

محاضرة رقم 2  
موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر .  
تخصص تسيير الموارد البشرية  
مقياس: قانون الوظيفة العمومية  
السنة الدراسية 2021-2020

المحاضرة الثانية  
أنظمة الوظيفة العمومية: النظام المغلق والمفتوح  
إعداد الأستاذة:  
د. فوزية سكران

المبحث الأول: أسس النظام المغلق للوظيفة العمومية

إن هذا النظام يعتبر الوظيفة العمومية مهنة، للمنتمين إليها بمسار مهني متنوع تحكمه النصوص التشريعية والتنظيمية، ولقد تبنى المشرع الجزائري هذا النظام كأصل في تولي الوظائف العمومية، عن طريق العلاقة التنظيمية القانونية. المطلب الأول: ماهية النظام المغلق وعناصره الفرع الأول: ماهية النظام المغلق أولاً: تعريف النظام المغلق في ظل النظام المغلق للوظيفة العمومية، يعتبر الالتحاق بها التحاقاً بمهنة أو بحياة مهنية قابلة للتنوع، لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة، بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى، بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة تنظيمية قانونية، تحكم حياته المهنية، المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة، وفق مخطط تسيير، يحكم مساره المهني، وتمارس المهنة في ظل هذا النظام لفائدة المصلحة العامة، باسم ولحساب المواطنين لذلك فهي تشترط في المترشح لها وفي شاغلها تأهيلاً تقنياً، وقدرات معنوية، تمنح الوظيفة العمومية نوعيتها بالمقارنة بغيرها من الحرف أو المهن الأخرى.

فالوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية، التي تقتضي بدورها الانصراف وتفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالانفتاح المهني على باقي النشاطات الأخرى، إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العمومية. ويقصد بالنظام المغلق للوظيفة العمومية أيضاً، ذلك النظام الذي يميز الإدارة العامة عن غيرها من المجموعات المهنية، لا من حيث المهام المنوطة بها فحسب، ولكن من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها ولحسابها، فعليهم أن يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها، ولهم الحق في الترقية الاجتماعية بصفة تدريجية ومنظمة ويقصد به أيضاً نظام المهنة الدائمة التي تتسم بالدوام والاستقرار، وإن كانت تتفق مع المهن الحرة في هذا الجانب، فإنها تختلف عليهم في كونها تعد مهنة ذات طابع مميز، تخضع لقانون متميز ومستقل تماماً عن القانون الخاص، هذا فضلاً عن كون أن نشاط هذه المهنة يختلف عن النشاط الخاص، من حيث الهدف والموضوع والأسلوب، لذلك فإن الوظيفة العمومية في هذا النظام تعتبر خدمة عامة، تهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، هذا ما يقتضي خضوع شاغليها لنظام لائحي مستقل المشرع بتحديد.

## الفرع الأول : تعريف الوظيفة العمومية في النظام المغلق:

أ- التعريف الشخصي للوظيفة العمومية ( الشكلي أو العضوي)

يركز هذا التعريف على الأشخاص الذين يقومون بالعمل، وعليه فالوظيفة العمومية تعرف بأنها: "عبارة عن الأفراد الذين يقومون بالعمل في خدمة مرافق عامة"، ويرتكز المعنى الشخصي للوظيفة العمومية على مبدأ الرتبة الشخصية، ويعطي اهتماما كبيرا للموظف وما يملكه من مؤهلات، وأقدمية في الخدمة، ورتبته في السلم الإداري. فهي بهذا المعنى تعتبر مهنة يمكن للموظف فيها أن يتقلد عدة وظائف أخرى، للاستفادة من خدماته، لأن علاقته بالإدارة تنظيمية قانونية. ومنه فالوظيفة العمومية تعتبر " مهنة تتميز بالدوام والاستقرار"، حيث يتفرغ الموظف لها ويكرس حياته من أجلها، وله فيها مجموعة من المزايا والحقوق والضمانات، تختلف عما هو مقرر في الوظيفة الخاصة، ومن هذا التعريف نجد أن المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية يركز على الأفراد الذين يقومون بالنشاط، وكذا المرافق العامة التي يعملون فيها، ومنه فإنه يعطي أهمية كبيرة للنظام القانوني الخاضع له هؤلاء الأفراد .

وللوظيفة العمومية في المفهوم الشخصي والنظام المغلق عدة خصائص منها :

- 1 - تعتبر الوظيفة العمومية مهنة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، وهي تتميز بالدوام والاستقرار، ولها مزايا وحقوق وضمانات يتمتع بها الموظف، خلافا لما هو مقرر لغيره من العاملين في الشركات والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والتجاري .
- 2- إن سياسة اختيار الموظفين تقوم على أساس اختيار أفراد مؤهلين علميا، بعد إجراء امتحان يكشف عن المستوى الثقافي لهم، على أن توفر لهم الدولة التدريب الكافي بعد التحاقهم بالأعمال التي أوكلت إليهم، قصد اكتسابهم التخصص المطلوب .
- 3- عدم ارتباط الموظف بوظيفة معينة، وإنما للإدارة أن تلحقه بأية وظيفة داخل الإطار العام للفئة التي يلتحق بها، لهذا فان إلغاء الوظيفة لا يتبعه بالضرورة فصل الموظف .
- 4- وضوح فكرة الترقية إلى وظيفة أعلى، واعتبارها حقا من الحقوق اللاحقة بالوظيفة عند توافر شروطها .

## الفرع الثاني: عناصر النظام المغلق:

هناك عناصر أساسية تتكون منها البنية الأساسية للوظيفة العمومية في النظام المغلق هي:

أولا: فكرة القانون الأساسي للموظفين .

ثانيا: فكرة الحياة المهنية للموظفين أو المسار والإطار المهني.

ثالثا: العلاقة التنظيمية القانونية التي تربط الموظف بالإدارة.

أولا: القانون الأساسي للموظفين:

ويقصد به في فقه الوظيفة العمومية، مجموعة القواعد النوعية المحددة مسبقا من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية، التي يخضع لها الموظفون بدءا من التحاقهم بالوظيفة العمومية، أو من تاريخ صدور الإجراءات الخاصة بهذا الصدد، وصولا إلى نهاية الخدمة بطرق محددة سلفا وهذه القواعد النوعية تهدف إلى تحديد كافة عناصر النظام القانوني الذي يسري عليهم، ويحدد كفاءات ومسار تسيير حياتهم المهنية المكرسة لخدمة الدولة .

ويقصد به أيضا أن الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الآخرين وإنما يخضعون لقواعد خاصة، تفرض عليهم واجبات وتكسبهم حقوق تميزهم عن غيرهم من المهن الأخرى . وبصفة أدق يكون الموظف في ظل هذا النظام في وضعية قانونية وتنظيمية، ترتب علاقة خاصة بين الموظف والإدارة وأثار مميزة نذكر منها :

أ- تحدد حقوق وواجبات الموظف بصفة انفرادية، وتكون بمقتضى نصوص تشريعية وتنظيمية.

ب- لا يساهم الموظف في تحديد مستوى مركزه القانوني، ولا يمكنه الاحتجاج بامتيازات أو حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة، إلا في حالة بقاء سريانه .

ج- لا يمكن للموظف إنهاء العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة انفرادية، بل هذا الافتراض لا يكون إلا في حدود ما تسمح به الإجراءات الخاصة بالاستقالة .

د- يختص القضاء الإداري بالنزاعات المتعلقة بالموظفين.

ثانيا: الحياة المهنية للموظفين أو الإطار والمسار المهني للموظفين:

إن فكرة الحياة المهنية للموظفين، نابعة من طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين، القائم على التدرج الهرمي والسلك الوظيفي، الذي يهدف إلى تحقيق الاستقرار في الأمد البعيد وذلك من خلال :

أ- الوضعية الممنوحة للموظفين بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية .

ب- التطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف، فالحياة المهنية التي يتمتع بها الموظفون في الوظيفة العمومية، تجد سندها في فكرة تعزيز ارتباطهم بمقتضيات المرفق العام المحدد بمفهوم المصلحة العامة، وذلك بتقوية واجباتهم المهنية ولاسيما أخلاقيات المهنة الملقاة على عاتقهم، وضمان الحقوق التي يودون الحصول عليها، من خلال وضعيتهم الاقتصادية والاجتماعية التي تقتضيها ممارسة الوظيفة العمومية وكذا الترقية في الدرجات والوظائف، وصولا إلى التقاعد عبر محطات مهنية متنوعة ومحكمة . ويقصد بالمسار المهني أن الموظف لا يعين في الإدارة ليشغل منصبا معيناً، ولمدة معينة ولكن لينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري، وليتمكن انطلاقاً من هذه الهيئة من شغل وتقلد مناصب متنوعة، عن طريق ترقية منتظمة تحقق التوافق بين مطامحه الشخصية وحاجيات الإدارة، ويفترض من هذا النظام :

1- مدة عمل تتراوح بين سن 20 إلى سن 65 .

2 - ضمان استقرار دائم للموظف يجعله في طمأنينة تجاه قرارات العزل، التي لا تكون إلا نتيجة مخالفته لقواعد المهنة التي يمارسها .

3- التمتع بأجرة كافية طوال قيامه بالخدمة، ومعاش عند إحالته على التقاعد .

ثالثا:العلاقة التنظيمية القانونية التي تربط الموظف بالإدارة:

مفادها أن الموظف يصبح بموجبها في مركز قانوني، يستمد حقوقه و واجباته مباشرة من النصوص التشريعية و التنظيمية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية، فقرار التعيين مثلا أصبح ينشئ مركزا إداريا و ماليا للمستخدم، أي مركزا قانونيا عاما، هذا المركز الذي و مفادها أيضا أن يمكن تعديله أو إدخال تغيير عليه كل ما اقتضت ذلك ضرورة المصلحة، العلاقة بين الإدارة و الموظف تنظم وفقا لأحكام القانون العام، وهي علاقة تنظيمية تحكمها اللوائح، ويسري أي قانون أو تنظيم جديد على الموظف بأثر مباشر .

آثار العلاقة القانونية و التنظيمية على العلاقة الوظيفية :

أ- وجود نظام قانوني عام معد سلفا للوظيفة العمومية .

ب- السلطة التقديرية للإدارة في مجال التعيين ومن صورها :

1 - السلطة التقديرية للإدارة في التعيين، ومعناه أن الإدارة تقدر ملائمة الظروف المناسبة للتعين من عدمه.

2 - قرار التعيين انفرادي شرطي، أي أن الإدارة تنفرد في إصداره، ويكون هذا القرار خاضع لشروط و إجراءات و يجب إتباعها .

3 - الأثر الفوري للتعين، أي أن آثار قرار التعيين تنتج فور صدوره .

ج - تبعية الموظف للدولة .

د- قابلية قانون الوظيفة العمومية للتعديل.

هـ - يؤول الاختصاص في حالة المنازعة الوظيفية للقضاء الإداري.

و- عدم خضوع الموظف لاتفاقات و عقود خاصة، و يطبق عليه النظام التأديبي وفق الإجراءات المعمول بها في النظام القانوني للوظيفة العمومية.

**الفرع الثالث: تقييم النظام المغلق للوظيفة العمومية:**

أولا: مزايا النظام المغلق للوظيفة العمومية

أ- خلق روح الولاء للوظيفة العمومية، حيث يرتبط بها الموظف طيلة حياته، والولاء هو من الشروط الأساسية و الضرورية لنجاح الإدارة العامة .

ب- حسن سير وانتظام الإدارة العامة، نظرا للطمأنينة التي تبعث في نفوس الموظفين على مستقبلهم والاستمرار في وظيفتهم .

ج- التزام الإدارة بواجب تدريب موظفيها وتنميتهم، يؤدي إلى رفع مستواهم وكفاءتهم الإدارية .

ثانيا: عيوب النظام المغلق للوظيفة العمومية:

أ- أنه يضيء سمات للموظفين دون غيرهم، الأمر الذي يشجعهم على التكتل من أجل الدفاع على مصالحهم الشخصية .

ب- أن دائمية شغل الوظيفة العمومية تقتل روح المبادرة والابتكار لدى الموظفين خاصة وأن حقوقهم وامتياراتهم محمية طبقا للقانون، أو اللوائح المقررة في هذا الشأن .

ج- عدم مراعاة التخصص الدقيق في الوظيفة العمومية، قد يؤدي إلى خفض الكفاءة الإنتاجية للموظفين العموميين .

د- رواتب الموظفين في النظام المغلق أقل عادة من رواتب الموظفين في النظام المفتوح مما يؤدي في المدى الطويل إلى تدهور مستوى الموظفين الاجتماعي والمعيشي .

هـ- هذا النظام يؤدي إلى تضخم الجهاز الإداري، وهذا ما ينعكس سلبا على كفاءة الجهاز الإداري.

### المبحث الثاني: الوظيفة العامة في النظام المفتوح :

إن الوظيفة العامة عمل متخصص حيث يشغل الفرد وظيفة تشمل مجموعة من الواجبات المتخصصة وتتوافر فيه صفات معينة ترتبط بنظام التعليم وكذلك بالنظام السياسي ولا يتم شغل الوظائف تلقائيا بالترقية بل التقدم من الداخل أو الخارج للتعيين. (5) و تحكم الوظيفة العامة في ظل النظام المفتوح خصائص متعددة يمكن تخليصها فيما يلي:

- 1 . تتولى المؤسسة مهمة تحديد الوظائف القائمة بالهيكل التنظيمي.
2. تضع لكل منها مواصفات ووصف عمل وتحديد مؤهلات المرشحين لشغلها
3. يتم اختيار وتعيين المتقدمين لشغل الوظائف تبعاً لأهليتهم وجدارتهم لها
4. أن بقاء الموظف مناط ببقاء وظيفة أولاً و بدوام كفاءته وفاعليته ثانياً.
5. للموظف الحق في أنه يترك وظيفته متى شاء بمجرد إشعاره للمؤسسة لفترة مناسبة.
6. يكون الموظف مسئول بذاته عن تطوير نفسه وتنمية مهارته.
7. له أن يبحث عن المؤسسة التي تعطي أفضل الامتيازات وأعلى الرواتب.
8. لا تلتزم المؤسسة أو الدولة بالراتب التقاعدي لموظفيها لعدم وجود سلك دائم ومستمر.

9. لا تلتزم المؤسسة بترقية الموظف أو بترفيعه وفقاً للأقدمية بل تجيز له التقدم لشغل وظيفة أعلى إذا كان مؤهلاً لها وعندها يعين فيها كما يعين الموظف الجديد.

10. كل وظيفة تعتبر مستقلة عن غيرها أفقياً وعمودياً على السلم الإداري ولكل منها راتباً خاصاً بها ولا يمكن نقل الموظف من وظيفة لأخرى إلا بموافقة ورغبته والتأكد من قدراته.

### محاسن أو مميزات النظام المفتوح

1. أنه نظام مبسط يعفي الإدارة من وضع نظم وإجراءات النقل والترقيات والإجازات والندب والإعارة أو التقاعد.
2. أنه نظام مرن يخول الإدارة أن تعين متى تشاء وتستغني عن تشاء في أي وقت تستلزم ظروفها ذلك . فلا تضخم ولا واسطات ولا ضغوط.
3. أنه نظام اقتصادي يحقق الوفرة والدخل الجيد ويقلل من التكاليف والأعباء المالية بسبب الكفاءة والإنتاجية العالية التي يوفرها وبسبب التزامه بمبدأ الجدارة في التنفيذ والاختيار ودفع الأجور.
4. أنه نظام لا مركزي يقوم على تعدد نظم العمل والخدمة سواء لدى الحكومة أو لدى القطاعات الخاصة مما يقلل من مخاطر المركزية الاستغلالية ويتيح فرصة أكثر للكفاءات لإيجاد فرص عمل تناسبهم

### عيوبه أو مساوئه النظام المفتوح من أهمها:

1. أنه نظام غربي يصلح لبيئة صناعية متطورة وذات إمكانيات علمية وبشرية عالية المستوى.
2. أنه نظام رأسمالي يفترض وجود قطاع خاص نشط بمؤسسات متطورة تنافس القطاع العام وتتيح الفرصة للانتقال بين القطاعيين أو بين مؤسسات القطاع الواحد
3. أنه نظام مادي يقوم على الصراع والتنافس وعدم الاستقرار وإقامة علاقات على أساس المصلحة
4. أنه نظام استفزازي واستغلالي فهو يبقي العاملين في حالة قلق مستمر وتحت رحمة صاحب المشروع فرداً كان أو جماعة أو دولة.
5. يتسبب هذا النظام في أشغال إدارة الأفراد بعمليات الاختيار المتكررة بسبب دوران العمل المستمر، كما يضعف من ثقة الجمهور بالمؤسسة حين تتغير الوجوه بين الحين والآخر .