

محاضرة رقم 3
موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر .
تخصص تسيير الموارد البشرية
مقياس: قانون الوظيفة العمومية
السنة الدراسية 2021-2020

المحاضرة الثالثة
مراحل تطور الوظيفة العمومية في النظام الجزائري

إعداد الأستاذة:

د. فوزية سكران

مقدمة:

إن أول نظام للوظيفة العمومية عرفته الجزائر كان بموجب القانون الفرنسي الصادر في 19-11-1946، ولكنه لم يبيح للجزائريين الالتحاق بالوظيفة العمومية. وفي سنة 1956 وضعت بعض النصوص الأساسية التي سمحت للجزائريين الالتحاق بالوظيفة العمومية. وفي 04-02-1959 صدر نظام جديد للوظيفة العمومية في فرنسا، وامتد تطبيقه إلى الجزائر بمقتضى المرسوم الصادر في 02-08-1960. ومنه فإنه يمكن حصر تطور الوظيفة العمومية في الجزائر في 4 مراحل أساسية هي: أولاً: المرحلة الانتقالية (1962-1966). ثانياً: مرحلة التطوير والتكيف (1966-1978). ثالثاً: مرحلة توحيد عالم الشغل (1978-1990). رابعاً: مرحلة إعادة تنظيم قطاع الوظيفة العمومية (1990-2006)

أولاً: المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية (1962-1966): عانت الوظيفة العمومية في هذه المرحلة من نقائص عدة، نتيجة لحدثة استقلال الجزائر واستعادة السيادة الوطنية، فكانت الإدارة الجزائرية في وضع صعب، نتيجة وطأة الآثار السلبية الفصل الأول الأسس التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الموروثة عن الاستعمار سواء ما تعلق منها بصلاحيات الهياكل الإدارية وعدم توازنها، أو تلك المتعلقة بمحتوى هذه الهياكل من الناحيتين القانونية والبشرية. والوظيفة العمومية في الدول المتقدمة في تعبير الأستاذ "فرنسوا بيروا" كانت تعد بمثابة العمود الفقري للتنمية، ومنه فإن الإدارة الموروثة في الجزائر غداة الاستقلال لا تتلاءم وأولويات الجزائر ومحيطها، فهي إدارة أعدت لبلد متقدم، هذا ما جعل تبني النموذج الفرنسي للوظيفة العمومية في الجزائر غير فعال، مما أدى إلى ظهور إدارة ضعيفة وغير ناجحة وعاجزة عن التسيير والتنمية. كل هذا أدى إلى ظهور نتائج سلبية ووخيمة كظهور وانتشار البيروقراطية، مما جعل دور الوظيفة العمومية سلبياً في المساهمة في إطلالة فعالة وناجعة للتنمية المراد تحقيقها¹ آنذاك. ومن النصوص التنظيمية في هذه المرحلة نذكر ما يلي - : أمر 06-62 المؤرخ في 6 جويلية 1962، الذي

أعاد للموظفين الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير حقوقهم المدنية - .أمر 62-140 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 ،المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإدارات الفرنسية والمغربية والتونسية في الإدارات الجزائرية - .مرسوم 62-528 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتعلق بتطبيق الأمر السابق - .سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 110-111. الفصل الأول الأسس التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية - 24مرسوم رقم 62-502 المؤرخ في 19 جويلية 1962 ،المتعلق بالانتداب لبعض الوظائف - .مرسوم رقم 62-503 المؤرخ في 19 جويلية 1962 ،الذي حدد الإجراءات الكفيلة بتسهيل الدخول في الوظيفة العمومية 1 .وتعتبر المرحلة الانتقالية مرحلة تمهيد لمرحلة ثانية لتقويم عيوب المرحلة الأولى .

ثانيا: مرحلة تطوير وتكييف الوظيفة العمومية (1966-1978) تعد من أصعب المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية في الجزائر، حيث عملت السلطات العمومية على تحقيق الانسجام لهياكل الوظيفة والنصوص المنظمة لها، وتعتبر هذه المرحلة هي مرحلة التطوير والتكييف الجديد للوظيفة العمومية مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وتتميز هذه المرحلة بصدور أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية وهو الأمر 66-133 المؤرخ في 12 جوان 1966 ،المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومن التطورات والإصلاحات التي عرفتها هذه المرحلة نذكر : أ- مراجعة المبادئ العامة للوظيفة العمومية ومن أهمها

1 - إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية

2 - مساواة المواطنين في تولي الوظائف العامة.

3.حق الموظفين في المشاركة في تسيير حياتهم المهنية بواسطة مختلف اللجان الاستشارية (اللجان المتساوية الأعضاء .ب- الاهتمام بمنظومة التكوين الإداري، ذلك للاحتياجات المتضاعفة لأعوان الدولة الذين يتمتعون بالكفاءة والتكوين، مما جعل الإدارة مطالبة ببذل جهود معتبرة في مجال الضبط والتكوين، عن طريق تأسيس معاهد ومدارس للتكوين المتخصص سواء قبل أو بعد التوظيف .ولهذا الغرض صدر المرسوم 69-52 المؤرخ في 12 مايو 1969 الذي يعد بمثابة الإطار القانوني للتكوين والإتقان في المجال الإداري . وشهدت سنة 1964 ميلاد المدرسة الوطنية المكلفة بمهمة الإعداد والتأهيل للإطارات قبل الالتحاق بالوظائف العامة للإدارة ENA ،وتم إنشاء مراكز للتكوين الإداري سنة 1968 متخصصة في تكوين أعوان التحكم والتنفيذ في مختلف الرتب والأسلاك .كما أنشأت السلطات العمومية سنة 1974 لجنة وطنية أوكلت لها مهمة دراسة واقتراح سياسة وطنية لانسجام الأجور والمرتبات، بين قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي .ج- الاهتمام باستقرار الموظفين في قطاع الوظيف العمومي، وذلك بمراجعة طريقة تحديد الأجور .ومن

النقائص التي عرفت هذه المرحلة نذكر: أ- نطاق التطبيق غير الكامل للأمر 66-133، مما أثر سلباً على طرق التسيير الإداري. ب- عجز الإصلاحات واستمرار الفوارق المسجلة في سياسة انسجام شبكة الأجور والمرتبات، بين القطاع الاقتصادي وقطاع الوظيف العمومي. ت- عدم الاستجابة لتطلعات الموظفين. هذا ما دفع إلى ظهور تيار إصلاح في السبعينات، أدى إلى توحيد عالم الشغل، بصدور القانون رقم 78-12 المؤرخ في 5 أوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.

ثالثاً: مرحلة توحيد عالم الشغل (1978-1990): عرفت مرحلة ما قبل صدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12، حالة من عدم الاستقرار في عالم الشغل، ومنه ظهرت الحاجة الملحة إلى إعادة تنظيم وتوحيد عالم الشغل هذا ما أدى إلى ظهور مرحلتين هامتين في هذه الفترة هما: أ- صدور القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978. ب- صدور القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال قطاع المؤسسات والإدارات العمومية سنة 1985. أ- صدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12: تبدأ هذه المرحلة بصدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12، إلى غاية صدور القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل الفردية، والذي ألغى القانون رقم 78-12 الذي كان مطبقاً على القطاع الاقتصادي والعلاقات الفردية للعمل أيضاً، ليبقى نطاق تطبيقه مقتصرًا على الوظيف العمومي فقط، وكان الهدف من هذه المرحلة هو توحيد عالم الشغل من جهة وتطويره وتنظيمه من جهة أخرى، ومن أهم ما جاء فيه: المادة 4 من القانون 78-12 اعتبرت العمل شرط أساسي لتنمية البلاد، ومصدر رزق العامل الذي يؤمن به وسائل معيشته. المادة 2 من القانون 78-12 اعتبرت قطاع الوظيف العمومي من فروع قطاع الشغل، ويخضع لقانون أساسي شأنه شأن النشاطات الأخرى-3. المادة 2 فقرة 3 من القانون 78-12 جاءت بتسمية جديدة لقطاع الوظيف العمومي وهي "المؤسسات والإدارات العمومية". ب- صدور القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية سنة 1985: في هذه المرحلة أصدر المشرع المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وهذا تطبيقاً لأحكام المادة 02 من القانون 78-12. ومن أهم ما ميز المرسوم 85-59 ما يلي: أنه جاء مزيجاً بين المبادئ الأساسية التقليدية للوظيفة العمومي، وبين فلسفة عالم الشغل الجديدة، القائمة على أحادية القانون المطبق على العامل وعمله، المجسدة بالقانون 78-12. رقم الفصل الأول الأسس التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية -2 اتساع نطاق تطبيقه، بحيث جاء ليشمل العديد من المؤسسات والإدارات العمومية والتي تتكون من المصالح التابعة للدولة، والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ومصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة، والهيئات العمومية، وأخضع مستخدميهم لأحكام المرسوم 85-59. ومن إشكالات هذا المرسوم نذكر-1: أن سياسته التشريعية اتسمت

بالغموض في نصوصها التنظيمية-2. الغموض والاختلاط في الاختصاص القضائي، نتيجة عدم وجود قضاء إداري مستقل فكانت الغرفة الاجتماعية بالمحاكم العادية هي التي تفصل في المنازعات الفردية لقطاع الوظيف العمومي.

رابعاً: مرحلة إعادة تنظيم قطاع الوظيفة العمومية (1990-2006) نتيجة لصعوبة التوحيد بين مختلف المهن والوظائف، عاد المشرع سنة 1990 ليتبنى فكرة إخضاع الوظيفة العمومية لنظام خاص، وتجسد ذلك في صدور القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل الفردية، ليتم الفصل بين فئتي العمال والموظفين. وقامت السلطات العمومية باقتراح أكثر من مشروع قانون أساسي عام للوظيفة العمومي على المجلس الشعبي الوطني، الأول كان سنة 1990، والثاني سنة 1995، والثالث سنة 1999. لكن هذه المشاريع لم تصدر في شكل قوانين لأسباب موضوعية، نتيجة التحولات الاقتصادية التي شهدتها الجزائر من جهة، وما يحظى به قطاع الوظيف العمومي من اهتمام من جهة أخرى. وبعد حوالي 40 سنة من صدور أول قانون أساسي للوظيفة العمومي، عرف القطاع صدور قانون آخر خاص بتنظيم قطاع الوظيفة العمومية، بنفس الطريقة التي صدر بها القانون الأول، وهو عبارة عن الأمر رئاسي رقم 06-03 المؤرخ في 15-07-2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومن أهم ما جاء به هذا الأمر نذكر ما يلي :

أ- تقنين قطاع الوظيفة العمومية تقنيا حرفيا، يجعل منه مادة خام تصلح لتكون مصدرا للقوانين التنظيمية لهذا القطاع، تساير التغيرات الجارية

ب- تضمن هذا الأمر العديد من عناصر ومبادئ الفاعلية والرشادة في الأداء، كما تضمن بعض أساليب التطوير التنظيمي للإدارة الجزائرية نحو الأحسن، ومن أمثلتها أساليب المشاركة والحوار وكذا أساليب التكوين والترفيه والتحفيز.