



دور الهيئات الرقابية في تقرير مبدأ الجدارة في تلد الوظائف العمومية

من إعداد: الأستاذ: حطاب عبد النور

بالمركز الجامعي نور البشير بالبيض

المقدمة:

تعد الوظيفة العمومية وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، إضافة إلى كونها معيار لقياس وتطورها ، بحيث يعتبر الموظف الذي يشغل مركز قانوني يؤهله لأداء معين في نطاق تنفيذ هذه السياسة ، هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبّر عن ارادتها ، فهذه الأخيرة لا تساوي إلا ما يساوي موظفوها ، فلا تعلق مكانة إلا بقدر كفاءتهم وجدارتهم في تحقيق أهدافها ، ولا تحبط منزلة إلا بقدر ضعفهم في تنفيذ سياستها .

إذ أن التزام بين تقدم الدولة وكفاية جدارة موظفيها ، يفسر مدى حرص الأنظمة الوضعية على اختلاف اتجاهاتها ، ومنها النظام القانوني الجزائري على ضرورة اختيار الأجدد لشغل الوظيفة العمومية والبقاء فيها .

حيث يعتبر مبدأ الجدارة من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية ويفيد ، في معناه العام ضرورة إخضاع شغل الوظيفة العمومية والبقاء فيها إلى معايير القدرة والصلاحية بعيدا عن المحاباة والمحسوبية ، فهو مبدأ لا يقتصر إعماله على دخول الوظيفة فقط ، بل يمتد عبر كامل المسار المهني للموظف ، وهذا يحتاج بدوره إلى آليات تحققه وتجسده و ضمانات تحميه من أي انتهاك .

لذا فإن تجسيد مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية يقتضي توفير رقابة ادارية فاعلة تكفل حمايته من انتهاكات الجهات الإدارية وتعمل على اصلاح الوضع في حالة حدوث الانتهاك فعلا ، وذلك في اطار تحقيق المصلحة العامة الإدارية وكذا احترام مبدأ المشروعية في الدولة .

ومعالجة هذا الموضوع ، يقتضي منا التعرض إلى تقرير ممارسة الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة ، ثم على دور هذه الرقابة في حماية مبدأ الجدارة في التوظيف .



تعرف الرقابة الإدارية بأنها الرقابة التي تمارسها الإدارة العمومية على نفسها وعلى ذات أعمالها ، من أجل ضمان حسن سيرها بانتظام ، من أجل شرعيتها وكفايتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف المرسومة والمحددة ، ومن أجل الفحص والتأكد من أن الإدارة تقوم بمهامها وفقا للوسائل القانونية والفنية والبشرية التي سخرت لها ¹.

وتمارس الرقابة الإدارية بواسطة هيئات إدارية مختلفة كما أن لها صورا متعددة ، فقد تكون داخلية أو تمارس من قبل هيئات خارجية ، كما قد تكون ذاتية أو عن طريق تظلم يقدمه المتضرر أمام مصدر القرار نفسه أو أمام رئيسه .

المطلب الأول : الهيئات المكلفة بالرقابة الإدارية على أعمال الإدارة :

منذ القرن التاسع عشر ، قامت الدولة الانجلوسكسونية بإنشاء أجهزة مستقلة ومحيدة تتكفل بشؤون الموظفين أطلق عليها لجان الخدمة المدنية ، وذلك حرصا منها على ابعاد الوظيفة العمومية عن النفوذ الحزبي والسياسي وتجسيد مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية ².

ومن جهة أخذ المشرع الجزائري بهذا التوجه ، فأنشأ هيئات وأنواط بها مهمة تنظيم شؤون الموظفين ، حيث نصت المادة 55 من الأمر رقم 03/06 التضمن القانوني الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه " الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العمومية:

- الهيكل المركز للوظيفة العمومية
- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
- هيئات المشارك والظعن ."

الفرع الأول : هيئات إدارة وتنظيم الوظيفة العمومية

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

¹ - عمار عوابدية ، مبدأ تدرج فكر السلطة الرئاسية ، درا هومة ، دون سنة طبع ، ص 397.

² - محمد يوسف المعداوي ، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر سنة 1984 ص 61.



هو هيئة مركزية مستحدثة³ بموجب الأمر رقم 03/06 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 خلال نص المادة 56 من الأمر رقم 03/06 التي وصفته بأنه الإدارة الدائمة للدولة .

وحظيت المديرية العامة للوظيفة العمومية باهتمام السلطات العمومية منذ الاستقلال فأنشأت بمقتضى المرسوم المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 وألحقت برئاسة الحكومة ، إلا أنها لم تحظى بالاستقرار المطلوب لأداء مهامها⁴ حيث تم ادماجها في وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في 21 ديسمبر 1964 ، ثم ألحقت بوزارة الداخلية في 05 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 213/95 المؤرخ في 1995/04/29 الذي حدد صلاحيات المديرية العامة 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 .

³ - لم ينص الأمر رقم 66/133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ولا المرسوم رقم 85/59 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسة والإدارات العمومية على هذه الهيئة .

⁴ - سعيد مقدم " المنظومة الإدارية في الجزائر ومشروع القانون الأساسي العم للوظيف العمومي لسنة 1999" مجلة الإدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر العدد 22 سنة 2001 ص 46 .



مجلة دراسات في الوظيفة العامة — العدد الأول — ديسمبر 2013

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

إن إنشاء الهيكل المركزي للوظيفة العمومية من شأنه تدعيم حماية مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية ، خاصة وأن المادة 56 من الأمر 03/06 جعلت من بين مهام ضمان مراقبة قانونية الأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار المهني للموظفين من تقييم وترقية.... الخ.

لكن كون الهيكل المركزي للوظيفة العمومية جهاز تابع للحكومة ، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على استقلاليتها ، وعلى الأهداف المتوخاة منه .

وفي إطار تطبيق وتدعيم السياسة المركزية في مجال تسيير أعوان الدولة⁵ ، كان لزاما على الجهاز المركزي للوظيفة العمومية إنشاء مفتشيات للوظيفة العمومية كامتداد له على المستوى المحلي .

ثانيا : مفتشيات الوظيفة العمومية :

تعد مفتشيات الوظيفة العمومية ، مصالح خارجية تابعة للمديرة العامة للوظيفة العمومية ، وقد انشأت لأول مرة بموجب المرسوم رقم 104/76 المؤرخ في 10 جوان 1976 ، تحدث بكل ولاية ويتولى تسييرها رئيس مفتشية يساعده في ممارسة صلاحياته من 1 إلى 3 رؤساء مفتشية مساعدين يعيّن من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية⁶ .

وتتمثل اختصاصاتها ومهامها فيما يلي⁷ .

- السهر على الاحترام الصارم لقواعد الالتحاق بالوظيفة العمومية .
- تقديم المساعدة لمختلف الإدارات والمصالح المحلية في تنظيم وتسيير الامتحانات والمسابقات الخاصة بالدخول إلى الوظيفة العمومية.
- مساعدة مختلف المؤسسات والإدارات العمومية في معالجة القضايا التنازعية المتعلقة بالوضعية الإدارية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة ، كما يمكن للمفتش أن يكلف من يقوم بمراجعة قرار تسيير فردي في الحياة المهنية يراه غير مطابق للتنظيم المعمول به .

⁵ - سعيد مقدم " هيئات الوظيفة العمومي كجهة مراقبة وتنظيم مهامها وتطورها " مجلة الإدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر مجلد 01 العدد 02 سنة 1991 ص 85.

⁶ - المواد 1.2.3 من المرسوم التنفيذي رقم 125/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بالمفتشيات الوظيفية العمومية .

⁷ - المادة 04 من نفس المرسوم .



- ممارسة الرقابة البعدية لقانونية القرارات تسيير الموارد البشرية التابعة للمؤسسات والإدارات العمومية طبقا للإجراءات المقررة .
- اقتراح كل تدبير كفيل بتحسين سير مفتشية الوظيفة العمومية ، وكيفيات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية .
- تقسيم جداول احصائية تعد محليا وترسل إلى الهيئة المركزية للوظيف العمومي بانتظام في شكل حوصلة عامة شاملة لنشاط المفتشية ، قصد السماح لمصالح المركزية من الوقوف على التعداد الحقيقي لمجموع العاملين وقد كان لهذه العملية أثر إيجابي في ضبط سياسة التوظيف ضمن قواعد تسودها الموضوعية والشفافية⁸.

إن هذه المهام المسندة إلى مفتشيات الوظيف العمومي، تبين أنها تشكل حلقة وصل بين الجهاز المركزي للوظيف العمومي كأداة للسلطة التنفيذية المركزية وجهات التسيير باعتبارها سلطة تعيين وتسيير محلية⁹.

وعن علاقة مفتشيات الوظيفة العمومي بالسلطات المحلية ، فإنها وبعد ما كانت تابعة للأمانة العامة للولاية¹⁰ . بما نتج عنه قصورها في أداء مهامها ، نتيجة عدم استقلاليتها ، فإنها أصبحت مستقلة عن الإدارة المحلية وذلك بموجب القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 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 للوظيفة العمومية باعتبارها جهازا دائما للرقابة والتفتيش والتدقيق والتقييم ، توضح تحت سلطة المدير العام للوظيفة العمومية¹¹ ، 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 العمومية¹² .

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

ثالثا : المجلس الأعلى للوظيفة العمومية . على عكس الهيكل المركزي للوظيفة العمومية ، فإن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية له امتداد تاريخي في التشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية بالجزائر ، حيث نشأ أول مرة في ظل الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية بموجب المادة 12 ، ثم تم إلغاؤه في المرسوم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي

⁸ - سعيد مقدم " هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم مهامها وتطورها " المرجع السابق ص 87.

⁹ - سعيد مقدم المرجع نفسه ص 88.

¹⁰ - المادة 09 من المرسوم رقم 545/83 المؤرخ في سبتمبر 1983 المتعلق بتشكيل وتنظيم وسير المجلس التنفيذي الولائي .

¹¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 147/04 المؤرخ في 19 ماي 2004 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة

العمومية وتنظيمها

¹² - لتفصيل أكثر حول مهام المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 147/04 .



لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ليعاد إنشاؤه مرة أخرى بموجب الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية . ويعتبر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة عليا تشاورية¹³ تقوم بالمهام التالية¹⁴ .

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

وزيادة على كل 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 اسند للمجلس هو استشارته في كل مشروع تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية ، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى إثراء النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر .

أما عن تشكيلة المجلس¹⁵ ، 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 الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني .

وقد أحسن المشرع عندما ضمن تشكيلة المجلس شخصيات مستقلة يتم اختيارها لكفاءتهم في ميدان الوظيفة العمومية .

مما سبق يتضح أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة عامة ، من شأنها تحسين مستوى الوظيفة العمومية وتحسين حماية المبادئ التي تحكمها ، ويبقى فقط تفعيل دور هذه الهيئة ومنحها كل الامكانيات اللازمة لأداء مهامها من خلال اصدار النصوص المنضمة لسيرها وعملها .

الفرع الثاني : هيئات المشاركة والاطن

حرصا من المشرع على تجسيد مبدأ الديمقراطية الإدارية واشتراك الموظفين في اتخاذ القرارات الإدارية ، فقد عمل على إيجاد هيئات جماعية للتشاور ، حيث نصت المادة 62 من الأمر رقم 03/06 على أنه توجد ثلاث هيئات للمشاركة والاطن هي :

¹³ - المادة 58 من الأمر 03/06 .

¹⁴ - المادة 59 من الأمر 03/06 .

¹⁵ - المادة 60 من الأمر 03/06 .



- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء
- اللجان التقنية .
- لجان الطعن

أولا : اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

نصت المادة 01/63 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، على إنشاء لجان إدارية متساوية الأعضاء لدى المؤسسات والإدارات العمومية حسب الحالة لكل رتبة أو سلك أو مجموعة أسلاك تساوي مستويات تأهيلها .

وتشكل هذه اللجان من ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين وتترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين من الإدارة¹⁶.

إن خاصية التمثيل المتساوية بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة في هذه اللجان ، تشكل ضمانا هامة في كل ما يهم وضعيته الإدارية¹⁷ . وبالمقابل فإن وضع هذه اللجان تحت رئاسة السلطة الإدارية الموضوعة على مستواها ، من شأنه أن يقلل من فعالية خاصية التمثيل المتساوي للأعضاء ، لأنه في حالة تساوي الأصوات جميعا يرجح صوت الرئيس¹⁸.

أي أن الرجحان في هذه الحالة تكون لهجة الإدارة على حساب الموظفين .

أما بالنسبة لمدة العضوية في هذه اللجان ، فهي ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، ويمكن استثناء تقصير مدة العضوية أو إطالتها في فائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي المعني بعد موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومية والاصلاح الإداري ، كما يمكن إنهاء عضوية اللجان بقرار من الوزير أو الوالي المعني دون اشتراط المدة¹⁹.

وما يمكن أثارته في هذا الصدد ، أن إعطاء الإدارة صلاحية التحكم في عضوية هذه اللجان سواء بتقصيرها أو بتمديدتها أو حتى إبطالها ، من شأنه أن يعدم الحكمة من انشائها ، لأن الإدارة قد تتعسف في استعمال هذه السلطة بما يخدم مصالحها .

وكان الأجدر بالمشروع أن يفرض على الأقل استشارة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية فيما يتعلق بهذا الأمر .

وبالنسبة إلى اختصاصات هذه اللجان ، كهيئة استشارية أو كلجنة ترسيم أو كمجلس تأسيسي ، من شأنه أن يجعلها عنصرا فعالا في اقامة التوازن بين مصالح الموظفين ومصالح وضورات الإدارة ، كما من شأنه أن يساعد على تكريس وحماية مبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العمومية أو أثناء المسار الوظيفي .

¹⁶ - المادة 01/63 من الأمر 03/06.

¹⁷ - عبد الكريم بودويوة ، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق الجزائر سنة 2005 ص 233.

¹⁸ - المادة 14 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 الذي يحدد اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.

¹⁹ - المادة 05 من نفس المرسوم .



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

وحددت المادة 66 من الأمر 03/06 أجل شهرين بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء لتنصيبها .
وتخضع هذه اللجان في رئاستها إلى الجهة الإدارية الموضوعة على مستواها²⁰ .

أما عن اختصاصاتها ، فتتمثل في النظر في الطعون المقدمة من الموظفين في حالة العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة .
ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه اللجان أنها تشكل ضمانا أساسية للموظفين العموميين بحمايتهم من التعسف الإدارة ، خاصة وأن المشروع 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 والحيادة هما أهم معيار تقاس به فعالية هذه اللجان .

ثالثا : اللجان التقنية

ظهرت اللجان التقنية لأول مرة في الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ثم لم يتم النص عليها في المرسوم رقم 59/85 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 الإدارات والمؤسسات العمومية وتشكل من عدد متساوي من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين ، وتخضع في رئاستها للسلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعنيين بعنوان الإدارة .

أما عن مهامها ، فإنها تستشار في المسائل المتعلقة بالشروط العامة للعمل والنظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية²¹
إن استشارة هذه اللجان في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن من شأنه أن يضمن للموظف ممارسة مهامه في ظروف عمل تضمن له الكراهية والصحة والسلامة البدنية والمعنوية ، الأمر الذي يتيح له رفع جدارته وكفاءته في العمل .

²⁰ - الفقرة 03 من المادة 65 من الأمر 03/06 .

²¹ - المادة 70 من الأمر 03/06 .



مما سبق يمكن القول ، بأن المشرع الجزائري قد تبين اتجاه دعم أسلوب المشاركة والحوار وجعله مبدأ هاماً في تسيير شؤون الوظيفة العمومية ، رغم بعض النقائص والغموض الذي يحيط بها ، وعلى رأسها تبعية هيئات المشاركة والظعن للإدارة على نحو يقلل من فعالية خاصية التمثيل المتساوي لأعضائها ، وكان الأجدد هو إلحاق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، مع منح الموظف المعني حق رد الأعضاء الذي تكون لهم مصالح شخصية في القضية المطروحة على اللجنة .

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

المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة

تمارس الرقابة الإدارية إما بصفة تلقائية وإما على تظلم يرفع المعني إلى الجهة الإدارية ، كما يمكن أن تمارس من طرف هيئات خارجية ، وذلك باستعمال وسائل متعددة تتكاثف جميعاً من أجل تحقيق الهدف من الرقابة²²

الفرع الأول : الرقابة الداخلية

تمارس هذه الرقابة إما بصفة تلقائية من جانب الإدارة وإما بناءً على تظلم يرفعه صاحب الشأن .

أولاً : الرقابة التلقائية

هي تمارسها الجهات الإدارية ذاتها وبصورة تلقائية ، حيال ما يقوم به عمالها من أنشطة . وفي مجال الوظيفة العمومية فإن هذه الرقابة تقوم بها اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ، حيث تنص المادة 14 من المرسوم رقم 10/84 على أن " يعرض رئيس كل لجنة متساوية الأعضاء جميع المسائل الداخلة في اختصاصاتها ، كما تعرض هذه المسائل بطلب مكتوب يوقعه على الأقل نصف عدد ممثلي الموظفين...."

فهذه المادة تنص صراحة على أن يحيل رئيس اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء كل قرار يمكن أن يدخل في اختصاصها لتمارس عليه رقابة سابقة على مدى سلامته قبل إصداره .

كما تنص المادة 09 من المرسوم 10/84 على أنه يمكن للإدارة استشارة اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي التي تم الحياة المهنية للموظفين بالإضافة إلى مسائل أخرى تكون فيها الاستشارة وجوبية كتمديد فترة التجربة ، الترقية في الدرجة أو الرتبة .

²² - عمار عوادي ، المرجع السابق ص 557.



يتضح من خلال نص المادة أن الآراء التي تبديها هذه اللجان هي على وجه الاستشارة فقط ، وتفقد إلى عنصر الالتزام ، وبالتالي فالإدارة حرة في الأخذ بهذه الآراء أو طرحها جانبا . غير أن هناك بعض الحالات تعتبر فيها آراء اللجان ملزمة لجانب الإدارة كالانتداب التلقائي ، والنقل الإجباري ، والترقية في الدرجة أو الرتبة ، وكذلك عند اجتماعها كلجنة الترسيم والمجلس التأديبي ، فإذا لم تأخذ الإدارة به كان قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون²³.

إن هذا الرأي الموافق الذي تبديه اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بشأن هذه المسائل يشكل ضمانه أساسية لحماية الموظف العام من تعسف الإدارة ، كما يمثل جوهر الرقابة التي تمارس على قرارات الإدارة من جهة أخرى ، وهذا من شأنه حماية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية .

وبهذا فإن الرقابة التلقائية التي تمارسها اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء تشكل ضماناً هاماً لحماية الموظف العام من تعسف جهة الإدارة ، كما تشكل دعامة أساسية لحماية مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية ، لأنها تتم من طرف هيئة مستقلة يفترض فيها الحياد²⁴

ثانياً: الرقابة بناء على تظلم

هذه الصورة من الرقابة الإدارية لا تمارسها الإدارة بصورة تلقائية ، وإنما بعد تظلم يرد إليها من الشخص المعني بالقرار الإداري محل التظلم .

ويقصد بالتظلم الطلب أو الشكوى التي يتقدم بها المتضرر من قرار أو عمل إداري غير مشروع مسن بمركزه القانوني²⁵ وكضمان للممارسة حق التظلم حق التظلم من القرارات الإدارية المعيبة ألزم المشرع جهة الإدارة بتبليغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية ، ونشر تلك المتعلقة منها بالتعيين والترسيم والترقية وانتهاء المهام في نشرة رسمية للإدارة²⁶.

وينقسم التظلم تبعاً للسلطة التي يتم إليها ، فقد يكون ولائياً إذا قدم إلى الموظف الذي صدر عنه القرار الإداري المتظلم منه ، وقد يكون رئاسياً إذا قدم للرئيس الإداري للموظف مصدر القرار الإداري محل التظلم ، كما قد يوجه التظلم إلى لجنة إدارية ، حيث نصت المادة 14 من المرسوم رقم 10/84 على أنه "..... كما نعرض عليها هذه المسائل... أو بطلب من الإدارة أو المعنيين أنفسهم..." فهذه المادة تقرر صراحة أن للموظف حق التظلم بشأن القرارات المتعلقة بمساره الوظيفي أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ، وفي هذا ضمان هام للموظف بالنظر إلى صفة الحيادة التي تتمتع بها هاته اللجان .

²³ - لحسن بن الشيخ أ. ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، دار هومة الجزائر ص 78.

²⁴ - على الرغم من أن مسألة الحياد هي مسألة نسبية وترد عليها تحفظات تتعلق بتبعية اللجان الإدارية متساوية الأعضاء للسلطة الإدارية الموضوعية على مستواها .

²⁵ - عمار عوابدية المرجع السابق ص 558

²⁶ - المادة 96 من الأمر 03/06 .



وكتدعيم لدور اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في حماية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية ، منح المشرع الحق للموظف للجوء إلى هذه اللجان وتقديم تظلم بشأن نقطة التقييم ، حيث تنص المادة 102 من الأمر 03/06 على أنه " تبلغ نقطة التقييم إلى الموظف المعني الذي يمكنه أن يقدم بشأنها تظلمًا إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة التي يمكنها اقتراح مراجعتها " يشكل هذا التظلم ضمانا هامة للموظف حيث أنه يتيح للجنة فحص ملف الموظف ومراجعة النقطة التقييمية الممنوحة له إذا ما رأت أن الإدارة قد بنت تقريرها على أساس غير موضوعي ، مما يسمح بالحد من السلطة التقديرية للإدارة ، وتفادي معايير المحاباة والمحسوبية في التقييم ، كونه يشكل عاملا أساسيا في حصول الموظف على حقوق أخرى خاصة منها الحق في الترقية .

ما يلاحظ على أن نص المادة 102 من الأمر 03/06 انها لم تحدد أجلا لتقديم التظلم ، ولا كيفية تقديمه تاركة ذلك إلى التنظيم ، ونظرا لعدم صدوره بعد يبقى الأمر خاضعا للقواعد العامة .

المبحث الثاني : أهداف الرقابة الإدارية ومدى كفايتها في حماية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية

أيا كانت صورة الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة ، فإن هذه الرقابة مهما أحسن تنظيمها وتعددت أساليبها واتسع نطاقها ، فإنها لا تعتبر غاية في حد ذاتها ، وإنما هي مجرد وسيلة لتحقيق أهداف تتمحور في مجملها حول هدف أسمى هو تحقيق المصلحة العامة . لكن في المقابل ، فإن هذه الأهداف لا يمكن أن تكون ذات قيمة عملية ، إلا إذا أحيطت الرقابة بفعالية تضمن تحقيق أهدافها والغرض المرجو منها .

المطلب الأول : أهداف الرقابة الإدارية .

إذا كانت الرقابة الإدارية لا تمثل غاية في حد ذاتها ، وإنما هي وسيلة لغاية أو هدف عام يتمثل في تحقيق المصلحة العامة الإدارية ، فإن لها أهداف خاصة وفرعية ترتبط بالهدف العام ، ويمكن إجمال هذه الأهداف فيما يلي :

الفرع الأول : تحقيق المشروعية الإدارية .

تعتبر الشرعية الإدارية من أهم الأهداف التي تلتزم بها جهة الإدارة وهي بصدد ممارستها لعملية الرقابة على أعمالها ، لأن الوظيفة الإدارية يجب أن يحكمها مبدأ الشرعية ، الذي يعني التزام السلطة الإدارية في ممارستها لمختلف اختصاصاتها وفيما تتخذ من قرارات أو تصرفات حدود القانون .

فالرقابة الإدارية باعتبارها تتناول النشاط الإداري من الداخل ، فإن من واجب الإدارة أن تلتزم نفسها بمحدودات الشرعية وفي كل أنشطتها²⁷ ومعنى ذلك أن على الإدارة الحرص على احترام النظام القانوني السائد في الدولة عند ممارستها لنشاطاتها وذلك بمختلف مصادره ، وعلى رأسها الدستور والمبادئ التي يقرها ، ولت يعد مبدأ الجدارة من أهمها .

²⁷ - أحمد السيد عوضين حجازي ، الرقابة الرئاسية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة ، مجلة العلوم الإدارية ، مصر ، العدد 2 ديسمبر 1990 .



وفي هذا الإطار ، فقد جاء في ديباجة دستور 1996 أن " الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ، ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات في مجتمع تسوده الشرعية " .

الفرع الثاني: تحقيق المصلحة العامة

إذا كان تحقيق الصالح العام يحكم جميع أعمال كل السلطات العامة في الدولة ، فإن تحقيقه لا يكتسب واقعية إلا على أيدي الإدارة العامة ، حتى أضحي المعيار الذي يعول عليه في تقرير مدى سلامة التصرفات التي تقوم بها الأجهزة الإدارية .

ومفهوم الصالح العام يوصف بأنه نسبي كما أنه مرن وغير ثابت ، فما يعتبر في الصالح العام في وقت ما قد لا يعتبر كذلك في وقت آخر وظروف أخرى ، وتطبيقا لذلك تتولى سلطة القيادة مهمة تحديد ورسم الخطوط الرئيسة لمضمون الصالح العام ، وإصدار التعليمات والتوجيهات لوضع مفهوم موضع التنفيذ ، كما تتولى من ناحية ثالثة مهم الاشراف على التنفيذ ومتابعة سيره وممارسة الرقابة عليه²⁸.

وبهذا يتضح أن تحقيق المصلحة العامة هو جوهر أهداف أجهزة الرقابة الإدارية ، حيث تتولى هذه الأخيرة مهمة وضعه وتنفيذه والرقابة على هذا التنفيذ.

الفرع الثالث : بحث وتحري أسباب القصور في الإدارة لتقويمها .

إن كون الرقابة الإدارية رقابة ذاتية يجعلها أكثر تغلغلا وعمقا في ضميم النشاط الإداري ، لذلك فهي تستطيع الكشف عن أوجه القصور ومواطن الخلل في الأجهزة والوحدات الإدارية . والغرض من معرفة أسباب القصور هذه هو إيجاد العلاج المناسب لها واقتراح التعديلات الضرورية للقضاء عليها والتنبيه بأي أخطاء محتملة الوقوع لمنع وقوعها مستقبلا .

وتحقيق هذا الهدف ، لا يتم إلا بإيجاد نوع من الثقة والتعاون بين ما يقوم بالرقابة ومن تمارس عليه الرقابة ، لأن الهدف من الرقابة هو تحديد الأخطاء لتقويمها وليس مجرد الردع ، وهذا ما أكده الميثاق الوطني من خلال النص على أن : ".... على المراقبة أن تجتاز المواقف السلبية المتمثلة في مجرد المعايبة لتصل إلى طور تشخيص الداء ، وهي عملية ضرورية لضبط الإجراءات الكفيلة بوضع حد نهائي للانحرافات المكتشفة والحيلولة دون تجددتها ، وهنا تكمن مساهمتها في الجهود الوطنية ، لأنها لا تهدف إلى الردع فقط ، ولكنها تهدف أيضا إلى توفير المعلومات والمقترحات التي من شأنها أن تفضي إلى تحسين عام في سير الإدارات والمؤسسات .."²⁹

²⁸ - أحمد السيد عوضين حجازي المرجع السابق ص 45.

²⁹ - لعقابي سميحة ، مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة أم البواقي سنة 2009 ص



وبهذا يتضح أن للرقابة الإدارية دور مهم وفعال في اكتشاف الأخطاء التي تخل بمبدأ الجدارة في التوظيف سواء أثناء التعيين في الوظيفة أو أثناء الفصل في الوظيفة . إلا أنه يتعين على أجهزة الرقابة أن تركز على الأخطاء الجسيمة الناتجة عن المحاباة والمحسوبية ، دون الأخطاء اليسيرة عن عدم الحيطة ونقص الدراية ، والتي يمكن تفاديها بالاحتياط أكثر من الموظفين .

الفرع الرابع : التحقق من مدى كفاية القواعد القانونية .

لا يقتصر هدف الرقابة على مجرد التزام الإدارة بالقواعد القانونية واجبة التطبيق ، بل تتعداها إلى مرحلة مدى مسايرة تلك القواعد واستجابتها لتطورات الظروف الاجتماعية والاقتصادية ومدى استيعابها لروح العصر الذي تطبق فيه³⁰ .

فإن ما تبين عدم كفاية هذه القواعد القانونية أو عدم ملاءمتها وجب عمل على تعديلها أو تغييرها .

ويؤكد هذا الدور الرقابي نص المادة 59 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، والتي تقضي بان يستشار المجلس الاعلى للوظيفة العمومية ، في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية ، ومعنى ذلك أن المجلس ، ومن خلال دوره الرقابي ، إذا ما لاحظ نقصا أو عدم ملائمة في القواعد القانونية السارية ، فإنه يتولى اقتراح تعديلات لها ، تترجم في نصوص تشريعية أخرى ملائمة لظروف ومتطلبات العمل الإداري .

ونخلص إلى تحقيق هذه الأهداف العامة للرقابة الإدارية ، يتطلب وجود رقابة دائمة ومستمرة وليست عرضية أو مناسبتية ، كما يتطلب أن تسند عملية الرقابة إلى أشخاص أكفاء مؤهلين لضمان فعاليتها وتحقيق الغرض المرجو منها وهو اختيار أشخاص أكفاء جديرين بتحمل أعباء ومسؤوليات الوظيفة العمومية .

المطلب الثاني : مدى كفاية الرقابة الإدارية في حماية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية .

إن تحقيق الأهداف الرقابية السابقة ذكرها ، 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 الأهداف .

الفرع الأول : مدى مساهمة الرقابة الإدارية في تحقيق مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية .

إن اتساع الرقابة الإدارية كونها تشمل رقابة المشروعية والملائمة ، كما أنها قد تكون سابقة لصدور عمل إداري أو مصاحبة له أو لاحقة لصدوره ، يجعلها تسام في الحد من تعسف جهة الإدارة في مجال التوظيف وتحقيق مبدأ جدارة الاختيار .

وتظهر هذه المساهمة من خلال المخططات التي تنجزها الإدارة سنويا قبل البدء في أي عملية توظيف ، ويمكن إجمال هذه المساهمات في النقاط الآتية :

³⁰ - حسين عبد العال محمد المرجع السابق ص 97 .



تعتبر عملية الوظائف المحور الأساسي لإنشاء وتنظيم الوظيفة العمومية ، وتختلف الأسس والمعايير التي تنهجها الدولة في ترتيب وتصنيف الوظائف بحسب النظام القانوني وسياسة التوظيف المنتهجة في كل دولة ، فبعضها يتخذ من العمل المحدد للوظيفة معياراً تستند إليه في عملية ترتيب الوظائف ، في حين تتخذ دولة أخرى من الموظف ذاته ومؤهلاته معياراً لترتيب الوظائف³¹.

وتمر عملية ترتيب الوظائف بمراحل هي مرحلة تعيين الوظائف وتحليلها ، وفيه يتم تعيين الوظائف اللازمة لتحقيق الخطط والاهداف والسياسات العامة المرسومة والمحددة ، ثم تليها مرحلة وصف الوظائف ، وفيها يتم وصف كل وظيفة على حدى تحليلاً شاملاً لاسمها وسلطاتها واختصاصاتها والمؤهلات والشروط توافرها لشغلها ، مثل درجة التعليم والقدرة والمهارة والخبرة³² ، ثم مرحلة ترتيب الوظائف وتدريبها وفيها يتم تقسيم الوظائف إلى عدة مجموعات على اختلاف أنواعها .

إن ترتيب الوظائف كان نتيجة الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل ، فعلى أساس الشروط المحددة مسبقاً لكل وظيفة يجري اختيار المترشحين وكذا تحديد أنواع الامتحانات التي تجري لهم للكشف عن مدى كفايتهم وصلاحياتهم للتعيين فيها .

وقد أخذ المشرع الجزائري بنظام ترتيب الوظائف ، واعتمد معياراً يقوم على تحديد واجبات المسؤوليات كل وظيفة وتحديد الشروط اللازمة توافرها في من يعين فيها ، وحددت المادة 08 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، أربعة مجموعات وظيفية كبرى تبعا لمستوى التأهيل المطلوب لشغل كل منها ، كما يمكن تقسيم هذه المجموعة إلى مجموعات فرعية .

ما يلاحظ على هذا النظام الذي أقره المشرع الجزائري لترتيب الوظائف أنه يتسم بالمرونة والموضوعية ، بحيث يركز على طبيعة الوظائف ونوعية المهام والمسؤوليات والمؤهلات اللازمة لهذا دون اعتبار الظروف الشخصية لمن يشغلون هذه الوظائف ، ويبقى دور الرقابة الإدارية ، لتراقب مدى تجسيد هذه المرونة والموضوعية ، بما يتضمن عدم الخروج عن مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية بمختلف مظاهره .

ثانياً : مخطط تسيير الموارد البشرية .

جاء نظام مخطط تسيير الموارد البشرية كبديل عن النظام التأشيرة المسبق الذي يرجع ميلاده إلى 1965 ، وهو يقوم على العقلنة والترشيد والرغبة في التحكيم في تعداد المستخدمين من خلال تدعيم مبدأ التسيير بالمشاركة بين جميع أطراف عملية الرقابة ، المسير من جهة والمراقب من جهة أخرى وكذا الموظفين بواسطة الهيئات الاستشارية .

³¹ - نواف كنعان ، تسيير القرار التأديبي كضمان أساسي من ضمانات الديب الوظيفي ، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات الأردن ، المجلد 7 العدد 6

سنة 1992 ص 19.

³² - عمارة عوادية المرجع السابق ص 127.



إن نظام مخطط التسيير ، ما هو إلا بلورة لفكرة ضرورة تدعيم دور الدولة في مجال التقنين والتنظيم وبالتالي المراقبة وجعلها أكثر نجاعة ورشادة³³ ، وذلك من خلال اعتماد نظام مراقبة مزدوجة ، مراقبة سابقة وأخرى لاحقة .

كما أن إلزام المشرع للمؤسسات والإدارات العمومية بإعداد مخطط سنوي لتسيير الموارد البشرية ، من شأنه تحقيق النجاعة والعقلانية في تسيير الموارد البشرية وضبط سياسة التوظيف ضمن قواعد تسودها الموضوعية والشفافية وبالتالي تلمس مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية .

الفرع الثاني : أوجه قصور الرقابة الإدارية في حماية مبدأ الجدارة

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 لأهداف المرجوة منها ، تتمثل فيما يلي :

أولا : كونها رقابة ذاتية .

تمتاز الرقابة الإدارية ، كونها رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها في غالب الأحيان بعدم الموضوعية والحيادة ، ذلك أنها غير مضمونة التحريك والتطبيق ، فالسلطات الإدارية بوصفها خصما وحكما ، في نفس الوقت غالبا ما تعتمد إلى تغطية أعمالها غير المشروعة وتتأثر باعتبارات السياسة على اعتبارات المشروعية والعدالة ، مما يجعل قراراتها التي تصدر مشوبة بشبهة الاعدالة والانحياز .

كما وإنه كانت التظلمات الإدارية المقدمة من أصحاب الشأن أهم آلية لتحريك الرقابة الإدارية ، حيث يحق للموظف أن يطعن في قرارات السلطة الإدارية غير المشروعة في مجال التعيين والترقية والفصل غير التأديبي وذلك عن طريق رفع التظلمات الإدارية إلى لجنة خاصة كاللجان الإدارية متساوية الأعضاء ولجان الطعن ، فإن الإدارة كثيرا ما تتمتع عن الاستجابة لهذه التظلمات ، حيث أن لها سلطة تقديرية كبيرة في قبول هذه الطعون وبالتالي مراجعة قراراتها أو رفضها ، مما يجعل هذه التظلمات في غالب الأحيان عديمة الجدوى .

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 الأمر حول مدى احتمالية الإدارة لطعنه ليقرر التظلم إليها أو اللجوء مباشرة إلى الجهات القضائية .

إن صفة اللاحياد للرقابة الإدارية من شأنها أن تفتح المجال واسع أمام جهة الإدارة للتعسف في استعمال سلطتها في مجال التوظيف ، فتعيد عن معايير الجدارة في الاختيار وتعتمد أسلوب المحسوبية والمحاباة ، مما يخل بمبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية .

³³ - لعقابي سميحة المرجع السابق ص 91 .



تتماز الرقابة الإدارية بتعدد خطوات العمل ومروره بمراحل متتالية وإجراءات متعاقبة ، الأمر الذي يؤدي إلى تعقيدات إطالة الوقت ، ثم إنه كثيرا ما لا تتوفر لدى جهة الصورة الكاملة للعملية منذ بدايتها ، مما يضطرها للرجوع إلى مختلف الجهات للوقوف على عناصر الموضوع ، مما يؤدي إلى إضاعة الكثير من الوقت والجهد³⁴ ، الأمر الذي قد يجعل الأشخاص المتضررين لا يلجؤون إليها ، وبالتالي تزول الحكمة من تقريرها كضمانه لحماية مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية .

ثالثا : قصور هيئات المشاركة والظعن

إن هيئات المشاركة والظعن ، وإن كانت تمثل وسيلة لتحسيد مبدأ ديمقراطية ومشاركة الموظفين العموميين في اتخاذ القرارات التي تمم حياتهم المهنية ، إلا أنها تعاني الكثير من النقائص التي تحول دون أدائها لمهامها بكفاية وفعالية ، 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 التساوي يغلب صوت الرئيس وبالتالي تكون الغلبة لجهة الإدارة على حساب الموظفين ، يضاف إلى ذلك منح الإدارة صلاحية التحكم في عضوية هذه اللجان ، سواء بتقصيرها أو تمديدتها أو حتى إغنائها ونفس الشيء يقال بالنسبة للجان الظعن .

ما يمكن إثارته أيضا بالنسبة لهذه اللجان ، أن ممثل الموظفين فيها يبقى مجرد موظف معرض للضغوط من قبل رؤسائه الإداريين ، مما يؤثر عليه ويجوله دون أدائه لمهامه في اللجنة بفاعلية .

وبهذا 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 تفقد إلى أهم ميزة في المراقبة وهي الحياد ، لذلك جاءت الرقابة القضائية كأهم ضمانه لحماية المبدأ بحكم استقلالها على تحقيق التوازن بين حقوق الموظفين ومتطلبات الإدارة لتحقيق المصلحة العامة .

³⁴ - أحمد السيد عوضين حجازي ، الرقابة الرئاسية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة ، مجلة العلوم الإدارية ، مصر العدد 01 يونيو 1991 ص



إن تكريس مبدأ الجدارة فى تقلد الوظيفة العمومية فى المنظومة القانونية الوطنية واعتباره مبدأ دستوريا ولو بصفة غير مباشرة ، له أهمية كبيرة فى أعمال هذا المبدأ إلا أنها تبقى أهمية نظرية إذا لم يصحبها تجسيدا للمبدأ على المستوى العلمى ، لذلك حرص المشرع على توفير ضمانات رقابية من شأنها ضمان تطبيق المبدأ وفرض احترامه على جهة الإدارة ، وهذه الضمانات قد تكون إدارية فى شكل رقابة ممارستها الهيئات الإدارية .

بالنسبة لهاته الرقابة ، فقد أناطها المشرع وأجهزة تقوم على فكرة دعم الأسلوب المشارك والحوار ، وجعلها مبدأ هاما فى تسيير شؤون الموظفين العموميين رغم بعض الغموض والنقائص التى تحيط بها وبعملها يأتي على رأسها ، تبعية هيئات المشارك والكعن للإدارة على نحو قد يقلل من فعالية خاصية التمثيل المتساوي لأعضائها ، بالتبعية فعاليتها فى ضمان فرض احترام مبادئ التوظيف ، وعلى رأسها مبدأ الجدارة فى الاختيار .

لكن ما يعاب على هذا النوع من الرقابة أنها لا تحقق دائما العدالة والتوازن اللذين ينشدها الموظف ، بسبب كونها رقابة ذاتية تحوز فيها الإدارة على صفة الخصم والحكم فى آن واحد على نحو قد يجعلها قاصرة من تلبية الموظفين فى تحقيق مسار وظيفي قوامه الجدارة والصلاحيات عن المحاباة والمحسوبية .



- 1- أسامة محمد الفولي ، زينب عوض الله ، اقتصاديات النقود والتمويل ، دار الجامعة الجديدة مصر سنة 2005 .
- 2- أحمد النجار ، منحة الصحوة الإسلامية بنوك بلا فوائد ، الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية القاهرة 1989 .
- 3- بخراز النجار يعدل فريدة ، تقنيات وسياسات التسيير المصرفي ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2005 .
- 4- بلعزوز بن علي ، محاضرات في النظريات والسياسات النقدية ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2004 .
- 5- حفيظ محمد الصديق ، المدير العام " بنك البركة الجزائري " في عامة التاسع ، مجلة الاقتصاد والأعمال ، عدد خاص الجزائر جويلية 2000 .
- 6- رحيم حسين ، المصرفية الإسلامية بين التنوع والتركيز (رؤية استراتيجية) بحث مقدم إلى الملتقى الدولي السابع حول المصارف الإسلامية واقع وأفاق الجزائر 19-20-أفريل 2005
- 7- صبحي تادرس قريصة ، النقود والبنوك ، دار النهضة العربية ، 1984 .
- 8- ضياء مجيد ، اقتصاديات النقود والبنوك ، مؤسسة شباب الجامعة ، إسكندرية ، مصر 2005 .
- 9- صحراوي مقلاني ، الاجتهاد المصرفي رؤية تكاملية مجلة الاحياء ، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية ، جامعة باتنة (الجزائر العدد التاسع 2005)
- 10- طرش الطاهر ، مكانة السياسة النقدية ودرها في المرحلة الانتقالية إلى اقتصاد السوق في الجزائر ، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه، المدرسة العليا للتجارة ، الجزائر، 2004 .
- 11- طاهر لطرش ، تقنيات البنوك ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ص 206 .
- 12- عبد السميع المصري ، المصرف الإسلامي علميا وعمليا ، مكتب وهبة ، القاهرة ط 1 . 1988 .
- 13- عائشة الشراوي المالقي ، البنوك الإسلامية بين التجربة والفقهاء والقانون ، المركز الثقافي العربي المغربي 2000 .
- 14- علي قنديل شحادة ، البنوك الإسلامية ودورها في تنمية اقتصاديات المغرب العربي المعهد الإسلامي للبحوث والتعريب ، البنك الإسلامي للتنمية السعودية 1995 .
- 15- عبد الحميد عبد الفتاح العربي ، الإدارة الاستراتيجية في البنوك الإسلامية المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب ، البنك الإسلامي للتنمية السعودية ط 1 . 2004 .
- 16- مصطفى سلمان وآخرون مبادئ الاقتصاد الكلي ، دار المسيرة والتوزيع والطباعة ، عمان ، الطبعة الأولى 2000 .



مجلة دراسات فى الوظيفة العامة — العدد الأول — ديسمبر 2013

17- مصطفى رشدي شيحة ، اقتصاديات النقود والمصارف والمال ، دار المعرفة الجامعية ، الطبعة السادسة 1996 .

18- مجدي محمود شهاب ، الاقتصاد النقدي ، الدار الجامعية بيروت 1990.

19- عبد الله بن محمد بن أحمد الطيار ، البنوك الإسلامية بين النظرية والتطبيق دار الوطن الرياض ، ط 1 . 1994 .

20- محمد الوطيان ، البنوك الإسلامية ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، الطبعة الأولى 200

الرسائل الجامعية :

21- سليمان ناصر ، علاقة البنوك الإسلامية بالبنوك المركزية ، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية

. 2005/2004

22- ميلود بن مسعود ، معايير التمويل والاستثمار في البنوك الإسلامية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الاقتصاد

الإسلامي جامعة الحاج لخضر باتنة الجزائر 2007 .

النصوص التشريعية :

23- قانون النقد والقرض 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض الأمر 03-11 الخاص بالنقد والقرض .