

آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف وآثار ذلك على المصلحة العامة

Management intervention mechanisms in the organization of the employee's career path and its implications for the public interest

بن ديدة نجاة

مخبر المرافق العمومية والتنمية - جامعة جيلالي ليابس -

سيدي بلعباس، الجزائر

nabendida@gmail.com

موصدق علي*

مخبر المرافق العمومية والتنمية - جامعة جيلالي ليابس -

سيدي بلعباس، الجزائر

hajdaho29@yahoo.fr

- تاريخ الإرسال: 2021/04/25 - تاريخ القبول: 2021/06/08 - تاريخ النشر: 2021/06/09

الملخص: تطرقت هذه الدراسة إلى تحديد آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف، وما يترتب عنه من نتائج قانونية قد تمس بالمصلحة العامة.

إن الهدف الرئيسي من ورائها هو إبراز الإطار القانوني لهذه الآليات من حيث تقرير حماية للموظف، وتحقيق المصلحة العامة، واستخلاص مختلف النتائج المقررة قانونيا والمكرسة واقعا واقتراح البديل عن ذلك.

الكلمات المفتاحية: الموظف - المسار المهني - الحماية - المصلحة العامة - الاختصاص - التعسف.

Abstract: This study focuses on the identification of the intervention mechanisms of the administration in the regulation of the professional career of the employee and of its legal consequences likely to harm the public interest. The main objective behind them is to highlight the legal framework of these mechanisms in terms of determining employee protection, achieving the public interest, drawing the various legally determined conclusions that are effectively enshrined and proposing a alternative to that.

Keywords: employee - career path - protection - public interest – competence - The arbitrary.

* المؤلف المرسل: موصدق علي.

مقدمة:

يعتبر الموظف العام عنصرا أساسيا لسير المرافق العمومية، لذلك تهتم مصلحة إدارة الموارد البشرية في كل إدارة ومؤسسة بتنظيم حياته الوظيفية أو المهنية، ولأن العلاقة الوظيفية بين الموظف والجهة المستخدمة تركز على عدة مبادئ قانونية كالمساواة في الالتحاق وقاعدة توازي الأشكال¹. فإن الحياة المهنية كلها تخضع في تنظيمها لإجراءات وقواعد ثبوتية دفعتنا إلى التساؤل حول طبيعة تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف، فهل الإدارة تصدر قرارات تمس بالمركز القانوني للموظف كنتيجة تحصيل حاصل لما رسمه القانون، أم أن المسألة مزدوجة في حالات والتقديرية في حالات الأخرى؟

وتأتي أهمية الموضوع خاصة في البحث عن طبيعة تدخل السلطة الإدارية في تقرير المسار المهني للموظف بمختلف أنواعه، واستخلاص الأهمية العلمية والعملية التي تحققها الإدارة بناء على هذا التدخل، لاسيما مع كثرة التغيرات والتقلبات في الدولة المعاصرة، هذه التغيرات التي تضع هذه المؤسسات أمام رهان التغيير من أجل التكيف، وهذا لن يتحقق إلى بضبط قواعد تدخل الإدارة في ضبط هذا المسار المهني بشكل الذي يضمن تحقيق المصلحة العامة وحماية الموظف، خاصة مع تغير معالم التوظيف بعد هجر النظام الكلاسيكي له والتحول نحو نظام رقمي سواء من حيث تقديم الخدمات العمومية أو من حيث تنظيم المسار المهني للأعوان العموميين.

وتتعلق إشكالية هذه الدراسة في البحث عن محتوى المسار المهني للموظف وما هي مراحلها؟ ثم الولوج إلى توضيح صور تدخل السلطة السلمية في رسم هذا المسار المهني للموظف وآثار ذلك على المصلحة العامة؟

وقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي والمنهج الوصفي من أجل الوقوف على كل المعالم القانونية المرتبطة بهذا الموضوع معتمدين في ذلك على ما تم تقريره من قبل المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية² والقوانين المكملة له. وعلى ذلك تنحصر دراسة

¹Dolan SHL et Saba T et autre, La Gestion des ressources humaines, Tendances, enjeux et pratiques actuelles, Edition Pearson, Paris, 2002, p5.

² الأمر رقم 03-06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية المؤرخة في 16 يوليو 2006، رقم 46، ص3.

آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة

هذا الموضوع في بحثين أساسيين، حيث يتم التركيز على إبراز كل عموميات أساسية حول المسار المهني للموظف من خلال (المبحث الأول) ثم إسقاط هذه الدراسة على ما هو مقرر في التشريع الجزائري عن طريق تحديد آليات تدخل الإدارة في رسم المسار المهني للموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة وذلك ما يهتم (المبحث الثاني) بالتفصيل فيه.

المبحث الأول: عموميات أساسية حول المسار المهني للموظف.

يحتل موضوع المسار المهني للموظف أهمية خاصة نظرا للتطورات الجديدة التي طرأت على بيئة العمل والتي شملت التغيرات في أنماط الحياة، فما هو المفهوم القانوني للمسار المهني للموظف وما هي أهم خصائصه؟ وما هي مختلف مراحلها؟

ستتم الإجابة عن هذه التساؤلات ضمن مطلبين أساسيين، حيث يهتم (المطلب الأول) بتحديد المعنى القانوني للمسار المهني للموظف، ويختص (المطلب الثاني) بإبراز مختلف مراحلها.

المطلب الأول: تعريف المسار المهني للموظف وخصائصه.

يعد المسار المهني للموظف الخلاصة الفعلية للمركز القانوني للموظف والمرآة القانونية العاكسة لجدارته والمحددة لمستواه في مجاله العملي. فما هو المفهوم القانوني للمسار المهني للموظف؟ وما هي مختلف خصائصه التي تميزه عن النظم المشابهة؟ هذا ما سوف تتم معالجته ضمن الفرعيين التاليين:

الفرع الأول: المفهوم القانوني للمسار المهني للموظف.

تستوجب عملية تحديد القانوني للمسار المهني للموظف ضرورة تحديد المفهوم القانوني للموظف، ثم الانتقال إلى تحديد القانوني لمساره المهني وفقا لما يلي:

أولا: المفهوم القانوني للموظف وفقا للأمر رقم 06-03:

يعتبر الموظف أداة الإدارة في أداء وتحقيق أهدافها التي تتمثل في إشباع حاجيات الجماعة، وهو وعاء سلطتها في تنفيذ القوانين واللوائح في مواجهة الأفراد، وبالتالي العقل المفكر في مسابرة خطى التقدم إلى آفاق التطور. لذا تطرقت غالبية التشريعات المقارنة عند تنظيم أحكام الوظيفة العمومية إلى تعريف

الموظف العمومي، ومن ذلك على سبيل المثال ما حدده المشرع الجزائري من خلال نص المادة 04 من الأمر رقم 06-03 على أنه: " يعتبر موظفا كل عون يعين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في السلم الإداري". وعليه يستثنى من قائمة الموظفين العموميين كل الموظفين المعينين بصفة استثنائية، وهم: الأعوان المتعاقدين مع الإدارة، والأعوان المساعدين، المستخدمين³. و بناء عليه ينبغي لاكتساب صفة الموظف العام، توافر العناصر التالية:

- ديمومة المنصب، أي شغل المنصب بالصفة دائمة وفقا لمبدأ " ديمومة الوظيفة".

- العمل في إحدى مصالح الدولة.

- صدور قرار التعيين ثم قرار الترسيم في إحدى درجات التدرج السلمي أو الوظيفي.

وعليه يمكن القول عن الموظف العام هو الشخص الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء فترة التربص، فيكون حينئذ في وضعية قانونية تنظيمية تجاه السلطة الرئاسية، بحيث يستفيد خلال حياته المهنية من مجموعة من الحقوق وتحمل جملة من الالتزامات، لذا نص القانون على الشروط التي يجب توافرها في المترشحين من أجل الالتحاق بالوظيفة العامة⁴.

ثانيا: المفهوم القانوني للمسار المهني للموظف وفقا للأمر رقم 06-03:

عند تحديد المقصود بتنظيم وتسيير الحياة المهنية للموظفين، يجدر بنا عدم الخلط بين تنظيم وتسيير " المهن الوظيفية" وتسيير " المسار المهني"، أو ما يطلق عليه أيضا ب: " الحياة المهنية للموظف"⁵، حيث أن هذه المفاهيم وإن تظهر متشابهة فهي في الحقيقة مختلفة، فهناك خلط أو سوء فهم فيما يتعلق بتنظيم وتسيير الحياة المهنية للموظفين، لأن غالبية الإداريين والدارسين في هذا المجال يعتبرون أن الحياة المهنية هي تدرج في المناصب، لكن الحياة المهنية في الواقع ليست تدرجا في الأقدمية أو ترقية إلى رتبة أعلى فقط، بل هي قبل كل شيء مجال مهني محدد في بداية مسار كل عون، في إطار القانون الأساسي الخاص الذي ينتمي إليه ذلك الموظف⁶.

³ المادة 20 من الأمر رقم 06-03، السالف الذكر.

⁴ المادة 75 من نفس المصدر.

⁵ حمداوي وسيلة، إدارة الموارد البشرية، مديرية النشر لولاية قالمة، الجزائر، 2004، ص 113.

⁶ حسين نورا، تنظيم المسار المهني للموظف في التشريع الجزائري، المجلة العربية للإدارة، المجلد 38، العدد 1، 2018، ص 222.

آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة

وقد عرف الدكتور أحمد ماهر المسار المهني للموظف بأنه: "...هو من المصطلحات الحديثة على مجال إدارة الموارد البشرية ما يطلق عليه تخطيط وتنمية المسار الوظيفي. وهي إحدى الوظائف التي تعنى بإحداث توافق وتطابق بين الفرد من جهة، وبين الوظائف التي يشغلها من جهة أخرى، وذلك بغرض أساسي هو تحقيق أهداف الإدارة والمؤسسات في الإنتاجية، وتحقيق أهداف الأفراد في الرضا عن العمل والأجر"⁷.

كما يمكن تعريف مفهوم المسار المهني للموظف بالنظر إليه من عدة زوايا حيث يتكون من مجموع المناصب المرتبطة التي تخطط مسبقا ويتم تعيين الموظف فيها تدريجيا والتي تمتد طوال حياته المهنية، وتتأثر هذه الوظائف باتجاهات الفرد وطموحاته وآماله ومشاعره وهو بذلك⁸:

- كل الوظائف التي يمارسها الموظف في حياته المهنية.

- انتقال الموظف في الإدارة من منصب لآخر.

- العلاقة التي يجب توفرها وهي مرتبطة بحاجيات الإدارة وحاجيات موظفيها وأعوانها. وبهذا فإن المسار المهني هو المسلك الذي يوضح الوظائف المتتابعة التي يندرج فيها الموظف أو ينتقل إليها خلال عمره المهني في الإدارة وما يعتريها من الأوضاع القانونية مرافقة لها وفقا لما حدده المشرع الجزائري في الباب الرابع من الأمر رقم 06-03 تحت عنوان "تنظيم المسار المهني للموظف".

⁷ نقلا عن: بوراس فايضة، تخطيط المسار الوظيفي، مذكرة الماجستير، كلية التسيير والاقتصاد، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008، ص 57.

⁸ حمداوي وسيلة، المرجع السابق، ص 113.

الفرع الثاني: الخصائص القانونية للمسار المهني للموظف.

من خلال تعريف المسار المهني للموظف يمكن استخلاص الخصائص التالية⁹:

- **الخاصية الشخصية**، وتتحصر في قدرة الموظف على رسم هذا المسار المهني الخاص به وتطويره والمحافظة عليه، حيث يقع على عاتقه قدر من مسؤولية تأهيل نفسه وتوفير القدرات والمهارات والصفات التي تؤهله لشغل الوظيفة وتطويره، كما يقع عليه أيضا رسم المسار الذي يرى من خلاله مستقبله الوظيفي شريطة أن يكون مقرونا بالصفات والقدرات والمهارات التي تؤهله. كما يجب أن تبنى هذه القواعد على ضرورة تحقيق مصلحة الموظفين في اختيار الحياة المهنية الملائمة وإعدادها للتقدم بنجاح في مراحلها المختلفة.

- **الخاصية الموضوعية**، إن المسار المهني للموظف يقوم على أساس مسؤولية الإدارة لإيجاد الوظيفة المناسبة للموظف وفق قدراته ومهاراته وصفاته، وتهيئة مناخ العمل لاستثمار ما لديه من مهارات وفقا لما يحقق المصلحة العامة.

- **الخاصية القانونية**، يجب على الإدارة من أجل وضع المسار المهني للموظف الالتزام بما هو مقرر في القوانين والتنظيمات الإدارية في مجالات الاختيار والتعيين والتأهيل والانتداب وغيرها من مجالات حركة التوظيف بما يتفق والمسار المهني لكل موظف بناءا على قدراته وكفاءاته. إلى جانب وضع مبدأ الاستمرارية في التعامل مع الحركة الوظيفية للموظف بحيث يوجد ترابط موضوعي بين المسار المهني للموظف وخطة الإدارة في التوظيف.

المطلب الثاني: المراحل القانونية للمسار المهني للموظف.

من الوسائل والأدوات التي يمكن استخدامها لتحليل ومناقشة المسارات المهنية هو النظر إليها باعتبارها عملية متعددة المراحل، وبالتالي فإن التقدم من نقطة الاستكشاف ثم البحث المهني، ثم الاستقرار المهني وأخيرا ترك أو انتهاء الخدمة، تمثل مراحل طبيعية في حياة كل موظف، وعلى ذلك يمكن تقسيم هذا المراحل إلى ثلاثة مراحل الأساسية هي¹⁰:

⁹ بوراس فايضة، المرجع السابق، ص 57.

¹⁰ بوراس فايضة، المرجع السابق، ص 64.

آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة

الفرع الأول: مرحلة الاستكشاف والتأسيس:

تبدأ مرحلة الاستكشاف بعد تعيين الموظف في الإدارة مباشرة، حيث يحاولون تحديد نوعيات الوظائف التي تتوافق مع اهتمامهم ورغباتهم وطموحاتهم وبالتالي فإنهم يضعون في الاعتبار اهتماماتهم الشخصية والقيم الذاتية، تفصيلات العمل وغيرها، ويبدؤون في تجميع المعلومات عن الوظائف والإعلام، وبعد الانتهاء من التعرف على نوعية الوظائف والأعمال التي تتوافق مع اهتماماتهم، فإنهم قد يبدؤون في اكتساب نواحي المعرفة، والمهارات المطلوبة للالتحاق بهذه الوظائف. وتجدر الإشارة إلى أن مرحلة الاستكشاف ستمر عندما يبدأ عمله الجيد، ومن منظور الإدارة فإن عملية التوجيه والتأقلم الاجتماعي تعتبر ضرورية لمساعدة الموظفين الجدد على الإحساس بالتأقلم مع الوظيفة الجديدة والزملاء حتى يمكنهم المساهمة في تحقيق أهداف الإدارة¹¹.

وتبدأ مرحلة التأسيس بانتهاء المرحلة التحضيرية السابقة حيث يكون الموظف قد اكتسب خلالها مهارات ومعارف متنوعة ورسم مسار مهني في ضوء تقييم إمكانياته التي حددت في مرحلة الاستكشاف، بالإضافة إلى ذلك فإنه في مرحلة التأسيس يعمل الموظف على إيجاد المجال الوظيفي المناسب من خلال حرصه على تقديم خدمة عامة ذات نوعية. ويحتاج الموظف لمن يقف إلى جانبه ويوجهه من أجل ذلك فهو يتوقع أن يكون رئيسه المباشر في موقف الصديق والمستشار الذي يوجهه في هذه المرحلة¹².

الفرع الثاني: مرحلة الحفاظ الوظيفي:

ويهتم الموظف خلال هذه المرحلة بتطوير مهارته ومعلوماته المهنية، و الحفاظ على إدراك الآخرين لقدرته على الانجاز والمساهمة لتحقيق أهداف الإدارة. ويمتلك الموظف في هذه المرحلة رصيدا كبيرا من الخبرة والمعرفة والإلمام الوظيفي. كما يمكن استخدامهم كمدرّبين للموظفين الجدد وتزويد مشاركتهم في مراجعة وتصميم سياسات الإدارة وأهدافها في توجيهه، بالرغم من ذلك نجد الموظف بهذه المرحلة أمام ثلاث مسارات متميزة ومنفصلة تماما وهي¹³:

¹¹ محمد عباس سهيلة، إدارة الموارد البشرية، مدخل استراتيجية، الطبعة الثانية، وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 342.

¹² بوراس فايزة، المرجع السابق، ص 64-66.

¹³ حمداوي وسيلة، المرجع السابق، ص 118.

- 1- الاستمرار في المسار المهني بنفس المستوى الذي انهي به مرحلة التأسيس، ولا يعتبر ذلك سهلا حيث يحتاج إلى المزيد من جهد الموظف أولا ومن الإدارة التي يعمل فيها ثانيا.
- 2- الركود، وفي هذه المرحلة يبدأ الموظف نهاية مساره المهني مبكرا وربما أدى ذلك إلى فقدانه لوظيفته.
- 3- التقدم في المسار المهني على الأعلى عن طريق الترقية.

الفرع الثالث: مرحلة الانفصال المهني:

تعد من أصعب مراحل المسار المهني للموظف، خاصة بالنسبة لأولئك الذين كانت قفزاتهم سريعة ونالوا حفا من الشهرة والتقدير والسلطة، فبعد عقود من الانجازات المستمرة والأداء المتميز يحين الوقت للتقاعد، وفي هذه المرحلة يحاول الموظفون الاستعداد لهذا التغير. و الانفصال المهني نوعان هما¹⁴:

- 1- الانفصال التطوعي، يحصل الانفصال عن العمل من قبل الموظف عندما يقر ذلك لأسباب شخصية أو مهنية.
- 2- الانفصال الغير تطوعي، الانفصال الذي يحصل عندما تقرر السلطة الرئاسية إنهاء خدمة الموظف لوجود سبب يبرر هذا الموقف(تغيير الوظيفة، التأديب، إحالة للتقاعد المسبق...).

المبحث الثاني: صور تدخل الإدارة في رسم المسار المهني للموظف وآثار ذلك على المصلحة العامة.

عالج المشرع الجزائري من خلال الباب الرابع من القانون الأساسي الخاص بالوظيفة العمومية مسألة تنظيم المسار المهني للموظف، حيث أوضح كل الحالات القانونية المرتبطة بهذا المسار وكيفية تنظيمه من قبل الإدارة بهدف تقرير حماية قانونية للموظف. فما هي صور هذا التدخل؟ وما هو الآثار القانوني المترتب عنه في مجال تحقيق المصلحة العامة؟

هذا ما سوف يتم دراسته بالتفصيل من خلال التعرض إلى توضيح صور تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف بموجب (المطلب الأول). ثم تبيان آثار هذا التدخل فيما كان يهدف إلى تحقيق

¹⁴ محمد عباس سهيلة، المرجع السابق، ص 344.

آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة

المصلحة العامة والمحافظة عليها وذلك من خلال (المطب الثاني) لاستخلاص مختلف النتائج القانونية المترتبة عن هذه الدراسة بما هو مقرر قانونيا ومكرسا واقعيا.

المطلب الأول: صور تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف.

باستقراء مختلف النصوص القانونية المنظمة للمسار المهني للموظف، نجد أن المشرع الجزائري منح للإدارة ثلاثة صور أساسية في تنظيم هذا المسار ويمكن الإشارة إليها فيما يلي¹⁵:

الفرع الأول: الاختصاص المقيد.

القاعدة العامة التي تسري على نظام تنظيم المسار المهني للموظف هي "احترام مبدأ المشروعية في قطاع التوظيف العمومي". وبناء عليه فإن معظم النصوص القانونية المكرسة لهذا التنظيم تنطلق من ضرورة احترام الإدارة القاعدة القانونية وعدم الخروج عنها وهذا ما يسمى لدى الفقه الإداري "بالاختصاص المقيد"، حيث ما على الإدارة إلا تطبيق القانون وفقا للمعادلة الموضحة من قبل النص تحت الرقابة المديرية العامة للتوظيف العمومي، ومن تطبيقات ذلك ما يلي:

1- التوظيف¹⁶: حيث قيد القانون تدخل الإدارة في مجال التوظيف الذي لا يكون إلا بعد توفر الشروط القانونية المحددة في النص، وابتداع الطريق المحدد في اختيار المترشحين عن طريق احترام الأحكام القانونية المنظمة للمسابقة للتوظيف من حيث نوعيتها وطريقة الامتحان وغيرها¹⁷، ويكون ذلك كله تحت رقابة المديرية العامة للتوظيف العمومي المؤهلة قانونا بتطبيق مبدأ المشروعية في هذه الحالات بكل إحكام وبصفة دقيقة.

2- تسيير الإداري للمسار المهني للموظف: ألزم القانون الإدارة بضرورة تكوين ملف إداري لكل موظف يحتوي على كل البيانات والوثائق المقررة بموجب نص المادة 93 وما يليها من الأمر رقم 06-03.

¹⁵Bernard Martory et Daniel Crozet, Gestion des ressources humaines, Pilotage social et performances, 6^{eme} éditions, Dunos, Paris, 2005, p71.

¹⁶ المادة 75 من الأمر رقم 06-03 السالف الذكر.

¹⁷ المادة 80 من نفس المصدر.

4- العزل: إذا لم يلتحق الموظف بمنصبه في نهاية اليوم الخامس عشر من الغياب المتتالي، بالرغم من الإعدارين، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعزله فوراً، بقرار يسري إبتداء من تاريخ أول يوم من غيابه¹⁸.

5- التقاعد: قيد المشرع الجزائري الإدارة في مسألة إحالة الموظف إلى التقاعد، حيث من جهة أقر الشروط القانونية التي تستوجب الإحالة إلى التقاعد ولا مجال للإدارة التدخل بسلطتها التقديرية في منح التقاعد أو رفضه. ومن جهة الثانية جعل هذه المسألة مبنية على رغبة الموظف من خلال تقديم طلب الإحالة إلى التقاعد وفي هذه الحالة لا تستطيع السلطة الإدارية رفض الطلب¹⁹.

الفرع الثاني: الاختصاص التقديري.

إن تطبيق نظام السلطة التقديرية في مجال الوظيف العمومي ينطلق من مرونة العمل الإداري وصعوبة تقنين أحكامه، لذا قدم المشرع الجزائري بعض الحالات المرتبطة بتنظيم المسار المهني للموظف وتخضع للطابع التقديري بعيداً عن التقييد، ويمكن إجمالها فيما يلي:

1- الترسيم: حيث أعطى القانون للإدارة السلطة التقديرية الواسعة في مراقبة الموظف أثناء فترة التربص والتأكد من مدى التزامه نحو تقديم الخدمة العامة وما يرتبط بها من التزامات وأخلاقيات الوظيفة العامة، لذا جعل مسألة الترسيم والتنشيط خاصة بالسلطة الرئاسية وفقاً لما شهدته من سلوك المتربص وفقاً لما هو مقرر بموجب المادة 85 من الأمر رقم 06-03.

2- تقييم الأداء الوظيفي: بالرجوع إلى نص المادة 2/101 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية، يتضح لنا ظاهرياً أن المشرع الجزائري قد أخذ بأسلوب التقدير المزدوج، حيث بنى طريقة تقييم أداء الموظف من الجهة على التنقيط الذي يكون مرفق بملاحظة عامة بعيدة على فك الرموز²⁰، وترك

¹⁸المواد: 2، 4، 5، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، يحدد كفايات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، الجريدة الرسمية رقم 22 المؤرخة في 2017/11/12، ص 11.

¹⁹المواد: 6، 7، 10 من قانون رقم 16-15 المؤرخ في 31 ديسمبر 2016، يعدل ويتم القانون رقم 83-12 المؤرخ في 2 يوليو 1983 والمتعلق بالتقاعد، الجريدة الرسمية رقم 78، المؤرخة في 31 ديسمبر 2016، ص 3.

²⁰ بن ديدة نجاة، تقارير الكفاية في قواعد الوظيفة العامة الجزائرية، مجلة الإدارة، المدرسة العليا للإدارة، المجلد 20، العدد 39، 2010، ص 14.

آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة

من الجهة الأخرى للسلطة المختصة مهمة نظام قياس كفاية الأداء بحسب طبيعة نشاط كل وحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها²¹.

3- توقيف الموظف: باستطلاع النصوص القانونية المتضمنة الأحكام توقيف الموظف، والتي تنحصر بين نص المادة 174 من الأمر رقم 03-06 والمنشور رقم 10 في بند الذي يحمل عنوان " فيما يخص تطبيق أحكام المادة 174"²². نجد أن المشرع الجزائري قد مزج بين اعتبار سلطة الإدارة في اتخاذ قرار توقيف الموظف محل المتابعة الجزائية ضمن الأعمال التي تتخذها الإدارة بصفة إلزامية وذلك باستخدام مصطلح "فورا" وعلى ذلك فارتكاب الموظف للخطأ الجزائي يستتبع بالضرورة صدور قرار توقيف الموظف من قبل الإدارة (الاختصاص المقيد) بشكل فوري. ولكن الأمر على خلاف ذلك بالرجوع إلى محتوى البند الخاص بتوقيف الموظف المشار إليه في المنشور رقم 10 السالف الذكر أضاف عبارة: "...أن إجراء توقيف الموظف لا يتخذ بصفة آلية، عند كل متابعة جزائية، إذ يعود تقدير ما إذا كانت هذه المتابعة لا تسمح ببقاء الموظف المعني في منصبه، إلى السلطة التي لها صلاحيات التعيين أو التسيير، وذلك بالنظر إلى طبيعة الأفعال المنسوبة إليه وخطورتها، ومدى صلتها بوظيفته أو تأثيرها عليها أو تنافيا مع المهام المنوطة به، أو مساسها بسمعة الإدارة ومصداقيتها، حتى ولو وقعت هذه الأفعال خارج مكان العمل....". وأضاف المنشور أيضا عبارة: "...فإن الحالات المذكورة أدناه على سبيل المثال لا الحصر، تستدعي من المفروض، بل بالضرورة توقيف الموظف: ...".

يتضح من خلال قراءة محتوى هذا المنشور أن القانون منح للإدارة صورتين من الاختصاص على النحو التالي:

- أن القانون منح للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرار توقيف الموظف محل المتابعة الجزائية، وأدرجها ضمن الصورة الثانية أي حد التقدير الوسط، والتي تتمثل في اعترافه الصريح بمنح الإدارة سلطة الاختيار في اتخاذ قرار التوقيف من عدمه بصرف النظر عن توافر شروطه (ارتكابه للخطأ الجزائي) حيث

²¹ المادة 97 والمادة 100 من الأمر رقم 03-06. ومن تطبيقات ذلك نص المادة 30 من مرسوم تنفيذي رقم 10-07 مؤرخ في 7 يناير 2010، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالشباب والرياضة الجريدة الرسمية رقم 02 المؤرخة في 10 يناير 2010، ص7. حيث أضاف إلى ذلك بعض المعايير لتقييم الموظف، منها: معرفة المحيط والقدرة على التكيف فيه، روح المبادرة، القدرة على التعبير والتحليل والتلخيص والتنظيم وقيادة مشروع، وغيرها.

²² المنشور رقم 10 المؤرخ في 2019/1/16 الصادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري المتضمن كيفية تطبيق بعض الإجراءات الخاصة بالنظام التأديبي للموظفين (فيما يخص تطبيق أحكام المادة 174 من الأمر رقم 03-06).

يمكن له اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه، غير أنه في حالة اتخاذها لقرار التوقيف يجب أن يتقيد بضرورة توافر شروط اتخاذه.

وبناء على ذلك يظهر لنا التناقض الشديد في تحديد طبيعة سلطة الإدارة في اتخاذ قرار التوقيف فهل هي المقيدة أم الاختيارية (التقديرية)؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي البحث عن ما هو المطبق في أرض الواقع، حيث أغلبية الإدارات الجزائرية تتقاضي إصدار قرار توقيف الموظف ومعنى ذلك أنها تلتزم بتطبيق المنشور رقم 10 دون الحاجة إلى التقيد الوارد في نص المادة 174 وذلك للأوجه التالية²³:

- أن المنشور جاء لشرح كيفية تطبيق نص المادة 174 رغم أنه في المادة استخدم المشرع لفظ "فورا" والذي لا يعني العبارة التي أتى بها المنشور لتفسير النص وإزالة غموضه وهي عبارة.. لا يتخذ بصفة آلية.....". ورغم وجود التناقض في التفسير إلا أننا نرجح موقف الإدارة التقديري طبقا للمبدأ الخاص يقيد العام، ولأن المنشور أضاف إلى جانب هذه السلطة اختصاص المقيد في الحالة التي سيتم توضيحها الآن.

- كما سبق الذكر أن المنشور أضاف أيضا عبارة: "...فإن الحالات المذكورة، أدناه على سبيل المثال لا الحصر، تستدعي من المفروض، بل بالضرورة توقيف الموظف: ...".

وهي تعني أن الإدارة إذا تبث أن الموظف قد ارتكب الجرائم المحددة في هذا المنشور على سبيل المثال لا الحصر يوقف فورا. وهنا قد تماشى هذا التفسير مع نص الأم (المادة 174). وجعل اختصاص الإدارة المقيد ومنح لها سلطة التوسع في اعتبار بعض الجرائم التي لم يحددها المنشور تدخل في جانب اتخاذ قرار التوقيف بصفة فورية.

3- الاستقالة: أكد المشرع الجزائري أن علاقة الموظف بالإدارة لا تنتهي بمجرد تقديم طلب الاستقالة، وبالتالي لا تنتج الاستقالة أي أثر قانوني إلا بعد صدور قرار بقبولها من طرف الإدارة وفقا لمبدأ الضرورة العامة مستخدمة في ذلك سلطتها التقديرية في مجال الموازنة بين طلب الموظف واتخاذ قرار صريح

²³ بن ديدة نجاة، مصدق علي، السلطة التقديرية للإدارة في توقيف الموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المجلد 13/العدد 01، 2021، ص 86.

آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة

بقبولها، غير أن القانون قيد الإدارة بضرورة اتخاذ هذا القرار في أجل لا يتجاوز الشهرين ابتداء من تاريخ إيداع الطلب²⁴.

الفرع الثالث: الاختصاص المزدوج.

باستثناء الحالات التي تم تحليلها في عنصرين الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري، جعل المشرع الجزائري المسائل المرتبطة بالوضعيات القانونية للموظف المتبقية مسألة تنظيم مزدوج، حيث وضح بصريح العبارة القانونية الحالات التي تتدخل الإدارة بصفة إلزامية بعيدة عن سلطتها التقديرية، والحالات المعاكسة التي يمكن لها ان تبث في طلب الموظف في جانب تنظيم مساره الوظيفي بعد الموازنة بين طلب الموظف ومتطلبات المصلحة العامة للمرفق العام. ومنها على سبيل المثال: نظام تكوين الموظف وترقيته بمختلف أنواعهما²⁵. نظام الإستداع²⁶ والإنتداب²⁷، نظام العطل بمختلف أنواعها²⁸، وبعض المسائل الحصرية في مجال التأديب عندما يكون الخطأ التأديبي في صورة الدرجة الأولى²⁹.

المطلب الثاني: آثار التدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف على المصلحة العامة.

بإسقاط الأحكام القانونية السابقة على الواقع العملي لتنظيم المسار المهني للموظف نجد أن المشرع قد أصاب في حالات المعينة وانعكس ذلك على تحقيق المصلحة العامة، في حين رتب نظرة معاكسة في حالات الأخرى وهذا ما سوف يتم تبينه ضمن الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الوجه الايجابي في تنظيم المسار المهني للموظف من قبل الإدارة .

من أهم النتائج الإيجابية التي تثير الانتباه في مجال تنظيم المسار المهني للموظف وفق القانون الجزائري، هو ما أكد عليه المشرع الجزائري من خلال تكريسه لمبدأ " المشروعية في مجال التوظيف"،

²⁴ المادة 220 من الأمر رقم 06-03.

²⁵ المادة 106 والمادة 107 من الأمر رقم 06-03.

²⁶ المواد من 133 إلى 139 من نفس المصدر .

²⁷ المواد من 145 إلى 153 من نفس المصدر .

²⁸ المواد من 194 إلى 215 من نفس المصدر .

²⁹ المواد: 163، 164، 165 من نفس المصدر .

حيث يكون تحصيل حاصل لما أقره القانون، في الحين ترك عملية تثبيت الموظف وترسيمه محل تقدير الإدارة لكونها هي أدرى بالصالح العام في إمكانية الاعتماد على المتربص أو عدم الاعتماد عليه.

كما قد أحسن تنظيم مسألة التقاعد، إذ جعله كالقاعدة العامة بناءً على طلب الموظف ولا تملك الإدارة السلطة رفضه، عكس النظام الاستقالة وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أن الموظف هو أدرى بقدراته حول إمكانية حسن تقديم الخدمة العامة من عدمها، ولا تملك الإدارة السلطة التدخل لمعالجة هذه القدرات.

الأمر كذلك فيما يتعلق بتنظيم المشرع الجزائري لبعض الوضعيات المرتبطة بالمسار المهني للموظف والخاصة بالنظام الإنتداب والاستداع والعطل، حيث أكد على الاختصاص المزدوج إذ يستفيد الموظف من هذه الأنظمة بقوة القانون إذا ارتبط تطبيقها بضرورة المصلحة العامة، وتتدخل السلطة التقديرية للإدارة في الحالات المعاكسة لتكريس المصلحة العامة عن طريق إجرائها للموازنة بين رغبة الموظف وضرورة المصلحة العامة.

الفرع الثاني: الوجه السلبي في تنظيم المسار المهني للموظف من قبل الإدارة.

يمكن حصر أهم النتائج السلبية والمرتبطة بالمسار المهني للموظف في مجال تنظيمه من قبل الإدارة في العنصر المرتبط بمسألة الاختصاص التقدير للإدارة حيث وسع القانون مجال استخدامها من قبل الإدارة بشكل قد يضر بمصلحة العامة بل يمكن اعتباره كصورة من صور الفساد الإداري، ومن بين ذلك على سبيل الذكر ما يلي:

في مجال تقييم أداء الموظف: حصر تقييم الموظف في يد السلطة السلمية، دون مشاركة لجان محايدة تراقب وتشرف على هذا التقييم، وهذا من شأنه أن يؤثر سلباً على المسار المهني للموظف في مجال التكوين أو الترقية أو تعرضه للتأديب. كما من شأن جعل السلطة السلمية وحدها المختصة بتقييم أداء الموظف قد يعرض مسألة التقييم إلى ما يعرف بمبدأ " التحيز لعنصر واحد" أو مبدأ " التأثير بالأداء الحديث أو أخطاء النسيان".³⁰

³⁰ بن ديدة نجاة، المرجع السابق، ص 15.

آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة

إهمال دور لجنة متساوية الأعضاء في تحديد نقطة الموظف وحصر دورها على المطالبة بالمراجعة دون أن يكون لها يدا في إخضاع الإدارة إلى إعادة التقييم خاصة إذا بني على أوجه تعسفية.

تقصير المشرع الجزائري في تبيان الوسيلة القانونية الواضحة لتبليغ الموظف بنقطته، كما لم يبين لنا هل يملك الموظف حقا في المطالبة بمعرفة نقطته، خاصة وأن الواقع العملي أثبت في كثير من المرات أنه نادرا ما تبادر الإدارة بتبليغ الموظف بملاحظة أيضا، وذلك لأن المنطق يقتضي أن تكون الملاحظة ملازمة للنقطة. لذا فما هي الحكمة من جعل النقطة علنية والملاحظة سرية؟³¹

في مجال الترقية والتكوين: لقد نظم المشرع الجزائري النظام تكوين الموظف وترقيته بشكل واسع فاتحا بذلك المجال التقديري للإدارة حيث يمكن لها أن الخروج عن مبدأ المساواة في تنظيم هذين الحقلين. لذا من الواجب جعل النظام التكوين الموظف وترقيته يخضع لمبدأ المشروعية في قطاع الوظيف العمومي أسوة في ذلك بالنظام التوظيف.

في مجال توقيف الموظف، إن ما اقره القانون الجزائري في مجال الوظيفة العامة بمختلف مصادره في مسألة تحديد طبيعة الأخطاء الجزائية التي تستوجب توقيف الموظف تميزت بغموض وعدم الدقة وفتح للإدارة باب واسع في تقدير مما قد يؤدي إلى مساس بمصلحة الوظيفة والموظف على حد سواء³²

الحالة الأولى: المتابعة الجزائية في الجرائم الغير المرتبطة بالوظيفة، فإنه أصاب في هذه الحالة حينما جعل درجة التقدير في اتخاذ القرار من عدمه محل الدراسة من قبل الإدارة، ويصح خاصة في حالة ارتكاب الموظف للجريمة واحدة أي أن يكون محل متابعة جزائية واحدة، أما إذا تعددت المتابعات الجزائية ضده سواء في وقت واحد أو كانت له سوابق فيفترض هنا درجة التقدير تزول ويحل محلها درجة التقييد وفورية التوقيف، كيف لا وكونه متابع في أكثر من جريمة يشكل فعليا قرينة قانونية قاطعة على سوء السلوك والأخلاق خاصة إذا ارتبطت بمهام إدارية عليها يمارسها هذا الموظف المتابع أو المهام التي لها صلة بالتعليم والتربية أو بالتسيير والاقتصاد.

في هذه النقطة الخاصة نجد أن المشرع الجزائري فتح تناقض جديد آخر، فالنص المادة 174 يؤكد إذا كان الموظف محل متابعات جزائية يوقف فورا، والمنشور سكت عن هذا التعداد وبالتالي ما تقوم به

³¹ بن ديدة نجا، نفس المرجع، ص 24 و 25.

³² بن ديدة نجا، موصدق علي، المرجع السابق، ص 87 و 88.

الإدارة من ترك موظفين محل أكثر من متابعة جزائية معتقدا أنها تمارس اختصاصها التقديري يعد مخالفا لمبدأ المشروعية، لأنه في حالة سكوت النص الخاص يرجع إلى تطبيق النص الأم.

الحالة الثانية: المتابعة الجزائية في الجرائم المرتبطة بالوظيفة، ألزم القانون الإدارة في هذه الحالة ضرورة التدخل الفوري، حيث يتخذ قرار التوقيف بشكل آلي، ولكن لم يقدم النص إمكانية مراقبة الإدارة في اتخاذها القرار أم لا. فلا يتصور تدخل القاضي تلقائيا للرقابة، كما لا يتصور أن أحد الموظفين يرفع دعوى ضد الإدارة بأنها لم تقم باتخاذ قرار توقيف ضد زميله لارتكابه جريمة تمس بالوظيفة. إن التنظيم لهذه الحالة بهذا الشكل فتح ثغرة قانونية واسعة اتخذها الموظف كذريعة لارتكاب الأخطاء الجزائية التي تمس بالوظيفة لأنه مدرك يقينا أن قرار التوقيف لا يمسه.

في مجال عزل الموظف، بالرغم من الحماية التي منحها المشرع للموظف المعزول بسبب إهمال المنصب إلا أنها تبقى غير كافية، إذ يجب إعادة النظر في نص المادة 185 من قانون الوظيفة العامة وتعديلها بما يكفل للموظف المعزول إمكانية المشاركة في مسابقة التوظيف من جديد بعد مرور فترة زمنية معينة شأنه شأن الموظف المستقيل. وجعل رأي اللجنة متساوية الأعضاء إلزامي للسلطة الإدارية في حالة الطعن الإداري مع منح الموظف المعزول الضمانات التأديبية في حالة الطعن الإداري وتقييد السلطة الإدارية بالفصل في الطعن الإداري في أجل قانوني محدد.

الخاتمة:

إن الغاية من دراسة آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف، يكمن في محاولة ضبط العمل الإداري في مجال الوظيفة العامة بما يقر حماية للموظف ويحرص على تحقيق المصلحة العامة.

حيث تبين أن المشرع الجزائري وإن أحسن ضبط هذا التنظيم عن طريق فتح مجال واسع لتطبيق "مبدأ المشروعية في تسيير المسار المهني للموظف" إلا أنه حصره في مرحلة الاستكشاف المرتبطة بهذا المسار دون أن يعممه في المراحل الأخرى.

آليات تدخل الإدارة في تنظيم المسار المهني للموظف وأثار ذلك على المصلحة العامة

إن هذا التنظيم للمسار المهني للموظف وتسييره من شأنه الإضرار بمصلحة الموظف والمصلحة العامة على حد سواء، وذلك لانعدام النص القانوني المحدد لكيفية تنظيم الأطر الخاصة بالموظف خلال مساره المهني، وعلى وجه التحديد يجب إعادة النظر في بعض النقاط ومنها على سبيل المثال ما يلي:

أولاً: نظام الترقية والتكوين الموظف³³، من أجل فعالية أكبر لوظيفة التكوين والترقية في الإدارة العمومية، اقترحت اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها تصور لنظام التكوين والترقية يقوم على أساس تحديد مسؤولية كل المتدخلين في هذا النشاط في شكل ميثاق للتكوين وعلى مبادئ التي تتفق وإستراتيجية التكوين والترقية، بالإضافة إلى إنشاء شبكة مؤسسات تكوينية، حيث يشمل ميثاق التكوين والترقية على النقاط التالية³⁴:

- تحديد الهدف من التكوين (الأصلي، والمتواصل)؛
- مشاركة الموظفين في سيرورة عملية التكوين والترقية وتعميم حق الاستفادة؛
- عقلنة وترشيد استعمال الوسائل التكوينية الوطنية سواء الهياكل الإدارية أو الموارد البشرية؛
- تحديد حقوق وواجبات جميع الأطراف المتدخلة في عملية التكوين؛
- الاهتمام بموظفتي التنسيق والتوجيه على المستوى الوطني وتحديد مهام المسؤولين القطاعيين.

ثانياً: نظام التقييم، يجب على المشرع الجزائري تقرير نظام جديد لتقييم الموظف وضرورة وضع أساليب في يد الموظف تمكنه من الإطلاع وتبليغه بكل الأمور المرتبطة بمساره المهني، مع إعطاء دوراً للجنة المتساوية الأعضاء في الإشراف ومعارضة تقييم الإدارة إذا كان تعسفياً، ومنحها سلطة مراقبة كيفية تقييم الموظف من قبل رئيسه، وأن تخضع هذه العملية أيضاً لرقابة القاضي الإداري.

ثالثاً: نظام التوقيف، يجب على المشرع الجزائري إعادة النظر في محتوى نص المادة 174 من الأمر رقم 06-03 بالشكل الجذري، إذ يجب أن يحتوي في تنظيمه على حالتين (حالة المتابعة الجزائرية المرتبطة بالوظيفة وحالة المتابعة الجزائرية الغير المرتبطة بها)، بشكل دقيق يوضح فيها الحالة التي

³³ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الجزائر، 2010، ص155.

³⁴ هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص155.

يكون للإدارة التقدير فيها، والحالة التي يكون التقييد فيها تحت رقابة جهاز أعلى، مع حصر جانب التقدير للإدارة في الحالة التي يكون الموظف محل متابعة جزائية واحدة خارج الوظيفة، وتقييد ذلك إذا كانت له أكثر من متابعة، وذلك لتفادي التناقض الموجود بين المنشور رقم 10 ونص المادة 174 من الجهة، والتناقض الموجود من الناحية التطبيقية للنصين من قبل الإدارة.

وفي الأخير نشير إلى أنه يصعب حصر ما يمكن إعادة النظر فيه في مجال تنظيم المسار المهني للموظف وذلك لكثرة الثغرات التشريعية المنظمة له، لذا ولتعميم ما يجب أن يؤخذ بالعين الاعتبار أيضا هو ضرورة إعادة النظر في محتوى القوانين الأساسية خاصة في مجال تسيير المسار المهني للموظف بشكل يحقق الحماية لهم ويحرص على تحقيق المصلحة العامة.