف مراحل حياة المورد البشري ، خاصة في المراحل التعليمية التي تعتبر الأساس العلمي والتقني للموظف العام في المستقبل .
- وآخر اقتراح واطرف الإيمان إعادة العمل بالرقابة السابقة على أعمال الإدارات في جانب التوظيف وتسيير المسار المهني للموظف العام من قبل مفتشيات التوظيف العمومي.
- إلغاء التوظيف المباشر لبعض خريجي المعاهد والمدارس العليا ، كونه يتنافى ومبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف .

أفاق البحث :

ونحن نختم هذا البحث أثارت انتباهنا عدة مواضيع يمكن التعبير أو الإشارة إليها وفق

الإشكاليات التالية:

- إلى أي حد يمكن الاعتماد على الوظيفة العامة لتقديم الخدمة العمومية ذات الجودة العالية في ظل تراجع الكفاءات ؟
- إلى أي حد ترتبط نجاعة الوظيفة العامة في الجزائر بالسياسة العامة للدولة ؟

قائمة

المصادر

والمراجع

أ/ المصادر :

القوانين والمراسيم :

1. القوانين :

01- الأمر رقم 66 - 133 ، المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 16 ، الصادر في 8 جوان 1966.

02- الأمر رقم 12/78 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، الجريدة الرسمية ، العدد 32 ، الصادر في 08 اوت 1978.

03- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، الصادر في 16 جويلية 2006.

2. المراسيم التنفيذية :

04- المرسوم 85 - 59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، الجريدة الرسمية ، العدد 13 ، الصادر بتاريخ 24 مارس 1985.

37- المرسوم التنفيذي رقم 194/12 المؤرخ في 25 ابريل 2012 المتضمن كفايات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوصات المهنية في المؤسسات والادارات العمومية واجرائها ، الجريدة الرسمية ، العدد 26، الصادر في 03 ماي 2012.

ب/ المراجع :

اولا : المراجع باللغة العربية.

أ . الكتب .

05- القاضي منصور ، مترجما ، القانون الإداري ، ج.2 ، ط.1 (بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 1421هـ/2001).

06- عوابدي عمار ، القانون الإداري ، ج 2 (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2000).

07- علي السيد سعيد ، أسس وقواعد القانون الاداري ، (مصر : دار الكتاب الحديث ، 1430هـ/2009م).

08- عبد الحليم الفاعوري رفعت ، إدارة الإبداع التنظيمي، (القاهرة : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005).

09- عباس محمد سهيلة ، إدارة الموارد البشرية،مدخل استراتيجي، الطبعة الاولى (دار وائل للنشر والتوزيع ، 2003).

10- شنطاوي خطار علي ، الوجيز في القانون الإداري (دار وائل للنشر ، 2003).

11- السيد الجوهري عبد العزيز ، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، دون سنة النشر).

12- السلمي علي ، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الثانية (القاهرة : دار غريب للطباعة و النشر و التوزيع ، 1998) .

- 13- خاطر حلمي يوسف شريف ،الوظيفة العامة، دراسة مقارنة ، (القاهرة : دار النهضة العربية للنشر ، (2006 . 2007) .
- 14- حباني رشيد ، دليل الموظف والوظيفة العمومية (الجزائر : المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر رويبة ، 2012) .
- 15- هاني علي الطهراوي ، القانون الإداري (مـاهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، ط 5(الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1435هـ - 2014م).
- 16- نواف كنعان ، القانون الإداري ، ج.1 ، ط.1، (الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2002) .
- 17- محمد الصغير باعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، (الجزائر : دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2004) .
- 18 . عمرو عدنان ، مبادئ القانون الإداري ، ط.2(مصر : شركة الجلال للطباعة ، 2004).
- 19- الصرايصرة مصلح ممدوح ، القانون الإداري ، ج.1 ، ط.2(الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1435هـ - 2014م).
- 20- نواف كنعان ، القانون الإداري (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة) الطبعة الأولى، الإصدار الخامس، (عمان: دارالثقافة للنشر و التوزيع ، 2007) .
- 21- جمال الدين سامي ،التنظيم الإداري للوظيفة العامة (الاسكندرية :دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1990).

- 22- مقدم سعيد ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ط، 2،(الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013).
- 23- مقدم سعيد ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير المتوارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ، 2010).
- 24- المعداوي محمد يوسف ، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري ، الطبعة الثانية(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988).
- 25- المجنوب طارق ، الإدارة العامة (العملية الإدارية والإصلاح الإداري ، والوظيفة العامة) (بيروت :الدار الجامعية للطباعة والنشر ، 2000) .
- 26- قيرة إسماعيل و آخرون، تنمية الموارد البشرية، (القاهرة : دار الفجر للنشر و التوزيع ، 2007) .
- 27- قاسم محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1989) .
- 28- فهمي أبو زيد ، وسائل الإدارة العامة، (الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية، 1994).
- 29- علمان مصطفى ربحي ، اسس الإدارة المعاصرة (عمان :دار الصفاء للنشر والتوزيع ،2007).
- 30- عقيلي وصفي عمر ، إدارة الموارد البشرية المعاصرة (بعد استراتيجي)، الطبعة الأولى، (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005) .

25- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، (الجزائر : دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2012).

31- جعفر أنس ، الوظيفة العامة (القاهرة : دار النهضة العربية، 2007).

32- لباد ناصر ، الاساسي في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، (الجزائر :دار المجدد ، 2011).

ب . الرسائل العلمية :

33- تيشات سلوى ، " آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزيلندا ، فرنسا ، الولايات المتحدة الأمريكية)" ، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة بومرداس ، 2015)

34- تيشات سلوى ، "اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالادارات العمومية الجزائرية" (رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، قسم العلوم الاقتصادية ، جامعة بومرداس ، 2010/2009).

35- تومي الزهرة،، "مسؤولية الإدارة من أخطاء موظفيها"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة (2011- 2010).

36- بوراس شافية ، "سياسة التوظيف في ظل اصلاح الوظيفة العامة في الجزائر خلال فترة(2007-2005)"، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، جامعة الجزائر، 2008).

37- بن فرحات مولاي لحسن ، " ادارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العامة" (رسالة ماجستير في العلوم القانونية ، قسم الحقوق ، جامعة باتنة ، 2012/2011).

ت.المجلات :

38- ربوح ياسين ، طبيعة الوظيفة العامة في الاسلام ، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة (الجزائر) ، العدد 19 جوان 2015

ث. المقابلات :

39- مفتاح عبد الكريم ، مدير العيادة المتعددة الخدمات بسعيدة ، ولاية سعيدة ، 2015.

ج. القواميس .

40- المنجد في اللغة و الإعلام ، الطبعة . 24 ، (لبنان: دار الشرق، 1973) .

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية .

OUVRAGES.

- 41 - Jean Guyot, Le recrutement méthodique du personnel, (Paris : entreprise moderne,1979).
- 42 - Taib, droit de la fonction publique,(Alger: édition distribution Houma , 2003).
- 43 - Weisse, Pierre Morin, pratique de la fonction personnelle,(Paris :les éditions d'organisation, 1982).

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات :

الإهداء	.....
التشكرات	.....
مقدمة :	.....أ
الإشكالية الرئيسية :	.....ب
- الإشكاليات الفرعية :	.....ت
الفرضيات :	.....ت
أسباب اختيار الموضوع :	.....ث
أهمية البحث :	.....ث
أهداف البحث :	.....ج
منهج الدراسة :	.....ج
أدوات الدراسة :	.....ح
الحدود الزمانية والمكانية :	.....ح
الدراسات السابقة :	.....ح
صعوبات البحث :	.....د
تقسيمات البحث :	.....ذ
الفصل الاول : الوظيفة العامة والموظف العام والتوظيف العمومي : إطار نظري	.....12
تمهيد :	.....12
المبحث الأول : ماهية الوظيفة العامة وأهميتها .	.....13

المطلب الأول : مفهوم الوظيفة العامة.....	13
1.تعريف الوظيفة العمومية :	13
1.1.المعنى الاصطلاحي للوظيفة العامة	13
2.1. تعرف الوظيفة العامة وفقا للمدخل القانوني على أنها :	14
3.1. تعرف الوظيفة العامة من المنظور الضيق والواسع على أنها :	15
4.1.تعرف الوظيفة العامة من حيث المدلول الشكلي والموضوعي في :	15
المطلب الثاني : المقاربات النظرية في تحديد طبيعة الوظيفة العامة.....	16
4. المقاربة الاشتراكية في تحديد طبيعة الوظيفة العامة:.....	22
المطلب الثالث : التمييز بين الوظيفة العمومية والعمل في القطاع الخاص.....	24
المبحث الثاني : مفاهيم أساسية حول التوظيف العمومي والموظف العام	27
المطلب الأول : مفهوم التوظيف وأهميته وأسبابه	27
1. مفهوم التوظيف	27
2. أهمية التوظيف	29
3. أسباب التوظيف.....	30
المطلب الثاني : الموظف العام ، مفهومه واستقطابه	33
أ- مفهوم الموظف العام :	33
1. التعريف الفقهي للموظف العام :	33
- معايير التعريف بالموظف العمومي :	34
2.التعريف التشريعي للموظف العام :	35
1.2.التشريع الفرنسي :	35

36.....	ب- طرق استقطاب الموظف العام :
38.....	المطلب الثالث : طبيعة العلاقة بين الموظف العام والادرة .
39.....	1- النظرية التعاقدية :
40.....	2- النظرية اللائحية :
42.....	المبحث الثالث : ماهية المرفق العمومي
42.....	المطلب الأول : مفهوم المرفق العمومي
42.....	الرأي الأول : المدلول المادي او الموضوعي للمرفق العام
44.....	الرأي الثاني : المدلول الشكلي أو العضوي للمرفق العام
45.....	التعريف الشامل :
46.....	المطلب الثاني : عناصر المرفق العام
46.....	أولا : المرفق العام هو مشروع أو تنظيم
46.....	ثانيا : هدف النفع العام
47.....	ثالثا : الارتباط بالإدارة العامة .
48.....	رابعا : خضوع المرفق العام لأحكام القانون العام
49.....	المطلب الثالث : أنواع المرفق العام
49.....	أولا : المعيار الموضوعي
49.....	أ- المرافق الإدارية :
50.....	ب- المرافق العامة الاقتصادية (التجارية او الصناعية):
51.....	خلاصة :
51.....	ثانيا : المعيار الإقليمي

- أ- المرافق العامة الوطنية : 51
- ب- المرافق العامة الإقليمية أو المحلية : 52
- خلاصة : 52
- ثالثا من حيث الإلزام : 53
- أ- المرافق العامة الإجبارية : 53
- ب- المرافق العامة الاختيارية : 54
- خلاصة الفصل الأول : 55
- الفصل الثاني : واقع المرفق العمومي في ظل اصلاح الوظيفة العمومية 57
- تمهيد : 57
- المبحث الأول : الفترة الانتقالية و صدور القانون الأساسي 66/132 58
- المطلب الأول : المرحلة الانتقالية للوظيفة العامة وأثرها في أداء المرفق العمومي 58
- اثر المرحلة الانتقالية على أداء المرفق العمومي : 60
- أولا : القانون المطبق على المرافق العمومية 61
- ثانيا : التوظيف في المرافق العامة 61
- المطلب الثاني : مرحلة البناء من 1967 إلى 1978 وأثرها على أداء المرفق العمومي 61
- أ- دواعي صدور القانون الأساسي 66/132 : لقد تم التعرض في ديباجة هذا القانون أسباب ودواعي 62
- ب / مميزات القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 133/66 : 64
- ج/ مجال تطبيق الأمر 133/66 : () 65
- د/ الهيئات الاستشارية المحدثة في القانون الأساسي 133/66 66

هـ/ تنظيم السلم الإداري وفق القانون الأساسي 66 العام للوظيفة العمومية	
رقم 133/66.....	67
و/ أحكام عامة جاء بها القانون رقم 133/66.()	69
اثر القانون الأساسي 133/66 على المرفق العمومي	76
ايجابيات مرحلة القانون الأساسي 133/66 على أداء المرفق العمومي :	76
أولاً : من حيث القانون المطبق وأثره على أداء المرفق العام.....	76
ثانياً : التوظيف وأثره على المرفق العمومي.....	77
ثالثاً : الهيئات الاستشارية وأثرها على أداء المرفق	77
سلبيات مرحلة القانون الأساسي 133/66 على أداء المرفق العمومي :	77
المطلب الثالث : تقييم المرحلة.....	78
أولاً : المرحلة الانتقالية :	78
ثانياً : فترة القانون الأساسي 133/66.....	79
المبحث الثاني : مرحلة توحيد عالم الشغل امتدت من 1978 إلى 1989	80
المطلب الأول : القانون الأساسي العام للعامل ، والمرسوم الرئاسي رقم 59/85 المتضمن	
القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية :	80
1- صدور القانون الأساسي للعامل رقم 12/78 :	80
أ- خصائص مرحلة القانون الاساسي للعامل.....	81
ب- أهم النقاط التي جاء بها القانون العام للعامل رقم 12/78 :	81
2- صدور المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات	
العمومية :	84

- 85 - أولاً : نطاق سريان المرسوم رقم 59/85. ()
- 85 ثانيا :التأثير على اللغة المستعملة .
- 87المطلب الثاني : واقع المرفق العمومي في مرحلة توحيد عالم الشغل .
- 87 أولاً : اثر القانون الأساسي العام للعامل 12/78 على المرفق العام .
- 87 1 : من حيث القانون المطبق على المرفق العام .
- 87 2 : التوظيف في المرافق العمومية.
- 88 3 : الأجور في المرافق العمومية.
- ثانيا : اثر المرسوم الرئاسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية رقم 59/85 على الرفق العمومي :
- 88 أولاً : من حيث القانون المطبق على المرفق العمومي:
- 89 ثانيا : اعتبار المستخدمين في المرفق العام موظفين .
- 89المطلب الثالث : تقييم المرحلة .
- 91المبحث الثالث : مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية.
- 91المطلب الأول : صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 03/06.
- 94المطلب الثاني : المرفق العمومي في ظل القانون الأساسي للوظيفة العامة 03/06.
- 95 أولاً : العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالمرفق العام .
- 95 ثانيا : إشراك موظفي المرفق العمومي في تسيير مسارهم مهني .
- 95 ثالثاً : التوظيف في المرافق العامة .
- 96 رابعاً:اثر القانون على أداء المرفق العمومي (الخدمة العمومية).
- 96المطلب الثالث : تقييم المرحلة .

99.....	: خلاصة الفصل الثاني :
98.....	: دراسة مرفق عمومي في ظل القانون الأساسي 03/06
Error! Bookmark not defined.	تمهيد
98.....	: بطاقة فنية للمرفق العام (العيادة المتعددة الخدمات عباس مصطفى)
98.....	: التعريف بالعيادة المتعددة الخدمات
98.....	: العيادة المتعددة الخدمات النشأة والموقع والإمكانيات:
100.....	: الهيكل التنظيمي للعيادة
100.....	1. الهيكل التنظيمي للمؤسسة :
101.....	2. شرح الهيكل التنظيمي :
103.....	: الطاقم البشري في المؤسسة
109.....	: المرفق العام والقانون الأساسي 03/06
109.....	: التوظيف وأثره على المرفق العمومي (العيادة)
109.....	1. التوظيف :
113.....	2. اثر التوظيف المعتمد على المرفق العام (العيادة)
114.....	: الترقية والتأديب وأثرهما على المرفق (العيادة)
114.....	1.الترقية :
117.....	2. اثر الترقية على أداء المرفق :
117.....	2. التأديب في المرفق :
117.....	1.2. حالات التأديب :
118.....	2.2. اثر عملية التأديب على أداء المرفق :

118	المطلب الثالث : الخدمة العمومية بالمرفق وتقييمها
126	خلاصة الفصل الثالث :
Error! Bookmark not defined.	الخاتمة :
129	نتائج البحث :
130	الاقتراحات
131	أفاق البحث :
133	قائمة المراجع :
	فهرس المحتويات :
	قائمة الجداول والأشكال :
	الملخص

قائمة الجداول والأشكال :

1. قائمة الجداول .

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
23	معايير التفرقة بين الوظيفة العامة والوظيفة الخاصة	(I - 01)
65	تنظيم السلم الإداري وفق القانون 133/66	(I I - 01)
72	درجة العقوبات وعقوبة كل درجة	(I I - 02)
101	الفئات بحسب نوع الوظيفة	(I I I - 01)
103	إحصاء لمستخدمي المرفق	(I I I - 02)
104	يوضح عدد الموظفين الدائمين والمؤقتين	(I I I - 03)
104	يوضح النسبة المئوية للموظفين الدائمين والمتعاقدين	(I I I - 04)
107	يوضح عملية التوظيف	(I I I - 05)
109	ملخص عمليات التوظيف	(I I I - 06)
113	يوضح عملية الترقية	(I I I - 07)
117	عدد عدد الخدمات المقدمة	(I I I - 08)
118	عدد الخدمة المقدمة من قبل الطب العام فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين	(I I I - 09)
119	عدد الخدمة المقدمة من قبل الطب الجراحي فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين	(I I I - 10)
120	عدد الخدمة المقدمة من قبل طب الأسنان فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين	(I I I - 11)
121	عدد الخدمة المقدمة من قبل الشبه الطبي فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين	(I I I - 12)
122	عدد الخدمة المقدمة من قبل موظفو الأشعة فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين	(I I I - 13)
122	عدد الخدمة المقدمة من قبل المخبريين فصليا ويوميا وما يقابلها من مؤطرين	(I I I - 14)

قائمة الجداول والأشكال

2. قائمة الأشكال .

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
31	أسباب توفر المناصب الشاغرة لدى الإدارة أو المنظمة	(I - 01)
97	موقع العيادة	(III - 01)
98	الهيكل التنظيمي لمفتشية الوظيف العمومي بولاية سعيدة.	(III - 02)
105	نسبة الموظفين والمتعاقدين في المرفق	(III - 03)
109	عمليات التوظيف التي قام بها المرفق	(III - 04)

المخلص :

لقد شهدت الوظيفة العامة في الجزائر عدة مراحل كان لها اثر واضح على أداء المرفق العمومي ، حيث تم في الفترة الانتقالية بعد الاستقلال تمديد العمل بالقوانين الفرنسية ، إلى غاية صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 133/66 والذي أعطى دفعة قوية لسير المرافق العامة وتنظيمها وإخراجها من تأثيرات المرحلة الانتقالية .

لكن بعد انتهاء النهج الاشتراكي في شتى الميادين تم إصدار القانون الأساسي للعامل رقم 12/78 الذي اصبح جميع الوظائف بمختلف قطاعاتها بهذا القانون ووجد عالم الشغل ، إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 59/85 والمتضمن القانون الأساسي العام للإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري الذي يعتبر تمهيد للتخلي عن النهج الاشتراكي وإعطاء خصوصية للمرافق العامة الإدارية .

وأخيرا تم الإعلان عن مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية بصدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 وهي أيضا مرحلة تجسيد الانفتاح الاقتصادي ، حيث تم بموجب هذه المرحلة التمييز بين المرافق العامة ذات الطابع الإداري والمرافق الاقتصادية .

Résumé:

Fonction générale a vu en Algérie, plusieurs étapes ont eu un impact évident sur la performance de la fonction publique, où il était dans la période de transition après l'indépendance d'étendre la législation du travail et les Français, jusqu'à la promulgation de la loi générale de base, le service public n ° 66/133, ce qui a donné une forte impulsion au fonctionnement des services publics, l'organisation et les sortir des effets de la transition.

Mais après l'adoption de l'approche socialiste dans divers domaines ont été émis la Loi fondamentale du travailleur n ° 78/12, qui repeindre tous les emplois dans divers secteurs de cette loi et uni le monde du travail, jusqu'à la délivrance de Administrative n ° 85/59 contenant les services juridiques de base généraux et les institutions publiques et les organismes de nature administrative, qui est le démarrage d'abandonner l'approche socialiste et donner à la vie privée de la gestion des établissements publics.

Enfin, il a été annoncé la réforme de l'émission de la fonction publique du droit général de base de la fonction publique n ° 06/03 du 15 Juillet 2006 et est également la scène de la scène du mode de réalisation de l'ouverture économique, où il était sous ce stade de faire la distinction entre la nature administrative des installations de services publics économiques et publics