

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : قانون عام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

مبدأ الكفاءة في التوظيف في القانون الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

الشعبة: حقوق

تحت إشراف الأستاذ(ة):

من إعداد الطالب(ة) :

- زواتين خالد

- جرورو علاء الدين

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة).....بوسحبة جيلالي.....رئيسا

الأستاذ(ة)زواتين خالد.....مشرفا مقرا

الأستاذ(ة).....بن عوالي علي.....مناقشا

السنة الجامعية: 2024/2023

نوقشت يوم: 2024/06/13



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم



كلية الحقوق و العلوم السياسية
مصلحة الترتيبات
الرقم:م.ت/

تصريح شرفي خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

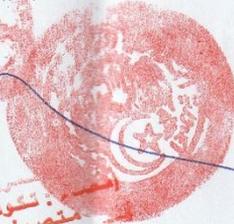
السيد: جسور علاء الدين الصفة: طالب ماستر
الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 403802814 والصادرة بتاريخ: 2022/11/30
المسجل بكلية: الحقوق و العلوم السياسية قسم: قانون العام
والمكلف بإنجاز مذكرة ماستر بعنوان:

هدأ الكفاءة في التوظيف في القانون الجزائري

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ: 02.10.2024

إمضاء المعني



مستشار: توفيق محمد أمين
مستشار: عبد الصمد القليمي

* ملحق القرار الوزاري رقم 973 المؤرخ في 28 جويلية 2016 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الإهداء

إلى صاحب السيرة العطرة، والفكر المستنير؛

فلقد كان له الفضل الأول في بلوغي التعليم العالي

(والدي الحبيب)،

أطال الله في عمره.

إلى من وضعتني على طريق الحياة، وجعلتني رابط الجأش،

وراعتني حتى صرت كبيراً

(أمي الغالية)،

أطال الله بعمرها.

إلى أم مريم؛

إلى عائلتي جرورو وعمارة،

إلى أصدقائي محمد ورشيدة

من كان لهم بالغ الأثر في كثير من العقبات والصعاب.

إلى جميع أساتذتي الكرام؛ ممن لم يتوانوا في مد يد العون لي

أهدي إليكم بحثي

شكر وعرّفان

الشكر لله عز وجل سبحانه الذي أعانني على إتمام هذا العمل

كما أشكر أستاذتي من الابتدائي "مختار عائشة"

ترفع كلمة الشكر لجميع أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية

بجامعة عبد الحميد بمستغانم

بالعموم

وبالأخص الأستاذ "زواتين خالد"

الذي لم يقصر معي في إنجاز هذه العمل

من خلال النصائح والتوجيهات

وأعضاء لجنة المناقشة

وأشكر كل من مد لي يد العون في مساري الدراسي

مقدمة

مقدمة

شهدت الجزائر فراغا قانونيا تنظيميا في مختلف المجالات ومن بين هذه المجالات مجال الوظيفة العامة، أين كانت الدولة الجزائرية مازالت تعمل بالقانون الفرنسي إلى غاية إصدار القانون الأساسي للتوظيف العمومي سنة 1966، فبداية من هذه السنة تم تكريس المبادئ الأساسية التي يجب أن تقوم عليها مثل هذه الوظائف، لكن نظرا لتطورات الوظيفة العامة تم تعديل القوانين التي كانت تحكمها إلى غاية صدور آخر قانون لها في سنة 2006.

نظرا لأهمية مجال الوظيفة العمومية ومدى حساسيته كونه مرتبط بالدولة ومرافقها، استلزم إدارة هذه المؤسسات العمومية من طرف أشخاص ذوي الكفاءة والقدرة على إدارة الإدارة العمومية بشكل يضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وأيضا بما يضمن تطور المؤسسات العامة. من أجل حسن تسيير المؤسسات العامة يستلزم إقرار مجموعة من المبادئ، التي تمكن الإدارة من حسن انتقاء المترشحين، الذين تتوفر فيهم الشروط والمؤهلات التي تمكنهم من استحقاق المنصب المراد شغله.

لذا يتم اعتماد مبدأ الكفاءة في تولي الوظائف العامة، فهو يعتبر من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية، وخاصة أنه يضمن أن كل طالبي الوظيفة العمومية يتم اختيارهم وفقا لمعايير القدرة والصلاحية، بعيدا كل البعد عن المحاباة والمحسوبية، فكفاءة المترشحين ال تقتصر فقط على الدخول للوظيفة العامة فحسب، إنما تمتد إلى طيلة المسار المهني للموظف، فهذا يجب أن يتم تجسيد مبدأ الكفاءة وتفعيله في مجال التوظيف.

إن الأهمية البالغة لمبدأ الكفاءة في التوظيف في الوظيفة العامة تكمن في اختيار الأحسن والأكفأ مراعاة لمبدأ المساواة الذي يقتضي أن يكون التفضيل والتمييز على أساس الكفاءة، وكذلك من خلال الإنتاج الذي يحققه هؤلاء الأكفاء، وعليه فاختيار المترشحين ذو كفاءة يضمن حسن إدارة المؤسسات والإدارات العمومية من جهة ومن جهة أخرى يضمن تطورها.

لا يمكن توظيف أي كان في الوظائف العمومية، إذ لا بد أن يتوفر في المترشح للتوظيفة العمومية الكفاءة المطلوبة لشغل هذه الوظائف، فلا يمكن لموظف غير كفاء إصدار قرارات هامة تتعلق بالإدارة العمومية.

من بين الأسباب التي دفعتنا لاختيار الموضوع أنه يحظى بالكثير من الأهمية وخاصة أن هذا الموضوع سيتم التعامل معه من الجانب العملي بعد التخرج، فيعتبر وظيف الصلة بحياة المجتمع، إذ أصبح موضوع الدخول للتوظيفة العمومية هاجسا لجميع الباحثين عن الوظائف الشاغرة، وخاصة ما نسمعه حول عدم شفافية المسابقات، وكذا المحسوبية والمحاباة في تولي هذه الوظائف.

خلال دراستنا في هذا البحث واجهنا مجموعة من الصعوبات المتمثلة في ندرة المراجع المتخصصة في مبدأ الكفاءة في التوظيف، حتى وإن تم العثور على المراجع يصعب علينا معرفة إن كانت تلك المعلومات تضمن مبدأ الكفاءة من عدمه، خاصة أنها تراجع تتناول هذا الموضوع بمفهوم عام دون التطرق إلى تطبيقه كمبدأ فعال في مجال التوظيفة العمومية. إن دراسة مبدأ الكفاءة في التوظيف في الوظائف العمومية لم ينل نصيبا وفيرا من الدراسة، رغم أن هذا المبدأ مبدأ عام وجد هام للالتحاق بالتوظيفة العامة. في إطار دراستنا لهذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية:

فيما يتمثل مبدأ الكفاءة؟ وما حرية مراعاته عند إجراء مسابقة التحاق بالتوظيفة؟؟

للإجابة على هذه الإشكالية ونظرا لطبيعة الموضوع تم الاعتماد في دراستنا على المنهج التحليلي كأسلوب عام والمنهج الوصفي، ذلك أن الموضوع يستمد منهجه من النصوص القانونية، وكذا ضرورة الكشف عن العلاقة التي تربط شروط التوظيف بالتوظيفة العمومية بالموظف ذو الكفاءة.

وفي هذا الإطار قمنا بتقسيم البحث تقسيماً ثنائياً بحيث ندرس في القسم الأول ماهية مبدأ الكفاءة في التوظيف (الفصل الأول)، أما القسم الثاني قمنا بتخصيصه لدراسة تطبيقات مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

كان التوظيف سابقا خاضعا لمبدأ الحرية المطلقة للإدارة، مما نتج عنه تحكم المحسوبية والمحاباة في الاختيار، وفساد الجهاز الإداري، لذا عمدت معظم الدول إلى وضع قواعد وآليات محكمة لاختيار أفضل وأصلح العناصر لشغل الوظيفة العمومية. لذلك ظهر معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة، الذي يعتبر من المبادئ الأساسية التي أقرتها مختلف الأديان السماوية والقوانين الوضعية، ومنها التشريع الجزائري.

ولهذا قسم هذا الفصل إلى مبحثين كالتالي:

المبحث الأول: مفهوم مبدأ الكفاءة في التوظيف وأنواعه

المبحث الثاني: مظاهر مبدأ الكفاءة وتمييزه عن باقي مبادئ الوظيفة العامة

المبحث الأول: مفهوم مبدأ الكفاءة في التوظيف

يعد معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية من المبادئ الأساسية في التوظيف في كافة الأنظمة القانونية الوضعية، وقد ظهر بعد نضال طويل من الشعوب لمحاولة القضاء على مظاهر اللامساواة، المحسوبة والمحاباة التي كانت الطابع المميز للالتحاق بوظائف الدولة، ومن هنا يتطلب أن نتطرق لمفهوم مبدأ الكفاءة في التوظيف في المطلب الأول، وأنواعه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الكفاءة في التوظيف

بالنظر إلى أهمية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، كونه أصبح اليوم مبدأ عالميا وجب التعرض إلى تعريفه، ثم إلى أساسه القانوني في الفرع الأول، ومفهوم التوظيف وأهميته في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف مبدأ الكفاءة وأساسه القانوني

ما دام معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية الوجيد به نص دستوري واضح يضمنه، فإن البحث عن تعريف له، يستوجب الرجوع أولا إلى أحكام الدستور، ثم إلى القوانين الأساسية المنظمة للوظيفة العمومية.

أولا: تعريف مبدأ الكفاءة

لم ينص الدستور الجزائري على معيار الجدارة في تقلد الالتحاق بالوظيفة العمومية صراحة، ولم يعط تعريفا له، وإنما اكتفى فقط بالنص على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية¹، الأمر الذي يؤدي إلى دسترة معيار الجدارة بصيغة ضمنية غير مباشرة، حيث أن المساواة المقصودة هي المساواة القانونية، والتي تعني أن لكل المواطنين الحق في تولي الوظائف

¹ المادة 63 من دستور 1996.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

العمومية، بشرط أن يتوافر فيهم كل ما يتطلبه القانون ضمن شروط ومؤهلات¹، وما هذه الشروط والمؤهلات إلا ترجمة لمعيار الجدارة أو الصلاحية في شغل الوظيفة العمومية.

وقد حذت القوانين الأساسية في الوظيفة العمومية حذو الدستور، فلم تعط هي الأخرى تعريف المعيار الجدارة في تولي الوظائف العمومية، واكتفت فقط بالإشارة إليه في بعض نصوصها.

إن عدم وجود تعريف تشريعي للجدارة في تولي الوظائف العمومية أمر طبيعي، لأن مهمة التشريع هي وضع قواعد عامة ومجردة تطبق متى توافرت حالتها، وترك مهمة التعريف لكل من الفقه والقضاء .

وبالرجوع إلى الفقه الإداري، ونظرا لعدم وجود دراسات متخصصة في الموضوع في الجزائر، نتطرق إلى محاولات الفقه المقارن لتحديد مدلول هذا المعيار ونشير بداية إلى أنه من الصعوبة إعطاء تعريف جامع مانع لمعيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، لأن الجدارة هي صفة ذاتية في الشخص، تتكون من عناصر مركبة- ومع هذا فقد وجدت عدة محاولات لتعريف المعيار، فقد عرفه الأستاذ "توربي" بأنه: "أسلوب اختيار الموظفين العاملين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية أو الجدارة"².

إن ما يعاب على هذا التعريف، أنه لم يقف عند جوهر المبدأ أو مضمونه، ذلك أنه عرف الجدارة بالجدارة والصلاحية، كما أنه ركز فقط على الشق الإيجابي من المبدأ، وهو أن يتم اختيار الموظفين العموميين على أساس الصلاحية، دون شقه السلبي وهو الابتعاد عن المحاباة والمحسوبية في الاختيار.

وقدم "برنارد رون" تعريفا للجدارة بأنها: "ذلك النظام الذي يوفر العدالة، والوسيلة المنتظمة في استخدام الأفراد، ودفع رواتبهم وتطويرهم، وترفيعهم، والاحتفاظ بهم في الخدمة، وإخضاعهم

¹ طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في التوظيف العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1989، ص 183.

² حمدي امين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990، ص 58.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

للمساءلة الإدارية، كل ذلك يتم على أساس القدرة والأداء، وأن الجدارة ما هي إلا النقص لأي نظام آخر يحمل عناصر التحيز، والمحاباة والتمييز في اختيار الأفراد.¹

ما يلاحظ على هذا التعريف، أنه لم يتطرق للجدارة في الالتحاق بالوظائف العمومية، واكتفى فقط بالإشارة إلى وجوب إخضاع المسار المهني للموظف، وربط بقاءه في الخدمة بمعايير القدرة والأداء، كما أنه عرف المبدأ بشقيه، الإيجابي وهو خضوع عملية التوظيف لاعتبارات الجدارة، والسلبي وهو الابتعاد عن التحيز والمحاباة.

أما بالنسبة إلى الفقه الإداري العربي، عرف الدكتور "أنور أحمد رسلان" المعيار بأنه: "الأسلوب الذي يقوم على اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم في وظائفهم على أساس الجدارة أو الكفاية وحدها، وبغض النظر عن أية اعتبارات أخرى."²

ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذا التعريف، أنه أضاف إلى التعريف الذي قدمه الأستاذ "تور بي" الشق السلبي لمعيار الجدارة، وهو الابتعاد عن أية اعتبارات أخرى في التوظيف غير معايير الجدارة أو الصلاحية.

أما بالرجوع إلى القضاء الإداري، فنشير إلى التعريف الذي قدمته محكمة القضاء الإداري بمصر عندما تعرضت إلى الجدارة في مجال الترقية بقولها: "الجدارة هي جماع من العناصر، منها ما يتصل بالكفاية الفنية والكفاية الإدارية في الوظائف الرئيسية، وبالمواظبة وحسن السلوك وبغير ذلك، وهذا من الملائمات المتروكة لتقدير الإدارة بلا معقب عليها من هذه المحكمة، مادام خلا تقديرها من إساءة استعمال السلطة."³

¹ إبراهيم عبد الملحم ومحمد قاسم ضرار، سياسات التوظيف وتطبيقاتها في المملكة، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة الرابعة والعشرون، العدد 47 سبتمبر/ أكتوبر 1985، ص 42.

² أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، السنة الثانية والخمسون، 1982، ص 16-

³ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 721.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

ويمكن تعريف معيار الجدارة في الالتحاق الوظيفة العمومية بأنه: "أسلوب اختيار الموظفين العموميين، وتسيير حياتهم الوظيفية، والاحتفاظ بهم على أسس موضوعية، قوامها القدرة والصلاحية، وبعيدا عن المحاباة والمحسوبية، وذلك عن طريق امتحانات التسابق".¹

وقد اعتمدنا هذا التعريف لأنه جامع، يشمل المبدأ بشقيه الإيجابي والسلبي، كما يشمل مظاهره، وهي الجدارة في الالتحاق بالوظائف العمومية، الجدارة أنواع المسار المهني للموظف، والجدارة للبقاء في الوظيفة.

من التعاريف السابقة يتضح أن معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية يقوم على عدة خصائص، عدد بعضها الدكتور "بهمبري" كالتالي²:

- قصر التعيين في الخدمة المدنية على ذوي المقدرة فقط.
- يكون الحكم على مقدرة أو جدارة المتقدمين بمعرفة لجنة خدمة محايدة مستقلة.
- يكون الاختيار عن طريق مسابقة مفتوحة.
- تكافؤ الفرص أمام المواطنين كافة للتنافس على الوظائف.
- لا يعين المواطنون على أساس حزبي، وإنما يكون اختيار الأشخاص على أساس صلاحيتهم للوظيفة، وليس كمكافأة على خدمة سياسية.
- الأخذ بدائمية الخدمة.
- حياد الموظفين المدنيين سياسيا.
- جلاء الترقيات على أساس الجدارة.
- عدم إجراء أي تمييز بين المواطنين على أساس أي ولاء حزبي.

¹ شمس الدين بشير الشريف، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 28.

² حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص ص 58-59.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

- أن يكون الاحتفاظ بالموظفين في الخدمة على أساس كفاية أدائهم، وبالمقابل يتم فصل أولئك الذين لا يستطيعون، أو لا يحاولون العمل على تحسين أدائهم بغرض الارتقاء إلى معايير الأداء المطلوبة¹.

وتتعدد التعريفات لمفهوم الجدارة، ومنها أنها:

- السمة الكامنة لدى الفرد والتي تؤدي إلى الأداء الفعال أو المتميز.
- وأنها أبعاد السلوك الواقعة وراء الأداء المتميز.
- وأنها مجموع المهارات والمعارف والسلوك التي تؤدي إلى الأداء الفعال في الوظيفة.
- وهي الخصائص الشخصية (مثل المعارف والمهارات والأنماط الذهنية والدوافع الكامنة وما شابهها) التي يمكن للفرد باستخدامها أن يحقق الأداء الناجح.
- وتعني مجموعة من العناصر والصفات تتعلق بالكفاءة الفنية والإدارية والانضباط في العمل وحسن التعامل والسلوك ونحو ذلك مما تقديره متروك لصاحب العمل.
- السمات والمؤهلات الشخصية والعلمية والعملية التي تمكن الموظف من تحقيق معدلات أداء خارقة وقياسية، تفوق المعدلات العادية.

كما يجد معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية أصله ومصدره التاريخي في الحضارات القديمة، وعلى رأسها الحضارة الصينية، حيث طبق من خلال التوظيف عن طريق المسابقة، في عهد الإمبراطور "تانج" سنة 618²، وتم الأخذ به من طرف الأنظمة القانونية الوضعية بعد ذلك، غير أن هذا المعيار قد أقرته الشريعة الإسلامية واعتبرته من مبادئها الأساسية في التوظيف قبل 14 قرناً.

¹ إبراهيم عبد الملحم وأحمد قاسم ضرار، المرجع السابق، ص 44.

² إبراهيم بدر شهاب، " امتحانات التوظيف في الإسلام"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية؛ المجلد الأربعون، العدد 2، جويلية 2000، ص 351.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

فلمعيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في الشريعة الإسلامية، أسس وأسانيد متعددة تدل على اعتباره معيارا أساسيا في الإدارة وفي التوظيف، وهو ما يعكسه القرآن الكريم، وتؤكد السنة النبوية الشريفة، وعمل الصحابة.

1- في القرآن الكريم:

تتأسس الجدارة في الاختيار للوظيفة العمومية على قوله تعالى على لسان ابنة مدين "يأبي استنجره، إن خير من استنجرت القوي الأمين" الآية 26 من سورة القصص، إن هذه الآية القرآنية تشير إلى الجدارة أو الصلاحية كأساس لإسناد الأعمال وأصلا عاما للاختيار، فهي لا تتوقف على عمل بذاته أو وظيفة بعينها، وإنما تسوي على جميع الأعمال الخاص منها والعام، فتوجه من بيده سلطة الاختيار بأن يقصره على الأجدر، وأن يتجه دائما إلى الأفضل، وأن يكون مناط التفضيل بين الأشخاص لتولي الأعمال ليس الهوى وإنما القوة والأمانة¹.

تجد الجدارة في الاختيار أساسها القرآني أيضا، في قوله تعالى: "إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها" الآية 57 من سورة النساء، أما بالنسبة لهذه الآية فهي موجهة إلى الأمراء بأن يؤدوا الأمانة التي ائتمنهم الله عليها من أمر الرعية، وأبرز ما ائتمنوا عليه هو إسناد المناصب إلى أهلها والجديرين بها، فيمثل بذلك اختيار الأصلاح التزاما على عاتق ولاة الأمر².

ونجد إشارات قرآنية كثيرة إلى وجوب اعتماد رأي الخبراء وأهل العلم، كما في قوله تعالى: "فاسأل به خبيرا" الآية 59 من سورة الفرقان، وفي قوله تعالى: "فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لا تعلمون" الآية 43 من سورة النحل.

2- في السنة النبوية:

¹ محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، بالإسكندرية، مصر، 1999، ص27.

² المرجع نفسه، ص 29.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

أرست السنة النبوية الشريفة مبدأ الاختيار للوظيفة العمومية على أساس الجدارة، حيث يجد هذا المعيار أساسه في قوله صلى الله عليه وسلم: "من ولى من أمور المسلمين شيئاً، فولى رجال وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين"، وكذلك قوله "أما رجل استعمل رجال على عشرة أنفس، علم أن في العشرة أفضل ممن استعمل، فقد وشك الله ورسوله، ومن وشك الله ورسوله حرم عليه الجنة." فهذان الحديثان لا يكتفيان بمطلق الصلاحية أو الجدارة وإنما يركزان على أن ينال التوظيف أصلح الموجودين¹، كما تلقين على من بيده سلطة الاختيار مسؤوليتين، أولهما هي الحرص على تقلد الأجدر بالوظيفة العمومية، وثانيهما، تحري الجدارة أو الصلاحية قدر المستطاع في الاختيار²، وبالرجوع إلى السنة الفعلية نجد أمثلة كثيرة لمبدأ الاختيار عن طريق الجدارة حيث جعل الرسول صلى الله عليه وسلم عثمان بن أبي العاص، أميراً على قبيلة "ثقف" عندما أسلمت رغم صغر سنه، لأنه كان أحرصهم على التفقه في الإسلام وتعليم القرآن، وجعل - صلى الله عليه وسلم - على رئاسة الجي أسامة بن زيد بن حارثة، وهو الذي لم يتجاوز العشرين من عمره، وفي حادثة أخرى، رفض صلى الله عليه وسلم تولية أحد صحابته المقربين وهو أبي ذر الغفاري، قائلاً له: "إنا ضعيف، وإنها أمانة" وذلك رغم مقام هذا الصحابي في الدين، ليس هذا طعنا من النبي في أبي ذر، فقد وقف النبي يوماً ليقول عن أبي ذر ما أقلت الغبراء ولا أظلت الصحراء أصدق لهجة من أبي ذر، هذه شهادة للنبي في فصاحة وبلاغة أبي ذر الغفاري، ومع ذلك رفض النبي تولية أبي ذر الغفاري الإمارة، فقد يصلح أبي ذر لأن يكون عالمياً، وخطيباً فصيحاً، ومناظراً بليغاً، ولكنه كما أجزم النبي لا يصلح للإمارة التي تتطلب الجدارة في تولي هذا المنصب.

3- في الفكر الإداري للخلفاء الراشدين:

¹ محمود حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل تيزي وزو الجزائر، 2000، ص 383.

² محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 30.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

سار الخلفاء الراشدون على نهج النبي صلى الله عليه وسلم في الاختيار للوظائف العمومية، فلم يشذوا عن السنن التي كرسها في هذا الشأن.

فالخليفة أبو بكر الصديق، كان لا يختار للعمل إلا الأصلاح، ولا يعزل العامل إلا إذا وجد غيره أصلاح، ودليل ذلك عزله لخالد بن سعيد بن العاص قائد جيش المسلمين على الشام، بسبب عدم جدارته بقيادة الجيش بعد هزيمته من طرف الروم، واختار بدلا منه شرحبيل بن حسنة لأنك أصلاح.

على نفس النهج سار عمر بن الخطاب، فلم يكن يتردد في عزل عامل ويولي آخر بدلا عنه، إذا وجده أكفا وأقدر على القيام بأعباء الوظيفة، وهو ما حدث حينما عزل شرحبيل بن حسنة الذي عينه أبو بكر الصديق على ولاية الشام، وأسندها إلى معاوية بن أبي سفيان، فهرع إليه شرحبيل يسأله عن سبب عزله له، فقال له: "أعن سخط عزلتني يا أمير المؤمنين؟" فقال عمر: "لا والله، إنا لكما أحب، ولكن أريد رجال أقوى من رجل".¹

ولم يخرج عثمان بن عفان عن سيرة سلفيه، فكان يرى الوظيفة العمومية خدمة للمسلمين وراية ومسؤولية، وتطبيقا لذلك استجاب للمرة الثانية لأهل الكوفة، عندما طالبوه بعزل وليهم سعيد بن العاص وتولية أبي موسى الأشعري عليهم.

أما علي بن أبي طالب، فقد تولى الخلافة في ظروف مشحونة بالخلاف والفوضى، مما قلل نسبيا جهوده وإسهاماته العملية في الإدارة، ومع ذلك فقد كان له مواقف في مجال الوظيفة العمومية، لعل أبرزها هو ما عمد إليه - بعد توليه الخلافة - من عزل بعض من كانوا في ولاية عثمان ممن نقم الناس عليهم، وتعيين رجال آخرين مكانهم.²

وهكذا يكون التوجيه القرآني والسنة النبوية الشريفة وفكر الخلفاء الراشدين، قد أسسوا لمبدأين أساسيين يحكمان شغل الوظائف العمومية، هما الجدارة، الذي يؤدي بدوره إلى مبدأ آخر مكمل

¹ محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 35.

² محمود حمبلي، المرجع السابق، ص 341.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

له هو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية، لأنه كلما اعتمدنا على معايير الجدارة والصلاحية في الاختيار وابتعدنا عن عوامل المحسوبية والمحاباة، كلما حققنا المساواة المقصودة في التوظيف، هما يحقق كفاءة الجهاز الإداري في الدولة، ويقوده نحو تحقيق المصلحة العامة الإدارية.

لقد جعل الدستور الجزائري الإسلام ديناً للدولة¹، كما جعل التشريع مبادئ الشريعة الإسلامية مصدراً له، حيث تنص المادة 1 من القانون المدني "..... وإن لم يوجد نص تشريعي، حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية.....". لذلك يتعين التقيد بما ورد فيها من مبادئ في تنظيم الوظيفة العمومية، وعلى رأسها معيار الجدارة، وإلا كان ذلك خروجاً عن الدستورية. فإذا كانت الشريعة الإسلامية، قد أقرت الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة، واعتبرته من مبادئها الأساسية في الإدارة والتوظيف قبل 14 قرناً، فإن تبني الأنظمة القانونية الوضعية لهذا المعيار حديث نسبياً ويعود إلى أواخر القرن 19م، وقبل تلك الفترة كانت تسود تلك الأنظمة نزعة قوية، تمثلت في نظرتها إلى الوظيفة على أنها تركة يتوارثها الأبناء عن الآباء أو سلعة تباع وتشتري، فخضع التوظيف إلى معايير المحسوبية والمحاباة².

وكانت بريطانيا هي أول من أخذ هذا المعيار في إطار النظم الأوروبية لأول مرة سنة 1855، وقبل هذا التاريخ كان الاختيار للوظيفة العمومية فيها يخضع للحرية المطلقة للإدارة، فشاعت المحسوبية والمحاباة، مما أدى إلى شغل عدد كبير من الوظائف من طرف أفراد غير قادرين على تحمل أعبائها، فظهر العجز والقصور في كثير من مرافق الدولة.

نتيجة لذلك استشعر البريطانيون خطورة هذا الوضع، فتكونت عام 1833 لجنة لدراسة أمر التعيين في الوظائف العمومية، وانتهت في تقريرها إلى وجوب اعتماد معيار الجدارة أو

¹ المادة 2 من دستور الجزائر.

² سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1990، ص 143.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

الصلاحية في شغل الوظائف العمومية، وحتى في مجال الترقية¹، وفي سنة 1853 أثير أمر شغل الوظائف العمومية عن طريق امتحانات التسابق في مجلس العموم البريطاني، وازدادت بعدها الدراسات حول هذه المسألة، وكان من أهمها الدراسة التي قامت بها لجنة تسمى لجنة "سميث توركوت تريلفيان" بعنوان "تنظيم الخدمة المدنية" سنة 1853 انتهت إلى توصية مفادها، إجراء امتحانات التسابق بواسطة هيئة مستقلة عن الوزارات والإدارات لضمان نزاهتها².

وبتاري 21 ماي 1855، صدر مرسوم يقضي بإنشاء لجنة الخدمة المدنية تتكون من ثلاثة أعضاء، توكل لها مهمة إجراء الامتحانات لشغل الوظائف العمومية، حيث في إطار هذا المرسوم لم تكن امتحانات التسابق إجراءات إلزاميا لشغل الوظيفة العمومية ولم تصبح إلزامية إلا بصدر مرسوم آخر سنة 1882.

وهكذا كانت بريطانيا سباقة إلى الأخذ بمعيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة، على مستوى الأنظمة القانونية الوضعية.

ثم أخذت فرنسا بهذا المعيار سنة 1882 في إطار الجمهورية الثالثة، ثم تكرر هذا المعيار سنة 1945 عندما عهد الرئيس الفرنسي، شارل ديغول إلى أحد مستشاري مجلس الدولة بالتعاون مع لجنة خاصة للقيام بمهمة الإصلاح الإداري، وعلى ضوء ما ارتأته هذه اللجنة، صدر قانون الخدمة المدنية في 19 أكتوبر 1946، ثم حل محله القانون الصادر في 04 فيفري 1959، الذي نص على أن يتم اختيار الموظفين لشغل المناصب العمومية عن طريق امتحانات التسابق³.

¹ محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة —دراسة مقارنة—، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1984، ص 130.

² محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة التاسعة والعشرون، العدد 1، جويلية 1987، ص 46.

³ محمد السيد الدماصي، المرجع السابق، ص 47.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

أما في النظام الأمريكي، فقد كانت فيه الوظائف غنائم توزع على أنصار الحزب الفائز في الانتخابات، وكان التعيين فيها يخضع لحرية الحكومات المطلقة، وذلك إيماناً منها بنظرية الغنائم للمنتصر، ومعنى هذه النظرية أن الحزب الفائز في الانتخابات له الحق في انتزاع الوظائف من شاغليها، وإسنادها إلى مؤيديه كمكافأة لهم، بغض النظر عن مدى كفاءتهم، ومدى كفاءة المبعدين.

ولإضفاء الشرعية على هذه النظرية، تبني الأمريكيون ما يعرف بنظام تأقيت الوظيفة العمومية، بحجة أنه يكفل تداول الوظائف، ولا يجعلها حكراً على أشخاص معينين لمدى حياتهم، ويكفل تحقيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية إن هذه الحجج التي جاء بها الأمريكيون لا يمكن قبولها، لأن دائمية الوظيفة لا يخل بمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية. لأن هذه المساواة لا يقصد بها المساواة الحسابية أو المطلقة، وإنما المساواة القانونية التي تجعل شغل الوظيفة حقاً لكل من تتوفر فيه شروط تقلدها، وهذه الشروط لا يمكن أن تخرج عن الضوابط الموضوعية، بأن تهدف إلى تولية الوظائف إلى أفضل العناصر وأجدرها، وتطبيقاً لذلك أصدر الرئيس جيفيرسون عام 1820 قانوناً عرف بقانون الأربع سنوات، والذي يقضي بجواز فصل كل موظف قضى في الخدمة أربع سنوات.¹

وفي عهد الرئيس جاكسون، كان أشد تأييداً لنظام تأقيت الوظيفة، ولكن بدوافع مغايرة لسلفه، فقد كان دافعه ربط مدة شغل الوظيفة بمدة ولاية الحزب الفائز وتبرير نظام الغنائم.

وبعد عهد الرئيس جاكسون، بدأ الوضع السابق يتغير، وأخذت عيوب هذا النظام تتكشف حيث اتضح أن تغيير الموظفين باستمرار يسيء إلى مصلحة الدولة بعد أن اتسع نشاطها من جهة، ومن جهة أخرى أساءت الأحزاب السياسية استخدام حقها في تعيين الموظفين من أنصارها نتيجة لهذا الوضع، ظهر شعور عام بالحاجة إلى التغيير والإصلاح، خاصة بعد اغتيال الرئيس الأمريكي جارفيلد عام 1883، على يد أحد الثائرين على هذا النظام، مما دفع بالبرلمان إلى

¹ محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة السادسة عشر، العدد

1، أبريل 1974، ص 75.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

التعجيل بإصدار قانون الإصلاح الذي تقدم به عضو مجلس الشيوخ جورج بندلتون، وهو يقضي بأن يكون التعيين في الوظائف العمومية على أساس الجدارة أو الصلاحية، من خلال إنشاء لجنة خاصة محايدة تتكون من ثلاثة أشخاص، لا ينتمون لحزب واحد، مهمتها الإشراف على إجراءات التعيين¹.

ومع مطلع القرن العشرين، بدأ هذا المعيار في الانتشار بين التشريعات الوظيفية، بل إن بعض الدول قد نصت عليه في صلب دساتيرها نظراً لأهميته، منها دستور الصين لعام 1947، الذي أنشأ إلى جانب سلطات الدولة الثلاث سلطتين أخرتين هما، سلطة الرقابة وسلطة الامتحان، هذه الأخيرة تختص بالإشراف على التعيين في الوظائف العمومية²، كذلك دستور جمهورية باناما لعام 1946 في مادته 241، والتي تقضي بأن يحدد القانون شروط الالتحاق بالإدارة العمومية بطريق المسابقة بحسب طبيعة الوظيفة، وفي حالة التساوي من ناحية الجدارة يفضل من يثبت أنه الأكثر احتياجاً للوظيفة من الناحية الاقتصادية، ويعتبر من أفضل النصوص الدستورية تقريراً لمبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية.

مما سبق يتبين أن مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية مبدأ عريق، عرفته الحضارة الصينية القديمة، لكنه لم يتكرس بمفهومه الواضح والدقيق في الأنظمة القانونية الوضعية، إلا في نهاية القرن التاسع عشر، في كل من إنجلترا وفرنسا وأمريكا على التوالي، وقد تم الأخذ به، ليس هبة من الحكومات، وإنما بعد نضال طويل من الشعوب والمفكرين والفقهاء، وذلك لما له من أهمية قصوى في صالح الجهاز الإداري بالدولة، هذه الأخيرة التي لا تساوي أكثر مما يساويه موظفوها، لذلك وجب اختيارهم على أسس موضوعية وبعيدة عن المحاباة والمحسوبية. كما أن هذا المعيار الذي أخذت به الأنظمة الوضعية حديثاً، قد عرفته وكرسته الشريعة الإسلامية في نصوص القرآن الكريم، وجسده الرسول الكريم، والخلفاء الراشدون من بعده، على مستوى

¹ محمد فؤاد مهنا، "الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة الرابعة؛ العدد 1، جويلية 1962، ص 27.

² انور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص ص 15-16.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

التطبيق العملي، ولم يجعلوا منه مجرد أحرف ميتة، كما هو الحال في كثير من الأنظمة الوضعية في وقتنا الحاضر.

ثانياً: أساس مبدأ الكفاءة في التوظيف

يجد معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية أساسه القانوني عن المستوى الدولي، من خلال ما تضمنته بعض المواثيق الدولية، وقد تم تناولها باعتبارها تشكل مصدراً للقانون الداخلي الجزائري، وفق شروط وأحكام المادة 150 من دستور 1996، كما يجد سنده القانوني على المستوى الداخلي من خلال ما تضمنته أحكام الدستور ونصوص القوانين المنظمة للوظيفة العمومية.

1- الأساس القانوني لمبدأ الكفاءة في تقلد الوظيفة العمومية على المستوى الدولي:

ظهر مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية على المستوى القانوني لأول مرة غداة الثورة الفرنسية، حيث كان التوظيف قبلها قائماً على المحاباة السياسية والعائلية¹، مما دفع برجال الثورة إلى إنهاء الفوارق بين المواطنين في الوصول إلى الوظائف العمومية، وإخضاعها لاعتبارات الجدارة والكفاءة، وهذا ما نصت عليه المادة السادسة من إعلان الحقوق لعام 1789 بأن: "جميع المواطنين متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة، ولا فضل لأحدهم إلى بقدر ما يتمتع به من قدرات ومواهب"، هذا الإعلان الذي شكل جزءاً من القانون الوضعي الفرنسي بمقتضى دستور 1958.²

إن هذه المادة تنص صراحة على معيارين أساسيين يحكمان عملية التوظيف، هما المساواة والجدارة، حيث أن الاختيار لشغل الوظائف العمومية يجب أن يخضع إلى المساواة وعدم التمييز بين المترشحين إلا لاعتبارات الجدارة والاستحقاق، وإن كان نص المادة قد استعمل

¹ مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981، ص 86.

² - jean marie Auby, Droit de la fonction publique, 3ème édition, DALLOZ ? 1997, PP93 ?94

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

مصطلحي القدرات والمواهب وهي مصطلحات فنية أكثر منها قانونية، لكنها تفيد في معناها، معنى الجدارة والاستحقاق.

ثم عم هذا المعيار ليشمل أغلب المواثيق الدولية، منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948، حيث نصت المادة 21 منه على أن "كل مواطن له الحق، والإمكانية للالتحاق بالوظائف العامة في بلده."

يعتبر هذا النص بمثابة السند القانوني الذي تستند عليه كافة التشريعات الوضعية في وضع نظمها الوظيفية والمبادئ التي تحكمها¹، ومنها معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، ورغم أن هذا الإعلان يفتقد إلى القوة القانونية الملزمة للدول، إلا أن له قيمة أدبية أو معنوية تحمل على احترامه والاسترشاد بما ورد فيه، وعلى نفس النهج، سار العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966²، حيث نص في المادة السابعة منه على أن: "تقر الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بحق كل فرد في المجتمع بشروط عمل صالحة وعادلة تكفل بشكل خاص:

فرص متساوية لكل فرد بالنسبة لترقيته في عمله إلى مستوى أعلى مناسب، دون الخضوع في ذلك لأي اعتبار، سوى اعتبارات الترقية والكفاءة...". فهذه المادة تنص صراحة على أن الترقية يجب أن تخضع لاعتبارات الجدارة والكفاءة.

يتبين أن هذه النصوص الدولية قد أقرت وكرست معيار الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مما يفرض على الدول إدماج هذا المعيار في تشريعاتها الوظيفية، وفي هذا الإطار، جعل الدستور الجزائري المعاهدات المصادق عليها من طرف

¹ طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام - دراسة مقارنة -، الطبعة الثانية، القاهرة، مصر، د س ن، ص 184.

² تمت المصادقة عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89/67، المؤرخ في 16 ماي 1989، والمتضمن الانضمام للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لجزر، عدد 20، ص ص

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون¹. ومن ثم فالجزائر ملزمة بما ورد في هذه النصوص الدولية، كونها تشكل جزءا من المنظومة القانونية الوطنية.

2- الأساس القانوني لمبدأ الكفاءة على المستوى الداخلي:

لقد أولت المنظومة القانونية الوطنية مكانة هامة لمعيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، وإن كانت هذه المكانة تختلف من حيث الأهمية من فترة لأخرى، ومن تشريع وظيفي لآخر، إلا أنها بشكل عام قد نصت عليه، سواء بصفة صريحة ومباشرة أو غير مباشرة.

أ- في الدستور:

يشكل النص الدستوري هرم النصوص القانونية في الدولة من حيث القيمة والقوة القانونية، لذلك يحرص المشرع على تضمينه المبادئ العامة والهامة التي تدير عليها الدولة، وتوجهاتها في مختلف الميادين. وفي مجال التوظيف، فقد نصت عليه الدساتير الجزائرية المتعاقبة، واعتبرته حقا لكل مواطن جزائري ضمن الشروط التي يحددها القانون².

وفيما يتعلق بمعيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، فلم يتم النص عليه في دستور 1963؛ لا صراحة ولا ضمنا، ولعل السبب في ذلك راجع إلى نقص التجربة في صياغة وإعداد النصوص القانونية في تلك الفترة، وكذلك إلى الفلسفة الثورية التي كانت راسخة في ضمير الأمة آنذاك.

أما دستور 1976، فقد نهج منهجا مغايرا، حيث نص صراحة على المعيار في المادة 41 التي تنص على أن: "وظائف الدولة والمؤسسات التابعة لها متاحة لكل المواطنين، وهي في متناولهم بالتساوي وبدون أي شرط، ماعدا الشروط المتعلقة بالاستحقاق والأهلية."

¹ المادة 150 من دستور 2020.

² طارق حسنين، المرجع السابق، ص 185.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

كرس هذا النص الدستوري صراحة معيارين أساسيين في التوظيف هما، المساواة والجدارة، وقد تم التعرض لهما في نص واحد بحكم العلاقة الوثيقة بينهما، فالمساواة المقصودة في التوظيف هي المساواة القانونية، وهي لا تأتي إلا بتطبيق معايير الجدارة والاستحقاق كأساس للتمييز بين المواطنين في شغل الوظائف العمومية.

وفي نفس الإطار جاء دستور 1989، الذي انصب تركيزه على الحريات الفردية والحقوق السياسية، نظرا لكونه جاء في ظرف أرادت فيه الحكومة إزالة الاتجاه الاشتراكي للدولة، وتبني النظام الرأسمالي الذي ينح الحقوق السياسية والحريات الفردية. وفي مجال التوظيف، نصت المادة 48 على أن: "تساوي جميع المواطنين في تقلد الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى، غير الشروط التي يحددها القانون".¹

بمقارنة نص المادة 41 من دستور 1976 والمادة 48 من دستور 1989، نجد أن هذه الأخيرة جاءت أكثر عمومية فيما يتعلق بالشروط الواجبة للدخول إلى الوظيفة العمومية حيث قصرها دستور 1976 على شرطي الاستحقاق والأهلية، بينما وسع فيها دستور 1989، واعتبرها جميع الشروط التي يحددها القانون، وترك أمر تفصيلها للنصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية، ولقد أشارت هذه المادة صراحة إلى المساواة في التوظيف، وضمنا إلى الجدارة، لأنها قيدت المساواة في شغل الوظائف العمومية بتوافر الشروط المحددة قانونا، وهذه الشروط لا تعني في جوهرها إلا شروط الجدارة والاستحقاق.²

ما يمكن ملاحظته على دستور 1989 هو تكريسه لمعيار الجدارة دون ذكره صراحة، كما حصل في دستور 1976، وتم الإشارة إليه من خلال الشروط المحددة قانونا لتولي الوظيفة العمومية.

¹ انظر المادة 48 من دستور 1996.

² طارق حسنين، المرجع السابق، ص 185.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

وبالرجوع إلى دستور 1996 نجده قد أكد على هذا المبدأ من خلال المادة 51 منه؛ والتي جاءت موافقة لنص المادة 48 من دستور 1989، ونص المادة 09 من دستور 1996 لا يجوز لمؤسسات الدولة من أن تقوم بالممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية، فمصطلح المحسوبية جاء على عمومه، وبالتالي فهو يعني الابتعاد عن المحسوبية والمحاباة سواء في عملية التوظيف، أو في علاقة الإدارة بجمهور المنتفعين من خدمات المرافق العامة.

ويبدو أن المشرع قد تبني معيار آخر في ظل هذا الدستور وهو معيار حياد الإدارة المنصوص عليه في المادة 23 منه التي تنص: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، وقد اعتبر هذا المعيار مكملًا لمعيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية وذو علاقة مباشرة معه¹.

مما سبق يبين أن معيار الجدارة أصبح اليوم معيارًا دستوريًا في كافة الأنظمة القانونية الوضعية، سواء بشكل مباشر وصريح أو غير مباشر، وقد نصت عليه الدساتير الجزائرية المتعاقبة، إما بصفة صريحة كما هو الحال بالنسبة لدستور 1976، أو بصفة ضمنية كما هو الحال بالنسبة لدستور 1989 ودستور 1996، مما يحمل على احترامه، وتكريسه في مختلف النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية، وإلا اعتبر ذلك انتهاكًا لمبدأ الشرعية.

كما أن هذا المبدأ حتى وإن لم يتم النص عليه في الدستور فإن هذا لا يعني إهماله، لأنه أصبح اليوم معيارًا عامًا يطبق دون حاجة إلى النص عليه صراحة، شأنه في ذلك شأن المعايير القانونية العامة الأخرى.

ب- في القوانين المنظمة للوظيفة العمومية:

إضافة إلى الدستور، يجد معيار الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية أساسه القانوني في مختلف القوانين المنظمة للوظيفة العمومية، حيث كان لزامًا على هذه النصوص القانونية أن تسائر أحكام الدستور بتبني هذا المعيار.

¹ سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العمومية والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 228.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

وكانت البداية بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966، حيث كرس هذا المعيار في المادة الخامسة التي نصت على أنه: "ليس هناك أي تمييز بين الجنسين في تطبيق هذا القانون الأساسي مع الاحتفاظ بالشروط المتعلقة بالاستعداد البدني".....، فهذا النص باستعماله عبارة "الاستعداد البدني" فإنه يشير إلى الجدارة في التوظيف، لأن هذا الاستعداد البدني هو أحد مظاهر صلاحية الموظف لشغل الوظيفة العمومية للجدارة أو الصلاحية الصحية، وتم تكريسه بصفة واضحة من خلال نص المادة 26 منه، التي حصرت طرق التوظيف في أسلوب المسابقة بنوعيتها، سواء عن طريق الاختبارات أو عن طريق الشهادات، فواضح من خلال هذه المادة أنها جسدت هذا المعيار من خلال اعتماد التوظيف عن طريق المسابقة¹.

وكرس القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978 هذا المعيار في نص المادة 55 منه والتي تنص على أنه: "يحدد توظيف العامل واختيار منصب تعيينه بناءً تقدير إجمالي من خلال شهاداته وإمكانياته ومراجعته المهنية و/أو الاختبارات الداخلية للمؤسسة المستخدمة.

والحقيقة أن معيار الجدارة قد ظهر بصفة جلية وأكثر واقعية في هذا القانون، لأنه يأخذ بنظام تصنيف مناصب العمل حيث يستحيل على من لا كفاءة له شغل مناصب تم تحديد مهامها بدقة على النحو الذي جاء تفصيله في المادة 99 التي تنص على أن: "منصب العمل يعني مجموعة مهام معينة يقوم بها العامل بانتظام في إطار توزيع جميع المهام المنوطة بجماعة العمل التي يكون ذلك العمل في عدادها"²، فهذه المادة توجي بتبني النظام المغلق أو الموضوعي للوظيفة العمومية، والذي يقوم على مبدأ التخصص الدقيق وبالتبعية الجدارة الوظيفية.

¹ مصطفى الشريف، تولى الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1985، ص 88.

² القانون رقم 12-78 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج، ر، عدد 32.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

ولم يحد المرسوم رقم 85/59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية عن هذا النهج من خلال اعتبار المسابقة كأحد طرق التوظيف في المادة 34 منه، لأن نظام المسابقة هو معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العمومية.

ونفس المبدأ تبنته المادة 80 من الأمر رقم 106/03¹ المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث أكدت على مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة وتنص المادة 80: "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

- المسابقة على أساس الاختبارات.

- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين.....

فالمسابقة هي الترجمة العملية لنظام الجدارة في تولي الوظائف العمومية، كما أنها تسمح بإقامة توازن بين التوظيف الخارجي والتوظيف الداخلي القائم على الترقية الاختيارية، وذلك للتشجيع على تجديد التعداد الفعلي للموظفين وتحريك ديناميكية الموظف الفعلي القائم على أساس الجدارة، ولم يتوقف هذا القانون على تقرير الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية فقط، بل تعدى ذلك إلى المسار الوظيفي أو الحياة الوظيفية، حيث أخضع عملية تقييم الموظف العمومي أيضا إلى مبدأ الجدارة من خلال نص المادة 99 منه التي جاءت كما يلي "يرتكز تقييم الموظف على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير:

- احترام الواجبات العامة، والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية.

- الكفاءة المهنية.

- الفعالية والمردودية.

- كيفية الخدمة.

¹ المادة 80 من الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، ص 9.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، على معايير أخرى، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك."

جعلت هذه المادة من الجدارة المعيار الأساسي في تقييم الموظف العمومي. كذلك الأمر بالنسبة لترقية الموظف، فهي تقوم على أساس الجدارة أو الاستحقاق من خلال جعل الامتحان المهني كأحد طرقها¹.

ونظر للعلاقة الوثيقة بين معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العمومية ومعيار حياد الإدارة المعلن عنه بنص المادة 23 من دستور 1996، فقد تم تكريسه في الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 41 منه: "على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز"، حيث ينصرف معنى الموظف هنا إلى الإدارة باعتباره ممثلا لها مما يفرض عليه ممارسة مهامه في إطار مبدأ الحياد وهذا لن يأتي إلا إذا كان جديرا بتولي الوظيفة والمهام المسندة إليه².

الفرع الثاني: مفهوم التوظيف وأهميته

لقد تعددت التعاريف التي أعطيت لعملية التوظيف مع تعدد الباحثين والمؤلفين الذين كتبوا في هذا المجال، وفيما يلي نذكر بعضا من هذه التعريفات.

أ- **التوظيف لغة:** "التوظيف اسم من فعل وظّف توظيفا، ويراد به استخدام أو تشغيل شيء أو إنسان قصد إنشاء قيمة جديدة منه، وهكذا توظف الأموال للحصول على أرباح وفوائد منها، ويستخدم العمال والموظفون قصد إنتاج سلع وخدمات جديدة³.

¹ المادة 107 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 37.

³ تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2010/2009، ص 11.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

ب-التوظيف إصطلاحاً: هو مجموعة الأعمال الضرورية لاختيار مرشح لمنصب معين، وهو مصطلح مرادف لفظ التشغيل؛ بحيث يراد بالمعنى الأول استخدام الأفراد في مناصب الشغل، وفيه معنى بتكليف شخص معين بمسؤوليات وواجبات محددة في المنظمة، أما مصطلح التشغيل فيراد به ملئ أو سد منصب كان شاغراً.

ج-مفهوم التوظيف عند مختلف المفكرين :

التعريف 1: "التوظيف هو توفير الكوادر البشرية التي تحتاجها المنظمة، واللجوء إلى مصادر توفر هذه المواد بمختلف الوسائل لتتمكن من اختيار وتعيين الأشخاص للعمل"¹.

التعريف 2: "التوظيف هو الوظيفة الشاملة لكل وظائف المستخدمين؛ فهي البحث والتنقيب عن مصادر الأفراد، ثم تعيين العناصر المتميزة، واستقطابها للالتحاق بالمنظمة وترغيبها للبقاء فيها."

التعريف 3: "التوظيف عبارة عن سلسلة زمنية من العمليات هدفها البحث عن الأفراد واختيارهم"².

التعريف 4: "هو النشاط الذي يقتضي الإعلان عن الوظائف الشاغرة، وترغيب الأفراد المؤهلين للعمل في المنظمة، وذلك بغرض تحقيق الأهداف المدفوعة."

التعريف 5: "هي العملية المستمرة التي تقتضي من المؤسسة تحديد احتياجاتها العاملة القادرة والراغبة والمتاحة للعمل، والبحث عن هذه العناصر وترغيبها للعمل في المؤسسة ثم اختيار أفضل العناصر المتقدمين ليكون أعضاء لها وإعداد هؤلاء، والمساهمة في تحقيق أهداف المؤسسة، وحثهم وترغيبهم في العمل والاستمرار فيه لضمان توافر عناصر الولاء والتعاون وروح الجماعة"³.

¹ رفعت عبد الحليم الفاخوري، إدارة الإبداع التنظيمي، منشورات المنظمة العالمية للتنمية، القاهرة، 2005، ص 205.

² تيشات سلوي، المرجع السابق، ص 07.

³ ربحي مصطفى عليان، أسس الإدارة المعاصرة، ط 5، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 241.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

من خلال ما سبق عرضه في التعاريف نلاحظ أن هناك من حصر التوظيف في المعنى الضيق له (الاستقطاب، اختيار، تعيين)؛ في حين أن هناك من أعطاه معنى واسعاً ليشمل مختلف الوظائف التي تقوم بها إدارة الموارد البشرية، ولكننا نرى الرأي الأول هو الأصح لأن التوظيف كما سبق ورأينا أنه ما هو إلا نشاط فرعي من أنشطة إدارة الموارد البشرية.

وعليه، يمكن تعريف التوظيف كما يلي: "التوظيف هو النشاط الذي يتم من خلاله البحث عن الأفراد الدائمين لشغل مناصب العمل الشاغرة في المنظمة من خلال جهود الاستقطاب المبذولة من طرف القائمين بهذه المهمة في سبيل ترغيب الموارد البشرية ذات الكفاءة للالتحاق بالمنصب الشاغر، ومن ثم السعي للاختيار الأنسب من بين المستقطبين، ليتم قبوله وتعيينه في المنصب الشاغر بصفة مؤقتة بعدها يتم إخضاعه لفترة تجريبية تكون كفيلة بتحديد مصير الموظف الجديد؛ حيث إذا أثبتت الفترة التجريبية أنه أهل للاستمرار في تأدية مهام المنصب الذي عين فيه تحت التجربة عندما يتم اتخاذ قرار بتعيينه بشكل نهائي، ويحدث العكس في حالة ما إذا أثبتت الفترة التجريبية فشله، فعندها يتم الاستغناء عنه.

كما يحتل التوظيف أهمية بالغة في المنظمة باعتباره النشاط الذي يتم من خلاله توفير احتياجات المنظمة من الموارد البشرية.

التوظيف ركن أساسي في إستراتيجية إدارة الموارد البشرية: تضطلع إدارة الموارد البشرية بمهمة إدارة شؤون العاملين في المنظمة خلال مسارهم المهني، وذلك من خلال ما يسمى بـ"عملية تكوين الموارد البشرية" التي تتشكل من عدة وظائف متسلسلة ومتكاملة تسعى لتوفير مورد بشري كفاء يخدم أهداف المنظمة، وتتمثل هذه الوظائف في: تصميم وتحليل العمل، تخطيط الموارد البشرية، التدريب والتأهيل، تقييم الأداء... والتي تلعب عملية التوظيف فيها دوراً أساسياً من خلال ارتباطها بالوظائف السابقة لها من جهة والوظائف اللاحقة من جهة أخرى¹.

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

وهذا ما سيتم توضيحه من خلال ما يلي:

- تعتمد عملية التوظيف على المعلومات التي توفرها لها عملية تصميم وتحليل الوظائف من خلال ما توفره لها من معلومات عن الوظيفة فعن شاغلها تساعد على وضع معايير الانتقاء التي تضمن اختيار الأنسب من بين المتقدمين.
- ترتبط عملية التوظيف بتخطيط الموارد البشرية من خلال ما يوفره لها من تحديد نوعي وعددي للموارد البشرية التي يحتاج إليها حجم العمل في الحاضر والمستقبل.
- كما يرتبط التوظيف بعملية تدريب وتنمية مهارات الموظف الجديد؛ حيث كلما كانت عملية تأهيلهم وتدريبهم سواء بعد اختيار وتعيين الموظفين الجدد ناجحة كلما سهل ذلك من عملية التعيين مباشرة أو في المستقبل؛ مما يؤدي إلى التقليل من التكاليف التي قد تتحملها المنظمة في حالة ما إذا كانت عملية التوظيف أقل نجاحا من المطلوب.
- ترتبط عملية التوظيف بعملية تقييم الأداء الذي تكشف نتائجه عن مستوى كفاءة التوظيف، وذلك بعد مرور فترة التجربة التي يخضع لها الموظف الجديد.¹

كذلك تبرز أهمية التوظيف من خلال الأهداف التي يسعى التوظيف إلى تحقيقها والتي نذكر منها ما يلي:

يهدف التوظيف أساسا إلى وضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة، وذلك من خلال العمل على تحقيق أكبر قدر ممكن من التوافق بين عناصر ومكونات كل من مواصفات الشخص ومتطلبات الوظيفة على حد سواء.

¹ علي السلمي، ادارة الموارد البشرية والكفاءة الإنتاجية، الطبعة الثالثة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 1985، ص 119.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

كما يهدف التوظيف إلى تقليل جهود ونفقات الأنشطة الأخرى التي تقوم بها إدارة الموارد البشرية في المنظمة، التي تلحق عملية التوظيف بالتدريب عن طريق التركيز على جذب مجموعة ملائمة ومميزة، وذات كفاءة وتأهيل مناسبين من المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة¹.

المطلب الثاني: أنواع مبدأ الكفاءة في التوظيف

إذا كان مبدأ الكفاءة في التوظيف يعني أن يكون اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم في الوظيفة على أساس إصلاحية وبعيدا عن المحاباة والمحسوبية، فإن لهذا المبدأ ثلاث أنواع يترتب على توافرها ثبوت الصلاحية أو الكفاءة الفعلية لطلب الوظيفة وهي الكفاءة الأخلاقية، الكفاءة المهنية والكفاءة الصحية.

الفرع الأول: الكفاءة الأخلاقية

لما كان الموظف العام هو ممثل السلطة والحارس الأمين على مصالح الدولة ومواطنيها، فوجب أن يكون صالحا من الناحية الأخلاقية للقيام بأعباء الوظيفة؛ فالأخلاق الحميدة وحسن السمعة شرطان ضروريان لتقلد الوظيفة العمومية والبقاء فيها، حتى يكتسب الموظف ثقة المواطنين واحترامهم من جهة، وليكون أهلا لصلاحيات الموكلة إليه من جهة أخرى، ويقصد بالصلاحية الأخلاقية مجموعة من الصفات والخصال التي يتحلى بها الشخص، فهي لصيقة بسلوكه وشخصيته².

لقد استقرت التشريعات الوظيفية على أن توافر الصلاحية الأخلاقية في المرشح للوظيفة، له معيارين؛ أحدهما إيجابي، يتمثل في حسن السمعة والسيره، والآخر سلبي، يتمثل في عدم سبق فصل الموظف من الخدمة تأديبيا، وعدم سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة³.

¹ إسماعيل قيرة وآخرون، تنمية الموارد البشرية، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 88.

² أحمد أنور رسلان، المرجع السابق، ص 217.

³ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 39.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

-حسن السمعة: يثير هذا الشرط الكثير من المشاكل العائلية كونه شرطا واسعا صعب التحديد من جهة، كما يمنح جهة الإدارة سلطة واسعة لتقييم مدى توافره من جهة أخرى، فهي قد ترفض مرشحا للوظيفة بسبب سوء التقدير الذي قد يصاحب تقييم بعض عقائده وأفكاره الخاصة أو المهنية¹.

وقد حاول القضاء الإداري المقارن وضع تعريف لحسن السمعة والسيرة بالقول: "بأنها ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة، تناقلها الألسن، وتقر في الأذهان على أنها صحيحة، أن شرط حسن السمعة، وإن كان لازما للالتحاق بالوظيفة العمومية، فإنه يعد كذلك ضروريا بالبقاء فيها، فإذا فقد الموظف حسن سيرته أثناء الوظيفة، فإنه يعد مانعا من الاستمرار فيها.²

وللإدارة سلطة تقدير مدى توافر هذا الشرط في المترشح للوظيفة من عدمه، وقد جرى التعامل في بعض الوظائف على الاعتماد على تحقيق تجريه مديرية الأمن يسمى تحقيق الهوية، وإن شرط حسن السمعة، وإن كان لازما لتولي الوظيفة العمومية والاستمرار فيها، فإن جهة الإدارة يجب أن تعتمد على معايير موضوعية في تقديره، فذلك تحت رقابة القضاء الإداري.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فقد أورد هذا الشرط في المادة 02/25 بنصها: "لا يمكن لأي شخص أن يعين في وظيفة ومحو آثاره بالنسبة للمستقبل، وبذلك يكون المانع من شغل الوظيفة مؤقتا ومرتبطا برد الاعتبار للمحكوم عليه من عدمه.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966، لم ينص على هذا الشرط ضمن شروط التوظيف، ونص فقط على وجوب أن يكون الشخص حسن السيرة والأخلاق.

¹ شمس الدين بشر الشريف، المرجع السابق، ص 39.

² طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص 309.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

وكذلك في المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

أما في ظل الأمر رقم 06-03 فقد تم الاستغناء على هذا الشرط، وتعويضه بشرط عدم وجود تنافي جزائي بموجب المادة 04/75 ولعل ما دفع المشرع إلى حذف شرط حسن السيرة والأخلاق، هو صعوبة إثباته من الجهة الإدارية، في حين يسهل إثبات شرط التنافي الجزائي من خلال الملاحظات المدونة على صحيفة السوابق القضائية الخاصة بالمرشح للوظيفة. ويمكن القول بأن المشرع وإن كان يحسب له إضافة شرط انعدام التنافي الجزائي، فإنه من جهة أخرى كان أولى به إلا يحذف شرط حسن السيرة والأخلاق، لأنهما شرطان منفصلان، فقد يكون الشخص سيء السمعة والأخلاق، ومع ذلك لا تحمل صحيفة السوابق القضائية أي ملاحظات، بسبب عدم متابعته جزائياً عن جرائم مخلة بالشرف والأمانة¹.

ونخلص إلى أن شرط حسن السمعة والأخلاق، أورده المشرع صراحة في الأمر رقم 06-03 عد شرطاً ضرورياً للالتحاق بالوظيفة العمومية، ولا يوجد إلا أنه يرى ما يمنع الإدارة من إقصاء مرشح ذو أخلاق مشبوهة تتنافى مع الوظيفة المراد شغلها؛ فالإدارة ليست مؤهلة لأن توظف أشخاصاً ذوي أخلاق مشبوهة سوف يزينون بالمعطف الأبيض بسبب انتمائهم للوظيفة العمومية².

- **عدم وجود تنافي جزائي:** تنص التشريعات الوظيفية كشرط لثبوت الكفاءة الأخلاقية لطالب الوظيفة؛ ألا يكون قد سبق عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف والأمانة لأنه بهذه الصفة يكون قد ثبت لديه عدم الكفاءة من الناحية الأخلاقية لتقلد الوظيفة العمومية، ولم تحدد المنظمة والقوانين المقصود بالجريمة المخلة بالشرف والأمانة؛ بل ترك أمر تحدها إلى كل من الفقه والقضاء.

ونظراً لعدم وجود معيار دقيق، تحدد لمقتضاه الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، فإن أمر تحدها يرجع للسلطة التقدير للإدارة تحت رقابة القضاء، ويشترط لحرمان من سبق الحكم عليه بعقوبة

¹ شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 41.

² المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 308/7.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

جنائية من شغل الوظيفة، ألا يكون قد أعيد إليه اعتباره بموجب حكم قضائي، لأن ذلك يؤدي إلى زوال الحكم الجنائي.

- **عدم سبق الفصل من الخدمة تأديبيا:** إن في شرط عدم سبق الفصل في الخدمة تأديبيا ألا يكون المترشح قد سبق له أن تولى أيا من الوظائف العمومية، ثم فصل منها لأسباب تأديبية؛ مما يمنعه من الالتحاق بهذه الوظيفة الجديدة ما لم تمض مدة زمنية معينة تختلف باختلاف الأنظمة القانونية على فصلهم.

ويمكن القول أن هذا المعيار الزمني المعتمد وإن كان يشكل قرينة قانونية على ان يرتفع مانع عدم الكفاءة أو الصلاحية الأخلاقية، فإنها قرينة بسيطة قابلة للثبات العكس من الجهة الإدارية القائمة بالتعيين.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد أن الأمر رقم 66-133 نص على شرط عدم سبق الفصل من الخدمة تأديبيا في المادة 15/55، التي قررت أن العزل من الوظيفة أن ينتج عنه المنع من التوظيف في الإدارات العمومية.

أما في ظل الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول، فقد نصت المادة 185 منه على أنه: "لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية".¹

الفرع الثاني: الكفاءة المهنية والصحية

يرتبط توافر الصلاحية أو الكفاءة المهنية بأمرين هما: الكفاءة أو الصلاحية العلمية والخبرة العملية.

-**الكفاءة العلمية:** ويقصد بها المؤهل العلمي؛ حيث يشترط أن يكون المترشح للوظيفة حاصلا على درجة علمية، ذات مستوى معين، ويختلف باختلاف الفئة الوظيفية؛ فالوظائف ذات الاختصاصات العالية تتطلب درجة كبيرة من المؤهل العلمي فيمن يشغلها، كوظائف الوزراء والقضاة وأساتذة الجامعات وغيرها، على عكس الوظائف البسيطة والحرفية، التي تتطلب في

¹ أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 220.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

الأساس مجهودا جسمانيا، ولا يشترط فيها المؤهل العلمي؛ بل يكفي فيها الإلمام بالقراءة والكتابة.¹

أي بنص القانون الأساسي العام الوظيفة العمومية لسنة 1966 على شرط المؤهل العلمي وترك ذلك للقوانين الأساسية التي قامت بتحديدده بحسب الفئات المختلفة للموظفين.²

أما المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، فقد نص على الشرط في المادة 04/31 منه ضمن الشروط العامة للتوظيف.

ونجد أن الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجده قد نص

على هذا الشرط في المادة 06/75 منه، وقد أحسن المشرع عندما ربط المؤهلات المطلوبة

بالوظيفة المراد شغلها، كما أن المشرع قد اعتبر الكفاءة العلمية شرطا عاما لتولي الوظائف

العمومية تاركا أمر تفصيلها وتحديد درجتها إلى القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك وظيفي،

وكذلك المقررات والتدابير -الداخلية التي قد تصدرها الهيئات المكلفة بالوظيفة العمومية³.

-الكفاءة العملية (الخبرة المهنية): ويصد بها الحذف الفائق في التخصص، الناجم غالبا عن

طوال الممارسة المقترن أحيانا بالمهنة الذاتية، كما يقصد بها الممارسة المسبقة لوظائف معينة

لمدة زمنية معينة، وتختلف الخبرة المهنية المطلوبة بحسب طبيعة الوظائف، فهي تبرز أكثر

بالنسبة للوظائف، فهي تبرز أكثر بالنسبة للوظائف القائمة على التخصص المحدد والدقيق،

كالوظائف الأمنية والعسكرية والوظائف الطبية.

وبالنسبة لهذا الشرط في التشريع الجزائري قد جاء نص المادة 06-75 من الأمر رقم 06-03

عاما عند نصه على المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة العمومية دون تحديد لها، وبذلك

فهي تشمل بالإضافة للمؤهل العلمي عنصر الخبرة المهنية، التي قد تشترطها بعض القوانين

الأساسية الخاصة ببعض أسلاك الموظفين العموميين.

¹ حسين عثمان محمد عثمان، أصل القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2004، ص 679.

² مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1981، ص 114.

³ المقرر رقم: 18 ك/خ/ م ع و ع/ الصادر في سبتمبر 2008 من المديرية العامة للوظيفة العمومية.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

وبالتالي فإن الكفاءة المطلوبة لشغل الوظائف العمومية هي مفهوم واسع، يشمل الصلاحية الأخلاقية بكل عناصرها، الكفاءة الصحية وكذا الكفاءة المهنية، وقد تبنى المشرع الجزائري هذه الأنواع الثلاثة من الكفاءة وجعلها كشرط لدخول الوظيفة العمومية، والبقاء فيها لما لها من أهمية بالغة في الارتقاء بمستوى الوظيفة العمومية نحو تحقيق الأهداف المرجوة منها. كما أنه وإن كانت هذه الأنواع الثالث من الكفاءة متكاملة ومتراصة؛ إلا أنه قد يحدث التعارض بينها، وهذا يمكن القول بأن مسألة الترجيح تعود إلى سلطة الإدارة التقديرية تبعاً لطبيعة ونوع الوظيفة المراد شغلها¹.

أما الكفاءة الصحية، فتعتبر الكفاءة أو الصلاحية شرطاً ضرورياً للتعين في الوظائف العمومية في التشريعات الوظيفية لمختلف الدول، والتي يقصد بها أن يكون المرشح للوظيفة العمومية صحيح الجسم إلى الحد الذي يمكنه من القيام بأعباء وظيفته بصورة منتظمة، وأن يكون خالياً من الأمراض العصبية هو أمر في غاية الصعوبة². يبرز هذا الشرط بضرورة التحقق من قدرة الموظف الجسدية على القيام بأعباء وظيفته بكفاءة لتفادي نقل العدوى إلى العاملين معه من الموظفين والمتعاملين معه من الجمهور، وتختلف درجة اللياقة حسب طبيعة الوظيفة فبعض الوظائف تحتاج إلى درجة عالية من اللياقة الصحية، كموظفي جهاز الشرطة أو الجيش؛ في حين لا تحتاج وظائف أخرى إلى هذه الدرجة الكبيرة من اللياقة الصحية³.

ويتم إثبات توافر شرط اللياقة الصحية عن طريق شهادة طبية يقدمها المترشح للجهة الإدارية تثبت خلوه من الأمراض، ويرجع تقدير مدى توافر هذا الشرط إلى السلطة التقديرية، وذلك تحت رقابة القضاء.

¹ محمد باهي يونس، المرجع السابق، ص 70.

² شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 46.

³ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 678.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

فإذا كانت الكفاءة الأخلاقية والمهنية تسموان على الكفاءة الصحية، بدليل أن المشرع قد أعطى فئة ذوي الاحتياجات الخاصة من شرط الصلاحية الصحية لصالح شرط الصلاحية الأخلاقية المهنية الخاصة.

المبحث الثاني: مظاهر مبدأ الكفاءة وتمييزه عن باقي مبادئ الوظيفة العامة

يخضع التعيين في الوظائف العامة لمبدأين أساسيين هما مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة الذي كرسته المواثيق الدولية والدساتير الوطنية في أغلب دول العالم على اختلاف ايدولوجياتها وتوجهاتها مما توجب احترامه نصا وروحا.

ومبدأ الكفاءة أو التعيين حسب الجدارة هو مبدأ متعارف عليه ضمن القوانين والتنظيمات التي تتعلق بالوظيفة العامة حيث تسند الوظيفة على أساس الكفاءة والفاعلية، وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى مظاهر مبدأ الكفاءة في مجال التعيين في الوظيفة وإلى علاقة مبدأ الكفاءة بغيره من مبادئ الوظيفة العامة من خلال المطلبين الموالين.

المطلب الأول: مظاهر مبدأ الكفاءة في مجال التعيين في الوظيفة

نتناول في هذا المطلب مظاهر مبدأ الكفاءة في التوظيف في الفرع الأول، وموقف المشرع الجزائري من ذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مظاهر مبدأ الكفاءة في التوظيف

تتجه معظم النظم الإدارية المعاصرة للأخذ بمبدأ الجدارة في الوظيفة العامة بل أن بعض الدول نص دستورها على المبدأ، كما أن النظم الوظيفية في الدول العربية تتجه نحو الأخذ به وتعميمه إذ يقصد به اختيار الموظف على أساس الكفاءة وبالتالي احترام الديمقراطية أو الفرص المتساوية للتعين من جهة ومراعاة الأساليب الفنية المتضمنة اختيار الموظفين من جهة ثانية، إذ تهدف هذه الطريقة إلى اختيار الموظف الذي تتوفر لديه المعلومات والخبرات والمؤهلات ومدى قدرته على توظيفها واستخدامها في مجال الوظيفة التي يشغلها.

أولاً: المسابقة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

- يقصد بامتحان المسابقة اختيار الموظفين عن طريق إجراء اختبارات تنافسية لهم لاقتناء أفضلهم من حيث الصلاحية لشغل ما لديها من وظائف شاغرة¹، وجاء في تعريف تقدمت به لجنة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة الأمريكية للمسابقة بأنها تعني التالي²:
- الإعلان الكافي في الوظائف ومتطلباتها بحيث تكون البيانات بشأنها في متناول من يعينهم الأمر من كافة المواطنين، الأمر الذي يمكنهم من تفهم محتوياتها قبل وقت كاف.
 - فرصة التقدم بطلب التوظيف: كل مواطن يرغب الالتحاق بالخدمة العامة يجب أن يمنح الفرصة التامة للتعبير عن هذه الرغبة ويجب أن تلقى رغبته كل اعتبار طالما أنه يستوفي الشروط.
 - واقعية المستويات: يجب أن يكون مستوى المؤهلات المطلوبة معقولا مقارنة بالوظيفة المعلن عنها ويجب أيضا تطبيق هذه المستويات بدون تحيز لأي من الراغبين في العمل الحكومي.
 - انعدام التفرقة: يجب أن تكون المعايير والأسس المستخدمة محتوية على العوامل ذات الصلة فقط بالمقدرة والصلاحية للخدمة.
 - الترتيب على أساس المقدرة: إن المضمون الحقيقي للمسابقة يعني ترتيب المستخدمين على أساس تقويم نسبي لقدراتهم وصلاحيتهم ويعني أيضا وسيلة الاختيار التي تؤدي إلى ممارسة هذا الترتيب وإن كان هذا التعريف قد عرف المسابقة بضمانات إجرائها من الإعلان عنها حتى الإعلان عن قائمة الناجحين، إلا أنه يؤكد على ضرورة احترام إجراءات المسابقة حتى تحقق الهدف المرجو منها وهو تحقيق الصلاحية في الوظيفة العمومية.

¹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 296.

² إبراهيم عبد الحليم وقاسم محمد ضرار، المرجع السابق، ص 4.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

كما أنها تعني الكشف عن مدى صلاحية الشخص للنجاح في أداء العمل، مما يرفع من مستوى الخدمة العمومية¹، والمسابقة عملية مركبة تركز على أن تسند إلى لجنة مستقلة مهمة اختيار عدد معين من الأفراد تبعا لاحتياجات الإدارة وعدد المناصب الشاغرة، ثم تقوم هذه اللجنة بترتيب المترشحين حسب استحقاقهم وجدارتهم².

وعلى هذا فهي تمثل أنسب الوسائل لاختيار الموظفين العموميين، حيث بالإضافة إلى ما سبق يتيح الإعلان فرصة المشاركة والنجاح للجميع مما يوسع من دائرة استقطاب الكفاءات الإدارية. ويمكن في الأخير القول بأن المسابقة ما هي إلا وسيلة من وسائل اختيار الموظفين العموميين على أساس الجدارة بهدف ترقية الجهاز الإداري، مما يتعين محاولة البحث عن عوامل تنمية هذه الجدارة أثناء المسار الوظيفي بما يتلاءم مع متطلبات الوظيفة العمومية

ثانيا: الاختيار المطلق للإدارة أو الاختيار الحر

تملك الإدارة صاحبة التعيين في هذا الأسلوب سلطة تقديرية واسعة في اختيار من يشغل الوظائف دون التقيد بأي قاعدة محددة أو أي معيار باستثناء الشروط العامة المطلوبة في التوظيف، فهي لا تخضع في هذا النوع لأي رقابة، إلا أنه أسلوب قديم جدا يفتح المجال أمام الفساد الإداري نظرا لاختيار الموظفين على أساس الاعتبارات الشخصية والحزبية بعيدا عن الصالح العام³.

ثالثا: الاختيار على أساس الخبرة العلمية

تأخذ النظم الوظيفية بطريقة أخرى للتوظيف تعتمد على الخبرة العملية السابقة كمعيار لاختيار الموظفين إذ تتم المفاضلة والاختيار بين المترشحين أنفسهم لشغل الوظائف الشاغرة على أساس مدة خبرتهم العلمية السابقة وتتم عادة في الوظائف التقنية⁴.

¹ محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، المرجع السابق، ص 45.

² KHARCHI Djamel , «la fonction publique algérienne bilan et perspectives », revue de conseil d'état, n°2, 2002, p36.

³ محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 24.

⁴ محمد إبراهيم حسن علي، المرجع نفسه، ص 25.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

رابعاً: طريقة التدريب والإعداد المسبق للموظفين

يتم إعداد الموظفين من قبل المعاهد والمدارس الفنية المتخصصة إعداداً مسبقاً لم يتم تعيينهم بعد تلقهم تدريباً نظرياً وعملياً كافياً وذلك في حال ثبتت صلاحيتهم لممارسة تلك الوظيفة ويتم استبعاد من ثبتت عدم صلاحيته أي من يفقد للكفاءة لتولي تلك الوظيفة، إذ من إيجابيات هذه الطريقة أنها تمنح فرصة كافية لتدريب الموظف نظرياً وعملياً لقيامه بأعمال الوظيفة العامة، إذ يتم في نهاية الأمر تثبيت ما عدا من ثبتت كفاءته وأثبت جدارته بالمنصب إلا أنها طريقة مكلفة من حيث النفقات مما جعلها تتحصر في مجالات مهنية فقط.

خامساً: طريقة الانتخاب

تعتبر هذه الطريقة ديمقراطية تعتمد على الانتخاب المباشر للموظفين من قبل الشعب أو غير المباشر من قبل أعضاء البرلمان باعتبارهم ممثلين للشعب، إلا أنها طريقة نادرة حيث تطبق في الولايات المتحدة الأمريكية وتطبق في مصر بخصوص انتخاب عمداء الكليات مثلاً، غير أن هذا الأسلوب قد يساء استعماله خصوصاً إذا لم يحسن من له حق الانتخاب اختيار المترشح الكفء كما يستمر ضغط الناخبين على الموظف المنتخب مما يؤثر على أداءه الوظيفي.¹

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من مظاهر مبدأ الكفاءة في التوظيف

حدد المشرع الجزائري شروطاً ضرورية يلزم توافرها في المترشحين لتولي الوظائف العامة حرصاً منه على وصول الأشخاص ذوي الكفاءة والصلاحية والقدرة لتولي الوظيفة العامة حيث أخذ المشرع بمبدأ الجدارة في التعيين من خلال العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية منها:
- نص المشرع الجزائري في الأمر رقم 66-133 على مبدأ الجدارة في التوظيف من خلال النص على التوظيف عن طريق المسابقة بالاختبار والمسابقة على أساس الشهادة أو بهما معا في المادة 26، كما نص على حسن السيرة والأخلاق واللياقة البدنية في المادة 25.²
- نص المشرع الجزائري في المرسوم 85-59 على مبدأ الجدارة في التوظيف من خلال:

¹ محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 26.

² انظر المواد 24 و 25 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 49، المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-03.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

- المادة 31 حددت شروط التوظيف ومنها شرط اللياقة البدنية والذهنية وشرط المؤهل العلمي.

- المادة 34 نصت على طرق اختيار المترشحين للوظيفة وذلك من خلال النص على المسابقة بالاختبار وعلى أساس الشهادة والامتحان أو الاختبارات المهنية.

- المادة 38 نصت على الملف الذي يقدمه المترشح والذي يثبت فيه الشروط السابقة.

- ونص المشرع الجزائري في الأمر 06-03 والنصوص التطبيقية له على مبدأ الجدارة من خلال المواد 74، 75، 79، 80 و81.

المطلب الثاني: علاقة مبدأ الكفاءة بغيره من مبادئ الوظيفة العمومية

يعتمد نظام التوظيف على مجموعة من المعايير العامة، التي تعتبر مقومات أساسية في تنظيم الوظيفة العمومية، وتتمثل هذه المعايير في معيار المساواة في تولي الوظائف العمومية، معيار حياد الإدارة، ومعيار دائمية الوظيفة العمومية.

الفرع الأول: مبدأ الكفاءة ومبدأ المساواة وحياد الإدارة

يعتبر معيار المساواة بصفة عامة حجر الزاوية في كل تنظيم ديمقراطي للحقوق والحريات العامة، فهو من الديمقراطية بمثابة الروح من الجسد، والمساواة في تقلد الوظيفة العمومية هو مظهر من مظاهر المساواة أمام القانون والمساواة في الحقوق والحريات العامة، وينصرف مدلوله إلى معنيين هما: المساواة القانونية والمساواة الفعلية في التوظيف.

إن معيار المساواة في التوظيف بمفهومه القانوني قد ظهر لأول مرة في فرنسا، ومقتضاه عدم تفضيل أي طبقية أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العمومية، متى توافرت فيمن يتقدمون لشغلها كلما يتطلبه القانون من شروط ومؤهلات علمية معينة، وهذه الشروط يجب أن تكون عامة ومجردة بما يتيح فرص متكافئة لجميع المواطنين في التقدم لشغل الوظائف العمومية.

وكان الهدف من وراء إقرار هذا المعيار هو القضاء على الاحتكارات الطبقية في شغل الوظائف العمومية التي كانت سائدة في أوروبا في ذلك الوقت¹، إلا أن أعمال المساواة القانونية

¹ محمد ابراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 52.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

يؤدي في الواقع إلى عدم مساواة فعلية، وذلك بسبب اختلاف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للطبقات الفقيرة عن أوضاع الطبقات الغنية، حيث يتطلب الحصول على المؤهلات العلمية نفقات كبيرة يعجز أبناء الطبقة الفقيرة عن توفيرها، مما أدى إلى ظهور مفهوم آخر هو معيار المساواة الفعلية في التوظيف.

ويقصد بالمساواة الفعلية إتاحة فرص التوظيف للمواطنين جميعا، وقد ظهرت على إثر ظهور مبدأ توقيت الوظيفة الذي أقامه الرئيس الأمريكي "جاكسون" وهو يقوم على أن تلتزم الدولية بأن تقوم بإصلاحات جوهرية تهيأ الظروف أمام الجميع للالتحاق بالوظائف العمومية دون وجود عوائق مالية أو اجتماعية، وذلك بأن تكون فرص التعليم متاحة للجميع وليست حكرا على طبقة معينة، ويجد مبدأ المساواة في تقليد الوظائف العمومية أسس قانونية دولية وأخرى داخلية، فعلى المستوى الدولي نجد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد نص على هذا المبدأ في المادة 21 منه، كما تناولته مختلف المواثيق الدولية الأخرى، وتطبيقا لذلك فقد التزمت بتقريره مختلف الدساتير والأنظمة الوظيفية الجزائرية، وكيان آخرها دستور 1996 في المادة 51 منه، التي نصت: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون".

وفي نفس الإطار، جاء الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث كرس هذا المعيار بنص المادة 74 منه: "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية".

مما سبق يظهر بوضوح علاقة الجدارة بمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية:

- ذلك أن المساواة المقصودة ليست المساواة الحسابية المطلقة، وإنما هي المساواة النسبية التي تتيح لكل المواطنين الترشح لشغل الوظائف العمومية دون تمييز بينهم إلا لاعتبارات الجدارة والاستحقاق.

- تظهر كذلك هذه العلاقة، في اعتبار أن الجدارة هي الحد الفاصل والمعيار الذي يسمح

بتجاوز التعارض بين المساواة القانونية والمساواة الواقعة في التوظيف، ويعتبر مبدأ

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

التوظيف عن طريق المسابقة هو نقطة الالتقاء الجوهرية بين الجدارة ومبدأ المساواة في التوظيف، فالمسابقة وإن كانت تكشف عين مدى جدارة وصلاحيته الشخص في تولي الوظيفة العمومية، فهي في نفس الوقت تتيح لكل المواطنين الالتحاق بها على قدم من المساواة¹.

وما يدل أكثر على هذه العلاقة الوثيقة بين المعيارين أن هناك نصوص قانونية تركز المعيارين معاً، وتربط أحدهما بالآخر مثلما نصت عليه المادة 06 من إعلان الحقوق الفرنسي لعام 1789²، وكذلك المادة 07 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966.

وعلى الصعيد الوطني نجد أن المادة 41 من دستور 1976، تضمنت النص على المعيارين معاً، وذلك بسبب ارتباطهما الوثيق وصعوبة الفصل بينهما.

أما معيار حياد الإدارة فإن اتساع دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وارتباط مصير الفرد بنشاط الإدارة فيها، يقتضي أن تقوم هذه الأخيرة بوظائفها بنزاهة وحاد بعيداً عن الاعتبارات الشخصية والسياسية، لحماية حقوق وحرية الأفراد، وقيد ترجمت نصوص المرسوم رقم 88/131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنضم للعلاقة بين الإدارة والمواطن هذا الالتزام، حينما أكدت على واجب الإدارات والهيئات العمومية وأعاونها في حماية حرية المواطن وحقوقه المعترف بها دستورياً بموجب نص المادة 02 منه، ولا شك أن هذا الواجب لا يأتي إلا من خلال أعمال مبدأ حياد الإدارة.

ولمعيار حياد الإدارة معنيين: معنى سلبي، يتمثل في اجتناب الموظف كلها من شأنه التأثير على نشاطه الإداري، ويحتم عليه عدم الانسياق لعواطفه أو ميولاته الشخصية، ومعنى إيجابي يتمثل في مشاركة الموظف في الحياة السياسية مشاركة موضوعية بعيدة عن الاعتبارات الشخصية أو العقائدية.

¹ محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 53.

² أخضعت هذه المادة التوظيف إلى مبدأ المساواة ولكن على أساس ما يتمتع به الأفراد من قدرات ومواهب، وهذه الأخيرة تحمل في جوهرها معنى الجدارة والاستحقاق.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

اذن، فجوهر هذا المبدأ هو فصل الإدارة عن النزوات الشخصية للموظف وفصلها عن السياسة، لذلك يجد هذا المبدأ مصدره التاريخي في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية بعد الانقسام الذي عرفه نظام الغنائم خلال القرن التاسع عشر.

أما في التشريع الجزائري، فنسجل عدم ظهور المعيار في دستور 1976 لأنه يتعارض مع واجب الالتزام تجاه الخيار الاشتراكي، وفي هذا الإطار يقول الأستاذ بوسماح عن المبدأ أنه: "عرف نوعاً من الغياب على مستوى النصوص الرسمية بسبب الأوضاع السياسية التي عاشتها الجزائر في ظل الدساتير السابقة، صاحبه ياب للمبدأ على المستوى العملي"، وفي ظل دستور 1989 ظهر هذا المعيار بصورة ضمنية فقط، حيث يستشف من بعض النصوص الواردة فيه¹، ثم جاء دستور 1996 ليكرس معيار حياد الإدارة صراحة ضمن أحكامها بمقتضى نص المادة 23 منه والتي تنص: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"، وسأيره في ذلك الأمر رقم 06/03 بموجب المادة 41 منه، ومن المظاهر البارزة التي يظهر فيها أعمال مبدأ حياد الإدارة، مسألة الالتحاق بالوظائف العمومية، حيث لم تعد الوظيفة العمومية مقصورة على طائفة معينة من المواطنين كما كان الأمر في الماضي، وإنما أصبحت حقا دستوريا يتمتع به كل المواطنين على قدم المساواة، ولا تفضيل بينهم إلا لاعتبارات الجدارة والكفاءة. ومن هنا تظهر علاقة الجدارة في تولي الوظائف العمومية بمبدأ حياد الإدارة؛ فهذا الأخير هو مبدأ متفرع من مبدأ الجدارة، لأن الموظف لا يمكن أن يتسم بالحياد والنزاهة في أداء وظيفته إلا إذا كان قد شغل الوظيفة لاعتبارات تتعلق بجدارته وكفاءته، أما إذا دخل الوظيفة لاعتبارات المحاباة والمحسوبية والاعتبارات السياسية، فإنه سوف يبقى مرهونا بها في تعامله مع المواطنين وفي تعاطيه مع الشؤون السياسية في الدولة.

الفرع الثاني: معيار الكفاءة ومعيار دائمية الوظيفة

ساد مبدأ دائمية الوظيفة في الحضارات القديمة، وكان الهدف منه هو استئثار الطبقات العليا في المجتمع كالأشراف ورجال الدين، بشغل وظائف الدولة العليا مدى الحياة²، ثم أصبح الهدف

¹ المواد 22 و 28 من دستور 1989.

² حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 65.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

من إقرار هذا المبدأ هو السير الحسن للوظيفة العمومية بانتظام، ولكن قبل ظهور هذا المبدأ كان هناك ما يسمى بمبدأ تأقي الوظيفة والذي سوف نتطرق إليه لتوضيح أكثر مفهوم مبدأ الدائمة.

أولاً: نظرية تأقي الوظيفة العامة

ظهرت هذه النظرية في أمريكا، وكان أشد المؤيدين لها الرئيس الأمريكي "جاكسون" الذي عرفت سياسته في تأقيت الوظيفة العمومية بفرض شرعنة نظام الغنائم "بالديمقراطية الجاكسونية، فحسب منطق الرئيس جاكسون، فإن دائمية الوظيفة يخلق لدى الموظفين شعوراً بأنها ملكية خاصة لهم فيشغلونها لحسابهم الخاص، ثم إن مبدأ المساواة يقتضي الأخذ بتأقيت الوظيفة حتى تتاح لكل المواطنين فرصة شغلها، كما أن الديمقراطية تتطلب المساواة بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية من حيث تأقيت مدة الخدمة¹.

إن هذه الحجج التي صاغها الرئيس جاكسون لا تتفق في الحقيقة مع أصول الإدارة العامة، وكان الغرض منها فقط هو تقنين نظام الغنائم الذي كان سائداً في أمريكا آنذاك، ذلك أن مبدأ دائمية الوظيفة لا يعني بالضرورة أن الموظف سينظر إليها بعين الملكية الخاصة ويشغلها لصالحه مادام هذا الأخير محكوم بقوانين وأخلاقيات الوظيفة العمومية. أما القول بضرورة مساواة الوظيفة السياسية والإدارية، فهو غير مبرر، لأن تأقيت الوظيفة يصلح للوظائف السياسية دون الإدارية نظراً لطابعها المتقلب².

ثانياً: مفهوم مبدأ دائمية الوظيفة

يقصد بمبدأ دائمية الوظيفة "اتخاذ الخطوات لجعل التوظيف العام عملاً له قيمة مدى الحياة، مع فتح باب دخول الوظيفة العامة لاجتذاب الرجال والنساء ذوي المقدره والخلق في مراحل الشباب، وإتاحة فرصة الترقى والتقدم للوظائف المتاحة الشرفه . "وتتمثل مزايا هذا المبدأ في أنه يضمن حياة مهنية مستقرة للموظفين من خلال أخذه بنظام التقاعد، كما يتيح لهم فرصة التنمية والتطوير من خلال اعتماد نظام التدريب المستمر، مما يؤدي إلى تزويد الإدارة بموظفين

¹ مصطفى الشريف، أعوان الدولة، المرجع السابق، ص 67.

² حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 65.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

مؤهلين ومختصين، كما يؤدي إلى تكريس مبدأ سير المرافق العمومية بانتظام، ويعمل على استقطاب أفضل العناصر إلى الوظيفة العمومية.

وقد أخذت النظم الوظيفية الجزائرية بمبدأ دائمية الوظيفة وذلك بالنظر إلى مزاياه السابقة الذكر، ويتجلى ذلك من خلال وضع شروط معينة في الشخص للالتحاق بالوظيفة¹ ثم قضائه فترة تربص معينة لاختبار قدراته²، ليرسم بعد ذلك بموجب قرار تتخذه السلطة التي لها صلاحية التعيين، وبعد مرور فترة من العمل في الإدارة العمومية يستفيد الموظف العمومي من نظام الترقية، وهذه هي مقومات مبدأ دائمية الوظيفة كما أن المادة 04 من الأمر 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية قد عبرت أن الموظف هو من عين في وظيفة عمومية دائمة، وهو تبني صريح لمبدأ دائمية الوظيفة من طرف المشرع الجزائري.

أما علاقة معيار الجدارة في التوظيف بمبدأ دائمية الوظيفة، فتظهر بوضوح من خلال اعتماد النظام الذي يأخذ بدائمية الوظيفة على أسلوب المسابقة في الالتحاق بالوظيفة العمومية دون أي اعتبارات أخرى، وبالتالي يضمن حق التوظيف لجميع المواطنين دون التمييز بينهم إلا لمقومات الجدارة والصلاحية عكس نظام تأقيت الوظيفة الذي كما رأينا سابقا، يفتح المجال لفئات دون أخرى لتقلد الوظائف العمومية مما ينهار معه معيار الجدارة في التوظيف. فمبدأ الدائمية إذن هو مبدأ مكمل لمبدأ الجدارة، فلا يستقيم أحدهما دون الآخر.

ونخلص إلى أن علاقة معيار الجدارة بمبادئ التوظيف الأخرى علاقة وثيقة وتكاملية:

- فمعيار الجدارة هو المعيار المحدد والمفسر لمبدأ المساواة في التوظيف، وإلا كانت مساواة حسابية مطلقة غير قابلة للتطبيق عمليا.
- وهو الأساس الذي يبنى فوقه مبدأ حياد الإدارة، فلا حياد لإدارة قوامها التوظيف عن طريق المحاباة والاعتبارات السياسية وغيرها.

¹ المادة 75 من الأمر 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² المادة 83 من الأمر 06/03.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ الكفاءة في التوظيف

- كما أنه جوهر مبدأ دائمية الوظيفة، فلا حديث عن جدارة في نظام وظيفي يسوده تداول للوظائف العمومية بحسب الأهواء الحزبية والسياسية.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

مبدأ الكفاءة بشكل سليم يؤدي إلى تحسين الأداء ويحقق المصلحة العامة وهذا ما يعينه البعض بقوله: "إن الأداء الفعال لوظائف الإدارة لا يعتمد على كفاءة ما يوضع من نظم إدارية فعالة فحسب، وإنما بشكل أوفى يعتمد على كفاءة أولئك اللذين يعهد إليهم بتنفيذها، لأنه بدون موظف كفى تظل الإدارة العمومية عاجزة عن تحقيق أهدافها حتى وإن أحسن وضع أنظمتها، ويزكي البعض الآخر تلك النظرة بالقول: "إنه يجب أن يحسن باختيار الموظفين لضمان إجادة أعمالهم وإلا بابت كل خطط الدولة بالفشل وانهايار بناؤها تبعا لذلك، فمبدأ الكفاءة حقق العديد من المزايا فمن ناحية ساعد على تحقيق الكفاءة في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأجدر كما أبعاد المحسوبية في التعيين، وأكد التزام الموظف بتحقيق الإصلاح العام، ثم إنه وسع مبدأ الديمقراطية الإدارة أمام المواطنين دون التفرقة بينهم إلا الكفاءة والاستحقاق ويتم تحقيق مبدأ الكفاءة عن طريق إجراء الامتحانات والمسابقات من جهة وإنشاء أجهزة تكلف بتنظيم هذه المسابقات وتقوم بعملية الاختيار والتعيين من جهة أخرى.

وبالتالي قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف

المبحث الثاني: ضمانات حماية مبدأ الكفاءة في تقلد الوظائف العامة

المبحث الأول: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف

إذا كان يقصد بمبدأ الكفاءة في التوظيف في الوظيفة العمومية، أن يكون توظيف الأشخاص بتسيير حياتهم الوظيفية والاحتفاظ بهم في عملهم على أسس موضوعية قوامها الصلاحية والكفاءة فهذا المعنى للكفاءة لا يقتصر فقط على الدخول للوظيفة، إنما يمتد ليشمل المسار الوظيفي للموظف، من تقييم وترقية وراتب. وأخيرا فإن استمراره في الوظيفة مرهون كذلك بكفاءته وجدارته.

المطلب الأول: مبدأ الكفاءة في الالتحاق بالوظيفة

إن مبدأ الكفاءة في الالتحاق بالوظيفة العمومية يثير مسألتين أولهما شعور الأفراد بأن لهم الحق في تقلد وظائف الدولة، وثانيهما أن جهة الإدارة ملزمة قانونا باختبار الأجدر والأصح، من بين المتقدمين لشغل الوظائف العمومية، وبالتالي الموازنة بين المسألتين يقتضي وضع آلية محكمة للاختيار، ألا وهي مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة.

الفرع الأول: عن طريق المسابقة

تعتبر المسابقة الطريقة الرئيسية لاختيار الموظفين العموميين، حيث تأخذ بها معظم دول العالم، ويدعي البعض أنها قد طبقت في بعض الحضارات القديمة، كالحضارة الصينية.

أخذ المشرع الجزائري بطريقة المسابقة في التوظيف بداية في الأمر رقم 133-66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹ بموجب المادة 26 منه، كما نص على هذه الطريقة في القانون الأساسي العام للعامل لسنة 1987 في المادة 45 منه.

¹ شمس الدين بشير الشريف، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2014، ص 60.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

وكذلك نجد أيضا أن المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية نص على هذا الأسلوب بموجب المادة 34 منه، وبعد ذلك جاء الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عن طريق:

- المسابقات على أساس الاختبارات.

- المسابقات على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين..."

من خلال نص هذه المادة نجد أن هناك نوعين من المسابقات، مسابقات على أساس الاختبارات، فيها يكون النجاح في الامتحان أو الاختبار هو العيار النهائي في شغل الوظيفة العمومية، حيث تعلن الإدارة عن حاجتها لعدد معين من الموظفين لشغل عدد محدد من الوظائف، ويكون التقدم لإجراء المسابقة مفتوح لكل من تتوفر فيه الشروط العامة للتوظيف، وبناء على نتيجة الاختبار يتم التعيين في الوظيفة ومسابقات على أساس الشهادات، فيها تعلن الإدارة عن حاجتها لشغل وظائف محددة، غير أن التعيين لا يتوقف على نتائج امتحان يجرى، وإنما على أساس معايير أخرى للاختبار.¹

أولاً: المسابقة على أساس الاختبار

نصت تعليمة رئيس الحكومة رقم 01 المؤرخة في 06 جانفي 2007 والمتعلقة بإعادة القوانين الأساسية الخاصة الجديدة على أنه يجب أن تشكل المسابقة على أساس الاختبارات للطريقة المفضلة من أجل انتقاء المترشحين للالتحاق بوظيفة عمومية بحيث يكون النجاح في الامتحان هو الفاصل النهائي للتغيب في الوظيفة، فالإدارة هنا تقوم بإعلان عن المناصب الشاغرة ووضع المواصفات والشروط المطلوبة في شاغل الوظيفة، ثم يتم إجراء الاختبار للمتقدمين وبعد إجراء الاختبار يتم تصنيف الناجحين على حسب العلامات المتحصل عليها وتوظيف العدد المطلوب لشغل المنصب.

¹ شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 62.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

وتكون إجراءات التوظيف بالمسابقة على أساس الاختبار كما يلي:

- بفتح مقرر المسابقة من طرف الإدارة أو المؤسسة العمومية المعنية بالتوظيف، حيث ترسل نسخة من هذا التقرير إلى المديرية العامة للتوظيفة العمومية قصد الملاحظة، ويتم هذا القرار إجباريا في سنة صحة وطنية، ثلاثة باللغة العربية وثلاثة باللغة الفرنسية وذلك للوصول إلى أكبر عدد ممكن من المترشحين وإضفاء طابع الشفافية والعدالة في التوظيف، وينشر هذا القرار أيضا في أماكن العمل، وتجمعات الموظفين وذلك بواسطة ملصقات أو إعلانات، وهذا خلال شهرين على الأقل قبل تاريخ إجراء المسابقة.¹
- يتم استدعاء المترشحين المقبلين في المسابقة لإجراء الاختبارات وتنقسم الاختبارات في المسابقات على أساس الامتحانات إلى قسمين:
 - أ-الاختبارات الكتابية: وهي تختلف في مواضيعها وطرق حساب معاملاتها باختلاف الأسلاك التعليمية الوزارية المشتركة، رقم 06 المؤرخة في 10 جوان 2003 المعدلة والممتدة للتعليمية الوزارية المشتركة رقم 01 المؤرخة في 21 مارس 1999، المتعلقة بكيفية تنظيم إجراء المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنة والرتب، ويكون مكان إجرائها في مقرات أو فروع المؤسسات العمومية للتكوين المتخصص المنصوص عليها.
 - ب-الاختبارات الشفهية: وهي عبارة عن مناقشة مع أعضاء لجنة التقييم حول موضوع اقتصادي، سياسي، اجتماعي، ثقافي... إلخ لمدة تتراوح ما بين 15 إلى 30 دقيقة لمعامل ب 2 تحدد قائمة النجاح النهائي حسب درجة الكفاءة في حدود المناصب المطلوبة شغلها من بين المترشحين الحاصلين على معدل عام لا يقل عن 10 من 20 من طرف لجنة تتكون من:

1- مثل اللجنة التي لها صالحيية التعيين أو للسلطة الوصية كرئيس.

2- ممثل المديرية العامة للتوظيفة العمومية.

¹ بلمزوي مبروكة، فاعلية تقلد الوظائف في الإدارة العمومية بين الكفاءة والتأهيل، دراسة حالة (مديرية الضرائب لولاية ورقلة)، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق جامعة ورقلة، 2014-2015، ص 30.

3- ممثل تنتخبه لجنة المستخدمين الخاصة بالسلك أو الرتبة المعنية.

ثانيا: المسابقات على أساس الشهادة

يخص التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادات من اجل الالتحاق ببعض الأسلاك والرتب التي تنتمي إلى الفرع (أ) المحدد لموجب المادة 08 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانوني الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي تضم مجموع الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب للممارسة نشاطات التصميم واللجنة والدراسات أو كل مستوى تأهيل مماثل.¹

وهذا النوع من المسابقة يكون للمؤهل أو الشهادة التي لدى المترشح دورا في التعيين، ففي

التوظيف بالمسابقة على أساس الشهادة تقوم المؤسسة أو الإدارة بالإعلان عن المناصب

الشاغرة كما في التوظيف على أساس المسابقة، إلا أن التعيين لا يعتمد نتائج الاختبار فقط،

وإنما يتم جمع درجات الشخص في المؤهلات الحاصل عليها والدرجات الحاصل عليها في

امتحان المسابقة.²

ويتم تحديد قائمة المترشحين المقبولين لإجراء المسابقة على أساس الشهادة من طرف لجنة

تقنية، وحسب التعليم رقم 08 المؤرخة في 06 أوت 2003، فإن معايير الاختبار التي يجب

الاعتماد عليها في هذا النمط من التوظيف تكون متفرغة إلى أربعة معايير، حيث أن كل

معياري من المعايير ينقط على 05 نقط، بحيث يؤدي جمع مختلف المعايير إلى منح نقطة

تتراوح من 0 إلى 20، وهذه المعايير فهي كما يلي:

- ملائمة المؤهلات تكوين المترشحين مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبة في المسابقة.
- تكوين مستوى أعلى من الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة.
- الأعمال الدراسات المنجزة عند الاقتضاء.

¹ الأمر رقم 06-03، المؤرخ في: 16 جويلية، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، 2006، ص 04.

² تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2009-2010، ص 82.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

- الخبرة المهنية.

- نتائج المقابلة مع لجنة الاختيار.¹

ثالثا: المسابقة على أساس الفحوص المهنية

يهدف نمط التوظيف عن طريق الفحص المهني إلى تقسيم المرشحين على الممارسة الفعلية للمهام المنوطة ببعض الأسلاك والرتب التي تنتمي إلى المجموعات (ب.ج.د) المحدد بموجب الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.²

فهي المجموعات التي تضم الموظفين الحائزين مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التطبيق، التحكم، التنفيذ، أو كل مستوى تأهيل مماثل.³

وفي الحقيقة لا يوجد اختلاف كبير بين التوظيف في هذا النمط، والتوظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبار الذي نصت عليه بعض النصوص القانونية الأساسية الخاصة.

فهناك بعض الأمثلة عن هذا التوظيف بالنسبة للعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب حيث تمر هذه الوسيلة من التوظيف بالإعلان عن فتح وتنظيم الفحص المهني، وذلك بعملية الإشهار عنه عن طريق إلصاق الإعلانات على مستوى وكالة التشغيل وكل مستوى المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية وعلى مستوى مركز الامتحان كذلك ويتم ذلك كما يلي:

-1- بالنسبة لرتبة العمال المهنيين:

اختبار تطبيقي يحتوي على عدة فحوص ترمى إلى تقييم مؤهلات المترشح لمنصب العمل المعني، مدته ساعتين، لمعامل 03، النقطة الإقصائية، أقل من 20/06.

¹ تيشات سلوي، مرجع سابق، ص 82.

² رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية (دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية)، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 52.

³ المادة 08 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

أو اختبار شفوي لمدة 30 دقيقة، لمعامل 11.

2- بالنسبة لرتبة حاجب:

اختبار كتابي في الثقافة العامة، ويهدف إلى تقييم المعلومات العامة للمتشرح لمدة ساعتين ولمعامل 02.

3- بالنسبة لسائقي السيارات في الصنف الأول والثاني:

تتكفل بهذا النوع من الفحص المهني مديريات النقل على المستوى الولائي يتضمن:

- اختبار شفوي في الثقافة العامة معامل 02.

- اختبار شفوي في مادة ميكانيك السيارات للفئة المعنية معامل 02.

- اختبار في قانون المرور معامل 03.

- اختبار تطبيقي في مادة السياقة معامل 04.¹

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ التوظيف عن طريق المسابقة

إذا كان التوظيف من حيث الأصل يتم عن طريق المسابقة، فإن هناك استثناءات ترد على هذا الأصل، تتمثل فيما يعرف بنظام الوظائف العليا.

أولاً: نظام الوظائف المحجوزة

وهي وظائف معينة لا تحتاج إلى تخصص دقيق أو إلى مستوى عال من الكفاءة تحجز لطوائف معينة لظروف اجتماعية.

ومثال هذه الطوائف المعوقين والمشوهين بسبب الحروب، وتعيينهم في الوظائف يكون على أساس اعتبارات إنسانية، فهو يحمل من المشرع، معنى الوفاء لأفراد تحملوا تضحيات جسيمة

¹ المادة 08 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

في سبيل الدفاع عن الوطن، وحجز الوظائف لهذه الطوائف يعتبر استثناء على مبدأ المساواة في التوظيف، ولكنه استثناء له ما يبرره الاعتبارات الاجتماعية والإنسانية.

وقد بدأ التفكير في الجزائر في الأشهر الأولى للاستقلال في تطبيق نظام المحجوزة، وصدر هذا الشأن نصوص تشريعية تستهدف في تنظيم أوضاع قدماء المجاهدين والمتقبلين الذين شاركوا في النضال الثوري وضمان حمايتهم الاجتماعية.

وقد نصت المادة الأولى من المرسوم 146-66 على ما يأتي: يحدد أحكام هذا المرسوم الحقوق الخاصة بأفراد جيش التحرير الوطني، ومنظمة جبهة التحرير الوطني بالتعيين في الوظائف العمومية والترقية وإعادة ترتيب في هذه الوظائف.

أما المادة 6 من نفس المرسوم والتي عدلت بموجب المرسوم 68-59 فقد نصت على الالتحاق بالوظائف المحجوزة يجب أن يتم على أساس مسابقة أو امتحان مهني خاص ببعض الوظائف أو مشترك لعدد منها.¹

وبناء على هذا النص يكون التعيين في الوظائف المحجوزة بناء على مسابقة، ولكن المشرع قد قصر التنافس على هذه الوظائف على قدماء المجاهدين ومن على شاكلتهم من مناضلين، وقصرهما عليهم وحدهم ومن سواهم.

كما أن المشرع قد خفف من الشروط المطلوبة للالتحاق بهذه الوظائف، بالنسبة لهذه الطائفة من الناس، وذلك بتخفيض السن المطلوب والمؤهل العلمي ولالأقدمية.

وفيما يتعلق بشرط المؤهل العلمي فقد خفضه المشرع بالنسبة لهذه الطائفة من الأعوان حسب جدول نظمه المرسوم 69 المعدل للمرسوم 517-68.

¹ محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988، ص 37.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

أما بالنسبة للأقدمية، فإن قداماء المجاهدين يستفيدون من أقدمية خاصة يتميزون بها عن غيرهم من المواطنين؛ إذ تنص المادة 4 من المرسوم 133-76 على أن تعتبر مدة المشاركة في حرب التحرير الوطني كمدة عمل بالنسبة للمدة البسيطة من أجل وضع قائمة الأهلية قصد الترقية حسب الاختيار إلى مختلف أسلاك الموظفين.¹

وبالرجوع إلى الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول، نجده جاء خاليا من نظام الوظائف المحجوزة رغم أن المادة 38 من القانون رقم 99-07 المؤرخ في 05 أبريل 1999 المتعلق بالمجاهد والشهيد، نصت صراحة على أن يخفض المجاهدون والأرامل وأولاد الشهداء بالأولوية في التكوين والتشغيل والترقية.²

ثانيا: الوظائف العليا

هي تلك الوظائف التي توجد فيها بين الوظائف الإدارية والوظائف السياسية لما تتطلب من مؤهلات علمية وما تتطوي عليه من مسؤوليات وأعباء خاصة.

ويتم التعيين في هذه الوظائف مباشرة، خروجاً عن مبدأ المسابقة في التوظيف، وترجع الحكمة من تقرير هذا الاستثناء إلى أن هذه الوظائف هي أقرب إلى الوظائف السياسية منها إلى الوظائف الإدارية، مما يقتضي إخضاع أمر التعيين فيها إلى السلطة التقديرية للإدارة لأنها تقوم على الثقة في أشخاص المرشحين لشغلها.³

ويتمثل كيفية التعيين في هذا النوع من الوظائف فقد حددها المرسوم رقم 307-91 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المتعلق بكيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا.

¹ محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 58.

² شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 72.

³ طارق حسنين زيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، 1998، ص 190.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

إلا أن هذا التطور وهذه الضمانات المرفوعة من طرف المشرع فإن هذه الوظائف مازال يطبعها عدم الاستقرار، بسبب التعبير المستمر لمن يشغلونها، لأن إنهاء الخدمة فيها يخضع إلى السلطة التقديرية للإدارة شأنه في ذلك شأن التعيين، وقد تضمن الأمر رقم 06-03 فهذه الوظائف في المادة 15 التي تنص على أنه: "تتشأ وظائف عليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تأطير وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية.

وحددت المادة 16 طريقة التعيين في هذه الوظائف ينصها: "يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقدير للسلطة المؤهلة".¹

المطلب الثاني: مبدأ الكفاءة في المسار الوظيفي

إذا كان مبدأ الكفاءة يمثل أهم مظهر في الوظيفة العمومية، فإن هذا الأخير لا يكتمل إلا بتحقيق الكفاءة أثناء المسار المهني للموظفين، من خلال إخضاع المعاملة الوظيفية لهم من راتب وتقييم وترقية وبقاء في الوظيفة على أساس الكفاءة والجدارة.²

الفرع الأول: مبدأ الكفاءة في استحقاق الراتب والتقييم والترقية

أولاً: مبدأ الكفاءة في استحقاق الراتب

أكد المشرع الجزائري على حق الموظف في أن يتقاضى راتباً، حيث نصت المادة 32 من الأمر رقم 06-03 على أنه: "للموظف الحق، بعد أداء الخدمة في الراتب، ونصت المادة 119 على مشتملات الراتب، فلم تقصره على المستحق المالي بصفة أصلية للموظف حسب درجته؛ بل يشتمل منظّماته وتوابعه، وهي العلاوات والتعويضات إضافية إلى المنح ذات الطابع العائلي المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

¹ شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 75.

² شمس الدين بشير الشريف، المرجع نفسه، ص 77.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
ويرتبط حق الموظف في استيفاء راتبه ارتباطا وثيقا بفكرة الكفاءة والاستحقاق، حيث لا يتقاضى راتبه لمجرد كونه عاملا في أحد مرافق الدولة، وإنما لابد من توافر شروط معينة للاستحقاق هذا الراتب:

1- صدور قرار بتعيين الموظف:

يشترط لاستحقاق الموظف راتبه أن يكون قرار تعيين صحيحا غير معيب في أركانه، وأن يكون من السلطة المختصة بالتعيين، ومن الناحية العملية فإن صرف الراتب الموظف لا يبدأ في السريان إلا بعد الحصول على وثيقة التعيين على تأشيرة الراتب المالي.

2- تنصيب الموظف في منصب عمله:

ويتمثل في التنصيب الرسمي للموظف في منصب عمله، وذلك بالنسبة لمناصب العمل العادية، ومن تاريخ التوقيع على قرارات أو معززات التعيين في المناصب العليا والوظائف العليا للدولة.

3- أداء العمل:

يتعين على الموظف أداء عمله بنفسه وفي الوقت والمكان المحورين بموجب الأحكام القانونية السارية المفعول حتى ينشأ للموظف حق مكتسب في تقاضي راتبه وهو ما أكدته المادة 32 من الأمر رقم 03-06 وتضمنه قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 26-07-1999 الذي اعتبر أن مديرية التربية غير ملزمة بدفع رواتب الأشهر التي لم يعمل بها الموظف.

ونجد أن المشرع الجزائري قد جعل حصول الموظفين على رواتبهم يقوم على مبدأ الكفاءة والاستحقاق ذلك من خلال رهن دفع هذه الرواتب بأداء الموظف لعمله، كما جعل من بين مشتتات الراتب العلاوات التي تمنح للموظفين لحثهم على المردودية وتحسين الأداء غير أن

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
ما يلاحظ في هذا العدد أن العلاوات تمنح لجميع الموظفين وتشجيعهم على تحسين أدائهم
الوظيفي.¹

ثانيا: مبدأ الكفاءة في التقييم

أخذ المشرع الجزائري بنظام تقييم أداء الموظفين بداية من الأمر رقم 133-66 المتضمن
القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وذلك بموجب المادة 33 منه، والتي أخضعت الموظف
العمومي أثناء حياته الوظيفية إلى نظام تقارير الكفاءة الدورية السنوية والتنقيطية.²

كما أن الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تضمن هذا
النظام، في الفصل الرابع منه تحت عنوان: "تقييم الموظف"؛ حيث نصت المادة 97 منه:
"يخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر ودوري، يهدف إلى تقدير مؤهلاته
المهنية، وفقا لمناهج ملائمة، كما حدد أهداف التقييم كما يلي:

- الترقية في الدرجات.
- الترقية في الرتبة.
- منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وحسن الأداء.
- منح الأوسمة التشريفية والمكافآت.

وبالتالي نجد أن المشرع الجزائري قد تبنى نظام تقييم أداء الموظفين وأحاطه بضمانات وضوابط
قانونية من شأنها أن تجعل منه نظاما موضوعيا، قائما على الكفاءة والاستحقاق بعيدا عن
اعتبارات المحسوبية أو المحاباة.³

ثالثا: مبدأ الكفاءة في الترقية

¹ شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 79.

² المادة 33 من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

³ شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 84.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
يحتل موضوع الترقية المرتبة الأولى في الأهمية من بين الموضوعات الكثيرة الخاصة بالأفراد في ميدان الوظيفة العامة، ولا يمكن أن يتصف أي نظام للوظيفة العامة بالكفاءة إذا لم تتوفر فيه فرص كثيرة للترقية والتقدم أمام الموظفين، كما أن وجود سياسة سليمة وعامة للترقية يعتبر موضوعاً أساسياً للمحافظة على كفاءة الموظفين ورضائهم.¹

يقصد بالترقية أن يصدر قرار من الجهة المختصة بتقليد الموظف وظيفة أعلى في المستوى التنظيمي والإداري من وظيفة المالية ويحمل الموظف بذلك مسؤوليات ومهام أضخم وأهم، وبالتالي حصوله على مزايا مادية أكبر وأدبية أفضل مما كان عليه قبل الترقية.

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنها: "مما يطرأ على العامل من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه في مدارج السلم الإداري، وإن لم يصاحبه نفع مادي"، فالترقية ما هي إلا تنقل الموظف من وضع وظيفي أقل إلى وضع وظيفي أحسن، الأمر الذي يؤدي إلى تحسين مركزه من الناحيتين الأدبية والمالية.

فمن الناحية الأدبية: يترتب عن الترقية تكليف الموظف بمسؤوليات ومهام أعلى من التي يشغلها سابقاً.

ومن الناحية المالية: تؤدي الترقية إلى زيادة مرتب الموظف وعلاوته.²

تهدف سياسة الترقية الناجحة في ميدان الوظيفة العامة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

- محاولة اجتذاب أفضل الكفاءات الموجودة لشغل الوظائف الحكومية والمحاولة عليها في ميدان الوظيفة العامة.
- إيجاد شعور بالأمان والاستقرار لدى العاملين نتيجة تقدمهم المستمر في مستواهم الوظيفي مع زيادة دخولهم.

¹ محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 69.

² شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 76-77.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

- رفع الروح المعنوية للموظفين وتحسين ظروف العمل عن طريق ضمان ترقية أفضل المرشحين إلى الوظائف العليا الخالية التي تؤهلهم خبراتهم وكفاءتهم لشغلها.
- إيجاد حافز لدى الموظفين لبذل أقصى جهودهم أملا في الترقية.¹
- دعم شعور الموظف بالعدالة الوظيفية من خلال معرفته المسبقة بأنه سوف يجازى على اجتهاده وتفانيه في العمل، فيكسر عطاءه للوظيفة على أمل الوصول إلى قمة السلم الإداري.

ولتحقق الترقية هذه الأهداف وجب أن تقوم على أسس موضوعية قوامها مبدأ الكفاءة الذي يقتضي بأن يستفيد من نظام الترقية إلا الموظف الكفء والصلاح لتولي مسؤوليات ومهام أضخم وأهم.²

يعتبر وضع أساس أو معيار علمي سليم من أهم المشاكل التي تواجه القائمين على نظم الوظيفة العامة، فعادة يزيد عدد الموظفين الصالحين للترقية عن عدد الوظائف المتاحة؛ حيث أن فرص الترقية تكون محددة عادة، لذلك تظهر مشكلة اختيار أكفأ الموظفين للترقية وضرورة تحديد الأسس أو المعايير التي يجب أخذها في الاعتبار عند إجراء عملية الاختيار.

وعموما نتبع إحدى الأسس التالية لترقية الموظفين:

- الترقية على أساس الأقدمية.

- الترقية على أساس الكفاءة.

- الترقية على أساس الأقدمية والكفاءة معا.

1- الترقية على أساس الأقدمية:

في ظل هذا النظام نجد أن أطول مدة الخدمة تحدد أولية الترقية؛ بمعنى أن الموظف الذي له مدة خدمة أطول من زملائه في الوظيفة الأدنى الذي هو يرقى في الوظيفة الأولى الحالية،

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، القاهرة، 1996، ص 70.

² شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 77.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
ويرقى من يليه وفقا لترتيبهم في كشوف الأقدمية، ووفقا لقواعد معينة تحددها اللوائح والقوانين. والفكرة التي تقوم عليها الأقدمية هي وجود علاقة وثيقة بين طول مدة خدمة الموظف وبين كفاءته الوظيفية، فكلما زادت الأقدمية كلما زادت خبرته وكفاءته، كذلك فإن أعباء الموظف وتكاليفه المعيشية تزداد بمرور الوقت، لذلك فإن ترقيته على أساس الأقدمية يمكنه من مواجهة تلك الأعباء المتزايدة.

2- الترقية على أساس الكفاءة:

في ظل هذا النظام نجد أن عنصر الكفاءة هو الذي يحدد أولوية الترقية، ولقد سبقت الإشارة إلى أن الهدف من الترقية هو إيجاد حافز لدى الموظفين.¹
لزيادة كفاءتهم وتحسين مستوى أدائهم عند القيام بأعباء وظائفهم الحالية، ولذلك فمن البديهي ان يختار للترقية الموظف الأكفء والأفضل تأهيلا، والذي تكون تقارير أدائه أفضل من غيره؛ أي أن الترقية في ظل هذا النظام تتم على أساس الإنجازات والكفاءة والخبرة التي حققها الموظف بغض النظر عن طول مدة خدمته، ويشترط لنجاح استخدام معيار الكفاءة كأساس للترقية أن تكون القيادات الإدارية قادرة على استخدام المعدلات القياسية الموضوعية كما وكيفا استخداما سليما.

3- الترقية على أساس الأقدمية والكفاءة معا:

وتقوم هذه الطريقة على أساس التوفيق بين مبدأي الكفاءة والعدالة في محاولة للاستفادة بمزايا كل من نظام الترقية على أساس الأقدمية، ونظام الترقية بالاختيار على أساس الكفاءة، وهنا يمكن التمييز بين الوظائف العليا والوظائف التخصصية والوظائف الروتينية.

¹ محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 70.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
بالنسبة للوظائف العليا، يجب أن تتم الترقية على أساس الكفاءة لأنها تتطلب مهارات وقرارات إدارية ربما لا تتوفر في جميع المترشحين على أساس الأقدمية فقط، ولكن إذا تساوت كفاءة المترشحين للترقية فلا بد من الرجوع إلى الأقدمية.

أما بالنسبة للوظائف التخصصية فيفضل تخصيص نسبة معينة من الوظائف للترقية على أساس الكفاءة، ونسبة أخرى للترقية على أساس الأقدمية على أن تزيد نسبة الوظائف التي تتم فيها الترقية على أساس الكفاءة، كلما ارتفع المستوى الوظيفي.

وبالنسبة للوظائف التي لها طبيعة روتينية ولا يحتاج إلى مهارات وقدرات كبيرة، فيفضل أن تتم الترقية على أساس الأقدمية.¹

كما نص الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على نظام الترقية في المواد من 102 إلى 111 منه، ولم يخرج المشرع في هذا القانون عن التشريعات الوظيفية السابقة، فقد قسم الترقية إلى نوعين:

- الترقية في الدرجات: طبقاً للمادة 106 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية أن الترقية في الدرجات تتمثل في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة، وتتم بصفة مستمرة حسب الوثائق والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم.

والمقصود بالتنظيم المعمول به المشار إليه أعلاه هو أحكام المرسوم الرئاسي رقم 07-304 الذي يضبط الترقية في الدرجات 03 ومدد للأقدمية في السلك الوظيفي المشغول المدة الدنيا (سنتين ونصف) أو المدة المتوسطة (03 سنوات) أو المدة الطويلة (03 سنوات ونصف).

وتجدر الإشارة إلى أن الترقية في الرتب تخضع لعملية التنقيط والتقدير من طرق الرئيس السلمي الذي يرفع بهذا الشأن تقريره للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

¹ محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 76.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

-الترقية في الرتب: وتتمثل في الترقية في الرتب وفقا لما تضمنته المادة 107 من القانون العام الأساسي للوظيفة العمومية في تقدم الموظف في مساره المهني، وذلك بالانتقال من رتبة أعلى منها مباشرة، وذلك حسب الكيفيات التالية:

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على شهادات المؤهلات المطلوبة.
- بعد تكوين متخصص.
- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.
- على سبيل الاختبار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذي يثبتون الأقدمية المطلوبة مع مراعاة أن لا يستفيد الموظف من الترقية بهذه الطريقة مرتين متتاليتين.¹

إن الترقية في الرتبة ورغم أن المشرع أخضعها إلى مبدأ الجدارة والكفاءة، وذلك لضمان وصول أشخاص أكفاء لتولي الوظائف القيادية؛ إلا انها بالمقابل تخضع في الكثير من الأحيان إلى سلطة الرؤساء الإداريين التقديرية؛ مما قد ينتج عن تعسف في استعمال السلطة؛ غير أن هذه المشكلة يمكن تجاوزها من إحاطة تقارير كفاية الموظفين بضمانات لعل أهمها هو رقابة عليها من طرف جماعات محايدة كاللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والرقابة القضائية من جانب القضاء الإداري لأن التقييم إذا تم على أسس موضوعية فإنه من شأنه أن يكشف عن الموظفين الجديرين بالترقية.²

¹ مرسوم الرئاسي رقم 07-304، المؤرخ في: 29 ماي 2007، الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ورواتبهم، ج ر، عدد 60.

² شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 93.

يثير الفصل من الوظيفة العمومية لاعتبارات الكفاءة ثلاث مسائل وهي: الفصل لعدم الكفاءة الأخلاقية، الفصل لعدم الكفاءة الصحية والفصل لعدم الكفاءة المهنية.

أولاً: الفصل من الوظيفة لعدم الكفاءة الأخلاقية

تعتبر الجدارة الأخلاقية أهم شروط التعيين في الوظيفة العمومية، وذلك لضمان حسن سير هذه الوظائف والمحافظة على كرامتها تحقيقاً للمصلحة العامة؛ إذ يجب أن تتوافر الثقة في الموظف العمومي وأن يتحلى بالأخلاق الكريمة ويكون مؤتمناً على مصالح المواطنين، لذا تشترط التشريعات فيمن يتقدم لشغل الوظيفة العمومية أن يكون حسن السيرة والسلوك غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف، فهذا لا يشترط أن يقتصر على الدخول للوظيفة فقط، وإنما يمتد كذلك إلى البقاء فيها، وذلك تأسيساً على أن توقيع عقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف على الشخص يعد دليلاً على أنه ليس جديراً بتولي الوظيفة العمومية التي تتطلب قدراً معيناً من الاستقامة والسلوك السوي.

فإذا حكم موظف بجناية أو جنحة مخلة بالشرف فإنه يترتب عن ذلك انتهاء خدمته بقوة القانون.¹

ثانياً: الفصل من الوظيفة العامة لعدم الكفاءة الصحية

إذا كان يشترط في الشخص عند دخوله الوظيفة أن يكون لائقاً وصالحاً صحياً، فإنه من الطبيعي أن يترتب عن فقدان هذه اللياقة انقضاء رابطة التوظيف بينه وبين الإدارة.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أنه لم ينص على حالة فقدان اللياقة الصحية كسبب من أسباب فصل الموظف من وظيفته في الأمر رقم 133-66 المتضمن القانون الأساسي العام

¹ أنور أحمد رسلان، الصلاحية الأخلاقية شرط لتولي الوظيفة العامة بمصر ودول التعاون الخليجي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص 97.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

للووظيفة العمومية؛ حيث اعتبرت المادة 62 من التشريع كسبب من أسباب انتهاء المهام، ثم جاء المشرع في المادتين 68 و69 من هذا الأمر ليحصر أسباب التسريح في السببين فقط هما: عدم الكفاءة المهنية وإلغاء الإطار.

كما أن المادة 48 من هذا الأمر نصت على أن الموظف الذي يستنفذ حقوقه في عطلة المرض والعطلة طويلة الأمد، ويكون غير قادر على أداء مهامه يستفيد من الإحالة على الاستداع تلقائياً.

ونجد أن المادة 05 من نفس الأمر نصت على أن مدة الإحالة على الاستداع لا يمكن أن تزيد عن سنة واحدة وعند انتهاء هذه المدة، فإن الموظف إما أن يعاد إلى منصبه أو يحال على تقاعد أو يسرح.

إن هذا الحكم الذي أتى به المشرع في الأمر 133-66 هو أمر في غاية الأهمية؛ حيث أنه يشكل ضماناً أساسية للموظف في مساره المهني ضد تعسف الإدارة.

كما أن الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فإنه لم ينص على حالة فقدان اللياقة الصحية ضمن حالات انتهاء الخدمة.

اعتبرت المادة 216 منه أن التسريح هو سبب من أسباب انتهاء المهام، ولكن لم يتضمن هذا القانون النص على حالات التسريح وأسبابه.

إن إهمال المشرع هذا الأمر غير مبرر، لأنه يفتح المجال واسعاً أمام الإدارة لإعمال سلطتها التقديرية سواء فيما يتعلق بمدى جواز فصل الموظف من وظيفته لعدم لياقته الصحية من عدمه، أو فيما يتعلق¹ بضوابط وكيفيات تطبيق هذا الفصل، وحبذا لو سائر المشرع في هذا الشأن الأمر رقم 133-66 ونص على إحالة الموظف على الاستداع أولاً، وبعدها إما أن يعاد إلى وظيفته أو يسرح، كما أن عدم النص على هذه الحالة في القانون المنظم للوظيفة العمومية

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 187.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

هو تقليل من أهمية مبدأ الكفاءة في تقلد الوظيفة العمومية والذي يشكل الكفاءة الصحية جزء لا يتجزأ منه.¹

ثالثا: الفصل في الوظيفة لعدم الكفاءة المهنية

وتتمثل في إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم كفاءته المهنية يتضمن تسريحه أثناء فترة التجربة وتسريحه بعد تثبيته في وظيفته.

1-إنهاء خدمة الموظف أثناء فترة التجربة:

نصت المادة 83 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن: "يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متربص"، وحددت المادة 83 مدة التربص بسنة، وبعد انتهاء هذه المدة إما أن يتم ترسيم المتربص في وظيفته إذا ثبتت كفاءته، وإما يتم تمديد فترة تربصه لمدة سنة أخرى ولمرة واحدة فقط، وإما أن يتم تسريحه بدون تعويض ولا إخطار مسبق إذا ثبتت عدم صالحيته الكلية لشغل الوظيفة العمومية طبقا للمادة 85 من الأمر 03-06.

كما نجد أن المشرع الجزائري قد أقر نظام فترة الاختبار تحت مسمى التربص، وأخضع له جميع الموظفين، لما له من أهمية بالغة في الكشف عن مدى كفاءة الموظف الجديد لشغل الوظيفة العمومية من عدمها، كما أقر إمكانية تسريح الموظف إذا ثبت عدم كفاءته الفعلية لشغل الوظيفة أثناء هذه الفترة.²

2-إنهاء خدمة الموظف العمومي بعد تثبيته:

نص المشرع الجزائري في الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على التسريح لعدم الكفاءة المهنية للموظف بموجب المادة 68 التي قررت بأن

¹ شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 96.

² المادة 02/83 من الأمر 03-06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

الموظف الذي ثبتت عدم كفاءته المهنية إما أن يتم تنصيبه في وظيفة اقل درجة وإما أن يقبل المطالبة بحقوقه في التقاعد أو يتم تسريحه بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء لضمان حياد ونزاهة التسريح.

كما نصت هذه المادة على أنه يمكن للموظف المسرح بسبب عدم كفاءته المهنية أن يقبل تعويضاً، غير أن ما يعاب على نص هذه المادة هو عدم تحديده للمعيار الذي يمكن من خلاله جهة الإدارة أن تحكم على عدم كفاءة الموظف المهنية؛ الأمر الذي قد يفتح مجالاً واسعاً أمام الإدارة للتعسف في استعمال سلطتها في فصل الموظفين بدافع عدم جدارتهم المهنية. لم ينص الأمر 03-06 على حالة فصل الموظف بعد تثبيته لعدم جدارته وكفاءته المهنية، اقتصر فقط على النص على حالة الموظف المتربص.

وبالتالي عدم النص من جانب المشرع على هذه الحالة من تسريح هو أمر غير مبرر، يعني ذلك أن للإدارة واسع السلطة في إنهاء خدمة أي موظف تحت إعطاء عدم كفاءته المهنية؛ مما ينعكس سلباً على الجانب النفسي للموظف، إذا علم أن مستقبله الوظيفي مهدد بعدم الاستقرار والنهاية في أي لحظة، وكان على المشرع أن يضبط شروط وآليات هذا النوع من التسريح على غرار ما فعله المشرع المصري.¹

المبحث الثاني: ضمانات حماية مبدأ الكفاءة في تقلد الوظائف العامة

وضع المشرع النصوص القانونية التي تركز مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، لذا يتعين على الإدارة تنفيذها واحترامها، وهذا بدوره يتطلب وجود ضمانات رقابية سواء تلك التي تمارسها الهيئات الإدارية أو التي تمارسها الهيئات القضائية.

¹ شمس الدين بشير الشريف، المرجع السابق، ص 103.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
إن البحث في هذا الموضوع، يتطلب التعرض أولاً إلى الضمانات الإدارية لحماية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية وهذا في المطلب الأول، ثم الضمانات القضائية لحماية هذا المبدأ في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الضمانات الإدارية

إن تجسيد مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية يقتضي توفير رقابة إدارية فاعلة تكفل حمايته من انتهاكات الجهة الإدارية وتعمل على إصلاح الوضع في حالة حدوث الانتهاك فعلاً، وذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة الإدارية وكذلك احترام مبدأ المشروعية في الدولة. ومعالجة موضوع الضمانات الإدارية لحماية مبدأ الجدارة، يقتضي التعرض إلى الهيئات المكلفة بالرقابة الإدارية في الفرع الأول، وطرق ممارسة الرقابة الإدارية ودورها في حماية مبدأ الكفاءة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الهيئات المكلفة بالرقابة الإدارية

منذ القرن التاسع عشر، قامت الدول الأنجلوسكسونية بإنشاء أجهزة مستقلة ومحايدة تتكفل بشؤون الموظفين أطلق عليها تسمية لجان الخدمة المدنية، وذلك حرصاً منها على إبعاد الوظيفة العمومية عن النفوذ الحزبي والسياسي وتجسيد مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية¹. ومن جهته، أخذ المشرع الجزائري بهذا التوجه، فأنشأ هيئات وهيئات أناط بها مهمة تنظيم شؤون الموظفين؛ حيث نصت المادة 55 من الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العمومية هي:

- الهيكل المركزي للوظيفة العمومية.

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

¹ محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 61.

- هيئات المشاركة والطعن..

أولاً: هيئات إدارة وتنظيم الوظيفة العمومية

تقوم هذه الهيئات برسم السياسة العامة للوظيفة العمومية وتدابير تنفيذها، وتتمثل في الهيكل المركزي للوظيفة العمومية، مفتشيات الوظيفة العمومية والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

1-الهيكل المركزي للوظيفة العمومية:

هو هيئة مركزية مستحدثة¹ بموجب الأمر رقم 06/03؛ حيث نصت المادة 56 على أنه: "الهيكل المركزي" للوظيفة العمومية إدارة دائمة للدولة.... وقد حددت مهامه كما يأتي:

- اقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير اللازمة لتنفيذها.
- السهر بالاتصال مع الإدارات المعنية على تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية وضمان مطابقة النصوص المتخذة لتطبيقه.
- ضمان مراقبة قانونية الأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار المهني للموظفين.
- تقييم تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، وضمان ضبط التعدادات.
- تنفيذ سياسة تكوين الموظفين، وتحسين مستواهم.
- تمثيل مصالح الدولة بصفقتها مستخدمة، عند الاقتضاء أمام الجهات القضائية.

ويلاحظ أن الهيكل المركزي للوظيفة العمومية يقوم مقام المديرية العامة للوظيفة العمومية وهو ما يتضح من نص المادة 56 من الأمر رقم 06/03 التي وصفته بأنه إدارة دائمة للدولة.

¹ لم ينص الأمر رقم 133-66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ولا المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على هذه الهيئة.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

وفي انتظار صدور المراسيم التنظيمية التي تحدد صلاحيات وتنظيم وسير الهيكل المركزي تواصل المديرية العامة للوظيفة العمومية مهامها باعتبارها الجهاز المركزي القائم على شؤون التوظيف.

وحضيت المديرية العامة للوظيفة العمومية باهتمام السلطات العمومية منذ الاستقلال فأنشئت بمقتضى المرسوم المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 وألحقت برئاسة الحكومة، إلا أنها لم تحظى بالاستقرار المطلوب لأداء مهامها¹ حيث تم إدماجها في وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في 21 ديسمبر 1964، ثم ألحقت بوزارة الداخلية في 10 جويلية 1965، ثم إدماجها من جديد في كتابة الدولة للوظيفة العمومية في 06 جوان 1982، ففقدت جزءا معتبرا من صلاحياتها، ويتعلق الأمر بالمهام المرتبطة بالإصلاح الإداري والتكوين. وفي سنة 1995 تم رد الاعتبار لهذه الهيئة بصدور المرسوم رقم 95/213 المؤرخ في 29/04/1995 الذي حدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية.

لكن هذا التحول لم يدم طويلا حيث بدأت سنة 1996 التحولات الحكومية، مما أدى إلى تغيير جديد في صلاحيات المديرية العامة للوظيفة العمومية، حيث وزعت بين هيئتين مستقلتين تحت إشراف وزير منتدب سنة 1996 إلى 1998 ثم رئيس الحكومة حتى سنة 2006، ثم رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06/177 المؤرخ في 31 ماي 2006.

ثم جاء ضمن الاقتراحات التي قدمتها اللجنة الوطنية لإصلاح هيكل الدولة فيما يخص ميدان الوظيفة العمومية، إنشاء مفوضية للوظيفة العمومية تلحق مباشرة برئيس الحكومة، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري في الأمر رقم 06/03 بنصه في المادة 56 على أن الهيكل المركزي للوظيفة العمومية إدارة دائمة للدولة².

¹ سعيد مقدم، المنظومة الإدارية في الجزائر ومشروع القانون الأساسي العام للوظيفة لسنة 1999، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 22، الجزائر، 2001، ص 46.

² مهدي رضا، المرجع السابق، ص 88.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

إن إنشاء الهيكل المركزي للوظيفة العمومية من شأنه تدعيم حماية مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية، خاصة وأن المادة 56 من الأمر رقم 06/03 جعلت من بين مهامه ضمان مراقبة قانونية الأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار المهني للموظفين، الأمر الذي من شأنه تجسيد مبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظائف العمومية وفي المعاملة الوظيفية من تقييم وترقية ... إلخ. لكن كون الهيكل المركزي للوظيفة العمومية جهاز تابع للحكومة، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على استقلاليته، و على الأهداف المتوخاة منه.

وفي إطار تطبيق وتدعيم سياسة اللامركزية في مجال تسيير أعوان الدولة¹ كان لزاما على الجهاز المركزي للوظيفة العمومية إنشاء مفتشيات للوظيفة العمومية كامتداد له على المستوى المحلي.

2-مفتشيات الوظيفة العمومية:

تعد مفتشيات الوظيف العمومي، مصالح خارجية تابعة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، وقد أنشئت لأول مرة بموجب المرسوم رقم 76/104 المؤرخ في 10 جوان 1976، تحدث بكل ولاية ويتولى تسييرها رئيس مفتشية يساعده في ممارسة صلاحياته من 1 إلى 3 رؤساء مفتشية مساعدين يعينون من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.²

وتتمثل اختصاصاتها ومهامها فيما يلي³:

- السهر على الاحترام الصارم لقواعد الالتحاق بالوظيفة العمومية.
- تقديم المساعدة لمختلف الإدارات والمصالح المحلية في تنظيم وتسيير الامتحانات والمسابقات الخاصة بالدخول إلى الوظيفة العمومية.

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 85.

² المواد 1-2-3، من المرسوم التنفيذي رقم 95-125 التضمن مفتشيات الوظيفة العمومية المعدل والمتمم.

³ المادة 04 من المرسوم 95-125.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

- مساعدة مختلف المؤسسات والإدارات العمومية في معالجة القضايا التنازعية المتعلقة بالوضع الإدارية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة، كما يمكن للمفتش أن يكلف من يقوم بمراجعة أي قرار تسيير فردي في الحياة المهنية براء غير مطابق للتنظيم المعمول به.

- ممارسة الرقابة البعدية القانونية لقرارات تسيير الموارد البشرية التابعة للمؤسسات والإدارات العمومية طبقاً للإجراءات المقررة.

- اقتراح كل تدبير كفيل بتحسين سير مفتشية الوظيفة العمومية، وكيفيات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.

- تقديم جداول إحصائية تعد محليا وترسل إلى الهيئة المركزية للتوظيف العمومي بانتظام في شكل حوصلة عامة شاملة لنشاط المفتشية، قصد السماح للمصالح المركزية من الوقوف على التعداد الحقيقي لمجموع العاملين. وقد كان لهذه العملية أثر إيجابي في ضبط سياسة التوظيف ضمن قواعد تسودها الموضوعية والشفافية.¹

إن هذه المهام المسندة إلى مفتشيات التوظيف العمومي، تبين أنها تشكل حلقة وصل بين

الجهاز المركزي للتوظيف العمومي كأداة للسلطة التنفيذية المركزية وجهات التسيير باعتبارها سلطة تعيين وتسيير محلية.²

وعن علاقة مفتشيات التوظيف العمومي بالسلطات المحلية، فإنها وبعد ما كانت تابعة

للأمانة العامة للولاية³ بما نتج عنه قصورها في أداء مهامها نتيجة عدم استقلاليتها، فإنها

أصبحت مستقلة عن الإدارة المحلية وذلك بموجب القانون رقم 90/09 المؤرخ في 07 أفريل

1990 المتضمن قانون الولاية، الأمر الذي من شأنه أن يساعدها على أداء مهامها بكل نزاهة

وموضوعية. ونشير إلى أنه قد تم استحداث مفتشية عامة على مستوى المديرية العامة للتوظيف

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 88.

² سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 87.

³ المادة 09 من المرسوم رقم 83-545 المتضمن تشكيل وتنظيم وسير المجلس التنفيذي الولائي، المعدل والمتمم.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

العمومية باعتبارها جهازا دائما للتفتيش والرقابة والتدقيق والتقييم توضع تحت سلطة المدير العام للوظيفة العمومية، وهي تضطلع بمهام إما في مجال عمل الهياكل المركزية والمصالح غير المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية، أو في مجال تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.¹

غير أن ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه المفتشية العامة، هو أن المرسوم التنفيذي رقم 04/147 لم يحدد طبيعة العلاقة بينها وبين المفتشيات على المستوى المحلي هل هي رئاسية أم وصائية أم أنها تظل تابعة للمديرية العامة ككل، ومن شأن هذا الغموض التشريعي أن يثير تداخلا في الصلاحيات أو تنازعا في الاختصاصات بين هذه الأجهزة.

3- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية:

على عكس الهيكل المركزي للوظيفة العمومية، فإن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية له امتداد تاريخي في التشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية في الجزائر؛ حيث نشأ لأول مرة في ظل الأمر رقم 66/133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب المادة 12، ثم تم إلغائه في المرسوم رقم 85/59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ليعاد إنشائه مرة أخرى بموجب الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.²

ويعتبر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة عليا تشاورية تقوم بالمهام التالية³:

- ضبط المهام الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية.
- تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم.
- دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي.

¹ انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 04-147.

² انظر المادة 58 من الأمر 03-06.

³ انظر المادة 59 من الأمر 03-06.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

- السهر على احترام قواعد اخلاقيات الوظيفة العمومية.
- اقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام.

وزيادة على هذه الصلاحيات يستشار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية.

إن الصلاحيات الموكلة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية تؤكد سياسة المشرع في دعم أسلوب المشاركة والحوار في قطاع الوظيفة العمومية. ولعل أهم اختصاص أسند للمجلس هو استشارته في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى إثراء النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر.

أما عن تشكيلة المجلس،¹ فقد جاءت متنوعة وتدعم فكرة المشاركة والحوار التي أقرها المشروع التمهيدي للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، من خلال النص على تشكيلة تضم ممثلين عن المنظمات النقابية للعمال الأجراء الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني. وقد أحسن المشرع عندما ضمن تشكيلة المجلس شخصيات مستقلة يتم اختيارها لكفاءتها في ميدان الوظيفة العمومية.

مما سبق يتضح أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة هامة، من شأنها تحسين مستوى الوظيفة العمومية وتجسيد وحماية المبادئ التي تحكمها، ويبقى فقط تفعيل دور هذه الهيئة ومنحها كل الإمكانيات اللازمة لأداء مهامها من خلال إصدار النصوص المنظمة لسيرها وعملها. ثانيا: هيئات المشاركة والطقن حرصا من المشرع على تجسيد مبدأ ديمقراطية الإدارة وإشراك الموظفين في اتخاذ القرارات الإدارية، فقد عمل على إيجاد هيئات جماعية للتشاور، حيث نصت المادة 62 من الأمر رقم 06/03 على أنه توجد ثلاث هيئات للمشاركة والطقن هي:

¹ انظر المادة 60 من الأمر 03-06.

- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء .

- اللجان التقنية .

- لجان الطعن .

1- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء :

نصت المادة 63/01 من الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على إنشاء لجان إدارية متساوية الأعضاء لدى المؤسسات والإدارات العمومية حسب الحالة لكل رتبة أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها وتتشكل هذه اللجان من ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعنيين من الإدارة.¹

ان خاصية التمثيل المتساوي بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة في هذه اللجان، تشكل ضمانة هامة للموظف في كل ما يهم وضعيته الإدارية². وبالمقابل، فإن وضع هذه اللجان تحت رئاسة السلطة الإدارية الموضوعة على مستواها، من شأنه أن يقلل من فاعلية خاصية التمثيل المتساوي للأعضاء، لأنه في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، أي أن الغلبة في هذه الحالة تكون لجهة الإدارة على حساب الموظفين.

أما بالنسبة لمدة عضوية أعضاء هذه اللجان، فهي ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويمكن استثناء تقصير مدة العضوية أو تطويلها في فائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي المعني بعد موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، كما يمكن إنهاء عضوية أعضاء اللجان بقرار من الوزير أو الوالي المعني دون اشتراط المدة.

¹ انظر المادة 63 الفقرة الأولى من الأمر 06-03.

² عبد الغفار إبراهيم موسى، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، ج

3، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص 59.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

وما يمكن إثارته في هذا الصدد، أن إعطاء الإدارة صلاحية التحكم في عضوية هذه

اللجان سواء بتقصيرها أو بتمديدتها أو حتى إنهائها، من شأنه أن يعدم الحكمة من إنشائها، لأن الإدارة قد تتعصف في استخدام هذه المكنة بما يخدم مصالحها، وإن كان اشتراط موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في تقصير أو تمديد مدة ولاية الأعضاء من شأنه التخفيف من حدة هذا الوضع. وكان أجدر بالمشروع أن يفرض موافقة أو على الأقل استشارة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية فيما يتعلق بهذا الأمر على غرار الوضع في فرنسا.¹

وبالنسبة إلى اختصاصات هذه اللجان، فإنها تمارس أعمالها كهيئة استشارية أو كلجنة ترسيم أو كمجلس تأديبي. إن منح اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء مهمة استشارية فيما يتعلق

بالمسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين من تقييم وترقية ونقل إجباري، وتمديد فترة التريص... الخ. وكذلك اجتماعها كلجنة ترسيم من شأنه أن يجعلها عنصرا فاعلا في إقامة التوازن بين مصالح الموظفين ومصالح وضرورات الإدارة، كما من شأنه أن يساعد على تكريس وحماية مبدأ الجدارة سواء في الالتحاق بالوظيفة العمومية أو أثناء المسار الوظيفي.

2- لجان الطعن:

تشكل لجان الطعن هيئة استثنائية تختص بالنظر في القرارات التأديبية الأكثر جسامة والصادرة عن اللجان المتساوية الأعضاء. وقد نصت عليها المادة 65 من الأمر رقم 06/03، تنشأ اللجنة طعن لدى كل وزير وكل وال وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية. أما عن تشكيلها فقد نصت عليه الفقرة الثانية من المادة بقولها تتكون مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين".

¹ Jean marie auby et robert ducos ader, le droit administratif, dalloz, 1973, p 54.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

وحددت المادة 66 من الأمر رقم 06/03 أجل شهرين بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء التنصيبها. وتخضع هذه اللجان في رئاستها إلى الجهة الإدارية الموضوعة على مستواها¹.

أما عن اختصاصاتها²، فتتمثل في النظر في الطعون المقدمة من الموظفين في حالة العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة³.

ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه اللجان أنها تشكل ضمانة أساسية للموظفين العموميين بحمايتهم من تعسف الإدارة، خاصة وأن المشرع وسع من مجالها حيث تنشأ على مستوى الإدارة المركزية والمحلية وكذا المؤسسات والإدارات العمومية. غير أن ما أثير بخصوص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء يثار بالنسبة للجان الطعن من حيث تبعيتها للإدارة، الأمر الذي قد يحد من فعاليتها لأن الاستقلالية والحياد هما أهم معيار تقاس به فعالية هذه اللجان.

3- اللجان التقنية:

ظهرت اللجان التقنية لأول مرة في الأمر رقم 66/133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁴، ثم لم يتم النص عليها في المرسوم رقم 85/59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية. وجاء الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ليعيد الاعتبار لهذه اللجان ويمنحها مهام جديدة؛ حيث نصت المادة 71 منه على أنه تنشأ لجان تقنية على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية وتتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين، وتخضع في رئاستها للسلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة.

¹ المادة 65 الفقرة 3 من الأمر 06-03.

² المادة 67 من الأمر 06-03.

³ المادة 163 من الأمر 06-03.

⁴ انظر المادة 13 من الأمر 66-133.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف و ضمانات حمايته

أما عن مهامها، فإنها تستشار في المسائل المتعلقة بالشروط العامة للعمل والنظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية.¹

ان استشارة هذه اللجان في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن من شأنه أن يضمن للموظف ممارسة مهامه في ظروف عمل تضمن له الكرامة والصحة والسلامة البدنية والمعنوية²، الأمر الذي يتيح له رفع جدارته وكفايته في العمل.

مما سبق يمكن القول بأن المشرع الجزائري قد تبنى اتجاه دعم أسلوب المشاركة والحوار وجعله مبدءا هاما في تسيير شؤون الوظيفة العمومية، من خلال إنشاء هيئات الوظيفة العمومية المختلفة، رغم بعض الغموض والنقائص التي تحيط بها، وعلى رأسها تبعية هيئات المشاركة والظن للإدارة على نحو قد يقلل من فعالية خاصية التمثيل المتساوي لأعضائها، وكان الأجدر هو إلحاقها بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية، مع منح الموظف المعني حق رد الأعضاء الذين تكون لهم مصالح شخصية في القضية المطروحة على اللجنة على غرار ما هو معمول به في فرنسا (المادة 13 من أمر 28 نوفمبر 1983).³

من جهة أخرى، نسجل غموض طبيعة العلاقة بين هذه الهيئات، الأمر الذي يتطلب ضبطها بدقة تقاديا لتداخل الصلاحيات بينها، وكذلك التعجيل بإصدار النصوص المنظمة لعملها وسيرها ليكتمل بناؤها، وتكون دعامة أساسية في تحسين مستوى الوظيفة العمومية وتكريس وحماية مبادئها الأساسية.

¹ المادة 70 من الأمر 06-03.

² وهو الحق الذي كرسته المادة 37 من الأمر 06-03.

³Ayoub eliane, la fonction publique en vingt principes, 2eme édition, frison-roche, paris, 1998, p 23.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

الفرع الثاني: طرق ممارسة الرقابة الإدارية ودورها في حماية مبدأ الكفاءة

إن تحقيق الأهداف الرقابية، يتطلب وجود هيئات رقابية تساهم وبشكل فعال في حماية مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العمومية، ومن جهة أخرى يلاحظ أنه رغم اتساع نطاق الرقابة الإدارية فإنها تواجه معوقات تقلل من فعاليتها في تحقيق هذه الأهداف.

إذا كان للرقابة الإدارية قدر كبير من الأهمية في حماية مبدأ الجدارة في التوظيف، فإن لها أيضا جوانب سلبية أو معوقات تجعلها قاصرة كرقابة وحيدة عن تحقيق الأهداف المرجوة منها، تتمثل فيما يلي:

1- كونها رقابة ذاتية:

تمتاز الرقابة الإدارية، كونها رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها في غالب الأحيان بعدم الموضوعية والحيادية، ذلك أنها غير مضمونة التحريك والتطبيق¹، فالسلطات الإدارية بوصفها خصما وحكما، في نفس الوقت غالبا ما تعتمد إلى التغطية على أعمالها غير المشروعة وتتأثر بالاعتبارات السياسية على حساب اعتبارات المشروعية والعدالة، مما يجعل قراراتها التي تصدر مشوية بشبهة الانحياز واللاعلاقة.

كما أنه، وإن كانت التظلمات الإدارية المقدمة من أصحاب الشأن أهم آلية لتحريك الرقابة الإدارية؛ حيث يحق للموظف العمومي أن يطعن في قرارات السلطات الإدارية غير المشروعة في مجال التعيين والترقية والفصل غير التأديبي وذلك عن طريق رفع تظلمات إدارية ولأئمة أو رئاسية أو إلى لجنة خاصة كاللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن، فإن الإدارة كثيرا ما تمتنع عن الاستجابة لهذه التظلمات؛ حيث أن لها سلطة تقديرية كبيرة في قبول هذه

¹ عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 170.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

الطعون وبالتالي مراجعة قراراتها أو رفضها، مما يجعل هذه التظلمات في غالب الأحيان عديمة الجدوى.¹

إن تجاهل جهة الإدارة لهذه التظلمات يؤدي في الغالب إلى إعدام دور الرقابة الإدارية وفعاليتها، لذلك فإن جعل هذه الطعون اختيارية من شأنه أن يخفف من حدة هذا الوضع؛ حيث يترك الأمر للطاعن لتقدير مدى احتمالية استجابة الإدارة لطعنه ليقرر التظلم إليها أو اللجوء مباشرة إلى الجهات القضائية.

ان صفة اللاحياد للرقابة الإدارية من شأنها أن تفتح المجال واسعا أمام جهة الإدارة استعمال سلطتها في مجال التوظيف فتحدد عن معايير الجدارة في الاختيار وتعتمد في أسلوب المحاباة والمحسوبية، مما يخل بمبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية.

2- عدم وجود جزاء رادع:

إن ما يقلل من فعالية الرقابة الإدارية أكثر، أنها تفتقد إلى جزاءات تطبقها على المخالفين؛ حيث أن أقصى ما تملكه أجهزة الرقابة هو إحالة المخالفين للتحقيق الإداري أو الجنائي أي أنه لا سلطة لها في توقيع أية عقوبة.²

3- البطء وتعقيد الإجراءات:

تمتاز الرقابة الإدارية بالتعدد في خطوات العمل ومروره بمراحل متتالية وإجراءات متعاقبة، الأمر الذي يؤدي إلى التعقيدات وإطالة الوقت . ثم إنه كثيرا ما لا تتوافر لدى جهة الرقابة الصورة الكاملة للعملية منذ بدايتها، مما يضطرها إلى الرجوع إلى مختلف الجهات للوقوف على عناصر الموضوع، مما يؤدي إلى إضاعة الكثير من الوقت والجهد³، الأمر الذي قد يجعل

¹ عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط في تحقيق النظام العام وآثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص 506.

² حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الدامعي، مصر، 2004، ص 395.

³ أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الرئاسية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، مصر، 2013، ص 286.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

الأشخاص المتضررين لا يلجؤون إليها، وبالتالي تزول الحكمة من تقريرها كضمانة لحماية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية.

4- عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية:

إن التقارير التي تنجزها أجهزة الرقابة الخارجية تقابلها جهة الإدارة في غالب الأحيان بعدم الاكتراث والاستجابة ، وذلك لعدم وجود أي إلزام مادي أو أدبي عليها في التنفيذ، لذلك يجب إلزام الإدارة بتنفيذ ومراعاة هذه التوصيات وتعديل قراراتها بما يتلائم معها. ولعل ما كرسته الهيئات المكلفة بالوظيفة العمومية من جعل مدة معينة للإدارة للاستجابة مع إمكانية إجراء تحقيق بذلك، وتكليف جهات أخرى بمراقبة مدى تنفيذ الإدارة لتلك التوصيات والملاحظات، سيساهم بقدر كبير في توفير الاستجابة لها خاصة وأن عدم استجابة الإدارة خلال المدة المحددة تجعل قراراتها باطلة.¹

5- قصور هيئات المشاركة والظعن:

إن هيئات المشاركة والظعن وإن كانت تمثل وسيلة لتجسيد مبدأ ديمقراطية الإدارة ومشاركة الموظفين العموميين في اتخاذ القرارات التي تهم حياتهم المهنية، إلا أنها تعاني الكثير من النقائص التي تحول دون أدائها لمهامها بكفاية وفاعلية لعل أهمها هو وضع اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تحت رئاسة السلطة الإدارية الموضوعية على مستواها، وهو ما من شأنه أن يقلل من فاعلية ميزة التمثيل المتساوي لأعضائها، لأنه في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، فتكون الغلبة بالتالي لجهة الإدارة على حساب ممثلي الموظفين يضاف إلى ذلك منح الإدارة صلاحية التحكم في عضوية هذه اللجان، سواء بتقصيرها أو تمديدتها أو حتى إنهائها ونفس الشيء يقال بالنسبة للجان الظعن.

¹ حسن عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 394.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

ما يمكن إثارته أيضا بالنسبة لهذه اللجان أن ممثل الموظفين فيها يبقى مجرد موظف معرض للضغوط من قبل رؤسائه الإداريين، مما يؤثر فيه ويحول دون أدائه لمهامه في اللجنة بفاعلية. نخلص إلى أن الرقابة الإدارية وإن كان لها دور لا يمكن إنكاره في حماية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية لكونها رقابة شاملة تضم شرعية القرار وملائمته، إلا أنها تفتقد إلى أهم ميزة في المراقب وهي الحياد، لذلك جاءت الرقابة القضائية، كأهم ضمانات لحماية المبدأ بحكم استقلالها وحيادها وقدرتها على تحقيق التوازن المنشود بين حقوق الموظفين ومتطلبات الإدارة، لتحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثاني: الضمانات القضائية

نتطرق من خلال هذا المطلب إلى رقابة المشروعية الخارجية والداخلية في الفرع الأول، ودور الرقابة القضائية في حماية مبدأ الكفاءة في التوظيف في الفرع الثاني.

الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية والداخلية

أولاً: رقابة المشروعية الخارجية

تنصب هذه الرقابة على العيوب التي تمس الأركان الشكلية للقرار الإداري، وهي عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات.

1- رقابة ركن الاختصاص:

من الضمانات الأساسية لمبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، أن يصدر القرار الإداري، سواء ذلك المتعلق بتعيين الموظف أو ترسيمه أو الصادر في أي مرحلة من مراحل المسار الوظيفي من السلطة الإدارية المختصة بإصداره، وفقاً لما يحدده ويرسمه القانون.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

ويعرف الاختصاص بأنه القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية للقيام بعمل معين على الوجه القانوني¹، فهو بهذا المعنى يشبه قواعد الأهلية في القانون الخاص.²

وبمفهوم المخالفة، يقصد بعبء عدم الاختصاص، عدم المشروعية التي تشوب القرار الإداري لمخالفته من حيث مصدره قواعد توزيع الاختصاص، بسبب صدوره من شخص آخر غير الشخص الذي حددته وعينته هذه القواعد.³

ويأخذ عيب عدم الاختصاص صورتي عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط، هذا الأخير يأخذ الصور الرئيسية التالية:

- عدم الاختصاص الشخصي.
- عدم الاختصاص الموضوعي.
- عدم الاختصاص المكاني (الإقليمي).
- عدم الاختصاص الزمني.

وفي مجال الوظيفة العمومية، يعود الاختصاص بإصدار قرارات التعيين إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، ونفس الشيء بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة 1 و2⁴، بينما تعود سلطة التقييم إلى السلطة السلمية المؤهلة.⁵

وتشارك اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، من خلال إدلائها برأيها حيال هذه القرارات⁶، ولا يعتد بقرار الإدارة فيما يخص

¹ محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 290.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 590.

³ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 690.

⁴ انظر المادة 165 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁵ انظر المادة 101 من نفس الأمر.

⁶ انظر المادة 09 من المرسوم 84-10.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
الترسيم والعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة إذا لم توافق عليه اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمع ك لجنة ترسيم ومجلس تأديبي، وكذلك الأمر بالنسبة لقرار النقل الضرورة المصلحة، حتى ولو بعد اتخاذه من قبل الإدارة.¹

ان مخالفة قواعد الاختصاص المتعلقة بإصدار القرار الإداري تجعله مشوباً بعيب عدم الاختصاص، وبالتبعية إمكانية إلغائه من طرف القاضي الإداري.

2-رقابة ركن الشكل والإجراءات:

الأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره إلى شكليات وإجراءات معينة إلا إذا حدد المشرع أشكالاً وإجراءات معينة له، فعندئذ لا يكون القرار سليماً إلا إذا صدر وفقاً للشروط والإجراءات الشكلية المقررة في القانون.²

وبناء على ذلك، إذا تجاهلت الإدارة عند إصدارها لقرارها هذه الشكليات والإجراءات التي قررها القانون كان قرارها مشوباً بعيب الشكل والإجراءات، مما يسمح للقاضي الإداري باتخاذه وجهاً لإلغائه.

والحكمة من تقرير المشرع لقواعد الشكل والإجراءات تكمن في تحقيق مصلحتين:

-مصلحة عامة تتمثل في تجنب الإدارة التسرع والارتجال في إصدار قراراتها مما يحملها على التروي والتدبر، وهو ما يؤدي إلى حسن وسلامة إصدارها لهذه القرارات.³

-مصلحة خاصة تتمثل أن احترام الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات يوفر ضمانات كبيرة للأفراد مقابل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة المتعددة فتصان بذلك حقوقهم وتحترم حرياتهم.⁴

¹ المادة 185 من الأمر 06-03.

² نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 272.

³ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 638.

⁴ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 272.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
ويقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أي القالب المادي الذي يفرغ فيه كالكتابة، التوقيع، التسبيب مكان وتاريخ صدوره.

بينما يقصد بالإجراءات الترتيب التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار، أي التي تسبق إصداره نهائياً ومن أهمها الاستشارة، الاقتراح التقرير، إجراءات التحقيق... إلخ¹

وحتى لا يعيق ركن الشكل والإجراءات الإدارة عن ممارسة عملها، فإن القرارات الإدارية المفتقدة للشكل والإجراءات لا يبطلها القضاء إلا إذا كان هذا الشكل جوهرياً، وهو يكون كذلك إذا نص عليه المشرع وجعل البطلان جزءاً لتخلفه أو إذا كان هذا الشكل جوهرياً بطبيعتها، أما إذا كان ثانوياً مقررًا لمصلحة الإدارة فقط فلا يترتب على تخلفه بطلان القرار الإداري.² وبهذا، يشكل ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري ضماناً أساسية لحماية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية، يترتب عن تخلفها إلغاء القرار الإداري من طرف القاضي الإداري.

وفي مجال الوظيفة العمومية، يحتل ركن الشكل والإجراءات أهمية كبيرة في كل القرارات المتصلة بها، ابتداءً من عملية التعيين عن طريق المسابقة التي تضم عدة مراحل، وتتضمن كثيراً من الإجراءات كتحديد شروط المسابقة ثم الإعلان عنها ثم تلقي الطلبات وفحصها ثم تنظيم الامتحانات ثم رصد النتائج وإعلانها... إلخ، كما تمتد هذه الشكليات والإجراءات عبر كامل المسار الوظيفي للموظف من ترقية وتسريح وتأديب.

ولعل أهم الإجراءات المقررة في هذا الشأن هي وجوب أخذ رأي اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء أو استشارتها في بعض المسائل الفردية المتصلة بالحياة المهنية للموظفين كما سبقت الإشارة إليها، وهو إجراء من شأنه توفير الحماية للموظف في مواجهة جهة الإدارة، لهذا فإن القاضي الإداري يعمد إلى إلغاء أي قرار انتهك هذا الإجراء الجوهري.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 331.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر 2008، ص 336.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
من الشكليات الجوهرية كذلك، وجوب احترام قاعدة أو مبدأ توازي الأشكال، وذلك لما له من أهمية في توفير الاطمئنان واستقرار الموظف العمومي، وتقضي هذه القاعدة ألا يصدر قرار الفصل من الوظيفة إلا من السلطة أو الجهة صاحبة التعيين.

كما أن القاضي الإداري لا يحكم بإلغاء القرار لتخلف ركن الشكل والإجراءات، إذا كان استيفاء هذا الشكل أو الإجراء مستحيلا أو إذا كان الطاعن هو السبب في عدم استفادته من هذه الشكلية كنتازله عن حقه في الدفاع بامتناعه عن الحضور للمجلس التأديبي مثلا أو امتناعه عن الإدلاء بأقواله أثناء التحقيق.¹

ثانيا: رقابة المشروعية الداخلية

تتصب الرقابة الداخلية على العيوب التي تمس الأركان الموضوعية للقرار الإداري وهي ركن السبب ركن المحل وركن الهدف.

1-رقابة ركن السبب:

إذا كان على رجل الإدارة ألا يمارس تصرفا قانونيا إلا إذا أولاه القانون حق ممارسته وفقا لما تقضي به قواعد الاختصاص ووفقا للشكليات والإجراءات المقررة، فإنه بعد ذلك يجب أن يبني قراره على حالة واقعية أو قانونية صحيحة، من شأنها أن تجعله يتدخل فيصدر قرارا إداريا، وهو ما يعرف بركن السبب في القرار الإداري.

ويقصد بالسبب² الحالة القانونية أو الواقعية المادية التي تسبق صدور القرار الإداري، والتي تدفع الإدارة إلى إصدار قرار ما بشأن تلك الحالة³، فهو بالتالي يقوم بتوافر إحدى الحالتين⁴:

¹ لعقابي سميحة، مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2019، ص 102.

² علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 308-310.

³ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 331.

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 347.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
- **الحالة الواقعية:** وهي تتمثل في الأوضاع المادية الناجمة عن الطبيعة (زلازل، فيضان، انتشار وباء... الخ) أو بتدخل يد الإنسان (حريق، اضطراب أمني، ... الخ) والتي تكون وراء إصدار القرار.

- **الحالة القانونية:** تتمثل في وجود مركز قانوني معين خاص أو عام يبرر إصدار القرار، فسبب قرار العزل من الوظيفة مثلا هو حالة قانونية تتمثل في ارتكاب الموظف لخطأ مهني، وسبب قرار الترقية هو أقدمية الموظف أو جدارته وفقا لما يحدده القانون.

ويشترط لصحة ركن السبب، أن يكون قائما وموجودا حتى تاريخ صدور القرار وأن يكون صحيحاً ومشروعاً أي متقفا مع أحكام القانون، فإذا ما تخلف هذان الشرطان كان القرار الإداري معيبا في سببه ووجب إلغاؤه.¹

واستقر القضاء الإداري على أن رقابته لركن السبب في القرار الإداري تشمل الرقابة على صحة الوقائع من الناحية المادية والرقابة على التكييف القانوني لهذه الوقائع، يضاف إلى ذلك مستوى ثالث من الرقابة هو الرقابة في بعض الحالات على ملاءمة القرار أو تناسبه مع الوقائع.

أ- الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

تتمثل هذه الرقابة في معاينة والتأكد من الوجود الفعلي للحالة القانونية أو الواقعية التي بنت عليها الإدارة قرارها، فإذا كانت قائمة رفض القاضي الإداري الطعن لعدم التأسيس، أما إذا عاين عدم وجودها فعليا فإنه يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام سببه.

فبالنسبة لقرار التعيين في الوظيفة العمومية، يبحث القاضي الإداري في مدى حاجة الإدارة لتعيين موظفين جدد من عدمه، كذلك الأمر بالنسبة للترقية حيث تتولى الرقابة بيان مدى توافر المؤهل العلمي والمدة اللازمة للترقية ومدى صلاحية المرشح للترقية². ونفس الشيء بالنسبة للفصل الموظف عن عمله بسبب عدم جدارته الصحية أو المهنية حيث يبحث القاضي في

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 334.

² حسين عبد العال، المرجع السابق، ص 304.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته
مدى توافر هذه الأسباب حقيقة، وكذلك عند فرض الإدارة لعقوبة تأديبية على الموظف بحجة إخلاله بواجباته الوظيفية ثم يتبين أن هذه المخالفة لا وجود لها أصلاً أو كأن يحال موظف على الإستداع وتدعي الإدارة أن ذلك كان بناءً على طلبه ثم يتضح أن لا وجود لمثل هذا الطلب في الواقع، ففي مثل هذه الحالات يكون قرار الإدارة باطلاً ما دام أنه يستند على واقعة مادية غير موجودة. وقد أكد القضاء الإداري الجزائري على تبنيه لهذا النوع من الرقابة.

ب- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

إلى جانب الرقابة على الوجود المادي للوقائع، يمارس القاضي الإداري كمرحلة ثانية رقابة على الوصف القانوني لهذه الوقائع، بمعنى الرقابة على الوصف القانوني الذي أصبغته الإدارة على الوقائع.

ويقصد بالتكييف القانوني للوقائع، إدراج حالة واقعية ضمن دائرة فكرة قانونية، ولهذا تعد عملية مزدوجة ومختلطة تتمثل في تقدير الواقعة أو الوقائع وتقدير القانون.¹

وأكثر ما يبرز فيه هذا العيب هو المجال التأديبي، حيث لم يحدد القانون المخالفات التي تستلزم عقوبات تأديبية على سبيل الحصر، لذا تتولى السلطة التأديبية تكييف الأفعال الإيجابية أو السلبية التي نسبت للموظف لتحديد ما إذا كانت تشكل جريمة تأديبية أم لا.

وبالإضافة إلى المجال التأديبي، يتولى القضاء الإداري رقابة صحة التكييف القانوني للوقائع التي تقوم عليها قرارات تقدير كفاية الموظفين وترقيتهم وفصلهم من الوظيفة لعدم كفاءتهم أو جدارتهم.

وإذا كانت القاعدة العامة هي خضوع جميع القرارات لرقابة القضاء الإداري من حيث تكييفها القانوني، فإن لهذه القاعدة استثناء مفاده اقتصار الرقابة على مجرد التأكد من وجود الوقائع

¹ علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 911.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

فقط، ويتعلق الأمر هنا بتلك القرارات ذات الطبيعة الفنية لأنها تتطلب بحثاً فنياً يخرج عن قدرات القاضي وإمكانياته.¹

وفي مجال الوظيفة العمومية، يظهر هذا الاستثناء بوضوح في تلك القرارات المتعلقة بالالتحاق بالوظيفة العمومية عن طريق المسابقة، حيث قصر القضاء رقابته فيما يتعلق بتقدير درجات الامتحان على مجرد التأكد من عدم وجود خطأ مادي في رصد أو تجميع الدرجات أو اشتغال أوراق الإجابة على أجزاء لم يتم تصحيحها، مع الاعتراف بسلطة الإدارة المطلقة في تقدير الدرجة المستحقة، كذلك الأمر بالنسبة لتقدير الإدارة لكفاءة الموظف تحت التجربة حيث تخضع هذه الأخيرة إلى رقابة الوجود المادي للوقائع فقط.²

كما تتمتع الإدارة بصلاحيات تقديرية في بعض القرارات المتصلة بالحياة الوظيفية للموظف العمومي ومنها تقارير أداء الموظفين العموميين، هذه الأخيرة وإن كانت تخضع للرقابة القضائية باعتبارها قرارات إدارية إلا أن القضاء الإداري يكتفي بإلغائها إذا كانت مشوبة بخطاء في القانون أو الوقائع فقط أي أن تقدير الإدارة لمدى أداء الموظف العام لا يخضع للرقابة الإدارية.

ج- رقابة ملاءمة سبب القرار:

تمثل هذه الحالة المستوى الثالث لرقابة القضاء الإداري على الوقائع المكونة لسبب القرار الإداري، إذ تنصب رقابته في هذه الحالة على مدى التناسب بين الوقائع المكونة للسبب ودرجة أهمية وخطورة القرار، وهي مسألة تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة حسب الأصل العام.³

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 252.

² لعقابي سميجو، المرجع السابق، ص 109.

³ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 346.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف و ضمانات حمايته

ويقصد برقابة الملاءمة، أن يتحقق القاضي الإداري من مدى تناسب التصرف محل الرقابة مع الظروف والاعتبارات المحيطة بكل من الإدارة والمتعاملين دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وبعبارة أخرى، بحث ما إذا كانت خطورة القرار متناسبة مع أهمية الأسباب التي أتت إليه.

وفي مجال الوظيفة العمومية، أكثر ما تظهر فيه هذه الرقابة هو مجال العقوبات التأديبية، ذلك أن السلطة التأديبية وإن كان لها صلاحية تقدير مدى خطورة الخطأ الإداري المرتكب وتقرير العقوبة المناسبة له، فإن شرعية ذلك مرهون بأن لا يشوب استعمال هذه الصلاحية علوة، والغلو في تقدير العقوبة هو بمثابة إساءة استعمال الإدارة لسلطتها في التقدير مما يعيب قرارها التأديبي بعدم المشروعية ويجعله واجب الإلغاء.¹

غير أن للأستاذ الطماوي في هذا المجال رأي آخر حيث يرى أن مسألة اختيار العقوبة الملائمة للجريمة التأديبية هي من الملاءمات المتروكة لحرية الإدارة، وليس للقضاء رقابة عليها إلا بوصفها صورة من صور عيب إساءة استعمال السلطة، فيقول في تعليقه على قرار المجلس الدولة المصري: "ولهذا فإننا انتقدنا قضاء مجلس الدولة المصري السابق من حيث إخضاعه تقدير العقوبة التأديبية في ذاته لرقابة القضاء، وإن كنا نقدر البواعث التي دفعته إلى انتهاج هذا المسلك من حيث الأفراد، بل ونرى أن ما قلناه هو التفسير الصحيح لقضاء مجلس الدولة المصري في هذا الخصوص، لأن العيب الذي من أجله ألغي القرار في الحالات السابقة، هو عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف وهو العيب الذي يرد على السلطة التقديرية، وكان المجلس في الأحكام المشار إليها لا يزال يرى أن اختيار العقوبة الملائمة للجريمة التأديبية مسألة تقديرية يحدها قيد التعسف.²

ويبدو أن المشرع الجزائري، قد تبني اتجاه تقرير الرقابة على مدى التناسب بين الخطأ والعقوبة، واعتبرها صورة من صور رقابة المشروعية على أساس عيب مخالفة القانون، حيث تنص المادة

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 260.

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 77.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف و ضمانات حمايته

161 من الأمر رقم 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام".

بذلك يكون القضاء الإداري الجزائري قد تبنى رقابة الملاءمة في مجال تأديب الموظفين العموميين، وإن كان لم يحدد موقفه منها ما إذا كانت تدخل ضمن عيب السبب في القرار الإداري أو ضمن عيب الانحراف في استعمال السلطة، لكنه في النهاية، تطور مهم من شأنه أن يحد من السلطة التقديرية للإدارة في المجال التأديبي وبالتبعية حماية المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية ومن بينها مبدأ الجدارة.

2- رقابة ركن المحل:

محل القرار الإداري هو الأثر المتولد عن هذا القرار، سواء اتخذ هذا الأثر صيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام أو مركز قانوني ذاتي ومحل القرار الإداري يستقى من منطوقه، حيث تنصب رقابة القضاء على هذا المنطوق لمعرفة مدى مشروعية القرار الإداري فيهما.

ويشترط الفقه والقضاء لصحة القرار الإداري من حيث محله¹، توافر شرطين أساسيين

1- أن يكون محل القرار الإداري ممكنا

2- أن يكون محل القرار الإداري جائزا قانونا أو مشروعا

3- رقابة ركن الغاية (الهدف):

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 337.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

يقصد بركن الغاية في القرار الإداري النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار¹، وعليه فإن غاية القرار الإداري تختلف عن كل من ركني السبب والمحل.²

فإذا كان السبب هو الحالة القانونية والواقعية التي تظهر قبل اتخاذ القرار والخارجة عن إرادة مصدر القرار، فهو يتميز بالطابع الموضوعي. بينما ركن الغاية يتميز بالطابع الذاتي، كونه تعبير عن قصد ونية وإرادة مصدر القرار.

كما يختلف ركن الغاية عن ركن المحل، من حيث أن هذا الأخير هو الأثر الحال والمباشر للقرار، بينما الغاية هي الأثر أو النتيجة البعيدة والنهائية وغير المباشرة.

والأصل أن تكون المصلحة العامة هي الغاية التي يستهدفها القرار الإداري؛ ذلك أن السلطات التي تتمتع بها الإدارة ما هي إلا وسائل لتحقيق غاية هامة هي المصلحة العامة. فإذا استهدفت الإدارة من وراء إصدار قرارها هدفاً أو غاية تجانب المصلحة العامة، وكذلك إذا استهدفت تحقيق مصلحة عامة ولكنها غير المصلحة العامة التي حددها المشرع، كان قرارها معينا في غايته بعيب الانحراف بالسلطة.

ويتميز عيب الانحراف بالسلطة بأنه من العيوب الخفية لكونه متصلاً اتصالاً مباشراً بنوايا ومقاصد مصدر القرار، لذلك تعتبر رقابة القاضي الإداري عليه من المهام الشاقة والعسيرة

الفرع الثاني: دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ الكفاءة في التوظيف

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أفضل أنواع الرقابة في الدولة، بسبب ما تتميز به من حياد وموضوعية وعدالة³، لذلك فهي تلعب دوراً أساسياً في تحقيق مبدأ الشرعية وحماية المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التوظيف وأهمها مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية،

¹ عمار بوضياف، القرار الإداري، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 165.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 365.

³ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 576.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

ويظهر هذا الدور من خلال السلطات التي يتمتع بها القاضي الإداري في مواجهة الإدارة وكذا مدى استجابتها لما يصدر ضدها من قرارات قضائية.

أولاً: سلطات القاضي الإداري في مراقبة مشروعية القرار الإداري

تعتبر دعوى المشروعية من أهم وسائل حماية مبدأ الشرعية في الدولة، فهي تؤدي إلى الحكم ببطلان القرارات الإدارية المخالفة للقانون، حيث إذا ثبت للقاضي عدم مشروعية هذه القرارات حكم بإلغائها بأثر رجعي، فالقاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة في مراقبة مشروعية القرار الإداري، وتتجلى هذه السلطات في سلطة القاضي الإداري في استعمال وسائل الإثبات، سلطنة في الرقابة على سبب القرار الإداري وسلطته في تقويم عمل الإدارة.

1- سلطة القاضي الإداري في الإثبات:

إن الحق يتجرد من قيمته من الناحية العملية إذا لم يستطع صاحبه إثباته، حيث لن يستطيع في هذه الحالة الانتفاع بثماره¹، لذلك تحتل نظرية الإثبات أهمية كبيرة خاصة في المنازعة الإدارية بسبب انعدام التوازن العادل بين طرفيها.²

والأصل العام هو حرية القاضي الإداري وسلطته التقديرية في استعمال وسائل الإثبات، حيث له أن يقدر بحرية كاملة ما إذا كان النزاع المعروض عليه يتطلب الالتجاء إلى وسائل الإثبات. أم يمكن الحكم فيه على حالته، كما يقدر من جهة ثانية الوسيلة المناسبة لاستعمالها في الإثبات. وبما أن الإجراءات الإدارية ذات صبغة تحقيقية فإن القاضي الإداري له دور إيجابي، فهو لا يقتصر فقط على مجرد تقدير أدلة الإثبات التي يقدمها أطراف الدعوى وإنما يجب عليه السعي لإثبات الوقائع محل النزاع، وهو يتمتع في ذلك بسلطات واسعة للبحث عن وسائل الإثبات، وله أن يستخدم بكل حرية الوسائل التي يراها ضرورية وتتنوع وسائل الإثبات في

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر 2008، ص 18.

² عابدة الشامي، خصوصيات الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الجديد، مصر 2008، ص 17.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

الدعوى الإدارية بين وسائل الإثبات التحقيقية كالأستجواب وشهادة الشهود والإقرار ... إلخ، ووسائل الإثبات العامة وهي التكاليف بإيداع المستندات واستنباط القرائن القضائية.¹

- **التكاليف بتقديم المستندات:** وفيها يقوم القاضي بتكاليف الأطراف بإيداع بعض المستندات التي يقدر لزومها لتكوين اقتناعه، ويباشر القاضي الإداري هذه الوسيلة بناء على طلب أحد الطرفين أو من تلقاء نفسه، وتعتبر هذه الوسيلة من العلامات المميزة للدور الإيجابي للقاضي الإداري في المنازعة الإدارية.

- **استنباط القرائن القضائية:** من المظاهر التي تؤكد كذلك الدور الإيجابي للقاضي الإداري، سلطته في استنباط القرائن القضائية، وتشكل هذه القرائن وسيلة إثبات في غاية الخطورة لأنها لا تمثل في أغلب الأحيان الحقيقة الكاملة، فباستطاعة القاضي أن يقع في غلط في استنباطه لهذه القرائن.

وتظهر أهمية هذه الوسيلة في الإثبات في أنها تمكن القاضي الإداري من تخفيف عبء الإثبات الواقع على المدعي، وبالتالي تحقيق التوازن المفقود بينه وبين جهة الإدارة، ومن أمثلة القرائن القضائية التي ابتكرها القضاء الإداري يمكن ذكر : حالة إصدار قرار فصل موظف من جانب الرئيس الإداري المعين حديثاً قبل تسلمه العمل أو إصداره لهذا القرار بعد تقديم استقالته وقبل قبولها، فهذه قد تتخذ قرينة على الانحراف في استعمال السلطة وعلى الإدارة إثبات عكس هذه القرينة.

2- سلطات القاضي الإداري في الرقابة على سبب القرار الإداري:

تعتبر رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري من الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية وهي بصدد إصدارها لقراراتها، وتتخذ هذه الرقابة عادة ثلاثة أوجه: رقابة وجود مادي للوقائع رقابة تكييف قانوني لهذه الوقائع ورقابة ملاءمة التكييف القانوني للوقائع.

¹ هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص 71.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

-سلطة القاضي في رقابة الوجود المادي للوقائع: ويقصد بذلك، أن القاضي يراقب هل أن الواقعة التي استندت إليها الإدارة لاتخاذ قرارها موجودة في الواقع أم لا، وهل أن النتيجة التي انتهت إليها الإدارة من خلال قرارها مستمدة من أصول تنتجها ماديا وقانونيا أم أن الواقعة نابعة من تقديرها وتحليلها غير الصحيح أو وفقا لهواها¹.

-سلطة القاضي في رقابة التكيف القانوني للوقائع: تنصب هذه الرقابة على التأكد من سلامة التكيف أو الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة للوقائع التي تبرر إصدارها للقرار الإداري. وفي نطاق الوظيفة العمومية، تحتل هذه الرقابة أهمية كبيرة خاصة في مجال التعيين والترقية والتأديب. وبالنسبة إلى القاضي الجزائي فإنه يتمتع بسلطات في مراقبة عملية التكيف القانوني للوقائع المادية.²

-سلطة القاضي في مراقبة ملاءمة التكيف القانوني للوقائع: إذا كان الأصل والقاعدة العامة أن رقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة هي رقابة مشروعية فقط، وترك أمر تقدير الملاءمة للإدارة وحدها، فإن هذه القاعدة طرأ عليها استثناء هام في مجال الرقابة على عيب السبب، يتمثل في الرقابة على ملاءمة سبب القرار الإداري.

والحقيقة أن توسيع رقابة القضاء الإداري لتشمل رقابة الملاءمة، لا يمكن اعتباره خروجاً تاماً عن رقابة المشروعية، لأن رقابة القاضي لمبدأ التناسب ما هي إلا صورة من صور مراقبة المشروعية للقرار الإداري حيث تصبح ملاءمة التصرف شرطاً لمشروعيته.³

3-سلطات القاضي الإداري في تقويم عمل الإدارة:

¹ نواف كنعان، المرجع السابق، ص 159.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 249.

³ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، مصر، 2012، ص 08.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

إن تمكين الموظف من حقوقه في مواجهة السلطة الإدارية لا يتوقف على مجرد صدور حكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، بل يمتد إلى النظر في الهدف من الدعوى القضائية، أي تمكين المتقاضي من حقه عن طريق توجيه أوامر للإدارة.¹

وقد التزم المشرع الجزائري الصمت لفترة طويلة إزاء هذه المسألة، فلم يقر لا بتأييده لجواز توجيه القاضي أوامر للإدارة ولا برفضه.

ثانيا: تنفيذ القرارات القضائية

إن الغاية من اللجوء إلى القضاء واستصدار الأحكام القضائية هو تنفيذها والاستفادة من الحقوق التي تقرها، لذلك كان لزاما على الإدارة في حالة صدور قرار قضائي ضدها أن تلتزم بتنفيذه وإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور قرارها الملغى، فإذا ألغي قرار إعلان نتائج مسابقة مثلا لعدم مشروعيتها، وجب على الإدارة إما تعديل قرارها، إذا كان مشوبا بعدم المشروعية الجزئية فقط، أما إذا كان قرار الإلغاء كلي، فتبطل المسابقة وتبطل معها بالتبعية عدد المناصب المالية لتلك السنة المالية.

وإذا صدر قرار قضائي بإلغاء قرار التخطي في الترقية التزمت الإدارة بترقية الموظف إلى درجته التي يستحقها، وإذا تعلق الأمر بالفصل من الوظيفة فإن إلغاء القرار يترتب عنه إدماج الموظف المفصول في منصب عمله، كما يترتب عنه آثار جانبية لارتباطه بالراتب والحق في الترقية. وإلغاء قرار الإدارة المعيب يترتب عنه التزام الإدارة بإعادة المراكز إلى حالتها الأولى وإزالة القرار المطعون فيه نهائيا واعتباره كأن لم يكن، حيث يترد أثر الحكم الصادر بالإلغاء إلى الماضي، ويستمد هذا الأثر من الطبيعة الكاشفة للحكم، فالحكم بالإلغاء لا ينشئ حقا جديدا للطاعن، وإنما يكشف عن عدم شرعية القرار²، كما يترتب عنه إلغاء القرارات التي صدرت بناء على ذلك القرار الملغى، فإلغاء مسابقة التوظيف بعد أن تم تعيين الموظفين

¹ سكاكتي باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، ط 1، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 72.

² حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، عالم الكتب، مصر، 2011، ص 425.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

الناجحين فيها، يؤدي إلى إلغاء المناصب التي وجدت بناءً عليها، وإذا ألغي قرار تقييم الموظف ألغي معه حتماً قرار ترقيته الذي بني على هذا التقييم، في حين أن إلغاء قرار الفصل من الوظيفة بعد أن تم تعيين موظف آخر محل الذي فصل لا يترتب عنه إلغاء قرار التعيين مادام سليماً، لأنه لا يعد من قرارات التبعية التي تنهار نتيجة إلغاء القرار الأصلي.¹

والجدير بالذكر أنه بغية ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية فقد أجازت الأنظمة الوضعية للقاضي الإداري فرض غرامة تهديدية على الإدارة لحملها على التنفيذ، وضمان مصداقية الشيء المقضي فيه، واحترام حقوق الأفراد.

وفي الجزائر فقد ساد اتجاه في القضاء الإداري لرفض تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارات العمومية وهذا في قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 08/04/2003 في قضية (ك.م) ضد وزارة التربية الوطنية، والذي جاء بالمبدأ الآتي: الغرامة التهديدية ينطق بها القاضي كعقوبة، وبالتالي ينبغي تطبيق مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات عليها أي يجب سنها بقانون، ولا يجوز للقاضي الإداري النطق في المسائل الإدارية بالغرامة التهديدية مادام لا يوجد قانون يرخص صراحة بها.

إن هذا الموقف من مجلس الدولة الجزائري من شأنه الإنقاص من سلطة القاضي الإداري في الاجتهاد في حالة غياب النص القانوني، كما أن القول بأنه لا يوجد نص قانوني يرخص بتطبيق الغرامة التهديدية مردود عليه بأنه لا يوجد كذلك نص صريح يمنع توقيعها على الإدارات العمومية، لذلك يتجه الفقه الجزائري عموماً إلى وجوب الأخذ بالغرامة التهديدية لأن ذلك سوف يعطي دفعا لتنفيذ الأحكام القضائية.

وقد ساير المشرع هذا الاتجاه الفقهي في القانون 08/09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فأجاز تطبيق الغرامة التهديدية على الإدارات العمومية في المادة 98 التي تنص على أنه يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ

¹ وردة خلاف، تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2004، ص 42-46.

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته

الأمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها". واعتبرت المادة 982 أن الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر أي لا يؤثر الحكم بها على الحق في الحكم بالتعويض.¹

وقد أحسن المشرع عندما أقر الغرامة التهديدية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية واحترام حجية الشيء المقضي فيه، غير أن ما يعاب على هذه الوسيلة، ويقلل من فعاليتها هو أنها تدفع من خزينة الشخص المعنوي دون المساس بالذمة المالية لممثله القانوني، مما قد يؤدي إلى عدم الاكتراث والتهاون في الالتزام بالغرامات التهديدية من جانب ممثلي الإدارات العمومية، ويجعلها عبئا على خزينة الدولة بدلا من آلية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.

¹ انظر المادة 982 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

خاتمة

خاتمة

في ختام هذه الدراسة نخلص إلى أن مبدأ الكفاءة في التوظيف في الوظيفة العمومية مبدأ دستوريا، بالنظر إلى أهميته المعتبرة في تنظيم الوظيفة العمومية، كونه يسمح بتولي أكفأ العناصر وأصلحها لوظائف الدولة؛ مما يساهم في رفع كفاءة الجهاز الإداري وقيادته نحو تحقيق المصلحة العامة الإدارية.

وعلى قدر كفاءة الجهاز الإداري تكون إنتاجية الدولة، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تقلد الوظائف العامة أفراد على قدر عالي من الكفاءة، ولتحقيق ذلك البد من تطبيق المساواة في شغل الوظائف العامة، وهذا يؤدي بالضرورة إلى اعتبار الكفاءة المعيار الأساسي لشغل الوظائف العامة؛ بحيث لا تكون ثمة أفضلية لشخص على حساب الآخر، وهذا ما تأخذ به الدول المتقدمة. كما نجد أن الجزائر عملت على تبنيتها والعمل بمقتضاها، وهذا ما يظهر من خلال المصادر القانونية التي تنظم الوظيفة العمومية في الجزائر في كل مرحلة من مراحل تطورها، مع إعطاء الأولوية للموارد البشرية المؤهلة، وذلك شكل حالة ضمنية لدور عملية التوظيف في انتقاء كفاءة وفعالية الموارد البشرية على مستوى الإدارات العمومية بشكل عام.

من خلال ما تم دراسته نستخلص النتائج التالية:

- إن المشرع لم ينص صراحة على مبدأ الكفاءة في التوظيف في الوظيفة العمومية في أحكام الدستور، وأشار إليها ضمنيا عندما نص على مبدأ آخر مكمل له هو مبدأ المساواة في التوظيف وجعل الكفاءة معيارا للتمييز بين المواطنين في شغل الوظائف العمومية.
- جعل المشرع الكفاءة الأخلاقية شرطا لتولي الوظيفة العمومية، وأكد على أهمية الكفاءة الصحية في التوظيف، فقد جعلها المشرع شرطا لدخول الوظيفة والاستمرار فيها.
- علاقة وثيقة وتكاملية بين مبدأ الكفاءة ومبادئ التوظيف الأخرى، فمبدأ الكفاءة هو المعيار المحدد لمبدأ المساواة في التوظيف وإلا كانت مساواة حسابية مطلقة غير قابلة

للتطبيق عمليا. وهو الأساس الذي يبنى فوقه مبدأ حياد الإدارة، فلا حياد للإدارة قوامها التوظيف عن طريق المحاباة والمحسوبية.

- أحسن المشرع عندما جعل المسابقة الطريقة الرئيسية للاتحاق بالوظيفة العمومية، وذلك لما تحققه من تكافؤ في الفرص بين جميع المترشحين، ولم تتيحه من تزويد للإدارة بأكفأ وأصلح العناصر لشغل الوظائف العمومية من جهة أخرى.
- ضمانات وضوابط قانونية تحيط بالمسابقة من شأنها كفالة تطبيق مبدأ الكفاءة في الالتحاق بالوظيفة العامة.
- تبنى المشرع نظام تقييم أداء الموظفين، وأحاطه بضمانات وضوابط قانونية من شأنها أن تجعل منه نظاما موضوعيا قائما على أساس الكفاءة والاستحقاق.
- اخذ المشرع بنظام الترقية وقسمه إلى قسمين: الترقية في الدرجات والترقية في الرتب.
- إنشاء أجهزة شؤون التوظيف المتمثلة في الهيكل المركزي للوظيفة العمومية والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وهيئات المشاركة والطنع بغرض تحقيق هدفا إصلاحيا عاما وتحسين مستوى الوظيفة العمومية.

وعلى ضوء ما توصلنا إليه من النتائج، يمكن اقتراح مجموعة من الاقتراحات التي توصلنا إليها خلال دراسة هذا الموضوع، والتي يمكن أن تكون مناسبة للتكريس الفعلي لمبدأ الكفاءة:

- ضرورة التكريس الصريح لمبدأ الكفاءة في الالتحاق بالوظيفة العمومية، وذلك من خلال تكريسه دستوريا وكذا في قانون الوظيفة العامة.
- اعتماد الاستراتيجية المتكاملة لإدارة الموارد البشرية، التي تمكنها من مواكبة تطورات الوظيفة العمومية.
- يجب تحديد نوعية الكفاءات التي يجب أن تلتحق بالإدارة أو المؤسسة العمومية، وذلك من خلال مراعاة التخصص العلمي في عملية التوظيف الذي يساهم في تحقيق مبدأ الكفاءة.

- يستلزم مراعاة حقيقية لمبدأ الشفافية في التوظيف، وذلك من خلال التقليل من صالحيات الإدارة أو المؤسسة العمومية في مهامه المتعلقة بالتوظيف، فيجب أن تتم تنظيم المسابقات من طرف الإدارة العمومية بمشاركة المفتشية العامة للوظيفة العمومية وتحت إشرافها.
- يجب توفر جهة رقابية فعالة، سواء رقابة قبلية أو بعدية لكل الشروط وكيفيات الالتحاق بالوظائف العمومية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية

- 1- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 49، المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-03.
- 2- القانون رقم 12-78 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج، ر عدد 32..
- 3- المرسوم رقم 83-545 المتضمن تشكيل وتنظيم وسير المجلس التنفيذي الولائي، المعدل والمتمم.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 89/67، المؤرخ في 16 ماي 1989، والمتضمن الانضمام للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لج، ر عدد 20.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 95-125 التضمن مفتشيات الوظيفة العمومية المعدل والمتمم.
- 6- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في: 16 جويلية، القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد 46، 2006.
- 7- مرسوم الرئاسي رقم 07-304، المؤرخ في: 29 ماي 2007، الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ورواتبهم، ج ر، عدد 60.
- 8- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانياً: الكتب

- 1- اسماعيل قيرة وآخرون، تنمية الموارد البشرية، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.

- 2- حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، عالم الكتب، مصر، 2011.
- 3- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.
- 4- حسين عثمان محمد عثمان، أصل القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2004.
- 5- حمدي امين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990.
- 6- عايدة الشامي، خصوصيات الإثبات في الخصومة الإدارية، المكتب الجامعي الجديد، مصر 2008.
- 7- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 8- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر 2008.
- 9- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر 2008.
- 10- عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
- 11- عبد الغفار إبراهيم موسى، موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، ج 3، دار الكتب القانونية، مصر، 2006.
- 12- عمرو وصفي عقيلي، ادارة الموارد البشرية المعاصرة (بعد استراتيجي)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2005.

- 13- عمار بوضياف، القرار الإداري، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 14- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، 2011.
- 15- علي السلمي، ادارة الموارد البشرية والكفاءة الإنتاجية، الطبعة الثالثة، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 1985.
- 16- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج 2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 17- ربحي مصطفى عليان، أسس الإدارة المعاصرة، ط 5، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 18- رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية (دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية)، دار هومة، الجزائر، 2005.
- 19- رفعت عبد الحليم الفاخوري، إدارة الإبداع التنظيمي، منشورات المنظمة العالمية للتنمية، القاهرة، 2005.
- 20- طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.
- 21- طارق حسنين زيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، مصر، 1998.
- 22- طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيف العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1989.
- 23- سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1990.
- 24- سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، مصر، 2012.

- 25- سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العمومية والطعون المتصلة بشؤون الموظفين، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005.
- 26- سكاكتي باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، ط 1، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 27- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 28- شمس الدين بشير الشريف، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014.
- 29- شمس الدين بشير الشريف، الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014.
- 30- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 31- محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، بالإسكندرية، مصر، 1999.
- 32- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988.
- 33- محمود حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل تيزي وزو الجزائر، 2000.
- 34- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005. مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981.
- 35- نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.

36- هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، مصر، 2003.

ثالثاً: المذكرات والرسائل

- 1- بلمزوزي مبروكة، فاعلية تقلد الوظائف في الإدارة العمومية بين الكفاءة والتأهيل، دراسة حالة (مديرية الضرائب لولاية ورقلة)، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق جامعة ورقلة، 2014-2015.
- 2- تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المنظمات، جامعة بومرداس، 2009/2010.
- 3- محمد إبراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة —دراسة مقارنة—، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1984.
- 4- مصطفى الشريف، تولية الوظائف العامة على ضوء القانون الأساسي العام للعامل، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1985.
- 5- لعقابي سميحة، مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2019.
- 6- وردة خلاف، تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2004.

رابعاً: المجالات

- 1- إبراهيم بدر شهاب، " امتحانات التوظيف في الإسلام"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية؛ المجلد الأربعون، العدد 2، جويلية 2000.
- 2- ابراهيم عبد الملحم ومحمد قاسم ضرار، سياسات التوظيف وتطبيقاتها في المملكة، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة الرابعة والعشرون، العدد 47 سبتمبر / أكتوبر 1985.

- 3- أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الرئاسية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، مصر، 2013.
- 4- أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، السنة الثانية والخمسون، 1982.
- 5- سعيد مقدم، المنظومة الإدارية في الجزائر ومشروع القانون الأساسي العام للتوظيف لسنة 1999، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 22، الجزائر، 2001.
- 6- محمد فؤاد مهنا، "الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة الرابعة؛ العدد 1، جويلية 1962.
- 7- محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة السادسة عشر، العدد 1، أفريل 1974.
- 8- محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة التاسعة والعشرون، العدد 1، جويلية 1987.

خامسا: مراجع باللغة الأجنبية

- 1- Ayoub eliane, la fonction publique en vingt principes, 2eme édition, frison-roche, paris, 1998
- 2-- jean marie Auby, Droit de la fonction publique, 3ème édition, DALLOZ ? 1997
- 3- KHARCHI Djamel , «la fonction publique algérienne bilan et perspectives », revue de conseil d'état, n°2, 2002

الفهرس

الفهرس

الإهداء:

شكر وعرهان:

قائمة المختصرات:

- 01..... مقدمة:
- 05..... الفصل الأول: ماهية مبدأ الكفاءة في التوظيف
- 06..... المبحث الأول: مفهوم مبدأ الكفاءة في التوظيف وأنواعه
- 06..... المطلب الأول: مفهوم مبدأ الكفاءة في التوظيف
- 06..... الفرع الأول: تعريف مبدأ الكفاءة في التوظيف وأساسه القانوني
- 25..... الفرع الثاني: مفهوم التوظيف وأهميته
- 29..... المطلب الثاني: أنواع مبدأ الكفاءة في التوظيف
- 29..... الفرع الأول: الكفاءة الأخلاقية
- 32..... الفرع الثاني: الكفاءة المهنية والصحية
- 35..... المبحث الثاني: مظاهر مبدأ الكفاءة وتمييزه عن باقي مبادئ الوظيفة العامة
- 35..... المطلب الأول: مظاهر مبدأ الكفاءة في مجال التعيين في الوظيفة العامة
- 35..... الفرع الأول: مظاهر مبدأ الكفاءة في التوظيف

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من مظاهر مبدأ الكفاءة في

التوظيف 38

المطلب الثاني: علاقة مبدأ الكفاءة بغيره من مبادئ الوظيفة العمومية ... 39

الفرع الأول: مبدأ الكفاءة ومبدأ المساواة وحياد الإدارة 39

الفرع الثاني: معيار الكفاءة ومعيار دائمية الوظيفة 42

الفصل الثاني: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف وضمانات حمايته 47

المبحث الأول: تطبيق مبدأ الكفاءة في التوظيف 48

المطلب الأول: مبدأ الكفاءة في الالتحاق بالوظيفة 48

الفرع الأول: عن طريق المسابقة 48

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة عن مبدأ التوظيف عن طريق

المسابقة 53

المطلب الثاني: مبدأ الكفاءة في المسار الوظيفي 56

الفرع الأول: في استحقاق الراتب والتقييم والترقية 56

الفرع الثاني: في الفصل في الوظيفة 64

المبحث الثاني: ضمانات حماية مبدأ الكفاءة في تقلد الوظائف العامة 67

المطلب الأول: الضمانات الإدارية 68

الفرع الأول: الهيئات المكلفة بالرقابة الإدارية 68

الكفاءة	79.....
المطلب الثاني: الضمانات القضائية	82.....
الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية والداخلية	82.....
الفرع الثاني: دور الرقابة القضائية في حماية مبدأ الكفاءة في	
التوظيف	92.....
خاتمة:	100.....
قائمة المراجع:	104.....
الفهرس:	111.....
الملخص:	115.....

المخلص

مبدأ الكفاءة في التوظيف في القانون الجزائري

ملخص:

تقوم الوظيفة العامة على مبدئين هامين هما: مبدأ المساواة في تولي الوظائف ومبدأ الجدارة، غير أن مبدأ المساواة حظى بمكانة دستورية منذ سنة 1996 من خلال النص عليه صراحة في المادة 63 من دستور 1996، المعدل والمتمم خلافا لمبدأ الجدارة في الوظيفة العامة الذي لم يلق نفس الاهتمام من قبل المؤسس الدستوري الجزائري. إن اختيار الموظف على أساس مبدأ الجدارة يعني اختيار الموظف الكفاء مما يضمن الاستمرار في الوظيفة العامة والاستفادة من امتيازاتها، خصوصا المالية من خلال الترقية والتقييد بالتزامات الوظيفة، وإلا تعرض الموظف العام للفصل من الوظيفة ولاسيما في حال ثبوت عدم كفايته المهنية.

الكلمات المفتاحية:

- 1- التوظيف العمومي.
- 2- مبدأ الكفاءة.
- 3- الموظف العام.
- 4- مسابقة التوظيف.
- 5- الجدارة.
- 6- التوظيف.

Abstract:

The public service is based on two principles: the principle of equality and the principle of merit. The principle of equality occupies a place of pre-eminence with a view to its express consecration by Article 63 of the amended and accomplished Algerian Constitution, but the merit principle, which means the assessment and assessment of the official's Was not imposed on the Algerian constituent despite its importance for the good continuity of the official in his employment, besides, his benefit of advantages related to the promotion and promotion, and if necessary his dismissal in case of insufficient self- Ability to work.

Key words:

1– Public over of employees Bureaucracy 2– Efficiency principle

3– Public employee

4– Recruitment competition

5– Merit

6– recruitment